

AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG DIMENZIÓI

FINTA ISTVÁN¹



Abstract

Az önkormányzati rendszerekre irányuló modernizációs törekvések egyik fontos, és visszatérő kérdése, hogy egy adott közösség, egy bizonyos mérettel, bizonyos képességekkel rendelkező település mikortól tekinthető önkormányzatnak, és vajon honnét indulhat az a felhatalmazás, amely az önkormányzás jogával ruházza fel a településeket. A kérdések számos szempontból (jogfilozófiai, közgazdaságtani, közigazgatási, szervezéselméleti) vizsgálhatók, azonban a különböző területek önmagukban nem, csak összefüggéseikben lehetnek alkalmasak azon alapkérdések meghatározására és megválaszolására, amelyek kiindulópontjai lehetnek egy önkormányzati rendszer modernizációjának.

A tanulmány alapkérdését az képezi, hogy az önkormányzási képesség miben rejlik, milyen összetevőkből áll, és ezzel a képességgel milyen közösségek rendelkezhetnek.

The dimensions of self-governance ability

One of the important and recurring issues of the modernization efforts on local government systems is what criteria should a given community, a municipality with a certain size and a certain capacity meet, to be regarded as a local government and at which stage municipalities are legally authorized to self-government. These questions can be examined in many aspects (legal philosophy, economics, administration, organization theory), but these different areas cannot alone be suitable for defining and answering the basic questions that may be the starting point for modernizing a local government system, but in their context only.

The basic question of the study is what features self-governing ability has, what components it consists of, and what communities can have this ability.

Bevezetés

A modernizációs törekvések egyik fontos, és visszatérő kérdése, hogy egy adott közösség, egy bizonyos mérettel, bizonyos képességekkel rendelkező település mikortól tekinthető önkormányzatnak, vajon honnét indulhat az a felhatalmazás, amely az önkormányzás jogával ruházza fel a településeket. A kérdések számos szempontból (jogfilozófiai, közgazdaságtani, közigazgatási, szervezéselméleti) vizsgálhatók, azonban a különböző területek önmagukban nem, csak összefüggéseikben lehetnek alkalmasak azon alapkérdések meghatározására és megválaszolására, amelyek kiindulópontjai lehetnek az önkormányzati rendszer modernizációjának.

¹ Tudományos munkatárs, PhD, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete Dunántúli Tudományos Osztály. Tudományos kutatói pályáját az MTA Regionális Kutatások Központjában kezdte 1993-ban. Fő kutatási területe a helyi önkormányzatok, valamint a terület- és vidékfejlesztési politika. A kutatási tevékenység eredményeit tartalmazó publikációk alapvetően jogi szabályozási, és közgazdasági összefüggésekre fókuszálnak. A Szerző tudományos munkásságát jelentősen segítik azok a gyakorlati tapasztalatok, amelyek alpolgármesteri tisztségéhez (2002 óta), valamint vidékfejlesztési ismereteihez kapcsolódnak (2005 óta LEADER szervezet vezető).

Európa demokratikus hagyományokkal rendelkező alkotmányai és önkormányzati törvényei alapvető értéknek, az államépítés szegletköveinek, a hatékony állami működés alap-elemeinek tekintik az önkormányzatokat. Az önkormányzati működés lényegét, belső tartalmi szubstanciáját az az önkormányzási képesség jelenti, amely számos feltétel együttes teljesülése mellett biztosítja az önkormányzat, illetve az önkormányzati rendszer egészének működőképességét. Akár egy önkormányzati rendszer egészét, vagy csupán egyes önkormányzatok működőképességét vizsgáljuk, akár javaslatokat kívánunk megfogalmazni bizonyos változtatásokra, elkerülhetetlen azon feltételek teljesülésének értékelése, amelyek hiányában önkormányzási képességről nem beszélhetünk.

Az önkormányzati rendszer működőképességének fejlesztése, az önkormányzási képességet javító javaslatok megfogalmazása során a tanulmány figyelembe veszi a hasonló településszerkezettel és önkormányzati rendszerrel, ám a demokratikus államberendezkedés kiépítése során más utat bejárt európai államok mintáérékű megoldásait.

Az önkormányzati rendszer hazai működésének vizsgálata során azon feltételek értékelésére kerül sor, amelyek hiányában nem beszélhetünk sem az alapértékek, sem pedig az önkormányzási képesség érvényesüléséről.

Végső soron a tanulmány arra keresi a választ, hogy az önkormányzati képesség miben rejlik, milyen összetevőkből áll, és ezzel a képességgel milyen közösségek rendelkezhetnek.

1. Alapértékek, alapelvek

„Nincs a világon olyan állam, ahol valamilyen mérvű közigazgatási változtatásokkal ne próbálkoznának.” „Hazánkban is ki emelt helyen szerepel a közigazgatás a reformok listáján jelenleg, de országunk történetéből se lehetne egyetlen évtizedet se megemlíteni, amikor ne lett volna valamilyen változás vagy változtatási szándék.” (LŐRINCZ 2007. 3. o.) A változtatási igény tehát egyértelműen nyomon követhető a magyar közigazgatási rendszer alakításában, azonban alapvető kérdés, hogy bármilyen változtatási szándék, konkrét javaslat megfogalmazása során rendelkezünk-e olyan alapelvekkel, alapértékekkel, amelyek zsinórmértékül szolgálhatnak a különböző szabályozási, illetve gyakorlati működési modellek, megoldások kialakítása során. Ha nincsenek olyan vezérlő csillagok, amelyek iránytűként mutathatják a helyes utat céljaink eléréséhez, akkor nagy az esély az olyan eltévelyedésekre, amelyek ugyan rövid távú előnyökkel kecsegtetnek, azonban már az első lépések után körvonalazódhat a zsákutca vége is.

Kétségtelen, hogy léteznek olyan alapértékek, amelyek az emberiség történetével egyidősek (pl. az egyén, a közösség önkifejezési, öngazgatási szabadságának igénye), és amelyek – az önkormányzati képesség szempontjából – szemernyit sem vesztek jelentőségükből. Ugyanakkor léteznek olyan értékek is, amelyek az adott kor kihívásaira képesek választ adni, és az alapértékek újabb generációit képviselik (pl. partnerség). Ezeket az alapértékeket – amelyek a jogi szabályozás során alapelveként jelenhetnek meg – együttesen célszerű figyelembe venni az önkormányzati képesség értékelése során is.

A továbbiakban a témánk szempontjából relevánsnak tekinthető alapértékek rövid áttekintésére, az értékválasztási lehetőségek bemutatására kerül sor.

Hatalommegosztás

A hatalom megosztását jelen esetben nem a klasszikus Montesquieu-i értelemben célszerű értelmezni, hanem a központi államapparátus, és az állam további területi, helyi szereplői közötti viszonyrendszerben. *Ebben az összefüggésben az a kérdés, hogy a központi állam az egyes szinteknek megfelelő igények és kompetenciák szerint meg kívánja-e osztani hatalmát, mint ahogy történik ez például az osztrák jogrendszerben, ahol a hatalom a szövetségi, a tartományi és a helyi szintű szereplők között oszlik meg. A hatalom megosztásával ellentétes helyzetet az autoriter kormányzás képvisel, ahol a központi hatalom birtokosa a lehető legkevésbé kívánja más helyi-területi szereplőkkel megosztani a hatalmát, és befolyását, és irányítási jogkörét a legnagyobb mértékben kívánja érvényesíteni az „alsóbb szinteken”.*

Szükséges megjegyezni, hogy a hatalom megosztását, nem csak az olyan föderalista államok tartják fontosnak, amelyek esetén mindez egyfajta tradíciónak is tekinthető,

de olyan – Magyarországhoz hasonlóan – untárius, centralizált államberendezkedésű ország, mint Franciaország is azt az utat választotta, amely a hatalom megosztását, a központ túlsúlyának csökkentését, az egyes szintek közötti egyensúly fele való elmozdulást célozta. (Franciaországban az 1982. évi decentralizációs törvény alapvetően megváltoztatta – növelte – a helyi szint feladat- és hatáskörét, majd e folyamat folytatódott 2003-ban, 2004-ben, és 2010-ben is.) (FÁBIÁN 2011. 58. o.)

Ha tehát Magyarországon bármilyen változtatást fontolgat a döntéshozó, célszerű feltenni azt a kérdést, hogy milyen értéket követve szeretnénk ezt a változást elérni. A hatalom egészséges megosztása-e a cél a helyi önkormányzatok, a területi önkormányzatok és a központi állam között, vagy pedig a hatalom korlátokat kevésbé ismerő centralizációja, amely az autoriter kormányzás melegágyát jelenti.

Szubszidiaritás

A szubszidiaritás elve különösen az Európai Unió csatlakozás időszakában vált talán szélesebb körben is ismertebbé hazánkban, mert az, az Unió és azon belül a kohéziós politika egyik alapelvét képezte akkor, és képezi napjainkban is. Most azonban nem a közösségi jogi értelmezés szerint kívánjuk ezt az alapértéket bemutatni, hanem az eredeti, egyházjogban gyökerező formájában, amely napjainkban is az államépítés zsinórmértéke, az önkormányzati képesség egyik meghatározó eleme lehet.

A római katolikus egyház tanításban burkoltan jelenlévő és a XII. Leó pápa 1891. évi „*Rerum novarum*” enciklikájában megtalálható szubszidiaritás (kisegítés) elvét XI. Pius pápa fejtette ki legvilágosabban az 1931. május 15-ei „*Quadragesimo anno*” enciklikájában. (MAGAGNOTTI 1993. 19. o.) XI. Pius szerint „*Ahogy jogtalan az egyénektől elvenni és a közösségre bízni azt, amit saját erejükkel és igyekezetükkel el tudnak végezni, ugyanúgy jogtalan átadni egy nagyobb és magasabb szintű közösségnek azt, amit a kisebb és alacsonyabb szintű közösségek is el tudnak látni. Mindez egyszermind a társadalom helyes rendjének felforgatása és súlyos megkárosítása. A társadalom bármiféle közbeavatkozásának természetes célja ugyanis a társadalmi test tagjainak támogatása kisegítés formájában (subsídium affere), nem pedig azok elnyomása és beolvasztása.*” (MAGAGNOTTI 1993. 27. o.) Az ezredfordulóhoz közeledve – 1991-ben – Paolo Magagnotti az alábbiak szerint aktualizálta a szubszidiaritás jelentését az egyházi tanítások szerint: „*egy magasabb szintű szerveződés sohasem sajátíthat ki olyan funkciókat, amelyeket kielégítően el tud látni egy alacsonyabb szintű szerveződés is, sőt a magasabb szintű szervnek támogatnia kell – segítségnyújtással – az alacsonyabb szintű szervet abban, hogy elláthassa az igények kielégítésére irányuló feladatát abban az esetben, ha erre egymagában képtelen lenne.*” (MAGAGNOTTI 1993. 18. o.) A keresztény egyház tanításai szerint a társadalom építő köve a család, mely szükségképpen rendelkezik elidegeníthetetlen jogokkal, akár az állammal szemben is.

Az államépítésben és egy demokratikus állam működésében a családdal azonos megítélésű – legkisebb, elemei –

egységeit jelenthetik azok a helyi közösségek, amelyeket önkormányzatoknak hívunk. Kérdés, hogy vajon a szubszidiaritás jelenthet-e olyan értéket és olyan tartalmat, amely a döntéshozó számára egyfajta segítségnyújtási kötelezettséget, vagy legalábbi „képesse tevést”, helyzetbe hozást irányozhat elő. Alapkérdés, hogy a mindenkori döntéshozó az adott időszakban-korszakban segítségre szoruló településeket magára kívánja-e hagyni, vagy segítséget kíván-e nyújtani akár csak azért, mert az ott élő közösségeket, a közösségek megőrzését önmagában értéknek tekinti.

Az önkormányzatok alapértékként kezelése az osztrák-német önkormányzati rendszerben is természetesnek tűnik. „A Bajor Szabadállam Alkotmányának 11. szakasza szól a községekről, e szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy »a községek a közjog eredeti területi testületei«. Az »eredeti« jelző arra utal, hogy a községek földrajzi, szociológiai, politikai szempontból az állam alapját képezik és az állam a községeknek saját maga által sem figyelmen kívül hagyható jogállást biztosít. Az idézett szakasz rögzíti, hogy »a községi önkormányzatok Bajorország demokráciájának alulról felfelé történő felépítését szolgálják« [(4) bek.]” (FÁBIÁN 2011. 11. o.)

Partnerség

A partnerség azon újgenerációs alapelvek közé sorolható, amelyek Európa, illetve az európai Unió szolidaritáson alapuló társadalom- és gazdaságpolitikáján belüli fejlesztés-pontosabban kohéziós politika egyik fontos pillére. A partnerség eredeti környezetében a fejlesztéspolitikai beavatkozások legitimitását, hatékonyságnövelő funkcióját, a tervezés-végrehajtás társadalmatosságának igényét fejezi ki. Az elv jogi szabályozási fejlődéstörténete 2014-ben ért el abba a stádiumba, hogy közösségi szinten önálló rendeletet alakítottak ki az ún. európai magatartási kódexről. Az önkormányzati rendszerek működtetése, fejlesztése során ugyan a partnerség elvének pozitív hatásai elvitathatatlanok, azonban mind ezek közül egyetlen sajátosságát mindenképp célszerű külön kiemelni. Ez a sajátosság pedig egyenrangúságra, az önkormányzat és az állam, valamint az önkormányzatok egymás közötti viszonyában a *mellérendeltségi pozícióra*, a közös cél együttes, egyenrangú félként történő megvalósítására világít rá. A partnerség ezen sajátossága teszi ezt az – eredendően fejlesztéspolitikai – elvet olyan alapértékké, melyek alapján méltó a demokratikus állam- és önkormányzati rendszer vezérlő csillagai közötti hely elfoglalására.

A partnerség ellenpárja a hierarchikus viszony, ahol az alárendelti pozícióban lévő végrehajtó érdemi, szabad akarat nélkül, kizárólag a központi igények szerint – a helyiek kizárása mellett – valósulnak meg a centralizált döntések.

A partnerség esetén tehát a kérdés az, hogy a helyi társadalmi-gazdasági igények kielégítése érdekében a mindenkori állam olyan egyenrangú partnernek tekinti-e a helyi önkormányzatokat, amelyekkel közösen együttműködve, hatékonyan képes megfelelni a közfeladatokat érintő kihívásoknak, vagy riválist, hatalmi ellensúlyt, valós, vagy potenciális ellenséget, a feladatok ellátásra alkalmatlan szereplőket lát-e bennük. Az értékválasztás ebben az esetben is alapvetően

befolyásolja azt a helyi közhatalmi potenciált, amelyet önkormányzati képességnek nevezhetünk.

Kisebbségvédelem

A kisebbségvédelem nem csupán, illetőleg nem elsősorban az állam-önkormányzatok mindennapi kapcsolataiban tekinthető fontosnak, hanem sokkal inkább a helyi – és rendkívül eltérő helyzetű, kapacitású, méretű, bár egyenlő jogállású – önkormányzatok viszonyában lehet része egy rendszer alapértékeinek. Az állam szerepe éppen abból a szempontból lehet lényegi, hogy a központi szabályozásban meg kívánja-e jeleníteni ezt az alapértéket, mint rendező elvet, vagy sem. Ismeretes, hogy nem közigazgatási viszonyokban (pl. polgárjog-társasági jog) ismert, pontosabban elismert és biztosított a kisebbség valamilyen körű védelme. Ausztriában az önkormányzatok közfeladatok ellátása érdekében történő együttműködések során az ötven százaléknál magasabb tulajdoni aránnyal, vagy épp lakosságsszámmal rendelkező önkormányzatok akkor sem jogosultak ötven százalékot meghaladó szavazati jog gyakorlására, ha egyébként ez számukra matematikai alapon biztosított lenne. Magyarországon az alacsony népességű, vagy éppen kis tőke erejű önkormányzatok száma igen jelentős. Ezen települések érdekeinek védelme – központi szabályozás hiányában – nem biztosított, ha azt az egymás közötti megállapodások, az együttműködési kultúra egyébként nem garantálja.

A kisebbségvédelem nem csupán alapérték, de olyan jogintézménynek is tekinthető, amely fejlesztő hatást gyakorolhat az együttműködő partnerek együttműködési kultúrájára, akár az önkormányzatok viszonyában (nagy-kicsi), akár az állam és az önkormányzatok viszonyában. Az a – jó értelemben vett kényszer – helyzet, amely nem teszi lehetővé, hogy az egymás érdekeit, értékeit, véleményét, figyelmen kívül hagyják, nagyban elősegítheti a mindenki számára előnyös megoldások kialakításának esélyét, az ilyen irányú szemléletmód kialakítását, az egyoldalú diktátumok rendszerével szemben.

Lakossági kezdeményezések

Az önkormányzati képesség szempontjából nem csupán az lehet alapvető kérdés, hogy a lakosság milyen mértékben partner a helyi önkormányzati döntések megvalósításában, és nem csupán az, az alapvető kérdés, hogy milyen mértékben vesz részt a helyi döntéshozatali mechanizmusban, hanem az is, hogy hol, és milyen mértékben vállal (vállalhat) önálló szerepet a közügyek megvalósításában. Politológiai-államelméleti értelmezésben ez olyan kérdésre, állami-önkormányzati szerepvállalásra irányítja rá a figyelmet, amely a paternalista-öngondoskodó értékek közötti mozgástérre, a két szélsőérték közötti választás lehetőségére utal mind az állam-önkormányzat, mind pedig a helyi önkormányzat-lakosság viszonyában.

Központi döntés kérdése – és ezzel együtt értékválasztás is –, hogy az állam kíván-e minden (vagy legtöbb) közfeladatot – és ebbe beleértve a helyi közfeladatokat is – ellátni,

atyailag gondoskodni polgáiról, vagy pedig a jogi szabályozás által (is) nyújtott lehetőségekkel támogatja a helyi önkormányzati és lakossági kezdeményezéseket, a helyi közügyekben való minél aktívabb közreműködés feltételeinek megteremtését.

Az osztrák-német önkormányzati rendszerben létezik egy olyan feladat, amelyet hazánkban csaknem közrend védelmi feladatokkal azonos megítélés alá eshet. Ez a feladatellátás az önkéntes tűzoltóságok működtetését jelenti, amelyek – a magyar gyakorlattól eltérően – a hivatásos tűzoltóság (katasztrófavédelem) alternatívái, épp olyan profi módon szervezett formában, mint a hivatásos változatuk. A különbség annyi, hogy a feladatot a helyi-térségi lakosság vállalja, ingyenesen, sőt olykor anyagilag is támogatva a komolyabb fejlesztéseket. Ami az önkormányzati képesség szempontjából különösen fontos, az az, hogy az ilyen kezdeményezések – számunkra gyakran hihetetlen – közösségteremtő, formáló, és fenntartó erővel bírnak. Az önkormányzati képesség alapja pedig csak is egy meglévő közösség lehet. Az olyan értékeket szem előtt tartó – helyi-központ – kormányzati rendszer, amely támogatja, és nem elnyomja a helyi lakossági kezdeményezéseket, alapjaiban erősítheti egy ország összetartozását, egységét és biztonságát.

Messze a kizárólagosság igénye nélkül összegezve az önkormányzati képességre ható alapértékeket, megállapítható, hogy ilyen értékek nélkül, és az értékek szabályozásban, a mindennapi gyakorlatban való kézzelfoghatósága, megjelenése hiányában, nehezen építhető stabil, és hosszú távon is működőképes önkormányzati rendszer egy demokratikus berendezkedésű államban.

2. Önkormányzati reformok, területi léptékek Ausztriában és Európában

Az önkormányzati rendszer működésének változtatása, korszerűsítése, jobbá tétele, természetes és állandó igénynek tekinthető akár a központi hatalom, akár pedig a lakosság részéről. A reform vagy változtatási törekvések rendkívül szerteágazóak lehetnek, azonban itt – az önkormányzati képességgel való összefüggésben – egyetlen egy elemre, a területi léptékre célszerű felhívni a figyelmet.

Közismert az a két megoldási lehetőség, mely szerint a helyi önkormányzás joga vagy egy adott település közösségét illeti meg, vagy pedig az egyes településtől elszakadva, több település együttese birtokolhatja a helyi önkormányzás jogát. Mindkét megoldásra léteznek ma is jól működő, bevált példák. (Franciaországban az önkormányzatok száma meghaladja a harminchatezret, a hétmillió Svájcban a kétezerhatszázat, míg pl. az 5,6 millió Dániában mindössze 98 önkormányzat működik.)

Ha a trendeket vizsgáljuk, akkor gyakran az önkormányzatok területi léptékének növekedésével találkozhatunk. Ennek egyik oka a jellemzően '60-70-es években lezajlott ún. önkormányzati reform, amelynek eredményeként pl. Németországban és Ausztriában számos önkormányzat összevonására került sor. (A reformok hatásait a szakirodalom már értékelt és – többek között – azt vis megállapította, hogy „nem

csökkentek a közigazgatási költségek, és a döntéshozó centrumok eltávolodása a helyi társadalmaktól egyértelműen demokratikus deficitet eredményezett”). (PÁLNÉ 2001. 40. o.)

Arról ritkábban esik szó, hogy a szomszédos Ausztriában a '90-es években egy ellenkező folyamat is lezajlott, melynek során számos település – a korábbi összevonásokat követően – ismét önállóvá vált. Igaz – a nyolc osztrák tartomány közül egy esetén – Steiermarkban, 2013-ban ismét kisebb jelentőségű önkormányzati összevonásra került sor. Mindenképpen a '80-as évektől kezdődően, Franciaországban épp a települések önkormányzati jogokkal történő felruházására került sor.

Nagy biztonsággal megállapítható, hogy önmagában az önkormányzatok mérete semmit, vagy legalábbis nem túl sokat mond az önkormányzati képességről, illetőleg a helyi közfeladatok ellátásáról. Más szempögből, nem az önkormányzatok mérete határozza meg az önkormányzati működés hatékonyságát és minőségét, hanem sokkal inkább az, hogy milyen feladatokat kell és lehet ellátniuk. Talán abban is egyetértés mutatkozhat, hogy semmilyen megoldás kritika nélküli adaptációja nem eredményezhet tökéletes megoldást. Azok a szempontok, amelyek egy esetleges összevonást indokolnak egy adott országban (pl. népsűrűség, a közszolgáltatások, centrumok elérhetősége, demográfiai viszonyok stb.) éppúgy teljesen mások lehetnek hazánkban, mint azok a lehetőségek, amelyek az elaprózott önkormányzati struktúra esetleges hátrányait képesek kompenzálni (pl. önkormányzati társulások különböző formái).

3. Az önkormányzati képesség elemei egyes nemzetközi szabályozási megoldások alapján

Az önkormányzati képesség akkor érthető és értékelhető, ha ismeretes az, hogy ez a képesség mire is irányul. Az önkormányzás fogalmát, lényegi elemeit a különböző országok többnyire hasonlóan, de természetesen nem teljesen egységesen közelítik meg. Ugyanakkor Európában létezik egy dokumentum – Helyi Önkormányzatok Európai Chartája – amely az Európa Tanács tagállamai számára mégis egyfajta egységes irányt jelöl ki, hiszen az dokumentumot aláíró tagállamok vállalták – igaz olykor fenntartással – a Chartában rögzített elvek, rendelkezések érvényesítését saját tagállamuk jogrendszerében. Miután ezt a dokumentumot 2013-ra az összes tagállam aláírta, a Charta jelentősége – legalábbis elvi szinten – elvitathatatlan.

A Charta szerint „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” (3. Cikk)

A képesség tehát – ebben az értelmezésben – a helyi közügyekre, illetőleg a helyi közügyek lényegi részére vonatkozik.

A német alkotmánybíróság gyakorlatában igyekszik kibontani a helyi közügy lényegét, melyek szerint: „A helyi közösség ügyei azok a szükségletek és érdekek, amelyek a helyi közösségben gyökereznek vagy olyan specifikus vonásuk van, amely a helyben lakókat, mint egységes közösséget együttesen érinti az együttélés és együtt lakás vonatkozásában, ami nem múlhat a

köztség közigazgatási erején.” A német alkotmánybíróság kifejezte a hatáskörök elosztásában a községi önkormányzat elsőbbségét a járással szemben, jelezve azonban azt is, hogy ez az elv nem zárja ki a feladatok vándorlását, abban az esetben, ha egy feladat túlnő a község határain. (PÁLNÉ 2011. 23. o.)

Ausztriában a települési önkormányzatok járnak el minden olyan ügyben, amely kizárólag vagy döntő részben a helyi közösség érdekeit érinti, és saját határain, illetve lehetőségein belül megoldható. (FÁBIÁN 2011. 31. o.) Szükséges rámutatni, hogy az osztrák önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatokat a rendeletalkotás joga csak kivételesen illeti meg, és csak rendészeti ügyekre terjedhet ki. A helyi önkormányzatok tevékenységének fókuszában is a közszolgáltatások állnak, szemben a hatósági tevékenységekkel.

Franciaországban az alapvetően unitárius államra évtizedek óta a decentralizációs törekvések jellemzőek – jelentős áttörés nélkül. A francia önkormányzati rendszerre a rendkívül erős szétaprózottság jellemző. A 36 ezer önálló település (melyből több mint 31 ezer 200 fő alatti!) mellett a közigazgatási rendszerben nem véletlenül merül fel időről időre az önkormányzatok összevonásának gondolata, s a társulási rendszerekhez kapcsolódó innovációk igénye. Ez utóbbit döntések is követték, de az „*egy település – egy önkormányzat*” elv megtartásához a mai napig ragaszkodnak a franciák. A kistépülések összevonása szinte tabu, az önkormányzati képesség a különböző társulási formák segítségével érvényesülhet.

A francia modell alapvető vonása, hogy az alkotmány elismeri a települések önkormányzathoz való jogát, de ennek részletit, (hogy pl. melyek az önkormányzati közügyek és a közfeladatok) nem rögzíti, viszonylag képlékeny az önkormányzati feladatok meghatározása. A létező modellek közül a legszűkebb mértékben biztosít jogokat az önkormányzatok számára. Az Alkotmány előírja, hogy a helyi önkormányzatok működését csak törvény szabályozhatja, így pl. az adókivetés alapját, mértékét és behajtási módját; a szabad önkormányzás alapelveit, a helyi önkormányzatok hatásköreit és bevételi forrásait.

A német-osztrák, illetve a kontinentális értelmezéshez képest érdemes megismerni egy alapvetően más utat bejáró, és felfogást közvetítő rendszert is. Nagy-Britanniában „*kizárólagos követelménynek a felmerült ügyek gyors és pontos elintézését tekintik. Ez a hatékonysági szemlélet hatja át a brit közigazgatási struktúra egészét.*” (SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI 2011. 113. o.) A helyi önkormányzati önállóságnak ugyan nagy hagyományai voltak az Egyesült Királyságban, azonban ez csak 1835-ig, az ún. ultra vires törvényig tartott, amely előírta, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, amire külön jogszabályok erre kifejezetten felhatalmazták. A kontinensen kifejezetten helyi közügynek tekintett feladatok többségét sem a helyi önkormányzatoknak kell ellátni, hanem a megyei önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatokat fel sem ruházták kötelező feladatokkal. További sajátosság, hogy a helyi feladatok ellátásában a piaci szereplők – az Európában ismert közüzemi, illetve nonprofit vállalkozások helyett – jelentős szerepet játszanak. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a tényleges helyi szint ne rendelkezne olyan tulajdonságokkal és feltételekkel, ame-

lyek képessé tennék a helyi önkormányzásra, azonban ebben a rendszerben hiányzik az erre való feljogosítás, ami nem áll teljesen összhangban az önkormányzati charta szellemiségével sem.

A brit megoldás még egy fontos kérdésre irányítja rá a figyelmet. Ez a kérdés a közügy térbeli jellegére utal, melynek sajátossága jelen esetben az, hogy helyi. Abban az esetben, ha helyi feladatokat nem a helyi szintre telepítenek – hanem azokért pl. a megyei szint felelős, mint a brit rendszerben – vajon megszűnik-e ettől helyi feladatnak lenni? Ha pedig nem, akkor mik lehetnek azok a tényezők, amelyek miatt egy helyi feladatot egy területi, vagy központi illetékességű szerv jobban el tud látni? Tény, hogy léteznek olyan feladatok, közszolgáltatások, amelyeket értelmesebben soha, semmilyen körülmények között nem lehet helyi szinten nyújtani. Ilyen pl. az ivóvízellátás, vagy a helyi közút, a járda, a közvilágítás sem más településen vehető igénybe, ahogy jobb esetben a hulladékot sem kell a helyi lakosságnak a járással, vagy a megyeközpontba szállítani. Ezen feladatok esetén a *feladatellátás nem szakítható el a helyi szinttől* kizárólag a *feladat megszervezése* lehetséges magasabb területi léptékben. Létezhetnek olyan helyi feladatok, amelyek ellátása elszakítható a településtől, sőt adott esetben célszerű azokat nagyobb területi egységben ellátni. Ilyen esetben sem távolodhat el azonban jelentősen a települési szinttől a feladat anélkül, hogy az ne sértené a helyi igénybe vevői érdekeket, illetve magának a feladatellátásnak egyes lényegi céljait, feltételeit (pl. köznevelési feladatok esetén).

Hiába tehát bármilyen jogi szabályozás, ha a helyi feladatot olyan területi léptékben működő szervre ruházzák át, amely a feladat optimális megvalósítására – kizárólag térbeli helyzeténél fogva – részben, vagy egészben alkalmatlan. Természetesen az ilyen rendszerek is képesek valamilyen működésre, azonban hatékonyságuk, rugalmasságuk, a tényleges helyi igényekhez való alkalmazkodásuk, minőségük, – és ami a legfontosabb – az igénybe vevők érdekeinek mind teljesebb körű szolgálata, vélhetően sokkal rosszabb értékeket mutat, mint a helyi léptékben biztosított feladatellátás.

Olyan – bizonyos mértékben populista töltetű – megállapítás sem ismeretlen, mely szerint az igénybe vevőnek teljesen mindegy, hogy ki biztosítja az adott szolgáltatást, csak legyen. Akár a tudomány, akár a feladatellátásért felelősséget érző szereplők (pl. helyi polgármesterek) természetesen nem állhatnak meg ezen a szinten, és minden esetben vizsgálniuk sőt akár számon kérniük is szükséges azokat a – számszerűsíthető és nem számszerűsíthető – tényezőket, amelyek alapján indokolható, hogy egy helyi közfeladatot miért nem helyi szinten látnak el, illetve miért nem az a helyi önkormányzat látja el, amelynek alapvető feladata a helyi közügyek biztosítása. (Ilyen – jogilag is intézményesített – mechanizmus esetében kiküszöbölhető lennének az olyan feladatelvonások, amelyek esetleg drágább, a helyi szinttől eltávolodó, a helyi igénybe vevők érdekeit nem képviselő megoldásokat eredményeznek.)

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzati képesség szempontjából alapvető fontosságú helyi közügyek köre nem kőbe vésett, és nem változtathatatlan. A technikai fejlődés, vagy épp a lakossági igények változása miatt egyes elemei kike-

rülhetnek onnét, de hasonló okok miatt be is kerülhetnek ebbe a körbe új (vagy régi) elemek. Kérdés, hogy a változások, változtatások indokoltak és megalapozottak-e, vagy csupán bármely erőhatalom szubjektív döntésén alapulnak.

4. Az önkormányzati képesség elemei a hazai jogi szabályozás szerint

Az önkormányzati képességre hatást gyakorló értékválasztás, illetőleg az eltérő nemzetközi megközelítések, megoldások felvillantását követően célszerű megvizsgálni, hogy hazánk esetén melyek azok a tényezők, amelyek a jogi szabályozás szintjén is képesek körvonalazni a helyi közösségek e képességének tartalmát.

Az Alaptörvény, illetőleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezései alapján az önkormányzati képesség alábbi két jól elkülöníthető eleme határozható meg:

- helyi közügyek intézésének képessége,
- helyi közakarat kifejezésének lehetősége.

A jogi szabályozás szintjén hazánk a helyi önkormányzati képességét hasonló módon közelíti meg, mint ahogy az, az osztrák-német szabályozási rendszerben már megismerhetővé vált.

Ahhoz, hogy ezekkel a képességekkel a helyi közösségek ténylegesen rendelkezhessenek, több feltételnek, együttesen, egyidejűleg is teljesülnie szükséges.

Az alábbiakban e feltételek vizsgálatára kerül sor.

4.1. Önkormányzati mozgáster, döntési szabadság

A helyi önkormányzati képesség szempontjából is különösen fontos értékelni azt, hogy az egyes ágazati jogszabályok milyen mozgásteret biztosítanak a helyi döntéshozók számára, illetőleg milyen mértékben determinálják központilag a helyi közszolgáltatások biztosításának feltételeit. Fontos kérdés az is, hogy az egyes közszolgáltatások tekintetében történt-e érdemi jogszabályi változás, amely befolyásolta a feladatellátás valamely elemét az önkormányzatok mérlegelési szabadsága, mozgásterének szempontjából.

A feladatellátási szabadság e dimenziója esetén három kategória kialakítására nyílt lehetőség:

Erős a feladatellátási szabadság az olyan feladatok esetén, ahol a központi jogalkotás érdemi döntési lehetőséget biztosít az adott helyi közszolgáltatás meg-szervezésére, működtetésére. Az egyes közszolgáltatások közül például az alábbiak sorolhatók ebbe a kategóriába:

- közparkok és a helyi közterületek fenntartása,
- helyi közutak fenntartása,
- közművelődési feladatellátás,
- közreműködés a közbiztonság biztosításában, közbiztonságról való gondoskodás.
- **Közepes** a feladatellátási szabadság az olyan feladatok esetén, ahol a működtetés jelentős részében a helyi döntéshozó határozhatja meg, illetőleg biztosítja a fenntartás feltételeit (pl. infrastrukturális elemek,

szolgáltató megválasztása), azonban a működés további szakmai elemeit a központi szabályozás tartalmazza. Az egyes közszolgáltatások közül például az alábbiak sorolhatók ebbe a kategóriába:

- szociális és gyermekjóléti ellátások,
- az egészségügyi alapellátás,
- köznevelési feladatok.

Gyenge a feladatellátási szabadság az olyan közszolgáltatások esetén, ahol a leg-több lényeges és érdemi döntést magához von a központi jogalkotó, a helyi szint pedig csupán végrehajtja a központi szabályozás rendelkezéseit (pl. ivóvízellátás, hulladékiszállítás). Ilyen feladatok például:

- víziközmű szolgáltatás,
- a hulladékiszállítás és hulladékgyűjtés
- közvilágítás.

A jogi szabályozás alapján megállapítható, hogy az önkormányzati szerepkör szűkül, az állami közvetlen szolgáltatásnyújtás javára. Ugyanakkor az önkormányzati feladatok többsége tekintetében az önkormányzatok meglehetősen szűk mozgásterrel rendelkeznek. A szabályozás többnyire a szolgáltatás szakmai, infrastrukturális feltételeit rendezi, amivel egyrészt a minőséget másrészt a költséghatékonyságot, mértehatékonyságot kívánja biztosítani. Ez a cél és módszer lényegében méltányolható. Ugyanakkor az összkép az önkormányzati önállóság, a helyi sajátosságok érvényesítéséhez szükséges mozgáster tekintetében mégis problematikus. Mindenesetre a trend a helyi önkormányzati autonómia nem feltétlenül szükséges, vagy kifejezetten hátrányos hatású korlátozása irányába mutat.

4.2 A helyi közügyek, a közszolgáltatások finanszírozása

A helyi önkormányzati képesség alapvető kérdése, hogy amennyiben egy településnek joga van ellátni a feladatot (azt helyette nem az állam teszi), akkor biztosított-e az a forrás, amely segítségével a feladat ellátható. Ha a helyi közfeladatok ellátásához szükséges anyagi fedezet nem áll rendelkezésre, akkor a helyi önkormányzati képesség sérül, vagy – szélső esetben – nem érvényesül.

Fontos leszögezni azt is, hogy minden adóköteles jövedelem valamely helyi önkormányzat illetékességi területén keletkezik. Finanszírozás filozófiai alapkérdés, hogy a helyben keletkező jövedelmek adói közül mi, és milyen mértékben maradhat helyben, és szolgálhatja a helyi közszolgáltatások finanszírozását. A hazai szabályozási filozófia alapvetően abból indul ki, hogy a legtöbb helyben keletkezett adójövedelem a központi államé, amelyből saját belátása szerint vissza is adhat a településeknek, ahol egyébként ezek a bevételek keletkeznek. Más kiindulási alap esetén viszont a helyben képződött jövedelmek bizonyos százalékára lehet jogosult az állam, annak érdekében, hogy a települési szintnél nagyobb területi léptékű közfeladatokat elláthassa. Az eltérő megközelítés azért is fontos, mert a magyar települések többsége számára feltehetően problémamentesen fedeznék a helyben keletkező adóbevételek a helyi közügyek forrásigényét (a többit az állam elvonhatja, ahol hiány mutatkozik ott pedig kiegészíthet).

Magyarországon nem tekint hosszú múltra a feladat alapú finanszírozás bevezetése, amely nem tévesztendő össze a feladatfinanszírozással (az előbbi nem vállalja a feladat teljes forrásigényének biztosítását, csupán azt, hogy a források a különböző feladatok sajátosságai alapján kerülnek felosztásra). A „*Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program*”² keretén belül ötven különböző lakosság számú, jogállású és fejlettségű településen sor került egy olyan empirikus vizsgálatra, amely – többek között – a feladatalapú finanszírozás kérdéskörével is foglalkozott. A kutatási eredmények szerint a helyi önkormányzatok vezetőinek túlnyomó többsége pozitívan ítéli meg a feladat alapú finanszírozás bevezetését. Ennek legfontosabb oka, hogy véleményük szerint a rendszer sokkal átláthatóbb, követhetőbb. A finanszírozás módszerének pozitív megítélése természetesen nem jelenti a finanszírozás mértékének egyidejű pozitív megítélését.

A nagyvárosok konkrét becslése szerint a szolgáltatások mintegy 80%-át finanszírozza a központi költségvetés, a hiányt a helyi források terhére kell kipótolni. A városok vezetői szintén a hiányos központi finanszírozásról számoltak be, és mind a nagyvárosi, mind pedig a városi vezetők véleménye megegyezett abban, hogy a működtetés kiegészítésének kényszere a fejlesztések elől veszi el a forrásokat. (A fejlesztés fedezetét ugyanis vagy a pályázatok fedezik, bár azok csak egy-egy szolgáltatásra terjednek ki, vagy pedig a helyi bevételek. Ha a helyi bevételeket a működés emészti fel, akkor nincs fejlesztés. Ha nincs fejlesztés, nincs fejlődés, ha nincs fejlődés, drasztikusan csökkenhet a település lakosság megtartó képessége.) A községek esetén fokozottan igaz mindez, annyi különbséggel, hogy a községi jogállású települések többsége egyáltalán nem rendelkezik érdemi helyi bevételi forrásokkal. Esetükben egyedüli lehetőséget a pályázatok jelentenek, azonban a községek a „*Modern Városok Programja*” mintájára egyelőre nem rendelkeznek „*Modern Falvak*” programmal, és meghatározó többségük nem válik képessé semmilyen közszolgáltatásfejlesztő célkitűzés megvalósítására sem.

Az új finanszírozási rendszer alapvető problémája, hogy nem teszi lehetővé az alapszerű helyi költségvetési megtakarítást, ezzel – és a feladatkötöttséggel együtt – gyakran ösztönöz, vagy kényszerít a nem a helyi igényekhez igazodó – olykor pazarlásnak tűnő – költsékezésre. (A helyi közút fenntartására kötelezően fordítandó összeg többnyire alkalmatlan a tényleges problémák megoldására, azonban az sem lehetséges, hogy az éves összegeket megtakarítva és több év megtakarítását összegyűjtve egy későbbi időpontban valósítsák meg a fenntartási-fejlesztési munkákat. Az adott év – semmire sem elegendő – forrásait el kell költeni, nehogy a következő évben még kevesebb legyen, illetve a felnem használt összeget a központi költségvetés nehogy elvonja.)

Az egyes konkrét közszolgáltatások finanszírozási sajátosságai alapján kiemelhető a legtöbbször negatív példaként említett közútfenntartás, ahol a központi finanszírozás még a minimális igényekhez mérten is kirívóan alacsony. Pozitív példát mutat ugyanakkor a nyári gyermekétkezés normatívá-

jának növekedése, amely a korábbi értékhez képest megkétszereződött.

A rezsi-csökkentés finanszírozási hatásairól leginkább a nagyobb lélekszámú települések fogalmaztak meg véleményeket. Az árcsökkenés pozitív megítélését az igénybe vevők oldaláról, mindenki fontosnak tartotta. Ugyanakkor felhívták a figyelmet arra is, hogy a bevétel egyáltalán nem teszi lehetővé a szolgáltatás hosszabb távú szinten tartását, a minőségmegőrzést, illetve magát a működőképességet sem (fejlesztésre pedig senki nem gondol). Mindez nem csupán a hatósági áraknak köszönhető, hanem a közműadónak is, amely olyan további teher, amely előbb-utóbb ellehetetleníti a szolgáltatás működtetését – amennyiben az továbbra is önkormányzati feladatkörben marad.

Összegezve a finanszírozás kérdéskörét, megállapítható, hogy a helyi önkormányzati képesség alakítása szempontjából ez a terület kiemelt szereppel rendelkezik. A magyar feladatalapú finanszírozás gyakorlati megítélése alapvetően jó, bár a módszer tovább fejlesztést, finomhangolást igényel. A helyi közügyeket biztosító forrás nagyságról ilyen pozitív kép a helyi döntéshozók részéről már nem tapasztalható. A fejlesztési forrásokat illető központi függőség pedig egyértelműen negatív megítélésű a helyi önkormányzati képesség szempontjából.

4.3. Társulás, együttműködés

Ha egy helyi önkormányzat egyedül nem képes ellátni egy vagy több helyi közügynek tekinthető feladatot, ez önmagában még nem jelenti az adott feladatra vetíthető önkormányzati képesség hiányát. A hazai – és számos nemzetközi – szabályozás ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy az adott feladatot a helyi közösség más közösségekkel együttműködve, társulási formában biztosítsa. Az önkormányzati képesség tehát ebben az esetben is érvényesülhet, csak ebben az esetben a társulási formára irányul.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (6) bekezdése, továbbá a 87. §-a a helyi önkormányzatok számára biztosít egyfajta – relatív – választási szabadságot. E szerint az önkormányzatok a közszolgáltatásokat biztosíthatják közvetlenül saját maguk (vagy általuk alapított szervezetek segítségével), szerződéses formában, külső szervezet megbízásával, illetve önkormányzati társulás útján.

A „*Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program*”³ keretében vizsgált települések esetén a társulási hajlandóság tekintetében két véglet volt megfigyelhető. A nagyvárosi kategóriára jellemző, hogy egyáltalán nem foglalkozik a társulás kérdésével, vagy lehetőségével, ezzel együtt a vonzáskörzetébe tartozó településekről történő gondoskodás, egyáltalán a települések léte teljesen, vagy részben kiesik ezen települések látóköréből.

² KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „*Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program*”

³ KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „*Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program*”

A másik véglet a kistelepülések köre, ahol kényszerpályán mozogva, együttműködésben látják el az önkormányzati feladatok többségét, mert önállóan arra nem lennének képesek.

A két véglet közötti önkormányzati hozzáállás igen eltérő, és jelentős mértékben személyhez köthető, illetve a személyes kapcsolatok által jelentősen árnyalt. A térségben gondolkodó városvezetők felelősséget éreznek a járásba tartozó települések közszolgáltatásokkal történő ellátása iránt, ezért – elsősorban a társulások segítségével – igyekeznek azt biztosítani azon települések számára, amelyek azokra önállóan nem lennének képesek. szükséges megjegyezni azonban, hogy ez nem automatizmus, sőt – a nyilatkozó településvezetők szerint – a jogi szabályozás egyáltalán nem ösztönöz a költséghatékonyabbnak tartott, és szélesebb hozzáférést, esélyegyenlőséget biztosító társulások létrehozására, működtetésére.

A települések közötti együttműködésben külön figyelmet érdemel az az emberi tényező (az együttműködő felek egymáshoz való emocionális viszonya), amely nagyban segítheti és gátolhatja is a települések közötti együttműködés sikerességét.

Az Mőtv. szerint ugyan a települések és a polgármesterek között nincs hierarchikus viszony, azonban a gyakorlatban egy 150 000 fős település polgármestere nem feltétlenül tekint egyenrangú partnernek a 150 fős település polgármesterét. Szükséges hangsúlyozni azonban azt is, hogy ez – mint az együttműködés kialakításának és fenntartásának jelentős része – az emberi tényezőkön múlik. Az emberi, pontosabban személyi tényezők segíthetik, illetve akadályozhatják az együttműködések az amúgy teljesen azonos adottságú (és persze azonos jogállású) településvezetők között. Az emberi tényezők azok, amelyekre a normatív jogi szabályozás kevésbé képes hatást gyakorolni. Ugyanakkor ezek a tényezők meghatározó jelentőségűek bármilyen településközi kapcsolat fenntartásában.

A jogi szabályozás hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy magát a kérdést ne lenne célszerű szabályozni. (Megjegyezhető, hogy épp legmagasabb szinten, vagyis az Európai Unió jogalkotásában jelent meg 2014-ben partnerségre vonatkozó, európai magatartási kódexről szóló bizottsági rendelet, amely nem csupán minden egyes tagállamra nézve kötelező, de épp a tagállamon belüli együttműködésekét kívánja kötelező érvénnyel szabályozni a fejlesztéspolitika területén.) Fontos rámutatni arra is, hogy akár a köz- akár a piaci szféra szereplői, szinte minden fontos területen megalkottak olyan, alapvetően magatartási szabályokat, amelyek a jogszabályokon kívül, illetve azokon túl azt a célt szolgálják, hogy a feladataikat leginkább közmegegyezésre, a társadalmi elvárásoknak megfelelő módon végezzék. (Ilyen, a közsféra ellenőrei számára készült nemzetközi etikai kódex, az orvosi etikai kódex, a bírák etikai kódexe, a kamarák etikai kódexei stb.) Az etikai kódexek jelentős része esetén a magatartásnormák nem egyenlő pozícióban lévő szereplők viszonyáról szólnak. Az önkormányzatok esetén a törvény betűje szerint ugyan minden polgármester egyenlő, de részben a kérdés árnyaltságára, részben pedig épp az egyenlő jogosítványokkal rendelkező vezetők közötti együttműködés esetleges nehézségeire tekintettel, különösen indokolt lenne olyan normák kölcsönös elfogadása és tiszteletben tartása, amelyek elmélyíthetnék az önkormányzatok egymás közötti együttműködését.

Ennek érdekében javasolt az együttműködés alapvető elveit, a követendő magatartás-formákat rögzítő etikai kódex közös kidolgozása és elfogadása az egyes önkormányzati társulások számára. Egy ilyen normagyűjtemény tartalmára vonatkozóan a központi irányítás maximum iránymutatásokat adhat, kötött sablont semmiképpen. Az etikai kódex lényege éppen annak kölcsönös elfogadásában rejlik, ezért szükségszerűen minden önkormányzati társulásra nézve egyedi tartalommal tud elkészülni. A normarendszer kialakítása – kifejezetten alulról építkező folyamat eredményeként – az egymással valamilyen kapcsolatban álló, pontosabban (formalizált, vagy informális módon) együttműködő önkormányzatok között lehet elsősorban indokolt. Ebben az esetben a központi döntéshozó annyiban segíthet elő a folyamatot, hogy – az Mőtv. Szintjén – rendelkezhet az egy-mással együttműködő (társuló) önkormányzatok közötti magatartási normák helyi szintű megalkotásának kötelezettségéről. (Tartalmi elemek tekintetében legfeljebb ajánlást adhat, de a döntést és a kidolgozás részleteit a helyi döntéshozókra bízta.)

A magatartási normák intézményesítésének létezhet egy inkább felülről építkező módja is, ahol az azokat elfogadó önkormányzatok csatlakoznak egy együttműködési chartához, és aláírásukkal kötelezettséget vállalnak az abban foglaltak betartására. Az önkéntes csatlakozás lehetősége természetesen itt is alapkövetelmény. A két módszer közötti jelentős különbség, hogy az első esetben inkább a helyi sajátosságokon alapuló – akár speciális – normák helyi szereplők aktív közreműködését feltételező kialakításáról van szó, míg a másik esetben inkább általános, és nem helyi szinten, nem (csak) helyi szereplők által megalkotott normák elfogadása történhet meg.

Egy ilyen közös normagyűjtemény, etikai kódex főbb elemei az alábbiak lehetnének:

- A települések közötti kapcsolatokban az egyenjogúság, a kollegialitás és a polgármesteri szolidaritás alapvető követelmény.
- A települések vezetői tiszteletben tartják egymás világnézetét, politikai meggyőződését, és az együttműködés során semmilyen eszközzel nem kívánják befolyásolni egymás nézeteit.
- Az együttműködésben részt vevő polgármester nem élhet vissza pozíciójával, gazdasági, politikai helyzetével. Az együttműködés során polgármester kollégáit politikai hovatartozásra, a település méretére, területi elhelyezkedésére nézve ne különböztesse meg.
- A települések közötti együttműködésben résztvevő települési vezető a meggyőződésétől eltérő jogi véleményekkel és tudományos irányzatokkal szemben tanúsítson türelmet.
- A polgármester kölcsönös megbecsülést és tiszteletet tanúsítva érintkezzen, illetve működjen együtt más települések vezetőivel.
- A polgármestereknek az együttműködés során az igazságosság, az egyenlő elbánás elvét kell követniük, ideértve azt is, hogy a rendelkezésre álló források elosztásában a hozzáférés egyenlő esélyének kell érvényesülnie.
- A különböző adottságú települések vezetői nem használhatják fel sem szaktudásukat, sem helyzetüket arra,

hogy a velük együttműködésben álló más településekkel szemben akár településük számára, akár saját maguk számára személyes előnyt szerezzenek.

- Az együttműködés során szerzett, és bizalmasnak tekintett információk nem oszthatók meg külső személlyel, illetve nem használhatók fel személyes célokra.
- A polgármester a világháló használata során kellő körültekintéssel jár el. A személyére, a településre és az együttműködő partnerekre vonatkozóan kizárólag olyan információt, hang- és képfelvételt oszt meg, amely a települések közötti együttműködés zavartalanlását nem veszélyezteti.
- A folyamatos önképzést, a szakmai ismeretek állandó bővítését – különös tekintettel az együttműködés tárgyát képező közszolgáltatásokra – az együttműködésben részt vevő polgármesterek fontos feladatuknak tekintik.
- Az együttműködésben részt vevő polgármesterek feladataikat a társadalom számára átlátható módon, úgy végzik, hogy az megfelelően dokumentált, könnyen áttekinthető és követhető, valamint minden érdekelt számára megfelelő mértékben megismerhető legyen.

4.4. A helyi kapacitás minőségi, mennyiségi, kompetencia kérdései

Az önkormányzati képesség szempontjából alapvető fontosságú kérdés, hogy létezik-e olyan menedzsment, illetve létezik-e olyan tisztségviselő, akik rendelkeznek a településműködtetés, és fejlesztés területén a szükséges szaktudással, tapasztalattal. Ha a település működése szempontjából fontos közfeladatok, fejlesztési célok tekintetében hiányoznak a megfelelő kompetenciák, azok komoly versenyhátrányt jelenthetnek az adott település jövője tekintetében is. Ha mindez pedig nem egyedi esetben, hanem rendszerszinten, országosan válik jellemzővé, az az egész ország szempontjából jelenthet komoly versenyhátrányt. Minderre azért is szükséges felhívni a figyelmet, mert a 2010-et követő reformelképzelések egyik fő célkitűzése volt, hogy amennyire lehetséges a hatósági ügyeket a helyi önkormányzatoktól az államigazgatás dekoncentrált szerveiként működő járási hivatalokhoz csoportosítsák át. Teljes egészében ez természetesen nem következhetett be, de a jelentős átrendeződés következtében a helyi önkormányzatok feladatai között sokkal inkább meghatározó szerepet játszanak a közszolgáltatások, mint a hatósági ügyintézési igénylő feladatok ellátása.

Kérdés, hogy a leginkább hatósági ügyintézésre „szaksodott” polgármesteri hivatalok milyen mértékben és minőségben rendelkeznek olyan kompetenciákkal, amelyeket a különböző közszolgáltatások – jellemzően növekvő – lakossági igényeknek megfelelő biztosítása kíván meg. Kérdés az is, hogy minden település számára létezik-e olyan menedzsment, amely képes a település lehetőségeit és igényeit az uniós, vagy hazai pályázati rendszerek követelményeinek megfe-

lően úgy megfogalmazni, hogy azok sikeresen biztosítsák a fejlesztési célok elérését.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a sikeres, versenyképes kompetenciákkal gyakran még a nagyvárosok sem rendelkeznek (gyakran megvásárolják azt külső cégeken keresztül), és a lakosság szám csökkenéssel egyenes arányban csökkennek a versenyképesség zálogának tekinthető kompetenciák.

A képzés, pontosabban az új kihívásoknak megfelelő képzés intézményesítése mind a menedzsment, mind pedig a helyi döntéshozók számára elengedhetetlen lenne.

5. A helyi közakarat kifejezésének lehetősége

A helyi önkormányzati képesség második nagy szubsztanciáját a helyi közakarat kifejezésének lehetősége képezi. Ismeretes, hogy a közakarat kifejezésének közvetett és közvetlen eszközei létezhetnek (pl. helyi népszavazás, helyi képviselő). Ugyan a helyi képviselő a helyi közakarat kifejezésének fő letéteményese, azonban korántsem közömbös, hogy a képviselő-testületek milyen formában segítik elő, vagy éppen nem segítik elő a helyi igények becsatornázását a helyi döntéshozatali mechanizmusba, illetve azokat milyen módon akceptálják, és jeleznek vissza a döntésekről a lakosság irányába. Mindez jelentős mértékben a helyi politikai kultúra kérdése, illetve a helyi politikai kultúra szintjének, a helyi demokráciának egy fontos mutatója lehet.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a lakossági igények ismerete, pontosabban a megismerési igény, és annak intézményesítése, jelentős eltér az egyes településkategóriák esetén. Egyedül a nagyvárosok esetén tapasztalható, hogy formalizált módon igyekeznek becsatornázni a lakossági igényeket, véleményeket, amelynek egyik módja, hogy bizonyos közszolgáltatások esetén a vállalkozóval kötött szerződés alapvetően tartalmazza az elégedettségi felmérési kötelezettséget. Mindez természetesen a lakossági igényeknek, véleményeknek csupán egy nagyon szűk szegmensét jelenti, még a nagyvárosok esetén is.

A városi, és a községi települések esetén a lakossági igények megismerésének formalizált rendszere – a fogadóórákon, és a közmeghallgatáson kívül – nem jellemző. Ugyanakkor az tapasztalható, hogy minél kisebb a település lakosságszáma, annál inkább – az egyáltalán nem rossz értelemben vett – informális találkozások, közvetlen, személyes kapcsolatok játszanak szerepet a lakossági igények önkormányzatok felé történő megjelenítésében.

A szomszédos Ausztriában számos joggyakorlat⁴ létezik a lakosság közügyekbe történő bevonására, amelyek leginkább a fejlesztési elképzelések alakítására irányulnak. Ami különlegességnek tekinthető, hogy a lakosságot nem csupán a döntési folyamatba vonják be, hanem a döntés, a lehetséges alternatívák mellőzésének indokairól is készül egy olyan lakossági tájékoztatás (visszacsatolás), amely hazánkban a legkevésbé jellemző, legalábbis napjaink helyi, és országos közpolitikájában.

⁴ Lásd DELI Gergely: *Osztrák önkormányzati joggyakorlatok*

Hazánk esetén jelentős mértékben szélesíthetők és mélyíthetők azok a – formalizálható – módszerek, amelyek az eddigénél sokkal erőteljesebben biztosíthatják a lakossági igények, vélemények felkutatását, megjelenítését, és a döntésekbe történő beépítését. Ha az Möt.v. rendelkezései, illetve szelleme érvényesülhet – mely szerint a helyi önkormányzás joga a helyi közösséget illeti meg – akkor e területen a fejlődési perspektívák óriásiak lehetnek.

6. A lehetséges javaslatok kialakításának fontosabb területei

Alapértékek rögzítése, folyamatos visszacsatolás

Az önkormányzási képesség biztosítása szempontjából alapvető fontosságú azon alapértékek meghatározása, amelyek garanciát nyújtanak e képesség hosszú távú érvényesülésére. Bármilyen változtatás, sőt a folyamatos működés során is szükséges elvégezni azt a vizsgálatot, amely bizonyítja, hogy a működési gyakorlat, vagy a változtatási szándék nem sérti az alapértékeket.

Feladatmegosztás

A feladatmegosztás alapvetően a helyi és a központi szintű döntéshozók közötti viszonyban értelmezhető, ahol a cél a helyi igénybe vevők kiszolgálása és a szolgáltatások fejlesztése. Minden egyes feladat esetén célszerű mérlegelni azt, hogy a különböző, az adott feladatra jellemző szempontok alapján helyi, területi, vagy központi szinten látható el jobban. Mivel alapvetően helyi közszolgáltatásokról van szó ezért helyi szinten kívül elhelyezkedő szintekre történő feladattelepítés kizárólag a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett lehet indokolt. Ennek vizsgálata – ahogy ez a közösségi jogalkotás során is történik – a központi jogalkotó nevesített feladata lenne.

A helyi igényekhez igazodó feladatmegosztásban alapvető eszköz a jogi szabályozás és a jogi szabályozás által kínált lehetőségek. Itt célszerű lenne élni a diszpozitív rendelkezések szélesebb körű alkalmazásával, illetve az indokolt mozgástér biztosítása érdekében a helyi jogalkotás szolgáltatás-meghatározó képességének bővítésével.

Kompetencia növelés

A modern településüzemeltetési ismeretek alkalmazása elengedhetetlen feltétele a versenyképes magyar településhálózat működésének. Az ehhez szükséges tudás nem minden esetben és nem minden település menedzsmenete számára áll rendelkezésre. A szükséges ismeretek elsajátítása egyaránt fontos lenne mind az apparátus, mind pedig a helyi politikai döntéshozók számára.

Társulások, együttműködések ösztönzése

A társulások, együttműködések támogatása a helyi közszolgáltatások hatékonyság- és minőségfejlesztésének, valamint a hozzáférés lehetőségének, és az esélyegyenlőség megteremtésének egyik fontos eszköze. A települések – pontosabban településvezetők – térben való gondolkodása (és gondoskodása) a közszolgáltatások esetén is a kiegyensúlyozott fejlődés feltétele, mert a pontszerű, a településhatárain megálló szolgáltatások jelentősen rontják a hasonló minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyét.

A társulások és együttműködések ösztönzésében jelentős szerepet játszhat a jogi szabályozás, illetőleg a finanszírozási rendszer. Az ösztönzés – tanulva a múlt hibáiból – nem jelenthet kényszert, vagy kényszerpályát, mert az hosszabb távon nem fenntartható együttműködések eredményezne. Ugyanakkor megfontolandó a társulásokra vonatkozó szabályozás részletezettségének és differenciálásának lehetősége, a diszpozitív rendelkezések alkalmazása mellett.

Lakossági részvétel, a társadalmi tőke fokozott hasznosítása

A lakosság, illetve a társadalmi szervezetek helyi közügyekben való részvétele Magyarországon jelentős tartalékokat rejt. A társadalmi részvétel nem csupán költséghatékonysági kérdés, de alapvető szerepet játszik a közösségi élet, a közösségi élet minőségének alakításában, fejlesztésében. A potens helyi közösségek az állami cselekvés feltételét képezik, amely nélkül az országos szintű, az átlagostól eltérő helyzetek (pl. természeti katasztrófa) kezelése sem oldható meg sikeresen.

Felhasznált irodalom

- FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011.
 KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”
 LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2.
 MAGAGNOTTI, Paolo: *A kiségités (szubszidiaritás) elve az egyház társadalmi tanításában*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs-Egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság, Pécs 1993.
 OECD (2011/b): Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>
 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2001.
 SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest 2011.