

## A közigazgatási rendszer újragondolásának irányai

Az önkormányzati rendszer reformjának kérdése az elmúlt bő 20 év során szinte minden esztendőben megjelent, mint vitatéma a magyar politikában. Kisebb módosítások akadtak, de az átfogó szabályozás, - konszenzus hiányában – elmaradt. A mielőbbi változtatások szükségességét azonban jól mutatja, hogy valamennyi parlamenti párt, választási programjában felvázolta reformtörekvéseit. A Fidesz, az MSZP és a Jobbik leginkább a képviselőtestületek-létszámának csökkentését erőltette, míg az LMP az önkormányzatok finanszírozásának kérdésére helyezte a hangsúlyt.

A 2010-es országgyűlési választások eredményeként eldőlt, a Fidesz-féle javaslat lehet a befutó, amit a párt, 2014-re kíván teljes mértékben kidolgozni, majd bevezetni. Igaz, a parlament megalakulását követő „törvénydömping” részeként, a második Orbán-kormány már megkezdte a rendszer átalakítását, egy, a számára kedvezőbb választási szisztéma bevezetésével, és az önkormányzati-képviselői helyek megfelelésével.

Elemzésünk célja, külföldi példákkal párhuzamban bemutatni a kormány és az ellenzék törekvéseit az önkormányzati politikát illetően, valamint megvizsgálni, hogy megvalósulhat-e bármiféle interakció a Fidesz és politikai ellenfelei között a reformtörekvések kijelölésekor, vagy a kormány valóban saját territóriumává igyekszik tenni az egész önkormányzati szféra átalakítását.

## **A kormány lépései és elképzelései**

A Fidesz önkormányzati-politikáját hosszú ideje a történelminek vélt megerendszer iránti elkötelezettség, a megyék szerepének erősítése és egy jelentősen centralizált közigazgatási szisztéma határozza meg, amely már most kihat a kormány, a minisztériumok, de főként a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) munkájára. Ezt bizonyítandó, 2010 júliusában az Orbán-kormány rendeletet adott ki a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról, melyben új megyei kormányhivatalok és területi államigazgatási szervek létrehozását rendelte el.

A centralizációs folyamatot ezen intézkedésekben alapvetően azt jelzi, hogy a megyei hivatalok feladatuk és céljuk természeténél fogva nem annyira a helyi érdekek elsődleges képviselőit fogják jelenti, mindinkább – Dr. Szabó Erika közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár szavaival – a kormány „kinyújtott keze” lesz a megyékben.

A megyék erősödése nem teljes körű. A kormány júliusban ugyan döntött arról, hogy visszaállítja a megyei közigazgatási hivatalokat a régiók helyébe, viszont a megyei önkormányzatok akképp való megerősítését, hogy a megyék alá helyezné strukturális értelemben a területi államigazgatási szervezeteket végül nem hajtja végre, mivel a Gyurcsány-kormány ideje alatt kialakult régiók rendszere miatt ez az átrendezés komoly költségeket igényelne, s kérdéses a hasznossága is.

A kormányrendelet szerint a hivatalok erős jogosítványokkal rendelkeznek majd és több eddig önkormányzati illetékességű feladatot is átvesznek. A közigazgatási hivatalok feladatai közé tartozik majd koordinációs, ellenőrzési és informatikai tevékenység is, valamint illetékes lesz véleményezni a kormánynak alárendelt

szervek területi szervei vezetőinek kinevezését, továbbá számos ellenőrzési feladatot is ellátnak majd. Az, hogy ilyen hatalmas mennyiségű feladat koncentrálódik a hivatalok kezében azt fogja többek között eredményezni, hogy több olyan intézkedésért is felelősek lesznek a hivatalvezetők, amelyek eddig a helyi és kisebbségi önkormányzatok hatáskörébe tartozott.

Egyébként ezáltal nemcsak a helyi önkormányzatok feladat -, hatás – és jogkörei csökkennek, de a többi minisztériumé is, hiszen a közigazgatási hivatalok mind a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium irányítása alá fognak tartozni, így például alapvetően számos oktatási, egészségügyi, de munkavédelmi kérdésekben is a KIM vezetői döntenek.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényt is jelentősen átalakított az új, Fideszes többségű országgyűlés. A hat fejezetből álló, jellege szerint új törvényjavaslat háttérében az állt, hogy a kormány szerint a teljes helyi önkormányzati választási szisztémát alapvetően meg kell változtatni, mivel az 1990. évi LXIV. Törvény teljesen inkompatibilis a jelenleg kívánatos rendszerrel, mind szerkezeti, mind jogszabály-szerkesztési szempontból. Lényegében, ahogy ez az általános indoklásból ki is derül, elsődleges szempontnak számított a választási szabályok egyszerűsítése illetve a testületek létszámának csökkentése.

A törvényjavaslat külön kitér a választójogra, a választókerületeket és szavazóköröket érintő változtatásokat is tartalmazza. Utóbbira azért volt szükség, mert az eddig alkalmazott jogszabály „kislistás” választási rendszer megnevezése pontatlan volt, illetőleg az új szabályokkal az egyszerűsítést és a költséghatékonyságot kívánják szolgálni. A harmadik fejezet foglalkozik az ajánlás kérdésével, majd kitér rá, hogy *„jelöltet csak megfelelő társadalmi támogatottság mellett lehessen állítani”*.

A konkrét szabályozásban ez úgy valósul meg, hogy megemelték a szükséges ajánlások számát és megfelezték a koptatócédulák összegyűjtésének időtartamát, ellehetetlenítve ezzel a kispártok és a civil szervezetek jelöltjeit.

Szintén változtattak a helyi önkormányzatokat szabályozó törvényen, amelyből két paragrafust is hatályon kívül helyeztek, mivel a törvénymódosítás beterjesztőinek álláspontja szerint a hatályos szöveg kimondta, hogy „a fővárosban a Fővárosi Közgyűlés dönt önkormányzati tulajdonú épület vagy műalkotás lebontásáról és sorsáról”, amely jogszabály sérti a kerületek érdekeit. Mivel a döntés nem foglalkozik azzal, hogy az adott épület a fővárosi, illetve ha a kerületi önkormányzat tulajdona. Az indokolásban az előterjesztők az Alkotmány 43. § (1) bekezdésére illetve a 44/A. § (1) bekezdésre hivatkoznak, mely szerint a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, továbbá, hogy az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat a helyi képviselőtestület gyakorolja.

Emellett a kisebbségi önkormányzati képviselők számát arányosan igazították, a helyi önkormányzati képviselők létszámához, tekintettel arra is, hogy a csökkentés miatt ne kerüljenek veszélybe azon feladatok és tevékenységek, melyek ellátására a kisebbségi önkormányzatoknak lehetőségük van.

Jelentős változásnak tekinthető a Kósa Lajos által előterjesztett helyi iparüzési adóval foglalkozó törvény módosítása is, melynek célja, hogy garantálja az önkormányzatok autonómiáját és tovább erősítse gazdasági függetlenségüket. Ezen módosításnak köszönhetően a helyi iparüzési adó visszakerült a helyi önkormányzatok alá, viszont az olyan önkormányzatoknak, melyeknek tárgyi és személyi feltételei nem teszik lehetővé az adóbeszedés hatékony gyakorlását, azoknak az állami adóhatóság köteles segíteni a végrehajtásban. A törvény szerint a helyi adókban és a gépjármű adóban nyilvántartott hátralékok behajtását átruházhatják az APEH-re.

## **Van-e esély a konszenzusra?**

A parlamenti pártok közül az LMP többször hangsúlyozta, hogy élből nem utasítanak el semmilyen kormányintézkedést, így természetesen az önkormányzati rendszerrel kapcsolatosakat sem. Annyi azonban bizonyos, hogy az LMP nem számítható azonos érdekű félnek egy túlságosan centralizált államigazgatási struktúra létrehozásában, hisz az szerintük nem kompatibilis a szubszidiaritás elvével, de a parlamentáris demokrácia elveivel sem összeegyeztethető. Az LMP többek között az önkormányzati törvényt sem tartotta szerencsés gondolatok gyűjteményének.

Schiffer András frakcióvezető szerint a kormány a társadalomban a politikusokkal szemben nyilvánvalóan meglévő ellenszenvet használta ki, és gazdálkodott vele saját érdekei szerint. Az emberek mivel úgysem rajonganak a politikusokért, így annak csak örülni fognak, ha kevesebb lesz belőlük. Az LMP szerint ezzel ugyanaz a probléma, mint az országgyűlési képviselők számának csökkentéséről szóló új törvénnyel: „az inget varrjuk a gombhoz”, vagyis először meg kellene önkormányzati szinten határozni a feladatokat, és azután eldönteni, hogy hány tagú az a legkisebb létszámú testület, amely ezeket a feladatokat el tudja lelkiismeretesen látni. Másrésztől azt is nehezményezte a párt a többi parlamenti erővel egyetértésben, hogy ezek a csökkentések arányaiban a Fidesznek kedveznek.

Hasonló kritikát fogalmaztak meg a pártok, főleg a Jobbik és az LMP, a kopogtatócédulák gyűjtésére kijelölt rövidebb időtartammal kapcsolatban is, mely ismét csak a kisebb pártok eredményeit és esélyeit rontja. Konkrét elképzelésekkel nem igazán álltak még elő a párt vezetői. Az indok részint az, hogy nem tűnik még a kormány elképzelése sem konkrétan, nincs mire reflektálni.

A Jobbik az elejétől fogva az önkormányzati törvény ellen foglalt állást. Azt alkotmányellenesnek tartották több szempontból is, ezért beadvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz. A választójog egyenlőségének elvének ekképpen való megsértése mellett azt is szerencsétlen érezték, hogy így sokkal nehezebb lesz az ellenzéki pártok szerephez jutása az önkormányzatokban.

Az ellenzéki pártok, így az MSZP is szembehelyezkedik az önkormányzati törvénnyel. Tudva levő, hogy pusztán azzal, hogy október körülbelül 8 ezer képviselővel kevesebb tevékenykedik az önkormányzatoknál azzal csupán mintegy két milliárd forintnyi megtakarítás várható, ami becslések szerint az egy ezrelékét sem teszi ki az önkormányzati rendszer éves kiadásainak. Az MSZP leginkább egy olyan közigazgatási átalakítást tekintene hasznosnak, mely nem a már kiüresedett megyékre alapoz. Magát a megyerendszert nem tartják megfelelő struktúrának egy önkormányzati reformhoz.

Összességében elmondható, hogy jelenleg nem tűnik úgy, hogy várható számottevő interakció ebben a kérdésben az ellenzék és a kormány között. Tarlós István a Fidesz főpolgármester-jelöltjének nyilatkozataiból kitűnik, hogy a kormány nem zárkózik el az együttműködés elől, de az ellenzéki pártok nem reagáltak még. Itt példának okáért szó volt Budapest átalakításáról, amire Tarlós és Kósa Lajos négy koncepciót vázoltak fel, s üdvözölnének újat is az MSZP-től, de ilyen még nem érkezett. Tarlós szerint módosításokra van szükség mind a forrásmegosztásról szóló törvény, mind az építési, az adó- és a közbeszerzési jogszabály, mind az államháztartási törvény esetében is.

## Külföldi modellek

Három ország önkormányzati rendszerének bemutatásával szemléltetném, hogy a magyar önkormányzati rendszer milyen választási lehetőségek előtt állhat, illetve melyek lennének azok a jellegzetes pontok, amelyeket figyelembe kell vennünk egy reform kapcsán.

Az önkormányzati rendszer kialakulására több modell kínálkozik Európa-szerte. Ezek az eltérő társadalmi, politikai, etnikai és tradicionális tényezők együttes hatásának eredményeként jöttek létre, váltak megkülönböztethetővé. Az alábbiakban, a kontinentális ág három altípusához tartozó országok (mediterrán-modell, skandináv, germán-modell), különbözőségeit szeretném bemutatni. Ez a három modell a feladatkörök tekintetében nagyon hasonló, de hatáskörük mértéke minden egyes országban más és más. Ez utóbbi legjobban az állami ráfordítás összegében látszik meg a legjobban.

Az önkormányzatiság történelmi kialakulása óta újra és újra felvetődő kérdés az önkormányzatok államhoz való viszonya. Ez a kapcsolat sajátos kettősséget hordoz magában, hiszen az önkormányzatok egyszerre kapcsolódnak az államhoz (kvázi állami szervek), és egyszerre testesítik meg a civil társadalom részeként a demokratikus társadalmi szerveződést. A két végpont közötti mozgástér ugyanakkor meglehetősen tág, amely az önkormányzati önállóság és a kormányzati szerv szerepkör között több modellt alakít ki.

Az egyik végpontot a francia közigazgatási rendszer adja - amely a mediterrán modell minta országa - az erős állami centralizáció és az adminisztratív felügyelet miatt. A francia közigazgatási rendszer öt szintből áll. Számunkra ebből két szint fontos a második a *departement* (régión), amely a magyar viszonylatban a megyének felel meg.

A másik a *commune* (települési önkormányzat). Franciaországban 22 régió és 96 francia megye. Az előző jelöli az EU NUTS2-es régió szintjét, amely Magyarországon is létezik, az utóbbi az EU NUTS3-as szintjének felel meg. Települési önkormányzatok száma: kb. 36.663. Amely a vizsgált országok közül a legnagyobb.

A feladatok gyakorlatilag három szint (állam, megyei és települési önkormányzat) között oszlik meg, így teljes autonómiával nem rendelkezik egyik önkormányzat sem. A legfőbb koordináló mindig az állam, amely a felügyeletét mindig fenntartja. Az oktatás kérdésében például az állam adja a személyi állományt és meghatározza a tananyagot, a többi két szint biztosítja, fejleszti és fenntartja a szükséges infrastruktúrát és közintézményeket. Egy önkormányzat önállóságát nem csak a hatáskörök elosztásában tudjuk vizsgálni, hanem a pénzügyi lehetőségein keresztül is. A legfontosabb kérdés az, hogy hogyan és honnan szerzi, a költségvetésébe befolyó összeget illetve mire fordíthatja azt. A francia önkormányzatok csak törvényben nevesített adókat szavazhatnak meg, amelyet az állam szed be, de a régió használja fel.

Költségvetésének 1/3 az államtól érkezik, a 2/3 át adókból (ingatlan, telekadó, kommunális adó, iparüzési adó, helyi adó) szedi be. Hitelt bármikor vehet fel, de az eladósodási limitet a bankok határozzák meg. Az önkormányzatok költségvetése a GDP 5,5%-nak felel meg. Ez az alacsony szám érthető mivel a közigazgatási szervek csak általános feladatokkal látták el, amely a fenntartásból, fejlesztésből, tervezésből és fejlesztésből áll.

A másik véglet, a tiszta önkormányzati rendszer, a skandináv modell ezen belül is Svédország közigazgatási rendszere, amely a legszélesebb autonómiával rendelkező struktúra. Az állam csak a „nemzeti” funkciókat látja el, míg a teljes közigazgatás az önkormányzatoké. Az önkormányzati törvény is kimondja, hogy az önkormányzat a közösség politikai szerve, nem az állam része. A kormánynak nincs közvetlen hatalma. Közigazgatási feladatokat törvény alapján lehet csak ellátni.

A magyar rendszerhez hasonlóan itt is három szint különül el az állami, megyei és a települési szint. Ezek az önkormányzatok a hozzájuk tartozó lakosok általános érdekeket szolgáló közügyeiért felelősek, amelyet sem az állam, sem más önkormányzat nem gyakorolhat. (Kultúra, oktatás, jóléti intézkedések, környezetvédelem). A megyei önkormányzatok külön és helyi szinten támogathatják a kis – és középvállalkozásokat. Ez az úgymond „közelről” jövő pénzügyi segítség sokkal hatékonyabbá teszi az egyes vállalatok fejlesztését. Hazánkban ez a törekvés csak régiós szinten látható és nem közvetlen támogatásban jelenik meg az önkormányzatok részéről. Az önkormányzatok inkább alanyai a fejlesztési projekteknek és nem a koordinálói.

Mivel a feladatok köre bővült és átlépte az általános hatáskört ezért érthető, hogy az önkormányzatok költségvetése a GDP 25%-át teszi ki, amelyből 33%-ot fordítanak az oktatásra. Ebből következik, hogy a jövedelemadó 60%-át kapják meg az önkormányzatok, amely a legmagasabb az összes rendszer közül. Hazánkban hasonlóan magas, 43% jövedelemadóból származó bevétel. A többi országhoz hasonlóan nincsen külön polgármesteri pozíció, hanem egy képviselői testület van, amely az adminisztratív apparátussal és a szakbizottságokkal együtt irányítja az adott önkormányzatot. Tehát a helyi ügyeket teljes mértékben egy helyileg választott testület irányítja.

Harmadik rendszer Hollandia önkormányzata. Sok hasonlóságot mutat az előző két rendszerrel és nevezhetném a keverékének is, de mégis külön és sajátos szerkezetet alkot. A legfontosabb, hogy nem rendelkeznek önállósággal az önkormányzatok, de mégis nagyobb a mozgásterük, mint Franciaországban. 1851. évi önkormányzati törvény határozza meg az önkormányzatokat (szervezetét, jogkörét, tevékenységét), és nem tesz különbséget a kis – és nagy települések között. Saját magukat vezethetik, önkormányzati rendeleteket hozhatnak, infrastrukturális, kulturális és oktatási feladatokat látnak el valamint jóléti szolgáltatásokat biztosítanak, ezért helyi autonómiával rendelkezik.

A törvény társkormányzó szereppel is felruházta, amely szerint együttműködik a kormánnyal a nemzeti jogszabályok és a tartományi rendeletek végrehajtásában. Támogatásban részesíthet egyes magánszemélyeket vagy szervezeteket. (12 db megyei önkormányzat és 647 helyi önkormányzat működik.)

A helyi autonómia nem a kormány felügyeletével csorbul, hanem a polgármester, vagyis a helyi vezető központi kinevezésével. Nem közvetlen választással valósul meg ennek a pozíciónak a betöltése, hanem a kormány választja hat évre és így a képviselő testület nem hívhatja vissza. Tehát az önkormányzatok élén a közvetlenül választott képviselő testület áll, amely a legfontosabb döntések előkészítője és végrehajtója, és amelynek nem tagja a kinevezett polgármester. Csak tanácsadói jogkörrel rendelkezik. Így ez az egy személy ellenőrzi a közigazgatási egységeket úgy, hogy közvetlenül belelát és része annak. Viszont a helyi ügyekben a közvetlenül megválasztott testület dönt, amely növeli önállóságát és biztosítja a megfelelő és hatékony működést a település érdekében.

Ami a legfontosabb a magyar önkormányzati rendszer szempontjából az önkormányzati társulások létrejötte és magas száma. Hazánkban egyelőre még nem jellemző, de nyomokban már érzékelhető egyes önkormányzatok (akár régióon belüli) összefogása egy közös cél érdekében, amelynek indulhat egy társadalmi vagy gazdasági problémából is. Ezek a partnerségi kapcsolatok nem érnek véget Hollandia határánál, hanem túlnyúlnak azon és kapcsolatban állnak szomszédos országok önkormányzataival vagy régiójával. Ez különösen akkor fontos, mikor egy környezeti vagy kereskedelmi kérdés a szomszédos országot is ugyanúgy érint.

Összességében elmondható, hogy az eddigi kormányzati gyakorlatot figyelembe véve levonhatjuk azt a következtetést, hogy az ellenzéki javaslatok és vélemények figyelmen kívül hagyhatóak, mivel a két harmad segítségével a FIDESZ-KDNP kormány biztosan a saját elképzelését fogja követni, amelynek célja egy centralizált közigazgatási rendszer.

Hasonlóan, mint Franciaországban (protektorátusok) és Hollandiában (tartományok) a kormány itthon is egy ellenőrző adminisztratív szervet fog létrehozni úgy, hogy új feladatokkal ruházza fel a megyéket, amelynek következtében a települési önkormányzatok szerepe csökken. Így kialakul egy erős hierarchikus viszony az egyes szereplők között.

A rendszer nem csak erősen centralizált lesz, de gyakorlatilag egy szerv kezében fog összpontosulni az irányítás is. Így rengeteg feladat hárul egy szereplőre, amely gyengíti a rendszer átláthatóságát. A többi szereplő tevékenysége és hatásköre nincs konkrétan meghatározva a reform tervezetekben. A NUTS2-es régió sorsa is még bizonytalan, mivel pénzügyi okokra hivatkozva végül még sem változtatják meg, annak ellenére, hogy a FIDESZ már megalapításuk óta kritizálja ezt a szintet. Számomra a vitát könnyen eldönti az a tény, hogy NUTS2-es régiók nélkül országunk elesik bizonyos EU pályázati forrásoktól (Pl.: határ menti együttműködések), amelynek következtében bizonyos fejlesztések elmaradhatnak.

A fent említett önkormányzati társulások révén és ezen pályázatok segítségével külön-külön a régiók/települési önkormányzatok saját magukat tudják fejleszteni és így akár gazdasági növekedést elérni. A reformból egyáltalán nem látszik, hogy milyen kapcsolatban lesz a nemzeti innovációs rendszer és az új önkormányzati struktúra. Annak ellenére, hogy az EU olyan pályázatokat ír ki, amelyek segítségével szeretné a határ menti régiók együttműködését növelni.

Ezen felül több dologról sem esik szó a reformban és a körülötte szóló vitában. A kormány vissza akar térni a történelmi megyei struktúrához, de nem foglalkozik a demográfiai változásokkal. Ez a probléma nem csak az egyenlőség és az igazságosság kérdését veti fel, hanem egy racionálisabb megye határokkal, az önkormányzatok egy realisabb költségvetést tudnak készíteni, amelyek segítségével tudnak csökkenteni az önkormányzatok eladósodottságát.

Ez utóbbi miatt is fontos, hogy az önkormányzatok önállóan vagy együttesen tudjanak pályázni vissza nem térítendő támogatásokra. Ehhez a problémához kapcsolódik Kósa Lajos felvetése az iparűzési adó beszédési jogának visszaadása az önkormányzatokhoz. Ennek révén a városok saját maguk által meghatározott összeget szedhetik be saját felhasználásra, így kevésbé függenének, az önkormányzatok az állam központi kormánytól.

Mivel a feladatok és hatáskörök nincsenek teljesen kidolgozva és szétszétva, ezért nehéz igazságot tenni a rendszerek között. Viszont elgondolkodtató az a tény, hogy egy erősen centralizált rendszert akar létrehozni a kormány, az Európai Unió decentralizáltságot támogató politikájával szemben.

(Az elemzés megírásában Kerepesi Zsófia, Dobos Arnold, Herédi Máté, Sziky Balázs és Török Zoltán vett részt)