

DR. ZONGOR GÁBOR

FŐTITKÁR

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE



Önkormányzati vissza- és előrettekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról

Súlyok és ellensúlytalanságok

Magyarország alaptörvénye és az új önkormányzati törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények egyértelműen új dimenzióba helyezték az önkormányzatokat, illetve az önkormányzatiságot 2013-tól. A politikai rendszerváltók, illetve az elmúlt több mint két évtized során az önkormányzásban résztvevők számára a változás nem igazán szerethető, nehezen elfogadható. Egy szép álom ért véget, ugyanis az alaptörvény értelmében az önkormányzatok semmilyen tekintetben nem tekinthetők már a központi kormányzat ellensúlyának, sajátos önálló hatalmi ágának.

Az 1990-es feltételezett, kívánatosnak vélt ideális önkormányzati helyzet valójában soha nem jött létre. Az önkormányzatok ugyanis nem kapták meg a törvényben ígért működtető vagyont teljeskörűen, így nem kerültek önkormányzati tulajdonba a villamos energiát és gázszolgáltatást biztosító közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település határain belül, mint ahogy arról a törvény rendelkezett. Ennek következtében a helyi önkormányzatok túlnyomó többségének a gazdasági alapja a kezdetektől fogva nem volt kellően erős. Az államtól kapott vagyon, jelentős része a törzsvagyon körébe tartozott, így azok működtetése semmiképpen nem nyereséget termelt, hanem kiadást generált. A megyei önkormányzatok pedig – a fenntartásukra bízott középfokú közszolgáltató intézményekhez kapcsolódó vagyonon kívül – érdemi működtető vagyonnal és tényleges saját bevétellel, adókivetési jog hiányában nem rendelkeztek.

Az önkormányzatok jogilag széleskörű autonómiával rendelkeztek ugyan, de a gazdasági függetlenség csak nagyon kevés önkormányzatnak adatott meg, különösen azt követően, hogy a kezdetben, teljes mértékben önkormányzatoknak juttatott személyi jövedelemadó fokozatosan csökkenő része került az önkormányzatokhoz, majd ez a forrás meg is szűnt. Az állami finanszírozásában – a 90-es évek első két évét, mint „aranykort” kivéve – a maradék elv volt a jellemző. A központi költségvetésben folyamatosan alul tervezték az

állami támogatást és felültervezték az önkormányzatok saját bevételét. Úgy kaptak újabb és újabb kötelező feladatot az önkormányzatok, hogy azok korrekt ellátásához szükséges fedezet nem állt rendelkezésre. Az, hogy a rendszer mindezek ellenére fennmaradt és a közszolgáltatások széles körének biztosítására képes volt az oktatástól kezdve, az egészségügyön át, a szociális juttatásokig, valamint a településüzemeltetés, továbbá a kommunális szolgáltatások átfogó területét is beleértve az elsődlegesen az önkormányzatok túlélési képességén, a helyi összefogás erején múlt. Az elmúlt több mint két évtized magyar önkormányzatiságának következtében a települések sokasága éledt fel, új lehetőségek nyíltak és jelentősen megújult a közszolgáltatás rendszere.

Az 1990-es önkormányzati törvény azonban kezdetektől belső ellentmondásokkal volt terhes. A magyar rendszer sajátos módon elegyítette a két nagy európai önkormányzati modellt. Egyrészt a dél európai struktúrát valósította meg azáltal, hogy valamennyi település önálló önkormányzatként jött létre, másrészt az észak európai integrált struktúrának megfelelő széles felelősséggel és hatáskörrel ruházták fel elsődlegesen a települési önkormányzatokat. A feladatok telepítésénél a törvényhozó adós maradt a differenciált hatáskör telepítés lehetőségével, így gyakorlatilag valamennyi település azonos feladatkörrel rendelkezett, függetlenül attól, hogy alkalmas-e annak ellátására. Mindehhez az egyedi magyar helyzethez sajátos finanszírozási rendszer is párosult, amelynek következtében a települések túlnyomó többsége kiszolgáltatottjává vált a mindenkor központi költségvetésnek. A tartósan rosszul kimért állami támogatás egyértelmű bizonyítéka az úgynevezett önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzati kategória (ÖNHKI) általánossá válása. Az ÖNHKI bevezetését követően több mint egy évtizeden keresztül minden harmadik önkormányzat joggal pályázott erre a nem túl megtisztelő címre. 2000-től a helyzet még kezelhetlenebbé vált, amire a kormányzat válasza a működésképtelenség megakadályozása érdekében a belügyminiszteri (önkormányzatokért felelős miniszteri) támogatási keret

létrehozatala volt. A többféle módon hívott, talán a leegyszerűbben megjegyezhető 6/3-es támogatás lényegében az önkormányzatiság hiányának bevallása, ugyanis így a működésképtelen önkormányzatok végképp kiszolgáltatottjává váltak a mindenkori kormányzatnak. A legutóbbi években már az ÖNHIKI -ben és a 6/3-as kategóriában az önkormányzatok többsége érintetté vált.

Az elmúlt két évtizedben gyakorlatilag valamennyi kormányzat – kisebb nagyobb elszánással, de – kísérletet tett a közigazgatási és az önkormányzati rendszer részleges átalakítására. A kisebb módosítások alapvetően nem érintették a rendszer lényegét. Átfogó strukturális átalakításra a Gyurcsány kormányok törekedtek. A kudarc oka egyrészt a tervezett program kiérleletlenségéből, másrészt a szükséges politikai támogatottság hiányából adódott.

2010-re a változtatás elkerülhetetlenné vált. Ugyanakkor az átalakítás szükségessége mellett az elmúlt húsz év önkormányzati kutatási eredmények, a gyakorlat tapasztalatai alkalmat adhattak volna arra, hogy a második Orbán-kormány a meglévő kétharmados támogatottságával a korábbi meghaladó, új önkormányzati törvényi szabályozást valósítson meg.

A szükséges kétharmados parlamenti támogatottság birtokában, az Alaptörvényhez kapcsolódó ún. sarkalatos törvények sorában az Országgyűlés 2011. december 19-én elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: MötV). Az új, a korábbi 1990-es törvényt fel- és leváltó szabályozás nagyon helyénvaló módon csak szakaszosan lépett hatályba. A 158 paragrafusból álló eredeti törvény 142 érdemi szakaszából 2012. január 1-jével mindössze 27 lépett hatályba. Két rendelkezés – a kirívóan közösségellenes magatartás helyi rendeletben történő szabályozásának és szankcionálásának lehetősége – 2012. április 15-ével, az új szabálysértési törvénnyel egyidejűleg lépett hatályba, amelyeket azonban az Alkotmánybíróság 2012. november 12-én alkotmányellenesnek minősített és ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisítette.

Az MötV szabályainak több mint 70%-a, 103 paragrafusa 2013. január 1-jével lépett hatályba, így a lényegi változások ettől az évtől érvényesültek. A változások éve 2013 volt azért is, mert átalakult az önkormányzati finanszírozási és hivatali rendszer, ekkor jöttek létre a megyei kormányhivatalok járási hivatalai, ekkortól kerültek állami fenntartásba a korábbi önkormányzati iskolák, és a településüzemeltetést érintően is több lényeges szabályozásváltozás történt.

A változásokból marad még 23 szakasz, amely a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

Mindezek következtében a 2013. év az átalakulás folyamatában meghatározó esztendő volt és megkezdődött az új önkormányzati világ.

A XXI. század elején, bő két évtizeddel a politikai rendszerváltozást követően az új önkormányzati törvénytől és a kapcsolódó törvényektől azt vártam el, hogy a szabályozásváltozás eredményeképpen olyan új önkormányzati rendszer jön létre, amely megőrzi az elmúlt időszak önkormányzati értékeit, ugyanakkor modern és távlatos, amelyben a közszolgáltatás biztosítása igazságosabb és kiegyensúlyozottabb,

amely figyelembe veszi a területi szempontokat, a fenntarthatóságot, amelynél az ésszerűségi, a hatékonysági, az átláthatósági szempontok és a széleskörű helyi társadalmi részvételen alapuló demokratikus helyi hatalomgyakorlás is tovább erősödnek.

Méretgazdaságosság, lakosságszám

A magyar önkormányzati rendszer szabályozásának egyik alap problémája, hogy nem határozta és jelenleg sem határozza meg az önkormányzati és önkormányzási minimumot. Nincsenek rögzítve azok a minimum követelmények, amelyek megléte, illetve teljesítése esetén beszélhetünk működő települési önkormányzatról. Leegyszerűsítő az az állítás, hogy azáltal léteznek önkormányzatok, mert van választott polgármesterük, illetve képviselő testületük, költségvetésük. A legalapvetőbb önkormányzati szereplők és szervezetük létrejötte csupán a formai létezészt jelenti, de nincsen semmilyen garancia arra, hogy az adott településen élők megfelelő minőségű és mennyiségű közszolgáltatásban részesülnek.

Megítélésem szerint azt kell(ene) eldönteni, hogy mi kell ahhoz, hogy valóságos települési önkormányzatról beszélhessünk. E tekintetben mindenképpen differenciálni kell az ellátandó és elvárható feladatok tekintetében, viszont szükséges megfogalmazni azt a minimumszolgáltatást, amit a kistéleplésen lakó polgárok is joggal elvárnak helyben. A szubsidiaritás elvének érvényesülését kell vizsgálni valamennyi közszolgáltatási feladat telepítésénél. Az egyes önkormányzati közszolgáltatások megszervezésénél figyelembe kell venni a hatékonysági és fenntarthatósági szempontokat. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg a szolgáltatás (fizikai, vagy virtuális) elérhetőségének garantálásáról sem. A lehető legközelebbi ellátási szint tekintetében az egyes szolgáltatások sajátosságait figyelembe véve is differenciálni kell. Elengedhetetlen, hogy azokon a településeken, ahol helyben nem biztosítható a közszolgáltatás, az önkormányzati társult rendszernek kell garantálnia a szolgáltatás igénybevételenek szervezését, biztosítását. Nem a központi település vezetésének jóindulatán múlik, hogy a társult kisebb településeken élők mikor és milyen minőségű közszolgáltatásban részesülnek. A közszolgáltatások elérését, biztosítását törvényben kell garantálni. Ebből pedig következik, hogy az egyes közszolgáltatások tekintetében eltérő a hatékony és gazdaságos működtetés feltételrendszere, a szolgáltatást igénybevevők száma és köre. Ki kell zárni annak lehetőségét, hogy bármelyik településen élő polgár közszolgáltatás nélkül maradjon az adott önkormányzat nem megfelelő működésének következtében. Vagyis egyértelművé kell tenni, hogy közszolgáltatás szervezés elmaradása esetén mely szervezet lép be és végzi a településen a közszolgáltatást.

Kétségtelen, hogy jelenleg sok – zömében kistéleplési – önkormányzat nem képes önállóan szervezni a helyi feladatellátást és csupán érzelmileg tekinthetőek önkormányzatoknak, vagyis külső segítség nélkül képtelenek biztosítani az elvárt közszolgáltatásokat. Azonban feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy mindezek az elvárt teljesítmények nem feleltethetőek meg lakosságsszámmal. Sok alacsony lakosságsszámú

kistelepülés képes biztosítani az érdemi tartalmat, mégpedig helyben. Eldöntendő, hogy melyek azok a közszolgáltatások (köznevelés, idősellátás), amelyek helyben történő megszervezése és garantált ellátása képezi az átalakítási szervezési alapot a közös feladatellátáshoz. Az integrációs folyamatban ugyanakkor nem hagyhatóak figyelmen kívül a térségi specialitások, így az országhatár menti térségek, a földrajzi adottságok, a turisztikai sajátosságok, vagy az urbanizációs területek.

Nagyon hibás és leegyszerűsítő az a kormányzati megközelítés és szabályozás, amely konkrét lakosságszámhoz köti a feladatellátást, vagy annak szabadságát. Jelenleg hatályos Mőtv. – a vidéki önkormányzatokat tekintetében – megkülönbözteti a községi, a városi, a járásszékhely és a megyei jogú várost és ennek megfelelően eltérő hatáskör telepítést ír elő. Ezzel szemben a gyakorlatban a hatáskör telepítése lakosságszám szerint történik.

Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg a tényleges magyarországi helyzetről a lakosságszámot tekintve (2010. október 3.):

- Az összes települési önkormányzat száma: 3177
- 50 főnél kisebb lakosú községek száma: 27 (legkisebb: Iborfia 12 lakos)
- 200 főnél alacsonyabb lakosságszámú települési önkormányzatok száma: 352
- 500 főnél alacsonyabb lakosságszámú települési önkormányzatok száma: 1048 (33%)
- 1000 főnél alacsonyabb lakosságszámú települési önkormányzatok száma: 1719 (54%)
- 2000 főnél kisebb települések száma: 2365 (74%) – ebből 6 város!
- 10 ezer lakos alatti települések száma: 3033 (95%)
- 50 ezer feletti: 20 (0,6%), ebből 100 ezer feletti: 9 (Budapest, Debrecen, Győr, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged és Székesfehérvár)
- Egy települési önkormányzatra jutó átlagos lakosság száma: 3153
- Vidéki települési önkormányzatra jutó átlagos lakosság száma: 2630
- Néhány példa a magyar „legek”-re a lakosság szám összevetésében:
 - A legkisebb település: Iborfia 12 fő (Zala megye)
 - A legnépesebb község: Erdőkertes 7690 fő (Pest megye)
 - A legkisebb nagyközség: Tiszabecs 1135 fő (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye)
 - A legnépesebb nagyközség: Solymár 10 129 fő (Pest megye)
 - A legkisebb város: Pálháza 1038 fő (Borsod-Abaúj-Zemplén megye)
 - A legnépesebb város: Dunakeszi 38 470 fő (Pest megye)
 - A legkisebb megyei jogú város: Szekszárd 33 805 fő (Tolna megye)
 - A legnépesebb megyei jogú város: Debrecen 207 270 fő (Hajdú-Bihar megye)
 - A legkisebb fővárosi kerület: XXIII. Soroksár 20 056 fő
 - A legnépesebb fővárosi kerület: XI. Újbuda 139 892 fő
 - A legnépesebb város: Budapest (1 721 556)
 - A legnépesebb megye: Pest (1 229 880)
 - A legkisebb lakosságú megye: Nógrád (204 917)

A felvillantott számokból is jól látható, hogy a település jogállása és a lakosság száma nincsen összefüggésben, vagyis a lakosságszám nem lehet az egyedüli meghatározó szempont a hatáskörök, feladatok differenciálásánál.

Ennek ellenére a legújabb bővös szám a kétezer lakos (2010. január 1-jén.). Ezen lakosság szám alatt ugyanis nem alakítható önálló önkormányzati, polgármesteri hivatal. Kivételt jelentenek viszont a városi jogállású települések, ami eleve ellent mond a lakosságszám szerinti differenciálásnak. Természetesen vannak kisegítő szabályok, amelyek a társulásban résztvevők számával kompenzálhatják a lakosságszám hiányát, viszont az ország valóságos térségi és földrajzi helyzete abszurd, nehezen kezelhető állapotokat eredményez. Gondoljunk csak a 13 települést magába foglaló közös hivatal működtetésének nehézségére.

A háromezres lakosság számának a korábbi önkormányzati iskolák működtetése szempontjából van jelentősége. Amennyiben egy településen háromezernél kevesebben laktak, abban az esetben az iskolát az állam nem csupán fenntartja, hanem működteti is, vagyis az önkormányzatnak – az iskolai étkeztetésen túl – semmilyen feladata nincsen, ha nem szeretné. Természetesen Magyarországon van félszáz olyan érintett önkormányzat, amelyik továbbra is ragaszkodik az iskolája működtetéséhez, annak reményében, hogy így nem szünteti meg az állam a csökkenő gyermeklétszám ellenére. A háromezer lakos feletti önkormányzatok, amelyek úgy ítélték meg, hogy nem képesek működtetni az iskolájukat, mentesültek ugyan ettől a jogtól, de a „Jó Állam” meghatározta, hogy milyen összeggel kell hozzájárulniuk a működtetéshez. (Amennyiben az elvárt állami működési hozzájárulás meghaladta a tényleges működési költséget, az önkormányzatok természetesen vállalták a működtetés feladatát.)

Az ötezes lakosságszám az állami adósságrendeztés tekintetében jelentett átmeneti megkülönböztetést. A kisebb lakosságszámú települések esetében az állam 2012 decemberében teljes körűen átvállalta a meglévő hitelek teljesítését. Ezzel szemben a nagyobb lakosságszámú településeken a lényegesen nagyobb összegű hitelek tekintetében első körben az iparüzési adó arányában differenciáltan, majd végül teljes körűen vállalta át a hiteltörlesztést. (A lakosságszám szerinti megkülönböztetés nem csupán a feladatok telepítésénél, hanem az uniós fejlesztések pályázati feltételeiben is gyakorta diszkriminatív módon megjelenik.)

Természetesen a mindenkori kormányzat számára a lakosságszám kezelhető és irányadó, miközben a valóságban ez nem jelent igazi különbségtételt. Az ország meglehetősen eltérő területi adottságainak következtében számtalan olyan relatíve jelentős lakosságszámú település van, amelyik nem lát el önállóan feladatot, mivel egy nagyobb város településrésze és nem vált önállóvá az elmúlt évtizedekben. Vagyis lehet jól és eredményesen együttműködni azonos települési önkormányzati keretek között is. Ugyanakkor érthető sok kistelepülés félelme a nagyobbaktól, mert a korlátozottan rendelkezhető források felhasználása tekintetében történelmi tapasztalatuk, hogy a központ viszi a pénz meghatározó részét. Ezért elengedhetetlen, hogy az ellátandó feladat biztosításához szükséges forrás mindenhol rendelkezésre álljon.

A 2013-ban bevezetett feladatalapú finanszírozás akkor lesz valóságos forrásbiztosító rendszer, amikor a ténylegesen felmerülő költségek valóságosan finanszírozásra kerülnek. Természetesen, ehhez nem elegendő az adott helyen szükséges forrás ismerete, hanem annak érdemi vizsgálata, összehasonlító elemzése is, amely lehetővé teszi az eltérő finanszírozási igények összemérését. A magyar önkormányzati közszolgáltatások tekintetében is elkerülhetetlen a benchmarkok kialakítása és az önkormányzati gazdálkodás átláthatóvá, összevethetővé tétele. A közpénzek korrekt felhasználásának nyilvánossága nélkül csak a folyamatos hiánykeresés marad.

Képesség és képesség tevés

A hatékonysági, hatásossági és fenntarthatósági szempontok figyelembevételével természetesen a nagyobb lakosságszámú településekre fókuszál a politika és központi kormányzat egyaránt. Mivel a települési önkormányzatok csupán 5%-a tízezer lakos feletti és háromnegyede kétezer lakos alatti, így az egyszerűbb megoldást választotta a törvényhozó. Nem annak a lehetőségét kereste, hogy hogyan, milyen eszközökkel, szabályozókkal, pénzügyi ösztönzőkkel tudja képessé tenni a települési önkormányzatok meghatározó részét, hanem miképpen tudja „megszabadítani” az ellátandó feladatoktól a települések túlnyomó többségét. Vagyis nem a képesség megteremtésére, a képesség tevésre, hanem a funkciómentesítésre törekedett a központi hatalom.

Az elmúlt két évtizedben sem volt fontos a központi hatalom számára, hogy képessé tegye a széleskörű feladatellátásra a települési önkormányzatokat, hanem magukra hagyta őket. A legújabb szabályozás e tekintetben egyértelművé tette, hogy nem is vár el jelentősebb képességet az önkormányzatoktól. Ennek egyértelmű bizonyítéka a polgármesteri javadalmazásra vonatkozó szabályozás beépítése a kétharmados törvénybe. Az új bértábla a településvezetők túlnyomó többsége számára elfogadhatatlan, a tiszteletdíjas polgármesterek javadalmazása a közfoglalkoztatottak juttatását sem éri el. A szabályozás üzenete, hogy nincs szükség a kisebb települések életét szolgáló tevékeny helyi közszolgákra, csak reprezentátorokra.

Ugyanakkor az elmúlt két évtized egyértelműen bizonyította, hogy meghatározó az adott település életében, hogy kit választ polgármesternek és milyen képviselő testület működik az önkormányzatnál. Amennyiben a polgármester teljes odaadással tevékenykedik a település érdekében, részt vesz az önkormányzatok éltét befolyásoló folyamatokban, képzéseken, megfelelően felkészült és folyamatosan informált, abban az esetben a települése az adottságait legjobban kihasználva képes talpon maradni és fejlődni. Míg a vitatkozó, belső feszültségekkel terhelt települések, valamint a napi feladatellátást nem biztosító közösségek egyértelműen lemaradnak, lemaradtak.

Az új önkormányzati hivatali struktúrában még inkább meghatározóvá vált a polgármester személye. Mint ismert az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 1798-ról – 528-cal, csaknem 30%-kal csökkent – 1270-re. Ennek következtében a települési önkormányzatok 60%-ában ma már nincsen közvetlen hivatali támogatás. Amennyiben

a polgármester megfelelő képességgel, késztetettséggel és energiával bír, akkor a település is remélhetőleg fennmarad.

Vagyis önmagában nem a települési önkormányzatok száma sok Magyarországon, hanem a valódi helyi autonómia a kevés.

Hatalom és félelem

A változások elemzése kapcsán hajlamosak vagyunk a változó szabályozások összevetésére és az ebből adódó következtetések levonására. Amennyiben a magyarországi szabályozásváltozást vetjük össze a nemzetközi példákkal, vagy az európai helyi önkormányzati kartával, abban az esetben mondhatjuk, hogy az új magyar szabályozás megfelel az európai normáknak. A probléma ugyanis alapvetően nem a szabályozásban rejlik, hanem a hatalomgyakorlás módjából.

A települési önkormányzatok gazdasági autonómiája túlnyomó többségében nem létezik, vagyis teljes mértékben kiszolgáltatottak a mindenkor központi hatalomnak. Az uralkodó pártok szempontjai viszont egyre nyitabban érvényesülnek. Amennyiben egy település vezetése kormánypárti, lényegesen nagyobb eséllyel juthat – a pályázatokon túl – eseti központi kormányzati támogatáshoz. Ebben a diszkriminatív támogatási rendszerben a nagyvárosok különösen kiemelt szerephez jutottak. A pártpolitikai szempontok érvényesülése valamennyi kormányzati ciklusban egyértelműen kimutathatók a központi támogatásoknál, viszont a második Orbán kormány időszakában a nagyvárosok, a főváros és a kormánypárti kerületi önkormányzatok vonatkozásában minden eddigit meghaladó mértékben lettek kedvezményezették ezek az önkormányzatok.

A helyzet természetesen e tekintetben is változik, ugyanis helyénvaló módon a 2014-es önkormányzati választásokat követően már polgármester, önkormányzati vezető nem lehet egyidejűleg országgyűlési képviselő is. Így az eddigi közvetlen települési kijárási lehetősége megváltozik, illetve árnyaltabbá válhat.

A szűkös közpénz és európai uniós fejlesztési forrás következtében minden eddiginél erőteljesebben jelenik meg a településvezetők igazodási kényszere a központi hatalomhoz és a hatalmat gyakorló politikai pártokhoz. Az egyes polgármesteri fórumok kapcsán egyértelműen érzékelhető, hogy a polgármesterek félnek, tartózkodnak a szabad véleménynyilvánítástól. A központi hatalomtól való félelem a legsúlyosabb hátráltató körülmény, amely az önkormányzatok működését befolyásolja. Helyi közösségek által közvetlenül választott autonóm vezetők amennyiben félelemben tevékenykednek, az mindenképpen a normális települési építkezést, közösségi életet rombolja. Az önkormányzatiság megerősítése elkerülhetetlen decentralizáció és a demokrácia megerősítése nélkül.

Hogyan tovább?

2013-tól olyan új önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon, amelytől nem lehet elvárni a korábbi teljesítményt, mivel jelentős közszolgáltatásokat nem az önkormányzatok, hanem az állam szervezetei biztosítanak. Ennek következté-

ben – az iskolai köznevelés, a járó- és fekvőbeteg ellátás, az államigazgatási hatósági ügyintézés – biztosításáért már nem csak az önkormányzatok, hanem az állam a felelős, így ezekben a közszolgáltatásokban az önkormányzatok, élükön a polgármesterekkel a szolgáltatást igénybevevők érdekeinek képviselőjeként léphetnek fel. Hasonló helyzet alakult ki, mint azon önkormányzatoknál, amelyek eddig sem rendelkeztek iskolával, egészségügyi intézménnyel, illetve saját hivatallal.

Az új helyzetben még inkább felértékelődik az együttműködés szükségessége. Egyrészt fokozottabb belső együttműködés szükséges a település vezetése és az önkormányzás anyai, vagyis a helyi polgárok között, hogy mindkét fél megtegye a maga hozzájárulását a közösségi feladatok ellátásához. Másrészt széleskörű partnerségre van szüksége valamennyi településnek a településközi, a járási, a megyei és regionális térben. Természetesen a legfontosabb, hogy a közvetlen szomszédos települések tudjanak együtt működni és fejlődni, ezért elsődlegesen az aprófalvas vidékeken törekedni kell a mikro térségi együttműködésekre, azaz a közös közszolgáltatás biztosítására, szervezésére. A hazai szabályozás változásán túl a széleskörű integrált együttműködésre ösztönöz a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztéspolitika változása is.

A közös együttműködési terekben újra kell szerveznie a kapcsolatokat a gazdasági szereplőkkel, a civil szervezetekkel és az állami intézményekkel is.

Különösen fontos, hogy miképpen szerveződnek és működnek majd az új közös önkormányzati hivatalok. A hivatal központja nem uralhatja a feladatellátást, a közös hivatalt alkotó valamennyi településnek biztosítani kell a megfelelő hivatali szakmai támogatást. Ebből a szempontból kiemelten és érzékenyen kell áttekinteni a közfoglalkoztatás szervezésének garancia rendszerét.

A partneri rendszerből nem hagyhatóak ki a kormányzati szervezetek sem, beleértve a megyei kormányhivatalokat, azok járási hivatalait, a tankerületi felügyelőségeket is. Azáltal, hogy a korábbiakhoz képest az állam lényegesen szélesebb területen vesz részt a közvetlen feladatellátásban a közfeladatok korrekt biztosítása elkerülhetetlenné teszi a partneri együttműködést az önkormányzatok és az állami szervek között. A közfeladat ellátásában az állami és az önkormányzati szervezetek egyenrangúak, nem lehet uralmi pozícióban e tekintetben sem az állam. A Jó Állam a szabályozás eszközeivel tudja befolyásolni a folyamatokat, viszont a konkrét végrehajtásban ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint az önkormányzatokra. A Jó Állam szolgáltató és nem uralkodó!

A változás még inkább igényli, hogy az önkormányzatok vezetői megfelelően informáltak és a változó feladatellátásra felkészültek legyenek. Ehhez megalapozott tudásra és új megközelítésekre és vezetési ismeretekre van szükség. ■

A Kodifikátor Alapítvány alábbi kiadványai a

www.kodifikator.hu

weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen

megrendelhetők.

1. Petrétei József: **Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények.** Pécs, 2013
2. Petrétei József: **Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet.** Pécs, 2013
3. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): **A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben.** Pécs, 2013
4. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): **Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák.** Pécs, 2013
5. Kocsis Miklós – Tilk Péter: **Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD).** Pécs, 2012