

7. fejezet

A helyi önkormányzatok szakmai és szervei feladataival, működésével összefüggő minisztériumi tevékenység

Bekényi József – Szabó Lajos – Verebélyi Imre

7.1. Az önkormányzati rendszerváltozáshoz vezető út

(Verebélyi Imre)

A demokratikus többpárti országos választások alapján megalakult új Országgyűlés 1990. augusztus 3-án az Alkotmány módosításával, a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) és a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény elfogadásával *bevezette a nyugat-európai típusú modern önkormányzatiság magyar változatát*. A kormányzaton belül a Belügyminisztérium volt a felelős a témakörre vonatkozó szakmai koncepciók és az azokra épülő jogszabálytervezetek előkészítéséért. A BM szakmai apparátusa – a BM Államigazgatási Szervezési Intézete (1990-től új néven a BM Magyar Közigazgatási Intézete) – tudományos közreműködésével elkészítette a szabályozási koncepciókat, a több alternatívát tartalmazó tervezeteket. 1989-től miniszteri jóváhagyás után ezeket egyeztetette a pártok szakértőivel, az önkormányzati és a köztisztviselői szakmai érdekvédő szervezetekkel. A kormányzati és a parlamenti döntéseket követően a minisztériumi apparátus közreműködött a végrehajtást és annak ellenőrzését érintő feladatok teljesítésében.

Mint a szakmai előkészítésért és a végrehajtó-ellenőrző munka összehangolásáért felelős közigazgatási államtitkár részt vettem a tárcaegyeztetéseken. Az eltérő tárcavéleményeket kétoldalú megbeszéléseken próbáltam egymáshoz közelíteni. Az akkori időben kiemelkedő tudású igazgatási felső vezetőkből álló közigazgatási államtitkári értekezleteken pedig a kormányülés előtt kialakítottuk a végső szakmai konszenzusokat.

Az 1990 nyarán a témakört részletesen megtárgyaló kormányülésekre rendszeresen meghívtak. Így személyesen győződhettem meg arról, hogy Antall József miniszterelnök a viták során mindig kíváncsi volt az időnként meghívott minisztériumi közigazgatási szakemberek esetleg eltérő felvetéseire is. A miniszterelnök úgy vezette a miniszterek politikai véleménycseréjét, hogy az éppen aktuális tárcaérdekek vagy rövid távú pártérdekek fölé kívánt emelkedni. Az önkormányzati témaköröknél a belügyminiszter és a miniszterelnök többször hangsúlyozta, hogy az alapvető kérdésekben több kormánycikluson átívelő olyan törvényjavaslatokat kell a Tisztelt Ház elé vinni, amelyek a demokrácia egyik fundamentumát, a helyi demokráciát erősítik, és a helyi közügyekben a törvények keretei közt a helyi önkormányzatok önállóságában rejlő hatékonyságot is előmozdítják.

A külföldi elemzők a helyi önkormányzati rendszer építésében és a megvalósítás elindításában a volt szocialista országok közt *élenjáró országnak* tartották Magyarországot. Kezdetben részben az volt az indulási előny, hogy a szomszédos országok csak időbeli késéssel tudtak hozzáfogni az alap- és a középszintű önkormányzatokat érintő átfogó törvénykezéshez. További indulási előnyt jelentett, hogy a volt szocialista országok a rendszerváltoztatást megelőző két évtizedben – Jugoszláviát kivéve – a szocialista típusú helyi tanácsigazgatásban nem hajtottak végre jelentős decentralizációs reformokat, a szovjet típusú tanácsrendszerüket kis részben sem tudták az önkormányzatisághoz valamiben hasonló irányokba elmozdítani.

Visszatekintve az 1970-es és az 1980-as évek tanács-rendszerbeli előzményeire, Magyarországon már az 1971. évi harmadik tanácstörvény – bár csak deklaratív jelleggel – a helyi tanácsok egyik alárendelt, gyenge részjellemzőjévé tette a szocialista önkormányzati jelleget, ezt a leggyengébb jellemzőt hosszabb távon kívánták kibontani. A tanácsrendszert meghatározó alapjellemzők közé tartozott, hogy a szocialista állam demokratikus centralizmusának alárendelten a tanácsok népképviselői és államigazgatási szervekként működtek.

Az állampárti szocializmus erős rendszerbeli korlátai nagyban akadályozták, hogy gyorsan és széles körben kibontakozzon a „tanácsönkormányzati” részjellemző. A szovjet típusú tanácsrendszer logikájába beleilleszkedően 1971 után inkább a tanácsok államigazgatási jellegét erősítették. Az „államigazgatás egységesítését” szolgáló reformként a dekoncentrált államigazgatási szervek és szakigazgatási intézmények jelentős részét beépítették a tanácsrendszerbe; a volt dekoncentrált szervek jellegükből adódóan a tanács igazgatási szervezetében a szervezeti és működésbeli alárendeltség vertikális vonalának centralizmusát tovább fokozták.

A 80-as évtized közepén a helyi választásokon az egypárti korlátok közt bevezették a *több jelölt állításának kötelezettségét*, amely bizonyos választási lehetőséget adott a helyi szavazóknak. Az úgynevezett szocialista demokráciát valamelyest növelni szándékozó helyi választási lehetőség azonban hamar formálissá vált, mivel a helyi pártszervek megmondták, hogy a több jelölt közül kit támogatnak, a helyi jelölőgyűléseket pedig nem ritkán úgy szervezték meg, hogy ott csak a pártnak kedvező helyi lakosokat jelöljék. Az elpuhuló proletárdiktatúra, az elgyengülő pártirányítás természetesen már nem mindenütt tudott a helyi demokráciát korlátozó lehetőségeivel élni. (A helyi jelölőgyűlések némelyikén a párt támogatottjával szemben a helyi lakosság olyan „lokálpatriótákat” tudott jelölni, akik a titkos választásokon győztek. Az 1985–1990 közti helyi tanácsi ciklus idején új tanács-tagok, és ami még fontosabb, új tanácselnökök is bekerültek a községek és a városok helyi tanácstestületeibe.)

A helyi képviselő-testületek a politikai erőfölényben lévő helyi végrehajtó bizottság befolyása alatt álltak. A helyi állampárti vezetők is magában foglaló végrehajtó bizottság kettős alárendeltségben működött. Formailag a helyi képviselő-testületnek volt alárendelve, de döntő mértékben a felsőbb végrehajtó bizottság alárendeltségében tevékenykedett. A végrehajtó bizottság horizontális (a tanácstestületeknek való) alárendeltségét gyengítette, hogy a helyi végrehajtó bizottságra és vezető beosztású tagjaira erős vertikális alárendeltség nehezedett. A felsőbb szintű végrehajtó bizottságok és pártszervek – szükség esetén – bár mikor élni tudtak a vertikális fölérendeltség túlcentralizációs lehetőségeivel.

A magyar tanácsrendszer néhány területén 1984 után bevezettek olyan részreformokat, amelyek a gyenge önkormányzati jelleget valamelyest erősítették. Így például a községek túlerőltetett közös tanácsi integrációját lefékezve a meglévő közös tanácsok előnyösebb helyzetben lévő székhelyközségei mellett a társközségekben helyileg választott előljáróságok alakulhattak. (Az előljáróságok számos vezetőjét 1990 után megalakuló községi önkormányzatok polgármesterének választották meg.)

1984-től megkezdtem egy *átfogó tanácsönkormányzati reform* elméleti előkészítését. 1987-ben megvédtem az *Önkormányzat és központosítás* című MTA doktori értekezésemet és ennek részeként a reform koncepcióját. A disszertáció a különböző típusú helyi igazgatási rendszerek leírását követően a szocialista rendszerkorlátok végső határáig elmenve egy „harmadikutas” átfogó megoldást vázolt fel a teljes körű tanácsi önkormányzatiság hazai megteremtésére. (Többek közt javasoltam a szovjet típusú tanácsi végrehajtó bizottságra összpontosuló orosz–szovjet alapelv, a kettős alárendeltség vertikális ágának felszámolását; a szovjet típusú államszervezés alkotmányban előírt alapelvének, a demokratikus centralizmusnak a kiegészítését javasoltam a demokratikus decentralizmussal, valamint a decentralizált ügyekben a helyi önállóságot növelő javaslatokat dolgoztam ki.) A tudományos értekezés akkori publikálhatósága érdekében két politikai korlátot (rendszerfalat) nem támadhattam meg. A Szovjetunió politikai érdeklőjében alkotmányos és törvényi alátámasztást kapott egypártrendszer helyett akkor még nem lehetett valóban plurális többpártrendszert igényelni. A szovjet típusú tanácsrendszer elméleti irodalmában pedig fel kellett kutatni olyan orosz–szovjet utalásokat, amelyek – legalább elvi síkon – nem tartották kizártnak a szovjet tanácsrendszer szocialista önkormányzati típusú megújítását, aminek az a lényege, hogy a tanács tevékenységének többségét a törvények végrehajtása során, illetve azok keretében helyileg alakítható önálló tevékenység tegye ki.¹ A tudományos disszertáció címétől eltérve a publikáció címe *A tanácsi önkormányzat* lett. A „tanácsi” jelző felvétele akkor részben arra utalt, hogy 1984–1987 között még nem a nyugati típusú polgár önkormányzatiság megteremtését lehetővé tevő politikai rendszer környezete volt meghatározó. A tanácsi jelző a Szovjetunió vezető szakembereit is megnyugtathatta, hogy itt a szovjet típusú tanácsrendszer „harmadikutas” magyar megoldásáról van szó. A könyv mellékleteiben azonban a szerző leközölte a modern európai önkormányzatiság alapvető jellemzőit. 1986–1988 között kutatómunkájában már a demokratizált szocialista államon belül a teljes önkormányzatiság hazai bevezethetőségének kutatására összpontosítottam a figyelmet.

A körülöttem forrongó akkori politikai környezetben (1987–1988 időszakában Grósz Károly vezetésével még hatalmon voltak a keményvonalasok, reformgondolatokat képviselő párttagokat zártak ki, a reformfelvetéseket fékeztek, azok lehetséges kihatásaként a „fehérterror” rémképét festették fel stb.) Pozsgay Imre és Németh Miklós haladó szellemiségű állampárti vezetők mögött jelentős változásokat sürgető baloldali reformcsoportok alakultak. Ezt megelőzően 1987-ben és 1988-ban „zászlót bontottak” a demokratikus ellenzéki csoportok. A legfontosabb nemzetközi politikai támogatás az volt, hogy a Szovjetunió pártvezére, Gorbacsov ugyan nem értett egyet a többpártrendszer bevezetésével, de nem tiltotta le és nem állította meg a rendszerváltozáshoz vezető magyar folyamatokat.

¹ VEREBÉLYI Imre (1987): *A tanácsi önkormányzat*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 173–249.

1988 novemberében az Államigazgatási Szervezési Intézet kutatói két intézeti kötetben véglegesték reformjellegű következtetéseiket. Ennek a kötetnek az első tanulmányába belefoglaltam az alapkérdésekre vonatkozó kutatói véleményemet, amely már egy *rendszerváltoztatás irányába* mutatott. A tanulmányt alkotmány-előkészítő szabályozási koncepció tervének tekintettem. A tanulmány 12. oldalán a *többpártrendszer bevezetését* olyan előfeltételnek tartottam, amely a „helyi önkormányzatok demokratikus működése szempontjából új helyzetet teremt”. Utaltam arra, hogy „napjainkban formálódik és alakul ki az a plurális politikai rendszer, ahol az MSZMP mellett más olyan politikailag szervezett érdekcsoportok, pártok is megjelenhetnek, amelyek alkotmányos alapon kívánnak működni”.²

Három hónap múlva az MSZMP 1989. február 21-én elfogadta azt a programját, amely már „hivatalos dokumentumban” egyetértett az alkotmányos többpártrendszerrel, az erre épülő valóban szabad választásokkal, a leendő kormányban a koalíció lehetőségével. Tudományos kutatóként feltételeztem, hogy az 1988-ban Magyarországon beinduló „többpártosodási” kezdeményezések belátható rövid időn belül *alkotmányos többpártrendszerre fejlődhetnek*.³ Helyi vetületben mindez valóban szabad helyi választásokat és helyi politikai váltogazdálkodást feltételezett. Megjegyzendő, hogy az 1988. novemberi felvetést megelőzték és segítették Bihari Mihály politikatudományi tézisei. (Az általam nagyra tartott kutató az Igazságügyi Minisztériumon belül az Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság I. számú albizottsága részére még 1988. szeptember végén leírta és decemberben ott megvédte kiinduló tételét, miszerint alkotmányos többpártrendszerre van szükség. Nézete szerint az Alkotmány a plurális szerkezetű társadalomból és politikai, hatalmi, ideológiai, szellemi és kulturális társadalmi szerveződésből kell hogy kiinduljon, az Alkotmányban ezért el kell ismerni a többpártrendszert.)

A korabeli publikálhatóság érdekében indokolt volt az óvatosabb fogalmazás: a tanács-önkormányzat elnevezés és az állami szervként való megjelölés. A tanácsi önkormányzat elnevezést később az alkotmány előkészítéséről szóló 1989. évi IM. kötetben Tölgyessy Péter szintén használta.⁴ A tanácsi jelzőt 1989-től kezdve hagytuk el. E jelző helyébe a „helyi önkormányzatok” megjelölés lépett.

Ezen tanulmány és az addigi gyakorlatorientált elméleti tevékenységem alapján 1989 februárjában felkértek, hogy a belügyminisztériumi személyi állomány számára 1989. március 1-jén szervezett belügyi reformkonferencián tartsak előadást. A konferenciának az adott különös hangsúlyt, hogy ott megjelent a belügyminiszter, aki az előadások után a belügyi reformfolyamatokat megindító munkák felgyorsítását ösztönözte. A konferencián tartott előadás arra a kritikai alapállásra épült, hogy 1988–1989-ben a BM rendészeti profiljában nem volt komolyabb előrelépés, ehhez képest jobban állt a civil terület, azon belül a tanácsi önkormányzatiság megalapozása.⁵ A konferenciát követően a belügyminiszter személyes találkozóra hívott, ahol kezdeményezte, hogy elméleti törekvéseimet gyakorlati államszervezőként folytassam, majd előterjesztést nyújtott be a kormánynak, amely 1989 májusában közigazgatási miniszterhelyettesnek nevezett ki.

² VEREBÉLYI 1987, 12.

³ VEREBÉLYI Imre szerk. (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I–II.* Budapest, ÁSZI Produkt. 324.

⁴ SOMOGYVÁRI István szerk. (1989): *Alkotmányjogi füzetek. Helyi és szakmai Önkormányzatok.* 7. füzet. Budapest, Igazságügyi Minisztérium.

⁵ VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. 3–17.

1989. május elején Németh Miklós miniszterelnök átalakította első kormányát. A második Németh-kormány „leszakadt” a Grósz Károly vezette pártközpontról. Ez a kormány és az állandó előre lépésre kényszerítő demokratikus ellenzék 1989 közepétől 1990 áprilisáig közösen előkészítette a demokratikus jogállamiság és a szociális piacgazdaság polgári rendszerének bevezetését. Az 1988-ban még csak a szocialista „harmadik utat” kereső reformkormány így a rendszerváltoztatást előkészítő kormányzattá fejlődött.

1989 közepén a Belügyminisztériumon belül felgyorsult az előkészítő munka. A BM-en belül rendszeresen ülésezett az önkormányzati törvény koncepcióját előkészítő bizottság. A bizottság szakmai előterjesztéseim alapján kialakította saját álláspontját, a vitatott kérdésekben pedig a támogatottsági sorrendben A, B, C változatokat fogalmazott meg. Július végére elkészült *A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója* című dokumentum, amelyet a *Magyar Közigazgatás* szeptemberi számában tettek közzé.⁶ A szakmai tervezet különböző fórumokon vitára bocsátották, a beérkezett észrevételek hasznosítható részét a koncepcióba beépítették. A Németh-kormány megtárgyalta és támogatta a tervezetet, a részletező munka további folytatását rendelte el. A miniszterelnök közlése szerint a törvénytervezetté átalakítandó koncepciót már az új parlament által megválasztott miniszterelnöknek kellett átadni.

A tervezet előkészítése során 1990 elején nemzetközi tanácskozást tartottunk. A szakértői anyagot angol nyelven megküldtük a Községek és Régiók Európai Szövetsége (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) magyar származású főtítkárának, Filippovich Tamásnak (Thomas de Philippovich) aki az európai szövetség tagországaiából szakértőket kért föl az 1990. évi budapesti nemzetközi tanácskozásra. A többnapos tanácskozáson pontról pontra haladva részletesen átbeszéltük a magyar tervezet adott pontjában szereplő hazai megoldás lényegét. Az európai szakértők támogatták, hogy a magyar tervezetben az önkormányzati rendszerváltoztatással kapcsolatos pontok az Európa Tanács által 1985-ben az akkori tagállamok körére elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának lényegi szabályaira épülnek. Ugyanakkor a zárszóban hangsúlyoztam, hogy a rendszerváltó kereten belül a modell típust kialakító reformokat indokolt a hazai hagyományokhoz és más országok bevált megoldásaihoz igazítani.

Az 1990. tavaszi választási vereség után a még hivatalban lévő belügyi államtitkár Gál Zoltán a szakmailag véglegezett törvénytervezetünket átadta Antall Józsefnek, a leendő kormány designált miniszterelnökének. Az 1990. május 2. után megalakuló konzervatív kormányzat részletesen áttekintette a szakmailag előkészített tervezetet, meghatározta saját kormányzati prioritásait. Ezeket a BM megfelelő jogi tervezeteibe transzformáltuk. Az új kormány az új belügyminiszter által előterjesztett törvénytervezeteket több menetben megtárgyalta, a véglegezett törvényjavaslatait az új Országgyűlés elé terjesztette. A nyári hónapokban a rendkívüli ülésszakon a parlamenti képviselők megvitatták és végül nagy többséggel elfogadták a vonatkozó alkotmánymódosítást, a helyi önkormányzati törvényt, valamint az önkormányzati választásokról szóló törvényt.

⁶ VEREBÉLYI Imre (1989): A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója. *Állam és Igazgatás*, szeptember. 812–856.

7.2. Az Önkormányzati Főosztály tevékenységének alapjai 1990 októbere és 1994 áprilisa között

(Szabó Lajos)

A BM Önkormányzati Főosztály – együttműködve a helyi önkormányzati résztemákkal foglalkozó más főosztályokkal – 1990 augusztusában megszervezte a *helyi önkormányzati törvény végrehajtását*. Ez a végrehajtó munka egyrészt a kapcsolódó más törvények és kormányrendeletek szakpolitikai tervezeteinek és jogszabálytervezeteinek elkészítésével kezdődött, azok egyeztetésével, majd az elkészült törvényjavaslatokat tárgyaló parlamenti bizottsági üléseken való szakértői részvétellel folytatódott. A végrehajtó tevékenység fontos része volt az elfogadott jogszabályok gyakorlati megvalósításának szakmai-módszertani segítése.

1990-ben, illetve 1991-ben szakmailag előkészítettük a polgármesteri tisztségről, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó köztársasági megbízottak és hivatalaik jogállásáról, a tanácsrendszerből való átmenet szabályairól, a helyi adózás rendjéről, az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról, az önkormányzatok és szerveik, továbbá a köztársasági megbízottak és az egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről, a főváros és a kerületek önkormányzatáról szóló törvényeket. Ugyanakkor több más törvény, köztük az ágazati törvények megújításának késedelme gondot okozott az önkormányzatoknak. A működtetés folyamatosságát nehezítette, hogy például az egészségügyről és a közoktatásról szóló törvények csak 1993-ban születtek meg (késésüket az elhúzódó parlamenti pártpolitikai vita okozta.) Az egyes önkormányzati vagyonelemek (gáz- és villamosközmű-vagyon) átadása szintén elhúzódott, emiatt az önkormányzati vagyon teljes körének listája nem volt összeállítható.

A minisztériumi szakapparátusnak mielőbb olyan helyzetet kellett teremtenie, hogy az önkormányzati képviselő-testületek alakuló ülését követően a helyhatóságok hozzáfoghassanak munkájukhoz. A szaktárcákkal együtt dolgozva gyorsan előkészítették az úgynevezett „átmeneti törvényt”, amely a megszűnt tanácsai államigazgatási feladatok és hatáskörök ellátásának módját határozta meg az új intézményhálózat komplex kiépítéséig terjedő átmeneti időre. Az úgynevezett „hatásköri” törvény pedig a helyi önkormányzati szervek, a köztársasági megbízottak és az újonnan létesülő centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek elosztását végezte el az Ötv.-ben megállapított hatáskör-telepítési szempontok alapján. A hatásköri törvény ágazatonként (belügyi, földművelésügyi, honvédelmi, környezetvédelmi és területfejlesztési, közlekedési, hírközlési és vízügyi, művelődési és közoktatási, népjóléti, pénzügyi) sorra vette az igazgatási feladatokat és hatásköröket. A törvény felhatalmazást adott arra, hogy kormányrendelet *államigazgatási feladatokat és hatásköröket* is adjon a polgármester, a jegyző, a köztársasági megbízott és a dekoncentrált szervek vezetői számára. A helyi feladat- és hatásköröket rendező munkálatok szakmai irányítása során egyértelművé vált, hogy az önkormányzatiság bevezetésével megnövekszik a helyben ellátandó feladat- és hatáskörök száma. 1991-ben például a községi önkormányzatok esetében 51%-kal, a nagyközségi önkormányzatoknál pedig 60%-kal emelkedett a helyben ellátandó feladat- és hatáskörök mennyisége.⁷ Nagy

⁷ A Kiss László által felmért adatokat a *Civitas Füzetek* 1993. évi 1. száma ismerteti.

munkaterhet rótt a kormányzati szervekre az önkormányzati filozófiával ellentétés, a tanácsai időből származó, mintegy 2300-at számláló jogszabálytömeg felülvizsgálata; az erre irányuló *dereguláció* az 1990. év végén zárult le.

Új típusú ügyfajtákkal, addig nem ismert fórumrendszerrel is meg kellett ismertetni már az induláskor a képviselőket. (Például az önkormányzati hatósági ügyekben egyedi kérelmek alapján engedélyezésről, támogatásról dönthetett a képviselő-testület, átruházott hatáskörben a bizottság, a polgármester, a részönkormányzat testülete, az ilyen ügyekben a helyi sajátosságokhoz, személyes körülményekhez igazodó, helyi ismereteken alapuló mérlegelésnek nagy súlya volt.) A működést megalapozó jogszabályokhoz kapcsolódtak azok a *módszertani segédleteink*, amelyek szakmai támogatást nyújtottak a frissen megalakult testületeknek (így többek közt szervezeti és működési szabályzatra vonatkozó mintákat, feladat- és hatásköri jegyzékeket adtunk ki).

A rendszerváltoztatás eredményeként jelentősen megváltozott a *helyi önkormányzati képviselők megválasztásának rendszere*, és lényegesen átalakult a megváltozott képviselő-testületek működése.

Magyarországon két fordulóban, 1990. szeptember 30-án és október 14-én a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Övtv.) előírásai szerint bonyolították le a valóban szabad helyhatósági választásokat. A helyi képviselő-testületbe és polgármesternek jelöltet állíthatott minden választópolgár, aki a választókerületben választójogát gyakorolhatta. Megszűnt a politikai szervezetek kizárólagos jelöltállítási joga. Az Országos Választási Bizottság adatai alapján az első szabad helyi választásokon 8559 polgármesterjelölt, 48 939 kislistás képviselőjelölt és 12 841 egyéni választókerületi képviselőjelölt indult. Kiemelten magas volt a független jelöltek aránya: a polgármesterek esetében 76,35%, a kislistás képviselőjelöltekénél 63,54%, az egyéni választókerületi jelöltekénél 22% volt az arányuk.⁸ 1990-ben az első fordulóban ténylegesen a választásra jogosultak 40,16%-a, a második fordulóban 28,94%-a adta le szavazatát. A tízezer vagy ennél kevesebb lakosú 2930 település közül 2911 helyen közvetlenül választottak polgármestert (19 településen időközi polgármester-választást kellett tartani, mert az első és a második választási forduló nem hozott eredményt). A települések közvetlenül megválasztott polgármestereinek többsége (2415 fő – 82,9%) függetlenként indult, a 20 481 képviselő-testületi tag 71,2%-a is független volt. A megyei közgyűlések tagjait az első ciklusban elektori szavazás útján választották meg. A települési képviselő-testületek által megválasztott küldöttek (3–3 fő) szavazata dönthetett a megyei testületek tagjairól. A fővárosban a közgyűlést listán (66 fő) választották meg, és a kerületek delegáltjaival (22 fő) egészítették ki 88 főre.

A *megválasztott képviselő-testületek működése* már az első évben számos problémát hozott felszínre. Több településen nehezen indult el a képviselő-testületek munkája. Az új testületeknek időre volt szükségük valós helyzetük áttekintésére. A sokszínű feladatkörök – közöttük az újdonságnak számító szabadon vállalható feladatok – megismerésére is időt kellett fordítaniuk csakúgy, mint a saját működésük, szervezetük kiépítésére. Sokszínű helyzetképet vázol Tanács István *Ön kormányzó?* című szociográfiája.⁹ Az önkormányzati rendszer a tanácsihoz képest bonyolultabb kapcsolati viszonyokba helyezte a települések

⁸ VEREBÉLYI Imre szerk. (1994): *A helyi önkormányzatok négy éve (1990–1994)*. Budapest, BM. 7., 19.

⁹ TANÁCS István (1993): *Ön kormányzó?* Budapest, T-Twins.

képviselőit és köztisztviselőit. A képviselők úgy indultak a választásokon, hogy a rendszerváltoztatás alapvető célkitűzéseivel tisztában voltak ugyan, de az önkormányzati feladatok megoldási módjának részleteit nem ismerték. Egyesek hamar megelégtették az időnkénti meddő csatározásokat, bőven akadt példa arra, hogy különböző szemléletű és pártállású képviselők alapvető kérdésekben sem tudtak megegyezni egymással. Helyenként rádöbbenetek, hogy nem mindig az a kérdés, mit fejlesszenek, hanem az, hogy milyen szolgáltatást szüntessenek meg, amit még tud nélkülözni a város, a falu. A képviselő-testületek jelentős része az első időkben nem volt hajlandó lemondani a döntési kompetenciákról, még saját működésének megkönnyítése végett sem ruházta át hatásköreit a saját bizottságaira vagy a polgármesterre, az ilyen képviselő-testületeknek alig maradt energiájuk a stratégiai ügyek megtárgyalására. A jelzett nehézségek ellenére a mintegy 3200 magyar önkormányzati képviselő-testület kezdeti aktivitását jelzi, hogy már az 1991. év első négy hónapjában 51 ezer határozatot és 5200 rendeletet hoztak. Ezek az érdemi döntések a törvény szerint kötelezően előírt legalább évi hat képviselő-testületi ülés helyett akkor még jellemzően kéthetente tartott üléseken születtek meg. A képviselő-testületi aktusok jogszerű megfontoltságát igazolta, hogy alig 3,5%-os arányban kellett a törvényességi ellenőrzést végző köztársasági megbízottnak törvényességi észrevételt tenni az önkormányzati döntésekkel szemben.

Az önkormányzati munka elismertségének emelkedése jól nyomon követhető volt az 1991-től a ciklus utolsó évéig a Szonda Ipsos cég által végzett öt lakossági közvéleménykutatásból is. A felmérések szerint egyre többen (55%) látták úgy, hogy az önkormányzatoknak nagyobb a döntési önállósága, mint a tanácsoknak volt, a megkérdezettek 56%-a szerint az önkormányzati választások óta javult az élet településükön, és 79% megnevezett valamilyen információs csatornát, amelynek révén az önkormányzati döntésekről tájékozódhat, lakóhelye polgármesteri hivatalánál a közvélemény-kutatásban részt vevők 68%-a járt.¹⁰

Minőségi változást jelentett, hogy a központi hatalom mellett a helyi hatalom is széles tematikájú jogalkotási feladatot kapott. Az önkormányzati rendeletalkotáshoz a kezdeti időkben számos rendeletmintát bocsátottak ki. Sajnos gyakran volt tapasztalható a mintaszerű másolás a helyi sajátosságok beépítése nélkül, az önkormányzati rendeletek terjengőssége, a tartalom nélküli deklarációk, a határozatlan jogfogalmakkal való operálás, a törvényi felhatalmazáson való túlterjeszkedés. Az ágazati törvények hatálybalépését követően a helyi rendeletalkotási tárgykörök kerültek előtérbe. 1991-ben a helyi rendeletalkotás súlypontja a szervezeti és működési szabályok megalkotása volt; a nagyobb települések a helyi adónemek megállapításáról rendelkeztek. 1992-ben a köztisztviselői törvény helyi végrehajtása volt a fő rendeletalkotási tárgykör, a nagy létszámú szakigazgatási apparátusokban külön juttatásokat is megállapítottak. Valamennyi helyi képviselő-testület rendeletet alkotott a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló törvény helyi végrehajtására (jogosultságot megállapító feltételek, az ellátások mértékének meghatározása helyi rendeletben). Módosították a lakástámogatások helyi szabályait. Korrigálták rendezési terveiket. 1993 januárjában *már több mint 50 ezer önkormányzati rendelet volt hatályban*, ezek 82%-át a községek, 17%-át a városok, 1%-át a megyei közgyűlések alkották meg.

A megválasztott *polgármesterek* feladatait és hatásköreit két tényező határozza meg: 1. a központi jogalkotás; 2. a képviselő-testület. A helyi szabályozás körébe tartozott a munkamegosztás meghatározása, az ülések előkészítése és vezetése, a döntések végrehajtása-

¹⁰ VEREBÉLYI 1994, 23.

ban való részvétel kereteinek kijelölése. A Központi Statisztikai Hivatal felmérése szerint a megválasztott polgármesterek csaknem 54%-a volt korábban tanácsstag vagy tanácselnök (a független jelölt polgármestereknél ez az arány 59,3, illetve 34,7% volt). A már megszerzett tapasztalatok (például az ülések levezetése) nagyban segítették beilleszkedésüket és átképzésüket az új rendszerbe.

A településvezetők túlnyomó többsége megfelelt a választók bizalmának, közülük 2800 folyamatosan hivatalában maradt. Az első hat hónapban 80, az első három évben 380 polgármester mondott le tisztségéről, ami ugyan soknak tűnik, de a 3200 körüli önálló településhez viszonyítva ez a lemondási szám nem haladta meg a normális szelekció mértékét.

Az Ötv. visszahozta az 1948-ban eltörölt *jegyzői* elnevezést és funkciót. A jegyző klaszszikus feladat- és hatáskörei vezető generalista szakemberré tették a jegyzőt. A testületek döntő többsége az 1991. év végére kinevezte a jegyzőt. A kis községek nagy számban körjegyzőségeket alakítottak az igazgatási feladatok együttes ellátására. A jegyző egyidejűleg hivatalvezetői, szakmai előkészítői és hatósági feladat- és hatáskört ellátó szerepet kapott. Akkori felmérésünk szerint a jegyzői feladatkörbe 2/3 arányban államigazgatási hatósági ügyek és 1/3 arányban a testületi munkához kötődő önkormányzati típusú ügyek tartoztak. Természetesen a jegyzői államigazgatási hatósági ügyek sok esetben kevesebb munkaidőt kötöttek le, mint a képviselő-testületi munka előkészítését és végrehajtását igénylő önkormányzati ügyek. De ezt figyelembe véve is egyértelmű volt, hogy a tanácsrendszerből az önkormányzati rendszerbe való átmenet idején – úgymond a helyi ügyintézés folyamatosága érdekében – az indokoltnál jóval több volt a jegyzők államigazgatási típusú ügyekkel való leterheltsége. A jegyzőt – pályázat útján – a képviselő-testület nevezte ki határozatlan időre. (A szakmai hozzáértés és a jogász vagy igazgatásszervezői végzettség volt a feltétele a jegyzői munkavállalásnak.) Az önkormányzati képviselő-testületek gyakran szereptévesztésbe estek, és kikerülték a jegyzőket. Előfordult, hogy a jegyző kirekesztésével „vizsgálták” a hivatal hatósági munkáját, hatáskör hiányában engedélyt adtak építkezések megkezdésére, kiküldték a jegyzőt a testületi ülésről stb. Volt, ahol megvádolták a jogi észrevételeket tevő jegyzőt azzal, hogy szembeszegül az önkormányzattal, nem annak érdekeit nézi. Az első három évben a települések egyharmadában történt jegyzőváltás (a fővárosi kerületek felében), csaknem 130 jegyzői státusz pedig betöltésre várt az 1994. év elején. A Jegyzők Országos Konferenciája, amelyet évente rendeztek meg Siófokon, állásfoglalásokban visszatérően kezdeményezte a jegyzői hivatásrend kormányzati megbecsülésének erősítését. A körjegyzőségek száma az 1991. évihez (1526 község társult 529 körjegyzőségbe) képest visszaesett, 1993-ban 496 körjegyzőség 1388 község igazgatási ügyeit intézte. A körjegyzőségekből kivált községek csak nehézségek árán voltak képesek a hivatali működés gazdaságos feltételeit megteremteni.¹¹

Az önkormányzatok önálló szervezetalakítási jogot kaptak. A képviselő-testületek rendszerint jól éltek a szervezetalakítás szabadságával. A praktikusnak látszó megoldások modelljeire a Belügyminisztérium szakemberei több ajánlást dolgoztak ki, segítették az egységes hivatal minél jobb belső munkamegosztási rendjének helyi kialakítását. A községi és a városi önkormányzataink új szerkezetben és jelentős feladat- és hatáskörök birtokában kezdtek működni.

¹¹ FÜRCHT Pál (1994): Körjegyzőségi modell. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 4. sz. 193–202.

A szakmai előkészítő munka során a helyi önkormányzatok két típusában, a *települési és területi önkormányzatok* típusaiban gondolkodtak. A helyi önkormányzat elnevezésére pedig azért került sor, mivel akkor ez volt az elnevezés az európai chartában is. A *települési önkormányzati típusba* sorolták a községeket és városokat, a térségi önkormányzati típust pedig a megyei önkormányzatok alkották.

A községeink egyharmadának lakosság száma 1990-ben nem érte el az 500 főt, 373 községé a 200 főt sem, az ország településeinek 55%-a (mintegy 1700 község) ezer fős létszám alatt maradt.

A települési önkormányzati rendszer működésének egészét illetően sajátos problémaként merült fel a magyar településhálózat történelmileg kialakult túlzott tagoltsága. Az önkormányzati atomizáltságból számos probléma adódott különösen a kisközségi szinteken. Ilyenek voltak az intézményhálózat fenntartásával és működtetésével kapcsolatos nehézségek, a hatósági ügyintézés gyengülő minősége és a szakember-ellátottság hiányosságai, a megfelelő koncentráció helyett (például több települést érintő beruházások esetén) az anyagi-pénzügyi eszközök elaprózódása. A magyar települések nagyságrendi megosztottsága erősen kihatott a települések fejlődési lehetőségeire, szolgáltatási színvonalára, lakóinak munkaerőpiaci helyzetére, jövedelmi viszonyaira. Mindezek differenciált kezelést igényeltek, így például az önkéntes társulások elterjedésére ösztönöztek.

Az önkormányzatok széles körű társulási szabadsággal rendelkeztek. Ám az önkéntes társulási kedv elmaradt a szervezési és gazdasági szempontból elvárhatótól, ami helyenként a közpénzek pazarlásához vezetett. Az 1993. év közepén összesen 1286 települési önkormányzat 432 önkormányzati társuláshoz tartozott (a társulásokban való önkormányzati előfordulás 1875 volt, mert egyes önkormányzatok több társulásnak is tagjai voltak). 1990–1993 között az összes társulás kétharmada hatósági-igazgatási társulásként, egyharmada intézményfenntartó társulásban, s mindössze húsz közös képviselő-testületi formációban működött az országban (az utóbbiban 60 település, közte három város vett részt). Akkoriban kezdődött meg az önkéntes társulások létrejöttét ösztönző feltételek kiépítése (például állami támogatás a körjegyzők béréhez, továbbá pályázat útján elnyert községi közös beruházás esetén a céltámogatás 10%-kal való megemelése). Az Ötv. kitérte a kaput a fent említetteken túli társulások létrehozása előtt is, miszerint a társulásoknak szabadon választható más formája is lehet.¹² Ez utóbbira kevés példa akadt, de ahol volt fantázia és bátorság, ott az önkormányzatok más formákat is létrehoztak. Említést érdemelnek például azok a városkörnyéki bizottságok (Székesfehérvár, Szolnok, Salgótarján, Kecskemét, Nyíregyháza, Esztergom), amelyek közös pénzalapot teremtettek. Társulások segítettek többek között városkörnyékeik ivóvízbázisának, gázellátásának, hulladékkezelésének megvalósítását, helyenként a munkahelyteremtést, a középiskolai oktatást és kollégiumi elhelyezést. A Székesfehérvár körzetében a térség 14 önkormányzatára kiterjedő, településenként egy-egy delegált képviselővel létrejött „településközi” társulási törekvéseket ismerteti Balsay István polgármester.¹³

A városok száma 1990-ben 166 volt, s 2010-re megduplázódott (328), de okkal állítható, hogy ezek egyharmada csupán közigazgatási rangja, nem tényleges funkciója szerint

¹² Ötv. 41. § (1) bekezdés.

¹³ *Civitas*, 1994/1. sz. 47. Már az első években az volt a véleményünk, hogy nem lehet mindent az önkéntességre bízni, és célravezető lenne bizonyos céltársulások létrehozását törvényben kötelezővé tenni. Politikai egyetértés hiányában akkor sajnos nem született ilyen törvényi előírás.

város. A városi önkormányzat funkciója kiterjedtebb, mint a községé, noha a városi jogállás az első időben nem járt pénzügyi előjogokkal, mint korábban, de önmagában a cím elnyerése is vonzó lett. A városok a településhálózat meghatározott tényezői, intézményei; körzeti igényeket is kielégítenek. A természetföldrajzi adottságokon túl a munkavállalási feltételek, a közlekedési viszonyok befolyásolták a városi körzeti szerepek határait. Akadtak példák arra is, hogy erős lobbizás eredményeként olyan települések kaptak városi rangot, amelyekről később kiderült, nem képesek eleget tenni a városi funkciónak.

A megyei jogú városok a legalább ötvenezer lakosságszámú városok, amelyek e címet kérték és az Országgyűléstől 1990. november 27. napján meg is kapták. Két megyeszékhely (Salgótarján és Szekszárd) a kiépített igazgatási és szolgáltatási intézményrendszere ellenére 1994-ig nem nyert megyei jogú városi jogállást (erre nem is pályáztak), mert a népességük száma nem érte el az ötvenezer főt.

Nagyvárosi státuszra az eredeti törvényjavaslat elgondolása szerint csak a 100 ezer lakosságszám feletti városok voltak jogosultak, de ezen végül ellenzéki nyomásra könnyített a jogalkotó. A megyei jogú város mindazokat a feladatokat és hatásköröket ellátja, amelyeket a községi és a városi önkormányzatok, de ezeken túl ellátta a saját területén a megyei önkormányzat feladat- és hatásköreit. Saját törvényi szabályozás folytán az ellátásszervezésben és a finanszírozásban sok felesleges párhuzamosság alakult ki a két közgyűlés (megyei jogú város, megyei önkormányzat) között. A valóságban a megyei jogú város jelentősebb önálló feladatkörökkel rendelkezik, az önállóan ellátandó kötelező feladatai bővebbek, mint a megyéé. Abban az időben egy nagyvárosi önkormányzat éves költségvetése hozzávetőleg 50%-kal magasabb volt, mint egy átlagos megyei önkormányzaté.

Az Ötv. előkészítése során három egymástól merőben eltérő *megyei koncepció* létezett.¹⁴ A törvényjavaslat kidolgozására viszont az lett a kiindulási alapelv, hogy a törvényhozó elsősorban a települési önkormányzatokat látja el a helyi közügyek ellátásához szükséges feladatokkal, hatáskörökkel és finanszírozási forrásokkal. A megyei önkormányzat típusa megmaradt, de az önkormányzati feladatok és hatáskörcsoportok keskenyebb szelvényében kaptak szerepet.

A megyei közgyűlés az első ciklusban nem volt klasszikus értelemben vett közvetlenül választott testület, hiszen tagjait a települési önkormányzatok delegálták, de reputációjukat az is csökkentette, hogy a megyei jogú városok nem küldhettek a lakosságszámuk arányának megfelelő számú képviselőt a megyei közgyűlésbe, mert a törvény a megyék eltérő nagyságrendjét figyelembe véve az arányos képviselőket körzetenként (ténylegesen szorosan együvé tartozó településcsoportonként) biztosította.¹⁵ Megoldatlan maradt a települési érdekképviselőt megyei közgyűlési kompetenciákkal történő kitöltése és a megyei szerepkör kibővítése koordinációs feladatkörrel. A Comitatus kutatócsoportja mintegy ötszáz visszaérkezett kérdőív alapján mérte fel és elemezte a polgármesterek véleményét az önkormányzati törvényről. A sokirányú elemzésből e helyen egyetlen következtetést ragadok ki: a válaszadók több mint kétharmada akkor szükségesnek ítélte a megyei önkormányzatot.¹⁶

¹⁴ VEREBÉLYI Imre szerk. (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 259–260.

¹⁵ Ötv. 73. §.

¹⁶ AGG Zoltán – OLÁH Miklós (1993): Polgármesterek véleménye az önkormányzati törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 5. sz. 306–314.

Az új megyei szerepkör alapvetően kiegészítő, kisegítő jellegű lett. Szerepük megítélését illetően két végletes véleménnyel találkoztunk. Egyesek szerint a területi államigazgatási szervek létrejöttével szétdarabolódott és elgyengült a megyei önkormányzatiság. Mások szerint a megye még mindig képes volt rátelepedni a településekre.

A megyei önkormányzatok az Ötv. szerint minden olyan kötelező önkormányzati feladatot kötelesek voltak ellátni, amelyek teljesítésére a települési önkormányzatok nem kötelezhetők. A megyei önkormányzatok feladata továbbá azoknak a körzeti jellegű közszolgáltatásoknak a megoldása, amelyek az adott megye egész területére vagy nagy részére terjednek ki. E feladatokat azonban a települési önkormányzatok vagy társulásaik önként vállalt feladatként is elláthatják, ezáltal pedig elméletileg akár kiváltható lett volna a megyei önkormányzat egy erőteljes társulásalakítási törekvés eredményeként is. Sajnos az önkormányzati rendszer kodifikálása az Ötv. hatálybalépése óta befejezetlen maradt. Hamar kiderült, hogy a megyei önkormányzat területi önkormányzatként történő megjelenítése megrekedt a parlamenti kinyilatkoztatás szintjén, sőt az évtizedek törvénymódosításai következményeként feladat- és hatásköreiben még tovább gyengült.

Az ágazati szakmai törvények nem töltötték fel a megyei közgyűléseket odaillő szakmai feladat- és hatáskörökkel, emiatt az intézmény fénytelenre vált, állandósult a kiegészítő-kisegítő szerepe. A megye nem kapott érdemi érdekképviselői funkciót sem, így a megyei közgyűlést számos település nem érezte sajátjának. Az MTA OKTK Kollégiuma pályázati felhívására 1993 nyarán *A közigazgatási középszint szerepe különös tekintettel a megyei önkormányzatok perspektívájára* címmel tanulmányt készítettek.¹⁷

Az 1993. év eleje körül felbukkanó megyei kezdeményezések gazdaságfejlesztési társaságok létrehozása és támogatása, intézmények kölcsönös kihasználása köré csoportosultak. Arra is kísérletet tettek, hogy alapítványokat hozzanak létre, lobbizzanak a terület fejlesztése érdekében. Ami valódi tekintélyt adott a megyei önkormányzatoknak, az nem a törvényekből levezethető kompetenciacsomag bősége, hanem lobbizási erejük. A hosszú éveken át előbb Harkányban, majd Pécsen megrendezett *Európába megy a megye?* című konferenciák erőteljes kritikával illeték a megyei önkormányzati szerepkör gyengeségét, bírálva a politikai döntéshozók ellenállását és az erre visszavezethető törvényalkotási hiányosságokat.

7.3. A fővárosra vonatkozó koncepciók és szabályok

(Bekényi József)

A főváros közigazgatási rendszerének szabályozása a világ valamennyi országában összetett kérdés. A fővárosra vonatkozó alkotmányi szabályok és törvényi rendelkezések meghatározásában a szakmai szempontokhoz képest jóval nagyobb hangsúlyt kapnak a politikai szempontok.¹⁸ A politikai tényező nagyobb mértékű felerősödése összefügg azzal, hogy a világ legtöbb országában a fővárosban él az ország lakosságának jelentős hányada, a fő-

¹⁷ SZABÓ Lajos (1993): Megyei önkormányzás, területi igazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 11. sz. 683–688.

¹⁸ SZALAI Éva – BALÁZS István (1987): *A világ nagyvárosai és agglomerációik igazgatásainak*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

város gazdasági, társadalmi szerepe meghatározó jelentőségű az adott ország életében. Budapest esetében szintén ez a helyzet, itt él az ország lakosságának egyötöde, és a fővárosnak jelentős szerepe van az ország gazdasági és társadalmi fejlődésében. A politikai szempontok nagyobb hangsúlyában az is közrehatott, hogy 1990-ben Magyarország a politikai rendszert megváltoztató országok csoportjába tartozott. A politikai rendszerváltozás során figyelembe kellett venni, hogy az önkormányzati típusú helyi hatóságok – köztük a főváros önkormányzatai – a legfontosabb alapjai a politikai rendszer demokratizálásának, valamint az állampolgárokhoz közeli igazgatásnak. A magyar fővárost érintően *több koncepcióvázlat* született az 1990. évet megelőzően és azt követően 1994-ig, a koncepcióvázlatok, majd azok részletezése eltérő mértékű szakmai és politikai támogatásúak voltak.

Az önkormányzati rendszerváltozást megelőző államszocialista korszakban már születtek az 1990-es évek jogszabály-előkészítő munkáinál is figyelembe vehető kutatói koncepciók. Így például 1974–1975-ben kiemelt kutatási főirány keretében elméleti és gyakorlati szakemberek előtanulmányai alapján Kilényi Géza készítette a zárótanulmányt. E szerint három megoldás képzelhető el. Az első szerint több fővárosi kerületet össze lehet vonni, a kerületekben és a fővárosi szinten továbbra is választott tanácstestület és tanácsai hivatal működne. A második lehetséges változatban csak a főváros szintjén van választott tanács-testület és hivatal, a kerületekben megszűnne a választott képviselő-testület, és ott csak a fővárosi tanácsnak alárendelt hivatalok lennének. A harmadik megfontolandó variánsként az szerepelt, hogy az előző két megoldás bizonyos kombinációjával a külső kerületekben továbbra is megmaradna a kerületi tanács és annak hivatala, de a belső kerületeknek nem lenne saját választott tanácsa, ott csak kerületi hivatal működne. A zárótanulmány szerzője az első konstrukcióban javasolta a korszerűsítés részleteinek kidolgozását. A kutatásban részt vevők fontosnak tartották azt is, hogy folytatni kellene a főváros és a budapesti agglomeráció igazgatási kapcsolatára vonatkozó megindult kutatásokat, azok alapján részletesebb javaslatokat kell kidolgozni.

Több mint egy évtizeddel később 1988-ban Baitz Andor az Államigazgatási Szervezési Intézetben összegezte a fővárosra vonatkozó elképzeléseket. A korábbiakról már ismert három változatot aktualizálta. Ezek közül ő is az első változatot támogatta.¹⁹

1988–1989-ben felgyorsultak az egy új alkotmányt előkészítő kutatások. Ezek során áttekintették a fővárosra vonatkozó korábbi kutatások szakmai tapasztalatait, javaslataikat a közelgő rendszerváltozás adta elvárásokhoz igazították. A fővárosi tanács is véleményezte az új alkotmány szabályozási koncepciójának fővárost érintő részére vonatkozó alapvető kérdéseket. Szegvári Péter, a fővárosi tanács VB-titkára tanulmányban összegezte a főváros leendő önkormányzati jogállásával összefüggő elképzeléseket. A tanulmányt 1990 októberében az *Állam és Igazgatás* szakmai folyóirat közölte. Ebben a szerző célszerűnek tartotta, hogy a készülő alkotmányban, önkormányzati törvényben, a fővárosra vonatkozó külön törvényben vagy a fővárosi önkormányzati statútumban a többlépcsős szabályozási módszert alkalmazzák. Az önkormányzati típusú fejlődés véleménye szerint megköveteli, hogy a fővárosi igazgatás helyét és szerepét az általánostól eltérően határozza meg az alkotmány és az önkormányzati törvény. A fővárosi önkormányzati rendszer felépítésére három alternatívát vázolt fel. *Az első alternatíva* szerint önkormányzati testület működik mind

¹⁹ BAITZ Andor (1988): A főváros és tanácsai. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. II. kötet*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 247–268.

a fővárosban, mind a kerületekben, közöttük azonban (szakítva a korábbi tanácsi gyakorlattal) nincs hierarchikus viszony. A szintek közötti munkamegosztásnál a főváros láthatja el azokat a feladatköröket, amelyeket racionálisan a város egésze tekintetében egységesen indokolt biztosítani (például tömegközlekedés, városfejlesztés), valamint a különleges szerepköréből (az ország fővárosa, kormányzati központja) adódó teendőket is. Megalapozottnak tartotta azt is, hogy a területi (megyei) típusú önkormányzati funkciók egy része is a fővárosi önkormányzathoz kerüljön. A kerületi önkormányzatok elsődlegesen a lakossági alapszolgáltatásokat biztosítanak.

A *második alternatíva* a főváros egyszintű rendszere mellett tette le a voksot. E változat két alternatívát tartalmazott, az egyik szerint a kerületi önkormányzatok a helyi önkormányzás letéteményesei, míg a másik szerint a fővárosi önkormányzat a teljes jogkörű helyhatóság. Ez utóbbi esetén a kerületekben csak korlátozott jogkörű önkormányzatok működnek, amelyek legfeljebb a fővárosi testület által átadott hatáskörökben dönthetnek, de a kerületekben is működnek a polgárok államigazgatási ügyeinek intézését biztosító hivatalok (a fővárosi hivatal részeként). A kerületek primátusa esetén a fővárosi képviseleti szint lényegében a kerületi önkormányzatok társult szövetségként működnek.

A *harmadik változat* lényegében a főváros egy-, illetve kétszintű megközelítésének egyfajta kombinációjára épült. Abból indult ki, hogy kialakult egy jól körülhatárolható városmag (innen fakad a „city” elnevezése ennek a változatnak), amely több belső kerületet foglal magában, és lényegében alapszintű önkormányzatként funkcionálna, de szerepet kapna a fővárosi feladatok ellátásában is. Az úgynevezett külső kerületek teljes jogkörű önkormányzatként működnének. A fővárosi szint a „city” és a külső kerületek viszonyrendszerében értelmezhető, vagy a kétszintű megoldásnak megfelelő munkamegosztás szerint (a „city” látja el a fővárosi feladatokat), vagy a társulásos változat szerint (a főváros a „city” és a külső kerületek társulása). A koncepció külön foglalkozott a főváros és az agglomerációs települések kérdésével, és a főváros közigazgatási rendszerére kidolgozott alapvariánsokhoz kapcsolódva több megoldási lehetőséget is felvetett, amelyek a „fúziós” megoldástól a kénysztársulásig terjedtek.²⁰

A fentiekben bemutatott alapverziók szerepeltek az 1990 elején a Belügyminisztériumon belül működő Önkormányzati Törvény-előkészítő Bizottság által készített szakmai koncepcióban is azzal az eltéréssel, hogy az egyszintű modellben már csak a fővárosi önkormányzat szerepelt önkormányzati alapegységként. A „city” koncepcióban pedig finomították, hogy a „city” és a külső kerületek önkormányzatainak társulása (fővárosi városközség) látna el a középfokú, valamint a kiemelt fővárosi funkciókat.²¹ (1993-ban, amikor ismét felmerült a főváros önkormányzati rendszerének reformja, lényegében mindig erre a három alappodlra tértek vissza a szakemberek, illetve a politikai elemzők.)

1990-ben, illetve 1991-ben a főváros tekintetében többszintű szabályozás jött létre (Alkotmány, Ötv., fővárosi törvény). A jogalkotó a fentebb ismertetett alternatívák közül végül a kétszintű rendszer mellett tette le a voksát. E modellben a fővárosi és a kerületi önkormányzatok egyaránt települési önkormányzatok, közöttük alapvetően a törvényi szinten

²⁰ SZEGVÁRI Péter (1989): Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. évf. 10. sz. 865–883.

²¹ Budapest, Önkormányzati Törvényelőkészítő Bizottság, Fővárosi Albizottság, Munkaanyag. 1990. 02. 28.

kialakított munkamegosztás biztosítja az észszerű feladatellátást, de a főváros nem tesz szert olyan erős politikai pozícióra, mint ha egyszintű fővárosi önkormányzat működne.

Az Ötv. külön fejezetében szerepeltek a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó eltérő szabályok, amelyek keretjellegét megerősítette a törvény szövege, és rögzítette, hogy a részletes szabályokat külön törvény tartalmazza. Az Ötv. mind a fővárost, mind a kerületeket önálló hatáskörű települési önkormányzatnak minősítette. A közöttük levő munkamegosztás alapját is rögzítette, így a kerületi önkormányzatok az alapfokú közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos feladatokat látják el, míg a fővárosi önkormányzat azokat a feladat- és hatásköröket gyakorolja, amelyek a főváros egészét vagy nagy részét érintik. Az Ötv. szabályai szerint a fővárosi képviselő-testület megkapta azt a jogot, hogy rendeletével, tehát egyoldalú döntéssel saját feladat- és hatásköréből szükség szerint adjon át a kerületi önkormányzatoknak,²² viszont az átadott feladatok arányában kellett biztosítani az ellátáshoz szükséges anyagi feltételeket. Ennek ellensúlyozására a kerületi önkormányzat is vállalhatta működési területére a főváros számára előírt közszolgáltatás megszervezését (szintén egyoldalú döntéssel), és költségvetése számára igényelhette az átvállalt feladattal arányos bevételi támogatás biztosítását. A gazdálkodást illetően az Ötv. kimondta, hogy a kerületi önkormányzatok gazdálkodására a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályok az irányadók (a fővárosról nem rendelkezett), de a fővárosi törvény számára lehetővé tette az eltérő szabályozást a kerületi önkormányzatok települési önállóságának veszélyeztetése nélkül. A szabályozás lehetővé tette egyes államigazgatási feladatok több kerületre vagy a főváros egészére történő ellátását is. Az Ötv. meghatározta a fővárosi közgyűlés létszámát is (88 fő, ha a főpolgármestert saját tagjai közül választják). A közgyűlésbe minden kerületi képviselő-testület választott egy képviselőt (22 fő, mert akkor Soroksár még nem volt önálló kerület), és a közgyűlés többi tagját (66 fő) a fővárosi választópolgárok közvetlenül választották. Ez a rendszer volt hivatott biztosítani, hogy a kerületi érdekek képviselete is megjelenjen valamilyen szinten a fővárosi közgyűlésben. Az Ötv. előírta a fővárosi törvény megalkotásának kötelezettségét is, amelyhez határidőt szabott (1990. november 30.); a határidőt az Országgyűlés nem tartotta be.

A parlament végül 1991-ben alkotta meg a fővárosi és a kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvényt (fővárosi törvény). A fővárosi törvény a kétszintű modell további részleteit határozta meg. Kimondta, hogy a fővárosban a települési önkormányzatok feladat- és hatásköreit – törvényben meghatározott kivételekkel – a kerületi önkormányzatok gyakorolják, ugyanakkor megjelölte a fővárosi önkormányzat által ellátandó feladatköröket is. A törvény kibontotta az Ötv. feladat- és hatásköreinek átadására, átvételére vonatkozó szabályokat, az államigazgatási feladatellátás, a rendeletalkotás, valamint a területszervezés fővárosi sajátosságait. A gazdálkodás tekintetében a fővárosi törvény főszabályként rögzítette, hogy a bevételek a ténylegesen ellátott feladatok arányában illetik a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatokat. A törvény meghatározta, hogy mely bevételek illetik meg önállóan és közvetlenül a kerületi, valamint a fővárosi önkormányzatot, melyek az osztott bevételek, továbbá melyek a kizárólag a főváros vagy a kerület költségvetésébe befolyó források. Külön indokolt kiemelni, hogy a fővárosi törvény már részletesen meghatározta, hogy mely vagyontárgyak kerülnek a főváros, illetve melyek a kerületek tulajdonába. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatosan a törvény előkészítése, valamint parlamenti vitája

²² Ötv. 62. § (2) bekezdés.

során elhangzottak nagyban segítették a szakértők munkáját az úgynevezett vagyonátadási törvény (1991. évi XXXIII. törvény) előkészítése során.

A főváros önkormányzati rendszerének modellje a gyakorlatban működőképesnek bizonyult, de számos területen merültek fel komoly nehézségek.²³ Így az 1994-es Ötv. novella előkészítése során is napirendre került a fővárosi reform, elsődlegesen a már ismertetett modellek mentén.

Az Ötv. 1994. évi módosításának törvénytervezetét előkészítő belügyminisztériumi szakemberek álláspontja nem változott, azt az alternatívát bontották ki, miszerint a főváros önkormányzati rendszere a főváros és kerületei önkormányzatából áll, amelynek részletes szabályait a fővárosi törvény és más törvények állapítják meg. Új javaslatként felvetették a Fővárosi Fejlesztési Bizottság megalakítását, amely húsz főből állt volna. A tagok felét a miniszterelnök nevezte volna ki, a másik felét a fővárosi közgyűlés választotta volna saját tagjai közül. A bizottság a fővárosban a világörökség részévé nyilvánított épületek, építmények és területek fenntartásával, védelmével, valamint a közúti hidak fenntartásával, továbbá külön törvényben meghatározott feladatokkal foglalkozott volna. Mivel a belügyminisztériumi szakembereket irányító Verebélyi Imre a szabad társulási rendszer mellett elrendelhető kötelező társulási rendszer régi képviselője volt, az apparátusi munkaanyagba bekerült: a főváros és környéke egységes fejlesztése érdekében törvény önkormányzati feladat- és hatáskör közös ellátására kötelezheti a fővárosi közgyűlést és a főváros vonzáskörzetéhez tartozó helyi önkormányzatokat.²⁴

A fővárosi főpolgármester által felkért három másik munkacsoport közül az egyik a BM szakmai elképzeléseihez sokban hasonló álláspontra helyezkedett. A fővárosban továbbra is kétféle önkormányzat (fővárosi és kerületi önkormányzat) továbbfejlesztésén gondolkodtak, aktív kerületet és erős fővárost vizionáltak. A fővárosi önkormányzat az egész településre kiterjedően elsődleges és általános jogkörrel rendelkezett volna, míg a kerületi önkormányzatok a külön nevesített szolgáltatásokban és feladatokban jártak volna el. A budapesti szint törvény által szabályozott forráselosztást végez, a főváros a rendezési terveken, az ágazati politikákon, a tulajdonosi jogosítványokon keresztül alapvetően befolyásolja a kerületek működését. A budapesti régió számára regionális önkormányzatot javasoltak, ahol a regionális közgyűlés egyik tagozatában csak az övezeti önkormányzatok képviselői foglaltak helyet, a másik tagozatban állandó meghívottként jelen vannak a minisztériumok, a munkaadók és a munkavállalók képviselői.

A *Budapest egy város* című koncepciót kidolgozó Államtudományi Kutatóközpont álláspontja szerint a fővárosban nem túl nagy létszámú helyi önkormányzat van. A törvénynek a hatalom túlnyomó részét a budapesti képviselő-testülethez és annak szerveihez kell koncentrálni. A képviselő-testület feladat- és hatásköreit részint bizottságaihoz, részint a kerületekben lévő meghatározott feladatkörű, de önkormányzatnak nem tekinthető testületekhez delegálhatja. A kerületekben tehát nem önkormányzat, hanem választott küldöttekből álló kerületi testület van. A kerületekben megmaradnak a polgármesteri hivatalok, de csak mint a Főpolgármesteri Hivatal kerületi egységei.

²³ BALÁZS István – BARABÁS Zoltán (1993): A főváros közigazgatási rendszerének továbbfejlesztéséről. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 11. sz. 697–699.

²⁴ BALÁZS István – FÜRCHT Pál – KARA Pál – SZABÓ Lajos (1993): *A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése*. (Munkaközi szakmai anyag).

A harmadik fővárosi munkacsoport az úgynevezett „city” koncepciót fejlesztette tovább. A belvárosban (a cityben) egy települési önkormányzat, a 14 peremkerületben 14 települési önkormányzat van. Ez a 15 önkormányzat alkotja a föderatív alapon álló Budapest városmegyét. A városmegye csupán speciális kötelező társulási forma szerint működik, és törvényi rendelkezések szabják meg az ellátandó feladatait.²⁵

Alapvetően politikai okok miatt 1994-ben az önálló fővárosi törvényt az Országgyűlés hatályon kívül helyezte, és rendelkezéseinek többségét beépítette a kétharmados Ötv.-be. Az elsődleges indok az volt, hogy a jövőben a fővárosra vonatkozó törvényi rendelkezéseken csak kétharmados szabályok módosításával lehessen változtatni. A politikai stabilitás kétségtelenül fontos volt, viszont e döntéssel a főváros és a kerületek feladatainak meghatározása is az Mötv.-be épült be, és ez több esetben az ágazati reformok megvalósítását is akadályozta, mert a parlamenti képviselők kétharmados szavazati többségét megkövetelő módosításhoz a legtöbb esetben nem sikerült a politikai kompromisszumot kialakítani. Jól mutatja a helyzet tarthatatlanságát, hogy például a területrendezési szabályok változásával átalakultak az egyes jogintézmények, más fogalmakat alakított ki a szaktörvény, de az Ötv.-ben még a régi terminológia szerepelt, mert még ehhez a technikai jellegű változás átvezetéséhez sem lehetett a kétharmadot biztosítani.

7.4. Az önkormányzatok, valamint a területi államigazgatási szervek és a központi állami szervek kapcsolata

(Szabó Lajos)

Az önkormányzati rendszer működésétől kezdve megkettőződött a közigazgatás alrendszere, mert az önkormányzatokhoz kapcsolódó igazgatási szervek és területi államigazgatási szervek egymás mellett működtek középszinten. Szembetűnő volt a szervezetek közötti párhuzamos feladatellátás gyakorisága, önállóságuk túlhangsúlyozása, a különböző ágazati érdekek összehangolásától való elzárkózásra törekvés.²⁶ A rendszeren belüli *modellkiépítő szemlélet* egységesítésére a Belügyminisztérium 1990 végén a tárcáknak címzett ajánlást fogalmazott meg arról, hogy milyen követelményrendszert helyes érvényesíteni a dekoncentrált szervek hatáskörébe utalható ügycsoportok kiválasztásánál. A jogalkotási kiindulási pont az volt, hogy ilyen típusú szervet csak törvénnyel és csak kivételesen lehet alapítani.

Az önkormányzati-területi államigazgatási szervek közötti feladatelhatárolás szakmai kritériumait úgy körvonalazták, hogy nem kerülhetett ki az önkormányzatok feladat- és hatásköréből olyan ügy, amely helyi rendeletalkotás tárgya, és amelynél a helyi közügy jellege a domináló. Nem kerülhettek ki jellemzően az olyan típusú ügyek, amelyek diszkrecionális jogkört foglalnak magukban. Nem javasolt kimozdítani azokat az ügyeket sem

²⁵ A fenti három munkacsoport három koncepcióját részletesebben ismerteti SÍKLAKY István (1993): Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 11. sz. 689–696. A fent elsőként említett munkacsoportba tartozott Horváth M. Tamás, Péteri Gábor, Tosics Iván. A másodikként ismertetett Államtudományi Kutatóközpont anyagát Kilényi Géza jegyezte. A harmadikként bemutatott javaslatot a City Consult Bt. nevében Szegvári Péter készítette el.

²⁶ VIRÁG Rudolf (1994): A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 12–20.

az önkormányzati döntési körből, amelyek egy-egy településen belül jelennek meg, de azokat sem, amelyek a helyi közvélemény, a helyi közigazgatási politika formálása szempontjából kiemelkedően fontosak. Ugyanakkor dekoncentrált szervhez helyes telepíteni azokat az ügyfajtákat, amelyek egységes szakmai irányítása legeredményesebben központi államigazgatási szervezet útján végezhető el, s amely szervezetnek az egész eljárási ügymenet végrehajtásáért is felelősséget kell vállalnia. Az ilyen ügyek általában szakfelügyeleti elemet tartalmaznak, települési és megyehatárt lépnek át, a hierarchián belül érvényesülő egységes módszertani segítségnyújtást igényelnek a központi szervektől ahhoz, hogy teljesítésük eredményes legyen. Hosszas szakmai egyeztetések után végül a törvények létrehozták a miniszteriális államigazgatási szerveket. Ezek egy része relatíve új volt, a tanácsigazgatási szervekből vált ki (munkaerőpiaci központ, népegészségügyi és tisztiorvosi hivatal, földművelési hivatal, fogyasztói érdekvédelem). A másik részük korábban is centrális alárendeltségben működött (közlekedési felügyelőség, vízügyi igazgatóság, természet- és környezetvédelem). A harmadik csoportba pedig azok a feladat- és hatáskörcsoportok tartoztak, amelyeket a tanácsok is, és az önkormányzatok is a saját szervezeti kereteik között végeznek (például az építésügyi igazgatás, gyámügyek).

Az önkormányzati törvénytervezet előkészítése idején a szakértők és az országgyűlési képviselők sokoldalúan vizsgálták, hova kellene telepíteni országunkban az önkormányzati képviselő-testületek működése feletti törvényességi ellenőrzési feladatot és hatáskört. Elvileg erre többféle megoldás kínálkozott, nevezetesen: az önkormányzati megyéhez, annak tisztségviselőjéhez vagy hivatalához, szóba jött elvi lehetőségként az ügyészség is, de felmerült az is, hogy maguk az állampolgárok jelezzék, ha törvénytértést tapasztalnak az önkormányzati testületek működésében. Abban a kérdésben nem volt vita, hogy a törvényességi ellenőrzés végső tartalmi kontrollját a bíróságok végezzék. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletének gyakorlati megoldásait summázó szakanyagok²⁷ és a nemzetközi közjogi megoldások is megerősítették, hogy a *törvényesség felügyelője szinte minden nyugati demokráciában megtalálható* (járási, megyei prefektus, tartományi biztos stb.).²⁸

A külső megoldásokból levonható általános tanulságok úgy összegezhetők, hogy az állami törvényességi felügyelet a működés jogszerűségére irányul, egyes nyugat-európai alkotmányok azonban még az önkormányzatok célszerűségi befolyásolását is megengedik. Egységesek nagyjából az európai megoldások abban a tekintetben is, hogy a felügyeleti hatóság intézkedései ellen az alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok kontrollját biztosítják.

Végül is a politikai megállapodás eredménye a törvényességi ellenőr intézményének jogállását illetően az volt, hogy a címzetes államtitkári rangot viselő köztársasági megbízottat a miniszterelnök javaslatára az Országgyűlés bizottsága által történt meghallgatás után a köztársasági elnök nevezi ki, s megbízatása a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára szól, a hivatalvezetőt a belügyminiszter határozatlan időre nevezte ki.²⁹ Az új politikai-közigazgatási intézményről az eredeti elgondolástól eltérően nem megyénként, hanem két-három megyére kiterjedő, összesen nyolc régióban, a köztársasági megbízottak

²⁷ BALÁZS István szerk. (1993): *Az OECD tagországok közigazgatása*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

²⁸ Az önkormányzatok feletti központi állami felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modelljéről lásd: KALTENBACH Jenő tanulmányát és könyvét. KALTENBACH Jenő (1990): *Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje*. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 12. sz. 1073–1098.; KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universitas Kiadó.

²⁹ Ötv. 100. §.

illetékességi területét megállapító régióbeosztásról szóló 66/1991. (VIII. 14.) OGY határozat döntött, de a megyékben is működő hivatali apparátussal látja el az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének feladatait. Közjogi értelemben a „hatáskör ura” a kormány volt, de ténylegesen a köztársasági megbízott látta el – a belügyminiszter irányító közreműködésével – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.³⁰ Az intézmény feladatainak teljes meghatározását külön törvény, nevezetesen a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény végezte el, de a dekoncentrált szervek munkája összehangolására érdemi jogosítványokat számukra nem adott. A „törvényességi ellenőr” utólagos (a posteriori) ellenőrzési jogkört kapott, ami azt jelenti, hogy érdeklődése nem irányulhatott az önkormányzati szervezetet, működést érintő döntés (belső szabályzat) előkészítésének teljes folyamatára, hanem csak a már megszületett és jegyzőkönyvbe foglalt döntések vizsgálatára korlátozódott.³¹

Az Országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, e jogkörében törvényeket alkot.³² Ez utóbbi alkotmányi rendelkezést konkretizálta az Ötv. 93. § (1) bekezdés *a*) pontja: az Országgyűlés törvényben határozza meg a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat- és hatáskörét, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait, megszabja a helyi önállóság mértékét és módját is, ahogyan minderre fejtegetéseinkben már utaltunk. Az Országgyűlés 1990-ben kezdődő törvényalkotási munkaterhe az előző évtizedével összevetve óriásira duzzadt. Amíg a 1980. év egészében összesen 12 törvény született, 1988-ban 26, 1989-ben 58, addig 1990-ben már 104. A szabadon választott parlament az első választási ciklus négy évében összesen 432 törvényt alkotott, közöttük mintegy harminc olyat, amelyek a helyi önkormányzatok működését közvetlenül érintették, de az önkormányzati működést számottevően befolyásoló törvények száma további ötvenre tehető. Az Országgyűlés egyedi döntési hatáskörébe tartozó területszervezési ügyek közé a megyéket érintők (terület, név, székhely, összevonás, szétválasztás, határaik megváltoztatása), továbbá a megyei jogú várossá nyilvánítás és a fővárosi kerületek kialakítása tartoznak. Az első önkormányzati választási ciklusban egyetlen helyi képviselő-testület felosztatására (Tiszaderzs) került sor. A döntés-előkészítő szakaszban elvi véleményben az AB kifejtette: alkotmányellenesnek tekinthető a képviselő-testület működésének hiánya, a törvényes működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának és a működés folytatásának kilátástalanságára utaló állapot.³³

A köztársasági elnök dönt a városi cím adományozásáról, a községalakításról, község-egyesítésről és annak megszüntetéséről, a város és község elnevezéséről; képviselő-testület felosztatása esetén köztársasági biztos átmeneti kinevezéséről.³⁴ A köztársasági elnök már az 1991. évben 18 község alakításáról, 2 települési névváltoztatásról döntött, 13 településnek adott városi címet, és 3 község megyék közötti átcsatolásáról határozott. Az első önkormányzati ciklusban 35 új önálló község alakult, 30 község városi rangot kapott, a fővárosi kerületek száma eggyel gyarapodott, 23-ra nőtt. A várossá válásokat a meglevő térségi

³⁰ Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d*) pont; Ötv. 95. § *a*) pont, 98. § *a*) pont.

³¹ KARA Pál – VIRÁG Rudolf (1992): A köztársasági megbízottak működésének tapasztalatai. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 3. sz. 129–138.

³² Alkotmány 19. § (1)–(2) bekezdés, (3) bekezdés *b*) pont.

³³ 1220/B/1992/3. számú AB határozat.

³⁴ Ötv. 94. §.

ellátó intézmények, a jelentősebb lakosságszám, a fejlettebb közműhálózat, a megújuló civil szerveződések ösztönözték.

A *kormány* gondoskodik a törvények végrehajtásáról, e feladatkörében az első választási ciklusban mintegy 60 kormányrendelet született, amelyek sorából 20 közvetlenül befolyásolta, 40 érintette az önkormányzatok tevékenységét. Ezek közül legfontosabbak azok a rendeletek voltak, amelyek megállapították ágazatonként az államigazgatási feladat- és hatásköröket.

A *miniszterek* munkastílusában az önkormányzatokkal való kapcsolattartás módszereinek megtalálását célzó kezdeti bizonytalanság után a mellérendeltség elve fokozatosan érvényre jutott. A tárcák irányították az intézményhálózatot az általuk kibocsátott ágazati rendeletekkel, szakmai szabályokkal, amelyek természetesen nem írhatták felül az önkormányzatokra vonatkozó törvényeket.

A *belügyi tárca* az Ötv. elfogadását követően csaknem napi munkakapcsolatot alakított ki az önkormányzatokkal. A szakapparátus kétirányú belső motivációval rendelkezett: a tudományos alapok iránti érdeklődés és a gyakorlati lebonyolítás képessége szerencsésen ötvöződött a szakemberekben. Kifejthették véleményüket közigazgatási szaklapokban; a minisztérium vezetése a publikációkat kifejezetten ösztönözte. A rendszer működését segítő új munkastílus jellemzőjévé a szolgáltató-segítő tanácsadás vált. A tárca konferenciákat szervezett: 1990-ben összevontan a fővárosban több ezer polgármester és jegyző részvételével, 1991-ben térségi szervezésben az egyéves munkáról hat nagyvárosban (Győr, Veszprém, Szolnok, Nyíregyháza, Pécs, Budapest). Az eredményeket publikálták, és a szakmai tapasztalatokat, fejlődési trendeket összegező szakmai évkönyveket is. A minisztérium rendszeresen jelentetett meg módszertani kiadványokat (például a havi gyakoriságú BM Önkormányzati Tájékoztatót). A helyi önkormányzati szervek, tisztségviselők és a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek munkavégzéséhez segítséget nyújtó bejegyzett hivatalos lap mint önkormányzati szakfolyóirat példányszáma az 1991. évi háromezerről 1992-re ötezer példányra, 1993-ban 6500 fölé emelkedett, igazolva a kiadvány iránti igényt. Önkormányzati-közszolgálati tanácsadó „forródrótot”, 1992-től a köztársasági megbízottak adatszolgáltatásaira támaszkodó törvényességi ellenőrzési információs rendszert működtetett a tárca.

1990 májusa után a Belügyminisztérium *nemzetközi önkormányzati kapcsolatai* mind tartalmukat, mind irányukat illetően jelentősen kiszélesedtek. Számottevő szellemi és anyagi támogatást élvezett az önkormányzati rendszer átalakítása. A francia belügyminisztériummal az 1990 decemberében megkötött, majd 1992 októberében megújított megállapodásnak köszönhetően évente egyeztetett programok során rendszeresen szakértői tapasztalatcserékre került sor. A köztársasági megbízottak és a francia prefektusok közötti szakmai tanulmányutak is kölcsönösen gyarapították az ismereteket. A tárca vezetői 1991 márciusában írták alá a bajor és 1991 októberében a baden-württembergi tartományi belügyminisztériummal kötött együttműködési jegyzőkönyvet. Portugál kezdeményezésre jött létre 1992 februárjában együttműködési megállapodás a két ország közötti közigazgatási eszmecserék folytatására. A magyar és a finn belügyminisztérium által kiadott közös nyilatkozat azt tartalmazta, hogy a felek kölcsönösen törekszenek a közigazgatás terén elért eredményeik megismerésére, szorgalmazzák minisztériumaik közigazgatási szakértőinek találkozóit.

Az önkormányzati rendszer létrejöttét követően több mint ötszörösére növekedett a magyar önkormányzatok testvérkapcsolatainak száma, s 1994 elejére már meghaladta a hat-százat. A legtöbb partnerkapcsolat német településekkel valósult meg. Németországon belül

Baden-Württemberg tartományban, valamint Bajorországban volt tapasztalható a legnagyobb együttműködési készség. Eredményesek voltak a finn–magyar partnertelepülési kapcsolatok, az 1994 márciusában a finnországi Kemi városban, sorrendben a VI. konferencián 31 magyar település képviselője összegezte a finn küldöttekkel együtt az eredményeket. Megközelítően hasonló súllyal szerepeltek az olasz, a holland és a dán testvértelepülésekkel fenntartott kapcsolatok. Néhány magyar település francia és angol városokkal alakított ki együttműködést, és megemlítendő az izraeli részről történt jelentkezések is.

Az 1990–1992. évek között 2600 polgármester és 1700 jegyző kapott lehetőséget a német Hanns Seidel Alapítvány jóvoltából arra, hogy külföldi és élvonalbeli magyar előadók közreműködésével szakszemináriumokon ismerkedjenek az önkormányzati rendszerek alapeszméivel és a gyakorlati munka mesterfogásaival. Értékes támogatást nyújtott a képzésekhez a Konrad Adenauer Alapítvány, továbbá a Svájci Önkormányzati Szövetség is.

A tárcák közül az önkormányzati érdekérvényesítés igazi terepe a Belügyminisztérium volt, közvetlen munkakapcsolatban állt az érdekképviselők választott vezetőivel. Az érdekszövetségek (összesen 30, ebből hét országos, a többi regionális és tájegységi) sokat tettek az önkormányzati eredmények, problémák megjelenítésében.³⁵

A szövetségek közreműködtek szolgáltatások megszervezésében, segítséget nyújtottak a munkahely-telepítési övezetek kialakításában, a körzeti intézmények fenntartásában, a gépvásárlások (például számítógépek) vételárkedvezményt eredményező beszerzésében; nemzetközi kapcsolatrendszerük (különösen osztrák, holland, francia, dán, szlovák, német) is kiterjedt volt.

A kormányzat úgy vélte, hogy az érdekszövetségi munka megerősödése akkor várható, ha az országos és a tájegységi szövetségek elosztják egymás között feladataikat, ha növekszik a taglétszámuk, és integrálják erőiket (1993-ban az önkormányzatok 40%-a nem volt tagja érdekképviselőnek). Az önkormányzatok önmaguk közvetlenül is érvényesítették a törvényekbe foglalt jogait, de a felterjesztési jog³⁶ hatékony érvényesülési formája az érdekszövetségeken keresztül valósult meg.

7.5. A helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításai

(Szabó Lajos)

Az 1990 őszen létrejött helyi önkormányzatok alapvető funkcióikat betöltötték. Az első év a revolúciós jelentőségű törvényhozás és az önkormányzati szervezetek megalakulásának az éve volt. Az 1991. évben az önkormányzati szervek összehozása és a működtetést javító tennivalók számbavétele történt meg. Az 1992. év az önálló programok kialakításáról és a fejlesztési elgondolások szelektálásáról, az 1993. év a korrekciós szakmai javaslatok kidolgozásáról szólt, amelyek megvitatására a tárca a parlamenti frakciók helyi önkormányzati

³⁵ ZONGOR Gábor (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.

³⁶ Ötv. 101. §.

ügyekkel foglalkozó képviselői részvételével külön konferenciát szervezett. Az 1994. év pedig a helyi önkormányzati modell kiigazításának és megújításának az esztendeje volt.³⁷

Az önkormányzati tevékenység tapasztalatainak elemzése alapján világossá vált, hogy az Ötv. néhány területen kiigazításra szorul. Idővel maguk az önkormányzatok vetették fel az önkormányzati törvények továbbfejlesztésének igényét. Már 1992-ben és 1993-ban elkészültek azok a belügyminisztériumi belső munkaanyagok, amelyek szervezett (politikai, tudományos, gyakorlati) egyeztetések mellett az Ötv. későbbi módosításának szakmai javaslatait alapozták meg, teljes szövegük meg is jelent a *Magyar Közigazgatás* 1994. évi 6–7. összevont számában.

Az Országgyűlés által 1994. szeptember 30-án elfogadott Ötv. novella sokoldalú előkészítés után született meg. A törvényjavaslathoz az országgyűlési képviselők és a bizottságok 230 módosító indítványt nyújtottak be, ezek háromnegyed része ellenzéki, egynegyed része kormánypárti képviselőktől érkezett. A módosító javaslatok részben az új törvényi megoldások finomítására, részben pedig a bevált rendelkezések méltatására és erősítésére vonatkoztak. A plenáris ülés a döntéshozattal zárult. (A szavazás idejére az ellenzéki képviselők kivonultak az ülésteremből, a döntéshozatalban nem vettek részt.) Az Országgyűlés a törvényjavaslatot végül 221 igen, nulla nem és kettő tartózkodó szavazattal elfogadta.³⁸

A törvényt módosítás megerősítette a képviselő-testület primátusát, a képviselői mulasztások szankcionálhatóvá váltak. Bevezették a képviselő-testület saját akaratelhatározásán alapuló feloszlításának lehetőségét. Több rendelkezés erősítette a polgármester szerepét, bővítette az összeférhetlenségi szabályokat, világosabbá tette a tisztségviselők közötti munkamegosztást, előírta a jegyző munkáltatói jogainak gyakorlásához meghatározott körben a polgármester egyetértési jogát. A testületi munka irányításában a polgármester új jogosítványokat is kapott, súlyos érdeksérelem esetén kezdeményezheti az előterjesztés újratárgyalását és új határozat hozatalát. Az Ötv. novella a korábbi önálló, a fővárosi önkormányzatokról szóló törvényt hatályon kívül helyezte, beolvasztotta az Ötv.-be, némileg megerősítette a főváros szerepét a kerületek ellenében a főváros kétszintű önkormányzati rendszerében. A törvényt módosítás új kritérium beiktatásával bővítette a települési önkormányzat és a megyei önkormányzat megállapodása alapján a feladatátadást és -átvételt az önkormányzati intézmények működtetésére. Kötelező megyei közgyűlési feladattá vált a megyei testnevelési és sportszervezés, a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítése, a megyén belüli koordináció pedig kiterjedt az országos jelentőségű idegenforgalmi települési értékek, a térségi foglalkoztatás, a szakképzés összehangolására. Új intézményként határozta el a törvény a területfejlesztési tanácsok felállítását.

Az Ötv. novella úgy rendelkezett, hogy a megyei jogú város és a megyei közgyűlés a közös feladatok ellátásának elősegítésére közös testületet hozzon létre. A tiztagú egyeztető bizottságba egyenlő arányban küld tagokat a megyei jogú város és a megyei közgyűlés, ez némileg erősítette az akkoriban alig létező kapcsolatot a két szervezet között. Az 1993-ban kidolgozott Ötv.-t módosító szakmai tervezetben szereplő, az európai léptékeknek megfelelő

³⁷ SZABÓ Lajos (1991): Az önkormányzatok működésének első éve. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1991*. Budapest, Ökonómiai Alapítvány. 165–178.; SZABÓ Lajos (1994a): A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1994*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 168–177.

³⁸ SZABÓ Lajos (1994b): Az önkormányzati törvény 1994. évi parlamenti módosításának története, a változtatás fő irányai. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 4. évf. 12. sz. 3–18.

(legalább 100 ezer lakos) nagyvárosi kategória elfogadására, amely távlatokban régióközpontként is szóba jöhetett volna, ekkor sem került sor.

Az Ötv. novella koncepcionálisnak tekinthető változtatása volt, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármester mellett a megyei közgyűlés elnökét és a megyei főjegyzőt is felruházhatta államigazgatási hatósági hatáskörrel.³⁹ Ez a novellaváltást ösztönző szabály elsősorban a centrális alárendeltségű területi szervek igazgatási feladatainak újrafogalmazása esetén lett volna jelentős, hiszen a dekoncentrált szervek feladat- és hatásköreinek egy részét be lehetett volna építeni a megyei közgyűlés hivatali szervezetébe.

Az Ötv. novella rendelkezése értelmében a köztársasági megbízotti intézmény helyett 1995. január 1-jétől közigazgatási hivatalokat szerveztek.

Az Országgyűlés a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben adott lehetőséget kisebbségi és nemzetiségi önkormányzatok létrehozására települési és országos szinten. 1995-ben 13 elismert kisebbségnek (bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán) összesen 816 önkormányzata működött. A nemzetiségi és kisebbségi önkormányzatok megalapításának jogi előfeltételei az első önkormányzati ciklus végére teremtdtek meg. Törvény született a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, valamint maximálták az önkormányzati képviselők tiszteletdíját és juttatásait. Törvény mondta ki, hogy főállású polgármesterre ott van szükség, ahol a feladatok terjedelme ezt megkívánja, egyébként a tisztséget társadalmi megbízatású polgármester is betöltheti. Az önkormányzati választójog továbbfejlesztése az Ötv. felülvizsgálatával együtt történt meg a parlament 1994. szeptember 30-i ülésnapján. Az Alkotmány és az Ötv. legfontosabb változtatásai a következők voltak. Minden polgármestert közvetlenül választottak. Kibővült a választójogosultak köre (minden magyar állampolgár részt vehetett a kisebbségi önkormányzati választásokon, a bevándoroltakat megillette az önkormányzati választásokon való részvétel joga, valamint mindkét alanyi kört a népszavazásokon való részvétel is). A megyei közgyűlési tagokat közvetlenül választották úgy, hogy a kistépülések is megfelelő képviselethez jutottak, és a térszerkezetnek megfelelő arányban történt a mandátumok arányainak szétosztása. A kisebbségi szervezetek jelöltjei indulhatnak a települési önkormányzat képviselő-testületének választásán. Bevezették az egyfordulós választási rendszert, a jelölés során emelkedtek az ajánláshoz szükséges arányszámok. A települések nagyságától függően kislistás, valamint vegyes választási rendszerben történt a képviselők választása.

³⁹ Ötv. 7. § (1) bekezdés.