

Területi közigazgatás – önkormányzatok*

Moderátor: Temesi István docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (T. I.): Beszélgetésünk tárgya az új önkormányzati törvény új elemei, új intézményi megoldásai. Véleményem szerint a törvényalkotás egyik legfeltűnőbb eleme a törvényességi felügyelet intézménye, amely január elsejétől van hatályban. A törvényességi felügyelet új rendszere teljességgel átalakította a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszert és egészen új alapokra helyezte a központi állami szervek, illetve az önkormányzatok kapcsolatát. Az ide vonatkozó szakirodalomban ingaeffektusnak nevezett jelenségről van szó. A korábbi – hierarchikus – tanácsrendszerből átlendültünk az önkormányzati rendszer törvényességi ellenőrzési rendszerébe: a szigorúnak nevezhető központi irányítás egy sokkal lazább törvényességi ellenőrzésbe csapott át. Ezzel az új jogintézménnyel (ti. a törvényességi felügyelettel 2012-től) mintha ez az inga elindult volna visszafelé. Egyetértenek ezzel a jelenlévők? A másik kérdés, hogy milyen egyéb lényeges újdonságokat emelnének ki az új törvényi szabályozásból.

Gasparics Emese önkormányzati helyettes államtitkár, Belügyminisztérium (G. E.): Véleményem szerint valóban kissé elindult visszafelé ez az ominózus inga a törvényességi felügyelet tekintetében. De sajnos az elmúlt huszonekét év önkormányzati gyakorlatát, az önkormányzatok napi viszonyait, a képviselő-testületek és polgármesterek közötti ellentétet vagy az önkormányzat feladatkörében elkövetett mulasztásait tekintve az államnak nem volt más választása, minthogy az Állami Számvevőszék

(ÁSZ) megállapításaira támaszkodva új szabályozást eszközöljön. Az ÁSZ vagy célvizsgálatot folytatott le, vagy teljes körűen ellenőrzött egy-egy önkormányzatot, amire nagyjából tizenöt-húszévente tudott sort keríteni. Ez egy meglehetősen nehézkes ellenőrzési gyakorlat volt, amelyből a jogalkotást végző minisztérium és a jogalkotásért felelős szervezetek azt a következtetést voltak kénytelenek levonni, hogy a törvényességi felügyelet ügyében hatékonyabb és valóban érvényesítő erővel bíró szabályozást kell az önkormányzatok felett gyakorolni. Újdonságot az előadásomban általam kiemelteken kívül nem sok minden jelent. Az önkormányzati gyakorlatban a törvényességi ellenőrzés úgy működött, hogy a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet, határozatokat megküldték a felügyeletet végző szervnek, amely azt átnézte, és amennyiben jogsértést észlelt, törvényességi felhívással élhetett. Amennyiben az önkormányzat erre vonatkozóan nem reagált megfelelőképpen, akkor a felügyelet jogi eszközeivel továbbléptek. Az új önkormányzati törvény a végrehajtás és a nyomaték biztosítása érdekében lehetőséget ad arra is, hogy a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás keretében bírságot szabjon ki az önkormányzatra, azonban ez nyilván rendkívüli eszköz lesz, amely egyfajta végső kényszerítőeszközként alkalmazható.

Fábián Adrián egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem (F. A.): Bár rengeteg a támogatható változás az új önkormányzati törvényben, alapvetően semmi forradalmi differencia a még hatályos törvényhez képest – véleményem szerint – nincs benne. A Szegvári Péter előadásában (33. oldalon) bemutatott fővárosi önkormányzat területén lehetett volna átütő változás, de nem történt lényegében semmi. A törvényességi felügyeletről szólva: a korábbinál gyengébb törvényességi kontroll nem lehetett volna alkotni, mivel az Európában Magyarországon volt a leggyengébb. Európában viszont szinte mindenütt törvényességi felügyelet része az önkormányzati döntések végrehaj-

* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott ke-rekasztal-beszélgetés közlésre szánt változata.

tása felfüggesztésének joga. Ez – bár az Országgyűlésnek benyújtott törvénytervezetben még szerepelt – nem került be az új törvénybe. Ami az aktuspótlást illeti: nem mindenki gondolja komolyan, hogy például a Pécs város alkotta költségvetési rendelet helyett a kormányhivatal alkotja meg a 40 milliárdos főösszegű költségvetést. Az önkormányzat helyett a kormányhivatal készíti a zárszámadást? Szociális rendeletet módosít helyette? Biztos lehetséges, de nagyon nehezen tudom elképzelni. Főleg úgy, hogy erre korábban semmiféle joggyakorlat nem volt. A szóba hozott felüyeleti bírság kérdésében még egyet is lehet érteni. Persze biztosítani kell minden lehetséges módon a törvényes működést, szigorú felügyelet mellett. De azért itt is felhívom a figyelmet arra az apróságra, amit a felüyeleti bírságoknál említ az új önkormányzati törvény, azaz, hogy a bírság kiszabásánál mit kell figyelembe venni. Például a 140. szakasz 4. bekezdésének b) pontja szerint a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét. Hogy is van ez? Ahol nagy az adósság, ott csak kis bírságra számíthatnak, ahol meg vannak tartalékok, ott nagyobbra? Ezek átgondolandó kitételek. Elsősorban a jogsértés súlya határozza meg a bírság összegét, nem a jövedelmi, vagyoni és egyéb viszonyok. Szóval összességében a törvényességi felügyeletet fontos és indokolt változásnak tartom. Lehetett volna még mit finomítani rajta, de természetesen a gyakorlat ezt majd megteszi, amelynek megfelelően nyilván lehet majd a törvényt módosítani.

Szegvári Péter főtanácsos, önkormányzati főtanácsadó, Főpolgármesteri Hivatal (Sz. P.): Két végletet látok Európában az önkormányzatok törvényességi vagy kormányzati kontrollját illetően. Az egyikről magam győződtem meg 1998-ban, amikor végigjártuk a svéd, a dán és a finn önkormányzati szövetségeket és megkérdeztük, hogyan szabályozzák az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Sokáig tartott, míg egyáltalán megértették a kérdést, azt szerették volna tudni, miért van erre szükség, hiszen egy vá-

lasztott önkormányzatot a közösség ellenőrzi. Természetesen az fel sem merül ilyenkor, hogy jogszabályellenesen döntenek, de ha mégis így van, akkor olyan politikai, civil kontroll és átláthatóság van, hogy szükségtelen működtetni még egy külön apparátust, amelyik ezt az ellenőrzést elvégzi. Persze van példa a másik végletre is: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem zárja ki azt, amire már törvényszöveg utalt, hogy az állam a rábízott feladatok tekintetében igen erőteljes, akár felüyeleti típusú kontrollt is gyakorolhat. Ezért nem volt véletlen és nem szűrt szemet senkinek, hogy amikor a fővárosi közgyűlés 1999-ben a területfejlesztési törvény kapcsán megkapott egy nem önkormányzati, hanem alapvetően állami, területrendezésről és -fejlesztésről szóló feladatot, akkor a területfejlesztési törvény eleve nem törvényességi ellenőrzésről, hanem törvényességi felügyeletről beszélt. A törvényességi felüyeleti szervnek nem voltak még olyan eszköztárai, mint például a bírságolás, de már volt felüyeleti típusú eszköztára. Amennyiben jogszabálysértő volt a területfejlesztési tanács döntése, a fővárosi közgyűlés ekkor mint területfejlesztési tanács járt el, ebben az esetben a kormányhivatal felfüggeszthette a döntést, és megfordult a viszony. A tanács részéről bírósághoz lehetett fordulni a vitás kérdések tisztázásáért. Tapasztalatok szerint Magyarországon, ha a kormányhivatal önkormányzati ügyekben bírósághoz vagy az Alkotmánybírósághoz fordult, a bíróság és az Alkotmánybíróság kilencven százalékban a kormányhivatal indítványának adott helyt. Tehát mi azt mondtuk, hogy szakmailag nincs nagy kockázat abban, ha eleve megfordítjuk a helyzetet és a kormányhivatal kezébe adjuk, hogy dönthessen a határozat végrehajtásának felfüggesztéséről. Nota bene, ha a bíróság mégis úgy dönt, hogy a kormányhivatalnak nem volt igaza, akkor természetesen az államnak meg kell térítenie az ebből adódó kárt! Most úgy látom, hogy elmentünk a másik irányba, mert az önkormányzatok által felvállalható feladatokra is kiterjed a törvényességi felügyelet. Azt gondolom, az természetes, hogy a rábízott feladatoknál az állam

kontrollt akar gyakorolni, ugyanakkor felemás a helyzet, mert a legtöbb esetben bíróság útján történik ennek a kezdeményezése. Bizom abban, hogy a részletes szabályokat kimondó kormányrendelet majd „elvarrja a jelenlegi szabályozás hordozta olyan veszélyes szálakat”, mint például a bírságolás. Szakmailag abszolút egyetértek azzal, hogy amennyiben jogszabály kötelezi az önkormányzatot jogalkotásra, és ezt az önkormányzat képviselő-testülete nem teszi meg, akkor az alkotmányos vagy alaptörvényi korlátokra figyelemmel valaki ezt pótolhassa. Ez nem idegen Európában. A belga, az osztrák, a német alkotmányban van olyan, hogy ha európai jogból származó kötelezettség a belső jog alapján végrehajtási szinten az önkormányzat rendeltettségéből fakad, és ezt az önkormányzat elmulasztja, nem az önkormányzatot „veszik elő”, hanem az állammal szemben indítanak bizonyos eljárásokat és vizsgálatokat. Ezt elkerülendő magában az alkotmányban van egy olyan passzus, hogy ilyen esetben a jogalkotó ezt pótolhatja. Csak valamiért nem fogadták el, hogy ez a jogalkotó a kormány legyen, hanem fura módon egy közigazgatási szervezetet hatalmazták fel az alkotmányban ilyen jogalkotási kötelezettséggel. Ha nem születik meg az önkormányzat rendelete, alapjogok sérülnek, tehát valahol ezt pótolni kell. Megoldást kell találni a problémára. Tehát a szándék és a cél nagyon jó, csak a probléma technikai megoldása csúszott félre egyrészt azzal, hogy nem egy klasszikus jogalkotóhoz kapcsolták a folyamatot, másrészt nincsenek körülbástyázva alkotmányos garanciákkal a kormányhivatal döntési jogai.

Fábián Zsolt főtiszt, Önkormányzatok Országos Szövetsége (F. Zs.): Elég régóta foglalkozunk az önkormányzati törvény módosításával. A törvényességi felügyelet kérdése is többször felvetődött 2004–2005 óta, amikor kiderült, hogy bizony repedések láthatók az önkormányzati rendszeren. A kérdést az önkormányzatok, a polgármesterek oldaláról közelíteném meg, ami alapvetően nem tér el a hivatásos, a szakmai, az állami szempontoktól, de azért valamivel

másabb. Véleményünk szerint az inga rendszeren túllendült, és olyan irányba indult el, ami nem igazán szolgálja a demokratikus önkormányzatiság önállóságát. Tudjuk, hogy az elmúlt esztendőkből nem volt semmiféle törvényességi ellenőrzés, mert az akkori kormány ügyetlen volt és olyasmit akart, amit nem lehetett. Úgy véljük, hogy az önkormányzati szféra most ennek issza a levét. Mi itt az alapvető probléma és az alapvető veszély? Nem tudom kikerülni, hogy ne ejtsek szót a politikáról. Nagyon nehezen tudom akceptálni, hogy egy politikai irányítás egy választott testület fölött olyan hatalmat nyer, hogy bármikor megbüntetheti. Ez természetesen elég szélsőséges, de benne van a jogszabályban. Elhangzott, hogy a kormányzat által irányított szervezetnek tíz százalékban nem volt igaza. Ez olyan veszélyeket rejt magában, amelynek nemzetközi vonatkozásban is következményei lehetnek. Számos ilyen javaslat volt benne, amiket sikerült kigyomlálni. Ekkor mondtuk azt, hogy döntsön a független magyar bíróság, mert az nem függ a politikai irányultságtól. Tehát az eljárást kezdeményezze a kormányhivatal. Abban van igazság, hogy a felügyelet egy megelőző csapást is mérhet, vagyis egy jövőbeni eseményt fenyegethet szankcióval, ami ellen mindenki berzenkedik. Hasonló íze van a felügyeletnek is. Az ellenőrzés már bekövetkezett eseményeket tud és akar szankcionálni. Ne gondoljuk, hogy minden polgármester ostoba, buta és nem ért hozzá. Feltételezzük, hogy tisztességesek és betartják a törvényeket, azonban adott esetben ellenőrizzük azonnal és gyorsan. De ne egy politika által irányított szervezet mondja ki a végső szót, hanem a bíróság. Tehát el tudjuk fogadni, hogy a kormányhivatal kezdeményezi az eljárást, három napon belül dönt a bíróság, ami ellen megint csak lehet jogorvoslattal élni, de az már egy másik történet. Ne a kormányhivatal vezetője kapjon felhatalmazást, hogy esetleg egy jól működő önkormányzatot megbüntessen tízmillió forintra, mert a türelmi zónát nem hozta létre, hanem a kormányhivatal kezdeményezzen, a bíró-

ság döntsön, és aztán lehet a további folyamatokat meglépni. Itt van alapvető nézetkülönbségünk egy választott – hiszen az egy adott lakosságcsoportnak a véleményét tükrözi jobb esetben – és egy politikailag irányított szervezet közötti kapcsolatban.

T. I.: Sikertült belenyúlni a darázsfezszekbe ezzel a kérdéssel. Egyelőre távol állnak egymástól bizonyos álláspontok, amivel nincs is probléma, annyiban viszont megegyezhetünk, hogy a törvényességi felügyelet mint új jogintézmény komoly vitákat vált ki. A következő kérdés a járásokra vonatkozik, amelyeknek a létrehozása szakmai-tudományos megalapozottsággal történt. Létezik erre vonatkozóan bármilyen írásos dokumentum?

G. E.: A Hétfa Kutatóintézet készítette el a tanulmányt és maga a Belügyminisztérium is rengeteg forrásnak minősülő anyagot adott át a KIM-nek. Külön feltérképeztük ilyen szempontból, hogy az okmányirodák, a rendőrségek, bíróságok, ügyészségek, kistérségek területi beosztása, a gyámügyi és építésiügyi hatóságok területi hatásköre hogyan néz ki. Rengeteg térkép készült többek között a Nemzeti Közigazgatási Intézet közreműködésével. Modelleztük a közös önkormányzati hivatalok és a kétezer fő alatti lakosságszámú települések tekintetében, hogy hány hivatalt érint majd a járáshatár problematikája. Kik esnek kívül ezen a határon, és kik azok, akik a közöshivatal-létrehozási kötelezettség alá tartoznak. Nem véletlen, hogy az egykori tradicionális járáshatárokhoz közeli állapot került fel, mint járásterület beosztási ajánlás a KIM honlapjára és számtalan levél érkezett a BM-be és a KIM-be a legkülönbözőbb települések részéről, hogy mi legyen a járásközpont, és mely településekkel együtt alakítanának ki egy járást. A Hétfa járásajánlásakor kifejezetten vizsgálták, mely települések tartoznak egy vasúti és közúti hálózatba. Szempont volt, hogy egy feltételezett járásközpont harminc kilométeres körzetben, azaz úgymond egy napi járással megközelíthető legyen a lakos-

ság számára ott is, ahol a kormányablak esetlegesen még nem működik. Ezeknek a kutatásoknak az eredményei részben még mindig elérhetőek a KIM honlapján.

F. Zs.: Annak idején, amikor megkezdődött a járások körüli vita, nehezményeztük, hogy nem állnak rendelkezésünkre azok a hivatkozott források, amelyek alapján a koncepciót kidolgozták. Mint kiderült, a KIM-től megszerezhetőek ezek az anyagok. Vannak utalások a földrajzi szempontokra, de például hiányzik mindezek gazdasági háttere. Mennyire éri meg? Hogyan és miként fog működni, ha minden egyes mai hivatal úgy fog dolgozni majd, hogy valamilyen formában a járási hivatal egy kihelyezett részlete legyen, és mindennek a tetejébe még rakunk egy járási hivatalt? Mitől lesz olcsóbb? Ezt a kérdést egyik tanulmány sem érintette, pedig ez lett volna a lényeg.

F. A.: A pénztelenséget nem lehet feltétlenül átszervezéssel kezelni. Itt azért megvan a korlátok, de könnyen előfordulhat, hogy ez a járáshivatali rendszer olcsóbb lesz és gazdaságosabb, mint a korábbi. Miért ne lehetne? Önmagában nincs túl sok információértéke, hogy hány központi, kormány- vagy járáshivatal van. Itt a kérdés a tartalom, a feladat- és hatáskör, és az, hogy ezt milyen anyagi keretek között, és milyen személyi állománnyal lehet megvalósítani.

Sz. P.: Mi a munkamegosztás az állam és önkormányzatok között? 1990-ben egy erőteljes decentralizációs folyamat zajlott, amelynek következtében számos szolgáltatás és ellátási feladatkör az önkormányzatokhoz került (alapfokú oktatás, szociális és egészségügyi ellátás stb.). Az önkormányzati hivatalokban gyakorlatilag megkettőződtek a feladatok, mert a hivatalok államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatokat is elláttak. Most fordított módon nem decentralizációs, hanem dekoncentrációs folyamat indult el, amelynek a lényege, hogy az önkormányzatot nem önálló hatalmi ágának, hanem az állami rendszer részének tekintjük – ahogyan

ezt egyébként az önkormányzati törvény is kimondja. A közigazgatás két típusáról beszélünk, és „el lehet játszani azzal a gondolat-tal”, hogy van olyan közszolgáltatási feladat, helyi közügy, amit a továbbiakban az állam lát el, és van olyan, amit egyébként az önkormányzat. A kettő között csak az a különbség, hogy az egyik bürokratikus közigazgatási módszerekkel, a másik demokratikus önkormányzati igazgatási módszerekkel dolgozik. Mi az irány? A köznevelésről szóló törvény alapján a feladatok kapcsán arról beszélünk, hogy 2013-ban hogyan alakul a Magyarország önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott 20-as feladatjegyzék. Látható, hogy a települési önkormányzatok kapcsán már nem jelenik meg e jegyzékben az általános iskolai oktatásról és nevelésről, a középfokú oktatásról és nevelésről való gondoskodás, ahogyan a szakoktatás és az egyéb speciális oktatás sem. Nem véletlenül, mert ezek nem az önkormányzat által ellátandó kötelező feladatok lesznek, egyedül az óvodai ellátás maradt az önkormányzatoknál. 2012-től látjuk már ezt a folyamatot abban, ahogy az állam átvette a középfokú intézmény-ellátási feladatokat a megyei önkormányzatoktól. A főváros esetében még egyelőre csak az egészségügyi ellátásról van szó, aminek szakigazgatási feladatai is vannak. Nyilvánvaló, hogy ahol egy megyei vagy fővárosi szintű feladatellátással fővárosi, megyei önkormányzatok foglalkoztak a szakigazgatás szintjén, azokat lehet a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz telepíteni. De azt nehezen tudom elképzelni, hogy az általános iskolai oktatás-nevelés vagy például az egészségügyből és a szociális ellátásból az alapfokú ellátás bizonyos része állami feladat lesz. Igenis van egy fordítás a korábban érzékelhető trendeken, tudomásul kell venni, hogy ez 1990-hez képest egy másfajta államfilozófia. Egyébként nem ellentétes a Helyi Önkor-

mányzati Chartával. Sok országban korábban is így csinálták, pl. Franciaországban, Csehországban, Hollandiában az állam nem adta át ezeket a feladatokat az önkormányzatoknak, hanem saját maga látta el őket. Mit csinálhatnak a jövőben a járások? Az én felfogásomban többek között magukhoz vonzhatják azokat a feladatokat, amelyeket korábban települési szinten az önkormányzatok láttak el szakigazgatási feladatként. Másik ilyen lehet az önkormányzati hivataloknál a jegyzőkre, önkormányzati dolgozókra, polgármesterekre átruházott államigazgatási, hatósági jogkörök ellátása, amely a munkaidő nagy részét – főként a kisebb településeken – kitöltötte. A „profiltisztítás jegyében” azt mondja az állam, hogy innentől az államigazgatási feladatokat nem a jegyző és az önkormányzat végzi, hanem az erre a célra a kormányhivatalok szervezeti egységeként létrehozott területi hivatali kirendeltségek. Nyilvánvalóan a rendszer arra törekszik, hogy 2013-tól az államigazgatási hatósági ügyeket is átvigyék a járásokhoz. Ezt sokféle módon lehet megszervezni. Az biztos, hogy az állampolgárok számára a hivatalok jó megközelíthetősége fontos, és a szolgáltatások színvonala sem csökkenhet. Ezért nagy valószínűséggel létre kell hozni első- és másodfokú hatósági ügyeket intéző szerveket, s erre alkalmas lehet a járási és a megyei kormányhivatali dekoncentrált igazgatási rendszer. Kihagyhatatlan tehát az is, hogy a kerületi önkormányzatok hivatalait használhatják önkormányzati módon vagy akár kirendeltségként is. Mi azt képviseljük a főváros esetében, hogy a közigazgatási tagozódás ne változzon. A polgárt egyébként nem érdekli, hogy ki az ügyintéző főnöke, csak az ügyintézés legyen színvonalas, és szolgáljon a megelégedésére, persze azért nem hátrány, ha az átszervezéstől ez még hatékonyabb és eredményesebb is lesz.