

DR. BEKÉNYI JÓZSEF

FŐOSZTÁLYVEZETŐ

BELÜGYMINISZTERIUM ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK FŐOSZTÁLYA



A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében

(GONDOLATOK, DILEMMÁK)

1. Nyitótétel

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy **nem kívánom a helyi önkormányzati rendszert átfogóan értékelni**, elemezni, hiszen az jelentős mértékben meghaladná egy ilyen cikk terjedelmi korlátait. Határozott álláspontom azonban az, hogy az önkormányzati működés elmúlt több mint húsz évének megítéléséhez elengedhetetlen a helyi önkormányzatok által ellátott feladatrendszer kialakulásának, változásának áttekintése. Nem áll szándékomban az egyes önkormányzati feladatok részleteit bemutatni. Nem foglakozom azzal, hogy az egyes nagy ellátó rendszerek átalakítása milyen szakmai koncepciók mentén történt, hiszen erre az egyes ágazatok szakemberei hivatottak. **Elsődlegesen azoknak a tényezőknél, szempontoknak a feltárására teszek kísérletet, melyek a feladatrendszer egészét, a feladattelepítést, illetve a feladat-ellátást meghatározták.**

Több mint tíz évvel ezelőtt indult el az a folyamat, melynek során egyre élesebb kritikák fogalmazódtak meg a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatban. Többen kongatták meg azt a bizonyos vészharangot, és az önkormányzati rendszer ellehetetlenüléséről, válságáról beszéltek, és egyre erőteljesebben sürgették a rendszer átfogó reformját. Sokan – köztük én is – megkérdőjelezték ennek a nagyon sötét képnél a hitelességét, és csak a viták során kristályosodott ki, hogy esetenként az önkormányzati rendszer megítélése kapcsán nem ugyanarról beszélünk. Jómagam figyelemmel arra, hogy elsődlegesen a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályozással foglalkoztam, természetesen éreztem az 1990-ben elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvény hiányosságait, anomáliáit. Azonban ezeket nem tartottam olyan súlyúnak, melyek aláírást érdemlővé, a működésképtelenséget vizionáló kijelentéseket. Az önkormányzati szakemberekkel, szakpolitikusokkal folytatott konzultációk során alakult ki bennem, hogy mi okozza ezeket az esetenként szélsőséges eltéréseket tartalmazó véleményeket, miből fakad a közöttünk lévő nézetkülönbség.

Több szakmai konferencián is kifejtettem, hogy álláspontom szerint a borúlátó nyilatkozatok abból fakadtak, hogy

a helyi önkormányzatok által ellátott széles körű feladatrendszer nehézségeit, az ott felmerült problémákat is az önkormányzati rendszer számlájára írták, az önkormányzati működés zavaraként azonosították. Így amikor a helyi hatalomgyakorlás kérdéseiről beszélünk, akkor egyúttal szóba kerültek az oktatási rendszer, a szociális ellátások vagy az egészségügy hosszú idő óta húzóódo, megoldatlan kérdései, vagyis a nagy ellátó rendszerek működésének problémái. Önmagában ezt a megközelítést nem lehetett elutasítani, hiszen a választópolgárok elsősorban az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatásokon keresztül találkoztak a helyi önkormányzatokkal. E szolgáltatások minősége egyben mércét jelent számukra a helyi önkormányzatok megítéléséhez. A rendszer működési problémáinak számbavételéhez természetesen ez is fontos információkat jelentett, ugyanakkor álláspontom szerint a továbbfejlesztés irányainak kijelöléséhez ez az egyoldalú megközelítés félrevezető. Mélyebb elemzés szükséges ahhoz, hogy azonosítsuk azokat a kérdéseket, melyek a helyi önkormányzati szabályozás hiányosságaiból, vagy hibás konstrukcióiból fakadnak, és ezektől különválasztva kezeljük az egyes közfeladatokra (a nagy ellátó rendszerekre) vonatkozó szabályozás anomáliáitól. E „szétparcellálás” nélkül ugyanis félő, hogy nem a helyes változtatási irányok kerülnek kijelölésre. Ez az időszak azonban megerősített azon meggyőződésben is, hogy az önkormányzati rendszer megújítása nem lehetséges az önkormányzatok által ellátott feladatok reformja nélkül. Nem lehetséges anélkül, hogy ne tekintenénk át újra a helyi önkormányzatok állami szervezetrendszerben elfoglalt helyét, ne vizsgálnánk meg azt, hogy az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás megfelelően lett-e kialakítva, illetve az időközben bekövetkezett társadalmi változások nem igénylik-e a korábban kialakult viszonyrendszer újradefiniálását.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) elfogadása, illetve az önkormányzati feladatrendszerben bekövetkezett változásokat meghatározó törvények hatálybalépése óta megfogalmazott vélemények tovább erősítették ebbéli meg-

győződésemet. Az elmúlt időszakban gyakran elhangzott, elhangzik ma is, hogy az a **helyi önkormányzatok** társadalmi súlyukból veszítettek, **csökkent a mozgásterük, erős centralizáció következett be.** Joggal fogalmazható meg az a kérdés, hogy igazak-e ezek az állítások. Amennyiben pusztán abból indulunk ki, hogy az 1990 után kialakult, és több mint húsz évig működő helyi önkormányzatok által ellátott feladatrendszer mechanikusan hasonlítjuk össze a jelenlegivel, a kérdésre igennel felelhetünk. Valóban **csökkent az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások köre,** így a közfeladatok ellátásában játszott szerepe is, és jó néhány ellátást (pl. oktatás, kórházak fenntartása) az állami szervek biztosítanak.

Határozott meggyőződés azonban, hogy a fentiek mellett más kérdéseket is fel kell tennünk. **Van-e általánosan alkalmazható mérce a decentralizáció mértékére?** Minden országban azonos módon történik-e a közfeladatok ellátása? Miből fakadnak a különbségek? Szabad-e változtatni az állam és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztáson? Nem szeretnék provokálni senkit, de gondolom az sem eretnokség, ha megkérdezzük, hogy 1990-ben minden elemében jó döntést hoztunk-e, amikor az önkormányzati feladatellátás kereteit kialakítottuk, illetve következtek-e időközben olyan változások, melyek az akkor jónak minősíthető döntés megváltoztatását igénylik?

Úgy vélem ezeken a kérdéseken nem haszontalan elgondolkodni, mert talán közelebb visz az igazsághoz. Mindezek mellett úgy vélem, hogy egy döntés megítélésénél azt is messzemenően szem előtt kell tartani, hogy mely tényezők milyen módon és mértékben determinálták a döntéshozókat. Minősíteni, értékítéletet mondani, különösen húsz év távlatából úgy vélem akkor szabad, ha a fentieket górcső alá vesszük, hiszen igen gyakran előfordulhat, hogy az akkor meghozott döntés a körülményekhez képest a legjobb volt, azonban az idő megmutatta a gyengeségeit, illetve a társadalomban bekövetkezett változások már más megoldásokat kívánnak. Jelen összeállításomban ezért vállalkozom arra, hogy az **önkormányzatok által ellátott feladatok rendszerének 1990-es kialakítását, majd fejlődését járom körbe a tekintetben, hogy mely tényezők határozták meg a választott megoldásokat,** milyen jogszabályi környezetet, és miért úgy alakítottunk ki, ahogyan ezt tettük.

Tudom, hogy a megközelítés kicsit sajátos, első ránézésre nem tűnik meghatározó kérdésnek, de meggyőződés, hogy e témakörön keresztül is megragadhatók az önkormányzati működés lényegi elemei, és végig kísérhető az a folyamat, amely az önkormányzati rendszer, illetve a helyi önkormányzatok által ellátott közfeladatok átalakításához vezetett. Vállalom, hogy megközelítem esetenként szubjektív, messze nem teljes körű, de azokat a tényeket, folyamatokat igyekszem rendszerezni, melyekkel az elmúlt huszonöt év során munkám kapcsán találkoztam. Nem célom az, hogy minősítsek, értékítéletet mondjak, de szeretném a fentebb felvázolt sajátos szemszögből minél teljesebben bemutatni a kérdéskört, esetenként rávilágítva arra, hogy tökéletes döntések nincsenek, ami jó volt tegnap, már nem biztos, hogy holnap helytálló. Felvállalom azt is, hogy egyes kérdésekben bizonytalan vagyok, másokban elfogult, de írásommal inkább

gondolkodtatásra szeretnék serkenteni, különösen a fentebb feltett kérdések tekintetében, dilemmázásra hívni, mert ez a megközelítés közelebb áll hozzám, mint a megfellebbezhetően ítélet, vagy az ex katedra kijelentések.

2. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása

A címben megjelölt témakör feldolgozásához mindenekelőtt azt kell megvizsgálni, hogy mely tényezők határozták meg hazánkban az önkormányzati rendszer kialakítását, milyen megoldást választottunk és miért. Álláspontom szerint a legmeghatározóbb e területen az volt, hogy a helyi önkormányzati rendszer kialakítására a rendszerváltoztatás során került sor. **Ez azért lényeges, mert a helyi önkormányzati rendszerek a polgári államfejlődés folyamatában szükségszerűen alakultak ki.** Az abszolutizmus, mint a feudalizmus utolsó stádiuma a hatalom megtartása érdekében a rendészeti közigazgatásban valamint a kincstárügyi igazgatásban létrehozta a professzionális és élethivatásszerűen végzett közigazgatást. A polgárság hatalomra kerülését követően erre alapozva alakítja ki – a hatalmát megtartani és a polgári nemzetállamot egységes elvek és jogszabályok alapján kiépíteni és működtetni képes –, főként közhatalmi feladatokat ellátó, központból vezérelt, hierarchikusan felépülő államigazgatást.

Bár a helyi autonómiára épülő önkormányzati közigazgatás csírái is létrejöttek a feudalizmusban a jobbágyközségek községi közbirtok igazgatására, a városok közös tulajdonosi igazgatására vagy egyes országokban a nemesi vármegyei igazgatásra. **A modern értelemben vett önkormányzati közigazgatás azonban időben az államigazgatás kiépítését követően, a közigazgatási funkciók lakossági közszolgáltatásokat szervező irányba történő bővülése eredményeként a XIX. század első harmadát követően kezdett kialakulni.**

Ez a fejlődés, pedig több fázisban történt, időben elhúzódo módon esetenként évszázados tapasztalatokra építve. Ez az evolúció biztosította azt, hogy bár **azonos értékek mentén, de egy adott ország sajátosságait érvényesítve** jöjjenek létre a konkrét helyi önkormányzati rendszerek a maguk sajátos szervezeti, működési és finanszírozási megoldásaival. A fejlődés során elért azonos értékeket és ezekre alapozva a további irányokat foglalja össze az 1985-be elfogadott **Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartája,** melynek mi is aláírói vagyunk.

A rendszerváltó volt szocialista országoknak **nem állt rendelkezésére sem a polgári állam és értékrend, sem pedig a polgári közigazgatás kiépítésére és érvényesítésére ennyi idő és tapasztalat,** hanem egy adott történelmi helyzetben rövid idő alatt kellett elvégezni az adaptációt. Mindezekből következik, hogy kellő tapasztalatok hiányában és erős minta és értékválasztási kényszer közepette jöttek létre demokratikus intézményeink, így a helyi önkormányzati rendszerünk is.

A rendszer változtatás során ezen intézmények kialakításakor a **legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az autonómia,** illetve a „*túlhatalmat*” megakadályozó garanciák kiépítése **kapta.** Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes, hiszen a monopolisztikus egypártrendszeren alapuló, az államhatalmi ágak egymást kiegyensúlyozó sze-

repét alig ismerő szisztémát kívántunk egy demokratikusan működő államszerkezettel felváltani, ez pedig meghatározta az önkormányzati rendszer kialakítását is, melynek során a fentiekben jelzett elemek kaptak jelentős hangsúlyt. Ennek eredményeként azonban a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb figyelmet kaptak és a szabályozásba is csak korlátozottan épültek be. Ez figyelhető meg az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszernél is, melyben – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai megkapták a helyi önkormányzás jogát és egy település centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségi rendszerre épülő szisztéma alakult ki, amely már ekkor magában hordott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

Az adott körülmények közt történelmi érdem a rendszer alapjainak gyors kiépítése és működésének elkezdése, mert a **helyi önkormányzatok sikeres tevékenysége nélkül elképzelhetetlen lett volna a demokratikus jogállam megszilárdulása.** Álláspontom szerint a fentiekből az is egyértelműen következett, hogy a hatalmi ágak, tényezők elválasztásának elvére épülő államszerkezetben erős helyi önkormányzati rendszer kialakítása volt a cél, ennek pedig meghatározó eleme a széles feladat- és hatásköri rendszer kiépítése. Ezt támasztja alá Verebélyi Imre az önkormányzati rendszer magyarázata című kiadványban is, amikor rögzíti, hogy annál érdemibb a helyi önkormányzat, minél több lényeges helyi közügy tartozik hozzá. Érdemi önkormányzatok pedig jelentős társadalmi súllyal rendelkeznek.

A helyi önkormányzatok közfeladatok ellátásában történő igen jelentős szerepének meghatározását a fentiekben túl álláspontom szerint még egyéb tényezők is jelentősen befolyásolták. Mint utaltam rá, a szocialista államberendezkedés államközpontú szerkezetének minél gyorsabb lebontása, a demokratikus jogintézmények kialakítása sürgető követelmény volt. E folyamatban teljesen természetesnek tekinthető, hogy az állam szerepét minimalizálni kívánták, ezért a közfeladatok ellátásában sem kívántak meghatározó szerepet szánni az állami szerveknek (esetenként még akkor sem, ha az ésszerű lett volna). Ugyanakkor igen szűk volt a döntéshozók mozgástere annak meghatározásában, hogy mely szervek képesek biztosítani az alapvető lakossági közszolgáltatásokat. Hazánkban, ez időben a civil szervezetek, egyházak, más társadalmi szervezetek nem voltak abban a helyzetben, hogy ilyen volumenű feladatokat egyik napról a másikra felvállalhassanak, így e társadalmi szereplőkkel csekély mértékben lehetett számolni. Ezért nem alkalmazhattuk teljes körűen a nyugati demokráciák megszokott gyakorlatát, melyben az állami szervek, a helyi önkormányzatok mellett a társadalmi szervezetek is komoly részt vállalnak a közfeladatok ellátásában. A helyi önkormányzatok széles feladat- és hatásköri rendszerének kialakításához az is jelentős mértékben hozzájárult, hogy az 1990 előtt működő **tanácsok a rendszerváltoztatás idejére már igen komoly szerepet kaptak, és bizonyítottak is a közszolgáltatások biztosításának területén.** Ennek a ténynek azon hatása sem hanyagolható el, hogy nehezen lehetett volna olyan javaslatot magyarázni, védeni az

Országgyűlésben, hogy a demokratikusan működő, nagy autonómiával rendelkező helyi önkormányzatok miért vesznek részt kisebb mértékben a közfeladatok ellátásában, mint azok a tanácsok, melyek tevékenységüket erős pártállami irányítás és direktívák mellett végezték.

3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény feladatellátásra vonatkozó szabályai

Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati feladatellátás elemzésénél megkerülhetetlen, hogy a fenti elvi tételeken túl, illetve azok tükrében áttekintsük az **Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény** (a továbbiakban: Ötv.) **releváns rendelkezéseit**, a hatáskör-telepítés folyamatát, változásait. A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatáskörök két nagy csoportja: államigazgatási, illetve önkormányzati közül csak az utóbbival foglalkozom, figyelemmel arra, hogy az államigazgatási feladatok ellátásával lényegében az „*állam*” bízza meg az önkormányzati szereplőket, így e kérdésben mozgástere jóval nagyobb.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tekintetében az **Alkotmányból szükséges kiindulni**, melynek 42. §-a szerint: *„A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* Alaptörvényünk tehát a helyi közügyek intézését rendelte a helyhatóságok feladat- és hatáskörébe, melyek az Ötv. 1. § (2) bekezdése alapján:

- a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához,
- a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásához,
- továbbá az ezekhez szükséges szervezeti, személyi, anyagi feltételek megteremtéséhez kapcsolódnak.

Ezzel kapcsolatban elsőként azt szükséges hangsúlyozni, hogy a fenti fogalom csak az alapvető keretek kijelölését szolgálta. Egzaktan **sosem lehet pontosan definiálni, hogy mely ügycsoportok minősíthetők a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügynek.** Az Alkotmány a nemzetközi gyakorlattal összhangban nem biztosított kizárólagosságot a helyhatóságoknak minden helyben jelentkező közügy intézésére, de az önkormányzatok meghatározó szerepére utalt az Ötv. 6. § (2) bekezdése, mely szerint **kizárólag törvény és csak kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe** (ezzel lerakta a széles feladat- és hatásköri rendszer alapjait). Az Ötv. azt is rögzítette, hogy az önkormányzat számára törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört. E mellett a szabályozás rendelkezett a feladatellátás anyagi feltételeiről is. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének c) pontja rögzíti, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá a feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Ehhez kapcsolódott az Ötv. azon rendelkezése, mely szerint a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Mindezekből látszik, hogy az **1990-ben kialakult szabályozás a fentiekben taglalt elvi tételek men-**

tén határozta meg a feladat-telepítés alapjait teljes mértékben az európai értékeknek megfelelően. Itt kell utalni arra, hogy e megoldással csatlakoztunk a modern államokhoz, melyekben elsődlegesen szintén a jogalkotó határozza meg a helyben intézendő közügyek körét és ennek során viszonylag tág mozgásteret van. Verebélyi Imre is azt rögzíti a fentiekben már idézett műben, hogy *„mindig az a helyi közügy, amit a törvényalkotó annak minősít, illetve amit a helyi önkormányzat közérdekből közösségi gondoskodásra felvállal”*.

Természetesen a mérlegelés alapvető szempontjai Európában ekkorra már kialakultak. A különböző szakmai elemzésekre figyelemmel rögzíthető, hogy általában azon közszolgáltatásokat indokolt a helyi önkormányzatokhoz telepíteni, amelyeknél megjelennek azok a helyi érdekeltégi elemek, melyek igénylik a feladatellátás során a helyben történő mérlegelést, és így az önkormányzatnak biztosított önállóság lehetővé teszi optimálisabb, hatékonyabb, a lakossági igényekhez igazodó megoldások kidolgozását. Lényeges szempont, hogy helyi közüggé csak azt indokolt nyilvánítani, melyeknél feltételezhető a helyi önkormányzat feladat-megoldási és felelősségvállalási képessége. Természetesen a konkrét feladat-telepítésnél a jogalkotó számos egyéb szempontot is figyelembe vesz, olyanokat, mint az állambe rendezkedés, történelmi hagyományok, gazdaságföldrajzi, társadalmi, gazdasági adottságok és még hosszasan lehetne sorolni. Ez utóbbiak óriási relevanciával bírnak, ezek közül a későbbiekben néhányra kitérek. Előbb még azonban utalni szeretnék az Ötv. eddig még nem idézett néhány rendelkezésére, melyek az előbbi teljes mértékben pozitív képet kicsit árnyalják.

Magyarország 1990-ben minden település számára biztosította a helyi önkormányzás jogát. Ez rendkívül pozitív volt, hiszen ezzel igen szélesre nyitotta a helyi demokrácia érvényesülését, függetlenül attól, hogy mekkora az adott település lakosságszáma. Hazánkban az elaprózott településszerkezetből fakadóan az önkormányzatok fele ezer lélekszám alatt lévő volt (ma is hasonló az arány), e települések jó része önállóan nem tudta biztosítani a közszolgáltatások jelentős részét. Önmagában ez nem jelent gondot, hiszen Európa számos hasonló településszerkezetű országában eredményes, hatékony önkormányzati rendszer működött, működik (pl. Franciaország). Ugyanakkor rá kell mutatni arra, hogy ezen országokban az eltérő adottságokból fakadó különbségek ellensúlyozása érdekében az egyes feladat- és hatásköröket, az önkormányzatok feladat-ellátási képességére figyelemmel differenciáltan telepítik, továbbá a feladatelosztásban jelentős szerepet játszanak a különböző önkormányzati szintek, tovább erős, az önkormányzatok közötti együttműködés (társulás). Mindebből egyértelműen következik, hogy Magyarországon is messzemenően figyelemmel kellett lenni erre, hiszen az európai példák erre intettek bennünket.

Az 1990-ben elfogadott Ötv. mindkét fentiekben jelzett megoldást alkalmazta, de álláspontom szerint messze nem a szükséges mértékben. Az Alkotmány rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok alapjai egyenlők, kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek. Ennek megfelelően szabályozta a differenciált hatáskör-telepítést az Ötv. 6. § (1) bekezdése is. A differenciálást azonban nem kötelezettségként,

hanem csak lehetőségként definiálta, amikor kimondta, hogy törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak más helyi önkormányzatokhoz képest több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A differenciáláshoz egyéb szempontokat nem határozott meg, és a jogalkotó bölcsességére bízta, hogy él-e ezzel a lehetőséggel. A több mint húsz év időtávlataból visszatekintve nyugodtan leszögezhetjük, hogy az ágazatok messze nem a szükséges mértékben éltek ezzel a lehetőséggel, ráadásul e tekintetben az egyes jogterületek között is igen jelentős különbségek mutatkoztak (pl. a szociális ágazatban a teljesítőképességhez viszonylag jól igazodó feladatrendszer alakult ki, másutt alig lehetett erre példákat találni).

Közismert az is, hogy a megyei önkormányzatot középszintű önkormányzatként határozta meg ugyan az Ötv., de ez a középszint relatív gyenge volt (ennek okait részletesen nem kívánom elemezni), amely szintén megnehezítette a differenciált hatáskör-telepítést. Arra is utalni kell, hogy a finanszírozási rendszerben sem alakultak ki olyan megoldások, melyek külön dotáltak volna a többlet kötelezettségekkel rendelkező nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatokat (pl. ha egy város intézmény ellátási területe a környező településekre is kiterjed). Igaz, hogy a szolgáltatást igénybe vevők után a hatáskör címzettjei megkapták az állami normatívát (melyek jó része a kétezres évek közepére már a tényleges költségek 50 %-át sem fedezte), de az ellátás biztosításához szükséges költségek másik részét a saját bevételekből fedezték, melyek alapvetően az adott település lakosságához kötődtek. Ennek tükrében nehéz elítélni azon önkormányzatokat, akik az ilyen típusú kötelezettségeik ellátását hátrébb sorolták.

Utalni kell arra is, hogy az egyébként is gyenge hatásfokú differenciált feladattelepítés érvényesülését jelentős mértékben korlátozta az Ötv. már idézett 6. § (1) bekezdésében biztosított azon lehetőség, mely szerint a kisebb lakosságszámú település önkormányzata (vagy társulás) működési területén önként vállalhatta a nagyobb lakosságszámú települési, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően elírt közszolgáltatás megszervezését. Ehhez pedig igényelhetette az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását. Természetesen azt el kell ismerni, hogy a szabályozás egyik oldalról nagyon pozitív, mert lehetővé tette, hogy a helyi igények kielégítése érdekében akár helyben is megszervezhetőek legyenek azok a közszolgáltatások, melyekhez az adott település lakossága csak más önkormányzatnál juthatna hozzá. Ugyanakkor e megoldás egyáltalán nem volt tekintettel a hatáskör eredeti címzettjének érdekeire, hiszen ezen önkormányzatok nem szüntethetik meg az ellátás biztosítását, mert számukra az kötelező, viszont kapacitásuk egy része kihasználatlanul marad (hiszen szolgáltatását eddig igénybe vevők egy része a szolgáltatást már máshol kapta meg), és ráadásul a feladat ellátására fordítható forrásai is csökkentek. Ez igen megnehezített az optimális üzemméret kialakítását.

Az Alkotmány és az Ötv. azt is lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzat önként vállalhassa minden olyan helyi közügy megoldását, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. A szabályozás azt is rögzítette, hogy az önként vállalt helyi közügyben az önkormányzat mindent

megtehet, ami jogszabályt nem sért. A fakultatív feladatvállalásnak csak egy korlátja volt, hogy az nem veszélyeztetheti a kötelező feladat- és hatáskörök ellátását. Alapvetően **ez is az európai értékeknek megfelelő konstrukció volt**, hiszen lehetővé tette, hogy ne csak a törvényben kötelezően meghatározott közszolgáltatásokat lássa el az önkormányzat, hanem a helyi lakossági igényeket felmérve, olyanokról is gondoskodjon, melyeket a polgárok igényelnek, és melyek ellátására képes. A korlátként megjelölt, látszólag világosnak tűnő követelmény (nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását) betartása a gyakorlatban lényegében ellenőrizhetetlen volt. Egyrészt azért, mert a **jogalkotó az esetek döntő többségében nem határozta meg a kötelezően ellátandó feladat minimumát**, standardjait, ezért egzaktnak egyáltalán nem lehetett volna meghatározni, hogy mely ponttól nem tesz eleget feladat-ellátási kötelezettségének az önkormányzat. Másrészt egyetlen állami szervezet sem rendelkezett olyan hatáskörrel, amellyel érvényt tudott volna szerezni (ha egyáltalán bizonyítható), a fentiekben meghatározott követelményeknek. A fakultatív feladatvállalás kapcsán a fentiekben utaltam két lényeges tényezőre (szakmai standardok hiánya, illetve a törvényességi ellenőrzés gyengesége), melyet részletesebben nem kívánok kifejteni, de jelentőségük, negatív hatásuk nem igényel különösebb bizonyítást.

Már korábban is jeleztem, hogy a miénkhez hasonló településszerkezetű országokban a differenciált feladat-telepítés mellett **erős társulási rendszer működik**. Az Alkotmány a **szabad társulás elvére épített**, nem tette kötelezővé egyes feladatok társulásban történő ellátását. Ennek megfelelően az Ötv. is lehetőségként jelölte meg az önkormányzatok együttműködését és keretjellegű, viszonylag szűk körű szabályozást adott, tág teret hagyva a társulások létrehozásához szükséges megállapodásoknak. **A jogalkotó bízott abban, hogy a helyi önkormányzatok felismerik a közös feladatellátásból fakadó előnyöket** és jelentős számban alakulnak társulások. Elmondható, hogy **ez a feltételezés sem bizonyult helyénvalónak**. Egyrészt az önkormányzatokban a községi közös tanácsok esetenként rossz tapasztalataiból származó ellenérzések erősnek bizonyultak, másrészt a kitérő lehetőségek között önállóan szerették volna bizonyítani életképességüket. Ezen túl a szűkszavú szabályozás miatt bizonytalanok voltak az együttműködés tartalmában, valamint az ágazati szabályok sem ösztönöztek a közös feladat-ellátásra. A külön szabályozással, egyéb ösztönző elemekkel később ezen valamelyest sikerült enyhíteni, de a társulási hajlandóság messze nem érte el a kívánatos mértéket.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök konkrét telepítése az ágazati **törvények feladata**, mert az adott társadalmi viszony részletes áttekintése, szabályozása során lehet meghatározni a területen jelentkező közfeladatokat, illetve hogy az egyes társadalmi szereplőknek milyen jogai és kötelezettségei vannak. **A sajátosságokra tekintettel lehet kijelölni többek között az állam szerepvállalását, a helyi önkormányzatok kötelezettségeit**. Az Alkotmányban, illetve az Ötv.-ben a feladat-telepítés feltételeit, elveit indokolt rögzíteni. Az Ötv. koncepciója ennek megfelelően készült, de a politikai egyeztetések során kompromisszumot kellett kötni, hogy **legalább a jellemző feladatkörök, továbbá az alapvető kötelező fel-**

adatok szerepeljenek a törvényben. A törvény már ennek megfelelően átdolgozott változatában került elfogadásra. Az előzmények után, a rendelkezésre álló keretek között a legjobb megoldás született, hiszen a törvényben szereplő szóhasználat világossá tette, hogy nem tételes felsorolásról van szó (a „különösen” kifejezés alkalmazásával), de még így is számos probléma fakadt ebből. **Az alapvető kötelezettségeket** a 8. § (4) bekezdése tartalmazta lényegében nyolc, valamennyi települési önkormányzatra vonatkozó kötelező feladat meghatározásával. Ettől kezdve bármikor felmerült az Ötv. módosítása, lényegében valamennyi ágazat megpróbálkozott ezt a kört bővíteni, abból a téves feltételezésből kiindulva, hogy az itt rögzített kötelezettségek erősebbek. Ez annyiban igaz, hogy „**kétharmados**” törvényben szerepelnek, így megváltoztatásuk nehezebb, de ez nem mindig előny, hiszen ha a társadalmi viszonyok változása más megoldást igényel, csak akkor lehet arra áttérni, ha biztosítható az Ötv. módosításához szükséges minősített többség (pl. az oktatásban már korábban is felmerült nagyobb állami szerepvállalás megfogalmazása, de az ehhez szükséges Ötv. módosítást nem sikerült megvalósítani). 1994 után, pedig amikor az Ötv.-be beépültek a fővárosi és kerületi önkormányzatok konkrét hatáskörei (a „*feles*” fővárosi törvényt hatályon kívül helyezve), továbbá a megyei önkormányzatok hatáskörei, **számos átfogó ágazati elképzelést kellett levenni a napirendről, mert az Ötv. módosításához szükséges többséget nem lehetett biztosítani az Országgyűlésben**. Előfordult az is, hogy a szaktörvény már nem azt a fogalmi rendszert használta, amit az Ötv. tartalmazott (pl. területrendezés), de olyan teljes jogbizonytalanságot eredményező eset is, hogy más volt a hatáskörgyakorló az Ötv.-ben és más az ágazati törvényben (pl. egyes vízügyi hatáskörök).

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szintén nem taxatív felsorolást alkalmazva tartalmazta a települési önkormányzatok feladatait (több mint 25 feladatkört jelölt meg). Számunkra világos volt, hogy e feladatkörök nem mindegyik eleme önkormányzati feladat, az ágazati törvények rögzítik majd, hogy közülük melyik kötelező feladat (van, amelyiket már maga az Ötv. 8. § (4) bekezdésében annak minősített, így mindkét jelzett bekezdésben szerepelt), illetve a felsorolásban nem szereplő területen is lehet önkormányzati feladatot meghatározni, de **az ágazati jogalkotásban végig** érződött a bizonytalanság e kérdéskörben. Erre ráerősített a 8. § (2) bekezdése, mely szerint az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. Természetesen ez csak akkor volt igaz, ha valamelyik feladatot nem minősítette kötelezőnek ágazati törvény (ez azonban az idézett rendelkezésből nem következett egyértelműen).

Szólni kell arról is, hogy a helyi önkormányzatok feladatrendszerét jelentős mértékben befolyásolták **az Ötv. tulajdonra vonatkozó rendelkezései** (alapvetően a 107. §). Az Alkotmány deklarálta, hogy **az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát** és rögzítette, hogy a képviselő-testület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Ötv. meghatározta az önkormányzati vagyronra, a tulajdonosi jogok gyakorlására

vonatkozó alapvető szabályokat. Az egységes állami tulajdon lebontásának részeként a **helyi önkormányzatok vagyonhoz történő juttatása hosszabb folyamat volt** és a vagyontadást szabályozó külön törvény 1991-ben jelent meg (1991. évi XXXIII. törvény). Az Ötv. egyeztetésének folyamatában alakult ki az a kompromisszum, hogy **az Ötv. is rendelkezik meghatározott vagyoni kör** átadásáról, melynek döntő többsége a törvény erejénél fogva, az Ötv. hatályba lépésével került az önkormányzatok tulajdonába. El kell ismerni, hogy a döntés politikai jelentősége nagy volt, hiszen alátámasztotta, hogy késlekedés nélkül megindul az erős önkormányzati rendszer kiépítése, de **a feladat-telepítés szempontjából átgondolatlan volt**. Mint jeleztük az Ötv. nem végezte el, nem is végezhetette el a hatáskör-telepítést (ez hosszabb folyamat volt, melyre még kitérünk), viszont a fentiek miatt egyes vagyontárgyak már meghatározott önkormányzatok tulajdonába kerültek, ez pedig az ágazatok szakmai mérlegelési lehetőségét finoman fogalmazva is erősen korlátozta.

Az Ötv. kapcsán még egy kérdésre szeretnék kitérni, rendhagyó módon olyanra, amely véleményem szerint **hiányzott a jogszabályból**. Azt készséggel elismerem, hogy csak meghatározott idő eltelte után, a megismert tapasztalatok birtokában jutottam erre a következtetésre (utólag mindig könnyű). Álláspontom szerint az ágazati jogalkotók számára **szükséges lett volna előírni, hogy a hatáskör-telepítésnél meg kell határozni az ellátás szakmai minimumát**. Jellemző módon a törvény az ellátandó feladat lényegét rögzítette (pl. gondoskodik az alapvető oktatásról), az Ötv. előírásainak megfelelően az Országgyűlés ehhez rendelte a költségvetési támogatást. A szakmai szabályokat tartalmazó miniszteri rendeletek viszont esetenként csak jóval később jelentek meg, de csak ezekből derült ki, hogy milyen személyi, tárgyi feltételeket kell a feladat ellátásához biztosítani. Mondanom sem kell, hogy a pénzügyi feltételeket általában már nem tárgyalták újra.

4. A helyi önkormányzati feladatok rendszerének kialakulása, a feladat-telepítést meghatározó tényezők

Úgy vélem, hogy a fentiekből egyértelműen kitűnik, hogy az Ötv. **hatáskör-telepítésre vonatkozó szabályozásának kialakításakor meghatározó többségében jó megoldások épültek a törvénybe**. Jó néhány esetben azonban csak a nemzetközi tapasztalatokra hagyatkozva vélelmezni lehetett a folyamatok alakulását (pl. társulási hajlandóság). E mellett egyes rendelkezések, bár az adott körülmények között a legjobbak voltak, de hosszabb távon felerősítettek egyes negatív folyamatokat. Ráadásul az Ötv. e szabályozásának sikere azon is múltott, hogy azokat **mennyire sikerül átültetni az ágazati törvényekbe, maradéktalanul érvényesíthetők-e az itt meghatározott elvi követelmények**. Az alábbiakban ennek megfelelően tekintem át röviden a hatáskör-telepítés folyamatát, a feladat-ellátási rendszer változásait meghatározó, általam lényegesnek ítélt tényezőket a teljesség igénye nélkül.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a jogállami intézmények, **köztük az önkormányzati rendszer kiépítésének időszakában egyetlen pillanatra sem szűnt meg a közfel-**

adatok ellátása, de természetesen ez a szokásostól eltérő megoldásokat kívánt meg. Első lépés az úgynevezett „átmeneti törvény” volt (1990. évi LXXXIII. törvény), amely lényegében a korábban a tanácsok és szerveik által ellátott feladatokat mechanikusan szétosztotta az egyes önkormányzati szereplők között. Ez a megoldás biztosította a rendszer zökkenőmentes átállását.

A második lépés a **hatásköri törvény** (1991. évi XX. törvény) is sajátos jogalkotási megoldás volt, mert egy törvényben gyűjtötte össze a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit, kiemelve az egyes rendelkezéseket „*természetes*” környezetükből, az adott jogintézményre vonatkozó átfogó szabályozásból. Hangsúlyozni kell, hogy a hatásköri törvény kapcsán már **az egyes ágazatok valamelyest áttekintették, megszürték a korábbi tanács feladatokat**, de természetesen alapvetően még nem volt idejük arra, hogy az adott jogterületet a jogállami követelményeinek megfelelően, átfogóan újraszabályozzák. Mondhatni, hogy ezeket a megoldásokat az átmeneti időszak kényszere szülte, de jelentőségük óriási, hiszen az állampolgárok többsége a mindennapokban negatív módon nem érezte az új rendszerre történő átállást, az alapvető közszolgáltatásokat igénybe tudta venni, ügyeit elintézhette.

Az átmeneti időszakot követően **fokozatosan születtek meg az ágazati törvények**, és ennek során már az Ötv. szabályait is figyelembe véve lehetett meghatározni a helyi önkormányzatok kötelező feladatait is. Az ágazati törvénykezés folyamata is több évre elhúzódott. Ennek volt egy negatív hatása, nevezetesen, hogy **az önkormányzati feladattelepítés szempontjából jelentős különbségek mutatkoztak a törvények között**. A később megalkotott jogszabályok már jobban figyelembe vették a differenciált feladattelepítést, finomodtak a feladat-ellátási technikák is, illetőleg több – az önkormányzati törvényben már jelzett – bizonytalansági tényező hatása csökkent. Szükséges leszögezni azt is, hogy esetenként az ésszerűbb megoldások kialakítását akadályozta az, hogy az átmeneti időszak megoldásai (pl. hatásköri törvény) megszokottá váltak, és azokon nehezen változtatott az ágazat.

Szükséges utalni arra is, hogy a rendszerváltoztatás után megjelentek korábban nem ismert **társadalmi feszültségek** (pl. munkanélküliség, egyes rétegek elszegényedése). A nagy ellátó rendszerek (oktatás, egészségügy, szociális ágazat) átalakítását, a mérethatékonysági követelmények érvényesítését ezek a feszültségek megnehezítették, illetve csak részben tették lehetővé, hiszen a jelentős volumenű átalakítás esetenként tovább mélyítette volna a feszültségeket. Az önkormányzati szférában többen megfogalmazták, hogy az önkormányzatokat nem egyszer **„konfliktus konténernek”** használták, és a megoldatlan társadalmi problémák felelőseként jelölték meg, anélkül, hogy a feltételeket biztosították volna. Az is előfordult, hogy nem klasszikus, helyben intézhető közügyet telepített a jogalkotó a helyi önkormányzathoz. Egyes ágazatok sok esetben tartózkodtak olyan hatékonysági követelmények meghatározásától, melyek biztosítása nélkül önállóan nem látható el a feladat, vagy a differenciált feladat-telepítéstől, inkább megvárták, hogy a gazdasági kényszer vigye rá az önkormányzatokat a racionalizálási intézkedésekre, mert így **a konfliktusok helyben maradtak**. A „*vajúadás*” folyamata viszont tetemes mennyiségű közpénzt emésztett fel.

A gazdasági nehézségek is fokozatosan szűkítették a felhasználható forrásokat, de paradox módon növelte az önkormányzatok gondjait az is, hogy az elmúlt több mint húsz évben folyamatosan és jelentős mértékben emelkedett a közfeladat ellátásban foglalkoztatottak bére. Így az önkormányzatok által ellátandó feladatok nagyságrendje azt eredményezte, hogy már nem érvényesült a jelen összeállítás elején idézett azon követelmény, mely szerint helyi közügy az, ahol biztosítható az önkormányzatok feladat-megoldási képessége. Ez alapvetően nem a szándékon, hanem a lehetőségeken múlt.

Mint utaltam rá, az önkormányzati források jelentős részét lekötő nagy ágazatokban átfogó, illetve a feladatellátás hatékonyságát is biztosító reformok elmaradtak, vagy áttörést nem eredményeztek (nem az átalakítás szakmaiságát minősítem, mert az gyakran igen előre mutató volt, de lényegében elmaradt az ellátások lehetőségeihez történő igazítása). Fokozta a nehézségeket, hogy az 1990 után elfogadott kormányzati programokban nem sikerült megteremteni az összhangot az önkormányzati rendszer és az egyes ágazatok célkitűzései között. Ezek gyakran ellentmondtak egymásnak. Az önkormányzati területen fokozatosan és egyre hangsúlyosabban jelent meg az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás felülvizsgálatának igénye, az önkormányzati kötelező feladatok csökkentése, hatékonyságának fokozása. Ezzel szemben az egyes ágazati programokban – nem vitatva azok jó szándékú szakmai célkitűzéseit – gyakran ezzel ellentétes irányok szerepeltek (pl. szolgáltatások bővítése, egyes ellátások kiterjesztése).

A helyi önkormányzatok a rendszerváltoztatás utáni átmeneti helyzetből adódóan számos olyan feladat ellátását vállalták önként, melyek nem „klasszikus” önkormányzati hatáskörök (vagy nem egyedül az önkormányzatok érintettek megoldásukban), de a lakossági életfeltételek biztosításában nélkülözhetetlenek. Gondoljunk csak arra, hogy a különböző infrastrukturális feltételek milyen állapotban voltak 1990 előtt (ivóvíz-ellátás, csatornázás, hulladék-szállítás, gázvezetékek kiépítése stb.). Ezeket a területeket a rendszer-változtatás után viszonylag rövid időszakon belül igen látványos eredmények születtek a hátrányok felszámolásában, és ez jelentős mértékben az önkormányzatoknak köszönhető. A lakosság érdekében magukra vállalták ezt a szerepet, hiszen ebben az időszakban az állam ezekről a területekről inkább kivonult, a lakosság anyagi lehetőségei pedig nem engedték meg, hogy a szolgáltatások piaci alapon kerüljenek kiépítésre.

Ez a társadalom szempontjából óriási jelentőségű munka nagyon megterhelte az önkormányzatokat, lényegében ebben az időszakban kezdődött meg az önkormányzati vagyoni „felélése”, illetve az eladósodás döntő többségében jó cél érdekében. E mellett jelentkezett egy másik negatív hatás, hogy egyes kötelező feladatok területén elmaradtak fontos karbantartási munkák, melyek később csak jelentős források biztosításával lettek volna pótolhatók (pl. útfenntartás). A gazdasági válság aztán tovább mélyítette a nehézségeket, fokozta az eladósodást, és ez vezetett ahhoz, hogy az önkormányzatok igen nehéz helyzetben kerültek a kétezres évek közepétől, és halaszthatatlanná vált egy olyan átfogó reform, amely nemcsak az önkormányzati működést és strukturát foglalja

magába, hanem újragondolja az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztást, és egyúttal megújulnak a nagy el-látó rendszerek is.

5. Záróakkordok

Rendhagyó összeállításra vállalkoztam, amikor egy kérdéskörön keresztül tekintettem át önkormányzati rendszer kialakulását, változását. Rendhagyó befejezést választok, amikor az MÖtv. szabályrendszerét, illetve az önkormányzati szervezetrendszerben bekövetkezett változásokat nem elemzem részletesen. Nem kívánom megkerülni az új szabályozás ismertetését, de – ahogy végig az összeállítás során – kizárólag az önkormányzati feladat-ellátás szempontjából releváns rendelkezésekre koncentrálok annak tükrében, hogy az értekezésben korábban felvetett problémákra milyen megoldások születtek.

Előjáróban szükséges utalni arra is, hogy a felvetett anomáliák felszámolására az MÖtv. elfogadása előtt is számos lépés történt (pl. társulások ösztönzése, többcélú kistérségi társulások kialakítása, ágazati szabályok korszerűsítése), melyek pozitív változásokat eredményeztek, de sajnos a bemutatott trendet megfordítani nem tudták. Álláspontom szerint ennek két fő oka jelölhető meg. Az Ötv. módosítása nélkül nem lehetett áttörést elérni, a változtatáshoz szükséges kétharmados többség azonban nem volt biztosítható. Másrészt összehangolt átalakításra lett volna szükség, amely az önkormányzati rendszeren kívül kiterjed az államszerkezet korszerűsítésére, valamint az ellátórendszerek reformjára is, mert csak ez jelenthetett garanciát arra, hogy az állam és az önkormányzatok közötti ésszerű munkamegosztáson alapuló, hosszú távon hatékonyan, fenntartható módon működtethető önkormányzati feladatellátás alakul ki.

Az MÖtv. tervezetere vonatkozó előterjesztés is ezen elemekre épült. Kiemelt célként jelölte meg, hogy a helyi önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kívánja megújítani, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok alapvető rendeltetése továbbra is a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása maradt. A helyi önkormányzás jogát a választópolgárok változatlanul minden településen, a megyékben, a fővárosban és kerületeiben önállóan gyakorolhatják.

Az előterjesztés a fentiekkel összhangban az alábbiakat hangsúlyozta: „az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása – az ágazati rendszerek reformja nélkül – csak »félmegoldást« eredményez, így célszerű és ésszerű e rendszerek együttes felülvizsgálata. A reformtörvények csak egymásra épülve, egymással összhangban érvényesülhetnek megfelelően. Az önkormányzati rendszert alkalmassá kell tenni a megújult ágazati struktúrák befogadására, működtetésére. A határozott, ugyanakkor megfontolt megújítás lehetővé teszi az olyan társadalmi szintű feladatok kezelését, amelyek például az uniós tagságból, a kibontakozó globalizáció hatásainak, a gazdasági-társadalmi folyamatoknak a változásaiból következnek.”

Az Alaptörvény és az MÖtv. is a helyi közügyek intézését jelölte meg az önkormányzás egyik céljaként, nem változtak

továbbá a helyi közügy törvényben rögzített fogalmi elemei sem, tehát változatlan maradt az önkormányzatok által ellátandó feladatrendszer alapja.

A szabályozás hangsúlyos eleme az önkormányzati feladat- és hatáskörök telepítési elveinek meghatározása. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök két alaptípusa a kötelező és az önként vállalt feladatok maradtak. A helyi önkormányzatnak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, amelynek ellátásához a feladattelepítéssel egyidejűleg biztosítani kell az arányos költségvetési, illetve más vagyoni támogatást. Korábban az Ötv. is tartalmazta e fontos garanciális rendelkezéseket. Az új törvény vitája során – hasonlóan az Ötv.-hez – **nem sikerült elfogadtatni azt, hogy az Mötv. csak a feladat-telepítés elveit tartalmazza.** A jelenlegi szabályozás a kötelezően ellátandó feladatköröket határozza meg, szintén nem taxatív felsorolásként.

Alapelv, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Fontos eleme az új szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatásköröket differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességére, lakosságszámra – **figyelemmel** kell megállapítani. A hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – **meg kell határozni a feladat- és hatásköreállítás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, valamint módját.** Ez lényeges változás, a vonatkozó rendelkezések beépítését a korábban kifejtett anomáliák kiküszöbölésének szándéka vezérelte. A differenciálás nem lehetőségként, hanem kötelezettségként került megjelölésre és a szakmai minimum követelményeket a hatáskör telepítésével egyidejűleg kell meghatározni. Utalni kell arra is, hogy a differenciált ágazati hatáskör-telepítéshez a fentiekben túl támpontot ad az is, hogy az Mötv. **a helyi önkormányzatok típusainak alaprendeltesítését is rögzíti.** A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását a jövőben is vállalhatja az ellátásra nem kötelezett önkormányzat vagy társulása. Az új szabályozásba azonban már beépültek azok az elemek, melyek kizárják, hogy a feladat-vállalás a differenciálásból fakadó pozitív hatások érvényesülését megakadályozza, vagy jelentős mértékben csökkentse.

A helyi önkormányzatok az Mötv. szerint is **vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, melyet jog-**

szabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt közügyek körében az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását (az ismertetett rendelkezések megegyeznek az Ötv. szabályozásával). Új előírás viszont, hogy a **fakultatív feladatok finanszírozása csak a saját bevételek, illetve az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.** Kommentárt nem kívánok hozzá fűzni, fentebb már elemeztem az Ötv. fakultatív feladatokra vonatkozó rendelkezéseit.

Korábban kifejtettem, hogy 2012. előtt nem volt hatékony eszköz annak orvoslására, ha az önkormányzat nem tett elég jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének. Az Mötv. alapján a **kormányhivatal és a bíróság kapott intézkedési lehetőséget** a kötelezettség teljesítésének előmozdítására, illetve végső esetben pótlására.

A nagy ellátórendszerek, illetve az ágazati törvények jó részének átalakítása is megkezdődött 2010 után, lényegében párhuzamosan az Mötv. előkészítésével, illetve elfogadásával. Az egyes ágazati elképzeléseket most sem kívánom elemezni, mert – mint jeleztem – ez ágazatpolitikai kérdés, így erre az ágazati szakemberek hivatottak. Az átfogó átalakítások igen kiterjedt törvényalkotói munkát feltételeztek, így számos szabályozás párhuzamosan futott. A reformok fő irányainak összehangolása a nagy ellentmondásokat kizárta, de a szabályok precíz összefésülése még ma is ad munkát a jogalkotásnak. Ez mondható el az önkormányzati feladat- és hatásköröket megállapító ágazati törvényekről is. A differenciált hatáskör-telepítés követelményeinek maradéktalan érvényesítéséhez helyenként még további szabályozásra van szükség. Az átalakítás fő jellemzői mára már világosan látszanak, sok területen újraszabályozásra került a közfeladatok ellátása, és jelentősen növekedett az állami szerezvállalás, de az önkormányzatok továbbra is jelentős súlyt képviselnek a helyi közügyek megoldásában. A cél egy hatékonyabban működő, finanszírozható önkormányzati rendszer kialakítása volt. Nem akarom megismételni, csak utalni szeretnék az összeállítás elején szereplő idézetre, mely megerősíti, hogy a közfeladatok rendszerét mindig a szükségletek és a lehetőségek összhangjának szem előtt tartásával kell meghatározni. ■