

Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből

A COMITATUS negyedszázados évfordulója kapcsán fontosnak tartom megjegyezni, hogy a lap a megyei indíttatása mellett mindig is felvállalta az országos önkormányzati ügyek megvitatását, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy kezdettől fogva teret adott a fővárosi önkormányzati rendszer reformját érintő kérdések bemutatásának is.¹ Ezért is vállalkoztam arra, hogy sajátos, fővárosi nézőpontból megpróbálom áttekinteni a helyi önkormányzati rendszert érintő változásokat, ezzel is tisztelegve a lap szerkesztői azon törekvésének, hogy a COMITATUS országos szakmai és tudományos műhelyként folytassa jövőbeni tevékenységét.

A „sajátos nézőpontot” és a néhol az „oral history” jellegű megközelítést talán igazolja, hogy 1988-tól a Fővárosi Tanács VB-titkáráként tevékenykedtem, s az újonnan megválasztott Fővárosi Közgyűlés is főjegyzőnek nevezett ki 1990-ben, majd 2010-től Tarlós István főpolgármester főtanácsadójaként dolgozom, így a személyes tapasztalatok alapján van módom arra, hogy elmondjam a véleményemet arról, hogy „honnan jött, hol tart és merre mehet tovább” a helyi önkormányzati rendszer Budapesten.

A kezdetekre, az 1990-es évekre visszatekintve a helyi önkormányzatok államhatalmi rendszerben elfoglalt alkotmányos helyét és szerepét illetően, ezt a kérdést a magam számára úgy fordítottam le, hogy Lipjhardt rendszerezése alapján² az Alaptörvény elv és érték-rendszerében a „többségi elvű demokráciát” egyre inkább fel kell váltani a „közmegegyezésen alapuló demokrácia” modelljével. A konszenzusra épített állam-

hatalmi rendszert ennek megfelelően olyannak tekinthetjük, amely nem a kizárásra, hanem a befogadásra alapozódik, ahol a „többség” nemcsak a kormányzati támogatottság választásokon elérhető mértékével elégedett, hanem ennek a lehető legszélesebb kiterjesztésére törekszik. A közmegegyezésen alapuló kormányzás a hatalom teljes vagy viszonylagos koncentráció helyett alkotmányosan is a többségi uralom korlátozását feltételezi. A konszenzusos kormányzás alkotmányjogi megfelelője egy olyan rendszer, amely előírja és ösztönzi a hatalom megosztását és korlátozását. E rendszerben kiegyensúlyozottnak kell érvényesülni abban az értelemben, hogy nemcsak a hatalmi ágak elválasztását, hanem versengő kiegyensúlyozottnak is lehetővé kell tenni, beleértve a hatalom széles értelemben vett decentralizálását. A hatalommegosztás horizontális értelmezése mellett a közmegegyezéses demokrácia jegyében – Bibó István gondolatmenetét követve³ – fontosnak tartom a vertikális hatalommegosztás érvényesülését is, vagyis, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos értelemben önálló hatalmi intézményekként jelenjenek meg más hatalmi ágak mellett.

Ebből a megközelítésből vizsgálva az „ideiglenes alkotmány” és az Alaptörvény filozófiáját, jól látható, hogy a korábbi jogszabály nem említette meg az alkotmányos alapelvek körében a hatalommegosztás alkotmányos követelményét, amíg ez az Alaptörvény egyik sarkalatos tétele. Ugyanakkor a korábbi alkotmányos szabályozás az „önkormányzati autonómia” érvényre juttatását és védelmét, valamint a „szubszidiaritás” követelményét tekintette egyik fő céljának, amíg az Alaptörvény az önkormányzatokat az államrendszer részeként tételezve szabályozza a feladataikat és a jogköreiket. Az Alaptörvény jövőbeni módosításakor a konszenzuális demokrácia alkotmányos elveinek és értékeinek érvényre juttatását tartanám indokoltnak, mert a jelenlegi alkotmányos rendszer nem egy organikus társá-

dalmi-történelmi fejlődés eredményeként, hanem a felülről vezérelt modernizációs folyamatok révén, a szervetlen fejlődés régióakra jellemző eredményeként alakult ki, magán viselve a választásokon hatalomra került pártok politikai irányultságú elhatározásait.

A rendszerváltáskor az alkotmányozás során még az sem volt egyértelmű, hogy az országos államhatalmi intézmények átalakítása mellett a helyi közigazgatás rendszerét a „tanácsrendszer megreformálásával” vagy „a helyi önkormányzati rendszer kialakításával” valósítják meg. A „régí tudomány” fellelőjében, az Államigazgatási Szervezési Intézetben 1988-ban született tanulmányok alapján⁴ – még az 1990 tavaszán megválasztott új kormány tagjai közül is – sokan képviselték azt az álláspontot, hogy a tanácsok önkormányzati jellegének megerősítésével a helyi közigazgatás intézményrendszere fenntartható a tanácstörvény módosításával. A parlament végső soron amellest tört lándzsát, hogy a történelmi hagyományokra és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelveire alapozva, kétharmados többséggel, új önkormányzati törvényt alkot, s azt az 1990. szeptember 30. napjára kitűzött helyi képviselők megválasztásával egyidejűleg lépteti hatályba. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) preambuluma hivatkozik is a megalkotása során az öröklött értékekre és a kialakított elvekre, beleértve az európai önkormányzati charta alapelveit is, amelynek törvényben történő kihirdetésére csak hét évvel később került sor.⁵

A törvényi szabályozás⁶ is előírta, hogy a jegyző/főjegyző megválasztásáig a végrehajtó bizottság titkára látja el a jegyzői/főjegyzői feladatokat. Ez különösen azért volt fontos, mert a választott képviselő-testületi tagok és tanácselnökök megbízatása az általános önkormányzati választás napjával megszűnt, ugyanakkor az új testületek megalakulására és a tízezernél több lakosú településeken, valamint a fővárosban és kerületeiben a polgármester/főpolgármester, továbbá a megyei önkormányzatoknál az elnök megválasztására az újonnan megválasztott képviselő-testületi üléseken került sor. Az élet pedig nem állhatott le, a közszolgáltatásokat biztosítani kellett, a települések és a hivatalok működtetését biztosítani kellett, s ez jobb híján a jegyzők/

főjegyzők feladatait ellátó vb-titkárok teendője volt. Budapesten ez olyan fura helyzetet is teremtett, hogy a „taxis-blokád” idején a fővárosi önkormányzat egyetlen legitim vezetőjeként kellett a városi élet működéséről és a hivatal vezetéséről vb-titkárként/ „főjegyzőként” gondoskodnom.

A törvény és Budapesten az átmeneti szabályozásból adódó helyzet ráirányította a figyelmet arra is, hogy a politikai elit váltása nem feltétlenül követeli meg a közigazgatási szakemberek és a települési menedzserek automatikus cseréjét. A fővárosi önkormányzatnál az újonnan megválasztott politikai vezetést igyekezett követni az Antall-kormány filozófiáját abban, hogy a minisztériumi igazgatási rendszerben kialakított „karrier-rendszerű” személyzeti politikát vezetett be a „zsák-mány-elvű” helyett, ezzel is biztosítva az átmenet szakaszosságát és a helyi közigazgatás viszonylagos stabilitását. Nyilván ennek köszönhető az a kivételes szerencse is, hogy a fővárosi közgyűlés főjegyzővé választott, s a hivatalban jelentős vezető váltásokra kezdetben nem került sor.

Az átmenetiség ugyanakkor megalapozta az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény⁷ alapfilozófiáját, ami az európai trendeknek megfelelően elválasztotta egymástól a „politikai” és a „szakigazgatási” szerepeket és funkciókat, s ami a jegyzők/főjegyzők, valamint a hivatalnoki kar jogállását jelentősen meghatározta. Habár a közszolgálati törvény⁸ jelentős változtatásokat eredményezett a munkaviszonnyal összefüggésben, de alapvetően megtartotta az 1990-1992 közötti átmeneti korban, a „politikai kultúra” által kialakított, „weberi elvű” szerep-meghatározást a választásokkal együtt változó „politikai” és a stabilnak tekinthető „hivatalnoki” funkciók között.

A fentiekben jelzett megállapításokat persze „árnyalják” a jegyző/főjegyző feladatait és jogállását meghatározó szabályok. Kezdetben a jegyző/főjegyző „többses kötődését” jelentősen befolyásolta, hogy az önkormányzati ügyekben önállóan nem járhatott el, viszont az önkormányzathoz delegált államigazgatási hatósági ügyek zömében ő volt a feladatok és hatáskörök címzettje. Ugyancsak sokszor zavaró volt a hivatal „irányításáért” való polgármesteri és a „vezetésért” való jegyzői felelősség egyértelmű érvényesítése, ami néhány esetben olyan megjegyzésekben is megtestesült, mint a „polgármesteri

hivatal” mellett a „jegyzői hivatal” önálló létezésére utalás a választott politikusok részéről. A jegyző „testületi kötődése” pedig szintén kódolta a konfliktusokat olyan esetekben, amikor a polgármester és a képviselő-testület többsége nem azonos politikai- vagy érdekcsoporthoz tartozott. Jó, hogy az Möt. a járási rendszer kialakításával összefüggésben megvalósuló „profilisztítás” okán a jegyző/főjegyző kötődését egyértelműen a polgármesterhez/főpolgármesterhez telepítette a képviselő-testülettől, s egyben az önkormányzati átruházható hatáskörök címzettjeként is tételezi. Ugyanakkor a korábbi konfliktusok forrásai mégsem szűntek meg teljesen, hiszen az államigazgatási hatáskörök és hatósági jogkörök egy részét továbbra is el kell látni, illetve a polgármester/főpolgármester közvetlen választása révén a – a testület és a polgármester/főpolgármester érdekkonfliktusai esetében – az önkormányzati feladatainak ellátásában keletkezhetnek a „hivatalnoki” szerepkörétől idegen konfliktusok.

Az önkormányzatiság kérdései körébe tartozik az is, hogy az önkormányzatok milyen módon valósítják meg a szervezeti és működési rendjük meghatározásához való alkotmányos jogukat, hiszen Ereky István szóhasználatára szerint a „statutum megállapítás joga”⁹ egyik fontos eleme az önkormányzatiságnak. Az Ötv. az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb, legalapvetőbb szabályokat állapította meg. Az önkormányzatok önállóságának teret nyitva lehetőséget biztosított a szervezetalkítás szabadságához és a működés helyi szabályozásához. A fővárosi önkormányzat szervezeti és működési rendjének kialakításánál főjegyzőként kezdeményeztem a törvényben nem szereplő jogintézmény, az aljegyzői tisztség létesítését az önkormányzati alapjogra hivatkozva, miszerint „amit törvény nem tilt, azt az önkormányzat megteheti”. S örömmel tapasztaltam, hogy később ez a tisztség a törvényi szabályozásban is teret nyert, mondhatni a fővárosi tapasztalatok birtokában. Ugyanakkor csak az Alkotmánybíróság határozata alapján¹⁰ és az Ötv. 1994. évi módosítása után vált egyértelművé, hogy a szervezeti- és működési szabályzatot önkormányzati rendeletként kell megalkotni, s mivel egyes önkormányzatok határidő hiányában nem készítették el szabályzataikat az is, hogy a szabályzatokat az alakuló

ülést követő fél éven belül kell felülvizsgálni és megalkotni.

S bár az elmúlt negyedszázadban számos tudományos megalapozottságú reform-elképzelés és kormányzati program született az önkormányzati rendszer megújítására, ezek néha nemcsak annak okán fulladtak kudarcba, mert nem volt meg ezekhez a minősített többség a parlamentben, hanem sokszor a sajátos önkormányzati érdekképviselés miatt is. Ennek egyik leágazása az országgyűlési képviselői összeférhetlenség szabályozása és részben ezzel összefüggésben az országos önkormányzati szövetségek lobbitevékenysége. A „Lex Demszky”¹¹ elfogadása alapján a polgármesteri/főpolgármesteri tisztség ellátása összeférhetetlen volt 1994-ig az országgyűlési képviselőséggel. 1994-2014 között azonban ez a „politikai összeférhetlenség” megszűnt, aminek a következtében az önkormányzati lobbizás fő terepe – egy, az önkormányzatokat is reprezentáló második kamara hiányában – a parlament lett, ami néha a „kormányzó minősített többség” megléte esetében is az intézményes érdek-képviselés helyett az egyedi kijárási megoldások felé terelte a döntés-hozatalt, amit csak erősített az országos önkormányzati szövetségek szétagoltsága és megosztottsága. A 2014. évi általános önkormányzati választásokat követően ismét visszaállt az összeférhetlenségi szabály a „törvényhozó hatalom” és a „helyi önkormányzati hatalom” reprezentánsai tekintetében, ami felértékelte az országos önkormányzati szövetségek egymással való együttműködésének a szükségességét és a kormányzattal való rendszeres, megállapodásba foglalt konzultáció igényét és lehetőségét az önkormányzati lobbizásban. Ebben a folyamatban sajátos módon „országos önkormányzati szövetségként” jelenik meg a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ).

A fővárosi önkormányzati rendszer sajátos szabályozás tárgya volt az 1990-ben elfogadott Ötv.-ben, és hasonló módon speciális szabályozás érvényesül a főváros kétszintű szabályozási modelljét illetően az új önkormányzati törvényben, az Möt.-ben is. Az Ötv. előkészítése kapcsán a „kerekasztal lovagjai” nem tudtak mit kezdeni a Budapesten a tanácsrendszerben kialakult kétszintű önkormányzati rendszerrel, s fővárosi önkormányzatok esetében megtartották

a kétszintű önkormányzati modell lényegét, de kettős szabályozási konstrukcióval. Az Ötv. csak a kétharmados szabályozási elemeket tartalmazta, a részleteket az 1991-ben egyszerű többséggel elfogadott „fővárosi törvényben” határozta meg az Országgyűlés. A „fővárosi törvény” – részben a kialakult pártpolitikai összetételre, részben a kerületek és a főváros azonos jogállásából adódó közmegegyezéssel demokrácia modellre alapozva – a kétszintű önkormányzati modellt „erős kerületek – gyenge főváros” felépítésben határozta meg. Ennek egyik megnyilvánulása volt a kerületek többsége egyetértési jogának megkövetelése bizonyos döntésekhez (pl. adókievetés, forrásmegosztás és területhasználás), s a fővárosi önkormányzat képviselő-testületében a 22 kerületi testület által megválasztott fővárosi képviselő részvétele a döntésekben.

A fővárosi önkormányzat akkori vezetése a rendszer megreformálása iránti igényét bejelentette, s 1992-ben három műhely számára megbízást is adott a fővárosi önkormányzati rendszer átalakítására. A három műhely közös álláspontja volt, hogy az irracionális működés alapvető oka a fővárosi és a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek széttagoltsága. A nemzetközi összehasonlításban is ritkán alkalmazott rendszer eredményeként nem tud a centrális irányítás hatékony lenni a kerületek túlzott ellensúly-lehetősége miatt, ezért a fővárosi önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel:

„Egy város – egy önkormányzat” modell
 „Aktív kerületek – erős főváros” modell
 „City – koncepció”¹².

Mivel a 2011-ben megfogalmazott kormányzati koncepciókban ezek a változatok is szerepeltek, így annak keretében ezeknek a reform-elképzeléseknek a bemutatására is alkalom nyílik.

1994-ben az Ötv. átfogó módosítása kapcsán – a Fővárosi Önkormányzat akkori vezetésének javaslatára – megszűnt a kettős szabályozottság rendszere, s valamennyi kérdést a kétharmados többséggel elfogadott Ötv. kereteiben szabályozták újra a fővárosi önkormányzati rendszert illetően. Az új szabályozás – az 1992-ben kidolgozott modellek közül a kettős önkormányzati

rendszer fenntartására épülő rendszert alapul véve – „az erős főváros – gyenge kerületek” modellt alakította ki, de nem szüntette meg a fővárosi ügyekben a kerületek és a főváros közötti munkamegosztás irracionálisát. Ennek keretében megszűnt a kerületek többségének korábbi egyetértési joga a főbb kérdésekben, s a kerületi küldöttek is csak tanácskozási joggal vettek részt a Fővárosi Közgyűlés döntéseiben.

Az alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel a sarkalatos törvény előkészítéseként 2011-ben kidolgozott új önkormányzati szabályozási kormányzati koncepció meghirdetése kapcsán a fővárosi önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel:

Teljesen egységes fővárosi önkormányzati és igazgatási rendszer

Az egyszintű önkormányzat és igazgatási rendszert megvalósító elképzelés (a városban nincsenek kerületek) kialakítása figyelemmel a történeti hagyományokra és a fővárosi igazgatás előtt álló kihívásokra, valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltakra. Ilyen rendszer működik az európai fővárosok közül Madridban, ahol a kerületek – a magyar megyei jogú városokban kialakított kerületekhez hasonlóan – teljes mértékben alárendeltek a városi önkormányzatnak, nincs közvetlenül választott testületük és vezetőjük, hivatali egységeket a dekoncentráció elve szerint a városi önkormányzat hivatalának kirendeltségeként működtetnek, feladataikat és költségvetésüket a városi önkormányzat határozza meg.

Egyszintű önkormányzati és kétszintű köz-igazgatási rendszer

Figyelemmel az „egy város – egy vezetés” elvéből adódó elvárásokra, Budapest közigazgatás-történeti hagyományaira és az európai fővárosokban kialakult jellemző nemzetközi tapasztalatokra készült el ez az alternatíva. Eszerint a fővárosi és a kerületi önkormányzatok (előljárásságok) jogállására vonatkozóan olyan törvényi szabályozás indokolt, amely lehetővé teszi a fővárosi egyszintű önkormányzati és kétszintű közigazgatási rendszer kialakítását. Ennek megfelelően a törvény úgy rendelkezne, hogy az önkormányzás joga a főváros választópolgárainak közösségét illeti meg, a kerületekben – válasz-

tott szervekkel működő, de önálló önkormányzati jogokkal nem rendelkező – részönkormányzatok (előjáróságok) feladatait, hatásköreit és jogköreit külön törvényben („fővárosi törvényben”) kell meghatározni. Ebben a rendszerben – a fővárosi önkormányzat teljes körű önkormányzati autonómiája mellett – a kerületek a települési önkormányzati feladatok egy részét látják el kerületi választott előljárók vezetésével és kerületi választmányok ellenőrzésével. Ennek megfelelően a törvény – összhangban az új alaptörvény rendelkezéseivel – azt rögzítene, hogy a fővárosban a kerületek közreműködnek a fővárosi önkormányzati feladatok ellátásában, s a fővárosi kerületi tagozódást az országgyűlés (a „fővárosi törvényben”) határozza meg. Ebben az egyszintű fővárosi önkormányzati rendszerben a fővárosi önkormányzat rendelkezik az önkormányzati jogosítványokkal a főváros egészére nézve. A kerületek nem alanyi jogú önkormányzatok, hanem a fővárosi önkormányzat településrészi aleggységeiként (előjáróságaiként) segítik a helyi közfeladatok ellátását, a közszolgáltatások biztosítását, munkájukat a törvény keretei között – a fővárosi önkormányzat megbízásából látják el. A kerületekben az igazgatási feladatokat a fővárosi hivatal kirendeltségeiként működő kerületi hivatalok (előjárósági hivatalok) látják el. A kerületi előjáróságok működési és finanszírozási részletkérdéseit a „fővárosi törvény” rögzíti, s erre az új önkormányzati törvényben is utalni kell.

Ehhez hasonló rendszer működött a két világháború közötti időszakban Magyarországon a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. Törvénycikk alapján, s ennek a rendszernek feleltethető meg Berlin, Bécs, Párizs, Varsó, Bukarest, Tallinn, Prága, New York, Moszkva és Kijev önkormányzati rendszere. Itt ugyan vannak választott testületek és előljárók a város aleggységeiben, de nem rendelkeznek alanyi jogon önkormányzati autonómiával, jogállásukat tekintve a városi önkormányzat felügyelete és irányítása alá tartoznak, feladataikat a városi önkormányzat rendelkezései és fennhatósága alatt látják el, a feladatokhoz mérten a városi önkormányzat által rendelkezésre bocsátott forrásokkal rendelkeznek. Politikai szerepkörük a városi önkormányzati jogkörök gyakorlásához

köthetően elsősorban érdek-közvetítés, véleményezés, javaslatétel és a közigazgatási kirendeltségek működésének kontrollja. (Tallinn, Varsó és Bukarest esetében saját közigazgatási, végrehajtási szervekkel nem rendelkeznek, ezeket a feladatokat a városi hivatal kirendeltségei végzik.) Ez a rendszer megfelel az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltaknak.

Kétszintű önkormányzati és közigazgatási rendszer fenntartása a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás átalakításával

Ez a variáció a korábban kialakított kétszintű önkormányzati rendszert úgy alakította volna át, hogy a törvény az önkormányzati feladatoknak a megosztását a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között a főváros egységes működése és fejlesztése irányába mozdítaná el. A jelenlegi rendszer - az 1990-1994 között kialakult „erős kerületek – gyenge főváros modell” után – az „egymást kölcsönösen fékező és egyensúlyozó modell” logikájára épül fel. Az új törvényi szabályozás során e javaslat szerint rögzíteni kell, hogy az egységes városfejlesztés, tervezés és üzemeltetés érdekében a fővárosi önkormányzat feladatkörébe tartozik a főváros egészségét vagy a több kerületet is érintő feladatok ellátása, és ezzel összhangban a fővárosi önkormányzat hatáskörét, hatósági jogkörét, tulajdonosi pozícióját és finanszírozási eszközeit (adóbevételeket, díjakat és forrás-megosztást) is így kell kialakítani.

Hasonló rendszer működésének elemeit csak részben találjuk meg Párizs, Bukarest, Tallinn, Moszkva és Kijev esetében. Párizs esetében ez a politikai érdekkonfliktusokból és a döntési eljárási szabályokból következik, mivel a fővárosi közigazgatásról szóló törvénycsomag együttműködési kötelezettséget (kohabitációs eljárást) ír elő bizonyos fejlesztési döntésekben a két szint között, de a kerületek alapvető jogállásán nem változtat ez a szabályozás. Bukarest, Tallinn, Moszkva és Kijev esetében a rendszerben lévő konfliktusok elsősorban jogi problémákkal (nem kellően lehatároltak a kompetenciák) és pénzügyi okokkal (nincs elegendő forrás a kerületi feladatokhoz) magyarázhatók.

Egyszintű önkormányzati és kétszintű igazgatási modell a belső és a külső kerületek funkcióinak elhatárolásával.

Ez a korábban kidolgozott un. City-konceptió variációja közelített a régi (Nagy-Budapest létrehozása előtti) fővárosi közigazgatási rendszerhez. Ebben a struktúrában, a belső városrészben (un. City) visszaállítaná az „egyszintű önkormányzat – kétszintű igazgatás” modelljének megfelelő rendszert, míg az ezt körül ölelő városrészekben megtartaná a kerületi önkormányzatokat, s a város egészét érintő kérdésekben közös testületként működne a városi eljárókból és a kerületi polgármesterekből álló fővárosi képviselő-testület, amely az agglomerációs fejlesztési kérdésekben kibővülne a térségbe tartozó települési önkormányzatok polgármestereivel. Elképzelhető a korábban kidolgozott változatnak több variációs kombinációja.¹³

Részben hasonló rendszer működik Párizs és Varsó esetében, ahol a jelenlegi főváros történelmileg több korábban önálló település fúziójával jött létre – csakúgy, mint Budapest a második világháborút követő tanácsrendszerben – s a fővárosi önkormányzat nemcsak települési, hanem térségi (regionális) feladatkört is betölt egyben.

Egyszintű önkormányzati modell a kerületek társulása alapján létrejött fővárosi önkormányzattal

Felvetődött olyan megoldás is, amely a városrészek, a kerületek feladataként határozza meg alapvetően az önkormányzati jogosítványokat, s ezekből származtatja mintegy a kerületi önkormányzatok társulásaként működő fővárosi önkormányzati jogosítványokat. Ebben az esetben a kerületek polgármestereiből álló testület és az általuk választott főpolgármester látja el a több kerületet, vagy a főváros egészét érintő településfejlesztési, településüzemeltetési és településigazgatási feladatokat, s ebben a körben van a fővárosi önkormányzatnak szabályozási hatásköre is.

Ebben az esetben azonban a javaslat csak akkor volna életképes, ha törvény – az új alaptörvény felhatalmazása alapján – a kötelező társulás alkalmazásának feltételeit – is szabályozza. London önkormányzata hasonló kétszintű rendszert működtet: Nagy London Önkormányzatához tartoznak: közlekedés, keretszabályok alkotása,

városstratégia, rendőrség és tűzoltóság. Kerületekhez tartoznak: terek, parkok, parkolás, helyi közszolgáltatások nagy része, helyi adók beszedése

S persze a közigazgatás-tudomány sokféle alternatívát kidolgozhat még a nemzetközi példák és a hazai tapasztalatok alapján, de tudjuk, hogy a főváros önkormányzati rendszerének átalakítása elsősorban nem szakmai, hanem főként politikai kérdés. Így aztán az Möt. – lényeges strukturális változtatás nélkül – fenntartja Budapesten a kétszintű önkormányzati rendszert, ugyanakkor a fővárosi önkormányzatot speciális jogállású települési és területi önkormányzatként nevesíti.

Ebből következik, hogy a Budapesten az Möt. által és más ágazati jogszabályokban meghatározott települési önkormányzati feladatokat elsősorban a kerületi önkormányzatok látják el, kivéve a több kerületre, illetve a főváros egészére kiható feladatokat, amelyek a fővárosi önkormányzat kompetenciájába kerülnek. A fővárosi önkormányzat helyzetének meghatározásánál az új szabályozás rögzíti, hogy települési, területi önkormányzati funkciója mellett ellát országos jelentőségű feladatokat is figyelemmel arra, hogy Budapest státuszát Magyarország fővárosaként jeleníti meg az új alaptörvény is.

A főváros rendszerének kialakítása során elsődleges szempontként veszi figyelembe az új szabályozás a városüzemeltetés gazdaságosságának kérdését (ami a korábbi rendszerben nyilvánvalóan nem valósult meg), valamint azt a tényt, hogy az optimális működés „megtalálása” komolyan növelheti a források felhasználásának hatékonyságát. Az Möt. által meghatározott, 2013. január 1-től hatályba lépett új munkamegosztást azonban az ágazati törvények bontják ki, részletesen meghatározva az egyes feladatok tartalmát és feltételeit.

A fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszert az új szabályozás arra építi, hogy biztosítsa Budapest egységes település-fejlesztését és hatékony település-üzemeltetését, emellett – figyelemmel Budapest alkotmányos státuszára – tegye lehetővé, hogy a fővárosi önkormányzat elláthassa a területi és az országos szerepköréből adódó feladatokat is.

A települési önkormányzati feladatok közül – az egységes városvezetés jegyében – az új törvényi szabályozás biztosítja különösen a fővárosi önkormányzat jogkörében a várostervezés és városfejlesztés egységesítésének, az utak és a közterületek tulajdonosi és fenntartási jogának, az egységes közlekedési és parkolási rendszer kialakításának és megszervezésének, a helyi adók egységes bevezetésének és beszedésének, valamint a forrásoknak a főváros és kerületei közötti feladatarányos elosztásának a jogát.

Az új törvény rögzíti, hogy tekintettel a fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogállására, az alaptörvényben biztosított szabályozási (rendeletalkotási) alkotmányos jog tekintetében mindig a feladatot meghatározó törvénynek meg kell jelölnie, hogy melyik önkormányzatot illeti meg ezzel kapcsolatban a rendeletalkotási jogkör. A közterületek elnevezése ügyében ezt maga az Möt. is a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utalja, nemcsak a saját tulajdonába tartozó területeken, s ugyancsak törvény, illetve kormányrendelet keretében tartja szükségesnek lehatárolni a fővárosi önkormányzat szabályozási kompetenciáját a közlekedés-szervezési és parkolásszabályozási kérdésekben.

A főváros és a kerületek forrásmegosztásának alapelveit külön törvény határozza meg, figyelemmel az új feladatalapú finanszírozási rendszerre. Ehhez kapcsolódóan külön törvény határozza meg azt is, hogy a kétszintű önkormányzati rendszerben melyik önkormányzat milyen módon gyakorolja a helyi adóztatás jogát.

A megyei önkormányzatok feladataihoz hasonlóan a térségi szerepkört betöltő területi önkormányzatoknak területfejlesztési feladatokat is szükséges ellátni. Ilyen szerepkört Budapest is betölt, ezért a fővárosi önkormányzat feladatai között a területfejlesztéssel összefüggő feladatokat is szerepelteti az új törvény és a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény módosítása. Tulajdonképpen ez nem új keletű feladatkör, mivel 1999 óta a Fővárosi Közgyűlés már ellátta Budapesten a megyei területfejlesztési tanács feladatkörét, s ezt 2012. január 1-től is folytatja. Ugyanakkor a fővárosi önkormányzat – a Pest megyei Önkormányzattal egyetemben – meg-

örökölte a regionális és a térségi (agglomerációs) fejlesztési tanácsok szerepkörét is, amihez figyelemmel az európai városhálózatban is potenciálisan betölthető metropolisz szerepkörére forrásokat is célszerű rendelni.¹⁴

Talán az Möt. megalkotása óta eltelt időben a leglényegesebb változás azzal következett be, hogy a fővárosi közgyűlés összetétele 2014-től átalakult, s a 33 fős testületnek a 23 kerületi polgármesteren kívül a főpolgármester és listáról megválasztott 9 képviselő a tagja. Mivel e legtöbb döntéshez a kerületi polgármesterek többségének és az általuk képviselt lakosságot elérő többségnek az elérése szükséges, ez felerősíti a kerületek és a főváros képviselőinek a „konszenzusra” törekvését, a „közmegegyezéssel” kialakulásának az esélyét.

Ugyanakkor a rendszerben továbbra is megoldatlan a polgármester/főpolgármester feladatainak összhangba hozatala a közvetlen választásából adódó szerepkörével. Az Möt. jelenlegi szabályozása szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület vagy a helyi népszavazás hozhat, a polgármester/főpolgármester csak a képviselő-testület felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben gyakorolhat önkormányzati döntési jogköröket. Célszerű lenne, ha az Alaptörvény lehetővé tenné, hogy törvény önállóan is adjon – a képviselő-testület döntésétől függetlenül – önkormányzati döntési jogköröket a polgármesternek. Ezzel a javaslattal a jövőben erősíthető lenne a polgármester/főpolgármester szerepköre és felelőssége, s ennek a legitimitása a polgármester/főpolgármester közvetlen választásával igazolható. Ez a megoldás lehetővé tenné, hogy törvény a polgármester/főpolgármester számára biztosítsa a „helyi végrehajtó hatalom” működéséhez, a település-üzemeltetéshez, a közszolgáltatások ellátásához szükséges önkormányzati döntési jogköröket és hatásköröket.

Bár a főpolgármester 2014-től jelentős javaslatokat kapott az Möt.-ben a személyi és szervezeti kérdések döntésre való előterjesztésében, de a fentiekkel összhangban a fővárosi közszolgáltatások ellátására – az Möt. 41. §

(6) bekezdése szerint – az önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetek, költségvetési szervek, nonprofit szervezetek és egyéb szervezetek (együtt: intézmények) vezetőjének a kinevezési jogát célszerű lenne törvényben a főpolgármesterre ruházni, figyelemmel a közszolgáltatások ellátásának és a városüzemeltetési feladatoknak a folyamatos és hatékony ellátására, valamint a főváros speciális jogállására és a feladatok nagyságrendjére.

Az Möt. 68. § (1) bekezdése kezdettől fogva biztosítja a polgármester számára a „vétőjogot” azokkal a képviselő-testületi döntésekkel szemben, amelyeket az önkormányzat érdekeit sértőnek tart. Ezekben az esetekben a képviselő-testület a megismételt döntését minősített többséggel hozza. Az Möt. kiegészítette és felerősítette a főpolgármester „vétőjogát”, mivel a fővárosi önkormányzat képviselő-testületének összetétele biztosítja a kerületi polgármesterek számára a minősített többséget, így a főpolgármester „vétőjoga” a fővárosi érdekek vélelmezett sérelme ellenére is a közgyűlés ismételt döntésével „kiúresíthető” lenne. Annak érdekében, hogy a fővárosi polgárok bizalmából közvetlenül megválasztott főpolgármester megfelelően tudja érvényesíteni a közvetlen fővárosi érdekeket a kerületi polgármesterek által megtestesített kerületi képviselet mellett, indokolt volt a speciális szabályok alkalmazása Budapesten. Az Möt. ezért a főpolgármester ismételten gyakorolt „vétőjoga” kapcsán – a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével – a megismételt döntésekhez a fővárosi közgyűlés tagjai kétharmadának a szavazatát írja elő.

Bár az Möt. erre nem tér ki, de a fővárosi fejlesztések összehangolása és forrás-koordinációja érdekében célszerű lenne létrehozni a Budapest Közfejlesztési Tanácsot, amely a területfejlesztési intézmény-rendszerhez hasonlóan (a korábbi Fővárosi Közmunkák Tanácsa működési elveire épülve) láthatná el a fővárosi jelentőségű közfejlesztési feladatokat.¹⁵

A fővárosi fejlesztésekhez szükséges EU és központi költségvetési források bevonása érdekében rögzíteni lenne célszerű a fővárosi önkormányzat és a kormányzat közötti „terszerződés” megkötésének törvényi feltételeit is a francia vagy lengyel tapasztalatok figyelembe vételével.

A fővárosi területfejlesztési ügyekhez kapcsolódva Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése 2015. december 2-i ülésén a jelenlévő képviselők egyhangú szavazatával támogatta a Közép-magyarországi régió jelenlegi közigazgatási határok mentén történő kettéválasztását Budapest és Pest megye területét lefedő önálló NUTS 2 egységekre. Továbbá támogatta azt is, hogy Budapest Főváros Önkormányzata és Pest megye Önkormányzata között korábban létrejött tervezési-együttműködési megállapodás alapján¹⁶, a létrejövő két régió regionális és területfejlesztési tervezésénél továbbra is legyen együttműködés, biztosítva ezzel Budapest és térsége együttes és összehangolt tervezését és programozását.

A jelenlegi döntés során fontos megjegyezni, hogy a kettéválasztás csak a következő tervidőszaktól határozná meg Budapest és Pest megye EU forrásokból és hazai területfejlesztési eszközökből történő támogathatóságát, amelyeknek a szabályait még tervezési szinten sem dolgozták ki, ezért nehéz erre az időszakra kivetíteni a régió jelenlegi helyzetét. Annyi azonban rögzíthető, hogy Budapest várhatóan továbbra is a fejlettebb régiókatörébe tartozna, vagyis a Pest megye számára potenciálisan rendelkezésre álló EU forrástöbblet nincs közvetlen összefüggésben a Budapest számára elérhető pénzügyi források alakulásával. Sőt a szétválásnak olyan hozadéka is lehet, hogy a budapesti beruházások és befektetések állami támogatásánál Budapest területére is meghatározható lesz magasabb állami támogatási intenzitásra jogosult térség, ami eddig csak Pest megyére korlátozódott.¹⁷ Ez a lehetőség – amennyiben a szabályozás nem változik – előnyösebb forrás-allokációt biztosíthat az átlaghoz képest relatíve elmaradottabb, főként a Pest megye határával szomszédos fővárosi kerületekre vonatkozóan.

Budapest önálló NUTS 2 régióvá válása esetén a 2021-2028-as európai uniós programozási időszakban már önálló, kizárólag Budapest területére fókuszáló területi operatív program készül-

het, ami a korábbi időszakokhoz képest jelentősebb érdekérvényesítést tenne lehetővé a főváros számára, főként, ha megvalósulna a tervszerződés intézményrendszere, ami egy 7 éves tervidőszakra előre meghatározná a területi operatív programokhoz hozzárendelhető EU-s és állami források mértékét.

Ákárhogy alakul is a kohéziós politika működése 2020 után, Budapestet és térségét – beleértve a szűkebb (intenzív) és a jelenlegi KMR területét is magában foglaló tágabb (extenzív) agglomerációját – mindenképpen érdemes a nemzetközi szerep és az egyre bővülő vonzaskörzet, valamint a ténylegesen kialakult, működő kapcsolatok miatt egységes térségként, egyfajta metropolis-régióként kezelni. A főváros és környéke között olyan erős és szerves kapcsolatok alakultak ki, hogy az uniós források régió-típusonként eltérő támogatási kritériumai ellenére, alapvetően hazai gazdaság- és területfejlesztési forrásokból továbbra is fenn kell tartani a főváros pozitív hatását. A közigazgatási és fejlesztéspolitikai önállósulás nem az elkülönülés, a bezárkózás kezdetét kell, hogy jelentse, hanem a még hiányzó igazgatási szolgáltatás ellátási koordináció kiépítésének elindítását. Budapest európai metropolisként csak akkor lehet versenyképes az EU más nagyvárosaival, ha a regionális és makro-regionális fejlesztésekben – közigazgatási és területfejlesztési régiókhoz való tartozástól függetlenül – együttműködik a város-térségben működő önkormányzatokkal, s ehhez összehangolt térség-fejlesztési intézményrendszert épít ki, speciális finanszírozási eszközt használ, és célszerű munkamegosztást alakít ki a partnereivel. Összességében kijelenthető, hogy az önálló új NUTS 2 szintű statisztikai régiók létrehozása kizárólag a NUTS-besorolás módosítását jelentené, mely Budapest esetében nincs közvetlen hatással sem a közigazgatási rendszer átalakítására, sem a városfejlesztési vagy területfejlesztési politikára.

SEZGVÁRI PÉTER

Jegyzetek

1. Példaként lásd: „Milyen lehet a fővárosi önkormányzati struktúra?” című (Comitatus, 2011. július – augusztus) és „Vázlatos modellváltozat a főváros és az agglomeráció javasolt önkormányzati és közigazgatási rendszerére” című (Comitatus, 1994/7.) cikkeimet.

2. Vö. LIPJHARDT, A. (1984): Democracies. Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries. New Haven and London: Yale University Press.

3. Vö.: BIBÓ, I. (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Válogatott tanulmányok. 1945–1949. Budapest: Magvető Könyvkiadó. (143.-145. o.)

4. A tanácsrendszer önkormányzati megújítása. (Szerk.: Verebélyi Imre) Bp. ÁSZI. 1988.

5. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

6. Ötv. 103. § (2) bekezdés

7. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

8. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

9. EREKY, I. (1939): Közigazgatás és önkormányzat. Budapest.

10.56/1991. (XI. 8.) AB határozat

11. 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről 4. § (1) bekezdés a) pontja

12. A „City koncepció” kidolgozója én voltam.

13.. Egy ilyen elképzelhető variáció a „city”-n kívüli, a jelenlegi kerületek összevonásával létrejövő egy külső kerület, illetve egy másik variáció a három részből álló főváros: egy belső „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló kerülettel (Pest – Buda).

14. Vö.: ESPON: „Potentials for poly-centric development in Europe” (3. 1. 1. Final Report, Luxembourg, 2005.)

15. Erről részletesebb leírás olvasható a „Javaslat a Fővárosi Közmunkák Tanácsa mintájára létrejött intézmény kialakításának jogalkotási koncepciójára azért, hogy minél többen,

jobban és könnyebben szerethessük Budapestet.” című cikkemben a *Hogyan épüljön Budapest?* Tanulmánykötetben (Szerk.: Juharos Róbert – OCTOGON Könyvek 6. Vertigo Publishing Kiadói, Kft. Bp., 2005.)

16. A Fővárosi Közgyűlés 2012. december 12-én egyhangú szavazattal hagyta jóvá 2936/2012. (12.12.) sz. határozatával a meg-

állapodást, amit Budapest és Pest megye képviselői 2013. április 4-én írtak alá a Városházán.

17. Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke (3) bekezdésének a) és c) pontját.

