
A magyar önkormányzatok európai kitekintéssel

Csefkó Ferenc*

A megtsztlő felkérésnek eleget teendő, hogy miként is tudnám a 65. születésnapja alkalmából kiadandó könyvben megjelenő tanulmányal köszöntenl az ünnepelet, némi töprengés után sajátosnak tekinthető megoldást választottam. Ugyanis szakmai múltunkat áttekintve olyan közös kapcsolódási pontokat fedeztem föl, melyek mindkettőnk kutatásaiban, tanulmányaiban markáns jegyekként jelennek meg, ez az önkormányzatiság eszméje és gyakorlata, változási tendenciái, a magyar önkormányzati rendszer (ki)alakulását, múltját, jelenét, jövőjét(?) érintő munkák. Esetenként az adott témakört érintően kitértem a közelmúlt, avagy jelenlegi tendenciákra is. Tanulmányom másik sajátosságának tekinthető, hogy az előzőekben jelzettek kifejtése kapcsán kiválasztottam néhány olyan kiadványt, melyekben mindketten „szereplünk”. Ezekre támaszkodva igyekeztem az adott témakörtökre vonatkozó álláspontjainkat összevetni, rámutatni azok azonosságaira vagy különbözőségeikre.

Kedves András, őszintén bevallom, nekem is tanulságos volt mindezek újra-olvasása, aktualizálása. Ennek jegyében fogadd el évtizedeket átívelő barátságunkkal ajándécul ezt a Neked szánt írást, kívánva ezzel további alkotómunkádhoz még nagyon sokáig erőt, egészséget, életörömet.

1. A közigazgatás törvényességének primátusa¹

Torma András (a továbbiakban: TA) számos írásában foglalkozott (foglalkozik) a közigazgatás törvényességével, az EU-nak az ezt érintő elvárásaival, követelményeivel. E tanulmány szerzője (a továbbiakban: CsF) mindezeknek elsősorban a gyakorlati aspektusait érinti kutatásai, tanulmányai során. Az elsőnek nevezhető találkozási pontunk tehát maga a törvényesség követelménye a

* Címzetes egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ TORMA András: A közigazgatás törvényessége. EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Pécs, 2000. 243-248.; CSEFKÓ Ferenc: A közélet tisztaságáról. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Pécs, 2000. 39-50.

közigazgatás működésében. Hozzáteszem, ez nem véletlen, hiszen számomra ez mindennek az alapja, mert ha az államszervezet, a közigazgatás nem tartja be a törvényeket (általánosabban a jogot), akkor nincs jogalapja ezt elvárni a társadalomtól, a polgároktól.

TA rögzíti tanulmánya elején, hogy a jogállamiság meghatározó ismérve és egyben követelménye is a közigazgatás törvény alá rendelt tevékenysége... azzal, hogy a hazai jogrend az Európai Közösség jogrendjét is köteles figyelembe venni. (243-244. o.)²

CsF Szamel Lajos egyik jelentős munkájának értékelésekor³ a közszereplők, benne a közigazgatás oldaláról megközelítve írja, hogy az állam építésének, kiteljesedésének időszakában különösen is fontos, hogy a törvények uralmának alapja az alkotmányosság... melynek érvényesülése korlátozza a hatalmat, s ne hagyja megtorlatlanul a hatalommal való visszaéléseit; az alkotmányos intézmények rendeltetése a hatalom elfajulásának, a hatalommal való mindennemű visszaélésének meggátolása. (43. o.) Szamel Lajos e tételt jó ötven esztendővel ezelőtt vetette papírra – jó félévszázaddal ezelőtt...

TA az Unió összefüggéseket elemezve részletesen szól a jogharmonizáció (jogközelítés) adta feladatokról és veszélyekről, s véleményem szerint ma is aktuális teendőként fejt ki (két évtizeddel ezelőtt – CsF), hogy alapvető feladat a közösségi jog megismertetése... az egész magyar társadalommal (245. o.) Egyúttal felhívja arra is a figyelmet, hogy a csatlakozási tárgyalások során nemzeti érdekünk... az önkormányzati érdekek... megfelelő képviselése (247. o.) Ugyanitt rögzíti azt is, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő információs rendszer nélkül még a jelenlegi feladataikat is csak nehezen képesek ellátni.

E tanulmány szerzője mintegy recitálva az előző bekezdés utolsó mondatára „Szameli-példázatok” ad arra, hogy a vezetők... milyen módon élhetnek vissza a hatalommal, mint információbirtokosok, azzal, hogy pl. az információkat késleltetve, vagy csak bizonyos szűk körök számára hozzák nyilvánosságra, a legdurvább megsértése pedig a közvélemény tudatosan hamis informálása. (43. o.)

„Politikai mezőkre” e tanulmányban nem kívánok lépni, annyi megjegyzés viszont ide kívánczik, hogy napjainkban a különböző kommunikációs eszközök által nyújtott információ-kavalkád közepette az ún. „egyszerű polgár” nap mint nap szembesül azzal – miközben váltogatja a TV csatornákat – hogy akkor „kinek is higgyek, mi és hol az igazság”.

² Itt és a továbbiakban a lábjegyzetekben hivatkozott tanulmányokból idézettek oldalszámait jelölöm.

³ SZAMEL Lajos: A közélet tisztaságáról. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1969.

2. Az EU és a tagállamok közigazgatási kapcsolatrendszere; az önkormányzatok helye és szerepe az államrendszerben.⁴

Manapság (2020 – CsF) is tanulságosak, egyben folyamatos viták keretében állnak mindazok a kérdések, amelyeket TA a címben jelzett tanulmányában feszeget, alaptételként rögzítve, hogy... az Európai Unió tagállamaiban a közigazgatási modellek változatosak, sokszínűek, s minden egyes tagállam önálló feladata, hogy előkészítse a decentralizált kormányzás saját rendszerét. (396. o.) CsF – a hazai viszonyokra adaptálva TA megállapítását hozzáteszi: nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság szempontjából a decentralizáció a meghatározó jelentőségű, s az 1990. LXV. törvény (Ötv.) megteremtette... a települések önállóságának, fejlődésének kereteit, biztosítva a minden települést megillető önkormányzás jogát. (78. o.)

TA fentebb idézett tételét továbbvíve kifejti azt is, hogy tagállami követelmény, miszerint a közigazgatás legyen megbízható, átlátható és demokratikus (396. o.) A tagállamok önkormányzati rendszereinek általánosítható vonásait pedig abban foglalja össze, hogy jellemzőek az egymással mellérendelt, többszintű önkormányzati igazgatási egységek, a helyi közügyek általános, széles hatáskörű intézése, a szolgáltató jelleg, a közvetlenül választott politikai testület, a koordináció stb. (399. o.).

CsF, ha nem is oly nagyságrendben, mint TA, de ugyancsak számos írásában tett uniós kitekintést. Közülük itt az EU integrációval összefüggő munkát emelem ki, mely annak idején kvázi iránytűként is szolgálhatott az önkormányzatok számára⁵. CsF a magyar önkormányzati modell TA által vázolt fontosabb elveit „aprópénzre” váltva a településfejlesztést és rendezést, a helyi közutak, köztisztaság fenntartását stb., mint preferált és átfogó helyi közügyeket emeli ki (78. o.), majd hasonlóan TA-hoz, különösen is fontosnak minősíti az önkormányzati szféra erőteljesebb képviselésének fejlesztését. (88-89. o.)

A fentebb írtakból kitűnik, hogy mindkét szerző kiáll a decentralizáció mellett. CsF álláspontja, hogy a most elmúló évtizedben jórészt a többszintű centralizáció jellemző.

⁴ TORMA András: Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. PTE Állam és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete Pécs, 2001. 395-402.; CSEFKÓ Ferenc: Az önkormányzatok helye és szerepe a megújuló település és területfejlesztési intézményrendszerben. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. PTE Állam és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete Pécs, 2001. 77-90.

⁵ CSEFKÓ Ferenc: Önkormányzatok az Euroatlanti csatlakozás folyamatában. In: Csefkó Ferenc (szerk.): EU integráció, önkormányzatok. Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, 1998. 10-17.

3. Települési önkormányzás az európai közigazgatási térben⁶

Az Európai Közigazgatási Térség... nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei általa közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis – indítja e fogalommal tanulmányát TA. (11. o.) Ezt követően röviden értékeli és elemzi az EKT sajátosságait, főbb jellemzőit, melyekből itt a megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás működését emelem ki. (16-17. o.)

A hazai önkormányzati rendszer alaptételeit illetően CsF megerősíti a korábban írtakat: az 1990-ben megalkotott önkormányzati törvény széles felelősséget, autonómiát, függetlenséget biztosított az önkormányzatoknak, egyben teret adott a lakosság önszerveződő közösségeinek, a helyi közösségeknek azért, hogy érdemben részeivé válhassanak... a helyi... önkormányzásnak. (172. o.) Nem kétséges, hogy ez a decentralizáción alapuló szabályozás a jogállami demokrácia nélkülözhetetlen eleme – részben utalva TA előző bekezdésben írt utolsó soraira.

A tanulmány más vonatkozásban már érintette azt, amit TA is hangsúlyoz, miszerint a közigazgatási térségben a tagállamok szabadon szervezhetik közigazgatásukat (16. o.). Ez CsF álláspontja szerint értelemszerűen érvényes az önkormányzati igazgatásra is. Kifejti azt is, hogy a rendszerváltástól napjainkig (napjaink alatt itt a 2010-es esztendőék értendőek) a különböző, sokszor radikális átszervezések az önkormányzatiság szinte minden elemét érintették, azon kritikákat figyelembe véve, melyek az önkormányzati rendszer elaprózottságát, hatékonytalanságát, gazdaságtalanságát, átláthatatlan működését stb. hangsúlyozták, s mivel a rendszer korántsem zökkenőmentesen épült ki... (172-173. o.)

Mindezekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy a mindenkori kormányok bármikor találtak az önkormányzatokat érintő döntéseikhez szakmai alátámasztást. Ennek oka, hogy általánosságban és egyes elemeit illetően is egymásnak homlokegyenes álláspontokat fogalmazott meg a szakmai közeg.

Visszatérve Európához, az EU elvárásai között hangsúlyozottan jelenik meg az átláthatóság, s az, hogy a különböző nemzeti intézmények hatáskörei szervesen illeszkedjenek egymáshoz, ne lehessen sem „légüres tér”, sem hatásköri átfedés – írja TA. (17. o.) Ehhez csupán annyi hozzáfűzni valóm lenne, hogy az önkormányzati rendszert érintő, több évtizedre visszanyúló kritikák egyik sarokpontja a működés korrupciós jelenségei, melyek értelemszerűen ütköznek az átláthatóság uniós követelményeivel.⁷

TA a nemzeti közigazgatásokat is érintő alapelvek közül részletesebben foglalkozik a demokratikus működés és a jogállamiság követelménye mellett az emberi jogok és az alapvető jogok tiszteletben tartásával, a többpártrendszer

⁶ TORMA András: Néhány gondolat az európai közigazgatási térségről. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 2013. 11-22.; CSEFKÓ Ferenc: Települési önkormányzás – lakossági kapcsolatok. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 2013. 171-188.

⁷ A más szférában megmutatkozó, ma is létező korrupciós jelenségekkel e tanulmányban nem foglalkozom.

szükségességével, a jogszabályok stabilitásával és a közigazgatás kiszámítható működésével, a köztisztviselők és egyéb hatalmat gyakorlók pártsemlegességével. (17. o.)⁸

Az előző felsorolásból magam a közigazgatás pártsemlegességének, avagy pártoktól való függetlenségének követelményét emelem ki. Megjegyzem, az 1990-es évek elejétől kezdődően számos írásomban hívtam föl ennek veszélyeire a figyelmet. Vélhető, hogy az élet nem CsF-et igazolta.

A 2010-es évi, s az azt követő helyhatósági választásokon egyértelművé vált, hogy az annak idején kommunális önkormányzatokként létrehozott önkormányzatok a pártpolitikák foglyaivá váltak... pártérdekek és pártértékek játszottak és játszanak döntő szerepet a ... képviselő-testület és szervei működésében. Ami az önkormányzati igazgatási modellváltást illeti, fönntartom korábban megfogalmazott véleményemet, melynek lényege, hogy az elmúlt években született jogszabályok települési szinten is többszereplős igazgatási modellt hoztak létre, melyekben a szereplők korántsem egyenrangúak... ez vonatkozik az önkormányzati szolgáltatásokra is, melyek úgyszintén központi kormányzati intézkedések következtében alakulhatnak, s közvetetten érintik a helyi rendeletalkotást (180. o.). Azaz teszem most hozzá, bármikor szűkítik, vagy szűkíthetik a helyi autonómiát.

4. A közigazgatás vezetése – önkormányzati érdekképviselő⁹

Tanulmányom bevezető mondatai között jeleztem, hogy olyan forrásmunkákat igyekeztem kiválasztani, melyek valamilyen módon kapcsolódtak egymáshoz. Előre kell jeleznem, hogy itt ilyen pontokat csak közvetetten találtam. Úgy véltem azonban, hogy mindazt, amit a két szerző saját írásában megfogalmazott, ma is aktuális és fontos kérdések – közülük néhányat szükségesnek láttam fölillantani.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy a „vezetés” magára az önkormányzati rendszerre nem értelmezhető (csupán az egyes önkormányzatok, pontosabban szólva képviselő-testületek bizonyos szerveire, pl. polgármesteri hivatal) jobb híján azonban, mivel a központi állami közigazgatási szervekkel való kapcsolatokban az egyes önkormányzatok, vagy azok informális szerveződései folytathatnak ugyan érdekérvényesítést, lobbizást, rendszertani szempontból azonban – alátámasztva ezt a vonatkozó jogi szabályozással –, csak az önkormányzati érdekszövetségek jogosultak erre intézményesített formában.

Minden szervezetnek három, egymáshoz szorosan kapcsolódó, nélkülözhetetlen... funkciója, feladata és hatásköre van: az alap a kiszolgáló, valamint a menedzsment szféra, mely utóbbi biztosítja a szervezet összeműködését, a célkövetést és a cél elérését – fogalmazza meg TA (287. o.). Némileg vitathatónak tűnhet, ha ezt a

⁸ A felsorolásban hivatkozik Fournierre. Lásd: Jacques FOURNIER: A megbízható közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 1997/10.

⁹ TORMA András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE ÁJK Pécs, 2016. 285-294.; CSEFKÓ Ferenc: *Partnerek és ellenfelek – bábok vagy ellensúlyok. Önkormányzati érdekképviselő a rendszerváltástól napjainkig*. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE ÁJK Pécs, 2016. 83-94.

központi állami szervek menedzsmentjeire, vezetőinek döntéshozatali hatásköreire is vonatkoztatom.

Értelemszerűen problematikus lenne ezen összetevők alkalmazása az önkormányzati szövetségekre. Ez utóbbiakra vonatkozóan a kérdés oly módon tehető föl, miszerint az alkotmányi (immár alaptörvényi – CsF), törvényi szabályozás biztosít-e olyan lehetőségeket, melyek révén egyáltalán jogosultak-e valós célokat meghatározni és lehetőségük nyílhat-e céljaik elérésére? E célok lényege ugyanis az érdekartikulációban fogalmazhatóak meg. Olyan tényezővé válhatnak egyes... döntések következtében, hogy esetenként partnerekként, esetenként pedig ellenfelekként szerepelnek – fogalmazza meg kételyeit CsF. (85. o.) Nyilvánvaló tehát, hogy a közmenedzsment fogalmkörébe e szervezetek (mármint az érdekszövetségek) nehezen lennének bevonhatóak.

Viszont, miként az alábbiakból kitűnik, a velük (ti. közmenedzsment) való kapcsolatok saját céljaik elérése tekintetében meghatározóak.

TA, gondolatait tovább folytatva a közigazgatási szakmenedzsmentet illetően ugyanis kifejti, hogy azok kizárólag az állam végrehajtó hatalmát megvalósító szervek személyzetére (kormánytisztviselők, köztisztviselők és politikusok), struktúráira és munkafolyamataira terjednek ki (291. o.). Amennyiben céljaik eléréséhez kapcsolódóan, ha az adott ügy önkormányzati területeket érint, bizonyos korlátokkal is számolniuk kell, így pl. azzal, hogy az alkotmány (és az Alaptörvény is – CsF) rögzíti a kormánynak a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségét, az önkormányzati szövetségek tekintetében pedig a kormány konzultációs kötelezettségét. (86. o.)¹⁰

Az önkormányzatok érdekképviselője tehát szervezeti oldalról biztosított (tartalmát, eredményeit nem kívánom értékelni). A mindennapok gyakorlatában ennek meghatározó területe a jogszabály-előkészítési folyamatban való részvétel, mely a különböző szintű és típusú állami/közigazgatási szervekkel, azok menedzsmentjeivel való munkakapcsolatokban realizálódhat annak érdekében, hogy... az önkormányzatok a szövetkezés lehetőségével a hatalommegosztás arányosabb és decentralizáltabb irányába megtegyék az első lépéseket. (94. o.)¹¹

¹⁰ Jelenleg (2020) ezt a NER kereteibe épített Önkormányzati Nemzeti Együttműködési Tanács, s a kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködési megállapodás jellemzi.

¹¹ Ez utóbbiakat CsF Pálné Kovács Ilonával közösen írt – 30 esztendővel ezelőtt megjelent - cikkéből idéztem kommentár nélkül. Lásd: CSEFKÓ Ferenc - PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok érdekszövetségeiről. *Magyar Közigazgatás*, 1991/1. 87-91.

5. Állam/közigazgatási – önkormányzati feladatok, hatáskörök és azok változásai¹²

Mind TA, mind pedig CsF a lábjegyzetben hivatkozott kiadványban tartalmilag, tematikailag egymáshoz szorosan kapcsolódó témaköröket vizsgál – részben azonos, részben egymást kiegészítő (esetenként eltérő) álláspontokat megfogalmazva.

A megközelítés közös alapját jelenti TA okfejtése, mely szerint a helyi önkormányzatok feladat -telepítési kérdése nem szakítható el sem a közigazgatás, sem az állam feladataitól. De, teszi hozzá, az állam feladatai változnak... márpedig ez a változás kifejezetten az állami feladatok kibővülésének irányába mutat. (154. o.)

CsF ennek kapcsán is szinte folytatja TA gondolatfűzését, konkrét, gyakorlati példák érzékeltetésével. Egyúttal úgyszintén alaptételként javasolja (mármint a feladattelepítésre vonatkozóan), hogy először az vizsgálandó, miszerint az állam fővállalja e az adott közszolgáltatást, mint állami feladatot; ha igen, akkor ezt a maga szervezetrendszerében oldja-e meg, vagy kiszervezi, ha nem akkor eldöntendő, hogy az az államigazgatás, vagy az önkormányzati igazgatás körébe tartozik. (291. o.)

TA azt is megfogalmazza, hogy az állami feladatok kapcsán beszélhetünk bizonyos alkotmányos megalapozottságról..., de a fő gond, hogy alkotmányunk nem mutat egyértelmű irányt... az állami feladatok kijelölése terén (155. o.), melynek során ismét CsF: eldöntendő, hogy milyen mértékű centralizációt, illetve dekoncentrációt hajt végre a jogalkotó. (291. o.)

A közigazgatási feladatok is folytonosan változnak, mindenekelőtt attól függően, hogy az állami főhatalom milyen államcélokat tűz ki. Ezek tartalmilag a következők szerint összegezhetők, sorolja TA: belső, külső védelem, külpolitika, szociális, egészségügyi ellátás, oktatás, kutatás, gazdaságszervezés, egyéb közfeladatok..., majd hozzáteszi, hogy ellátásukat tekintve a közhatalom szervein túl a civiljog alanyainak, a közvetett közigazgatás szerveinek bevonásával. (158. o.) Mindezekkel lényegében ez összezseng azzal, amit CsF korábban a kiszervezéssel kapcsolatban írt. Felhívja a figyelmet az állami, államigazgatási és önkormányzati szféra által ellátandó feladatok, hatáskörök, szervezet, intézmény, finanszírozás stb. elválasztásának jogi problémáira. (293. o.)

Az önkormányzati feladat – és hatáskörök kapcsán gyakorlati alapkérdés is, hogy kit is illet meg az önkormányzás joga... Tisztázandó (lenne végre – CsF) a helyi közügy fogalma, mert ez a fogalom az önkormányzatiság sarokköve... , hiányzik az önkormányzati feladat- és hatáskör telepítés elveinek rögzítése... , a kötelező feladatok ellátásával való „megajándékozás”... nem más, mint a központi hatalom által nem vállalt feladatok átruházása... TA tovább folytatja – immár a gyakorlati tapasztalatok ismeretén is alapulva – a problémák sorolását, így, hogy a törvényi

¹² TORMA András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In.:Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK Pécs, 2008. 153-164.; CSEFKÓ Ferenc: Az önkormányzati feladat – és hatáskör telepítési rendszer paradigmaváltása. In.:Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK Pécs, 2008. 290-300.

kötelezés ellenére a helyi önkormányzatok nem kapják meg az ezek ellátásához szükséges központi költségvetési forrásokat, s nem került rögzítésre a feladatellátás egyfajta minimális mértéke sem. (159-161. o.)

CsF, értékelve a több mint másfél évtizedes önkormányzati feladat- és hatáskör telepítési gyakorlatot, egyfajta paradigmaváltásban látja a megoldást, melynek során a következő tisztázandó elemeket sorolja: állami, államigazgatási ügy, a feladat tartalmi elemeinek rögzítése, a feladat és hatáskör telepítés rendszerének jogi szabályozása, a hatékonyság, eredményesség, minőség, a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás esélyegyenlősége, a hatásköri jogosítványok, követelmények és feltételek rögzítése, a differenciálás lehetőségeinek vizsgálata. Mindezek annak az elvi és gyakorlati tételnek a garanciájával, hogy az önkormányzás joga minden települést megillet, a legkisebb falut is, mivelhogy ők is a magyar településtársadalom másokkal egyenjogú tagjai. (298-300. o.)

E tanulmány terjedelmi keretei, de a célja sem teszi lehetővé, hogy akárcsak érintőlegesen is elemezzem az állami – önkormányzati feladatok, szolgáltatások most elmúló évtizedbeni (2010-2020) alakulását. Az önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom (köztük magamat is e körbe sorolom) számos tanulmányban hívta föl a figyelmet arra a kétségbevonhatatlan tényre, hogy az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer éppen a feladatok, szolgáltatások tekintetében miként szűkült, üresedett. Hogy néhány közismert példát hozzak: hatósági feladatok, szociális igazgatás döntő részének átkerülése a közigazgatási hivatalokhoz, oktatási feladatok államivá (gyakorlatban elég jelentős százalékban egyházi, vagy nemzetiségi önkormányzatok általi fönntartásúvá) válása, más: a kéményseprés a katasztrófavédelemhez, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás állami kezekbe kerülése, a finanszírozási rendszer radikális megváltoztatása, ellenőrzésből törvényességi felügyelet, az ASP rendszer bevezetése. Ez utóbbihoz még annyit teszek hozzá, hogy mára az önkormányzati igazgatás, működés és szolgáltatások fölött a kiépített informatikai rendszerek, adatszolgáltatási kötelezettségek révén az állam (annak valamely szerve) az önkormányzatok minden lélegzetvételéről azonnal, teljeskörű információval rendelkezik.

6. A közigazgatás átalakulása – átalakítása¹³

TA nem csupán átfogó képet ad tanulmányában a jelenlegi (pontosabban akkori: 2000-es évek vége – CsF) közigazgatásának helyzetéről, hanem az elvi követelmények rögzítése mellett vázolja az előtte álló kihívásokat, s megfogalmaz reformjavaslatokat is. Kiemelt tételként rögzíti, hogy a jogállamnak két nagy összetevője van, az egymással hierarchikus kapcsolatban álló államigazgatási

¹³ TORMA András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ettől lényegesen többről? In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2009. 88-128.; CSEFKÓ Ferenc: Önkormányzati feladatok és hatáskörök különböző téregységekre történő telepítésének lehetőségei. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2009. 20-27.

szervek, valamint az autonómiát élvező helyi önkormányzatok csoportja. (88. o.) CsF óhatatlanul érintve a szervezetrendszert, az ellátandó (ellátható) feladatok oldaláról közelít és vázol föl újfajta feladattelepítési lehetőségeket. (20. o.)

A közigazgatás előtt álló kihívásokat felsorakoztatva az ennek való megfelelés elvei között hangsúlyozza TA a célszerűséget, a hatékonyságot, az eredményességet, a partnerséget a közügyek intézésében, a polgárközeliséget, a rugalmasságot, a stabilitást, a tudományos megalapozottságot, a rendszerszemlélet megvalósítását stb. (92-93. o.) Később, a követelmények között megjeleníti a demokratikus jogállamiságot, a decentralizációt, a szubszidiaritást és a szolidaritás elvének érvényesítését, s a demokratikus és pártatlan közigazgatást. (95. o.)

CsF kitérve a közigazgatási szervezetrendszert érintő reformelképzelésekre és törekvésekre, megállapítja, hogy ezekben (ti. reformok) az önkormányzati feladatok és hatáskörök komplex vizsgálatára, újragondolására, új alapokra helyezésére lenne szükség, melyekre eddig (soha – CsF) nem került sor. (21. o.) E javaslatok összecsengenek TA által is írtakkal, miszerint ezek, mármint pl. a decentralizáció, hatékonyság, eredményesség, polgárközeliség, az esélyegyenlőség biztosítása a szolgáltatások tekintetében minden településen. (24. o.)

TA részletesen foglalkozik a központi közigazgatással. Véleménye szerint ennek egyszerűsítésével párhuzamosan decentralizálni kellene a feladatok és erőforrások jelentős részét, a kialakítandó régiók javára. (98. o.) CsF a kisebb léptékű térkategóriákra fogalmazza meg, hogy szervezeti, szerkezeti szempontból vizsgálva az új alapokat a törvény által rendelt települési, térségi körzetek – kiemelve a városközösségeket – jelentik. (22. o.)

Egyébként TA is foglalkozik (más megközelítésben, mint CsF) a területi középszint helyével és szerepével, megemlítve a kistérségeket is. (100. o.) Elsősorban viszont a regionális szintet vizsgálja, arra a következtetésre jutva, hogy mindössze négy, önkormányzati alapon felépülő és a központi hatalmat valóba ellensúlyozó régióra lenne szükség (104. o.)

TA a fentiek mellett lehetséges szerveződéseként említi az önkormányzati autonómiával nem rendelkező kistérségeket, ha marad a dezintegrált települési önkormányzati struktúra. Ez utóbbi fölszámolása esetén a kistérség feloldódna a városkörnyéki önkormányzati rendszerben, vélekedik a szerző. (111. o.)

Az előző gondolatsort nagyban-egészen magáénak vallva, de az eddigi konvencionális rendet némiképp megváltoztatva CsF a települések funkcionális rendjét tekintve a fővárost, a regionális központi funkciókat betöltő pólusközpontokat, a nagyvárosokat, a kistérségi központi városokat, a mikrokörzeti központokat és a központi funkció nélküli városokat jelöli települési/térségi, önkormányzati feladat- és hatáskör telepítési egységeknek. (22. o.)

Tehát a kistérségi, városkörnyéki, városközösségi szint kapcsán mindkét szerző kiáll (ha nem is nevezi nevén) a város és vidéke közötti sokszínű kapcsolatokat intézményesítő települési/térségi szint bevezethetősége mellett. TA ezt az általa javasolt három szintű rendszerben (központi, területi, települési – városkörnyéki önkormányzatok) tartja elképzelhetőnek (112. o.) CsF ez utóbbihoz annyit tesz hozzá, hogy e rendszer bevezetése mellett is biztosítani kell, hogy az önkormányzás

joga, mint legáltalánosabb feladat és hatáskör, meg kell, hogy illesse valamennyi település választópolgárának közösséget. (27. o.)

Az előző pontban írtak kapcsán e tanulmány szerzője az önkormányzatok közelmúltbéli és jelenlegi helyzetét illetően fogalmazott meg néhány tételt. A közigazgatási szervezetrendszer átalakítása kapcsán csupán annyit kell (mintegy összegzésképpen) tenni, hogy mindaz, amit az 1990-es, 2000-es években a szakirodalom (elsősorban az ún. regionalisták) megfogalmazott, megmaradtak a tudományos kutatómunka produktumaiként. A közigazgatás szervezetrendszere szempontjából kérész-életű régiók eltűntek (itt most nem érintve a területfejlesztést és az EU támogatásokkal összefüggő kérdéseket), a kistérségek, mint olyanok, ugyanerre a sorsra jutottak, helyükre kerültek a járások, a városkörnyékek közigazgatási szempontból nem kerültek be a rendszerbe, a megyék pedig elvesztvén intézményfenntartó szerepüket, elsősorban a terület- és vidékfejlesztésben játszanak szerepet, politikai súlyuk viszont stabilizálódott.

7. Epilógus helyett

Fölvezető megjegyzéseim között írtam, hogy olyan kiadványokat kerestem (és találtam), melyekben az Ünnepelet és jómagam is írtam. Befejezésül azonban ettől el kell térnem. Ugyanis van egy olyan tanulmánygyűjtemény, amelyet számomra, mint ünnepeltre jelentettek meg 70. születésnapom alkalmából. Torma András megtisztelt azzal, hogy ebben a meglepetés-kötetben írásával köszöntött.¹⁴

A tanulmány témája önmagában bizonyítja TA folyton megújuló képességét, a rendkívül gyorsan változó, korunk adta kérdésekre való szakmai reagálást, amikor a közigazgatási informatika és az információs társadalom néhány kiemelten aktuális kérdésével foglalkozik. Mint mindig, most is a Tőle megszokott alapos, rendszerező, igen magas színvonalú munkát alkotott, az alapkérdésektől (az információ, a kommunikáció fogalmi keretei), az információs rendszer jogi, közigazgatási kérdései, az információs társadalom technikai, technológiai alapjai stb. bezárólag.

Miközben Torma András rázógondolataiban jelzi az informatika, az információs társadalom nyújtotta hatalmas eredményeket, vívmányokat, ennek veszélyeit is fölillantja. Engedtessek meg, hogy hadd fejezzem be az Ünnepelet tiszteletére írt tanulmányomat az Ő tanulmányában írt utolsó és megszívelendő gondolatával: reméljük..., hogy győz a józan ész és a számítógép nem veszi el eszköz-mivoltát, nem veszi át az ellenőrzést az ember fölött, hanem segíti az emberiséget az egyéni képességek kibontakoztatásában és a társadalmi jólét elérésében. (290. o.) Úgy legyen.

¹⁴ TORMA András: A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései. In.: Bencsik András – Horváth Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. A PTE Állam és Jogtudományi Karának közreműködésével a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. Pécs, 2007. 281-290.