



PFEIFER-TÓTH TAMARA
JUGOVITS KÁROLY

HELYI ÖNKORMÁNYZÁS HELYI KÖZSZOLGÁLAT-FEJLESZTÉS HELYI DEMOKRÁCIA

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

Szerzők:

© Dr. Pfeifer-Tóth Tamara

© Jugovits Károly

Szakmai lektor:

© Dr. Gyergyák Ferenc

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A hatályosítást 2021-ben végezte:

Dr. Gyergyák Ferenc

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2021. január 18.

Az eredeti megjelenés éve:

2017

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

* * *

Az átdolgozott kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és
oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

Bevezetés	5
I. modul	7
1. fejezet: A helyi önkormányzatok létrejötte, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	7
2. fejezet: A helyi önkormányzatok alkotmányjogi alapjai, a helyi önkormányzáshoz való jog fogalma	12
2.1. <i>A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása</i>	13
3. Fejezet: A helyi önkormányzatok államszervezeti elhelyezése, a közigazgatás szervezési elvei, különös tekintettel a decentralizációra	24
3.1. <i>Centralizáció</i>	26
3.2. <i>Dekoncentráció</i>	26
3.3. <i>Decentralizáció</i>	27
II. modul	28
1. fejezet: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök rendszere	28
2. fejezet: A társulási formában szervezett feladatellátás	36
2.1. <i>Korábbi szabályozás</i>	36
2.2. <i>Hatályos szabályozás</i>	38
III. modul	44
1. fejezet: A közvetlen demokrácia helyi eszközei, a helyi népszavazás	44
2. fejezet: Az önkormányzatok szervezeti felépítése, a képviselő-testület és szervei működésének alapvető szabályai	48
3. fejezet: A települési képviselők, az önkormányzati tisztségviselők jogállásának szabályai.....	51
IV. modul	56
1. fejezet: A közigazgatási rendszerváltás	56
2. fejezet: Reformok és reformtörekvések 1990–2014 között.....	58
2.1. 1990–1994	60
2.2. 1994–1998	61
2.3. 1998–2002	63
2.4. 2002–2006.....	64
2.5. 2006–2010.....	66
2.6. 2010–2014.....	66

3. fejezet: Az új államfelfogás és a helyi önkormányzás 2010 után.....	68
V. modul.....	69
1. fejezet: Közszolgálat és közszolgálat-fejlesztés	69
2. fejezet: Közmenedzsment és önkormányzati menedzsment.....	73
2.1. A feladatok kontrollja.....	74
2.2. Folyamatok kontrollja	75
2.3. A Szervezet kontrollja.....	76
2.4. A személyzet és a személyzeti kultúra kontrollja.....	77
3. fejezet: A fejlesztés területei.....	78
3.1. Járási hivatalok	79
3.2. Kormányablakreform	80
3.3. Jegyző szerepe és feladatai	81
3.4. Kormányhivatalok	81
3.5. Önkormányzati alkalmazásszolgáltató (ASP)	82
3.6. További fejlesztési területek.....	84
VI. modul.....	86
1. fejezet: Demokrácia az önkormányzatokban.....	86
1.1. A helyi közpolitikai döntéshozatal szereplői.....	87
1.2. Döntések és erőviszonyok	88
1.3. Munkaformák és módszerek	89
2. fejezet: A civil szféra szerepe a helyi demokráciában.....	90
2.1. A civil szervezetek típusai	91
3. fejezet: Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége.....	92
3.1. A közvetlen részvétel rövid története.....	92
3.2. A közvetlen részvétel jelenlegi fórumai és további lehetőségei	93
3.3. Közvetlen részvétel a gyakorlatban.....	95
Zárszó	97
Bibliográfia	98
Folyóiratcikk	99
Jogszabálytár	100

BEVEZETÉS

A fogalmat, hogy önkormányzat, helyi önkormányzat, mindenki ismeri. Azonban különbséget tudunk-e tenni a két fogalom között? Tudjuk-e, mit is jelent pontosan a „helyi” jelző? Tudjuk-e, hogy mi is az a helyi közhatalom, helyi demokrácia, helyi közügy? Hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok a magyar közigazgatási szervrendszeren belül, milyen működési elvek alapján tudja a munkáját végezni a helyi önkormányzat? Számos kérdés merülhet fel bennünk, ha kicsit komolyabban állunk neki vizsgálni a helyi önkormányzati rendszert.

A szakanyag elsődleges célkitűzése, ha úgy tetszik feladata, hogy a hallgató a magyar közigazgatás nagy alrendszerei közül az önkormányzati szektorral, pontosabban a helyi önkormányzatok szervrendszerével behatóan ismerkedjen meg. Fogalmakat tisztázunk, és azokat rendszerbe helyezzük, átfogó és konkrét ismereteket adunk át az első három modulon keresztül.

A tanuló betekintést nyer a helyi önkormányzatok történetébe, nemzetközi szabályozásának alapjaiba, és a szükséges jogszabályi háttér ismertetését is elvégezzük. A szakanyag első harmadának végén megismerheti a helyi önkormányzatok közigazgatási szervezeten belüli elhelyezését, a közigazgatási szervrendszerre ható szervezési elveket.

A hallgató képet kap a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszeréről, a feladatok csoportosításáról, rendszerbeli elhelyezéséről, majd a helyi önkormányzatokon belüli igazgatási és szervezeti szabályokról.

A helyi demokrácia lényegét, megnyilvánulási formáit is vizsgálat alá vonjuk, valamint kiemelkedően fontos feladatnak tartjuk, hogy a tanuló ismerje az új alkotmányjogi szabályozás és az új önkormányzati törvény elméleti és gyakorlati változásait.

A végső célja az, hogy a tanuló a szakanyag elsajátítása után egy használható elméleti és gyakorlati ismerettárhoz jusson.

A *helyi önkormányzás alapjai* című továbbképzési program célja, hogy elősegítse a kormányzásban és a közigazgatásban dolgozók ismereteinek bővítését és kompetenciáik fejlesztését az állami működés e fontos területére, a helyi önkormányzatokra vonatkozóan, tekintettel azokra a növekvő igényekre, elvárásokra és ehhez társuló figyelemre, amelyek napjainkban a helyi társadalomszervezés felé irányulnak.

A továbbképzési program azonban már elnevezésében is azt sugallja, hogy a helyi önkormányzatok működését csak összetetten, több oldalról vizsgálva lehet megérteni. A tananyag ezért egy logikus, jól követhető hármasság alapján épül fel. A címben megjelenő három elem a helyi társadalom életét meghatározó három kérdéskört takarja: az önkormányzathoz, mint jogi instrumentumhoz, kapcsolódó kérdéseket az első négy modul tárgyalja, az önkormányzati közszolgálat menedzsment-típusú dilemmái az ötödik modulban olvashatók, míg a helyi kormányzás demokráciát érintő főbb témái a hatodik modulban kaptak helyet.

I. MODUL

Az első modul feladata, hogy elvégezze az önkormányzati szervrendszer szabályainak alapozását, ismertesse a szükséges és legfontosabb szabályokat.

A rövid, de szükséges történeti áttekintést követően a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ismertetését végezzük el, majd a modul második része a rendszerváltást követő alapvető jogszabályok (Alkotmány, Ötv., – Alaptörvény, Mötv.) vizsgálatáról szól.

1. FEJEZET: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

A helyi önkormányzatok kialakítása a rendszerváltást követően a demokratikus államrendezkedés egyik legfontosabb alappillére volt. Önállóságuk Alkotmányba és törvénybe foglalt, melyet elvonni és korlátozni nem lehet.

Korábban a tanácsrendszer egészen más alapokon nyugodott, a tanácsok az államigazgatás közép- és helyi szintű szervezeti egységei voltak. A központi irányítás volt a meghatározó, egy közigazgatási alrendszer létezett, az államigazgatás. A szocialista állam alapvető elve a központi akarat feltétlen végrehajtása volt. Az önkormányzatiság és ezzel együtt az autonómia kialakítása és működése fogalmilag kizárt volt.

Ezt az időszakot úgynevezett megyecentrikusság jellemezte, a települési szint nem volt hangsúlyos, ami érthető is, ha végiggondoljuk, hogy a központi akarat végrehajtása középszinten még könnyedén vezérelhető, azonban ugyanez a települési szinten már nem kivitelezhető. Az első tanácstörvény [1950. évi I. törvény (a továbbiakban: I. Tt.)] kialakította az államigazgatás egységes, centralizált rendszerét, amely a központi politikai akarat végrehajtója lett. Az I. Tt. a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) alapján építette fel a szocialista államhatalom helyi szervezetrendszerét. Az Alkotmány szerint:

„Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”

Már maga az Alkotmány is igen széles delegált államigazgatási hatásköröket biztosított a tanácsoknak, amely hatáskör telepítést az I. Tt. fejezte be. Az I. Tt. átalakította az ország addigi

területi beosztását azzal, hogy létrehozta a 19 megyei és a fővárosi tanácsot. Létrehozta a járási tanácsokat, és ez azért tekinthető nívóknak, mert korábban a járások csak igazgatási feladatokat láttak el, igazgatási egységek voltak. Azzal, hogy tanácsot „kaptak”, alapelemei lettek egy hierarchikusan felépített rendszernek.

A második tanács törvénynek (1954. évi X. törvény) fontos feladata volt, hogy meghatározta a tanácsrendszer egyes szerveit. Eszerint a helyi szinten működtek tanács testületek, végrehajtó bizottságok, amelyek az államigazgatás általános hatáskörű szervei voltak, illetve speciális hatáskörű, szakigazgatási szervek.

A harmadik tanács törvény (1971. évi I. törvény) már egyértelműen a tanácsrendszer működésének problémáira reagált, mégpedig olyan módon, hogy fokozatosan kezdte átépíteni a korábban centralizált rendszert.

1971-ben először a járások tanács testületei, majd 1983-ban a járási hivatalok is megszűntek, amely változás a járás mint területi beosztási egység megszűnéséhez vezetett. Ezzel az addig működő területi beosztás átalakult, és a települési szint erősödött.

A helyi önkormányzatok alkotmányos megalapozását az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény végezte el azzal, hogy a törvényalkotó külön fejezetet (IX. fejezet) szentelt nekik. A másik alapvető jogszabály az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.).

A helyi önkormányzatok kialakítása alapvető nemzeti és nemzetközi igény is volt ahhoz, hogy a demokratikus államszervezet létrejöhesse. A korábbi megyeközpontúságból településközpontúság lett, azaz a súlypontok átrendeződtek. A megyei önkormányzat szerepe kiüresedett, az önkormányzati törvény főszereplői a települési önkormányzatok lettek. A megyei és a települési önkormányzatok között hierarchikus kapcsolat nincs, csupán mellérendeltségi viszonyban állnak egymással. A megyei önkormányzatok feladata, hogy a települési önkormányzatok feladatait szükség esetén átvegye, a települési önkormányzatok feladatellátását segítse.

Az Alaptörvény hatálybalépéséig az önkormányzatok alkotmánybéli szabályozása nem változott sokat, lényeges módosításokon nem esett át. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény részben megőrizte a régi szabályozási alapot, részben pedig változtatott azon. A legtöbb, szabályozással kapcsolatos rendelkezést a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénybe foglalták.

A helyi önkormányzatok a lakosság önálló érdekeinek védelmét, feladatait és jogait hivatott védeni.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzatok legfontosabb nemzetközi dokumentuma az Európa Tanács által 1985. október 15-én Strasbourgban elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* (a továbbiakban: Charta). A Magyar Köztársaság a 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki, de már évekkel a kihirdetést megelőzően – a rendszerváltás után – a magyar területi alapon szervezett önkormányzati rendszer a Chartában meghatározott alapelvek mentén épült ki a nemzetközi elvárások alapulvételével.

A Charta meghatározza azokat a minimum elveket, amelyet valamennyi demokratikusan szervezett államnak figyelembe kell vennie az önkormányzati rendszerük kialakításakor. A Charta keretszabályokat határoz meg, amely szabályokat a Chartát ratifikáló államoknak be kell építeniük az önkormányzati rendszer szabályozóiba. Azt is mondhatjuk, hogy a Charta egy olyan egyedülálló nemzetközi dokumentum, amely védi az európai országok helyi autonómiáját.

A Charta 1. cikke a dokumentum elfogadásáról szól.

A 2. cikk a helyi önkormányzás fogalmának alkotmányos és törvényi megalapozását tételezi, mely szerint a helyi önkormányzás alapelvét olyan módon is védeni kell, hogy azt a belső jogalkotásban – és ha lehetséges, az alkotmányban is – el kell ismerni.

A 3. cikk a helyi önkormányzás fogalmát határozza meg keretjelleggel, amikor azt mondja, hogy maga a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azon joga és képessége, hogy a helyi lakosság érdekében a helyi közügyeket saját hatáskörükben szabályozzák és igazgatják. Azt is meghatározza, hogy ezen jogot általános, egyenlő, közvetlen, szabad és titkos választáson megválasztott tanácsok vagy testületek gyakorolják, és amely testületek nekik felelős végrehajtó szervekkel rendelkeznek, és hogy ezek a rendelkezések nem érintik a közvetlen demokrácia egyes fajtáinak vagy az egyéb állampolgári részvétel lehetőségét ott, ahol azt a jogszabály kifejezetten megengedi.

A 4. cikk a helyi önkormányzás terjedelmét határozza meg. Az természetesen nem lehetséges, hogy a Charta valamennyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó feladatot felsorolja, így inkább a jog terjedelmét, kereteit határozza meg, amikor azt mondja, hogy:

- › a helyi önkormányzatok alapvető feladatait, hatásköreit és az azok ellátásához szükséges eszközöket az alkotmánynak vagy törvénynek kell meghatároznia;
- › a helyi önkormányzatok teljes döntési autonómiával rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva a hatásköréből vagy a törvény nem utal más közigazgatási szerv hatáskörébe;
- › a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló szinten kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat jellege, nagysága, hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást tesznek indokolttá;

- › a helyi önkormányzatok hatásköre teljes és kizárólagos: hatáskört elvonni, korlátozni nem lehet, kivéve, ha ezt a törvény lehetővé teszi;
- › ha az önkormányzatokra hatáskört ruháznak át, akkor azon hatásköröket a helyi viszonyokhoz igazítva kell gyakorolniuk;
- › a helyi önkormányzatok véleményét mindig ki kell kérni az őket érintő kérdésekben a tervezési és döntéshozatali eljárás során.

Az 5. cikk az önkormányzatok határainak védelméről szól és arról, hogy a változtatási szándék esetén az érintett közösségekkel való konzultáció vagy népszavazás kötelező lehet.

A 6. cikk a helyi önkormányzatok igazgatási rendszerének önállóságát és forrásait, a 7. cikk a helyi képviselők feladatellátása gyakorlásának feltételeit határozza meg. A két cikk egymással szorosan összefügg, mindkettő középpontjában a feladatellátás áll. A 6. cikk a szervezetrendszer kialakításának önállóságát, a 7. cikk a helyi tisztségviselők, képviselők munkájának elveit írja le.

A 8. cikk a helyi önkormányzatok feletti állami kontroll alapvető szabályait határozza meg, amikor az önkormányzatok feletti állami felügyeletről ír. A kontroll csupán az önkormányzati működés törvényességi és alkotmányossági vizsgálatára irányulhat, továbbá a felügyeletet ellátó szerv beavatkozásának arányban kell állnia a védeni kívánt érdek fontosságával.

A 9. cikk az önkormányzatok pénzügyi forrásainak legfontosabb szabályait tartalmazza. Ezek szerint:

- › az önkormányzatok megfelelő pénzügyi forrásra jogosultak;
- › ezeknek a forrásoknak az alkotmányban és a jogszabályokban meghatározott feladatokkal arányban kell állniuk;
- › a helyi önkormányzatok saját pénzügyi forrásainak legalább egy része helyi adókból és díjbevételekből áll, amelyek mértékét a helyi önkormányzatok maguk határozzák meg;
- › a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapuló pénzügyi rendszerek legyenek elég rugalmasak a feladatok megvalósításához;
- › léteznek pénzügyileg gyengébb és erősebb önkormányzatok, a gyengébb önkormányzatok pénzügyi segítése, kiegyenlítése elvárt;
- › a központi forráselosztás esetén az önkormányzatok véleményét ki kell kérni;
- › az önkormányzati támogatások nem köthetők csupán meghatározott feladatok ellátásához, és a támogatás juttatása nem korlátozhatja az önkormányzatok önálló döntéshozatali jogát;
- › a helyi önkormányzatok a beruházási célú hitelfelvétel érdekében jogosultak a tőkepiacon megjeleneni.

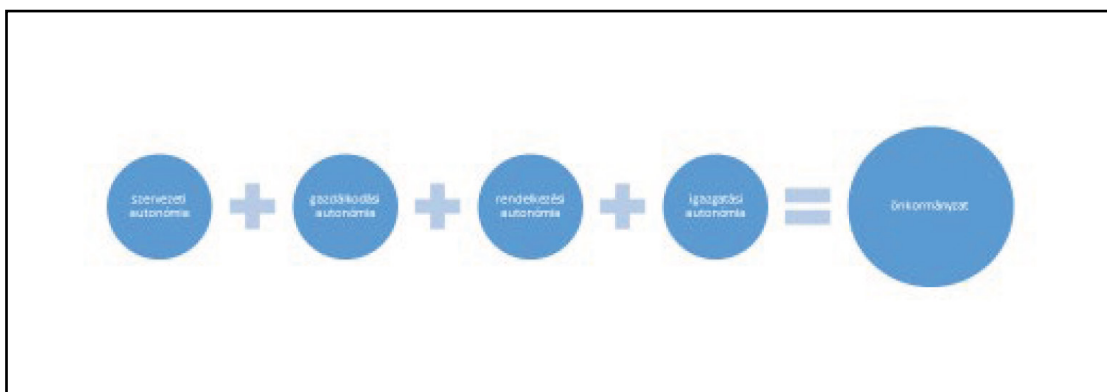
A 10. cikk az önkormányzatok egyesülési jogáról szól, mely szerint a helyi önkormányzatoknak joga van arra, hogy közös feladatellátás érdekében együttműködjenek nemzeti és nemzetközi szinten, törvényi keretek között társuljanak, közös érdekeik védelme céljából szövetség tagjai legyenek.

Végül a 11. cikk a helyi önkormányzás jogi védelmét tisztázza, amikor azt írja, hogy az önkormányzatoknak joga van jogorvoslatot igénybe venni a hatáskörük gyakorlása és az önkormányzati elvek tiszteletben tartása érdekében. Ezt a kötelezést pedig Alkotmányban vagy törvényben kell szentesíteni.

2. FEJEZET: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYJOGI ALAPJAI, A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG FOGALMA

Azért, hogy a helyi önkormányzatokat mind térben, mind időben el tudjuk helyezni, szükség van egy egyszerű vázlatra az önkormányzatok rendszerét illetően.

Az önkormányzat fogalma – függetlenül annak fajtájától – minden esetben feltételez valamilyenfajta önállóságot, autonómiát. Ez az autonómia szervezeti, gazdálkodási, igazgatási önállóságot, függetlenséget is magában foglal. Az önállóság vagy egy területi alapú szerveződés, vagy egy feladat ellátására létrehozott szervezet működéséhez kapcsolódik.



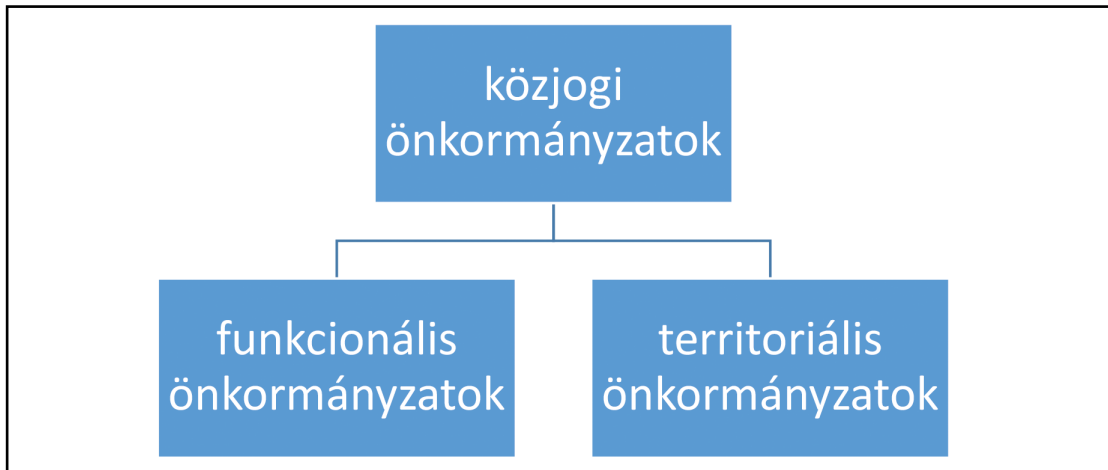
1. ábra: Az önkormányzat összetevői

Az, hogy az önkormányzatokhoz kapcsolt autonómia csupán fogalmi szinten vagy pedig ténylegesen és hatékonyan érvényesül-e, mindig az adott állam saját jellemzője, de azt azért ki lehet jelenteni, hogy a modern, demokratikus államokkal szemben alapvető elvárás az önkormányzatok működésének védelme, biztosítása.

2.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

Szabályozási alap

A helyi önkormányzatok a közjogi önkormányzatok egyik fajtája. A másik közjogi önkormányzati típus a funkcionális önkormányzatok, köztestületek csoportja. A funkcionális önkormányzatokról a harmadik fejezetben részletesebben írunk még.



2. ábra: A közjogi önkormányzatok fajtái

Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányjogi megalapozását megfelelően el tudjuk végezni, először vizsgáljuk meg a helyi önkormányzatok alapvető jellemzőit.

- › A helyi önkormányzatok **territoriális alapon szervezettek**, az önkormányzatok alanya a helyi lakosság, az azonos területen élők közössége.
- › A helyi önkormányzatok a **magyar közigazgatási rendszer egyik alrendszerét** képezik az államigazgatási alrendszer mellett. Alapvető jellemzőjük az alkotmányos szinten védett autonómia, amely önállóságot korlátozni csak törvényben meghatározott módon lehet.
- › A helyi önkormányzatok a területükön élő választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jog közvetlen érvényesülésének útján, a **helyhatósági választások útján jönnek létre**.
- › A helyi önkormányzatok **joga és kötelessége**, hogy a helyi közügynek minősülő valamennyi helyi feladatot ellássák, amelyet a törvényalkotó a hatáskörükbe utal.

A fejezet következő részében már a magyar helyi önkormányzatok alkotmányos tételezését, a magyar szabályozás vizsgálatát végezzük el.

Ahogy arról korábban már volt szó, a magyar demokratikus önkormányzati rendszer kialakulásának felidézéséhez nem kell túl messzire visszanyúlnunk.

A területi alapon szervezett demokratikus önkormányzatok a rendszerváltás idején jöttek létre. A szabályozás legfontosabb jogszabályai az Ötv. és az Alkotmány. A szabályozási alapot pedig a Charta nyújtotta.

A helyi önkormányzás fogalmát nem egy jogszabályban találhatjuk meg, hanem az önkormányzatokat szabályozó jogforrások közül több is meghatározza a fogalmat.

Ahogy írtuk, a szabályozás alapját a Charta nyújtotta. A magyar helyi önkormányzati rendszer kialakításánál alapvető szabályként kellett figyelembe venni tehát, hogy *„a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”*

A Charta tehát abból indul ki, hogy a helyi önkormányzás tulajdonképpen a helyi önkormányzatok fogalmi alapja, azt a képességét jelöli az autonómiával ellátott szervezetnek, mely képesség a helyi lakosság érdekében végzett tevékenység.

2.1.1. ALKOTMÁNY

Az Alkotmány 1989. október 23-tól egészen az Alaptörvény 2012-es hatálybalépéséig a IX. fejezetben szabályozta a helyi önkormányzatokat, azok alapvető szabályait.

A fejezet tartalmazta a helyi önkormányzás fogalmát, amely szerint a helyi önkormányzás-hoz való jog egy kollektív alapjog. Más szóval az önkormányzati alapjogok „anyajoga”. Ezt az Alkotmánybíróság határozataiban is kifejtette.¹

Míg a kollektív jog alanya a helyi választópolgárok közössége, addig az alapjogok alanya a képviselőtestület. A jogok egyenlők, de a kötelezettségek eltérőek lehetnek. Az eltérés az önkormányzat fajtáján (települési, területi) és méretén múlik. Nagyon fontos, garanciális szabály, hogy az önkormányzatok működésük, azaz a hatáskörük jogszerű gyakorlása során az Alkotmányban tételezett módon bírósági védelemben részesülnek, illetve a jogaik védelme érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak.

A helyi önkormányzás lényege:

- › a helyi közügyek önálló, demokratikus intézése,
- › valamint a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

Lényegében az Alkotmány is azt mondja, amit a Charta tételez, azaz a közhatalom és a közügyek demokratikus intézése a legfontosabb feladat.

¹ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, 22/1993. (IV. 2.) AB határozat.

Nézzük a helyi önkormányzatok alkotmányban szabályozott alapvető jogait!

A kollektív jogokból eredő alapvető jogok közül az önkormányzati működés egyik alapja, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közügyekben önállóan járnak el, helyi közügyekben önállóan szabályoznak és igazgatnak. Adódik a kérdés, hogy mi is az a helyi közügy?

A helyi közügy:

- › a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása,
- › a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása és
- › a személyi és anyagi feltételek helyi megteremtéséhez kapcsolódik.

Nagyon fontos következtetés az eddig leírtakkal kapcsolatban, hogy a korábbi Alkotmányunk és az Ötv. szabályai alapján az államigazgatás szervrendszere „elszigetelten” működött a helyi önkormányzatok szervrendszerétől, annak működésére, szervezeti és igazgatási struktúrájára befolyása nem volt. Ez azt is jelentette, hogy az önkormányzatok működéséből eredő gyakorlati problémák: a hatékonyság hiányának és a feladatvégzések hibáinak kiküszöbölésére lehetősége nem volt, tekintettel az önkormányzati szervrendszer gyenge kontrolljára, a törvényességi ellenőrzésre. Ennek keretében a Kormány a területi államigazgatási szerveken keresztül csupán a törvényeknek és az Alkotmánynak való megfelelést vizsgálhatta egy-egy önkormányzati norma vagy eljárás során.

2.1.2. ALAPTÖRVÉNY

A jelenleg hatályos Alaptörvényben a helyi önkormányzatok szabályozása változások ment keresztül.

1. Nagyon fontos változás, hogy az **Alaptörvény nem ír önkormányzáshoz való jogról mint kollektív alapjogról**, az „anyajogról”.
2. A korábban ebből az „anyajogból” levezetett **alapjogokat feladat- és hatásköröként határozza meg**. Az elnevezés mögött azonban jelentős **védelmi háttér áll**, hiszen az önkormányzatok feladat- és hatáskörei a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Möt.) meghatározottak szerint **alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesülnek**.
3. Harmadik és igen lényeges változás, hogy a törvényességi ellenőrzést mint önkormányzatok feletti kontrollt **törvényességi felügyeletre szigorította**, amely változás egyértelműen a korábbi „befolyásnélküliséget” volt hivatott megszüntetni.

A helyi önkormányzást úgy is meghatározhatjuk az eddig tanultak alapján mint a **választópolgárok közösségét** – a helyi közhatalom gyakorlása során, a helyi közfeladatok ellátása érdekében, a **helyi érdekek figyelembevételével** – megillető kollektív jogot.

A meghatározásunk alapvető elemei:

- › a helyi demokrácia és a helyi közhatalom;
- › a helyi közügyek, közfeladatok;
- › a kollektív jog (és kötelezettség).

Az önkormányzáshoz való jog érvényesítése kétféle módon tud megvalósulni:

- › közvetlen és
- › közvetett demokrácia útján.

A közvetlen és közvetett demokrácia megvalósulásának alapvető szabályait a tananyag III. moduljában ismertetjük, de annyit előrebocsátunk, hogy a közvetett demokrácia a demokratikusan választott képviselő-testület útján érvényesül, míg a közvetlen demokrácia szűken értelmezve a helyi népszavazáson, tágan értelmezve a helyi népi kezdeményezésen és a helyhatósági választásokon való részvétellel valósul meg.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatot az ellátott feladat oldaláról határozza meg:

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”²

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos részletszabályokat az Alaptörvény nem tartalmazza, hanem azok ismertetését sarkalatos törvényben (Mötv.) való szabályozásra utalja.

A feladat- és hatáskörök alatt jelen fejezetben a korábban alapjogként ismert csoportokat ismertetjük.

A hatályos Alaptörvényünk szerint:

„32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot;

b) határozatot hoz;

c) önállóan igazgat;

d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

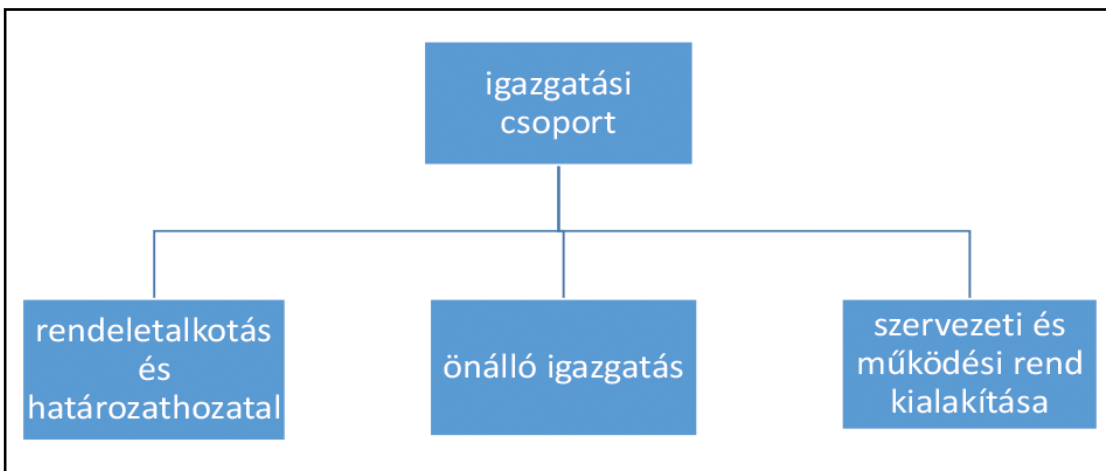
f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

² Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.”

A könnyebb érthetőség kedvéért az Alaptörvény által meghatározott feladat- és hatásköröket – ahol lehet – csoportokba rendezve magyarázzuk.

Igazgatási csoport



3. ábra: Az igazgatási csoport összetevői

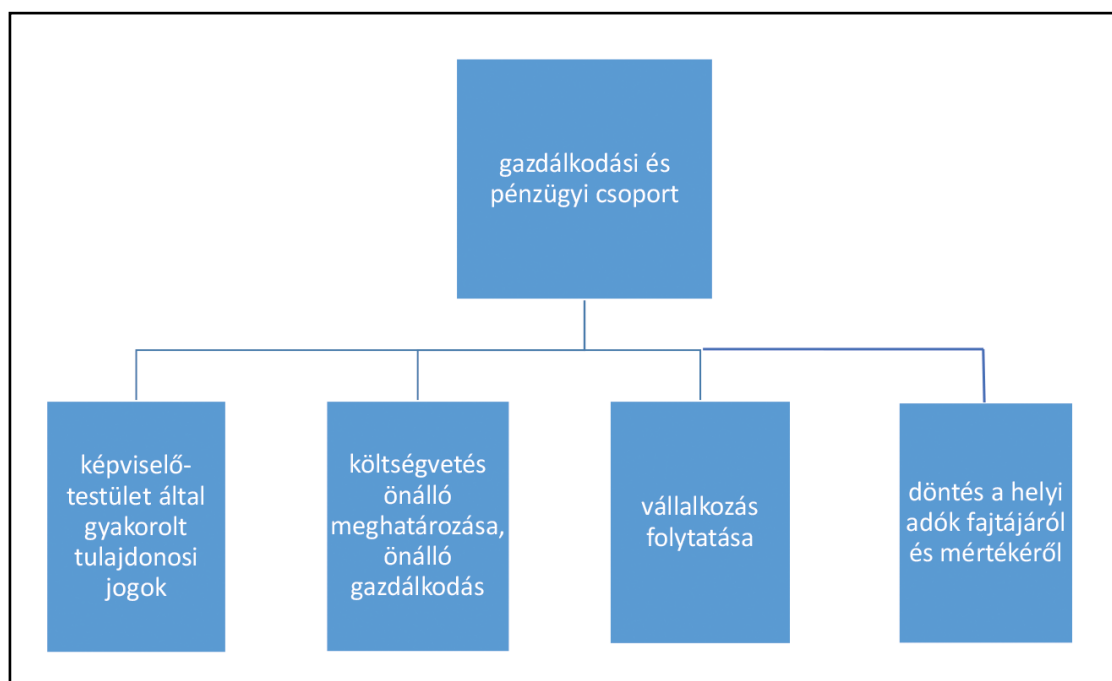
A helyi önkormányzat jogosult az Alaptörvényből eredő jogán a helyi közügyek intézésére, önálló igazgatásra, amelynek során rendeletet, azaz jogszabályt alkothat. Különösen jelentős ez a jogosultság, tekintettel arra, hogy ez a jogszabályalkotó hatáskör eredeti és nem származékos. Eredeti, mert közvetlenül az Alaptörvényből ered a felhatalmazás, és mert annak tartalmát a helyi közügyek, feladatok és a helyi lakosság érdekei alakítják. Az önálló igazgatás során nem csupán jogszabályt alkothat, hanem határozatot is hozhat az önkormányzat.

Az önálló igazgatás természetesen nem csupán normaalkotás, hanem azt megelőzően a hatáskörükbe tartozó ügyekben való önálló eljárást is.

Az önálló igazgatási szervezet alapvető pillére, hogy önállóan alkotja meg a törvény keretei között a szervezeti és működési rendjét, melynek alapján majd az eljárásokat lefolytatja, és a döntéseket meghozza.

Az önálló igazgatási jog az önkormányzás lényegi eleme, hiszen a helyi közügyekben való önálló eljárás kialakítása, lefolytatása, döntés meghozatala azt jelenti, hogy ezekben a jogkörökben az önkormányzat nem utasítható.

Gazdálkodási – pénzügyi csoport



4. ábra: A gazdálkodási – pénzügyi csoport összetevői

Az önállóság nem csupán igazgatási önállóság, hanem annak alapvető feltétele a **gazdálkodási autonómia** is. Ezt a jogalkotó az Alaptörvény több rendelkezésével biztosítja az önkormányzatoknak.

Elsőként, amikor leírja, hogy az önkormányzatok képviselő-testülete jogosult az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat gyakorolni.

Ebből a rendelkezésből két dologra lehet következtetni: az egyik, hogy létezik önkormányzati tulajdon, a másik pedig, hogy a tulajdonosi jogok a képviselő-testületet illetik meg mint

legfőbb döntéshozó szervet. Azaz, az amúgy köztulajdon részét képező³ önkormányzati tulajdonnal való gazdálkodásba beleszólása sem a Kormánynak, sem egyéb szervnek nincsen, a polgári jog szabályai szerinti tulajdonosi jogok teljes egészében a választópolgárok által demokratikusan választott szervet illetik meg.

A gazdálkodási-pénzügyi csoport második eleme, hogy az **önkormányzat önállóan határozza meg a költségvetését, a vagyonával önállóan gazdálkodik**. Természetesen a gazdálkodási önállóság ezen fajtája is a vonatkozó törvények rendelkezéseinek betartásával érvényesül. Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része. A helyi önkormányzatok vagyonát a tulajdona és a vagyoni értékű jogai adják. Ezeknek elsődleges célja a helyi közügyek, az önkormányzati feladatok megfelelő szintű ellátása. Ennek okán a **tulajdont elvonni, a költségvetés alakításába beleszólni nem lehet**. A vagyon (**forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes**) törzsvagyonból és **szabadon felhasználható (forgalomképes) üzleti vagyonból áll**. A törzsvagyon a kötelező feladatok ellátását szolgálja, míg az önkormányzati vagyon ezen kívül eső részének felhasználása szabadabb. Az önkormányzatok saját vagyona, ahogy írtuk, a helyi feladatok ellátását biztosítja, így érthető jogalkotói kötelezés, hogy amennyiben a törvény kötelezően ellátandó külön feladatot ró az önkormányzatra, akkor annak elvégzésére megfelelő összegben támogatást is kell nyújtania.

Az önkormányzat mint jogi személy az önálló gazdálkodás során **vállalkozhat** – a vállalkozásnak azonban van néhány **korlátja**. Ezek a korlátok arra szolgálnak, hogy az önkormányzat legfontosabb feladata, a helyi közügyek biztosítása ne kerülhessen veszélybe, a helyi lakosság érdekei ne sérülhessenek.

Korlátok:

- › a vállalkozás folytatása **nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását**,
- › vállalkozni a törzsvagyon terhére **nem lehet**, csupán az erre felhasználható vagyont lehet a vállalkozásra költeni,
- › az önkormányzatot a vállalkozásért a felelőssége csupán a bevitt vagyon mértékéig terheli, azaz **felelőssége minden esetben csak korlátozott lehet**.

Ennek a csoportnak a következő eleme, hogy az önkormányzat **önállóan határozhatja meg a helyi adók fajtáját és mértékét**. Az adók megállapításának hatásköre azért kiemelkedően fontos, mert az önkormányzati önállóság egyik alapvető feltétele a saját források megállapításának joga, ezen belül pedig az adók fajtájának és mértékének önkormányzat általi megállapítása. A jogkör megoszlik az Országgyűlés és az önkormányzatok között, tekintettel arra, hogy az önkormányzat a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény keretei között állapítja meg a helyi adók fajtáját és mértékét, de az érdemi adóívetés joga egyértelműen a helyi önkor-

³ Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés.

mányzatot illeti meg. Itt jegyeznénk meg, hogy az önálló források megállapítása azért különösen jelentős, mert a saját források léte jelenti a kötelező feladatok ellátásának feltételét.

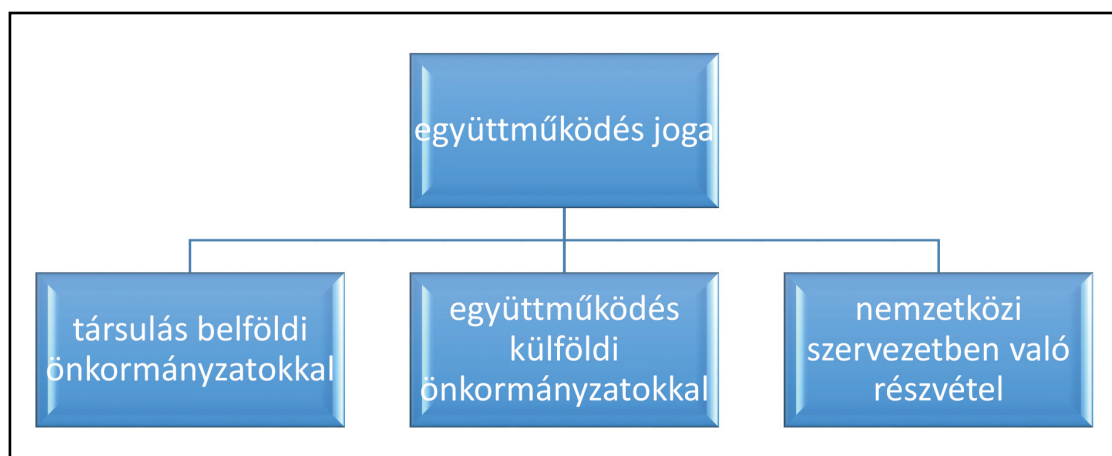
Önkormányzati jelkép alkotása, helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása

Ez a jogosultság azért nagyon fontos, mert az önkormányzathoz tartozás, az adott területen élő emberek egységének, „szövetségének” tudatát alapozza meg, segíti elő. Egyike a legrégibbi jogosultságoknak

Petíciós jog

Az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy az önkormányzat „a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat”⁴. Eszerint az önkormányzatnak joga van az adott ügyben hatáskörrel rendelkező szervvel kapcsolatba lépni, amely kapcsolatfelvétel jelenthet döntéskezdeményezést, tájékoztatáskérést és véleménynyilvánítást is. Úgy is mondhatjuk, hogy az önkormányzat sajátos panaszjog alanya.⁵

Együttműködés joga



5. ábra: Az együttműködés fajtái

Végül az Alaptörvény külön szól az önkormányzatokat megillető együttműködés jogáról. Ezen jogot a Charta is deklarálta, tekintettel az önkormányzati feladatellátás és az arra jellemző hatékonyság elősegítése érdekében. Eszerint a helyi önkormányzatok együttműködése lehet belföldi vagy nemzetközi. Az önkormányzatok társulhatnak egymással belföldön,

4 Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés j) pont.

5 Patyi András – Varga Zs. András (2012): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs., 319.

illetve együttműködhetnek más országok önkormányzatával, valamint részt vehetnek nemzetközi szervezetben is. Az együttműködés a régi szabályozás szerint opció volt, de a jelenleg hatályos Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése bevezette a kötelező társulások fogalmát is, mellyel a későbbiekben még foglalkozunk.

2.1.3. ÖTV. – MÖTV.

Mielőtt megvizsgálánk, hogy a jelenleg hatályos önkormányzati törvény hogyan határozza meg az önkormányzathoz való jog fogalmát, meg kell néznünk, hogy a korábbi önkormányzati törvény (a továbbiakban: az Ötv.) mit mondott a fogalomról.

Az Ötv. egy, a megalkotásakor nagyon modern, újszerű, demokratikus törvénynek minősült, amely európai színvonalú önkormányzati szervrendszert épített ki a „rendszerátcélok” Magyarországon. Az Ötv. preambuluma szerint az önkormányzathoz való jog a választópolgárok közösségét megillető jog, amely jogot közvetlenül, illetve a választott helyi önkormányzat útján, önállóan gyakorolják a helyi érdekű közügyek demokratikus intézése során.

A korábbi önkormányzati törvényünk az önkormányzatok szervezeti, igazgatási, eljárási önállóságának megvalósítója volt.

A jelenleg hatályos önkormányzati törvény a Möt.

Az Möt. preambulumban határozza meg az önkormányzathoz való jogot, amikor azt mondja, hogy: „az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát.” Ez a mondat különösebb magyarázattal még nem szolgál arra, hogy mi is valójában az önkormányzathoz való jog – ennek tartalma a törvény későbbi passzusáiból és rendelkezéseiből válik érthetővé.

Az Alapvető rendelkezésekben a törvényalkotó egy kissé elvont magyarázattal szolgál arra, hogy valójában a helyi önkormányzás, mint közösséget megillető jog, tartalma szerint mit is jelent.

„2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

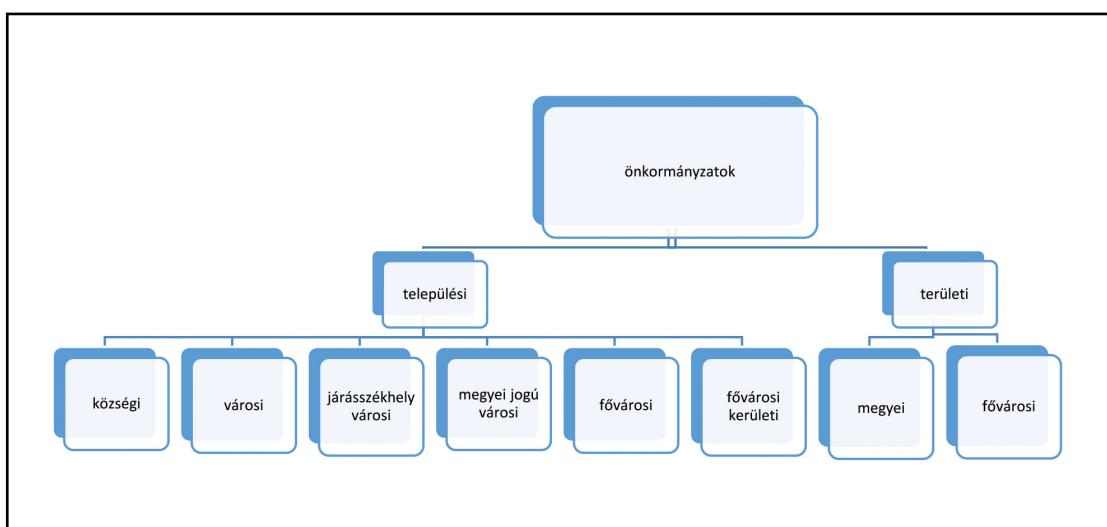
(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

A definíció alapján négy fogalom szorul magyarázatra:

- › az önkormányzat fajtái,
- › alkotó együttműködés,
- › helyi közügy,
- › helyi közakarat.

Helyi önkormányzatok fajtái

A törvény definíciója alapján megállapíthatjuk, hogy a helyi önkormányzatoknak két fajtáját tudjuk elkülöníteni: a települési és a területi önkormányzatokat. A települési önkormányzatok a községi, városi, megyei jogú városi, járásszékhely városi, fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzat, míg a területi a megyei és a fővárosi önkormányzat. Ebből látható, hogy a fővárosi önkormányzat jogi státusza továbbra is kettős, tekintettel arra, hogy a települési és a területi önkormányzatok között is szerepel.



6. ábra: Az önkormányzatok fajtái

Alkotó együttműködés

Ahogy azt a Charta és az Alaptörvényünk is leírja, majd az Möt.v. részletezi, a helyi önkormányzatok alkalmasak, jogosultak és – az új szabályozás szerint – egyes esetekben kötelezettek bizonyos együttműködés létrehozására. Ez az együttműködés jelenthet egymással való társulást belföldön és nemzetközi szinten egyaránt, valamint különböző szervezetekben való részvételt is. Az alkotó együttműködés azonban nem csupán az együttműködés szervezeti jellegét jelenti, hanem a helyi választópolgárok, a helyi lakosság közös döntéseit, a helyi közügyek, közfeladatok kidolgozását, megvalósításának megszervezését. **Kapcsolódó fogalom a közvetett és a közvetlen demokrácia is, tekintettel arra, hogy a közfeladatok ellátásának és ezzel együtt a helyi demokrácia fenntartásának eszközei közvetlenül és közvetetten is érvényre juthatnak.**

Helyi közügy – helyi közakarat

A helyi közügyek és közfeladatok köre nagyon változatos, az adott település és önkormányzat fajtájának függvénye.

Ahogy azt már korábban is leírtuk, helyi közügynek minősül a lakosság helyi közfeladatokkal való ellátása, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása, valamint ezek személyi, szervei és anyagi feltételeinek megteremtése.⁶ Érthetően más egy települési önkormányzat és egy területi (megyei) önkormányzat kötelezően ellátandó „feladatlistája”, de szintén nem hasonlítható össze egy községi vagy egy megyei jogú városi önkormányzat ellátandó feladatainak köre. A legfontosabb, úgymond kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokat az Möt.v. meghatározza, de a felsorolás nem taxatív, az ellátandó feladatok fajtája és módja igen változatos lehet.

„11. § (1) A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.”

A helyi közakarat a helyi közügy megvalósulásával szervesen összefüggő fogalom, tekintettel arra, hogy a helyi közügy a helyi lakosság igényeinek, akaratának figyelembevételével, azok fizikális megvalósításának, kielégítésének útján valósul meg.

⁶ Patyi András – Varga Zs. András (2012): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs. 310.

3. FEJEZET: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLLAMSZERVEZETI ELHELYEZÉSE, A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZÉSI ELVEI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DECENTRALIZÁCIÓRA

Jelen, harmadik fejezetben a korábbi fejezetek elméleti és jogszabályi alapozása után eljutunk az önkormányzatok államszervezeti elhelyezéséig.

Amit eddig tudunk:

- › nemzetközi elvárások a helyi önkormányzati rendszer kialakításával szemben,
- › történeti háttér rövid vizsgálata az önkormányzati rendszer rendszerváltáskori kialakításának idején,
- › a helyi önkormányzatok Alkotmányos alapjainak ismerete,
- › a helyi önkormányzás fogalmának ismerete,
- › a helyi önkormányzatok fogalmi elemeinek megismerése a törvényszövegeken keresztül.

Ebben a fejezetben az „alapozást” követően a jelenleg hatályos és vonatkozó szabályokon keresztül megvizsgáljuk a helyi önkormányzatok államszervezeti elhelyezését, a közigazgatási szervrendszerben ható szervezési elveket, külön vizsgálva a decentralizációt mint szervezési elvet.

Amit vizsgálnunk kell:

Erre azért van szükség, hogy mielőtt a helyi önkormányzatok szervrendszerének elhelyezését vizsgáljuk, képet kapjunk a „szervezeti háttérrel”.

1. Mi az, hogy közigazgatási szervrendszer?
2. Milyen alapvető jellemzői vannak a szervrendszernek?
3. Milyen szervezési elvek ismertek a közigazgatásban?

Nézzük egyenként!

Mi az, hogy közigazgatási szervrendszer?

Bármilyen rendszerszerű működést egy elemekből, szervekből álló egység tud kifejtetni, mégpedig oly módon, hogy az egyes elemek között bizonyosfajta működési elvek, úgynevezett szervezési elvek dolgoznak. Attól függően, hogy milyen rendszerről van szó, a szervezési elvek igen változatos képet mutathatnak.

A közigazgatási szervrendszer szűkebb és tágabb értelemben vizsgálható.

A szűkebb értelemben vett közigazgatási szervrendszer részei

- › az államigazgatási szervek és
- › a helyi önkormányzatok.

Tágabb értelemben véve azonban a közigazgatási szervrendszer részese minden olyan szerv vagy jogalany is, amely részt vesz közigazgatási feladatok megvalósításában, hatáskörök gyakorlásában, és a közigazgatás valamely szervéhez szervezeti kapcsolat fűzi.⁷ Ennek alapján a közigazgatási szervrendszer részét képezik a paraadminisztratív testületek.⁸

Milyen alapvető jellemzői vannak a közigazgatási szervrendszernek?

Most úgy kell továbbhaladnunk a közigazgatási szervrendszer vizsgálatának részletezésekor, hogy az abban ható, ismert, rá jellemző elveket gyűjtjük össze.

A közigazgatás a végrehajtó hatalom részeként, külön szervezetrendszer által végzi a közfeladatok ellátását. A közfeladat a köz érdekében végzett feladatot jelenti, amely lehet országos (állami) vagy lehet helyi közfeladat, amely az adott területen élő személyek érdekeit szolgálja. Az állami feladatokkal most nem foglalkozunk, a helyi közfeladatok vizsgálatát pedig a következő modulban végezzük el.

Ahogy a kibocsátott normáknak is érvényességi feltételeknek kell megfelelniük, úgy a rendszert építő és abban működő szerveknek meg kell felelnie bizonyos kritériumoknak ahhoz, hogy érvényesen működhessenek.

Alapvető fontosságú, hogy a közigazgatási szerveket az arra feljogosított szervek, a jogszabályokban meghatározott módon, eljárási rendben hozzanak létre. A szervek létrehozásának egyes esetei igen változatos képet mutatnak.

Fontos kritérium, hogy a közigazgatási szervrendszert alkotó szerveknek meg kell felelniük a normatív kritériumoknak a működésük során is, azaz a rájuk vonatkozó jogszabályi előírásokban foglalt rendelkezéseket a feladataik ellátása, a hatáskörük gyakorlása során is be kell tartaniuk.

Milyen szervezési elvek ismertek a közigazgatásban?

Ha van egy szervrendszer és van egy feladat, amelyet ennek a szervrendszernek el kell végeznie, akkor a következő kérdés úgy szól: hogyan? Azaz hogyan, milyen elvek mentén kell elvégeznie az adott feladatot az adott közigazgatási szervnek? Erre a kérdésre adnak választ a szervezési elvek.

7 Patyi András – Varga Zs. András (2012): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs. 257.

8 Lőrincz Lajos (2005): A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC, Budapest. 254.

A közigazgatási feladatok ellátása a közigazgatási rendszer egészét terheli⁹, de annak megvalósítása jelentős eltérést mutathat az államberendezkedéstől függően. Hazánkban a közigazgatási feladatok ellátásának elsődleges felelőse a Kormány, de a feladatok teljesítésének munka- és hatalommegosztása jól szabályozott és változatos képet tükröz.

A közigazgatási szervezeten belül három elkülöníthető szervezési elvet ismerünk.

1. centralizáció,
2. dekoncentráció,
3. decentralizáció.

3.1. CENTRALIZÁCIÓ

A centralizációt a központosítás fogalma tudná legjobban helyettesíteni. Érvényesülési területe elsősorban az államigazgatási szektor, azon belül is a központi államigazgatási szervek köre. Szoros működési kontroll, utasítási rendszer érvényesülése jellemzi. A központi akarat megvalósítása ezen szervezési elven keresztül a leghatékonyabb. Az irányítás és a hierarchikus szervezeti berendezkedés jellemzi.

Példa: Kormány és saját szerveinek kapcsolata.

3.2. DEKONCENTRÁCIÓ

A centralizációnak nem ellentéte, sokkal inkább alfajtája a dekoncentráció. Ennek a szervezési elvnek lényege a feladatmegosztás, amely a központi igazgatást végző szerv és az alsóbb fokú szervek (vertikális dekoncentráció) vagy az azonos szinten elhelyezkedők (horizontális decentralizáció) között valósul meg. A decentralizáció elsősorban területi okok miatt alkalmazandó, melynek során a végrehajtás hatásköre egy bizonyosfajta, de erősen korlátozott önállósággal rendelkező szervet illet meg. A feladat elvégzése a központi igazgatási hatalom által kinevezett, delegált szerv dolga, miközben a központi akarat érvényesülése alapvető, mely leggyakrabban az irányítási jogkörön mint hierarchikus igazgatási elven keresztül valósul meg. Az irányítás többek között utasítási jogban, aktus-felülvizsgálati jogban valósul meg.

Példa: Kormány és a területi államigazgatási szervek kapcsolata.

⁹ Patyi András – Varga Zs. András (2012): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs. 261.

3.3. DECENTRALIZÁCIÓ

A centralizáció és a dekoncentráció mellett a harmadik szervezési elv a decentralizáció. Míg a dekoncentrációt a centralizáció egyik fajtájaként határoztuk meg, addig a decentralizáció nagyban különbözik az előző két fogalomtól. Ennek legfőbb oka, hogy a decentralizáció esetén éppen arról van szó, hogy a közigazgatási feladatok megosztásában, a közigazgatás megszerzésében egy olyan feladatmegosztás valósul meg, amelynek során feladatokat a központi szervek mellett a törvény által védett önállósággal felruházott jogi szervek is ellátnak.

Amennyiben a decentralizációt úgy fogjuk fel, mint a centralizáció ellentétét, akkor arra juthatunk, hogy a decentralizált szervek tulajdonképpen a helyi önkormányzatok. Az állítás helyes akkor, ha a szűken értelmezett decentralizációról beszélünk. Hiszen gondoljunk csak bele:

A központi közigazgatás, az államigazgatás mellett a helyi önkormányzatok a törvényben védett önállósággal látják el a helyi közügyeket, illetve végzik azokat a feladatokat, amelyeket a törvény meghatároz számukra. Az önállóság az Alaptörvényből és a sarkalatos törvényből ered, és garanciális védelem alatt áll. A területileg szervezett önálló közigazgatási feladatmegosztás az úgynevezett területiális decentralizáció.

A decentralizációnak azonban nem csak szűken értelmezett olvasata van. Vannak esetek, amikor a feladatmegosztás nem a földrajzi elhelyezkedéshez, a földrajzi felosztáshoz, hanem a személyi és a jogügyleti alapon szerveződő jogi személyekhez igazodik.

Ezt hívjuk funkcionális decentralizációnak. Ennek a legjellemzőbb megjelenési formái a magyar közigazgatási rendszerben a köztestületek, a köztestületi önkormányzatok. A köztestületekre jellemző, hogy törvény által jönnek létre, törvény által meghatározott célra és időre. Közhatalommal rendelkeznek, és bizonyos tevékenységeket csak a köztestülethez való csatlakozás esetén lehet gyakorolni. Köztestületek például: gazdasági, kereskedelmi, szakmai kamarák, a Magyar Tudományos Akadémia.

A lényeg röviden:

A decentralizáció

- › Szervezési elv.
- › A közigazgatási feladatmegosztás során érvényesül.
- › A közigazgatási feladatokat a központi szervek mellett jogi személyekre telepítik.
- › Ezek a szervek törvény által védett önállósággal rendelkeznek a feladatellátás során.
- › Két fajtája van: területiális és funkcionális decentralizáció:
 - › területiális decentralizáció – helyi önkormányzatok,
 - › funkcionális decentralizáció – köztestületek.

II. MODUL

A szakanyag második moduljában a helyi önkormányzatok feladatellátásának szerkezetét, annak lényeges szabályait fogjuk vizsgálni.

1. FEJEZET: AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK RENDSZERE

Magyarország egy kis unitárius ország. Ennek jelentése, hogy az országunkban az Alkotmány (Alaptörvény) és a törvények egy egységes rendszert alkotnak, nincsenek különböző, egymástól elválasztott, külön igazgatási rendszerrel bíró területek. Az állam lakosságára ugyanazok a szabályok vonatkoznak. Az állam egységes és oszthatatlan. Az unitárius államok közé tartozik még például Franciaország, Románia.

Magyarország tehát az unitárius államtípusba tartozó, demokratikusan szervezett állam, amelynek feladatellátása, a közfeladatok ellátása hatékonyan szervezett rendszerben valósul meg.

Ahogy azt korábban már vizsgáltuk, a közigazgatási szervrendszer alapvető szektorai az államigazgatási és a helyi önkormányzati szektorok, amelyek között az állami feladatmegosztás egy jól meghatározott rendszer szerint működik.

Mielőtt rátérnénk a hatályos szabályozásra, egy elméleti alapvetést kell végeznünk.

Közügy fogalma

Az Alaptörvény szerint:

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”¹⁰

Ebből a definícióból magyarázatot a helyi közügy kifejezés és a helyi közhatalom igényel. A helyi közügy, ahogyan azt már fentebb meghatároztuk, három alapvető összetevőt tartalmaz:

- › lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását,
- › a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlását,
- › valamint ezek személyi, szervi és anyagi feltételeinek megteremtését.

¹⁰ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

A helyi közügyeket a helyi önkormányzatok maguk szervezik, intézik, tekintettel arra, hogy a helyi viszonyokat, sajátosságokat, szokásokat ismerő lakosságnál hatékonyabban senki nem tudja megszervezni és kialakítani a helyi közfeladatok ellátásának rendszerét.

A feladatellátás értelmezésének modelljei

Az önkormányzati feladatellátást két módon lehet csoportosítani:

- › monista
- › dualista

rendszer szerint.

Most néhány mondatban vizsgáljuk meg, hogy mit jelentenek ezek a modellek!

Monista rendszer

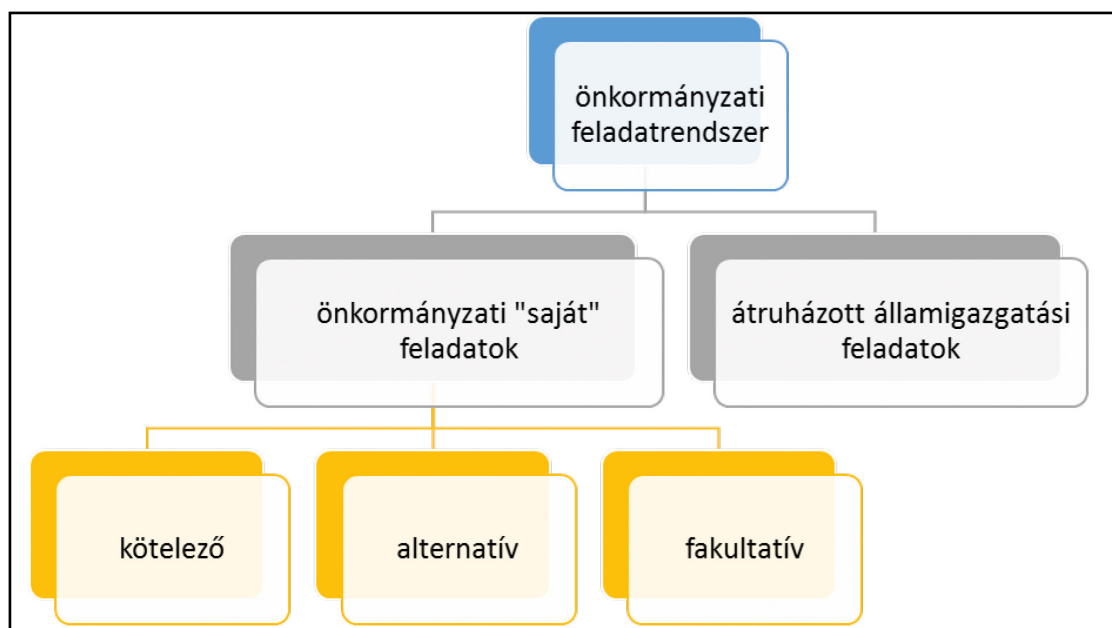
A monista rendszer lényege, hogy nem tesz különbséget aközött, hogy a helyi autonómia milyen típusú feladatot lát el: az államigazgatási szervtől átvett feladat-e vagy a helyi önkormányzati helyi közfeladat-e. Azaz az ellátott feladatokat egységes egészként kezeli, a helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat igazgatási egység alapján önkormányzati jellegűnek tekinti. Erre a rendszerre példát az angolszász jogrendű államokban találunk.

Dualista rendszer

Erre a modellre jellemző, hogy egymástól élesen elkülöníti a helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat attól függően, hogy önkormányzati vagy államigazgatási szervtől átvett feladatról van-e szó. Ez a modell a kontinentális országokban jellemző, így Magyarországon is ez a típus épült ki a rendszerváltást követően.

A rövid elméleti bevezetést követően térjünk rá a magyar önkormányzati feladatellátás rendszerének bemutatására!

A helyi önkormányzatok feladatellátását egy ábrával szemléltetjük.



7. ábra: A helyi önkormányzatok feladatellátása

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek rendszere az új önkormányzati törvény (Mötv.) megszületésével jelentős változásokon ment át a korábbi törvény (Ötv.) szabályaihoz képest.

Az ábra vizsgálatát úgy végezzük el, hogy valamennyi részét külön magyarázzuk.

Az önkormányzati feladatrendszer

Az önkormányzati feladatok legnagyobb részét a tananyagban már többször említett helyi közügyek teszik ki. A helyi közfeladatok mellett a helyi önkormányzatok elláthatnak államigazgatási feladatokat is, amelyeket jogszabály delegál nekik.

Önkormányzati „saját” feladatok

A helyi önkormányzatok saját feladatainak felsorolását nem találhatjuk meg a legfontosabb jogszabályainkban, a törvény (Mötv.) csupán egy nyílt felsorolást alkalmaz, melynek oka, hogy a tételes hatáskör-telepítés nem az Mötv. dolga.

Korábbi szabályozás szerint:

A korábbi törvényünk a helyi közügyek közé sorolható közigazgatási feladatokat önkormányzati feladatnak tekintette¹¹.

Az Ötv. élesen elkülönítette a helyi közügy körébe eső önkormányzati feladatokat és a helyi közügy körén kívül eső átruházott államigazgatási feladatokat. Az önkormányzati feladatokon belül csak kötelező és önként vállalt feladatok között tettek különbséget.¹²

Kötelező önkormányzati feladatok

A jelenleg hatályos törvény úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladatait törvény állapítja meg. Ennek a szabálynak az alapja már az Alaptörvényben is megjelenik¹³:

„A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat meg.”

A kötelező feladatok taxatív felsorolása azért hiányzik a törvényből, mert a jogalkotó a differenciált hatáskör-telepítést kötelezővé tette. Ez azt jelenti, hogy a méretkülönbségekkel és eltérő adottságokkal rendelkező önkormányzatoknak természetesen nem kell ugyanolyan jellegű feladatokat ellátniuk, a feladatok meghatározásakor tekintettel kell lenni az önkormányzatok méretére, lakosság számára, teljesítőképességére.

A kötelező feladatok ellátását a helyi önkormányzat nem veszélyeztetheti. Ennek oka, hogy jogszabály delegálja a feladatokat, továbbá, hogy az ellátás kötelezettsége az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben is rögzítve van. Néhány szabály, amely a kötelező feladatok ellátását védi:

1. Az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.
2. Az önkormányzat törzsvagyona a kötelező feladatok ellátását biztosítja.
3. A helyi önkormányzat nem vállalkozhat a törzsvagyon terhére; a vállalkozás nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

Az Möt. hatályos szabályozása szerint:

„13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- 1. településfejlesztés, településrendezés;*
- 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);*

¹¹ Hoffmann István (2013): Az önkormányzati feladat és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben, Új Magyar Közigazgatás, 2013. 7–8. szám, 12.

¹² Verebélyi Imre (szerk.) (1999): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK, Budapest. 36–38.

¹³ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés 2. mondat.

3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- 8a. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.”

A korábbi szabályozás szerint:

Az Ötv. tartalmazta a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások minimumát, azaz olyan feladatok felsorolását, amelyeket valamennyi helyi önkormányzatnak kötelezően el kellett látnia. Ezeken a feladatokon kívül azonban a szabályozás hasonló volt, azaz a kötelező feladatokat egyebekben ágazati törvényeknek kellett megállapítaniuk.

Nagy különbség, hogy az Ötv.-ben a differenciált hatáskör-telepítés csupán lehetőség volt, míg a hatályos szabályozásban már kötelezettségként szerepel. Ennek alapján a törvényalkotó mérlegelheti, hogy az önkormányzatok közül mely felel meg leginkább az adott feladat ellátására.

Önként vállalt feladatok

Hatályos szabályozás:

Az önkormányzatok által ellátott másik nagy feladatcsoport az önként vállalt vagy más szóval fakultatív feladatok köre. Az önkormányzatok a helyi közügyekben önállóan szabályoznak és igazgatnak, ennek megfelelően a kötelező feladataik mellett meghatározhatják azokat a feladatokat is, amelyek helyi közügynek minősülnek, és az adott ügyet jogszabály nem utalta más szerv hatáskörébe.

Nagyon fontos, hogy csak helyi közügy lehet önként vállalt feladat.

A fakultatív feladatokat akkor vállalhatja a helyi önkormányzat, ha annak ellátása a kötelező feladatok ellátását nem veszélyezteti. Ennek meghatározása az adott önkormányzat szervezeti, személyi és anyagi feltételeitől függ elsősorban.

A fakultatív feladatokat finanszírozni csupán a saját bevételekből vagy a költségvetési törvényben meghatározott, erre a célra elkülönített forrásokból lehet.

Korábbi szabályozás:

Az alapvető szabályokban az Ötv. is megegyezett az új törvény szabályaival, azaz:

Minden olyan helyi feladat ellátható a helyi önkormányzatok által, amelyet a törvény nem utal más szerv hatáskörébe, és a helyi önkormányzat az önként vállalt helyi közügyekben mindent megtehet, amit a jogszabály nem sért.

Alternatív feladatok

Az alternatív feladatok az önként vállalt feladatok egyik alcsoportjának is tekinthetőek, azonban jellegüket tekintve jelentős különbségek állapíthatók meg.

A törvény hatályos szövege szerint a települési önkormányzatok vagy azok társulásai dönthetnek úgy, hogy kötelező feladatot vállalnak át a nagyobb gazdasági teljesítőképességű és nagyobb lakosságszámú településtől. Az átvállalásnak azonban nagyon jelentős feltételei vannak az Möt. szerint. Ezek a feltételek a következők:

- › lakosság igényei indokolják,
- › átvállalás révén a közszolgáltatás gazdaságosabb és legalább változatlan szakmai színvonalon valósul meg,
- › többlet állami támogatás nélkül ellátható,
- › megyei önkormányzatoktól feladat nem vállalható át.

A feladatátvállalásról az átvállaló önkormányzat rendeletben dönt, amelynek jogszerűségét a megyei, fővárosi kormányhivatal törvényességi felügyelet során vizsgálja felül.

Korábbi szabályozás:

A korábbi szabályozás nem volt ennyire szigorú az alternatív feladatok tekintetében.

Korábban a törvény úgy rendelkezett, hogy a kisebb lakosságszámú település önkormányzata dönthet úgy, hogy átvállalja a törvény által a nagyobb méretű települési önkormányzatoknak vagy esetleg megyei önkormányzatoknak kötelezően delegált közszolgáltatásait. Ennek feltétele természetesen, hogy az „átvállaló” helyi önkormányzat teljesítőképessége megfelelő legyen, azaz képes legyen ellátni a közfeladatot. Ilyen esetben a feladat ellátásához szükséges fedezet biztosítását igényelheti.

A régi szabályozás feltételrendszere csupán annyiból állt, hogy:

- › *az átvállaló helyi önkormányzat gazdasági teljesítőképessége legyen megfelelő,*
- › *képes legyen ellátni a helyi közfeladatot.*

Szintén változás, hogy az Ötv. rendelkezései szerint a megyei önkormányzatoktól is átvállalható feladatot a települési önkormányzat.

Államigazgatási feladatok

A helyi önkormányzatok kétfajta feladatot látnak el egy szervezeten (önkormányzaton) belül. Ellátják az önkormányzati ügyeket, önkormányzati hatósági ügyeket és az államigazgatási ügyeket is. A hatáskör-telepítést megvalósító jogszabály segíti az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek elhatárolását.

Államigazgatási ügyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet határozhat meg. Az államigazgatási hatósági ügyek címzettje:

- › polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke)
- › jegyző (főjegyző)
- › erre a célra létrehozott társulás
- › a polgármesteri hivatal önálló hatáskörű ügyintézője lehet.¹⁴

Ezen ügyek tekintetében a fellebbezést a megyei, fővárosi kormányhivatalok törzshivatalához kell címezni. Ebből is látszik, hogy az önkormányzati feladatok jogorvoslati lehetőségeitől eltérően, az államigazgatási hatósági ügyek jogorvoslati fóruma kívül esik az önkormányzati szervrendszeren, átkerül az államigazgatási szektor „középső” szintjére.

Ahhoz, hogy el tudjuk különíteni az önkormányzati hatósági ügyeket és az államigazgatási hatósági ügyeket, javasolt megvizsgálni az önkormányzati hatósági ügyek legfontosabb szabályait (hatáskör-telepítő jogszabály, címzetti kör, jogorvoslati lehetőség).

¹⁴ Megjegyezzük, hogy az államigazgatási ügyek elsőfokú ellátásának fő fóruma 2013. január 1-jétől járási szinten található. Lásd részletesen: Hoffmann István: A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás 1/2012. 19–32.

Önkormányzati hatósági ügyet törvény vagy a helyi önkormányzati rendelet határozhat meg, helyi közügy körében.

Az önkormányzati hatósági ügyek címzettje főszabály szerint a képviselő-testület. A képviselő-testület döntése ellen fellebbezésnek helye nincsen. A képviselő-testület átruházhatja a feladatát:

- › a polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére),
- › a képviselő-testület bizottságára,
- › társulásra,
- › jegyzőre (főjegyzőre).

Amennyiben átruházott hatáskörben születik döntés, úgy fellebbezésre van lehetőség. A fellebbezés elbírálására a helyi önkormányzat képviselő-testülete lesz jogosult.

	önkormányzati hatósági ügy	államigazgatási hatósági ügy
Mihez kapcsolódik?	helyi közügy	országos közügy
Ki járhat el az ügyekben?	Főszabály: képviselő-testület Hatáskör-átruházás esetén: képviselő-testület bizottsága, társulás, polgármester, jegyző	polgármester, jegyző, polgármesteri hivatal ügyintézője, az önkormányzatok megállapodása alapján: önkormányzati társulás
Milyen jogorvoslatnak van helye?	Ha I. fokon a képviselő-testület jár el, akkor csak bírói jogorvoslat van. Ha átruházott a hatáskör: II. fokon a képviselő-testület jár el.	fellebbezés: fővárosi, megyei kormányhivatalhoz lehet benyújtani.

1. táblázat: Önkormányzati hatósági ügy – államigazgatási hatósági ügy

A táblázat Hoffmann István *Az önkormányzati feladat és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben* (Új Magyar Közigazgatás, 2013. 7–8. szám 10–18.) című cikkében található táblázat és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) alapján készült.

2. FEJEZET: A TÁRSULÁSI FORMÁBAN SZERVEZETT FELADATELLÁTÁS

Az előző fejezetben kifejtettük az önkormányzatok által ellátott feladatok fajtáinak csoportosítását, ezért a második fejezetben ezen feladatok ellátásának módjai közül a társulási formában szervezett feladatellátást vizsgáljuk.

Először röviden arról lesz szó, hogy a korábbi önkormányzati törvény hogyan rendelkezett a társulásokról, majd a fejezet nagyobb részében a hatályos szabályokat ismertetjük.

A Charta 10. cikke szerint: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.”

Ennek alapján – ahogyan azt már korábban is írtuk – az önkormányzatoknak joga, hogy más önkormányzatokkal társuljanak, elsősorban feladataik ellátása érdekében.

2.1. KORÁBBI SZABÁLYOZÁS

Az Alkotmány szerint:

„44/A. §. (1) A képviselő-testület:

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

Ez a szakasz semmilyen kötelezést nem tartalmaz az önkormányzati együttműködésre, csupán jogosítványként határozza meg annak lehetőségét.

Az Ötv. úgy rendelkezett a feladatellátással kapcsolatban, hogy egy nem taxatív felsorolásban ismerteti az önkormányzati feladatok körét, majd a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait sorolja fel, amelyeket valamennyi települési önkormányzatnak el kell látnia. Ezek a feladatok a következők:

- › egészséges ivóvízellátás,
- › alapfokú oktatás,
- › egészségügyi és szociális alapellátás,
- › közvilágítás,
- › helyi közutak és köztemetők fenntartása,
- › nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása.¹⁵

¹⁵ Ötv. 8. § (4) A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

Ezek a feladatok **az önkormányzati működés minimumai voltak**, azonban egész gyorsan kiderült, hogy az abban meghatározottak nem minden települési önkormányzat által teljesíthető előírások. Ennek elsődleges oka az volt, hogy a törvényalkotók az önkormányzati teljesítőképességet nem vették figyelembe, a kötelező feladatok előírása ugyanúgy vonatkozott a 200 fő lakosságsszámmal rendelkező települési önkormányzatra, mint egy 15.000 fős településre. A feladatok ellátásának aránytalansága így hamar megmutatkozott – ahhoz, hogy az önkormányzatiság minimumát fenn lehessen tartani, az önkormányzatoknak pénzre volt szüksége. A törvény által meghatározott pénzügyi források – elsősorban saját bevételek – nem bizonyultak elegendőnek, ennél fogva a hiányzó forrást pótolni kellett. Ennek elsődleges módja a hitelfelvétel volt, aminek sajnálatos, de egyértelmű következménye a helyi önkormányzatok eladósodása lett.

A feladatellátás az Ötv. alkalmazásának idején is kétféle módon történhetett: egyénileg és társulások által.

Az Ötv. háromfajta társulást határozott meg, de a törvény deklarálta, hogy az Ötv.-ben ismertett társulási formák mellett más társulás is létrehozható. Az ismert formák a következők:

- › **hatósági-igazgatási társulás** (egyes hatósági ügyfajták szakszerű ellátására),
- › **intézményirányító társulás** (két vagy több községet, várost ellátó intézmény közös irányítása),
- › **közös képviselő-testület** (közös képviselő-testület létrehozása, költségvetés részben, egészben való egyesítése, közös önkormányzati hivatal kialakítása).

Kistérségi társulások

A 2004. évi CVII. törvénnyel az Országgyűlés megalkotta a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt. Az egy kistérségbe tartozó települési önkormányzatok megállapodással létrehozták a társulásokat. A törvény létrehozásának célja az volt, hogy a települési önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások színvonala emelkedjen, mégpedig nagyjából hasonló módon. A kistérségi társulások részt vehettek a kistérség területének összehangolt fejlesztésében, a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatták a kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, intézmények fenntartását.¹⁶

2013. január 1-jén a törvény hatályát veszítette, de ez nem jelentette a többcélú kistérségi társulások megszűnését, csupán a szabad társulás alkotmányos alapelve és az Möt. hatályba lépésével, annak rendelkezései szerint a jelenlegi megállapodás és a szervezeti és működési szabályzat szerint működhetnek tovább.

¹⁶ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól, 1. § (1) bekezdés.

2.2. HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS

Alaptörvény

Az Alaptörvényünk úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”¹⁷ Ez a szakasz – ahogyan azt már fentebb taglaltuk – a Chartával összhangban a társulási szabadságot deklarálja.

Az Alaptörvényünk azonban már egy nagyon fontos új szabályt is bevezet, amikor arról ír, hogy a „törvény előírhatja a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”¹⁸

Ebből a szakaszból az tűnik ki, hogy a törvényalkotó a legmagasabb szinten lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos esetekben – kötelező feladatok ellátása során – a feladat ellátását társulásban való tevékenységhez kösse.

Mötv.

Az új önkormányzati törvény a III.¹⁹ és a IV.²⁰ fejezetben foglalkozik a társulásokkal.

A törvény rendelkezik:

- › társult képviselő-testületről,
- › a közös önkormányzati hivatalról,
- › társulások általános szabályairól,
- › társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeiről,
- › az együttműködési formák szervezetéről és működéséről.

A hatályos szabályok vizsgálatát oly módon végezzük el, hogy először a fontosabb változásokat vizsgáljuk, majd a törvény – egyes – társulásokkal kapcsolatos rendelkezését vonjuk vizsgálat alá.

Változások

Az Mötv. hatálybalépésével együtt a **társulások szabályozása is átalakult**. Ez az átalakulás nem volt gyökeres, de mindenképpen a feladatellátás és a társulási rendszer átláthatóságát, egyszerűsítését valósította meg.

17 Alaptörvény, 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

18 Alaptörvény, 34. cikk (2) bekezdés.

19 Mötv. A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük.

20 Mötv. A helyi önkormányzatok társulásai.

A korábbi szabályozás szerint működő társulások elsődleges feladata az lett, hogy az Mötv. szabályainak feleljenek meg a további működés céljából.

Az Mötv. IV. fejezete szól a társulásokról, amely fejezetben látható, hogy a törvényalkotó a korábbi szabályozástól eltérően nem különböző társulási formákat szabályoz, hanem társulási formákról szóló általános szabályokról rendelkezik.

2013. január 1-jén hatályát veszítette:

- › a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény,
- › a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény.

Az új szabályozás azt is jelentette, hogy a korábban létrejött társulások tagjainak el kellett dönteniük, hogy mi módon kívának a jövőben eljárni:

- › fennmaradnak-e, és akkor működésüket mindenben meg kell feleltetniük a hatályos szabályoknak,
- › vagy megszüntetik-e a társulásokat.

A társulásokat nem jogszabály hozza létre, hanem a társulást alapító önkormányzatok társulási megállapodása. A társulási megállapodásról szóló részre az Mötv. külön figyelmet fordít.

Ugyancsak jelentős változás, hogy a jelenleg hatályos önkormányzati **törvény már csak jogi személyiségű társulást** ismer. Ennek következménye, hogy valamennyi társulást, amely korábban jogi személyiséggel nem rendelkezett, jogi személyiségűvé kell tenni ahhoz, hogy a jövőben képes legyen működni.

Társult képviselő-testület mint speciális társulási forma

Ezt a társulási formát már az Ötv. is ismerte. Ennek a társulásnak a lényege, hogy a hatékonyabb feladatellátás céljából **a képviselő-testületek „együtt dolgoznak”, és ennek céljából a költségvetésüket részben vagy egészben egyesítik, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, és intézményeiket közösen működtetik.**²¹ Természetesen azon ügyekben, amelyek csak az adott települést érintik, abban az érintett település képviselő-testülete önállóan dönt.

A törvény úgy szól, hogy a társult képviselő-testület alakuló ülést tart, ahol meghatározza a szervezeti-működési rendjét, és határozatba foglalja a megalakulását, székhelyét és a hozzá tartozó települések felsorolását. A társult képviselő-testület létrejöhet úgy is, hogy annak tagjai az érintett önkormányzatok lakosságszáma alapján kerülnek megválasztásra.²²

²¹ Mötv. 56. § (2) bekezdés.

²² Mötv. 56. § (3)-(5) bekezdés.

Közös önkormányzati hivatal²³

A közös önkormányzati hivatal a gyakorlatban a körjegyzőségek által ellátott feladatokat vette át.

Létrehozásuk feltételei:

A közös önkormányzati hivatalok létrehozásának konjunktív feltételei vannak:

- › **egy járáson belüli** községi önkormányzatok,
- › amelynek **közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el** egymástól,
- › községek **lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt** (DE: a 2000 főt meghaladó lakosságszámú település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz),
- › a **közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább 2000 fő**, vagy a **közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább 7**.

Amennyiben a résztvevő önkormányzatok valamelyike város, úgy nem kell az összlakosságszámra vonatkozó követelményt alkalmazni.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, megszüntetéséről az általános önkormányzati választásokat követő 60 napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás a következő év január 1. napján lép hatályba.

Mulasztás:

Amennyiben a választásokat követően, határidőre nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követően döntésével, az abban megjelölt időponttal – amely nem lehet korábbi január 1-jénél – kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, valamint pótolja döntésével a közös önkormányzati hivatal létrehozó megállapodást. A kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően – legalább 15 napos véleményezési határidő biztosítása mellett – kikéri az érintett önkormányzatok véleményét a kormányhivatal vezetőjének döntése alapján létrejövő közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótlandó közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás tartalmával összefüggésben. A kormányhivatal vezetőjének döntését az érintett önkormányzat képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja. A megállapodást a települések szabadon módosíthatják, melyet a közös önkormányzati hivatal jegyzője megküld az illetékes kormányhivatalnak.

²³ Möt. 85–86. §.

A székhely:

Amennyiben a közös hivatalhoz tartozó települések valamelyike város, akkor a székhely ez a település lesz. Ha nincsen város a résztvevő települések között, akkor a székhelytelepülést a résztvevő önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

Működési költségek:

A közös hivatal felmerülő, működésével összefüggő költségeit a résztvevő önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – lakosságszámuk arányában viselik.

Az önkormányzati társulások általános szabályai

A következőkben az önkormányzati társulások Mötv.-ben található általános szabályait vizsgáljuk. A legfontosabb szabályokat pontokba szedtük.²⁴

Társulási megállapodás

Az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy a feladatik ellátása céljából társulásokat hozzanak létre. **A társulásokat társulási megállapodással kell létrehozni**, amelynek kötelező tartalmi elemei a törvényben rögzítve vannak.

Forma: **írásbeli** megállapodás.

Elfogadás: **helyi önkormányzatok képviselő-testülete.**

Elfogadáshoz (módosításhoz, kiváláshoz) szükséges szavazati arány: **minősített többség.**

Tartalom:

1. a társulás neve, székhelye;
2. a társulás tagjainak neve, székhelye, képviselője;
3. a társuláshoz tartozó települések lakosságszáma;
4. a társulás által ellátott feladat- és hatáskörök;
5. a társulás döntéshozó szerve, döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarány;
6. a döntéshozatalának módja, a minősített döntéshozatal esetei;
7. a közös fenntartású intézmények megnevezése;
8. a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértéke, teljesítésének módja;
9. a társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás nem teljesítése esetén irányadó eljárás (a társulás döntésétől függően a társulás tagjai részéről a pénzforgalmi szolgáltatójuknak

²⁴ A társulások általános szabályairól szóló fejezetrész az Mötv. IV. fejezete alapján készült.

adott, a beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó hozzájárulását, felhatalmazó nyilatkozatát, amely alapján a társulás beszédési megbízást nyújthat be a pénzforgalmi szolgáltatóhoz);

10. a társulás vagyona és a vagyonátadás feltételei, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendje;

11. intézmény közös alapítása esetén az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezések;

12. a társulás általános rendjétől eltérő (nem minden tag részére vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történő) feladatellátás módja;

13. a társulási szolgáltatások igénybevételének a társulás által meghatározott feltételei;

14. a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő beszámolás kötelezettsége;

15. a társulás működésének ellenőrzési rendje;

16. a megállapodás módosításának feltételei;

17. a társulásból történő kiválás és kizárás feltételei;

18. a társulás megszűnése esetén a tagok egymással való elszámolásának kötelezettsége, módja;

19. minden, amiben a képviselő-testületek megállapodtak.

Jogi személyiség: Változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy jelenleg valamennyi önkormányzati társulásnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie.

Vagyon: A társulás saját vagyonnal rendelkezhet.

Társuláshoz csatlakozás, kiválás: A társuláshoz csatlakozni a naptári év első napjával, abból kiválni a naptári év utolsó napjával lehet.

A társulás megszűnése:

- › a megállapodásban meghatározott időtartam eltelt vagy a törvényben meghatározott megszűnési feltétel bekövetkezett;
- › a társulás tagjai minősített többséggel erről döntöttek;
- › törvény erejénél fogva;
- › bíróság jogerős döntése alapján.

Döntéshozó szerv: társulási tanács.

Társulási tanács működése:

- › tagjai a társult önkormányzatok képviselő-testületei által **delegált személyek**;
- › a döntéshozatal **szavazással** történik;
- › a döntés formája **határozat**;
- › **határozatképesség** akkor áll fenn, ha a megállapodásban rögzített számú tanácsstag, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van;
- › **főszabály**, hogy **minden tagot egy szavazat illet meg**, de társulási megállapodás ettől eltérhet;
- › a társulási tanács a döntések előkészítése és végrehajtásuk szervezése érdekében **bizottságokat alakíthat**;
- › egyebekben a társulási tanács és a bizottságok szabályaira a **képviselő-testület és az önkormányzati bizottságok szabályait kell alkalmazni**.

Valamennyi önkormányzati társulásnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie, és a társulásokat nem jogszabály, hanem a társulni vágyó önkormányzatok képviselő-testületeinek társulási megállapodása hozza létre.

III. MODUL

A III. modul egyik feladata a helyi népszavazási eljárás mint a közvetlen demokrácia legfontosabb eszközének ismertetése, bemutatva ezzel az állampolgári hatalomgyakorlás módját. A modul második feladata a helyi önkormányzatok működésének, felépítésének és legfontosabb szerveinek, tisztségviselőinek bemutatása.

1. FEJEZET: A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA HELYI ESZKÖZEI, A HELYI NÉPSZAVAZÁS

Általános ismeretek

Egy demokratikus jogállamban a demokráciának két megnyilvánulási formáját ismerjük: **közvetlen** és **képviseleti demokrácia**. A képviseleti (közvetett) demokrácia azt jelenti, hogy az állampolgári akarat az általános, egyenlő, közvetlen, titkos választás során megválasztott országgyűlési képviselők tevékenysége útján valósul meg. Ezzel tulajdonképpen delegáljuk a hatalmunkat egy „közvetítő szervre”: országos szinten az országgyűlésre, azon belül a képviselőkre, akik a képviselik az érdekeinket. A közvetett demokrácia a területi felosztás elvei alapján nem csupán országos szinten, hanem helyi (területi és települési) szinten is megvalósulhat. Ebben az esetben a helyhatósági választások során a helyi önkormányzatok választópolgárai képviselőket választanak, akik a képviselő-testületi, közgyűlési munkájukkal szolgálják a helyi demokráciát és ezzel a helyi lakosság érdekeit.

A közvetlen demokrácia ehhez képest azt jelenti, hogy az állampolgárok a hatalmukat olyan módon tudják érvényesíteni, hogy ahhoz nem szükséges közvetítő szerv, személy. Az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően a törvény keretei között lehetősége kapnak arra, hogy többségi akaratuknak közvetlenül érvényt szerezzenek.

A **közvetlen demokrácia eszközei**: országos és helyi népszavazás. Tágabb értelemben ide tartozik még a falugyűlés és a képviselő-testületek nyilvánosságának szabályozása is.

A következőkben a közvetlen demokráciának – terjedelmi korlátokra tekintettel – csupán a helyi önkormányzatokat érintő legfontosabb eszközével, a helyi népszavazással foglalkozunk.

Helyi népszavazás

A helyi népszavazás a közvetlen demokrácia legismertebb eszköze. Az Möt. úgy fogalmaz, hogy: „A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogot.”²⁵

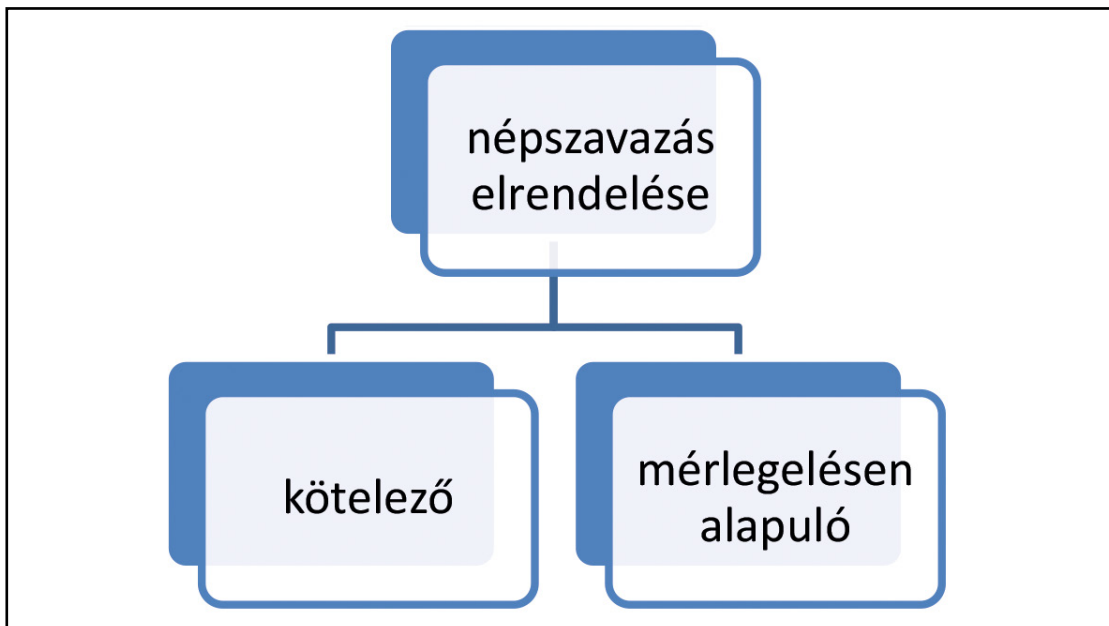
²⁵ Möt. 3. § (4) bekezdés.

Ebből is látszik, hogy a törvény már az alapvető rendelkezései között deklarálja a demokrácia két fajtáját mint a választópolgárokat megillető jogot.

A helyi népszavazás egy döntéshozatali eszköz a választópolgárok közösségének kezében, amellyel a helyi közügyekben, önkormányzati ügyekben döntést hozhatnak.²⁶

Népszavazás elrendelése

Elrendelésének szempontjából **kötelező vagy mérlegelésen alapuló**, kötőereje szempontjából pedig **üggyöntő** lehet.



8. ábra: A népszavazás elrendelése

Kötelező

- › Kötelező a népszavazás abban az esetben, ha az adott kérdésben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását rendeli el.
- › Ugyancsak kötelező a képviselő-testületnek elrendelnie a népszavazást abban az esetben, ha az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezi.

Nem kötelező (mérlegelésen alapuló)

A képviselő-testület elrendelheti a helyi népszavazást a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyekben.

²⁶ Möt. 41. § (3) bekezdés.

Ügydöntő népszavazás jelentése:

Az ügydöntő jelző azt jelenti, hogy **amennyiben a népszavazás érvényes és eredményes, akkor annak eredménye kötelezi a helyi önkormányzat képviselő-testületét**, azaz azzal elmentéses döntést nem hozhat. A népszavazás eredménye a képviselő-testületre nézve a népszavazás napjától számított 1 évig kötelező.

Tiltott tárgykörök

Vannak olyan kérdések, amelyekben a helyi lakosság nem dönthet a közvetlen demokrácia eszközével. Ezek a következők:

- › költségvetés, zárszámadás,
- › helyi adók,
- › képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezetalakítási és személyi kérdés,
- › a képviselő-testület feloszlata.

Kezdeményezők köre

A helyi népszavazást kezdeményezheti:

- › a képviselő-testület tagjainak legalább $\frac{1}{4}$ -e,
- › a képviselő-testület bizottsága,
- › önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár (nem lehet kevesebb az összlakosság szám 10%-ánál és nem lehet több a 25%-ánál).

A helyi népszavazási eljárás²⁷

A helyi népszavazás **érvényes**, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott. **Eredményes**, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele ugyanazt a választ adta a kérdésre. Az érvényes és eredményes népszavazás végeredménye alapján a népszavazás napjától számított 180 napon belül köteles a képviselő-testület a népszavazáson meghozott döntésnek megfelelő rendeletet alkotni vagy határozatot hozni.

1. Kérdés benyújtása

Az eljárás azzal indul, hogy a népszavazás kezdeményezője a megfogalmazott kérdést benyújtja a helyi választási bizottsághoz.

A megfogalmazott kérdésnek meg kell felelnie a következő szabályoknak:

- › arra egyértelműen lehessen válaszolni,
- › a képviselő-testület a népszavazás eredményétől függően el tudja dönteni, hogy terhel-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntést kell hoznia,

²⁷ A népszavazási eljárás a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény III. fejezete alapján íródott.

- › a kérdés nem tartalmazhat szeméremsértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést.

A kérdés benyújtását követő munkanapon a helyi választási iroda nyilvánosságra hozza a kérdést, a szervező nevét, a benyújtás időpontját.

2. Hitelesítés

A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtástól számított 30 napon belül dönt. A kérdést akkor lehet hitelesíteni, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabály rendelkezéseinek. A helyi választási bizottság a hitelesítési döntéssel kapcsolatos jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő 5 napon belül átadja a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a szervezőnek – amennyiben pedig a képviselő-testület vagy a bizottsága nyújtotta be a kérdést, akkor annak hitelesítéséről a jogorvoslati határidő leteltét követő 5 napon belül tájékoztatja polgármestert.

3. Aláírásgyűjtés és az aláírások ellenőrzése

A népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet aláírással támogatni.

Egy választópolgár csak egyszer írhatja alá a kezdeményezést, és nem vonhatja vissza a támogatását.

Támogatást, aláírást gyűjteni (főszabály szerint) bárhol lehet, de a törvény meghatároz bizonyos kivételeket is.²⁸

A következő lépés az aláírások ellenőrzése. Az ellenőrzés a következőképpen történik:

A szervező az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő 30 napon belül benyújtja a helyi választási bizottsághoz aláírások ellenőrzésére a gyűjtőívet.

Az ellenőrzés során azonosítani kell az aláírókat: kell vizsgálni, hogy az aláírók rendelkeznek-e választójoggal.

Amikor egyértelművé válik, hogy a népszavazás kitűzését elegendő választópolgár támogatja aláírásával, vagy látható, hogy a kezdeményezést nem támogatják elegendően, akkor az ellenőrzés befejezhető.

Az aláírások ellenőrzésének határideje az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított 45 nap.

Utolsó lépésként a helyi választási bizottság tájékoztatja a polgármestert az ellenőrzés eredményéről.

²⁸ Kivételek: nem gyűjthető aláírás az aláíró és az aláírást gyűjtő munkaidejében, munkahelyén vagy munkaviszonyból, munkavégzésre irányuló jogviszonyból eredő tevékenysége során, Magyar Honvédségnél, központi államigazgatási szervnél szolgálati jogviszonyban álló személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben, felsőoktatási és köznevelési intézményben, egészségügyi szolgáltató helyiségben, tömegközlekedési eszközön, állami, helyi, nemzetiségi önkormányzat hivatali helyiségében.

4. A helyi népszavazás elrendelése

A választási bizottság tájékoztatása után a polgármester bejelenti a képviselő-testületnek a kezdeményezést. A képviselő-testület a bejelentést követő 30 napon belül dönt a helyi népszavazás elrendeléséről. A határozat tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést és a népszavazás költségvetését.

A határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

A döntésről a polgármester tájékoztatja a helyi választási bizottságot.

5. A helyi népszavazás időpontjának kitűzése

A népszavazás időpontját a helyi választási bizottság tűzi ki, mégpedig oly módon, hogy annak dátuma a kitűzés napját követő ötvenedik és hetvenedik napja közé essen. A kitűzésről szóló határozatot a helyi önkormányzat hivatalos lapjában és a helyben szokásos módon kell kihirdetni.

A helyi népszavazással kapcsolatos költségeket az önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani.

A helyi népszavazás eredményét a szavazatszámláló bizottság jegyzőkönyvei alapján a helyi választási bizottság állapítja meg.

2. FEJEZET: AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE, A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÉS SZERVEI MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ SZABÁLYAI

A modul második fejezetében a helyi önkormányzatok szervezeti felépítését vizsgáljuk a teljesség igénye nélkül.

Általános szabályok:

A helyi önkormányzat jogi személy, azaz saját nevében jogok és kötelezettségek alanya lehet. A képviselő-testület képviselőjét a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester képviseli.²⁹

A helyi önkormányzat a döntéseit vagy a közvetlen vagy a képviselői demokrácia eszközeinek alkalmazásával hozza meg. Az előbbi esetben a döntés helyi népszavazás útján, utóbbi esetben – főszabály szerint – a képviselő-testület döntéshozatala útján születik meg.

²⁹ A megnevezés attól függ, hogy települési, megyei vagy fővárosi önkormányzatról van-e szó.

A főszabály alóli kivétel, ha – a törvény által nem tiltott tárgykörökben – a képviselő-testület a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházza át a döntéshozatali jogkört.

Képviselő-testület

A képviselő-testület, megyei jogú városi, megyei és fővárosi közgyűlés (a továbbiakban: képviselő-testület) egy **laikus elemekből álló, a helyi lakosság által választott döntéshozó szerv.**

A képviselő-testület a helyi önkormányzat **legfőbb döntéshozó szerve.** Tagjai a helyi önkormányzati képviselők.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott számú, **de évente legalább 6 ülést tart.** Az **ülések nyilvánosak**, de a törvény meghatározza a **kivételeket**, amikor zárt ülést kell tartani, és amikor **zárt ülés** tartása kérhető³⁰.

A testület akkor **határozatképes**, ha a megválasztott képviselők több mint fele jelen van az ülésen. A szavazás főszabály szerint nyílt, melynek során a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) hozza.³¹

Képviselő-testület bizottságai³²

A bizottságok a képviselő-testület munkájának előkészítését végzik, és átruházott hatáskörben döntést hoznak.

A 100 fő lakosságszám alatti községekben a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el. Az **1000 fő alatti lakosságszámú településeken egy bizottság** látja el a kötelező bizottsági feladatokat. A **2000 fő lakosságszám feletti településeken kötelező pénzügyi bizottságot** választani. Egyes önkormányzati feladatok ellátására ideiglenes bizottságokat is létre lehet hozni.

A bizottság tagja nemcsak helyi önkormányzati képviselő lehet, de jogait és kötelezettségeit tekintve a képviselőkre vonatkozó szabályok irányadóak rá is.

Ahogy azt már korábban is jeleztük, tekintettel arra, hogy a bizottság a képviselő-testület szerve, így a **képviselő-testület döntési jogot adhat** a bizottságnak, amelyet bármikor visszavonhat. Egyebekben a bizottságokra a képviselő-testület szabályait kell alkalmazni.

30 (2) A képviselő-testület: a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kizárólagos ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén; b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor; c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

31 Möt. 47–48. §.

32 Möt. 57–61. §

Településrészi önkormányzat³³

A részönkormányzat a **település egy jól elkülöníthető részén, a saját érdekeik előmozdítása céljából létrejövő „önkormányzat”**, amely a települési képviselőkől és az adott településrészen élő más választópolgárokból áll. A részönkormányzatra a bizottságok szabályait kell alkalmazni. Azt is mondhatnánk, hogy a részönkormányzat tulajdonképpen egy területi alapon szervezett bizottság.

Társulások

Tekintettel arra, hogy a szakanyag egy teljes fejezetet szentelt a társulások szabályainak ismertetésére, így jelen fejezetben a szabályozás ismétlésétől eltekintünk.

Polgármesteri hivatal (megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal)

A képviselő-testület hozza létre. A polgármesteri hivatal feladata, hogy az önkormányzat működésével valamint a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével, végrehajtásával kapcsolatos feladatokat ellássa.³⁴

Az Möt.v. már szabályozza a közös önkormányzati hivatalt is, amelynek szabályairól fentebb (társulások) már írtunk.

Polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke)

Szabályozás a 3. fejezetben.

Jegyző

Szabályozás a 3. fejezetben.

³³ Möt.v. 62. §.

³⁴ Möt.v. 84. § (1) bekezdés.

3.FEJEZET: A TELEPÜLÉSI KÉPVISELŐK, AZ ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐK JOGÁLLÁSÁNAK SZABÁLYAI

Helyi önkormányzati képviselők

A helyi önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei a megválasztásukkal keletkeznek, és a megbízás végeztével szűnnek meg.³⁵ A helyi önkormányzati képviselői tisztség csak társadalmi megbízatásban látható el.

A polgármester megbízatásának megszűnéséhez (alább részletezve) nagyon hasonló a helyi önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése. Különleges szabály, hogy amennyiben a helyi önkormányzati képviselő nem jelenik meg a képviselő-testület ülésein egy évig, akkor a megbízatása megszűnik.

A helyi önkormányzati képviselőnek személyével a helyi választópolgárok érdekeit kell képviselnie, érvényesítenie. Ezt a feladatot elsősorban a képviselő-testületi üléseken való részvétellel valamint az azon történő tevőleges magatartásával tudja elvégezni.

Az alábbiakban a helyi önkormányzati képviselők jogait és kötelezettségeit választottuk külön³⁶.

Jogai:

- › a helyi önkormányzati képviselő kezdeményezheti önkormányzati rendelet vagy határozat meghozatalát,
- › hozzászólását rögzíteni kell, beadványát hozzá kell tűzni a jegyzőkönyvhöz,
- › önkormányzati ügyben felvilágosítást kérhet a polgármestertől, jegyzőtől, az önkormányzati bizottság elnökétől,
- › tanácskozási joggal részt vehet önkormányzati bizottság nyilvános vagy zárt ülésén,
- › megbízatás alapján képviselheti a képviselő-testületet,
- › polgármestertől igényelheti a munkájához szükséges tájékoztatást,
- › a testületi ülésben való részvétel alatt munkahelyén a munkavégzés alól felmentést élvez,
- › a képviselő-testület és az önkormányzati bizottság ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja.

³⁵ Möt. 28. § (1) bekezdés.

³⁶ Möt. 32. §.

Kötelezettségei:

- › a helyi önkormányzati képviselő a megválasztását követően köteles esküt/fogadalmat tenni,
- › köteles a képviselő-testület ülésein megjelenni és a döntéshozatalban részt venni,
- › köteles a kormányhivatal által szervezett képzésen részt venni az eskütétel/fogadalomtétel után 3 hónapon belül,
- › köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, és évente egyszer tájékoztatást nyújtani a tevékenységéről,
- › köteles vagyonyilatkozatot tenni,
- › köteles az összeférhetlenségi szabályoknak megfelelni.

A helyi önkormányzati képviselőt érintően szólnunk kell a személyét érintő **összeférhetlenségi szabályokról** is.

Összeférhetlenségről beszélünk abban az esetben, ha valakit megválasztanak helyi önkormányzati képviselővé, akkor bizonyos munkahelyeken és bizonyos státuszokban nem folytathatja a tevékenységét. A helyi önkormányzati képviselők esetében ez a feltétel igen szigorú, gyakorlatilag valamennyi állami és önkormányzati státusz kizárt a képviselői státusz mellett.

Az összeférhetlenségi eljárás³⁷:

Amennyiben az Mötv.-ben meghatározott összeférhetlenségi ok forog fenn, akkor azt a helyi önkormányzati képviselőnek 30 napon belül meg kell szüntetnie.

A) verzió

Amennyiben a helyi önkormányzati képviselő nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, akkor a helyi önkormányzati a képviselő-testület a következő ülésén, de legkésőbb az összeférhetlenség megállapításától számított 30 napon belül kimondja az összeférhetlenséget, és határozatát megküldi a helyi önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak is. Az összeférhetlenség vizsgálatát bárki kezdeményezheti. A kezdeményezést a polgármesternél kell benyújtani, aki továbbítja azt az összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsághoz.

A helyi önkormányzati képviselő a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti – a határozat kézhezvételétől számított 5 napon belül – a közigazgatási ügyben eljáró bíróságtól. A bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban dönt, a kérelem beérkezésétől számított 15 napon belül. A bíróság határozata ellen a határozat közlését követő 8 napon belül van helye fellebbezésnek. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak.

³⁷ Mötv. 37. §.

B) verzió

A kormányhivatal – amennyiben a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő – kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének kimondását a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 5 napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság eljárását, amennyiben a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. A bíróság eljárása ugyanaz, mint az előző esetben. A fellebbezés benyújtására az érintett helyi önkormányzati képviselő és a kormányhivatal jogosult. A fellebbezést a másodfokú bíróság annak beérkezésétől számított 3 napon belül nemperes.

A helyi önkormányzati képviselő tisztsége megszűnik a képviselő-testület határozat meghozatalát követő napon, amennyiben nincsen jogorvoslati kérelem. Ha jogorvoslati kérelemmel élnek, akkor pedig a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg a tisztség.

Polgármester

A polgármester a képviselő-testület **egyszemélyes szerve és egyben elnöke**, akit a választópolgárok közvetlenül választanak meg. A polgármester főállásban vagy társadalmi megbízatásban láthatja el a tisztséget.³⁸

A polgármester **tagja a képviselő-testületnek** és a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából helyi önkormányzati képviselőnek minősül. Összehívja, vezeti és képviseli a képviselő-testületet.³⁹

Megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és megbízatása elmúltával szűnnek meg.

A polgármester megbízatása megszűnik az új polgármester megválasztásával, ha már nem választható a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, összeférhetlenségének kimondásával, méltatlanságának megállapításával, **sorozatos törvénysértő tevékenysége**, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírói ítéletben való megállapításával, lemondásával, a képviselő-testület saját feloszlását követő új polgármester megválasztásával, az Országgyűlés képviselő-testületet feloszlató határozatával valamint a halálával.⁴⁰

Kiemeltük a sorozatos törvénysértő tevékenységet mint megbízatást megszüntető okot. Nagyon fontos ugyanis, tekintettel arra, hogy a polgármester a megbízatását a helyi választópolgároktól kapta, így csak a képviselő-testület által nem szüntethető meg a megbízatása – hanem a tényt, hogy törvénysértő magatartást tanúsított, egy önkormányzattól független

38 Möt. 63. §, 64. § (1) bekezdés.

39 Möt. 66. §.

40 Möt. 69. §.

forumnak, az igazságszolgáltató hatalomnak, a bíróságnak kell megállapítania. A fentiek tekintetében ez egy garanciális szabály.⁴¹

A polgármestert az **alpolgármester vagy az alpolgármesterek helyettesítik, segítik munkáját**. Az alpolgármestert a polgármester javaslatára a képviselő-testület választja meg.⁴²

Jegyző

A jegyző jogállása az **utóbbi években változásokon ment keresztül**. Fontos változás, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint a jegyző felett a **munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja**. Ez azért jelentős, mert korábban a jegyzőt a képviselő-testület nevezte ki határozatlan időre. A **határozatlan időre való kinevezés maradt**, az elvárt szakmai feltételek szintén, de a kinevezés jogosultja és ezáltal a munkáltatói jogoké is a polgármester lett.

A jegyző a rendszerváltástól kezdve az újonnan felépülő önkormányzati struktúrában ellátott önkormányzati és államigazgatási feladatokat is. A jegyző volt az államigazgatás általános hatáskörű helyi szerve. Emellett pedig számos önkormányzati ügyet is ellátott, de ez a kettősség tökéletesen tudott működni a szakmaiság jegyében. **Az új önkormányzati törvény** azonban egy nagyon jelentős változást tartalmaz a jegyző feladatait tekintve azzal, hogy a **jegyzőt beemelte a képviselő-testület szervei közé**⁴³, ezzel biztosítva, hogy a jegyző egyértelműen az önkormányzat „emberévé” váljék. Másik jelentős változás a korábbi szabályokhoz képest, hogy létrejöttek a járások, melyek feladata az államigazgatási ügyek ellátása a megyei, fővárosi kormányhivatali szint alatt. Ezzel a jegyző államigazgatási feladatainak jó része átkerült járási szintre.

A legutóbbi önkormányzati választások eredményét követő jogszabály-módosítások (2019. évi CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról) alapján változtak a jegyzői feladatok, például az építésügyi igazgatási feladatkörökben. A korábban megindult, egyfajta helyi profiltisztítási folyamat keretében a jegyzők hatáskörében lévő építésügyi feladatok egy része kormányhivatali hatáskörbe kerül, vagyis a járásközpont városok jegyzői helyett ezután a kormányhivatalok járnak el építési igazgatási ügyekben első fokon. Ugyanakkor ez a hatáskör-átrendezés a helyi önkormányzatok hatásköreit nem érinti, az építésügyi feladatokat ugyanis a jegyző nem mint önkormányzati tisztségviselő, hanem mint az államigazgatás helyi szereplője végezte.

Habár a jegyző feladatait közvetlenül nem érinti, mégis érdemes megemlíteni, hogy a reform a szabálysértési ügyekben eljáró szervek terén is változásokat hozott: a korábban a járási (kerületi) hivatalokhoz tartozó ügyekben az általánosan eljáró szerv a rendőrség lett, ezzel

41 Möt. 70. §.

42 Möt. 74. § (1) bekezdés.

43 Möt. 41. §. (2) bekezdés.

párhuzamban pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági eljárásainak keretében hozott döntései ellen közvetlenül a hatóságoknál nem, csak bírósági úton lehet fellebbezni.

Az önkormányzatokat érintő általános változásként pedig számos, korábban engedélyköteles, vagyis engedélyezési eljárás lefolytatását igénylő ügyet fokozatosan felváltani látszanak a kizárólag bejelentési kötelezettséggel járó eljárások (ilyen például a járdák és gyalogutak építése, korszerűsítése, forgalomba helyezése és megszüntetése). Az engedélyezések relatív arányának növelése egyrészt az önkormányzatok működését egyszerűsíti, másrészt a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági eljárásaival járó munka- és ügyfélterhet is csökkenti.

IV. MODUL

A szakanyag negyedik moduljában a helyi önkormányzás történetét vizsgáljuk a rendszerváltástól napjainkig, a demokratikus közigazgatás kialakulásától a 2010 utáni új államfelfogás reformtevékenységén keresztül.

1. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS⁴⁴

A helyi önkormányzás mint jogi fogalom megértéséhez – ahogyan számos egyéb tudomány és tudományterület esetében – a jelenlegi állapothoz vezető múltbeli események, a történeti ív ismeretére van szükség. Habár a mai folyamatokra kormányzási, közigazgatási múltunk egésze hat – a ma ismert helyi önkormányzatiság gyökerei pedig egészen a XIX. századig, a vármegyei rendszer és a törvényhatósági jogú városok reformjáig nyúlik vissza –, szükséges meghatározni azt az eseményt, amelyet alapul veszünk, annak ellenére, hogy minden változást egyfajta történelmi folyamatosságnak tekintünk. Magyarország közelmúltbeli történelmét áttekintve kijelenthető, hogy a helyi önkormányzás mai formájára leginkább a kelet-közép-európai rendszerváltás és az utána eltelt majdnem három évtized reformjainak hatása a legerősebb. Ebből is kiemelkedik maga a közigazgatási rendszerváltás, amelynek alapvető célja a közigazgatás új államfelfogás és berendezkedés szerinti megfelelő átalakítása volt.

A rendszerváltás alapvetően változtatta meg az állam és polgárai viszonyát, illetve az állam mint impérium szervezeti határait, feladatait, a feladatok megvalósítási módját, ezzel összefüggésben az államtól független más társadalmi alrendszerek szerepét. E folyamat során alakult ki Magyarországon is a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző differenciált közigazgatás. A folyamat szerteágazó, komplex jellegű volt, amely során – jelen esetben a közigazgatás változásaira fókuszálva – a közjogi keretek átalakulásával, vagyis közéleti oldalról megváltozott a politikaformálás és maga a politika működésmódja. Ez volt az úgynevezett politikai rendszerváltás. Szakmai oldalról pedig elkülönült a felülről lefelé szervezett és hierarchikusan működő államigazgatás, valamint a helyben választott testületek által irányított, egymással mellérendeltségi viszonyban működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervezetrendszer, amelyek elnevezése ezentúl együttesen civil közigazgatás lett. Mindez azonban egy csak legki-

⁴⁴ A fejezet Balázs István (2016) A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában – A rendszerváltásról napjainkig (DU Press, Debrecen) és Gellén Márton (2012) A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében (Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr) művei alapján készült.

sebb részben organikus, döntő részben inkább gondosan előkészített folyamat része volt, ahol az események láncolatában a hangsúlyok önkéntelenül is eltolódtak.

Balázs István közigazgatás-tudós megfogalmazása szerint érdekes például, hogy a közigazgatási reformok időben néhány év lemaradásban voltak az új elosztási és tulajdoni rendszert megalapozó jogi intézményrendszer kialakulásához képest (amelynek jogi alapját leginkább a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, illetve a személyi jövedelemadóról szóló 1987. évi VI. törvény képezték). A mai értelemben vett közigazgatás kialakítása csak a korábbi, túlzottan centralizált államigazgatás újraformálásával, egyes állami kapacitások leépítését követően (iparági minisztériumok, kötött devizagazdálkodás, Országos Tervhivatal és tervgazdálkodás stb.) történhetett meg. Másfelől a jogállami intézményrendszer és az új kapitalizmus stabilitását biztosító jogi és intézményi garanciák kiépítése (független bankfelügyelet, később gazdasági versenyhivatal felállítása stb.), illetve a megfelelő, adaptálásra alkalmas intézményi megoldások felkutatása is szükséges előfeltétel volt. Gellén Márton a közigazgatási rendszerváltás elérhető tudásbázisát elemezve arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatási berendezkedés átalakítási folyamatában nagy szerephez jutott a közigazgatás szakembergárdája – a korábban a pártállami rendszer merev hierarchiájába tartozó Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium képében –, és a politikai vezetők által általánosan negligált tudományos szféra is. Utóbbi példái a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóirodájában folyó kutatások voltak, amelyek jelentősen hozzájárultak a demokratikus politikai berendezkedés nemzetközi intézményi modelljeinek felkutatásához; ezenkívül a különböző szakmai műhelyekben javaslatok sorai születtek az államszervezet átalakításának segítéséhez (például Kilényi Géza, Kulcsár Kálmán és Sárközy Tamás kormányzati irányításra vonatkozó javaslata⁴⁵).

A változások alapjai így, a jól szervezett és tudatos közigazgatási rendszerváltás eredményeinek köszönhetően már 1990-re megteremtődtek. Az említett hangsúlyeltolódások azonban már a demokratikus átalakulás kezdetétől érezhetőek voltak: az 1950-ben szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer felváltására párhuzamosan három kutatás eredményei is alapul szolgáltak, míg a központi közigazgatás demokratikus átalakítására nem született olyan egységes javaslat, amelyet napirendjére tűzhetett volna az Ellenzéki Kerekasztal. Bár a teljes képhez az is hozzájárul, hogy a nyugat-európai központi közigazgatási berendezkedések vizsgálata elméleti szinten már korábban megtörtént. Ennek eredménye volt például az a javaslat, amely szerint a tervgazdaság magyar rendszere miatt kialakult sok minisztériumi modell helyett szükséges elmozdulni a kevesebb tárcával működő rendszer irányába.⁴⁶ A közigazgatás átalakításán belül így a tanácsrendszert felváltó és a helyi demokrácia alapin-

45 Kilényi Géza, Kulcsár Kálmán és Sárközy Tamás (1987): Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra. Budapest.

46 Ficzer Lajos és Kilényi Géza (szerk.) (1983): Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. II. kötet. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. kutatási főirány Koordináló Tanácsa, Budapest.

tézményeként működő önkormányzati közigazgatási rendszer létrehozásának volt prioritása. Emiatt a kezdetekkor viszont nem sikerült a közigazgatás minden területére azonos figyelmet fordítani, így az államigazgatásra, a közigazgatás működésére, valamint személyi állományára kevesebb figyelem jutott, mint az önkormányzati rendszer kiépítésére. Felmerültek ugyanakkor olyan kérdések is, hogy a létrejött településszerkezet nem túl elaprózott-e, megfelelően biztosíthatók-e a közszolgáltatások, vagy, hogy a mintegy 3200 helyhatóság által fenntartott 12800 költségvetési szerv nem fog-e idővel túlzott terhet jelenteni a fenntartó önkormányzatoknak. Érthető tehát, hogy a rendszerváltást követő időkben a közigazgatás-fejlesztési törekvések az egyensúlytalan helyzet felszámolására irányultak.

2. FEJEZET: REFORMOK ÉS REFORMTÖREKVVÉSEK 1990–2014 KÖZÖTT⁴⁷

Az 1990-ig lezajlott rendszerváltás hiányosságait közigazgatás-tudományi szempontból az átfogó reformok a nagy ívű, egész alrendszerre kiterjedő átalakítások elmaradásaként lehet megfogalmazni. Ezt az elvi és gyakorlati értelemben – a mintaadó modellek és az azok hiányában létrejött jogszabályok szintjén egyaránt fennálló – szakadékot igyekeztek pótolni az alapvető reformok eredményeit követő úgynevezett kiteljesítő reformok.⁴⁸ A helyi önkormányzatok részéről a tanácsrendszer évtizedekre felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre. Ezen túlmenően az államigazgatás is erősen centralizált volt.⁴⁹

Ebből kifolyólag értelemszerű elvárás volt a rendszerváltás folyamatában, hogy az egyes helyi egységek minél nagyobb önállósághoz és kormányzattól való függetlenséghez juszanak. Ennek eredményeként a rendszerváltást követő néhány évben helyi szinten közel 3200 települési önkormányzat jött létre, melyek a központi hatalommal szemben széles körű autonómiát élveztek (ugyanakkor a központi államigazgatásban a szervek és területi egysé-

47 A fejezet Balázs István (2016): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában – A rendszerváltásról napjainkig (DU Press, Debrecen), Gellén Márton (2012) A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében (Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr), Hajnal György és Kovács Éva (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig [In: Jakab András és Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest)] és Kádár Krisztián (2006): Reformkönyha a magyar közigazgatásban [In: Ágh Attila és Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái. (Új Mandátum, Budapest)] című művei alapján készült.

48 Verebélyi Imre (szerk.) (1993): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK, Budapest.

49 Erre vezethető vissza az a magyarországi keretek közt gyakran észlelhető jelenség is, hogy a rendszerváltás után minden centralizációs, egységesítési törekvést a régi rendszerelemek visszatéréseként azonosítanak [bővebben ld. Hajnal György és Kovács Éva (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András és Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest].

geik száma jelentősen megnövekedett).⁵⁰ A településszerkezet elaprózódottsága a vonatkozó statisztikák ismeretében nem volt kérdéses, a kialakult rendszernek mégis volt egyértelmű, méltányolható logikája.

Lakosságszám*	Község	Nagy-község	Város	Megyei jogú város	Fővárosi kerület	Főváros	Összesen
-100	116	-	-	-	-	-	116
101-500	914	-	-	-	-	-	914
501-1.000	690	-	-	-	-	-	690
1.001-2.000	626	11	4	-	-	-	641
2.001-5.000	351	100	52	-	-	-	503
5.001-10.000	7	38	93	-	-	-	138
10.001-20.000	-	3	77	-	-	-	80
20.001-30.000	-	-	24	-	3	-	27
30.001-40.000	-	-	15	1	-	-	16
40.001-50.000	-	-	-	2	1	-	3
50.001-60.000	-	-	1	4	2	-	7
60.001-70.000	-	-	-	4	5	-	9
70.001-80.000	-	-	-	2	3	-	5
80.001-90.000	-	-	-	1	3	-	4
90.001-100.000	-	-	-	-	1	-	1
100.001-200.000	-	-	-	7	5	-	12
200.001-	-	-	-	1	-	1	2
Összesen:	2.704	152	266	22	23	1	3168**

2. táblázat: Magyarország településeinek megoszlása lakosságszám szerint (2004)

Forrás: Belügyminisztérium.

* A KSH 2004. január 1-jei lakosságszámadatai alapján

** A fővárosi kerületekkel együtt

A nagyszámú, és nagy önállósággal rendelkező települések egyfajta biztosítékot is jelentettek: a rendszerváltás idején még élénken élt az 1956-os év emléke a demokratikus reformok erőszakos letörése kapcsán; a létrehozott hatalmi „kis-központokat” egy efféle restaurációs kísérlet ellensúlyának szánták. Végül, ahogyan azt ma már részleteiben ismerjük, a rendszerváltás szabotálására az akkori szovjet vezetés részéről nem volt érdemi akarat. A magyar ön-

50 Hajnal György és Kovács Éva (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András és Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest.

kormányzati modellben így viszont már a kezdetektől benne rejlett a reform szükségessége. Rendszertani szempontból Verebélyi Imre⁵¹ 1990–1994 között állapítja meg a modellválasztó és a modellt gyakorlatban kipróbáló első szakaszt, 1994 és 1998 között az önkormányzati rendszer észszerűsítését, míg az ezredforduló idején született munkájában 1998 és 2002 között javasolta a korábban elhalasztott kiteljesítő és korrekciós lépések megtételét.

2.1. 1990–1994

A magyar közigazgatás-fejlesztési feladatokat Balázs István meglátásai szerint 1990-től kezdve az bonyolította, hogy nem csupán a fejlett polgári államokra jellemző közigazgatási intézményrendszer kiépítésének és meghonosításának feladatával kellett szembenézni, hanem az európai integráció folyamatához kapcsolódó igényeket, így az új közigazgatási tendenciákat is kezelni kellett. A helyi önkormányzatok kialakításának politikailag támogatott prioritása indokolt volt, mivel a szocialista állam sajátosságának tekintett tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezen túlmenően pedig ezt várta el tőlünk akkor a demokratikus értékeket őrző és közvetítő Európa Tanács is, melynek Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját az 1990-es magyar önkormányzati törvény (Ötv.) szinte teljes egészében átvette, de ezt követelte meg a politikai rendszerváltás hangulata is. Az ösztönző erők tehát alapvetően két irányból hatottak a reformfolyamatra: a *belső* ösztönző maga a demokratikus politikai átalakulás szellemisége volt, amelynek folyamatában szükségessé vált egy valós, a helyi közösségek önigazgatását lehetővé tevő önkormányzati rendszer létrehozatala, amely megfelelő ellensúlyt jelenthet a központi hatalom centralizált működésével szemben. A *külső* ösztönző az európai integráció által felvetett Európai Közigazgatási Térség, a regionalizáció és az Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM) beillesztése volt a hazai közigazgatás-fejlesztési elképzelésekbe.

A helyi önkormányzás megszilárdulásával párhuzamosan folyt a központi közigazgatás reformja, amely több ponton is közvetett hatással volt a helyi viszonyokra. A miniszteriális struktúrában kialakult a politikai változó, és a szakmai állandó struktúra, 1992-re pedig elfogadásra került a karrier-rendszerű közszolgálatot bevezető köztisztviselői törvény (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – a továbbiakban: Ktv.), a dereguláció eredményeképpen viszont megtisztult és átláthatóbbá vált a hatályos közigazgatási jogrendszer is. Ezek az eredmények azonban nem változtattak azon, hogy egyensúlytalan helyzet alakult ki a magyar közigazgatásban, ahol egy komplex és reform érték szerint kialakított helyi önkormányzati rendszerhez képest alulkezelt államigazgatás működött, és amely előidézte a központi közigazgatásban és a területi igazgatásban is tapasztalható túlburjánzást.

⁵¹ Verebélyi Imre (szerk.) (1999): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK, Budapest.

Már a rendszerváltás utáni első kormányciklus közepére világossá vált, hogy a jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszere: a központi igazgatás és a helyi igazgatás. A helyi önkormányzati rendszert kizárólagosan demokratikus intézménynek minősítő szélsőséges nézetek kezdtek háttérbe szorulni. Elismerést nyert az, hogy önmagában nem érték sem az államigazgatás, sem pedig az önkormányzati közigazgatás. Mindkét alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie. A túlfűtött rendszerváltó hangulat tehát lecsillapodott, ezt követően pedig egyre inkább világossá vált a döntéshozók és a szakemberek számára, hogy az intézményesített kormányzati és közigazgatási struktúra számos működési nehézséget okoz. A politikai kompromisszumok és a demokratikus elvek túlhangsúlyozása egy komoly fogyatékosággal küzdő közigazgatási szervezetrendszer eredményeztek. Ezért a történelmi léptékű reformteendők, a „transzformációs kihívás” első hullámán túljutva, kiteljesítő, korrigáló és stabilizáló jellegű intézkedésekre volt szükség.⁵² A rendszerváltozás utáni első kormány programjában (*A nemzeti megújulás programja, 1990*) világossá tette, hogy a közigazgatás meghatározó elemei az önkormányzatok lesznek, a kialakult modell azonban túlságosan széles hatásköröket, ahhoz pedig a függelmi viszonyokat nélkülöző szabályozást alakított ki.

Lecsökkentett feladat- és hatásköreinek labilissá tételével (a megyei jogú városok kiemelése, a települések által átvállalható feladatok lehetősége) így a területi önkormányzás tulajdonképpen már ekkoriban kiüresedett. A szabályozás két kritikus pontja volt egyrészt a kis érdekérvényesítéssel (bár széles alapjogokkal) és csekély anyagi forrással rendelkező önkormányzatok gazdasági problémái, másrészt a megyei önkormányzatok minimális közigazgatási funkciója. Ennek jegyében fogadta el a Kormány a komplex közigazgatás-fejlesztési programját az 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatával, de a megvalósítására a parlamenti ciklus hátralévő idejében már nem volt sem idő, sem kellő kormányzati akarat és erő.

2.2. 1994–1998

A ciklus kormányprogramja (*A Magyar Köztársaság Kormányának programja, 1994*) csak rész témák szerint kezdte meg a közigazgatás korszerűsítését, amelyek között az önkormányzati igazgatás is szerepet kapott: itt legfontosabb céloknak az alkotmányos biztosítékok, választójogi reformok, a polgármesterek, jegyzők jogállásainak körül bátyázását, a közigazgatás szakmai színvonalának emelését, a középszintű önkormányzat és igazgatás helyzetének

52 Kádár Krisztián (2006): Reformkonyha a magyar közigazgatásban. In: Ágh Attila és Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái. Új Mandátum, Budapest; Hajnal György és Kovács Éva (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András és Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest.

rendezését és a gazdálkodással kapcsolatos hatékonyságnövelést jelölte meg. A középszint problémája egyre szélesebb körű felismerést nyert, aminek nem sokkal később az önkormányzati törvény kompromisszumos módosítása lett az eredménye, előírva például a megyei közgyűlések közvetlen választási módszerét, a megyei hatáskörbe tartozó feladatok számának növelését vagy az intézményátadás lehetőségének csökkentését.

Az 1994-ben hivatalba lépő Kormány később már kiemelt figyelmet fordított a közigazgatás komplex fejlesztésének folytatására, mely kidolgozására és végrehajtására létrehozta a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményét. A reformprogram egyik legfőbb sajátossága volt, hogy folytatva a jó gyakorlatot, a rendszerváltást megelőző előkészítő munkákra jellemző széles körű tudományos és szakmai előkészítés eredményeként került a Kormány elé. Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat fogadta el a középtávon megvalósítandó, komplex reformprogramot. A határozat mellékletében foglalt 21 fő irány alapvető célkitűzése volt, hogy az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásnak – melyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelenti a közigazgatást – véglegesen alakuljanak ki a rendszer keretei és a működés alapintézményei. Az önkormányzati közigazgatás fejlesztése területén a demokrácia, a jogállam és a hatékonyság szempontjait a határozat az önkéntes önkormányzati társulások szorgalmazásában, ösztönzésében is látta, azzal, hogy meg kell találni az alkotmányos megoldást a kötelező társulások bevezetésére, legalább a körjegyzőségeket illetően. Ez amiatt volt fontos célkitűzés, mert felismerést nyert a tény, hogy csak a stabilizált közigazgatás szolgálhat megfelelő alapjául az elérni kívánt, hatékonyan és magas szakmai színvonalon működő minőségi, szolgáltató állam feladatai megvalósítása számára.

2.3. 1998–2002

A rendszerkeretek és alapintézmények közé olyan fontos tárgykörök tartoztak, mint a közigazgatási eljárás újraszabályozása, a területi államigazgatási szervek rendszerének átalakítása, integrációja, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusának továbbfejlesztése. Az 1999–2000-es években a Kormány közigazgatási stratégiáját a rendszerváltás óta eltelt időszak közigazgatásának tapasztalatai mellett az európai uniós csatlakozás követelményei határozták meg. A közigazgatás-fejlesztés körében felmerülő, az 1999–2000-es évekre megfogalmazott közigazgatás-fejlesztési stratégiai célkitűzések az alábbiakban foglalhatók össze:

- › az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú;
- › polgárbarát, hatékony és átlátható közigazgatás megvalósítása;
- › a szakmai tudás által vezérelt politikamentes, teljesítményorientált, stabil közszolgálat működtetése;
- › az átfogó kormányzati szempontok, érdekek érvényesítésére alkalmasabb kormányzás kialakítása és megvalósítása;
- › valamint a jogállamiságnak megfelelő, átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások biztosítása.

Az államigazgatás továbbfejlesztésének egyik fontos célkitűzése a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes szervezet kialakítása volt. Ehhez el kellett végezni az állami szerepkörök és ezen belül a közigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálatát. A felülvizsgálat után – a továbbra is szükségesnek minősített – államigazgatási feladatok esetében törekedni kellett arra, hogy azok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek; így területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz (dekoncentráció). Fontos szempont volt a feladat- és hatásköri vizsgálatnál, továbbá, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskör nem utalható-e a helyi önkormányzatokhoz (decentralizáció).

A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer alapvetően bevált alapjára, a hatékony működéshez, a további decentralizációhoz, a köz érdekében végzett ellenőrzésük megfelelő szintű kiépítéséhez terveztek meg további lépéseket. A közel 3200 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerünkben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel akarták kialakítani, illetve támogatni az önkormányzati feladatok észszerűbb keretek közötti, hatékonyabb és szakszerűbb ellátásának rendszerét. A vázolt célkitűzéseket a helyi önkormányzati alapjogok sérelme nélkül az önkormányzatok teljesítőképeségétől függő differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, valamint az önkormányzatok kistérségi társulásainak ösztönzésével akarták elérni. Az államigazgatási feladatokat

körzetközpontokban kívánták szervezni. Egységes alapjainak az okmányközpontokkal is összehangolt gyámhivatali körzeteket szánták. Az önkormányzatok finanszírozásának átalakításával meghatározóvá akarták tenni a feladat- és programfinanszírozás szerepét, növelni szándékozták az önkormányzatok bevételeiben a helyi bevételek arányát. Fokozott gondot kívántak fordítani a hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegyenlítő célú támogatására is. Az elfogadott kormányhatározatokban foglalt programok szintjén ugyan cél volt a regionális közigazgatási rendszer koncepciójának kidolgozása és ennek keretében akarták meghatározni a regionális önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepköreit is, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében. E programok végrehajtása azonban megfelelő politikai akarat hiányában elmaradt.

Sikeres volt azonban a területi államigazgatásban a korábban megindult szervezeti burjánzás megállítása és visszaszorítása, a közigazgatási hivatalok létrehozatala, e hivatalok alkalmassá tétele arra, hogy további integratív szerepet játsszanak a területi államigazgatás szervei között. A helyi közigazgatásban sikeres volt általában véve is a tanácsrendszer felváltása a jogállami és demokratikus értékeket kifejező önkormányzatokkal, és az önkormányzati rendszer hatékonysági problémáinak kezelése közvetett, finanszírozási támogatások útján (cél-támogatások kiegészítése közös beruházásoknál, intézményfenntartó társulások esetében). Differenciált támogatási rendszer bevezetése útján elindult a körjegyzőségek kiépítése is.

2.4. 2002–2006

A 2002 júniusában hivatalba lépett Kormány programja a kistérségekre épülő, valamint a regionális közigazgatást megteremtő államreform célkitűzéseit tartalmazta. Ebben a korábbiaknál határozottabban, már fő irányként jelent meg a közigazgatás térszerkezetének átalakítása, a közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása, és az új közmenedzsment alkalmazása a közszolgálat területén. A közigazgatási reformhoz kapcsolódó erőfeszítések a kormányzati szervezeti decentralizációs és deregulációs programot vezető kormánybiztos 2004–2005-ös tevékenysége nyomán, majd az Államreform Bizottság tevékenysége kapcsán erősödtek fel 2006-ban.⁵³

A reformelképzelésekből már 2004-re megvalósult a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás, és elfogadásra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) is. Politikai konszenzus hiányában viszont nem jártak sikerrel a regionális önkormányzatok kialakítására irányuló erőfeszítések és megtorpanni látszódtak más reformelképzelések is.

53 Gellén Márton (2012): A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.

A „decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok” címszó alatt, a *Cselekedni, most és mindenkiért!* elnevezésű 2002-es kormányprogram keretein belül, az alábbi hármas célkitűzést nevesítette a regnáló kormány programja:

- › a települési önkormányzati autonómia megerősítését,
- › a kistérségek önkormányzatok társulásával való kialakítását, és
- › a regionális közigazgatás (benne választott regionális önkormányzatok és regionális közigazgatási hivatalok) létrehozását.

A gazdaságpolitikai törekvésekkel párhuzamban előtérbe került az önkormányzati finanszírozás reformjának kérdése, és néhány, ekkorra már visszatérő elem is szerepelt a célkitűzések között, így például:

- › a központi kormányzat dekoncentrált szervei számának és körének radikális csökkentése,
- › dereguláció és debürokratizálás,
- › közszolgáltatások minőségi javulása,
- › e-kormányzás kiterjesztése, internetalapú ügyintézés,
- › köztisztviselői életpályák rendezése.

Jogsabályi szinten a fenti törekvéseket a közigazgatási rendszer korszerűsítési feladatairól a Kormány 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozata fogta össze, amely Kádár Krisztián véleménye szerint jól fogalmazta meg a közigazgatási rendszer széttagoltságából és koordinátlanságából fakadó, régóta hangoztatott problémákat. A következő elfogadott rendelkezés, ami a helyi önkormányzatokat – vagy azokkal relációban a központi közigazgatást, különösen annak területi szerveit – érintette, a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat volt. Célja többek közt a közszolgáltatások és a közigazgatás területi rendszerének korszerűsítése volt, azon belül a kistérség intézményesítése és a kistérségi modellprogramok felkarolása, a régió megerősítése, az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása, a területfejlesztés modernizációja, a szolgáltató állam kiépülése, és ezeken belül az elektronikus kormányzás kialakítása, illetve a közigazgatási hatósági eljárás újrászabályozása. A 2004 szeptemberében megalakult új Kormány programja (*Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért, 2004–2006*) már nem átfogó reformra törekszik, hanem elfogadja a kisebb lépések gyakorlatát, ugyanakkor szakít a kevésbé számon kérhető és bizonytalan eredménnyel járó intézkedések rögzítésének hagyományával. A kisebb és hatékonyabb állam eszméje ekkortól fokozatosan előtérbe kerül.

2.5. 2006–2010

A 2006 júniusában alakult Kormány a korábbiaknál is határozottabban, alapvetően a regionalizáció és az új közmenedzsment irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A Kormány ekkor – megfelelő politikai és parlamenti támogatás hiányában is – törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges alkotmánymódosításra és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az indítványt az ezekhez szükséges kétharmados parlamenti többség hiányában az Országgyűlés nem fogadta el. A benyújtott javaslatok célul tűzték ki a decentralizációt megvalósító önkormányzati régiók létrehozását oly módon, hogy a központi szervektől jelentős feladat- és hatáskörök és a hozzájuk rendelt források kerültek volna leadásra, erre a közigazgatási szintre. Ezzel párhuzamosan pedig a jelenlegi megyei önkormányzatok szűntek volna meg, csakúgy, mint a megyei jogú városi kategória. Ez utóbbi helyébe a nagyváros, mint kiemelt települési kategória, lépett volna. A kormánypártok és az ellenzék egyetértettek ugyan a decentralizáció elveivel, de az akkori ellenzék ezt az ezeréves megyei önkormányzatok bázisán valószínűsítette volna meg és nem a 7 statisztikai-tervezési régió felépülő új regionális önkormányzatok útján. A közigazgatási térszerkezet átalakítása kistérségi és regionális szintre – szakmai, politikai és társadalmi konszenzus hiányában – nem tudott megvalósulni a helyi önkormányzati közigazgatásban, és csak részben járt sikerrel a Kormány által irányított államigazgatásban is. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionalizációját viszont – közjogi érvénytelenség miatt 2007-ben – a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság. Az alkotmányellenes mulasztás pótlására megfelelő konszenzus hiányában a 2010-es kormányváltásig nem került sor, így működőképes közigazgatási hivatalok hiányában, a törvényességi ellenőrzés másfél évig szünetelt. A torzóban maradt térszerkezeti változások átláthatatlanná és nehézkessé tették a területi közigazgatás működését, rontották hatékonyságát és minőségét, elbizonytalanították a helyi közszolgálatot. Mindeközben a versenyszféra bevonásával, uniós pénzekből nagy erőket vonultattak fel az állami és az államot alkotó helyi önkormányzatok által ellátott feladatok radikális felülvizsgálatára, a feladatellátás rendszerének átalakítására (közfeladat-felülvizsgálat).

2.6. 2010–2014

A 2010-ben megalakult, az országgyűlési választásokon nyertes pártkoalíció alkotta kormány kétharmados többsége megnyitotta az utat az államszervezet – benne pedig az önkormányzati rendszer – alapjainak újragondolásához a reformokat lehetővé tevő jogszabályok pártok közötti alkukat nélkülöző elfogadása révén. Az átalakítások ez alapján az önkormányzati működés számos területét érintették: a választási rendszer, a működés és az önkormányzatok

külső (egymással fenntartott) és belső (adott hivatalon belüli) viszonyrendszerében is jelentős változások történtek.⁵⁴

Az önkormányzati választási rendszer változásait a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény tartalmazta. A jogszabály a jelölés és a megválasztás témáiban, települmérettől és státusztól függő módosításai a jelölés kapcsán az (egyéni) ajánlások számában és a listaállítási feltételeiben szabott meg új feltételeket, illetve alakított át korábbiakat. Így a megyei közgyűlésekben a korábbi 0,3%-ról 1%-ra nőtt a listaállítási küszöb, a fővárosban a korábbi 6 kerületről a kerületek felére (12-re) nőtt. A megválasztás témájában a ténylegesen kiosztható mandátumok száma a 10 ezer fő alatti és a fölötti településeken, illetve a megyei és a fővárosi közgyűlésben is kevesebb lett. Ennek következtében a választókerületek száma kevesebb, mérete nagyobb lett – a megválasztási küszöb mindezzel összhangban a 10 ezer fő feletti településen 5%-ban került megállapításra, megyei és fővárosi szinten a korábbi 4-ről 5%-ra nőtt.

Az önkormányzatok működésében bekövetkezett változások többféleképpen értékelhetők: az alapvetően centralizációt eredményező feladatkör-átrendezés eredeti célja a helyi vezetés profiljának tisztítása volt. A helyi ügyekhez szorosan nem kapcsolódó ügyekben ezután a területi igazgatás egy új szintje és szereplője, a járás kapott illetékességet; a jegyzők feladata ezután a helyi adminisztratív ügyekre korlátozódott (illetve a reform ebbe az irányba hatott), míg a helyi illetőségű, de tartalmukban államigazgatási ügyeket a járások kezelték. A működést jelentősen befolyásolta a 2 ezer főnél kisebb lélekszámú települések polgármesterei hivatalainak összevonása, a közös hivatalok kialakítása, illetve a normatív támogatási rendszert felváltó feladatalapú finanszírozás is. A gazdálkodás feszesebbé tételét volt hivatott elősegíteni több intézkedés: ilyen volt, hogy az önkormányzatok ezután nem tervezhettek deficitet éves költségvetéseikben, szabadon választott feladataikat csak abban az esetben láthatták el, ha az nem veszélyeztette a kötelező feladatok ellátást, valamint a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás a központi kormányzat jóváhagyását követően lehetséges.

Az önkormányzatok viszonyrendszerében történt változások egy részét a közös hivatalok kialakítása jelentette, ami a külső, az önkormányzatok egymással fenntartott kapcsolatait alakította, habár a helyi ügyek vitelét – és így a helyi demokrácia minőségét – ez nem érintette. A belső viszonyrendszert a reform az önkormányzati szereplők jogosultságai mentén rendezte. Ezáltal megváltozott például az alpolgármester státusza, amely már a képviselő-testületen kívülről is választható volt, személyére a polgármester tett javaslatot, hatásköreit szélesebb körben állapíthatta meg; a jegyző szerepe némileg gyengült általa, hogy felette a munkáltatói jogkört ezután a polgármester gyakorolta; a polgármesterek szerepe pedig az előzőek alapján is egyértelműen erősödött, de ezt erősítette például az ügyek újratárgya-

54 Dobos Gábor (2018): A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest. 66–77.

lását eredményező polgármesteri vétőjog vagy a határozatképtelenség esetére biztosított egyszemélyi döntési jogosultság.

3. FEJEZET: AZ ÚJ ÁLLAMFELFOGÁS ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS 2010 UTÁN⁵⁵

Az önkormányzatok 1990-ben, nagy viták során, de végül konszenzussal kialakított modelljéről szakmai és politikai körökben egyaránt, viszonylag homogén vélemény alakult ki. Még évtizedekkel később is egyetértés volt abban, hogy a modell messzemenően megfelelt az önkormányzás európai standardjának, jól szolgálta a rendszerváltás idején különösen fontos legitimációs szükségletet. A működési tapasztalatok alapján viszonylag rövid idő alatt azonban abban is konszenzus alakult ki, hogy a kistélepedésekre szétaprózott szervezeti struktúra és a középszint hiánya negatív hatással van a helyi szolgáltatások minőségére és költségeire. Általában abban is egyetértettek, hogy az önkormányzati rendszer feladatainak volumenéhez képest alulfinanszírozott. A különböző megoldások, mint a kistérségi társulások bevezetése 2004-ben vagy az 1996 óta folyamatosan formálódó területfejlesztési intézményrendszer, nem tudták pótolni az általános felhatalmazású és politikai legitimációjú középszintű kormányzat hiányát. A 2010-es kormányváltást követően szinte azonnal tapasztalható volt a radikális visszarendeződési szándék a közigazgatásban. Ez különösen a területi közigazgatásban nyilvánult meg. Először a megyék bázisán integrált területi államigazgatással, ami bizonyos visszatérést is jelentett az egykori „Új Közmenedzsment” ideológiához a nagy, integrált szervezetek létrehozásával. Ahogyan tehát az tapasztalható, az elmúlt mintegy 27 év közigazgatást – átfogóan vagy részleteiben – reformálni kívánó törekvéseinek kiindulópontja alapvetően egybevág, céljai hasonlóak, eszköztárszere széles körű, de ismétlődő. Az eredmény viszont a legtöbb esetben ugyanaz volt: kisebb korrekciók, összességében viszont a nagy struktúrákat nem sikerült a várakozásoknak megfelelően átalakítani. A tapasztalat azt mutatta, hogy egy reformra vonatkozó kormánydöntés még nem jelent valós reformot, ahhoz párosulnia kell egy a programot levezénylő stratégiának, taktikai tervnek. Ezt a célt szolgálta az 1996-os reformhoz hasonlatos, széles alapon kidolgozott, komplex középtávú program célját szolgáló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program első (MP 11.0) változata, a 2012-ben elfogadott módosított változat (MP 12.0) és legújabban a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 című dokumentum.

A dokumentumokról tartalmával, célkitűzéseivel és az elért eredményekkel részletesebben a következő modulban foglalkozunk.

⁵⁵ A fejezet Balázs István (2016): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában – A rendszerváltásról napjainkig (DU Press, Debrecen) c. műve alapján készült.

V. MODUL

Az ötödik modulban az önkormányzati közszolgálat menedzsment-típusú dilemmáit mutatjuk be, azon belül a közszolgálat alapkérdéseit, a közmenedzsment és az önkormányzati menedzsment szakmai tartalmát, illetve a fejlesztés lehetőségeit és területeit.

1. FEJEZET: KÖZSZOLGÁLAT ÉS KÖZSZOLGÁLAT- FEJLESZTÉS⁵⁶

A helyi közszolgálat-fejlesztés tárgyalásakor az első értelemszerűen felmerülő kérdés az lehet, hogy mit is tekintünk **közszolgálatnak**? A vonatkozó számos – és egyes esetekben egymással konkuráló – értelmezési lehetőség összesen három vonalat különít el:

- › az első, talán legszűkebb értelmezés szerint a közszolgálat a közszférában és annak szegmenseiben foglalkoztatottakat, a személyi állomány együttes megnevezését takarja;
- › a második, ennél már tágabb értelmezés a személyi állomány mellé vonja annak alkalmazási módját is úgy, mint a humán erőforrás menedzsment rendszerét és annak egyes elemeit;
- › a harmadik, legtágabb, ám utóbbi értelmezésektől eltérő lehetőség szerint a közszolgálat a közszolgáltatások biztosításának rendszere, amely ezáltal magában foglalja mind a személyzeti-humán, mind az e szolgáltatások biztosításához szükséges egyéb (intézményi, eljárási stb.) rendszereket, feltételeket.

Esetünkben a harmadik megközelítés az irányadó, mivel az a közszolgáltatások biztosításának majdnem minden elemét magában foglalja, bizonyos értelemben még túl is terjeszkedik a hagyományos értelemben vett közigazgatás fogalmi körén (például a privát szférába tartozó feladatellátás kérdésében), ezáltal viszont alkalmassá válik a helyi önkormányzatok és a közszolgáltatások kapcsolatának leírására.⁵⁷

A közszolgáltatások fejlesztése ideális esetben jól tervezett és szervezett, stratégiai dokumentumokon alapuló, szisztematikusan egymásra épülő lépésekből álló folyamat, amely szintén jól meghatározott célrendszert követ. A hazai közigazgatás valós stratégiai

⁵⁶ A fejezet Gellén Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében* (Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr) c. műve alapján készült.

⁵⁷ Gajdusчек György (2008): *Rendnek lenni kellene*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.

alapon történő fejlesztése 2012-től indult el; a fejlesztés elméleti oldalról ekkortól épült az úgynevezett „jó állam” eszméje köré⁵⁸; a „jó állam” gondolat központjában az áll, hogy az állam a rá bízott javakat a lehető leghatékonyabb módon használja a köz céljainak eléréséhez és köz érdekeinek biztosításához.

Kereteit és irányait a 2014–2020-as fejlesztési és programozási ciklusban az EU 2020 stratégiában lefektetett célokhoz való hozzájárulás érdekében elfogadott stratégiák határozzák meg.⁵⁹ A 2010–2014 közötti időszak közigazgatási reformjai a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (a továbbiakban: **Magyary Program**) 11.0 és 12.0 kiadásainak fő stratégiai célkitűzései mentén kezdődtek. Ezek a célkitűzések: az eredményes szervezeti működés, a közigazgatás feladatrendszerének megújítása; a belső folyamatok és eljárások racionalizálása; az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése, valamint a kiszámítható életpályának a biztosítása voltak (Magyary Program 12.0, 2012).

A Magyary Program rendszerében tervezett járási koncepció felváltja a helyi önkormányzatok által végzett, decentralizált feladatellátást, melyben az önkormányzati saját feladatok és az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási feladatok egymás mellett szerepeltek, ez utóbbiak ellátását jelentős részben a járási hivatalokhoz csoportosítva. A járási hivatalok logikája tehát a korábban delegált feladatok re-centralizálásán alapszik és azon a feltételezésen, hogy a koncentráltabb feladatellátás során elérhető működési megtakarítás felülmúlja a decentralizált működés által mobilizált helyi forrásokat. A modellnek hatékonysági oldalról az a hátránya, hogy a helyi feladatellátásból fakadó azon képességet, hogy a helyben jelentkező erőforrásokat a helyi szinten beágyazottsággal rendelkező igazgatási egység fel tudja használni, nem veszi figyelembe. A helyi erőforrások közé tartoznak a helyi vállalati (önkormányzat vagy a helyi civil szervezet) és önkormányzati együttműködések, közös erőfeszítések vagy olyan spontán, helyi közfeladat-ellátások, melyekbe az önkormányzat nem is kapcsolódik be aktívan. Helyi erőforrásnak tekinthető a közszolgáltatásokat igénybe vevő helyi társadalom visszajelzése vagy a helyi közigazgatási szervek közötti (akár spontán) együttműködés. A Magyary Programban megfogalmazott logika – bár az önkormányzati rendszerről maga a Program nem tartalmaz elképzeléseket – további alkalmazása történik az önkormányzatok esetében is. Így kijelenthető, hogy a Magyary Program rendszere a tág értelemben vett közigazgatás egészén végigfut. Az önkormányzatokra delegált feladatok végrehajtása során keletkező visszajelzések korábban az önkormányzat-kormányzat éles szervezeti elhatárolás miatt sem kerülhettek megfelelően feldolgozásra. Ezt a nagyon jelentős, rendszertani hiányosságot csupán néhány elszigetelt empirikus közigazgatás-kutatás próbálta oldani. Az új járási rendszerben azonban megvan az elméleti lehetősége annak,

58 Kis Norbert (2014): A kormányzás minőségének értékdilemmái. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, Kaiser Tamás (szerk.) (2016): Jó Állam Jelentés 2016. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.

59 Szamadó Róza (2015): Inkluzív önkormányzat. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

hogy hosszú távú, rendszerbe épített, standardizált lekérdezések történjenek a helyi végrehajtási sajátosságokról, továbbá ezek mellett lehetőség nyílik gyakori ad hoc lekérdezésekre is, akár elektronikus, akár kérdőíves vagy személyes formában. Ezeken felül már a közpolitikai tervezés szakaszában lehetőség van a végrehajtási kapacitások megfelelő tervezésére, a szabályozók, ösztönzők kifinomult kialakítására abban az esetben, ha a közpolitikát a későbbiekben végrehajtók már előre megismerkednek a rájuk váró feladattal, és teret kapnak saját szempontjaik érvényesítésére. Ez lényegileg megvalósítaná, de legalábbis kiszolgáltatná a közpolitika végrehajtásának folyamatba ágyazott kapacitás-tervezését. Ugyan felépítésében, beavatkozási logikájában néhol eltér a 2010–2014 között megkezdett államreform alapjául szolgáló Magyar Programoktól, azok alapvető céljaival és fejlesztési irányjaival nem szakít, sőt a Magyar Programok folytatásának, átdolgozásának is tekinthető a **Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020** című dokumentum. Magyarország Kormánya 2015-ben publikálta a dokumentumot. A stratégia célja, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív terheléssel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező *szolgáltató* állam. Ezt a célt az alábbi intézkedéscsoportok voltak hivatottak megvalósítani:

Intézkedéscsoport	Alintézkedés	Indikátor	Céltérték
1. A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése	1.1 A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	átlagos ügyintézési időtartam	-20%
		adminisztratív terhek mértéke	-20%
	1.2 Területi államigazgatás fejlesztése és észszerűsítése	szervezetfejlesztésben részt vett fővárosi, megyei kormányhivatalok aránya	100%
		ügysegédek által elért községek aránya	80%
	1.3 Önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése	szervezetfejlesztésben részt vett önkormányzatok száma	300 db
	1.4 Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	elektronikusan intézhető ügyek aránya	+30%

2. A közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásának fejlesztése		képzésen részt vett munkatársak száma	40 000 fő
	2.1 Az emberi erőforrás gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése	integritás tanácsadóval rendelkező közigazgatási szervek aránya	90%
		kormánytisztviselői elkötelezettség mértéke	67%
	2.2 A közszolgálati életpályamodell fejlesztése	-	-
	2.3 Közszolgálati szolgáltatásfejlesztés	-	-
	2.4 Az önkormányzati emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztése	-	-
3. Közszolgáltatások színvonalának javítása	3.1. Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása	teljesítménymenedzsment rendszerrel rendelkező közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	80%
	3.2. Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokrácia-csökkentés	rendszeres ügyfél-elégedettség mérést végző közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	90%
		szolgáltatási díjak mértéke	-10%
	3.3. Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén	elektronikusan intézhető ügyek aránya	50%
4. Digitális Állam felépítése	4.1. Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	összekapcsolt adatbázisok aránya	80%
	4.2 Az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatása	-	-

3. táblázat: A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 közszolgálat-fejlesztésre vonatkozó indikátorai

Forrás: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2015).

Az egyes alintézkedésekhez indikátorokat és célértékeket is kapcsol a stratégia, amelyek összességükben meghatározzák a közigazgatás, és azon belül a helyi közigazgatás, közszolgálat fejlesztésének irányát. A stratégia végrehajtására az Európai Unióval kötött Partnerségi Megállapodásban a 2014–2020-as költségvetési ciklusban egy Operatív Programot, a **Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programot** (a továbbiakban: KÖFOP) nevesített. A Partnerségi Megállapodás a közigazgatás és a közszolgáltatások területén fejlesztési célként az adminisztratív terhek komplex csökkentését, az átláthatóság növelését, a szolgáltató jelleg megerősítését, valamint a humán erőforrás menedzsment hatékonyságának növelését nevezi meg. A KÖFOP két prioritástengelyen határoz meg célokat és beavatkozásokat, és ezek megvalósítására intézett kiemelt projektfelhívásokat nevesített kedvezményezettek számára. A kiemelt projektek hozzájárulása Magyarország közigazgatás-fejlesztési stratégiai célrendszeréhez a két prioritás beavatkozási logikája mentén alakul. A felhívásokban a kiemelt projektek számára előírt operatív program (OP) indikátorok, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által végzett tanácsadási és hatásmérési feladat keretében megvalósuló Jó Állam Mutató vállalások segítik elő az államreform végrehajtását és a közigazgatás minőségi fejlesztését célzó, a fenti stratégiai célrendszerhez való illeszkedést, valamint a megvalósult fejlesztések hatásainak értékelését.

2. FEJEZET: KÖZMENEDZSMENT ÉS ÖNKORMÁNYZATI MENEDZSMENT⁶⁰

Az önkormányzatiság tágabb – a törvény adta kereteket nem szétfeszítő, de az adott szabadságfokot kihasználó – értelmezése átvezet a **közmenedzsment** fogalmához, mert a legfontosabb közügy, amelynek intézésére az önkormányzat hivatott, nem lehet más, mint az emberek helyi életviszonyainak és életesélyeinek folyamatos és közvetlen javítása, illetve az ehhez szükséges feltételek megteremtése. A közmenedzsment – leegyszerűsítve – a helyi közszféra átfogó fejlesztése, szervezése és működtetése, egyben az önkormányzatok (és az önkormányzati közszolgálat, vagyis a közszolgáltatás-nyújtás) fejlesztésének legfontosabb stratégiai célja és iránya. A helyi közmenedzsmentnek az önkormányzat működtetésén túl további elemei is vannak, amelyek mindegyikében a köz-, közösségi elem meghatározó. A (helyi) közmenedzsment tehát a helyi közösség és a szektorok széles körű bevonását jelenti a feladatellátás optimalizálásába, a közszolgáltatások működtetésébe, a közügyek megoldásába. A helyi közszféra viszonyainak bonyolult összefüggéseit a közmenedzsment szervezeti és működési modelle-

⁶⁰ A fejezet Almásy Gyula, Belényesi Emese és Gáspár Mátyás (2015) *Önkormányzati szervezetfejlesztés* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest) c. műve alapján készült.

zésével lehet áttekinthetővé, illetve kezelhetővé tenni, amely tükrözi az önkormányzat tudatosan kialakított értékrendjét. A helyi közszolgáltatások nyújtásának stratégiai menedzsment-koncepciója és modellje érthetővé, jól átláthatóvá teszik a menedzsment legalapvetőbb összefüggéseit, amelyek a célmeghatározástól a feladatkijelölésen és folyamatok szervezésén, működtetésén át a teljesítményekig, eredményekig, ezek kontrolljáig vezetnek. Megvalósulási formája a különböző kontrollok rendszerén keresztül történik.

2.1. A FELADATOK KONTROLLJA

A **feladatkontroll** új fogalom a hazai közigazgatás rendszerében. Jelentősége abban áll, hogy az önkormányzat működése, annak tartalma (feladatrendszer) folyamatosan követhető, áttekinthető és ellenőrizhető legyen. A feladatkontroll szükségességét az a hosszútávra visszatekintő tapasztalat hívta életre, hogy az új feladatok születésével egyidejűleg nem történik meg automatikusan, rendszerszerűen a már szükségtelenek (teljes- és részfeladatok, tevékenységek) megszüntetése, kiiktatása. Ezt okozhatja az önkormányzatok feladatainak sokfélesége, összetettsége, a feladatforrások nehéz követése és áttekinthetősége, a nem megfelelő szervezettségi és menedzsmentszínvonal.

A szervezet rendeltetésének, küldetésének és céljainak teljesítését szolgáló feladatok többfélék lehetnek, különböző kategóriákat meghatározó szempontok és ezeken belül típusok szerint. Az önkormányzati rendszerben meghatározó feladatképző szempont a feladat jogi alapja, mely szerint vannak jogszabály által *kötelezően előírt*, valamint az önkormányzat által *önként választott* feladatok.

Ez utóbbi kategórián belül léteznek járulékos feladatok, amelyeket jogszabály nem ír elő, de mindenképpen szükséges elvégezni (pl. információrendszereket működtetni) a működés fenntartása érdekében. A közigazgatási szervezetek sajátos feladattípusait különböztetjük meg aszerint, hogy a feladat a közhatalom gyakorlására irányul-e vagy sem, végrehajtása a közigazgatási eljárás törvényi hatálya alá esik vagy sem. Eszerint különböztetjük meg a hatósági és nem hatósági feladattípusokat. Egy következő fontos szempont (a feladat stabilitása) szerint megkülönböztetünk állandó (pl. a hatósági feladatok), eseti (pl. vezetői intézkedések, célfeladatok) és projektfeladatokat (pl. fejlesztési projektek). Mindegyiknek megfelelő, állandó vagy időleges szervezeti kereteket kell biztosítani.

A feladatrendszer folyamatos felügyelete, elemzése az úgynevezett feladatkontroll feladata. A szervezetfejlesztések során felmerülő funkció-, és ezen belül egyes kritikus feladatok kiválasztása és elemzése három részterületre bontható:

1. A klasszikus feladatelemzés, amikor a feladat egészére vonatkozóan vizsgáljuk annak forrását, illetve alapját, célját, szükségességét, eredményességét, gazdaságosságát, szabályozottságát, szervezettségét, technológizáltságát, szervezeti telepítését, személyi, technikai, információellátási feltételeinek meglétét.

2. Szolgáltatásszervezési elemzés keretében a feladat, mint a közigazgatás által nyújtott szolgáltatás elemzése történik az üzleti szféra szolgáltatásnyújtásához hasonlóan, ezen belül külön vizsgálati elemként a szolgáltatás hozzáadott értéke, a teljesítmény, az érdekeltek elégedettsége, a minőség, és kitüntetett kérdésként a feladatellátás adott és lehetséges módzatai, annak optimális, azaz legmegfelelőbb megoldása.

3. A feladat, illetve szolgáltatás mint munkafolyamat elemzése a végrehajtás menetében, rendszerében, tevékenységi szintű részleteiben keresi a feladatszinten észlelt problémák okait.

2.2. FOLYAMATOK KONTROLLJA

A szervezetfejlesztés gyakorlati kérdése az, hogy hol és hogyan kell beavatkozni a szervezet működésébe, ha az új stratégiát – küldetést, célokat, eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági és minőségi követelményeket teljesíteni, követni akarjuk. Az igazgatás-szervezés és menedzsment válasza, hogy a működési folyamatokban lehet megtalálni a keresett ellenőrzési és beavatkozási pontokat. A **folyamatkontroll** gyakorlata feltételezi, hogy minden fontos (általános, jellemző, a működés szempontjából jelentős, gyakran ismétlődő) folyamat modellje elkészüljön, állandóan rendelkezésre álljon. Mint a közmenedzsment alapvető metodikai eszközét, a folyamatmodellezést is a szervezés és irányítás számos területén alkalmazni lehet:

- › a szervezetfejlesztésben ez a működés leírásának sajátos nyelve;
- › a szervezetirányításban ez a beavatkozási pontok sajátos térképe;
- › a hagyományos folyamatirányításban magától értetődően biztosítja a követés teljes körű lehetőségét;
- › a teljesítménymenedzsmentben meghatározhatóvá teszi a keletkező eredeti és hozzáadott értéket, a teljesítmények legfontosabb tartalmi elemeit;
- › az informatikában a tevékenységekhez, produktumokhoz szükséges, illetve az általuk előállított információk biztosítása, áramoltatása (például a vezetői információs, valamint a szakrendszerek számára) feltételezi a folyamatelvű rendszerfejlesztést;
- › a folyamatautomatizálást lehetővé, egyszerűbbé, esetenként automatikussá teszi a szabványos módon modellezett munkafolyamat;
- › a menedzsmentkontrolling számára a munkafolyamatban lehet kijelölni a fontos, úgynevezett. ellenőrzési pontokat, amelyek ellenőrzési nyomvonallá állnak össze;
- › a minőségbiztosítás korszerű eljárásai, rendszerei [például: a teljes körű minőségirányítás mint vezetési módszer, filozófia és vállalati gyakorlat (TQM); a TQM európai megfogalmazásaként számon tartott, az Európai Minőségirányítási Alapítvány által létrehozott kiválóság modell menedzsmentrendszer (EFQM) vagy az európai uniós országok

közigazgatási intézményeire kialakított értékelési rendszer (CAF)] jelentős mértékben minőségi folyamatparaméterekkel dolgoznak, feltételezik a modellezést;

- › a szabályozások jelentősebb részének hatékonysága (például: hatósági eljárások, panaszkezelés, ügyiratkezelés) folyamatelvű szabályozással emelhető megfelelő szintre.

2.3. A SZERVEZET KONTROLLJA

Nagyon fontos és szinte mindig időszerű kérdés, hogy mikor nyúlunk a szervezethez. A közigazgatásban nem ritka (az üzleti szférában kevésbé jellemző), hogy a szervezet átalakítása nem kizárólagosan eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági célt szolgál (látszat-, presztízs-, egyéb célú intézkedés). Ezzel szemben a szervezeti felépítés átalakítása – ki-egyensúlyozott fejlődési viszonyok között – a legritkább esetben lehet a szervezetfejlesztés kiindulópontja. A struktúra ugyanis, mint a működés egyik tényezője, jellemzően közvetett hatást gyakorol a teljesítményre azzal, hogy megfelelő jogi, hatásköri, felelősségi, döntési, együttműködési feltételeket biztosít a feladatok ellátásához. Az esetek, problémák nagyobb részében a hatékonyságnak nem a felépítés az akadálya, hanem egyéb, folyamatellenőrzési, szervezési és működési tényezők. Egységesen jó szervezeti felépítés nincs, mert az önkormányzatok számos tekintetben különböznek egymástól (pl. feladat, méret, környezet, értékrend, technológia tekintetében). Az önkormányzatok szervezeti felépítésének általános fejlesztési irányait minden konkrét esetben az adott szervezeti viszonyok elemzése alapján, az adott helyzetre kell értelmezni, alkalmazni a megoldások lehetséges módozatait illetően.

A szervezeti viszonyok az önkormányzat működési rendszerének szerkezeti vázát alkotják. Alapvető érdeke, hogy azok lehetőség szerint stabilak, minél hosszabb távon állandóak legyenek. Ellenben nem érdeke a túlhaladott keretek, olyan szervezeti egységek fenntartása, amelyek rosszul teljesítenek. A szervezetkontroll intézményesítésének, szabályozásának célja, hogy a működés e statikus tényezőjét is az eredményesség, működési hatékonyság követelményének rendelje alá, megteremtse a módszeres kiigazítás kiszámítható, ellenőrzött feltételeit annak tudatában, hogy minden szervezeti változás természetes bizonytalanság forrása, kockázati tényező. A szervezetkontroll, mint a szervezeti rendszer folyamatos ellenőrzés alá vonása, csak egyike az átfogó menedzsmentkontroll intézményrendszerének. Hatékonysága nagyban függ a kapcsolódó működési tényezők – mint például a feladatrendszer, munkafolyamatok, emberi erőforrás, anyagi eszközök, s nem utolsósorban a teljesítmények – hasonlóan következetes kontrolljától. A szervezetkontroll fontos küldetése, hogy a szervezeti tényezőt visszahelyezze e tényezők egymást kiegészítő, feltételező együttesébe. A szervezetkontroll az általános stratégiai és menedzsmentkontroll szerves része. A szervezeti teljesítményben – a struktúra mellett – számos egyéb működési tényező is gyakran sokkal

jelentősebb szerepet játszik. Ezért az esetlegesen alacsony teljesítményért szinte sohasem egyedül a szervezet (például a nem megfelelő létszám) okolható. Minden esetben mérlegelni kell a működés egyéb tényezőit is (folyamatszervezés, anyagi feltételek, információellátás, szabályozás, munkakörülmények). A korszerű menedzsmentkontroll elsődlegesen folyamat-szemléletű, a szervezet kialakítását az optimalizált folyamat-kialakításnak rendeli alá.

2.4. A SZEMÉLYZET ÉS A SZEMÉLYZETI KULTÚRA KONTROLLJA

Az irányítás klasszikus felfogásában (vezetésben) az emberi erőforrásokon, a „főnök – beosztott” viszonyokon van a legfontosabb hangsúly. A menedzsment korszerű szemléletében a „személyzet” egyike a működési feltételeknek, de szerepe kitüntetett. Mi okozza ezt? Gyakran a létszám kérdésében csúcsosodik ki ez a tényező, azonban a valóságban ez csak ritkább esetben válik a jó működés döntő kérdésévé.

A szervezeti és működési viszonyok legfontosabb tényezői az önkormányzatot működtető személyek, a legkülönbözőbb szerepekben. Minden más erőforrás célszerű felhasználása a feladatok teljesítése és a munkafolyamatok végrehajtása érdekében az embereken, az általuk képviselt és gyakorolt szervezeti kultúrán múlik. A célok, feladatok, követelmények, szabályok az emberek érdekein és értékein, gondolkodásán és viselkedésén „átszűrve”, esetenként megtörve, vagy ellenkezőleg, felerősödve érvényesülnek. Az egyéb erőforrásokat az emberek hozzák, illetve tartják mozgásban, használják és gazdálkodnak velük.

Az önkormányzati működésben igen sajátos a menedzsmentnek ez a területe, mivel az emberi erőforrás kiterjesztett értelmezésében a helyi lakosok teljes körétől (mint például választók, közszolgáltatást igénybe vevők, beszállítók) a hivatali munkatársakon át a képviselőig és a polgármesterig terjed a bizonyos összefüggésekben szerepet játszó személyi kör. Az önkormányzati működés esetében az emberi erőforrásról tehát kétféle megközelítésben beszélhetünk:

- › szűkebb és hagyományos értelemben az önkormányzati/közigazgatási szervezetek személyi állományáról,
- › tágabb és modern értelemben pedig az önkormányzati szereplők teljes „emberanyagáról”, a helyi közigazgatási emberi erőforrásról, annak minőségéről. Az utóbbi szemlélettel kell közelítenünk a közmenedzsmentet, illetve a közösségi önkormányzást, s az előző körben maradunk, amikor kizárólag a hivatalról, egy-egy intézményről beszélünk.

3. FEJEZET: A FEJLESZTÉS TERÜLETEI⁶¹

Az önkormányzati struktúrában kevés igazán jelentős változást találunk az új önkormányzati törvény, az **Mötv.** hatálybalépésével. A helyi választási ciklus 2014 októberétől négyről öt évre változik. A helyi képviselővel szemben részletesebb és szigorúbb szabályok kerülnek megfogalmazásra, ami a képviselő professzionalizmusát erősítheti. Így a képviselő az eskütételt követő három hónapon belül köteles részt venni a fővárosi és megyei kormányhivatal képzésén. A kötelezettségeit megszegő képviselő juttatásait a képviselő-testület – az SZMSZ alapján, legfeljebb 12 hónapra – csökkentheti, megvonhatja. Az összeférhetlenségi szabályok szigorodtak. Új elemként funkcionál a méltatlanság intézménye. Kógens szabályként a képviselő-testület megszünteti annak a képviselőnek a megbízatását, akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak; szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték; illetve kényszergyógykezelését elrendelték. Figyelemre méltó, hogy ugyanígy kell eljárni azzal szemben is, akinek köztartozása van. (E szabályok a polgármesterre is vonatkoznak.)

A polgármester szerepe – a képviselő-testület, polgármester, hivatal szervezeti-hatalmi hármásában – határozottan erősödik. A jegyzővel kapcsolatos valamennyi munkáltatói feladatot már a polgármester látja el (beleértve a kinevezést és felmentést is). Ha a testület két alkalommal nem hoz döntést – az SZMSZ-ben meghatározott ügyben – jogosult döntést hozni; dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – SZMSZ-ben meghatározott – ügyekben; rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról. Másfelől, azzal, hogy megszűnik a polgármesteri és parlamenti képviselői mandátum együttes birtoklásának lehetősége, a polgármesterek befolyása az országos politikára csökkenni fog, ez azonban túlmutat az önkormányzat kérdéskörén. A jegyzőt az új szabályozás (a korábbi szabályozással ellentétben) az önkormányzat „szervei” között említi, ami realisabban tükrözi a jegyző helyzetét (személyes függését a választott polgármestertől), mint a korábbi szabályozás, amely e posztot az elvont törvényesség biztosítékaként, ezen keresztül az egységesség és országos közérdek közvetítőjeként értelmezte.

Az önkormányzati hivatalok tekintetében a korábbi körjegyzőségnek megfeleltethető, egységes hivatalokra vonatkozó szabályok érdemelnek kiemelés. Korábban az 1000 fő alatti településeknek közös hivatalt kellett működtetni, de ez alól is széles körben biztosított kivételt a jogszabály. A jelenlegi szabályozás szerint minden 2000 főnél kisebb lakosságú település köteles közös hivatalt működtetni, és a közös hivatalnak legalább 2000 főt vagy

61 A fejezet Gajduschek György (2012): *Változások az önkormányzati rendszerben. Egy értelmezési kísérlet* (In: Fundamentum 2012/2.) és Horváth M. Tamás és Józsa Zoltán (2016): *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrártum* (In: A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest) c. művek alapján készült.

legalább 7 települést kell szolgálnia. (Nem működtethet tehát pl. két 300 fős település egy hivatalt.) Ha az önkormányzat az általános önkormányzati választásokat követő 60 napon belül nem határoz a kérdésben, a kormányhivatal dönt helyette. A törvény a korábbinál jóval részletesebb szabályozást ad a működtetés, felelősség stb. kérdéseiben. Hasonló mondható el a társulásokról, amelyek létrehozására, működtetésére nézve szintén részletes szabályozást találunk az Möt-ben. Az Alaptörvény a szabad társulás elvét rendeli főszabályként, de lehetővé teszi, hogy törvény kötelezze az önkormányzatokat társulás létrehozására, önkormányzati kötelező feladat ellátására (kötelező társulások). A helyi közigazgatás szervezeti struktúráját tekintve az igazán meghatározó változások – az önkormányzati rendszeren kívül, de azt nagyon is erősen érintve – a dekoncentrált szervek területén mentek végbe. A megyei kormányhivatalok végzik az önkormányzatok felügyeletét, illetve más dekoncentrált szervek veszik át feladataik jelentős részét. A megyei intézményfenntartó központok a korábban a megyei önkormányzatok alá tartozó közszolgáltató intézményeket működtetik. Ezek létrehozását a Kormány azzal indokolta, hogy a közös, nagyobb mennyiségű beszerzéssel csökkenteni lehet a működtetés költségeit. Minden bizonnyal az óriási volumenű beszerzések tényétől szintén nem független, érdekes szervezeti megoldás, hogy a szervek kettős irányítás alatt működnek. Egyfelől a kormány megbízott, másfelől az annak irányítását ellátó miniszter irányítása alatt.

A fenti – és a helyi önkormányzatokat érintő további – változások az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások egész sorát érintette. A következőkben a legfontosabb változásokat tekintjük át.

3.1. JÁRÁSI HIVATALOK

A 2010 után megkezdett közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati reformok két egymással szoros kapcsolatban álló célt fogalmaztak meg: egyfelől a területi államigazgatás szervezeti reformját, másfelől a hatásköri és eljárási szabályok felülvizsgálatát. A fővárosi és megyei kormányhivatalok mint általános hatáskörű dekoncentrált szervek létrehozását követően napirendre került az államigazgatási és az önkormányzati feladatok elválasztása, és a területi alsó szint, a járás kiépítése. A járások kialakításának alapelveit az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette, amely meghatározta a járás fogalmát is. A járási rendszer kialakítása 2011 márciusától kezdve 2013. január 1-jéig tartott, mely folyamatban a járások területi lehatárolását követően döntés született a hivatalok által ellátott feladat- és hatáskörök átadásáról is. A 2012. évi XCIII. törvény rendelkezett a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról. A kormányzati cél az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő elválasztása volt. Természetesen az átmenet időszaka számos politikai és szakmai vita közepette zajlott. Különösen a járások

területének a lehatárolását, az egyes települések besorolását és főként a járási székhelyek meghatározását övezte élénk eszmecsere. A járástörvény rendezte a vagyonhasználattal, a feladatellátással érintett köztisztviselők számával és jogviszonyával kapcsolatos kérdéseket is. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök területi alsó középszinthez történő telepítésénél alapelveként érvényesült a gyors és könnyű hozzáférés követelménye, a már létező ügyintézési helyszínek megőrzésének igénye, a területi szervek illetékességének járási szintű lehatárolása és a megyehatárok megőrzésének követelménye. A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek. Ily módon a jegyzők a járási hivatalok felállítását követően is rendelkeznek államigazgatási hatáskörökkel, hiszen nagy számban vannak olyan ügyek, melyek a helyismeret alapján leghatékonyabban helyi szinten intézhetők el. Ilyenek például a szociális ügyek egy része, a hagyatéki eljárások, illetve az anyakönyvi ügyek stb. A járási hivatalok kialakításakor fontos szempont volt, hogy a járáshoz átkerülő ügyek intézése ne csak a járásszékhelyen valósuljon meg, másrészt a korábbi ügyintézési helyszínek ne kerüljenek felszámolásra, azaz az állampolgároknak semmiképpen ne kelljen többet utazniuk az államigazgatási ügyek intézése miatt, mint korábban. Ennek megvalósítása érdekében a járási hivatal a nem járásszékhely települések többségén is jelen van kirendeltségek vagy települési ügysegédek formájában. A kirendeltségen a járási hivatal állandó jelleggel biztosítja az ügyintézés, így az ügyfelek munkanapokon elérik a járási hivatalt. Azokon a településeken, ahol a járási hivatal nem kíván kirendeltséget fenntartani, de biztosítani kívánja az ügyintézés lehetőségét, a járási hivatal települési ügysegédei működnek közre. 2015. március 1-jétől kezdve 900 ügysegéd biztosítja az államigazgatási szolgáltatásoknak az állampolgárok számára történő elérhetőségét a kisebb településeken.

3.2. KORMÁNYABLAKREFORM

A területi államigazgatás szervezeti és működési reformjának szerves része az egyablakos ügyintézési rendszer új modelljének a kialakítása, a kormányablakok rendszerének a kiépítése. Összhangban az Európai Bizottság által több alkalommal is megfogalmazott eEurope akciótervekkel, célkitűzés, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek. A kormányablak intézménye 2011 januárjában került bevezetésre 29 helyszínen: a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban. A kormányablak-hálózat szervei azonos szakmai standardok szerint működnek, az ügyfeleknek tartalmukban és színvonalukban azonos szolgáltatást nyújtanak. Tájékoztatják az ügyfeleket, segítenek az ügyeket elindítani, s adott ügytípusban szolgáltatást is nyújtanak.

Az egységes, országos kormányablakrendszer kiépítése keretében közel 300 kormányablak kerül kialakításra elsősorban a már működő okmányirodák bázisán. A hálózat bővülésével párhuzamosan az intézhető ügyek száma is fokozatosan nő, s eléri majd a kétezer-ötszázat. A 2014 februárjától átadott kormányablakok már a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatali szervezeti egységeiként működnek. Az ügyek túlnyomó részében jelenleg még csak az ügyirat továbbítására kerül sor, míg más esetekben normál ügyintézés zajlik, illetve tájékoztatásra kerül sor. A kormányablakok emellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak. A kormányablakok sokrétű feladatainak eredményes ellátásához magas színvonalú, egységes informatikai háttér kiépítése szükséges, amely lehetővé teszi a különböző szakterületek információs bázisainak az összekapcsolását. Az informatikai, műszaki feltételek mellett hasonló fontosságú a humánpolitikai szempontok érvényesítése, a kormányablakok munkatársainak szakmai képzettsége. Az itt dolgozó munkatársaknak valamennyi hatósági ügyet tekintve eligazítást kell nyújtaniuk az ügykörökhöz kapcsolódó digitális háttér segítségével. A rendelkezésre álló úgynevezett **Tudástár** a standard ügyek és ügycsoportok meghatározását, az ügyintézés egyes lépéseit mutatja a jogszabályi háttér segítségével.

3.3. JEGYZŐ SZEREPE ÉS FELADATAI

Az új önkormányzati törvény (Mötv.) jelentős változásokat hozott a jegyzők státusza és feladatai körében is. Míg korábban a jegyzőt a képviselő-testület nevezte ki határozatlan időre, ezzel lehetővé téve a szakmai és más szempontok szerint is a legalkalmasabb jelölt alkalmazását, addig az új törvény már a polgármester kezébe adta ezt a lehetőséget. A polgármester által történő kinevezés révén felértékelődött a lojalitás szempontja, amelynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – sor kerülhet akár a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az új önkormányzati törvény a tényleges gyakorlatot emelte a szabályozás rangjára, leképezve ezzel az önkormányzatokon belül érvényesülő tényleges politikai és hatalmi viszonyokat. Különösen igaz ez a megállapítás a kisebb települések esetében, ahol rendszerint nemcsak a meritési bázis kisebb, de a személyes viszonyok befolyása is közvetlenebb. A járási szint kiépítése és a jegyzőhöz tartozó hatósági feladatok egy részének elvonása tovább erősítette a változások dinamikáját.

3.4. KORMÁNYHIVATALOK

A területi államigazgatás évtizedek óta fennálló dezintegrációjának, alacsony hatékonyságának és működési problémáinak felszámolása céljából 2011 januárjában a közigazgatási hivatalok és a különös hatáskörű dekoncentrált szervek integrációja nyomán létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok mint a területi közigazgatás általános hatáskörű szervei. A kormányhivatalok a területi államigazgatási szervek széles körét integrálták. Azon

szervek felett, amelyek nem kerültek a kormányhivatal szervezeti rendszerébe, a hivatal ellenőrzési és koordinációs jogkört gyakorolt. A kormányhivatal 2015 áprilisáig a kormány megbízott vezetése alatt álló törzshivatalból, az ágazati szakigazgatási szervekből, valamint a járási hivatalból állt. A törzshivatalt a politikai megbízottként funkcionáló kormány megbízotton keresztül a miniszter, míg a szakigazgatási szerveket az ágazati hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv vezetője irányította. Ilyen módon a hivatal működésében elvált a szervei és szakmai irányítás. A törzshivatal területi koordinációs, hatósági-igazgatási, szervezési, törvényességi stb. jogköröket látott el, míg az államigazgatási feladatok körében általános jogorvoslati fórum volt, illetve elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt egyes ügyekben (kisajátítás). 2015 áprilisától az újabb szervezeti integráció nyomán a szakigazgatási szervek elvesztették önállóságukat és a vezetési, irányítási szintek csökkentése, illetve költségtakarékosság és hatékonyság fokozása céljából a kormányhivatalok belső szervezeti rendje gyökeresen átalakult. A kiadott miniszteri utasítás alapján minden kormányhivatal főosztályokra tagolódik, melyekbe integrálták az egyes szakigazgatási szerveket, illetve azok feladatait. Ez egyben a szakhatósági rendszer megszűnését is jelentette. A szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott és a járási hivatalvezető lett. Összességében nagyméretű hivatalok jöttek létre, amit a számok is jól illusztrálnak. A példátlan méretű és volumenű átszervezés szervezeti, személyi, pénzügyi és szakmai következményei jelenleg még kevésbé felmérhetők, a dilemmák sora azonban már kirajzolódik. Az biztos, hogy a térbeli pozíciók gyökeresen átalakultak. Az állam, az államigazgatás megerősítette helyét és befolyását területi szinten, hiszen a megyei önkormányzatok feladatai inkább szimbolikusak.

3.5. ÖNKORMÁNYZATI ALKALMAZÁSSZOLGÁLTATÓ (ASP)

Az önkormányzatokat érintő fejlesztések legújabb területe már az elektronikus közigazgatás térnyeréséhez kapcsolódik. Az e-közigazgatás kezdetben csak a központi igazgatás által nyújtott szolgáltatásokat és a központi hivatalok belső működését jellemezte, napjainkra azonban az önkormányzatoknál folyó közigazgatási munka informatikai eszközökkel történő támogatása vált fő prioritássá. Ennek egyik eredménye az úgynevezett alkalmazásslolgáltató (Application Service Provider, a továbbiakban röviden: ASP) modell bevezetése, amely nagy vonalakban kifejezve az önkormányzatok működéséhez szükséges szoftverekhez és alkalmazásokhoz való hozzáférést teszi lehetővé távoli szolgáltató központon – azaz nem az önkormányzat saját informatikai infrastruktúráján – keresztül. Ez a fejlesztés a korábbi, alapvetően nagy beruházási igénnyel és magas költségekkel rendelkező, hardveralapú megközelítéshez képest – amely esetben az önkormányzat fizikailag is birtokolja a munkavégzéséhez szükséges hardvereszközöket – jelentős elmozdulást jelent a szoftveralapú munkavégzés felé – amely esetben pedig az önkormányzatok méretgazdaságossági előnyüket

kihasználva közös elektronikus platformok segítségével látják el feladataikat. A szoftveres feladatellátáson belül is jelentős előrelépés azonban, hogy az önkormányzatok nem saját szoftvert vásárolnak, hanem hozzáférést a szolgáltatóközpont által nyújtott alkalmazás(ok) hoz, ezáltal beruházási és üzemeltetési költségeiket még alacsonyabb szinten tartva. Az ilyen módon igénybe vett korszerű, szabványos szolgáltatásokhoz támogató (helpdesk) funkciók is kapcsolódnak.

Az önkormányzati ASP kötelező alkalmazásához a törvényi alapot a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény teremtette meg az Mötv. 114. §-ának módosításával. Az önkormányzati feladatellátás-támogatás kiterjesztése két lépcsőben valósult meg, az első fázisban (ASP 1.0) a modell tesztelése az önkormányzatok önkéntes részvételével valósult meg, a második fázis (ASP 2.0) keretében pedig a modell országos kiterjesztése történt meg, az önkormányzatok kötelező részvételével. A csatlakozás három ütemben, három véghatáridővel – 2017., 2018. és 2019. január 1-jével – zajlott, mára az önkormányzatok mindegyike rendelkezik rendszerhozzáféréssel.

Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet a csatlakozás módjaként két lehetőséget biztosít (Kovács, 2017):

- › rendszercsatlakozást, amely esetben az önkormányzat feladata ellátásának támogatásához az önkormányzati ASP rendszer megfelelő szakrendszerét használja, vagy
- › interfészes csatlakozást, ekkor az önkormányzat a saját informatikai rendszerének megtartása mellett abban olyan fejlesztést hajt végre, mely alapján a kormányrendelet mellékletében meghatározott egyes adatok számítógépes, automatizált adatátadás útján egy szabványosított csatolófelületen – úgynevezett interfészen – átadásra kerülnek az önkormányzati adattárház számára.

A rendszer felhasználói működésében elkülöníthető a kezelés alapját képező informatikai keretrendszer, illetve azok a szakrendszeri alkalmazások, amelyek az adott önkormányzati feladat ellátását támogatják. A szakrendszerek a következők: adó szakrendszer, gazdálkodási szakrendszer, ingatlanvagyon-kataszter szakrendszer, ipari és kereskedelmi szakrendszer, iratkezelő szakrendszer, portálrendszer (települési portál, E-Önkormányzat portál, elektronikusúrlap-szolgáltatás) és hagyatéki leltárrendszer. A szakrendszereken belül modulok találhatóak, például a gazdálkodási szakrendszeren belül a Központi Analitikai és Pénzügyi Rendszer.

Az ASP-rendszer hozadéka, hogy a használat során keletkezett nagymennyiségű adat elemzésével felfedhetők az önkormányzati működésben rejlő anomáliák (például a feladatfinanszírozási rendszer problémái). A modell ezt az elemzési munkát adattárház létrehozásával

segíti, amely az adatok gyűjtésén kívül azok (különböző szempontok szerinti) lekérdezését is lehetővé teszi. A keletkezett adatok az országos önkormányzati szakpolitika támogatása mellett az egyes önkormányzatok működésének javítására is alkalmasak azáltal, hogy hosszabb idősoros adatok összevetését, az eredmények döntésekbe való beépítését teszik lehetővé. A rendszer ezen felül is jelentős továbbfejlesztési potenciállal rendelkezik: az információk megosztása, a tényalapú szakpolitikai döntéshozatal az önkormányzati működést hatékonyabbá és eredményesebbé teszi, a fejlesztési igények az interoperabilitás (az adathalmazok közötti további kapcsolatok kialakítása) és az elektronikus ügyintézés [például a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök) integrációja] irányába mutatnak (Rupp és Schindler, 2018).

3.6. TOVÁBBI FEJLESZTÉSI TERÜLETEK

Az Möt. a fenti kiemelt területek mellett további lényeges változásokat hozott az önkormányzati rendszerben és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok ellátásában. A változásoknak két fő iránya azonosítható: egyrészt azon hatáskörök, amelyeket korábban helyi közügyként az önkormányzatok láttak el, és amelyek átcsoportosítással a jövőben állami hatáskörre váltak; illetve azon hatáskörök, amelyek a törvény által helyi közüggé és önkormányzati feladattá váltak.

Az önkormányzatoktól az állam felé áramló feladatokra példa a köznevelési feladatok, amelyek – az óvodai ellátást kivéve, ideértve az általános és középiskolák fenntartását – az állam kötelező feladatává váltak, az egészségügy és a szociális igazgatás szolgáltatásai területén szintén erősödött az állami szerepvállalás mértéke. A köznevelés esetében megvalósul a differenciált hatáskör-telepítés is: a településnagyságtól függő feladatellátás értelmében 3000 fő feletti lakosságszám esetén az önkormányzatok feladata az iskolaépületek üzemeltetése. 3000 fő alatti lakosságszám esetén a közoktatási célra használt önkormányzati ingatlanok fenntartása és működtetése az állami intézményfenntartó feladata.

Az államtól az önkormányzatokra háruló feladatokra pedig számos egyéb példa említhető, többek közt:

- › a hajléktalanellátás (az önkormányzat területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása),
- › közfoglalkoztatás (a helyi közfoglalkoztatási feladatok szervezése),
- › helyi „piac” feltételeinek biztosítása (helyi gazdaságfejlesztés keretében a helyi vállalkozások támogatása, befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása, helyi ipari park létrehozásához szükséges feltételek megteremtése),
- › helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatok.

Össességében az új önkormányzati rendszerben az állami szerepvállalás és befolyás az elmúlt két évtized gyakorlatához képest jelentősen növekszik, ezzel párhuzamban a települési önkormányzatok tevékenységének fő hangsúlya a településüzemeltetésre, a helyi társadalom bevonására, a helyi közösség önszerveződésére irányul. A hatósági szerepkör háttérbe szorulásával a szociális, menedzseri szerep kerül előtérbe, a polgármester esetében egy erős érdekvédelmi szerepkörrel kiegészítve.

VI. MODUL

A hatodik modulban a helyi kormányzás demokráciát érintő főbb témáit tárgyaljuk. Ennek keretében részletesen ismertetjük a helyi szinten értelmezett demokrácia alapvető koncepcióját, a civil szféra szerepét, illetve az állampolgárok döntéshozatalban való közvetlen részvételének lehetőségeit.

1. FEJEZET: DEMOKRÁCIA AZ ÖNKORMÁNYZATOKBAN⁶²

A rendszerváltás folyamatában és az azt követő két évtizedben – a szükséges jogi háttérrel képező jogszabályok és a modern, menedzsment-elven működő munkaszervezet mellett, azokkal párhuzamosan – a helyi önkormányzatok keretében kialakult a választópolgárok demokratikus alapon szerveződő közösségeinek formája, a korábbi centralista berendezkedéssel szemben megerősödött a települési identitás és a lokalitás, megteremtődtek a helyi politizálás és a helyi politika feltételei. A „helyi politika” tudományterülete – az angolszász politikatudományban a „local politics” – a területi önkormányzatok politikai viszonyaival foglalkozik. Ez egyfelől magában foglalja a települési, köztük a városi, nagyvárosi önkormányzatokat. Másfelől a „helyi politika” témakörébe sorolják a megyei, illetve a regionális önkormányzatok politikai viszonyainak vizsgálatát is. Tehát ebben az értelemben minden, ami nem országos, az helyinek minősül. Jelen esetben a helyi politika fogalmát szűkítve használjuk: nem vizsgáljuk a megyei önkormányzatokat, hanem a helyi politika színterének csak a települési önkormányzatokat tekintjük. A vizsgálódás alapvető indokoltsága abban rejlik, hogy a helyi politika az országos politikától több ponton is eltér.

Az utóbbi évek során az önkormányzati feladatok ellátásának minőségében jelentős feszültségek alakultak ki, a hatékonysági problémák miatt az önkormányzatok gazdálkodása nem volt minden esetben kiszámítható, amivel szemben csak korlátozott módon tudtak fellépni az állami szervek. E helyzet kialakulásának okai közül alapvetően három tényező emelhető ki. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai – az állam szerepvállalásának tisztázatlansága –, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke, miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentősen megnövekedett. Ebből adódóan folyama-

⁶² A fejezet Tamás Veronika (2014) *Politikai élet a helyi önkormányzatokban* (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest) c. műve alapján készült.

tosan érezhető volt a változások iránti igény, amit az is mutat, hogy az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény (Ötv.) (amelyre annak idején megalkotói is alapozó és továbbfejlesztendő anyagként tekintettek) felülvizsgálatára számos reformtervezet látott napvilágot, de ezek nem vagy csak részben (illetve fokozatosan, avagy „inkrementálisan”) valósultak meg. Részint a javasolt programok nem kellő kimunkáltsága, részint a törvény módosításához szükséges minősített parlamenti többség hiánya miatt.

1.1. A HELYI KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL SZEREPLŐI

Az önkormányzati politika (vagy más kifejezéssel megragadva: a helyi kormányzás), illetve annak elméleti kerete, a helyi demokrácia működése leginkább a helyi politikák tartalmi oldala, vagyis a helyi közpolitika működési mechanizmusán keresztül ragadható meg.⁶³ Amint az a jogi háttér ismertetésekor világossá vált, az önkormányzati feladatok címzettje a képviselő-testület, a feladatellátásban továbbá részt vesznek a képviselő-testület szervei is. Az új önkormányzati törvény (Mötv.) a képviselő-testület szerveként jelöli meg: a polgármestert, a megyei képviselő-testület elnökét, a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, a megyei, illetve a közös önkormányzati hivatalt, a jegyzőt, továbbá a társulást. A képviselő-testület dönt arról, hogy a szervei milyen feladatokat lássanak el, illetve milyen önkormányzati hatáskört ruház át rájuk az Mötv.-ben meghatározott át nem ruházható hatáskörök kivételével. Ugyanakkor az önkormányzati döntések a formális jogi és szervezeti struktúrák és a helyi hatalmi viszonyok által erőteljesen meghatározott mozgástérben, hosszú folyamatok eredményeként születnek, és mindeközben a döntéshozó testület mellett más szereplők is képesek befolyásolni a döntések kezdeményezését és előkészítését. Fontos megjegyezni, hogy az Mötv. szerint döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, továbbá képviselő-testületi felhatalmazás alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, társulása, a polgármester, illetve a jegyző hozhat. A helyi önkormányzatoknak a döntéshozatalban érintett szereplői – már inkább politikatudományi megközelítést alkalmazva – három csoportra oszthatók:

- › a polgármester, a jegyző, a választott képviselők (akik nagyobb településeken pártfrakciókba tömörülnek) és a bizottságok;
- › a köztisztviselői kar;
- › valamint azon szakértőknek és a helyi társadalom önkéntes szerveződéseinek (jellemzően civilszervezeteknek) a köre, akik bekapcsolódhatnak a bizottsági vagy egyéb döntéseket előkészítő munkába.

63 Kaiser Tamás (szerk.) (2015): Helyi közpolitika. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

Ebben a folyamatban jól látható a munkamegosztás: a polgármester és a hivatali szakapparátus előkészít, vizsgál, előterjesztést készít, a bizottság ez alapján javasol, a testület formálisan dönt, majd a hivatal végrehajtat és ellenőriz. Mindezek alapján a helyi kormányzás formálisan egyszerű modellt alkot, viszonylag kevés szereplővel, viszont sok belépési és hozzáférési lehetőséggel. A legjelentősebb szereplők (polgármester, alpolgármester, jegyző, képviselők) és szintek egymáshoz való viszonya, feladatmegosztása és szerepfelfogása azonban a formális kereteken túl erőteljesen befolyásolja a változások dinamikáját, átfogóan pedig a működés sikerét. A szerepeket nagymértékben meghatározzák az attitűdök és megközelítések, amelyeket egyaránt formálhatnak etikai normák, hatékonysági szempontok, a folyamatos megerősítés vagy éppen a siker megjelenítésének igénye. A döntéshozatali folyamatokban gyakran nem a megoldási alternatívák szolgálnak a vita tényleges alapjául, hanem a megközelítések. Megvan a lehetőség arra, hogy a nemkívánatos alternatívákat már a folyamat elején kizárják, és a legjobbnak tűnő megoldási módot tüntessék fel egyedüli támogatható lehetőségnek.

1.2. DÖNTÉSEK ÉS ERŐVISZONYOK

A kezdeményezés formális kerete a képviselő-testület, illetve annak ülése. Általánosságban jellemző, hogy a testületek a törvényben meghatározotthoz képest lényegesen többet ülészenek. A kezdeményezés és a napirend alakítása terén a polgármester, a jegyző, a képviselők, illetve a pártfrakciók helyzeti és információs előnyben vannak. A polgármester hatalmi pozíciói különösen erősek. Az a tény, hogy a polgármester tagja a képviselő-testületnek, egyértelművé teszi, hogy a határozatképességre és határozathozatalra vonatkozó szabályok alkalmazásánál a polgármestert a képviselők közé kell számítani, mind a megjelenés és a határozatképesség, mind a szavazás és a döntéshozatal tekintetében. Ez egyben azt is jelenti, hogy a polgármester adott esetben a mérleg nyelve lehet a döntéshozatalban. Fontos elem, hogy a polgármester hívja össze a képviselő-testület ülését a napirendi pontok meghatározásával, a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt, a jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. Emellett a polgármester szerepe és hatása a többi szereplő szabályozását tekintve is kiemelkedő, ő rendelkezik a legfrissebb és legtöbb információval, többféle mandátuma révén (országgyűlési képviselő, kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok) pedig a legszélesebb kapcsolatrendszerrel. A polgármester többféle módon is hozzájárulhat a napirend alakításához: médiaeseményekkel egybekötött javaslatokkal, előterjesztésekkel, problémafelvetéssel, fórumok kezdeményezésével, civil kerekasztal összehívásával. A konszenzusteremtés fontos eszköze lehet a rendes ülések tervszerű megtartásának érdekében meghatározott éves

munkaterv, amelyet a képviselő-testület fogad el, de javaslatot tehetnek pártok, társadalmi szervezetek, egyházak, nemzetiségi önkormányzatok, közszolgáltatást nyújtó szervezetek.

1.3. MUNKAFORMÁK ÉS MÓDSZEREK

A napirendek formálásának, az ügyek tematizálásának következő fontos terepe a **bizottság**, amelynek legfőbb funkciója a döntés-előkészítés, illetve a döntések legitimálása. Ezen a ponton sajátos munkamegosztás alakul ki a képviselő-testülettel: a bizottság a feladatkörében előkészíti a képviselő-testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását, míg a képviselő-testület határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket a bizottság nyújt be, továbbá amelyek a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be. Elterjedt előkészítési forma az úgynevezett „munkaértekezlet”, vagy más néven informális egyeztetés, amikor a képviselő-testületi vagy a bizottsági ülés előtt tartanak megbeszéléseket, amelyek konszenzus esetén meghatározzák a testületi ülés napirendjét. A nagyobb településeken létrehozott frakciók üléseit a pártok által meghatározott időpontokban és gyakorisággal tartják, mégis jelentős hatással vannak a képviselő-testületi vagy bizottsági döntéshozatali folyamatra. A frakcióüléseken a testületi ülés napirendi pontjainak megtárgyalását követően a pártok kialakítják álláspontjukat. A frakcióvélemény a bizottsági szakaszban még módosulhat, a testületi üléseken azonban már csak a legritkább esetben. A képviselői fogadóóra a legközvetlenebb, rendszeres és állandó kapcsolattartás a választókkal, illetve a helyi társadalom közösségével. E találkozókön a problémák feltárása mellett a lakosság meggyőzésére is lehetőség nyílik. A választópolgárnak itt megvan a lehetősége, hogy a kérdéseire azonnal választ kapjon, de a fogadóórák súlya nagymértékben függ az adott település lakosságának aktivitásától. A tapasztalatok szerint a közmeghallgatáson való részvétel szintén csekély, inkább a választópolgárok passzivitásáról tanúskodik, a részvétel a választási évhez közeledve a kistelepüléseken és a tízezernél több lakosú településeken emelkedik meredekebben. Ennek magyarázata a helyi társadalmat ért külső hatásban keresendő: a nagy létszámú településeknél a pártok aktivitásának növekedésében, az ötezer fő alatti létszámúaknál a kiszolgáltatottság érzésének erősödésében keresendő.

2. FEJEZET: A CIVIL SZFÉRA SZEREPE A HELYI DEMOKRÁCIÁBAN⁶⁴

A civil szervezetek súlya és jelenléte a helyi politikában, valamint a politikai arculatú civil szervezetek léte olyan tényezői a helyi politikának, mely annak egyik megkülönböztető sajátosságát képezi. A civil társadalom éledezése csak a gyengülő kádárizmus, a nyolcvanas évek időszakában indult újra. Ekkoriban azonban a pártalakítás nehézségeiből kifolyólag a civil szervezeti tagság, annak tevékenysége a hatalommal való szembefordulást, politikai tevékenységet jelentett. A két szféra kettéválása, s egyben a civil szektor újraéledése a rendszerváltás után indulhatott meg. A kilencvenes évek elején ugrásszerűen megnőtt az alapítványok, szakmai-érdekvédő, kulturális és egyéb területeken tevékenykedő civil szervezetek száma.

A civil társadalomból erednek mind a civil szervezetek, mind a politikai pártok, azonban a politikai pártok a politikai társadalom, a civil szervezetek a civil társadalom szervezetei. Alapvető különbség a két szféra politikai szerepében van. A civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszerzésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések, és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befolyást a hatalomra.

A civil szervezetek közös jellemzője, hogy általában nonprofit jellegűek, függetlenek az államtól, tagjainak önkéntességén alapul, és (szemben az ad hoc vagy informális csoportokkal), valamiféle intézményesültséggel, szervezettel rendelkeznek. A civil szervezetek és helyi önkormányzatok kapcsolódási lehetőségeire vonatkozóan ambivalens kép rajzolódik ki: noha a kapcsolódási pontok sokaságáról, a civil érdekérvényesítés eszközeinek sokféleségéről beszélhetünk, a civilek befolyása a helyi politikai döntésekre mégis csekély. Az önkormányzatok oldaláról nézve is ellentmondásos a viszony: az önkormányzatok egy része a civil szférát partnernek tekinti, kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de tárgyal, egyeztet velük, együttműködési megállapodásokat köt. Más részük azonban megkísérli létrehozni „saját” civil szektorát, elsősorban közalapítványokon keresztül. Az önkormányzatok egy része lehetőséget biztosít a jelentősebb civil szervezetek számára a döntési javaslatok, különösen a képviselő-testület munkatervének előzetes véleményezésére, oly módon, hogy azokat megküldik a civil szervezeteknek. Arra is van példa, hogy a civilek (tanácskozási joggal) részt vehetnek a képviselő-testület ülésein, állandó meghívottként, esetleg csak az őket érintő napirend tárgyalásakor. Arra, hogy mely szervezeteket hívják meg, többféle megoldás létezik: van, ahol a bejegyzett szervezeteket, másutt az önkormányzattal együttműködési megállapodást kötött szervezeteket és van, ahol azokat, amelyek az önkormányzati választáson jelöltet állítottak.

⁶⁴ A fejezet Tamás Veronika (2014): Politikai élet a helyi önkormányzatokban (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest) c. műve alapján készült.

2.1. A CIVIL SZERVEZETEK TÍPUSAI

A politikai döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás leginkább egyértelmű formája, ha a civilek a képviselői mandátum megszerzése révén, teljes jogú önkormányzati képviselőként lényegében „maguk hozzák” a döntéseket. Viszonylag ritka, ha egy településen (megválasztott képviselői révén) többséget szerez egy civil szervezet, de nem példa nélküli. A másik forma, amikor a bizottságokon keresztül kapcsolódik be a szervezet a döntéshozatali folyamatba, úgynevezett „külsős” bizottsági tagként jelennek meg a helyi civil szervezetek vezetői, szakemberei. Ebben az esetben elsősorban a döntések előkészítésében, a döntési alternatívák kidolgozásában jutnak szerephez – annak ellenére, hogy elvileg sokféle lehetőségük van a döntések befolyásolására. Mindezek alapján a civil szervezeteknek alapvetően öt típusa különböztethető meg:

1. „Hagyományos” civil szervezetek: különböző kulturális, sport stb. szervezetek, melyek más tevékenységi területe a domináns, nem építenek ki direkt kapcsolatokat pártokkal, választási részvételük során főleg single-issue (egyszerű ügyekkel kapcsolatos) célkitűzéseket fogalmazznak meg, a politikába való bekerüléssel érdekeik jobb védelmét próbálják elérni, s nincsenek ideológiai kötődéseik, érveik.
2. Érdekvédő szervezetek: ide tartoznak a különböző szakszervezetek, gazdakörök, vállalkozói szervezetek, nyugdíjas egyesületek, mozgáskorlátozottak egyesületei stb. Ezek szintén kevésbé átideologizáltak, elsősorban szakmai érveket fogalmazznak meg; érdekvédelmi céllal lépnek be a politika szférájába. Az előbbi csoportnál gyakrabban lépnek pártokkal szövetségre, célkitűzéseikben gyakran fogalmazznak meg átfogó, az egész települést érintő elképzeléseket, ugyanakkor jelentős más tevékenységi területtel rendelkeznek.
3. Etnikai szervezetek: Az etnikai szervezetek lényegében az érdekvédő szervezetekhez hasonlatosak, ám speciális érdekeket jelenítenek meg. A politika szférájához azért állnak közelebb, mint az előző csoport, mert azoknál jóval átfogóbb elképzeléseket fogalmazznak meg, s átideologizáltságuk foka is magasabb (például egy településen belül gyakran létezik az inkább a „bal”, illetve az inkább a „jobb” oldali politikai oldallal szimpatizáló etnikai szervezet; ám nyugdíjas egyesületekből igen ritkán).
4. „Helyi pártok”: Az egyes települések problémáit, legtöbbször nevét is felvállaló szervezeteket soroltuk ide. Ezek a szervezetek átfogó elképzeléseket fogalmazznak meg, tevékenységük elsősorban politikai, céljuk a helyi hatalom megszerzése. Rendkívül sokrétűek a pártokkal való direkt kapcsolataik, és átideologizáltságuk foka mentén.
5. Pártok segédcsapatai: A pártok ifjúsági szervezeteit, a polgári köröket, pártokhoz kötődő szervezeteket soroltuk ide. ideologizáltságuk foka magas (általában a nevükben is megjelenik), átfogó célkitűzéseik vannak, céljuk a hatalom megszerzése, tevékenységük kizárólag politikai. Gyakran szövetségesei (sőt, akár „helyettesítői”) a pártoknak.

3. FEJEZET: AZ ÁLLAMPOLGÁRI (KÖZVETLEN) RÉSZVÉTEL FORMÁI ÉS MINŐSÉGE⁶⁵

Az állampolgároknak a helyi kormányzásban történő részvétele kapcsán, előzetesen két fogalom tisztázására, illetve a két fogalom közti különbségtételre van szükség. Elsőként a **közvetlen demokrácia** fogalmát kell tisztázni, amelynek keretében a nép aktív, választójoggal rendelkező polgárai személyesen vesznek részt a döntések meghozatalában, az államhatalmat közvetlenül gyakorolják. Másodikként, a közvetlen demokráciára reagálva, azzal ellentétben a **képviselési demokráciát** említjük meg, mely szerint a döntéseket azok a közvetítők hozzák, akiket erre a nép felhatalmazott. Ez a felhatalmazás szintén a választójog gyakorlását jelenti. A képviselési demokrácia intézménye helyi szinten a képviselő-testület, amelynek keretében a képviselők a nép nevében járnak el, és a népre nézve kötelező – de érdekeinek szem előtt tartásával – döntéseket hoznak.⁶⁶ A közvetett demokrácia lefedi a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos diskurzus nagy részét, a felhatalmazás teszi lehetővé voltaképpen a helyi önkormányzás ma ismert formáját is, emellett azonban érdemes kitérni az állampolgárok közvetlen részvételére is.

A helyi és az országos politika eltéréseire számos helyen utaltunk már, de talán egyetlen esetben sem mutatkozik meg olyan markánsan ez a különbség, mint az állampolgárok országos és helyi döntéshozatalban betöltött súlyának eltéréseiben. A **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** – amellyel már az első önkormányzati törvény (Ötv.), majd a 2011-ben elfogadott Möt., alkotmányi szinten pedig a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény is harmonizált – kimondja, hogy a helyi kormányzás joga az állampolgárok közösségét illeti meg, így szinte természetesnek vehető, hogy helyi szinten is jelen vannak a kormányzásban való közvetlen részvétel lehetőségei. Bár e jog gyakorlása a legtöbb esetben közvetetten, az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások során megválasztott képviselőkön keresztül valósul meg, ez a forma inkább csak általánosnak, mint kizárólagosnak fogható fel. A közvetlen részvétel lehetősége ugyanis – majdnem minden döntés esetében, néhány tárgykör (Péteri, 2004) kivételével – adott.

3.1. A KÖZVETLEN RÉSZVÉTEL RÖVID TÖRTÉNETE

A helyi népszavazás története arra világít rá, hogy a helyi közösségek döntésformáló joga folyamatosan jelen volt a rendszerváltás utáni önkormányzati politikában (Tamás, 2014).

⁶⁵ A fejezet Tamás Veronika (2014): *Politikai élet a helyi önkormányzatokban* (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest) és Kaiser Tamás (szerk.) (2015): *Helyi közpolitika* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest) c. művei alapján készült.

⁶⁶ Csörgits Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.

Az 1980-as évek végének környezetvédelmi mozgalmainak keretében fogalmazták meg elsőként nyilvánosan a népszavazás bevezetésének szükségességét. Az első szabályozás nem is váratott magára sokat. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat megelőzően a Németh-kormány kibocsátotta az **1989. évi XVII. törvényt**, mely az országos és helyi népszavazást szabályozta. A rendszerváltás után az új szabályozásra azért volt szükség, mert az 1989. évi XVII. törvényt az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította, és hatályon kívül helyezte, mivel azt az új alkotmány elfogadása előtt hirdették ki. A helyi önkormányzatokról szóló, rendszerváltást követő első törvény (Ötv.) elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát. Ebből adódóan biztosítja, hogy a helyi választópolgárok közössége közvetlenül is gyakorolja a hatalmat. Ennek megfelelően helyi szinten (is) lehetőség van népszavazásra. A helyi népszavazások szabályozásában az 1989-es első törvényhez képest ebben a törvényben szigorítások történtek. Az önkormányzati képviselők legalább egynek kezdeményezésére volt szükség a helyi népszavazás kiírásához. Kezdeményezésre jogosult továbbá a képviselő-testület bizottsága, a helyi társadalmi szervezet vezető testülete, valamint az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, amely nem lehet kevesebb a jogosultak 10%-ánál és nem lehet több a 25%-ánál. A gyakorlatban azt lehetett megfigyelni (ami a jelent is érinti), hogy az önkormányzati rendeletek a felső határhoz közelítik a küszöböt.

Az Alaptörvény 31. cikke alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Vannak kötelező népszavazási tárgykörök, mégpedig alapvetően azok az ügyek, amelyek a helyi önkormányzás alapjait, kereteit érintik. Így az Möt. rögzíti, hogy ilyen például a községegyesítés megszüntetése, új község alakítása, társult képviselő-testület alakításának vagy az abból történő kiválásnak a kezdeményezése. Előírja továbbá a szabályozás, hogy a helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A képviselő-testület (ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet) köteles a helyi népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.⁶⁷

3.2. A KÖZVETLEN RÉSZVÉTEL JELENLEGI FÓRUMAI ÉS TOVÁBBI LEHETŐSÉGEI

A népszavazás az állampolgári (közvetlen) részvétel legismertebb, mégsem egyetlen formája. A gyakorlatban azonban több lehetőség is fennáll a helyi érdekeltek számára, akarattuk és

⁶⁷ Csóka Gabriella (2017): A helyi önkormányzati rendszer. In: Közigazgatási szakvizsga, Önkormányzati Igazgatás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

preferenciáik becsatornázása érdekében, sőt, a közhiedelemmel ellentétben az érdekeltek, a döntések befolyásolásának jogával rendelkezők köre is tágabb az állampolgároknál. A hatályos szabályozásban (Kaiser, 2014 alapján) a jogalkotásról szóló **2010. évi CXXX. törvény** (továbbiakban: **Jat.**) a társadalmi partnerek körébe utalja a különböző érdekképviselői szervezeteket, az egyházakat, a társadalmi szervezeteket és a gazdasági társaságokat. Az Möt. viszont viszonylag nagy szabadságot ad az önkormányzatoknak abban, hogy milyen mértékben és formában vonják be az érdekelteket a döntéshozatali folyamatokba. A közvetlen részvétel körébe jelenleg két jogintézménye sorolható:

- › a helyi népszavazás,
- › a közmeghallgatás.⁶⁸

A speciális hatáskörű jogintézmények közül pedig a bizottságokban való nem képviselői tagság, a településrészi testületi tagság és a társulás tartozik, mivel hatásköreiknek a gyakorlásával szintén önkormányzati döntés hozható.

A helyi önkormányzás közvetlen módjai közül a leghatásosabb a helyi népszavazás, amely a hazai önkormányzati gyakorlatban viszonylag ritkán előforduló, kivételes eszköz. Fontos megemlíteni, hogy a helyi népszavazás elrendelése nem ruházható át a képviselő-testület hatásköréből. Döntően a választópolgárok kezdeményezik, valamely számukra nem elfogadható ügy (például potenciális környezeti károkat okozó beruházás) megakadályozásának érdekében. Ugyanakkor az is előfordul, hogy a képviselő-testület a saját hatáskörébe tartozó ügyben (például olyan beruházás vagy változás, amely a település életét hosszabb távon befolyásolja) kikéri a lakosság véleményét. A törvény felsorolja a kötelező népszavazási tárgyakat, amelyek a helyi kormányzás alapjait érintik (például: önálló község alapítása, település megyék közötti átcsatolása), valamint azokat az ügyeket is nevesíti, amelyekben nem tűzhető ki helyi népszavazás (például: a költségvetésről és a zárszámadásról, a helyi adókról). Ha a népszavazás érvényes és eredményes, a képviselő-testület nem térhet el ettől.

A **közmeghallgatás** a képviselő-testület sajátos ülése, amelyet évente legalább egyszer előre meg kell hirdetni. Célja, hogy a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat tehessenek. A közmeghallgatást az különbözteti meg más fórumoktól, hogy határozatképesen jelen van a képviselő-testület, az ülésről pedig jegyzőkönyvet kell készíteni. A közmeghallgatás eredményessége alapvetően két tényezőtől függ: egyrészt, hogy milyen tárgykörben hívják össze, másrészt, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatáson elhangzottak érvényesítésére milyen kötelezettséget

⁶⁸ A hatályos választási törvényt megelőzően létezett egy harmadik jogintézmény, az úgynevezett helyi népi kezdeményezés is. Ennek lényege, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezése alapján előterjesztett témát, ügyet a képviselő-testület köteles volt megtárgyalni. Ez azonban nem jelentette azt, hogy köteles volt a kezdeményezővel azonos álláspontot elfogadni. Talán emiatt a jelentős gyengeség miatt is döntött úgy a jogalkotó, hogy ezt a formátumot az új törvénnyel kivezeti.

állapítanak meg magukra nézve. A képviselő-testületek jellemzően a településpolitikailag jelentősebb ügyeket tárgyalják közmeghallgatás keretében (például a településfejlesztési terv, a helyi adók és mértéküket megállapító rendelet, a szervezeti és működési szabályzat átfogó módosítása). A konkrét ügyben meghirdetett közmeghallgatás azonban nem pótolja az általános közmeghallgatást.

Az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának ezenkívül még léteznek egyéb, kisebb súllyal, ám annál nagyobb szimbolikus értékkel bíró formái. Ezek az alábbiak:

- › a falugyűlés,
- › a képviselői fogadóóra.

A **falugyűlés** sajátosan a községekre jellemző. Bár ez a fórum jogi szempontból nem ügődöntő fórum, de a tapasztalatok alapján az itt elhangzott kérdések, felvetések a későbbi döntéshozatali folyamatok kiindulópontjai lehetnek, vagy azokba beépülhetnek. A települési képviselő a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb alanya, ezért fontos a rendszeres és állandó kapcsolattartás a választókkal, illetve a helyi társadalom közösségeivel. Ennek a képviselői fogadóórák megtartása az egyik legjobb eszköze. A **fogadóórákon** a képviselő és az állampolgár személyes találkozására nyílik lehetőség, amely alkalmat ad a különböző kérdések közvetlen megbeszélésére. E találkozóknak a problémamegoldáson kívül az is a célja, hogy a képviselők támogatottságát megőrizzék, illetve a vitás kérdésekben a lakosság meggyőzésére is lehetőség nyíljon. Az itt elhangzott témák nyomon követhetővé válnak a képviselői előterjesztésekben.⁶⁹

3.3. KÖZVETLEN RÉSZVÉTEL A GYAKORLATBAN

A településeken rendszerint a képviselő-testület határozza meg azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés), amelyek a helyi társadalom tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. A fórumok megszervezése a polgármester feladata, az ott elhangzott állásfoglalásokról és kisebbségi véleményekről tájékoztatnia kell a képviselő-testületet. A bizottsági nem képviselői tagság biztosítja a helyi önkormányzati munkában való közvetlen részvételt a település választópolgárai, illetve helyben érdekelt szervezeteinek képviselői, az érdekképviseletek, valamint a közszolgáltatást nyújtó szervezetek vezetői számára. Nemcsak tanácskozási, hanem döntési jogot is biztosít a tagok számára. A tagok munkájának intenzitását, eredményességét alapvetően az határozza meg, hogy az érintett bizottságnak milyen önkormányzati hatáskörei vannak. Amennyiben a nem képviselői tag döntéshozatali hatáskörrel felruházott

⁶⁹ Kónya László et al. (2015): Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája. Nemzeti Községi Akadémia, Budapest.

bizottságban vesz részt, úgy a helyi önkormányzás érdemi részesévé, az általa képviselt érdekek és értékek szószólójává válhat. A polgármesterek és a települési képviselők által tartott fogadóórák, fogadónapok a közérdekkel szemben inkább az egyéni ügyek és érdekek kinyilvánítására és megvitatására alkalmasak. Az állampolgár szempontjából előny, hogy ez egy gyakori (hetente-kéthetente elérhető), valamint teljes mértékű anonimitást biztosító lehetőség. A negatív kicsengésű, az elégedetlenség kifejezésére alkalmas fórumok (panaszláda, panasznap, vitanap) pozitív változatai az úgynevezett ötletbörzék, a véleménycserék és a nyílt napok. Ezek a részvételi formák a település fejlődését, az önkormányzati munka hatékonyságát elősegítő vélemények, javaslatok, ötletek kifejezésére alkalmasak. Hatásköreik nagyrészt hasonlítanak egymáshoz és a közmeghallgatáshoz. Hogy a választópolgárok melyik jogintézmény nyújtotta lehetőségekkel élnek inkább, azt elsősorban a saját településük tradíciói alakítják ki. Léteznek a részvételnek más lehetséges, kevésbé formális lehetőségei is, mint a munkaanyagok elkészítése, szakértői elemzések, véleményalkotás lehetősége, személyes megbeszélések, lakossági vélemények felmérése, továbbá, ahogy a gyakorlati példában láttuk, a helyi rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel. A helyi nyilvánosságot megteremtő médiumok közé tartoznak a különböző gyakorisággal megjelenő önkormányzati lapok, időszaki kiadványok, helyi televíziók és rádiók (nagyobb településen), a települési hirdetőtáblák, hangosbemondó, telefonos ügyfélszolgálat (kisebb településen), a szórólapos információterjesztés, az önkormányzatok hivatalos honlapja. A közpolitikai folyamat során azonban a legfontosabb kihívás, hogy maguk az érintettek hogyan vélekednek a társadalmi részvételről, miben látják annak előnyeit és hátrányait.

Egy 2007 és 2009 között végzett empirikus kutatás tanúbizonysága szerint a helyi társadalom igényli az együttműködést, az egyeztetésektől jobb, hatékonyabb döntéseket, a nyilvánosság és a bizalom növelését, a konfliktusok megelőzését várják. Azonban megjelennek – leginkább a múltbéli rossz tapasztalatok és az intézményi szerepfelfogások és szocializációs hatások nyomán – a kételyek és a potenciális veszélyforrások is. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a társadalmi részvétel kooperatív mechanizmusainak a kialakítása során minden érintettnek fokozottan kell ügyelnie a „pozitív összegű játék” szabályainak érvényesülésére. Biztosítani kell a kiegyensúlyozott részvételt, az információ megértését, a „társadalmi tanulás” változatos formáinak kibontakozását.⁷⁰

70 Kaiser Tamás (szerk.) (2015): *Helyi közpolitika*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

ZÁRSZÓ

A helyi önkormányzás alapjai című továbbképzési program célja, hogy elősegítse a kormányzásban és a közigazgatásban dolgozók ismereteinek bővítését és kompetenciáik fejlesztését az állami működés e fontos területére, a helyi önkormányzatokra vonatkozóan, tekintettel azokra a növekvő igényekre, elvárásokra és ehhez társuló figyelemre, amelyek napjainkban a helyi társadalomszervezés felé irányulnak.

A továbbképzési program már elnevezésében is azt sugallja, hogy a helyi önkormányzatok működését csak összetetten, több oldalról vizsgálva lehet megérteni. Mint a lokális szinten értelmezett társadalom életviszonyainak alakítói, logikailag leginkább egy hármas egységben képzelhetők el: az önkormányzat egyrészt a helyi közösség öngazgatását megvalósító jogi szervezet és működési rendszer, amely a helyi önkormányzáshoz való jogból ered; ugyanakkor egy szerteágazó munkaszervezet is, amely a helyi társadalom számára megoldandó ügyek megoldására és megszervezésére alakult, és amely ennek érdekében közszolgáltatásokat nyújt; végül az önkormányzat – nevéből (ön-kormányzat) is adódóan – a választópolgárok demokratikus alapon szerveződő közössége, amely viszonylag nagy szabadságfokkal dönt a helyi közösség számos ügyéről.

A tananyag ezért szintén egy logikus, jól követhető hármas egység alapján épült fel, amely által a hallgató átfogó képet kaphatott a helyi önkormányzathoz, mint jogi instrumentumhoz, kapcsolódó kérdésekről, az önkormányzati közszolgálat menedzsment típusú dilemmáiról, illetve a helyi kormányzás demokráciát érintő főbb témáiról.

BIBLIOGRÁFIA

- Almásy Gyula, Belényesi Emese és Gáspár Mátyás (2015): Önkormányzati szervezetfejlesztés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Balázs István (2016): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában – A rendszerváltásról napjainkig. DU Press, Debrecen.
- Csóka Gabriella (2017): A helyi önkormányzati rendszer. In: Közigazgatási szakvizsga, Önkormányzati Igazgatás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Csörgits Lajos (2013): A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.
- Feik Csaba (szerk.) (2014): Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Ficzere Lajos és Kilényi Géza (szerk.) (1983): Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. II. kötet. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. kutatási főirány Koordináló Tanácsa, Budapest.
- Fogarasi József (szerk.) (2010): A helyi önkormányzatok. HVG-ORAC, Budapest.
- Gajdusчек György (2008): Rendnek lenni kellene. KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.
- Gajdusчек György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben. Egy értelmezési kísérlet. In: Fundamentum 2012/2.
- Gellén Márton (2012): A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Gellén Márton (2015): Közigazgatás – Reform után, átalakítás közben. Patrocínium, Budapest.
- Hajnal György és Kovács Éva (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András és Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Horváth M. Tamás és Józsa Zoltán (2016): Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum. In: A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Kádár Krisztián (2006): Reformkönyha a magyar közigazgatásban. In: Ágh Attila és Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái. Új Mandátum, Budapest.
- Kaiser Tamás (szerk.) (2015): Helyi közpolitika. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

-
- Kaiser Tamás (szerk.) (2016): Jó Állam Jelentés 2016. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
- Kilényi Géza, Kulcsár Kálmán és Sárközy Tamás (1987): Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra. Budapest.
- Kis Norbert (2014): A kormányzás minőségének értékdilemmái. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Kónya László, Farkas Zsolt, Pusztai Adél, Tózsza István, Simon Barbara és Tóth Ferenc (2015): Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31.
- Nagy Marianna – Hoffmann István (szerk.) (2012): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2012): Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
- Péteri Attila (2004): Népszavazás, népi kezdeményezés. In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 263–284.
- Rupp Zoltán – Schindler Gábor (2018): Önkormányzati ASP. Az önkormányzati ASP szakrendszerekre való felkészítés. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
- Számadó Róza (2015): Inkluzív önkormányzat. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Tamás Veronika (2014): Politikai élet a helyi önkormányzatokban. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1993): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK, Budapest.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1999): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK, Budapest.

FOLYÓIRATCIKK

- Hoffmann István (2013): *Az önkormányzati feladat és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben*, Új Magyar Közigazgatás, 7–8. szám. 10–18.
- Hoffmann István (2012): *A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében*. Magyar Közigazgatás 1/2012. 19–32.

Kovács Róbert (2017): *Az önkormányzati ASP*. Jegyző, 19. évf. 2. sz.

Verebélyi Imre (2000): *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*. Magyar Közigazgatás 2000/9-10. 521–528.

JOGSZABÁLYTÁR

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1987. évi VI. törvény a személyi jövedelemadóról

1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról

1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

18/1993. (III. 19.) AB határozat

22/1993. (IV. 2.) AB határozat

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

18/1993. (III. 19.) AB határozat

22/1993. (IV. 2.) AB határozat

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszerológati Egyetem;
Közgazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-408-5 (PDF)