

*Szente Zoltán*

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

Az Európa Tanács 2012 júliusában a franciaországi Vannes-ben tartott nemzetközi szemináriumán, amelynek témája az Európai Önkormányzati Karta betartását ellenőrző mechanizmus hatékonyabbá tétele volt, az egyik előadó a magyar önkormányzati rendszer fejlődését az azerbajdzsánihoz hasonlította. Már maga az összevetés is dermesztő – Azerbajdzsánban csak minimális hatáskörű látszatönkormányzatok vannak; az országban tekintélyelvű elnöki rendszer működik, ahol a helyi közigazgatást az államfő alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervek végzik. Csakhogy az utalás arra vonatkozott, hogy mindkét országban az önkormányzatiság erős leépülése, hanyatlása figyelhető meg. A helyi demokrácia értékei fölött örökös nemzetközi szervezet az egyes tagállamokban megfigyelhető demokratikus deficitet – a világgazdasági válság önkormányzatiságra gyakorolt negatív hatásaival együtt – olyan súlyos problémának látja, hogy az említett tanácskozáson többen azt is felvetették, hogy vajon nem kellene-e megfelelő szankciórendszert kidolgozni azon államokkal szemben, amelyek nem tartják be a Karta alapelveit.

De vajon valóban hanyatlak-e a helyi demokrácia Magyarországon, és egyáltalán, hogyan, milyen ismérvek alapján ítélné meg egy egész önkormányzati rendszer? Magyarország esetében a kérdésfeltevés különösen indokolt, részben mert alapvető, az egész rendszerre kiterjedő önkormányzati reform folyik, részben mert az átalakulásra olyan közjogi változások keretében kerül sor, amelyeket a nemzetközi közösség nagy része rendkívül kritikusan figyel, és az alkotmányos demokráciát veszélyeztetőnek tart.

Az önkormányzati rendszer átalakulása többféle ismérv alapján is értékelhető. A legáltalánosabb szinten aszerint, hogy alapvető funkcióit – a közhatalom demokratikus helyi gyakorlását, illetve a helyi lakosság számára nyújtott közszolgáltatások hozzáférhetőségét és színvonalát – illetően milyen eredményeket mutat. Az új önkormányzati törvény kapcsán azonban annak alapján is megítélhetjük, hogy a reform milyen válaszokat adott a korábbi problémákra.

Abban ugyanis nagyjából szakmai egyetértés volt, hogy több mint két évtizedes működés után szükséges az önkormányzati rendszer megújítása – még ha

annak kívánatos irányait illetően már nem is volt olyan nagy a konszenzus, mint mondjuk a korábbi rendszer hibáinak megítélésében.

### ALAPELVEK ÉS POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK

Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX., Ötv.) részben ugyanazokra az alapelvekre épül, mint a korábbi. Ez nagyjában-egészében az Európai Önkormányzati Chartába foglalt értékek tiszteletben tartását és érvényre juttatását jelenti, magán viselve ugyanakkor annak a kurzusnak a lenyomatát, amelyben megszületett (pl. a nemzeti együttműködésre utalva). Néhány ponton gondosabbá vált a szabályozás, például az önkormányzatok adottságaihoz igazodó, differenciált feladat- és hatáskörmegosztást téve a főszabállyá.

Az új Ötv.-t is áthatja ugyanakkor az a fajta konzervatív ideológia, amely már az Alaptörvény számos rendelkezését is jellemezte; így például – meglepő módon – a helyi közösségek tagjaira – vagyis az állampolgárokra – is kötelezettségeket állapít meg, például hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához, tartsák és tartassák be a közösségi együttélés szabályait. E rendelkezések nagyon általános felhatalmazást adnak az egyes önkormányzati képviselőtestületek számára, amelyek alkalmi többsége saját ízlésének, politikai elkötelezettségének megfelelő magatartásmintákat is előírhat a helyi közösségre. Ilyenekre pedig már eddig is akadtak riasztó példák (egyes helyi lakosok távozásra kényszerítése, szegregált iskolák létrehozása, csendrendeletek, utcai viselkedési szabályok előírása, politikusok kitiltása a településről, stb.). Az Ötv. mindjárt arra is felhatalmazást ad, hogy az önkormányzatok saját hatáskörben határozzák meg e kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhozás során a helyi demokrácia és a közszolgáltatások hatékony biztosításának érdekei egyes etatista törekvésekkel szemben is háttérbe szorultak. Az általános iskolák, a járó- és fekvőbeteg-ellátás, valamint a megyei egészségügyi, szociális és

kulturális intézmények állami átvétele és fenntartása ugyanis azt a szemléletet tükrözi, hogy az állam hatékonyabban látja el ezeket a szolgáltatásokat, mint a helyi önkormányzat. Ugyanez a filozófia áll annak a rendelkezésnek a hátterében is, amely szerint törvény arra kötelezheti az önkormányzatokat, hogy meghatározott közszolgáltatásokat csak e célra alapított költségvetési szerv, önkormányzati társulás vagy olyan gazdasági társaság útján nyújtsák, amelyben az államnak vagy az önkormányzatnak meghatározó tulajdoni részesedése vagy többségi befolyása van. Eddig ugyan talán csak a közterületi parkolás esetében volt erre példa, a lehetőség mégis lényegesen korlátozza a helyi autonómiát, hiszen annak épp az az egyik inherens jellemzője, hogy az önkormányzatok maguk dönthetik el, hogy egyébként kötelező feladataikat milyen módon teljesítik.

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETRENDSZERE

Az önkormányzati reform talán legnagyobb mulasztása, hogy nem nyúlt hozzá a magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető strukturális problémájához, azaz nem enyhítette annak fragmentáltságát, hanem megőrizte azt a kisközségi rendszert, amely csaknem az összes településnek saját önkormányzatot biztosít.

A gyenge, az alapvető közfeladatok ellátására sem alkalmas, forráshiányos kistelepülések problémája már az 1990-es években jelentkezett, és azóta számos módon próbálták meg enyhíteni rajta a körjegyzőségek ösztönzésétől, a többcélú kistérségi társulások kialakításáig, de közismert, hogy a területi különbségek az elmúlt húsz év alatt tovább nőttek, ahogy óriási az eltérés a közszolgáltatások színvonalában is, attól függően, hogy ki milyen régióban vagy településen él. Az új törvény sem garantálja, sőt, még célként sem fogalmazza meg a közszolgáltatások lakóhelytől független, megközelítőleg azonos színvonalát, valamint az azokhoz való hozzáférés egyenlőségét.

Az önkormányzati integráció ezúttal is politikai tabu maradt, jöllehet a kistelepülések többségében az önálló önkormányzat valójában csak illúzió. A helyi demokrácia szempontjából ugyanakkor alighanem a kialakuló rendszer lesz a legrosszabb: miközben minden kisközség formálisan megtarthatja saját önkormányzatát, az iskolák államosításával, a még megmaradt polgármesteri hivatalok bezárásával az önkormányzatiság utolsó feltételeitől is megfosztják őket. A saját bevételek, intézmények és hivatal hiányában a községek jelentős része így igazi szellemönkormányzattá válik, miközben a kistelepülések je-

lentős része már eddig sem működött valódi helyi autonómiaként.

Az új Ötv. nem változtatott a főváros kétszintű közigazgatási rendszerén sem, hanem konzerválta a fővárosi és a kerületi önkormányzatok (valamint a kerületek egymás közti) versengésének kereteit, így továbbra sem várható egységes fővárosi településpolitika követése. Sőt, Budapest közigazgatása még kaotikusabbá válhat, miután a járások mintájára a fővárosi kormányhivatalnak külön kerületi szervei lesznek az államigazgatási feladatok ellátására.

A szervezetrendszer egy további szerkezeti problémája a területi középszint gyengesége. A magyar önkormányzati rendszer megszületése, 1990 óta település-központú volt. Az önkormányzatiság valamennyi elemével rendelkező települések mellett mindvégig gyenge, feladat- és forráshiányos megyei önkormányzatok működtek. A megyékkel szembeni, még a tanácsrendszerből származó negatív attitűd a rendszerváltás óta sem változott meg. A kezdettől meglévő különböző megyei szerepkör-elképzelések (mint pl. az intézményfenntartó, az érdekképviseleti vagy a területi koordinációs) közös jellemzője az volt, hogy egyik sem tulajdonított fontos szerepet az önkormányzati középszintnek. A területi koordináció hiánya – amit az eleve csak korlátozott eszközökkel rendelkező központi kormányzat sem tudott pótolni –, illetve a települések egymás közti versengése, együttműködésének hiánya az önkormányzatok működésének és fejlesztésének egyik legjellemzőbb sajátosságává vált, amit nemcsak túlméretezett iskolák, kihasználatlan fürdők, fenntarthatatlan sportcsarnokok fémjeleznek, hanem a lepusztult közúthálózat, vagy az önkormányzati közbeszerzés állapota is.

Az önkormányzatok belső szervezeti rendjében nem történtek alapvető változások; mivel a végrehajtás irányítója, a közvetlenül választott polgármester politikai értelemben továbbra sem felelős a képviselőtestületnek, mindig lesznek olyan önkormányzatok, amelyekben a polgármester és a vele politikailag szembenálló testület konfliktusa megnehezíti a hatékony működést. A jegyzői szerepkör „profilisztitása” (valójában a legtöbb államigazgatási jogkör elvesztésével: meggyengülése) viszont alighanem kiiktat a rendszerből egy korábban létező konfliktusforrást, amelynek során a törvényességért felelős jegyző gyakran szembekerült a helyi politikusokkal.

## A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A feladat- és hatáskörök kapcsán az új Ötv. a legfontosabb kérdésekben megőrizte a korábbi szabályozás alapjait, illetve intézményeit; a települési önkor-

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI ÖNÁLLÓSÁGA

mányzatok ezután is általános hatáskörű szervek lesznek, főszabály szerint maguk határozhatnak a feladat-ellátás módjáról, önként vállalhatják bizonyos helyi közfeladatok végrehajtását, továbbra is csak törvény állapíthat meg kötelező feladatot, stb. Összességében azonban az önkormányzatok által ellátott feladatkörök lényegesen csökkennek, annak ellenére, hogy az új Ötv. (2013-tól) néhány, korábban nem nevesített feladatot is megállapít számukra (pl. a közbiztonság fenntartását vagy a hajléktalanok ellátását). Az állam ugyanis átvette az érintett önkormányzatoktól a kórházakat, 2013. január 1-től pedig – az óvodák kivételével – állami fenntartásba kerülnek a közoktatási intézmények. Különösen az iskolák államosítása jelent nagy csapást a helyi önkormányzatiságra, amelynek egyik alapelve a szubszidiaritás, vagyis az az elv, mely szerint a közfeladatok ellátását – főszabály szerint – azon a szinten kell megszervezni, amely a polgárokhoz a legközelebb van, és ahol a közszolgáltatások még hatékonyan elláthatók. Aligha vitatható, hogy az általános iskolák működtetése az egyik legfontosabb helyi közügy, a működés feltételeinek meghatározásához, a helyi közösség bizalmát élvező iskolavezetéshez a lakosságnak elemi érdekei fűződnek. Mivel az alapfokú oktatás és a járó- és fekvőbeteg-ellátás állami átvétele mellett nehéz valós szakmai indokokat találni – hiszen az állam nagyobb mértékben eladósodott, mint az önkormányzati szektor, a központi kormányzati szervek nyilvánvalóan nem képesek hatékony irányítást gyakorolni több ezer helyi intézmény felett –, kézenfekvő az a következtetés, hogy az átalakításnak alapvetően politikai szempontjai és ambíciói voltak, amelyek a személyzeti jogkörökön, illetve az intézményi autonómia csökkentésén keresztül a központosításra irányultak.

Ugyanez az államközpontú gondolkodás indokolhatta az eddig az önkormányzatok (főleg a jegyzők) által átruházott hatáskörben ellátott államigazgatási feladatok nagy többségének visszavételét, és a 2013-tól újra működő (államigazgatási) járásokhoz (mint a megyei kormányhivatalok kihelyezett egységeihez) telepítését. Bár értékelhető a közigazgatási reform szándéka a hatósági ügyintézés hatékonyságának növelésére, egyelőre nehéz megérteni, hogy ez pontosan mitől várható. A nagy tömegben előforduló, helyben intézhető, a polgármesteri hivatalokban és az okmányirodáknál eddig ellátott ügyintézés szemben inkább csak azok a kockázatok láthatók, amelyek a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáinak (az ún. kormányablakoknak), a járási hivataloknak és az okmányirodák összehangolásából, vagy az ügyintézés helyének (esetleges) távolabb kerüléséből származnak.

A rendszerváltás kezdete óta szinte már közhelyszámba ment, hogy az állam modernizációjának (és az ország gazdasági stabilitásának) zálogát az ún. strukturális reformok megvalósítása, azaz a nagy elosztó rendszerek átalakítása jelenti. A 2010-ben létrejött kétharmados törvényhozási többség lehetővé tette ilyesfajta reformok keresztülvitelét, igaz, azon az áron, hogy azokra nem széles körű szakmai és politikai konszenzus eredményeként kerül(t) sor. Mindenesetre az önkormányzati rendszer átalakítása – az egészségügyi ellátás és a nyugdíjrendszer reformjával együtt – azt látszik igazolni, hogy e strukturális reformok valójában inkább csak az adott területről való nagy mértékű forráskivonást jelentik, anélkül azonban, hogy a közszolgáltatások hatékonyságát és minőségét növelő, mélyreható változásokra is sor kerülne.

Egy átfogó önkormányzati reform egyik legfontosabb feladata ugyanakkor a finanszírozás módjának megváltoztatása lett volna. Lényeges változás azonban itt sem történt; a jelenlegi adóterhek mellett ennek amúgy sem voltak meg a feltételei. A hangzatos „feladatalapú finanszírozás” inkább a költségvetési megtakarítást szolgálhatja és a költségvetési támogatások felhasználásának kötöttségét, ha úgy tetszik, fegyelmezetttségét eredményezheti, az adekvát pénzügyi eszközök biztosítása azonban önmagában ettől nem várható.

Bizonyos, hogy az általános iskolák, kórházak állami fenntartásba vétele jelentős pénzügyi tehertől szabadítja meg az önkormányzatokat, bár ilyen megfontolás alapján az összes önkormányzati feladatot el lehetne vonni, hiszen a helyi közügyek intézése mindig pénzbe kerül. Tulajdonképpen ez történt a megyei önkormányzatokkal, amelyek ugyan megszabadultak adósságállományuktól, de fő funkcióikkal együtt: a számukra kitalált koordinációs, területrendezési és egyéb feladataik tényleges hatáskörök és eszközök híján jelentéktelenek lesznek éppúgy, mint területfejlesztési funkcióik az EU-tag Magyarországon, ahol a fejlesztési forrásokat amúgy is regionális szinten osztják el.

Az önkormányzati gazdálkodást illetően bizonyos centralizációs törekvések is érzékelhetők, ezek azonban nem feltétlenül az ördögtől valók, vagyis bizonyos esetekben indokoltak lehetnek. A működési célú hitelek felvételének tilalma, a kölcsönfelvétel és más kötelezettségvállalás kormányzati jóváhagyáshoz kötése, vagy annak megtiltása, hogy az önkormányzat költségvetésében működési hiányt ter-

vezzen, szigorú és ésszerű lépések lehetnek a további önkormányzati eladósodás megállítására, még a pénzügyi önállóság korlátozása árán is. Az új Ötv. további előnye az önkormányzatok belső kontrollrendszerének, valamint adósságrendezi eljárásának szabályozása.

## A KÖZPONTI-HELYI KORMÁNYZATI VISZONYOK

A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti viszony alakulásának legnagyobb kockázata az, hogy az önkormányzati gazdálkodás szabadságának korlátozása, illetve kiterjedt ellenőrzésének eszközei a központi befolyásolás más törvényi lehetőségeivel (a kötelező társulásoktól az önkormányzati hivatali létszám meghatározásáig) együtt az önkormányzatok feletti egyfajta állami gyámsággá válnak. Az egyre erősödő centralizációt továbbá nemcsak egyes alapvető helyi közügyek már említett állami kézbe vétele jelzi, hanem a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödése és az érdekegyeztetés rendjének módosulása is. A felügyeleti eszköztár megerősítése (pl. bizonyos körülmények között felügyeleti bírság kiszabása vagy a jogalkotási a kötelezettség elmulasztása esetén a helyi rendelet pótlása) önmagában nem aggályos, csak azzal a korábbi változással együtt, amelynek során a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (már mint kormányhivatalok) élére politikai kinevezetteket állítottak. Ez több korábbi kormányzatnak is dédelgetett terve volt, most azonban sajnos meg is valósult. Mivel az integrált területi kormányzati államigazgatási hatósági, illetve törvényességi felügyeleti feladatokat látják el, ez a lépés az államigazgatás erős (illetve az eddigieknél is erősebb) átpolitizálásának veszélyét hordozza magában.

Jól látható, hogy a kétharmados parlamenti többség, a politikai és szakmai konszenzuskényszer hiánya rendkívül negatív hatással van a kormány és az önkormányzatok közti konzultációs mechanizmusra; az egyeztetés új, 2010-ben létrehozott rendszere lényegében nem működik, az önkormányzati szövetségek intézményesített jogai pedig inkább csökkentek, ahelyett, hogy erősödtek volna.

A kormány és az önkormányzatok közti kapcsolatokat távolról sem a kiegyensúlyozottság és a partnerség jellemzi. Aligha a kölcsönös érdekeken alapuló együttműködést szimbolizálta, amikor 2011 őszén a megyei közgyűlési elnökök egy politikai szándéknyilatkozat aláírásával maguk járultak hozzá a megyei intézmények átadásához az államnak. A viszonyt inkább az a mód jelképezi, ahogyan az önkormányzati tulajdon államnak való ingyenes átadását még a régi alkotmány módosításával (majd e rendelkezés alkotmányosan erősen vitatható módon való érvényben tartásával) elérték.

Összességében az önkormányzati rendszer átalakításának hozadéka a törvényi szintű szabályozás inkább technikai jellegű racionalizálása. Fő iránya és lényege azonban a centralizáció, amely a források és a hatáskörök központosítását célozza. Egyes önkormányzati intézmények egyoldalú döntéssel állami fenntartásba vétele az állam szerepének növelését eredményezi az önkormányzati igazgatással szemben. Ugyanakkor az elmulasztott reformok törvényeként is tekinthetünk az új Ötv.-re, amelytől aligha várható akár a helyi demokrácia, akár a közszolgáltatások fejlesztése.

Külön szerencsétlenség, hogy az átalakítást az alkotmányos konszenzuskényszer hiányában egyoldalú politikai szándékok befolyásolták, és hogy arra gazdasági válság időszakában került sor, amikor a költségvetési megtakarítások, azaz a forráskivonás volt a legfontosabb, minden más érdeket felülíró szempont.