

## HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VÁLTOZÓBAN-A HATÁSKÖRI GENERÁLIS KLAUZULA VÉGE FELÉ?

### BEVEZETŐ

A közelmúltban történt nagyobb helyi önkormányzati reformok körében a magyar és a francia helyi önkormányzati reform rövid elemzése a területi önkormányzatok szintjén egy olyan érdekes párhuzamosságot mutat, mely illeszkedhet a helyi önkormányzatiság változásainak európai tendenciáihoz.

Ez a hasonlóság a megvalósult helyi önkormányzati reformok<sup>2</sup> következtében a francia megyék és regionális önkormányzatok, továbbá a magyar megyék, mint területi önkormányzatok esetében a hatásköri generális klauzula közvetlen, vagy indirekt módon történő megszüntetése.

Mindezekre tekintettel célszerű áttekinteni az intézmény jelentését és egyben jelentőségét is annak érdekében, hogy e tendencia helyi önkormányzatiságra gyakorolt hatását meg lehessen ítélni.

### A HATÁSKÖRI GENERÁLIS KLAUZULA JELENTÉSE.

A hatásköri generális klauzula egyes szerzők szerint nem más, mint a helyi önkormányzatok hatáskörének általános jellege.

A „hatásköri generális klauzula” egy elméleti fogalom, mely magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározottakon kívül más helyi közügyeket is elláthasson.

E koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered. Jogilag ez a helyi autonómia egy olyan eszköze, mely biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt, hogy általános beavatkozási lehetősége legyen a helyi közügyekben olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel pedig olyan kiemelkedően fontos és a helyi

---

<sup>1</sup> Tudományos főmunkatárs, tanszékvezető egyetemi tanár, MTA TK JTI, Debreceni Egyetem ÁJK,

<sup>2</sup> Balázs István; A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam-és Jogtudomány, 2016.2.16

önkormányzatisághoz kapcsolódó elvek is megvalósíthatóvá válnak, mint a szubszidiaritás elve, vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.

Ezt szabályozza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>3</sup> is, amikor 4. cikkében rögzíti, hogy "... A helyi önkormányzatok - jogszabályi keretek között - teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi..".

#### PROBLÉMÁK AZ ELV ALKALMAZÁSÁBAN.

Az általános hatásköri klauzula elvének érvényesülése azonban nem problémamentes. Egyrészt már említésre került az a kérdés, hogy vajon ez az elv azonos-e az általános hatáskör elvével? Álláspontunk szerint igen, de azzal a megszorítással, hogy az általános hatáskör a generális klauzula elvének konkrét jogi megvalósítása, mely a jogi szabályozás szintjén különbözőképpen jelenik meg az egyes országok szabályozásában. Ez utóbbiakat vizsgálva ezért a hatásköri generális klauzula elvének érvényesüléséről, vagy annak hiányáról beszélhetünk.

Az már egy további kérdés lehet, hogy önmagában ezen elv érvényesülése vajon képes-e a helyi önkormányzatok autonómiájának megvédésére, vagy csupán a már említett más elvekkel, így a szubszidiaritás és a szabad igazgatás és szabályozás elveivel együtt érvényesülve képes arra?

Ebből ered az a további szempont, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelmi rendszere milyen egy országban, képes-e érvényesíteni a hivatkozott elveket?

Ebből a szempontból igen tanúságosak a magyar tapasztalatok is, melyek a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog védelmével kapcsolatos Alkotmánybírósági döntésekben ragadható meg leginkább.<sup>4</sup>

A legnagyobb problémát azonban az elv érvényesülésében az okozhatja, ha annak alapján több helyi önkormányzat is ugyanazon helyi közügyekben kívánja azt alkalmazni, mely nem csupán felesleges és költséges párhuzamosságokhoz vezethet, de áttekinthetlenné is teszi a

---

<sup>3</sup> 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

<sup>4</sup> Így különösen a ma már nem alkalmazható 56/1996. (XII.12.) AB határozatban, mely az önkormányzathoz való alapjogot hatáskör csoportnak minősítette.

feladatellátás rendszerét. A helyi önkormányzatok hatáskörei gyakorlásának területi hatálya ugyan lehet egy mindezen veszélyeket mérséklő tényező, de a települési és területi önkormányzati feladatellátás tekintetében nem, mert ott értelem szerűen a több, nagyobb magába foglalhatja kevesebbet, kisebbet. Ezen kívül pedig lehetnek olyan sajátos megoldások is, mint a magyar fővárosi igazgatásban, amikor ugyanazon területen két települési önkormányzat is gyakorolhatja hatáskörét.

E konkuráló szituáció feloldása több az elvet alkalmazó ország reformtörekvéseiben is megjelent, így a vizsgálatunk közelebbi tárgyát képező franciában és magyarban egyaránt.

#### A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ REFORM FRANCIAORSZÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON.

Franciaországban „a Köztársaság új területi közigazgatási beosztásáról szóló” 2015. augusztus 7.-i törvény szüntette meg a regionális és a megyei önkormányzatok esetében a generális hatásköri klauzula elvének alkalmazását.

Magyarországon az Mötv.<sup>5</sup> tette ugyan ezt a megyei önkormányzatok esetében, csak nem olyan egyértelműen, mint Franciaországban.

#### A FRANCIA HELYI ÖNKORMÁNYZATI REFORMRÓL.

Franciaországban a decentralizációs reformok által megoldandó problémák lényege a túl sok és zömében kistélepülési önkormányzat, túlméretezett és áttekinthetetlen társulási szint, egyre inkább elavuló és erejét veszítő megyei önkormányzati szint, önállósodni törekvő nagyvárosok és a föderalizáció irányába törekvő régiók rendszerének a „millefeuille territoriale-nak, azaz területi „leveles tésztának” az átalakítása. Ebben jelenleg Franciaország négy, a hatásköröket egymás közt megosztó helyi önkormányzati szintet ismer; a településeket, a társulásokat, a megyéket és a régiókat, mely az állampolgároknak gyakran áttekinthetetlen és gátolja a területi közcselekvés hatékonyságát”<sup>6</sup>

Sajátos módon ez az állapot éppen az 1982-es nagy decentralizációs reformok „eredményeként” alakult ki. A modern gazdasági igényeknek és így különösen a területfejlesztésnek ugyanis már nem feleltek meg a korábbi területi keretek, így különösen az igazgatási racionalizációra épülő megyék, helyettük a gazdasági racionalitást követő régiók létrehozása vált szükségessé. A központi felügyelet lazítása mellett, a megyei önkormányzatok saját végrehajtó (igazgatási) szervei létrehozása számítottak akkor nagy vívmánynak. Az igazi változást azonban tartalmilag a regionális önkormányzatok létrehozása jelentette, ami egyben kihívást is jelentett a központi hatalom felé hatáskörei decentralizációjára, erre a szintre. A megyei önkormányzatok pedig megszabadulva a két évszázados prefektusi gyámkodástól, önálló területi önkormányzatokként működhetnek immáron, de a régiók mellett. A helyi önkormányzatoknak ez az egymásra épülő hálózata a

<sup>5</sup> 2011.évi CLXXXIX Tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

<sup>6</sup> <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>, 2015 09 28

szubszidiaritás elvét követve látta el a helyi közügyek összességét együttműködve, de egyben konkurálva is egymással.

Már napjaink változásait inspiráló 2010-es reform is e szintek csökkentését tűzte ki célul és - bár nem szüntette volna meg a megyei önkormányzatokat - a közös területi képviselő intézményének bevezetésével legalább is kétségessé tette volna önálló létüket.

A megyei önkormányzatok létét amúgy is veszélyeztette a települési önkormányzati társulások gyors fejlődése és ezen belül is a nagyvárosok és agglomerációjuk bővülő szerepe. A városközösségek eddig is szembeálltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szembeállást a nagyvárosi igazgatás új szervei a „La métropole” közintézetek létrejötte még tovább erősítette. Az urbanizált területeken kívül eső és eddig a községi szövetségekbe tömörült vidéki települések egy része ugyan is jogilag releváns módon bekerült a nagyvárosok vonzáskörzetébe, veszítve ezzel önállóságából, de kikerült egyben a megyei hatáskörök alól is.

A vidéki és urbanizált települések hagyományos szembeállítását felerősítette a megyék és a régiók, valamint a megyei és regionális önkormányzatok és a nagyvárosi pólusok szembeállása.

A 2015 augusztus 7.-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)<sup>7</sup> gyökeres változást jelent nem csupán a nagyrégiók (22-ből 13) létrehozásával, hanem a témánk szempontjából fontos megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további „La métropole” jogállású városok gyors létrehozásával is. A reform keretében első helyen kiemelt feladat maradt a központi állam és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás tisztázása a szabad koordináció és beavatkozás elvét követve. Ennek eszközeként javasolt a Területi Kormányzás Paktuma, melyet a Területi Közfeladat-ellátási Konferenciák dolgoznak ki. További cél az urbanizáció dinamikájának növelése érdekében három nagyváros és agglomerációjának (Párizs, Lyon, Aix-Marseille-Provence) speciális szabályozást adni. Új rendelkezések szólnak továbbá a nagyvárosi közintézetekről („La métropole, EPCI) annak érdekében, hogy együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására Európai dimenzióban. Végül pedig arról szól az újszabályozás, hogy a központi államigazgatási szervek milyen feltételekkel adhatnak át végrehajtásra feladatokat a hozzájuk rendelt személyzettel és finanszírozással a helyi önkormányzatoknak.

A korábbi 22 régió összevonását követően kialakult 13 „nagyrégió” változatlanul területi önkormányzati szintet alkot, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is lettek. Ezek kialakítására azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés és a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a XX. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

---

<sup>7</sup> Nouvelle Organisation Territoriale de la République,

A regionális önkormányzatok új hatáskörei a következők lettek;

- A gazdaságfejlesztés orientációjának meghatározása, ennek keretében a Regionális Gazdasági, Innovációs és Nemzetközi Alapterv elfogadása és végrehajtása. A terv elkészítése a nagyvárosok (La métropole) és a Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) közreműködésével történik és érvényességéhez a nemzeti érdekeket képviselő régióprefektus jóváhagyása szükséges,
- Az elfogadott Terv alapján a vállalkozások számára támogatási rendszer kidolgozása és működtetése,
- Részvétel a munkaügyi közszolgáltatás koordinációjában,
- A központi közigazgatástól átruházott jogkörben a munkahelyteremtő beruházások koordinációjában való részvétel,
- Regionális hulladék-elhelyezési és feldolgozási terv kidolgozása és végrehajtása,
- Vízvédelmi tervezés,
- Közúti szállítás, a városi tömegközlekedés kivételével,
- Helyi érdekű vasúti szállítás,
- A megyei tulajdonban és kezelésben lévő kikötők átvétele 2017-től,
- Regionális Felsőoktatási és Kutatási Tervezés,
- A korábbi megyei kezelésű közúthálózat fenntartása.

Említést érdemel továbbá az a tény, hogy a felsorolt új hatáskörök mellett a régiók korábban már meglévő hatáskörei megerősítésre kerültek, így pl. az idegenforgalom és turizmus területén. Amint az már említésre került, a regionális önkormányzati hatáskörök tekintetében a generális hatásköri klauzula megszűnt, ami alapján a régiók (és a megyei önkormányzatok is) csak a törvényben meghatározott feladat és hatásköreiben járhat el. Ugyanakkor a központi közigazgatástól átruházott jogkörökben a régiók esetenként részt vehetnek a több területi önkormányzatot érintő közszolgáltatások koordinációjában. Ugyancsak új lehetősége a régióknak a hatáskörükbe tartozó helyi közügyekben a jogi szabályozásban való részvétel. Mindezek alapján megállapítható, hogy a regionális önkormányzatok hatáskörei a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek.

#### A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATI REFORM FŐ IRÁNYAI

A magyar helyi önkormányzati rendszer már 2012-ben radikális átalakításon esett át, mely következményeként nagyfokú recentralizációra került sor és a helyi önkormányzati autonómia-felfogás is megváltozott, a korábbiakhoz képest lényegesen szűkebb értelmezést kapott.

Mindezek következtében az Alaptörvény már nem tartalmazza a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot. A helyi önkormányzatok önállósága értelmezésének tartalmi változását jelenti az is, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít. Rögzíti továbbá az új törvényi szabályozás azt, hogy ” a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként ” működnek.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét és ezzel nagyfokú szabadságot ad a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát.

Sajátos és az önkormányzati autonómiát korlátozó olyan új- kvázi felügyeleti - jogintézmény jött létre, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is. A járási hivatali rendszer létrejöttével jelentősen csökken és az ügyfelektől messzebb kerül a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya, ami persze más oldalról több kapacitást jelent a saját helyi közügyek intézésére, ami akár jó hatással lehet a helyi önállóságra is. A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest. Erről azonban még a későbbiekben lesz szó.

A polgármester pozíciója általában is erősödött, de azzal hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében és szűkül a jegyző eddig is igen relatív önállósága.

Lényegesen szűkült a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amikor a törvény 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendelte az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.

A helyi önkormányzatok társulásait az Möt. a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, ugyanakkor az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulásról nem rendelkezik. Ezzel a kötelező társulást esetleg előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése és a fejlett országok többségében már a XX. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetése mentén.

Ennek keretében jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként- szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetése. Ennek következménye a felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből. Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén - igaz a bíróság döntése nyomán - a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult.

A liberális helyi önkormányzati autonómia felfogás helyébe tehát a reform egy, az egységes államszervezetbe integrált és közjogilag is egyértelműen annak részévé tett helyi önkormányzati rendszert valósít meg nagyon erős felügyeleti és pénzügyi beavatkozási eszközöket biztosítva a központi közigazgatás számára.

#### AZ MÖTV. MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSA.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok a rendszerváltást követő időszak leginkább vitatott intézményei. Ennek vélhetően történelmi okai vannak, ugyanis a megyék az ezt megelőző történelmi korokban mindig kiemelkedő politikai és gazdasági súllyal rendelkeztek, amihez járult a középszintű közigazgatás dominanciája. A megyék ezen meghatározó súlya hol a progresszió, hol az ezzel ellentétes törekvések szolgálatában állt.

Tény azonban az, hogy a rendszerváltás sajátos viszonyai szülte liberális önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzatok autonómiájának akadályát látták a megyékben az akkor meghatározó politikai erők és nem sok hiányzott hozzá, hogy az „ezer éves megyék” mint helyi önkormányzatok eltűnjenek az új rendszerből.<sup>8</sup>

Bár ez nem következett be, de a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre a települési önkormányzatokhoz képest erősen szubszidiárus jellegű volt, az általuk ellátott körzi jellegű közszolgáltatásokat is átvehették bizonyos feltételek mentén a települési önkormányzatok.

A megyék működésének további akadályát képezte az, hogy saját adóztatási joggal nem rendelkeztek, így csak idő kérdése volt gazdasági helyzetük végzetes megromlása. A 2002-2010 közti szociálliberális kormányciklusaiban, több kormányprogramban is szerepelt a megyék felváltása regionális önkormányzatokkal a decentralizáció jegyében, de az ehhez szükséges alkotmányos többség miatt ez nem sikerült, miközben a megyék helyzete tovább romlott.

A jelenleg is hivatalban lévő kormányerők választási programjukban tettek hitet a megyék megtartására, sőt megerősítésére, sőt a választásokat megelőző másfél évben a megyekérdés a közigazgatás-politika meghatározó vitapontjává vált

---

<sup>8</sup> PÁLNÉ Kovács Ilona, *A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvéről*, Magyar Közigazgatás, 1992/42, 190-191.

A várakozások ezért a kormányváltást követően nagyok voltak a megyék irányában és ezeket részben igazolta az, hogy a Kormány rendezte a megyei önkormányzatok adósságait.

Ugyanakkor azért, hogy ne termelődjön újra a probléma még a helyi önkormányzati rendszer átalakítása előtt döntés született a megyei önkormányzati feladatok és vele a vagyon nagy részének központi állami elvonását követően megyei Intézményfenntartó Központok vették át a közszolgáltatásokat ellátó megyei intézményeket is.

A Möt. hatálybalépésével- bár a megyei önkormányzatok megmaradtak, mint területi önkormányzatok, azonban csak a törvényben meghatározottak szerinti területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat láthatnak el.

A hatásköri generális klauzula elvének érvényesülése szempontjából a jogi szabályozás szintjén egy érdekes helyzet állt elő.

Miközben az Möt. 10§ (,) minden helyi önkormányzat számára biztosítja az önként felvállalt feladat-és hatáskörök lehetőségét, addig a 27.§ (1) ezt lekorlátozza” A megyei önkormányzat területi önkormányzat, mely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el”.

Álláspontunk szerint ugyan más dimenziókban és más technikát alkalmazva bár, de a franciához hasonló eredményre jut ez a megoldás is, tehát lényegében kizárja hatásköri generális klauzula elvének az alkalmazását.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A helyi önkormányzatok hatásköri generális klauzulájának megszüntetésének lehattunk tanúi mindkét vizsgált reform során.

Igaz az okok és eszközök eltérnek egymástól, mivel Franciaországban ezt főként a területi közigazgatás egyszerűsítése és a regionális decentralizáció keretében tették, míg Magyarországon ez is a recentralizáció jegyében zajlott.

Ezen eszköz alkalmazásának veszélyei azonban azonosak, mivel olyan fontos elveket korlátoznak, mint a helyi önkormányzathoz való jog, illetve a szubszidiaritás.

Másik ilyen negatív következmény, hogy ezen túl két kategóriája lesz a helyi önkormányzatoknak, egy teljes és egy korlátozott hatáskörű.

A kérdés az, hogy ez a tendencia mennyire válik perspektivikusan meghatározóvá?

A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök csökkentése, vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek arra vannak, hogy egy bizonyos hatásköri minimumrögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és teljesítőképességnek megfelelő differenciált hatáskör telepítés.



A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános klauzula alkalmazása helyett a specializáció

Ezt az alkalmazott megoldást persze önmagában nem lehet megítélni, hanem csak a reformok szélesebb összefüggései mentén.

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok európai tendenciái a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében és a működés hatékonyságának növelése irányába mutatnak.

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két aspektust foglal magában. Egyfelől a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás, vagy kinevezés), másrészt a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv, vagy személy viszonya.

Az első aspektust tekintve a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel politikai erősebb felelősség érvényesítése. A másik aspektust vizsgálva pedig, a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv (pl. Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete, stb.), vagy személy (pl. jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben. A széttagolt mechanizmusok felszámolására irányuló reformok célja, egyszerűsíteni és gyorsítani a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében tisztább felelősségi viszonyok mentén.

Ebben a tendencia a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése. A másik tendencia, a lakossági részvétel növelésének szándéka a helyi önkormányzati munkába pedig abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak.

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik fokozatosan erősödő tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. A harmadik ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (pl. környezetvédelem stb.).

A helyi demokrácia és a menedzsment problémakörén belül kiemelt fontosságú az ellenőrzés kérdésköre. Korábban az Új Közmenedzsment (NPM) által alkalmazott üzleti módszerek közigazgatási adaptációjának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszereződésre került a versenyszférába, de ezzel egyben megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége is, holott a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Kezdetben az EU által is favorizált liberális gazdaságpolitikát megvalósító, de különböző név alatt futó programok (PPP, compulsory competitive tendering, private finance initiative stb.) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság és a költségek csökkentése terén, sem a szolgáltatások minősége növelésében, ezért – talán az Egyesült Királyság kivételével - alkalmazásuk is fokozatosan visszaesett, vagy megfordult és a helyi

önkormányzatok visszavették a korábban kiszervezett szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol megmaradt a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszert teszik olyanná, mint ha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

A tendenciákat összefoglaló egyik legismertebb alapmunka szerzője,<sup>9</sup> - az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE) nemrég elhunyt vezetője - szerint, bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reform értékűek és belőlük meghatározhatók az uralkodó tendenciák.

Kiindulópontként az is rögzíthető, hogy a helyi önkormányzatok előtt álló problémák is közösek így olyanok, hogy racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi állam és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

A megoldásra adható válaszok jóllehet országonként eltérnek, de mindenütt reformokat kényszerítenek ki, melyek alapjai azonosak. A feladat és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szab határt, hanem a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az ésszerű menedzsmenethez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek lassan fontosabbá válnak a helyi autonómiánál.

Ráadásul a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők - mint kivetésükben politikailag veszélyes tevékenységet-sok helyen nem is bánnak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkájában.

Ezért vetik fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?<sup>10</sup> Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyen fajta kérdésfeltevések még mindig az NPM késői hatásának tudhatók be és leegyszerűsítik a problémát. Ez annál is inkább így van, mert az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó ún. szakszolgálati decentralizációval.<sup>11</sup>

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a köztisztviselők által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokrácia-deficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Mindezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, melynek irányai a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.

---

<sup>9</sup> MARCOU, Gerard, Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe, In: La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141.

<sup>10</sup> AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig, *Towards a new concept of local self-government*, Bergen, Fagbokforlaget, 2000.

<sup>11</sup> Lásd BALÁZS István, Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. Állam és Igazgatás, 1989/5.

Ez a folyamat már elkezdődött, bár kétség kívül az elején tartunk. A megelőzőekben tárgyalt hazai reformjaink is ebbe a sorba helyezhetők el azokkal a veszélyekkel és kétségekkel együtt, melyek felvetésre kerültek.

Ezek elkerüléséhez pedig szükséges a helyi önkormányzatiság mibenlétének újragondolása és adaptálása napjaink megváltozott körülményeihez.

Mindez nagy feladatot és felelősséget ró a közigazgatás-tudományra, illetve az ezzel foglalkozó kutatókra is. A helyi önkormányzatiság gondolatának átmeneti visszaszorulása nem jelent feltétlen kudarcot,<sup>12</sup> csak legfeljebb megújulási, vagy megújítási kényszert.

Ez utóbbi sikeréhez pedig olyan elhivatott értő és lelkes közreműködők szükségesek ,mint az a személyiség,akinek tiszteletére ez a rövid írás készült.

---

<sup>12</sup> A reformok tapasztalatait illetően lásd; Pálné Kovács Ilona (szerk.) A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Budapest-Pécs,2016, Dialóg Campus,263.