

CSALLÓ KRISZTINA

## Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok

(Tudósítás a 2012. május 24-én lezajlott Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferenciáról)

A *Te ügyed: Járási Hivatalok* címmel került megrendezésre május 24-én az Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia, amelynek keretében a hallgatóság soraiban helyet foglaló önkormányzati politikusok és szakemberek első kézből, a döntéshozóktól értesülhettek a járási hivatalok felállításával, valamint az új önkormányzati szervezet- és feladatrendszerrel kapcsolatos kormányzati törekvésekről.

A konferencia szakmai partnere, a TÖOSZ képviseletében *Schmidt Jenő* elnök nyitotta meg a konferenciát, hangot adva annak a véleményének, miszerint a rendszerváltás óta most először sikerül a helyi önkormányzatok vonatkozásában együtt mozgatni, változtatni a struktúrát, a feladatot és a finanszírozást. Meglátása szerint szükség van a rendszer átalakítására még akkor is, ha a forráskivonások ellenére a rendszer máig megőrizte működőképességét, a helyi önkormányzatoknál dolgozók felkészültségének köszönhetően.

Gondolatébresztőnek szánt előadásában *Tanács Zoltán*, az IFUA Horváth & Partners tanácsadó cég képviseletében rámutatott, hogy csak azt a fenntartható átalakítást érdemes végrehajtani, amelynek az eredményei megőrizhetők. A helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos alapvető problémaként annak inputorientált jellegét emelte ki, szerinte ehelyett olyan feladat-alapú gazdálkodás megvalósítása szükséges,

amely üzemgazdasági szemléletű, teljesítményalapú, outputorientált, a valós teljesítményt és költségeket veszi figyelembe. A rendszer átalakításának sikere érdekében felhívta a figyelmet arra, hogy a vonatkozó jogszabályok megalkotását követően a politikai figyelem óhatatlanul csökken, bár ekkor a folyamatnak még koránt sincs vége, szükséges a részletek kidolgozása. Az új szabályok bevezetése után merülnek fel a gyakorlati problémák, ezeket orvosolni kell, és fontos a felülről lefelé irányuló folyamat-szemlélet.

A konferencia első része a közigazgatási struktúra és feladatrendszer átalakításához kapcsolódott, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium képviseletében *Zöld-Nagy Viktória* helyettes államtitkár a járási hivatalok kialakításáról és belső rendszeréről beszélt. A járások vonatkozásában elkészült és az Országgyűlés elé benyújtásra került a törvényjavaslat,<sup>1</sup> a koncepcionális, a lehatárolási, illetékességi kérdések, feladat- és hatáskörök tisztázódtak, de további szakmai párbeszéd útján még mindig alakítható a rendszer. Elmondta, hogy a járások kialakítása annak a közigazgatási reformnak a szerves része, amely a központi igazgatás átalakításával indult, majd érintette a területi államigazgatási szerveket és a megyei önkormányzatokat is. A 2011 szeptemberében elkészült kormányhatározat<sup>2</sup> meghatározta a járások kialakításának alapvető szempontjait. A Kormány a Hétfa Kutatóintézet megállapításaira támaszkodott, amely egy identitásalapú járáskialakítás vizsgálatán alapult, így került sor több modell kidolgozására. A tisztán identitásalapú megközelítés 20-25 km-es vonzáskörzetet jelentett volna, ami nem fedte teljesen a kormányzati szándékot. Ezt követően került sor a kérdés „államigazgatási szemüvegen” keresztül történő vizsgálatára, minthogy egyfunktions járásról beszélünk

<sup>1</sup> T/6590. sz. törvényjavaslat a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról (lapzártánkkor kihirdetés előtt álló).

<sup>2</sup> 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

(a járás nem önkormányzati, kizárólag államigazgatási szint, ellentétben a kistérséggel, ami a többcélú kistérségi társulások révén az önkormányzati feladat- és hatáskör gyakorlás színtere is). Megvizsgálták, hogy melyek azok a települések, amelyek jelenleg is ellátnak államigazgatási funkciót, és járásszékhelynek alkalmasak. A kormányhatározat ez alapján már 30 km-es szabályt rögzít mint a járásszékhely és a legtávolabbi járáson belüli település közötti legnagyobb távolságot. Ez önmagában még nem indokolná 168 járás létrehozását, azonban a társadalmi szokásokat, közlekedési infrastruktúrát is figyelembe kell venni (ez a járásközött lakosság számban és területben is jelentős eltérésekhez vezetett). További szempont, hogy a járás megyehatárt nem metszhet, illetve lehetőség szerint a más típusú államigazgatási feladatokat ellátó szervek illetékességi területével is szinkronba kell hozni a járásokat. Cél a meglévő ügyintézési helyszínek lehetőség szerinti megtartása is, ügyintézés tehát nemcsak a járásszékhelyen történik majd, hanem lesznek másodlagos és harmadlagos helyszínek is. A helyi önkormányzatokat a járáskialakításával kapcsolatosan leginkább foglalkoztató probléma, miszerint a közös önkormányzati hivatalokat úgy kell kialakítani, hogy a közös önkormányzati hivatalban részt vevő községi önkormányzatok egy járáson belül helyezkedjenek el.<sup>3</sup> Erre hivatkozással több település kérte, hogy másik járáshoz kerülhessen. A járásközött székhelyét és illetékességi területét nem törvény, hanem kormányrendelet fogja meghatározni, ez rugalmasságot biztosít az esetleges, később szükségesé váló módosításokhoz. A képviselő-testület kezdeményezésére a Kormány döntésével lehet majd átkerülni egyik járásból a másikba, de a helyettes államtitkár nem zárta ki az új önkormányzati törvény módosításának lehetőségét sem.

A járási hivatalok felállítására kapcsán az önkormányzati, illetve államigazgatási feladat- és hatáskörök szervezeti szétválasztása volt a cél, azaz a jelenleg jegyzői hatáskörben lévő államigazgatási feladat- és hatáskörök teljes egészében átkerültek volna a járási hivatalokhoz, így megszüntetve azt a kettős funkciót, amely a jegyzőt jelenleg egyrészt a helyi önkormányzathoz (döntés-előkészítésben, végrehajtásban való részvétel), másrészt államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettjeként az államigazgatáshoz köti. A gyakorlatban azonban sok az olyan államigazgatási feladat- és hatáskör, amelyhez önkormányzati mérlegelési, illetve szabályozási jogkör kapcsolódik, tehát a végrehajtás tekintetében az önkormányzati működéshez köthető. Így a végső koncepció szerint egyes államigazgatási feladat- és hatáskörök a jegyzőnél maradnak (pl. helyi adó-igazgatás, építésügyi hatósági ügyek, hagyatéki eljárás, birtokvédelem, anyakönyvi ügyintézés, ipari-kereskedelmi engedélyezés, parlagrafüvel kapcsolatos feladatok). A szociális igazgatás területén osztott feladat- és hatáskörök lesznek, az alanyi jogon járó (mérlegelést, helyi szabályozást nem engedő) szociális ellátások a járási hivatal, míg a többi ügy a jegyző hatáskörébe kerül. Teljes körűen a járási hivatalok feladat- és hatásköre lesz többek között a gyámhatóság, gyermekvédelem területe, az okmányokkal, állami nyilvántartásokkal, adatbázisokkal kapcsolatos feladatok (jegyzőnél maradó ügyekhez online hozzáféréssel), az idegenrendészet, a menekültügy, a honvédelem (a Helyi Védelmi Bizottság vezetője a járási hivatal vezetője lesz, azzal hogy a polgármester polgári védelmi, katasztrófavédelmi, honvédelmi feladatai megmaradnak).

A következő téma a személyzet kérdésköre volt. A járásokhoz átkerülő államigazgatási ügyekben eljáró köztisztviselők kormánytisztviselőként a járási hivatalokban kerülnek foglalkoztatásra, a törvényjavaslat erre garanciát nyújt, kivételt csak az jelent, ha az adott köztisztviselő nem felel meg a képesítési követelményeknek (a jogviszo-

<sup>3</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. § (1) bekezdés (hatályos 2013. január 1. napjától).

nyuk ebben az esetben sem szűnik meg a törvény erejénél fogva).

Szervezetét tekintve a járási hivatal a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz hasonlóan törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll. Járási szakigazgatási szerveknek fognak minősülni többek között a körzeti földhivatalok, a városi munkaügyi központok, a népegészségügyi szakigazgatási szervek (valószínűleg a gyámhivatalok is). A járási hivatalok általános elsőfokú, míg a fővárosi és megyei kormányhivatalok általános másodfokú hatóságként működnek. További szervezeti kérdés fakad abból a kormányhatározatban lefektetett alapelvből, miszerint a jelenlegi ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint meg kell tartani. A jelenlegi okmányirodát működtető településeken kerülnek várhatóan kialakításra a kormányablakok 2013. év végétől, amelyek száma körülbelül a kétszerese a járásszékhelyek számának. Itt a járási hivatali ügyekben az ügyintézés, de legalábbis az ügyindítás biztosított lesz. A települési ügysegédek rendszere még kialakítás alatt van, azon települések lesznek ebben érintettek, ahol jelenleg okmányiroda nem működik, de a polgármesteri hivatali ügyintézés keretében fogadják a kérelmeket.

Az infrastruktúra vonatkozásában az eredetihez képest koncepcionális változtatás történt a törvényjavaslatban. A korábbi elképzelés szerint a nemzeti vagyonról szóló törvény<sup>4</sup> alapján az átkerülő feladattal együtt a teljes kapacitás (vagyon, ingó-ingatlan tulajdon) állami tulajdonba került volna. A jelenlegi koncepció szerint az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz kerülő feladathoz kapcsolódó vagyonelemeket az önkormányzat az állam ingyenes használatába adja. Amennyiben több ingatlan is rendelkezésre áll a járási hivatal elhelyezésére, úgy az önkormányzat kérésére az ingatlan állami tulajdonba adására is van lehetőség.

Zárásként a helyettes államtitkár kiemelte, hogy a 2013. január 1-jei időpont nem ki-

zárólag a járási hivatalok felállításának dátuma, hanem a helyi önkormányzatokat érintően ekkortól kerül sor az önkormányzatok feladatrendszerének átalakítására, a közös önkormányzati hivatalok felállítására, a közoktatás átszervezésére, amely lépéseket egyszerre, együtt kell tervezni.

Az elhangzottak alapján számos kérdés merült fel a gyakorló önkormányzati szakemberekben, többek között javaslat hangozott el a jegyzőnél maradó államigazgatási hatáskörök vonatkozásában annak törvényi szinten történő rögzítésére, hogy e körben a munkáltatói jogot gyakorló polgármester által a jegyző ne legyen utasítható. Kérték az átadás-átvétel alapos megszervezését, a végrehajtási szabályok részletes kidolgozását (megemlítve a szabálysértési ügyek átadásánál szerzett rossz tapasztalataikat), továbbá konkrét példák hangoztak el az illetékességi területek összehangolásának szükségességéről, a közös önkormányzati hivatalok létrehozásának nehézségeiről.

A helyi önkormányzati szervezet- és feladatrendszer átalakítása állt *Tállai András*, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára mondanivalójának középpontjában. Az átalakítás jól halad, bizonyítja ezt az elfogadott új önkormányzati törvény. A jelenlegi háttér munka a közös önkormányzati hivatalok szakmai feltételeinek megteremtése, illetve a feladatfinanszírozási rendszer részleteinek kidolgozása körül zajlik, amelyek az eredménye őszre várható.

Kiemelte, hogy a rendszerváltáskor a demokratikus működés garanciáira, a széles körű autonómia biztosítására került a hangsúly, emiatt háttérbe szorultak a gazdaságossági, hatékonysági és szakmai szempontok. A feladatok mennyiségi bővülése mellett a helyi önkormányzatok mozgástere az elmúlt húsz évben egyre szűkült, a finanszírozás csökkent. A belső ellentmondások, működési zavarok mellett az állami szerepvállalás nem tisztázódott, a nagy ellátórendszerek reformja elmaradt, ez első körben vagyonfeléléshez (a vagyon értékesítéséből származó bevételeket az önkormányzatok a

<sup>4</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. §.

működésre fordították), majd a 2005. évtől jelentős mértékű eladósodáshoz vezetett, főként a kötvénykibocsátások révén.

Az önkormányzati rendszer strukturális problémáját az elaprózódott településszerkezetben, a társulási rendszer hiányosságai-ban (a társulások létrehozásának állami pénzügyi ösztönzésével épp a társulásban történő feladatellátás gazdaságossága enyészik el), a megyei önkormányzatok relatív erőtlenségében és eszköztelenségében, intézményfenntartó szerepében, továbbá a főváros és kerületei közötti ésszerűtlen munkamegosztásban látja. Működési nehézségeket okozott az önkormányzati, illetve állami feladat- és hatáskörök szinte áttekinthetetlen rendszere, az egyes önkormányzati szintek közötti párhuzamosságok a feladatellátásban, a jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskörök túlzott mennyisége. A gazdasági problémák között kiemelte az elavult, bonyolult normatív finanszírozási rendszert, a valós igényeket nem tükröző fejlesztési lehetőségeket, a szankciónélküliséget az ellenőrzési rendszerben, az adósságrendezési eljárások szabályozatlanságát és a megelőzésre törekvés hiányát, mely tényezők következtében a rendszer folyamatosan hiányt termel, az eladósodottság növekedett (2005–2010 között négyeszeresére nőtt).

Az önkormányzati rendszer megújításának súlyponti elemei között első helyen emelte ki az állami és az önkormányzati feladatok újraszabályozását, az önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciáltabb meghatározását. Az oktatásügy területén belül az óvodai nevelés továbbra is önkormányzati feladat lesz, az alsó- és középfokú oktatás állami feladattá válik. A pedagógusok fizetése, a szakmai feladatok ellátása és finanszírozása állami kézbe kerül, a feladathoz kapcsolódó ingó- és ingatlanvagyon önkormányzati tulajdonban marad, az önkormányzatokat terheli az oktatási épületek fenntartása, működtetése. Az egészségügyi ellátás terén 2012. január 1. napjával már megtörtént a fővárosi és megyei egészségügyi intézmények állami tulajdonba kerülése, 2012. május 1.

napjával került sor a települési fekvőbetegszakellátás átvételére, 2013. január 1. napjával a járóbetegszakellátás is állami feladat lesz. Az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladat marad az egészségügyi alapellátás körében a háziorvosi, gyermekorvosi, fogorvosi ellátás, a védőnői szolgálat működtetése, illetve az orvosi ügyelet. Az államigazgatási feladatok kapcsán visszautalt az előző előadásban elhangzottakra. A katasztrófavédelem területén a tűzoltóságok átvételére került sor 2012. január 1. napjával. A szociális ellátások nagy részének vonatkozásában még nem került sor döntéshozatalra, kivétel ez alól az ápolási díj és az időskorúak járadéka, ezek a járási hivatalok hatáskörébe kerülnek.

Az önkormányzati reform másik nagy területe a finanszírozás átalakítása. A forrásorientált rendszert a feladatfinanszírozás váltja fel 2013. január 1. napjától, amely a feladat nagyságával arányos forrás biztosítását jelenti. E források felhasználása kötött, az önként vállalt feladatok ellátása csak a saját bevételek terhére történhet. Emellett az állam kiegyenlítő rendszereket működtet majd. Az állam az új önkormányzati törvényben húsz pontban felsorolt feladatokhoz<sup>5</sup> rendeli hozzá a konkrét forrást. Ez egészül ki a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal fenntartásának finanszírozásával, továbbá az adósságszolgálattal. A feladatfinanszírozás bevezetésével átalakul a helyi adóbevételek rendszere is. Minden valószínűség szerint a feladatátcsoportosítás ellenére továbbra is a helyi önkormányzatokat fogja megilletni az iparűzési adó bevétele. Ellenben a jelen állás szerint sem a gépjárműadó, sem a személyi jövedelemadó bevételeinek 8 százaléka nem marad az önkormányzatoknál. A helyi adó bevételeit a feladatfinanszírozásnál figyelembe fogják venni, a feladat ellátását tehát két forrásból kell biztosítani: az állami feladatfinanszírozásból és a feladatra lebontott he-

<sup>5</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés (hatályos 2013. január 1. napjától).

lyi adó összegéből. Az önkormányzati költségvetésben ennek megfelelően a 2013. évről már nem tervezhető működési hiány.

Az önkormányzati átalakítás harmadik fontos területe a kötelezettségvállalások szabályozása.<sup>6</sup> A stabilitási törvény<sup>7</sup> és a kapcsolódó kormányrendelet<sup>8</sup> hatályba lépett, e jogszabályok a Kormány előzetes hozzájárulását követelik meg a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez. A Kormány hozzájárulása nélkül előfinanszírozható az európai uniós pályázati önrész, felvehető reorganizációs hitel, illetve éven belüli likvid hitel, folyószámlahitel. Tulajdonképpen a hosszú távú hitelfelvételhez, a fejlesztési források biztosításához szükséges a Kormány hozzájárulása. A már meglévő önkormányzati adósságállomány kezelésén még dolgozik a kormányzat, biztosítani kell a helyi önkormányzatoknak, de a banki szektornak is, fontos szempont a szabályok kialakításánál az igazságosság, hogy ne részesítsék előnyben a felelőtlenül gazdálkodó önkormányzatokat.

A helyi önkormányzatok reformjának negyedik súlyponti eleme a polgármesteri hivatalok átalakítása, a közös önkormányzati hivatalok létrehozása, illetve az új társulási rendszer. A közös önkormányzati hivatalok esetében nem új intézményről van szó, a helyi önkormányzatok kétharmada ma is körjegyzőségekbe tömörülve látja el hivatali feladatait. A közös önkormányzati hivatalok létrehozása nem jelenti a részt vevő önkormányzatoknál a hivatali ügyintézés megszüntetését, ügyfélszolgálat minden településen működni fog. A társulások kapcsán az önkormányzati államtitkár kiemelte, hogy jelen állás szerint nem lesznek kötelező tár-

sulások<sup>9</sup> (bár a szociális törvény napirenden lévő módosítása alkalmával sor kerülhet ilyen kötelező szabályozásra), minden társulásba tömörült helyi önkormányzatnak a vonatkozó rendelkezések hatályba lépésétől<sup>10</sup> számított hat hónapon belül döntenie kell a társulásainak jövőjéről, akár változatlan formában tovább működhetnek, ha az új törvényi rendelkezéseknek megfelelnek.<sup>11</sup>

Az ötödik nagy horderejű változás a törvényességi felügyeleti rendszer, az erre vonatkozó szabályok<sup>12</sup> 2012. január 1. napjával már hatályba léptek, így a helyi önkormányzatok már megszerezhették az első tapasztalatokat.

Kérdésre válaszolva, az önkormányzati államtitkár elmondta, hogy a 2013. január 1. napjával felállítandó új polgármesteri hivatal zömében a korábbi hivatal jogutódja lesz, a konkrét törvényi szabályozás a költségvetést megalapozó ún. salátatörvényben várható. Szó esett arról is, hogy egyes helyi önkormányzatok számára az orvosi ügyelet megszervezése nagy gondot jelent, ezért a kormányzat megfontolja, hogy az orvosi ügyelet is állami feladat legyen, de amennyiben önkormányzati feladat marad, azt a feladatfinanszírozásnál figyelembe kell venni. Szintén foglalkoztatja az önkormányzati döntéshozókat, hogy a járóbeteg-szakellátó intézmények átvételével együtt a beruházási hitelállomány átvételére is sor kerül-e. Konkrét válasz a kérdésre nem hangzott el, de minthogy a már lezajlott átvételek esetén így történt, ez a kézenfekvő. A feladatfinan-

<sup>6</sup> Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltehető, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

<sup>7</sup> A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

<sup>8</sup> 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól.

<sup>9</sup> Az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

<sup>10</sup> A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek A helyi önkormányzatok társulási című IV. fejezete 2013. január 1. napján lép hatályba, a 41. § (2) bekezdése pedig a társulásokat a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

<sup>11</sup> 2013. január 1. napjával hatályát veszti a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, továbbá a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

<sup>12</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, 132–142. §.

szírozásnak az első tervezet szerint a lakosság szám lesz az alapja, illetve lesznek kiegészítő szempontok, szorzószámok. A közös önkormányzati hivatalok esetében a közös hivatalt vezető jegyző feladata lesz az egyes településeken a képviselő-testületi döntéshozatal előkészítésének megszervezése. Az iparűzési adó helyben maradása esetén a feladatfinanszírozás meghatározásánál a befizetési morált és az esetleges év közbeni elköltözéseket, megszűnéseket is figyelembe kell venni, de a rendszernek ösztönöznie kell a helyi önkormányzatokat az adó beszedésére, a fizetési hajlandóság javítására.

A konferencia második része a finanszírozás átalakítására vonatkozó intézkedések ismertetését helyezte középpontjába. A Nemzetgazdasági Minisztérium helyettes államtitkára, *Banai Péter Benő* a költségvetési politika mozgásterét meghatározó tényezők bemutatásával kezdte előadását, kiemelte, hogy az államháztartás finanszírozása érdekében az adósságsökkentés és a hiánycsökkentés elkerülhetetlen, erre kötelezi a mindenkori döntéshozókat az Alaptörvény is.<sup>13</sup> A rendszer-átalakításoknál két szempont ütközik: mire van szükség, és mire van pénz? A már végrehajtott intézkedések mindegyike a bevételnövelést vagy a kiadáscsökkentést célozta, így a szociális ellátások területén a Start munkaprogram elindítása, a nyugdíjrendszer fegyveres testületek állományát érintő átalakítása, továbbá a felsőoktatás finanszírozásának megváltoztatása (az államilag támogatott képzések csökkentése), de idetartozik a közoktatás, illetve az államigazgatás központi és helyi szintjének átalakítása is.

A helyi önkormányzatok feladatellátási területei is megújulnak, a cél a hatékonyságnövelés egységes feladatszervezéssel, minőségjavítás azáltal, hogy egy fenntartó van,

ami egységes minőséget eredményez, illetve a költségmegtakarítás a méretgazdaságosság révén. Ennek eszköze a fiskális föderalizmus elvének alkalmazása, amely megmutatja, hogy az egyes hatásköröket melyik szinten célszerű ellátni. Az egyes feladat- és hatáskörök átkerülése a helyi szintről a központi szintre már megkezdődött a 450 megyei önkormányzati intézmény (és adósságállományuk), a települési fenntartású kórházak (és adósságállományuk), illetve a szabálysértési ügyek vonatkozásában, és jövőre is folytatódik a közoktatás területén, továbbá az államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős részének átvételével.

Az átalakítás várható eredménye, hogy a hatékonyabb, fegyelmezettebb, kontrolláltabb gazdálkodás hozzájárul az államháztartás tervezhetőségéhez, a befektetői bizalom erősítéséhez, a közszolgáltatások magasabb színvonalú ellátásához, a közigazgatásba vetett bizalom erősödéséhez és az állampolgári elégedettség növeléséhez. A konkrét számok ismertetésére nem került sor, mivel a kormányzati döntés még nem született meg, a Kormány várhatóan június 15-éig nyújtja be a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűléshez; ami biztos: a feladattal együtt fog mozogni a forrás is. Az adósságsökkentés a helyi önkormányzatok esetében is elengedhetetlen, a helyi önkormányzatok svájci frankban történő eladósodottsága jelent további problémát, önmagában az árfolyamváltozás 2011-ben 100 milliárd forintos adósságnövekedést eredményezett.

A következő előadást *Virág Rudolf*, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért felelős helyettes államtitkára tartotta *A járási hivatalok és a kormányhivatalok: feladatok megosztása, szervezeti és személyügyi kérdések* címmel. Kiindulási pontként a rendszerváltáskor felállított rendkívül decentralizált rendszert említette, amely egyrészt jogi garanciákkal is körbezártan széles körű önállóságot biztosított a helyi önkormányzatok feladatellátásához, másrészt megalapozta a kapcsolódó

<sup>13</sup> Az Alaptörvény 63. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

finanszírozási igényt. A rendszer sajátossága volt, hogy benne rejtett a hatékony, eredményes gazdálkodás lehetősége, de ennek ellenkezője is. A területi közigazgatás megújítása során tervezett lépések mind a meglévő erőforrások jobb kihasználását szolgálják, a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásától a járási rendszer kiépítésén át a megyei önkormányzatok konszolidációjáig. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítását azért érdemes áttekinteni, mert ami ott lezajlott, az előttünk van a járási hivatalok felállítása kapcsán. Mi is történt a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállítasakor? Integrálásra került a területi államigazgatási szervek nagyjából fele (14 szervezet, 150 szerv, 23 000 kormánytisztviselő), sor került a működési alrendszerek integrációjára, ami érintette a költségvetési gazdálkodást, személyügyi nyilvántartásokat, ügyvitelt, telekommunikációt, biztosítást, ingatlangazdálkodást, informatikai szakmai irányítást és beszerzést. A járások kialakításának előkészítése során megtörtént annak tudományos és igazgatásszakmai megalapozása. A járások létrehozásával az alapvető célok a kormányzati felelősség megteremtése (államigazgatási feladathoz államigazgatási szervezetrendszer), és a területi beosztásban egy olyan alapegység létrehozása, amely igazodási pontot is jelent. Ő is hangsúlyozta a járások területi kialakításánál figyelembe vett szempontokat: a méretgazdaságosságot, a településszerkezetet, a térszervező funkciót, az államigazgatási területi egységek összhangját, a megyehatárok figyelembevételét, a kiépült államigazgatási infrastruktúrával rendelkező járásszékhelyek felállítását, a gyors és könnyű hozzáférést (max. 30 km-es szabály). A feladatmegosztás kapcsán szintén utalt arra, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörök közül csak azok kerülnek a járási hivatalokhoz, amelyekben nincs helyi érdekelttség, helyi szabályozás vagy mérlegelési lehetőség. A járási hivatalok szervezeti szempontból a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségei lesznek (önálló jogi személyiség nélkül), az államigazgatási fel-

adatot ellátó szervek bázisán jönnek létre, cél a már meglévő ügyintézési helyszínek fenntartása. A kapcsolódó kormányrendelet három fő komponensből fog állni, az első tartalmazza a szervezetre vonatkozó szabályokat, a második a kormányrendeleti szinten szabályozott, a járási hivatalokhoz átkerülő jegyzői feladat- és hatásköröket, a harmadik az átadás-átvételi megállapodáshoz szükséges mellékleteket, szabályokat öleli fel. Felhívta a figyelmet arra, hogy a megállapodások mielőbbi megkötése, a zökkenőmentes átadás és átállás mind a helyi önkormányzatoknak, mind a kormányzatnak érdeke, ebben kérte az önkormányzati döntéshozók együttműködését.

A konferencia záró témája az oktatásügy volt, a szervezők *Pokorni Zoltánt*, Budapest XII. kerületének polgármesterét, az Országgyűlés Oktatási Bizottságának elnökét kérték fel az előadás megtartására. Ő az oktatásügyet speciális területnek nevezte abból a szempontból, hogy álláspontja szerint itt nem a gazdaságosság volt az elsődleges szempont a feladat állam általi átvétele kapcsán, hanem az oktatás színvonalában tapasztalható eltérések (a felmérések szerint gyermek és gyermek között a közpénz felhasználásában négyszeres eltérés van). Szintén fontos tényezőnek tartja, hogy Magyarország utolsó abban a rangsorban, amelyet az iskolának a családi, szociális háttérrel ellensúlyozó képessége alapján állítottak fel.<sup>14</sup> Ő differenciáltabb választ adott volna a problémára, álláspontja szerint a budapesti kerületek, illetve a nagyobb városok képesek eltartani az oktatási intézményeket, a kisebb települések esetében azonban valóban indokolt lehetőséget adni a helyi önkormányzatoknak, hogy átadják az államnak az iskoláikat. Az egységes rendszer létrehozását a meglévő központi források igazságosabb elosztása indokolja. Az oktatásügyben felhasználható további forrást fog jelenteni az átengedett bevételekre vonatkozó szabályozás módosí-

<sup>14</sup> A PISA (Programme for International Student Assessment) 2009 vizsgálat alapján.

tása. Az iparűzési adó esetében kényszerhelyzetben van a kormányzat, emiatt végül sor kerül az oktatáshoz kapcsolódó feladatok megosztására: az irányítás az államé (kinevezések, pedagógiai program, osztályindítás stb.), a fenntartás a helyi önkormányzatoké, az ingatlanok (a kapcsolódó hitelállományral együtt) önkormányzati tulajdonban maradnak. Rámutatott, hogy feltétlenül szükséges a két egymástól távol lévő szereplő – állam és helyi önkormányzat – közötti döntéshozatali mechanizmus kialakítása, a folyamatos egyeztetés, mivel a szakmai döntésekhez kell az infrastrukturális háttér. A másik probléma, hogy vannak és lesznek működtetési, fenntartási feladataikat ellátni képtelen helyi önkormányzatok, itt az állam kénytelen lesz átvenni a fenntartást is, emiatt mégsem lesz egységes a rendszer. Hatalmas szervezet kialakításáról van szó, a jelenlegi koncepció

szerint közvetlenül az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkárságának irányítása alatt működő járási szintű oktatási igazgatóságok jönnek létre. Álláspontja szerint hosszú távon racionálisan szervezett tankerületek létrehozása lenne a kívánatos, élen lehetőség szerint választott politikussal.

A konferencia keretében megtartott kerekasztal-beszélgetésekből és a hallgatóságban megfogalmazódott kérdésekből egyaránt az szűrhető le, hogy nemcsak a kormányzat elszánt az átalakítás véghezvitelére, hanem a helyi önkormányzatok is készen állnak az új szabályozás fogadására és végrehajtására, azonban – mint jogalkalmazók – a bizonytalansági pontok számának csökkentését, kidolgozott és világos menetrendet, részleteiben is átgondolt lépéseket várnak a döntéshozóktól.