

DR. BAJOR TIBOR PHD

FŐISKOLAI TANÁR

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR



A 2011. évi önkormányzati törvénykezés hatásai a közigazgatás működési rendszerére

A szervezet

Társadalmilag meghatározott feladatok megoldására, végrehajtására, ellenőrzésére, ok – okozati viszonyok között – a társadalom tagjai által – tudatosan kialakított viszonyrendszer. Minden társadalmi szervezet hierarchikusan épül fel, alá- fölé- és mellérendelt egységekkel. Az egységek funkcionális és/vagy formális strukturális kapcsolatban vannak egymással, melyet a szervezet sajátos működési rendje határoz meg, a szervezet eredményessége érdekében.

A szervezet működését és belső rendjét maga alakítja ki. A szervezetet irányító személy vagy csoport és a szervezet tagjai között a szervezet működési rendjének kialakítása során – a sikeres tevékenység érdekében érdekazonosság alakul ki.

A szervezet minden pontján – az eredményes tevékenység érdekében – szükséges és elégséges, megfelelő formában értelmezhető információra van szükség.

A szervezet méreteitől függően a közvetlen személyes kapcsolat átalakulhat személytelen, formalizált – funkcionális, a vezetés által koordinált kapcsolattá.

A szervezet és társadalmi környezete

A szervezet nyitott rendszer, környezetével többirányú kapcsolatban van:

- a szervezet egészének input és output folyamataiban,
- egyes elemeinek és a környezetnek közvetlen összefüggéseiben,
- a szervezeti tevékenységet megvalósító emberi magatartásoknak a környezettel való összefüggéseiben realizálódnak.

A szervezet társadalmi környezetét általánosságban csak nagyon távolról határozhatjuk meg: a rendszer határain kívüli jelenségvilággként, amelytől a szervezet, mint nyitott rendszer elhatárolható, amellyel input és output kapcsolatban van.

A szervezeti környezet meghatározására folytatott kísérletek csak viszonylagos eredményt hoztak.

A környezet meghatározása

Társadalmi viszony összessége, amelyet a szervezet számára az inputfolyamatok alakítják ki, és amelyekben az output folyamatok realizálódnak. A társadalom viszonyainak összessége valamely szervezet számára közvetlenül releváns környezeti tényezőket is kondicionál.

A szervezetrendszerek egymás számára is környezetet jelentenek, illetve a környezet elemeit. A szervezeteknek, mint rendszereknek a környezeti kapcsolatai nagy és növekvő részben más szervezetekhez, mint rendszerekhez fűződnek. A szervezetnek környezetéhez való sikeres alkalmazkodása más szervezetek sikeres alkalmazkodásától is függ.

A szervezetre ható társadalmi tényezők

A szervezet társadalmi meghatározottsága elsődlegesen a társadalom munkamegosztásában elfoglalt helyéből következik, de ezt a pozíciót befolyásolja:

- akaratnyilvánítás,
- a szervezet tagjainak társadalmi viszonyai,
- a társadalom makrostruktúrájának egésze és az abból fakadó szabályozó mechanizmusok.

Nagyon jelentős eleme a társadalmi meghatározottságnak, hogy a szervezetben emberek tevékenykednek, a szervezeti tevékenység emberi magatartásokban nyilvánul meg, amelyre hatnak a külső, társadalmi környezetben kialakult kapcsolataik, viszonyaik, érdekeik, ambícióik, stb. Ebből következik, hogy a szervezet tevékenysége azzal, hogy emberi magatartásokban jut kifejezésre, eredeti céljához, céljaihoz képest sok tekintetben módosulhat a valóság viszonyokhoz képest.

A szervezetnek és társadalmi környezetének viszonyában jelentős tényező, hogy a szervezet saját érdekekkel rendelkezik, amelynek legfontosabb forrása a túlélésre való törekvés. A szervezet saját érdekei befolyásolják a szervezetnek a saját szervezetrendszerében elfoglalt helyzetét. A szervezet saját ér-

deke – amely a hosszú távon való fennmaradásra irányul – szembekerülhet a szervezet rövidtávú, általában a szervezet fennálló struktúrájához kötődő érdekeivel.

A politikai szervezet

Mint a közigazgatást irányító szervezeti egység társadalmi tevékenység, a társadalom tagjai közötti viszony. A politika minden esetben a hatalom megszerzésére és megtartására irányuló célirányos tevékenység.

A politikát formálisan megjelenítő, megtestesítő politikusok mögött minden esetben megformálódik egy látens gazdasági hatalom, amely érdekeinek alárendelt a politikai párt nyilvános tevékenysége, a politizálás. A hatalmi és érdekvérezelt tevékenység konfliktusok sorozatán keresztül valósul meg. A politika érdekeinek megfelelően szervezi a társadalom intézményrendszerét, irányítását és szervezését. A gazdasági tevékenység célja, a – lehetőségekhez képest – a maximális profit elérése. A politikai cél a hatalom gyakorlása = politikai profit.

A politikai értékrend azonban a politikai ideológiák alapján pártonként változik, ezért a politikai hatalomváltás minden esetben értékrend változással is jár. Ez minden esetben hatással van a politikai döntéseket végrehajtó közigazgatás szervezeti rendszerére, a társadalomszervező tevékenységre. A politika meghatározza a közigazgatás működési kereteit, meghozza a politikai döntéseket, és átadja a döntések végrehajtását a közigazgatásnak. A mindenkor kormány választások utáni programját a választáson győztes párt(ok) programja adja, a kormány mögötti politika etatizáló vagy liberális filozófiája determinálja a közigazgatás centrális vagy ezzel ellentétes mozgását, mindig a győztes politikai tényező adja a központi és területi közigazgatási szervek vezetőit.¹ Maga a politikai döntés végrehajtása közigazgatási szakmai tevékenység. Mivel a közigazgatásban dolgozó apparátus speciális szaktudással rendelkezik, politikai hatalomváltáskor nem cserélhető az apparátus. Stabil működés csak abban az esetben biztosítható, ha a közigazgatásban dolgozók minden esetben lojálisak az adott politikai hatalomhoz (alapfeltétel). A társadalom egészét vezető – irányító-szervező szervezet – a közigazgatási szervezet, létrehozója és irányítója az adott társadalomban, a politikai hatalmat gyakorló szervezet.

Közigazgatási szervezet

Divizionális rendszer

Minden társadalom szervezetek rendszerére épül. A szervezeti rendszerben a különböző szervezetek lehetnek egymással:

- a) hierarchikus alá-fölé rendelt viszonyban
- b) mellérendelt viszonyban
- c) egymástól független viszonyban

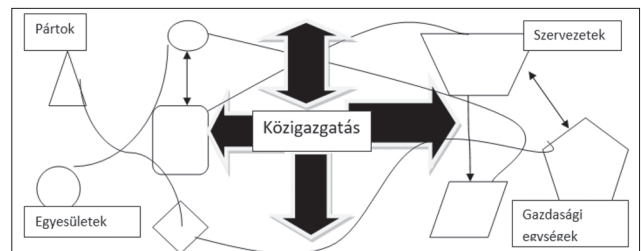
¹ BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet* Új Magyar Közigazgatás, 2013. december, 5. évfolyam 12. szám, 16. old.

Minden társadalomban csak egyetlen olyan szervezet van, amely a többi szervezettel csak alá-fölérendelt viszonyban lehet és ez: a közigazgatás.

A közigazgatás hatékonysága, működésének célszerűsége, a hatalom eredményes gyakorlásának alapfeltétele. Minden történelmi kor, sőt minden politikai irányzat kialakította, vagy megpróbálta kialakítani a maga – csak rá jellemző – közigazgatási rendszerét, illetve felügyelete, vagy ellenőrzése alá rendelni a különböző társadalmi szervezeteket (egyesületek, pártok, köztisztviselők, stb.).

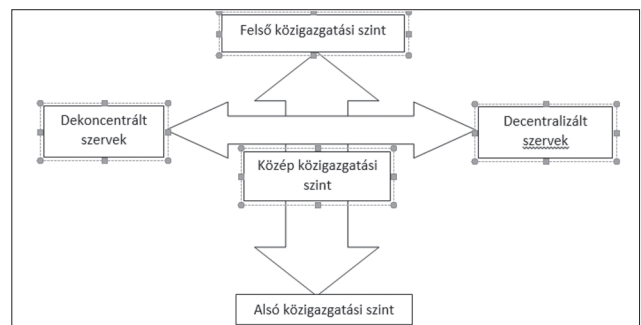
A közigazgatás maga is több funkcionális és formális szervezeti egységre tagozódik, amelyek között többféle viszony alakul ki. Ezek a szervezetek képezik a közigazgatási szervezet alrendszerét. A közigazgatási rendszer sajátossága, hogy az alrendszerek – sajátos tevékenységük révén – egy hierarchikus rendszerben saját döntési kompetenciával rendelkeznek. Ezt a kompetenciát az alrendszer hatás- és jogköreinek meghatározásával alakítja ki az alrendszert létrehozó szervezet.

A társadalom egy bonyolult divizionális rendszer. (1. ábra) A divizionális rendszerben a benne lévő egységek között tárgyi, funkcionális, területi és hatalmi feladat- és mun-



1. ábra
Szervezetek egy adott divizionális rendszerű társadalomban
Készítette: Dr. Bajor Tibor 2016.

kamegosztás van. Ebben a rendszerben a szervezetek tevékenységei szétszórtan helyezkednek el. Az önálló egységek között (minden egység a maga feladatát látja el) alapvetően jelentkeznek, az ún. központi feladatok, amelynek elvégzése az egész rendszer alapvető érdeke. A központi feladatokat a közigazgatás látja el. (2. ábra) A többi szervezet a divizionális rendszerben egymással párhuzamosan, de külön-külön látja el feladatait.



2. ábra
A közigazgatás szervezeti fa
Készítette: Dr. Bajor Tibor 2016.

Integrált logisztikai rendszer

A logisztikai funkciók a közigazgatásban jól körülhatárolhatóak.²

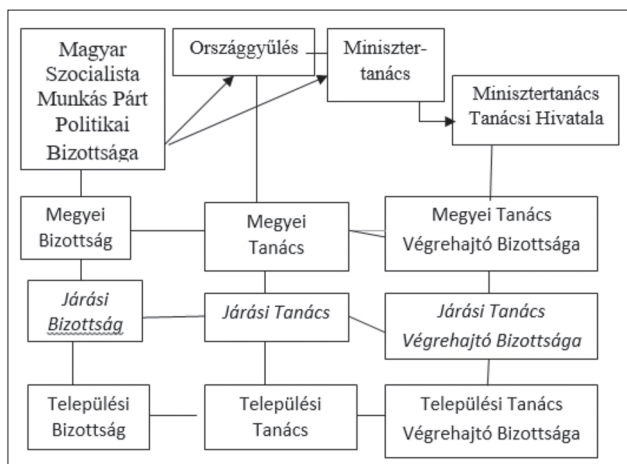
1950 és 1989 között egy integrált logisztikai rendszer kialakítása volt a cél a közigazgatásban. (Nem tudták, de tették!) Ebben a rendszerben az adott társadalomban megjelenő összes szervezet egy központi logisztikai rendszerhez kell, hogy alkalmazkodjon. (3. ábra) A közigazgatási középszint a saját működési területén teljes közigazgatási hatalmat gyakorolt az integráción belüli összes szervezettel szemben.³ Ebben a rendszerben a rendszer minden alkotóeleme kötődött a közigazgatáshoz, a közigazgatás pedig az egyetlen uralkodó politikai hatalom igényeihez. Ebben az integrált rendszerben nem alakulhatott ki olyan elem, szervezet sem, amely a közigazgatási rendszer érdekeivel, vagy legalábbis közömbösségével szemben folytatott tevékenységet.

Mátrixrendszer

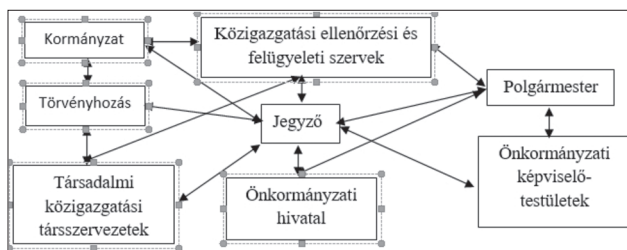
1990-től ismételten változott a közigazgatás logisztikai rendszere. A rendszer minden egyes eleme kialakította a saját belső rendszerét, ezek a rendszerek a többi rendszertől részben vagy egészen függetlenül alakultak (alakították) ki. A közigazgatás rendszer elemeinek funkcionális működése: a rendszer elemeit közvetlenül irányító hatalom érdekeinek megfelelő működés. Ez azt is jelenti, jelentheti, hogy négyévente akár gyökeres változások is történhettek a közigazgatás egyes rendszereiben. Az oktatásigazgatás közpolitikai jellegű elemzését hajtja végre, a rendszerváltástól 2010-ig, s mint ilyen, egyfelől az írja le, hogy minden kormányzat esetében milyen nehézkesen jelentek meg a szakpolitikai döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás, ellenőrzés logikai lépcsőfokai. Másfelől, leírja az önkormányzati rendszer iskolafenntartó feladatait, szerepét, utalva arra, hogy minden hiányossága, hibája ellenére, az önkormányzati iskolafenntartás a tanszabadság, a helyi közösségek autonómiája mellett tette le a voksot. Továbbá, a szerző elemzésében megerősíti azt az állítást, miszerint a közigazgatás egyes alrendszereire a négyéves választási ciklusok túlzottan hatottak. Az egyes oktatási szakpolitikai (közpolitikai) döntések megvalósítási rendszere gyakran ki sem épül teljesen, nem fungál, de a politikai váltogazdálkodásban máris új reform veszi kezdetét. Többnyire hiányzik a közpolitikai programok értékelési és lezárási szakasza, ami átláthatatlanná teszi bekerülési költségeik (hatékonyságuk), illetve társadalmi hasznosságuk mérését.⁴

A közigazgatási mátrixrendszer sajátossága, hogy a központi irányítás csak korlátozottan tud az egyes részrendszerek működésére hatni. A közigazgatás szervezetében élesen

elkülönül a két alkotó rész: az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. A közigazgatás két alkotó eleme között az összekötő pont a jegyző. (4. ábra)



3. ábra
A tanácsi (integrált) közigazgatási rendszer felépítése
Forrás: Dr. Bajor Tibor⁵



4. ábra
A jegyző helyzete a közigazgatás rendszerében 1990 és 2011 között
Készítette: Dr. Bajor Tibor 2016.
Forrás: 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

A közigazgatás változásai a 2011. évtől

A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban Möt.v.) és a 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (a továbbiakban: Korm.hiv.tv.) és a Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) *A helyi önkormányzatok* fejezete 31. cikke alapjaiban változtatja meg az önkormányzatok rendszerváltás óta kialakult szervezeti és működési rendszerét.

Az Möt.v. Preambulumának második bekezdésében a következőt határozza meg: „A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcél megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” Ez az egy mondat közel másfél évszázados vitát zár le. A forradalmi hevületben elfogadott 1848-as törvényekben a magyar nemesi vármegye joga és le-

² Prof. Dr. BUKOVICS István – Dr. POTÓCZKI György: *A logisztikai funkciók szerepe a közigazgatásban*. PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás. 2013/1; Budapest, 2013. 98–115. p. ISBN: 2063–9058.

³ Dr. BAJOR Tibor: *A közigazgatás változásai*. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. DULEBA Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200–208. p. ISSN 1218–3849

⁴ BAUER Lilla: *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek c. doktori értekezés* (Budapesti Corvinus Egyetem, 2014.)

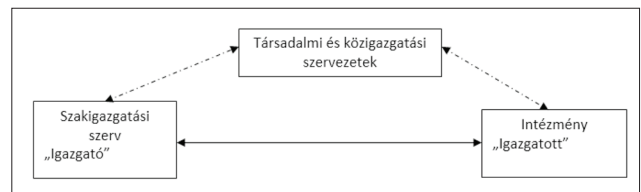
⁵ Dr. BAJOR Tibor. *A közigazgatás változásai*. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. DULEBA Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200–208. p. ISSN 1218–3849

hetősége az állami politikába való beavatkozásra alapvetően megszűnt, bár az önkormányzatok önállósága azóta is vita tárgya. „Azokat is, kik 1848-ig elvakítva egyfelől a francia centralsacio nagyszerűsége, elijesztve másfelől a megyei kihágások által, annak föltétlen barátjai valának, meggyőzték az azóta lefolyt szomorú idők tapasztalatai arról, minő veszélyes az; s ma már alig tagadja valaki, legalább a közigazgatási decentralisatio szükséges üdvös voltát.”⁶ Az Országgyűlés Képviselőházának 1865. évi XXVIII. ülésén Bartal György (Tolna megye volt alispánja) az 1848-as törvény eltörlését javasolta az uralkodó által a megyék jogállásának visszaállítása érdekében.⁷

A probléma feloldása érdekében született meg a sajátágonosan magyar felfogás, amely a mai napig érvényben van/volt: a duális közigazgatás fogalma. (Magyary Zoltán, Lőrincz Lajos, Kiss Sándor) Kéttípusú igazgatási szervezet rendelkezik e privilégiummal, az államigazgatási szervek (államigazgatási tevékenység), és az önkormányzati szervek (önkormányzati igazgatás). E szerint a közigazgatás két összetevője az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az MÖtv.-ben megfogalmazottak pedig egységes közigazgatásról szólnak. Ebben az esetben az önkormányzatok egyes feladatai és az államigazgatási feladatok vagy átfedik egymást, vagy az önkormányzat vesz át államigazgatási feladatot, vagy az államigazgatás vesz át – konkrét helyismerethez nem köthető – korábban önkormányzati feladatot.

Ezt erősíti a Korm.hiv.tv. 19. §-a⁸, valamint az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése.⁹ A közel 3200 önkormányzat egységes jogszabály-értelmezése és az ebből fakadó egységes közigazgatási eljárás csak közvetlen, minden igazgatási területre kiterjedő általános és állandó felügyelet mellett oldható meg. Szervezetileg a kérdést a járási hivatalok újbóli visszaállításával oldja meg a jogalkotó. Az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról 2. pont j)–n) bekezdései egyértelművé teszik a jogalkotó szándékát¹⁰: egységes közigazgatási irányítási és ellenőrzési rendszer kialakítása a leg-

magasabb (kormányzati) szinttől a legalacsonyabb területi szintig (járás), melyhez a fővárosi és megyei kormányhivatalok kiépítése adja meg a lehetőséget. Ebben a rendszerben a kormány dönti el a Korm.hiv.tv. alapján a kormányhivatali eljárása során, hogy mit nyilvánít államigazgatási és mit önkormányzati igazgatási feladatnak.¹¹ Így az ország egész területén egy időben képes a kormány beavatkozni a közigazgatás folyamatába. Az eredményes közigazgatási folyamathoz elengedhetetlen, hogy a közigazgatásnak alárendelt közintézmények döntő számban a közigazgatást végző szerv közvetlen alárendeltségében működjenek. Így például az állami szakigazgatást irányító szerv akaratát gátló, vagy akadályozó szervezet kiiktatásával. (5. ábra) Ebben az esetben egy meghatározott alá- fölérendeltségi viszonyról van szó. Egy olyan viszonyrendszerrel, amelyben egy meghatározott feladat végrehajtása történik.



5. ábra
A szakigazgatás irányító rendszere
Készítette: Dr. Bajor Tibor 2016.

A törvény meghatározza azokat az elágazási pontokat a megvalósítás folyamatában, amelyeken a végrehajtás befolyásolása meghatározott szervezeteknek, a meghatározott formában lehetséges, minden más esetet kizár. Például ilyen meghatározott szervezet és forma lehet az önkormányzati képviselő-testület és a szülői munkaközösség állásfoglalása, a közmeghallgatáson részt vevő állampolgárok véleménye.

Az MÖtv. világosan rögzíti az I. fejezet 2. § (2) bekezdésében¹², 4. §-ában¹³ és a II. fejezet 10. § (1)–(3) bekezdései-

⁶ TISZA Kálmán: *Felelős Kormány és megyei rendszer* Pest, 1865. Kiadja: Ráth Mór.18. old.

⁷ Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója első kötet Szerk: GREGUSS Ágost hiteles kiadás Pest

⁸ „19. § (1) A fővárosi és a megyei kormányhivatal – a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – a Kormányának alárendelt szervek bármely területi szervétől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől bármely döntést bekérhet, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az iratokba betekinthet.

(2) A fővárosi és megyei kormányhivatal az (1) bekezdésben meghatározott szervnél – törvénysértés észlelése esetén – egyeztető eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a feladatkörrel rendelkező miniszter eljárást kezdeményezi.”

⁹ „32. cikk (5) A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”

¹⁰ „j) A járások kialakítása során szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását.

k) A járásokban járási hivatalok, a fővárosban kerületi járási hivatalok működjenek, amelyek legyenek a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségei.

l) A járási hivatalok és a kerületi hivatalok (a továbbiakban együtt: járási hivatalok) kialakítása az államigazgatási feladatokat ellátó szervek – a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségei és a polgármesteri hivatalok – bázisán, a működési feltételek és szervezeti kapacitás feladatokat követő átcsoportosításával történjen.

m) A járási hivatalok szervezeti egységeként működő járási kormányablakok kialakítása tegye lehetővé, hogy az ügyfelek a hivatali ügyintézés lehetőségéhez gyorsan és egyszerűen hozzáférjenek.

n) A jelenleg önkormányzati feladatok államigazgatási feladattá minősítése esetén az ellátásukhoz, az intézmények fenntartásához szükséges költségvetési forrásokat, szervezeti kapacitásokat és elhelyezési feltételeket az államigazgatás keretében kell biztosítani és rendelkezni kell a feladatátadással összefüggő vagyron tulajdonjogi rendezéséről is.”

¹¹ „5 § (1) A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő szakigazgatási szerveket a Kormány rendeletben állapítja meg

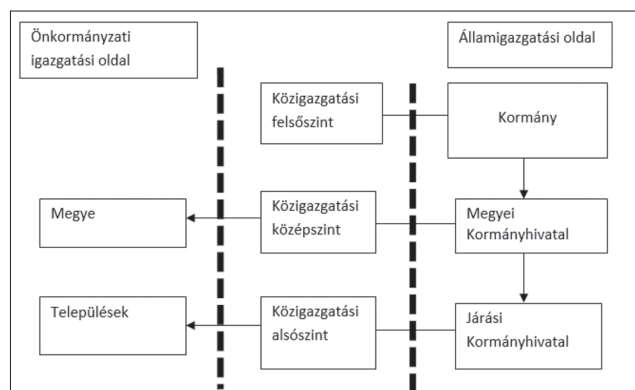
(2) A szakigazgatási szerv, továbbá a törvény vagy kormányrendelet alapján a szakigazgatási szerv önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja.”

¹² „2. § (2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

¹³ „4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

ben^{14, 15}, hogy a helyi önkormányzat mikor és milyen feltételek mellett vehet részt, vagy köteles részt venni a közigazgatás folyamatában. A helyi önkormányzáson tevékenységet értünk¹⁶, a helyi közügyekben demokratikus módon, széleskörű nyilvánosságot teremtve a helyi közakarat kifejezését és megvalósítását.

Az elfogadott törvények és a még tervezett jogszabályok alapján a közigazgatás minden pontján az önkormányzatok mellett megjelenik, és az állami érdeket érvényesíti az államigazgatás. (6. ábra)



6. ábra

Az államigazgatás és az önkormányzatok kapcsolata

Forrás: A közigazgatás változásai. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. Duleba Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200–208. p. ISSN 1218-3849

Az kétségtelen, hogy ez a közigazgatási törvénykezés az egységes magyarországi közigazgatás megteremtése és kiépítése irányába viszi el a korábbi duális értelmezést és közigazgatási felépítést. Azonban eredményesen csak abban az esetben szerveződhet meg az új forma, ha az önkormányzati igazgatást az állami igazgatás váltja fel teljes egészében, minden olyan esetben, amelyben általános, az ország egészén azonos feltételekkel és elvárásoknak megfelelően kell a közigazgatási feladatot elvégezni, vagy közfeladatot ellátni.

¹⁴ „10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

(2) A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben 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, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

(3) A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.”

¹⁵ Bővebben lásd: GYERGYÁK Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához). Közigazgatás Módszertani Bt. Pécs, 2012. 19–23. old.

¹⁶ GYERGYÁK Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához). Közigazgatás Módszertani Bt. Pécs, 2012. 14. old.

Önkormányzati gazdálkodás

Az államigazgatás – országos érdekérvényesítő hatalomgyakorlás – minden esetben felette áll a helyi érdekérvényesítés gyakorlatának. Ez nem demokrácia vagy diktatúra kérdése) Logikus, hogy azokban az igazgatási, hatósági ügyekben, melyeket – a helyi viszonyoktól függetlenül – országosan azonos normatívák szerint kell elbírálni, illetve eldönteni, azt magához vonja az államigazgatás. (profiltisztítás?)

Kérdés, hogy azokban az ügyekben, melyek az önkormányzatok hatáskörében maradnak, valóban teljes mértékben önállóan dönthet-e? Jelenleg ez a hatáskör csak korlátozottan érvényesül. Az önkormányzatok gazdálkodási lehetősége minden évben a költségvetési törvényben kerül meghatározásra¹⁷, vagyonkezelése is korlátozott^{18, 19}.

Van lehetősége az önkormányzatoknak a központi költségvetéstől független forrása? Van, de csak azok az önkormányzatok élnek vele, akiknek nincs más lehetőségük. A helyi adó mértékét és fajtáját törvény határozza meg.²⁰

Az önkormányzatok

- forráshiányra,
- önhibáján kívüli hátrányos helyzetre,
- magas munkanélküliségre,
- szociálisan hátrányos helyzetre stb.

hivatkozva, akár extra plusz állami támogatásokhoz – pluszforráshoz – juthatnak, amely nagyságrenddel magasabb összeg, mint a helyi adó. Az önkormányzatok jelentős részének nem érdeke a település fejlettségének szintjének emelése, mert ha átlép egy szintet, akkor forrásoktól esik el, tehát rosszabb helyzetbe kerül. Marad az „állami köldökszinór”.

Önkormányzati igazgatás

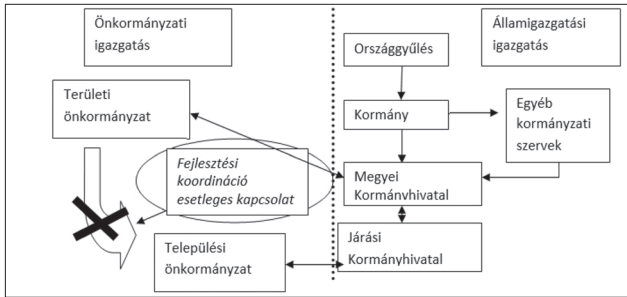
Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) hatálybalépését követően a területi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (Ezt a Mötv. megerősítette.) Ezzel azonban az önkormányzati igazgatás egységessége szűnt meg. (6. ábra) A Mötv. hatályba lépését megelőzően minden önkormányzat jegyzője – saját felkészültsége alapján – értelmezte a törvényeket. A 2011-es törvény alapján az egységes értelmezést a fővárosi és megyei kormányhivatalok biztosítják. Egyes jegyzők részéről nem véletlenül jelenik meg az az igény, hogy a jegyzők legyenek a kormányhivatalok kirendelt alkalmazottjai. (Ez ellentétes az önkormányzatiság elvével.)

¹⁷ 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről

¹⁸ Alaptörvény 38. cikk

¹⁹ Az tény, hogy a felelőtlen gazdálkodásnak és a felelőtlen helyi politikának gátat kell szabni és mivel a polgármesterség és az önkormányzati képviselőség nincs semmilyen szakmai végzettséghez kötve, védeni kell a vagyont és az állampolgárok törvényes életét. A jegyző jogi védelme megszűnt (Mötv. 81-83. §, valamint a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 1. § és 63. §). Ebben a helyzetben az egyetlen szerv, amelyiknek tagjai – személyükre nézve hátrányos következményektől mentesen – léphetnek fel a törvényesség betartása érdekében: az adott szintű kormányhivatal.

²⁰ 1990. évi C. törvény a helyi adókról



7. ábra
A közigazgatás logisztikai rendszer 2011-től
Készítette: Dr. Bajor Tibor 2016.

Önkormányzatok közötti együttműködés

Az önkormányzatok önkéntes vagy közigazgatás-szervezeti együttműködése a rendszerváltozás óta nem megoldott. A tanácsrendszer felszámolásával gyakorlatilag „megszűnt” a közigazgatási középszint önkormányzati oldala. (1. táblázat) A területi önkormányzat nem fogja, nem foghatja össze a területén lévő helyi önkormányzatokat.²¹ 1996-ban történt egy kísérlet a területi önkormányzat irányítási – szervezési funkcióinak visszaállítására²², majd 2004-ben a járások²³ valamilyen szintű helyreállítására, de ezek nem vezettek tartós eredményre. Ennek következtében ma minden – területi, he-

lyi – önkormányzat a neki közigazgatási elhelyezkedésének megfelelő fővárosi, megyei kormányhivatallal áll kapcsolatban. (közös önkormányzati hivatal létesítése) Közigazgatás szervezési szempontból hiányzik a térségi önkormányzati igazgatás kialakítása. Az államigazgatási oldal megoldott, de az államigazgatásnak nincs területi önkormányzati partnere. A megye súlytalaná vált, a közigazgatási régió kialakítására sohasem történt Magyarországon kísérlet. Az így kialakult közigazgatási helyzet logisztikai szempontból vegyes képet mutat. Az közigazgatás államigazgatási oldala integrált logisztikai rendszer, míg a közigazgatás önkormányzati oldala mátrix jellegű. (7. ábra) A rendszer furcsasága, hogy az önkormányzati igazgatás mátrix rendszerének egyik eleme az államigazgatás integrált rendszerének egyik eleme. Vagyis ma a közigazgatás rendszere „kevert” logisztikai rendszer.

Záró gondolatok

A leírtak alapján megállapítható, hogy a közigazgatás leegyszerűsítésével a politikai akarat a közigazgatás rendszerében gyorsabb, közvetlenebb úton ér el a döntéshozótól a végrehajtóig. Ez erősítheti a szakmaiságot, ugyanakkor csökken – a folyamat megkezdését követően – a befolyásolás lehetősége mind a közpolitika, mind a szakmai csoportok, szervezetek

**1. táblázat
A megyei (középszintű) közigazgatási funkciók változásai.**

1990 előtt	1990 és 2011 között	2011-től
államigazgatás feladatok		
kereskedelem irányítása		
ipar irányítása		
mezőgazdaság irányítása		
foglalkoztatás irányítása		
művelődés és oktatás irányítása		
egészségügy irányítása		
szociálpolitika irányítása		
a helyi tanácsok irányítása		
településfejlesztés		
megyei területfejlesztés	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció
állami érdekek biztosítása		
közigazgatás szervezési döntések		
jogszabályalkotás, kezdeményezés, értelmezés	saját tevékenységi körében rendeletet alkothat és népszavazást rendelhet el	
	a települések érdekeit nem befolyásoló vállalkozásokba kezdhethet	
	települések lehetőségeit meghaladó közszolgáltatás	

Készítette: Dr. Bajor Tibor²⁴

²¹ Ötv.

²² 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

²³ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többébcélú kistérségi társulásáról

²⁴ Forrás: 1971. évi I. törvény a tanácsokról, Ötv., Möt.

részeről. Ez utóbbi probléma megfelelő módon kezelhető az adott szakmai-igazgatási döntések alapos előkészítésével, a demokratikus döntéshozatal maximális kihasználásával.

Az elkövetkező időszak legfontosabb feladatai:

- az önkormányzati igazgatás logisztikai rendszerének felépítése;
- a közigazgatás két oldala funkciójának megfelelő arányú összehangolás;
- a közigazgatás két oldala szintjeinek összehangolása.

Felhasznált irodalom:

- Dr. BAJOR Tibor: A közigazgatás változásai. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. DULEBA Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200-208. p. ISSN 1218-3849
- Dr. BAJOR Tibor: Önkormányzati fejlesztés. In: BUDAY SÁNTHA Attila – HEGYI Judit – RÁCZ Szilárd (szerk.): Önkormányzatok Gazdálkodása – Helyi Fejlesztés. Nemzetközi konferencia. Pécs, 2008. május 17. PTE Közgazdaságtudományi Kara 2008. 227-231.. ISBN 978-963-642-243-1
- Dr. BAJOR Tibor – Kiss Dorottya: Logisztikai folyamatok a közigazgatásban. Magyar Logisztikai Évkönyv 2013. Magyar Logisztikai Egyesület 2012. december 13. ISSN 1218-3849
- BALLA Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új Magyar Közigazgatás, 2013. december, 5. évfolyam 12. szám, 16. old
- BAUER Lilla: Public Education Policy in the Years of Transition: Some Remarks on the Centralization of the Public Education System in Hungary. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; pp. 148-162.(2014)
- BAUER Lilla: Közpolitikai kényszerek és mozgásterek c. doktori értekezés (Budapesti Corvinus Egyetem, 2014.)
- Prof. Dr. BUKOVICS István – Dr. POTÓCZKI György: A logisztikai funkciók szerepe a közigazgatásban. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás – Magyar Közigazgatás. 2013/1; Budapest, 2013. 98-115. p. ISBN: 2063-9058.
- Anthony GIDDENS: Szociológia Osiris Kiadó, 2008.
- GYERGYÁK Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához). Közigazgatás Módszertani Bt. Pécs, 2012.
- LAPSÁNSZKY András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. In: Jog, Állam, Politika, 2009/3. szám
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg–Campus Kiadó Pécs – Budapest 2001. 35. old.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2003. 255. oldal
- SZEGEDI Zoltán – PREZENSZKI József: Logisztika-menedzsment. Budapest Kossuth Kiadó 2005
- SZEGEDI Zoltán: Ellátási lánc-menedzsment. Budapest Kossuth Kiadó 2012.
- TISZA Kálmán: Felelős Kormány és megyei rendszer Pest, 1865. Kiadja: Ráth Mór.
- Max WEBER: Politikai szociológia. Helikon Budapest 2009
- Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója első kötet szerk: GREGUSS Ágost hiteles kiadás Pest
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
1983. évi 26. törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről.
- 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről
- 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról