

# A HATALOM MEGOSZTOTTSÁGA

(The divided power)

HORVÁTH M. TAMÁS

## *A fővárosi testületek és tisztségviselők közötti hatalommegosztás problémái\**

A saját fejlődés nem kevésbé fontos a fővárosi önkormányzat szervezeti alakulásában, mint az új önkormányzati törvény, vagy éppen az 1990. évi első szabad helyi választások. Most, a ciklus közepén, a struktúrakialakítás kezdeti nehézségeire amolyan nehézsülésként tekintenek vissza, melyet a szervezeti és működési szabályzat többmenetes megalkotása követett. Az átalakítás végül 1992 nyarára látszott nyugvópontra jutni.

A választásokon kialakult politikai felállás a következő.

### 1. TÁBLÁZAT

*A közgyűlési tagok megoszlása pártállásuk és megbízatásuk módja szerint, fő*  
(Distribution of assembly-members by parties and the way of their assignment)

	1. Választással	2. Kerületi delegálás	3. Összesen	4. Közgy.tagjainak %-ában
5. SZDSZ	25	10	35	40
6. FIDESZ	13	10	23	26
7. MDF	20	2	22	25
8. MSZP	5	—	5	6
9. KDNP	3	—	3	3
10. Összesen	66	22	88	100

1. Elected
2. Delegated by the district
3. Total
4. In percentage of assembly members
5. Alliance of Free Democrats
6. Alliance of Young Democrats
7. Hungarian Democratic Forum
8. Hungarian Socialist Party
9. Christian Democratic Party
10. Total

\* A tanulmány a „Fővárosi reform” javaslat előkészítése keretében készült, Budapest Főváros Önkormányzata Polgármesteri Hivatal Koordinációs Irodájának megbízásából 1992 végén.

Tekintve, hogy a FIDESZ koalíciós partnerséget nem vállalt, a szabaddemokraták kisebbségi kormányzásra kényszerültek.

A közgyűlésnek 16 bizottsága van. Egy kivételével 9 tagból állnak, akik főszabályként a képviselők közül kerülnek ki.

A bizottságok proporcionális összetételűek. Az SZDSZ mindegyikbe 3, az MDF és a FIDESZ 2-2, az MSZP és a KDNP 1-1 tagot küldött. Kivételt képez a Pénzügyi Ellenőrző Bizottság, amely paritásos alapon épül fel: 5 főből áll, mindegyik közgyűlési párt 1-1 képviselője foglal benne helyet.

Rendhagyó esetként előfordul, hogy a pártot a bizottságban külső tag, illetve folyamatosan, helyettesként, szakértő képviseli (utóbbi esetben szavazati jog nélkül).

A bizottsági tisztségek a következőképpen oszlanak meg.

## 2. TÁBLÁZAT

### *A bizottsági tisztségek megoszlása (Distribution of committee functions)*

	1. Elnöki helyek db	2. Alelnöki helyek db	3. Összesen
SZDSZ	6	8	14
FIDESZ	5	2	7
MDF	3	4	7
MSZP	1	—	1
KDNP	1	2	3
Összesen	16	16	32

1. No. of presidencies
2. No. of deputy presidencies
3. Total

Az egyes pártok bizottságelnöki és alelnöki posztjai tehát együtt hozzák, nagyjából aránylagosan, a választási eredményeket.

A választott tisztségviselők mindegyike az SZDSZ jelöltje. A főpolgármester-helyettesek különböző profilokat visznek. Nagyjából „gazdasági”, „művészeti” és „humán” ügyekért való felelősségükkel lehet elhatárolni működésük körét.

A vezetés napi működésében jelenleg, hallgatólagosan, a főjegyző is lényegében meghatározott feladatkörrel rendelkező, speciális főpolgármester-helyettesként működik. Közvetlen vezetése alatt állnak a döntően hatósági tevékenységet végző ügyosztályok, és a hivatal egészét kiszolgáló szervezeti egységek.

Természetesen a főjegyző a jogszabályoknak megfelelően felel a hivatal egészének működéséért is, vezeti a szervezetet, munkáltatja a dolgozókat. A főpolgármester a szorosabb értelemben vett hivatali ügyekben rajta keresztül irányít.

A gazdasági ügyekért felelős főpolgármester-helyettes gyakorlatilag ellátja az első-helyettesi szerepkört is.

A főpolgármester-helyettesek végzik az ügyosztályok felügyeletét, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon. A hivatal egységeinek felosztása az említett közvetlen főjegyzői vezetéssel együtt fedi le csaknem a teljes szervezetet. A klasszikus vezetést segítő ügyosztályok közvetlenül a főpolgármester felügyelete alatt állnak.

Egyes ügyosztályok nincsenek besorolva ebbe a munkamegosztási rendbe. Így az Egészségügyi, a Szociálpolitikai és a Lakás ügyosztályok nem tartoznak egyik helyettes közvetlen felügyeleti körébe sem. Itt a megfelelő bizottságok elnökei: az Egészségügyi és Sport, illetve a Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottság vezetője végzi a szakmai-politikai kontrollt. E felelőségi körökben közvetlen kapcsolatban állnak a főpolgármesterrel.

A főpolgármester-helyettesek az osztályfelügyeleten kívül program-menedzsmentet végeznek. Meghatározott feladatokat közvetlenül, szűkebb stábjukkal „maguk” hajtanak végre. Egyikük-másikuk tényleges tevékenységében ez a munka alkalmasint a nagyobb részt teszi ki.

A főpolgármesteri hivatal ügyosztályokra és törzskari szervezetre tagozódik. Jelenleg 25 ügyosztály működik.

A törzskar a tisztségviselők körüli teendőket ellátó kabinet irodákból áll. Vezetésüket az adott tisztségviselő közvetlenül végzi. A kabinet irodákon az adott szakterület meghatározott tartalmi kérdéseiről felelős munkatársak is dolgoznak. Ugyancsak a vezetőket közvetlenül szolgálják ki a kabinetek állományába nem tartozó, de a hivatal által foglalkoztatott tanácsadók, és a hozzájuk esetleg kapcsolódó testületek.

Egyes várospolitikai szempontból fontos ügyek viteléért, menedzseléséért felelős részlegek közvetlenül a törzskarba sorolódtak. Ilyen például a Fővárosi Expo Iroda, amely a gazdasági ügyekért felelős főpolgármester-helyettes közvetlen vezetése alatt áll; a Fővárosi Koordinációs Iroda, amely áttétel nélkül a főpolgármesterhez kapcsolódik.

A közgyűlési bizottságok mellett 2—2 fő hivatali munkatárs dolgozik. Egyikük általában az adminisztratív munkát végzi, a másik szakképesítéssel rendelkező titkár, aki az ülések tartalmi előkészítésével, a határozatok végrehajtásával foglalkozik. A bizottsági alkalmazottak közvetlenül az elnökök vezetésével látják el teendőiket.

### *Hogyan működik a közgyűlés?*

A fővárosi közgyűlés átlagosan kéthetente ülésezik. 1992 nyaratól megpróbálták áttérni a havi gyakoriságra. A rendkívüli ülések, az évvégi tolodások azonban növelik az átlagot. 1991-ben 27, 1992 december 17-ig 23 alkalommal hívták össze a képviselőket.

1992-ben, december elejéig, 252 napirendet vitattak meg. Nem tekintve az egytémájú üléseket, egy átlagos közgyűlés 10—30 közötti napirendi pontot tárgyal. Az ülések reggel 9 órától estig tartanak.

Szemléltetésül hasonlítsuk össze a közgyűlés tevékenységét a hajdan volt előd, a fővárosi tanácséval.

3. TÁBLÁZAT

*Fővárosi testületi döntések száma, db*  
(Number of decisions made by the bodies of metropolitan assembly)

	1. Fővárosi tanács		2. Fővárosi közgyűlés	
	1982	1987	1991	1992. dec.-ig
3. Rendeletek	6	5	33	32
4. Határozatok	161	114	1421	1322

1. Metropolitan council
2. Metropolitan assembly
3. Decrees
4. Resolutions

A különbség önmagáért beszél. Egy átlagos közgyűlésen jelenleg több mint ötven határozat születik.

Érdeemes részletesebben is megnézni a közgyűlési döntések jellegét. Az ezévi 32 önkormányzati rendeletről 14 új jogszabály, 18 pedig korábbi rendelet módosítása.

A határozatok száma szociológiai értelemben magasabb a táblázatban olvashatónál. A köztársasági megbízott észrevétele kapcsán ugyanis az év közepétől nem tekintik határozatnak az előterjesztés elutasítását (leszavazását). Amikor tehát nincs meg a szükséges többség, azt úgy veszik, hogy a közgyűlés nem hozott határozatot. Ha jogilag nem is, tartalmilag ezek érdemi döntések: a közgyűlés (esetleg hosszas vita után) elveti a javaslatot.

Ugyanakkor számos, formajogilag „határozatnak” tekinthető döntésnek nincs különösebb további hatása. Ilyenek az ügyrendi döntések, a saját működésre vonatkozó állásfoglalások, az azonnal teljesülő döntések stb.

A rostán fennmaradó „érdemi” határozatokat talán azzal a formai ismérvvvel lehet definiálni, hogy a határidőt és a végrehajtás felelősét is előírják. Ebből a szempontból a következő megosztást kapjuk:

4. TÁBLÁZAT

*Közgyűlési határozatok*  
(Resolutions of the assembly)

	1991	1. 1992 jan.-máj.*	2. 1992 jún.-okt.	3. 1992 jan.-okt.
4. Összes határozat	1421	713	526	1239
5. Ebből: határidővel és felelőssel	359	139	157	296
6. 2. sor az 1. sor %-ában	25 %	19 %	30 %	24 %

\*A május 28-i közgyűléssel bezárólag szerepelnek a számozott határozatok között a nemleges döntések.

1. January — May, 1992
2. June — October, 1992
3. January — October, 1992

4. Resolutions total
5. Of them: with deadline and person in charge
6. The 2nd line in the percentage of the 1st

Elég sok a közgyűlés saját működésével kapcsolatos határozat. Kezdetben minden negyedik, 1992 első félévében csak minden ötödik határozatnak volt tényleges végrehajtásban testetöltő vonzata. Később, nem számítván a nemleges határozatokat, ez az arány kb. egyharmadra javult.

Másfelől, az érdemi határozatok növekménye 1992 júniustól (a határozattá minősítés eltérő értelmezése folytán) mutatja a nemleges határozatok viszonylag számottevő hányadát. Ha feltételezzük, hogy korábban is körülbelül hasonló volt az arány, levonható a következtetés, miszerint a közgyűlés számottevő mértékben maga tölt be szűrőszerepet.

Lehet ezt úgy is értelmezni, hogy a testület valóban érdemi döntéshozó, amelyik alaposan szelektál az eléje kerülő ügyek között. Közvetlenül alakítja napirendjét, uralja és felülbírálja az üléselőkészítést.

Ugyanakkor általában véve fölvetődhet, vajon *elég hatékony-e* a működés. A testület 88 fős létszáma igencsak magas ahhoz, hogy folyamatos, operatív tevékenységet végezzen. Az ülések egésznapos időtartama nyilvánvalóan túl van azon a határon, amit általában hatékonyak lehet tekinteni.

S valóban: elég sok időt rabló esemény történik egy-egy alkalommal. A napirendek vitája ma már talán kezelhetőbb. A közgyűlés túl van már a másfél órás tárgysorozati viták korszakán. Ezzel együtt minden alkalommal ma is téma a tárgyalási rend. A hozzákapcsolódó szavazásokkal ez elég elhúzódó lehet.

Az SzMSz nem ismeri a vita nélküli határozathozatal intézményét. A gyakorlatban ezt — helyesen — megkísérlik alkalmazni. Ugyanakkor intézményes korlátok nélkül nehéz elválasztani a fontos és a kevésbé fontos dolgokat. A vita áradása sokszor részletkérdéseknél hőmpolyög fékezhetetlenül dagályosan. A díszpolgári cím adományozásáról szóló rendeletről például többször tárgyaltak, részletekbe menő alapossággal.

A konszenzusok gyakorta az ülésen jönnek létre. Ez annyiból nem baj, hogy a közgyűlés valóban érdemi döntéshozó fórum lehet, nem csupán már elhatározott verdikteket szentesít. Másfelől viszont talán a szükséges mértékig is hiányoznak az előzetes szűrők. Ezt a funkciót nem képesek betölteni sem a bizottságok, sem a pártfrakciók.

A bizottságok különböző gyakorisággal, átlagosan kéthetente üléseznek. Közgyűlés előtt többségük mindenképpen összejön. A frakciómegbeszélések szintén a közgyűlésekhez kötődnek, bár természetesen szükség szerint is találkoznak.

A képviselők ülésekről való távolmaradásának nincs hivatalos következménye. Van példa az este 6 óra utáni „elszéledésre”. Határozatképtelenség miatt ilyenkor a meg nem tárgyalt napirendi pontokat rendkívüli vagy egyszerűen a soron következő közgyűlés tárgyalja. Az igazsághoz tartozik, hogy egyes frakciók maguk alkalmazzanak szankciókat a mulasztókkal szemben.

Sokszor az érdemi vita is határozatlanságba torkollik. Különösen szembetűnő ez a kinevezési ügyek esetében, amikor a közgyűlés a pályázatra jelentkezők között képtelen döntésre jutni. Az újbóli tárgyalás, újbóli meghirdetés azonban rendkívül időigényes. A szóbanforgó intézmények működését pedig nyilvánvalóan nem kedvezően segíti elő a hosszantartó bizonytalanság.

*Mi az oka* ezeknek a működés hatékonyságát rontó jelenségeknek?

a) Először is a *törvényi szabályozást* kell említeni. Az önkormányzati törvény meglehetősen szigorúan határozza meg a képviselőtestület által másra *át nem ruházható hatáskörök* terjedelmét. Jórésztük indokolt is — egy átlagos hazai települési önkormányzatra vonatkoztatva. Mivel azonban a fővárosi törvény nem disztingvál, ugyanez vonatkozik a budapesti közgyűlésre is.

Az összes hatáskörbe utalt kinevezés, megbízás és választás jelen esetben mintegy háromezred (!) szervezet vezetőjével kapcsolatos döntés meghozatalát igényli. Szemben a saját működéshez kapcsolódó választásokkal, itt számos esetben kizárt, hogy a közgyűlés rendelkezék a döntéshez szükséges érdemi információkkal. 1992-ben októberig a határidővel és felelőssel rendelkező („érdemi”) határozatok több mint 27%-a kinevezési ügyekkel kapcsolatos (ideértve a felmentést, a pályázat kiírásáról való döntést is).

A fővárosi méretek mellett ugyancsak aggályos minden alapítványi hozzájárulásról ezen a szinten dönteni. Pedig ez ugyancsak át nem ruházható hatáskör, még ha aprócska tételekről van is szó.

Az önkormányzati törvény további hibája, hogy át nem ruházható hatáskörként egyértelműen *jelentéktelen ügyeket is* a képviselőtestület által rendelt eldönteni. Ilyen, véleményem szerint, a népi ülnökök megválasztása, a közterületek elnevezése és az emlékmű állításáról szóló hatáskör. (Ezekben az ügyekben a megfelelő eljárási rend elegendő biztosítékot nyújthatna szűkebb testület döntési kompetenciája mellett is.)

Végül a főváros esetében külön probléma, hogy az említett hatáskörök közül a személyi ügyek (választások, kinevezések, megbízások) *a törvény rendelkezésénél fogva minősített többséget*, tehát a megválasztott képviselők több mint felének szavazatát igénylik.

A fővárosi méretek mellett e törvényi előírások nagyon megnehezítik a napi működést.

b) A közgyűlések gyenge hatásfokának további okozója a saját hatáskör-rendezési próbálkozások mérsékelt eredményessége. A *Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata*<sup>1</sup> több menetben alakult ki. A választásokat követően először — érthetően — a személyi kérdések és a struktúra kialakítása kötötte le a képviselőket. 1992 tavaszán került sor a hatáskörök rendezésére.

Az új helyhatósági rendszerből következően minden önkormányzati hatáskör a közgyűlésé. Csak kifejezett rendelkezésével kaphatnak más szervek (bizottságok, főpolgármester) helyi közügyben mérlegelési lehetőséget.

A fővárosi közgyűlés többszöri előzetes tárgyalásokat, egyeztetéseket és politikai alkukat követően döntött a hatáskörök átruházásáról. A végeredmény igen érdekes lett. A hivatal és a tisztségviselők nem támogatták a bizottságok által saját jogkörükbe emelni kívánt ügydöntő és egyeztetést megkövetelő hatásköröket. „Cserébe” a közgyűlés kiszavazott a főpolgármestertől néhány kifejezetten végrehajtási jellegű jogosítványt. Összességében tehát negatív konszenzus született.

A tényleges hatáskör-átruházás ezzel együtt fontos lépés volt. Hozzásegített a közgyűlési működés bizonyos javulásához. Érdemes röviden áttekinteni a legfontosabb átadott ügyköröket. Annál is inkább, mert természetesen a különböző szervek és csoportosulások nem egyenlően osztották meg az előnyöket és a hátrányokat egymás között.

Érdemi hatáskör-átruházásnak azt kell tekinteni, amikor a címzett döntési, de legalább egyértékesi jogot kap. Amikor tehát véglegesen lezárhatja az ügyet vagy a végleges határozatra meghatározó befolyást tud gyakorolni. Nemcsak hatalmi oldalról, hanem a közgyűlési hatékonyság fentebb említett értelmezése szempontjából is ez alapvető kérdés.

A *bizottságok* megkapták a feladatkörükbe tartozó intézmények, vállalatok vezetőivel kapcsolatos *munkáltatói jogokat* (kivéve természetesen a vezetőkinevezést, illetve -megbízást és -felmentést). Ez a hatáskör igen jelentős az intézményeket irányító bizottságok esetében.

Az Oktatási bizottság ily módon 190 intézmény fölött gyakorol felügyeletet. Az Egészségügyi és Sport bizottsághoz 25, a Szociálpolitikai és Lakásügyi bizottsághoz 30, a Kulturális bizottsághoz 24 szervezet tartozik.

A vezetővel kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlása fontos jogkör. Ezen keresztül tulajdonképpen az összes legális befolyásolási lehetőség érvényesíthető, attól függően persze, hogy milyen alapossággal és aktivitással élnek vele.

Hasonlóképpen jelentős, hogy a fővárosi önkormányzat *tulajdonosi jogosítványainak* gyakorlását egy bizonyos körben átengedte a bizottságoknak. Az önkormányzati intézmények, közüzemek és a hivatal a használatukban lévő vagyont hasznosíthatják. Az alapító okiratuk szerinti tevékenységi körükön belül az illetékes bizottságot tájékoztatniuk kell, hosszabb időtartamra szóló elkötelezettség esetén a bizottság előzetes hozzájárulása szükséges. A tevékenységi körön kívüli hasznosítás esetén mindig a bizottság ad előzetes jóváhagyást.

Az egyébként eléggé megnyirbált intézmény- és vállalatirányítási jogköröket ez a felhatalmazás némileg korrigálja. A vagyonnal való rendelkezés a tulajdonos és nem az irányító jogcímén történik. Ez a csatorna maradt meg az önkormányzatnak, s abban a bizottságok szerepe a fővárosban fontos lett: az egész intézményi—vállalati kapcsolatrendszerben kulcspozíciót nyerhettek. Az önkormányzati vállalatokkal összefüggésben kétszeresen is igaz, hogy e szál maradt meg elsődlegesen a municípium kezében. Az ebbe a körbe tartozó jogosítványok gyakorlása tehát kulcskérdés a belső erőviszonyok szempontjából is.

Hasonló logikán alapul a *Tulajdonosi bizottság* kiemelt szerepe. A fővárosi vagyonnal való gazdálkodás szabályozása kapcsán külön alkuval hozták létre és ruházták fel jogosítványokkal a testületet. A bizottság dönt<sup>2</sup> a forgalomképes önkormányzati vagyon hasznosításáról 100 millió forint értékhatárig. Az előlotti vagyon hasznosításáról a közgyűlés rendelkezik. Ez utóbbiak tekintetében a tulajdonosi jogosítványok gyakorlását, valamint gazdasági társaságokban az önkormányzati tulajdonú tőkerészesedéshez kapcsolódó tagsági jogok gyakorlását a közgyűlés ugyancsak átruházta. Meghatározott körben a Tulajdonosi bizottság hasznosítja a korlátozottan forgalomképes vagyont is, továbbá a tárgy szerint illetékes bizottsággal közösen gyakorolja az egyéb korlátozottan forgalomképes vagyon fölötti rendelkezési jogot.

A Tulajdonosi bizottság talán a legjelentősebb szűkebb testület, amely számottevő önálló döntési jogosítványokat kapott. Ezzel szemben vannak olyan bizottságok, amelyek megmaradtak a véleményezés, előkészítés, javaslatétel, ellenőrzés „klasszikus” funkciókörében. Mindjárt hozzá kell azonban tenni, hogy ez a kategorizálás önmagában még nem feltétlenül jelöli ki a döntési mechanizmusban ténylegesen elfoglalt helyet.

Miközben tehát a bizottságok helyzetüknek, tevékenységi területüknek, aktivitásuknak és a politikai alkuk kimenetelének megfelelően eltérően részesedtek az érdemi jogkörökből, a *főpolgármesternek* és rajta keresztül a hivatalnak *szűk marokkal* mértek. Jószerevel technikai—végrehajtási feladatokat adtak át csupán. A közgyűlés által közvetlenül végképp nem gyakorolható jogosítványokat a képviselők inkább a saját maguk alkotta bizottságoknak adták tovább, mint sem a hivatalnak.

Ugyanakkor a közgyűlés nem vállalta fel, hogy a bizottságoknak saját munkáját érdemben tehermentesítő szerepkört adjon. A szűkebb testületek, a maguk végrehajtási jellegű jogosítványaival, elsősorban a hivatal konkurensei lettek. A közgyűléshez viszonyítva „gyenge” bizottságok egyidejűleg „erősek” a főpolgármesteri apparátushoz képest.

## Mindenből kettő van

A fővárosi közgyűlés működésének fentebb leírt sajátosságai utalnak a döntéshozatali folyamatok egyes konfliktusaira. Valójában az önkormányzati szervezetrendszer egészében több összefüggésben is felmerülnek ellentmondások. Részben „objektívek” ezek, mert az önkormányzati törvény maga is szelet vetett, például a tisztségviselők közötti viszony tisztázatlanságával.

Másfelől az ellentéteket a korábitól gyökeresen különböző helyhatósági rendszer kiépítésének folyamata is szüli, amely természetesen nem lehet nehézségektől mentes.

A szervezeti feszültségekhez ugyanakkor hozzájárultak a közgyűlés saját döntései. A kialakított kompromisszumok közül a hatáskörtelepítés sajátosságai nagy vonalakban kirajzoltak egy felállást. Erre további szervezeti elemek rakódtak rá.

*1. Vezetők, vezetési szintek.* Az önkormányzati törvény meglehetősen lazán szabályozta a hivatal vezetésének kérdését. Akkoriban úgy tűnt, ez nem feltétlenül törvényhozási probléma. Ennek az lett a következménye, hogy ma az önkormányzatokon belül több szinten is felmerül, ki is vezeti a hivatalt, illetve annak részlegetit.

a) A törvény szerint a polgármester a jegyzőn keresztül irányít, a közvetlen vezetést a jegyző végzi. A problémák azonban már előbb kezdődnek. A *képviselőtestület* ugyanis, mivel bármely ügyben maga dönthet, erősen megkötheti a polgármester kezét. A pénzügyi rendelkezési jog értékhátrányának meghúzásával például akár a napi működést is korlátozni lehet.

Konfliktusok ebből legélesebben nem is a főváros szintjén, hanem a kerületekben jelentkeztek. Nem egy helyen igencsak elmérgesedett a polgármester és a testület kapcsolata. A főpolgármester mozgásterének szabályozásával a fővárosi közgyűlés is élt.

A kerületekben, ahol „végigvitték” ezt a konfliktust, jelentkezett a végső, immár feloldhatatlan dilemma. A testület akár teljesen megbéníthatta a hivatalvezetés működését, de a polgármestert felmenteni mégsem tudja. Ez is szabályozási ellentmondás: ha már ilyen széles a képviselőtestület jogköre, a személyi konzekvenciák levonását is a kezébe kellett volna helyezni.

b) Önkormányzati rendszerünkben általában konfliktusos a *polgármester* (alpolgármester) és a *jegyző* viszonya. Nem mentes ettől a főváros sem.

A probléma lényege, hogy a (fő)polgármester és a (fő)jegyző is elvben egyaránt az egész hivatal működéséért felel. Egyikük a törvény szövege szerint „irányít”, a másik „vezet”<sup>3</sup>, amit a gyakorlatban nem könnyű aprópénzre váltani.

Ugyanez a konfliktus a főpolgármester-helyettesek szintjén is jelentkezik. Az ő hivatali, tevékenység felügyeletük és a főjegyző általános hivatalvezetése szintén csak különmegállapodások alapján határolható el nagyobb súrlódások nélkül.

A fővárosban a *főjegyző-váltást* követően a felelősségi körök elhatárolása, úgy tűnik, sikerültebb lett. Nagyjából tisztázódott, hogy az ágazatpolitikai tartalmú feladatokért végső soron a főpolgármester-helyettesek, a „hivatali” természetű ügyekért a főjegyző felel. Ez persze együttjár bizonyos párhuzamosságokkal, amit az ügyosztályok nagyon is érzékelhetnek napi munkájukban.

Így például az osztályfelügyelet főjegyzői vonalon is kiépült. Három aljegyző felügyeli megosztott felelősségi körben a hivatali egységeket. A főpolgármesteri hivatal méretei ugyanakkor



indokolhatják is ezt a megoldást. Ha van általános főjegyzői kontroll, márpedig valamilyen szintig jogszabálynál fogva lennie kell, azt érdemben aligha lehet másként megoldani, mint szervezeti módszerekkel.

Hasonló párhuzamosság tapasztalható az értekezleti rendben is. A főpolgármester-helyettesek és a főjegyző a maguk feladatkörében ilyen formában (is) kapcsolatot tartanak az ügyosztályok vezetőivel. A témákat bizonyára nem könnyű elhatárolni, hiszen jogilag is csupán a vezetői „nézőpont” különbözik. Sőt a jelenlegi felállás zökkenőmentességéhez talán éppen átfedésekre, kölcsönös egyeztetésekre van szükség.

c) Helyzetüknél fogva konkurálnak egymással a *bizottsági elnökök* az illetékes *főpolgármester-helyettes*sel, másfelől a felelősségi körükben működő ügyosztályok vezetőivel. „Helyzetüknél fogva” tehát közöttük adott esetben lehet a legfelhőtlenebb személyes kapcsolat. Az együttműködéshez a törvényi és a fővárosi szabályozás nem ad egyértelmű eligazítást.

Az aktívabb bizottságok elnökei közvetlen kapcsolatokat alakítottak ki a megfelelő ügyosztályokkal. Ezek szerint főpolgármester-helyettesi, sőt akár főjegyzői szerepköröket vettek át. Ugyanez az ügyosztály-vezetők részéről úgy jelentkezik, hogy egyszerre több főnökük is akad.

A hivatalvezetés mindenesetre megújuló módon próbálkozik a szervezet egységének megerősítésével, elsősorban a közvetlen bizottság—ügyosztály kapcsolatok korlátozásával vagy legalább mederbe terelésével.

A bizottsági elnökök közül nem egy közvetlenül befolyik a napi operatív végrehajtási munkába. Akár közvetlenül is irányíthatják a hozzájuk tartozó ügyosztályok munkáját. Amennyiben így tesznek, kiváltják lényegében az illetékes főpolgármester-helyetteset. Másfelől egy kicsit kikerülnek az egységes főjegyzői hivatalvezetést.

A dolgot bonyolítja, hogy az „erős” bizottságelnökök fellépése távolról sem minősíthető teljes mértékben illegálisnak. Az a bizottság, amelyik a közgyűléstől érdemi hatásköröket kapott, aligha gyakorolhatja jogait másképp, mint közvetlenül.

Egyes területen — mint említettem — a főpolgármester-helyettesi felügyeletet hivatalosan is bizottságelnökök látják el. Ez esetben a közvetlen kontrollt lehetetlen kizárni.

Talán az utóbbi helyzet tisztábbnak tűnik, bár a hivatalvezetés egységességének problémája itt is visszaköszön. Fontosabb ennél az erős bizottságok státuszában jelentkező ellentmondás. Miközben az operatív végrehajtásban kétségkívül kulcsszerepet játszanak, felelősségük sem politikai, de még kevésbé hivatali értelemben nincsen. A működésért való politikai felelősséget ugyanis ezekben az esetekben is a főpolgármester és helyettesei viselik. A hivatali szervezet vezetői felelőssége pedig a már említettekén kívül a főjegyzőt, munkaköri szempontból pedig az ügyosztály-vezetőket terheli.

A bizottságelnökök túlnyomó többsége főhivatásúként látja el feladatát. Vezetői hivatali munkát végeznek, amelyben a szakmai irányultság együtt jelentkezik a politikai elkötelezettséggel. Az „erős” bizottságelnökök határozott ágazatpolitikát érvényesítenek. Ezzel a pozícióval a hivatali hierarchiában legalább ügyosztály-vezetői vagy deklaráltan a tevékenységi körért való felelősséget viselő főpolgármester-helyettesi státusz lett volna adekvát.

A tiszta következmények érvényesítésének hiányában viszont többen, több szinten látnak el amúgy összetartozó feladatokat. Szervezeti értelemben ez nem kedvező.

Az alapállás dilemmáját a résztvevők különbözőképpen igyekeznek feloldani. Van, ahol a főpolgármester-helyettes és az „erős” bizottsági elnök között hallgatólagos megállapodás van érvényben a szerepek megosztásáról. Másutt az ügyosztály-vezető személyes kötődése, esetleg kapcsolatai oldják fel az ellentmondást. De az eddigi működés folyamán végig voltak olyan helyzetek is, ahol a főpolgármester-helyettes és a bizottságelnök, illetve ez utóbbi és az ügyosztály-vezető között kölcsönösen bevallottan „rossz a kapcsolat”.

2) *Hivatalszervezet.* A hivatal a ciklus folyamán jelentősen átalakult. A személyi állomány több mint fele 2 év alatt kicserélődött. A vezetők körében ennél is nagyobb mértékű volt az őrségváltás: 80%-uk új a posztján. A hivatal struktúrája sem a régi. Osztályok tűntek el, és újak alakultak.

A Főpolgármesteri Hivatal létszáma az 1990 októberi 1325 főről 1992 októberére 1156-ra, vagyis 13%-kal csökkent.

Jelentősebb ennél a hivatalon belüli átstrukturálódás. Az osztályok, szakfeladatokat ellátó szervezeti egységek létszáma 21%-kal lett kevesebb. Növekedett viszont a vezetést, testületi munkát közvetlenül segítő szakértői bázist nyújtó állomány létszáma. Az utóbbiak teljes körben nem is feltétlenül jelennek meg a tisztviselői létszámban.

Az önkormányzat csúcsszerveihez kapcsolódó feladatokat lát el az ún. *törzskar*, amelyik a tisztségviselők közvetlen alárendeltségében álló szervezeti egységeket foglalja magába. Közöttük kiemelésre érdemesek a vezetőnként külön-külön működő kabinetek. Ugyancsak e típushoz sorolhatók a bizottsági stábok, a frakció-alkalmazottak (4 fő). Érdemi szerepet játszanak továbbá a tanácsadók és a tanácsadó-testületek, amelyek közvetlen, szakmai, vezetést segítő szervek.

A *tanácsadó testületek* szerepét az ellenzéki pártok visszatérően bírálták. A közgyűlésen is elhangzott ezzel kapcsolatban a „kamarilla-politika” vádja. Felvetődött, hogy valójában megkettőzik az apparátust. Emögött olyan tartalmú kritika áll, miszerint a tisztségviselők megpróbálják kivonni a hivatal egy részét a bizottságok ellenőrzése alól.

Mindenféle politikai értékítélet nélkül megállapítható, hogy a hivatal valóban két szinten szervezett. Az ügyosztályi struktúra mellett van egy meglehetősen tagolt, vezetést közvetlenül segítő (tágabb értelemben törzskari) hálózat. Szerepe a tisztségviselők közvetlen kiszolgálása, valamint a vezetői döntések szakmai megalapozása. Főleg az utóbbi kört érzik konkurensnek a testületi tagok és az ellenzéki pártfrakciók.

A hivatal ilyen értelmű „megkettőzése” tény. Hozzá kell tenni azonban, hogy — mint a létszám- és szervezeti adatokból kitűnhetett — a főváros nagyszervezet. Meglehetősen nagy a tanácsrendszerhez képest megváltozott feladatai tükrében. Ennek elemzése más tanulmányra vár. Amíg azonban a mai felállás működik, tehát ezer fő fölötti az apparátus, addig a törzskari szervezet kiépültsége, legalábbis részben, indokoltnak tűnik.

Látni kell továbbá, hogy a nem ügyosztályokra tagolt szervezet a fővárosi igazgatási munkában tartalmilag új elemeket hozott, és ezeket folyamatosan erősíti. A politikailag kiemelt programok jó részét ugyanis tisztségviselői szinten menedzselik. Ehhez pedig alkalmasabb forma lehet a rugalmasabb, szakmailag több energiát összpontosító, nem hagyományosan hivatali tagoltságú és nem hierarchikus szervezeti megoldás.

Természetesen a Főpolgármesteri Hivatalban nem kizárólag e tisztségviselői stábok végeznek program-menedzsmentet. A már említetteken kívül némelyik bizottság(elnök) is törekszik

erre. Ez pedig aligha lehetséges másképp, mint ha partnerre találnak a tevékenységi kör szerinti ügyosztály munkatársaiban. Rendeltetésüknél fogva azonban az ügyosztályok mégis elsősorban az ún. rutin ügyekért, vagyis a működtetésért, a feladatellátás folyamatos biztosításáért felelősek.

Akár így, akár úgy vélekedünk is a hivatal kétféleségéről, megállapítható, hogy magában hordoz bizonyos feszültséget nemcsak az apparátuson belül, hanem a politikai döntéshozókkal való kapcsolatban is.

3) *Önkormányzat-politikai döntéselőkészítés.* Az ún. helyi politikai döntéselőkészítésnek két fóruma van: a *bizottságok* és a *frakciók*. Mindkettő „hivatalos” fórum. A frakció is, amelyet ismer és szabályoz a fővárosi SzMSz.

Kettejük között elvileg a következő munkamegosztás áll fenn. A bizottságok alapvetően szakmai—politikai oldalról készítik elő a közgyűlés döntéseit és közreműködnek a határozatok végrehajtásában vagy akár közvetlenül eljárnak. A frakciók ezzel szemben helyi ügyekben párt-politikai döntéseket hoznak.<sup>4</sup>

A gyakorlatban az elhatárolás nem könnyű. Nyilvánvaló, hogy az üléseken összekeverednek a szempontok. Az erős bizottságok elnökeit, illetve a tisztségviselőket saját frakciójuk igyekszik mentesíteni a korlátozások alól. Az említett vezetők nyilvánvalóan amúgy is elvégzik a szükséges pártközi és párton belüli egyeztetéseket.

Az egységes frakciófellépés azonban alkalmasint fontos lehet. A pártok mindegyike tart a közgyűlések előtt ülést, ahol minden politikai szempontból lényeges kérdésről állást foglal(hat)nak. Nem szükségszerűen alakítanak ki egységes álláspontot. Bár a közgyűlés jelen fellépése mellett (kisebbségi kormányzás) bizonyos helyzetekben és meghatározott ügyekben ez nagyon is tanácsos.

A bizottsági, helyesebben a bizottságban ülő saját tagok véleménye általában irányadó a frakció álláspontjának kialakítására nézve. Nem kizárt persze kollízió. A feloldás belső megállapodásoktól és azok betartásától függ.

Frakcióközi megállapodások eddig csak bizonyos kiemelt esetekben vették át egyértelműen a közgyűlési döntéselőkészítő szerepkört, vagyis olyankor, amikor sikerült megállapodásokat tető alá hozni. Az ún. fővárosi összefogás programja, továbbá a szervezet kialakításáról, a vagyongazdálkodás rendjével kapcsolatos megállapodások alkalmával tartalmi kérdésekben születtek politikai állásfoglalások, amelyeket aztán alkuban egyeztettek. A frakciók itt egyértelműen átvették a bizottságoktól az előkészítést.

A többcsatornás előzetes egyeztetési rendszer tágabb lehetőséget biztosít a különböző szempontok felvetésére és érdekek egyeztetésére, lobbizásra egyaránt. Mégis, az erős bizottság képes lenne a pártközi egyeztetés lebonyolítására — nyilvánvalóan teszi is. Amikor viszont a frakcióálláspont domináns, vajon mi marad a bizottságra?

Mindennek az a nem elhanyagolható gyakorlati következménye van, hogy egy jó döntéshez jelenleg talán túl sok egyeztetési kört kell megfutni.

*Összefoglalva*, a városi önkormányzat szervezetében, belső struktúrájában tehát vannak párhuzamosságok. Akár a vezetési szinteket, a vezetői státuszokat, akár magát a hivatal felépítését vagy a politikai döntéselőkészítést vesszük — egymással konkuráló elemeket, formákat találunk.

Önmagában egyikükről sem mondható, hogy fölösleges lenne. A közgyűlés hatékonyságának növelése szempontjából épp oly üdvös a frakciók operativitásának erősödése, mint a bizottságok érdemi szerepköre. A hivatal merev struktúrájának feloldása is elengedhetetlen a nem hagyományosan felvetődő, a kialakult munkamegosztási hálózaton „keresztülfekvő” témák esetében. S természetesen kedvező, ha a közgyűlésnek tényleg van befolyása a hivatal működésére, ha a bizottságok valóban rálátnak az apparátusi tevékenységre.

Mindez *együtt* mégis *soknak* tűnik. Az egyformán preferált ellentétes értékek lerontják egymást. Nem jó, ha az egyébként még oly kiváló főpolgármester-helyettes, bizottságelnök, ügyosztály-vezető nem az, ami. Rontja a hatékonyságot, ha a szervezeti, döntési integrációt egyszerűen több fórumon próbálják azonos intenzitással megvalósítani. Kisebbség baj csupán, ha közülük egyik vagy másik formálissá lesz, s valamelyik csendben meghatározóvá válik. Problematikusabb, ha patthelyzetek alakulnak ki, amikor sem a hivatal, sem a testületek nem képesek igazán (hatékonyan) kormányozni.

A fővárost ráadásul sújtja még egy további kettősség. A kerületi és a Budapest-szintű önkormányzatok nem egyértelműen lehatárolt felelősségi rendszere. Ennek a problémakörnek a részleteit nem ez a tanulmány vizsgálja. A fővárosi belső viszonyok összefüggésében említtem csupán, hogy a kerületekkel való koordinációban is kifejeződik az egyes szervek és az egyes szereplők eltérő felfogása.

A főpolgármester viszonylag rendszeresen találkozik, fórumok keretében, a kerületi polgármesterekkel, és egyedileg az egyes kerületek vezetőivel. Szakterületükön a főpolgármester-helyettesek is igyekeznek átfogóan egyeztetni. Az aktívabb bizottságok öntevékenyen kezdeményeznek véleménycseréket kerületi partnereikkel, de akár az illetékes osztályok közötti egyeztetéseket is elvégzik. Formalizált rendszert viszont nem lehetett kialakítani, elsősorban a kerületek, azon belül is főleg a testületek, ellenállása miatt.

## A bizottságok

Bármennyire furcsa, a fővárosi önkormányzati szervezet strukturális problémáinak közepontjában a bizottságok helyének meghatározása áll. Akár a közgyűlés, akár a tisztségviselők vagy a hivatal működése oldaláról közelítettünk, mindannyiszor a bizottságok ellentmondásokat gerjesztő szerepére lyukadtunk ki.

Az ilyen felfogás sem pozitív, sem negatív megítélést nem tartalmaz. Egyoldalú lenne elítélően állást foglalni, hiszen feszültségek léte akár előremutató is lehet. A tanácsrendszer reformpróbálkozásai kapcsán majd mindenki a bizottságok kulcsszerepéről álmodott: a testületi munka folyamatosságáról, amikor a képviselők amolyan műhelyekben dolgoznak, érdemi döntéselőkészítést és végrehajtást visznek, irányítják a megfelelő osztályokat stb.

Az ítéletalkotásban mindkét véglet egyodalúságra vezetne. Célszerű tehát, amennyire lehet, tárgyilagosnak maradni.

Kezdjük mindjárt a kulcsszerepkör tartalmával! Közigazgatási intézményi értelemben kell ezt felfogni. Vagyis senki nem állítja, hogy az önkormányzat minden fontos döntése a bizottságokban, netán közülük a fontosabbakban vagy csak ott dőlne el. Ugyanakkor a működés intéz-

ményessége, rendje magától értetődően túlnyúlik a jogi szabályozás keretein, beleértve természetesen a főváros szabályozta, helyi jogosítványokat is.

Az egyes bizottságok szerepe nagyon különböző lehet, mind a stratégiai döntéshozatalban játszott szerep, mind az operatív igazgatásban való részvétel szempontjából. Súlyuk függ „objektív” szerepüktől, azaz profiljuktól, és attól, hogyan definiálta a közgyűlés hatásköreiket. Ezen túlmenően az is fontos, miként oldják fel saját esetükben a végrehajtáson belül jelentkező, már bemutatott kollíziókat. Végül különböző, hogy a közgyűlés mennyire „hagyja rájuk” a döntéseket, milyen mértékig formál jogot magának a közvetlen rendelkezésre. Természetesen a plénumon más az érdeklődés egy fővárosi ismertségű kulturális intézmény igazgatójának személye, mint, mondjuk, egy szociális otthon vezetőjének kiválasztása iránt.

A tényleges szerepkör szempontjából nem közömbös a bizottság saját aktivitása sem. Mennyire aktív, mekkora jelentőséget tulajdonít saját működésének, képes-e érvényesíteni akaratát az osztállyal, tisztségviselőkkel, netán magával a közgyűléssel szemben.

A befolyás foka függhet a helyzettől és az időponttól is. A szervezeti és működési szabályzat egyes változatai megalkotásának idején például a Közigazgatási és Jogi bizottság akár az egész önkormányzati működés szempontjából centrális fórum lehetett: „békeidőben” viszont erre helyzeténél fogva ilyen mértékben nem nagyon van esélye.

Jelen elemzés nem terjedhetett ki a bizottságok teljes körének részletes, mélyreható feltárására. Talán fölösleges és bizonyos értelemben feltétlenül szubjektív lenne kategorizálni. Csak példálózva és kizárólag a további mondanivaló megfoghatósága érdekében említem, hogy a fővárosban mindenképpen az erős bizottságok közé kell sorolni a Tulajdonosi bizottságot, az Oktatási bizottságot, az Egészségügyi és Sport bizottságot, a Szociálpolitikai és Lakásügyi bizottságot, és a Kulturális bizottságot.

Az „erősség” nem feltétlenül a tevékenység minősítése. Sokkal inkább a saját akaratérvényesítésre való esély kifejezése. Lássuk, mik a főbb megnyilvánulási formái ennek a képességnek! Közülük néhányra már utaltam az eddigiekben. Érdemes mégis összefüggéseiben látni az elemeket.

### *Mitől erős egy bizottság?*

*(Napi ügyosztály-irányítás)* Az erős bizottságok elnökei közvetlenebb kapcsolatban állnak a tevékenységi körüknek megfelelő ügyosztályokkal. E kontaktus lehet személyes viszonyon alapuló, alapvetően együttműködési természetű. Főként akkor van erre esély, ha az osztályvezető vagy/és más munkatársak újonnan kerültek a hivatalba.

Az erőteljesebb pozíciójú elnökök azonban „ellenségesebb” közegben is képesek irányító pozícióba kerülni. Van példa az osztály-ügyiratok teljes körű láttamozására is. Minden ilyen helyzetnek megvan a maga teljesen legális alapja, pl. a közgyűlés részéről fennálló bizalmatlanság, sőt, korrupciógyanu (főleg kezdetben) a városházi osztályokkal vagy vezetőikkel szemben.

A bizottságelnökök testületük felhatalmazásával vagy anélkül sok egyedi ügyben is hivatalból eljárnak. A panaszügyek kivizsgálása révén, mely feladatkör az intézmény- és vállalatvezetőkkel szembeni munkáltatói jogok gyakorlásából származik, lehetőségük van közvetlen informá-

ciókérésre, véleménynyilvánításra, végső soron a folyamatok, közigazgatási döntések befolyásolására, már az ügyosztály szintjén.

(*Politika-alakítás*) A bizottsági munka fontos területe a feladatkör szerinti önkormányzati politika alakítása. Az aktívabb bizottságra jellemző a saját előterjesztések készítése és benyújtásuk a közgyűlés plénuma elé. Ilyenkor a kidolgozást közvetlenül a szűkebb testület meghatározott tagjai, de természetesen leggyakrabban maga az elnök vezeti. Jobb esetben ebbe beépül az ügyosztály munkája, elélvezhető azonban a hivataltól teljesen függetlenül is.

Hiánypótló, amikor olyan ügyekben dolgoznak ki javaslatot, amely kérdéskörök újszerű megjelenésüknél fogva sehogy sem illeszkedtek volna a meglévő osztálystruktúrába. Például a Szociálpolitikai és Lakásügyi bizottság anyagkészítés és javaslatétel szintjén foglalkozott a tömegközlekedés tarifarendszerének módosításával, annak érdekében, hogy érvényre jusson a szociális szempont.

Az ágazati politikák kialakítása és érvényesítése egyébként a bizottságok, elnökeik (alelnökeik) és az illetékes főpolgármester-helyettesek között megoszlik a már említett vegyes megoldások formájában.

(*Intézményirányítás, vagyongazdálkodás*) Az erős bizottságok képesek az önkormányzati intézmények és vállalatok tevékenységének stratégiai befolyásolására. Mint már említettem, alkalmasint nagy tömegű szervezetről van szó. Nem is beszélve például a kórházakról, ahol a vezetői munkáltatás esetenként 3 személyt jelent: az orvosigazgatót, az ápolási és gazdasági igazgatót.

A vagyongazdálkodás kontrollján keresztül az intézmények stratégiai lépéseinek irányítása valósul meg. Minden kezdeményezés ugyanis automatikusan a rábízott önkormányzati vagyon hasznosítását jelenti, amelyben értékhatártól és a hasznosítás módjától függően kell beszerezni a megfelelő testületi állásfoglalásokat. A szakterület szerinti bizottság ebben a mechanizmusban nem kerülhető meg.

Különösen jelentős az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás bizottsági megjelenítése a fővárosi vállalatok felé. A vállalatátalakítás folyamatában ugyanis a közüzemi vállalatok többé nem irányíthatók<sup>6</sup> a szó hagyományos értelmében. A vállalati tevékenység befolyásolására egyedül a tulajdonos jogán van lehetőség, vagyis vagyongazdálkodás címen.

A bizottságok önkormányzati vagyon felhasználása fölötti kontrollja, befolyása természetesen nagyon fontos lehet a közfeladatok ellátásának biztosítása szempontjából és különösen az az átalakulás viszonyai között indokolt felügyelet érvényesítése okán. Az erős bizottságok ezáltal olyan helyzetbe kerültek, hogy részükről valamely kezdeményezés felvállalása fontos tényező lehet az ügy sikeres keresztülvitele szempontjából.

Az „intézményirányítás” új rendje magával hozta az irányítás tartalmának megújítását. A bizottságok olyan szabályozásokat, technikákat dolgoztak ki és tettek az érintettek előtt nyilvánossá, amelyek régóta hiányzó rendezettséget próbálnak bevezetni a szakmai közösségek életébe. Tekintve hogy hosszú ideje tartó és egyhamar teljesen aligha megoldható konfliktusokról van szó, eléggé nem hangsúlyozható e kísérletek jelentősége. Említhető példaként a vezetői jutalmazások rendjének normatív kialakítása több humánszolgáltatási területen; a költségvetési alkuk és elosztások szabályozása az önkormányzati ágazaton belül, az egyes intézmények között; intézményi, szervezeti és működési szabályzatok mintáinak kidolgozása stb.

(*Szervezetfüggetlen politikaérvényesítés*) Az erős bizottságok nemcsak a hagyományos szervezetrányítási rendbe ékelődtek be. Úgy is érvényesítik törekvéseiket, hogy az független a meglévő struktúráktól. Képesek ezáltal generálni a közszolgáltatások működésének új, a maitól eltérő, többszörös rendszerét. A bizottságok és környezetük ezzel a fővárosi közigazgatás megújításának egy további fontos elemét és első gyakorlati eredményeit is magukénak mondhatják.

A főváros költségvetésében több alapot különítettek el<sup>6</sup>. A színházi, a közművelődési, a zenei, a képzőművészeti, a tudományos, a vállalkozásfejlesztési alapok intézményen kívüli szférák támogatását, a kultúra esetében területi mecenatúráját célozzák. Más alapok meghatározott, a meglévő szervezeti struktúrához egy az egyben nem köthető programok finanszírozását szolgálják. A felosztásról a jóváhagyott keretösszeg erejéig a bizottságok döntenek.

(*Általános önkormányzati funkciók átvétele*) A legaktívabb bizottságok az önkormányzat általános szerepkörét is nem egy vonatkozásban igyekeznek érvényre juttatni. A területi koordinációban vállalt szerepükről már volt szó. Ez esetben a strukturálisan nagyon hiányzó integrációt igyekeztek ágazatukban, meghatározott célokhoz kötődően, esetenként általános érvénnyel is érvényesíteni.

Van példa az adott ágazat nagypolitikába való bekapcsolódására is, átvéve azt a közgyűlési szerepkört, hogy az önkormányzat állást foglalhat országos jelentőségű kérdésekben. A leginkább közismert az Oktatási és talán a Kulturális bizottság ilyen típusú konfliktusa a Művelődési és Közoktatási Minisztériummal. E megnyilvánulásoktól a pártszempontokat természetesen aligha lehet leválasztani.

#### *Egyes bizottságok: elnökök és tagok*

Külön kell szólni a Tulajdonosi bizottság szerepéről. Mint már a dolgozat elején szó volt róla, a közgyűlés idetelepítette a legszélesebb döntési jogkört.

A bizottság a Budapest Fővárosi Vagyonkezelő Központ Rt. létrehozása körüli politikai kompromisszum keretében jött létre mai szerepkörével. 1992 júliusa óta dönt a 100 millió forint forgalmi érték alatti ingatlanok eladásáról. További gyakori döntési típusok a fővárost megillető elővásárlási jog, illetve az arról való lemondás gyakorlása; vállalati közgyűlések összehívása, vagyonátadás, vállalatátalakítás, -privatizációval kapcsolatos döntések, illetve eljárás; a fővárosi tulajdoni részekkel való rendelkezés; kerületekkel való tárgyalás vagyoni tárgyú együttműködési megállapodásokról stb.

A testület politikai jelentőség szempontjából is „első bizottság”, amit kifejez, hogy tagjai sorában az összes frakcióvezetőt ott találjuk. Csak azért nem ún. csúcsembizottság, mert nem átfogó felelősségű, és tudatosan nem is vállal ilyen szerepet. Nem tárgyalnak meg más bizottsághoz tartozó kérdéseket, holott erre legálisan volna lehetőség. Más bizottságok rendszeresen élnek is vele. A közgyűlési előterjesztéseket minden bizottság megtárgyalja. Főleg az elnöktől, de persze a tagok kezdeményezéseitől is függ, hogy mely ügyekben alkotnak véleményt. Az Oktatási bizottság, és hasonlóképpen a Környezetvédelmi bizottság is, például szükségesnek tartották, hogy megtárgyalják és állást foglaljanak a főpolgármester lakástámogatási kérelme ügyében.

A Tulajdonosi bizottság tevékenységének hivatali előkészítése közvetlenül a főjegyzőn keresztül történik.

Érdeemes kitérni a klasszikus értelemben *funkcionális bizottságokra*. Ilyen a Gazdasági és Költségvetési, a Városfejlesztési és Tervezési, a Jogi és Közigazgatási bizottság. Felelősségük átfogó, nem korlátozódik egy-egy szakterületre.

Önálló döntési hatásköreik tulajdonképpen nincsenek. Szerepük elsősorban döntéselőkészítő. Különösen fontossá válhatnak meghatározott közgyűlési döntések előkészítésekor, amelyek átfogóan kihatnak az önkormányzat egész működésére. Így a Gazdasági és Költségvetési bizottság a költségvetés kialakítása, a Városfejlesztési és Tervezési bizottság a különféle rendezési tervek véleményezése kapcsán kap különösen érdemi szerepet. Az egyes előterjesztések jelentős hányada is átáramlik e testületeken, hiszen majd minden igénynek van például költségvetési vonzata stb.

Talán kevésbé készítenek önállóan előterjesztéseket, legalább is a legaktívabb szakterületi bizottságokhoz mérve. A „funkcionális” bizottságok jobban be vannak szorulva a klasszikus hivatali egyeztetés számukra megszabott keretei közé. Alapvetően a közgyűlésen ismerteti az elnök az előterjesztéssel kapcsolatos állásfoglalást. Az anyag tartalmi, érdemi befolyásolására való ráhatás lehetősége függ a szakterületileg illetékes vezetőkhöz (főpolgármester-helyettes) való viszonytól és természetesen helyzetfüggő is.

Vannak bizottságok, amelyek különböző okok miatt teljesen a *perifériára sodródtak*. Saját önjellemzése<sup>7</sup> szerint ilyen a Kereskedelmi és Fogyasztói Érdekvédelmi bizottság. Szemmel láthatóan még mindig a helyét keresi az 1992 áprilisában alakult Foglalkoztatáspolitikai bizottság.

Más bizottságoknak egyszerűen nem olyan jelentős a tevékenységi köre, bár attól az adott tevékenység lehet fontos. Az utóbbi szempont nem mellékes a közgyűlés tehermentesítése szempontjából (pl. Városképvédelmi bizottság).

„Ki” a bizottság? A tagok vagy talán inkább az elnök? Az általában *főállású elnök* szerepe potenciálisan meghatározó. A megkeresések, az ügyiratok hozzá futnak be, intézi a levelezést, vezeti az adminisztrációt, képviseli a bizottságot külső személyek felé, a bizottság nevében kiadmányozási jogkört gyakorol, utalványoz. A folyamatos ügyvitel tehát az ő vállán nyugszik. Összehívja a testületi üléseket, előkészíti — ezzel lényegében meghatározza — a napirendet. Nagyrészt tőle, előkészítő munkája mélységétől függ, hogy a bizottság mennyire „száll rá” egy témára. Felvállalja-e önállóan előterjesztések kidolgozását, vagy csak az eléje tett anyagból dolgozik, azokat véleményezi.

Szociológiailag az elnök jeleníti meg a bizottságot, hatáskörileg azonban a testület gyakorolja a jogosítványokat. E kettősségben önmagában nincs különösebb anomália. Hiszen az ügyeket folyamatosan 9 ember aligha vihetné egyidejűleg a mindennapi intézés-intézkedés szintjén.

A bizottság hatásköri felhatalmazása abból a szempontból is jelentőséget nyer, hogy az elnököt ez a körülmény teszi függetlenné a hivataltól és jogosítja fel az eljárásra.

Ugyanakkor aggályos, hogy a szabályozás sehol sem definiál önálló felelősséget az elnöknek. Ez pedig nem adekvát a kialakult viszonyokkal.

Az elnök szerepéből egy politikai-szociológiai következtetés is adódik. A pozíció jelentősége meghatározó, vagy az lehet, az adott testület működése, hatásköre gyakorlása szempontjából. Ezt az alelnöki poszt nem feltétlenül képes pótolni. Ebből a szempontból jelentőséget nyer a FIDESZ közgyűlési súlyához képest számottevő, 5 elnöki posztja (lásd az 1. és a 2. táblázatot!).



A *bizottsági tagok* aktivitása bizonyára nagyon különböző. A részletekre ez az elemzés nem terjedhetett ki. Az biztos, hogy a tagok sokfélék. Van, akinél az üléseken való megjelenés sem természetes. Mások meghatározott, az őket érdeklő ügyekben rendkívüli aktivitást tanúsítanak, akár lobbiznak is.

A tagok „hadrafoghatósága”, vagyis részvétele az ülések közötti munkában szintén változó lehet. Egy biztos: az elnök nem rendelkezik különösebb eszközökkel, hogy tőlük munkát „be-hajtsion”.

### Kitörési kísérletek

Érzékelvén az önkormányzati végrehajtásban jelentkező ellentmondásokat, a közgyűlés, a pártfrakciók és a fővárosi vezetés többféle kezdeményezést tett.

A *hatáskörtelepítési vita* idején mindegyik párt érvelt egy-egy lényegében konzisztens modell mellett. Az SZDSZ a főpolgármesternek kívánta adni a jogosítványok zömét. A FIDESZ egy kollektív végrehajtó testületet akart látni, amelyben a politikai csoportosulások proporciónálisan kapnak helyet. A szabaddemokraták magát az intézményt támogatták volna, de csakis többségi, tehát a parlament által támogatott kormány analógiájára. Az MDF mindegyik változatot opponálta, s véleménye szerint a hatásköröket a bizottságokra kellett volna átruházni oly mértékben, amennyire az egyáltalán lehetséges. Végül egyiküknek sem lett igaza.

A konfliktusok leküzdésének további kísérlete volt az az *egyeztető fórum*, amely a tisztségviselők, a frakcióvezetők és a bizottsági elnökök részvételével működött. Ez a megoldás azonban nem volt alkalmas a kétoldalú egyeztetések lefolytatására. Márpedig az alkuk praktikusán nem mindenki között egyformán kötöttek meg, hanem elsősorban a „kormányzó” SZDSZ (vagy tisztségviselői), illetve valamelyik másik partner egyetértésével. Sőt, ezen túl is eléggé egyértelmű, milyen sorrendben kerestettek meg az egyes ellenzékben lévő pártok. Mivel erre a taktikázásra a fórum alkalmatlan volt, továbbá az összetétel sem volt valami koncentrált — a kezdeményezés elhalt.

Végül érdemes megemlíteni az 1992 márciusi „fővárosi összefogás programját”, amikor frakcióközi megállapodással döntési csomagot fogadtak el. Ebben többek között szerepelt az SzMSz véglegesítése közös előkészítő bizottság útján, a vagyonkezelő központ rt. létrehozása, a világhiállítás előkészítése és más fontosnak vélt kérdések. Jó részük a továbbiakban napirendre is került, aztán egyenként külön alkuk kötettek.

Talán még ez utóbbi egyeztetési forma bizonyult a leghatékonyabbnak. Csakhogy ezt nem sikerült stabilizálni. Azaz nem intézményesült, ami elsősorban a hivatalban lévő vezetés érdeke lett volna. Enélkül pedig legjobb esetben is csupán egyedi kompromisszumok soráról lehet szó. Ilyenkor azonban, bár a résztvevő felek egyetértése valahogy biztosítható, a rendszer konzisztenciáját semmi sem védi.

Mit jelent az önkormányzati végrehajtás rendszerének következetes kiépítése? Valamelyik ismert közigazgatási modell mellett tudatos, gyakorlati elkötelezettséget. Mintául a nemzetközi tapasztalatokra kell utalni.

Logikailag eszerint az átruházott hatáskörök címzettjeként alapvetően a következő változatok merülnek fel<sup>8</sup>:

(A) általános felelősségű végrehajtó-szerv

1. bizottságelnökök testülete a főpolgármester vezetésével, a bizottságok egyben irányítják a megfelelő osztályokat;
2. parlamentáris modell: többségi elven választott végrehajtó-szerv, amelyben az egyes szakterületek felelősei egyben vezetik is a hivatal megfelelő egységeit (analóg a kormány és a miniszteriális felelősség rendszerével);
3. parlamentáris modell városigazgatóval: a végrehajtó-testület tagjai közvetlenül nem felelnek az igazgatás viteléért, erre a testület döntése alapján alkalmazott (nem politikus) csúcs-menedzser hivatott egyszemélyben;

(B) egyszemélyi végrehajtó-szerv

4. erős polgármesteri modell: a politikus vezető egyben az adminisztráció feje is, mellette a főpolgármester-helyettesek nyerhetnek érdemi, továbbbrazhított végrehajtási szerepkört.

E tanulmánynak nem feladata a fővárosi önkormányzat belső szervezeti rendjére vonatkozóan megoldási javaslatokat kidolgozni. A fenti felsorolással csupán arra az aktuális tanulásra akarok rámutatni, hogy egyik vagy másik modellt lehetőség szerint *következetesen* kell végigvinni. A jelenlegi hatáskör- és hatalommegosztásnak talán éppen az a legnagyobb hiányossága, hogy megoldásaiban nincs tekintettel az összetartozó és az egymástól idegen elemekre. Minden dícséretes invenció ellenére ez a körülmény jelentősen *leronthatja* a fővárosi szintű közigazgatás, mint rendszer, *hatékonyságát*.

Milyen úton lehetne változtatni? Egyrészt az *SzMSz bizonyos korrekciójával*. Ha csak a reálisan szóba jöhető kisebb változtatásokat vesszük e körben számba (tehát olyanokat, amik az eddig kialakult hatalmi konstellációt alapvetően nem érintik), mindenképpen célszerű lenne a közgyűlés ütőképességének erősítése. Meg kellene fontolni például a vita nélküli határozathozatal intézményesítésének lehetőségét. Tisztázásra vár az előterjesztések egyeztetési rendje, amelyet jelenleg 41 (!) napos ciklusként szabályoz az SzMSz melléklete, de még így is többen bírálják nem kellő alaposága miatt. Ebben az esetben mechanikus kiegészítéssel nyilvánvalóan már nem lehet megoldani a problémát.

Természetesen mélyrehatóbb változásokat lehet elérni egy új politikai konszenzussal, illetve a következő helyi választások után. Az esetleges stratégiai módosulásoktól itt elsősorban a kisebbségi kormányzás (stabilitásnak nem éppen kedvező) állapotának meghaladását lehet remélni.

Vannak azonban hosszabb távon módosítandó intézményi keretek is. Az *önkormányzati és a fővárosi törvény* számos ellentmondást tartalmaz a belső szervezeti struktúra, illetve speciálisan a főváros viszonylatában. Témámmal összefüggésben csak példaként említem a főpolgármester-helyettesek testületi tagságára vonatkozó nyilvánvalóan hibás szabályozást, a hatásköri rendezés hiányosságait és azon belül a nagyvárosi disztingválás elmaradását.

A szabályozás tévedésein túl, célszerű lenne a fővárosi *belső szervezetre* valóban speciális rendezést alkalmazni. Alapkérdésekben koncepcionálisan is el kellene térni az általánostól.

A modellváltásra az 1994. évi helyi választásokat közvetlenül megelőző időszak látszana legalkalmasabbnak. A fővárosnak a törvényjavaslatról szóló határozatát úgy kell meghoznia, hogy a mai vagy akár az új parlament végleges döntése megelőzze a választásokat.

Ekkor hatalmi szempontból még bizonytalan helyzetre kell tehát szabályozást alkotni. Ilyen döntési környezet talán elősegíthetné jó kompromisszum kialakulását.

A közigazgatásra nézve „jó” az a rendszer, amelyik következetes.

### Jegyzetek

- Budapest Főváros Közgyűlésének 15/1992. (VII. 15.) és 21/1992. (VII. 30.) sz. rendeletével módosított 7/1992. (III. 26.) sz. rendelete a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról.
- Budapest Főváros Közgyűlésének 17/1992. (VII. 25.) sz. rendelete a Fővárosi Önkormányzat vagyonáról való rendelkezési jog gyakorlásának szabályozásáról.
- 1990: LXV. tv. 35—36. par.
- Lásd az általános, empirikus tapasztalatokról: Horváth M. Tamás: Már a spájzban vannak... Pártok a magyar önkormányzatokban. Valóság, 1992. évi 10. sz. 58—60. old.
- 1991: XXXIII. tv. 38. par. (1) bek.
- Budapest Főváros Közgyűlésének 6/1992. (III. 26.) sz. rendelete a Fővárosi Önkormányzat költségvetéséről, 6. par. (12) bek.
- A Fővárosi Közgyűlés bizottságai 1991—1992. évi tevékenysége. Közgyűlési előterjesztés.
- Horváth M. Tamás: Irányok a nagyvárosi közigazgatásban (Nemzetközi áttekintés). Budapest, 1992. 16—22. old.

## THE DIVIDED POWER

### TAMÁS HORVÁTH M.

The problems of the division of power between the metropolitan bodies and civil servants.

This study was prepared as part of the analysis initiated for the preparation of the reform of the local-authority system of the capital city of Budapest. One of the main lines in the analysis is the screening of the internal structure of Budapest after 1990. The study analyses with empirical methods the post-transformation development and its consequences.

The general assembly of the capital city practices the rights of the local authority. As opposed to the previous, Soviet-type council, it has a real power. The body which became legitimate at the free, multi-party elections, has the right to develop its own political strategy in order to fulfill its duties and to organize the supply of public services in Budapest. This body is also the „number one” depositor of legal authorities, as it has the right to decide on the relegation of power to one of its bodies, and also on the control of meeting the duties.

According to the experiences, the general assembly took its role seriously. In an annual average, the assembly meets every other week. At an average meeting, 10—30 issues are on the agenda. The meetings are from 9 a.m. to the evening, and accidentally to late at night.

Postponement (continuing the dispute the next day) is also common. During the first two years of the term, more than 50 resolutions were made, on an average, at one meeting.

The impressive data, however, are also clear proof of being over-burdened. It is an open issue, whether this much of work is adequate to the load-bearing capacity of a body with 90 members. The detailed analysis actually referred to *duplications* and *parallels* in the system.

1. (*Managers and managerial levels*) A kind of fight developed between the bodies and their elected civil servants concerning the scopes of their authority.

According to law, the general assembly has the right to relegate some of the local-authority issues to the lord mayor. However, as the executive bodies are not clearly supported by the majority of the bodies, special compromises were made. In general, the general assembly kept the majority of the operational executive authorities.

Settling the relationship at an institutional level between the the lord mayor, as the head of the local authority on the one hand, and the chief notary, as the direct head of the office, also took a long time. It was so, because according to the law, the lord mayor is not only a political leader, but also the head of the apparatus itself. At the same time, however, it is the chief notary who is responsible for the professional nature and legality of the work done in the office.

The supervision of the big areas of supply has been divided among the deputy lord mayors. The chairmen of the newly setup committees were given different roles. Though the general assembly did not relegate too many of the real authorities to them either, they were still put into important supervisory positions concerning the management of the office and the relevant departments. The intentions of the managers of the office to preserve the body's integrity and unity are often crossed by the activity of the committees.

2. (*The organization of the office*) During the first half of the term, namely between 1990 and 1992, the office was transformed considerably. More than half of the staff left. The change was even more significant among the managers: 80% of them are new in their position.

The structure of the office is not the same, either. Some departments disappeared, while new were formed. Nevertheless, the total number of the civil servants decreased with 13% during 2 years. Within this, the number of those working at the traditional, sectoral and functional departments has decreased more. At the same time, the weight of the core staff units directly helping the managers, increased.

The oppositional parties criticise the excessive number of the experts employed, and the big size of the consultative bodies. At the same time, this kind of restructuring of the office is coupled with the strengthening of new, nontraditional techniques of administration, like, for example, program management. As opposed to the mechanism based on rigid department structure, this is the result of a conscious development.

3. (*Committees and factions*)

In the preparation of political decisions, the committees and the party factions compete with each other. Many of the committees actually want to reach a strong position, and do it, often enough, with success. Charismatic leaders give a clear feature to the political practice of a part of the capital city.

On the other hand, however, the party policy intentions are coordinated through the organizational system of the factions. The five parties present in the general assembly of the capital city exercise strong and often well-elaborated faction activities. In addition, the role

of the parties in the decision-making process is accepted and institutionalized by the organizational and operational rules as well.

The key point of the tensions within the organization is the status of the committees. Nevertheless, the committees hardly substitute the general assembly, and hardly take their duties over, as authority in merit was not really given to them. However, certain committees (Ownership committee, Health and Sports committee, etc.) could still get, through individual bargains, a decisive role.

On the other hand, however, the role of the committees is clearly significant in the management and control of the departments. Nevertheless, this weakens the operational positions of the chief heads of the general assembly, namely those of the lord mayor and his surroundings. Up till now, several attempts were made to solve the organizational conflicts. However, no agreement was made. This is due to two reasons. On the one hand, to the political structure of the capital city, which condemns the strongest party to minority government. On the other hand, the structure of the local authority itself makes the solution of the internal conflicts difficult, and this would be so, even if there was majority governing at the local authorities.

Finally, the study is concluded with certain general proposals. The solution is evidently the *consequent* following of one of the international urban management practices.

„One person cannot ride two horses at the same time”, which means that it is impossible to have, at the same time, a strong, intervening body of representatives, and a separate, operative execution.