

Az önkormányzati rendszer alapjainak és jogszabályi feltételeinek megteremtése

Megilletődötten olvastam a felkérő levelet, mely szerint a szervezők az 1990-es önkormányzati rendszer kialakításában jelentős szerepet betöltő személyiségnek tartanak, ezért kérnek, hogy az újkori magyar önkormányzatiság keletkezéstörténetéről írjam meg gondolataimat, a jövő számára fontosnak tartott üzeneteimet. A levelet aláírók tájékoztattak arról, hogy egy reprezentatív könyv készül a magyar önkormányzatok 25 évéről visszaemlékezésekkel, adatokkal, tényekkel elsődlegesen azok írásaiból, akik tevőlegesen járultak hozzá a magyar önkormányzatiság megteremtéséhez, működtetéséhez. Őszintén be kell vallani, hogy első pillanatban jóleső érzéssel töltött el, hogy a fenti körbe soroltak. Ez a kellemes pillanat azonban hamar elmúlt és szorongás kerített hatalmába. Hogyan lehet írni az elmúlt huszonöt évről, vagy akár annak egy szakaszáról, a kezdeti időszakról, amelyre a felkérés vonatkozik? Hogyan lehet úgy írni a tényekről, a felbukkanó érzésekről, hogy tárgyilagos maradjak, üzenetként ne írjak általános közhelyeket, magasztos, pátoszos mondatokat?

Rövid gondolkodás után arra jutottam, hogy sehogy. Nem tudom és nem is akarom magam függetleníteni azoktól az érzésektől, amelyek feltolulnak bennem az elmúlt huszonöt évre vizsgálva. Barátaimmal, kollégáimmal sokszor beszélgettünk arról, hogy milyen szerencsések vagyunk, hiszen

közvetlenül a rendszerváltoztatás előtt kerültünk a Belügyminisztériumba, így részesei lehettünk annak a történelmi időszaknak, amelyben a jogállam intézményrendszerének részeként létrejöttek a helyi önkormányzatok.

Mindezek jegyében az alábbiakban az önkormányzati rendszer kialakításának kezdeti időszakáról írok, felvállalva, hogy nem tudok minden lényeges elemet, történést a részletekbe menően megjeleníteni, elemezni.

Az önkormányzati rendszer működéséhez szükséges törvényi alapok

Méltán nevezi ma már a szakirodalom – és egyre inkább a közvélekedés is – a történelmi rendszerváltoztatás egyik meghatározó jelentőségű tettének helyi önkormányzati rendszer 1990-ben történt életre hívását. Ez a magyar közjogi gondolkodást is gyökeresen átalakító, ugyanakkor a legjobb demokratikus hagyományainkra építő struktúra nagyban hozzájárult ahhoz, hogy településünk döntő többsége az elmúlt huszonöt évben jelentősen javította a lakosság életkörülményeit, működtette az alapvető közszolgáltatásokat és nem utolsósorban megerősítette a helyi közösségeket, széles tömegek számára biztosította a helyi közéletbe való bekapcsolódás lehetőségét.

Az önkormányzati rendszer kialakításának folyamatában meghatározó volt az alkotmányos alapok megteremtése az Alkotmány önkormányzatokra vonatkozó rendelkezésekkel történő kiegészítésével, a helyi önkormányzatokról, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény elfogadása. A rendszerváltoztatás fontos eleme volt, hogy 1990. szeptember 30-án már a jogállamiság követelményeinek maradéktalanul megfelelő törvényi rendelkezések alapján tarthaták meg az első szabad helyhatósági választásokat. A fentiekben jelzett meghatározó törvények előkészítéséről nem kívánok külön szólni, hiszen e korszak elemzésére azok a kiváló szakemberek, élükön Verebélyi Imre professzorral hivatottak, akik hosszú éveken keresztül dolgoztak azon, hogy Magyarországon is létrejöhessen az európai normáknak megfelelő, modern önkormányzati rendszer.

Az önkormányzati rendszer alapjainak lerakása azonban korántsem fejeződött be a fentiekben jelzett, kiemelkedő jelentőségű törvények elfogadásával. Ahhoz, hogy az újonnan megválasztott helyi önkormányzatok betölthessék alkotmányos rendeltetésüket, még számos törvényt, jogszabályt kellett megalkotni a lehető legrövidebb időn belül. Ebből a sorból szükséges kiemelni néhány törvényt, jogszabályt, mert megalkotásuk nélkül a helyi önkormányzás nem válhatott volna olyan rövid időn belül működő valósággá.

A megszületett, témánk szempontjából meghatározó normákat (zömében törvényeket) a magam részéről az alábbi csoportokba sorolom:

- az önkormányzatok gazdasági önállóságot megalapozó;
- az önkormányzatok és szerveik feladat- és hatáskörét meghatározó;
- az önkormányzati struktúra egyes elemeinek részletezéséhez, illetve az önkormányzás személyi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolható;
- egyéb működési kérdéseket rendező jogszabályok.

A fentieknek megfelelően kívánom igen röviden bemutatni az egyes csoportokba sorolható jogszabályokat.

a) az önkormányzatok gazdasági önállóságát megalapozó normák

- E körben elsőként lehet említeni a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt. Mind az Alkotmány, mind az önkormányzati törvény rögzítette az önkormányzatok gazdasági önállóságát, és biztosította a helyhatóságok számára az adóztatás jogát. E nagy jelentőségű helyi bevétel részletes szabályait állapította meg a helyi adókról szóló törvény. Meghatározta a kivethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, a mentességeket. A helyi közösségek joga a szabályozás alapján az, hogy kivetí-e a helyi adót, illetve az önkormányzatok a törvény keretei között maguk határozhatják meg a helyi adókra vonatkozó részletes szabályokat. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának megteremtésében a helyi adótörvény mellett az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak

önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (az önkormányzati vagyontörvény) játszott meghatározó szerepet. Már az önkormányzati törvény a helyhatóságok tulajdonába adta – többek között – a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat; a tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális és egyéb intézményeket, az állami bérlakásokat, a tanácsok valamennyi pénzvagyont, értékpapírjait és más vagyoni jogát. A vagyontárgyak egy része az Ötv. alapján, a törvény erejénél fogva került az önkormányzatok tulajdonába, míg más részüket az erre a célra létrehozott vagyonátadó bizottságok adták át. Az önkormányzati vagyontörvény újabb vagyongöröket jelölt meg, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek, így: a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek, egyes műemlék ingatlanok, védett természeti területek, a település belterületén lévő beépítetlen tanácsi és állami földterületek, a közüzemek, meghatározott vizek és közcélú vízi létesítmények. A vagyonátadás folyamatában becslések szerint mintegy 2000 milliárd forint értékű vagyont kaptak a helyi önkormányzatok, amely a nemzeti vagyon mintegy egyötödét tette ki, és ez érzékelteti az önkormányzati tulajdon jelentőségét. Sajnos a vagyonátadás nem volt zökkenőmentes, mert a törvényi rendelkezések ellenére 10 éven keresztül nem kapták meg az önkormányzatok az őket megillető gáz-, villamosköz-mű-vagyont, ezekről később külön

törvények születtek. Úgy vélem, hogy a helyi önkormányzatok vagyonhoz történő juttatásának fontosságát nem szükséges külön hangsúlyozni. Egy kérdéskörre azonban szeretném ráirányítani a figyelmet, mert álláspontom szerint az önkormányzati rendszerben később lezajló folyamatokra erős befolyást gyakorolt. Vitathatatlanul óriási jelentősége volt annak, hogy az Ötv. rendelkezései alapján, lényegében a törvény hatályba lépésének napjával meghatározó vagyoni kör került a helyi önkormányzatok tulajdonába. Az, hogy a vagyon önkormányzati tulajdonba adása megelőzte a tényleges feladattelepítést azonban több esetben szűkítette a jogalkotó mozgásterét, kevésbé tudta figyelembe venni a mérrethatékonyság, a szakmaiság követelményét. Így számos ágazati törvény a szakmailag ésszerűbb megoldás helyett az ellátási felelősséget azon önkormányzat kötelezettségévé tette, amely tulajdonba kapta a feladat ellátását szolgáló vagyont. Véleményem szerint ez is hozzájárult az önkormányzati gazdálkodás elnehezüléséhez.

– Ebben az időszakban alakult ki az önkormányzati fejlesztések finanszírozásában hosszú évekig jelentős szerepet játszó cél- és címzett-támogatási rendszer is.

b) az önkormányzat és szervei feladat- és hatáskörét meghatározó jogszabályok

– Mint utaltunk rá a választópolgárok 1990. szeptember 30-án már az új szabályoknak megfelelően választottak

képviselő-testületet, polgármestert. A hatályban levő jogszabályok zöme azonban értelemszerűen még a tanácsrendszerben kialakult fogalmakat használta, az egyes feladat- és hatásköröket a tanácsstestület, a végrehajtó bizottság, a tanácselnök, a végrehajtó bizottság titkára számára határozta meg. Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok megválasztásukat követően érdemi munkát tudjanak végezni, szükség volt egy átmeneti szabályozásra, amelynek keretében lényegében technikai szabályozást alkalmazva határozta meg a jogalkotó, hogy a tanácsok és szerveik által ellátott feladat- és hatásköröket a képviselő-testület, illetve valamely szerve látja el. A zökkenőmentes feladatellátást a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény (az ún. átmeneti törvény) biztosította.

– A rendszerváltozás sajátossága volt, hogy az 1990 előtt alkotott jogszabályok hatályban maradtak. Ezért az egyik legfontosabb teendő volt az önkormányzati feladat- és hatáskörök törvényi szintű meghatározása, hiszen az átmeneti törvény csak technikai szabályozást jelentett. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (az ún. hatásköri törvény) is sajátos jogalkotási aktus volt. A folyamatos működés érdekében határozta meg az önkormányzati törvény rendelkezéseire alapozva az önkor-

mányzati feladat- és hatásköröket. E törvényt rövid életűnek szánta a jogalkotó. Az volt a cél, hogy az egyes jogterületek átfogó szabályozására hivatott ágazati törvények telepítsék újra az egyes feladat- és hatásköröket, és helyezték hatályon kívül a hatásköri törvény vonatkozó rendelkezéseit. Ez a cél nem valósult meg teljesen, bár az ágazati törvények a rendszerváltoztatást követő években megszülettek, és az adott társadalmi viszony teljes körű áttekintésével összhangban határozták meg a jogterületen szükséges önkormányzati szerepvállalást, de a hatásköri törvény néhány rendelkezése mind a mai napig hatályban van. A hatáskör-telepítés folyamatáról el kell mondani azt is, hogy az ágazati törvények egy része kihasználta az önkormányzati törvény hatáskör-telepítésre vonatkozó szabályaiban rejlő lehetőségeket, de nem minden ágazat telepítette kellő differenciáltsággal a hatásköröket, így e területeken nem lehetett maradéktalanul biztosítani a gazdaságilag is ésszerű feladatellátást

c) az önkormányzati struktúra egyes elemeinek részletezéséhez, illetve az önkormányzás személyi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolható jogszabályok

– Sajátosan alakult a fővárosra vonatkozó önkormányzati szabályozás, hiszen az önkormányzati törvény 1990-ben csak néhány szakaszban – keretjelleggel – rendelkezett Budapestről. A külön törvény megalkotását élénk politikai vita előzte meg, és több kompromisszum révén alakult

ki a szabályozás, amely ellentmondásossá tette a főváros és a kerületek viszonyát. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény (fővárosi törvény) alapján sajátos kétszintű önkormányzati rendszer jött létre a fővárosban. A törvény települési önkormányzatként definiálta mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatot, melyek között függőségi viszony nincs. A város egészének működéséhez szükséges hatásköröket a főváros gyakorolta a szabályozás szerint, és a sokat vitatott forrásmegosztási hatáskörei révén képes volt befolyásolni a kerületek tevékenységét. 1994-ben a politikai egyeztetések eredményeképpen az Ötv.-be kerültek a fővárosra vonatkozó szabályok. Ez nem volt szerencsés döntés, hiszen a Budapestre vonatkozó sajátos rendelkezések, megbontották az önkormányzati törvény szerkezetét. Ezen felül a fővárosi hatáskörtelepítésre vonatkozó rendelkezések szükségtelenül épültek be a kétharmados önkormányzati törvénybe, mert később a módosításukhoz nem sikerült biztosítani a szükséges szavazattöbbséget, így több ellentmondás keletkezett az 1994 után elfogadott ágazati törvények hatásköri szabályozása és az Ötv. fővárosra vonatkozó rendelkezései között.

– Az önkormányzati működés egyik fontos szereplője a polgármester. A polgármesteri tisztséggel, feladatellátással kapcsolatos legfontosabb kérdéseket az önkormányzati törvény rögzítette, de számos részletkérdés

igényelt még további szabályozást. Ezt a feladatot végezte el a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény (a polgármesteri törvény). A törvény rögzítette, hogy az 5000 lélekszám alatti településeken a képviselő-testület döntése alapján e tisztség társadalmi megbízatásban is betölthető. Az ennél nagyobb településeken csak főállású polgármester választható, aki munkaviszonyban áll, a szabályozás azonban nem rögzítette e munkaviszony polgármesteri tisztségből fakadó eltérő sajátosságait. A törvény meghatározta a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen tisztségeket, gazdasági és állami megbízatásokat.

– Az önkormányzati döntések szakmai előkészítésében, illetve az államigazgatási feladatok ellátásában az önkormányzati törvény jelentős szerepet biztosított a polgármesteri hivatalnak, illetve a hivatalt vezető jegyzőnek. A törvényi rendelkezések kialakításakor teljes volt az egyetértés abban, hogy az új önkormányzati rendszer csak akkor lehet sikeres, ha a személyi feltételek is biztosítottak, jól felkészült, magas hivatástudattal rendelkező apparátus végzi az önkormányzati feladatok ellátását. Az önkormányzati törvény meghatározta a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal jogállását, feladatait, de jellegéből fakadóan nem adhatott részletes szabályozást. E területen fontos kiemelni a 66/1990. (X. 9.) kormányrendeletet a jegyzők alkalmazásával összefüggő átmeneti szabályokról. Nagy előrelé-

pést jelentett a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, amely hozzájárult a stabil, szakképzett önkormányzati köztisztviselői kar kialakulásához. Ugyanakkor lehetőséget teremtett arra is, hogy az önkormányzati önállóság részeként e területen is érvényesíthessék a helyhatóságok a helyi sajátosságokat.

d) egyéb működési kérdéseket meghatározó normák

– A köztársasági megbízott 1990-ben a magyar közigazgatás új jogintézménye volt. A jogállására, működésére vonatkozó szabályokat az önkormányzati törvény csak alapvonalaiban jelölte meg, a szükséges részletes szabályokat a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény tartalmazta. A köztársasági megbízott egyik legfontosabb feladatköre a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt. Az önkormányzati önállóságból fakadóan a köztársasági megbízottak törvényességi ellenőrzési jogosítványai – esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben – korlátozottak voltak. Törvénysértés esetén, amennyiben felhívásukat a képviselőtestület nem fogadta el a bíróságtól, az Alkotmánybíróságtól kérhették a jogszabálysértő önkormányzati döntés felülvizsgálatát. E jelentős feladatkörön túl általános másodfokú hatóságként jelölte meg a jogalkotó a köztársasági megbízottakat a jegyző államigazgatási hatásköreiben, ezen felül egyéb államigazgatási és koordinációs feladatokat is kaptak. A köztársasági

megbízottak jogállását sajátos kettősség jellemezte. A tisztség politikai jellegét a köztársasági elnöktől kapott kinevezés és a címzetes államtitkári rang jelezte, szerepköre azonban elsődlegesen szakmai volt. A jogintézményt regionálisan szervezték, de rövid időn belül nyilvánvalóvá vált, hogy megyei hivatalok nélkül a rendszer nem képes hatékonyan működni, így 1994-ben az Ötv. módosításával a köztársasági megbízotti jogintézményt már a megyei szinten működő közigazgatási hivatalok váltották fel.

Összegzés helyett

A fentiekben csak igen vázlatosan mutattam be az önkormányzati rendszer kialakulásához kapcsolódó jogalkotási folyamatot. Mély szakmai elemzésre nem vállalkoztam, nem is vállalkozhatam, csak néhány helyen utaltam általam fontosnak vélt tényekre, esetleges anomáliákra. Az elmúlt huszonöt év önkormányzati folyamatait már számos kiváló szakértő részletesen feldolgozta kiemelve pozitívumait, valamint azon hiányosságait, ellentmondásait, amelyek 2010 után szükségessé tették a rendszer átfogó megújítását.

Negyedszázad távlatából természetesen már könnyebb bölcsnek lenni, de erős meggyőződéssel hiszem, hogy egy időszak objektív értékelésénél soha nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a társadalmi, gazdasági, politikai folyamatokat, tényezőket melyek meghatározták a döntéshozók mozgásterét. Írásomnak alapvetően az a célja, hogy

egy valóban történelmi időszak jelentős jogszabályi elemeit felvillantsam annak érzékeltetésére, hogy milyen összetett feladatot jelentett az önkormányzati rendszer alapjainak megteremtése, működési feltételeinek biztosítása a rendszerváltoztatás egész társadalmat érintő nagy átalakítási folyamatában.

Nagyon érdekes, átmenetinek nevezhető időszakot éltünk meg 1990–91-ben. Hihetetlen tempóban zajlott a jogállami alapintézmények kialakítása, a piacgazdaság megteremtése, az egyes jogágak új követelményeknek megfelelő átalakítása. A munkálatok egymással párhuzamosan, egy időben zajlottak, nem voltak tapasztalatok, előzmények, és a társadalmi, gazdasági élet lényegében minden szegmensét érintő változtatásokat úgy kellett végrehajtani, hogy közben működjön az ország, a közigazgatás, a fontos közellátások.

Álláspontom szerint a rendszerváltoztatás idején óriási jelentősége volt annak, hogy a tanácsrendszert egy széles feladat- és hatáskörű, nagy önállósággal rendelkező önkormányzati rendszer váltotta fel, melyben minden önálló település választópolgárait megillette a helyi önkormányzás joga. Az első évek fantasztikus önkormányzati eredményei azt mutatták, hogy a jogalkotó jól döntött, az önkormányzatok kiválóan éltek a megőlegetett bizalommal. Ekkor még nem erősödtek fel azok az ellentmondások, amelyek az elaprózódott település-szerkezet és a széles feladat- és hatásköri rendszer között feszültek. Még nem látszottak élesen, hogy később egyre nagyobb gondot jelent, hogy hiányoznak

a rendszerből a gazdaságos, hatékony feladatellátást biztosító megoldások, jogintézmények, ahogy az sem, hogy az önkormányzatok nem élnek a várt mértékben a társulásban rejlő előnyökkel.

Mindezek ellenére ma is azt valom, hogy az első időszakban az önkormányzatok nagy önállósága, döntési szabadsága az átalakuló ország érdekeit szolgálta, a helyhatóságok példamutató erőfeszítései jelentős mértékben tompították az átalakulás során jelentkező társadalmi feszültségeket, az önkormányzatok jól működtek a rájuk bízott közszolgáltatásokat.

Furcsa érzések kavargtak bennem, amikor felidéztem az írásban szereplő jogszabályokat. A felsorolás így is terjedelmes, pedig korántsem teljes. Eszembe jutottak azok a hosszú, gyakran hajnalig tartó munkanapok, amikor szövegeztük az említett normaszövegeket, vitatkoztunk, egyeztettünk, szakmai fórumokon vettünk részt, kerestük a legjobb megoldást. Nem volt könnyű időszak, de repültek a napok, hónapok, mert érdekes szakmai feladatokon dolgozhattunk, láttuk a munkánk eredményét, bizalmat és lehetőséget kaptunk a minisztérium vezetésétől, közvetlen feletteseinktől. Fantasztikus embereket ismertünk meg a központi és a területi igazgatásban, a helyi önkormányzatoknál, rengeteget tanultunk a szakma jeles képviselőitől. Büszke vagyok arra, hogy az ekkor keletkezett szakmai kapcsolatok jó része ma is él, és számos általam nagyon tisztelt kollégát, köztük tanítómestereimet ma a barátaim közé sorolhatok. A fenti sorok írása közben George Santayana ál-

tal megfogalmazottak jutottak az eszembe, melyet zárógondolatként megosztok önökkel: „akik elfelejtik a múlt tanulságait, arra vannak kárhozthatva, hogy megismételjék a múlt hibáit”.

BEKÉNYI JÓZSEF

*A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből** (Szerkesztő : Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben*



Többségi ombudsmann