

Jelenségek, avagy a városi kormányzás közjogi eszközei...

Dr. Szilágyi Bernadett

egyetemi tanársegéd,
DE- Állam-
és Jogtudományi Kar,
MTA-DE
Közszolgáltatási
Kutatócsoport,
tudományos
segédmunkatárs



Veres Enikő

V. évfolyamos
jogász hallgató,
ELTE, Állam-
és Jogtudományi Kar



Az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram támogatásával megvalósuló *Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben* elnevezésű kutatás első megjelent kötete, a *Jelenségek*, a hálózat, illetve városi kormányzás dinamikus jelenségeiről ad keresztmetszetet. A könyv első részében nemzetközi összehasonlító tanulmány formájában elméleti kereteket jelöl ki a városi kormányzásra vonatkozóan, majd az önkormányzati intézményrendszerben megjelenő erőforrás-problémákra hoz aktuális példákat (PPP, személyes szociális szolgáltatások, önkormányzati adósságrendezés, alternatív szolgáltatásszervezés), továbbá ehhez kapcsolódóan globális hatásokat vizsgál (az állam szerződéses viszonyai, nemzetközi beruházás-védelem, vízgazdálkodás).

A kötet egyedisége, hogy kutatást különböző körből való kutatók végeztek egyetemi közötti együttműködést megvalósítva, melybe hallgatók, kezdő és vezető kutatók is részt vettek. A kötet bemutatására 2013. november 8-án került sor a kutatás feltételeit biztosító Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, ahol a könyv egyes részeihez kapcsolódó tematikus vitaindítókat és diskurzusokat folytattak a résztvevők.

A kutatás központi elemét alkotó városi kormányzás aktuális téma. A várost és vidékét sajátos, kétoldalú kapcsolat köti össze. Ma már szinte természetes, hogy egy városkörnyéki lakos a városi általános isko-

A közfeladatok ellátása, közszolgáltatások megszervezése az állami, magán és más közösségi szerveződések részvételével történik. Az általuk létesített kapcsolatrendszereket nem lehet egyszerű képlettel leírni, az egyes közigazgatási szinteket hagyományos feladat- és hatásköri szabályok alapján vizsgálni. Az ezredforduló óta ettől bonyolultabbá váltak ezen lehatárolások. „A kormányzás fogalmával szokták ezt a tendenciát jellemezni területi szinteken és főleg nagyvárosi pólusokra vonatkoztatva. Azt tehetjük ehhez hozzá, hogy eme hatások lenyűlnak kisebb egységig akár, miközben az erőter, amelyikben sokféleképpen részét alkotják, mindenféle térbeli és intézményi határok átlépésére képesek.”¹

lába járhatja gyermekét, vagy éppen ott látogat színházat, és az is gyakori, hogy a város lakó a város vonzáskörzetében fekvő településen vásárol telket. A lakossági ingázás következtében a közszolgáltatások iránti igény mára már túlterjed egy-egy település közigazgatási határán, és a város már nem csupán saját, hanem a városkörnyéki lakosok ellátója is. Amikor egy beruházó arról dönt, hogy az adott projekt megvalósításához melyik város lenne a legalkalmasabb, ezt a funkcionálisan összetartozó térséget vizsgálja, s mérlegeli, hogy például egy megépülő vásárcsarnokba való bejutás mennyire lenne problémás a városkörnyéki lakosok számára.

Miközben Európa nyugati részén már a XX. század második felében városkörnyéki társulások kialakításával igyekeztek enyhíteni a közszolgáltatási feladatokkal túlterhelt városok helyzetét, addig hazánkban – annak ellenére, hogy a közigazgatás városkörnyéki alapú reformjának gondolata már a század közepén megjelent – a városi kormányzat eszköztára még ma sem kielégítő. A rendszerváltást követően a városi cím fokozatosan kiüresedett.² Azokat a városainkat, amelyek térségi központok voltak, szolidaritásvállalásra kényszerítettük a hátrányos helyzetű települések irányában anélkül, hogy a nyugaton alkalmazott intézményi formákkal segítettük volna őket (például olyan városkörnyéki társulással, amely adót vethet ki a városkörnyéki települések lakosaira).

A szolidaritásvállalás negatív hatásait jól szemléltette Szendrő város példája, ahol a környező települések megállapodásban vállalták ugyan a hozzájárulást azért, hogy a város biztosítsa az orvosi ügyeleti ellátást a saját lakosságuk számára is, ám fizetésre már csak peres úton voltak kényszeríthetők.

Hogy mi vezetett el idáig? A rendszerváltás a tanácsrendszer „egy tsz. egy tanács” struktúrájához képest az „egy település egy önkormányzat” modelljét hozta. Ez a modell az apró önkormányzatokra olyan széles körű szolgáltatási felelősséget telepített, amely ellátásáért más országokban már a területi középszint felel. A sajátos magyar útban rejlő ellentmondásnak köszönhetően a kisebb önkormányzatoknak már a kezdetektől szolgáltatás-szervezési gondokkal kellett szembesülniük, aminek az lett a következménye, hogy a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatokra, jellemzően a városokra lettek utalva. Az az elképzelés, hogy az „életképtelen” településeket a várossal való társulásba kényszerítsék, a tanácsrendszer „közös tanácsának” negatív emléke miatt szóba sem jöhetett. Mivel a '90-es évek végétől a tanácsrendszer intézményeinek merev elutasítása jellemezte a jogalkotást, az önkormányzati önállóság jegyében minden képviselő-testület számára lehetővé vált az önállóságról való döntés. A települések szinte kivétel nélkül az önállósodást választották, még akkor is, ha a korábban városkörnyéki

szinten biztosított közszolgáltatások nyújtásához nem volt meg az anyagi fedezetük. Emellett a városi önkormányzatok az Ötv. 6. §-a alapján nagy számban vettek át korábban megyei tanácsi fenntartású intézményeket.³

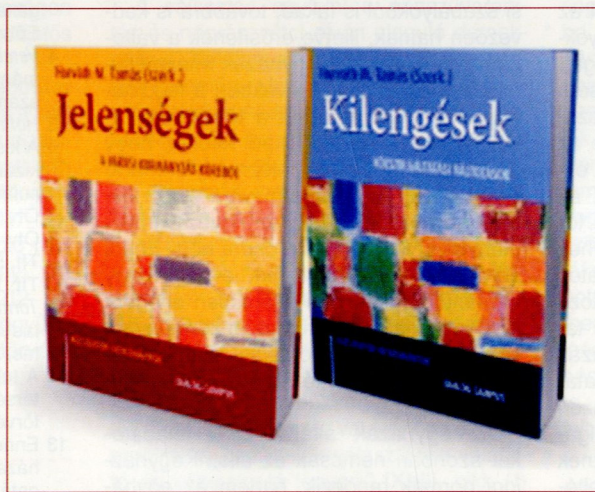
Az önállóság tekintetében ezzel valóban szembe mentünk a tanácsrendszer gyakorlatával, kérdés azonban, hogy az eredmény tekintetében mennyivel jutottunk messzebb? A tanácsrendszer község-együtteseinek mindegyikében volt egy központi község, amelyik minden szempontból kedvezőbb helyzetben volt a többinél. Ez a megkülönböztetett szerep a jogi terminológiában is megjelent, mivel e községet „székhelyközségnek”, míg a többi ügynevezett „szerepkör nélküli községnek” nevezték.⁴ A rendszerváltásakor életre hívott új közigazgatási struktúra is hasonló eredményre vezetett, csak éppen fúzió nélkül. A rendszerváltásakor településeink szolgáltatásszervezési gondjaikkal magukra maradtak a megyék és a kakukkfőikének minősülő megyei jogú városok alkotta közigazgatási térben, s a megnövekedett számú feladat ellátásának kényszere alatt a kisebb települések továbbra is az erős központi településekre voltak utalva. A községegyesítés vagy közös tanács útján kialakított mikro-körzetek hiánya legkorábban az oktatás területén érződött, ahol az immáron külön iskolát működtető körzetközpont és kisközség egyaránt ellátási zavarokkal küszködött.⁵ A többcéltű kistérségi társulás intézményét annak reményében hozta létre a jogalkotó, hogy anyagi ösztönzők révén a városi jogállású központok és társulások majd megoldják a környező települések szolgáltatásszervezési gondjait is.⁶ A többcéltű kistérségi társulás azonban nem hozhatta a várt eredményt, mivel két kérdés, mégpedig a társulás létrehozásának indoklottsága és a városi rangú települések kapacitásvizsgálatának kérdése felett elsziklott. Mivel azok a társulások is megkapták az anyagi ösztönzőket, amelyek önkormányzati feladataik ellátásához egyébként nem kényszerültek volna együttműködésre, sorra alakultak a költségvetési támogatás megszerzése által motivált ún. „Potyemkin-társulások”. A finanszírozáspolitikai hibájának köszönhetően az önkormányzatok a társulás megalakításakor nem azt vizsgálták, hogy melyik szolgáltatás ellátása a legindokoltabb ebben az intézményi keretben, hanem azt, hogy melyik esetén kaphatnák a legtöbb támogatást. A közszolgáltatások kistérségi szintű szervezésének másik nagy hibája az volt, hogy a társulás megalakítását az állami költségvetés akkor honorálta a legnagyobb anyagi támogatással, ha azt a többcéltű társulás által alapított vagy fen-

tartott saját intézmény nyújtotta. Ezzel városainkat a sajátjukkal párhuzamos, új kistérségi intézmények létrehozására, illetve intézményeik kistérségi fenntartásba adására „kényszerítettük” annak ellenére, hogy sok esetben elegendő lett volna a városi intézmények működési területét kiterjeszteni a kistérség többi településére.

Az elmúlt 20 évben a magyar önkormányzati joganyag gerincét jelentő Ötv. a főváros környéki (agglomerációs) társuláson⁷ kívül egyetlen, a város és környéke együttműködésére utaló formát sem nevesített, s a többi társulási forma esetében is csak a képviselőtestület kifejezést használta. A törvény a differenciált hatáskör-telepítés révén csupán utalást tartalmazott a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképesű, tehát elsősorban városi jogállású települések kiemelt szerepére.⁸ A városkörnyékiség elemei a kapcsolódó törvények közül csupán a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben (továbbiakban: Tft.) jelentek meg, amely igyekezett ugyan hiányzó definíciókat megadni (például városkörnyék, kistérség)⁹, a területfejlesztési önkormányzati társulásra a városkörnyékiséget nélkülöző Ötv.-t és a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt (továbbiakban: Ttv.) rendelte alkalmazni.¹⁰ A nyugatihoz hasonló speciális társulási formák hiányában városaink ugyanazokat a közszolgálta-

van szükség. A reformok iránya két út mentén volt kijelölhető: az önkormányzati önállóság érintetlenül hagyása mellett megvalósítandó differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel és társulás-ösztönzéssel, illetve másik megoldásként település-összevonásokkal.¹¹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mót.v.) a valós közszolgáltatási igényekhez igazodó, korlátozott kénysztársulásokkal teremtett eszközt a városi terhek kiegyenlítésére, s azáltal igyekezett a városokat érdekeltté tenni a kénysztársulásban való részvételben, hogy a városi jegyzőt ex lege a közös hivatal jegyzőjévé tette, azaz a községeknek úgy kell részt venniük a finanszírozásban, hogy a jegyző kiválasztásának folyamatába nincs beleszólásuk. Új önkormányzati törvényünk a társulásainkat szabályozó Ötv.-t, Ttv.-t és a többcéltű kistérségi társulásokról szóló törvényt¹² egyaránt hatályon kívül helyezte, és áttért egy, a társulási rendszert jelentősen leegyszerűsítő, kódex-jellegű szabályozásra. A törvény amellet, hogy az új városdefiníció révén a város közszolgáltatási kötelezettségét kiterjesztette a vonzáskörzetre is, a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségét kötelezettséggé tette.

A Mót.v. új városdefiníciója és a differenciált hatáskör-telepítés kötelezővé tette mind arra utalnak, hogy az államosítás ellenére a jogalkotónak nem célja a városi szerepkörök meggyengítése, a városkörnyékiség kérdése azonban továbbra is megválaszolandó. Hogy milyen európai modellek szolgálhatnak mintául? Hogy az autonómia fontosabb vagy az, hogy a polgár a saját bőrén tapasztalhasa a közszolgáltatások javuló színvonalát? Netán a kettő együtt is érvényesíthető? És mennyire „bánthatjuk” az önkormányzati önállóságot ott, ahol a történelmi tapasztalatok óvatosságra intenek? Aki a kezébe veszi ezt a kötetet, a francia, német és a svéd közigazgatási tapasztalatok bemutatása révén többek között ezekre a kérdésekre is választ kaphat...



tás-szervezési eszközöket alkalmazhatták, mint a községek, a községek pedig olyan, kizárólag önkéntesen alapított társulásban vehettek részt, amelyek a nyugati társulásokhoz hasonló jogokkal nem rendelkeztek. A mulasztás lényege nem abban rejlik, hogy jogalkotónk nem hozott létre kizárólag a városok számára alkalmazható társulási formákat, hanem abban, hogy a társulási típusok egyike sem volt képes igazán erős, korporatív együttműködést biztosítani a város és környéke számára.

Az utóbbi két évtized tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy jelentős reformokra

A közszolgáltatások megszerzésének útja nemcsak a társulásos intézményekben merülhet ki, hanem a feladatok átadása szerződéses úton, azaz a közszeletoron kívüli megvalósítás a nem állami szereplők közfeladatakba történő becsatornázásával, melynek egyik szereplői lehetnek az egyházak. A Jelenségek című kötet a nem szokványos értelemben vett hálózatosság új vagy újraértelmezett formáiból hoz példát. Erre vonatkozóan külön tematikus tanulmányok foglalkoznak az egyházak hálózatai által ellátott közszolgáltatásokkal. A nem-kormányzati instrumentumok, külö-

nösen a közmenedzsment térnyerésével jelentős szerephez jutnak a humánszolgáltatások megvalósításában. A nem állami szereplők részvétele a közfeladatok ellátásában fontos jelentőséggel bír a verseny szempontjából. A közszolgáltatások nyújtásának többszektörűvé válása ösztönzőleg hat a szereplőkre, sőt, a közszektor által végzett feladatokra is pozitívan hathat vissza, növelheti a hatékonyságot. Ez akkor valósulhat meg, amennyiben az egyes szereplők érdekeltségét a finanszírozási és egyéb szabályok alakulása fenntartja és ösztönözve lesznek a versenyre. Ehhez az szükséges, hogy az állam megfelelő versenyfeltételeket teremtsen, és ne részesítsen egy szereplőt sem előnyben. A szabályozás az egyházakra is érvényes. A rájuk vonatkozó szabályoknál is mindig figyelemmel kell lenni, hogy motiválva legyenek a feladatok hatékony ellátására és adott esetben ne „lustuljanak” el. Abban az esetben azonban, ha az állam alanyi jogként garantálja a feladatok ellátásának kedvezőbb feltételrendszerét, az a többi szereplőre nem fog ösztönzőleg hatni, sőt, egy idő után ki fog lépni az adott piacról.

A közfeladatok ellátásának pluralizálásával az egyházak számára is lehetővé vált a feladatokban való részvétel. Az egyházak bekapcsolódása a különböző feladatokba a rendszerváltást követően került elő, amikor mind a jogi, mind pedig az infrastrukturális feltételrendszer lehetővé tette ezt a fajta szerepvállalást. Előbbinél az egyházak státuszát rendező szabályokra, utóbbinál pedig a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésére gondolok. Emellett a finanszírozási szabályok kedvező alakulása is erősítette az egyházak aktivitását, melyet az évről évre alakuló költségvetési támogatások, az egyház-finanszírozási törvény, illetve további jogszabályok rendeztek, melyhez az Alkotmánybíróság több, a közfeladatok ellátására és finanszírozására vonatkozó döntése is hozzásegített.¹³ E körben talán a legellentmondásosabb az egyházak részére nyújtandó kiegészítő támogatások megítélése, melyet az egyházak azon az alapon kapnak, hogy az állampolgárok egyházi közszolgáltatásokat vesznek igénybe. A feladatok átadásának a feltételeit alapvetően a közszektor tudja irányítani azzal, hogy a szereplőkkel közszolgáltatásra vonatkozó szerződést köt. Ez azonban az egyházak esetén eltérően alakul, hiszen ők egyoldalú nyilatkozat megtételével bejelentkezhetnek a feladatok ellátásába. Ily módon a szabályozás pozitívan hat az egyházak közszolgáltatásokban való térnyerésére.

Az utóbbi időben az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepének vizsgálata külön érdekes a jelenleg változóban lévő közjogi környezet¹⁴, a közszolgáltatási feladatrendszer átalakítása, valamint a fi-

nanszírozásban megjelenő speciális szabályok miatt. Magyarországon az egyházak a közoktatásban és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások területén látnak el egyre növekvő szerepet. A változások több szempontból elemezhetőek, melyet legszemléletesebben a közoktatási feladatok átrendeződése mutat. Míg korábban a jogalkotó az önkormányzatokat tette a közoktatás megszervezéséért felelőssé, és az alapfokú közoktatási feladatokat kötelezően ellátandó feladatként definiálta, addig jelenleg a nemzeti köznevelésről szóló törvény egy új szcenáriót valósít meg. A köznevelés feladatainak ellátása államigazgatási feladattá válik az óvodai nevelést kivéve. A köznevelési intézmények egy hierarchikus igazgatási szervezet szervezeti egységeiként működnek tovább, melyben megszűnik korábbi, önálló költségvetési szervei státuszuk. A szolgáltatás megszervezéséért való felelősség feltolódik a szubnacionális szintről a központi szintre, a nem állami szektor szerepe viszszerveződik a közszektor felé, valamint a forrásszabályozásról áttérünk a feladatfinanszírozásra. Ezt az új kurzust nemcsak a közszektor oldaláról érdemes értékelni, hanem, hogy az alapvető átrendeződés hogyan hat más nem állami szereplők helyzetére.

Az egyházak elmúlt években történő térnyerésének, mely az önkormányzati finanszírozás nehézségeiből és az egyházakra vonatkozó kedvező finanszírozási szabályokból is fakad, továbbra is kedvezően hatnak, illetve erősítenek a változó szabályozók. Az egyházak intézményfenntartása az elmúlt években a legdinamikusabban növekedett a többi szektorhoz képest.¹⁵ Az adatokból kitűnik, hogy alapvetően az összes intézményfenntartó száma nem vagy csak minimális mértékben emelkedett, addig az egyházi intézmények száma többszörösére nőtt. Ebből azt a következtetést tudjuk levonni, hogy az elmúlt időszakban jelentősen elterjedt az a folyamat, miszerint az önkormányzatok szabadulva a közoktatási feladatok ellátásától, átadták intézményeiket az egyházak részére.

Az egyházak által ellátott feladatokat azonban nemcsak az állami egyházi jogi normák rendezik, hanem az egyházak belső szabályai is jelentőséggel bírnak a szolgáltatások tartalmát illetően. Ebben a tekintetben tehát érdemes vizsgálni az egyes egyházak strukturális felépítését, hálózatát, ugyanis ezen normák mindenképpen kihatnak és akár vissza is hathatnak az állami szabályozó eszközökre, azok érvényesülésére.¹⁶ A kutatásban részt vevő hallgatók külön foglalkoztak az egyházak erre vonatkozó szabályaival, mely során megállapítást nyert például, hogy az oktatási feladatok egyházak általi átvétele korántsem ellentmondástól mentes. Maguk az egyházak körében sincs

teljes egyetértés a feladatok átvállalásával összefüggésben, az ugyanis könnyen okozhat gazdálkodási problémákat náluk is, ha az állam alulfinanszírozza a feladatot. Emellett további problémaként merül fel az egyházak állam általi ellenőrzésének szabályozása, mely a hitéleti tevékenységre vonatkozóan a kontroll tilalmát állapítja meg, így viszont nem látható pontosan, hogy az egyházak mennyi hozzáadott forrást tudnak feladataik ellátása során becsatornázni.

A kutatás első szakasza lezárult, melyben elméleti megalapozást és néhány jellemző jelenséget tártak fel a kutatók, ennek eredményeit foglalja össze a kötet. A következő szakaszokban empirikus eszközök segítségével próbálja meg a csoport mélyebben feltárni a jelenlegi közszolgáltatási kormányzati viszonyok hatásait és ellenhatásait. A jelenleg zajló munka mellett párhuzamos folyik egy ikerkutatás, melyet a Támogatott Kutatócsoportok keretében működő MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport végez, melynek témája a területi közszolgáltatások szabályozása.¹⁷ ■

1 Horváth M. Tamás (szerk.): Jelenségek. A városi kormányzás köréből. Dialóg Campus Budapest–Pécs, 2013.

2 Fürcht Pál: A települési együttműködés egyes kérdései, Magyar Közigazgatás, 2000. 9. szám, 532–538.

3 Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 2009. 136.

4 Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű önkormányzatok, Magyar Közigazgatás, 1993. 4. szám, 193.

5 Hoffman i. m. 136.

6 A kistérségi társulások másik kategóriája a kizárólag területfejlesztési célra létesült társulás.

7 Ötv. 63/B. § (2)

8 Ötv. 6. § (1) b)

9 Tft. 5. § g) és h)

10 Tft. 10. § (2)

11 Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon, Magyar Közigazgatás, 2004. 12. szám, 722.

12 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény

13 Ennek áttekintését Szerdi András Az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatások című tanulmánya tartalmazza a Jelenségek kötetben.

14 Erre vonatkozó áttekintést lásd Szilágyi Bernadett: Az egyházi közfeladat-ellátás jogi szabályozása. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 291–307.

15 Lásd erre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal kimutatásait.

16 Például akár a tankerületek felépítésére vonatkozó koncepció hasonlóságot mutat egyes egyházak oktatási szervezésével.

17 A kutatócsoport első kötete: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.