

PhD ÉRTEKEZÉS

Cseh-Zelina Gergely

Miskolc

2024

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Cseh-Zelina Gergely
**A helyi önkormányzati - közös -
közsolgáltatás szervezés jelenkori
lehetőségei Magyarországon**
PhD értekezés

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője:

Prof. Dr. Róth Erika

A doktori program címe:

„A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány
továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési
tendenciákra”

Tudományos vezető:

Czékmann Zsolt

Miskolc
2024

Kézirat lezárásának időpontja: 2024. december 2.

TUDOMÁNYOS VEZETŐI AJÁNLÁS

dr. Cseh-Zelina Gergely

**A helyi önkormányzati - közös - közszolgáltatás szervezés jelenkori
lehetőségei Magyarországon
című PhD értekezéséhez**

Cseh-Zelina Gergely munkásságát immár több, mint egy évtizede kísérem figyelemmel oktatóként, vezetem témavezetőként és tanszékvezetőként, és közösen is folytattunk számos kutatást, publikáltunk közösen. Kijelenthetem, hogy a Jelölt munkásságát az első publikációitól a most leadott disszertációig ismerem, tanúja voltam annak a hosszú folyamatnak, amelynek eredményeként a dolgozat megszületett, és e sorokat (végre) papírra vethetem. Mindezek alapján már most rögzítem, hogy ez a disszertáció a Jelölt saját, egyedi munkájának eredménye.

Kitartó és hosszas munka eredménye ez a több, mint 300 oldal terjedelmű mű, amely a helyi önkormányzatok működésének, szabályozásnak témáját egy új aspektusból vizsgálta és dolgozta fel, ezzel is bizonyította a Jelölt a kutatói alkalmasságát. A kutatás témája a helyi önkormányzatok közszolgáltatások megszervezésének hatékonyságát hogyan lehet alapvetően jogi és közigazgatási eszközökkel javítani egyszerre klasszikus és aktuális téma. A népességfogyás különösen sújtja az 1000-2000 fő alatti kistelepüléseket, ami komoly kihívást jelent a közszolgáltatások biztosításában, ezért előbb vagy utóbb a helyi önkormányzatok igazgatási modellje felülvizsgálatra szorul. A dolgozat azt vizsgálja, hogy az ilyen települések és önkormányzataik számára milyen lehetőségeket kínál az Mötv. a közszolgáltatások hatékony megszervezésére. A közszolgáltatások szervezésében a települési kooperációk kulcsszerepet játszanak, mivel ezek nélkül sok település nem tudná megfelelően ellátni feladatait. A dolgozat javaslatokat is megfogalmaz az Mötv. szabályozásának javítására, és hangsúlyozza, hogy a települések közötti együttműködés elengedhetetlen a közszolgáltatások megfelelő színvonalú biztosításához.

Mindezt egy logikus, átgondolt szerkezetben teszi, vizsgálva a történeti előzményeket, ezekből felvázolja azokat a trendeket, amelyek napjainkra is kihatnak. A dolgozat egyik erénye a számos, releváns forrás (szakirodalom és egyéb adatforrások) feldolgozása, rendszerezése és közérthető, gyakran vizualizációval segített prezentálása.

A dolgozat két fő részre tagolódik:

1. Történeti és jogi háttér:

Az első rész részletesen bemutatja a helyi önkormányzati rendszerek fejlődését Magyarországon az 1950-1990 közötti tanácsrendszertől napjainkig. Elemzi a helyi önkormányzatok szervezeti struktúráját, feladatait és digitalizációját, kiemelve a legfontosabb jogszabályi változásokat és azok hatásait. Külön figyelmet fordít a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának magyarországi hatásaira.

2. Elméleti és gyakorlati lehetőségek:

A második rész az elméleti keretekre és a közös közszolgáltatások szervezésének gyakorlati lehetőségeire összpontosít. Tárgyalja a közös önkormányzati hivatalok szabályozását, a társulások szerepét és a településsűrűség hatását a szolgáltatásnyújtásra. Összehasonlítja a magyar rendszert más országokkal, mint Franciaország, Svédország és Lengyelország, hogy releváns következtetéseket és ajánlásokat vonjon le.

Kiemelt eredmények és javaslatok:

Az értekezés bemutatja a helyi önkormányzati rendszerek fejlődését és a közszolgáltatások szervezésének jelenlegi állapotát Magyarországon. Részletesen elemzi a digitalizáció hatásait a helyi önkormányzatok működésére és szolgáltatásnyújtására. Az elméleti alapok és a gyakorlati lehetőségek vizsgálata alapján konkrét javaslatokat fogalmaz meg a közös közszolgáltatások hatékonyabb szervezésére és nyújtására. Az összehasonlító elemzés alapján az értekezés releváns nemzetközi példákat hoz, amelyek segíthetnek a magyar rendszer továbbfejlesztésében.

Meggyőződésem, hogy a Jelölt megfelelő utat és módszert választott kitűzött céljainak eléréséhez. Elemzései eredményeként olyan új megvilágításba és viszonyrendszerbe helyezte el az önkormányzati feladatellátás vizsgált aspektusát, amely mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás, és különösen a további tudományos kutatások bázisa lehet. A Jelölt disszertációja egy hosszú és sokrétű kutatómunka eredménye, és remélem, hogy a későbbiekben ez a munka segítségére lesz a helyi önkormányzati rendszer elkerülhetetlen felülvizsgálatának. Reményeink szerint a gyakorlat is felismeri majd az értekezésben megfogalmazott gondolatok, javaslatok jelentőségét.

A Jelölt komoly szakirodalom-apparátust kezel. A szakirodalom feltüntetése, lábjegyzetelése precíz és teljes.

Összeségében megállapítható, hogy a Jelölt a megcélzott témában kifejezetten egyéni módon, értékes vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeként tudományosan új értékeket állított elő.

Megítélésem szerint Cseh-Zelina Gergely a disszertáció megírásával igazolta alkalmasságát a tudományos munkára, így alkalmas arra, hogy a munkahelyi vitát követően nyilvános vitában is megmérettessék.

Miskolc, 2024. november 30.

Czékmann Zsolt
tudományos vezető

Tartalomjegyzék

I. FEJEZET - BEVEZETŐ GONDOLATOK	9
I.1. A kutatási terület bemutatása	10
I.2. Az értekezés céljai, kutatási kérdések	11
I.3. Az értekezés módszertana	13
I. RÉSZ.....	17
II. FEJEZET - A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TANÁCSRENDSZERI ELŐZMÉNYEI, KIEGÉSZÍTVE A CHARTA ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEIVEL	17
II.1. A tanácsi szervezetrendszer.....	18
<i>II.1.1. I. tanácstörvény</i>	<i>19</i>
<i>II.1.2. II. tanácstörvény</i>	<i>22</i>
<i>II.1.3. III. tanácstörvény</i>	<i>26</i>
II.2. Tanácsrendszeri feladatellátás	30
<i>II.2.1. I. tanácstörvény</i>	<i>32</i>
<i>II.2.2. II. tanácstörvény</i>	<i>33</i>
<i>II.2.3. III. tanácstörvény</i>	<i>36</i>
II.3. Tanácsrendszeri „digitalizáció”	40
II.4. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	46
II.5. Összegző gondolatok a II. fejezetről	51
III. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETRENDSZER ALAKULÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG	53
III.1. Önkormányzati szervezetrendszer 1990-2012 között.....	53
III.2. Önkormányzati szervezetrendszer 2013-tól napjainkig.....	65
III.3. Összegző gondolatok a III. fejezetről	78
IV. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATRENDSZER ALAKULÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG	80
IV.1. Önkormányzati feladatellátás 1990-2012 között.....	80
IV.2. Önkormányzati feladatellátás 2013-tól napjainkig.....	87
IV.3. Összegző gondolatok a IV. fejezetről.....	93
V. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI „DIGITALIZÁCIÓ” FEJLŐDÉSE 1990-TŐL NAPJAINKIG.....	97
V.1. Az elszigetelődés, az egyedi fejlesztések időszaka (Ötv.).....	97
V.2. Az egységesülés, az integráció időszaka (Mötv.).....	103

V.3. A DESI index magánszemélyeket és háztartásokat érintő eredményei a Magyarországon és a hazánkat körülvevő néhány országban	112
V.4. Összegző gondolatok az V. fejezetről.....	118
VI. FEJEZET - A „HÁROM LÁBÚ MODELLBŐL” LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK, (EGYMÁSRA)HATÁSOK	121
VI.1. A szervezetrendszer hatásai	123
VI.2. A feladatrendszer (önkormányzati feladat- és hatáskörök) hatásai	127
VI.3. A „digitalizáció” hatásai.....	127
VI.4. A „lábak” (egymásra) hatásai, konklúziók, kutatási kérdés igazolása	131
<i>VI.4.1. Az 1. kutatási kérdés vizsgálatának következményei, javaslatok</i>	<i>134</i>
II. RÉSZ	139
VII. FEJEZET – A (HELYI) KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSÉNEK DOGMATIKAI KERETE.....	139
VII.1. A helyi közügy fogalmi köre	140
VII.2. A (helyi) közsolgáltatások fogalmi köre.....	146
<i>VII.2.1. A közsolgáltatás fogalmáról röviden.....</i>	<i>148</i>
<i>VII.2.2. A szolgáltatói szemlélet megjelenésének történeti indokai</i>	<i>152</i>
<i>VII.2.3. A szolgáltatói szemlélet állam-, és közigazgatási reformjai, változásai, kezdeményezései</i>	<i>153</i>
<i>VII.2.4. A szolgáltatói szemlélet történeti szemelvényeiből levonható általános következtetések</i>	<i>166</i>
<i>VII.2.5. A közsolgáltatások csoportosításának elméletei</i>	<i>169</i>
VII.3. A dogmatikai alapozásból levonható következtetések	172
VIII. FEJEZET – A KÖZÖS KÖZSZOLGÁLTATÁS SZERVEZÉS ÉS ELLÁTÁS LEHETŐSÉGEI, FEJLESZTÉSI IRÁNYAI	176
VIII.1. A közös önkormányzati hivatalok szabályozása a településsűrűség „árnyékában”.....	185
VIII.2. Társulások és a településsűrűség kapcsolata.....	203
VIII.3. Részösszegző gondolatok.....	212
VIII.4. Ad absurdum.....	215
<i>VIII.4.1. Franciaország</i>	<i>221</i>
<i>VIII.4.2. Svédország.....</i>	<i>224</i>
<i>VIII.4.3. Lengyelország</i>	<i>227</i>
VIII.5. Összegző gondolatok – A 2. kutatási kérdés igazolása	229
IX. FEJEZET – VÉGSŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	235
MAGYAR NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ	249
IDEGEN NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ	251

FELHASZNÁLT IRODALOM	253
FELHASZNÁLT JOGI INSTRUMENTUMOK JEGYZÉKE	285
FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK	290
SZERZŐ TÉMÁVAL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE ..	299
MELLÉKLETEK	302
NYILATKOZAT.....	310

I. FEJEZET - BEVEZETŐ GONDOLATOK

*„A községi polgárnak az igénye,
hogy színvonalas, szakszerű, törvényes,
kulturált ügyintézéshez és közszolgáltatáshoz jusson.
Helyben ezt nem lehet minden községben megoldani.”*

Fürcht, no date

Disszertációm kérdéskörének kutatása a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások témakör köré szerveződik. Doktori tanulmányaim kezdetén - ezzel a topikkal szögesen ellentétes – az adatvédelem tárgyköre állt az érdeklődésem középpontjában. Ez azonban – legalább - két tényező nyomán megváltozott. A nyomósabb indok az volt, hogy szülőfalumban 2014-ben megválasztottak önkormányzati képviselőnek. A másik indok pedig az volt, hogy saját korábbi tanulmányaim során az adatvédelem témakörét a Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék oktatta, de már doktori tanulmányaim során ennek edukációjára másik intézeti tanszék jött létre. A fenti *két indíték áttért* egy klasszikus közigazgatási terület, *a helyi önkormányzatok működésének irányába*. Persze ez az áttérés nem egyik pillanatról a másikra történt, így nagyjából azt mondhatom, hogy kutatásaim középpontjában 5-7 éve foglalkozom tudományos igénnyel a helyi önkormányzatokkal.

Kutatásaim - e témakörben - fókuszáltak voltak. Fókuszáltak *a helyi önkormányzatokra*, azoknak is *a helyi közszolgáltatás ellátására és a digitális fejlesztéseire*. Nem foglalkoztam - korábban legalább is - sem az önkormányzati szervezetrendszerrel, sem az önkormányzati feladatrendszer minden részletével, sem pedig a közszolgáltatások részletes elméleti megalapozásával. A társulásokat pedig, amelyeket a dolgozatom utolsó részében vizsgálók, korábban csak nagyon minimálisan elemeztem. A doktori disszertációhoz azonban szükség van ezekre a szempontokra is, mivel ezek is hatással voltak (vagy éppen, hogy nem...) a dolgozat kutatási kérdéseiben meghatározottakra.

Így ezeknek a részletesebb kibontása¹ is szükségeltetett a dolgozat megszületéséhez.

I.1. A kutatási terület bemutatása

Közismert tény, hogy a kistelepülések feladatellátása sokszor akadályokba ütközik. Ennek ellenére nem hagyhatjuk figyelmen kívül ezt az önkormányzati kört, vagy az ott lakókat, pusztán azért, mert ők egy kistelepülésre születtek. Az államnak és az illetékes önkormányzatnak egyformán kell gondoskodnia minden egyes lakosáról, tehát mindenki számára megfelelő minőségű közszolgáltatást kell biztosítani.

Kutatásom a kistelepülési helyi önkormányzatokra fókuszál, kiemelve az *5.000 fő alatti településeket*. Természetesen - a szükséges mértékben – a nagyobb helyi önkormányzatokkal (pl.: járásszékhely települések) is foglalkozom.

A kistelepülések helyzete jelenleg is ingoványos, *problémáik 1990 –től egyre csak nőnek*, még ha voltak is olyan időszakok, amelyben az állami beavatkozások jótékony hatást gyakoroltak működésükre. A kistelepülések erősen kiszolgáltatottak, kitettek. Kitettek a nagyvárosok (és agglomerációjuk) urbanizálódó, fejlődő, munkaerőt (és ezáltal lakosokat) vonzó mivoltának, kitettek saját településük alacsony színvonalú közszolgáltatásainak, és kitettek a társadalom előregedésének, amely helyi szinten kifejezetten nagy terheket ró egy kistelepülésre. Ezek a problémák csak a felszínt kapargatják, tehát lehetne mélyebbre ásni, azonban disszertációmban nem fogok sem szociológia, sem (köz)gazdasági folyamatokról – mélységében - beszélni, hovatovább politikai döntésekről és azoknak hatásairól „vitát folytatni”. Meg kívántam maradni a *jogszabályok szintjén*, vizsgálva azt a helyzetet, ami érinti ezeket az 5.000 fő alatti településeket és a rájuk vonatkozó jogszabályi környezetet.

A jogszabályi környezet áttekintésekor sem fogok azonban minden egyes önkormányzati nézőpontot vizsgálni. A kutatás iránya közigazgatási,

¹ Azért fogalmazok így, mert ezekről a témakörökről/témakör töredékekről korábban már születtek tanulmányaim. Lásd ezekről a „Témával kapcsolatos publikációs jegyzéket”.

közigazgatás szervezési, egyéb államtudományi és más jogágba tartozó jogterületeket csak a szükséges mértékben érintek. Alapvetően három gondolatkörbe szervezem mondandómat. Fő irány az *önkormányzatok feladatrendszer*e, azonban jelen dolgozat keretében csak az önkormányzati feladat- és hatáskörökkel foglalkozom, és a szükséges mértékben érintem a további feladat- és hatásköröket. A feladatrendszer mellett az *önkormányzatok szervezetrendszerének* alapvető jellemzésére szorítkozom, harmadrészt pedig az *önkormányzatok digitális vetületére* térek ki. Mind a tanácsrendszeri előzmények, mind az önkormányzati rendszer ismertetésekor főként a három tanácstörvény és a két önkormányzati törvény rendelkezései irányadók számomra, csak a szükséges mértékig foglalkozom egyéb jogszabályokkal és közjogi szervezetszabályozó eszközökkel.

Számos kistélepülésnek alapvető problémája, hogy a közszolgáltatásokat megfelelő színvonalon, vagy éppen sehogy sem tudja ellátni. Ez a központi közigazgatásra váró olyan nehézség, amelyre rövid – és hosszú távon is meg kell találni a megoldást, mert nyilvánvalóan nem várható el egy 89 lelkes önkormányzattól, hogy egy város szintjén biztosítson közszolgáltatásokat. Ugyanakkor nem várható el az államtól sem az, hogy egy ekkora település számára plusz anyagi forrásokat biztosítson, a megfelelő színvonalú közszolgáltatás ellátáshoz.

I.2. Az értekezés céljai, kutatási kérdések

Megítélésem szerint minden, jogi doktori értekezés céljának - legalább - valamely jogterület bizonyos jogintézményeinek a vizsgálatára és az azok elemzésből levonható következtetésekre kell kiterjednie. Így van ez a saját doktori dolgozatommal is. *A céljaim* a kutatással és a dolgozat elkészítésével *a következők*:

- áttekinteni az önkormányzatok/tanácsok szervezetrendszerét, feladatrendszerét és digitális fejlődését;

- a fenti három terület kapcsolatát egy „három lábú modellen” keresztül érzékeltetni és értékelni;
- találni olyan összefüggéseket az előbb említett három vizsgált témakör között, amelyek több mint 70 év jogszabály változásait alátámasztják;
- rávilágítani olyan szabályozási-, működési- vagy alkalmazhatósági hiányosságokra, amelyek későbbi érdemi diskurzusok kialakulását indukálják;
- konkrétan kidolgozni a vizsgált problémakörhöz tartozó jogszabályi rendelkezések releváns pontjait, meghaladva a szakirodalmi környezet általánosságát;
- fentiek által pedig felhasználhatóvá tenni a dolgozat egyes részeit további kutatásra, oktatási anyagok elkészítésére és esetleg jogszabály módosításra.

A kutatás folyamatában - a kiindulási alapok lefektetését követően - a meghatározott célok teljesülése érdekében, a következő *kutatási kérdéseket* fogalmaztam meg:

1. Indokoltnak tekinthető-e a tanácsok/önkormányzatok szervezetrendszere, feladatrendszere és digitalizációja tekintetében az a kijelentés, hogy „egymást támogatva, egymásra hatással fejlődtek?”

2. Lehet-e az önkormányzatok kooperációja a közszolgáltatás szervezés megoldásának az eszköze? Az Mötv.-ben foglalt társulási szabályok segíthetik leghatékonyabban jelen jogi környezetben, a társadalmi, gazdasági és egyéb tendenciák mellett a kistélepuslési önkormányzati közszolgáltatás szervezést?

Az értekezés *első részében* a tanácsok/önkormányzatok szervezetrendszerének, feladatrendszerének és digitalizációjának egymásra hatásaira vonatkozó kutatási kérdésre keresem a választ, a *második részében* pedig az önkormányzati közös közszolgáltatás szervezés témakörű kutatási kérdésre.

A vizsgált problémakör kereteinek, módszertanának és céljainak áttekintése után az önkormányzati rendszert megelőző tanácsrendszer vizsgálatával kell foglalkoznom, annak érdekében hogy hosszabb távú tendenciákat is fel tudjak

mutatni dolgozatomban. Ezt megelőzően azonban még foglalkoznom kell az értekezés módszertanával. Ezt teszem meg a következő alfejezetben.

I.3. Az értekezés módszertana

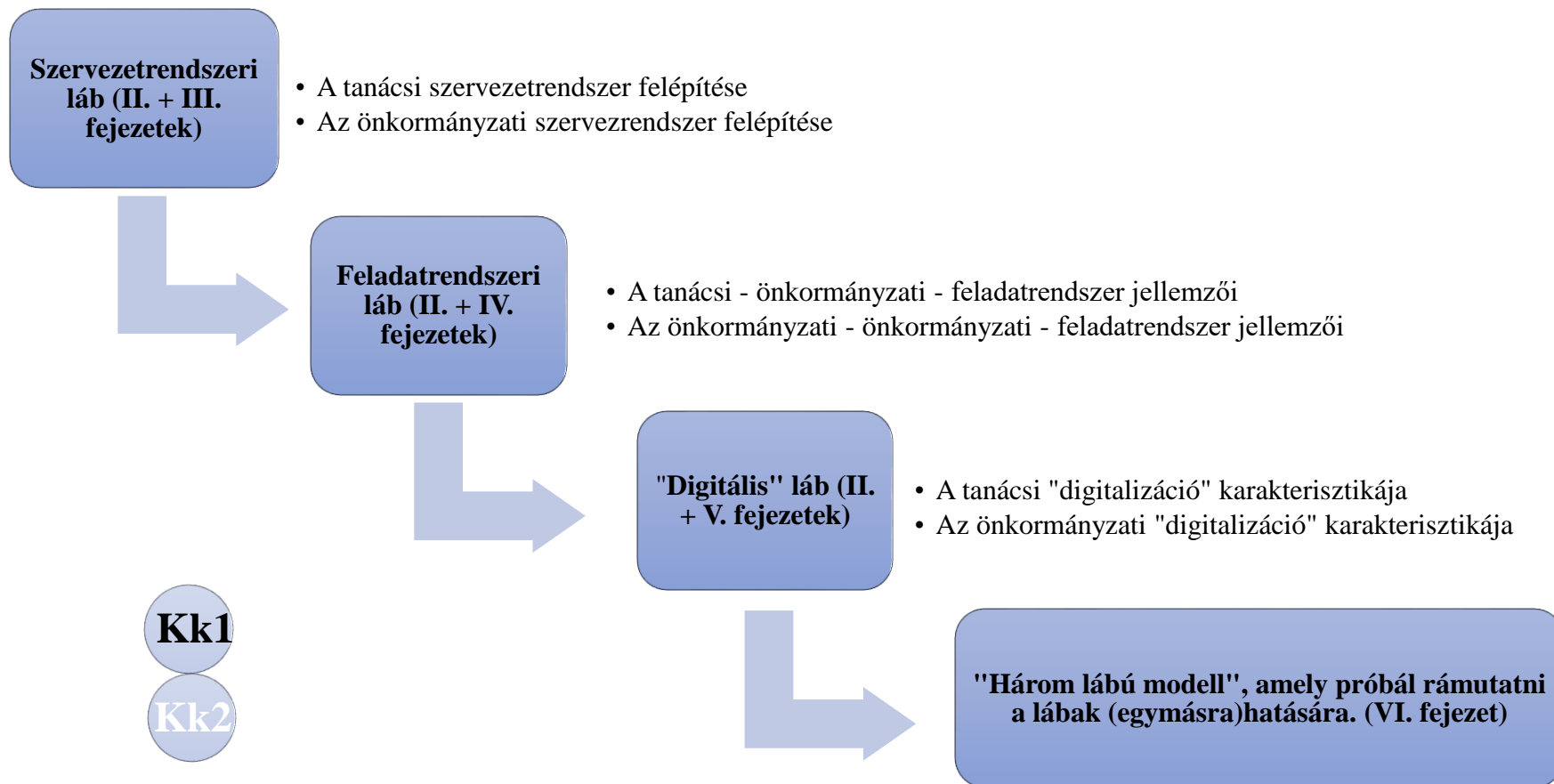
A dolgozat II.-VI. fejezetében a kutatás alapjának felépítése szekunder elemekből tevődik össze, amelynek feldolgozására alkalmazok *kvalitatív és kvantitatív jellegű módszert* is, tehát kevert módszertannal dolgozom. *Ez az öt fejezet adja a disszertációm I. részét.*

A *szekunder adatok* gyűjtése és kvalitatív vizsgálata elsődlegesen azt a célt szolgálta, hogy a hazai és a szükséges nemzetközi szakirodalom áttekintésével, rendszerezésével, megfelelő szakirodalmi alapot biztosítson a disszertáció magjának az elkészítéshez és a kutatási kérdéseim megfelelő minőségű vizsgálatához, illetve megválaszolásához.

Mivel jogtudományi, közigazgatási jogi témájú a dolgozat, ezért „a kutatás kiindulópontja ... a fennálló [és korábban hatályos] jogi helyzet. A hazai jogrendszerben az Ötv. [és az Mötv.] az általános jellegű státusztörvény.”² Napjainkban az Mötv. határozza meg a kereteket, amelyet ágazati jogszabályok, kormány-, és miniszteri rendeletek, és persze önkormányzati rendeletek töltenek meg tartalommal. Ezeket egészítem ki számos szakirodalmi munkával és - a történeti aspektusokat is figyelembe véve - a tanácsrendszeri jogszabályokkal és szakirodalmakkal. Ennek eredményeképpen történeti-jogi háttéranalízist is végzek.

Kvantitatív jellegű módszert a jogintézményekhez kötődő statisztikák, mutatószámok feldolgozása és értékelése kapcsán használok, igyekezve megállapításaim és következtetéseim objektív alapjának megteremtéséhez.

² Hoffman, 2009, p. 186.



1. ábra: A szekunder kutatás felépítése és az abból levonható következtetések a disszertáció II-VI. fejezeteiben (I. rész).

Forrás: Saját szerkesztés.

A dolgozat II.-től V. fejezetéig feldolgozott szekunder kutatás során *történeti - összehasonlító módszertant* alkalmazok, hogy rá tudjak mutatni, hogy a különböző törvények „leváltásakor” az új törvény miben haladta meg elődjét, vagy éppen miben lépett vissza ahhoz képest. Emellett *dogmatikai és leíró módszert* is használok, mivel – többek között – a tanácsi szervezetrendszer megismeréséhez elengedhetetlen az alapvető szervezetrendszeri szereplők és azok jogszabályi hátterének a megismerése.

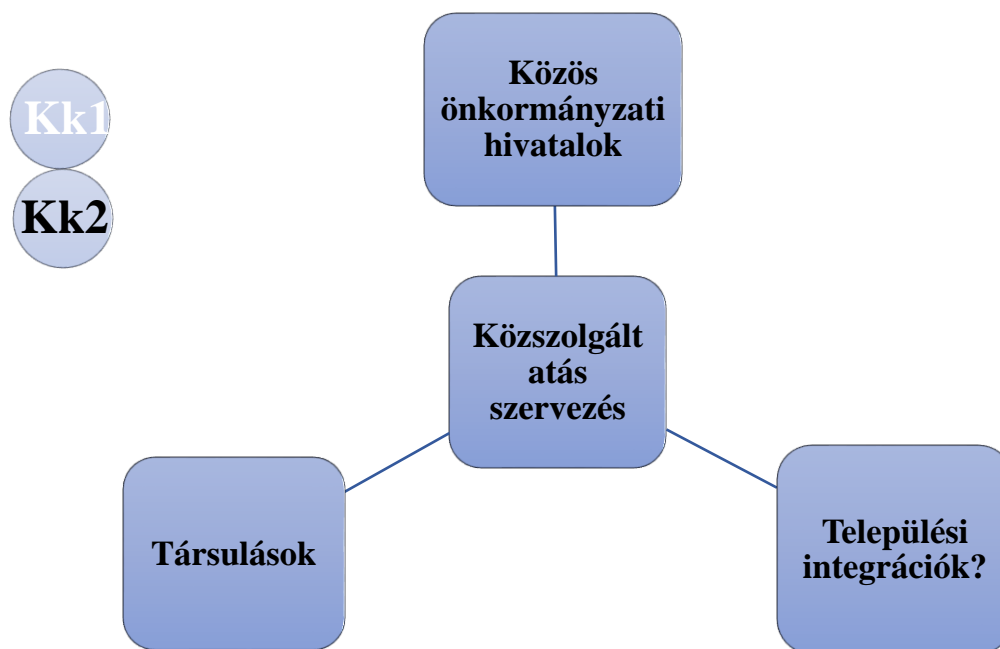
A disszertáció VI. fejezetében a II.-V. fejezetekben rögzítettek alapján, *szintetizáló módszerrel* próbálok következtetéseket levonni, hatásokat megnevezni, 1. kutatási kérdésemet igazolni. A kutatási kérdés középpontjában az önkormányzati feladat- és hatáskörök, az azokra történő hatások állnak. Itt a „három lábú modell” értékelése történik meg.

A dolgozat VII. és VIII. fejezetének alapja is szintén számos szekunder elem, azonban itt jelentősebb a kvalitatív módszer és a konceptualizálás is, továbbá *de lege ferenda javaslatokat* is fogalmazok meg. *Ezen két fejezet adja a dolgozatom II. részét.*

A VII. fejezet egy teoretikai alapozást tartalmaz, amelyet a *konceptualizáció módszerével* dolgozok fel, tehát a meghatározásokat fogom ismertetni és hozzákapcsolom az azokból származtatható következtetéseimet is. Továbbá bizonyos meghatározások kapcsán használok az *explikáció módszerét* is, mivel számos szerző által megfogalmazott vagy éppen vitatottan definiált meghatározások kapcsán próbálok könnyebben érthetőbbé tenni gondolataimat és próbálok a szűk témámra vetülő fókusszal megvalósítani azt.

A VIII. fejezetben számos statisztikai mutatóval és azok szekunder kutatási jelleggel történő feldolgozásával, *kvantitatív módszerrel* megpróbálok alátámasztani azirányú gondolataimat, hogy a kistélepülések közös, több települést érintő közszolgáltatási feladatainak ellátása és szervezése *jogszabályi szinten megérett a módosításra*. A Mötv. rendelkezéseinek felülvizsgálatára teszek szövegszerű – *de lege ferenda* - javaslatokat, de az önkormányzati rendszer átszervezéséről is ejtek szót. Ezen fejezethez főként statisztikákat,

országos adatszolgáltatások nyilvános adatait és nagyszámú szakirodalmi művet veszek igénybe.



2. ábra: A disszertáció VII. és VIII. fejezetének összekapcsolása (II. rész).

Forrás: Saját szerkesztés.

A 2. ábrán a VII. fejezet középpontjában fekvő közzolgáltatás szervezés különböző aspektusait veszem górcső alá, és ezekre az alapokra épül a VIII. fejezet, melyben a kistépülési közös megoldásokat, azoknak jogszabályi rendelkezéseit vizsgálom. A VIII. fejezet zárásaként fogok választ adni a 2. kutatási kérdésekre.

I. RÉSZ

A disszertáció I. részében az 1. kutatási kérdés megválaszolását tűzöm ki célul. Ezen kutatási kérdés vizsgálatát öt fejezeten keresztül fogom megtenni. Az önkormányzatiság történeti aspektusait vizsgálom a tanácsrendszeren és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáján (a továbbiakban: Charta) keresztül, továbbá az önkormányzati szervezetrendszerrel és feladatrendszerrel foglalkozom, annak digitalizációs perspektíváira tekintettel. A dolgozat II. fejezete a helyi önkormányzatok tanácsrendszerei előzményeivel és a Chartával foglalkozik, a III. fejezet az önkormányzatok szervezetrendszerével, a IV. fejezet az önkormányzatok feladatrendszerével, az V. fejezet pedig az önkormányzatok digitalizációjával. Ezt a részt lezárja az utolsó – VI. – fejezet, amelyben a kutatási kérdés igazolása történik meg, a rögzített négy fejezetben foglaltak alapján.

II. FEJEZET - A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TANÁCSRENDSZERI ELŐZMÉNYEI, KIEGÉSZÍTVE A CHARTA ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEIVEL

Az önkormányzatok szervezetrendszerének, feladatrendszerének és „digitalizációjának” vizsgálatához elengedhetetlennek tartom a *tanácsrendszer* tanulmányozását, tekintettel arra, hogy a tanácsrendszer *behatóbb vizsgálatát* mindenképpen indokolja, hogy az önkormányzati rendszerünk közvetlen történelmi előzménye,³ másrészt pedig - álláspontom szerint - a tanácsrendszer hagyott nyomokat mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényen (a továbbiakban: Ötv.), mind az Ötv. alapján létrejött helyi önkormányzatokon is. Ugyanakkor az Ötv. jogalkotási folyamatában hazánk már erőteljesen figyelembe vette a Charta rendelkezéseit, annal ellenére, hogy annak törvénybe iktatására 1997-ben került sor.⁴ A történeti szempontú

³ Fábíán, 2005, p. 46.

⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.

megközelítésből kicsit kilóg a Charta, de tekintettel arra, hogy annak létrehozása 1985-ben, tehát a tanácsrendszer idején történt, így ebben a történeti fejezetben láttam leginkább megalapozottnak tárgyalni róla. Annak érdekében, hogy a fent megfogalmazott véleményemet alátámasszam, három aspektus (szervezet, feladat és „digitalizáció”) alapján – külön alfejezetenként – megvizsgálom a tanácsrendszert, majd rögzítem a Charta alapvető rendelkezéseit. Ezekkel a sarokpontokkal teszek kísérletet előkészíteni az 1990-től napjainkig tartó helyi önkormányzatiság fejlődésének bemutatását.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló *1949. évi XX. törvény* (a továbbiakban: Alkotmány) a magyar közigazgatási rendszert „szovjet mintára centralizált formában hozta létre, az önkormányzatiságot nem ismerte el, melynek eredményeként a polgári értelemben vett önkormányzati rendszert a tanácsrendszer váltotta fel, a helyi demokrácia teljes felszámolásával.”⁵ A tanácsi szabályozás alapkövét a helyi tanácsokról szóló *1950. évi I. törvény* (a továbbiakban: I. tanácstörvény vagy I. Tt.) helyezte le. Ezt váltotta fel a tanácsokról szóló *1954. évi X. törvény* (a továbbiakban: II. tanácstörvény vagy II. Tt.). Majd kis híján 20 évvel később elfogadásra került a tanácsokról szóló *1971. évi I. törvény* (a továbbiakban: III. tanácstörvény vagy III. Tt.), amely 1990. szeptember 30-ig határozta meg a helyi igazgatás működési kereteit. Ezen három törvény mentén eltelt 40 éves időszakot⁶ nevezzük tanácsrendszernek. A három tanácstörvény mellett egyéb jogalkotási instrumentumokat is felhasználok kutatásom megalapozására. Jelen fejezetben a kutatás módszerét a meghatározó jogszabályok és a szakirodalmi források feldolgozása adja.

II.1. A tanácsi szervezetrendszer

Az Alkotmány „új alapokra helyezte hazánkban a közigazgatást, amikor rögzítette a tanácsokra és szerveikre vonatkozó alapvető rendelkezéseket.”⁷ 1949-ben az Alkotmányt előkészítő bizottság tagjai egyetértettek abban, „hogy

⁵ Siket, 2023, p. 111.

⁶ 1950-1990

⁷ Papp, 1970, p. 869.

helyi szinten tanácsi jellegű állami szerveket kell létrehozni.”⁸ Az Alkotmány V. fejezetében *az államhatalom helyi szerveiként* hozta létre a városi-, városi kerületi- és a községi tanácsokat, továbbá a megyei- és járási tanácsokat.⁹ Az Alkotmány rögzítette, hogy a helyi tanácsok tagjait a választópolgárok választják meg, négy év időtartamra.¹⁰ Az Alkotmány a helyi tanácsokon túl nevesítette a végrehajtóbizottságokat, amelyeket a helyi tanácsok a tagjaik közül választanak és ezek lesznek a tanácsok intézkedő szervei. A végrehajtóbizottságok élén elnök állt, akinek munkáját titkár és helyettes(ek) segítették. Őket, a helyi tanácsok tagjai közül választották.¹¹

Az Alkotmány – 1949. augusztus 20. napjával történő – hatályba lépésével tehát létrehozta a helyi tanácsokat és a végrehajtó-bizottságokat (a továbbiakban: vb.), továbbá rögzítette a tanácsok szervezetének, feladatainak és működésének alapvető szabályait.¹²

II.1.1. I. tanácstörvény

Az Alkotmány elfogadását követően megkezdődtek a tanácsi rendszer törvényi részletszabályainak kidolgozási munkálatai is. A munka hamar révbe ért és az I. tanácstörvényt 1950. május 18-án ki is hirdették. A törvény alapján ideiglenes jelleggel¹³ felülről - lefelé megalakultak a fővárosi-, a megyei-, a járási-, a városi- és a városi kerületi tanácsok.¹⁴ A Minisztertanács rendelkezései alapján a községi tanácsi választásokat 1950. október 22. napján tartották.¹⁵ Fontos megjegyezni, hogy a községi választások előtt a tanácsok hivatali szervei megkezdték a munkájukat¹⁶ és 1950 október 1-ig (tehát a választásokat

⁸ Beszteri, 1979, p. 40.

⁹ Alkotmány 30. § (1) bek.

¹⁰ Alkotmány 30. § (2) bek.

¹¹ Alkotmány 33. § (1)-(2) bek.

¹² Fehér, 1970, p. 291.

¹³ Az ideiglenes tanácsok törekedtek a lakossági ügyek intézésének javítására, azonban kiemelt feladatként a begyűjtést határozták meg. A feladataik megoldása viszonylag jónak mondható, annak ellenére, hogy községi tanácsok még nem működtek. Beszteri, 1979, p. 50.

¹⁴ Papp, 1970, p. 869.

¹⁵ A községi tanácsok működésének megkezdéséről szóló 254/1950. (X. 21.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) Preambulum.

¹⁶ 1950. október 6. volt a végleges határidő.

megelőző majdnem egy hónappal) minden községben a tanácselnöki és titkári posztra jelöltek elkezdtek dolgozni.¹⁷ Ennek okán mondhatjuk azt, hogy *bizonyos tanácsai szervek a választáskor már – ideiglenesen – működtek.* A választást követően a községi tanácsoknak az alakuló ülésüket 1950. október 26. vagy 27. napján kellett tartaniuk¹⁸ és a már meglévő ideiglenes tanácsoknak (fővárosi-, megyei-, járási-, városi- és városi kerületi) 1950. november 8. napjáig kellett újjáalakulni.¹⁹ Ezen lépések folyamataként rögzíthetjük, hogy létrejött a tanácsrendszer, mint az egész országra kiterjedő közigazgatási szervezetrendszer.²⁰

A következőkben lássuk, hogy az I. tanács törvény milyen szerveket nevez meg, illetve nevesít a tanács szerveként. A korábban az Alkotmányban rögzített helyi tanács és vb.–természetesen - az I. Tt.-ben is megjelent, itt viszont a részletszabályokat – mélyrehatóbban – kibontották. A törvény szövegének pontos és teljeskörű alkalmazása kapcsán azonban még mindig volt mit rögzíteni és az MT rendelet – az akkori kor viszonyainak megfelelően – pótolta is ezen hiányosságot. Az I. tanács törvény rögzíti, hogy a helyi tanácsoknak vannak hivatali szervei, az osztályok és a titkárságok.²¹ Az *osztályok* a szakigazgatási ágak szerint kerülnek kialakításra, a titkárság pedig a vb. munkáját hivatott támogatni. A *titkárság* - többek között - előkészítette a vb. és a tanács üléseit, illetve szerkesztette az ülések jegyzőkönyveit. A törvény kiemelte, hogy a községi vb.-k esetében se osztályokat, se titkárságot szervezni nem volt szükséges.²² A törvény alapján létrehozhattak továbbá állandó és ideiglenes *bizottságokat*. Állandó bizottságot lehetett alakítani az osztályok munkájának támogatására és ellenőrzésére vagy egy speciális feladat ellátására. Egyéb különleges ügyek előkészítésére vagy intézésének ellenőrzésére hozhattak létre eseti bizottságot. A bizottságok tanácsadó, véleményező jogkörrel rendelkeztek.²³ Ki kell még emelnünk a *vb. elnökét* (akadályoztatása

¹⁷ Beszteri, 1979, pp. 55-56.

¹⁸ MT rendelet 5. § (1) bek.

¹⁹ Papp, 1970, p. 869.

²⁰ Fehér, 1970, p. 291.

²¹ I. Tt. 46-49. §§.

²² I. Tt. 46. § (3) bek és 49. § (3) bek.

²³ I. Tt. 21-22. §§.

esetén az elnökhelyettest), aki a helyi tanács összehívásáért és az ülések vezetéséért volt felelős, mint a helyi tanács elnöke, továbbá neki kellett a vb. üléseket is összehívni és vezetni.²⁴ A vb. elnök felelt ezen felül a községben az állami feladatok ellátásáért.²⁵ A *titkár* munkája kapcsán az I. tanácstörvény nem volt túl bőbeszédű, azonban az MT rendelet alapján rögzíthetjük, hogy végezte a pénzügyi, közellátási, továbbá azokat az egyéb igazgatási feladatokat, amelyekkel az elnök megbízta, és összességében segítette a vb. elnököt a munkájában.²⁶ Végül pedig meg kell említeni a *tanács tagjait*, mint a szervezetrendszer alappilléreit, akiknek mindennapi munkájukkal elő kellett mozdítaniuk a községi tanács feladatainak megvalósítását.²⁷

Hangsúlyozni szükséges, hogy már ekkor is látta a jogalkotó, hogy bizonyos települési lakosságszám alatt nem feltétlenül lehet hatékonyan működtetni egy kistelepülést. Ezért az I. Tt. az ötszáz főnél kevesebb lakosú községeknek – rendszerint – közös községi tanácsot kellett létrehozni.²⁸ A közös községi tanácsok kapcsán a feltételes mód az, ami helytálló, mivel a Minisztertanács – az illetékes megyei tanács véleményének kikérése után – döntött arról, hogy mely községekben kellett *közös községi tanácsot* megalakítani. A döntésnél figyelembe vették a lakosságszámot, a területnagyságot és a gazdasági fejlettséget is.²⁹ Tehát itt egy egyedi döntés volt a fókuszban, az ötszáz főt el nem érő települési lakosságszám nem egy zsinórmérték volt, amely alatt minden kistelepülést közös tanácsba kellett szervezni. Fentiek alapján a politikai, vagy gazdasági „teljesítmények” akár felül is írhatták a törvényben rögzített szabályt. Ez a gyakorlatban igaznak is bizonyult, mivel minden háromszáz lakosnál kisebb településen történt meg a közös községi tanács megszervezése³⁰ (százhetven közös tanács alakult³¹ 360 község részvételével³²).³³ A közös

²⁴ I. Tt. 33. § (1) bek., 35. §, 40. §.

²⁵ MT rendelet 10. § (1) bek.

²⁶ MT rendelet 11. §.

²⁷ MT rendelet 4. § (1) bek.

²⁸ I. Tt. 9. § (2) bek. Lásd erről bővebben: Antal, 2009, pp. 44-53.

²⁹ I. Tt. 11. § (1) – (2) bek.

³⁰ Szabó, 2019, p. 100.

³¹ Beszteri, 1979, p. 60.

³² Bekényi, 2024, p. 11.

³³ Papp, 1970, p. 873.

községi tanácsok alakításáról szóló 5203-8/1950. (IX. 8.) BM rendelet adta meg megyékre, járásokra vonatkoztatva, hogy hol kell közös községi tanácsokat szervezni. A kicsi önkormányzatokról azonban nagyon hamar kiderült, hogy ezek politikailag jól mutatnak, azonban annyira apró egységek a közigazgatás teljes szervezetrendszerében, hogy kevésbé alkalmasak gazdasági önállóságra és sokszor hatósági ügyek önálló vitelére is.³⁴ Így a kevésbé „életképes” kistéleplések élhetőbbé tételéhez jó megoldás volt a közös községi tanács. A helyi tanácsok szervezetrendszerében az I. tanácstörvény hatálya alatt változás nem történt.

II.1.2. II. tanácstörvény

1954-ben a helyi tanácsok működésével kapcsolatban főként a hatáskörökkel kapcsolatban találtak kivetnivalót (erről lásd bővebben a következő alfejezetet), a szervezetrendszer és a meglévő szervek kapcsán nem volt kiemelhető cél a Magyar Dolgozók Pártja (a továbbiakban: MDP) III. kongresszusán.³⁵ Az MDP által hibásnak titulált törvényi rendelkezésekről megindult a társadalmi egyeztetést is magába foglaló előkészítő folyamat, továbbá a Nagy Imre féle reformok³⁷ is közrejátszottak a jogszabályok átdolgozásában. Ezeknek eredményeként *az Alkotmányt módosították* és egy új tanácstörvényt hoztak létre. A törvényt végül *1954. szeptember 25-én hirdették ki*, amely napon hatályba is lépett és ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az I. tanácstörvényt.³⁸

Az Alkotmányban a szervezetrendszer kapcsán nem történt módosítás, továbbá a II. tanácstörvényben sem történt névlegesen változás. Az I. Tt.-ben ismertetett szervek szerepelnek ugyanúgy a törvényben. Első ránézésre kiemelhető a jogi normák mennyiségének növekedése az előzmény jogszabályhoz képest, azaz *részletgazdagabb szabályozással találkozhatunk* és a szervekre vonatkozó

³⁴ Papp, 1970, p. 873.

³⁵ A kongresszust 1954. május 24-30. között tartották.

³⁶ Beszteri, 1979, pp. 166-169.

³⁷ Hoffman, 2009, p. 108.

³⁸ II. Tt. 67. § (2) bek.

rendelkezőknek a tematizált megjelenítése. Fontos hangsúlyozni, hogy *a tanács és a vb. viszonyában keletkezett egy jelentős változás*. A vb. ugyanúgy egy előkészítő, végrehajtó szerepet töltött be, mint az I. tanácstörvénynél, azonban a Vb. elnöke már nem elnökölt a tanács ülésén, hanem a tanácstagok közül esetenként megválasztott elnök vezette.³⁹ Elviekben – teoretikusan - itt lehetne szerepe annak, hogy szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt⁴⁰, mivel akár egy-egy csoport ráerőltethetné akaratát a tanácsra, így az ő „emberük” szavazata lenne a döntő fajsúlyosabb kérdésekben. A II. tanácstörvény ugyanúgy rögzíti az állandó és eseti *bizottságokat*. Az eseti bizottságok kapcsán nagyon hasonló szabályozással találkozhatunk, mint elődjénél, azonban az állandó bizottságok kapcsán egy széleskörűbb szabályrendszer jelent meg. A I. Tt.-ben ismertetett feladatkörük kibővült⁴¹, a tanácsi szakigazgatási szervek összes tevékenységét ellenőrzik (korábban csak az osztályok munkáját támogatták és ellenőrizték). Továbbá a „tanács köteles állandó bizottságot szervezni ... a pénzügyi, a város- és községgazdálkodási, az oktatási, a népművelési, az egészségügyi, a szociális, az ipari, a kereskedelmi, a mezőgazdasági és a begyűjtési feladatok eredményes megoldásának elősegítésére.”⁴² A határozat tovább bontotta a javasolt állandó bizottságokat kisebb és nagyobb községek tekintetében.⁴³ Látható tehát, hogy számos helyi közügy sikeres megvalósulását állandó bizottságok kötelező létrehozásával is támogatták. A *vb. elnöknek* az II. Tt. külön fejezetet⁴⁴ szentelt, rögzítve jogköreit, továbbá külön fejezetet⁴⁵ kapott a *vb. titkársága* is. A titkárság kapcsán kiemelték, hogy szervezési és ügyviteli feladatokat lát el a vb. elnök rendelkezései alapján. Itt tehát nem egy példálózó, általánosabb rendelkezést találunk, mint az I. tanácstörvénynél. A korábban hivatali szervként titulált *osztályokról* már nem szólt a II. tanácstörvény, hanem a vb. szakigazgatási szerveiként nevesítette azokat (természetesen a tanács hatáskörébe tartozó

³⁹ II. Tt. 14. § (1) bek.

⁴⁰ I. Tt. 37. § (2) bek.; II. Tt. 14. § (3) bek.

⁴¹ II. Tt. 19. § (1) bek.

⁴² A községi tanács bizottságairól szóló 19/1954. (XI. 28.) NET határozat 5. pont.

⁴³ Besnyő, 1966, p. 448.

⁴⁴ IV. fejezet.

⁴⁵ V. fejezet.

feladatok megoldására). A név megváltoztatása mellett a szakigazgatási szervezeteknek ugyanúgy államigazgatási feladatot kellett, hogy ellássanak. A községi tanácsokra vonatkozó kivétel, miszerint se titkárságot, se osztályokat nem volt kötelező szervezni, a II. Tt.-ben már nem jelent meg.

Újdonságként jelent meg a törvényben a *végrehajtóbizottsági kirendeltség*, amely városi, a városi (fővárosi) kerületi és a községi tanács működési területén hozható létre⁴⁶, egyes igazgatási feladatok jóval eredményesebb és sikeresebb ellátása végett. Kirendeltség az alábbi helyeken szervezhető: belterülettel össze nem függő külterületi településen; belterületek központtól távolosó részén vagy a nagy területre kiterjedő egyesített, illetőleg közös tanácsú községben.⁴⁷ Meg kell azonban jegyezni, hogy már az I. tanácstörvény hatálya alatt is hatályban volt a kirendeltség létesítésére törvényerejű rendelet⁴⁸, azonban ezt törvényben nem rögzítették. A létrehozásának okai itt is hasonlóak voltak: azokon a külterületi településeken, amelyek olyan adottságokkal rendelkeznek, hogy a tervgazdálkodás eredményeképpen, a szocializmus építése során idővel önálló községgé vagy városi kerületté alakulhatnak; a belterülettel össze nem függő, már kiépült bel - vagy külterületi településeken vagy az átmenetileg egyesített községekben.⁴⁹

A kirendeltségek kapcsán szót kell ejteni a *közös községi tanácsokról*. A II. tanácstörvényben megváltozott a közös községi tanácsok létrehozásának szabálya. Egyrészt *kikerült az I. Tt.-ben nevesített 500 fős lélekszámú határ*, másrészt a kötelezés helyett *csak lehetőségként* kínálta fel a jogszabály a megalakítást.⁵⁰ A választási alternatíva ellenére 1962-ben Baranya, Vas, Veszprém és Zala megyékben közös községi tanácsok szervezését rendelte el a

⁴⁶ II. Tt. 59. § (1) bek.

⁴⁷ Az egyes tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltség szervezéséről szóló 1955. évi 19. törvényerejű rendelet 1. § (2) bek.

⁴⁸ Az egyes községi (városi, városi kerületi) tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltségek szervezéséről szóló 1952. évi 17. törvényerejű rendelet.

⁴⁹ Az egyes községi (városi, városi kerületi) tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltségek szervezéséről szóló 1952. évi 17. törvényerejű rendelet 1. § (1) bek.

⁵⁰ II. Tt. 2. § (2) bek. A kisebb lélekszámú községek a közelfekvő községgel együtt közös községi tanácsot alakíthatnak.

Népköztársaság Elnöki Tanácsa⁵¹, továbbá egyedi döntést is hozott Vadosfa község államigazgatási területi és szervezeti beosztásának módosításáról.⁵² 1963 és 1970 között 16 darab Népköztársaság Elnöki Tanácsi határozat látott napvilágot, amely volt, hogy csak egy járásban, egy-két megyében, de volt, hogy majdnem hazánk összes megyéjében döntött a közös tanácsok ki- vagy átalakításáról.⁵³ 1965-ben 511⁵⁴, 1970-re azonban már 626 közös községi tanács működött.⁵⁵ A központi beavatkozás célzott volt és eredményes. Bár jogszabályi szinten lazítottak a közös tanácsok szabályrendszerén, így ezen helyi szintű szervek életképesebbek, gazdaságilag potensebbek és igazgatási szempontból is nagyobb önállósággal rendelkező szervekké váltak.⁵⁶

1967-ben HARDY részletesen foglalkozott a Veszprém megyei közös községi tanácsokkal. Nézzük meg azt, hogy mely – közös tanácsok melletti - tényezőket emelte ki akkor: körzeti központok, centrumok eredményesebben és színvonalasabban tudják ellátni tevékenységüket; az igazgatási szervezet gazdaságosabban működtethető; nagyobb létszámú és színvonalasabb hivatali apparátus alakítható ki. Nem csak a pro érveket emelte ki azonban, hanem az ellene szólókat is: községek önállóságának csorbulása; eltérő fejlesztési igények; az ún. „beosztott” községek szerepe másodrangúvá válhat.⁵⁷ Az 1960-as években PERCZEL szintén a közös tanácsok mellett érvelt, amikor kb. 2400 főben állapította meg valamely falu teljes alapfokú közintézmény hálózattal való gazdaságos ellátását.⁵⁸ Látható tehát, hogy már akkor is nyilvánvaló volt, hogy a közös tanácsok felállítása bár jár negatív hatásokkal, azonban erényei

⁵¹ Baranya, Vas, Veszprém és Zala megyékben közös községi tanácsok alakításáról szóló 26/1962. (XII. 9.) NET határozat

⁵² Vadosfa község államigazgatási területi és szervezeti beosztásának módosításáról szóló 29/1962. (XII. 9.) NET határozat

⁵³ Például: Egyes községek részére közös községi tanács szervezéséről szóló 3/1963. (II. 21.) NET határozat; Zánka és Tagyon községek közös tanácsának megszüntetésére és a Szentantalfa-Óbudavár községek közös tanácsának átszervezésére szóló 27/1963. (XII. 30.) NET határozat; Községi közös tanácsok alakításáról szóló 13/1965. (VI. 6.) NET határozat; Borsod-Abaúj-Zemplén megyében községi közös tanácsok szervezéséről szóló 31/1968. (XII. 7.) NET határozat és Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 19/1970. (VI. 3.) NET határozat.

⁵⁴ Bekényi, 2024, p. 11.

⁵⁵ Papp, 1970, p. 877.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Hardy, 1967, pp. 835-836.

⁵⁸ Perczel, 1964, p. 792.

kikezdhethetlenség a közigazgatási - szervezetrendszer rentábilis, célszerű és optimális működtetése szempontjából.

Végül pedig szólni kell a *tanács tagjairól* is. A szervezetrendszer alapját képező tanácsi tagok jogait és kötelezettségeit külön fejezetben taglalták⁵⁹. Azt is rögzítette a II. tanácstörvény, ugyanúgy, ahogy az I. tanácstörvény⁶⁰ is, hogy egy községi tanácsba hány fő tanácstag választható.⁶¹ Azonban a II. Tt.-ben már jobban figyeltek a gazdaságossági szempontokra, mivel egy község tanácsába minimálisan 11 fő, az I. tanácstörvény esetében viszont még minimálisan 21 fő tanácstag választása volt szükséges. A szervezetrendszeri fejlődés okán a II. tanácstörvényben már kifejtésre kerültek a tagok jogai, kötelezettségei és a jogviszonyuk megszűnési okai. Ezekről az I. Tt. nem rendelkezett, az MT rendelet pedig csak a tanácstagok feladatait taglalta.⁶²

A II. tanácstörvény nem hozott szervezeti szempontból döntő változásokat a tanácsrendszerben, inkább pontosítás, részletezés, átnevezés volt a lényege. A II. Tt szervezetrendszerének szabályozása 1971-es hatályon kívül helyezéséig nem változott.

II.1.3. III. tanácstörvény

„Az új gazdasági mechanizmus⁶³ kedvező hatásai az 1972. évi alkotmányreform előtt arra ösztönözték a pártvezetőséget, hogy az Országgyűléssel egy újabb tanácstörvényt fogadtasson el”⁶⁴ (Később ez lett a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, amely elfogadásának körülményeiről lásd bővebben az II.2.3. alfejezetet).

⁵⁹ II. Tt. 25-30. §§

⁶⁰ I. Tt. 14. § (1) bek.

⁶¹ II. Tt. 10. § (1) bek. g) pont.

⁶² MT rendelet 4. § (2) bek.

⁶³ 1968. január 1-én indult el az Új Gazdasági Mechanizmus, mellyel a korábbi centralizált tervutasításos rendszert váltották fel. Az új gazdaságirányítási rendszer bevezetésének következményeként a következő közel egy évtizedet a hazai szocializmus „aranykorának” is nevezhetjük. <https://www.xxszazadintezet.hu/a-gazdasagi-mechanizmus-reformja-a-magyar-szocialista-gazdasagiranyitasi-modell/> (2024.01.09.)

⁶⁴ Biernacki, 2018, p. 48.

A III. tanácstörvény 1971. április 25-én lépett hatályba, nyugdíjba küldve a II. tanácstörvényt.⁶⁵ Ezzel egyidejűleg azonban az Alkotmányban nem történt változás, csak jó egy évvel később. Az *Alkotmány* 1972. április 26-án hatályba lépő módosításában *lecserélték az államhatalom helyi szervei fejezet címet a tanácsok megjelölésre*. Első ránézésre szemmel látható különbség csak a tanácsok szabályszövegének rövidülésében látható. Mélyebben analizálva a jogszabály időállapotának szövegét, megállapítható, hogy a tanács és a tanácsstagok megjelentek a rendelkezések között, ahogy a vb. és annak szakigazgatási szervei is. A korábbi időállapotban a vb. elnökét és titkárát is kiemelte az Alkotmány. Az Alkotmány szövege letisztultabb és kevesebb szervezetrendszeri szereplőt jelölt meg, ezt ugyanis a III. tanácstörvényre bízta. A tanácsok szervezetrendszere – Alkotmányos szinten – az Ötv. hatályba lépéséig nem változott.

A *III. tanácstörvény* a tanácsi szervek körében nem hozott az egész rendszert megrendítő újításokat, azonban elődeihez képest *több változást* is eszközölt. A már hagyományosnak mondható szervtípusok, mint a tanács, a vb., a tanács és vb. tisztségviselői (tanácselnök, tanácselnök-helyettes és vb. titkár), a bizottságok és szakigazgatási szervek is ugyanolyan elnevezéssel bekerültek a jogszabályba. A tanácstörvényekben eddig a tanácselnök-helyettese nem volt kiemelve, most a III. Tt.-ben külön nevesítésre került a tisztségviselők között. Magát a pozíciót természetesen ismerték a korábbi tanácstörvények is, de külön rendelkezéseket nem rögzítettek törvényi szinten, így tehát a III. Tt.-ben már – az eddigiekhez képest - alaposabban kifejtésre került.⁶⁶ Észrevehető továbbá, hogy a vb. elnök kimaradt a tisztségviselők közül. Ennek oka, hogy a tanácselnök – a III. tanácstörvény idején – már nem csak a tanácsnak, mint népképviselői szervnek volt az elnöke, hanem ő volt vb. vezetője, így a szakigazgatási szervek munkájának irányítója is.⁶⁷ Ezzel párhuzamosan, a tanácselnök helyettese is bekerült a vb.-be a vb. elnök helyettese fejében.

⁶⁵ III. Tt. 75. § (3) bek. a) pont.

⁶⁶ III. Tt. 54. §

⁶⁷ Berényi, 1975, p. 229.

A „megmaradt” szervekről általánosságban elmondható, hogy a korábbi szabályozáshoz képest részletesebben, pontosabban taglaltak minden jogintézményt, hozzátéve azt, hogy ezen szabályozás célja inkább hatásköri bővítés és konkretizálás volt.

Külön kiemelhető, hogy eddig csak a tanács rendelkezett jogi személyiséggel, azonban a III. tanácstörvény már a *vb.-t és a szakigazgatási szerveket is jogi személyiséggel ruházta fel.*⁶⁸

A III. tanácstörvény a *közös községi tanácsok* szabályrendszerén változtatott. Az I. Tt.-ben megjelölt 500 fős létszámot *megemelték 1000 főre.* Ez a szabályozás tehát egy kötelezés volt a települések számára.⁶⁹ Fentiek alapján tehát az 1000 lakost meg nem haladó településeken nem választottak végrehajtó bizottságot.⁷⁰ Ez a rendelkezés korábban kormányhatározat formájában, a II. tanácstörvény hatálya alatt már megjelent, de törvényi szintre csak a III. Tt.-ben emelték.⁷¹ Ebben az esetben a vb. hatáskörét a községi tanácselnök, a vb. titkára és egy tanácstag, azaz három fő együttesen gyakorolta. Hozzá kell azonban tenni, hogy közös községi tanács létrehozásakor mindenképpen kötelező a vb. megválasztása, abban az esetben is, ha a közös tanácsba beletartozó települések összlakosság száma nem éri el az 1000 főt.⁷² A községi közös tanácsok kialakításáról a III. tanácstörvény hatálya alatt több Népköztársaság Elnöki Tanácsi határozat született,⁷³ amelyek mind a közös tanácsok létrehozásáról, mind azokból való kiválásról szóltak.

⁶⁸ III. Tt. 8. §

⁶⁹ Hoffman, 2011, p. 29.

⁷⁰ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet. (a továbbiakban: III. Tt. Vhr.) 50. § (1) bek.

⁷¹ Papp, 1970, p. 876.

⁷² III. Tt. 48. § (4) bek. és Berényi et al., 1980, p. 186.

⁷³ Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 9/1971. (II. 23.) NET határozat; Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 18/1972. (XII. 2.) NET határozat; Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 34/1974. (X. 3.) NET határozat; községek alakításáról, egyesítéséről, községi tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 29/1984. (XII. 13.) NET határozat; községek alakításáról, egyesítéséről, községi tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 36/1985. (XII. 6.) NET határozat; községek alakításáról, községi közös tanácsok és közös tanácsból kiváló községekben községi tanácsok szervezéséről szóló 112/1988. (X. 6.) NET határozat; községegyesítések megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben községi, községi közös tanácsok szervezéséről szóló 119/1989. (IX. 28.) NET határozat és községegyesítés megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben községi, községi közös tanács szervezéséről szóló 122/1989. (X. 19.) NET határozat.

A közös tanácsok témaköréhez tartozik a II. tanácstörvényben megismert *szakigazgatási kirendeltség*, amelyet a III. Tt. és a III. Tt. Vhr. is szabályoz. Közös tanácsok esetében létesíthető társközségekben, kerületekben szakigazgatási kirendeltség, olyan ügyek helyben történő intézésére, amelyek gyakorisága ezt indokolja.⁷⁴

A vhr. továbbá előrevetítette a *társulási szabadság* alapelvének csíráit, amikor is lehetőséget adott arra, hogy az „egymáshoz közel fekvő községek tanácsai közös tanács alakítását kezdeményezhetik, amennyiben ezt az érintett községek társadalmi viszonyai, a területükön működő mezőgazdasági nagyüzem indokolja és a községek közötti közlekedés lehetővé teszi, valamint lakosságuk ellátása színvonalasabban biztosítható a községi erőforrások egyesített felhasználása útján.”⁷⁵

A közös tanácsokhoz kötődően 1984. január 1. napjától új jogintézményt vezettek be a tanácstörvénybe,⁷⁶ melyet az 1985. évi általános választásoktól kellett alkalmazni. Ezek voltak az *előjáróságok*.⁷⁷ „A községi közös tanács nem székhely társközségében megválasztott tanácstagok előjáróságot alkotnak,”⁷⁸ mondja ki a III. tanácstörvény. Az előjáróság a „községi közös tanács ... nem székhely társközsége lakosságának népképviselői-önkormányzati testülete, a közös tanács szervezetének része.”⁷⁹ Az előjáróság létrehozásának célja többek között, hogy a közös tanácsbeli társközség lakosságának érdekeit képviselje⁸⁰ és szervezze a közösségi életet. Ezen cél abból az okból fakadt, hogy a közös tanácsokon belüli feloldhatatlannak tűnő feszültségeket és ellentéteket az előjáróság jogintézményével próbálták oldani, később azonban kiderült, hogy sikertelenül.⁸¹ Az előjáróságoknak tagjaik közül előjárót kellett választani.⁸² Az előjáróságok tehát *főként érdekképviselői feladatot láttak el*, azonban nem

⁷⁴ III. Tt. Vhr. 77. §

⁷⁵ III. Tt. Vhr. 11. § (3) bek.

⁷⁶ Ez is a tanácsok akkori önkormányzati mivoltát volt hivatott erősíteni.

⁷⁷ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről szóló 1983. évi 26. törvényerejű rendelet 14. §

⁷⁸ III. Tt. 69/B. § (1) bek.

⁷⁹ Az előjáróságokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet 1. § (1) bek.

⁸⁰ Csefkó, 1988, p. 73.

⁸¹ Fürcht, 2001, p. 327.

⁸² III. Tt. 69/B. § (5) bek.

csak a társközségben, hanem a közös tanácsban szintűgy. Az előljáráóságoknak számos kérdéskörben döntési joga volt (pl.: szociális segélyek kiosztása, bölcsőde nyitva tartásának meghatározása) és több esetben az egyetértésükre volt szükség (pl.: piac területének kijelöléséhez, szakigazgatási kirendeltség ügyfélfogadási idejének meghatározásához).⁸³ 1988. január 1. napjával egy módosítást vezettek be az előljáráóságok szabályozásában, amikor is törvénybe iktatták, hogy a helyi tanács az elkülönült vagy egybe nem épült településrészen előljáráóságot választhat.⁸⁴ Ezzel megágyaztak a későbbi részönkormányzatoknak.

Szervezetrendszeri szempontból nem mondható túlzottan érdekesnek és változatosnak a tanácsrendszer. A 40 év alatt tartották magukat az I. tanácstörvényben megjelölt szervekhez. Bár voltak a szervezetrendszerből „eltűnő” szervek, mégis azt mondhatjuk, hogy egy viszonylagosan *stabil alapokon nyugvó és kellően statikus rendszer* épült ki, támogatva az akkori pártpolitikai kívánalmait.

II.2. Tanácsrendszeri feladatellátás

A második alfejezetben a tanácsi feladatellátással foglalkozom. Rögzíteni kell azonban azt, hogy a feladatellátás összes aspektusának – akár csak tanácsi szintű – rögzítése is elégséges lehetne egy önálló dolgozat elkészítéséhez, így jelen alfejezet keretei között nem szeretném a tanácsi feladatellátás teljes vertikumát megvizsgálni. Ennek legfőbb oka – a feladat nagyságrendjén túlmenően - az, hogy tágabb kutatásom fő irányvonala a helyi szintű közszolgáltatás ellátás több szempontú feltárása, ezért jelen alfejezetben - a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) fogalomhasználatát alapul véve – a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökkel, azok fejlődésével, jogszabályi megjelenésével fogok foglalkozni. Nem tartozik tehát jelen kutatás fő sodorvonalába az

⁸³ A teljes listát lásd: Az előljáráóságokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet melléklet 1. és 2. pontjai.

⁸⁴ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről szóló 1987. évi 21. törvényerejű rendelet 9. § (3) bek.

államigazgatási feladatellátás, valamint az önkormányzati hatósági ügyek témaköre sem. Ennek ellenére érintőlegesen fogok ezekkel a jogintézményekkel is foglalkozni, ahogy ez már látható volt az II.1. alfejezetben is.

Az önkormányzati feladatellátás milyensége a helyi szintű igazgatás egyik központi kérdése. Az önkormányzatok feladatrendszerének kialakítására mindig is kiemelt problémaként kellett tekintenie a jogalkotónak, meg kellett próbálni minél szélesebb körben szabályozni ezt a területet. Ennek oka többek között, hogy már *Magyary Zoltán* is a közigazgatás úttörőjeként, továbbfejlesztőjeként tekintett a települési közigazgatásra⁸⁵, mivel a települések azok, amelyek a legközelebb vannak az emberekhez, ők tudják leginkább a lakosok igényeit, problémáit a leghatékonyabban kielégíteni, megoldani. A tanácsrendszer feladatellátása tekintetében szeretnék a következőkben egy átfogó képet adni a Magyart követő évtizedekről.

A tanácsrendszerben ellátott helyi tanácsi feladatok rendszerét alapvetően jelen fejezet bevezetőjében megjelölt három tanácstörvény alapján mutatom be.

Ahogy már korábban is említettem, a *tanácsrendszer kialakításának alapját az Alkotmány V. fejezete adta*. Az Alkotmány alaptörvényi jellegéből fakadóan nem részletezte az államhatalom helyi szerveinek részletszabályait, de azért bizonyos hatásköröket nevesített és utalt a terület későbbi törvényi szintű szabályozására is.⁸⁶ A helyi tanácsi hatáskörök közül – fő kutatási témám szempontjából - kiemelendő a gazdasági, a társadalmi valamint a kulturális tevékenységek vezetése és a helyi gazdasági terv illetve a költségvetés előkészítése.⁸⁷ Az imént vázolt pontok később az I. tanácstörvényben is visszaköszöttek.⁸⁸ Hozzá kell azt is tenni, hogy az Alkotmány a tanácsokat a helyi szint kizárólagos államhatalmi szerveinek tekintette.⁸⁹

⁸⁵ Magyary, 1942, p. 308.

⁸⁶ Alkotmány 31. § és 35. §

⁸⁷ Alkotmány 31. § (2) bek. a) – b) pontok.

⁸⁸ I. Tt. 27. § 1. és 6. pontok.

⁸⁹ Beszteri, 1979, p. 42.

II.2.1. I. tanácstörvény

Az I. tanácstörvény általános rendelkezése meghatározta a tanácsok feladatait: „ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait, valamint általában az államigazgatás helyi tennivalóit.”⁹⁰ A tanácsi feladatokat azonban nem a tanács tagjai, hanem a helyi tanácsok tagjainak sorából választott vb.-k hajtották végre. A vb.-k azonban nemcsak tanácsi döntések fogantatását végezték el, hanem két tanácsülés között helyettesítették a helyi tanácsot is, azaz annak feladatkörét is gyakorolhatták.⁹¹

Az I. tanácstörvény *tizenöt feladatot határozott meg* a helyi tanácsok számára. Ezen feladatok közül önkormányzati feladat- és hatáskörnek minősíthető: „1. a helyi gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenység vezetése; 4. az állami rend és a közvagyon védelmének elősegítése, 6. a helyi gazdasági terv és költségvetés megtárgyalása és elfogadása, azok végrehajtásának ellenőrzése, 7. a helyi jellegű gazdasági vállalatok munkájának irányítása és ellenőrzése és 8. a dolgozók szövetkezeteinek támogatása.”⁹² Emellett az I. Tt. *tíz pontban a vb. egyéb feladatait* is rögzítette. Ezek közül kiemelhetőek a tanácsi üléseket előkészítő feladatok (a szabályrendeletek tervezetének megszerkesztése⁹³, a helyi tanács üléseinek összehívása és a napirend összeállítása⁹⁴), valamint a helyi gazdasági terv és a költségvetés összeállítása.⁹⁵ Ahogy láthatjuk, a törvény részletesen nem bontotta ki az általam kiemelt tanácsi feladatok mélyebb tartalmát, de a korabeli forrásokból megismerhetjük a tanácsok önkormányzati feladatainak gyakorlati megvalósulását is. „Ma már vannak olyan tanácsaink, amelyek egy-egy nagy központi feladat elvégzése, mint pl. a mezőgazdasági munkák, szántás...nagy munkái mellett nem hanyagolják el a többi feladatot sem. Törődnek a kultúra, a közoktatás, a dolgozók egészségügyével, a helyi ipar fejlesztésével, a helyi tartalékok feltárásával, a falvak és városok építésével,

⁹⁰ I. Tt. 1. §

⁹¹ I. Tt. 30. § (1) bek.

⁹² I. Tt. 27. §

⁹³ I. Tt. 30. § (2) bek. 2. pont.

⁹⁴ I. Tt. 30. § (2) bek. 5. pont.

⁹⁵ I. Tt. 30. § (2) bek. 1. pont.

szépítésével, a lakosság mindennapi problémáival.”⁹⁶ Továbbá „a megye legtöbb tanácsülésén olyan kérdésekkel is foglalkoztak, mint a kenyérellátás, a jó ivóvíz biztosítása, kultúrotthon létesítése, a közvilágítás javítása, fásítás, utak javítása stb.”⁹⁷ A források alapján látható, hogy a legfontosabb önkormányzati feladatként a mezőgazdasági munkákat tekintették, de egyre inkább elkezdték a figyelmüket fordítani a *közzolgáltatások* (úgy mint közoktatás, településfejlesztés, egészségügyi ellátások stb.) *irányába* is. Ennek oka, hogy 1950-1953 között a pontos és feszített központi tervutasításoknak köszönhetően a helyi érdekek háttérbe szorultak, a mezőgazdaság pedig nagyon elmaradott volt. Sok központi forrást fordítottak a nehéziparra, így a helyi lehetőségek korlátozottak voltak, a lakosság igényeit nehezebben vagy egyáltalán nem tudták kielégíteni.⁹⁸ A korabeli források továbbá problémaként tüntetik fel a tanácsi hatáskörök hiányát is.

II.2.2. II. tanácstörvény

Az MDP III. kongresszusán – 1954 május 24 és 30 között - külön napirendi pontot szentelt a tanácsi tevékenységekkel összefüggő kérdéskörök tárgyalásának, tekintettel a fentebb ismertetett felmerülő tanácsi problémákra. Az MDP kongresszus a tanácsi munka fejlesztésére a következő – kutatásom szempontjából - *kiemelt célokat* tűzte ki: a tanácsi hatáskörök tisztázása és a mezőgazdasági termelés és átszervezés további fejlesztése.⁹⁹ Az iránymutatásoknak megfelelően¹⁰⁰ megkezdődtek a *II. tanácstörvény* előkészítő munkálatai, amelynek kodifikációja és vitája a nép, illetve a helyi lakosok bevonásával történt. A törvény *1954. szeptember 25-én* lépett hatályba.

A *II. tanácstörvény* az önkormányzati feladatok tekintetében ránézésre *új struktúrát és újfajta szabályozási logikát* alakított ki. A törvény külön törvényi részekben taglalta a tanács (első rész) és a vb. (második rész) feladatait, továbbá

⁹⁶ Házi, 1952, p. 527.

⁹⁷ Beszteri, 1979, p. 151.

⁹⁸ I. m. pp. 83-84. és p. 95.

⁹⁹ I. m. p. 166.

¹⁰⁰ II. Tt. Preambulum

a tanácsi feladatokat is három típusra osztotta. Az egyik feladatkör csoport a helyi társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységek vezetésére, a másik az országos jelentőségű társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységek helyi szintű megvalósításában való közreműködésre, a harmadik pedig a saját működésével, a tanácsnak alárendelt szervek létrehozásával, irányításával és ellenőrzésével kapcsolatban hatalmazta fel a tanácsokat.¹⁰¹ Kutatási témám szempontjából *a helyi jellegű társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységek* emelhetők ki. A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán a legnagyobb változást a II. tanácstörvény abban hozta, hogy a tanácsokat „a helyi gazdasági és költségvetési tervek előkészítőiből ezek meghatározóivá tette.”¹⁰² Az I. Tt.-ben deklarált helyi jellegű gazdasági vállalatok munkájának irányítása és ellenőrzése feladatkör a II. Tt.-ben kibővült és pontosabb, jobban körülírt meghatározást kapott.¹⁰³ Új elemként jelent meg a törvényben az egészségügyi és a város- valamint községfejlesztési feladatok ellátása.¹⁰⁴ Az önkormányzati feladatellátáshoz tartozott az a változás is, hogy a II. tanácstörvény elvette a vb.-k azon jogkörét, hogy két tanácsi ülés között feladatkörüket gyakorolhatta.¹⁰⁵ A II. tanácstörvény az önkormányzati feladatkörök kapcsán már tágabban és részletesebben fogalmazott elődjéhez képest, azonban a korabeli szakirodalmi források a tanácsi tevékenységek között *prioritásként* – még mindig - a *mezőgazdaságot* emelték ki. Persze nem feledkeztek meg a beruházási tevékenységekről sem, így kerítették forrást a csatornázási és szennyvíz problémák felszámolására, gondosan figyeltek a középiskolai tantermek, valamint az egészségügyi és szociális intézetek építésére is. Fejlődött továbbá a szilárd burkolatú út és járda hálózat, továbbá a települések villamos energiával való ellátása is.¹⁰⁶ A tanácsoknak továbbá jelentős szerepük volt a

¹⁰¹ II. Tt. 6. § (2)-(4) bek.

¹⁰² Beszteri, 1979, p. 172.

¹⁰³ II. Tt. 6. § (2) bek. b) pont: irányítja a helyi mezőgazdasági és ipari termelést, a helyi kereskedelmet és közlekedést, város- és községgazdálkodást.

¹⁰⁴ II. Tt. 6. § (2) bek. d)-e) pontjai.

¹⁰⁵ Biernacki, 2018, p. 48. és Siket, 2017, p. 62.

¹⁰⁶ Dallos, 1963a, p. 344. és pp. 350-351.

kultúrforradalom sikere szempontjából is. „A tanácsok irányítják az oktatási intézmények jelentős részét, a művelődési otthonokat, a kultúrházakat stb.”¹⁰⁷

A megjelölt forrásokból látható, hogy a ma helyi közszolgáltatásoknak nevezett tanácsi feladat ellátási területeinek fejlesztése, diganosztizálása folyamatosan a középpontban volt. A korabeli tanulmányok megjegyezték továbbá, hogy a II. Tt. összességében *pozitívan hatott* a tanácsok működésére, azonban se az I., se a II. tanácstörvény nem rendelkezett *expressis verbis* a főváros és a kerületek feladat- és hatásköréről. Arra is rá kell azonban mutatni, hogy bár változott és bővebb lett a tanácsi feladatellátás szabályozása¹⁰⁸, még mindig túlzottan általánosan és elnagyoltan fogalmazott, ezért „számos községi tanácsunk előtt...nem egészen (volt) világos, hogyan tölthetik meg tartalommal a Tanácstörvény 6. §-át...”¹⁰⁹ Ennek ellenére vitathatatlan, hogy – az I. és II. Tt. idején – a tanácsok a város- és községfejlesztés, a lakásépítés és a kommunális ellátottság javítása érdekében kiemelkedő munkát végeztek.¹¹⁰ Ami még további fejlesztésre és átalakításra szorult. Ahogy Apró írta „fokozottabban előtérbe kell kerülnie a tanácsok kulturális-szervező, nevelő munkájának, az emberek tudata átformálásának, a lakosság kommunális, szociális és kulturális szükségletei kielégítésének.”¹¹¹

A II. tanácstörvény szabályozási kereteit *már az 1960-as évek elején*, közepén *elkezdték megkérdőjelezni*.¹¹² Ennek több oka is volt, de kettőt mindenképpen érdemes kiemelni: a társadalmi viszonyok gyorsuló változásai és a törvény pontatlanságai (többek között a tanácsi szervek hatáskörének alapvető szabályozása¹¹³), joghézagai.¹¹⁴ Bár azt is fontos megjegyezni, hogy az I. Tt.-hez képest a hatáskörök tisztázásában lényeges haladást értek el, mégis érdemes megemlíteni a tanácsszervek tevékenységének továbbfejlesztéséről szóló 1965. évi 8. sz. tvr.-t, amely a decentralizáció irányába hatott és a hatáskörök

¹⁰⁷ Dallos, 1963b, p. 401.

¹⁰⁸ Papp, 1970, p. 873.

¹⁰⁹ Vinkovich, 1965, p. 813.

¹¹⁰ Papp, 1970, p. 878.

¹¹¹ Apró, 1960, p. 3.

¹¹² Siket, 2017, p. 62.

¹¹³ Szűcs, 1961, p. 4. és Papp, 1976, p. 47.

¹¹⁴ Vö. Kovács, 1955.

változtatásának lehetőségét adta meg a Kormánynak (lényeges módosításokat azonban ez sem hozott).¹¹⁵ Ez a kormányzati felhatalmazás is azt mutatta, hogy a hatáskörök helyi szervek közötti elosztását nem tartották megfelelőnek.

II.2.3. III. tanácstörvény

A fentebb ismertetett okok nyomán *1969 márciusában* az MSZMP Központi Bizottsága és a Minisztertanács *intézkedési tervet* fogadott el az államélet és a szocialista demokrácia fejlesztésére irányuló koncepció kidolgozására. A tanácsok és szerveik tevékenységeinek fejlesztési irányvonalait pedig 1970 áprilisában fogadták el.¹¹⁶ Ezek a folyamatok a II. tanácstörvény kereteit egyre inkább *szétfeszítették*. Az új tanácstörvény iránti igény tehát már nemcsak megfogalmazódott, hanem *az előkészítő munkálatai 1970-ben* már folyamatban is voltak. Ebben az időszakban már felmerült az is, hogy a tanácsok működése során ki kell bontakoztatni az *önkormányzati vonásokat*, azaz a II. tanácstörvényben meghatározottnál nagyobb önállóságot kell kapniuk.¹¹⁷ Ezt leginkább azzal támasztották alá, hogy a helyi ügyek önálló intézése, a lakosságról való gondoskodás a tanácsok feladata, ezért a tanácsoknak meghatározó szerepet kell kapniuk a helyi igények kielégítése során. Ezeket erősítette meg az *MSZMP X. kongresszusának* döntése, amely növelni kívánta a helyi tanácsok önállóságát, a tevékenységük szakszerűségét, és ezzel egyidejűleg a központi irányításuk hatékonyságát is.¹¹⁸

Az előkészítő munkálatok eredményeként *1971. február 10-én* az Országgyűlés elfogadta a *III. tanácstörvényt*, amely a tanácsok önkormányzati jellegét¹¹⁹ is jogszabályba foglalta. Az önkormányzati jelleg arra utalt, hogy a tanácsi szerveknek a vonatkozó jogszabályok több aspektusában önálló tevékenységi

¹¹⁵ „1. § E törvényerejű rendelet felhatalmazza a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányt arra, hogy egyes, általa meghatározott területeken az államhatalom helyi szerveinek és azok bizottságainak hatáskörét, illetékességét és működését átmenetileg az ezekkel kapcsolatos törvények rendelkezéseitől eltérően szabályozza.”

¹¹⁶ Papp, 1970, p. 880.

¹¹⁷ Fehér, 1970, p. 294; Lakos, 1969, p. 45; Takács, 1975, p. 972; Biernacki, 2018, p. 48.

¹¹⁸ Biernacki, 2018, p. 48.

¹¹⁹ III. Tt. 2. § (1) bek.; Hoffman, 2009, p. 116. és Siket, 2023, p. 112.

kört biztosítottak.¹²⁰ Az III. tanácstörvény „megalkotásával a tanácsrendszer fejlődésében új korszak kezdődött.”¹²¹ Az új törvény *számos módosítást* vezetett be, azonban én most csak a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökre fókuszálok. A III. tanácstörvény a tanácsi feladat és hatásköröket két típusra osztotta: általánosra és sajátosra.¹²² Az *általános feladatok* rögzítése egy átfogó képet adott arról, hogy egy tanácsnak milyen önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörei voltak. A *sajátos feladatok* kapcsán pedig megállapítható volt, hogy a „III. Tt. mind a közszolgáltatások, mind a hatósági igazgatás terén fenntartotta a - polgári korszak óta meglévő – differenciált hatáskör telepítés elvét,”¹²³ azaz meghatározta, hogy milyen feladatot kell ellátnia egy helyi-, megyei-, fővárosi- és a fővárosi kerületi tanácsoknak. Ezt korábban kiemelttem, hogy az I. és a II. tanácstörvény jelentős hiátusaként rótták fel. „A feladat- és hatáskör meghatározásának szintenkénti rendszeréből következik, hogy a nagyközség feladat- és hatásköre magában foglalja a községét, a városét, a nagyközségét, a megyei városé pedig a városét is.”¹²⁴ A II. tanácstörvény adósságaként merült fel a hatáskörök tisztázatlansága, ezen is próbált segíteni a III. tanácstörvény azzal, „hogy a tanácsokra háruló általános feladatokon belül meghatározták ... a konkrét feladatokat is.”¹²⁵ Eltérve az előző két tanácstörvénytől, végrehajtási rendelkezések körébe utalták továbbá a konkrét tanácsi feladatok megállapítását.¹²⁶

A tanács általános feladatai között – a II. Tt.-hez képest - *újdonságként* jelent meg a honvédelmi feladatok ellátásában való részvétel¹²⁷, és feladatait nem választotta szét (helyi és országos jellegű tevékenységekre). A II. tanácstörvényhez képest az önkormányzati feladat- és hatáskörök még

¹²⁰ Berényi et al., 1980, p. 180.

¹²¹ Müller, 1988, p. 6.

¹²² III. Tt. II. fejezet.

¹²³ Hoffman, 2003, p. 161.

¹²⁴ III. tanácstörvény részletes indokolása (A 9-20. §-hoz)

¹²⁵ Takács, 1975, p 976.

¹²⁶ I. m. p. 977.

¹²⁷ III. Tt. 9. § (1) bek. d) pontja.

pontosabban kerültek meghatározásra.¹²⁸ Kibővítették továbbá a tanácsi gazdálkodás kereteit, azaz a pénzügyi autonómiája pontosabban és részletesebben került kifejtésre a törvényben.¹²⁹ 1985-ben ennek a pénzügyi autonómiának a pontosítása is megtörtént.¹³⁰

A sajátos feladatokon belüli differenciálás eredményeképpen a helyi tanácsok számára tette kötelezettséggé a törvény a lakosság alapfokú művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségleteit kielégítő intézmények létrehozását. A jogalkotó további intézmények létrehozására való jogosultságokat adott a nagyközségi, városi és a megyei városi tanácsoknak.¹³¹ Az intézmények körét pedig folyamatosan bővítette.¹³² A III. Tt. Vhr. részletesen kibontotta a sajátos feladatokat és pontosan rögzítette azokat a közszolgáltatásokat (pl.: körzeti orvos, fogorvos, út- és híd-fenntartás, közvilágítás, temető fenntartás¹³³ stb.), amelyeket el kellett látniuk a helyi tanácsoknak. A megyei tanácsok a helyi tanácsok érdekeinek képviselőiért és az állami és helyi érdekek összehangolásáért voltak felelősek. A III. Tt. Vhr. kiegészítette továbbá, hogy a megyei lakosságot érintő tevékenység ellátásában a megyei tanácsnak kiemelkedő szerepe volt.¹³⁴ A fővárosi tanács hasonló hatáskörökkel rendelkezett, mint egy megyei tanács, azzal a kiegészítéssel, hogy csupán a Budapest lakosságát érintő kérdésekben kellett eljárnia. Továbbá olyan helyi tanácsi feladatokat is ellátott, amelyek több fővárosi kerületet is érintettek.¹³⁵ A fővárosi kerületi tanácsok feladata és hatásköre megegyezett a helyi tanácsokéval, de ezen túlmenően a lakosság alapvető ellátását meghaladó intézményeket is létrehozhatott.

¹²⁸¹²⁸ III. Tt. 10. § (1) bek. A tanács gondoskodik a terület és a település fejlesztéséről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését, különösen: a művelődésügyi, egészségügyi, szociális, lakás-, kommunális, kereskedelmi ellátást és az egyéb szolgáltatásokat.

¹²⁹ III. Tt. 11. § (1)-(3) bek.

¹³⁰ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról szóló 1985. évi IV. törvény 4. §.

¹³¹ III. Tt. 14. § (1)-(2) bek. és III. Tt. Vhr. 15. §.

¹³² Például az egyes nevelési-oktatási intézmények fenntartásának szabályozásáról szóló 43/1977. (XI. 9.) MT rendelet és a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtására kiadott 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről szóló 50/1983. (XII. 28.) MT rendelet alapján.

¹³³ III. Tt. Vhr. 15. § (1) bek.

¹³⁴ III. Tt. Vhr. 16. §.

¹³⁵ III. Tt. 16. §.

A tanácsok feladatkörének vizsgálata okán ki kell emelni a *vb. titkárt*, akinek pozíciója jelentősen átalakult az előző tanácsi szabályozásokhoz képest. Feladatává vált az egész tanácsi szervezetben a törvényesség biztosítása.¹³⁶ Tehát a tanácsok önkormányzati jellegű feladataik az ellátása során kaptak egy „támaszt”, hogy jogszerűen gyakorolhassák feladataikat.¹³⁷

A III. tanácstörvény megalkotásával az állam kiemelt célja volt, hogy „a tanácsi szervek szerepe és ezzel párhuzamosan önállósága növekedjen.”¹³⁸ A törvényről leírt jellemzők és módosítások alapján úgy ítélem meg, hogy ennek az elvárásnak megfeleltethető a III. tanácstörvény. A pénzügyi és működési autonómia szélesítésének pozitív irányába történő elmozdulását tapasztalhattunk, az önkormányzati feladat- és hatáskörök pedig pontosabb és mindinkább települési szintre írt jogi keretet kaptak. (Tegyük azért hozzá azt is, hogy bár voltak területek, ahol a tanácsi önállóság nőtt, de voltak olyan területek is, ahol szándékosan fékeztek az önállóság kibontakozását.¹³⁹) Ne felejtjük el azonban azt sem, hogy a kommunális feladatok ellátása a tanácsi munka alapvető feladata¹⁴⁰ volt már az előző kettő tanácstörvény hatálya alatt is, ott azonban még homályosabb megfogalmazás mellett kellett a jogalkalmazóknak a „képzeletükre” hagyatkozni. A III. Tt. idején *a helyi közszolgáltatások* – főként az urbanizálódás miatt – *egyre szélesebb körben jelentek meg*, egyre nagyobb igény volt az eddig lakosok által ellátott feladatok tanácsi „átvállalására” és „a közszolgáltatások terén erősödött a városok intézményfenntartó szerepe.”¹⁴¹ Ezt támasztja alá az is, hogy a korabeli tanulmányok rendre hangsúlyozták a tanácsok szerepét és fontosságát a lakosság körében megjelenő különböző igények kielégítésében. A kormány a tanácsokat tette felelőssé a lakossági közszolgáltatások ellátásáért, ennek ellenére azonban voltak olyan területek (pl.: lakáskarbantartás, gépjárművek- és

¹³⁶ Berényi, 1975, p. 232.

¹³⁷ Vö. Fonyó, 1971; Sári, 1972.

¹³⁸ Beck – Czéh, 1984, p. 441.

¹³⁹ Verebélyi, 1987, p. 386.

¹⁴⁰ Gonda, 1970, p. 914.

¹⁴¹ Hoffman, 2003, p. 161.

háztartási készülékek javítása), amelyek hiányszolgáltatásként jelentek meg 1980-ban.¹⁴²

A tanácsok önkormányzati jellege a III. Tt.-ben már *expressis verbis* megjelent, ezáltal az önkormányzatiság, mint jellemző onnantól kezdve folyton „porondon volt” a szakirodalomban.¹⁴³ A korabeli tanulmányokban azonban az *önkormányzatiság kiterjesztése* az 1980-as évek második felében egyre hangsúlyosabbá vált, a tanácsrendszert decentralizált önkormányzati rendszerrel kívánták felváltani! Vagy mégsem?¹⁴⁴ Az ebben az időben megszületett tanulmányok, állami szervek, bizottságok beszámolóí sem tudtak egyértelműen állást foglalni abban, hogy egy újabb tanácstörvényre van-e szüksége hazánknak vagy egy önkormányzati törvényt kellene-e megalkotni. Többen úgy vélték, hogy a magyar közigazgatás rendszerét gyökeresen át kellett formálni, ezért az önkormányzati törvényt kezdték el előnyben részesíteni, amely új keretet adhatott a települések életének.¹⁴⁵ De ezeknek a gondolatoknak voltak ellenzőik is, akik a jól bevált – már sokat megélt – tanácsi rendszer rekodifikálása mellett tették le a voksukat.

II.3. Tanácsrendszeri „digitalizáció”

Mindenfajta érdemi diskurzus előtt rögzíteni szükséges, hogy a feldolgozott *jogszabályokban* az alfejezet címében található kulcsfogalom *szövegszerűen nem jelent meg* (vagy nem így jelent meg). Ugyanakkor azon szakemberek, kutatók, értelmiségiek munkájában, ahol ez a téma tudományos érdeklődésre számot tartott, különböző verziókban, de napvilágot látott.

A *digitalizáció* azért került idézőjelbe az alfejezet címében, mert a tanácsi igazgatás során megvalósult fejlődési folyamatokra abban az időszakban még nem ezt a meghatározást használták. Kezdetben inkább a gépesítés¹⁴⁶ definíciójával illették a megvalósult fejlesztéseket, később pedig az

¹⁴² Papp, 1980, p. 1064.

¹⁴³ Lásd például: Korom, 1980, p. 868.

¹⁴⁴ Vö. Varga, 2021a, p. 40.

¹⁴⁵ Lásd például: Orosz, 1988, p. 521.

¹⁴⁶ További részletekért lásd: Berényi, 1972; Kalas, 1979a.

informatizálódás¹⁴⁷, az informatika¹⁴⁸ és a számítástechnika¹⁴⁹ fogalmai kerültek előtérbe. Az előző gondolatban megjelölt fogalomhasználati sorrend, nem képvisel értéksorrendet, azaz ugyanúgy a 80-as években is használták még a gépesítés kifejezést a fejlesztésekre. A tanácsrendszer beli kezdeményezésekről kapunk képet KALAS tanulmánya alapján: „A Magyar Szocialista Munkáspártnak az államigazgatás fejlesztésére vonatkozó célkitűzéseit az 1970-es évek elején több felső szintű állami határozat bontotta le konkrét feladatokká. Ezek között kapott helyet az államigazgatás gépesítésének feladatköre is.”¹⁵⁰ „Tény az, hogy az informatika sokkal inkább építő, átalakító szerepet tölt be a közigazgatásban, mint bármely más szervezetnél...”¹⁵¹ Az informatikai fejlesztések tehát nagymértékben segítették/segítik az tanácsai/önkormányzati feladatellátást (is). Azt is ki kell emelni azonban, hogy a hazai közigazgatás két ága (államigazgatás és önkormányzati igazgatás) sem egyenlő mértékben részesül(t) ezekben az innovációkban. Az *önkormányzati igazgatás* az államigazgatáshoz képest az esetek többségében *hátrébb szorul(t)*, a források csúszva vagy kisebb mértékben jutottak el a közigazgatás helyi szintjére. „A számítástechnika alkalmazása az államigazgatás központi szerveinél ... több-kevesebb lendülettel megindult, a 70-es évek végére már több helyütt jelentős eredményekkel találkozhatunk. A tanácsigazgatás területén az általános kép ma [1983] még sokkal kevésbé biztató, itt a kezdeti lépéseknél tartunk, jelentősebb eredményekről csak néhány helyi tanácsnál számolhatunk be.”¹⁵² Ugyanezt feszegeti GÁSPÁR is 1983-ban, amikor azt írja”... ha a technika legújabb eredményeit elének táró kiállításokon, szakmai bemutatókon a legkorszerűbb irodacsodákkal találkozunk. Mindez miért nem vonul be tanácsaink falai közé oly természetességgel, ahogyan a legújabb szerszámgépek tért hódítanak gépgyáraink üzemcsarnokaiban?”¹⁵³

¹⁴⁷ Varga, 2010.

¹⁴⁸ Gáspár, 1983.

¹⁴⁹ Raft, 1981.

¹⁵⁰ Kalas, 1979b, p. 50.

¹⁵¹ Nora – Minc, 1979, p. 107.

¹⁵² Horváth et al., 1983, p. 31.

¹⁵³ Gáspár, 1983, p. 87.

A címbeli fogalomhasználat mellett szükséges még egy alapvetést tisztázni a tanácsok kapcsán. Minden szervezet vezetőjénél (és a teljes szervezetben is) fontos szerepet tölt be az információk gyűjtése és feldolgozása. Ezt természetesen az igazgatási apparátus végzi, annak érdekében, hogy hatékonyabb, pontosabb és jobb döntés születhessen a vezető részéről. KOVACSICS szerint a „vezetés a városokban és a megyékben is több és szakszerűbben gyűjtött, gyorsabban rendelkezésre álló információkat kíván meg. Több és átfogóbb tájékoztatást nyújtó információkat csak korszerűbb eszközökkel tudunk feldolgozni...”¹⁵⁴ Az idézetből látható, hogy a kezdeti fejlesztések az ügyintézői munka gyorsítását irányozták elő, külön figyelmet fordítva ezen munkakörön belül a nyilvántartások korszerűsítésének.¹⁵⁵ A gépesítés kezdetekor tehát a nyilvántartások hatékonyabb kezelését, az adattárolás fejlesztését tűzték ki célul. Lássuk, hogy ehhez milyen eszközöket alkalmaztak.

Ahogy már fentebb is említettem az államigazgatás – digitális nézőpontból mindig is előrébb tartott, mint a helyi szintű igazgatás. KOVACSICS egyértelműen jelezte, hogy 1972-ben a tanácsi igazgatásban „nemcsak a lyukkártyás, lyukszalagos, mágnesszalagos, illetve a random tárolásos (tömegtárolásos) módszerek nem vonultak be, de még szinte alig tettünk lépéseket a mikrofilmek útján való adattárolás felé...”¹⁵⁶ Hogyan lehetne akkor még említeni az elektronikus számológépet, mint korabeli újítást. Ezek az egyszerű adattárolási módszerek sem működtek még a tanácsoknál, azonban azt is látnunk kell, hogy ezek az eszközök csak kisebb lakosságszám esetében működtek megfelelően (kezdeti csekély teljesítményükből fakadóan). Több tíz ezer lakosú városok, járások, megyék esetében a gépek szerepe bár megkérdőjelezhetetlen volt, mégis a hatékonyságuk hagyott maga után kívánni valót. Azt is hozzá kell tenni, hogy az informatika megjelenése nem csak az igazgatási ágak adatfeldolgozását, hanem az információ továbbítását is felgyorsította. KOVACSICS felhívja arra is a figyelmet, hogy nem csak a

¹⁵⁴ Kovacsics, 1972, p. 1090.

¹⁵⁵ I. m. p. 1094.

¹⁵⁶ I. m. p. 1094.

nyilvántartásokat lehet gépesíteni, hanem például a könyvelést vagy az adózást is, ¹⁵⁷ amely szintén az ügyintézői oldal számára lehet pozitív.

Az évek előre haladtával már másabb „hangulatú” tanulmányokkal találkozhattunk. Az 1980-as években egyre gyakrabban használták az „információrobbanás” kifejezést. A társadalom fejlődése és az információ mennyiségének növekedése nem csak az államigazgatásra, hanem a tanácsi igazgatásra is kihatott. Ennek fő oka az volt, hogy a tanácsok nem csupán információ felhasználók, hanem *információ szolgáltatók is voltak*. A területi szinten keletkező adatok kb. 40 %-át a tanácsok szolgáltatták az államigazgatási szervek számára.¹⁵⁸ Az információ tömeget azonban kezelni is kellett. Még a Kovacsics által említett eszközök is napi használatban voltak a tanácsoknál, azonban már az információ ellátási rendszer újfajta eszközökkel folytatta munkáját a megváltozott igényeknek megfelelően (pl.: terminálok, számítógépek és periférikus berendezések).¹⁵⁹

Az új kiemelt alapeszköz név szerint a *számítógép* volt. A számítógép természetesen még nem minden tanácsnál volt napi szintű eszköz, de a számítástechnika fejlődésével és térnyerésével idővel beépült a hétköznapi ügymenetbe. Az egyedi számítógép alkalmazás azonban nem vezethetett olyan eredményre, mintha valamiféle komplex rendszerben, összekapcsolva alkalmazták volna őket. Ezt a problémát fel is ismerték és az idő előrehaladtával tervek születtek megyei számítógépes információs mintarendszerek kialakítására. A felismerés azonban nem egy csapásra született meg. Az államigazgatás már évek óta használt számítógépes rendszereket adatfeldolgozásra, mivel az volt az alapfeltevés, hogy „a számítógépes szervezés akkor a leggazdaságosabb, a leghatékonyabb és a leggyorsabb, ha nagyteljesítményű, központilag elhelyezett számítógépeken¹⁶⁰ kezelik a törzsállományt, amelyhez ... adatelőkészítést végző ... területi hálózat

¹⁵⁷ I. m. pp. 1095-1096.

¹⁵⁸ Szira, 1981, p. 236.

¹⁵⁹ Gáspár, 1980, p. 1033.

¹⁶⁰ Hozzá kell tenni, hogy ez a dilemma - a központi vagy helyi számítástechnikai rendszerek kiépítése - az évek során többször is visszatért, például a jelenlegi önkormányzatok működését is inkább informatikai centralizáció jellemzi.

kapcsolódik.”¹⁶¹ Ez a feltevés azonban tévesnek bizonyult, tekintettel arra, hogy a tanácsok tájékozottsági és tájékoztatási szintje romlott, a számítógéppel adminisztrált állapot és a tényleges helyi élethelyzet közötti eltéréseket lehetett felfedezni. A *tanácsok távol kerültek* attól az információtól, amit begyűjtöttek, így nem tudták azt megfelelően felhasználni. Ezen problémák megoldását tehát csakis megyei és megyei - városi szinten szervezett számítógépes adatbázis alkalmazásával lehetett kiküszöbölni. A megfelelő működéshez azonban nem csak a területi szintű, hanem *helyi szintű tanácsoknál is kellett legalább kisszámítógépeket elhelyezni*.¹⁶² Természetes az, hogy ennek a rendszernek a kialakításához számos tanácsi vezető és dolgozó kitartó munkája kellett, mivel végeredményében az ő munkájukat könnyíthette volna meg az új architektúra. A programban azonban nem a teljes ország területi szintű tanácsai vettek részt, hanem voltak „kiválasztottak”, olyanok, ahol már valamiféle számítástechnikai bázis rendelkezésre állt.¹⁶³ A mintarendszert – abban az időben – joggal tekinthetjük a közigazgatás modernizálásának egyik, ha nem a legnagyobb méretű vállalkozásának. Ahogy már korábban is említettem, a tanácsi munka - főként - az információ kezelést és feldolgozást foglalta magában, ha ezt az igazgatási tevékenységet hatékonyabbá lehetett volna tenni ezzel a fejlesztéssel, akkor az a tanácsok szerepének megerősödését is eredményezhette volna.

A *tanácsi információs mintarendszerek* kialakítása több megyében, városi tanácsban elkezdődött. Az akkori tanulmányok több kezdeményezést is külön nevesítettek. Az egyik közülük a Bács-Kiskun megyei tanácsokkal foglalkozik. Kiemelhető ezekről a kezdeményezésekről, hogy aktívan részt kívántak venni az egységes tanácsi információs rendszer létrehozásában és saját kezdeményezésekkel és tervekkel is rendelkeztek. Az indítványok és a koncepciók mind egy országosan egységes adatfeldolgozás irányába mutattak, amelyek nem csak egy ágazat számára szolgáltattak hasznos információkat, hanem azokat továbbítva, újra fel- vagy átdolgozva más szakigazgatási területek, más tanácsok is – adekvát módon - hasznosíthattak. Ezeket a

¹⁶¹ Szira, 1981, p. 242.

¹⁶² Uo.

¹⁶³ I. m. p. 245.

feladatokat különböző erősségű – akár saját vagy központi szervektől kapott maximum négy-öt – számítógéppel (Felix C 256, R-35, TPA 1140, stb.) kívánták megvalósítani.¹⁶⁴

1983-ban GÁSPÁR rámutatott a helyi tanácsi igazgatási munka Janus arcú mivoltára. Véleménye szerint hosszú ideig számolni kell azzal a helyi tanácsoknál, hogy a napi szintű feladatellátásban a nagy számítógépes nyilvántartási rendszerek mellett ugyanúgy használják a könyveket, nyomtatványokat, munkahelyi nyilvántartó automatákat és még sokféle technikai megoldást.¹⁶⁵

1984-ben már *komplexebb képet* kaphattunk az egységes tanácsi információs rendszerről. A tanácsigazgatási informatikai mintarendszer keretében az *alábbi programok kidolgozását* tervezték: lakásgazdálkodási program, helyiséggazdálkodási program¹⁶⁶; komplex családvédelmi nyilvántartási rendszer; ügyintézési informatikai mintarendszer; területi tervezés információs rendszere; munkaerő irányítás adattára; kisiparosok és magánkereskedők integrált nyilvántartási rendszere; tanácsi épület nyilvántartás számítógépes rendszere; közműnyilvántartás; közúti jelzőtáblák nyilvántartása; környezetvédelmi adattár; személyzeti nyilvántartás; komplex tanácsi feladat nyilvántartási rendszer; szövegfeldolgozás tanácsi programjai és kisajátítási nyilvántartás.¹⁶⁷ Következtetésként levonható az, hogy ekkor már egyértelműen a számítógép „erejére” támaszkodva kívánták meg a fejlesztéseket bevezetni, továbbá az, hogy a programok/nyilvántartások sokszínűségéből látszik, hogy az akkori tanácsok feladatellátása mennyire különféle volt, az ügyintézőknek mekkora adattömeggel kellett szembenézniük munkájuk során. Az adatok mennyisége pedig csak növekedett, így a számítógépes adatkezelés egyre inkább teret követelt magának. Éppen ezért a VII. ötéves terv időszakában¹⁶⁸ főként *a tanácsok infrastrukturális fejlesztésére* helyezték a hangsúlyt,

¹⁶⁴ Tohai, 1981, pp. 248-257.

¹⁶⁵ Gáspár, 1983, p. 92.

¹⁶⁶ Ezekről bővebben lásd: Torma, 1986; Prohászka - Erdősyné Benedek, 1986, pp. 335-336.

¹⁶⁷ Zeisler, 1984, pp. 921-925.

¹⁶⁸ 1986-1990

tekintettel arra, hogy a humánerőforrás képzése már a kezdetét vette és az alkalmazandó rendszerek kialakítása is folyamatban volt.¹⁶⁹

Jelen alfejezet lezárásához még egy aspektust szükséges rögzíteni, nevezetesen, hogy *a tanácstörvények szövege expressis verbis nem tartalmazott rendelkezést az önkormányzati „digitalizációról”, nincs szó tehát gépesítésről, számítógéppel támogatott ügymenetről és információs rendszerek használatáról sem.* Tény azonban, hogy ez nem is feltétlenül nevezhető elvárásnak. Hogy majd később az Mötv. esetében beszélek ilyen jellegű szabályozásról, azt a digitális fejlődés hozza magával.

1985 és 1990 között számos rövidebb-hosszabb tanulmány¹⁷⁰ született a számítógép és a tanácsigazgatási szervek egyre hatékonyabb együttműködésének témájában. A tanulmányok hangsúlyozták azt, hogy a számítógéppel támogatott és a számítógépes rendszerek gyorsítják, egyszerűsítik és pontosabbá teszik a tanácsi feladatellátást, ezáltal pedig jelentős munkaterhet vesznek le az ügyintézők válláról. Ahogy RIBLING mondja „a korszerű tanácsi munka ma [1988] már elképzelhetetlen számítógépek, információs rendszerek nélkül...”¹⁷¹ A gépesítés, a számítógép alkalmazása jelentős innovációs tényező volt a tanácsi igazgatás munkaterheinek hatékonyabb megoldásában. A számítógép alkalmazása egy technológia innováció volt, amely az ügyintézők munkáját is könnyebbé tette. Nem materiális kartotékokat kellett állandó jelleggel végig böngészniük, ha egy ügyfélnek szüksége volt valamilyen információra, adatra, hanem gépek használatával gyorsabban információkkal tudtak szolgálni részükre.

II.4. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Ahogy már korábban is említettem, a helyi önkormányzatiság és a helyi közfeladat ellátás megalapozásához elengedhetetlennek tartom a Helyi

¹⁶⁹ Zeisler, 1984, p. 926.

¹⁷⁰ Lásd például: Torma, 1987, pp. 24-32; Torma, 1985, pp. 835-842; Csiba, 1986, pp. 685-694; Ribling - Úry, 1989, pp. 538-550.

¹⁷¹ Ribling, 1988, p. 29.

Önkormányzatok Európai Chartája legfontosabb rendelkezéseinek rögzítését, mivel a későbbiekben ezek az alapjogok köszönnek vissza a hazai szabályozásban is. Az alapjogi vizsgálódást azért is fontosnak tartom, mivel ha a jogalkalmazó egy konkrét rendelkezést nem talál meg egy jogszabályban, akkor visszanyúlhat ezekhez a rendelkezésekhez. A Charta mellett azonban több olyan egyezményt is elfogadott az Európa Tanács, amely akár közvetve, akár közvetlenül is érintheti az önkormányzati működést, azonban jelen tudományos értekezés témájához ezek szorosan nem kapcsolódnak, így ezeket nem fogom feldolgozni.¹⁷²

„Az önkormányzatok jogi szabályozásának, fejlődésének jelentős állomása volt az Európa Tanács 122. sz. egyezménye, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.”¹⁷³ A helyi önkormányzás területén alapidokumentumnak tekintendő a Charta, amely összefoglalja azokat a közös értékeket, amelyeket Európában egy demokratikus, autonómiával bíró helyi önkormányzatnak fel kell mutatnia.¹⁷⁴ A Charta 1985. október 15-én, Strasbourgban született, hazánk pedig első kelet-európai országgént vállalta, hogy a Chartában megfogalmazott elveket beépíti saját jogrendszerébe.¹⁷⁵ Ezen vállalás nyomán a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló *1997. évi XV. törvényben* hirdette ki hazánk az egyezményt. A Charta célja, hogy az egyezményt aláíró tagállamok számára zsinórmértékként szolgáljon, „a jogállamiság és a demokrácia elemi összetevőiből eredő sztemderdeket fogalmazzon meg.”¹⁷⁶

Az egyezmény 2-11. cikke tartalmazza az érdemi rendelkezéseket. Ezen rendelkezések közül minden szerződő félnek magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek kell elismerni, és az előre meghatározott cikkek közül legalább tíz szakaszt kell választani. Természetesen az aláíró tagállam később is tehet önkéntesen még további vállalásokat.¹⁷⁷

¹⁷² Feik, 2014a, p. 29.

¹⁷³ Berényi, 2003, p. 311.

¹⁷⁴ Bekényi, 1998, pp. 13-20.

¹⁷⁵ Ritó, 2018, p. 195.

¹⁷⁶ Fábíán, 2012, p. 14.

¹⁷⁷ Charta 12. cikk

A következőkben rögzítem azokat az alapvető rendelkezéseket, amelyeket a Charta nevesít, és *önkormányzati alapjogként* deklarálni.

Egyik legalapvetőbb rendelkezése a Chartának, hogy *a helyi önkormányzás elvét* – amennyiben lehetséges – *Alkotmányban is* el kell ismerni¹⁷⁸. A Charta tehát nem írja elő az elv alkotmányos szinten való rögzítésének kötelezettségét.¹⁷⁹

Fontos pontja továbbá, *a helyi önkormányzás definíciójának*¹⁸⁰ megfogalmazása. Ez a meghatározás a következő: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” A helyi önkormányzás jogát pedig olyan tanácsoknak vagy testületeknek (Magyarország esetében képviselő-testület vagy közgyűlés) kell gyakorolniuk, amelynek tagjait az általános választójogi alapelvek betartásával lebonyolított választási eljárás során választották meg.¹⁸¹

A helyi önkormányzatok *alapvető (teljes és kizárólagos) hatáskörét és feladatait* alkotmányos vagy törvényi szinten kell rendezni. Az önkormányzatok teljes döntési jogosultságot kell, hogy kapjanak minden olyan ügyben, amely nem tartozik más közigazgatási szerv hatáskörébe, valamint nem vonták el a hatáskörükből. Az önkormányzatot közvetlenül érintő ügyekben ki kell kérni az *önkormányzat véleményét* is.

Fontos, hogy a helyi közfeladatokat az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szerv lássa el, azaz a helyi önkormányzat, kivéve, ha a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelmények okán más szerv hatékonyabban el tudja látni.¹⁸² Ezt nevezzük közigazgatás rendszerében a *szubszidiaritás elvének*, egyik lényeges érvényesülési módjának.

¹⁷⁸ Charta 2. cikk

¹⁷⁹ Csörgits, 2013, p. 241.

¹⁸⁰ Charta 3. cikk 1. pont.

¹⁸¹ Charta 3. cikk 2. pont.

¹⁸² Charta 4. cikk

Nem lehet egy *önkormányzat határait* önkényesen megváltoztatni, csak az érintettekkel való előzetes konzultáció vagy népszavazás esetén.¹⁸³

A helyi önkormányzatoknak a hatékony és a helyi igényeket kielégítő belső igazgatási rendszer kialakításához *autonómiát* kell biztosítani, ahhoz, hogy minél szakképzettebb munkavállalókat tudjanak foglalkoztatni, képzési és előmeneteli rendszert kell kialakítani.¹⁸⁴

A választott tisztségviselők szabadon gyakorolhatják a jogaikat, azonban a feladatellátással *összeférhetetlen* tevékenységeket jogszabályban kell rögzíteni. A tisztviselők feladatuk ellátásért ellenszolgáltatásra jogosultak.¹⁸⁵

A helyi önkormányzatok tevékenységeinek *államigazgatási felügyeletet* kell biztosítani, ennek eljárási szabályait Alkotmányban vagy törvényben kell deklarálni. A felügyelet azonban nem lehet korlátlan, az eljárás a tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.¹⁸⁶

Az önkormányzatok *saját pénzügyi forrásokra jogosultak*, amelyekkel szabadon rendelkezhetnek. Ezen pénzügyi forrásoknak egy része – a feladataikhoz mérten – az állami kasszából kell, hogy származzon, továbbá saját döntéseik nyomán, adók kivetésére és díjbevételekre is jogosultaknak kell lenniük. Olyan pénzügyi rendszert kell kialakítani és fenntartani a szerződő feleknek, hogy az önkormányzati források rugalmasak legyenek és a financiálisan gyengébb önkormányzatokat bizonyos pénzügyi eljárásokkal szükség esetén tudják támogatni.¹⁸⁷

Az önkormányzatoknak joga van együttműködések, *társulások* megkötésére, nemcsak hazai, hanem nemzetközi szintén is.¹⁸⁸

Az önkormányzatok is – ugyanúgy, mint a természetes személyek – jogosultak *jogorvoslati lehetőségeket* igénybe venni hatáskörük gyakorlása és az –

¹⁸³ Charta 5. cikk

¹⁸⁴ Charta 6. cikk

¹⁸⁵ Charta 7. cikk

¹⁸⁶ Charta 8. cikk

¹⁸⁷ Charta 9. cikk

¹⁸⁸ Charta 10. cikk

Alkotmányban vagy törvényben rögzített - önkormányzati alapjogaik tiszteletben tartása érdekében.¹⁸⁹

A fentiek tehát azok az *alapjogok*, amelyeket a Charta rögzít és Magyarországnak, mint a Chartát saját jogrendjébe átültető államnak, ezeket az alapjogokat tiszteletben is kell tartania. Ezek az alapjogok, szabályok, követelmények „felfoghatók egyfajta „helyi önkormányzati minimum” standardként.”¹⁹⁰ Azt is látnunk kell azonban, hogy az alapjogok tiszteletben tartása nem működhet önkéntes alapon. Az Európa Tanács egyezményeiben általában szoktak felügyeleti mechanizmusokat rögzíteni, azonban a Charta a mai napig nem tesz említést erről.¹⁹¹ Ehhez kötődő kötelezettségként rögzíti a Charta, hogy a szerződő állam a jogalkotásáról és egyéb tevékenységeiről minden információt eljuttat az Európa Tanácsnak.¹⁹² Ahogy látjuk azonban, a 14. cikk mellé szankciót nem társítanak. Bár a Charta a mai napig nem tesz említést semmilyen megoldásról, az Európa Tanács, látva az egyre több csatlakozó államot, ellenőrzési mechanizmust vezetett be – még szabályozatlan módon – 1995-ben. A *működő ellenőrzési mechanizmust* 2010-2013 között átalakították.¹⁹³ Jelenleg tehát – ha nem is az egyezményben deklarált módon – működik ellenőrzési folyamat, amely megpróbálja „kikényszeríteni” a szerződő államok jogszerű végrehajtását¹⁹⁴. Hogy ez mennyire sikeres, azt egyértelműen megítélni nem lehet, mivel a monitoring jelentésekben foglaltak nem bírnak kötő erővel a tagállamra nézve, így azok sokszor próbálják meg utólag jobb színben feltüntetni önmagukat (pl.: az értékelő jelentés negatív megállapításainak módosítása).¹⁹⁵

Ezen rövid történeti jellegű összefoglalóval vezetem be a helyi önkormányzatok három aspektusát, így a következőkben az 1990-től napjainkig

¹⁸⁹ Charta 11. cikk

¹⁹⁰ Torma, 2001, p. 183.

¹⁹¹ Siket, 2017, p. 97.

¹⁹² Charta 14. cikk

¹⁹³ Szente, 2014, pp. 25-26.

¹⁹⁴ Hazánk számára utoljára 2021-ben fogalmaztak meg javaslatokat (korábban 2013-ban és 2002-ben). <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6> (2023.08.17.)

¹⁹⁵ Szente, 2014, p. 29.

tartó fejlődést tudom górcső alá venni a szervezetrendszer, a feladatrendszer és a digitális jellemzők vizsgálatával.

II.5. Összegző gondolatok a II. fejezetről

Szervezetrendszeri szempontból a tanácsrendszer kezdetén kialakított modell vázához tartotta végig magát a jogalkotó. Kisebb nagyobb változások voltak, egy-egy új jogintézmény is megjelent, de *kardinális szervezeti átalakulásról nem beszélhetünk* a tanácsrendszer kapcsán. Szükséges azonban kiemelni a *községi közös tanácsokat*. A közös tanácsi szervezeti forma azt jelentette hogy két vagy több községnek (kivételesen városnak) egy testülete, egy költségvetése, egy tanácselnöke, egy közös apparátusa volt.¹⁹⁶ Ez alapvetően a kisebb, - gazdaságilag, feladatellátás szempontjából – kevésbé életképebb települések életét volt hivatott megkönnyíteni azáltal, hogy egy-egy településnek nem kellett minden egyes feladatot önállóan, akár forráshiányosan megvalósítania.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán egyértelműen a decentralizáció egyre erőteljesebb és széleskörűbb megvalósulását követhettük nyomon a tanácstörvények fejlődésén. A törvények a helyi önállóságot mind jobban előtérbe helyezték, ezáltal pedig a feladat- és hatáskörök egzaktabbakká és kézzelfoghatóbbá váltak. Ezen irány folytatódott a rendszerváltozás után is, hiszen „az önkormányzatiság léte egyben a hatalomgyakorlás demokratizmusának egyik minősítője”.¹⁹⁷ Ezt erősíti meg FÁBIÁN is, miszerint „a tanácsrendszer valóban tett kisebb-nagyobb lépéseket a demokratizálódás, a decentralizáció irányába, és nem csak a törekvések, elképzelések, hanem a jogi szabályozás szintjén is.”¹⁹⁸ IVANCSICS a III. tanácstörvény szabályozását összehasonlíthatatlannak nevezi az 1950-ben megalkotott normákkal, mivel a harmadik tanácstörvény számos rendelkezése az Ötv. szabályozásban is

¹⁹⁶ Cseh et al., no date, az Ötv. 39. §-ához.

¹⁹⁷ Kukorelli, 1989, p. 37.

¹⁹⁸ Fábián, 2005, p. 57.

fellelhető.¹⁹⁹ Ilyen változások, akár csak a legcsekélyebbek is, nem történtek 1945 előtt, sőt az a rendszer éppen az ellenkező irányba, a centralizáció felé haladt, egészen megszüntetéséig.

„*Digitalizáció*” szempontjából összegzésként rögzíthetem, hogy a különböző fejlesztések fokozatosan épültek be a helyi tanácsok feladatellátásába. Fokozatosságról is leginkább a III. tanács törvény hatálya alatt beszélhetek, tekintettel arra, hogy azt megelőzően a I. és a II. tanács törvény hatálya alatt inkább a központi közigazgatás részesült a különböző fejlesztésekből. A III. tanács törvény idején azonban - néhol rohamos mértékben - történtek fejlesztések és számos informatikai fejlesztést alkalmaztak a feladatellátás gyorsítására, hatékonyabbá tételére. Ezen fejlesztések és technológiai eszközök alkalmazásának a mindennapivá válására azonban már a rendszerváltozást követően került sor.

¹⁹⁹ Ivancsics, 2000, p. 232.

III. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETRENDSZER ALAKULÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG

Az Ötv. Általános indokolása a tanácsrendszer bevezetését, a korábbi önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlás felszámolását „történelmi útvesztésnek” nevezi. Mi sem bizonyítja ezt jobban, hogy a III. tanácstörvényben a helyi közösségek önállósága - a korábbi tanácsi szabályozáshoz képest - jelentősebb mértékben öltött testet, a régi önkormányzati mintákat próbálták újra elővenni (bár ezek is csak félmegoldások voltak), azonban e demokratikus jogoknak a tényleges kibontása és megerősítése csak később, az Ötv.-ben történt meg. A helyi demokráciát kívánta stabilizálni a Charta rendelkezéseinek az - ahhoz történő hivatalos csatlakozásunk előtti – alkalmazása, azaz az abban foglaltak magyar jogrendbe való beépítése.²⁰⁰

A szervezetrendszer kapcsán külön alfejezetben fejtem ki az Ötv. és az Mötv. szerveit és azoknak szabályait.

III.1. Önkormányzati szervezetrendszer 1990-2012 között

1989-ben már egyértelműen körvonalazódni látszott a magyar helyi igazgatás iránya: Alkotmány módosítást készítettek elő, ezzel párhuzamosan pedig a tanácsok alkotmányban foglalt szabályainál egyértelművé kívánták tenni, hogy „a tanácsok alapvetően helyi önkormányzati szervek.”²⁰¹ Az Alkotmány módosítása mellett elindult az önkormányzati törvény kodifikációja is. Bár a III. tanácstörvény próbált számos önkormányzati elemet belecsempészni a tanácsi működésbe, a „próbálkozások azonban a tanácsrendszeren belül már nem tudták meghozni a kívánatos eredményt.”²⁰² A társadalmi-gazdasági rendszerváltás folyamatában – a széles körű nemzeti konszenzus által²⁰³ - 1990 augusztusában

²⁰⁰ Balázs et al., 2014. pp. 11-12.

²⁰¹ Verebélyi, 1989, p. 292.

²⁰² 1990. évi LXV. törvény indokolása a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslathoz – Általános indokolás

²⁰³ Bencsik-Ercsey, 2020, p. 227.

az Országgyűlés módosította az *Alkotmányt* és elfogadta az *Ötv.-t.* „Az Ötv. alapvetően liberális és – viszonylag – korszerű intézményrendszert alakított ki: érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit; megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás; teret engedett az önszabályozó folyamatoknak.”²⁰⁴ FÁBIÁN az intézményrendszer korszerűsége alatt vélhetően az intézményrendszert övező alapjogi garanciákra és annak törvényi szintű részletezésére gondolt.

Az Alkotmány módosítása és az Ötv. hatályba lépése 1990. szeptember 30-án történt meg. Az Alkotmány a helyi önkormányzatiság alapjait helyezte le, „az Ötv. pedig a szervezet ... határait jelölte ki.”²⁰⁵ Az Alkotmány a képviselő-testület mellett nevesíti a képviselőket, a polgármestert, a bizottságokat, az önkormányzati hivatalt és a jegyzőt.²⁰⁶ Az Alkotmány egy nagyon széleskörű önkormányzati autonómiát intézményesített,²⁰⁷ amely a szervezetrendszer kialakításában és azoknak feladat- és hatáskörében jelent meg leginkább. 2010-ben egy „új” szerv került az Alkotmányba, az pedig az alpolgármester volt, aki csak pro forma volt új, mivel szabályozása „beleolvadt” a polgármester jogintézményébe.

Ugyanezen szervek természetesen az Ötv.-ben is megjelentek, részletesebb szabályozásuk itt került ismertetésre. Nem csak a már nevesített szerveket taglalták továbbá az Ötv. hatályba lépésekor, hanem például az alpolgármester és a tanácsnokok szerepéről is rendelkeztek, valamint bevezették a körjegyzőség jogintézményét is, és a megyei jogú városok tekintetében az előjáró²⁰⁸ pozícióját is létrehozták. A IV.1. alfejezetben bővebben kifejtésre kerülő önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán a képviselő-testületet és a szerveit (polgármester, bizottságok és a képviselő-testület hivatala) ruházzák fel a feladat ellátásával.²⁰⁹

²⁰⁴ Fábián, 2008a, p. 56.

²⁰⁵ Szabó, 2018, p. 69.

²⁰⁶ Alkotmány IX. fejezet.

²⁰⁷ Hoffman, 2021, p. 210.

²⁰⁸ Vö. 1.1. alfejezet – Az előjáróságok már a III. tanácstörvényben is megjelentek.

²⁰⁹ Ötv. 9. § (2) bek.

Ahogy már többször utaltam rá, bár a III. tanácstörvény próbált „önkormányzati elemeket” beépíteni a szabályozásába²¹⁰, de jórészt ebbe beletört a bicskája. Számos példán keresztül látható, hogy az Ötv. erőteljesen épített a III. Tt. szabályaira.²¹¹ Természetesen a párhuzamok mutatják a két jogszabály közötti „összhangot”, továbbá azt is, hogy több esetben „csak” a tanácsi jogintézmények nevének kicserélése történt meg az Ötv.-ben.²¹² Így például a tanácsból lett a képviselő-testület, a tanácstagokból a képviselők, a tanácselnökből a polgármester és a vb. titkárból a jegyző.²¹³ A szabályozás metodikája tehát – a fő jogintézményeit tekintve - nem változott, csak a kor, a rendszerváltoztatás és a Charta elvárásainak feleltették meg a jogszabályt. Szervezeti szempontból a *képviselő-testület* volt a legfőbb döntéshozó szerv, a testületet pedig a *polgármester* képviselte, továbbá ő hívta össze és vezette a képviselő-testület ülését. A tanácsokhoz képest jelentős változás volt, hogy lényegesen kisebb létszámú testületeket hoztak létre.²¹⁴ A képviselők jogait és kötelezettségeit kevésbé részletesen szabályozták. Az *alpolgármestert* a polgármester irányította. A testület nevezte ki a *jegyzőt*, aki a polgármester irányítása mellett vezette a hivatalt (polgármesteri hivatal). A testület hozta létre továbbá a *hivatalt*, az „önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.”²¹⁵ A *bizottságokat* szintén a testület választotta meg és a szervezetüket is az alakította ki. *Tanácsnok* pedig bárki lehetett a testület tagjai közül, akire a polgármester vagy egy másik képviselő javaslatot tett. Feladata pedig egy - a képviselő-testület által meghatározott – önkormányzati feladatkör

²¹⁰ Nagy, 2017, p. 16.

²¹¹ III. Tt. 29. § (3) A tanács ülése nyilvános. A tanács zárt ülést is elrendelhet. – Ötv. 12. § (3) A képviselő-testület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el. III. Tt. 30. § (2) A tanácsot össze kell hívni a tanácstagok egynegyedének indítványa alapján is. – Ötv. 12. § (1) Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára. III. Tt. 31. § (1) A tanács ülését a tanácselnök vezeti. – Ötv. 12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. III. Tt. 57. § A bizottság javaslattevő, véleményező, előkészítő, ellenőrző, összehangoló szerv. – Ötv. 23. § (1) A bizottság – a feladatkörében – előkészíti a képviselő-testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását.

²¹² . III. Tt. 31. § (1) A tanács ülését a tanácselnök vezeti. – Ötv. 12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki ... vezeti a képviselő-testület ülését.

²¹³ Kara, 1998b, p. 642.

²¹⁴ Kiss, 1998, p. 230.

²¹⁵ Ötv. 38. §

felügyeletének ellátása (pl.: közoktatási, közművelődési, közbiztonsági programok előkészítése; ezek végrehajtásának felügyelete).²¹⁶ A megyei jogú város kerületi hivatalának a vezetője az előjáró volt, aki a polgármester felhatalmazása alapján gyakorolta a polgármestert megillető egyes hatósági jogköröket.²¹⁷ A helyi önkormányzati működés origója tehát a képviselő-testület volt, „nála koncentráltak az önkormányzati jogosultságok.”²¹⁸

Még két szervtípust szükséges kiemelni, a körjegyzőséget és a társulásokat. Az Ötv. rögzíti a társulásokra vonatkozó szabályokat. Az önkormányzatok a Chartában és az Alkotmányban is rögzített társulási szabadság²¹⁹ elvén alapulva hozták létre ezeket a *társulásokat*. Mivel az Alkotmány és az Ötv. a szabad társulás alapelvét hangsúlyozta, és a helyi önkormányzatok önállóságát az „egy település, egy önkormányzat” elvre fűzték fel, elviekben a társulás jogintézményére az elaprózott településeknek kellett volna igénynek lennie.²²⁰ Az önkormányzati társulás nem más, mint öntevékeny, céltudatos együttműködési forma, önkormányzati feladat törvényileg kötelező, vagy önként vállalt teljesítése, közös felelősségvállalás meghatározott keretek között.²²¹ A törvény *három típusát* nevezi meg, ezek a hatósági igazgatási-, intézményirányító társulás és közös képviselő testület, azonban ezeken kívül más formái is lehetnek.²²² Ez tehát nem egy taxatív felsorolás. Az Ötv. célja a társulások jogszabályba iktatásával az volt, hogy hosszú távon átfogó községi társulások jöjjenek létre²²³, ellensúlyozva az „egy település, egy önkormányzat” elvét. Kezdetben külön pénzügyi támogatásokkal ösztönözték a társulásokat, főként az intézményfenntartó típust. A gyakorlatban ez egy jó és célszerű módszer volt.²²⁴

A hatósági igazgatási társulás lényege, - tekintettel arra, hogy az Ötv. liberális szabályozása alapján minden önkormányzat megkapta a helyi szintű

²¹⁶ Ötv. 21. §

²¹⁷ Ötv. 61. § (3)-(4) bek.

²¹⁸ Kiss, 1998, p. 230.

²¹⁹ Lásd erről bővebben: Petrétai – Tilk, 2005, p. 131.

²²⁰ Hoffman, 2011, p. 29.

²²¹ Árvai, 2000, p. 423.

²²² Ötv. 41. § (1) bek.

²²³ Ötv. részletes indokolás a 41. §-hoz.

²²⁴ Fürcht, 2003, p. 116.

államigazgatási feladat- és hatásköröket -, hogy bizonyos kiemelt, nagyobb horderejű hatósági ügyfajták esetén szakmailag megalapozott döntés születhessen. Éppen ezért, ezen ügyekben – ha a hatáskör gyakorlásához szükséges feltételeket nem tudja megteremteni a jegyző a saját önkormányzatában – akkor a hatósági igazgatási társulást választja.

A társulások következő típusa az *intézményirányító társulás*. Ezen társulási forma lényege, hogy egy vagy több község/város, egy vagy több intézmény közös irányításában tart (értjük ez alatt a létrehozást, a fenntartást és a fejlesztést).²²⁵ Ezeket a társulásokat nem csak az önként vállalt, hanem a kötelezően ellátandó feladatok biztosítására is létre lehetett hozni. Annak ellenére, hogy a jogalkotó ettől a társulási formától sokat várt, 1992-ben csupán csak 120 db ilyen típusú együttműködést alakítottak ki.²²⁶

Az utolsó nevesített típus pedig a *közös képviselő testület*. Ez a legszéleskörűbb társulási forma. „Közös képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös hivatali tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik.”²²⁷ Olyan ügyekben viszont, amely csak egy adott települést érint (pl.: jelkép alapítása, kitüntetés adása), a települések maguk döntenek.²²⁸ Ezzel a társulási jogosultsággal sem gyakran éltek az önkormányzatok.²²⁹ Ennek egyik oka, hogy a települések hirtelen jött önállósága azonnal csorbult volna, másrészt minden település számára az „egyéni” feladatellátás prioritássá vált²³⁰, harmadrészt pedig – a régi tanácsi beidegződések okán²³¹ – rokonították a községi közös tanáccsal.

A kettő között azonban bőven *vannak eltérések*. Egyrészt a közös tanácsoknak egy közös tanácsa/testülete volt, míg a közös képviselő-testületnél minden önkormányzat megmaradt a saját, önálló képviselő-testülete. Ebből következik, hogy míg a közös tanácsoknál egy tanácselnök volt, addig a közös testületnek megmaradt a saját polgármesterük. Másrészt míg a közös tanácsoknál egy

²²⁵ Ötv. 43. § (1) bek.

²²⁶ Hoffman, 2011, p. 29.

²²⁷ Ötv. 44. § (2) bek.

²²⁸ Ötv. 44. § (3) bek.

²²⁹ 1992-ben 20 db illet ismertek, 2006-ra pedig számuk 3-ra csökkent. Hoffman, 2011, p. 29.

²³⁰ Horváth M., 2002, p. 180.

²³¹ Csefkó, 1997, pp. 132-134.

költségvetés volt, addig a közös testületeknél mindegyiknek volt saját költségvetése. Harmadrészt, míg a közös tanácsoknak nem volt tulajdona, addig a közös testületeknél minden egyes vagyontárgy az adott település külön vagyonába tartozott. Végezetül pedig a közös tanácsoknál egy közös apparátus volt, míg a közös testületek önállóan dönthettek szervezetükről, létrehozhattak közös hivatalt, de fenn is tarthattak egy sajátot.²³² A költségvetés egyesítése, és ezzel az önállóság feladása volt a legnagyobb visszatartó erő a települések esetében, pedig szabadon dönthettek arról, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik, a minimális hozzájárulástól a teljes egyesítésig.

„Az Ötv. hatályba lépésekor fennálló *községi közös tanács társközségének* új képviselő-testülete 1990. november 30-ig dönt arról, hogy intézményeit önállóan, vagy más képviselő-testülettel közösen tartja fenn; körjegyzőséget hoz létre, (mely községekkel, milyen székhellyel), vagy önálló hivatalt alakít, és jegyzőt nevez ki; közös képviselő-testületet alkot, (mely községgel, milyen székhellyel). A közös tanács társközségei – ha nem alakítanak közös képviselő-testületet – megállapodnak a meglevő vagyon megosztásában.”²³³ Az Ötv. fenti, Záró rendelkezésiből idézett szövegrész pedig elég egyértelműen felkínálta az önkormányzatok számára az autonómiát, a saját döntési jogokat, de alternatívákat is biztosított a társulásra. Ami egyértelmű, hogy a közös községi tanácsoknak meg kellett szünniük, bár lehetőséget biztosítottak a társulásokra, vagy a körjegyzőségre az új önkormányzatoknak, de mégis „számos kicsi, később életképtelennek bizonyuló önkormányzat jött létre.”²³⁴

A *körjegyzőség* jogintézményére azért volt szükség, mivel 1990 után hiába lett minden községnek saját képviselő-testülete, saját polgármestere, önálló költségvetése, ennek ellenére gazdasági, szakmai indokok miatt minden település nem kaphatott önálló hivatalt, így feladataik közös ellátását tűzték ki célul.²³⁵ A cél tehát az volt, hogy a hivatali létszámot optimalizálják.²³⁶ „1991 elején az ország 3074 települése, illetve önkormányzata közül ... 1539 önálló

²³² Cseh et al., no date, az Ötv. 44. §-ához.

²³³ Ötv. 104. § (1)-(2) bek.

²³⁴ Hoffman, 2009, p. 131.

²³⁵ Horváth, 2019, p. 150.

²³⁶ Fürcht, 2001, p. 335.

polgármesteri hivatalt alakított, míg 1535 önkormányzat 529 körjegyzőségbe tömörült.”²³⁷ A III. tanács törvényben rögzített 1000 fős lélekszámot az Ötv. továbbvitte, és rögzítette, hogy az „ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn.”²³⁸ Az Ötv. fő szabályként tehát *kötelezővé tette* a körjegyzőség létrehozását ezer fő alatt. Ez alól is volt azonban kivétel, mivel az Ötv. lehetőséget adott arra, hogy az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete önálló hivatalt tartson fenn, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.²³⁹ Ez tehát azt jelenti, hogy szakmailag specializált „csapatra” (a gyakorlati tapasztalatok alapján a működőképes hivatal létszáma 5-6 fő²⁴⁰) volt szükség, mivel a megfelelő kvalitásokkal bíró jegyző munkáját mind önkormányzati, mind államigazgatási ügyekben színvonalas módon kellett támogatni.

Az Ötv. társulási szabályozása egy elég liberális megoldást választott, mégis, még egy esetben előjöhet a kötelezés esete. Az Ötv. 105. §-a alapján – abban az esetben, ha az érdekeltek nem tudtak megállapodni – a körjegyzőséghez tartozó településeket kezdetben a köztársasági megbízott, később pedig a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésért felelős szerv jelölte ki. A kötelezést Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) előtt megtámadták, azonban az AB eredeti szövegével hatályban hagyta a rendelkezést.²⁴¹ Az AB megállapította, hogy ez a rendelkezés csak különleges esetekben és nem általánosan korlátozza a helyi önkormányzatok szabad társulási jogát, tehát nem alkotmányellenes.²⁴² Hozzá tették továbbá, hogy a körjegyzőségi megállapodás közös akarattal történő létrehozása, vagy a hozzájárulásnak a megtagadása is jogszerű, a társulási szabadság elvének a szabad és befolyásmentes gyakorlását jelenti. De miért írható mégis elő ez a fajta kötelezés? Az AB kifejtette, hogy a helyi önkormányzatok nem csak önkormányzati feladat- és hatáskört, hanem

²³⁷ Bekényi, 2024, p. 12.

²³⁸ Ötv. 39. § (1) bek.

²³⁹ Ötv. 39. § (2) bek.

²⁴⁰ Cseh et al., no date, az Ötv. 39. §-ához; Sever, 1997; Bekényi, 2024, p. 18.

²⁴¹ 3/2003. (II. 7.) AB határozat

²⁴² Tilk, 2011, p. 25.

számos államigazgatási feladat- és hatáskört is gyakorolnak, ezért ha a körjegyzőségi megállapodás elmarad, államigazgatási szerveknek ki kell jelölnie feladatellátó szerveket, amely már sértheti a lakosság érdekeit és korlátozhatja az önkormányzatok társulási jogát.

Fontos szabály, hogy az ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú község is részt vehet a körjegyzőségben. A törvény rendelkezéséből egyértelműen következett, hogy a törvényalkotó álláspontja szerint a kétezernél több lakosú község székhelye lehet körjegyzőségnek.²⁴³ A körjegyzőséget az államigazgatási – és egyes önkormányzati (pl.: testületi ülés előkészítése) - feladatok közös ellátását szolgáló kollektív társulásnak tekintjük. Az egyetlen önkormányzati társulás, amelynél korlát a megyehatár.²⁴⁴ A többi – jogszabály erejénél fogja társulásnak nevezett - önkormányzati társulásnál nem szab gátat a megyehatár.

Eddig a pontig ismertettem az Ötv. hatályba lépésekor létrehozott helyi önkormányzati szerveket. Azonban, még egy kis pontosítás szükséges tenni, mivel még egy szervet ki kell emelni, annak ellenére, hogy az Ötv. – a mai is ismert nevét - csak később - 1994-ben – szabályozta.²⁴⁵ Bár 1994-ig *expressis verbis* nem használták az Ötv.-ben a *részönkormányzat* meghatározást, mégis a dogmatikai alapját már a törvény hatályba lépésekor lefektették. Az Ötv. szerint a képviselő-testület településrészi önkormányzatot hozhat létre települési képviselőkől és más választópolgárokból. Ennek célja a helyi demokrácia kiteljesítése és a választópolgárok bevonása a döntéshozatalba. Továbbá a képviselő-testület - a csakis a településrészt érintő ügyek tekintetében - egyes hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzatra.²⁴⁶ Klasszikusan tehát a településrészi önkormányzat csak olyan kérdésekben dönthetett, amely a településrészt érinti. Erről a képviselő-testület szabadon, befolyás nélkül dönthetett. Arról is dönthetett továbbá, hogy döntési-, véleményezési- vagy

²⁴³ Ötv. 39. § (1) bek.

²⁴⁴ Ennek oka, az államigazgatási ügyek köre, mivel a jogorvoslatok elbírálása más-más megyéhez tartozna, ez pedig egy jogilag kifejezetten bonyolult helyzetet eredményezhetne.

²⁴⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény

²⁴⁶ Ötv. 28. §

egyetértési jogot adott-e a részönkormányzatoknak.²⁴⁷ Más volt a helyzet a következő esetben. A képviselő-testület a településrész lakóhelyi közösségének a kezdeményezésére a meghatározott településrészt érintő ügyekben önkormányzati jogokat adhatott. A hatáskör átruházást pedig mindenképpen engedélyeznie kellett, ha az egyesítéssel létrejött településrésztől; a külterületi lakott helytől; vagy üdülőterülettől - amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét – érkezett a kérelem.²⁴⁸ A fenti esetekben megfelelő módon beadott kérelem esetén a testületnek nem volt mérlegelési joga, vagyis kötelező volt a jogosultság biztosítása. A jogintézmény Ötv.-ben való nevesítésének apropója az volt, hogy viszonylag kis számban hoztak létre részönkormányzatokat a képviselő-testületek.²⁴⁹ Ennek egyszerű oka az volt, hogy az önkormányzati feladatok ellátásnak nem volt meg a jogszabályi alapja, így a képviselő-testületek úgymond „érdektelenné váltak” a jogintézmény kapcsán. De mivel jogszabályba iktatták²⁵⁰, hogy a bizottságokhoz és a polgármesterhez hasonlóan a részönkormányzatra is át lehet ruházni önkormányzati feladatokat, így szerepük felértékelődött, erősödött. 2002-ben Szita már azt taglalta, hogy egyre több részönkormányzat van hazánkban, mivel működésük megfelelő módon segíti a helyi érdekek kifejeződését és érvényesülését.²⁵¹ A III. tanácstörvényben a részönkormányzatoknak egy kezdetleges szabályozását találjuk, amikor a helyi tanács az elkülönült vagy egybe nem épült településrész számára az előljárásság létrehozásának a jogát biztosíthatta, tehát itt is csak lehetőségként jelent meg.

Most már a részönkormányzattal lezárhatnám az Ötv. hatályba lépésekor meglévő helyi önkormányzati szervek témakörét. Az Mötv. szervezetrendszerének megismerése előtt azonban vessünk arra egy pillantást, hogy az Ötv. bő, 20 éve alatt, milyen változásokat ismerhettünk meg szervezeti szempontból.

²⁴⁷ Vadál, 2002, p. 29.

²⁴⁸ Ötv. 55. §

²⁴⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény indokolása – Részletesen indokolás a 4-5. §-hoz.

²⁵⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 4. § (2) bek.

²⁵¹ Szita, 2002, p. 196.

Az Ötv. hatálya alatt számos módosítást hajtottak végre a rendelkezéseiben. Mindegyik, korábban említett szerv kapcsán találunk kisebb-nagyobb módosításokat, pontosításokat az évek során. *Szervezeti szempontból* és a szervek egymás közötti viszonylatában azonban *szignifikáns változás nem történt*.

A *körjegyzőség* kapcsán szükséges kiemelni azt a 2010-es változást, ami a körjegyzőségben részt vevő települések egymással határos mivoltát változtatta meg arra, hogy „legfeljebb két település közigazgatási területe választja el”²⁵² őket.²⁵³ Ezáltal, 2011. január 1. napjától - a módosítás miatt - a körjegyzőségek „keze” kevésbé lett megkötve és a társulási szabadság elvét széleskörűbben gyakorolhatták a települések.

A *társulási szabályokban* is történt módosulás. Bár az Ötv. belső módosulások nem nevezhetőek jelentősnek, mégis pár gondolat erejéig szólnék a társulás jogintézményéről is. 1997-ben jelentős mértékben módosítottak a társulási szabályokon, azonban nem annak Ötv.-ben foglalt előírásain. Szervezeti szempontból az Ötv.-ben annyi módosult, hogy az intézményirányító társulás neve intézményi társulásra, a közös képviselő-testület pedig társult képviselő-testületre változott.²⁵⁴²⁵⁵ Létrehoztak azonban a társulás szabályainak egy külön jogszabályt²⁵⁶, amely a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítését, közös feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítását tűzte ki célul. Hogy miért? Mert „a magyar önkormányzatok nem szívesen társulnak.”²⁵⁷ Nem társultak, mert akkor a jogszabályban megállapított autonómia „kopik”, nem dönthettek mindenben szabadon és önállóan. Jelentősen redukálták a társulások támogatására megpályázható összegeket is. A törvény előnye éppen ezért, hogy „nem az „íróasztal mellől” találták ki, hanem a gyakorlatban dolgozó szakemberek, elsősorban a jegyzők és

²⁵² A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi CLIII. törvény 4. § (4) bek. alapján.

²⁵³ Ennek a 2010-es módosításnak voltak hívei és ellenzői is. Lásd erről bővebben: Török, 2009.

²⁵⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXIV. törvény 5. § (1) bek. és 6. §.

²⁵⁵ Szabó, 2024, p. 134.

²⁵⁶ A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Társulási törvény).

²⁵⁷ Kara, 1998a, p. 580.

polgármesterek „kényszerítették ki”.²⁵⁸ A törvény nem a speciális, már korábban ismertetett - nevesített - társulási formák részletszabályait bontotta ki, hanem az általános - Ötv.-ben foglalt - társulási rendelkezések részletezte (főként a társulási megállapodásokat tipizálja²⁵⁹), és a társulási szabadság elvének széleskörűségét és pozitívumait hirdette.

2004-ben újabb társulási változás történt, azonban ez sem az Ötv.-ben. Létrehozták a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt (a továbbiakban: Tkttv.), amely meghatározta a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása létrehozásának, szervezetének és működésének részletes szabályait. A többcélú kistérségi társulások „megvalósulását valóságos és mély problémák indukálták az ezredfordulón, éspedig a közszolgáltatások finanszírozhatóságának és hozzáférhetőségének egyre nagyobb súllyal felmerülő kérdései”²⁶⁰ Talán ezt tekinthetjük a legrészletesebben szabályozott és legsikeresebb²⁶¹ társulási formának. A társulás célja az volt, hogy biztosítsa a kistérségi, kistélepülési együttműködés hosszú távú kialakítását, továbbá egyes térségi feladatok - főként a helyi közszolgáltatások²⁶² - hatékony ellátását,²⁶³ „továbbra is önkéntes alapon.”²⁶⁴ Annak ellenére, hogy külön jogszabályt alkottak a kistérségi társulásokról, se az Alkotmányba, se az Ötv.-be sohasem került bele a kistérség, mint területi egység.²⁶⁵ Akkor mi is ez valójában? A *kistérség* fogalma az 1990-es évek területfejlesztési folyamatainak az eredménye. Fogalmát a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5. § h) pontja határozta meg, miszerint a „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a

²⁵⁸ I. m. p. 581.

²⁵⁹ Petrétai – Tilk, 2005, p. 132. és Gyergyák, 2004, p. 97.

²⁶⁰ Kovács, 2008, p. 211.

²⁶¹ Csáki-Hatalovics, 2020, p. 193.

²⁶² Hogy melyek ezek a közszolgáltatások, azt a Tkttv. 2. § (1) bekezdése sorolja fel.

²⁶³ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény indokolása - Általános indokolás.

²⁶⁴ Szabó, 2019, p. 106.

²⁶⁵ Fábrián, 2008b, p. 31.

megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.” A kistérségekbe tartozó településeket, azok székhelyeit a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet melléklete tartalmazta. Ahhoz azonban, hogy egy kistérségi társulás létrejöhesse, a Tktv. három pontban feltételeket sorolt.²⁶⁶ 2004-ben hazánkban 168 kistérség létezett²⁶⁷, létrejöttük alapja - többek között - számos helyi kezdeményezés, egyes megyei és területfejlesztési szereplők javaslatai és az Európai Unió Településközi PHARE programja is a kistérségeket támogatta.²⁶⁸ A kistérségek, az Európai Unió egységes területi statisztikai osztályozási rendszerében (a továbbiakban: NUTS) a NUTS 4-es szinten jelentek meg.²⁶⁹ A kistérségi társulások jelentős szerepe 2004-től 2012-ig megkérdőjelezhetetlen volt, még annak ellenére is, hogy például 2006-ban az önkormányzatok csupán 1 %-a tartott fenn kistérségi társulást hazánkban.²⁷⁰ Ki kell azonban azt is emelni, hogy „a megyeszékhelyhez közel eső, azzal kistérségi társulást alkotó helyi önkormányzatok fejlődése a látványosabb, a régióközpont közvetlen környezetében elhelyezkedő területek kiszorítják a fejlődési pályáról azokat a térségeket, amelyek a régióközponttól távolabb helyezkednek el.”²⁷¹ A lokalizáció és az urbánusabb környezet tehát jótékonyan hatott a kistérségek fejlődésére is. A kistérségek előnyeként aposztrofálhatjuk, hogy általuk biztosítható az országos lefedettség; stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg; törvény közvetlenül megállapíthat feladat- és hatáskört számukra; a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható; nincs szükség párhuzamos területfejlesztési szervezetrendszerre.²⁷² Végül soron rögzíthetjük tehát, hogy az önkormányzatok szervezete, az Ötv. hatálya alatt „jelentősen nem változott 1990 óta.”²⁷³ Megállapíthatjuk, hogy a

²⁶⁶ Tktv. 1. § (2) bek.

²⁶⁷ Mizser, 2004, p. 45.

²⁶⁸ Szörényiné, 2000, p. 218.

²⁶⁹ Gyergyák, 2004, p. 92.

²⁷⁰ Torba, 2008, p. 77.

²⁷¹ Kiss, 2012, p. 24.

²⁷² Bekényi et al., 2004, p. 27.

²⁷³ Bárdos, 2011, p. 47.

rendszerváltozáshoz szükséges volt egy demokratikus alapokon nyugvó önkormányzati szervezetrendszer kialakítására.²⁷⁴ Ahogy változott azonban a társadalmi, gazdasági környezet, a felgyorsult világ megkövetelte volna a megváltozott körülményekhez való igazodást. Ahogy jeleztem is korábban, jelentős szervezeti átalakulás nélkül telt el az Ötv. bő 20 éve, ez pedig hatással volt a működésre is, ami az önkormányzati szervezetrendszer teljes újrászervezését is előre vetítette. Bár az ilyen jellegű felvetéseknek nagyon sok támogatója volt, azonban voltak többen is, akik az önkormányzati rendszer részekre bontását és bizonyos elemek újradefiniálását, a már általam fentebb is említett társadalmi átalakulásnak való megfelelést várták el.²⁷⁵ A későbbi jogalkotók is azt látták, hogy az *önkormányzati rendszert felül kell vizsgálni*, nem csak szervezeti, de finanszírozási, és feladat- és hatásköri szempontból is. Ennek a vizsgálatnak lett az eredménye az Mötv.

III.2. Önkormányzati szervezetrendszer 2013-tól napjainkig

Ahogy már utaltam rá, a 2000-es évek végére egyre nyilvánvalóbbá váltak az önkormányzati rendszer problémái: a működés belső ellentmondásai; a csökkenő állami támogatások és gazdasági válság hatásai. Ezek a tényezők abba az irányba mutattak, hogy a kialakult önkormányzati rendszer fenntarthatatlan és súlyosan igazságtalan is.²⁷⁶ A kialakult helyzet rendezésére és az ország működésének új alapokra helyezése okán az Országgyűlés 2011. április 18-ai ülésén elfogadta hazánk Alaptörvényét, amely felváltotta az Alkotmányt. Az *Alaptörvény* szakít az Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, az autonómia elemeket részletező önkormányzati szabályozással, és csak *keretszabályokat* állapít meg, külön sarkalatos törvényre, az Mötv.-re bízta az aprólékos regulákat.²⁷⁷ Az Országgyűlés egyértelmű választ adott az önkormányzati rendszert 1990-től feszítő problémára, a húsz éven át tartó „sodródásra”. A

²⁷⁴ Bekényi, 2010, p. 56.

²⁷⁵ Bekényi, 2014, p. 75.

²⁷⁶ Zongor, 2010, p. 149.

²⁷⁷ Balázs et al., 2014, p. 12.

reakció az önkormányzati autonómia jelentős mértékű csökkentése és az állami szerepvállalás megerősítése volt.²⁷⁸ „A helyi önkormányzatok szervezetére nézve az Alaptörvény jelentős változásokat nem eredményez[ett].”²⁷⁹

Az Alaptörvény említi a képviselő-testületet, a polgármestert, a hivatalt, a bizottságot, a képviselők és a társulást. Egy későbbi módosítása kiemeli még a képviselő-testület hivatalának vezetőjét, azaz a jegyzőt és a hivatal ügyintézőjét.²⁸⁰ Azon helyi önkormányzati szervek tehát, amelyeket az Alkotmány megnevez, megjelennek az Alaptörvényben is. Ahogy az Alkotmány és Ötv. viszonylatában, úgy az Alaptörvény és az Mötv. nexusában is a szervezetrendszer jogintézményeinek alapvető jellemzői rögzítésre kerülnek. A *képviselő-testület* központi szerepe mit sem változott az Ötv. szabályozásához képest²⁸¹, azonban a „*polgármester* pozíciója általában is erősödött.”²⁸² A helyi önkormányzatok működésére, szerveire vonatkozó Mötv. szabályok részletesebbek és több korlátot építenek a szabályozásba, a korábbi helyi önkormányzati szabályokhoz képest.²⁸³ Az Mötv. is - az Ötv.-hez hasonlóan - szabályozza a tanácsnokok, az alpolgármester, az aljegyző pozícióját, de tárgyalja a részönkormányzatokat is. A *jegyző* számos feladatkörének elvesztésével gyengült²⁸⁴, bár ennek ellenére a szervezeten belül elfoglalt - törvényességet biztosító - szerepe nem változott. „Az önkormányzatok belső szervezeti rendjében nem történtek alapvető változások.”²⁸⁵ Nincs új a nap alatt, azonban, ha bizonyos jogintézményeket részletesebben megvizsgálunk, akkor láthatjuk azt, hogy a részletszabályok szintjén rejtőzik a kisördög. Igaz ez az állítás – többek között - a *társulásokra* is.

„2013. január 1-jén a társulási törvényeink²⁸⁶ hatályukat veszítik, helyüket a Mötv. társulásokra vonatkozó fejezete és egyéb, azon kívüli rendelkezései töltik

²⁷⁸ Kákai-Vető, 2019, p. 37.

²⁷⁹ Tilk, 2011, p. 27.

²⁸⁰ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása - (2013. március 25.) 15. cikk

²⁸¹ Mötv. 41. § (2) bek.

²⁸² Balázs, 2014a, p. 36.

²⁸³ Uo.

²⁸⁴ Lásd erről bővebben: Fábíán-Bencsik, 2014.

²⁸⁵ Szente, 2012, p. 12.

²⁸⁶ Vö. III.1. alfejezet.

be.”²⁸⁷ Így tehát az *Mötv. rendelkezései* lettek a társulásokra vonatkozó *kizárólagos jogforrások*. A társulásokkal kapcsolatos szabályváltozást azonban szükséges megalapozni a körjegyzőségre való visszatekintéssel. A szakmai szervezetek már az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején javasolták a kötelező körjegyzőség bevezetését.²⁸⁸ Ezen felvetéseknek gazdasági, szervezeti racionalizálási okai is voltak. Az Ötv. hatálya alatt létrejött, nevesített társulási formák közül „a többcélú kistérségi társulásnál volt felfedezhető a legkomolyabb szándék a kötelező társulások kialakítására,”²⁸⁹ azonban az Ötv. a már többször említett feltétlen autonómia elvét „hangsúlyozta” hatályon kívül helyezéséig. Az Alaptörvény a társulási szabadság elvének - amely kellően részletes és a korábbinál egyszerűbb - megtartása mellett rögzítette a kötelező társulás²⁹⁰ lehetőségét.²⁹¹ Lett tehát alkotmányos felhatalmazás a korábban elvárásként megfogalmazottakra, a régi kívánalmak beteljesülni látszottak. Pontosabban csak félig-meddig. Mivel az Mötv.-ben nevesített társulási formákra (általános társulás és társult képviselő testület) nem mond ki kötelezést a jogszabály.

Ekkor jöhet viszont képbe a *körjegyzőség*, azaz annak az Mötv.-be transzformált „jogutódja”, a közös önkormányzati hivatal, mint egy kvázi társulási forma.

Az Mötv.-ben „kötelezővé tették a *közös önkormányzati hivatalok* létrehozását azon (kis)települések estében, amelyek lakossága nem érte el a 2000 főt.”²⁹²

Természetesen egy 2000 főt meghaladó lakosságszámú település is élhet a közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás jogával.²⁹³ Emellett feltételként szabták, hogy egy járáson belül kell lenniük és maximum egy település közigazgatási területe választja el egymástól a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.²⁹⁴ A közös hivatalt létrehozó települések összlakosságának el kell érnie a 2000 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó

²⁸⁷ Bodnár, 2012, p. 63.

²⁸⁸ Schutzbach, 2011, p. 36; Szita, 2002, p. 196; Balázs, 2014a, p. 37.

²⁸⁹ Bodnár, 2012, p. 67.

²⁹⁰ Balázs, 2014a, p. 36.

²⁹¹ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

²⁹² Tábori, 2023, p. 109.

²⁹³ Szabó, 2015a, p. 35.

²⁹⁴ Mötv. 85. § (1) bek.

települések számának a 7-et.²⁹⁵ Amennyiben egy város is csatlakozik a közös hivatalhoz, akkor a 2000 fős összlakosságszámtól el lehet tekinteni.²⁹⁶ Vannak azonban bizonyos esetkörök, amikor is - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter²⁹⁷ jóváhagyása alapján - el lehet térni a közös hivatal általános létrehozási feltételeitől. Az eltérés a nemzetiségi jogok érvényesülését és a nemzetiségek, továbbá a kistépüléseken élő jobb igazgatási szolgáltatásainak biztosítását segíti.²⁹⁸ A közös hivatalok létrehozására vagy megszüntetésére az Möt. határidőt állapít meg (egy alkalommal egy ciklusban,²⁹⁹ a választások napját követő hatvan napon belül).³⁰⁰ Amennyiben ezen határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a főispán a határidő lejártát követően kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és megalkotja a közös hivatalról szóló megállapodást.³⁰¹

²⁹⁵ Szvercsák, 2012, p. 49.

²⁹⁶ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXV. törvény 1. § (3) bekezdése iktatta be az Möt. 85. § (2a) bekezdésébe.

²⁹⁷ Jelenleg a közigazgatási és területfejlesztési miniszter.

²⁹⁸ Möt. 85. § (10) bek.

²⁹⁹ Balogh, 2022, p. 8.

³⁰⁰ Möt. 85. § (3) bek.

³⁰¹ Möt. 85. § (3a) bek.

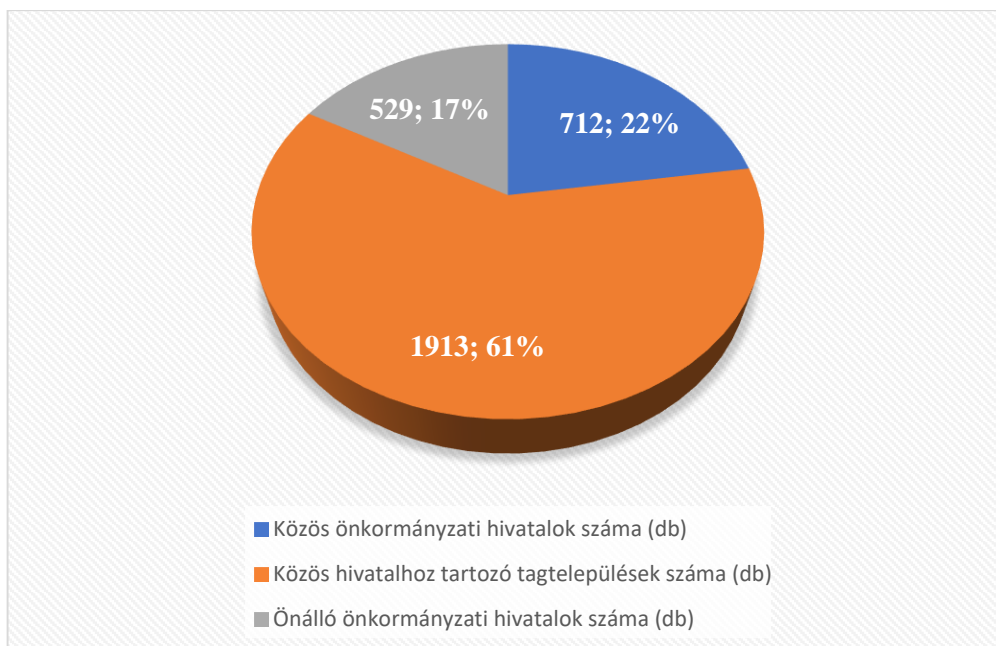
Év	Összes település száma	Körjegyzőségek száma	Körjegyzőségek %	Körjegyzőségekhez tartozó tag települések száma	Közös összes száma	Közös aránya %	Polgármesteri hivatal száma	Polgármesteri hivatal aránya %
1991	3 067	529	17	1 006	1 535	50	1 532	50
1995	3 124	493	16	879	1 372	44	1 752	56
2000	3 130	536	17	922	1 458	47	1 672	53
2005	3 150	631	20	1 060	1 691	54	1 459	46
2010	3 151	768	24	1 181	1 949	62	1 202	38
		Közös önk. hiv. száma		Közös önk. hivatalokhoz tartozó tag települések száma				
2013	3 153	749	24	1 883	2 632	84	521	16
2019	3 154	738	23	1 895	2 633	84	521	16
2023	3 154	712	23	1 913	2 625	83	529	17

1. kép: Önkormányzati hivatalok típusai és arányai 1991–2023

Forrás: Zongor, 2024, p. 41.

Hazánkban jelenleg 3178³⁰² önkormányzat működik, de a jelenlegi forrásban (1. kép) látható szám nélküli Budapest Főváros Hivatalát és a kerületi hivatalokat (összesen 24 db), mivel ezek mindegyiket önálló hivatal tart fenn. Az 1. képen látható az, hogy mennyi település élt az Mötv.-be foglalt jogával (kötelezettségével).

³⁰² KSH, 2023a.



1. diagram: Közös önkormányzati hivatalok és tagtelepüléseik –
önkormányzati hivatalok 2023.

Forrás: Zongor, 2024, p. 41.

A polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok (továbbá a hozzájuk tartozó tag települések) aránya 17:83, tehát a közös hivatalok vannak túlnyomó többségben. Ez az arány jelentős, főleg, ha összehasonlítjuk a körjegyzőségekhez tartozó települési számokkal. Ennek az egyik legfőbb oka az Ötv. – Möt. közti szabályozási különbség (1.000 és 2.000 fő alatti településlétszám).

Település típusa	Száma	Polgármesteri hivatal száma	Aránya %	Közös hivatal székhely száma	Aránya %
Megyei jogú város	25	21	4	4	1
Járásshékhely város	149	86	16	63	9
Város	173	109	21	64	9
Nagy/község	2 807	313	59	581	82
Összesen	3 154	529	100	712	100

2. kép: Önkormányzati hivatalok megoszlása önkormányzati típus alapján -
2023

A 2. kép szerinti összevetéséből levonható következtetésként, hogy mind a polgármesteri, mind pedig a közös önkormányzati hivatalok esetében a nagy/községek vannak túlsúlyban. Lakosságszámuknál és infrastrukturális lehetőségeiknél fogva a megyei jogú/járasszékhely/városok jelentősebb százaléka (pontosan 62%-a) önálló, polgármesteri hivatalt tart fenn.³⁰³ A községek – főként a fenti okok nyomán – csupán 11%-a működtet polgármesteri hivatalt. A 712 közös hivatal székhelyei közül 81,6 %-a nagy/község, tehát a városok sokkal kevésbé (18,4 %) élnek ezzel a lehetőséggel. Bár azt hozzá kell tenni, hogy a nagy/községek a 2. képen vizsgált önkormányzati létszám 89 %-át teszik ki, tehát nem csak a fenti okok mutatnak abba az irányba, hogy a különböző várostípusok esetében kevesebb a közös hivatal.

A statisztikák után visszatérve, felteszem a kérdést, hogy *nevezhető-e a közös önkormányzati hivatal kötelező társulási*³⁰⁴ *formának?* Nézzük meg a különböző aspektusokat. Analizáljuk az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdését, amely így fogalmaz: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”³⁰⁵ Az Alaptörvény Indokolásában pedig a következő szerepel: „Lehetővé teszi, hogy törvény kötelező önkormányzati feladat társulás keretében való ellátását írja elő, figyelemmel a feladatok hatékony és takarékos ellátásához fűződő közérdekre.”³⁰⁶ Ha megvizsgáljuk a két megfogalmazást, láthatjuk, hogy nem fedik teljesen egymást. Az Alaptörvény önkormányzat kötelező feladatáról beszél. Az Mötv. is használja a kötelező feladat kifejezést, például a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja³⁰⁷, az önkormányzati ASP rendszer³⁰⁸, vagy az

³⁰³ Zongor, 2024, p. 46.

³⁰⁴ A kötelező társulásokról lásd bővebben: Pajor, 1996; Szabó, 1994.

³⁰⁵ Ilyen tartalmú szabályozásra Fürcht már 2003-ban tett javaslatot. Fürcht, 2003, p. 122.

³⁰⁶ Magyarország Alaptörvénye indokolása (2011. április 25.) Részletes Indokolás a 34. cikkhez.

³⁰⁷ Mötv. 35. § (2) Az önkormányzat képviselő számára történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat *kötelező feladatai* ellátását.

³⁰⁸ 114. § (2) A helyi önkormányzat – egyes *kötelező feladatainak* informatikai támogatása céljából – csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásszolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerhez (a továbbiakban: önkormányzati ASP rendszer).

Országgyűlés szabályozási joga kapcsán³⁰⁹. Az Indokolás viszont kötelező önkormányzati feladatról szól. Az Mötv. is használja ezt a fajta meghatározást, azonban csak az önkormányzati vagyon kapcsán.³¹⁰ Vélhetően azonban a szavak felcserélésével (önkormányzati kötelező feladat), jobban rámutathatok mondandómra. A kötelező feladat szókapcsolat leginkább az önkormányzati feladat- és hatáskörök egyik típusaként jelenik meg, de a jogalkotó, ha erre a típusú feladatra gondol, általában a kötelező feladat- és hatáskör szófordulatot használja.³¹¹ Fentiek alapján tehát az Alaptörvény Indokolásának pongyola és – jogilag – pontatlan – szűkítő - megfogalmazása egyértelműen kizárná azt a fajta értelmezést, miszerint a közös önkormányzati hivatal egy kötelező társulás. Ha azonban az Alaptörvény megfogalmazását vesszük alapul és az általam idézett Mötv. szakaszokat dogmatikai kontextusba helyezzük, a kötelező feladat nem lehet más, mint bármilyen helyi önkormányzat működését érintő akár önkormányzati, akár államigazgatási feladat- és hatáskör. Az Alaptörvény jogalkotójának célja tehát vélhetően egy széleskörűbb definiálás volt, még ha az Indokolásából egyfajta szűkítés olvasható ki. Tegyük hozzá - ehhez a gondolatmenethez - még egy nézőpontot, mégpedig az Mötv. legfrissebb kommentárját³¹², amely részletekbe menően fejtegeti a közös hivatal társulási minősítésének lehetőségét. Alapvetésként a közös hivatal társulásként való megítéléséhez vizsgálnak meg különböző aspektusokat, majd arra jutnak, hogy

³⁰⁹ Mötv. 125. § (1) Az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a *kötelezően ellátandó feladatait*, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

³¹⁰ Mötv. 108. § (3) ... Nem adható át különösen az olyan vagyonelem, amely valamely *kötelező önkormányzati feladat* ellátásához, a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott önkormányzati köznevelési feladathoz vagy ezek finanszírozási forrásának biztosításához, vagy az önkormányzati költségvetési bevételi előirányzatok teljesítéséhez szükséges.

³¹¹ Mötv. 10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott *kötelező* és az általa önként vállalt *feladat- és hatásköröket*.

Mötv. 11. § (2) Törvény a *kötelező feladat- és hatáskör* megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait...

Mötv. 12. § (1) A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt *kötelező feladat- és hatáskör* ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja...

Mötv. 143. § (4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

g) a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt *kötelező feladat- és hatáskör* vállalását;

³¹² Nagy – Hoffman, 2023.

a „közös hivatal felfogható egy komplex társulásként is, de olyan társulás, amelynek működési szabályai az általános szabályoktól eltérnek és speciális szabályok szerint működnek.”³¹³ Tekintettel továbbá arra, hogy bizonyos települési lakosságszám alatt kötelező a közös hivatalok létrehozása, ezenfelül a létrehozási folyamatba a főispán is beleavatkozhat, a közös hivatal *minősíthető* az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint *kötelező társulásnak*.³¹⁴ BALÁZS a következő módon fogalmazott 2014-ben, „az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulás részletkérdéseiről pedig e sarkalatos törvény (Mötv.) semmit sem mond.”³¹⁵ A magam részéről nem BALÁZS állításával, hanem a kommentár szerzőivel értek egyet. A jogalkotó célja a több éve folyamatosan előkerülő kötelező körjegyzőségek gondolatának támogatása volt, tehát minvégre helyezte volna el a „kötelező feladatának társulásban történő ellátása” megfogalmazást, ha az Mötv. ezen alaptörvényi passzust kiüresítené. Ráadásul, ahogy fentebb is jeleztem, a kötelező feladatokba az államigazgatási feladat- és hatáskörök is beletartoznak, tehát a jogalkotó szándékosan így fogalmazott, lehetőséget adva a közös önkormányzati hivatalok kötelező térnyerésének. Természetesen a jogi megoldás mögött jól felfogott szakmai indokok is voltak, azonban hozzá kell tenni, hogy pénzügyi és humán erőforrás racionalizálási szempontok is közrejátszottak a jogintézmény megalkotásakor. Az Mötv. tehát élt az Alaptörvényi felhatalmazással³¹⁶ és a fent meghatározott jogszabályi keretek között a helyi önkormányzatoknak közös önkormányzati hivatalhoz kell csatlakozniuk.

A Mötv. társulási szabályaiban keveredtek a 1997-es társulási törvény és a Tkttv. szabályai,³¹⁷ tehát a jogalkotó számára mintaként ezen két jogszabály szolgáltatott alapot. A klasszikus társulási szabályokban az Mötv. hatályba lépése óta minimális, inkább csak a jogszabályi környezethez igazodó módosítások történtek. A társulás szabályai tehát több mint 10 éve változatlanok.

³¹³ Nagy – Hoffman, 2023, Önkormányzati társulás-e a közös hivatal?

³¹⁴ Uo.

³¹⁵ Balázs, 2014a, p. 36.

³¹⁶ Bodnár, 2012, p. 68.

³¹⁷ I. m. p. 65.

A társulás általános szabályai kapcsán az Mötv. megállapítja, hogy mind önkormányzati, mind – a polgármester és a jegyző – államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartozó feladat kapcsán hozható létre jogi személyiséggel³¹⁸ rendelkező önkormányzati társulás.³¹⁹ Az általános szabályok³²⁰ szólnak a társulás létrehozásának, megszüntetésének, az ahhoz való csatlakozásnak a szabályairól, mindezek mellett a társulási megállapodás tartalmi elemeiről³²¹ és a társulások szerveiről és azoknak a működéséről^{322, 323}.

³¹⁸ A Tkttv.-ben a kistérségi társulások jogi személyiséggel rendelkeztek, a Társulási törvényben azonban ez csak egy lehetőség volt.

³¹⁹ Mötv. 87. §

³²⁰ Például a naptári év utolsó napjára történő kiválást a mind a Társulási törvény, mind a Tkttv. tartalmazta.

³²¹ Mind a Tkttv., mind a Társulási törvény tartalmazott ilyen rendelkezéseket.

³²² A Társulási törvény a társulási tanács ülésén csak a jelen képviselők bizonyos szavazati arányát várta el, a Tkttv. pedig emellé népességszűrőt is rendelt. A szavazati arány plusz népességszűrű megoldást követte az Mötv. is.

³²³ Mötv. 88-95. §§.

Megyék	Társulások száma félévenként és évenként (db) - Zárójelben az adatszolgáltatás ideje					
	2020_1 (2020.07.13.)	2020_2 (2021.01.21.)	2021_1 (2021.07.01.)	2021_2 (2022.02. hó)	2022 (2023.01-02. hó)	2023 (2024.01-02. hó)
Bács-Kiskun Vármegye	41	33	31	30	29	22
Baranya Vármegye	92	82	83	82	81	77
Békés Vármegye	23	22	21	21	22	19
Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegye	86	76	76*	76	72	71
Csongrád-Csanád Vármegye	34	30	30	30	29	24
Fejér Vármegye	30	23	24	24	24	24
Győr-Moson-Sopron Vármegye	42	42	41	40	40	38
Hajdú-Bihar Vármegye	40	34	34	33	33	26
Heves Vármegye	51	45	45	44	44	43
Jász-Nagykun-Szolnok Vármegye	32	27	26	23	22	20
Komárom-Esztergom Vármegye	19	14	15	14	14	14
Nógrád Vármegye	45	36	35	33	33	32
Pest Vármegye	55	54	53	49	49	41
Somogy Vármegye	71	68	68	68	64	58
Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye	99	98	97	93	92	86
Tolna Vármegye	48	39	39	36	35	31

Vas Vármegye	46	45	45	44	42	40
Veszprém Vármegye	72	65	65*	64	64	62
Zala Vármegye	72	69	69	65	64	56
Összesen:	998	902	756	869	853	784

* A két vármegye esetén nem történt adatszolgáltatás, ezért a 2021. 01.21. napi adatszolgáltatás időpontja szerinti adatok kerültek feltüntetésre.

Csökkent az önkormányzatok száma	Stagnált az önkormányzatok száma	Nőtt az önkormányzatok száma
--	--	------------------------------------

1. táblázat: A társulások számának változásai 2020-2023

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2020-2022 és az OSAP, 2023 adatai alapján.

Az 1. számú táblázatban mutatok rá arra, hogy hogyan is alakult a társulások száma 2020 és 2023 között. Sajnos jelentős részben a társulások számának visszaesését tapasztalhatjuk, a 2020 első féléves társulási számnak már csak a 78 %-a működött 2023-ban. A táblázatból látható, hogy a négy év során a számuk gyarapodására kevés esetben volt példa, évek/félévek viszonylatában a számuk több helyen is stagnált, de leginkább a piros szín borítja el a táblázatot, tehát a *társulások száma folyamatos csökken(t)*. A legnagyobb visszaesés Bács-Kiskun Vármegyében volt, ahol 2023-ra majdnem 50 % -al (46,4 %) esett vissza a társulások száma. ZONGOR szavaival élve, „a szabad társulások helyett a meglévő együttműködések feladása vagy gyengülése a jellemző.”³²⁴

Az Mötv. a már rögzített közös önkormányzati hivatal mellett még egy speciális társulási formát nevezett meg, és ez sem „új vendég” az önkormányzati szabályozásban. Már az Ötv. is szabályozta a *társult (korábban közös) képviselő-testület* jogintézményét, és az Mötv. a jogelőd jogszabály minden egyes rendelkezését kivétel nélkül, majdhogynem szó szerint átvette (egy kiegészítő szabály kivételével³²⁵). Egy változtatás emelhető ki. Az, hogy a társult képviselő testületet szabályainak kibontásával nem a társulási szabályok között „bajlódott”, tehát nem egy társulási típusként jelölte meg, mint korábban az Ötv., hanem „a képviselő-testület mint az önkormányzat szerve egyik speciális működési formájaként határozta meg.”³²⁶ Jómagam ennek ellenére mégis ezen tárgykör kapcsán foglalkozom vele, tekintettel arra, hogy célját tekintve lehet közös hivatal és intézményfenntartás³²⁷, amelyet akárhonnan nézzük, egy speciális társulási formának tekinthető. A *társulások* általános jellemzőitől azonban van egy jelentős eltérés, még pedig az, hogy *nem rendelkeznek jogi személyiséggel*, csak a társult képviselő-testületben részt vevő önkormányzatok.³²⁸ Társult képviselő testület hazánkban jelenleg egyetlen egy

³²⁴ Zongor, 2019b, p. 31.

³²⁵ Ötv. 44. § (6) bek.

³²⁶ Nagy – Hoffman, 2023, A társult képviselő-testület az Mötv.-ben.

³²⁷ Mötv. 56. § (2) bek.

³²⁸ Nagy – Hoffman, 2023, A társult képviselő-testület feladatai.

van, Pétervására, Kisfüzes és Váraszó települések együttműködésében, és 1990. január 1. napjától működik.³²⁹

A társulások és a közös önkormányzati hivatalok (kötelező társulások) között feszülő dogmatikai ellentét véleményem szerint nem áthidalhatatlan. A kötelező társulási forma semmiképpen sem nevezhető a szabad társulás alternatívájának, nem helyezi azt a háttérbe³³⁰, tekintettel arra, hogy a két társulási forma között az ellátott feladatok jellegében különbség lehet és jellemzően van is bőven. Ennek oka, hogy a közös önkormányzati hivatal államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlására, a társulások pedig önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorlására is feljogosíthatóak. Mivel tehát a közös önkormányzati hivatalok szűkebb körben hozhatók létre, mint a társulások, ezért a társulási szabadság elvén nyugvó önkéntes közös – tipikusan közszolgáltatási - feladatellátás nem üresedik ki a közös hivatalok által.

Napjainkig a *Mötv. különböző módosításai* a helyi önkormányzati szerveket *nem változtatták meg*. Pontosabban maguk a jogintézmények nem változtak, beltartalmuk, szabályozásuk a mindenkori elvárásoknak megfelelően átalakításra, újraszabályozásra került. Ugyanez igaz az Alaptörvényre is, mint az *Mötv.-re*, az önkormányzati szervezetrendszerbe tartozó szervek abban sem változtak a mai napig.

III.3. Összegző gondolatok a III. fejezetről

Az önkormányzatiság visszatérésétől jelen korunkig nem mondhatjuk azt, hogy a helyi önkormányzati szervek alapvető szinten módosultak volna, mégis kijelenthetjük, hogy „az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó jogi szabályozás permanens változásban van.”³³¹ Részletszabályok szintjén voltak, vannak és lesznek is változások, azonban a szervek és azoknak a *szabályozási fő irányvonalai hosszú évek óta töretlenek*. Ez egyrészt dicsérheti az Ötv. jogalkotóit, tekintve hogy időtálló jogintézményeket iktattak be a

³²⁹ OSAP, 2023.

³³⁰ Tabit, 2010, p. 412.

³³¹ Bencsik, 2017, p. 56.

jogszabályba, másrészt dicsérheti az Mötv. jogalkotóit is, akik 20 év jól bevált jogintézményeit nem akarták megmásítani vagy újra elnevezni. Faluhelyen sem nagyon hallani már azt a fordulatot, hogy „Bemegyek a vb. titkárhoz bejelenteni, hogy a szomszéd....”, ellenben azt még az idősebb lakosok többször használják, hogy „Bemegyek a tanácshoz...” vagy „A tanács de szépen felújította...”. 34 éve helyi önkormányzatok vannak hazánkban, azonban 40 év tanácsrendszerben töltött időt még nem sikerült maradéktalanul kitörölni. Az, hogy a tanácsrendszer mit képviselt, azt sztorizálni kell, azonban több ponton is rámutattam, hogy a tanácsrendszerben létrehozott szervek közötti kapcsolat élt tovább az Ötv.-ben, és bizonyos rendelkezései élnek tovább ma is az Mötv.-ben. Felmerül a kérdés, hogy a tanácstörvények az őket megelőző önkormányzati időszak jogszabályaiból, szerveiből és a szovjet rendszer jellemzőiből táplálkoztak. Én azonban jelen értekezés keretein belül, nem arra keresem a választ, hogy a tyúk vagy a tojás volt-e előbb, azaz, hogy egy-egy jelenleg is használt önkormányzati jogintézménynek hol, melyik évszázadban találjuk meg a gyökerét, hanem arra, hogy a rendszerváltoztatást követően a helyi önkormányzati szabályozás számottevő mértékben támaszkodott a tanácsrendszeri szabályozásra.

IV. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATRENDSZER ALAKULÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG

A helyi önkormányzatok feladatrendszerének teljes körű vizsgálatától ebben a fejezetben is el szeretnék tekinteni, ugyanúgy, ahogy a tanácsi feladatellátás alfejezetnél (II.2.) is megtettem és csak az önkormányzati feladat – és hatáskörökre koncentrálok. Ezen feladat- és hatásköröket *két részre bontottam*, külön foglalkozom az Ötv. és az Mötv. alatti időszakkal, és foglalkozom a hozzájuk kötődő alkotmányos szintű módosításokkal is.

IV.1. Önkormányzati feladatellátás 1990-2012 között

Mivel az önkormányzati szervezetrendszer ismertetésénél már ejtettem szót az Alkotmány és az Ötv. 1990-ben történő változásairól, előkészítéséről és hatálybalépésről, így a jelen tárgykör kapcsán in medias res jelleggel, csak a fókuszpontomra koncentrálok.

Az Alkotmány 44/A. §-ában felsorolta az önkormányzati alapjogokat, azonban az önkormányzati feladatok kibontását az Ötv.-re bízta.³³² Az Alkotmány 1971-ben hatályos állapota – az önkormányzati feladatok tekintetében - ennél kicsit bővebben fogalmazott.³³³ Az Ötv. alapján az önkormányzati feladat- és hatáskörök a helyi közügyek³³⁴ ellátását fogták át.³³⁵ „A helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.”³³⁶ Az Ötv. tehát felhatalmazta a helyi önkormányzatokat a helyi közügyek önálló ellátására, azonban expressis verbis nem határozta meg a helyi közügy fogalmát³³⁷, inkább csak fogódzókat,

³³² Alkotmány 44/A. § (1) bek. c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő...

³³³ Vö. II.2. alfejezet.

³³⁴ A helyi közügyek lényegéről, hogy mi minősíthető annak, vagy a helyi közügyek ismérveiről az Alkotmány egyáltalán nem szól. Csalló, 2010, p. 63.

³³⁵ Lőrincz, 2005, p. 191.

³³⁶ Ötv. 1. § (1) bek.

³³⁷ Kántás (Kántás, 2019, p. 92.) korábban ugyanezt az álláspontot képviselte, azonban Hoffman (Hoffman, 2010, p. 26.) és Balázs (Balázs, 2014a, p. 35.) a helyi közügy fogalmaként tekintenek a törvényi rendelkezésre.

kapcsolódási pontokat³³⁸ adott a feladatellátáshoz,³³⁹ más szóval egy általános jellegű „definíciót” valósított meg.³⁴⁰

A hatáskör differenciálás kapcsán ki kell emelni, hogy ami megvalósult a III. tanács törvényben, azaz a differenciált hatáskör telepítés, azt az Ötv. nem vitte tovább.³⁴¹ PÁLNÉ ezen kijelentését vélhetően az Ötv. ilyen irányú rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásának elmaradása miatt tette. Volt azonban a hatáskör telepítésnek rendelkezése az Ötv.-ben, azonban a differenciálást³⁴² csak lehetőségként kínálta fel a jogszabály.³⁴³ Az önkormányzatok 1990 után egyenjogúak lettek, és mint hogy mindegyik ugyanolyan jogokkal bírt (tekintet nélkül a települések méretére, lakosságszámára), nem tartották szükségesnek, hogy a hatásköröket - akár csak lakosságszámhoz mérten – törvényben taxatív módon elkülönítsék. A közszolgáltatási hatásköröket például a képviselő-testület és a jegyző között osztották szét.³⁴⁴ Azt mondhatom tehát, hogy a differenciált hatáskör telepítés nem kapott arra igazi lehetőséget az Ötv.-ben, hogy bizonyíthassa, hogy ki tudja állni az idők próbáját és az önkormányzati rendszer hatékonyabban tudja ellátni feladatait általa. Ahogy HOFFMAN mondja, ezzel „az Ötv. – szemben a [III.] Tt.-vel – fakultatív hatáskör telepítési differenciálást valósít meg.”³⁴⁵

A helyi közügyek között leghangsúlyosabbak a helyi közszolgáltatások. A helyi közszolgáltatások körét nagyon nehéz volt behatárolni, főként az Ötv. 1. §-ában rögzített generikus szabályok miatt. Ezt az általános és széleskörű gondolkodásmódot vitte tovább az Ötv. 8. §-a, amikor is egy taxatívnak nem nevezhető listát adott a helyi közszolgáltatásokról,³⁴⁶ melyek leginkább a

³³⁸ Csalló, 2010, p. 102.

³³⁹ Ötv. 1. § (2) bek. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

³⁴⁰ Hoffman, 2010, p. 26.

³⁴¹ Pálné, 2008, p. 136.

³⁴² Nagy, 2017, p. 18.

³⁴³ Ötv. 6. § (1) bek.

³⁴⁴ Hoffman, 2009, p. 134.

³⁴⁵ I. m. p. 185.

³⁴⁶ Ötv. 8. § (1) bek. A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízelvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől

legjellemzőbb önkormányzati feladat- és hatáskörök voltak.³⁴⁷ Ez a felsorolás természetesen mozgásteret biztosított az önkormányzatoknak és a megfogalmazásából („különösen”) következett, hogy az itt nem szereplő területeken is lehetett önkormányzati feladatot meghatározni (törvényben³⁴⁸). Szükséges azonban arra is rámutatni, hogy az Ötv. 8. § (2) bekezdése - amely a lakosság igényeitől és a település anyagi lehetőségeitől tette függővé, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és milyen módon lát el a helyi önkormányzat - erősítette a helyi közszolgáltatások körüli bizonytalanságot. Az Ötv. helyi közszolgáltatások felsorolásában még egy érdekesnek mondható ténytet lehetett felfedezni. Azt, hogy a felsorolásban *mindegyik feladatkör nem nevezhető önkormányzati feladat- és hatáskörnek*, és ezt a jogalkotó is elismeri, amikor az alábbi módon fogalmaz: „közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában ... az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.” A „közreműködés” vagy a „feltételeinek elősegítése” nem egy feladat ellátását írják elő, hanem a feladatellátóknak a támogatását, legyen ez anyagi vagy tárgyi jellegű.

A helyi közügyek – az Ötv. alapján - lehettek *kötelezőek és önként vállaltak*. Sajnos ezt a fontos elhatárolást az Alkotmány elmulasztotta rögzíteni. Ezen gondolatmenetet erősítette a jogirodalom két meghatározó személyisége, IVANCSICS³⁴⁹ és VEREBÉLYI³⁵⁰ is. Az Ötv. azonban nemcsak egy listát adott a közszolgáltatásokról, hanem jogszabályba is foglalta, hogy a települési önkormányzatoknak mely helyi közszolgáltatásokról kellett kötelezően gondoskodniuk.³⁵¹ A köteles gondoskodni szókapcsolat természetesen nem az

el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

³⁴⁷ Csalló, 2010, p. 63.

³⁴⁸ Ötv. 8. § (3) bek.

³⁴⁹ Csefkó, 1999. p. 169.

³⁵⁰ Verebéli, 1999, pp. 36-37.

³⁵¹ Ötv. 8. § (4) bek. A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a

önkormányzati intézményfenntartásra utal, hanem arra, hogy a helyi önkormányzatoknak a szolgáltatásokhoz a megfelelő hozzáférést kell biztosítaniuk.³⁵² Persze ettől még - egyéb ágazati törvényekben - minden akadály nélkül átruházhattak további³⁵³ kötelező feladatokat, egy-egy helyi önkormányzatra. Az Ötv. 8. § (4) bekezdésében megjelölt kötelező önkormányzati feladatok egzakt feltételeit, a feladat- és hatáskörök részletszabályait, a tématerületekhez tartozó ágazati törvények határozták meg.³⁵⁴

A helyi önkormányzat *önként vállalhata* minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utalt más szerv hatáskörébe, amellyel jogszabályt nem sértett, és amelynek ellátásával nem veszélyeztethette a kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.³⁵⁵ Ez azt jelenti, hogy a helyi közügyek körét a helyi önkormányzat önmaga is bővíthette. Az önként vállalt feladatokkal „kapcsolatban az Ötv. nyitva hagyta az önkormányzatok mozgásterét, mivel azt rögzítette, hogy a helyi önkormányzat önként vállalt ... feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át.”³⁵⁶ Jelentős problémája volt azonban az önkormányzati feladatellátásnak (legyen az kötelező vagy önként vállalt), hogy az Ötv. „az esetek döntő többségében nem határozta meg a kötelezően ellátandó feladat minimumát, standardjait,”³⁵⁷ így általában egzaktan nem lehetett meghatározni, hogy eleget tett-e egy önkormányzat a feladatellátási kötelezettségének, avagy sem. A kötelező feladatok kapcsán az *Ötv. kommentárja* így fogalmazott: „...a teljesítése módja, színvonala stb. tekintetében a kötelező feladat

köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

³⁵² Hoffman, 2009, p. 57.

³⁵³ Értsük ez alatt, ágazati jogszabály által, az Ötv. 8. § (4) bekezdésében megjelölt kötelező feladatokon túl.

³⁵⁴ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény; a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény; a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.); a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény; a közvilágítással kapcsolatosan a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény és a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény.

³⁵⁵ Ötv. 1. § (4) bek.

³⁵⁶ Bordás, 2016, p. 81.

³⁵⁷ Bekényi, 2014, p. 79.

megvalósításánál is rendelkezik önállósággal a helyi önkormányzat.”³⁵⁸ Azzal tehát, hogy nem írtak elő legalább egy de minimis szintet, ezzel is az önkormányzatok önállóságát kívánták hangsúlyozni. Az AB arra mutatott rá egy 1995-ös döntésében³⁵⁹, hogy „a helyi önkormányzatokat a kötelezően ellátandó feladatok körében is megilleti a feladat ellátásában az önálló igazgatás joga. A törvényi szabályozás elegendő mozgásteret kell, hogy biztosítson az önkormányzat számára ahhoz, hogy az önkormányzat az ilyen feladatok tekintetében is szabadon dönthessen a feladat ellátásának módjáról.” Az AB tehát a feladatellátás során is kibontakozó *önkormányzati autonómiát* és a feladatok ellátásának különböző megoldásait *hangsúlyozta*, a teljesítés minimum szintjét nem. Ez a szabályozási hiányosság eltérő teljesítőképességű (kis)települések között nagyon különböző szolgáltatási színvonalat eredményezett (és eredményez még ma is).

A helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket taglaló szakaszokat az Ötv. elfogadását követően *két alkalommal módosították*. 1994-ben³⁶⁰ pontosítás (8. § (4)) és apró kiegészítés (8. § (1)) történt. 2010-ben³⁶¹ viszont a pontosítások (8. § (1) és (4)) is megsokszorozódtak, és a kötelezően ellátandó helyi közszolgáltatások körét ki is bővítette a törvény: „a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról.”

A fővárosi és kerületi önkormányzatokról szóló rendelkezései között az Ötv. hasonlóan szabályozott, mint a III. tanács törvény. A fővárosi kerületekre, mint önálló települési önkormányzatokra tekintett és meghatározta, hogy mely helyi közszolgáltatásokról kell gondoskodnia (ez részben megegyezik az Ötv. 8. § (4) bekezdésében lévő szolgáltatási listával).³⁶² A fővárosi önkormányzat ellátta azokat a feladatokat, amelyek a Budapest egész területét vagy több kerületet

³⁵⁸ Cseh et al., no date, az Ötv. 1. §-ához.

³⁵⁹ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

³⁶⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény

³⁶¹ A közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVI. törvény

³⁶² Ötv. 63. § (1) bek.

érintették. A kerületi önkormányzatok átvállalhatták továbbá a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét, valamint a főváros pedig átadhatott feladatokat a kerületi önkormányzatoknak.³⁶³ A jogalkotó a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre kapcsán ugyanazt a módszert választotta, mint a 8. § (1) bekezdésében és létrehozott egy listát a közszolgáltatásokról.³⁶⁴ Az Ötv. szabályozása a fővárosi és kerületi önkormányzatok kapcsán logikáját tekintve átvette a III. tanácstörvény gondolatmenetét, azonban a fővárosi önkormányzat feladata- és hatásköre jóval részletesebben került kimunkálásra az Ötv.-ben.

Az Ötv. több mint húsz évig tartó hatálya alatt többször láttak napvilágot olyan vitaanyagok, előterjesztések, szakmai állásfoglalások, tanulmányok, amelyek az önkormányzati feladatellátás revízióját irányozták elő. Ennek ellenére láthattuk, hogy a konkrét feladatok szintjén „csak” két jelentősebb módosítást emeltem ki. Ezek a hangok a 2000-es évek vége felé már egyre hangosabbak voltak és 2010-2011-ben a jogalkotó nemcsak meghallotta a „segélykiáltásokat”, hanem cselekedett is. 2010-ben több konferenciát is tartottak a „20 éves születésnap” kapcsán, amelyeken egyértelműen kijelentették, hogy *az önkormányzati rendszer megérett az átfogó átalakításra*. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán megállapították, hogy szükség van a helyi közszolgáltatások reformjára és a közszolgáltatások minimumát is meg kell állapítani, továbbá a hatáskör telepítést³⁶⁵ is újra kell gondolni és a feladatokhoz mértén megfelelő finanszírozást kell biztosítani számukra.³⁶⁶

Még mielőtt azonban előre tekintenénk és megtennénk a következő lépést, *tekintsünk vissza egy picit az előzményekre*. Az Ötv. egy viharos korszak lezárásakor született. A törvénynek számos elvárásnak kellett megfelelnie (köztük például a Charta rendelkezéseinek is), azonban nem hagyta el maradéktalanul a III. tanácstörvény szabályrendszerét sem. IVANCSICS

³⁶³ Ötv. 63. § (2) – (4) bek.

³⁶⁴ Ötv. 63/A. §

³⁶⁵ Csefkó, 2000; Kéki, 2000.

³⁶⁶ Lásd erről bővebben például: Bekényi, 2010, p. 58; Ivancsics, 2009, pp. 76-79.

hangsúlyozta, hogy a III. tanácstörvényben olyannyira történtek előremutató változások – főként az utolsó öt évben -, hogy az Ötv.-ben a tanácstörvény számos rendelkezése felfedezhető.³⁶⁷ A feladat- és hatáskörök kapcsán ugyanez az irányvonal észrevehető, azzal a pontosítással, hogy az Ötv. konkrétan határozta meg azokat a területeket, amelyeket az önkormányzati feladatellátás érintett. A 8. § (1) bekezdésnek azonban a jellegéből fakadóan nem rendelte hozzá a közszolgáltatásokat a települési szintekhez (pl.: község, város, nagyközség stb.). „2010-re [azonban] nyilvánvalóvá vált, hogy tovább nem terhelhetők az önkormányzatok,”³⁶⁸ ezért az önkormányzati feladatrendszerhez hozzá kellett nyúlni.

Érdekes lehetett volna a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló *1991. évi XX. törvény* (a továbbiakban: Hatásköri törvény) szakmailag megalapozott előkészítése³⁶⁹ és annak elfogadása az Ötv. keretszabályait figyelembe véve. Tény az, hogy hatályba lépett a Hatásköri törvény, azonban ennek a szakmai tartalma közel sem volt elfogadhatónak nevezhető. KARA és CSEFKÓ kritikaként azt fogalmazta meg, hogy a tanácsrendszerben kiszabott hatáskörök gyakorlójának a behelyettesítése történt. Amit már korábban is említettem, vb. titkárból jegyző, tanácstagból képviselő lett.³⁷⁰ Ha az előkészítő folyamat során sokkal inkább figyelembe vették volna azt, hogy különböző településeknek, különböző teherbíró képességük³⁷¹, eltérő és sokszor elégtelen „társadalmi, gazdasági, népességi „kondíciói”³⁷² vannak. Nagyobb hangsúlyt próbálnak fektetni továbbá a közszolgáltatásokhoz való alapvető hozzáférés kérdésére,³⁷³ akkor lehetséges, hogy számos jogszabályi hiátust, alulszabályozottságot kezelni lehetett volna, vagy éppen a differenciált hatáskör-telepítést meg lehetett volna oldani.

³⁶⁷ Ivancsics, 2000, p. 232.

³⁶⁸ Zongor, 2019a, p. 178.

³⁶⁹ Hoffman, 2009, p. 134.

³⁷⁰ Kara, 1998b, p. 642; Csefkó, 2000, p. 69.

³⁷¹ Pedig az Ötv. 6. § (1) bek. az – akár település szintenkénti – eltérő teljesítőképességet mint tényezőt kiemeli a feladat- és hatáskör telepítés kapcsán.

³⁷² Csefkó, 2000, p. 69.

³⁷³ Kara, 1998b, p. 642.

Ehelyett – többek között – a fenti okok miatt egy, a magyar településhálózat sajátosságait figyelmen kívül hagyó, szétaprózódott önkormányzati rendszert hoztak létre, pontosabban annak a jellemzőit erősítették. Az ágazati jogszabályok megalkotásával párhuzamosan a Hatásköri törvény számos normáját hatályon kívül helyezték. A feladat- és hatáskörök töredékét tartalmazta³⁷⁴ a szabályozás már 2010-ben is, azóta pedig – az értekezés megírásának évében – a jogi normák és az általa szabályozott területek csak redukálódtak a törvényben. Ennek ellenére az ágazati jogszabályokban nem sokszorozódott meg a differenciált hatáskör-telepítést előíró passzusok száma.

IV.2. Önkormányzati feladatellátás 2013-tól napjainkig

Az Alaptörvény „a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert.”³⁷⁵ Az Alaptörvény csak *keretszabályokat* határoz meg és sarkalatos törvényre bízta a további önkormányzati szabályozást. Így tesz a feladat- és hatáskörökkel is. Rögzíti, hogy az önkormányzatok részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg,³⁷⁶ bár tegyük azt hozzá, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében megállapított önkormányzati „feladat- és hatáskörök mindegyike a helyi közügyek intézése körében történik.”³⁷⁷ Ezzel nyitja meg az utat az Mötv.-nek a szabályozás kibontásához. Annak ellenére, hogy az Mötv. több rendelkezése is 2012. január 1. napján lépett hatályba, a törvény jelentős, érdemi része 2013. januárjától és a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától él.

„A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét tehát a *helyi közügyek* alkotják,”³⁷⁸ ugyanúgy, mint az Ötv. esetében. A helyi közügy³⁷⁹ megértéséhez az Mötv. is ad támpontokat, azonban kihagyja – a korábbi szabályozásba

³⁷⁴ Csalló, 2010, p. 106.

³⁷⁵ Balázs et al., 2014, p. 33.

³⁷⁶ Alaptörvény 34. cikk (1) bek.

³⁷⁷ Tilk, 2011, p. 23.

³⁷⁸ Fábíán, 2012, p. 137.

³⁷⁹ Mötv. 4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

belefoglalt - a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását, ami azért is feltűnő, mivel az önkormányzatok rendeletalkotási joga és az önkormányzati hatósági ügyek vitele továbbra is önkormányzati feladat.³⁸⁰ Igaz, hogy az Mötv. kihagyta, viszont az Alaptörvény rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”³⁸¹ hazánkban. Így nem kétséges, *hogy a helyi közhatalom gyakorlása önkormányzati feladat.*

Ezen túl szükséges még pár szót ejteni a helyi közügyről. Ahogy korábban említettem, jómagam abban a táborba tartozom, amely azt mondja, hogy a helyi közügyeknek ez nem a fogalma, pontosabban ez a meghatározás nem egzakt fogalmat takar. Az Mötv. kommentárja generálklauzula jellegű³⁸² szabályozásnak titulálja ezt a fajta megoldást. Az Mötv. szabályozásába – az Ötv.-hez képest - bekerült az „alapvetően” szó, amely által az eddig sem konkrét jogi szabályozás tovább ingoványosodott. Ennek azonban megvan az oka. Mivel ez a szabály csak általánosan érvényesül, így a jogalkotónak nem kell folyton hozzányúlania meglévő rendelkezésekhez, ha helyi közügyeket országos közügyggyé kíván átminősíteni, vagy országos közügyből helyi közügyet kíván csinálni.³⁸³ Ez a tény is magyarázza generálklauzula jellegét a szabályozásnak. Kutatási témám szempontjából a helyi közügy szabályozásában a leglényegesebb fordulat, a „lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásához (...) kapcsolódnak” rész. Ez a mondatrész nem változott meg az Ötv.-hez képest. Lényegét tekintve előírja, hogy a helyi önkormányzatnak a lakosságának közzolgáltatásokat kell biztosítania. Érdekes problémát vet fel az Mötv. kommentár, amikor azt latolgatja, hogy annak ellenére, hogy a lakosság szót használja a törvény, több esetben – főként ágazati szabályokban – ki kell terjeszteni ennek az értelmezését (lásd pl. hajléktalanok kérdésköre).³⁸⁴ Erre a problémára lehetne jobb megoldás a RITÓ által javasolt de lege ferenda

³⁸⁰ Balázs, 2012, pp. 38-39.

³⁸¹ Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

³⁸² Nagy-Hoffman, 2023, Helyi közügy meghatározása; Az Mötv. szabályozása.

³⁸³ Uo.

³⁸⁴ Uo.

módosítás, miszerint a lakosság szót kicserélné a helyi közösségre.³⁸⁵ Ezen módosítás kiterjesztené a település közigazgatási határain³⁸⁶ belül rövidebb – hosszabb tartózkodókra is közzszolgáltatás ellátási kötelezettséget, így ágazati szabályokban kevésbé lenne szükséges a speciális szabályok megalkotása. A helyi közügy törvényszövege a „kapcsolódnak” szóval végződik. A helyi közügy tehát a jogalkotó szerint valamilyen szempontból megfoghatatlan, kevésbé konkrét, folyton változó ügyek csoportját fedi le, mivel a helyi közügyek többek között a helyi közzszolgáltatások ellátásához kapcsolódnak. Azaz a helyi közügyeket tágabb értelmezési keretnek tekinti, mint a közzszolgáltatásokat (bár tegyük gyorsan hozzá, a közzszolgáltatásoknak sincs mindenki által elfogadott meghatározása³⁸⁷). Ha pedig a közzszolgáltatásokhoz kapcsolódnak, akkor *nem lehet egyenlőségjelet tenni a helyi közügyek és a közzszolgáltatások közé*. A helyi közzszolgáltatások ellátásnak a támogatása inkább csak egyik csoportja a helyi közügyeknek (a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtésének támogatása mellett).³⁸⁸

Az önkormányzati feladatellátás rendszere - a jogi szabályozást vizsgálva - nem változik. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán megmarad a dualista felfogás, azaz továbbra is kötelező és önként vállalt feladatokat láthatnak el a helyi önkormányzatok. Az alternatív feladatok feltételei nagyrészt megegyeznek az Ötv.-ben foglaltakkal, azzal a kiigazítással, hogy ezek finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges, továbbá csak akkor vállalhatja az önkormányzat, ha az jogszabállyal nem ellentétes³⁸⁹ (az Ötv. az „ami a jogszabályt nem sért” fordulatot használta³⁹⁰). Az Mötv. továbbá „a korábbiakhoz képest lényegesen

³⁸⁵ Ritó, 2023, p. 241.

³⁸⁶ Azonban ha az Mötv. 21. §-át vizsgáljuk, látható, hogy a közzszolgáltatás ellátási kötelezettség nem csak a település közigazgatási határáig terjedhet.

³⁸⁷ Kántás, 2019, p. 26. és Hoffman, 2015, p. 210.

³⁸⁸ Nagy-Hoffman, 2023, Helyi közügy meghatározása; Az Mötv. szabályozása.

³⁸⁹ Mötv. 10. § (2) bek.

³⁹⁰ Feik, 2014b, p. 53.

szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét.”³⁹¹

Konkrét önkormányzati feladat- és hatáskör telepítést nem tartalmaz az Mötv. sem. Bár előírja, hogy a törvényeknek – bizonyos feltételek (pl. gazdasági teljesítőképesség, feladat- és hatáskör jellege) megvizsgálását figyelembe véve - differenciálni kell, amikor kötelező feladat- és hatáskört állapítanak meg az önkormányzatok számára.³⁹² Ez azonban ágazati jogszabályokon nem túl sűrűn fordul elő.³⁹³ Unikális példaként kiemelhető a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.), amely a járasszékhely települések számára kötelezővé teszi gyermekjóléti központ működtetését³⁹⁴, és bölcsőde működtetését tízezer főnél több állandó lakos esetén.³⁹⁵ Másik példaként említhető a Szocvt., amely háromezer, tízezer és harmincezer főnél több állandó lakos esetében a személyes gondoskodás keretébe tartozó kötelező ellátásokat határozza meg a települési önkormányzatok számára.³⁹⁶ Tegyük hozzá azt is, hogy bizonyos közszolgáltatások esetében a differenciálás nem életszerű (pl. kéményseprő-ipari szolgáltatás esetén a települési lakosságszám és település méret indifferens).

Itt is megmaradt a hatáskör-telepítésnek az Ötv.-ben már megismert feloldása. Az Mötv. lehetővé teszi, hogy „a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt a lakossági igények indokolják; gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon; többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.”³⁹⁷ Ha megtörténik a kötelező

³⁹¹ Balázs, 2014a, p. 35.

³⁹² Mötv. 11. § (2) bek.

³⁹³ Somlyódyné, 2001, p. 147. és Kovács, 2021, p. 67.

³⁹⁴ Gyvt. 94. § (4) bek.

³⁹⁵ Gyvt. 94. § (3) bek. a) pont.

³⁹⁶ Szocvt. 86. § (2) bek.

³⁹⁷ Mötv. 12. § (1) bek.

feladat vállalása, akkor a feladathoz mérten a központi költségvetésből támogatást igényelhet az átvevő önkormányzat.³⁹⁸

Az önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül a törvény a 13. § (1) bekezdésében nyílt taxációban sorolja fel az önkormányzatok által ellátható helyi közügyeket, közfeladatokat.³⁹⁹ Ez a törvényi felsorolás „csak egy „étlapnak” tekinthető, hiszen a feladatokra vonatkozó konkrét szabályokat a szakági törvények határozzák meg.”⁴⁰⁰ Így tehát mondhatjuk azt, hogy ez a lista tartalmaz kötelező és önként vállalt feladatokat is, mivel ha jobban megnézzük látható, hogy bizonyos feladatok csak megfelelő teherbírású önkormányzatok esetében lesznek relevánsak. Ebből következik, hogy teljesen pontosan nem határozható meg, hogy milyen ügycsoportokat is sorolhatunk a helyi közügyek körébe.⁴⁰¹

A fővárosi és kerületi önkormányzatok szabályozása logikailag megmaradt az Ötv.-ben rögzített alapokon, különbség, hogy már nemcsak a fővárosi önkormányzat feladatairól kaptunk egy nem taxatív felsorolást az Mötv.-ben, hanem a kerületi önkormányzatokéről⁴⁰² is.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tartalmazó törvényi szakaszokat érdemben napjainkig – a konkrét feladatok tekintetében – már többször módosították. 2014-ben⁴⁰³ a jogalkotó módosította a fővárosi kerületi önkormányzatok feladatkörét és a helyi közügyek, közfeladatok 13. § (1) bekezdésben foglalt felsorolását, illetve mindkettőt kiegészítette az alábbi rendelkezéssel: „szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg.” Ezen rendelkezések 2015. március 1. napjával hatályosultak. 2021-ben⁴⁰⁴ történt a következő módosítás, amikor is kivették a fővárosi önkormányzat feladatköréből és a helyi közügyek, közfeladatok 13. § (1) bekezdésben foglalt felsorolásából a

³⁹⁸ Mötv. 12. § (3) bek.

³⁹⁹ Hoffman, 2013, p. 14.

⁴⁰⁰ Nagy, 2019, p. 5.

⁴⁰¹ Bekényi, 2014, p. 77.

⁴⁰² Mötv. 23. § (5) bek.

⁴⁰³ Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 111-112. §§.

⁴⁰⁴ Egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvény 22. §.

hulladékgazdálkodást, azonban ezek a rendelkezések csak 2023. július 1. napjától léptek hatályba. 2022-ben⁴⁰⁵ az Mötv. 13. § (1) bekezdés 4. pontjában (helyi közügyek) és 23. § (5) bekezdés 9. pontjában (fővárosi kerületi önkormányzatok feladatköre) az „egészségügyi alapellátás,” szövegrész helyébe a „törvényben meghatározott kivételekkel az egészségügyi alapellátás,” szöveg lépett. Ezek a rendelkezések 2023. január 1. napján léptek hatályba. A fenti módosítások mindegyikében a változtatás alapja az volt, hogy *a feladatok átkerültek az önkormányzatoktól az államhoz*, vagy az önkormányzatoknak át kellett alakítania a helyi szabályozását. Tekintettel arra, hogy országos szinten átalakult a segélyezési rendszer, a helyi önkormányzatoknak 2015. február 28. napjáig rendeletet kellett alkotni a települési támogatásokról és meghatározott ügycsoport (aktív korúak ellátása) is átkerült az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz. A 2023-as év elejétől a védőnői alapellátás megszervezése már nem tartozik az önkormányzatok feladatkörébe, ahogy az egészségügyi alapellátási körzetek megállapításának joga sem, továbbá a hulladékgazdálkodási rendszert is átszervezték, és egy centralizált, központi rendszert hoztak létre 2023. júliusától. A központosított rendszerben a MOL Nyrt. által megszerzett hulladékgazdálkodási koncesszió felelőse a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. lett. Ehhez a feladatkör elvonáshoz kapcsolódhat VEREBÉLYI egy jó pár évvel ezelőtti gondolata, amely az önkormányzati önállóságot helyezi a középpontba. Verebélyi szerint helyi érdekű ügykörökben a minimálisan szükséges állami és a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság a kívánatos.⁴⁰⁶ Tegyük hozzá azonnal, hogy ez a gondolat az önkormányzati autonómiát mindenek felé helyező időszakban született, a mai korban ezt az elvárást már finomítani szükséges. Az Mötv. önkormányzati feladat- és hatáskörei kapcsán megállapítható, hogy nem találunk olyan szabályozást, mint az Ötv. 8. § (4) bekezdésében, azaz a jogalkotó az Mötv-ben nem rögzíti, hogy mely helyi közszolgáltatásokat is köteles ellátni egy helyi önkormányzat. Ha azonban jobban megvizsgáljuk az

⁴⁰⁵ Egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIII. törvény 12. §

⁴⁰⁶ Verebélyi, 1996. p. 44.

Mötv. 13. § (1) bekezdésében foglalt feladatokat, akkor rá kell jönnünk, hogy vannak olyanok, amelyek „minden önkormányzat számára kötelezőek és vannak olyanok, melyek csak bizonyos önkormányzatok számára vagy bizonyos feltételek teljesülése esetén azok.”⁴⁰⁷ Ezen kérdések rendezését ágazati törvények egyértelműsítik. Az önkormányzatoktól 2013 után több tradicionálisan önkormányzati feladatot vett át az állam („az óvoda kivételével az alsófokú oktatási intézmények, a kórházak járó- és fekvőbeteg ellátása állami fenntartásba kerül”⁴⁰⁸), ezzel is csökkenteni szeretne volna az önkormányzatok költségeit, finansziális problémáit. Bár 2010 környékén fontos elvárásként fogalmazták meg, hogy a feladatellátásnak, a helyi közszolgáltatásoknak a minimális szintjét határozzák meg törvényi szinten, ez az Mötv.-ben is várat magára.

IV.3. Összegző gondolatok a IV. fejezetről

„Arra a kérdésre tehát, hogy az önkormányzati rendszer változott-e, avagy sem, a felelet igen, de...”⁴⁰⁹ Az önkormányzati rendszer és azon belül is az önkormányzati feladat- és hatáskörök szabályozása folyamatosan megújul(t). Köszönhető ez talán a lakosság folyamatosan növekvő igényeinek, az emberiség által használt eszközök folyamatos innovációjának, azoknak az állami-, önkormányzati feladatok támogatására hadrendbe állított eszközöknek és persze vélhetően a jogalkotás fejlődésének. Ha egymás mellé állítanánk az I. tanácstörvény és az Mötv. feladat- és hatáskörökre vonatkozó szövegrészeit, jelentős különbség lenne tapasztalható. Napjainkra a törvényi szabályozás eljutott arra a pontra, hogy fokozatosan kibontotta, megújította a feladatokra vonatkozó szabályrendszert. A tanácsrendszer idején a jogi szakirodalomnak bőven volt tennivalója abban, hogy részleteiben kifejtse a tanácstörvényekben foglalt általános feladat meghatározásokat. A mai jogi szakembereknek már

⁴⁰⁷ Feik, 2014b, p. 53.

⁴⁰⁸ Szabó, 2012, p. 10.

⁴⁰⁹ Józsa, 2008, p. 69.

inkább azzal kell foglalkoznia, hogy a – sokszor átláthatatlannak tűnő – háttér joganyagot bogyozza ki és alkalmazza.

1950-től napjainkig eljutottunk oda, hogy az önkormányzati feladat-hatásköröket taglaló jogi normák mennyisége megnőtt, az új törvényeket mindig valamiben előbbre mutató, kibővített szabályrendszerrel fogadták el. A tárgykört érintő jogszabályi rendelkezések tehát folyamatosan megújultak, de mindig az előzőből táplálkoztak és azt építették, bővítették tovább. Vélhetően a jelenkori állapot sem tekinthető véglegesnek, mivel a helyi közszolgáltatások köre – több ok miatt is – folyamatosan változó, „mozgásban lévő” területnek tekinthető.

A feladatrendszer – alapvető - változásainak áttekintése végett az alábbi összefoglaló ábrát készítettem.

	I. Tt.	II. Tt.	III. Tt.	Ötv.	Mötv.
Önkormányzati feladat- és hatáskörök törvényi meghatározása	általános	általános	általános és konkrét	konkrét	konkrét
Kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök	nem	nem	nem	igen	nem
Főváros egzakt feladat- és hatáskörei	nem	nem	nem	igen	igen
Fővárosi kerületek egzakt feladat- és hatáskörei	nem	nem	nem	nem	igen

3. ábra: A feladatrendszer változásai a tanácstörvényektől az Mötv.-ig.

Forrás: saját szerkesztés.

A fenti adatokat böngészve újfent megállapítható, hogy a feladat- és hatáskörök szabályozása folyamatosan alakult. A tanácsok/önkormányzatok hagyományosan jelentős munkaterhet vittek a vállukon az állam működtetésével kapcsolatosan. Az állam dönthet arról, hogy feladatokat (és finanszírozást) ad az önkormányzatoknak vagy dekoncentrált szerveket hoz létre. Az utóbbi években a *dekoncentrált szervek* „előbbre törtek”, és az önkormányzatoktól államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatásköröket is elvettek. Nagy kérdés az, hogy a „jó gazda”⁴¹⁰ módjára eljáró önkormányzatoktól, akiknek a feladatellátásával a lakosság meg volt elégedve, szükséges volt-e a feladatok elvétele? Az előző kérdés talán annyiban pontatlan, hogy nem az eredményre irányul, azaz, a feladatátvétel mit eredményezett? Továbbá ez az eredmény azóta is tartja-e magát?

A lakosság esetében több helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó feladat került át többek között a *járási hivatalokhoz*, amely által a lakosok már nem a lakóhelyükhöz legközelebb férhettek hozzá a szolgáltatáshoz, hanem például két településsel odébb. Ezáltal a szubszidiaritás elve – álláspontom szerint - sérült. Az *önkormányzati oldalon* azt mondhatjuk, hogy könnyebb lett a helyi önkormányzati hivatalok élete a feladatátvétel által, mivel több önkormányzati vagy államigazgatási hatáskört már nem nekik kell ellátni. Erre persze a digitális fejlődés is rásegített. Ennek ellenére - finansiális szempontból - sok település nem érzi magát biztonságban, hiába a feladatok csökkenése. Emellett pedig számos település van, amely újra fenntartóként működtetné saját általános vagy középiskoláját vagy a település egészségügyi szakellátó intézményét.

Mind a két említett oldal esetében kijelenthetem, hogy a feladatelvétel eredménye változatlan, bár hozzá kell tenni, hogy például az oktatási intézmények kapcsán egyfajta feladatvisszaadással találkozhatunk, amikor is

⁴¹⁰ Nem a „jó gazda” legtöbbször használt klasszikus finansiális értelmezésére gondolok jelen esetben, hanem magát a feladatellátást értem alatta. A „jó gazda” jellemző azért is lehet áthallásos, mivel az önkormányzatoknak a feladatellátáshoz kötődően korábban voltak finanszírozási problémáik. A témáról lásd bővebben: Gyirán, 2014, p. 41-49; Gyirán, 2016a.

egyházak számára átadnak általános- vagy középszintű oktatási intézményeket. Az állami kézről való vissza/átvétel lehetőségét tehát nem szabad elvetni, mivel van rá gyakorlati precedens.

V. FEJEZET - AZ ÖNKORMÁNYZATI „DIGITALIZÁCIÓ” FEJLŐDÉSE 1990-TŐL NAPJAINKIG

A helyi önkormányzatok digitális fejlődésének lépcsőfokait fogom górcső alá venni, és még a kezdetekkor visszatérek a tanácsrendszeri „digitalizáció” korában megfogalmazottakhoz, mivel ezek is jótékony hatást gyakoroltak az 1990-től megvalósuló fejlesztésekre.

V.1. Az elszigetelődés, az egyedi fejlesztések időszaka (Ötv.)

Korábban már utaltam rá, hogy az 1990-es év fordulópont volt a helyi szintű igazgatásban. A tanácsok megszűntek és a területi-helyi közigazgatás megújításával együtt járt a helyi önkormányzatok létrehozása is.

A 80-as évek második felében beindultak a számítógép beszerzések és emellett a helyi szint informatikai megerősítése is tovább folytatódott. Egyre több tanulmányban⁴¹¹ lehetett olvasni az információs rendszerek szerepéről, jelentőségük növekedéséről. Ennek fő okait az informatika gyors fejlődésében és ennek lehetőségeiben kell keresni. Természetesen az önkormányzatok létrejöttével megváltoztak az információs rendszerekkel szemben támasztható alapvető követelmények is. Ilyen új követelmények voltak: rugalmasság, komplexitás, integráltság, gyorsaság és pontosság, az önkormányzati érdekeknek, azok érvényesülésének elsődleges szolgálata, gépesítettség, biztonság.⁴¹² Nem sokat kellett várni az információs rendszerek Ötv.-ben való megjelenésére sem. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény a fővárosi és megyei önkormányzatok számára feladatként jelölte meg *információs rendszer kialakítását* és a területi kialakításban való részvételt.⁴¹³

⁴¹¹ Torma, 1990a, pp. 22-29; Kovacsicsné Nagy, 1991, pp. 28-30; Tózsza, 1994, pp. 351-363.

⁴¹² További részletekért lásd: Torma, 1990b, pp. 518-525.

⁴¹³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 38. § és 40. §.

A korábbiakban említettem az információs rendszer fogalmát, azonban annak lényegi jellemzői még nem. A továbbiakban az *információs rendszernek* a következő definícióját használom: „Az információs rendszer adatoknak (információknak); a velük kapcsolatos információs eseményeknek; a rajtuk végrehajtott információs tevékenységeknek; az előzőekkel kapcsolatos erőforrásoknak; az információk felhasználóinak; ill. a fentieket szabályozó szabványoknak és eljárásoknak a szervezett együttese.”⁴¹⁴ Információs rendszer tehát egy önkormányzatnál vezetett önkormányzati ingatlanvagyon nyilvántartás, az anyakönyvi nyilvántartás, ezeknek a kezelése, aktualizálása, sőt egy önkormányzat teljes igazgatása és működtetése is egy információs rendszernek minősül. Ebből még nem következne feltétlenül, hogy ezek az információs rendszerek részben vagy egészben már valamilyen informatikai eszközzel/számítógéppel támogatottak. Ha azonban visszagondolunk az 1980-as évek végén feldolgozott tanulmányokban a számítógépesítés számos pozitív hatására, akkor ebből nyílegyenesen következik, hogy ezek az információs rendszerek már számítógéppel támogatott rendszerek voltak.

1990 után már nem csupán a saját állami döntéseink nyomán került előtérbe a digitalizáció. „Hazánk információs társadalmi alapja az Európai Unióval folytatott előcsatlakozási tárgyalások égisze alatt alakult ki.”⁴¹⁵ Az információs társadalom, amely akkor szélvész gyorsan söpört végig a világon az uniós kezdeményezések nyomán hazánk technológiai, digitalizációs fejlesztéseit is jelentősen érintette. A számos – unió által indukált – hazai kezdeményezésből is ki kell azonban emelnünk kettőt, amelyek az önkormányzati szint fejlesztésére is törekedtek (legalább stratégia szintjén).

A Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztossága 2001. május 17-én nyilvánosságra hozta a *Nemzeti Információs Társadalom Stratégiát* (a továbbiakban: NITS)⁴¹⁶. A NITS 7 programot dolgozott ki, melyből az egyik az önkormányzati volt. Az *önkormányzati program* az önkormányzati ügyvitel elektronizálását és a szolgáltató önkormányzat létrehozását tűzte ki célul. A

⁴¹⁴ Halassy, 1996, p. 35.

⁴¹⁵ Cseh, 2014, p. 9.

⁴¹⁶ MHIK, 2001.

megvalósításhoz a Széchenyi Terv - Információs Társadalom- és Gazdaságfejlesztési Program lehetőségeit hívták segítségül⁴¹⁷.

Az Informatikai és Hírközlési Miniszter „munkájának nyomán 2003 novemberében megszületett...a *Magyar Információs Társadalom Stratégia* (a továbbiakban: MITS).”⁴¹⁸ Ez volt „az első, kormányzati szinten is elfogadott, célkitűzéseket és programokat meghatározó e-kormányzati stratégia”⁴¹⁹ hazánkban. A MITS kiemeli, hogy „a magyarországi települési és területi önkormányzatok jelentős mértékben el vannak maradva az informatika közigazgatáson belüli, illetve a szolgáltatásokat igénybevevők kiszolgálását segítő folyamatainak alkalmazásában. Jelentős elmaradás tapasztalható mind az alkalmazások, mind pedig az infokommunikációs technológia (a továbbiakban: IKT) infrastruktúra terén.”⁴²⁰ A MITS a fentiek alapján közigazgatási főirányt is kialakított stratégiájában, amelyben *e-önkormányzat program* megvalósítását is kitűzte. Ezen belül nemcsak a humán erőforrás és az infrastruktúra fejlesztését, hanem az önkormányzati portálrendszer létrehozását, az önkormányzati alapszolgáltatások elektronizálását és integrált közigazgatási rendszerek implementálását is elvárták. A megvalósításhoz a Nemzeti Fejlesztési Terv Gazdaság és Versenyképesség Operatív Programját (GVOP 4.3) hívták segítségül.⁴²¹

Amellett tehát, hogy az önkormányzatok számítógépekkel való felszerelése, az ügyintézés gyorsítása folyamatos volt, az információs rendszerek állandó fejlesztése és új platformok, új lehetőségek kihasználása is célként jelent meg. Ennek oka, hogy abban az időben az információs társadalom megvalósításához szükséges fejlesztéseket akartak bevezetni és általuk hatékonyabbá tenni a társadalmi létet. Az *információs társadalom* fogalmát számos kutató meghatározta, azonban számomra ez a definíció a legmegfelelőbb: az információs társadalom „az emberi együttélés olyan új módja, amelyben az információ hálózatba szervezett előállítása, tárolása, feldolgozása, előhívása

⁴¹⁷ Pintér, 2004, pp. 52-55.

⁴¹⁸ Cseh, 2014, p. 17.

⁴¹⁹ Veszprémi – Czékmann, 2014, p. 359.

⁴²⁰ IHM, 2003, p. 22.

⁴²¹ KPMG, 2010.

játssza a legfontosabb szerepet.”⁴²² Az információ ilyen mértékű „mozgatása” pedig csak technológia eszközök segítségével lehetséges.

Lássunk egy *korképet* a 2000-es évekből. 2001-2002-ben – többek között - *Zirc városában* készítettek egy mintakutatást az IKT infrastruktúra helyzetéről. Zircen a 41 köztisztviselőre 28 számítógép jutott, amelyből 3 volt korszerű. A gépeket nem kötötték hálózatba és főként szövegszerkesztésre használták. Internet elérésre egy gép segítségével volt lehetőség. Informatikai továbbképzésekre és infrastruktúra (számítógép, szoftver) beszerzésre a város költségvetésének 0,2 – 0,3 %-át használták évente. Az ilyen jellegű fejlesztések azonban nem voltak elégségesek, mivel mind vezetői, mind dolgozói, mind pedig ügyféli oldalon akadályokba ütköztek.⁴²³ Az e-önkormányzatiság informatikai fejlesztése tehát a – kormányzati és önkormányzati - szereplők elkötelezettsége nélkül nem volt megfelelő színvonalon megvalósítható.

Figyelembe kell azonban azt is venni, hogy az önkormányzatok digitalizálását nem csak a hivatal megreformálásával kellett elérni. Az önkormányzatoknak a lakosság felé is szükséges volt nyitni és új lehetőségeket kellett felkínálni. Ilyen kezdeményezés volt a *teleház*⁴²⁴ is. „A pályázati pénzek mellett elsősorban a települési önkormányzatok tartják fenn a teleházakat...”⁴²⁵ A teleház egy olyan központ, amely modern multimédia-eszközökkel van felszerelve (pl. számítógép, telefon, internet, stb.). Ilyen központokat azokon a hátrányos helyzetű (kis)településeken hoztak létre, ahol nehezen voltak hozzáférhetőek ezek az eszközök. Ennek köszönhetően a helybeliek is tudtak élni az információs társadalom kínálta lehetőségekkel.

Másik hasonló jellegű szolgáltatás volt a 2003-ban indult *eMagyarország program*, amelynek keretében a közösségi internet hozzáférést akartak biztosítani és kiterjeszteni az ország teljes területére, különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségekre és kistelepülésekre. A programot eMagyarország pontok (internet hozzáférési pontok) formájában biztosították a településeken,

⁴²² Castells, 2006, p. 130.

⁴²³ Barsi, 2002, p. 90.

⁴²⁴ A teleházakról lásd bővebben: Gáspár, 1999.

⁴²⁵ Tózsza, 2003, p. 75.

kezdeti célként addig, amíg az internet elérés nem lesz biztosított minden háztartásban.⁴²⁶ A települési önkormányzatok ennél a programnál is jelentős részt vállaltak a kiépítésben és a működtetésben egyaránt.

Egy *2004-es jelentés* alapján az önkormányzatok 97 %-a rendelkezett már számítógéppel, 90 %-uknak volt internet csatlakozása, 38 %-uk rendelkezett saját honlappal és valamilyen aktív elektronikus közszolgáltatást (nyomtatvány letöltés, beadás, tranzakció) a városok 43 %-a, a nagyközségek 16 %-a és a községek 4,2 %-a tudott biztosítani.⁴²⁷ Bár az arányok nem kifejezetten jók, mégis azt lehet mondani, hogy számos önkormányzat jelentős erőfeszítéseket tett az adminisztratív munka korszerűsítésére és ez sokszor nem csak a központi forrásokon, hanem saját innovatív szemléletükön is múlt.⁴²⁸

Az elkövetkező években számos új önkormányzati fejlesztéssel lehetett találkozni (pl.: WAP alapú ügyintézés⁴²⁹, eltérő szakrendszer fejlesztések). Az állam azonban nem határozta meg központilag azt, hogy milyen közszolgáltatási, információs rendszert alkalmazzanak az önkormányzatok, így „párhuzamos fejlesztések zajlanak egymásról keveset, vagy alig tudva.”⁴³⁰ Ezt a *szigetszerű*, kicsit kaotikus elektronikus rendszer alkalmazást erősíti meg az alábbi idézet: „Gondoljunk csak bele: ma egyetlen polgármesteri hivatalban 45-55-féle(!) szakrendszer fut, ráadásul minden egyes funkcióra több megoldás létezik a piacon, s így összesen akár 100-200-féle futó szakrendszerről is beszélhetünk országszerte. Ezek megfeleltetése, jogszabályi háttere, gyártói támogatása finoman fogalmazva is különböző szintű, esetenként nem is lehetséges.”⁴³¹ Ugyanerre a zűrzavaros helyzetre mutatott rá CSEFKÓ – csak más kontextusban -, amikor azt mondta, hogy „minden önkormányzat és kistérség készítse el a "maga testére szabott" informatikai stratégiáját, honlapját és az ezekben foglaltak megvalósítását jelentő operatív programot.”⁴³² Ebből következik, hogy ezek más tartalommal, más módon, más terjedelemben

⁴²⁶ Kartal, no date.

⁴²⁷ ITTK, 2004, pp. 42-44.

⁴²⁸ I. m. p. 44.

⁴²⁹ Részletesen lásd: Budai– Sükösd, 2005; Budai, 2006; Vig, 2008.

⁴³⁰ Belényesi, 2007, p. 119.

⁴³¹ Vékás, 2016, p. 51.

⁴³² Csefkó, 2006, p. 9.

hozhatók létre, azaz itt is jelentős számú variáció jöhetett létre. Ami éppen a települési honlapoknál nem annyira jelentős probléma, mivel az egyediség, az unikális megjelenés pont hogy figyelemfelkeltő is lehet, de az akkori honlapok inkább ritkán frissítettek, kevés információt hordozók és statikusak voltak. Annak ellenére tehát, hogy a weben, a honlapoknak kellett volna a „település arcainak” lenniük,⁴³³ az akkori honlapok nagyon sok esetben nem teljesítették be ezt az elvárást, vagy éppen igen, de nem pozitív értelemben.

BENCsik is erre a kesze-kusza állapotra utalt, kiemelve, hogy számos önkormányzat volt jelentős informatikai lemaradásban. Rögzítette azt is, hogy a számítógép használata nagyjából a szövegszerkesztésre korlátozódott.⁴³⁴

Bár az Ötv. hatályon kívül helyezéséig új, digitalizációs rendelkezések jogszabályba iktatása nem történt meg, azonban az önkormányzati feladatellátás háttérjogszabályai lehetőséget teremtettek az *új típusú* – elektronikus – ügyintézés bevezetésére. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló *2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.) X. fejezete az elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás címet viselte, az elektronikus ügyintézés és az elektronikus út lehetőségeiről szólt, azonban „felhatalmazást kapott a kormány és az önkormányzatok, hogy bizonyos ügyeket kizárjon az elektronikusan intézhető eljárásokból (és ez gyakorlatilag az ügyek döntő többségében be is következett)....”⁴³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács *2006/123/EK irányelve* (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról volt az az uniós dokumentum, amely alapján a hazai elektronikus ügyintézés szabályozását a Ket. szabályozásához képest átalakították. „Kilépett a közigazgatás köréből a szabályozás”⁴³⁶ és egy átfogó közszolgáltatási jogszabályról döntött az Országgyűlés. Elfogadták az elektronikus közszolgáltatásokról szóló *2009. évi LX. törvényt*, amely hatályon kívül helyezte a Ket. X. fejezetét és az elektronikus közszolgáltatásokat⁴³⁷

⁴³³ Uo.

⁴³⁴ Bencsik, 2014, pp. 66-68.

⁴³⁵ Czékmann – Cseh, 2014, p. 137. és a kizárás részleteiről lásd bővebben: Fábán, 2006, p. 5.

⁴³⁶ Czékmann, 2016, p. 80.

⁴³⁷ Elektronikus közszolgáltatás a 2009. évi LX. törvény által szabályozott módon, törvényben elektronikus úton nyújtott szolgáltatások biztosítására kötelezettek, illetőleg elektronikus úton szolgáltatást nyújtó egyéb szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból

helyezte a középpontba. Az elektronikus közszolgáltatások, ahogy a meghatározásából látható, túlmutatnak a közigazgatáson (egyéb szervezetek (közüzemi szolgáltatók, ügyészségek), egyéb tevékenységek), és „már szélesebb körben engedi a digitális út alkalmazását hatósági eljárásokban.”⁴³⁸ Ezáltal elviekben több lehetőség nyílt az online platformok önkormányzati használatára is.

Tagadhatatlan tehát a számos lehetőség és *előrelépés*, akár az uniós fejlesztési támogatások, akár a pozitív jogszabályi környezet, akár a hazai innovatív önkormányzatok ötletei nyomán. Digitalizációs szempontból azonban az Ötv. hatálya alatti időszakban az önkormányzati igazgatás inkább csak *sodródott* az árral. Mindenki próbálta az egy-egy lehetőséget kihasználni, élni azzal, de jelentős eredmények nem születtek. Persze azt ne vegyük el az önkormányzatoktól sem, hogy mivel a digitalizáció rohamléptekkel haladt előre, így annak innovációs hatásai ott is megvalósultak, de általában csak farvizen kaptak ezekből a lehetőségből, ellentétben az államigazgatási szervekkel.

V.2. Az egységesülés, az integráció időszaka (Mötv.)

2010 után számos jogszabály módosítására, hatályon kívül helyezésére került sor, ez lett a sorsa az Ötv.-nek is. Az Mötv. 2012. január 1. napján lépett hatályba, majd fokozatosan újabb és újabb hatályba lépő rendelkezésekkel bővült, mígnem 2014. október 12. napjával véglegesen hatályon kívül helyezte az Ötv.-t.

Az *Mötv.* - hasonlóan az Ötv. rendelkezéseéhez - *néhány digitalizációs lépést* szövegszerűen is jogszabályba iktatott. Az Mötv. lehetővé tette közös önkormányzati hivatalok számára informatikai hálózatok alkalmazását⁴³⁹. 2013. januárjától pedig - az ügyintézési és egyéb alapvető feladatok kapcsán - már

történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer (a továbbiakban: központi rendszer) igénybevételeivel, elektronikus úton történő végzése.

⁴³⁸ Czékmann, 2016, p. 81.

⁴³⁹ Mötv. 85. § (9) bek.

rögzítésre került az egységes szabályok szerint működő informatikai rendszer működtetése is⁴⁴⁰. Ez a rendelkezés azonban csak 2016. július 1-től konkretizálódik, amikor is kibővítik az Mötv. 114. § rendelkezéseit és az önkormányzatok számára előírják egy *országos elektronikus információs rendszerhez való csatlakozást*. Ezt a rendszert nevezzük ma *ASP rendszernek*⁴⁴¹. Az ASP rendszerek gondolata már 2016-ban sem volt újkeletű⁴⁴² a közigazgatásban. Reális célként a Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Programban újfent megjelent az ASP: „Önkormányzati ASP központ felállítása, helyi önkormányzati feladatellátás és belső működés támogatása”⁴⁴³. A Magyary Program nyomán felgyorsult a fejlesztés, és pár éven belül bevezetésre került az ASP 1.0⁴⁴⁴, majd az ASP 2.0 is⁴⁴⁵. A rendszerhez szükség volt azonban jóval kiterjedtebb jogi szabályozásra is, így született meg az *ASP rendelet*⁴⁴⁶. A rendszer mélyreható bemutatása egy külön tanulmány témája is lehetne, bár - jelentősége miatt - egy pár gondolat erejéig magam is kitérek rá. Ezt követően az egész országra kiterjedő egységes elektronikus rendszer innovációs, előremutató és újító hatásaival foglalkozom.

Az ASP rendszer, egy több elemből álló, elektronikus információs rendszer.⁴⁴⁷

A rendszer elemei: szakrendszerek, keretrendszer, támogató rendszerek és az

⁴⁴⁰ Mötv. 114. § A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító - az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható - informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.

⁴⁴¹ Az ASP (Application Service Provider - Alkalmazásszolgáltatás) modell lényege, hogy a felhasználó nem egy számítógépes programot vásárol meg, amit a helyi számítógépre telepít, hanem egy távoli szolgáltató központtól szolgáltatásként veszi igénybe az alkalmazásokat, internetböngésző használatával. Az ilyen szolgáltatás igénybevétele technológiailag és gazdaságilag is kedvezőbb megoldást jelent a településeknek a különféle feladataik támogatásához.

⁴⁴² 2007-ben már kötöttek együttműködési megállapodásokat az önkormányzatok az ASP bevezetésére, de a tényleges kezdet 2009-re tehető. Ekkor már az e-ügyintézés keretében egy állami ASP rendszert akartak kiépíteni. 2008-ban az ASP-ről szakértői tanulmányt készítettek, amelyet központi közigazgatási vagy társulási formában kívántak megvalósítani. Az ASP működési modell és részletes szakértői tanulmány. (Verzió: v200, végleges verzió.) Stratis, 2008. Idézi: Budai, 2008, p. 301. A mai is ismert Önkormányzati ASP központ bevezetését a 1247/2011. (VII. 28.) Korm. határozatban határozták el.

⁴⁴³ Magyary, 2012, p. 44.

⁴⁴⁴ Az 1.0 projektről lásd bővebben: Gyirán, 2016b, pp. 30-31.

⁴⁴⁵ A fejlesztésekről lásd bővebben: Tarpai, 2016, pp. 47-48; Kovács, 2017; Cseh, 2020b, pp. 13-16.

⁴⁴⁶ Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ASP rendelet).

⁴⁴⁷ Bekényi, 2019, p. 53.

önkormányzati adattárház.⁴⁴⁸ Nézzük meg, mely ASP-n belüli elem mit jelent. „A keretrendszer a szakrendszerek számára egységes felületet és hozzáférést, az egységes felhasználó-, és jogosultságkezelést, valamint a rendszerszintű menedzsment (üzleti) funkciók elérését biztosítja.”⁴⁴⁹ A keretrendszer tehát *minden egyes helyi önkormányzatnál ugyanazt a funkciót látja el*, a tartalommal való feltöltésben lehetnek különbségek. „A támogató rendszerek az önkormányzati ASP rendszer napi adminisztratív, ügyfélszolgálati és működtetési feladatait segítő alkalmazások.”⁴⁵⁰ „A Kormány rendeletében kijelölt szerv az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerése és megakadályozása, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek biztosítása érdekében *adattárházat* (a továbbiakban: önkormányzati adattárház) üzemeltet.”⁴⁵¹ Az adattárház az ASP 2.0 fejlesztésnek egy új komponense volt, amely az *adatok több oldalú, hatékony elemzését* (kormányzati (Belügyminisztérium, Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár), Pénzügyminisztérium stb.) és önkormányzati) szolgálja, továbbá azt, hogy egységes szerkezetben elérhetővé váljanak az önkormányzatok adatai. Az önkormányzati ASP rendszer *szakrendszerei* a következők: iratkezelő rendszer; önkormányzati települési portál rendszer; az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus űrlap-szolgáltatást; gazdálkodási rendszer; ingatlanvagyonkataszter rendszer; önkormányzati adórendszer; ipar- és kereskedelmi rendszer; hagyatéki leltár rendszer.⁴⁵² A szakrendszerek az önkormányzati feladatellátás egzakt igazgatási feladataiban támogatják az ügyintéző napi munkáját. Az egyes szakrendszerek részletes ismertetésétől most eltekintek.⁴⁵³

⁴⁴⁸ ASP rendelet 3. § (1) bek.

⁴⁴⁹ ASP rendelet 3. § (3) bek.

⁴⁵⁰ ASP rendelet 3. § (4) bek.

⁴⁵¹ Mőtv. 114. § (4) bek.

⁴⁵² ASP rendelet 3. § (2) bek.

⁴⁵³ Az egyes szakrendszerekről lásd bővebben: Tarpai, 2016, p. 49; Szabó, 2017, pp. 98-99; Balogh – Budai, 2018, pp. 108-109.

Az ASP-ről továbbá azt szükséges kiemelni, hogy országos koordináció keretében valósult meg (ezt támasztja alá az ASP rendelet is), és a rendszer használatával a jogalkotó célja a – korábban már említett - széttagolt rendszernél hatékonyabb önkormányzati feladatellátás elérése és az, hogy ez a hatékonyság párosuljon egy egységes szolgáltatási színvonallal. Az egységesség pedig magában foglalja egyrészt az összemérhetőséget, másrészt pedig a szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetőségét is.

Az előző alfejezetben említettem VÉKÁS tanulmányát, amelyben az önkormányzati rendszerben elérhető számos szakrendszer problémájára utal. Az ASP bevezetésével ezt a problémát is ki lehetett – volna - küszöbölni. Az önkormányzati igazgatási szervezetrendszerben dolgozók számára jelentős segítség az, hogy azonos rendszerben dolgoznak és ez a tanulási, megismerési folyamatban lényeges segítség. A szolgáltató továbbá nem csak a háttér-infrastruktúra üzemeltetés, a rendszerfelügyelet terheit veszi le a felhasználó önkormányzat válláról, hanem a szoftverüzemeltetést, a jogszabálykövetést, a frissítések telepítését, és a HelpDesk szolgáltatások nyújtását is ellátja. Az ASP központi megoldása révén nagyobb potenciált biztosít, hogy egyéb központi nyilvántartások, szolgáltatások elérése is elérhető legyen az önkormányzatok számára. Kiemelném még az összemérhetőség kérdését is. Az ASP előtt, ahogy már volt is róla szó jelentős számú szolgáltatás és nagyon sok szoftver állt az önkormányzatok rendelkezésére, amelyekkel éltek is. Ha azonban össze kellett hasonlítani egy Borsod – Abaúj – Zemplén vármegyei közel 1.700 lelkes települést és egy Győr-Moson-Sopron vármegyei szintén nagyjából ilyen lélekszámmal rendelkező települést bizonyos szempontok szerint, az esetek nagy többségében nem lehetett megfelelő lekérdezéseket végezni és összehasonlítható táblákat kinyerni a szoftverekből, mivel teljesen más volt a fejlesztője, más volt a karbantartója stb.. Ez a felemás helyzet az ASP bevezetésével teljesen megszűnt, és játszi könnyedséggel mérhetnek össze két települést az ország bármely pontjáról. Végül pedig, hogy ne csak az ügyintézői/állami oldal társadalmi hasznosulását hangsúlyozzam, lássuk, *milyen társadalmi hatása van az ASP-nek az ügyfelek számára.* Az ASP

rendszernek létezik egy ügyféloldali weblapja⁴⁵⁴ is, amelyet az elektronikus ügyintézési portál szakrendszer szolgáltat. Ezen a honlapon az önkormányzatok felé kérelmeket lehet benyújtani előre elkészített formanyomtatványok segítségével. Hozzá kell azonban tennem azt, hogy ezek a formanyomtatványok inkább az önkormányzatok államigazgatási feladat- és hatáskörébe, vagy önkormányzati hatósági ügyek körébe tartozó feladatokhoz vannak, kisebb százalékban jelennek meg önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán. Az ASP bevezetése előtt gyakori volt, hogy az önkormányzatok pdf/word dokumentumok formájában tették közzé kérelem, formanyomtatvány mintáikat legtöbbször a saját weboldalaikon. Ezt nevezi a szakirodalom egyirányú interakciónak/kapcsolatnak, amely a közigazgatási eljárások és ügyintézési folyamatok öt szintje közül a második.⁴⁵⁵ Az egyirányú interakció/kapcsolat lényege, hogy lehetőséget biztosít a honlap az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok letöltésére és az űrlapok manuálisan vagy számítógéppel tölthetők ki, azonban nem küldhetők vissza elektronikusan.⁴⁵⁶ Az ASP ügyféloldali rendszere a már említett szintek közül az ötödiket, azaz a personalizált szintet képviseli, azonosított belépést követően. A personalizált szint jellemzője a teljeskörű elektronikus ügyintézés, a közigazgatás rendelkezésre álló ügyfeladatok felhasználásával. Az űrlapok kitöltésekor az ASP rendszer átemelheti az identifikált⁴⁵⁷ ügyfél egyes adatait (pl.: név, születéskori név, lakcím, tartózkodási hely) már meglévő adat forrásokból.⁴⁵⁸ Az ügyféloldali honlap számos technikai segítséget nyújt a kitöltő számára. Ezzel a felülettel, úgy gondolom, hogy ügyféli hasznosság és a társadalmi hasznosulás megkérdőjelezhetetlen és ezzel a közigazgatás és az ügyintézés „beköltözhet” tulajdonképpen bárki otthonába.

⁴⁵⁴ E-Önkormányzat Portál <https://ohp-20.asp.lgov.hu/nyitolap>

⁴⁵⁵ A szintek következők: 1. információnyújtás, 2. egyirányú interakció/kapcsolat, 3. kétirányú interakció/interaktivitás, 4. tranzakció, 5. personalizáció. KSH, 2010, p. 1.

⁴⁵⁶ Orbán, 2021, p. 59.

⁴⁵⁷ Az ügyfelek azonosíthatják önmagukat DÁP mobilalkalmazással, ügyfélkapuval, ügyfélkapu +-al, elektronikus személyi igazolvánnyal, telefonos úton vagy arcképmással. Az utolsó három azonosítási mód 2025. január 16-tól megszűnik.

⁴⁵⁸ Orbán, 2021, p. 60-61.

A fentiek alapján rögzíthető, hogy az ASP rendszer az önkormányzatoknak mind a front-, mind a back office tevékenységét támogatja.⁴⁵⁹ A front office tekintetében jelentős fegyvertény, hogy a helyi önkormányzatok esetében az ASP bevezetéséig ismeretlen volt a lakosok és a vállalkozások számára az e-ügyintézési szolgáltatások egységes platformon történő elérése. Back office szempontból az egységes felhasználói oldal és a felmerülő költségek mérhető csökkenése, amelyekben leginkább megfogható az előnye. Nem szabad azonban megfeledkezni az egységes informatikai környezetről és a modulárisan felépítésről sem, amely hosszú távon könnyebben bővíthető új szakrendszerekkel, platformokkal.⁴⁶⁰

Az ASP-nek is vannak *hibái/hiányosságai* és vélhetően még lesznek is, mivel egy kb. háromezer szerv által használt rendszer kapcsán mindig lesz újdonság, mindig lesz benne fejlesztési potenciál. A hibák, a félelmek egy részét az ASP bevezetése előtt GYIRÁN⁴⁶¹ is listázta.⁴⁶² Az ASP bevezetésétől legalább tízezer köztisztviselői munkahely eltűnését és jelentősen növekvő adminisztrációs munkaterhet vártak. Ezek közül egyik sem jött be, bár tény, hogy még ennyi évvel a bevezetése után is hallani azokat a helyi – ügyintézői - hangokat, hogy az ASP-t megelőző x szakrendszer mennyivel jobb volt. Ebben semmi meglepő sincs, mivel az ember még a változást követően is nehezen alkalmazkodik az újhoz, kimutatja passzivitását, a rendszerrel szembeni ellenállását, és ahogy tudjuk, a régi emlékek idővel mindig megszépülnek. Tehát ha jobb, ha rosszabb, ha ugyanolyan problémás is volt az előző rendszer használata, idővel csak a pozitívumok maradnak meg.

Az ASP végső konklúziójaként szükséges azt is leszögezni, hogy az utóbbi évek legjelentősebb központi fejlesztését hajtotta végre az állam az önkormányzati igazgatás területén, ami által a digitálisan „folyton lemaradó” önkormányzatok lefaragtak kicsit a hátrányukból.

⁴⁵⁹ Tarpai, 2016, p. 46.

⁴⁶⁰ I. m. p. 47.

⁴⁶¹ Gyirán, 2016b, pp. 32-33.

⁴⁶² Gyirán a tanulmányában hivatkozik több anyagra is, amelyek az ASP problémáira, az azzal kapcsolatos félelmekre utalnak.

Az ASP-n túl meg kell még említeni egy fejlesztést, ami az önkormányzatok rendeletalkotásához és főként azok megszerkesztéséhez, közzétételéhez kötődik.⁴⁶³ Az *Integrált Jogalkotási Rendszer* (a továbbiakban: IJR) bevezetéséről még 2019-ben döntött a Kormány.⁴⁶⁴ Az IJR-t a Kormány a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása érdekében vezette be. Az IJR elsősorban a *Kormány törvényalkotási programja*, azonban emellett más funkciókat is ellát. Az IJR-nek négy modulja/szakrendszere⁴⁶⁵ létezik, számunkra azonban most a LocLex a lényeges és vizsgálandó. A *LocLex* az önkormányzati rendeletalkotást segítő, az *önkormányzati rendeletek szerkesztésére*, kormányhivatal részére történő megküldésére és közzétételére szolgáló modulja az IJR-nek. A LocLex szakrendszer segítségével a rendeletalkotás jelentős részben automatizáltan, és a jogszabályi elvárásoknak megfelelően vihető végig. A LocLex „segíti a formai hibák elkerülését, de nem küszöböli ki a szövegezési, tartalmi hibákat.”⁴⁶⁶ Ha valaki a saját írását olvassa, nem fogja minden esetben észrevenni a nyelvtani, szövegezési hibákat, mivel azt fogja olvasni, amit le szeretett volna írni, továbbá a jogi normát alapvetően úgy értelmezi, amilyen céllal létre kívánta hozni és nem feltétlenül veszi észre a gondolat más aspektusú megközelítését.⁴⁶⁷

A LocLex használata 2021. április 1-jétől kötelező az önkormányzatoknak. Az IJR szoros kapcsolatban áll a *Nemzeti Jogszabálytár* (a továbbiakban: NJT)⁴⁶⁸ elnevezésű weblappal, ahol az önkormányzatoknak rendeleteiket közzé kell tenni. Mivel a két rendszer össze van kötve, ezért ha a LocLex-ben véglegesíti egy jegyző a rendelettervezetét, az az NJT Önkormányzati Rendeletár felületén is megjelenik az „új kötőben”.

⁴⁶³ Ez a fejlesztés azonban nem jelenik meg az Mötv. szövegében, azonban az önkormányzatok rendeletalkotásához kötődő jogszabályban igen.

⁴⁶⁴ Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat

⁴⁶⁵ A ParLex az országgyűlési törvényelőkészítő és határozathozatali munkafolyamatot támogatja. A GovLex a kormányzati jogszabály-előkészítési munkafolyamatot segíti és az európai uniós jogharmonizációt támogatja az EUConfLex. A negyedik modul pedig a LocLex. Pálfi, 2021, p. 160.

⁴⁶⁶ Gyergyák, 2023, p. 25.

⁴⁶⁷ Uo.

⁴⁶⁸ Nemzeti Jogszabálytár – Önkormányzati Rendeletár - <https://or.njt.hu/>

Jelen alfejezetben nevesített *két rendszer közös jellemzője*, hogy minden hazai önkormányzatnak alkalmaznia kell, nincs kimentésre lehetőség. Mind a két rendszer az ország egész területén egységes feladatellátást vár el az önkormányzatoktól, amelyhez központi szolgáltatásokat biztosít is számukra. Ennek ellenére, hogy a kormányzati döntések iránya az interoperábilis, országos, integrált rendszerek fejlesztése, mégis azt lehet mondani, hogy még mindig számos önálló szakrendszert kell alkalmazniuk az önkormányzatoknak. Itt csatolok vissza azon gondolatomhoz, hogy az önkormányzatok által használt megannyi szakrendszer által generált problémákat az ASP bevezetésével és működtetésével ki lehetett – volna - küszöbölni. A teljesség igénye nélkül felsorolok néhány önálló szakrendszert, melyet az önkormányzatok gyakran használnak: EAK, ASZA, KCR, Választási kapu, ÁNYK, CSTInfó, KSH Elektra, KIR, OSAP, ebr42, KGR11, ÖNEGM, TSONLINE, OÉNY, KIRA, EPTK, KTK, Magyar Falu Program.⁴⁶⁹ El ne feledjük továbbá a korábban részben megvizsgált ASP és LocLex rendszereket sem. Vélhetően a mindenféle digitalizációs és informatikai fejlesztés minél teljesebb kihasználását a „munkavégzés felgyorsításának igényétől vezéreltetve”⁴⁷⁰ célozta meg a központi közigazgatás. Ahogy azonban a fenti szakrendszerek jelentős száma mutatja, a digitális lehetőségek által számos különböző felhasználási célra létrejövő rendszert használnak ma is az önkormányzatok. Ez egyrészt lehet, hogy könnyebbség a korábbi „papír alapú” adatszolgáltatáshoz képest, de a másik oldalról a sok szakrendszerben való adminisztratív feladatellátás, a szakrendszerekbe való települési információk betöltése sokszor nagyon jelentős terhet ró az amúgy sem feltétlenül jelentős foglalkoztatotti létszámmal bíró (kis)településekre. Az ASP rendszerbe próbáltak olyan szakrendszereket beépíteni, amelyek minden településen felmerülő feladatok (pl.: iratkezelés, gazdálkodás, ingatlanvagyon stb.) ellátását támogatják. Az ASP keretrendszere azonban teljes mértékben alkalmas lenne arra, hogy egyéb más egyedi szakrendszereket is integráljanak bele. Persze, tisztában vagyok azzal, hogy

⁴⁶⁹ A szakrendszerek pontos megnevezésétől eltekintek, jelen vizsgálat szempontjából a szakrendszerek jelentős száma a mérvadó.

⁴⁷⁰ Varga, 2021b, p. 9.

nem véletlen az, hogy egyedi, önálló szakrendszerek működnek, mivel azok az adatok, amelyeket mondjuk betöltenek a köztisztviselők, más-más adatgazdához, más-más közigazgatási szervhez futnak be. Jöjjön azonban három olyan példa, amely rendszereknek a működtetése ugyanúgy, mint az ASP, a Kincstárhoz tartozik. Az egyik rendszer a *Magyar Falu Programban*⁴⁷¹ való részvételhez, pályázat beadásához szükséges. A másik rendszer az *ÖNEGM rendszer*⁴⁷², amely a Kincstár Önkormányzati Előirányzatgazdálkodási Modulja. A harmadik pedig a *CSTInfó*⁴⁷³, amely a Kincstár családtámogatási ellátásokkal és fogyatékosági ellátásokkal kapcsolatos egységes szociális nyilvántartása. Korábban az ASP keretrendszeréről azt írtam, hogy a szakrendszerek számára egységes felületet és hozzáférést, egységes felhasználó-, és jogosultságkezelést biztosít. Ha tehát *integrálnánk* a Magyar Falu Program felületét, az ÖNEGM rendszert és a CSTInfót az ASP-be, akkor nem kellene még egy önálló szakrendszert használni a köztisztviselőknek, hanem egy már jól ismert (ASP) weboldalon, ismert belépési folyamaton keresztül vehetné igénybe ezeket a rendszereket. Persze lehet azt mondani, hogy ez csepp a tengerben és nem oldja meg az önkormányzatok leterheltségét és ettől még a munkateher nem lesz kevesebb. Ezek tények, ezekkel nem is szeretnék vitába szállni. Ugyanakkor azzal, hogy ha új dolgozót vesznek fel egy kisebb települési önkormányzatához és vele meg kell ismertetni az összes felületet, a betanítás és a rendszerek, felületek kezelésének elsajátítása, még ha egy egyszerűen használható interfészről van is szó, jelentős erőbefektetést jelent egy másik kollégának (is).

Az önkormányzati rendszerek integrációja, központosítása és egyszerűsítése egyértelmű célként fogalmazódott meg a kormányzati szervek részéről és ennek lettek is kiváló példái. Szükséges azonban ezeknek a rendszereknek a *további integrációja*, egységesítése, hogy a digitalizáció „áldásaként” kapott számos szakrendszer és az azokhoz kötődő munkateher ne falja fel a köztisztviselőket.

⁴⁷¹ <https://e-kerelem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/mfp/index.xhtml>

⁴⁷² <https://onegm.allamkincstar.gov.hu/pages/>

⁴⁷³ <https://cstinfo.allamkincstar.gov.hu/>

V.3. A DESI index magánszemélyeket és háztartásokat érintő eredményei a Magyarországon és a hazánkat körülvevő néhány országban

Az alfejezet címének elolvasása után rögtön feltehetjük a kérdést, milyen okból szerepel ez a rész egy önkormányzati témájú disszertációban? Az ASP kapcsán beszéltem a front office ügyintézés pozitív hozadékairól és az Ötv. kapcsán pedig az e- ügyintézés potenciális – kezdetben csak elvi - lehetőségéről. Ha csak szervi oldalát néznék a digitalizációnak, akkor helytálló lenne a kérdés felvetése, azonban ha áttekintünk „az út másik oldalára és figyelembe vesszük az ott álldogálót”, azaz az ügyfelet, akkor rá kell jönnünk arra, hogy a különböző digitalizációs – online - fejlesztések, csak akkor érnek valamit, ha az ügyfél igénybe is veszi azt. Viszont ő csak akkor tud élni ezekkel az online lehetőségekkel, ha megvannak hozzá az alapvető kompetenciái, tud bánni az eszközzel és nem fél azt használni. Álláspontom szerint tehát mindenképpen szükséges egy rövid fejezetet szentelni a digitális – potenciális - „ügyfelek” kérdéskörének. Ki kell azonban emelni azt, hogy ez az alfejezet nem akar egy teljeskörű digitális helyzetképet adni, hanem csak a hazai és környékbeli országok egyénekre és háztartásokra, tehát a digitális szolgáltatások várható igénybe vevőire fókuszál. Hogy miért vizsgálom a környező országokat? Meglátásom szerint kontextusában látni azt, hogy hazánk hol is tart ebben a fejlődésben sokkal célravezetőbb, mint csak az egyedi országmutatók felvillantása.

A *digitalizáció az Európai Unióban kulcsfontosságú, kiemelt politika*, amelynek célja a digitális gazdaság és társadalom kiépítése, ez pedig komplex jogviszonyt igényel az EU és a tagállamok között. Ez az egyik oka annak, hogy az Európai Unió tagság számos joggal és kötelezettséggel jár az Unió és a tagállamok számára is. Az egyik ilyen kötelezettség az, hogy az Unió a tagállamok által szolgáltatott adatokból *mutatókészletet* dolgozzon ki. Ezekkel a mutatókkal a tagállamok összehasonlíthatóvá válnak, teljesítményük - a különböző (gazdasági) területeken – viszonyítható egymáshoz. Ezen indexek egyike a *Digitális Gazdaság és Társadalom Index* (Digital Economy and

Society Index – a továbbiakban: DESI vagy DESI index), amely egy olyan komplex jelzőszám, amely az Unió digitális teljesítményének releváns mutatóit gyűjti össze, és figyelemmel kíséri az EU-tagállamok digitális versenyképességének alakulását, egymáshoz való viszonyukat. Jelen értekezésben a DESI index mutatói közül csak az *egyének/háztartások bizonyos aspektusaira* kívánok kitérni, fókuszálva a V4 országokkal és Romániával való párhuzamba állítással. Nem véletlen az országok kiválasztása, mivel mindegyik posztszocialista ország, tehát a rendszerváltáskor hasonló alapokról indultak, mint Magyarország. Nem a komplex indexet fogom tehát elemezni, hanem a kutatási témát tekintve egy specifikusabb összevetést szeretnék megmutatni. A DESI alapvetően öt dimenzióba szervezte a mutatószámait 2022-ig, melyek a következők voltak: (1) Humán tőke; (2) Internet hozzáférés; (3) A digitális technológiák integráltsága; (4) Digitális közszolgáltatások.⁴⁷⁴ 2023-tól a digitális évtizedre vonatkozó szakpolitikai programmal⁴⁷⁵ összhangban a DESI beépült a digitális évtized helyzetéről szóló jelentésbe⁴⁷⁶, és a digitális célok megvalósítása terén elért eredmények nyomán követésére szolgál a továbbiakban is. A *DESI dimenziói 2023-tól*: Digitális készségek; Digitális infrastruktúra; Vállalkozások digitalizálása; Közszolgáltatások digitalizálása. A 2. táblázatban kiemelem azokat a DESI-dimenziókon belüli, egyedi mutatószámokat, amelyek az egyének és a háztartások digitális felkészültségének leírására legjobban alkalmasak. Úgy vélem, hogy az egyének és háztartások mutatói jelzik leginkább, hogy egy tagállam a digitális fejlődés mely lépcsőfokán is áll jelenleg, mivel a digitális fejlesztések általában először vállalati, kormányzati szinten kezdődnek, majd mennek végbe és azok eredményei csapódnak le a társadalom egészében, majd a háztartásoknál, egyéneknél, tehát a helyi önkormányzatok szintjén. Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy számos kormányzati, vállalati fejlesztés haszonélvezői a háztartások, tehát nem csak „oldalvízen” kapnak a digitális fejlesztésekből.

⁴⁷⁴ A korábbi dimenziókról lásd bővebben: Cseh, 2020a, p. 53.

⁴⁷⁵ A Digitális Évtizedre vonatkozó programról általánosságban lásd bővebben: EU, 2023a.

⁴⁷⁶ EU, 2024.

DESI-dimenziók	Egyedi mutatók	M	Sz	Cs	L	R	EU átlag
Digitális infrastruktúra	A legalább 100 Mbps sebességű széles sáv igénybevétele (háztartások arányában)	70	33	31	65	81	55
	A legalább 1 Gbps sebességű széles sáv igénybevétele (háztartások arányában)	29,8	0,9	1,3	3,4	23,3	13,8
	Mobil széles sáv igénybevétele (16-74 éves magánszemélyek arányában)	84	86	85	84	82	87
Digitális készségek	Legalább alapvető digitális készségek (16-74 éves magánszemélyek arányában)	49	55	60	43	28	54
	Alapvetőnél magasabb szintű digitális készségek (16-74 éves magánszemélyek arányában)	22	21	24	21	9	26
	IKT-szakemberek (foglalkoztatottak arányában)	4,1	4,3	4,5	3,6	2,8	4,6

Köszolgáltatások digitalizálása	E-kormányzati szolgáltatások felhasználói (internetfelhasználók arányában)	81	82	86	63	24	74
	Űrlapok automatikus kitöltése (pont)	60	56	42	78	41	68
	Polgároknak nyújtott digitális közzolgáltatások (pont)	68	67	76	60	48	77

Az EU átlaghoz képest jelentősebb lemaradás	Jelentősebb EU átlagon felüli teljesítmény
---	--

2. táblázat: A 2023-as Digitális Évtized országjelentés egyéni (egyénekre, háztartásokra fókuszáló) mutatóinak összehasonlítása a V4-ek és Románia között. A táblázat adatai az utolsó két sorban lévő mutató kivételével százalékban vannak megadva.

Forrás: Czechia, 2023; Hungary, 2023; Poland, 2023; Romania, 2023; Slovakia, 2023.

Rövidítések: M: Magyarország; Sz: Szlovákia; Cs: Csehország; L: Lengyelország; R: Románia.

A következőkben a 2. táblázat adatait fogom megvizsgálni. Elsőként a *háztartásokat* vegyük szemügyre, tekintettel arra, hogy a digitális kompetenciák gyakorlása szélessávú internet elérhetőség igénybevétele nélkül hatékonyan nem megvalósítható. Összevetve a 100 Mbps sebességű szélessáv igénybevételéről szóló adatokat megállapíthatjuk, hogy Románia, Magyarország és Lengyelország kifejezetten jól teljesít és – magasan – felülmúlja az Európai Unió átlagot, Szlovákia és Csehország viszont kifejezetten alulteljesített ebben a mutatóban. Magyarországra nézve kedvezőbb adat a legalább 1 Gbps sebességű széles sáv háztartások általi igénybe vétele. Itt Magyarország teljesítménye kiemelkedik mind a regionális versenytársak, mind az uniós átlageredményekből (Romániával szemben nem olyan nagy az előnyünk, viszont az uniós átlageredményt kétszeresen lekörözzük). A fentiek alapján kijelenthetem, hogy a *háztartások az alapvető infrastruktúra terén kifejezetten jól állnak hazánkban*. Mondhatom tehát azt, hogy ha a hazai digitalizációt egy épülő, félkész háznak tekintjük, akkor a ház stabil alapokkal rendelkezik.⁴⁷⁷ Valószínűleg szomszédaink is törekednek a minél széleskörűbb lefedettségre, de annak minőségének javításában még el vannak maradva. A mobil szélessáv igénybevétele kapcsán mindegyik ország esetében ki kell emelni, hogy ezek az eredmények a vezetékes szélessáv százalékos aránya fölé kúsztak, hol kisebb, hol picit nagyobb arányban, de az országok teljesítménye között nincs szignifikáns különbség.

A következő vizsgált terület a *digitális humán kompetenciák* minőségének értékelése. Az alapvető és alapvetőnél magasabb szintű digitális készségek szempontjából is az uniós átlag alatt teljesít Magyarország, tény azonban hogy lemaradásunk az európai átlagtól nem kifejezetten számottevő. Az alapvetőnél magasabb szintű digitális készségek kapcsán elmondható, hogy a V4-ek között tetemes különbség nincs és az uniós átlageredmény sincs kifejezetten messze, azonban Románia lemaradása óriási. Az alapvető digitális készségek kapcsán a csehek és a szlovákok teljesítenek átlag fölött (ha nem is sokkal), Lengyelország és Románia pedig minket is alulmúl. Itt nem is Lengyelország lemaradása a

⁴⁷⁷ Cseh, 2020c, p. 260.

figyelemre méltó, hanem Románia jókora hátránya. Ehhez a két mutatóhoz kötődően, ha megvizsgáljuk az Eurostat adatait⁴⁷⁸, amely az alapvető és alapvetőnél magasabb digitális készségek meglétét méri az országok teljes lakosságának százalékában, azt tapasztalhatjuk, hogy Csehország, *hazánk* és Lengyelország 2023-ra egyértelműen növekvő, *erősödő tendenciát mutat*. Románia 2021-hez képest stagnál, Szlovákia pedig visszaesett. Az *IKT szakemberek arányának uniós átlag eredményét* Csehország, Szlovákia és Magyarország közelíti, Lengyelország és Románia pedig tisztes távolból figyeli az átlagosan elvárt szintet. Miért probléma ez? A digitális fejlesztések innovációjához, működtetéséhez és fenntartásához elengedhetetlen az ilyen végzettségű szakemberek megléte. Ezen a ponton problémaként merül fel, hogy ha még vannak is helyi szintű digitális fejlesztések, de ha a (kis)települési lakosok nincsenek a megfelelő kompetenciák birtokában, akkor a digitális közszolgáltatások kihasználtsága is alacsonyabb szinten marad.

A *digitális közszolgáltatások* dimenzióból emeltem ki még pár egyedi mutatót. Az *e-kormányzati szolgáltatások felhasználói kapcsán* Magyarország, Szlovákia és Csehország *kitűnik*, azonban a dimenzióban nevesített másik két mutató kapcsán mindhárom országban lehet hiányérzet. Az űrlapok automatikus kitöltése kapcsán Lengyelország az uniós átlagon felül teljesít, ezt más vizsgált állam nem mondhatja el magáról, sőt – némelyek – kifejezetten messze vannak attól. A polgároknak nyújtott digitális közszolgáltatások kapcsán leginkább csak Csehország lehet elégedett, a többiek – és kifejezetten Románia – pedig kell, hogy erősítse és szélesítse ezen szolgáltatások körét.

Hazánk 2023-as DESI eredménye *nem jó, de nem is tragikus*.⁴⁷⁹ Miért mondhatom azt, hogy nem jó. A digitális évtized helyzetéről szóló 2023-as jelentés összes tagállamra vonatkozó legfontosabb megállapításait tartalmazó dokumentuma⁴⁸⁰ egyértelművé teszi, hogy a digitális infrastruktúra dimenzió túl, a másik 3 területen hazánk még mindig – komoly⁴⁸¹ - kihívásokkal küzd.

⁴⁷⁸ Eurostat, 2024.

⁴⁷⁹ Cseh, 2020b, p. 59.

⁴⁸⁰ EU, 2023b, pp. 49-52.

⁴⁸¹ Vállalkozások digitalizálása tekintetében kifejezetten alulteljesítünk.

Azonban nem is nevezhető tragikusnak, mivel több egyedi mutatót vizsgálva rámutattam átlag fölötti vagy kiemelkedően jó teljesítményünkre is (és sokszor a lemaradásunk sem szignifikáns). Fentiek alapján kijelenthető, hogy *Magyarország teljesítménye kifejezetten heterogén*. A gyengébb pontokra hazai válaszokat, lehetséges megoldási alternatívákat kell létrehozni, a stabil, erős lábakon álló mutatókat pedig meg kell próbálni továbbra is az élvonalban tartani, és amennyiben lehetséges, akkor még tovább fejleszteni. Remélhetőleg a 2022. novemberében elfogadott *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022-2030* (a továbbiakban: NDS)⁴⁸² *segíteni tudja a fejlesztéseket*. Már csak azért is lehet jelentős bizalom ezen stratégia felé, mivel az NDS pillérstruktúrájával leképezi a Digitális Évtized program és a benne foglalt Digitális Iránytű céljait, amelyeket hazai környezetbe transzformálva remélhetőleg sikeresen meg tudunk valósítani és nem csak a magyar digitális infrastruktúra marad hagyományosan uniós szinten is kiemelkedő.

A háztartásokra és egyénekre vonatkozó mutatókból látható, hogy hazánk kifejezetten erős a digitális technológiai háttér megteremtésében és működtetésében. Ahhoz, hogy a digitalizált világban a különböző szolgáltatásokat minél többen és minél többször igénybe vegyék, ez elengedhetetlen. Ez alapján - talán már - mondhatom azt, hogy az egyének, háztartások digitalizációjának *stabil alapjait már sikeresen lefektettük*. Az emberi erőforrások kompetenciáiban és a digitális közszolgáltatásokban, azok igénybe vételében viszont kevésbé vagyunk fejlettek. Tehát az egyének/háztartások szempontjából különösen ezen területekre kell összpontosítani.

V.4. Összegző gondolatok az V. fejezetről

Jelen fejezetben a két önkormányzati törvény által fémjelzett *korszak digitális fejlesztései szöges ellentétben állnak egymással*. Míg az egyiknél a széttöredezett, marginális fejlesztések voltak az előtérben, az Möt.

⁴⁸² MK, 2022.

időszakában központi, centralizált innovációk a jellemzőek. A helyi önkormányzati rendszer működése, feladatellátási színvonal, korunk online világgal szembeni elvárásai, illetve az Európai Unió és hazánk digitális céljai szempontjából – a korábban leírtak alapján – kijelenthetem, hogy a *központosított*, Mötv. hatálybalépését követően megvalósult *fejlesztések jobban* szolgálták, *szolgálják* a helyi önkormányzatok érdekét, azaz a *hatékonyabb munkavégzésüket*.

Jelen fejezetben vizsgáltam, hogy fontos pontja az online világnak és a helyi önkormányzatok digitális jelenlétének, lehetőségeinek a mérlegeléséhez a másik oldal, tehát az állampolgár digitális lehetőségeinek és tudásának is a megismerése. Rögzítettem, hogy *jól állunk infrastrukturálisan* (uniós szinten is kiemelkedően), az ASP és a különböző szakrendszerek által mind front-, mind back office szempontból szélesedtek a lehetőségek, azonban a DESI eredmények ismeretében a potenciális ügyfelek, a (kis)települési lakosok digitális készségei hagynak kívánni valót maguk után.

A fentiek okán úgy ítélem meg, hogy a helyi önkormányzatok *back office szempontból nagy lépést tettek előre* az utóbbi évek fejlesztéseivel, annak ellenére azonban, hogy a front office vetület is erőteljesen javult, a potenciális ügyfelek képességbeli hiányosságai is⁴⁸³ rányomják a bélyeget a digitális lehetőségek kihasználatlanságára.

Végezetül utalni kell BENCSIK és ERCSEY gondolataira, akik felhívják a figyelmet arra, hogy a közigazgatás digitalizációs „folyamat[a] „befejezetlen szimfóniának” tekinthető, mivel a folyamatosan (át)alakuló állampolgári (ügyféli) elvárások, [és] a robbanásszerű technikai fejlődés hatása”⁴⁸⁴ állandó felülvizsgálatra és jogszabálmódosításra készíti a jogalkotót. Ugyanerre hivatkozik CSÁKI-HATALOVICS is, amikor kiemeli, hogy „a digitális világ szétfeszíti a hagyományos alkotmányos és közigazgatási kereteket, és új definíciók, új struktúrák jelennek meg.”⁴⁸⁵

⁴⁸³ Szándékosan használtam az „is” szót, tekintettel arra, hogy sokszor nem is ismerik a digitális lehetőségeiket, sem azokat a rendszereket, szoftvereket, amelyek rendelkezésükre állnak. Tehát adandó alkalom sincs arra, hogy kiaknázzák a tudásuk legmélyebb bugyrait.

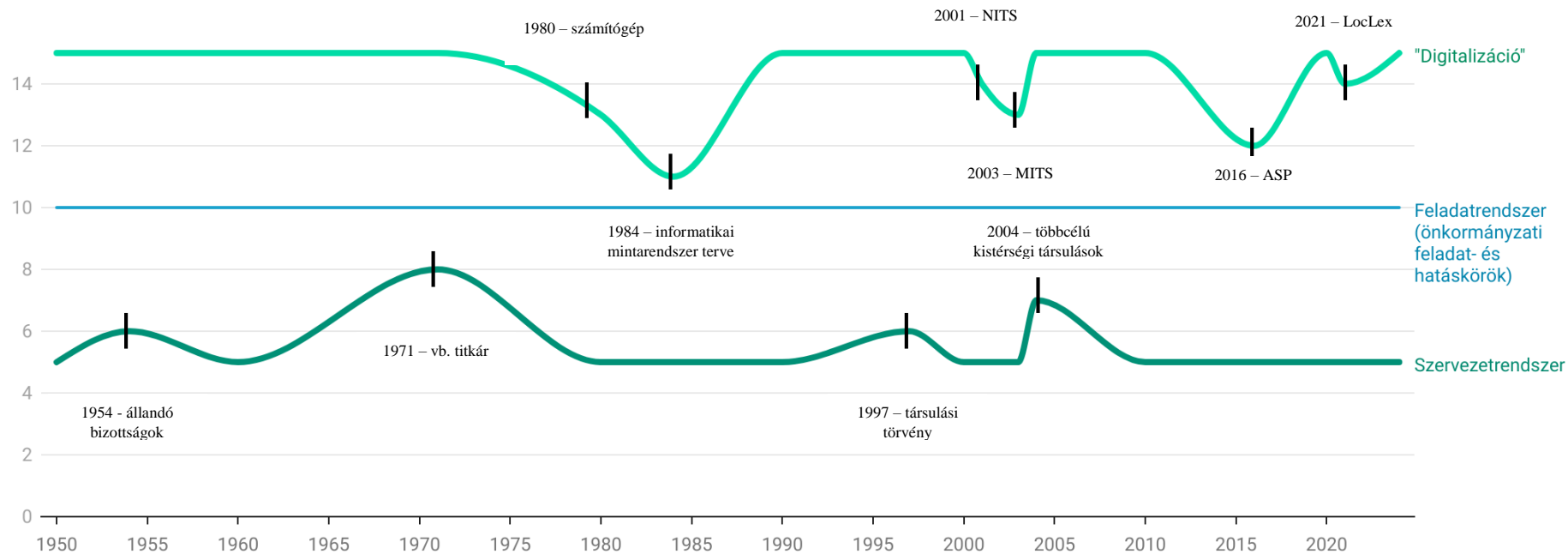
⁴⁸⁴ Bencsik-Ercsey, 2015, p. 159.

⁴⁸⁵ Csáki-Hatalovics, 2021, p. 61.

Fenti gondolatokkal azonosulva megállapíthatom, hogy a technológia fejlődés, a digitális lét „nem hagyja nyugodni a közigazgatást”, folyton lépésekre kényszeríti azt, így a közigazgatási status quo a digitalizáció szempontjából majdhogynem lehetetlen.

VI. FEJEZET - A „HÁROM LÁBÚ MODELLBŐL” LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK, (EGYMÁSRA)HATÁSOK

Jelen fejezetben, az eddig rögzített „modell három lába” alapján kísérlek meg egyfajta együttes, *közös konklúziót* levonni, továbbá a tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer kapcsolatára is rámutatni. Ez a „három lábú modell” segít nekem abban, hogy az *1. kutatási kérdésem* kapcsán megállapíthassam, hogy helyesen vagy tévúton járva fogalmaztam azt meg előzetesen. A „három láb” hatásainak vizsgálatához segítségül hívok egy vizualizált folyamatábrát, amely – remélhetőleg – nem csak számomra, hanem az olvasó számára is segít meglátni a lehetséges összefüggéseket, hatásokat a „három láb” és a tanácsok/önkormányzatok között.



A készítéshez használt program: Datawrapper

4. ábra: A „három láb” (egymásra) hatásainak vizualizált folyamatábrája.

Forrás: Saját szerkesztés a datawrapper.de oldal segítségével.

A fenti 4. számú folyamatábrával tehát próbálom azt szemléltetni, hogy a tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer eddig kiemelt három aspektusa (szervezetrendszer, önkormányzati feladat- és hatáskörök, „digitalizáció”) hogyan viszonyul egymáshoz, milyen következtetések vonhatók le kapcsolatukról.

Kezdetnek néhány *technikai, szerkesztési alapvetést* kell rögzítenem a folyamatábra kapcsán. Mindegyik „láb” kapott egy fix értéket. A „digitalizáció” a 15-öt, az önkormányzati feladat- és hatáskörök a 10-et, a szervezetrendszer pedig az 5-öt. Ezen értékek kijelölésének egyszerű oka volt, hogy a folyamatábrán kellő távolságban legyenek egymásról a „lábak” (5-5), így a hatások vizuálisan is érzékelhetővé válnak, ezáltal pedig könnyebben értékelhetők. Lehetett volna nagyobb távolságokat is hagyni az idővonalak között, de ennek szükségét ezen fejezet elkészítése után sem éreztem. Fontosnak láttam továbbá azt, hogy a horizontális tengelytől is megfelelő módon elkülönüljön a szervezetrendszeri idővonal (szintén a vizualizáció miatt), ezért is döntöttem az 5-ös kezdő érték mellett. Az idővonalak töréseinél rögzíteni fogom, hogy milyen értékkel számoltam és mi ennek az oka.

A következőkben lássuk egyesével mindegyik „láb” folyamatábrájának a jellemzését és elemzését.

VI.1. A szervezetrendszer hatásai

A horizontális tengelytől haladva kezdem a szervezetrendszeri jellemzőkkel. Jelen folyamatábrával, ahogy már korábban is említettem, a cél arra rámutatni, hogy hogyan is hatottak egymásra a különböző „lábak”. Szervezetrendszeri szempontból *négy kiemelhető elmozdulás* figyelhető meg a folyamatábrán.

Az első az állandó bizottságok feladatkörének kibővítése, melyet 1954-ben a II. Tanácstörvény és a községi tanács bizottságairól szóló 19/1954. (XI. 28.) NET határozat tett meg. A II. Tanácstörvény hatályba lépését követően tehát nem történt szervezeti szempontból változás, mivel az állandó (és eseti) bizottságok ugyanúgy szerepeltek az I. Tanácstörvényben is, azonban kutatásom

szempontjából sokkal lényegesebb, hogy az állandó bizottságok feladatai kapcsán egy letisztultabb, részletesebben kibontott szabályozással találkoztam. Ami még lényegesebb az az, hogy az állandó bizottságok kötelező feladatává vált az alábbi tanácsi feladatok eredményességének az elősegítése: város- és községgazdálkodás, oktatási-, népművelési-, egészségügyi-, szociális feladatok.⁴⁸⁶ Ezen rendelkezés tehát egyértelmű hatást mutat az önkormányzati feladat- és hatáskörökre. Tekintettel arra, hogy az ismertetett területek helyi közügynek minősülnek, és a helyi közügyek sikeres szolgáltatásában a helyi tanácsok érdekeltek, melyek ilyen esetekben önkormányzati feladat- és hatásköröket gyakoroltak. A folyamatábrában erre az elmozdulásra egy csekély értéket határoztam meg (6), melynek oka, ahogy fentebb is említettem, a feladat ellátása a helyi tanácsot terheli, az állandó bizottságoknak „csak” támogató szerepük van. Ezen funkciójukat azonban nem tartom annyira jelentősnek, hogy nagyobb eltérést mutassak a folyamatábrában (főként azért is, mivel ez csak egy változás az állandó bizottságok szabályozása kapcsán). Ennek ellenére megítélésem szerint ez a kicsi elmozdulás is evidens hatás, egyértelmű hatás az önkormányzati feladat- és hatáskörök sikeres ellátására. Először tehát itt tudtam felfedezni kapcsolatot az állandó bizottságok, mint szervezetrendszeri elem és az általuk ellátandó helyi közszolgáltatások, azaz az önkormányzati feladat- és hatáskörök között.

A *második* – már jelentősebb - elmozdulás 1971-ben történt, amikor is a *vb. titkár feladatkörét* módosították. 1971-től a vb. titkár gondoskodott „arról, hogy a tanácsi szervek a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat;”⁴⁸⁷ továbbá részt vett a tanács üléseinek előkészítésében és közreműködött a tanácsi munka szervezésében.⁴⁸⁸ Ez egy olyan új garanciális elem volt, mely a tanács jogszerű és szabályos önkormányzati feladatellátását egyértelműen támogatta. Bár szervezeti szempontból a vb. titkár nem új jogintézmény, de a szervezetben elfoglalt pozíciója a III. tanácstörvény rendelkezései által jelentősen módosult. A folyamatábrában 8-as értéket adtam ennek a jogszabályi változásnak,

⁴⁸⁶ A községi tanács bizottságairól szóló 19/1954. (XI. 28.) NET határozat 5. pont.

⁴⁸⁷ III. Tt. 55. § (1) bek. a) pontja.

⁴⁸⁸ III. Tt. 55. § (1) bek. b) pontja.

amelynek oka, hogy a vb. titkár munkája által a tanácsi önkormányzati feladatellátás jogszerűsége biztosítható és az ülések előkészítésében, valamint a tanácsi munka szervezésében részt vevő vb. titkár jelenléte és munkája jelentős támogatás a feladatellátás jogszabályszerű biztosításához. Úgy vélem azonban, mint ahogy a mai korban sem nyújt teljeskörű garanciát mindenfajta jogsértés elkerülésére a jegyző jelenléte az önkormányzati hivatalokban, ugyanúgy a vb. titkár jogkörei is támogatták a jogszerű tanácsi (önkormányzati) feladatellátást, de ez csak egy mankó. Erős mankó, de nem törhetetlen, azaz véleményem szerint 8-as értéknél többet nem adhatok ennek a jogszabályváltozásnak jelen folyamatábrában. Fentiek ellenére ez szintén egy olyan egyértelmű hatás a szervezetrendszer oldaláról, amely az önkormányzati feladat- és hatáskörök jogszerű ellátását támogatja.

A *harmadik* szervezetrendszeri elmozdulás 1997-ben játszódtott le. Bár nem az Ötv. szakaszaiban (itt csak a társulás típusok nevei változtak⁴⁸⁹) történt kardinális változás, ennek ellenére úgy ítélem meg, hogy a *Társulási törvény hatályba léptetése* az önkormányzati feladatellátás szempontjából egy lényeges lépés lehetett volna. Azért fogalmaztam szándékosan feltételes módon, mivel az alulról jövő kezdeményezés (jegyzők, polgármesterek javaslatára született meg a jogszabály) célja a társulások népszerűsítése és a szabályrendszerük részletes rögzítése volt. A társulások kevésbé közkedvelt mivolta volt az ok, amiért a Társulási törvény megalkotását szükségesnek látták. Bár a törvény hatályba lépését követően több önkormányzat döntött a társulás útján történő feladatellátás mellett, azonban a társulások mennyiség jelentősen nem ugrott meg. A fent felsorolt okok miatt adtam csak 6-os értéket ennek az elmozdulásnak a folyamatábrában. Egzakt hatás ez a törvény az önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorlására, azonban azt a potenciált, ami benne rejlett, nem feltétlenül aknázták ki az akkori önkormányzatok. Ezért magát a lehetőséget és a létrejött társulásokat csak egy indifferens értékkel érzékeltettem.

⁴⁸⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXIV. törvény 5. § (1) bek. és 6. §.

Az *utolsó* látható elmozdulás a szervezetrendszer kapcsán 2004-ben történt meg. Ugyanúgy, ahogy az előbb, itt sem az Ötv. módosult, hanem megint a társulások szabályai kapcsán történt fordulat. *Létrehozták a Tkttv.-t*, amely a többcélú kistérségi társulások szabályait fektette le. A kistérségi társulások kiemelt célja volt a kistérségek közszolgáltatás biztosításához kapcsolódó feladat- és hatáskörök ellátása.⁴⁹⁰ Ez a törvényi kezdeményezés is szintén a helyi önkormányzatok társulási kedvének a serkentésére szolgált. Erre az elmozdulásra 7-es értéket állapítottam meg. Ennek oka, hogy célját⁴⁹¹ tekintve ugyanaz volt, mint a 97'-es Társulási törvény, azonban a kistérségi társulások sikere számottevőbb volt, mint amit a Társulási törvény indukált. Tegyük hozzá, hogy ez a szám, még így is elhanyagolható volt, mivel ahogy már korábban is idéztem Torbát, az önkormányzatok csupán csak 1 %-a működtetett kistérségi társulást 2006-ban.⁴⁹² Ezek fényében, úgy gondolom, hogy a 7-es érték megfelelő és kellő módon mutat rá a kistérségi lét lehetőségeire, de egyben a benne maradt sanszra is. Tekintettel a Tkttv. szabályaira, jobb érték adható ezen speciális társulási formára, mivel a kistérségi társulások kiemelt célja a helyi közszolgáltatások, azaz a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátása volt. Ezáltal pedig ez az újfajta szervezeti forma erőteljesebb hatást gyakorolhatott volna a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökre.

Összességében tehát négy elmozdulási pontot tudtam azonosítani az önkormányzati szervezetrendszer kapcsán. Mind a négy szervezetrendszeri pont esetében kijelenthető, hogy *hatással vannak* az önkormányzati feladatellátásra, vagyis *az önkormányzati feladat- és hatáskörökre*. *Némelyik kevésbé, némelyik jobban* hatott rájuk. Azt is ki lehet azonban jelteni, hogy ezek a hatások nem nevezhetők alapvetőnek, az egész rendszert felforgatónak. Erre utaltak az általam meghatározott értékek is a folyamatábrán. A szervezetrendszer kapcsán

⁴⁹⁰ Például: Tkttv. 2. § (1) bek. a) oktatás és nevelés; b) szociális ellátás; c) egészségügyi ellátás; d) család-, gyermek- és ifjúságvédelem; e) közművelődési, közgyűjteményi tevékenység; f) helyi közlekedés, helyi közútfenntartás; g) ingatlan- és vagyongazdálkodás; h) ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés; i) kommunális szolgáltatások és energiaellátás; stb.

⁴⁹¹ A társulások számának növekedését.

⁴⁹² Torba, 2008, p. 77.

tehát rögzíthetjük, hogy bizonyos elemeiben hatással van a feladatellátásra, bár ennek a direkt mivolta jelentős részben hiányzik.

VI.2. A feladatrendszer (önkormányzati feladat- és hatáskörök) hatásai

Az önkormányzati feladatrendszer folyamatábrájára tekintve nem kell messzemenő következtetéseket levonni és értékelni. A feladatrendszer szabályai, változásai *semmilyen elmozdulást* nem mutattak se a szervezetrendszer, se a „digitalizáció” irányába. Többször is végigböngésztem a szabályozást és a szakirodalmat, de nem találtam olyan lépést, jogszabályi rendelkezést, amely bármelyik említett irányba rámutatott volna a szabályozás változására. *Elmozdulás tehát nincs*, csak egy nyílegyenes vonal mutatkozik meg a folyamatábrán. Semmilyen hatás nem fedezhető fel tehát az önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán, se egyik, se másik megjelölt „láb” irányába.

VI.3. A „digitalizáció” hatásai

A folyamatábrán a „digitalizáció” aspektusát megvizsgálva *hat elmozdulás* figyelhető meg.

Az *első* kiemelhető elmozdulást 1980-ra jelöltem a folyamatábrán. De ha 1981-et vagy 1979-et írok, az sem lett volna rossz megoldás. Mivel nagyjából a 80'-as években kezdődött el a *számítógépek alkalmazása a helyi tanácsok szintjén*. Tekintettel arra, hogy a „digitalizáció” van a legtávolabb az x tengelytől, ezért mindenfajta eltérés ehhez képest lefelé mutatkozik meg számokban. A számítógépek kezdeti terjedésének és a napi szintű feladatellátásba való beépülésének okán adtam a folyamatábrán erre az elmozdulásra 13-as értéket. Úgy vélem, hogy a számítógép, mint munkaeszköz alkalmazása kezdetben nagy lehetőségként állt a tanácsok előtt, később pedig ez a lehetőség valósággá is vált. A számítógép alkalmazása azonban nem csak a feladatellátást támogatta, hanem többek között az ügyviteli munka is hatékonyabbá vált általa. Ezért is

jelezttem a folyamatábrában két egységnyi elmozdulást, mivel ha nem is kezdetben, de a későbbiekben a számítógép alkalmazás számos ponton jelentős támogatás lett a helyi tanácsoknak/önkormányzatoknak. Kijelenthető tehát, hogy a „digitalizációs láb” az első vizsgált aspektusban valamilyen mértékben hatott az önkormányzati feladat- és hatáskörökre.

A *második* értékelhető elmozdulást 1984-ben fedezhetjük fel. Ahogy a tanácsrendszer kapcsán már valamivel bővebben beszéltem róla, az információ mennyisége az 1980-as években meredeken növekedett, és az információkat kordában kellett tartani, rendszerezni kellett és eljuttatni a felhasználó szervezeteknek. Ehhez összekapcsolt rendszerre, azaz egy *egységes tanácsi informatikai mintarendszerre* volt szükség. Ezen terv keretében több önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó területet határoztak meg. Ilyenek voltak többek között a kisiparosok és magánkereskedők integrált nyilvántartási rendszere; a lakás- és helyiséggazdálkodási program; a tanácsi épület nyilvántartás számítógépes rendszere; a közműnyilvántartás; a közúti jelzőtáblák nyilvántartása; a környezetvédelmi adattár vagy a komplex tanácsi feladat nyilvántartási rendszer. Ez az informatikai mintarendszer terv véleményem szerint egy egyértelmű, feladatellátásra koncentráló koncepció volt, ezért is adtam 11-es értéket ennek az elmozdulásnak a folyamatábrán. Ami számomra azt jelzi, hogy itt a meghozott döntés nem eseti jelleggel történt, hanem az informatikai előnyöket megpróbálták a tanácsok szolgálatába állítani. Célzottan olyan rendszereket akartak létrehozni és működtetni, amelyek az önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz jelentősen kapcsolódnak. Talán ezt az elmozdulást titulálhatom a szó legszorosabb értelmében hatásnak, a „digitalizáció” hatásának a feladatrendszerre.

A *harmadik* folyamatbeli elmozdulást 2001-re datálhatjuk, amikor is a *Nemzeti Információs Társadalom Stratégia* keretében *önálló önkormányzati programot* dolgoztak ki. Az önkormányzati program kettős céllal jött létre, egyrészt az ügyvitel online útra terelését szorgalmazta, másrészt a szolgáltató önkormányzat mihamarabbi megvalósulását proponálta. Ez a program véleményem szerint 14-es értékkel díjazandó a folyamatábrán. A minimális

elmozdulás oka, hogy nagyon csekély hatás volt érzékelhető az önkormányzatok szintjén ebből a programból.

A *negyedik* elmozdulási pont, amelyet ki lehet emelni, az 2003-ban *Magyar Információs Társadalom Stratégia* volt. Ez a stratégia már jóval probléma orientáltabb volt és úgy próbált meg válaszokat adni a felmerült hiányosságokra, fejlesztésre szoruló önkormányzati területekre, hogy ne csak stratégia szintjén maradjon meg az ötlet. Ami jelen vizsgálat szempontjából lényeges, hogy önkormányzati portálrendszer létrehozását és alapszolgáltatások digitalizálását is elvárták. Mind a két javaslat a lakosság felé történő online nyitás jegyében született meg, de mint ahogy korábban írtam is róla, a Ket. szabályai a látszatra adtak, de a valóságban ennek az elektronikus ügymenetnek a lehetősége kezdetben a nullához konvergált. A MITS és az általa indukált változások Janus arcúsága az, ami arra sarkallt, hogy 13-as értéket adjak ennek az elmozdulásnak. Hatás ennél a stratégiánál is van, szignifikánsabb is, mint a NITS esetében, de sajnos a történések okán ennek a hatása is a csekély zónában mozog. Fentiek ellenére a hatás, amelyet keresek, a kapcsolat a „digitális láb” és az önkormányzati feladat- és hatáskörök „láb” között megvan.

Az *utolsó előtti* „digitalizációs” elmozdulás 2016-ra tehető, amely az ASP rendszer szabályozási alapkövének (*ASP rendelet*) a lehelyezését mutatja. 2016-ra érett be az önkormányzati ASP rendszer előkészítő munkálata, amikor is az Mötv.-t módosították és a Kormány elfogadta az ASP rendeletet. Annak ellenére 2016-ot jelöltem meg a folyamatábrán, hogy az ASP rendszerhez történő tényleges és kötelező csatlakozás 2017. január 1. napjától kezdődött meg a különböző települési szintek számára.⁴⁹³ Ennek legfőbb oka pedig az, hogy disszertációm állam- és jogtudományi területen írom, ahol a jogszabályban való megjelenés előbbre való, mint a technológiai beteljesülés. Az ASP bevezetésének a folyamatábrán 12-es értéket adtam. Ezt megítélésem szerint alátámasztja, hogy több olyan szakrendszer is beépítésre került az ASP-be, amely nem csak a napi szintű – államigazgatási - feladatellátást támogatja, hanem az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátására is pozitív ráhatása

⁴⁹³ Cseh, 2020b, p. 16.

van.⁴⁹⁴ Ezt a három egységnyi elmozdulást szolgálja továbbá az ASP-ben, mint keretrendszerben rejlő potenciál, azaz, hogy hány önálló platformon, szoftveren futó alkalmazást, programot lehetne integrálni az ASP keretrendszerébe, ezáltal is egy egyszerűbb és letisztultabb munkamenet alakulhatna ki a helyi önkormányzatoknál. Jelen pont esetében sem lehet vitatni a „digitalizáció” hatását a feladatokra, azonban kevésbé az önkormányzati feladat- és hatáskörök vannak a fókuszban, hanem sokkal inkább az államigazgatási feladat- és hatáskörök.

Ezen alfejezetben belül az *utolsó* elmozdulási pont 2021-ben történt meg, amikortól kötelező használni az önkormányzatoknak a *LocLex rendszert*. A LocLex főként az önkormányzati rendeletalkotást segíti. Célja, hogy minden önkormányzati rendelet a jogszabályszerkesztési és közzétételi elvárásoknak megfeleljen, továbbá a törvényességi felügyeletet gyakorló szervvel való közvetlen kapcsolat általa – zárt rendszeren belül - biztosítható legyen. A LocLex bevezetésére egy pontos elmozdulást, azaz 14-es értéket határoztam meg a folyamatábrán. Ennek legfőbb oka az, hogy bár az önkormányzati rendeletek sokszor az önkormányzati feladat- és hatáskörök eredményei⁴⁹⁵, azonban maga a megszerkesztésük, közzétételük és a kormányhivatallal való kapcsolattartás a jogszabályszerkesztés tárgyában nem kifejezetten a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik. Értékelhetem tehát hatásként, de inkább eshetőleges hatásként, mivel a jogalkotó célja nem az önkormányzati feladatellátás segítése volt a rendszer bevezetésével, így ezt a hatást inkább csak farvizen „élvezhetik” az önkormányzati feladat- és hatáskörök.

Összességében tehát hat elmozdulási pontot tudtam azonosítani az a „digitalizációs láb” kapcsán. A hat rögzített elmozdulás esetében kijelenthető, hogy hatással vannak az önkormányzati feladatellátásra, vagyis az önkormányzati feladat- és hatáskörökre. Sokkal inkább eshetőleges, és kevésbé

⁴⁹⁴ Gondolok itt például az iratkezelő rendszerre vagy az önkormányzati települési portál rendszerre.

⁴⁹⁵ Például csendrendelet, köztisztasági rendelet, a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatásról szóló rendelet, közművelődési rendelet.

direkt hatások fedezhetők fel azonban. Ezekre utaltam fentebb, és a folyamatábrán rögzített értékek is ezt tükrözik.

VI.4. A „lábak” (egymásra) hatásai, konklúziók, kutatási kérdés igazolása

Eddig nem volt lehetőségem arra, hogy komplexen értékeljem a tanács- és az önkormányzati rendszert, azonban ezen fejezet célja kifejezetten a téma többoldalú vizsgálata.

A szakirodalmi művek sokszor ismétlik azt, hogy 1990 előtt nem volt egyértelmű, hogy hogyan is lépjen tovább az ország, tanácsrendszeri megújítással, vagy régi-új önkormányzati rendszerrel. A szakirodalmi mű azonban mindig a szerző álláspontját – is - tükrözi, ezért lehet kevésbé objektív. A szakirodalmakban talán a szerzők vágyai jelentek meg, amit ők jobbnak láttak volna hazánk számára. Ha csak laikusként gondolkodnánk el azon, hogy tanácsrendszeri reformációt vagy önkormányzati rendszert akarunk, akkor gondolhatnánk azt, hogy mennyivel egyszerűbb a tanácsrendszert megújítani, mivel megvan a szervezetrendszer, megvannak a feladatok, működik már közel 40 éve. Az önkormányzati rendszert viszont újjá kell „teremteni”, sokkal több munkát kell belefektetni, a szabályozását kialakítani, a szerveket megalkotni, működtetni, tehát egy úgymond – „aktuális” - működési gyakorlat nélküli szervezetrendszerrel van szó. Ezért nem szabad csak a szakirodalom oldaláról vizsgálni a felvetődött kérdést, mivel azok alapján lenne olyan, aki minimum felhúzná a szemöldökét, hogy hazánk az önkormányzati rendszert választotta. Meg kell nézni a jogszabályi rendelkezéseket, változásokat is. Mert ha megnézzük azokat, láthatjuk, hogy igenis, Magyarország egy másik rendszert választott az önkormányzatok újra életre hívásával⁴⁹⁶, de az önkormányzatok bizonyos elemeiben „csak” új köntöst adott a tanácsrendszeri szervekre, feladatokra. Erre a disszertációm korábbi részében több példát is mutattam, de

⁴⁹⁶ Jelen alfejezetben nem térek ki arra, hogy az Alkotmány esetében jelentősebb változásokat tapasztalhattunk az 1990. szeptember 30. napja után.

talán a leginkább eklatáns példák erre, hogy a vb. titkárból lett a jegyző és a tanácselnökből a polgármester.

Természetesen nem két oldala van ennek a kérdéskörnek sem, főleg úgy, hogy ismertettem a Charta rendelkezéseit is, amelyek mély nyomot hagytak az Ötv. passzusain, továbbá az önkormányzati autonómia kibontakoztatása is az Ötv. felbecsülhetetlen érdeme.

Az értekezésemben leírtak alapján tehát úgy gondolom kétség sem fér hozzá, hogy a már *ismertetett három „láb” önkormányzati jellemzőiben megjelenik a tanácsrendszer lenyomata*. A tanácsrendszer mind az önkormányzati feladat- és hatáskörök, mind a „digitalizáció” (és persze a szervezetrendszer) szempontjából fontos alapja volt a későbbi önkormányzati igazgatásnak, azonban azt is hozzá kell tennem, hogy mind a feladatrendszer, mint a „digitalizáció” inkább az 1980-as éveket követően került akár jogszabályi, akár szakirodalmi szinten mélyebben kimunkálásra. Tény továbbá az is, hogy a digitális aspektus esetében az informatikai fejlődés és az információs társadalom rohamos változásai maguk után húzták ezt az eredményt, azonban a másik két vizsgált „láb” esetében ez a jogalkotók tudatos döntése volt.

Az alapozó gondolatmenet után *áttérek az 1. kutatási kérdésem igazolására*. Az „Indokoltnak tekinthető-e a tanácsok/önkormányzatok szervezetrendszere, feladatrendszere és digitalizációja tekintetében az a kijelentés, hogy egymást támogatva, egymásra hatással fejlődtek?” elnevezésű 1. kutatási kérdésem megválaszolása egy komplex feladat. *Vizsgálhatom több szinten a felvetést*.

Alapszínten feltehető a kérdés, van –e (egymásra)hatás az ismertetett „lábak” között. A válasz igen van. És ezzel az 1. kutatási kérdésemet igazoltam is.

Vizsgáljuk meg azonban a kérdést *más oldalról* is. Ahogy rámutattam, az önkormányzati feladat- és hatáskörök nem hatnak se egyik, se másik „lábra” sem. Ha van olyan „láb”, amely nem hat a többire, akkor tulajdonképpen nincs hatás, mivel nem teljes. Ez alapján az 1. kutatási kérdésem egy cáfolatba futott bele.

Végző soron viszont, *az igazság valahol a két szélsőség között található*: mert igen, van olyan feldolgozott „láb”, a feladatrendszer, amely nem hat a másik

kettőre. Másfelől igen, vannak olyan „lábak”, a „digitalizáció” és a szervezetrendszer, amelyek hatnak a feladatrendszerre, de csak arra és vice-versa nem.

Lépünk egy kicsit hátrébb és vizsgáljuk meg a folyamatábrát „távolabbról”. A két elmozdulásokkal „tarkított” „láb” esetében látunk kisebb és nagyobb kiugrásokat, amelyeknek az okát már korábban feltártam. Próbáltam arra is rámutatni, hogy igen, van hatás, de az inkább eshetőleges, nem célzott, hozzátartozik a fejlesztés mivoltához. Egy vizsgált elmozdulás (1984 – informatikai mintarendszer terve) esetén mertem azt kijelenteni, hogy ez nevezhető ténylegesen hatásnak, amelynél az látszik, hogy a digitális fejlesztés célzottan az önkormányzati feladat- és hatáskör minőségének az emelésére szolgált. A többi esetében próbáltam ettől tartózkodni, mert bár hat az egyik a másikra (ezt nem is vitattam), de a hatásfok nem feltétlenül elégséges, minimális (ez látható a folyamatábrán, ha csak 1-2 egységnyi elmozdulási értéket határoztam meg) vagy lehetett volna konkrétabb. Ami nekem ezekben az esetekben *hiányzott az a direkt hatás, ami feltételezne egy komplex tervezést és holisztikus látásmódot*. Hiányolom ezt és sokszor nem is látom a meghozott döntések, jogszabályváltozások, tervek mögött. Lehet ez az igény a tanácsrendszer időszakában és az akkori helyzetet ismerve túlzó, de az önkormányzati rendszer időszakában, az 1990-as évek második felétől a stratégiák, tervek és programok világában nem lehetne ez földtől elrugaszkodott elvárás.

Ha *számszakilag* vizsgálom az elmozdulásokat, akkor a tíz elmozdulásból egy esetében beszéltem olyan hatásról, amit tervezett és tudatos, a többi esetében van olyan, hogy csak terv szintjén marad a kezdeményezés vagy akad olyan is, amely megvalósul, de az impulzus nem feltétlenül a vizsgált másik „lábon” fejti ki hatását. Van tehát, hogy indirekt módon, eshetőlegesen hatnak egymásra a folyamatok.

Amit még *összességében* le kell írnom: előzetesen nem számítottam arra, hogy a megjelölt hatások, elmozdulások egymásra nem lesznek hatással, azaz nem hatott a „digitalizációs láb” a szervezetrendszeri „lábra” és ez visszafelé sem

történt meg. Mindkét „láb”, csak az önkormányzati feladat- és hatáskörökre volt hatással. Ezzel a fejezetcímekben megjelölt „(egymásra)hatás” gondolatnak ki is húztam a méregfogát.

Újfent visszatérve az 1. kutatási kérdésem igazolásához, vagy cáfolatához, *számomra ezek a hatások nem egyértelműek*, nem direktek és legkevésbé sem erősítik egymást. Nekem ezek az idővonali elmozdulások *inkább ad hoc jellegűek*, figyelmen kívül hagyják azt a befektetett energiát, pénzt és egyéb forrást, amelyet a terveikbe, megvalósításukba fektettek. Erőforrás pazarló az, hogy nincs egzakt, direkt hatás, amellyel ezek a „lábak” egymást erősíthetnék.⁴⁹⁷

A fent megfogalmazottak alapján tehát az *1. kutatási kérdésemre a válaszem nemleges*.

VI.4.1. Az 1. kutatási kérdés vizsgálatának következményei, javaslatok

Az 1. kutatási kérdésemet tehát nem látom igazolhatónak a korábban felsorolt indokok miatt. Álláspontom szerint az 1. kutatási kérdésem bár ésszerű feltételezésen alapszik, azonban a gyakorlati megvalósulásban az elméleti hatások nem érvényesültek. Elméletben tehát alátámasztható az 1. kutatási kérdésem, de ahogy a mellékelt folyamatábra és szöveges gondolatmenet mutatja, a gyakorlatban ezek a „lábak” egyáltalán nem támogatták egymás fejlődését, és nem azáltal evolválódtak, hogy hatást gyakoroltak egymásra.

Különösen érdekesnek találom, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök se egyik, se másik „láb” kapcsán nem fejtettek ki hatást. Előzetesen azt vélelmeztem, hogy legalább a „digitális láb” kapcsán lesznek hatások, reagálva a digitalizáció rohamléptékű fejlődésére. Bár rögtön azt is hozzá kell tenni, hogy a digitalizáció például a feladatellátás kapcsán a megvalósítás módjában ad egyfajta új lehetőséget, tehát a digitalizáció támogatja a feladatellátást.

⁴⁹⁷ Hozzáteszem azt, hogy például az ASP rendszer vizsgálata esetén, ha államigazgatási feladat fókusszal végeztem volna el a kutatást, az egyértelmű, direkt és jelentős hatásként, nagybetűs hatásként értékeltem volna.

Az a tény tehát, hogy nem sikerült igazolnom az 1. kutatási kérdésemet, *az is eredmény*. Rámutat arra, hogy történnek hatások, fejlesztések, lényeges beavatkozások az önkormányzatok működésébe, „létükbe”, tehát megvan az előremutató szándék és lépés, de az összehangoltság, a sokrétű látásmód⁴⁹⁸ legtöbbször hiányzik. Ezek által eshetőlegessé válnak a fejlesztések, beavatkozások, amely az önkormányzati rendszer napi szintű hatékony működését, - önkormányzati - feladatellátását is fékezhetik. Ez pedig még inkább fragmentálttá teszi a napjainkban sem egységes önkormányzati rendszert és az elérő lehetőségekkel-, lakosságsszámmal-, infrastruktúrával- és foglalkoztatotti humánerőforrással bíró helyi önkormányzatokat.

Ezek alapján *javaslom tehát, a helyi önkormányzat, mint komplex rendszer vizsgálatát*, ezen túl az összetett vizsgálat eredményeinek megfelelő *komplex stratégia tervezést*, annak megalkotását, majd a kialakított stratégiának megfelelő megvalósítást. Tehát nem ad hoc jellegű, innen-onnan történő beavatkozásokat kell realizálni az önkormányzati rendszerben (főként annak a korábban vizsgált aspektusaiban), hanem mély alapokon nyugvó, tervezett és minden perspektívát figyelembe vevő stratégiát⁴⁹⁹, mivel – remélhetőleg - egy „stratégia középpontjában ... a változás, legalábbis a változtatás szándéka áll”.⁵⁰⁰ Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok témakörében szükség van bizonyos – jól irányzott – változtatásokra, amelyeket a disszertáció II. részében kifejtek.

„A stratégiaalkotás folyamatát a szakirodalom két nagy csoportra bontja: a stratégiai elemzésre és a stratégia kialakítására.”⁵⁰¹ A *stratégiai elemzés* a külső környezet elemzését és a belső adottságok vizsgálatát jelenti. A *stratégia kialakításának több eleme* van. A stratégiai elemzés célja, hogy megvizsgálja azokat a faktorokat, amelyek a szervezet stratégiájának alapvető keretét

⁴⁹⁸ Nagyon szigorúan véve a különböző lépések és döntések sokszor csak ilyen toldozgatásnak-foldozgatásnak tűnnek, tehát inkább ad hoc, egyedi lépésnek tekinthetők, mint egy komplex terv különböző alrendszereinek, elemeinek az egymásra épülő megvalósításának.

⁴⁹⁹ Torma és szerzőtársai gondolatmenetét követve és az egységes fogalomhasználat miatt fogom továbbra is a stratégia megnevezést használni, annak ellenére, hogy a közigazgatásban a „közigazgatási reform, a közigazgatás fejlesztése, a közigazgatási modernizáció, a közigazgatás racionalizálása vagy éppen a közigazgatási struktúráváltás kifejezések” a használatosak leginkább. Torma et al., 2022, p. 49.

⁵⁰⁰ Torma et al., 2022, p. 49.

⁵⁰¹ Turi et al., 2013. p. 17.

meghatározzák. Ezek alapján két szélsőséggel lehet találkozni. Van, aki amellett teszi le a voksát, hogy a külső környezet a fontosabb, van, aki pedig a szervezet belső értékeire helyezi a hangsúlyt.⁵⁰² A külső környezet elemzésére legtöbbször a PESTEL analízist⁵⁰³ szokták alkalmazni, míg a belső adottságok vizsgálatára a SWOT analízist.

Miután ismerjük a kereteket, megvan a helyzetelemzés (és az abból levont/levonható következtetések), ezek alapján *meg lehet határozni a célokat*. Mit kíván a stratégia kezelni, mit akar megoldani, milyen prioritásokat kell meghatározni? A célok meghatározása fogja össze a stratégia tervezési és megvalósítási szakaszát. Miután megvannak a külső és belső elemzések eredményei, megvannak a célok, akkor lehet különböző cselekvési változatokat, *terveket elkészíteni* (esetlegesen tovább fejleszteni), amelyeket a probléma megoldására fókuszálnak más-más nézőpontból, de a célok figyelembevételével. *A következő lépés a döntés*, azaz amikor a döntéshozó a cselekvési változatok, tervek közül kiválasztja a véleménye szerint leginkább reális és legjobb eredményt hozó tervet, tehát a célokat minél nagyobb százalékban megvalósítót. Ezután a döntés alapján a stratégia terv kidolgozása következik, amely a célok eléréséhez szükséges kritériumok meghatározását jelenti. Ezután *következhethet a végrehajtás*, amely a személyi és tárgyi feltételek megteremtését, a feladatok - akár belső szervezetek/szervezeti szintek közötti – szétosztását, utasítások kiadását és ezekhez kötődően a munka koordinációját feltételezi. A stratégia tervezési/végrehajtási folyamat utolsó eleme pedig az *ellenőrzés*, amely során egybevetik a végrehajtási folyamat eredményét a célkitűzésekkel és visszaigazolják a célok beteljesülését, vagy a szükséges módosításokat, helyesbítéseket.⁵⁰⁴

A stratégia tervezés és megvalósítás kapcsán hozzáadott gondolataimról lehet azt mondani, hogy természetesen van ilyen és lehet illet, azonban ez a közsférában kevésbé megvalósítható. Ezt az állítást cáfolja több szerző is,

⁵⁰² Balaton-Tari, 2007. p. 38.

⁵⁰³ Politikai tényezők (Political); Gazdasági tényezők (Economic); Társadalmi tényezők (Social); Technológiai tényezők (Technolgical); Környezeti tényezők (Environmental); Jogi tényezők (Legal)

⁵⁰⁴ Turi et al., 2013. pp. 21-22.

amikor a Magyar Programra a közigazgatást újjászervező, központi stratégiaként hivatkoznak, és az előbbieken említett stratégia tervezési és megvalósítási folyamatra – minimális eltérésekkel - ráilleszthető.⁵⁰⁵ Jómagam is amellet vagyok, hogy komplex tervezés eredményeképpen, az eshetőleges beavatkozásokból lehet célzott döntések folyamánként létrejövő olyan önkormányzati stratégia, amely hálóként átszöve segít(het)i az általam is rögzített „lábak” egymáshoz való viszonyát és eshetőleges fejlődési lehetőségeiket.

Ahogy a stratégia tervezés elméleti folyamata is rögzíti, kezdő lépésként fel kell mérni azt, hogy *mi várható a helyi önkormányzatoktól*. Ezeket a különböző külső és belső tényezőket - többek között - a már említett analízisek segítenek feltárni. Ha és amennyiben a komplex előzetes faktorvizsgálat megtörténik, akkor a fejlesztési programoknak, vagy ha jobban tetszik stratégiáknak⁵⁰⁶ a feltárt problémákra, hiányosságokra, önkormányzati- és állami elvárásokra figyelemmel kell lenni. Egy összetett stratégia alapján megoldás születhetne például az Mötv. hatáskör telepítési rendelkezései kapcsán felmerülő hiányosságokra is.

Az elkészített „modell” rámutatott arra, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök (közszolgáltatások) nem voltak hatással a másik két „láb” létre, tehát úgy ítélem meg, hogy *a továbbiakban – főként - a helyi önkormányzati feladat – és hatáskörök ellátásával célszerű foglalkoznom*. Pozitív viszont az azon korábbi megállapításom, hogy a másik két láb gyakorolt hatást az önkormányzati feladat- és hatáskörökre, ez pedig a *helyi közszolgáltatások központi szerepét* erősíti. Tekintettel arra, hogy a helyi közszolgáltatások az önkormányzati feladat- és hatáskörök immanens részét képezik.

A következő fejezetben a helyi önkormányzati közszolgáltatás - szervezés alapvető dogmatikai keretét fogom ismertetni, tekintettel arra, hogy

⁵⁰⁵ Lásd bővebben például: Rosta, 2012; Kádár, 2012, pp. 31-41.

⁵⁰⁶ Azért használom többes számban a kifejezést, mivel egy fő stratégia, egy fő cél lebontható részcélokra, részstratégiákra, amelyek a kis szeletek a nagy egészből, de a teljes stratégia komplex teljesülésének szükségeszerű előfeltételei.

disszertációm középpontjában a helyi közszolgáltatások állnak és ezek Mötv.-ben foglalt szabályai értelmezésre, értékelésre szorulnak.

II. RÉSZ

Az értekezés II. részében a 2. kutatási kérdés megválaszolását tűztem ki célul. A kutatási kérdés megválaszolásának előkészítését két fejezeten keresztül fogom megtenni, amelyek az önkormányzati feladatellátás dogmatikai alapvetéseit és a jelenkori hazai közszolgáltatás szervezés közös megoldásait tartalmazzák. Ezek közül a VII. fejezetben a (helyi) közszolgáltatás szervezés elméleti keretét vizsgálom, a VIII. fejezet pedig a közös közszolgáltatás ellátás lehetőségeit. A VIII. fejezet lezárásaként fogom a kutatási kérdésemet igazolni vagy cáfolni.

VII. FEJEZET – A (HELYI) KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSÉNEK DOGMATIKAI KERETE

„A 21. századi európai önkormányzatok feladat- és hatáskörei kiterjedtek és sokrétűek.”⁵⁰⁷ Igaz ez hazánkra is, annak ellenére, hogy az Alaptörvény és az Mötv. csökkentett azokon a feladat- és hatáskörökön, amelyeket az Alkotmány és az Ötv. korábban meghatározott. A jelen értekezés keretében azonban nem fogok a helyi önkormányzatok minden feladat- és hatáskörével foglalkozni, hanem - ahogy már korábban is leszűkítettem vizsgálódásom körét-, csak az *önkormányzati feladat- és hatáskörökkel*, azaz főként a *helyi közügyekkel*, *közzolgáltatásokkal* a célkeresztben fogom a gondolaimat rögzíteni.

A disszertációban - a IV. fejezetben - a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökkel bővebben is foglalkoztam, azonban az történeti aspektusú megközelítés volt. Most – a továbbiakat megalapozandó - fogalomtisztázást, és a meghatározásokhoz kötődő, összehasonlító jellegű jellemzőket és szabályozási kereteket fogok megjelölni, illetve kijelölni.

Két alapvető meghatározást tartok kiemelten fontosnak, ezeket tisztázni szükséges a dolgozat további értelmezhetősége okán. Ezek a helyi közügy és a közszolgáltatások fogalmi köre Ez a két fogalmi kör fogja innentől végig átszőni

⁵⁰⁷ Kaiser, 2015, p. 110.

a disszertációm legmélyebb szövedékeit, tehát úgy vélem, hogy az eddig rögzített alapvető szabályok még kibővítésre, korrekcióra szorulnak. A közszolgáltatásokhoz kapcsolódva pedig állam- és közigazgatás elméletekről is szükséges teoretikus diskurzust folytatni.

A jelen fejezettel célom az, hogy a helyi közügy és a (helyi) közszolgáltatás meghatározásait fő vonalaiban tisztázzam, a saját – de lege ferenda – javaslatomat megmérgettessem, és generikus képet próbáljak adni a szolgáltatói szemléletről.

VII.1. A helyi közügy fogalmi köre

A helyi közügy lenne az első olyan téma, amelyet a vizsgált témakör megalapozásához szükséges tárgyalni. Az eddigi fejezetekből is látható volt, hogy önkormányzati feladat- és hatáskör fókusszal készít(ett)em az értekezést. Az Mötv. alapján pedig a helyi közügyek az *önkormányzati feladat- és hatáskörök magját* adják.⁵⁰⁸ A helyi közügyek törvényi szabályozásának több aspektusáról is értekeztem korábban, most csak egy-két összefoglaló, kiegészítő gondolatot szeretnék még hozzátenni azokhoz.

A dolgozatban többször is említettem, hogy az önkormányzati törvények és alaptörvényeink is több sarokpontot határoznak meg a helyi közügy fogalmát illetően, azonban *konkrét definícióval nem szolgálnak*, tekintettel a jogintézmény általános jellegű, generálklauzulával történő hazai – és kontinentális - szabályozására⁵⁰⁹. Ez a fajta szabályozás a mindenkori kormányok számára jelentős szabadságot biztosít az önkormányzati feladat- és hatáskörök megállapításában és átalakításában. Ahogy erre korábban rámutattam, a tanácsrendszerben a helyi közügy meghatározása még nem minősült kiemelt problémakörnek, szerepe az 1990-es évektől értékelődött fel. Ne feledjük ugyanakkor, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskör meghatározásának és telepítésnek fontos eleme kell, hogy legyen a helyi közügy

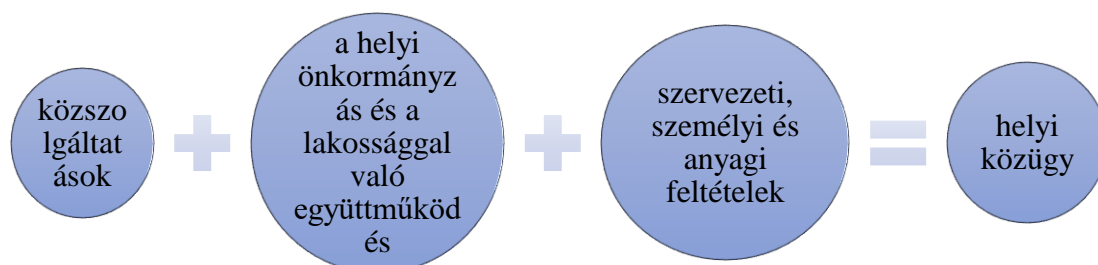
⁵⁰⁸ Lásd Mötv. 13. § (1) bek.

⁵⁰⁹ Hoffman, 2010, p. 32.

meghatározása, mivel ez az *önkormányzatiság egyik sarokköve* és ezáltal az autonómia egyik garanciájának kellene lennie⁵¹⁰.

Mindezek ellenére *egységes, absztrakt definícióval a jogirodalomban sem találkozunk*. Álláspontom szerint a helyi közügy egzakt fogalmát megadni rendkívül nehéz, tekintettel a törvényi szabályozás IV.2. alfejezetben ismertetett céljára, a szabályozás tartalmának összetettségére és annak változ(tat)ási lehetőségeire. Úgy gondolom viszont, hogy *nyelvtani szempontból* lehetne egy pontos és szabatos – tényleges – helyi közügy fogalmat meghatározni. Ez pedig a következő lenne:

Mötv. 4. § A ~~h~~**H**elyi közügyek *alatt* alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásá**thoz**, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtésé**thoz értjük** kapcsolódnak.



5. ábra: Az általam módosított helyi közügy fogalom „egyenlete”.

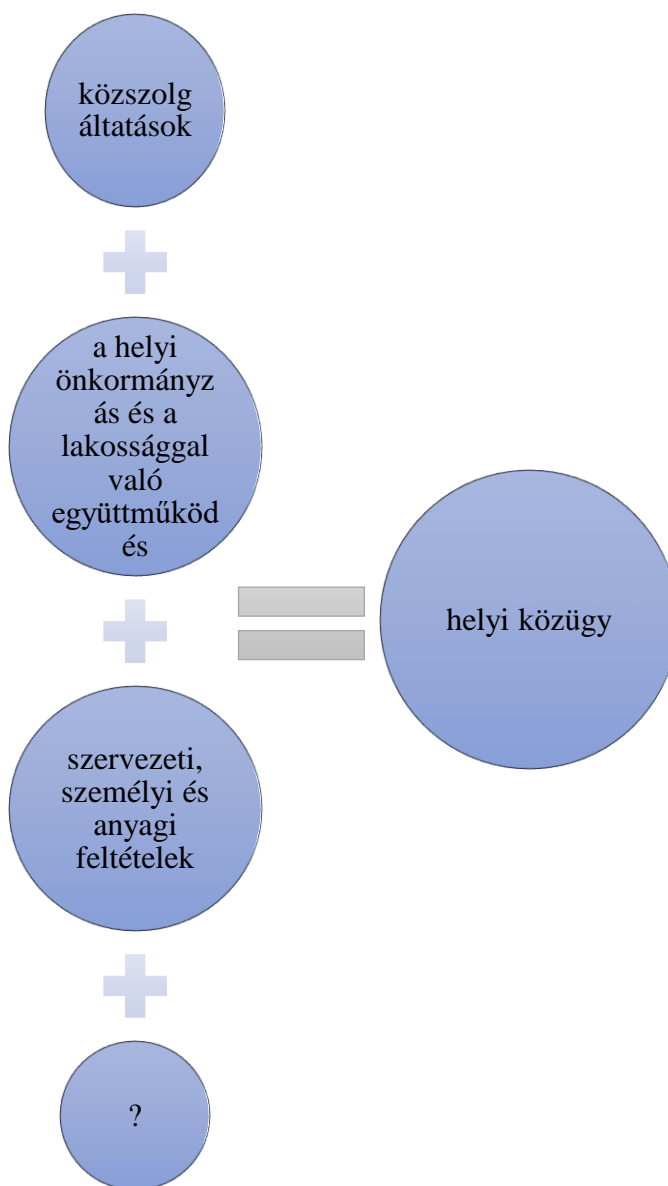
Forrás: saját szerkesztés.

A módosított helyi közügy fogalmát, ha egy „egyenletbe” helyezzük, akkor az alapján a helyi közügy *három összetevőből* áll (lásd 5. ábra). Egyrészt a lakosság

⁵¹⁰ Torma, 2008, p. 160. és T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról – Miniszteri indokolás - Részletes indokolás az 1-8. §-hoz

– vagy újra idézve RITÓ gondolatait a helyi közösség - közszolgáltatásokkal való ellátásából, másrészt a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködésből és harmadrészt mindezeknek a szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséből.

Ha azonban az *eredeti törvényi szabályozásról* készítünk egy „egyenletet”, az mást fog mutatni.



6. ábra: A hatályos helyi közügy meghatározásának „egyenlete”.

Forrás: saját szerkesztés.

A *hatályos szabályozás* „A helyi közügyek (...) ellátásához, (...) megteremtéséhez kapcsolódnak” fordulatot használja. Magyarán a helyi

közügyek így nem csupán a három említett fogalmi kört foglalják magukban, hanem *hagynak egyfajta mozgásteret* mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazóknak, ahogy erről részint korábban már beszéltem (lásd 6. ábra). Azaz van lehetőség a helyi közügyek bővítésére, adott élethelyzetben a szűkítésére is. Vélhetően a jogalkotói szándék az önkormányzati autonómia erősítésére is kiterjedt, amikor is a jelenlegi szabályozást kidolgozta, tekintettel mindarra, hogy a helyi közügyek megvalósítása a közszolgáltatásokkal való ellátáshoz kapcsolódik.

Egy gyakorlati példával érzékeltetve mondandómat: Saját településemen lakossági kezdeményezésre, helyi vállalkozók, lakosok és a helyi önkormányzat anyagi és tényleges fizikai segítségével 2024-ben elkészült egy közösségi lovaspálya. A közösségi lovaspálya nem cél nélkül létesült. A helyi óvoda módosította pedagógiai programját és kiegészítette a lóasszisztált pedagógiai foglalkozásokkal. Ezt a módosított pedagógiai programot pedig az óvoda fenntartója, a települési önkormányzat jóváhagyta.⁵¹¹ Az óvodai ellátás egy helyi közszolgáltatás az Möt. 13. § (1) bekezdés 6. pontja alapján. A képviselő-testület ezzel az új szolgáltatással az óvodai nevelés módszertanát szélesítené és színvonalasabbá tenné, ami szintén segítheti a kisgyermekeket a fejlődésükben. A helyi önkormányzatnak a jóváhagyásról határozatot kellett hoznia, ami pedig egy közhatalmi döntés.

Jelen „állatorvosi lovon” keresztül tehát látható, hogy a helyi közszolgáltatás (óvodai közszolgáltatás) *ellátási lehetőségei bővültek* (lóasszisztált foglalkozások), melynek realizálásához szükségesek voltak különböző feltételek (létrehozás (építés), jóváhagyás). Jelen esetben a helyi közszolgáltatás bővített spektrumú ellátásához kapcsolódtak bizonyos feltételek, vagyis a példában említett élethelyzet helyi közüggé minősíthető. A 6. ábrán megjelölt „?” helyére lehet ezt az építkezést és jóváhagyást behelyettesíteni.

Fentiekből levonva a következtetést, az „állatorvosi ló” példáján keresztül rámutattam, hogy az általam kreált definíció nem is annyira megfelelő, mivel jelen példa esetében csak az számítana helyi közüggé, ami a helyi

⁵¹¹ A köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 26. § (1) bekezdése alapján.

közszolgáltatás ellátása. Az „oda vezető út”, az nem. Vagyis az általam létrehozott egzakt fogalom túlzottan leszűkíti a helyi közügy meghatározásának a lehetőségeit. (Hozzáteszem, ettől még véleményem szerint ez tekinthető igazán fogalomnak, definíciónak, mivel ezeknek pontosan, szabatosan kell meghatározni az adott kifejezés lényegét, hogy később alkalmazhatóvá váljon mindenki számára.)

Álláspontom szerint tehát a helyi közügy jelenlegi törvényi megfogalmazása nem a legjobb megoldás. Ugyanakkor a váratlan, formabontó változásokkal, nem csak az önkormányzati rendszert érintő jelentős és erőteljes hatásokkal (lásd például Covid járvány⁵¹², orosz-ukrán háború) szemben az Mötv. ezen szakasza rugalmasabban tud megbirkózni, könnyebben át tudja hidalni a generált akadályokat. Úgy tűnik ezért, hogy jelen törvényi szakasz rezilienciaképessége megfelelő.

Visszatérve abbéli gondolatomhoz és kiegészítve azt, hogy a *helyi közügy* szabatos *definícióját* nem csak hogy *nehéz megalkotni*, hanem *ésszerűtlen és öncélú* is. Ebben a törvényi szakaszban meg kell hagyni az önkormányzatoknak a lehetőséget az önállóságra és a döntések helyi szinten legmegfelelőbb meghozatalára, mivel azok tudják leginkább, hogy mire van szüksége a helyi közösségnek, akik ott élnek közöttük.

A másik oldalról ez a *szabadság* így nem csak a helyi önkormányzatoknak marad meg (bár tegyük azt hozzá, hogy nem véletlenül nem taxatív az Mötv. 13. § (1) bekezdése), hanem a *törvényalkotónak* is. Így hazánk Országgyűlésének is meglesz arra a lehetősége, hogy a helyi közügyek – országos közügyek arányát bizonyos irányba elmozdítsa, vagy például a digitalizáció rohamléptékű fejlődése okán kibontakozó esetlegesen új feladatot a helyi közügyek közé sorolja. Először ott kell differenciálnia a jogalkotónak, mikor eldönti egy feladatról, hogy *közfeladatnak minősíthető-e*. Amennyiben igen, el kell döntenie, hogy *közigazgatási szervek útján vagy éppen kiszervezve* gazdálkodó szervek, (közérdekű vagyonkezelő) alapítványok vagy éppen

⁵¹² A Covid járvány közigazgatási hatásairól lásd bővebben: Balázs-Hoffman, 2020 és Ritó-Szabó, 2021.

kamarák kezébe adja a feladatot, általa megállapított garanciák mellett. Ha a közigazgatás irányában dönt, akkor újfent differenciál, amikor az *államigazgatás és az önkormányzati igazgatás* között választ.⁵¹³ Itt szükséges még egy gondolat erejéig elidőzni. Ha az önkormányzati igazgatást és a települési önkormányzatokat választja, mi fogja erre sarkallni, mi lesz a vezérfonal ezen döntés meghozatalakor. A Bölcsék köve nem nálam van, és másnál sincs ebben a kérdésben, mert ugyanúgy, ahogy a helyi közügy egy picit megfoghatatlan és gumiszabály jellegű, ugyanúgy ezt a kérdéskört is csak irányokkal, bizonyos alapelvekkel lehet lehatárolni. Az egyik ilyen *alapelv* vélhetően a „*helyi érdekűség*”, a másik pedig a „*polgárok közvetlen érintettsége és érdekeltsége*”.⁵¹⁴ Fontos, hogy a települési önkormányzatnak a feladat ellátásában legyen valamilyen érdeke, tehát a lakosság számára legyen - az eddig meglévő szolgáltatás(ok)hoz képest – egyfajta hozzáadott értéke. Lehet ez akár egy meglévő közszolgáltatás színvonalának emelkedése vagy az érintett közszolgáltatás körének bővülése is. Még talán egy Mötv.-ben foglalt alapvetést is a keretek meghatározásához lehet kapcsolni. A törvényalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy ha egy helyi önkormányzathoz telepíti a közfeladatot, vagyis helyi közügyé minősíti, akkor ott a helyi önkormányzati rendszerben, az ott lévő eszközökkel „demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”⁵¹⁵ Tehát ennek megfelelően kell, hogy ellássák a helyi közügyeket, közszolgáltatásokat.⁵¹⁶

Természetesen ennek a törvényalkotói oldalon meglévő diszkrecionális jogkörnek⁵¹⁷ a pozitív és nyitott szabályozása hordoz önmagában *negatív potenciált* is. Akár politikai, társadalmi vagy gazdasági okok is befolyásolhatják egy-egy döntés meghozatalát, a kevésbé egzakt – helyi közügy - szabályozás pedig nem szab gátat az ilyen jellegű önkénynek, hanem éppen hogy táptalaja annak. Természetesen most nem a negatív oldalt szerettem volna hangsúlyozni,

⁵¹³ Csefkó, 2000, p. 66.

⁵¹⁴ I. m. p. 67.

⁵¹⁵ Mötv. 2. § (2) bek.

⁵¹⁶ Csefkó, 2000, p. 67.

⁵¹⁷ Fábián, 2016, p. 37.

csak egy fél gondolattal rá kell világítani arra is, hogy a penge kétélű, tehát a határozatlan és általánosabb jogszabályhely megfogalmazásával vissza is lehet élni.

A következőkben pedig térjünk át a helyi közügyek immanens részére, a (helyi) közszolgáltatásokra.

VII.2. A (helyi) közszolgáltatások fogalmi köre

„Napjaink közigazgatásának legfontosabb feladata a különböző közszolgáltatások megszervezése.”⁵¹⁸ HOFFMAN 2009-ben megfogalmazott gondolatát most is tekinthetjük sorvezetőnek, ezért is kell a közszolgáltatásokról bővebben szót ejtenünk.

Az előző alpontban a helyi közügy „egyenletének” egyik összetevőjeként határoztam meg a közszolgáltatásokat, azaz a települési lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását. Már korábban rögzítettem, hogy az Ötv. és az Mötv. helyi közügy meghatározása között vannak különbségek. A közszolgáltatások mindkét törvényi rendelkezésben szerepelnek, azonban a törvények további részében másként jelennek meg. Az Ötv. 1. § (2) bekezdésében megjelölt helyi közszolgáltatásokat később a törvény nem határozza meg taxatív módon⁵¹⁹ („különösen”)⁵²⁰, azonban az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésben megjelölt számos szolgáltatást⁵²¹ mind helyi közszolgáltatásnak titulálja. Sőt, ezen szolgáltatási körön belül a 8. § (4) bekezdésében kiemeli azokat, amelyek egy települési önkormányzat számára kötelezőek, tehát minden helyi önkormányzatnak el kell látnia. Ellentétben az Mötv.-vel, amely a 13. § (1) bekezdésében „helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok” közé sorolja az előbbiekhöz nagyon hasonló szolgáltatásokat. Nem közszolgáltatásoknak nevezi tehát ezeket. Mégis az Mötv. később visszatér a közszolgáltatás⁵²² kifejezésnek a használatához és így

⁵¹⁸ Hoffman, 2009, p. 21.

⁵¹⁹ Hoffman, 2009, p. 186.

⁵²⁰ Ebben nincs is különbség az Mötv.-hez képest.

⁵²¹ Lásd IV.1. alfejezet.

⁵²² Az Mötv. 4. §-a is a közszolgáltatás kollokációt használja.

is tekint a 13. § (1) bekezdésében foglalt helyi közügyekre. Az Mötv. 20-21. §-ai mellett, hogy ismertetik a különböző település típusok (község, város, járásszékhely város, megyei jogú város) „ellátási területét”, közszolgáltatások nyújtásáról, igénybevételeéről szólnak. A helyi közszolgáltatási feladatok alatt értjük azokat a közös feladatokat, amelyek egy község vagy egy megyei jogú város keretei között, „viszonylagos lehatároltsággal értelmezhetők.”⁵²³ A viszonylagos lehatároltságra lásd példaként az Mötv. 21. § (2) bekezdését, amelyben a megyei jogú város számára előírja a törvény, hogy azokat a közszolgáltatásokat is biztosítani kell, amelyek saját területén túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Nem egzakt és jogilag nem pontosan körbeírt megfogalmazás a „vármegye nagy része”, de viszonylagosan lehatárolt. Az Mötv. 20. § (1) bekezdése általánosítja⁵²⁴ az Ötv. 8. § (4) bekezdését, amikor is a „köteles ellátni mindazokat (...) feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételeének lehetőségeit biztosítják” mondatrészt használja. Ezek alapján a községeknek alapszolgáltatásokat kell ellátni. Hogy ez az alapszolgáltatás mit takar, mely konkrét közszolgáltatásokat, azt az Mötv. rábízta a jogalkotói szabadságra⁵²⁵ és szektoriális jogszabályokra.

Az Mötv. az Ötv.-hez hasonlóan meghatározza a közszolgáltatás nyújtás *intézményi kereteit*. Az Ötv. 9. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására önkormányzati intézményt, gazdasági társaságot, illetve más szervezetet alapíthat, vagy szövetkezet alapítását kezdeményezheti. A helyi önkormányzat tehát maga határozza meg, hogy adott közszolgáltatás ellátását milyen formában szeretne megvalósítani, azonban – törvény által - kötelezhető is arra, hogy bizonyos közszolgáltatásokat ellásson.⁵²⁶ Az Mötv. 41. § (6) bekezdése szerint a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására két csoportra osztható

⁵²³ Horváth M., 2002, p. 16.

⁵²⁴ Nagy-Hoffman, 2023, A települési önkormányzatok, Község, nagyközség.

⁵²⁵ Nagy-Hoffman, 2023, A települési önkormányzatok, Község, nagyközség.

⁵²⁶ Ötv. 8. § (3) bek. Törvény a települési önkormányzatokat kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak.

szerveket hozhat létre.⁵²⁷ Az *egyik csoport* az intézményi típusú szervek, névszerint a költségvetési szervek, a gazdálkodó szervek, a nonprofit-, valamint az egyéb szervezetek és az önkormányzati társulások. A *másik csoportot* a nem intézményi típusú szervek képezik. Névszerint a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. Ez alapján újfent kijelenthetjük, hogy az *önkormányzat szabadsága eléggé széleskörű a közszolgáltatás ellátása tekintetében*. Az Mötv. 41. § (8) bekezdése azonban korlátozza ezt a szabadságot, amikor is rögzíti, hogy „törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított”, konkrétan megjelölt jogállású szervek láthatnak el.⁵²⁸ Persze, természetesen nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az önkormányzati feladatok (mint például a helyi közszolgáltatások) ellátását – főszabály szerint – a képviselő-testület és szervei biztosítják.⁵²⁹

VII.2.1. A közszolgáltatás fogalmáról röviden

A következő gondolatmenetemnek nem célja, hogy több tudományterület szemüvegén keresztül vizsgálva megpróbáljam feldolgozni a temérdek közszolgáltatás fogalmat, majd ezekből a szekunder kutatásokból próbáljak meg saját következtetéseket levonni, saját definíciót kialakítani. Ezt a munkát már többen megtették előttem. Természetesen használni fogok közszolgáltatás fogalmakat, de főként szűkebb tudományterületemhez, szűkebb témakörömhöz kapcsolódva és a fogalmaknak csak a közös, lényegi ismervét fogom hangsúlyozni.

Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy *a közszolgáltatásnak nem létezik általánosan elfogadott fogalma*, az Mötv. pedig meg sem próbálkozik a fogalom

⁵²⁷ Nagy-Hoffman, 2023, A képviselő-testület, A képviselő-testület feladat- és hatáskörei..., Képviselő-testület közszolgáltatási feladatai ellátásának szervezeti formái.

⁵²⁸ Mötv. 41. § (8) bek. Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.

⁵²⁹ Ötv. 9. § (2) bek. és Mötv. 41. § (2) bek.

meghatározásával.⁵³⁰ A hazai jogirodalomból említhető a HORVÁTH M. és BARTHA által megfogalmazott definíció, miszerint: „közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását kell érteni, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett, meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.”⁵³¹ De mindenképpen érdemes HOFFMAN fogalmát is kiemelni, aki szerint „azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét.”⁵³² BORDÁS az alábbi – kifejezetten tág – meghatározást használja: „a legtágabb fogalomhasználat szerint a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az állam (jogalkotó) a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, vagy amely önmagában közösségi szervezést igényel, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet állítja elő.”⁵³³ LAPSÁNSZKY pedig így fogalmaz: „a közszolgáltatások ugyanis olyan szolgáltatások, amelyek esetében az állam, ugyan közszolgáltatási területenként más-más módszerrel és eszközökkel, de jelentősen beavatkozik a szolgáltatás működésébe, minőségébe, ellátórendszerébe, a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevők viszonyába, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányába (árába), a fogyasztók védelmébe.”⁵³⁴ A rögzített értelmezések mellett nemzetközi és hazai szintén is lehetne még további fogalmakat vizsgálni. Ez is arra a tényre mutat rá, hogy a közszolgáltatásoknak a jogirodalomban nincs általánosan elfogadott definíciója,⁵³⁵ van, aki tágabban⁵³⁶, van, aki szűkebben⁵³⁷

⁵³⁰ Bajor, 2021, p. 291.

⁵³¹ Horváth M. – Bartha, 2016, p. 910.

⁵³² Hoffman, 2009, p. 54.

⁵³³ Bordás, 2020, [1].

⁵³⁴ Lapsánszky, 2019, p. 9.

⁵³⁵ Kántás, 2019, pp. 90–91.

⁵³⁶ Bordás, továbbá Horváth M. és Bartha a tágabb értelmezést választja, mivel a hivatali, hatósági feladatok ellátását is értik alatta.

⁵³⁷ Hoffman a szűkebb értelmezés híve, mivel kifejezetten kizárja a közhatalom birtokában ellátott cselekményeket.

értelmezi a fogalmat, van, aki pedig a hatósági jelleget domborítja ki.⁵³⁸ *Jómagam a szűkebb meghatározás pártján állok*, a disszertáció központi irányvonala okán. Bár nem vitatom, hogy a közhatalom birtokában ellátott tevékenységek is tekinthetők – tágabb értelemben - közszolgáltatásnak (lásd pl. a közös önkormányzati hivatal hatósági tevékenységei), azonban jelen értekezésben ezekre a közhatalmi tevékenységekre, csak mint a szűkebb értelemben vett helyi önkormányzati közszolgáltatások ellátását támogató, azok megvalósítását elősegítő tevékenységként tekintek.

Mindazonáltal a fogalmak kapcsán egy valamit mindenképp ki kell emelni, mégpedig azt, hogy *közös elem* minden tekintetben a *közjavak biztosítása*, a társadalmi közös szükségletek ellátása. A közjavak „a magán fogyasztású jóságokkal szemben mindenki számára korlátlanul rendelkezésre állnak, illetve (és/vagy) senki sem zárható ki fogyasztásukból. Az ilyen javak előállításában vagy biztosításában, a kormánynak (különböző szinteken), illetve a közszektornak meghatározott szerepe van piacgazdaság keretei között.”⁵³⁹ A közjavak definíciója magában hordozza azt, hogy a közszolgáltatások igénybe vételéből senki sincs kizárva, tehát bárki számára hozzáférhetőek. Ezt az álláspontot képviselte korábban SAMUELSON is, amikor is a közszolgáltatásokkal szembeni fő kritériumként a mindenki általi hozzáférhetőséget jelöli meg.⁵⁴⁰ Fontos kritérium még a társadalmi közös szükségletek kielégítése. Ha valamilyen szolgáltatás tehát nem felel meg ennek a feltételnek és csak egyéni szükséglet kielégítésére alkalmas, akkor nem tekinthető közszolgáltatásnak. Ugyanúgy, ahogy a helyi közügy esetében itt is kardinális ismerv a közösségi jelleg,⁵⁴¹ mondja ezt Hoffman, ezzel is alátámasztva a korábbiakat. Rögzíteni szükséges még azt is, hogy a közszolgáltatás – ahogy a nevéből is következik - *egy sajátos szolgáltatási típus*. A fenti meghatározások, gondolatfoslányok alapján tehát bizonyítható, hogy a közszolgáltatások a társadalom egészének igényeit kívánják kielégíteni, azáltal,

⁵³⁸ Lapsánszky az állam szabályozó szerepét emeli ki.

⁵³⁹ Horváth M. – Bartha, 2016, p. 909.

⁵⁴⁰ Samuelson, 1954, pp. 387-389.

⁵⁴¹ Hoffman, 2015, p. 210.

hogy bárki által korlátlanul igénybe vehetők. Ha pedig helyi közszolgáltatásokról beszélünk, akkor a bárki alatt – főszabály szerint - a település közigazgatási határán belül élő lakosságot⁵⁴² értjük.

Itt azonban egy nagyobb lélegzetet kell venni, és a közszolgáltatás fogalom szemantikai összetétele alapján meg kell(ett) vizsgálni nem csak az előtagot („köz”), hanem a „szolgáltatás, szolgáltató” utótagot is. Ehhez szükséges a közszféra szolgáltatói szemléletéről – történeti szempontból is – értekezni.

Alapvetésként utalni kell a szolgáltató közigazgatás elméletére, amelynek alapját FORSTHOFF⁵⁴³ dolgozta ki. „A szolgáltató közigazgatás a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységéhez kötődik, fő célja a szükségletek kielégítése.”⁵⁴⁴ A (köz)szolgáltatást a közösség, a polgárok (legyen ez az egész ország lakossága, egy megye- vagy egy település összes lakója) számára kell biztosítani a közigazgatásnak. Ez a szolgáltató jelleg nem példa nélküli hazánk jogirodalmában sem. MAGYARY számos munkájának – szóljon az akár a hatáskörreformról, a szervezeti egyszerűsítésről, vagy akár a decentralizációról, - a célja a szolgáltató jellegű közigazgatás támogatása volt⁵⁴⁵ (tegyük azért hozzá, hogy merőben más fókusszal). MAGYARY továbbá klasszikus művében is utal arra, hogy a közigazgatás már kezd túllépni a hagyományos háttérbe húzódó szerepén és az állampolgárok szükségleteiről is gondoskodnia kell.⁵⁴⁶ Ezen kezdeti törekvések csíráiban már megjelent a szolgáltató jelleg, azonban később, a II. világháborút követően újabb aspektusokat fedeztek fel és újragondolták „a 30'-as évek *szolgáltatói szemléletét*.”⁵⁴⁷

⁵⁴² Ennek módosítási lehetőségére és az ágazati jogszabályok kiterjesztő, néha speciális értelmezéséről már korábban beszéltem, nem fogom újfent megismételni. Éppen ezért a lakosság szót fogom a legtöbbször alkalmazni, mint a közszolgáltatás „elszenvedőjét”.

⁵⁴³ Forsthoff, 1938.

⁵⁴⁴ Koi, 2015, p. 252.

⁵⁴⁵ Varga, 2023, p. 178.

⁵⁴⁶ Magyary, 1942, pp. 50-51.

⁵⁴⁷ Varga, 2023, p. 178.

VII.2.2. A szolgáltatói szemlélet megjelenésének történeti indokai

A II. világháború lezárását követően folyamatosan növekedett a közigazgatásra háruló feladatok sora, és az ezeket ellátó bürokratikus⁵⁴⁸ szervezetrendszer pedig egyre inkább túlburjánzott. Ezt támasztja alá FUKUYAMA is, amikor rögzíti, hogy „amíg a XX. század elején a legtöbb nyugat-európai országban és az Egyesült Államokban az állami szektorok a bruttó hazai termék tíz százalékát emésztették fel, addig ez az arány az 1980-as évekre már majdnem ötven százalékra emelkedett.”⁵⁴⁹ FÁBIÁN is hasonló alapon közelít, miszerint „az OECD országaiban 1970 és 1998 között 5%-kal nőtt az állami alkalmazottak aránya, (...). A jóléti kiadások aránya a tagországok mindegyikében emelkedett. Természetesen mindezekkel egyenes arányban nőtt az állami kiadások mértéke is.”⁵⁵⁰ Másik oldalról közelít NOAM és WOLFSON, amikor azt rögzíti, hogy a weberi alapokra épülő közigazgatás már nem tudja kiszolgálni a társadalmi igényeket, továbbá a globalizáció az IKT technológiák kihívásaival is küszködik.⁵⁵¹ De már MAGYARY is a feladatok növekedésére utalt az 1930-as években, amikor azt taglalja, hogy „a közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét.”⁵⁵² Ez az elhatalmasodó növekedés fokozatosan ellentéteket szült a közigazgatás szervezetrendszerén belül, idővel pedig az állampolgárok problémáival is egyre nehezebben küzdöttek meg (adók, járulékok magas aránya; kényelmetlen, indokolatlan eljárások⁵⁵³). Változtatni kellett tehát, ehhez

⁵⁴⁸ A hagyományos, weberi alapokon nyugvó közigazgatást értem ez alatt. Lásd erről bővebben: Pongrácz, 2016. pp. 1-2; Torma, 2011, pp. 478-479.

⁵⁴⁹ Fukuyama, 2005, p. 16.

⁵⁵⁰ Fábíán, 2010, p. 141.

⁵⁵¹ Noam – Wolfson, 1997.

⁵⁵² Magyary, 1931, p. 38.

⁵⁵³ Budai, 2009, p. 17.

pedig állam-, illetve közigazgatási reformo(ka)t, kezdeményezéseket⁵⁵⁴ kellett eszközölni.⁵⁵⁵

VII.2.3. A szolgáltatói szemlélet állam-, és közigazgatási reformjai, változásai, kezdeményezései

*VII.2.3.1. Úton a szolgáltató állam felé...*⁵⁵⁶

Többek között a VII.2.1 alfejezetben rögzített okok vezettek el oda, hogy az állam és állampolgárok viszonya megváltozott, és ehhez pedig az állami szerepnek, az állami funkcióknak is igazodniuk kellett.

Az *éjjeliőr állam* (vagy minimális állam) elvileg csak a jogrend, a közrend és a közbiztonság fenntartására irányult. Erre tekintettel a rendfenntartás célját szolgálva favorizálta a hadügyi-, külügyi-, és az igazságügyi igazgatást, na meg persze az ezt finanszírozó pénzügyi igazgatást. Ezeken túl pedig az iskolák és kórházak finanszírozását, mint jóléti – non profit – szolgáltatások ellátását vállalta. A közigazgatás pedig tartózkodott mindenfajta beavatkozástól az állampolgárok ügyeibe, azaz „elidegenedik a társadalomtól”.⁵⁵⁷ De mivel az I. világháború megkövetelte a nagyobb mértékű – funkcionális és pénzügyi – beavatkozást, ez elvezetett a jóléti államhoz.

A *jóléti állam* eszményének gyökerei még 1883-ra vezetnek vissza, amikor is Bismarck bevezette a világ első kötelező nemzeti betegbiztosítási programját.⁵⁵⁸ Az 1900-as évek környékén Franciaországban bevezették az ingyenes, kötelező és központosított elemi oktatást. A jóléti rendszereknek – többek között - a nagy gazdasági világválság is adott egy lökést, amelynek eredményeképpen ROOSEVELT - JOHN MAYNARD KEYNES elméletének érvényre juttatásával - 1936-ban bevezette az első társadalombiztosítás intézményét.⁵⁵⁹

⁵⁵⁴ Jelen dolgozatban a különböző állam-, és közigazgatási változások, reformok, kezdeményezések kapcsán csak a felszínt fogom kapargatni, teljeskörű bemutatással élni nincs módomban, hanem csak annyira fogok elmerülni a témában, amennyire saját kutatásom szempontjából szükséges.

⁵⁵⁵ Torma, 2024, p. 121.

⁵⁵⁶ Jelen alfejezet állami szerepének változásait Budai, 2009, pp. 17-21. alapján dolgoztam ki.

⁵⁵⁷ Budai, 2009, p. 18.

⁵⁵⁸ Hughes, 1994, p. 100.

⁵⁵⁹ Kiss, 2013, p. 6.

Ezen előképek után a II. világháború adott igazi nyomatékot a jóléti államok eszközrendszerének kiteljesedéséhez. „A jóléti filozófia lényege, hogy megnövelte a kormányzat súlyát a közszolgáltatások biztosításában.”⁵⁶⁰ A jóléti kiadások expanziója emelkedett, emellett egyre gyarapodó gazdasági eredményekre és egyenlőbb jövedelemelosztásra számítottak. Ezen időszakban terjedtek el a szociális transzferek és a közszolgáltatások biztosítása is kiszélesedett. Ebben az időszakban a jóléti állam által felvállalt feladatok főként az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe kerültek, mivel az újonnan jelentkező feladatok főként helyi szinten merültek fel igényként.⁵⁶¹ Ezek a hatások nem csak a szegényebb réteg számára voltak értékesek, hanem a társadalom minden tagja számára. Ahogy BUDAI mondja, „a társadalom mint egész vált a jóléti állam tevékenységének alanyává.”⁵⁶² Az 1973-1974-es olajárrobbanás és az azt követő válság azonban *megálljt parancsolt*. Az akkori gazdasági jellemzők (munkanélküliség, infláció növekedése, államháztartás deficitje, előregedő társadalom) mellett nem volt fenntartható ez a fajta állami berendezkedés. Az állam „pazarló életmódot” folytatott, legyen szó akár a szolgáltatások drága mivoltáról, az állami juttatások céltévesztéséről vagy az állam-, és hivatalközpontúságról.⁵⁶³ Fentiek alapján az állami és helyi költségvetés korlátozása tendenciává vált, így a restriktiókkal karöltve a társadalmi partnerség gondolatát kezdték el plántálni, és a közösségi tőke bevonását hangsúlyozták.⁵⁶⁴ Ez az állapot hosszú távon nem volt tartható, ezért *az államnak vissza kellett húzódnia* és a piaci működés szervezeteinek adták át a terepet. Amit addig csak állami döntések nyomán lehetett ellátni, azok közül számos piaci keretek közé szorítását próbálták elérni. Fenti okok eredményezték (és eredményezik napjainkban is) a *szolgáltató állam* (ki)alakulását.

⁵⁶⁰ Kákai, 2019, p. 25.

⁵⁶¹ Keating, 1995, p. 132.

⁵⁶² Budai, 2009, p. 18.

⁵⁶³ Kákai, 2019, p. 26.

⁵⁶⁴ Horváth M., 2002, pp. 25-26.

Az említett visszahúzódnak számos okát lehet nevesíteni⁵⁶⁵, azonban ezek közül jómagam csak egyre fókuszálnék. Ez pedig az állampolgári várakozások. Az állampolgárok, látva a magánszférában igénybe vehető szolgáltatások színvonalát és fejlődési dinamikáját, az államtól (és a közigazgatástól) is ugyanezt a dinamikus fejlődést várják. Tény, hogy a közsféra általában le van maradva a magánszférától, de a szolgáltatásorientáció mindenképpen egy erősítendő területe a közigazgatási ügyintézésnek.

A szolgáltató állammá váláshoz, ahhoz hogy a szolgáltatás nyújtás ügyfélközpontú legyen, *RAMSEY szerint hat ismérvnek*⁵⁶⁶ kell megfelelni. Ezek az ismérvek egymással karöltve, szoros együttműködésben tudják kifejteni eredményességüket, és ezáltal az állami szervek gyorsabban tudnak a fejlődési pálya csúcsára érni, hovatovább kiaknázni a szolgáltató állam számos előnyét. Lássuk egyesével - egy-két gondolatban -, hogy RAMSEY milyen ismérveket határozott meg.

Az *első a koncepció*, amely olyan eszköz, ami segíti a célok megértésében és elfogadásában az érintetteket.⁵⁶⁷ Egy megnyerő, jó koncepció csatasorba tudja állítani az alkalmazottakat, bizalmat ébreszt az állampolgárok körében, ezáltal pedig „szívesen fogadják a változtatásokat, hiszen azok a különféle szolgáltatások színvonalát növelik majd.”⁵⁶⁸ Lényeges a közösségi jelleg, az előkészítés mikéntje, mert ha több potenciális ügyfelet bevonnak az előzetes egyeztetésekbe, akkor hatásosabb lehet a szolgáltatás színvonala, mikéntje.

A *második a szervezeti kultúra*, amely ezért kifejezetten fontos, mivel ezen áll vagy bukik egy koncepció sikere, vagyis támogatja-e a szervezet a változásokat, avagy elutasítja. Kiemelt szerepe van az átalakításban a felső vezetésnek, mivel egyrészt ők biztosíthatják a folyamat sikerét. A másik sikertényező a kollektíva, a hozzáállásuk, a nyitottságuk és a szolgáltatás színvonalának növelése iránti elkötelezettségük kulcsfontosságú lehet.

⁵⁶⁵ Ezt Ramsey meg is teszi a könyvében: Ramsey, 2006, pp. 41-48. Névszerint: költségvetési nyomás; együttműködés; biztonsági kérdések; személyiségi jogok; emberi erőforrások, demográfiai mutatók; várakozások; gazdasági fejlődés; környezetvédelem; esélyegyenlőség.

⁵⁶⁶ Ramsey, 2006, pp. 57-86.

⁵⁶⁷ Budai, 2017, p. 14.

⁵⁶⁸ Ramsey, 2006, p. 59.

A harmadik ismerv a működési modell. „A szervezet által létrehozott értéket a szervezet működési folyamatai hordozzák,”⁵⁶⁹ tehát az eljárások újjászervezése kritikus pontként jelenik meg a szolgáltató állammá válás során. Mivel az átalakítás célja a szolgáltatás optimalizálás, és az azt igénybe vevő ügyfél elégedettsége, így fontos tétel az, hogy szükséges modernizálni és átalakítani mind a fő, mind a mellékfolyamatokat (ebben a sorrendben!).

A negyedik ismerv a technológiai infrastruktúra, amely erőteljesen kapcsolódik a működési modellhez, „hiszen mindenekelőtt a működési folyamatok technológiai kiszolgálását végzi.”⁵⁷⁰ A technológiák megtervezésénél kiemelten kell figyelmet fordítani a fejlesztés időtávjára,⁵⁷¹ az interoperabilitás követelményére és a jövőbeni funkció ellátásának technológia támogatására is.

Az ötödik elem az átalakítási menetrend. „A szervezeti kultúrát, folyamatokat vagy technológiát érintő, mégoly lenyűgöző koncepció és a legjobb terv sem ér semmit, amíg cselekvésre nem váltják.”⁵⁷² Fontos tehát egy menetrend kialakítása, amely tervezhetővé, valóságossá teszi az átalakítást. A komplex menetrendet le kell bontani a szervezet minden szintjére és az egymást követő megvalósításoknak mind a közös cél, a szolgáltatás színvonalának a növelése irányába kell hatnia.

Az utolsó ismerv a távlatos gondolkodás. „A távlatos gondolkodás alapeleme a visszacsatolások figyelése és a mérés.”⁵⁷³ Ha figyeljük a szervezet teljesítményét, visszajelzéseket kapunk a kifejlesztett szolgáltatás eredményességéről, ügyfélszempontról sikeréről. Mivel az állampolgári igények folyamatos változásban vannak, fontos, hogy ez az utánkövetés tudja segíteni új szolgáltatások létrejöttét, vagy a már meglévők átalakítását.

„Ha a fenti hat ismerv érvényesül – mondja RAMSEY –, akkor az állam karakterisztikája a szolgáltató állam felé mutat.”⁵⁷⁴ „A szolgáltató állam modelljében az egyes közszolgáltatásokat az állam vagy saját közigazgatási

⁵⁶⁹ I. m. p. 67.

⁵⁷⁰ I. m. p. 71.

⁵⁷¹ Budai, 2017, p. 15.

⁵⁷² Ramsey, 2006, p. 73.

⁵⁷³ Budai, 2009, p. 30.

⁵⁷⁴ Balogh, 2015, p. 25.

szervei útján, vagy a közigazgatáshoz többé-kevésbé kapcsolódó közintézetek és közüzemek, közvállalatok útján vagy állami tulajdonú magánjogi személyeken keresztül látja el, azaz ebben a modellben az állam a szolgáltatás biztosításáért tartozik felelősséggel.”⁵⁷⁵ A szolgáltató állam - véleményem szerint - arra összpontosít, hogy az ügyfél számára minőségi (köz)szolgáltatást nyújtson, kihasználva és adaptálva az információs társadalom folytonos fejlődése által nyújtott előnyöket, ezáltal pedig fokozza az állampolgárok elégedettségét.

VII.2.3.2. Új Közmenedzsment

A közigazgatás megújítására tett *kísérletek* egyik vonulata az új közmenedzsment irányzat (*New Public Management*, a továbbiakban: NPM) volt.

Még mielőtt azonban az NPM-ről részletesebben beszélnék szükséges pár keresetlen gondolatot szólni az egyik közmenedzsment elméletről, a „*közösségi választások*”-ról (Public choice, a továbbiakban: PC), mivel erre az elméletre, az NPM – egyik - közvetlen teoretikus alapjaként tekintenek.⁵⁷⁶ A PC elméletek közgazdasági és társadalompszichológiai kiindulópontokból a magánszféra vállalkozásai működésének analógiájára gondolták újra a közszolgáltatások funkcióját.⁵⁷⁷ Ennek – egyik - oka, hogy alapvetően hibásnak találták a közszférára jellemző fogyasztási nyomást és az ez általi túlköltekezést. Úgy látták ugyanis, hogy ezzel a társadalom szegényebb rétegeire és a következő generációkra hárítják a ráfordításokat.⁵⁷⁸ A PC elméletének alapja, hogy a közpolitikai döntéshozatali folyamatokban a bürokrácia, avagy a technokrácia túlzottan megnőtt, ezen oknál fogva döntései, *választásai nem a közérdeket, az állampolgárok érdekeit szolgálják, hanem a saját érdekeltységüket.* A PC elméletének számos iskolája fejlődött ki,⁵⁷⁹ közülük a *virginiai iskola* a

⁵⁷⁵ Nyikos – Soós, 2020, p. 9.

⁵⁷⁶ A PC és a klasszikus mikroökonómia alkalmazott elmélete; a neo-taylorizmus/neo-fordizmus; az „új jobboldal” neokonzervatív államfelfogása és a menedzsment-guruk növekvő szerepe. Lásd ezekről bővebben: Hajnal, 2004, p. 29.

⁵⁷⁷ Jenei, 2007, p. 27.

⁵⁷⁸ Horváth M., 2002, p. 28.

⁵⁷⁹ Keating, 1995, p. 123.

legnevesebb. A virginiai iskola gondolkodói: TULLOCK, BUCHANAN, DOWNS és NISKANEN.⁵⁸⁰

HORVÁTH M. kiemeli, hogy a helyi önkormányzatok értelmezése fontos területe a PC elméleteknek.⁵⁸¹ A PC hívei olyan helyi kormányzati struktúrákat támogatnak, amelyek a lehető legjobban közelítenek a piacokhoz, lehetővé téve az egyének számára, hogy a szolgáltatások és egyéb tényezők tekintetében szabadon dönthessenek.⁵⁸² A PC önkormányzati vetületének vizsgálatát TIEBOUT⁵⁸³ elméleti megközelítése alapozta meg. Elméletének lényege, hogy az állampolgárok különböző községek, külvárosok, városok (lakóhely) választásakor figyelembe veszik a saját preferenciáikat, amelyeket jelentősen, de nem kizárólagosan befolyásolnak a helyi közjavak és a helyi közszolgáltatások széles köre vagy éppen hiánya. Erre mondja azt TIEBOUT, hogy ahová költöznek, ott a „lábukkal szavaznak”. Elméleti gondolatmenetét azonban le kellett egyszerűsíteni és csupaszítani. Meg kellett küzdenie azzal az ellenvetéssel, hogy az emberek lakóhelyválasztása inkább a munkán/munkahelyen alapul, mint a helyi önkormányzati szolgáltatások széles vagy szűk körén. Azzal számolt továbbá, hogy az utazás (például munkahelyre, iskolába) költségmentes, azaz az emberek teljesen mobilak. Tiebout elméletéhez tartozik, hogy a helyi önkormányzatokat a vállalatokhoz hasonlította, a polgárokat pedig fogyasztónak tekinti.⁵⁸⁴ Ebben a relációban pedig a közszolgáltatás az áru, amit a fogyasztó megvásárol. A helyi önkormányzatok arra töreksenek, hogy a lakosság által elvárt (köz)szolgáltatásokat minimális költséggel nyújtsák. Az egyének pedig azt a települést keresik, amely a preferenciáiknak megfelelő szolgáltatások és az adók kombinációját nyújtja, költségeik minimalizálásával.⁵⁸⁵

A PC az állampolgárokat olyan fogyasztóknak tekinti, akiket elsősorban minőségi kérdések foglalkoztatnak és a preferenciáiknak megfelelő

⁵⁸⁰ Ezen gondolkodók elméleteiről lásd bővebben: Torma, 2010, pp. 322-325; Jenei, 2007, pp. 28-39.

⁵⁸¹ A PC önkormányzati elméleteit Horváth M. már korábban összeszedte könyvében, én most csak egy-két aspektusát fogom itt rögzíteni. Horváth M., 2002, pp. 26-28.

⁵⁸² Keating, 1995, p. 123.

⁵⁸³ Tiebout, 1956.

⁵⁸⁴ Keating, 1995, p. 123.

⁵⁸⁵ Horváth M., 2002, p. 26.

szolgáltatás- és adómixet keresik. Más-más élethelyzetben lévő személy, más-más preferenciákkal rendelkezik. Egy családnak kisgyermekkel az oktatás egy központi kérdés, egy idős párnak az egészségügyi ellátás, akinek pedig nincs gépjárműve, annak a közösségi közlekedés. Az ezek közötti választás legtöbbször nem homogén állampolgári csoportok preferenciáinak figyelembe vételével történik, hanem az egyes csoportok igényei között, amelyek – többek között – társadalmi osztály, etnikai hovatartozás és generációs különbségek szempontjából azonosíthatók. Ehhez a gondolatmenethez kapcsolható a PC teoretikusainak *másik fontos elmélete*, miszerint jelentősége van a közjavak egy részének helyi termelés útján történő „előállításának”. Tehát az „ellátási lánc” minél rövidebb mivolta. A közösségi szolgáltatások körének egyrészében kiemelten fontos, hogy maga a szolgáltatás és az azt igénybe vevő fogyasztó között kicsi legyen a – fizikai – távolság. Ilyen lehet a szociális ellátások kérdésköre vagy egy bölcsődei, óvodai, általános iskolai ellátás megléte.⁵⁸⁶

Az NPM⁵⁸⁷ az 1970-es években fogant az angolszász országokban⁵⁸⁸, és „fontos alaptétele volt, hogy a közigazgatásnak a polgárt szolgáló szervezetté kell válnia.”⁵⁸⁹ Ennek oka és az NPM egyik „alapító” gondolata az volt, hogy az állami szféra túl bürokratikus és túlzottan nagy (mind szervezeti, mind személyzeti szempontból), emellett még sok feladatot is ellát, azonban ennek a feladatellátásnak a hatékonysága megkérdőjelezhető, a polgárok érdekeit már kevésbé tartja szem előtt, tehát a jóléti állam többé már nem finanszírozható ugyanolyan színvonalon, ezért reformra van szüksége.⁵⁹⁰ Az előbbiek okán az NPM mozgalom a „jóléti állam válságából való kiút alternatívájaként született meg.”⁵⁹¹ Az alapvető gond megoldását abban látták, ha a klasszikus weberi modell által tudatosan és következetesen szétválasztott köz- és magánszféra⁵⁹² közötti határvonalat nem tekintik demarkációs vonalnak. Tehát az NPM azt

⁵⁸⁶ I. m. p. 27.

⁵⁸⁷ Az NPM részletes értelmezéséhez, elemzéséhez, hatásainak vizsgálatához lásd bővebben: Pollitt - Bouckaert, 2011; Jenei, 2005.

⁵⁸⁸ Hegedűs-Molnár, 2020, p. 32.

⁵⁸⁹ Balogh, 2015, p. 24.

⁵⁹⁰ Czékmann, 2020, p. 88.

⁵⁹¹ Juhász, 2011.

⁵⁹² Torma, 2011, p. 479.

mondja, hogy a (köz)szolgáltatások nyújtása, színvonalának javítása történhet úgy is, ha a kormányzati szféra (közigazgatás) szerepvállalását visszametszik és helyette piaci mechanizmusokat (vállalati menedzsment rendszereket) kezdenek el alkalmazni, ad absurdum piaci szereplőket vesznek igénybe egy-egy konkrétan meghatározott feladat ellátásához.⁵⁹³ Valljuk be, ez azért merőben idegen volt a weberi kultúra táptalaján felnövekvő közigazgatási rendszereknek. Nézzük meg azt, hogy az *NPM-et milyen sajátosságok jellemzik*:

- az állam szerepének „leépítése-visszaszorítása”;
- a „3E” követelményének (olcsóság (economy), hatásosság (effectiveness), hatékonyság (efficiency)) a megvalósítása a kormányzati szintén;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező kormányzati szervezetek szétszabdalása kisebb, döntően stratégiai irányítással foglalkozó központra (dekoncentráció), vagy a végrehajtási feladattal megbízott, számottevő operatív önállósággal rendelkező szervekre, melyeket ügynökségeknek (agency) neveztek;
- adaptálni igyekeztek a versenyszféra megoldásait (pl. privatizáció), eszközrendszerét;
- „... a magánigazgatás (business management) elveinek és módszereinek átvétele ... az üzleti életben bevett fogalomnak a közigazgatási fogalomtárba való beillesztése. Például ügyfél helyett fogyasztó, az ügyintézés helyett szolgáltatás...”⁵⁹⁴ Ez a menedzsment-szerializmus – többek között - standardok meghatározásával, minőségbiztosítás, teljesítményértékelés bevezetésével járt, továbbá a közszolgálati rendszer átalakítását szorgalmazták, főként a vezetői szint menedzsment-szemléletű, valódi vezetőikkel (leader) való feltöltését várták el;
- szakpolitika menedzsment kialakítása, mely alatt a kormányzati döntések és jogszabályok előzetes szakpolitikai elemzését,

⁵⁹³ Gajduschek, 2017, p. 233.

⁵⁹⁴ Torma, 2011, p. 479.

hatásvizsgálatát, illetve ugyanezek főként utólagos eredményességi és hatékonysági vizsgálatát várták el.

- dereguláció, a közigazgatási túlszabályozottság jelentős csökkentése;
- a közszolgáltatások magán- és állami szereplők általi közös ellátása.⁵⁹⁵

HAJNAL összegzése után nézzünk egy másik szerzőt, aki hasonló és egyben eltérő célokat, sajátosságokat fogalmazott meg. Ezeket nevezhetjük *HOOD* „megatrendjeinek”.⁵⁹⁶

- Az állami kiadások és a közigazgatási személyzet csökkentése, vagy szinten tartása;
- Az állami vagyon privatizálása vagy önkormányzatoknak való átadása;
- a közszolgáltatások új szervezeti formáinak létrehozása (főként IKT technológiák hasznosítása és automatizálás);
- a nemzetállam-specifikus közigazgatási megoldások elvetése, helyette kormányközi együttműködésre és beavatkozásokra alapított, a „legjobb gyakorlatot” (best practice) hasznosító közigazgatási menedzsment létrehozása.⁵⁹⁷

Helyi önkormányzati szempontból is szükséges megvizsgálni az NPM-et. Ahogy látható volt az elméleti alapokból mind a dekoncentráció, mind a decentralizáció megjelenik az elméletben. Azonban nem – csak - a klasszikus értelmű decentralizációt kell „kihallani” az elméletből, „hanem a közfeladat-ellátás társadalmi decentralizálását.”⁵⁹⁸ Tehát nem a konkrét önkormányzati feladatellátást, hanem az önkormányzatok által generált magánvállalkozások megbízásait, civil szervezetek helyzetbe hozását vagy éppen a fogyasztók kontrollját.⁵⁹⁹ A fókusz tehát nem az önkormányzaton, mint közigazgatási intézményrendszeren van, hanem az *önkormányzatiság eszméjén*. BUDAI kiemeli, hogy az NPM „felfogása szerint valójában az önkormányzatok

⁵⁹⁵ Hajnal, 2004, pp. 22-26.

⁵⁹⁶ Rosta, 2012, p. 35.

⁵⁹⁷ Hood, 1991, p. 3.

⁵⁹⁸ Horváth M., 2002, p. 62.

⁵⁹⁹ Uo.

tevékenysége is szolgáltatások nyújtására irányul, még ha ez gyakran nem is tudatosult a közigazgatás szereplőiben.”⁶⁰⁰

Talán nem túlzás a fenti sajátosságokból, jellemzőkből azt a sommázatot levonni, hogy az *NPM* a „közsféra „piacosításának” igényét tüzte zászlajára.”⁶⁰¹ Az *NPM* saját magával szembeni elvárása az volt, hogy a közsféra jobba tehető az üzleti világban már sokszor alkalmazott koncepciók, technikák és értékek közigazgatásba való beillesztésével.⁶⁰² Az *NPM* számos gyakorlati útmutatót gyűjtött össze, amivel azt próbálta elérni, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások jól, hatékonyan működjenek és a finanszírozásuk is kedvezőbb legyen.⁶⁰³ A közszolgáltatások ellátását *kiszervezéssel* (privát és a non-profit szektornak) próbálták megoldani⁶⁰⁴, amelyet az üzleti menedzsment módszerek közigazgatási alkalmazása is alátámasztott.

A szolgáltató államot és az *NPM*-et sokszor össze szokták mosni, azonban rögzíteni kell, hogy a kettő nem összetévesztendő, bár tény az, hogy vannak hasonlóságok a két elmélet között.⁶⁰⁵

Az *NPM* irányzatnak *számos kritikáját*⁶⁰⁶ lehet olvasni, okokat és indokokat, elméletek, hogy elméleti és gyakorlati szempontból miért (volt) eredménytelen és miért nem gyökeredzett meg számos ország közigazgatási rendszerében és maradt csak elméleti megközelítésben. Bár sok bírálat érte az *NPM*-et, voltak azért optimista, az *NPM* pozitív és negatív oldalát együtt – pozitívan vagy semlegesen - minősítő szakemberek is.⁶⁰⁷

Kutatási témám szempontjából szükséges továbbá az *NPM társadalombarát irányzatát megkülönböztetni az NPM piactarát nézőpontjától*. Az *NPM* főáramát alapvetően a piaci aspektus dominálta, azonban – vélhetően az *NPM* kritikáira reagálva – 2011-ben az Egyesült Királyság publikálta a Nyílt

⁶⁰⁰ Budai, 2008, p. 42.

⁶⁰¹ Pongrácz, 2016, p. 4.

⁶⁰² Pollitt - Bouckaert, 2011, p. 10.

⁶⁰³ Gellén, 2015, p. 202. és Hosszú, 2018, p. 4.

⁶⁰⁴ Zupkó, 2001, p. 42.

⁶⁰⁵ Budai, 2011, p. 6.

⁶⁰⁶ Többek között Horváth M., 2002, pp.63-64; Randma-Liiv, 2008; Z. Karvalics, 2008, pp. 10-18; Jenei, 2009; Stumpf, 2009, pp. 113-114; Gajduscheck, 2015; Gellén, 2015, pp. 215-219.

⁶⁰⁷ Vass, 1998 és Horváth M., 1997, p. 266.

Közzolgáltatások Fehér Könyvét (Open Public Services White Paper⁶⁰⁸, a továbbiakban: Fehér Könyv), amelyben a társadalombarát NPM kiemelkedő példáját láthatjuk.⁶⁰⁹ A *Fehér Könyv célja a közzolgáltatások komplex megújítása* volt. Nézzük meg, hogy milyen alapelvek mentén képzelték el a reformációt.

- Ahol csak lehetséges, növelni kell a választás lehetőségét, azáltal, hogy az embereknek közvetlen ellenőrzést biztosítunk az általuk használt szolgáltatások felett. Ha ez nem lehetséges, akkor a választott képviselőknek kell nagyobb választási lehetőséggel rendelkezniük azzal kapcsolatban, hogy ki és hogyan nyújt szolgáltatásokat.
- A közzolgáltatásokat a legalacsonyabb szintre kell decentralizálni. „Ez az alapelv a szubszidiaritás alapelveivel harmonizál, ...”⁶¹⁰ mivel a Fehér Könyv is azt vallja, hogy annál jobb, minél közelebb kerül a döntési jog az érintettekhez.
- A közzolgáltatások ellátásának a közzolgáltatók széles köre előtt nyitva kell állniuk, nagyobb számban, hogy a jobb szolgáltatás nyújtásért versengő szolgáltatók között tényleges verseny álljon fenn.
- Méltányos hozzáférés biztosítása, a hátrányos helyzetűek előnyben részesítése és lehetőségeik javítása érdekében.
- „A közzolgáltatásoknak mind az adófizetők, mind az ügyfelek számára átláthatóknak kell lenniük.”⁶¹¹

A Fehér Könyv a fenti alapelveket három kategória típusban kibontakoztatva tudja elképzelni. Az első kategória az egyéni szint, amely olyan közzolgáltatásokat tartalmaz, amelyeket az emberek egyénileg vesznek igénybe (pl. oktatás, gyermekellátás). A második kategória a szomszédsági, kisközösségi szint, amely lokális jellegű, azonban inkább kisközösségek veszik igénybe (pl. helyi közterületek karbantartása, sport- és szabadidős létesítmények karbantartása). A harmadik kategória pedig olyan helyi vagy

⁶⁰⁸ OPS, 2011.

⁶⁰⁹ Gellén, 2015, p. 239.

⁶¹⁰ Uo.

⁶¹¹ I. m. p. 240.

országos közszolgáltatások köre, amelyek nem lehet átadni egyik szolgáltatónak sem, mivel csak állami szervek láthatják el (pl. adóbeszedés, sürgősségi egészségügyi ellátás).

A Fehér Könyv által kidolgozott javaslat kevésbé épít az NPM klasszikus piaci vetületére, inkább *a közszolgáltatások* egyének és helyi közösségek általi *ellenőrizhetőségét emeli ki* a kormányzati szervek ellenőrzési jogosítványai mellett. Az állampolgárok bevonása tudatos, fokozza az állampolgári elégedettséget és a kormányzatról és közszolgáltatásokról kialakuló – pozitív – véleményüket.

VII.2.3.3. Új Weberizmus

A másik – általam vizsgálandó – irányzat az *újweberiánus* (Neo Weberian State, a továbbiakban: NWS) koncepció, amely az NPM torzulásaira adott válaszként fogalmazódott meg,⁶¹² miután a 2000-es évek első felében az NPM defenzívába szorult.⁶¹³ Az NWS *alapkonceptiója* az, hogy a társadalmi, illetve a közszektorbéli problémákat, hiányosságokat nem lehet eredményesen kezelni az NPM által a közszférára ráerőltetett magánszféra eszközeivel és módszereivel, azaz az állam minimalizálása és a piacosítás nem vezet(het) – megfelelő - eredményre. Az NSW STUMPF szavaival élve egy ötvözet,⁶¹⁴ mivel az NPM általa jónak és előre mutatónak ítélt elemeit, jegyeit dolgozta egybe a weberi gondolatmenettel és a szolgáltató állam koncepciójával.⁶¹⁵ Erre PONGRÁCZ is ráerősít, amikor azt mondja, hogy „a neo-weberiánus felfogás a tradicionális közigazgatási alapokhoz történő visszatérés ellenére sem érzéketlen a XXI. század új kihívásaival szemben...”⁶¹⁶ POLLITT és BOUCKAERT művében részletesen kifejtésre került, hogy milyen komponenseket foglalt magába a koncepció. Gondolatmenetük kétirányú volt, mivel egyrészt ismertették melyek a „weberi elemek” és melyek a „neo elemek”.

⁶¹² Stumpf, 2009, p. 114; Torma, 2010, p. 337.

⁶¹³ Drechsler, 2009, p. 10.

⁶¹⁴ Stumpf, 2009, p. 114;

⁶¹⁵ Kovács – Vastag, 2016, p. 126.

⁶¹⁶ Pongrácz, 2016, p. 8.

A „*weberi elemek*” az alábbiak:

- az állam szerepének megerősítése (a technológiai fejlődés, a globalizációs-, demográfiai és a környezeti kihívások megoldásának az egyedüli közös eszkörendszer a „kezében” van);
- a képviseleti demokrácia különböző szintjeinek (központi, regionális, helyi) megerősítése;
- a jogszerűség és a normativitás megerősítése főként a közigazgatási jog szempontjából, az állam és az állampolgár jogállami keretek közötti viszonyának a biztosítása;
- elkülönült közigazgatási kar és a közszolgálat eszményének megőrzése, sajátos köztisztviselői ethosszal.

A „*neo elemek*” pedig a következők:

- egyfajta elmozdulás szükséges a közigazgatás befelé forduló (a szabályok szigorú követése) működésétől, kifelé irányuló, polgárbarát és szolgáltatás orientált jelleget kell felvenni, ki kell szolgálni az állampolgárok (ügyfelek) szükségleteit, igényeit;
- a képviseleti demokrácia kiegészítése (nem leváltása!) a civilek és állampolgárok döntéshozatalba történő bevonásával;
- a közpénzek hatékonyabb felhasználása és az eredmények elérése legyen a cél, nem a szabályok betartása;
- a közszolgákat tovább kell fejleszteni, hogy professzionisták legyenek és ne csak a szűkebb szakterület kapcsán tudjanak összefüggéseket meglátni, döntést hozni.⁶¹⁷

Az NWS amellet tehát, hogy a normatív, stabil jogszabályi alapokon nyugvó állam és közigazgatás mellett teszi le a voksát, mivel ez a bürokratikus működés, a politikai elit elszámoltathatóságának és számonkérhetőségének az eszköze, nyitni próbál a szigorú weberi elmélet bezártságán és az állampolgárok igényeinek figyelembevételére (és azok kiszolgálására) is felhívja a figyelmet.

⁶¹⁷ Pollitt - Bouckaert, 2011, pp. 75-125.

Az NWS az NPM által megjelölt törekvésekhez képest fontos elméleti eltolódásokat mutat. Egyértelműen *leszögezi az állam központi szerepét és a közigazgatás szabályozó-ellenőrző funkcióit*, ugyanakkor kiemeli a minőségi közszolgálat és a hatékony közszolgáltatásokat igénylő állampolgárok szerepének fontosságát.⁶¹⁸ Az NWS példát mutat abban, hogy a weberi alapmodellhez képest nyitott az állampolgárok felé, azaz a bürokratikus szabályok átláthatatlan garmadájának betartása és betartatása, mint belső elvárás és cél mellett (nem helyett, mivel az NWS ezt is alaptézisének tartja) az állampolgárok szükségleteinek kielégítése irányába⁶¹⁹, tehát a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre fordult. A hangsúly tehát a már említett belső nézőpontoktól a külső aspektusokra történő eltolódáson van.

VII.2.4. A szolgáltatói szemlélet történeti szemelvényeiből levonható általános következtetések

Amit elsőként le kell szögezni, hogy nem egy újvonalas áramlatról beszélek, amikor a *szolgáltató jelleg* gyökereit kutatom. Próbáltam rámutatni, hogy a kezdeti egy-két, állampolgárnak kedvező állami döntést, szolgáltatás létrehozását követően nem, csak hogy megsokszorozódtak ezek az elemek az állami működésben, tehát az állampolgárok egyre több szolgáltatást „élvezhettek”, hanem többször előirányozták a döntés előkészítésébe, a döntéshozatalba és az ellenőrzésbe való kooperatív részvételüket is.

Az, hogy eljutottunk ide, egy *kétirányú folyamat* eredménye. *Egyrészt van egy alulról jövő kezdeményezés*, alulról, tehát az állampolgárok, a lakosság, a közösségek oldaláról. A XX-XXI. század sok mindent hozott magával (legyen ez jó vagy rossz, nekem nem tisztem minősíteni), ami az állampolgári attitűd megváltozását eredményezte. Az állampolgár kiáll önmagáért, az állampolgárnak jogai vannak, az állampolgár élni akar a jogaival, amelyeket senki nem söpörhet le az asztalról. Ha az állampolgárnak van lehetősége egy

⁶¹⁸ Pongrácz, 2016, p. 9.

⁶¹⁹ Varga, 2023, p. 178.

szolgáltatás igénybe vételére, akkor azt úgy és olyan minőségben szeretné megkapni, ahogy az neki, mint állampolgárnak – közigazgatási eljárásban ügyfélnek⁶²⁰ – jár, vagy mint egy állampolgárnak – piaci szolgáltatás igénybe vevőjeként, vásárlóként⁶²¹ – jár. Ugyanígy van ez a közszolgáltatások kapcsán is. Az igénybe vevők az ország állampolgárai. Mivel az önkormányzatok az állami működésnek is a részei, ha helyi – önkormányzati - szintre tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy a települési közszolgáltatások igénybe vevői főként, de nem kizárólagosan a helyi lakosok. A – színvonalas, megfelelő minőségű - közszolgáltatás igénybe vételének a lehetősége az állampolgárnak az alapvető joga.

A másik oldalról van egy felülről jövő nyomás is, ami az államon, az állami működésen csapódik le. Az állami költségvetés nem olyan, mint a Téli borsó, nem lehet mindig új megoldásokat előhúzni belőle és főleg nem elrejtett forintokat, ha azok hiányoznak az állam kincstárából. Az állam – legjobb esetben – csak magán spórol(hat). Ha az már nem elég, akkor egy bizonyos szolgáltatási körön túl már nem tudja finanszírozni a további közszolgáltatásokat, feladatokat, de már az is lehet, hogy a meglévők kapcsán is a költségek visszanyesése történik.

Több elmélet kapcsán is azt lehetett tapasztalni, hogy a *közigazgatási intézményrendszer felépítését, működését sem látják tökéletesnek.* Átszervezésre, rendszer újszrastrukturálásra, dekoncentrációra sarkallják az államot. Egységes koncepciókra, összehangolt működésre van szükség, hogy egy egységes rendszerben funkcionáló, áttekinthető, transzparens működést lehessen felfedezni az állami mechanizmusokban.

A demográfiai adatok is aggodalomra adnak okot. A jóléti államok transzfereit nem előregedő társadalmakra szabták. Ezért szükséges az állami teherviselés átalakítása, az államnak az idősekkel, munkanélküliekkel foglalkoznia kell,

⁶²⁰ Az ügyféli jogokról, ügyfelet érintő alapelvekről lásd bővebben pl. Turkovics-Paulovics, 2014; Bencsik, 2019; Patyi-Varga Zs., 2019, pp. 161-224; Czibrik, 2022.

⁶²¹ A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 25. § A vevő, ha vele szemben nem megfelelő magatartást tanúsít pl. az eladó, akkor panaszt tehet a vásárlók könyvébe.

akár az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés okán, akár a gondtalan idősévek miatt.

Nem feledhetjük RAMSEY gondolatát sem, amikor arról ír, hogy ha az állampolgárok egy-egy piaci szolgáltatást jó minőségben, könnyen, esetleg digitális úton igénybe tudnak venni, akkor ezt – ügyféli mivoltukban - ugyanúgy elvárják az államtól, azaz a közigazgatási működéstől is. Bár ez inkább alulról jövő elvárás, de ennek vannak magasabbra jutó eredményei is.

Vannak most már olyan – globális - elvárások is, amelyek az állami feladatellátást, közszolgáltatásokat sokszor jelentős nehézségekbe, megfelelési kényszerbe taszítják. Ilyenek többek között a fenntarthatósági elvárások vagy a környezet- és természetvédelmi szempontok.

Ki kell még emelni, hogy hazánk 2004 óta *tagja az Európai Uniónak*, tehát uniós szinten is megfogalmazód(hat)nak olyan elvárások hazánk felé, amelyeket teljesítenünk kell. Ennek eklatáns példája *az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve* (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, amely a szolgáltatásnyújtással szembeni elvárásokat és a szolgáltatás nyújtásának az alapvető keretét is meghatározta. Ezt az irányelvet hazánkban is 2009. december 28-ig kellett implementálni (Ami meg is történt az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvényben.).

A különböző elméletek más-más nézőpontból, de rámutatnak, hogy *az államnak* (közigazgatásnak) nem egy elefántcsonttoronyban ülő szervezetrendszernek kell lennie, aki elzárkózik a hozzá fordulóktól (ügyfelek), hanem *nyitni kell felénk, polgár- és ügyfélbarát, szolgáltatásorientált megoldásokat kell alkalmazni*. Hovatovább a központi kormányzatnak *decentralizálni kell*, tehát feladatokat kell adni az önkormányzati rendszernek is, és be kell vonni a magán- és civil szférát a szolgáltatások ellátásába, ellenőrzésébe.

Összegezve elmondható, hogy a szolgáltató szemlélet megjelenése és elterjedése a globalizált, rohamosan fejlődő, digitalizált világban elkerülhetetlen volt. Próbálhattak ellene védekezni az államok, de sikerességük csak időleges lehetett. Többek között az információs társadalom és a digitalizáció lebontotta a korábban felépített falakat.

Mi sem természetesebb annál, hogy az állampolgár egy közigazgatási szervtől is elvárja azt a szolgáltatási színvonalat, hozzáállást, amit például egy webáruházból történő online rendelés és kézbesítés során vagy egy szépségszalomban műkörömpépítés esetén tapasztal. Egy közszolgáltatás ellátása azért más, mint egy magánszférában igénybe vett szolgáltatás. Az irány az, amit a különböző elméletek megfogalmaztak, azt kell célként a zászlóra kitűzni. Látjuk azért azt, hogy több elmélet nem hogy nem vert gyökeret az állami működésben, de inkább a kudarcaitól volt hangos a szakirodalom. Mégis, egy elemükben sikerült olyat megfogalmazni, amit ha nem is a „Másol” – „Beilleszt” billentyűkombinációval vett át a közsfera, de a nyomaik felfedezhetők a hazai stratégiákban⁶²², megvalósult átalakításokban, fejlesztésekben.

A konzekvenciák kapcsán már csak egy gondolattal maradtam adós. A *szolgáltatói szemlélet bekapcsolásával az értekezés fő mondanivalójába*. Ezen gondolatmenettel két ok miatt foglalkoztam. Egyrészt hogy, be tudjam mutatni a közszolgáltatás szervezés célközönségének, a helyi lakosságnak, az állampolgároknak a középpontba kerülését, másrészt, hogy érzékeltessem, hogy a különböző elméletek (NPM, NWS) a közszolgáltatások hatékony működésére törekedtek, beleértve azok kedvezőbb finanszírozását is. Mérhetetlenül fontosnak tartom tehát a szolgáltatói megoldás jelenlétét és azt, hogy ez legyen egy önkormányzati- vagy államigazgatási szerv, hatékonyan, gazdaságosan és az állampolgárok megelégedettsége mellett tudja ellátni feladatát.

VII.2.5. A közszolgáltatások csoportosításának elméletei

LAPSÁNSZKY a közszolgáltatások csoportosítását elsődlegesen *piaci alapon* látja megfelelőnek, tekintettel arra, hogy „a szolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismervét a piac alapján történő osztályozási rend képezi.”⁶²³ A piaci alapú közszolgáltatások jellemzője, hogy általánosan a közszükségletet,

⁶²² Lásd például Rosta, 2012, pp. 41-58.

⁶²³ Lapsánszky, 2019, p. 73.

közösségi érdeket látnak el.⁶²⁴ Ilyen szolgáltatások – többek között - a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a távhőellátás, a villamos-energiaszolgáltatás vagy a vasúti-, közúti-, és légi közlekedés. A piaci alapú közszolgáltatások nem minősíthetők klasszikus értelemben a – tiszta - közjavak körébe, mivel a fogyasztásukból bárki kizárható.⁶²⁵ Ebben az esetben a fogyasztóknak, állampolgároknak a jól felfogott érdeke, hogy fizessenek egy szolgáltatásért, mivel ha kizárják a fogyasztásból, akkor egy alapvetőnek minősíthető közszolgáltatást kell más úton pótolniuk.

A *nem piaci alapú* közszolgáltatásokat lényege, hogy az ellátási folyamataik „piacgazdasági viszonyok között sem rendelkeznek meghatározó szereppel.”⁶²⁶

A nem piaci alapú közszolgáltatások létében nem meghatározó szempont a profitcentrikusság. Az ilyen közszolgáltatásokat a tiszta közjavak körébe soroljuk, mivel fogyasztásukból senki sem zárható ki.⁶²⁷ Ilyen szolgáltatások - többek között - a rádió- televízió-műsorszórás (de csak az alap közszolgálati csatornák és sávok), a közegészségügyi szolgáltatások vagy a településen belüli teljes úthálózat.

LAPSÁNSZKY a piaci, nem piaci differenciáláson túl, profitálon és területi alapon is csoportosítja a közszolgáltatásokat,⁶²⁸ azonban a szakirodalomból megismerhetünk másfajta csoportosítási lehetőségeket is.

HORVÁTH M. nyomán a közszolgáltatásokat csoportosíthatjuk tartalmuk szerint is, amely alapján egyik kategóriába a humán közszolgáltatásokat és a másikba a műszaki, infrastrukturális szolgáltatásokat sorolhatjuk (ezt a kategóriát nevezhetjük gazdasági közszolgáltatásoknak is⁶²⁹).⁶³⁰

A *humán szolgáltatási* körbe azok közszolgáltatások tartozhatnak, melyek közvetlenül az állampolgárok testi és szellemi szükségleteit, igényeit elégítik ki,⁶³¹ és jellemzően nem piaci alapú szolgáltatások. Ilyen szolgáltatások –

⁶²⁴ I. m. p. 68.

⁶²⁵ Savas, 1993, p. 49.

⁶²⁶ Nyikos-Soós, 2020, p. 12.

⁶²⁷ Lapsánszky, 2019, p. 76.

⁶²⁸ Lapsánszky, 2019, pp. 79-81.

⁶²⁹ Kovács, 2017, p. 75.

⁶³⁰ Horváth M. et al., 2002, p. 31.

⁶³¹ Kovács, 2017, p. 75.

többek közt – a bölcsődei-óvodai nevelés, egészségügyi alapellátás vagy a kulturális szolgáltatások. HOFFMAN a hazai szakirodalom közel sem egységes álláspontját⁶³² – a humán közszolgáltatások kapcsán – egy saját nézőponttal egészítette ki, és rögzítette, hogy véleménye szerint milyen alkategóriákra bonthatók a humán közszolgáltatások. Elkülöníti „a jóléti szolgáltatásokat, valamint a művelődéshez, kultúrához, oktatáshoz kötődő közszolgáltatásokat. Külön csoportként értelmezem a tág értelemben vett kultúrához és oktatáshoz kötődő ellátásokat, az oktatási, a kulturális és a sportszolgáltatások ellátását.”⁶³³ A *műszaki, infrastrukturális (vagy gazdasági) közszolgáltatásokon* belül közüzemi és kommunális szolgáltatásokat különíthetünk el.⁶³⁴ A *közüzemi* közszolgáltatásokat jellemzően piaci szereplők nyújtják, az állam pedig legalább a hálózat üzemeltetésében és szabályozásában vesz részt.⁶³⁵ Ilyen szolgáltatások – többek között – az ivóvízellátás, a postai szolgáltatások, a közvilágítás, a szennyvízelvezetés vagy a távhőszolgáltatás. „A *kommunális* szolgáltatások alapvetően helyi szinthez kötöttek – persze országos szinten is elláthatók –, és a településüzemeltetés tevékenységéhez kapcsolhatók, helyi igényeket elégítenek ki.”⁶³⁶ Ilyen szolgáltatások – többek között – a köztemetők fenntartása, a közterületek és közparkok fenntartása vagy a helyi rendészeti szolgáltatások ellátása.

NYIKOS és SOÓS szerzőpárosa ismerteti még a tulajdonforma, a finanszírozási és az igénybe vevők köre szerinti csoportosítást.⁶³⁷

Tulajdonforma szerint egyrészt beszélhetünk *állami, önkormányzati* szereplők által nyújtott közszolgáltatásokról, másrészt *magánszereplők* által nyújtott közszolgáltatásokról és harmadrészt pedig *vegyes modellről* (ez nem csak az első kettő kategória „keveredésével” jöhet létre, hanem akár kooperatív, közösségi finanszírozás keretében (vagy együttműködve valamely másik két kategória résztvevőjével) megvalósuló közszolgáltatások ellátásáról). Ezen

⁶³² Hoffman, 2019, p. 4.

⁶³³ I. m. p. 5.

⁶³⁴ Kovács, 2017, p. 75.

⁶³⁵ Bordás, 2021, [64].

⁶³⁶ I. m. [65].

⁶³⁷ Nyikos – Soós, 2020, p. 13.

csoportosítás alapja, hogy az igazgatás alanya, vagy maga az igazgatási viszony egy társadalmi viszonyrendszer, annak egyik típusa. A társadalmi viszonyoknak egyik jellemzője a hatalmi viszony, melyet a tulajdon(viszony) határoz meg. A fenti elhatárolás alapja tehát a tulajdon, legyen az állami (önkormányzati), magán vagy éppen közös, társadalmi.

A szerzőpáros *finanszírozási szempontból* megkülönbözteti az állam vagy önkormányzat által finanszírozott szolgáltatásokat; a fogyasztók által finanszírozott szolgáltatásokat és a vegyes finanszírozást, ahol mind az állami, mind a magán tőke szerepet kap. Az igénybe vevők köre szerint pedig megkülönbözteti a mindenki által igénybe vehető közszolgáltatásokat és a csak fogyasztók által igénybe vehetőket.

Az értekezés utolsó – érdemi - fejezetében főként nem piaci alapú, önkormányzati és humán közszolgáltatásokat fogok megvizsgálni, mivel ezek jelentős szeletet szakítanak ki a közös közszolgáltatás szervezés tortájából.

VII.3. A dogmatikai alapozásból levonható következtetések

A fejezet elején célként megfogalmazottak kapcsán elsőként a *helyi közügy* kapcsán fejteném ki gondolataimat.

Elsőként továbbra is fenntartom, hogy a *helyi közügyeknek nincs egzakt definíciója*. Az Mötv. által körülhatárolt jogszabály szöveg nyitott, több értelmezési és alkalmazási vetületet hordoz magában. Meglátásom és a korábbiakban rögzített gondolatmenetem alapján *nem kell konkrétabb szabályozás* az Mötv.-be. Úgy vélem tehát, hogy *de lege ferenda* jellegű javaslatom megmérettetett és könnyűnek találtatott. Az Mötv. koherenciája, generális szabály jellege ezen törvényi meghatározás mellett tartható fenn a legkönnyebben. A meghatározás lehetőséget biztosít a szerteágazó, széleskörű értelmezésre. Itt vetülhet fel a kérdés, hogy ha a szűkítést, pontosítást nem látom ésszerűnek és kivitelezhetőnek, *mi lenne, ha az Mötv. 4. §-t bővítenénk*. Kérdés tehát az, van-e értelme új szempontot behozni a törvényi szabályozásba vagy ez lefedti a jogalkalmazó számára szükséges alkalmazhatósági kört? A törvény 4.

§-a így fogalmaz: „A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.” Az „alapvetően” szó szerepéről a IV.2. alfejezetben⁶³⁸ már ejtettem szót. Ezt kell most még egyszer megerősítenem, mivel ezen mondatelem „annak általános jellegét már önmaga is feloldja,”⁶³⁹ mivel rögzíti, hogy ez a törvényi szakasz, csak általában érvényesül, tehát az ettől való eltérés nem jogszabálysértő. Ha áttérek a törvényi szakasz három már korábban elhatárolt elemére, akkor azt mondhatom, hogy ezek a mondatelemek kellően általánosan kerültek megfogalmazásra. Eleve a „kapcsolódnak” kifejezés használata is egy kevésbé megfogható, több féle tárgykör meghatározáshoz való csatolást tesz lehetővé, de akár a lakossági közszolgáltatás ellátás, akár a másik két eleme is, végtelenül általánosan került szabályozásra. A három elem kiegészülve az „alapvetően” és a „kapcsolódnak” szavakkal véleményem szerint elegendő muníciót és lehetőséget biztosítanak a jogalkalmazóknak. Nézőpontom szerint tehát az *Mötv. 4. §-ának bővítése szükségtelen*.

A következőkben pedig a *(helyi) közszolgáltatások* kapcsán teszek egy összegzést, a következők szerint: Dolgozatomban próbáltam „messzebről” tekinteni a *(helyi) közszolgáltatásokra*, ezért nem csak az önkormányzati szintű vizsgálat került bele a disszertációba. Elégtelen is lett volna, mivel a közszolgáltatások főbb aspektusai, meghatározásai nem feltétlenül önkormányzati fókusszal születtek. A közszolgáltatások ellátásának, szervezésének csak egyik szegmensét képezik a helyi jellegű szolgáltatások. Az értekezésben több szerző definícióját is ismertettem, jómagam azonban *HOFFMAN álláspontját osztom* és jelen dolgozatban a közszolgáltatások *szűkebb meghatározását* tekintem egyfajta igazodási pontnak. A közszolgáltatások fogalmi meghatározásához kötődően fontosnak tartottam nagyvonalakban ismertetni a közszolgáltatások lehetséges csoportosítását is,

⁶³⁸ Vö. IV. 2. alfejezet.

⁶³⁹ Nagy-Hoffman, 2023, Helyi közügy meghatározása; Az Mötv. szabályozása.

főként azért is, mert például a tulajdonforma szerinti csoportosításban az önkormányzati tulajdon alapján ellátott közszolgáltatások, vagy a nem piaci alapú közszolgáltatások lefedik az Mötv. 13. § (1) bekezdésében felsorolt helyi közszolgáltatások jelentős részét. Fentiekén túl az Ötv. - Mötv. releváns közszolgáltatási rendelkezéseit is összegyűjtöttem és feldolgozásukhoz komparatív módszert használtam. Hogy miért volt erre szükség? Úgy gondolom, hogy ha a disszertációm közszolgáltatás szervezés, ellátás tárgyköre köré szerveződik, akkor ezen alapozó – teoretikus - gondolatoknak helyett kell kapniuk a dolgozatban.

A szolgáltatói szemlélet kapcsán már fogalmaztam meg összefoglaló gondolatokat, ezért most csak azt emelném ki, hogy ezen szemlélet megjelenése és terjedése is *egyfajta gyújtópont* volt a közszolgáltatások decentralizációja irányába.⁶⁴⁰

Fontos még azt rögzíteni, a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök vizsgálatához kötődően a *helyi közügyek és a (helyi) közszolgáltatások „kéz a kézben” járnak*. Mivel a közszolgáltatásokat a helyi közügy törvényi meghatározása in concreto nevesíti, ezért *a két meghatározás elválaszthatatlan* egymástól a helyi önkormányzati feladatellátásban. Fontos azonban, hogy mindig tekintettel kell lenni arra, hogy a *helyi közügyek minősülnek a tágabb kategóriának*, mivel az a közszolgáltatásokon túl más elemekre is kiterjednek. A dogmatikai felvetések vizsgálatát követően a *kistelepüléseket érintő* – napi szintű – *problémákra*, hiányosságokra kell gondolataimat fókuszálni. Eddig sem a disszertáció II.-VI. fejezeteiben, sem a mostani fejezetben kifejezetten nem specializáltam mondandómat a kistelepülésekre, nem csak az „ő” szemüvegükön keresztül készítettem el a dolgozat eddigi részeit. Igazából eddig a pontig nem is volt erre szükség. Az eddigi fejezetek általános, helyi önkormányzati nézőpontból vizsgálódtak, nem volt igény a szűkített – (kis)települési - látásmódra. Azonban a *következőkben* mindenképpen *fókuszálni kell a kistelepülési aspektusra*, mivel az értekezésem egyik célja az

⁶⁴⁰ Hoggett, 1996, pp. 27-29.

is, hogy a napi működésük szabályai kapcsán fogalmazzak meg felvetéseket, javaslatokat. Erre teszek kísérletet a következő fejezetben.

VIII. FEJEZET – A KÖZÖS KÖZSZOLGÁLTATÁS SZERVEZÉS ÉS ELLÁTÁS LEHETŐSÉGEI, FEJLESZTÉSI IRÁNYAI

A kisebb méretű önkormányzatok anyagi erőforrásai általában szűkösebbek, így önállóan kevesebb feladat- és közszolgáltatás ellátásához rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.⁶⁴¹ Jelen fejezetben ezt a gondolatot, - tehát azt, hogy a kisebb önkormányzatok kevesebb közszolgáltatást tudnak megfelelő színvonalon biztosítani, - tekintem sorvezetőmnek. Ugyanakkor kiegészíthetném még ezt azzal, hogy nem lehet minden helyi közszolgáltatást helyben biztosítani, hiszen „a kistelepülések jelentős részén egyes ellátások az igénybe vevők kis száma miatt gazdaságosan nem szervezhetők meg az elvárt színvonalon.”⁶⁴² Az aprófalvas területeken alapvető probléma továbbá, hogy az alapszolgáltatások megszervezése is akadályokba ütközik.⁶⁴³

Települési lakosságszám (fő)	Település (db)
0 - 499	1.096
500 - 999	678
1.000 – 1.999	600
2.000 – 2.999	303
3.000 – 3.999	120
4.000 – 4.999	73
5.000 – 7.499	96
7.500 – 10.000	45
Összesen:	3.011

2. táblázat: 2023-as települési lakosságszám statisztika.

Forrás: Saját szerkesztés a Valasztas.hu, 2023 adatai alapján.

⁶⁴¹ Horváth M. et al., 2013, p. 10.

⁶⁴² Bekényi, 2019, p. 60.

⁶⁴³ Kovács et al., 2008, p. 23.

A 2. táblázatban 3.011 db település összesítésére fókuszáltam, mivel ezek összlakosság száma nem haladja meg a 10.000 főt. De ha, csak az 5.000 fő alatti településeket nézzük, az is 2.870 db települést jelent. Mindez azt jelenti, hogy a 3178 magyar települési önkormányzat 90 %-a 5.000 fő alatti lakosságszámmal működik. Ami pedig még rémisztőbb adat, az az, hogy az 1.000 fő alatti települések aránya - az összes hazai település viszonylatában – 55,8 %.

A hazai elaprózott⁶⁴⁴ településekben működő helyi önkormányzati rendszer *hosszú távon nem lesz fenntartható* (bizonyos kistelepüléseken, mikrotérségekben már most sem az), tekintettel arra, hogy a városok és városkörnyéki kisebb-nagyobb agglomerációkban nő a lakosság szám, egyre több a (köz)szolgáltatások száma, egyre jobb a színvonaluk, így további infrastrukturális fejlesztésekre, beruházásokra van szükség. A kicsi, *szórványtelepüléseken pedig csökken* (vagy maximum stagnál!) *a lakosság szám*, „a munkaképes népesség városi övezetekbe vándorlása, elsősorban a jobb munkalehetőségek”⁶⁴⁵ okán következik be, így pedig a települési elöregedés az egyik alapvető probléma. Településeink „sokszínűséget befolyásolja még adott esetben a település üdülő jellege, nemzetiségi, kisebbségi összetétele, országhatár mentisége, vagy zsáktelepülés jellege.”⁶⁴⁶ Ezeknek a tendenciáknak főként társadalmi és gazdasági okai vannak. A kormányzat számos programot⁶⁴⁷ indított már ezen folyamat(ok)nak a megfékezésére, lassítására, de sajnos az ilyen kezdeményezésekkel ellentétes hatások is vannak.⁶⁴⁸ Ezek persze csak kiragadott példák, de jól mutatják azt, hogy a vidéki kistelepülések jelentős hányada milyen *alapvető gondokkal küzd*. Főként az emelhető ki, hogy a „népességcsökkenési adatok komoly kihívást jelentenek a kisközségek lakónépességének megőrzése, a közszolgáltatások

⁶⁴⁴ Zongor, 2019b, p. 23; Bekényi, 2019, p. 36; Pálné, 2021, p. 189.

⁶⁴⁵ Illésy et al., 2019, p. 250.

⁶⁴⁶ Zongor, 2019b, p. 23.

⁶⁴⁷ Ilyen például a Magyar Falu Program keretében megvalósuló „A kistelepülési üzletek működési támogatása” című pályázat, amelyen 2022. decemberében 2806 támogatott pályázat született, amely 1700 település kisboltjának megmentését szolgálja. <https://magyarfaluprogram.hu/palyazat/kisboltok-tamogatasa> (2024. 09. 06.)

Vagy maga a Magyar Falu Program. Lásd erről részletesebben: Zongor, 2019b, pp. 25-27.

⁶⁴⁸ A Magyar Posta Zrt. több postáját is bezárta 2023-ban és 2024-ben, ezek főként kistelepülési postahivatalok voltak.

biztosítása érdekében.”⁶⁴⁹ Ami tehát alapvetően szegmentálja a településeket az a *lakosság szám és az országon belüli földrajzi elhelyezkedés*. Nem mindegy, hogy Baranya vármegyében a sokadik 50-100 fős települést vizsgálják, aki a fentebb említett problémákkal küzd, vagy például Pest Vármegyében egy Budapest vonzáskörzetében folyamatosan fejlődő, prosperáló települést.

Az elaprózott, fragmentált,⁶⁵⁰ sok kistelepülést magában foglaló hazai településstruktúra azonban *nem egyedi magyar sajátosság*. Magyarországhoz hasonlóan sok más európai ország is küzd ezzel a problémával, mint például Franciaország, Ukrajna, Csehország, Lengyelország, Szlovákia vagy Örményország.⁶⁵¹

A probléma gyökerét azonban nem – csak - a jelenlegi jogszabályainkban, mindennapjainkban és a társadalmi, gazdasági hatásokban kell keresni. Sőt! A hiba alapja bár az Ötv.-ben öltött testet, oka leginkább politikai jellegű volt. Ennek ellenére, dolgozatomban jogi jellegét nem tagadhatom meg, így a jogi vetületet fogom megvizsgálni.

Az *Ötv. megalkotása idején* az „egy település, egy önkormányzat elvét” vallva⁶⁵² *minden helyi önkormányzat „végtelen szabadságot”*⁶⁵³ kapott, az „elemei települési szint vált az önkormányzati rendszer alapjává.”⁶⁵⁴ Az eltelt évek azonban visszaigazolták, hogy akadnak feladatok, amit a helyi önkormányzatok nagy nehézségek árán vagy egyáltalán nem tudnak megoldani.⁶⁵⁵ Ezeknek a legfőbb oka az volt, hogy az önkormányzati rendszer *érzéketlen volt* a települések méretére és azok teljesítőképességére. Az önkormányzati rendszerben tulajdonképpen *kódolva volt a „bukás”*, mivel a számos, minden önkormányzatnak biztosított azonos alapjog és a kifejezetten széles feladat- és hatáskör kettőse nem képes tekintettel lenni az „egy település, egy önkormányzat” elvére.⁶⁵⁶ Már az 1990-es évek elején jelezte a hazai kutató-

⁶⁴⁹ Gyergyák, 2019, p. 75.

⁶⁵⁰ Csáki-Hatalovics et al., 2021, p. 88.

⁶⁵¹ Kovács et al., 2008, p. 27, Swianiewicz, 2013, p. 297 és p. 305; Balázs, 2020, p. 32.

⁶⁵² Nagy, 2017, p. 16; Finta et al., 2021, p. 6.

⁶⁵³ A tanácsrendszerhez viszonyítva.

⁶⁵⁴ Finta et al., 2021, p. 5.

⁶⁵⁵ Lamperth, 2005, p. 386.

⁶⁵⁶ Nagy, 2017, p. 17.

, elemző közösség egy része, továbbá külföldi önkormányzati tanácsadók, hogy egy ilyen rendszer („egy település, egy önkormányzat”) *működtetése drága, a helyi közszolgáltatások szervezése pedig nem hatékony.*⁶⁵⁷ Ezekre a mérvadó rendellenességekre jött – többek között – válaszként a Társulási törvény vagy a Tkttv. Ha egyedül nem megy, hátha majd többen együtt megoldják, jelenhetett meg ez a gondolat a jogalkotó fejében. Természetesen voltak nagyon jó példák, jó gyakorlatok is. A kezdeti kísérletek bizonyították, hogy főként az oktatási, az egészségügyi és a szociális közszolgáltatások (tehát a humán közszolgáltatások⁶⁵⁸) hatékonyabban megszervezhetők lettek kistérségi szinten.⁶⁵⁹ Később azonban megkopott a lendület. Segíthetett volna továbbá a differenciált hatáskör telepítés gyakorlati alkalmazása is, ha már csak település típusonként megjelölik a pontos – kötelező – feladat- és hatásköröket.

2010-et követően azonban nem csak politikai irányváltás történt, hanem a szabályozásban is fordulat állt be. Ha egyedül nem megy, másokkal sem megy, akkor *sok a feladat, csökkenteni kell*⁶⁶⁰, vélte a jogalkotó. Így *számos* önkormányzati- és államigazgatási *feladat- és hatáskör* „átvándorolt” az önkormányzati szervektől az államigazgatási szervekhez. Ezen döntés háttérében hivatkoztak az önkormányzatok eladósodottságára, a közszolgáltatások színvonalának minőségbeli különbségeire és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés különbözőségeire.⁶⁶¹ Itt is gondolkodhattak volna a differenciált hatáskör-telepítésben, de az önkormányzatok homogén egységként való kezelése okán ez nem lett megoldás, így csak a feladatok államosítása maradt.

A döntés *indokokaiban volt és van is igazság*. Nem mindegyik önkormányzat képes ugyanolyan színvonalon ellátni közszolgáltatásokat, annak ellenére, hogy az Mötv. már lehetőséget ad a – kötelező – feladatok kapcsán arra, hogy az

⁶⁵⁷ Koós – Lados, 2008, p. 46.

⁶⁵⁸ A Horváth M. által használt közszolgáltatási típusok alapján ezek a bölcsődei- és óvodai ellátás; a körzeti orvosi rendelés; idősok ellátásai; könyvtár; levéltár és múzeum. Kihagytam azokat a közszolgáltatásokat, amelyek már állami kézben vannak. Horváth M., 2002, p. 47. Továbbá kiegészíthető a kör a szociális étkezéssel, a házi segítségnyújtással és a szociális és gyermekjóléti ellátásokkal.

⁶⁵⁹ Lamperth, 2005, p. 387.

⁶⁶⁰ Hozzáteszem, hogy az önkormányzatok rovására ez a fajta csökkentés a mai napig folyamatos.

⁶⁶¹ Pálné, 2021, p. 189.

önkormányzatok eltérő adottságait figyelembe vegyék (Különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot és a közigazgatási terület nagyságát).⁶⁶² Ahogy utaltam már rá, ez a felismerés 2010 után nem volt újkeletű. De miért is kellene ezt elvárni? Reális ez az elvárás? BORDÁS azt írja, hogy az Mötv. „a méretgazdaságosságnak megfelelően, a költséghatékonyságot figyelembe véve próbálta meghatározni a feladatok körét.”⁶⁶³ Utalt itt az Mötv. 20-21. §-aira, azaz a település típusok számára előírt feladatellátásra, tehát a differenciált hatáskör telepítésre. Korábban már részleteztem, hogy vannak a differenciálásra vonatkozó passzusok, de azok kifejezetten általánosan fogják meg a közszolgáltatási területet az Mötv. 20-21. §-aiban.

Községi, nagyközségi önkormányzat ma Magyarországon 2807 db van.⁶⁶⁴ A 2807 községi, nagyközségi önkormányzat hogyan lett differenciálva? Pedig mind lakosságszámban, mind területben, mind pedig teljesítőképességben nagy mértékben heterogén összetételű „csoportról” beszélek. Ezt a szabályozást oldhatná fel részint⁶⁶⁵ az Mötv. 11. § (2) bekezdése, de erről már ejtettem szót, a differenciálás – még csak kötelező feladatok esetében is – ritka, mint a fehér holló.

A hazai településszerkezet problémája és az „*egy település egy önkormányzat*” elve tehát a mai napig rányomja a bélyegét a fragmentált önkormányzati rendszerre és annak működésére is. Hazánk földrajzi adottságain pedig senki nem tud változtatni, tehát a települések elhelyezkedése egy statikus tényező, amelyet csak meg lehet próbálni áthidalni. NAGY már korábban leírta, hogy az „*egy település, egy önkormányzat*” elvének feladása „politikai öngyilkosság” lenne, vélhetően ezért döntöttek az önkormányzati feladat- és hatáskörök államosításáról (és persze a 2008-as gazdasági világválság nem sok mozgásteret biztosított az önkormányzati források jelentős mértékű megemelésére).⁶⁶⁶

⁶⁶² Mötv. 11. (2) bek.

⁶⁶³ Bordás, 2018, p. 42.

⁶⁶⁴ KSH, 2024c.

⁶⁶⁵ Vagyis teoretikusan fel is oldja.

⁶⁶⁶ Nagy, 2017, p. 18.

A hazai földrajzi adottságok áthidalására az Mötv. a horizontális együttműködést, azaz a *társulás jogintézményét* kínálja megoldásként⁶⁶⁷ (és persze a differenciált hatáskör telepítést, amelynek gyakorlati létéről már szóltam korábban), azaz „elmozdul[ást] a közös feladatellátás szélesebb köre felé.”⁶⁶⁸ Ehhez persze hozzátartozik, hogy társulni csak úgy tudnak a helyi önkormányzatok, ha van megfelelő feladat- és hatáskör, vannak közszolgáltatások, amelyek alkalmasak társulásban való ellátásra. Több olyan közszolgáltatás került át állami fenntartásba 2010 után, amelyekhez ha plusz anyagi jellegű finanszírozást biztosítottak volna a - társulási formában történő – ellátásra, akkor hatékonyabban és jobb minőségben tudták volna ellátni a feladatokat. A feladatok centralizálása egy lehetséges megoldás volt, de már többször kiütközött, hogy nem jó eredménnyel párosul.⁶⁶⁹ Hozzá kell továbbá tennem, hogy a *Charta is azt várja el hazánktól*, hogy a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell ellátnia.⁶⁷⁰ Ebből a szempontból a feladat- és hatásköröket érintő döntések, a centralizáció mértékének megnövekedése, minimum megkérdőjelezhető, de semmiképpen sem a Chartával összhangban lévő döntések sorozata volt. *NAGY részint ezt sérelmezi*, amikor rögzíti, hogy „a kényszertársulásokra elsősorban a közszolgáltatás-szervezés területén lett volna égető szükség, főként az intézményfenntartás, -működtetés során.”⁶⁷¹ Számos olyan közszolgáltatás került azonban állami kézbe 2010 után, ami alkalmas lett volna – kötelező vagy szabad - társulásban való ellátásra, mivel a lakosság széles körét érinti.⁶⁷² *Részint osztom NAGY véleményét, részint viszont nem.* Saját álláspontom alátámasztásához nézzük meg a 3. táblázatot.

⁶⁶⁷ Minden más tényező változatlansága (jogszabálmódosítások vagy akár az alapvető szervezési elv átalakítása nélkül) mellett.

⁶⁶⁸ Zongor, 2024, p. 70.

⁶⁶⁹ Finta et al., 2021, p. 7.

⁶⁷⁰ Charta 4. cikk 3. pont.

⁶⁷¹ Nagy, 2017, p. 22.

⁶⁷² Uo.

Vármegye	Társulások száma 2023.	Humán közszolgáltatások száma/aránya 2023. (db)/(%)
Bács-Kiskun Vármegye	22	15/68
Baranya Vármegye	77	59/76,6
Békés Vármegye	19	12/63
Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegye	71	47/66
Csongrád-Csanád Vármegye	24	10/41
Fejér Vármegye	24	21/87,5
Győr-Moson-Sopron Vármegye	38	33/86,8
Hajdú-Bihar Vármegye	26	17/65
Heves Vármegye	43	31/72
Jász-Nagykun-Szolnok Vármegye	20	13/ 65
Komárom-Esztergom Vármegye	14	9/64
Nógrád Vármegye	32	27/84
Pest Vármegye	41	23/56
Somogy Vármegye	58	44/75,8
Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye	86	67/77,9
Tolna Vármegye	31	21/67,7
Vas Vármegye	40	34/85
Veszprém Vármegye	62	53/85
Zala Vármegye	56	43/76,7
Összesen:	784	579/73,8

3. táblázat: A 2023-as humán közszolgáltatásokat – is - ellátó társulások száma.

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2023 adatai alapján.

A 3. táblázatban az utolsó nyilvános OSAP statisztika arra mutat rá, hogy a társulásokon belül a humán közszolgáltatások aránya hogyan alakul. Országos átlagban *a társulások közel háromnegyede humán közszolgáltatást – is⁶⁷³ – ellát.* A 3. táblázatból jól látható, hogy nem ritka a 80 % feletti érték sem, ami erőteljes humán fókuszra utal. A társulásban ellátott feladatokat tekintve a legtöbb társulást házi segítségnyújtás, óvodai-, bölcsődei nevelés, szociális és

⁶⁷³ Azért kell az „is” szót használnom, mivel több közszolgáltatást többcélú kistérségi társulások látnak el, amelyeket feladatai nem csak a humán közszolgáltatások nyújtására irányulnak.

gyermekjóléti ellátás, időskorúak nappali intézményi ellátása és szociális étkeztetés feladatokra hozták létre, nagyon sokat már jó 15-20 éve.

Vitathatatlan tehát, hogy sok olyan közszolgáltatást lát már el az állam, amit *korábban az önkormányzatok szolgáltattak*, azonban a fenti 3. táblázat számait vizsgálva nem osztom azt a véleményt, hogy alig lenne – humán – ágazat, feladat a társulásokra vagy akár azok kötelezővé tételére. Lehetséges, hogy Nagy az intézményfenntartás kapcsán arra kívánt utalni, hogy az általános- és középiskolák, a kórházak állami kézbe adása rendkívül nagy szelete a humán közszolgáltatásoknak, a lakosság teljes spektrumát lefedve (főként a kórházak esetében). Ezekhez képest az önkormányzatoknál maradó intézmények, közszolgáltatások ellátási köre jóval szegmentáltabb, a társadalom különböző rétegeit érintik. A társulások jelentős hányadát (73,8 %) azért hozták létre, hogy hozzon létre és működtessen önkormányzati közszolgáltatások több település illetékességi területét lefedve. Ha megvan az önkéntes kezdeményezés is a helyi önkormányzatok oldalán, akkor miért tartanám azt elvetélt ötletnek, hogy megfelelő anyagi ösztönzőkkel akár intézményfenntartó – kényszer - társulásokat is létre kelljen hozni az önkormányzatoknak?

FINTA és szerzőtársai eleve azt emelik ki, hogy az önkormányzatok számára több humán közszolgáltatás ellátását (alapfokú oktatás, gyermekvédelmi szakellátások, járóbeteg szakellátás) részben vagy egészben vissza kellene adni.⁶⁷⁴ Ha ez megtörténne (bár erre jelen állapotok szerint vajmi kevés esély van), az intézményfenntartó társulások erősítésére még nagyobb szükség lenne. Fenntartom tehát azt az álláspontomat és *osztom FINTA és szerzőtársai véleményét*, hogy a jelenlegi fragmentált településszerkezet problémáinak és az „egy település, egy önkormányzat” elvének áthidalására a *társulás a legalkalmasabb jogintézmény*. „A közszolgáltatások minőségéhez kötődő, ellenőrizhető mérőszámokon alapuló együttműködési rendszert és ehhez igazodó hatáskör-telepítést és finanszírozást javasunk bevezetni. Ez a sokszínű módszer egyszerre építene az önálló feladatellátásra és a társulások

⁶⁷⁴ Finta et al., 2021, p. 7.

szolgáltatásszervezésre.”⁶⁷⁵ Hasonló álláspontot képvisel SZABÓ is, amikor rögzíti, hogy „a társult feladatellátás a rendelkezésre álló kizárólagos szervezési alapelv a közüzemi szolgáltatások területén,”⁶⁷⁶ vagy amikor azt írja, hogy „bizonyos szempontból továbbra is ... [a társulás] tekinthető a kizárólagos megoldásnak a falusi lakosság számára alapvető közszolgáltatások biztosítására.”⁶⁷⁷ Hangsúlyozom megint, ha a jelenlegi szabályozást tekintjük az irányadónak.

Ahogy jómagam már leírtam, a társulási megoldásokhoz más is hozzákapcsolja a hatáskör telepítést. Ha a FINTA és szerzőtársai által megfogalmazottak megjelenhetnének jogszabályi szinten az nem csak a közszolgáltatás szervezés számára járna pozitív hatásokkal, hanem a (kis)települések igényihez is igazodhatna. Álláspontomat erősíti a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája (a továbbiakban: BM ÖKI) ÖFFK II. projekt⁶⁷⁸ kutatási jelentésének egyik legfontosabb eredménye. E szerint egy település minél kisebb, annál nagyobb valószínűséggel rákényszerül a társulásban történő feladatellátásra.⁶⁷⁹ Hazánkban pedig bőven akad kistelepülés, amely – sajnos – kellően alacsony lakosságszámú. Az ÖFFK II. projekt megállapítása igaz, mind a közös önkormányzati hivatalokra⁶⁸⁰, mind a helyi közszolgáltatást ellátó, egyedi döntéseken alapuló, a társulási szabadság elve alapján létrejött önkormányzati társulásokra is.⁶⁸¹

Bár a kutatás nem napjainkban született, mégis jó alap - pro és kontra oldalról is - rátekinteni az önkormányzati, jogilag is szorosabb együttműködésekre. 1997-ben cseh, lengyel és szlovák polgármesterek véleményét kérdezték a nagyméretű, összevont önkormányzati egységekről, továbbá az ilyen rendszer felé történő tolodás lehetséges következményeiről.⁶⁸²

⁶⁷⁵ Finta et al., 2021, p. 8.

⁶⁷⁶ Szabó, 2019, p. 126.

⁶⁷⁷ I. m. p. 130.

⁶⁷⁸ A Kormány a KÖFOP éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatában nevesítette a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II. című kiemelt projektet (a továbbiakban: ÖFFK II. projekt).

⁶⁷⁹ Szabó, 2019, p. 114.

⁶⁸⁰ Az OSAP, 2023 adatai alátámasztják ezt.

⁶⁸¹ Vö. 3. táblázat.

⁶⁸² A kutatásról lásd bővebben: Swianiewicz, 2002, pp. 23-26.

„Az önkormányzati konszolidáció – vagyis az elaprózott önkormányzati egységek összevonása nagyobb egységekbe – kérdésének általános megítélése a *szlovák polgármesterek körében volt a legnegatívabb*. Három tényezőre vezethető vissza a javaslattal szembeni ellenérzésük: egyrészt az összevonások növelnék az önkormányzatot alkotó települések közötti konfliktusokat, másrészt sokkal nehezkesebbé válna a lakosság és a választott képviselők kapcsolata, harmadrészt pedig csökkenne a helyi demokrácia szintje. A konszolidáció hatását *pozitívan csak a lengyel polgármesterek ítélték meg*. Ennek főbb tényezői: a helyi autonómia növekedése, a közszolgáltatások hatékonyabb biztosítása, az igények és a szolgáltatások jobb megfelelése.”⁶⁸³

Álláspontom szerint az általános társulási szabályok jelenlegi szabad és keretszabályokat meghatározó mivoltát *alapjaiban meg kell tartani*. A társulások többsége jelenleg is intézményfenntartásra rendezkedett be és vélhetően ez maradna továbbra is a fő csapásirány. Egy önálló közszolgáltatást ellátó önkormányzati intézmény létrehozása és működtetése ugyanis sok település számára - finansziális, alkalmazotti és intézményszervezési szempontból is - kifejezetten nehézkes. Emellett persze nem szabad megfeledkezni a kötelező társulás lehetőségéről sem, mert lássuk azért be, a szabad döntésen alapuló társulás megfelel a Charta elvárásainak, az Mötv. tükrözi is ezt, de ahhoz, hogy minden magyar település összes lakosa megfelelő színvonalú közszolgáltatást kapjon, lehet, hogy az önkéntesség elve kevés lenne. Éppen ezért tartom elengedhetetlennek a *közös önkormányzati hivatalok*, mint kötelező társulások vizsgálatát.

VIII.1. A közös önkormányzati hivatalok szabályozása a településsűrűség „árnyékában”

A következőkben a hazai településsűrűségi mutatókat fogom megvizsgálni a közös önkormányzati hivatalokkal kontextusban. Teszem ezt annak ellenére, hogy a VII.2.1. alfejezetben rögzítettem: jómagam a szűkebb közszolgáltatás

⁶⁸³ Koós-Lados, 2008, p. 63.

fogalmát látom témám számára adekvátnak, de nem feledkezhettek meg arról, hogy a közszolgáltatásokat ellátó, szervező önkormányzat munkavállalói köztisztviselők. Éppen ezért nekik, amellet hogy támogatják/előkészítik/végrehajtják például a képviselő-testület vagy a polgármester munkáját/döntéseit, számos államigazgatási feladat- és hatáskört is el kell látniuk. Ennek azért látom szükségességét, mivel - ahogy utaltam rá -, bár a társulás önkéntes alapú megvalósítása a követendő és önkormányzati jogokat erősítő jogintézmény, mégis a kötelező együttműködés tud rámutatni a szabályozás esetleges anomáliáira, potenciális fejlesztési lehetőségeire. A szabad társulás jogintézménye – vélhetően – magában foglal többféle előnyt is a társulásra lépő önkormányzatok számára. Ilyen hozadék lehet egy közszolgáltatás színvonalasabb ellátása, egy közszolgáltatás fajlagosan olcsóbb ellátása vagy csak a lehetőség megteremtése egy közszolgáltatás szervezésére, mert önmagában nem lenne képes a részt vevő önkormányzat az ellátásra. Az alábbi településsűrűségi mutatók (táblázatok és térképek) pedig abban segítenek, hogy *láthatóvá váljon a települések térbeli elhelyezkedése, egymáshoz való viszonya*. A településsűrűség a települések egymás közötti távolságára mutat rá, de ezt a mutatót a későbbiekben kiegészítem a települési lakosságszámokkal.

Vármegye	100 km ² -re jutó település	Vármegye területe (km ²)	Közös önkormányzati hivatalok száma (db)
Bács-Kiskun	1,41	8 445	34
Baranya	6,80	4 430	50
Békés	1,33	5 630	19
Borsod-Abaúj-Zemplén	4,94	7 247	81
Csongrád-Csanád	1,41	4 265	13
Fejér	2,48	4 359	25
Győr-Moson-Sopron	4,35	4 208	46
Hajdú-Bihar	1,32	6 210	19
Heves	3,33	3 637	39

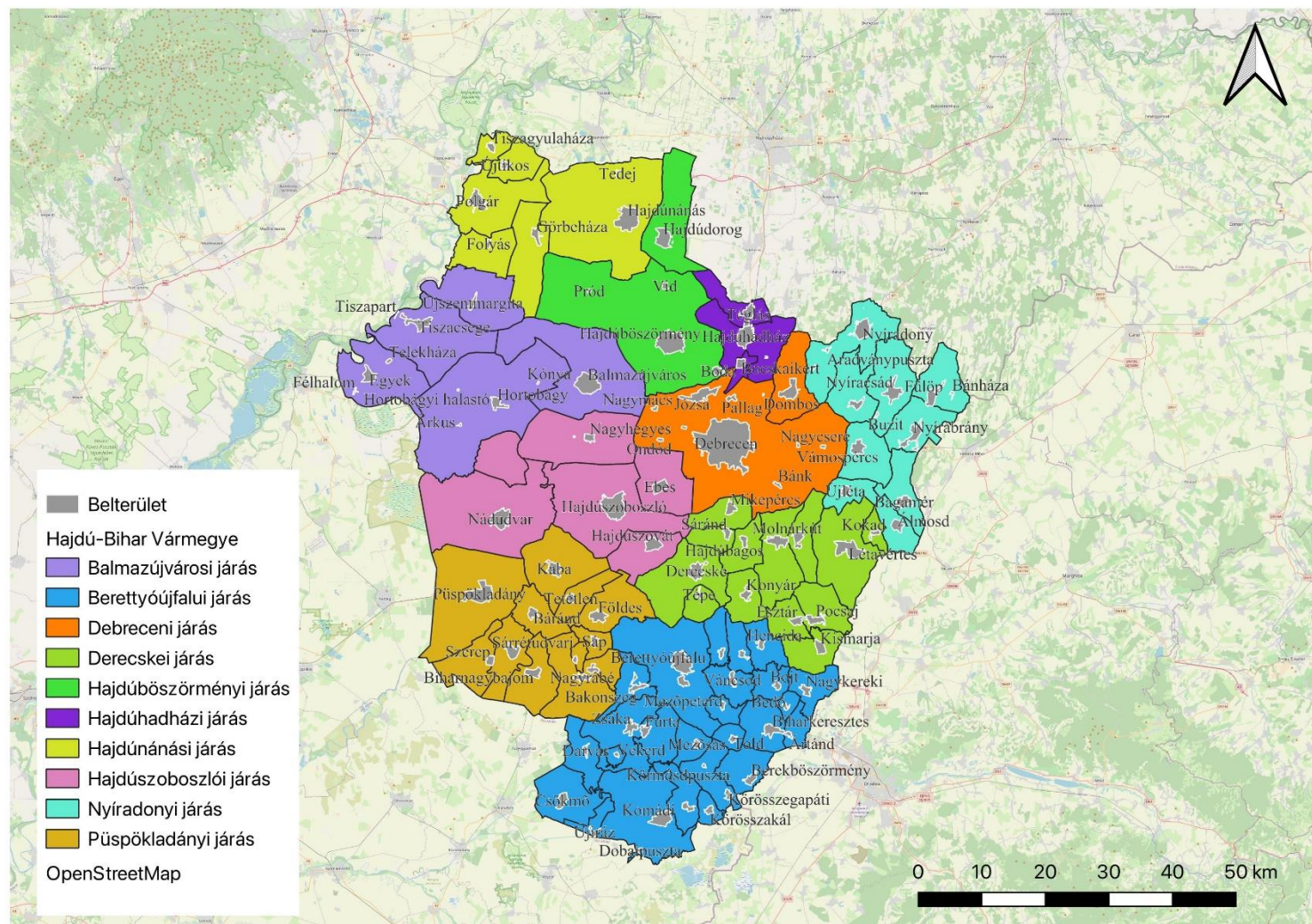
Jász-Nagykun-Szolnok	1,40	5 582	20
Komárom-Esztergom	3,36	2 264	21
Nógrád	5,15	2 544	40
Pest	2,93	6 392	27
Somogy	4,06	6 065	53
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3,86	5 936	64
Tolna	2,94	3 703	28
Vas	6,47	3 336	39
Veszprém	4,86	4 463	47
Zala	6,82	3 784	47
Összesen	3,39	-	712

4. táblázat: Vármegyei mutatók (településsűrűség, terület és a vármegyei közös önkormányzati hivatalok száma).

Forrás: Saját szerkesztés a KSH, 2024a és az OSAP, 2023 adatai alapján.

A 4. táblázat tartalmazza a hazai vármegyei településsűrűséget. A településsűrűségi – vármegyei - mutatók alapján *kezdetben három megyét választottam ki* mélyebb analízisre. Elsőként a két szélső értéket céloztam meg, így *Zala és Hajdú-Bihar Vármegyét* vizsgálom, továbbá próbáltam egy középértéket is kiválasztani, ezért még *Somogy Vármegyét* is elemzem. Jelen vizsgálat esetén ki kell emelni, hogy a településsűrűségre jelentős hatást gyakorol hazánk aprófalvas településszerkezete és a kifejezetten aprófalvas vármegyéket a 4. táblázat településsűrűségi mutatói meg is jelölik (Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Somogy, Vas, Veszprém, Zala⁶⁸⁴). Ezen kifejezett aprófalvas vármegyék közül – szerencsére – kettő bele is esett a vizsgálatomba, azonban - annak érdekében, hogy a mérleg nyelve ne boruljon el felénk -, ezért még kiválasztottam *Fejér Vármegyét* is.

⁶⁸⁴ Bekényi, 2019, p. 36.



1.-2.-3.-4. térképek: Fejér, Hajdú-Bihar, Somogy és Zala Vármegyék vizualizált településsűrűségi mutatói.

Forrás: Szamosi Attila (Miskolci Egyetem, Műszaki Föld és Környezettudományi Kar, Földrajz-Geoinformatika Intézet)

tanszéki mérnök szerkesztése a <https://data2.openstreetmap.hu/hatarok/index.php?admin=6> weblap segítségével.

Vármegye	Közös Önkormányzati Hivatalok száma (db)	3000 fő lakosságszám alatti Közös Önkormányzati Hivatalok száma/aránya (db)/(%)	3000-4000 fő lakosságszám közötti Közös Önkormányzati Hivatalok száma/aránya (db)/(%)	4000 fő lakosságszámot el nem érő Közös Önkormányzati Hivatalok (db)/(%)
Fejér	25	8/32	5/20	13/52
Hajdú-Bihar	19	7/36,8	3/15,8	10/52,6
Somogy	53	25/47,2	17/32	42/79,2
Zala	47	18/59,6	12/25,5	30/85,1

5. táblázat: A kiválasztott vármegyék közös önkormányzati hivatalainak vizsgálati szempontjai. Összesítés az 1. sz. melléklet adataiból.

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2023 és Valasztas.hu, 2023 alapján.

Összevetve a 3.- 6. térképeket és az 5. táblázatot *jelentős differencia figyelhető meg a „normál”⁶⁸⁵ és az aprófalvas vármegyék között.* Először is, a településsűrűségi adatok, térképek abba az irányba mutatnak, hogy külön kell kezelni az aprófalvas településekkel teletűzdelt vármegyéket a „normál” vármegyéktől. Hogy *külön szabályozást* kell-e alkalmazni rájuk? Ez már véleményem szerint *megfontolás kérdése.* Nézzünk meg egy teoretikus gondolatmenetet a közös önkormányzati hivatalok ilyen irányú differenciálására.

Még mielőtt azonban ezt megteszem, reflektálnom kell *a közös hivatalok és a településsűrűség összefüggésére.* A négy vizsgált vármegye mutatói és a számítási eredményeim egyértelműen azt az mutatják, hogy a közös önkormányzati hivatalok és a településsűrűség *korrelálnak egymással.* Ha azonban kiterjesztjük a vizsgálatot az összes vármegyére, már nem ennyire egyértelmű az eredmény. Bár a tendencia megmaradt, tehát az aprófalvas vármegyék alapvetően több közös önkormányzatokkal működnek, mint „normál” társaik, mégis van egy-két kiugró érték (lásd 4. táblázat). Szabolcs-Szatmár-Bereg az átlagnál majdnem fél százalékkal magasabb településsűrűségi mutatója ellenére a második legtöbb közös önkormányzati hivatal tudhatja magáénak. Bár területe indokolja ezt a számot, hasonló területi mutatóval rendelkező vármegyéknél (pl.: Békés, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok) mégis jelentősen kevesebb közös hivatal működik. Hasonló cipőben jár Győr-Moson-Sopron megye is. Legnagyobb területű megyénk esetében viszont azt mondhatom, hogy a településsűrűségi mutató determinálta a közös önkormányzati hivatalok számát.

Összegezve az alapfelvetésemet: megállapítom, hogy a településsűrűség indexe hatással van a közös önkormányzati hivatalok számára, még ha egy-két esetben eredményeztek is kilengéseket a mutatók.

⁶⁸⁵ „Normál” vármegye alatt azokat a vármegyét értem, amelyek nem a köztudottan aprófalvas vármegyék körébe tartoznak.

„Normál” vármegye közös önkormányzati hivatalának szabályozási javaslata	Aprófalvas vármegye közös önkormányzati hivatalának szabályozási javaslata
Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok	Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok
amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy két település közigazgatási területe választja el egymástól,	amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy két település közigazgatási területe választja el egymástól,
és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer négyezer főt.	és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer háromezer főt.
A kétezer négyezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.	A kétezer háromezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.
(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer négyezer fő,	(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer háromezer fő,
vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.	vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét kilenc .

6. táblázat: A „normál” és aprófalvas vármegyék közös önkormányzati
hivatalának szabályozási eltérési lehetőségei.

Forrás: saját szerkesztés.

Az *első, módosításra ajánlott tétel* az Mötv. 85. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, amelyben az egy helyett két település közigazgatási területe választhatná el a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó tagtelepüléseket. A digitális kor és az ASP adta lehetőségeket mellett úgy vélem, hogy ez a szabály

módosítás megfontolásra ad okot. Nem lenne példa nélküli ez a módosítás azért sem, mivel az Ötv.-t 2010-ben már ugyanilyen szöveggel módosították, amely 2011. január 1. napján lépett hatályba.⁶⁸⁶

Érdemes lenne továbbá elgondolkodni a már több szakértő által is felvetett *mikrotérségi megoldáson*.⁶⁸⁷ Mikrotérségi együttműködéseket azonban alapvetően az aprófalvas vármegyékben, térségekben lehet megvalósítani, amely kialakításnak „azonban még ellene hat a hatályos jogi szabályozás, amely szerint a közös önkormányzati hivatalt alkotó és fenntartó települések között egy, a közös önkormányzati hivatalhoz nem tartozó település lehet.”⁶⁸⁸ GYERGYÁK problémájára a felvetett javaslatom megoldást jelentene. Hozzá kell azonban tennem, hogy az aprófalvas vármegyékben a mikrotérségi társulás nem biztos, hogy közös önkormányzati hivatali szempontból lenne hasznos, mivel - ahogy megvizsgáltam a két aprófalvas vármegyét - számos esetben öt, hat településnek is nehéz 3000 fős lakosságszámot akár csak megközelíteni. Helyi közszolgáltatások szervezése szempontjából azonban hatékony eszköz lehet. Ahogy ZONGOR mondja, a mikrotérségekben a közszolgáltatások „ésszerű léptékű koncentrált ellátásának”⁶⁸⁹ a megvalósítása biztosítható, amelyhez elengedhetetlen az ésszerű, közös érdekeltségen alapuló integráció. A mikrotérségi intermezzo után *még egy ellenérvet is szeretnék felhozni saját álláspontommal szemben*, mivel sok olyan közös önkormányzati hivatalban részt vevő település, a székhelytelepülésen túl úgy érzi, hogy jegyző és a hivatal közigazgatási szakmai támogatásából kevesebbet kap, hiszen náluk nincs „helyben a hivatal”.⁶⁹⁰ Vitathatatlan, hogy a mindennapos megjelenés, a hivatal, mint támogató háttér jelenléte, nagyban segítheti a polgármesterek és képviselők munkáját. Mégis úgy vélem, hogy az államigazgatási feladatellátást és annak hatékonyságát nem lehet a szőnyeg alá söpörni, mivel ahogy ZONGOR is mondja, a „közös önkormányzati hivatalok jelenlegi rendszere sok

⁶⁸⁶ Vö. III.1. alfejezet.

⁶⁸⁷ Értekezett erről többek között Zongor, Bekényi és Gyergyák is.

⁶⁸⁸ Gyergyák, 2019, pp. 96-97.

⁶⁸⁹ Zongor, 2019b, p. 31.

⁶⁹⁰ Zongor, 2019b, p. 22.

esetben és tekintetben nem képes érdemi igazgatási szolgáltatást nyújtani.”⁶⁹¹ Ezt a gondolatot erősíti GYERGYÁK, amikor kiemeli, hogy a közös önkormányzati hivatali rendszer és főként annak aprófalvas településeken létrejött szervei „a szűkös személyi és tárgyi feltételek, a kapacitáshiány miatt sok esetben és sok tekintetben nem képes[ek] érdemi minőségi igazgatási szolgáltatást nyújtani.”⁶⁹²

A többek által felvetett *szakmai hiányosságok*, melyek az érdemi igazgatási feladatellátást hátráltatják és a közös hivatal tagtelepüléseinek szakmai támogatottságának a hiányát, ellensúlyozni lehetne aljegyző(k) foglalkoztatásával. Az „egy település, egy önkormányzat” elve kifejezetten elvárja a szakmai feladatellátást minden egyes helyi önkormányzattól. Az Möt. 82. § (1) bekezdésének második mondata alapján a tízezer fő alatti lakosságszámú település vagy a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú közös önkormányzati hivatal esetén a polgármester kinevezhet aljegyzőt. Az elvi lehetősége fennáll tehát egy aljegyző kinevezésének, sokszor ennek inkább finanszírozási akadálya vagy éppen a döntéshozó akaratának a hiánya az, ami meggátolja az esetleges kinevezést.

Fentebb több aljegyzőről beszéltem, azonban több aljegyző kinevezését az Möt. a fővárosban és a fővárosi kerületekben engedi csak meg.⁶⁹³ De nézzünk meg egy gyakorlati példát: Zala vármegyében működik a *Gellénházi Közös Önkormányzati Hivatal* 11 tagtelepüléssel, 4361 fős összlakosságszámmal. A közös hivatal honlapjának⁶⁹⁴ átnézése közben, megnyitva a munkatársak fület, csak a jegyzőt találom meg, aljegyzőt tehát nem foglalkoztatnak. Tény, az Möt. alapján nem is kell foglalkoztatni, de a fentebb felvetett problémák orvoslására, főként a település vezetők és vezető testületek hatékonyabb támogatására hasznos lenne egy közvetlenebb segítség egy aljegyző személyében. Tekintettel arra, hogy 11 település egy jegyző általi kiszolgálása embert próbáló munka, még ha alapvetően több, kifejezetten alacsony lakosságszámú település is

⁶⁹¹ Uo.

⁶⁹² Gyergyák, 2019, p. 73.

⁶⁹³ Möt. 22. § (5) bek.

⁶⁹⁴ <https://gellenhazikozoshivatal.hu/>

tartozik a közös hivatalhoz, ahol általában csak a kötelező rendeletek elfogadása történik. Munkáját megkönnyíteni egy (vagy akár két) aljegyző. De ahogy említettem ennek főként finanszírozási akadályai lehetnek. Ez alapján tehát javasolt lehet (főként az aprófalvas vármegyékben, térségekben, de nem szeretném ettől a lehetőségtől megfosztani a „normál” vármegyét sem) egy *speciális állami támogatási mechanizmus*, ami kifejezetten a közös önkormányzati hivatalok szakmaibb feladatellátását támogatná új aljegyzők foglalkoztatásával (külön erre a célra biztosított állami források terhére).

Ez a minőségi igazgatási tevékenység, mint elvárás pedig átvezet a javasolt módosításaim következő pontjára, mivel ezen javaslat kapcsán is relevanciával bír. Mind a két közös önkormányzati hivatali típus esetében magasabb lakosságszámot határoztam meg. Az aprófalvas vármegyék esetében – sajnos – nem lenne probléma azzal, hogy a 3.000 fős lakosságszámot ne érje el egy település, azonban azzal már inkább, hogy *a 3.000 fős összlakosságszámot* (Mötv. 85. § (2) bek.) *elérjék a települések*. Ez a szabályozás egyfajta segítség is lehetne a kistelepülések számára, mivel ebben az esetben a járásban lévő városok, 2.000 főnél nagyobb települések a kistelepülési csatlakozási igény esetén nem zárkozhathnának el a közös hivatali léttől. Hozzáteszem, ehhez az *Mötv. 85. § (7) bekezdését*⁶⁹⁵ *is módosítani kellene*, a szakasz elején lévő 2.000 főt 3.000 főre kellene cserélni, és a „ha azt a vele határos település kezdeményezi” passzust, „ha a kezdeményező települést és a várost, valamint a háromezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzatot legfeljebb két település közigazgatási területe választja el egymástól” mondatrészre kellene megváltoztatni.⁶⁹⁶

Miért pont 3.000 fő? Alapvetően két forrásból táplálkoztam a javaslat megfogalmazásakor. Egyrészt *az empirikus kutatás* során azt tapasztaltam, hogy

⁶⁹⁵ Mötv. 85. § (7) A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

⁶⁹⁶ Módosított Mötv. 85. § (7) A városi, valamint a ~~kétezer~~ **háromezer** főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ~~ha azt a vele határos település kezdeményezi~~ **ha a kezdeményező települést és a várost, valamint a háromezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzatot legfeljebb két település közigazgatási területe választja el egymástól.**

a két aprófalvas megyében közel 50 % és majdnem 60 % a 3.000 fő alatti közös önkormányzati hivatalok összlakosság száma. Egy átszervezés eredményeként (és a jogszabályi környezet – általam javasolt 6. táblázat szerinti - módosításával), na meg persze az előbb említett Mötv. 85. § (7) bekezdésének módosításával tehát ez az összlakosság szám véleményem szerint megvalósítható.

A másik forrásom pedig *NAGY álláspontja* volt, miszerint minimum 3.000 főben kellene meghúzni az alsó határt,⁶⁹⁷ mivel bizonyos tapasztalatok alapján ez az üzemgazdaságossági méret alsó határa. Nagy a 3.000 főt egy-egy helyi önkormányzat összlakosság számára értette, azaz azt rögzítette, hogy önkormányzati jogokat és kötelezettségeket, azaz ezek immanens részét, a helyi közszolgáltatások ellátását is csak ezen lakosság szám felett tudnák gyakorolni. Tekintettel arra, hogy 3.000 fő alatt 2.677 település van (lásd 2. táblázat), amely az összes magyar település 84 %-a, bőven van lehetőség az együttműködésre.

A *szakirodalom alapján* a különböző helyi közszolgáltatások üzemgazdaságossága három tényezőtől függ: az adott szolgáltatás volumenétől, a szolgáltatásban érintett lakosság számtól, és a lakosság területi szóródásától.⁶⁹⁸ Véleményem szerint egy 3.000 fős összlakosság számot elérő közös hivatal megfelelő foglalkoztatotti létszámmal (kb. 13-15 fő) nem csak az államigazgatási feladatokat tudná megfelelő színvonalon ellátni, hanem adekvát módon tudná támogatni a képviselő-testületek és polgármesterek munkáját is, figyelemmel a korábban említett helyi igazgatást kapcsán felmerült hiányosságra. Hozzá kell még azonban tenni, hogy a *közös önkormányzati hivatalok létrehozását*, működtetését sajnos a tapasztalatok alapján *egyéb tényezők is hátráltathatják*. Ilyen indok lehet például a községi közös tanácsi időszak tagtelepülései közötti konfliktusok (vélt vagy valós), vagy a közel azonos lakosság számú és terület nagyságú – tipikusan kis - települések a székhelytelepülést illetően nem tudtak megállapodni.⁶⁹⁹

⁶⁹⁷ Nagy, 2017, p. 18.

⁶⁹⁸ Bel – Warner, 2015, p. 58.

⁶⁹⁹ Bekényi, 2024, p. 22.

A „normál” vármegyék esetében 4.000 főben állapítottam meg a települések összlakosságát. Azért tartom jobb variációnak, mivel a két vizsgált vármegyében kb. fele-fele arányban vannak jelen a 4.000 fő alatti közös önkormányzati hivatalok, és a 4.000, de inkább 5.000 fő feletti közös hivatalok. Ezen vármegyék estében a településsűrűség bár töredéke az aprófalvas térségeknek, vármegyéknek, azonban az egyes települések lakosságszáma közel sem olyan alacsony, mint aprófalvas társaiknál. Tehát a potenciális lehetőség fennáll a városok, nagyobb lakosságszámú (4.000 fő feletti) települések közös hivatalba történő integrálására, továbbá a kisebb közös hivatalokból nagyobb, több települést magában foglaló hivatalok létrehozására. Ide is kapcsolható az előbb hivatkozott üzemgazdaságossági mérték, amely alsó határaként állapította meg Nagy a 3.000 főt, tehát a 4.000 fős összlakosságszám üzemgazdaságossági szempontból kedvezőbb.

Az összlakosságszám vizsgálatához úgy vélem még egy szempontot beiktathatok. KOÓS és LADOS 2008-ban üzemgazdaságossági szempontból is vizsgálta a kistépüléseket. Bár ők a körjegyzőség jogintézményét analizálták, mivel az egyértelmű előképe és elődje a közös önkormányzati hivataloknak, úgy vélem nem véték nagy hibát azzal, ha azon elemzés végső konklúzióját is beemelem értekezésembe. KOÓS és LADOS úgy vélik, hogy a körjegyzőségek által ellátott feladatokhoz mérten az *összlakosságszám minimumát 4.000–5.000 főben kellene meghatározni* és a normatív támogatásokat ehhez illeszteni. Azt is rögzítik, hogy az igazgatási feladatellátás során egyértelműen érvényre juttatható a méretgazdaságosság, mérethatékonyság elve, mivel minél több lakost lát el a körjegyzőség, fajlagosan annál olcsóbbá válik a szolgáltatás nyújtása. Véleményük szerint ilyen összlakosságszám mellett kikényszeríthető a „költséghatékonyság fokozása, ugyanakkor félő, hogy az intézkedés rendkívül negatív társadalmi folyamatokat gerjesztene, illetve gyorsítana fel az aprófalvak körében.”⁷⁰⁰

A KOÓS-LADOS szerzőpároshoz hasonlóan FÜRCHT is értekezett 2001-ben egy kutatásról, amely a körjegyzőségek hatékonysági modelljét szerette volna

⁷⁰⁰ Koós-Lados, 2008, pp. 74- 75.

létrehozni. Bár a Fürcht tanulmányában rögzített kutatás az ügyintézői – szükséges - létszámokat vizsgálta, több lakosságszám intervallumot felállítva az *utolsó lépcső a 3.500-5.000 fő közötti lakosságszám* esetén felállítandó körjegyzőségekről szolt.⁷⁰¹ Tehát ebben a kutatásban is realitásként beszéltek ekkora lakosságszám esetében megvalósuló körjegyzőségekről. Fürcht a kutatás ismertetésekor jelezte, hogy a „körjegyzőségeket lehetőleg 5-6-nál nem több község alkossa” és rögzítette, hogy a körjegyzőségek gazdasági előnye nagyobb lakosságszám esetén realizálható, jelentősen 1.000 fő összlakosságszám alatt elenyészik.⁷⁰²

KOÓS és LADOS az ügyfél oldaláról is megvizsgálta a körjegyzőség témakörét és rögzítik, hogy ami hatósági oldalon költségmegtakarítás, az az ügyféli oldalon esetleges növekvő kiadásokkal járhat. A szerzőpáros főként utazási költségekről, több időráfordításról beszél. Az időráfordítás kapcsán kitérnek a kistéleplések tömegközlekedési hátrányaira, amelyek eredményeként az ügyfél egy pár perces ügyintézésre több órát feláldoz.⁷⁰³ Ezen a gyakorlati problémán oldhatna az online ügyintézés lehetőségének szélesedése, ha és amennyiben az aprófalvas teleplések minden lakója az online tér iránti nyitottságáról tenne tanúbizonyságot és használná a digitális kor adta lehetőségeket. Bár bizonyos, hogy vannak sokan, akik élnek ezzel, de még mindig sok olyan – főként idősebb korosztályba tartozó – személy van, aki nem is kíván ezekkel a lehetőségekkel ismerkedni, így számára tényleg csak az időrablóbb megoldás, az utazás marad.

Az összlakosságszám mellett egy *diszjunktív feltételt is meghatároz az Mötv*, amikor lehetőséget biztosít arra, hogy ha a teleplések összessége nem tudja elérni az elvárt összlakosságszámot, akkor a közös hivatalhoz tartozó *teleplések száma legalább hét legyen*. Ezen a szabályon a „normál” vármegyék esetében nem javaslom a módosítást. Megnézve az OSAP, 2023 adatsorait, az tapasztalható, hogy az ilyen vármegyékben nem túl gyakori a 6-7 teleplésekből álló közös hivatal, mivel az elvárt lakosságszámot anélkül is el tudják érni. Ha

⁷⁰¹ Fürcht, 2001, p. 337.

⁷⁰² Uo.

⁷⁰³ Koós-Lados, 2008, p. 74.

azonban a lakosságszám emelés okán újjászervezett, - az eddigieknél - több települést magában foglaló közös hivatal cél összlakosságszámát nem tudnák teljesíteni a települések, mentsvárként ott lenne a 7 településes elvárás.

Az *aprófalvas települések együttműködésénél* viszont nem tartanám meg települési minimum számként a 7-et, hanem *felelném 9-re*. Ennek oka, hogy az aprófalvas vármegyékben, térségekben akár 10 fölötti településszám sem ritka a közös hivataloknál⁷⁰⁴, továbbá a településsűrűségi mutatókból és a 3.-4. térképekből kiindulva 20-30 kilométeren belül is elégséges település található, hogy ha szükséges, akkor elérhessék a 9 településes közös hivatalt.

Vélhetően érzékeny pontra tapintottam, amikor a *városok, nagyobb lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalokba történő aktívabb szerepvállalását hangsúlyoztam*. Azért gondolom ezt neuralgikus kérdésnek, mivel a KSH statisztikai mutatói alapján ma hazánkban 26 db megyei jogú városból 4 db és 322 db városból 127 db közös önkormányzati hivatal székhelye.⁷⁰⁵ Ha figyelembe vesszük az Mötv. 21. § (1)-(2) bekezdéseit⁷⁰⁶, akkor az államigazgatási feladatellátást, mint tág értelemben vett közszolgáltatás ellátást a – megyei jogú – városoknak nem csak saját közigazgatási területükön, hanem a térségben, járásban vagy vármegyében (egészében/részeiben) is biztosítani kell. Ezáltal a jogalkotó kiterjeszti a városok közszolgáltatási illetékességét. Véleményem szerint tehát *elvárható a - megyei jogú – városoktól*, hogy lehetőségeikhez mérten közös hivatalt hozzanak létre közvetlen agglomerációjukban. Az ilyen jellegű városkörnyéki igazgatás

⁷⁰⁴ Lásd OSAP, 2023.

⁷⁰⁵ KSH, 2024b; KSH, 2024c és Mötv. 85. § (4) bek.

⁷⁰⁶ Mötv. 21. § (1) A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.

(2) A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

erősítése nem lenne példa nélküli hazánkban⁷⁰⁷ és történeti előzményei⁷⁰⁸ is vannak.

Összegezve a közös önkormányzati hivatalokról leírtakat, úgy vélem, hogy a hazai településstruktúra ismeretében a *javasolt szabálmódosításaim jótékony hatással lennének a közös önkormányzati hivatali rendszerre*. Tény, hogy a javaslataim még inkább központosítják a - közös hivatali - feladatellátást, több települést kívánnak bevonni a közös hivatali létbe. Azonban nem szabad szem elől téveszteni, hogy a helyi önkormányzatok, a helyi közügyek ellátására „szerződtek”, melynek egy – jelentős – része a helyi közszolgáltatás ellátás. Az is egy faktum, hogy a – közös - hivatal működtetése és napi szintű⁷⁰⁹ feladatellátása nélkül a helyi közszolgáltatások megvalósítása nehézségekbe ütközne, tehát a *közös hivatal elősegíti a helyi közszolgáltatások színvonalasabb ellátását*. Éppen ennek a feladatellátásnak a támogatására javasoltam az *aljegyzői pozíció megerősítését* is. Gyorsan hozzá is teszem, hogy ez egy teoretikus módosítási javaslat, amely feltételezi az települések közötti szoros együttműködést és az egymás irányába tanúsított bizalmat.

Egy dolgot még *zárásként* megjegyeznék a közös önkormányzati hivatalokról, ami némely településnek sérelmes lehet. Az Mötv. 85. § (3) bekezdése alapján „a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” Ha például tehát négy települési önkormányzat elköteleződik egymás mellett, akkor *öt évig röghöz lesznek kötve*, mert a megszüntetést is csak az önkormányzati választásokat követően lehet megejteni. A probléma akkor jön elő, ha a kooperatív

⁷⁰⁷ Szűkebb páttriában a Mezőkövesdi Járásban Mezőkövesd városa a maga kb. 16 ezer lakosával másik 5, a város agglomerációjába tartozó településsel közösen működtet közös önkormányzati hivaltat. Az 5 településből 3 500 fő alatti és kettő 1000 fő alatti lakosságszámmal bír.

⁷⁰⁸ Somlyódy, 2003, pp. 167-188; Fürcht, 2003, pp. 124-127; Szabó, 2015b, pp. 147-151; Szabó, 2024, pp. 128-132.

⁷⁰⁹ Ellentétben például a képviselő-testülettel.

szellemiséget⁷¹⁰ feladja az egyik társönkormányzat. Ha a másik három önkormányzat megfelelő módon tud együttműködni, egymás kölcsönös támogatásával, de a négyből egy folyamatosan csak a problémákat gyártja, akadályokat gördít a döntéshozatalok elé, akkor azt egy idő után a többiek megelégednek. Jelenleg azonban, ha van ilyen renitens tagönkormányzat, a többi tag nem tudja vele megszakítani öt éves kapcsolatát.

VIII.2. Társulások és a településsűrűség kapcsolata

Ahogy már korábban rögzítettem az „egy település, egy önkormányzat” elve széleskörű feladat- és hatásköröket ad a helyi önkormányzatoknak, de az elaprózott településszerkezetben működő helyi önkormányzatok számára néha megugorhatatlan feladatok is előjönnek. Ezen elemi nehézség feloldására alkalmas a *társulási szabadság elve, a társulás jogintézménye*.⁷¹¹ Ebben a fejezetben a klasszikus – önkéntes – társulásokat fogom kontextusba helyezni a településsűrűség mutatóival.

Egyik alapvető kérdésem saját magam számára, hogy mennyire jellemző az aprófalvas vármegyékre a társulásokba való becsatlakozás, a társulásokban való részvétel? Ha visszatekintünk a 3. táblázat számaira és az OSAP, 2023 adataira, kijelenthetjük, hogy négy vármegye kivételével (Győr-Moson-Sopron, Heves, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg) a soktelepüléses, aprófalvas vármegyékben⁷¹² található a legtöbb önkormányzati társulás. Tehát az az alapvetés, miszerint minél kisebb (lakosságszám szempontjából) egy önkormányzat, annál inkább rákényszerül a társulásokkal történő közszolgáltatás nyújtásra, valamennyire megállja a helyét. Azért nem teljesen, mivel az összefüggés nem feltétlenül igaz minden vármegyére, ahogy rögzítettem is.

⁷¹⁰ Mivel több település közös hivatalt tart fenn, így nélkülözhetetlen a települési önkormányzatok között a magas fokú kollaborációs készség, a csapatmunka. Lásd például egy éves költségvetés elfogadását, mivel a tagönkormányzatok költségvetése – a közös hivatali lét miatt – kvázi beépül a székhelytelepülés költségvetésébe.

⁷¹¹ Bekényi, 2019, p. 44.

⁷¹² Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Somogy, Vas, Veszprém, Zala.

A társulásokban való részvétel tehát nem veltétlenül – csak - az „aprófalvasság” függvénye. Lásd példának okért Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyét a maga 3,86-os településsűrűségi mutatójával, a hazai átlag fölött helyezkedik el valamennyivel. Területét tekintve a nagyobb vármegyéink közé tartozik (az ötödik legnagyobb vármegye)⁷¹³, népsűrűségi mutatója nem kiemelkedő, mégis itt található meg a legtöbb társulás (86). Őt követik a nagyobb aprófalvas vármegyéink, de az aprófalvasok sorát megtöri Pest és Heves Vármegye, majd később Győr-Moson-Sopron Vármegye. Tehát azt mondhatom, hogy az, hogy egy vármegyében hány társulás működik, bár köthető a településsűrűséghez, de a kötelék nem annyira erős, mint a közös önkormányzati hivatalok esetében. Másként fogalmazva úgy is mondhatnám, hogy a településsűrűség a közös önkormányzati hivatalokra meghatározóbb befolyást gyakorol, mint a társulásokra. Pontos számításokat nem fogok végezni arról, hogy mennyivel gyengébb a társulási hatás, vagy mennyivel erősebb a közös hivatal és településsűrűség kapcsolata tekintettel disszertációm tudományterületére.

Számos közszolgáltatást több önkormányzat mind finanszírozási, mind humánerőforrás szempontból (üzem)gazdaságosabban tud ellátni, vagy akár a társulás érdekérvényesítési képessége, alkupozíciója is erősebb lehet a több önkormányzatot lefedő illetékesség által.

Ha *kategorizálni* kellene a napjainkban is *működő társulásokat*, az alábbi elhatárolásokat lehetne tenni:

- többcélú kistérségi társulások;
- intézményfenntartó társulások (pl.: szociális területen, óvoda fenntartás kapcsán, általános közigazgatási területen);
- közszolgáltatási feladatot ellátó társulások (pl.: környezet – és természetvédelmi fókuszú; szennyvíz elvezetést, ártalmatlanítást/ivóvíz tisztítást ellátó);
- közműfejlesztést, beruházást megvalósító társulások (pl.: ivóvíz, szennyvíz);

⁷¹³ KSH, 2024a.

- mikrotársulások (2-3 településre kiterjedő együttműködés, főként óvodai és szociális feladatellátás kapcsán).⁷¹⁴

Kiemelném azt, hogy a felsorolt típusok nem minden esetben határolhatók el élesen egymástól, sőt van olyan eset is, amikor két típus jellemzőit is magukon viselik a társulások (pl. Bugac és Bugacpusztaháza Intézményfenntartó Társulás, amely intézményfenntartó is és egyben egy két településre kiterjedő mikrotársulás is.).

A társulásokban részt vevő önkormányzatok *száma nagyon rapszodikus*. Akad számos kisebb taglétszámmal működő (2-5 település), de vannak 10 – 20 közötti tagönkormányzattal működők is és vannak 50 (Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás) vagy akár 164 tagot (Kaposmenti Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás) számláló társulások is.⁷¹⁵ Hozzá kell azonban azt tenni, hogy a legalább 60-80 tagot számláló társulások főként hulladékgazdálkodási, vízgazdálkodási és ritkábban többcélú kistérségi feladatokat látnak el. A többcélú kistérségi feladatellátás esetén városok részvételével gyakoribb a 30-50 tagot számláló társulás, de ha nincs város a tagok között, akkor inkább 10-20 tagot számlál egy társulás. Az intézményfenntartó társulások esetében szintúgy igaz az, hogy a városkörnyékiesség nagyobb települési taglétszámmal jár, ez 10-30 tagot is eredményezhet, de városok nélkül, csak kistépülési együttműködésben megszülető társulások esetében a leggyakoribb a 2-10 tagot számláló társulás.⁷¹⁶ Rögzíteni szükséges, hogy sem finanszírozási, sem jogalkotási szinten nem nagyon találni jelentős ösztönzőket a társulások alapítására, működtetésére. A társulás alapításáról szóló döntést, így a résztvevő önkormányzatok szabad belátására bízzák. BEKÉNYI úgy vélte 2019-ben, hogy „az ésszerű feladatellátás, a megfelelő „üzemméretű” szolgáltatások a kistépülések mozgásterét bővítik, így a jelenleginél kiterjedtebb társulási rendszer előrelépést jelenthetne.”⁷¹⁷ Sajnos a tendencia nem a széleskörűség és a

⁷¹⁴ Szabó, 2024, pp. 150-151. gondolatait átvéve és átdolgozva.

⁷¹⁵ OSAP, 2023.

⁷¹⁶ Uo.

⁷¹⁷ Bekényi, 2019, p. 47.

növekedés irányába hatott, mivel 2020 első félévéhez képest 2023-ra 78,55 %-al esett vissza az önkormányzati társulások száma (lásd 1. táblázat).

A csökkenés ellenére úgy vélem, hogy *bizonyos mértékű centralizálás, mikrotérségi – kötelező - együttműködés hatékonyabbá* (pénzügyi, gazdasági és szervezési szempontból is) *tenné a társulásokat*. Ezen belül főként az intézményfenntartó társulásokra gondolok, ahol a közszolgáltatás ellátása, annak színvonala egyéb más tényezőktől is függ (ilyenek például a közszolgáltatás ellátásához rendelkezésre álló intézmény épületének állapota; az intézményi korszerű infrastruktúra; a dolgozói létszám, kompetenciák elégséges vagy megfelelő mivolta stb.). Ki kell azonban emelni, hogy nagyon nehéz egyértelmű irányt mutatni, egy fix „good practise-t” biztosítani bármelyik ágazatban is. Ennek oka, hogy az eltérő közszolgáltatások más-más üzemméreteket igényelnek, tehát az igazán optimális üzemmérték meghatározása csak ágazatonként, az ágazati jogalkotók segítségével dolgozható ki.⁷¹⁸

Közgazdasági szempontból senki sem vitatja, hogy néhány kistélepülés által közösen fenntartott nagyobb óvoda hatékonyabban (financiálisan, infrastrukturálisan, személyzeti szempontból) működtethető, mint ha minden egyes kistélepülésen önálló óvodát működtetnének az önkormányzatok. Tisztában vagyok azzal, hogy a *hatékonyságnak több vetülete ismert*, azonban számomra jelen dolgozat keretei között a feladatellátás minőségén és megvalósíthatóságán van a fókusz. A hatékonyságnak a különböző aspektusai folytonos versengésben vannak egymással, több vizsgálati szempont, többféle fókuszt kíván meg, ezáltal egy folyamatos mérlegelés szükséges. A *társadalmi haszna* az említett központosításnak jelentősen csökkenne a közszolgáltatás lakossághoz való közelsége miatt. Hovatovább a társulásban nem székhelyként résztvevő önkormányzatok egy újabb „elvesztett” közszolgáltatással újfent az önkormányzati alapjogaik „erejének” újbóli fogyatkozását élnék meg, a

⁷¹⁸ Koós-Lados, 2008, p. 92; Bekényi, 2019, p. 47.

települési lakosok pedig a székhelyet tennék felelőssé az intézmény „átköltöztetése miatt”⁷¹⁹.

Úgy vélem, hogy az önkormányzati alapjogok „erejének” a fogyasztása, mint fő érv, egyáltalán nem helytálló. Attól, hogy társulás keretében látja el több önkormányzat például az óvodai közszolgáltatást, és nem az érintett tagtelepülésen működik az intézmény, ettől még, maga az önálló döntési joga nevezett közszolgáltatás kapcsán nem veszett el, csak a társulási tanács formát öltött, átalakult egy együttműködéses formába. Tény az, hogy nem egyedül hozza meg a döntéseket, de a kooperáció, az együttműködés magában hordozza ennek gyakorlati megvalósulását. Kompromisszumokat kell kötni a társtelepüléseknek, de a vezérfonal a közszolgáltatás ellátás hatékonysága kell, hogy legyen. A kérdéskörnek a települési vezetők, vezető testületek szempontjából lehet egy olyan narratívája, hogy helyi politikai szempontból ez egyfajta „kudarccs élmény”. Ezt, ha nem is egyértelműen, de tudom akceptálni. Azonban újfent szeretném jelezni, hogy a helyi önkormányzatok - és azok megválasztott tisztviselői - a helyi közügyek, a helyi közszolgáltatások biztosítását vállalták. Ha a megfelelő színvonalú, - óvoda esetében - a szülők megelégedését is kiváltó közszolgáltatást más településekkel karöltve, közös közszolgáltatásként tud megszervezni egy önkormányzat, akkor azon önkormányzati feladat- és hatáskör tekintetében – véleményem szerint – az önkormányzat jól döntött, tehát a fent említett negatív politikai narratívát pozitív oldalról is meg lehet közelíteni és települési sikerként lehet prezentálni. Az önkormányzat a kooperációval engedett a saját magával szembeni elvárásokból (és lehetséges, hogy a saját lakosai elvárásaival is szembe ment), de végeredményben egy jól működő közszolgáltatást biztosító társulásba csatlakozott, társulást hozott létre. Ahogy már fentebb is említettem, igen, ez a helyzet a nem az intézmény székhelytelepülésén lakók számára biztosan kényelmetlenebb, de a közszolgáltatás, amit igénybe vesznek a legtöbb esetben

⁷¹⁹ Ezt az okot saját magam éltem meg önkormányzati képviselőként, amikor a közvetlenül határos szomszéd település az én önkormányzatomat és az én településemet tette felelőssé saját iskolájának elvesztése miatt. Elvesztés alatt azt értették, hogy az intézmény önállósága megszűnt, a mi településünkön lévő iskola telephelyévé vált. Rövidtávon vélhetően az óvoda is hasonló sorsra jutna, ha központi állami beavatkozásra kerülne sor ebben a köznevelési szegmensben is.

magasabb színvonalú lesz ezáltal. És pontosan ez az tényező, a közszolgáltatások minősége, színvonala, amelyet nagyon nehéz egy egyenletbe változóként belehelyezni, mivel a minőségi elvárás akár személyenként is változhat. Persze mindenki azt mondja, hogy minőségi oktatást szeretnék a gyermekemnek, minőségi idősotthoni ellátást a szüleimnek. De pontosan mit értenek alatta? Amíg nincsenek fix és megkerülhetetlen minőségi kritériumok, konkrétan számszerűsítve, addig ezt a tényezőt sokan, sokféleképpen fogják értelmezni és szükség esetén mérni is.

Véleményem szerint a közigazgatási központosítás nem egy eredendően rossz dolog, amitől óvni kell a közigazgatást. Igenis vannak olyan élethelyzetek, amikor a *centralizációs törekvések sokkal inkább vezet(het)nek eredményre, mint a decentralizáció vagy éppen a status quo fenntartása*. A szolgáltatási színvonal emelése véleményem szerint pontosan egy ilyen élethelyzetre mutat. Ha adott önkormányzati feladatot egy önkormányzat csak plusz – anyagi – terhek árán, akkor is közepes színvonalon tud ellátni, vagy csak egyszerűen túl sok munkavállaló foglalkoztatásával, amelyet racionalizálással csökkenteni is lehetne és a társulás által kiadásokat tud redukálni és színvonalat növelni, az az önkormányzat számára egy win-win szituáció. KOÓS és LADOS 2008-ban azt rögzítik végső konklúzióként munkájukban, hogy egy közszolgáltatás megfelelő minőségű ellátáshoz 5.000 és 10.000 fő között van a minimális határ hazánkban (is). Azonban a szerzőpáros is hozzáteszi, hogy hazánk településszerkezeti sajátosságai, és az alacsonyabb népsűrűség miatt ettől az intervallumtól valamivel alacsonyabb határ alkalmazása is elfogadható.⁷²⁰ Ha rátekintünk a 7. táblázat számaira (és a 2. sz. mellékletben foglaltakra), több esetben elég messze vagyunk akár még a 4.000-5.000 fős határtól is, ami már így is egy lecsökkentett korlát. És ugye ne beszéljek még arról is, hogy a különböző közszolgáltatások, különböző üzemmértéket igényelnek, tehát konkrét számokat mondani majdhogynem lehetetlen. De még mielőtt ezt a lakosságszám határ témakört túlzottan feszegetném, analizálom a 7. táblázat adatsorait.

⁷²⁰ Koós-Lados, 2008, p. 92

Várme- gye	Társulás neve	Társult önkormány- zatok száma (db)	Társult önkormányz- atok összlakosság száma (fő)
Fejér	Enying Mikrokörzeti Szociális és Gyermejjóléti Intézményi Társulás	7	14.391
	Sárbogárd-Hantos-Nagylók Szociális és Gyermejjóléti Társulás	3	13.839
	Nádasdladány - Sárkeszi Köznevelési Intézményi Társulás	2	2.406
Hajdú- Bihar	Hajdúhadházi Mikrotérségi Szociális Gondozási Intézményfenntartó Társulás	2	19.820
	Nádudvari Szociális Intézményfenntartó Társulás Társulási Tanács	3	9.953
	Vámospércsi Mikrotérségi Intézményfenntartó Társulás	2	7.364
Somog- y	Balatonszárszói Óvodafenntartó Társulás	6	4.499
	Értény-Kára-Koppányszántó- Miklósi-Somogyacsa- Somogydöröcske-Szorosad- Törökkoppány Községek Óvodafenntartó Társulása	8	2.176
	Somogyjádi Mikrotérségi Óvodai Társulás	12	7.597
Zala	Baki Köznevelési Társulás	4	4.102
	Zalalövői Óvodafenntartó Társulás	7	4.033
	Gelsei Szivárvány Óvodafenntartó Társulás	4	1.856

7. táblázat: A közös önkormányzati hivatalok esetében vizsgált vármegyék
intézményfenntartó társulásainak sorai. Minta a 2. sz. mellékletből.

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2023 és Valasztas.hu, 2023 alapján.

A 7. táblázatban csak a négy már korábban tanulmányozott vármegyét raktam bele a disszertációm érdemi részébe. Hazánk összes vármegyéjét érintő adatok a 2. sz. mellékletben találhatók.

Ahogy a 7. táblázat adatiból is látható, hogy az aprófalvas vármegyékben gyakoribb a több települést (legalább 4) is magában foglaló intézményfenntartó társulás, de ez nem főszabály (lásd Enying Mikrokörzeti Szociális és Gyermekjóléti Intézményi Társulás 7 tagönkormányzattal). Nem is lehetne egy általános előírást alkalmazni, mivel a társulás lényege a tagönkormányzatok szabad akaratán múlik és tagönkormányzataik számát is közösen alakítják ki.

A korábbiakban már rögzítettem, hogy az intézményfenntartó társulások esetében miért látnám jónak a kötelezést. Az azóta rögzítettek alapján most kérdésként teszem fel magamnak, hogy lenne-e eredménye a kötelezésnek? Itt jön képbe újfent az, hogy különböző üzemgazdaságossági mérték kapcsolható a különböző közszolgáltatásokhoz. Ráadásul nem ismerem a teljes képet a társulások hátterét illetően. Példának okáért itt van a Gelsei Szivárvány Óvodafenntartó Társulás, Zala vármegyében, 4 tagönkormányzattal, 1.856 fős összlakosságsszámmal. Ha csak a lakosságsszámot nézem, azt mondom, hogy elég alacsony, egy közszolgáltatás gazdaságos ellátásához, főleg, hogy ha ebből óvoda lesz egy évben kb. 12-15 fő (talán pár fővel több). Nem látom továbbá, hogy ezek a tagönkormányzatok erőn felül kell, hogy pénzügyileg finanszírozzák a társulás működését vagy a napi szintű működést könnyen tudják biztosítani? Nem látom azt, hogy az óvoda épülete milyen mértékben van felújítva, minden évben el tudják-e végezni a karbantartási munkálatok, az állagmegóvást, vagy probléma esetén ad hoc megoldásokkal javítják azt, forrás hiányában. Túl sok a ha, és a kérdőjel, túl sok ahhoz, hogy meg tudjak húzni egy határt egy ilyen rendkívül felületes vizsgálat után. Erre a problémára, elemezve nem csak jogi, hanem pénzügyi, szociológia stb. oldalról is, egy egész doktori disszertációt lehetne felépíteni, ahol megfelelően alá lehetne támasztani, hogy ha konkrét jogi lépést javasolna a szerző. Az én célom nem ez, nem akarom fenekestül felforgatni a szabad akaraton alapuló társulás jogintézményét, sőt kifejezetten támogatom ennek a szabadságnak a

fenntartását, bár ahogy látható a statisztikai mutatókból a társulási kedv is egyre csak csökken. Az én célom az, hogy mindenfajta településközi, jogi keretek közé „szorított” együttműködés, megfelelő színvonalú közszolgáltatást biztosítson az igénybe vevők számára. Hovatovább, hogy ország bizonyos tájain ne kapjon valaki csak azért sokkal rosszabb minőségű közszolgáltatást, mert a településvezető vagy a képviselő-testület nem engedett a negyvennyolcból, annak ellenére, hogy erőn felül, akár más közszolgáltatás rovására is finanszírozták, pedig társult feladatellátás keretében könnyebben megszervezhetnék volna azt a közszolgáltatást.

Ennyi változó ismeretének hiányában arra kérdésre is nehéz felelni, hogy lenne-e értelme a kötelező társulások bevezetésének. Ha csak a közszolgáltatási színvonalat és a közszolgáltatáshoz kapcsoló üzemméretet állítanám be mutatónak, akkor válasz egyértelműen igen lenne. Vannak hard és soft mutatók, melyek együttesen kell, hogy befolyásolják egy ilyen jellegű döntés kimenetelét, ezeknek pedig a számos variációs lehetősége a bizonytalanságot hordozza magában.

Nem véletlen talán ezért sem, hogy sem az Mötv., sem az Ötv. nem akarta – eddig – szűkre szabni a nadrágot és csökkenteni a társulások mozgásterét. Sőt, ha megnézzük az Ötv. hatálya alatti társulási törvényeket, még több – nevesített - szabadságot és lehetőséget biztosítottak a helyi önkormányzatoknak, na meg persze pótlólagos finanszírozást a társulások formájában történő közszolgáltatás ellátásához. Az Mötv. megmarad az általános társulási szabályok szintjén, csak a keretszabályok előírásával és a társulás alapvető szabályait sem találjuk meg több jogszabályban, mint az Ötv. idején.

Bár kezdetben nagyobb hévvel azt gondoltam, hogy tudok egzakt szabály javaslattal élni a társulások kapcsán, azonban most úgy látom, hogy nekem is meg kell maradnom a szakirodalom⁷²¹ által is lehetőségként fenntartott kötelező társulások „szintjén” és a többi konkrétum kidolgozását rábízni egy olyan szakemberre, aki egy egész doktori értekezést vagy egy monográfiát szentel

⁷²¹ Finta et al., 2021, p. 9.

ennek a témának és a jogi vizsgálódását megtámogatja egy interdiszciplináris mély elemzéssel is.

Ettől függetlenül még mindig úgy vélem, hogy a kistélepülésekkel teletűzdelt önkormányzati rendszerünk közszolgáltatás szervezését hatékonyabbá és jobb minőségűvé teszik a társulások, azáltal, hogy közösen kell megküzdenniük a szolgáltatási színvonal kihívásaival. Legyenek csak 1.280-an (2 tagönkormányzattal), vagy 9 önkormányzat együttműködésében 3.045-en, céljuk az kell legyen, hogy a közszolgáltatási színvonal a legtöbb igénybe vevő számára megfelelő legyen. Ahogy FÜRCHT mondta, „önmagában a sok kis önkormányzat „nem rontja le” az önkormányzati rendszert,”⁷²² tehát az elaprózott önkormányzatok esetében is elláthatók a lakosság számára megfelelő színvonalú közszolgáltatások. Tény az, hogy nem minden esetben közvetlen úton.

VIII.3. Részösszegző gondolatok

Mind a közös önkormányzati hivatalok, mind az önkormányzatok szabad döntésén alapuló társulásai esetében egyértelműen azonosítottam, hogy a településsűrűség hatással (mértékét tekintve más-más arányban) van azok számára.

Legyen szó közös önkormányzati hivatalokról, vagy a kötelező intézményfenntartó társulások⁷²³ lehetőségéről, fontos, hogy - a centralizációs és államosítási törekvések ellenére - érvényre lehessen juttatni a gazdaságosság, a célszerűség és a hatékonyság szempontjai mellett a szubszidiaritás Chartában foglalt alapelvét is.⁷²⁴ Ebből következik tehát, hogy a helyi közszolgáltatások biztosításában (nem csak közvetlenül, hanem gazdálkodó szerve(ke)n keresztül) az önkormányzatok a leginkább érintettek.

A közös önkormányzati hivatalok esetében megfogalmazott javaslataim bár a centralizáció, a központosítás irányába hatnak, céljuk a tág értelemben vett

⁷²² Fürcht, 2003, p. 113.

⁷²³ A kötelező társulások lehetőségéről már Kiss László is értekezett. Kiss, 2002, pp. 162-163.

⁷²⁴ Zongor, 2019b, p. 32.

közzolgáltatások színvonalasabb ellátása. Itt nem a klasszikus értelmű centralizációval találkozhatunk, hanem a települések egymás közötti szerepének az átrendeződésével, a decentralizált önkormányzatokon belül működő egy fajta központosítási lehetőségről. Ebben az aspektusban a székhely településre sokszor *primus inter pares*-ként tekintenek. Van ebben azért igazság (erre már korábban több szempontból is utaltam), még ha a közös önkormányzati szabályozásban ez nem is jelenik meg ilyen formában. A székhely település ki fog emelkedni, mivel – a legtöbb esetben – az államigazgatási feladatok jelentős részét ő látja el. Ez is egyfajta differenciálódás a települések között. A közös hivatali lét által inkább kisebb települési központok alakulhatnak ki és ezen központok szerepe erősödhet meg. A kötelező – intézményfenntartó - társulások bevezetését pedig véleményem szerint evidenciában kell tartani, és szükség esetén validálható mutatószámokat kell melléjük rendelni, mert, ahogy korábban már jeleztem, a kistépülési lakosság fogyása egy olyan korszakot hoz majd el, amelyben számos kistépülés rá fog kényszerülni a kooperációra, ha akarja, ha nem. A már előre bevezetett kötelezés pedig enyhíthet a huszonnegyedik órában történő végső beavatkozáson.

A társulások továbbfejlesztése kapcsán ZONGOR azt fogalmazta meg, hogy a „többszintű társulási rendszer irányába szükséges fordulni, amelynek eredményeként a mikrotérségi társulások közös társulásai révén lehetne létrehozni a nagyobb térségi együttműködéseket.”⁷²⁵ Úgy vélem ez a javaslat még inkább a központosítás irányába hatna és a polgármesterek és képviselő-testületi tagok még inkább úgy érezhetnék, hogy már nem csak egy társulás került a „fejük felé” (mikrotérségi társulás), hanem rögtön kettő, mivel a nagyobb térségi együttműködések is nyilvánvaló hatással lennének az egyedi önkormányzatokra. Ez, ha nem is ténylegesen, de elméletben egy újabb „rabiga” lenne a helyi önkormányzatok rabláncán.

⁷²⁵ Uo.

Álláspontom szerint *a társulás*, mint a hazai kistérsülések számára nyitva álló lehetőség, amely hidat képez az „egy település, egy önkormányzat” elve és a széleskörű feladat- és hatáskörök között, *igenis helytálló, jó megoldás*.

KÁKAI és VETŐ 2019-ben foglalkozott az önkormányzatoktól az államhoz átkerült helyi közszolgáltatások ellátásával, melynek vizsgálatára egy lakossági kérdőív keretében került sor. A kutatásuk egyik végső eredménye a következő volt: hiába a közszolgáltatások állami átvétele (a centralizáció), *a lakosság részéről szkepticizmus figyelhető meg* abban, hogy a centralizáció-e a jobb megoldás, mint a decentralizáció.⁷²⁶ Erre a tanulmányra reflektáltak BORDÁS és szerzőtársai, akik a KÁKAI-VETŐ szerzőpáros több megállapításával egyetértenek, de egyértelműen jelzik, hogy kutatási fókuszuk más irányú. Álláspontjuk szerint az önkormányzati rendszer átalakításával a „közszolgáltatások szervezésének társadalmi eredményessége bizonyosan nem javult, sőt, az adatok szerint mindenféle összevetésben jellemzően romlott. Nem következik ebből azonban, hogy maga a centralizáció idejét tekintve „elhamarkodottnak”, célját illetően „értelmetlennek”, netán kivitelezésére figyelemmel „elhibázottnak” lenne minősíthető.”⁷²⁷ Hozzá kell azt tenni, hogy ettől függetlenül nem lehet kizárni, hogy maga az átszervezés, a centralizáció másféle gazdasági előnnyel ne járna az állami redistribúciós rendszerben. Mivel BORDÁS és szerzőtársai is leszögeznek, hogy „elvileg és gyakorlatilag ugyanis a központosítás lehet eredményesebb, mint a decentralizált megoldás alkalmazása.”⁷²⁸

Ezt a gondolatmenetet azért társítom ide, mert magának a centralizációnak a gazdasági hasznára próbáltak rámutatni, a társadalmi kétélyek és aggályok mellett. Ez a pro és kontra oldal, úgy vélem a társulási szabályok bizonyos fokú kötelezését is jellemzi.

Korábban említettem, hogy FINTA és szerzőtársai több közszolgáltatás helyi önkormányzatokhoz való visszaszármaztatását tartják kívánalomnak, ami a KÁKAI-VETŐ és a BORDÁS és szerzőtársai által megfogalmazott államosított

⁷²⁶ Kákai-Vető, 2019, pp. 37-38.

⁷²⁷ Bordás et al., 2020, p. 93.

⁷²⁸ I. m. p. 74.

szolgáltatások merevségét is elkerülhetővé tenné. A helyi közszolgáltatásokat, és az ezeket ellátó, szervező önkormányzatok egy nagyon gyorsan változó, sokszínű közegben helyezkednek el. Ezekre a *közszolgáltatásokra* és azok rendszereire *jó néhány tényező hatással van*. Akár egy-egy összetevő, egy faktor módosulása is különböző megoldások átalakításához, létrehozásához vezethet. Ez alapján *kétséges az is, hogy lehetséges-e modelleket alkotni az önkormányzati rendszerben.*⁷²⁹ Ettől függetlenül azt gondolom, hogy a közös önkormányzati hivatalok kapcsán tett módosítási javaslataim egy hatékonyabb speciális társulási modell irányába hatnak, tehát *a közös hivatali módosított modell jobb megoldás lehet.*

Álláspontom szerint a társulások különböző válfajaihoz kötődő vizsgálat megfelelő lezárását jelenti az alábbi SZABÓ által 2019-ben megfogalmazott gondolat, miszerint „a hazai községek jövőképéből kihagyhatatlan az önkormányzati társulások együttműködések jövőjéről való gondolkodás, ... feltéve, ha a kormányzat és a központi jogalkotás továbbra is ragaszkodik a minden magyarországi települést megillető helyi önkormányzás jogának jövőbeli biztosításáról.”⁷³⁰ Egyetértve SZABÓ gondolataival, a *társulások erősítésére a jövőben is szükség lesz*, főként, ha a törvényhozó az önkormányzati rendszerünk alapvető elvein továbbra sem óhajt változtatni.

VIII.4. Ad absurdum...

A részösszegző gondolataimat azzal zártam, hogy a társulás jogintézménye továbbra is életképes, és a települési együttműködések fő szervezője lesz, amennyiben a jogalkotó nem akar változtatni az „egy település, egy önkormányzat” elvén. Bár jelen pillanatban erre tényleg nagyon kicsi esély mutatkozik, mégis nézzük meg ennek az „ad absurdum” helyzetnek a körülményeit.

⁷²⁹ Az önkormányzati modellalkotás lehetőségével kapcsolatos kritikákat illetően ld. részletesebben: Wolman, 2008, pp. 88-91.

⁷³⁰ Szabó, 2019, p. 130.

Ahhoz, hogy reális képet tudjak adni arról, milyen lehetőségei vannak hazánk jogalkotójának az önkormányzati közszolgáltatás szervezéshez kapcsolódóan, ismertetni szükséges, hogy milyen modellek is működnek a világban. Több modellre utaltam, tehát hazánk számára *1990-ben is volt alternatíva*. Ezen modellek alapja, hogy „Európában az elmúlt évtizedek során végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reformok lényegében az állam szerepének újrafogalmazása, és a közszolgáltatások gazdaságosságának kérdése köré csoportosíthatók.”⁷³¹ Alapvetően *két modellt* lehet egyértelműen megkülönböztetni, főként a földrajzi elhatárolhatóság okán. Az egyik modell az „északi vagy skandináv modell”, a másik pedig a „déli vagy mediterrán modell”. A két modell közötti differencia az önkormányzatok méretében és az összlakosságszámának a nagyságrendje között van.⁷³² Az „északi modellben” a települési önkormányzatok nagyon széleskörű, magas színvonalú és financiálisan hatékony közszolgáltatásokat nyújtanak. Ez a modell feltételezi a nagy lakosságszámot (legalább 10.000 fő összlakosságszám felett) és a széleskörű önkormányzati önállóságot. A nagy lakosságszámot egy integrált megoldás keretében érik el, amelyben több település alkot egy önkormányzatot. A „déli modellben” a települési önkormányzatok ugyanúgy önállóak, mint a másik modellben, azonban közszolgáltatási feladataik közel sem olyan széleskörűek. A közszolgáltatási feladataikat – általában – másik, - területi szintű – önkormányzattal karöltve látja el, tehát erőteljesen megjelenik a településközi kooperáció valamilyen formája.⁷³³ Ennél a modellnél azonban a 10.000 fős határ átlépése kevésbé jellemző, mivel nem a másik integrált rendszert követik, hanem az „egy település, egy önkormányzat” elvét.⁷³⁴ Ha csak a modell alapvető jellemzőit vizsgáljuk, *nem lehet megállapítani* azt, *melyik a jobb és melyik a rosszabb*. Ez akár államonként is változhat, mivel figyelembe kell venni a feladat- és hatáskör telepítésének szabályait és megvalósulását, az adott ország földrajzi, településszerkezeti adottságait,

⁷³¹ Kákai, 2013, p. 8.

⁷³² Koós-Lados, 2008, p. 47.

⁷³³ Fürcht, 2001, p. 333.

⁷³⁴ Koós-Lados, 2008, pp. 47-48; Kákai, 2019, p. 21.

továbbá azt, hogy a közszolgáltatás ellátás hogyan is valósul meg. Minden ország elindult valamely modell megvalósításának irányába, azonban egyik országban sem került, egyik modell sem monopol helyzetbe.⁷³⁵

A magyar rendszer jellemzője és fő problémája 1990-től, hogy az elaprózott déli típusú rendszerhez, északi típusú feladattelepítést társított, így a két modell keverékét valósította meg.⁷³⁶ Ami alapvetően nem lenne gond, mármint a vegyes modell irányába való elmozdulás, mivel más tagállamok esetében is élnek ezzel a lehetőséggel. De egy fragmentált településrendszerre (ami hosszú távon sem változott, sőt csak nőtt az 1.000 fő alatti települések száma) jelentős mértékű feladattömeg rátestálása és a túl magasan meghúzott szolgáltatásminőségi kritériumok rátelepítése nem volt megfelelő döntés.

A magyar települési önkormányzatok az „északi modellt” jellemző széles körű feladat- és hatáskörökkel⁷³⁷ rendelkeztek az Ötv. hatálya alatt. „A rendszerváltozást követő húsz év alatt ugyanakkor ez a [széleskörű] szabadság nemhogy nem teljesedett ki, hanem ... gyakorlatilag működésképtelenné vált a települések nagyobb hányadában.”⁷³⁸ CSÁKI-HATALOVICS gondolatait megerősítve, mivel a településeink jórészt kis lakosságszámú önkormányzatok, mint a „déli modell” esetében, így a széleskörű közszolgáltatási feladatellátás egy présbe helyezte őket.⁷³⁹

Az *Mötv. hatálybalépésével* a helyi közszolgáltatási struktúrát és az önkormányzati feladat- és hatásköröket átalakították. A nagy állami ellátórendszerbe csatornáztak bele több önkormányzati feladatot (alap- és középfokú oktatás, egészségügyi szakellátó intézmények) is, így a helyi önkormányzatok kötelező feladatai jelentősen csökkentek. „A közigazgatási feladattelepítésben a decentralizációt fölváltotta a dekoncentráció. Több stratégiai fontosságú közpolitikai területen (egészségügy, közoktatás, szakképzés, hulladékgazdálkodás, ivóvízellátás) a feladatok részben vagy egyéssben állami szervekhez, óriásméretű bürokratikus szervezetekhez vagy

⁷³⁵ Verebélyi, 1993, p. 201.

⁷³⁶ Koós-Lados, 2008, p. 48; Torma, 2002, p. 520.

⁷³⁷ Fürcht, 2001, p. 327.

⁷³⁸ Csáki-Hatalovics, 2020, p. 187.

⁷³⁹ Kákai, 2019, p. 30.

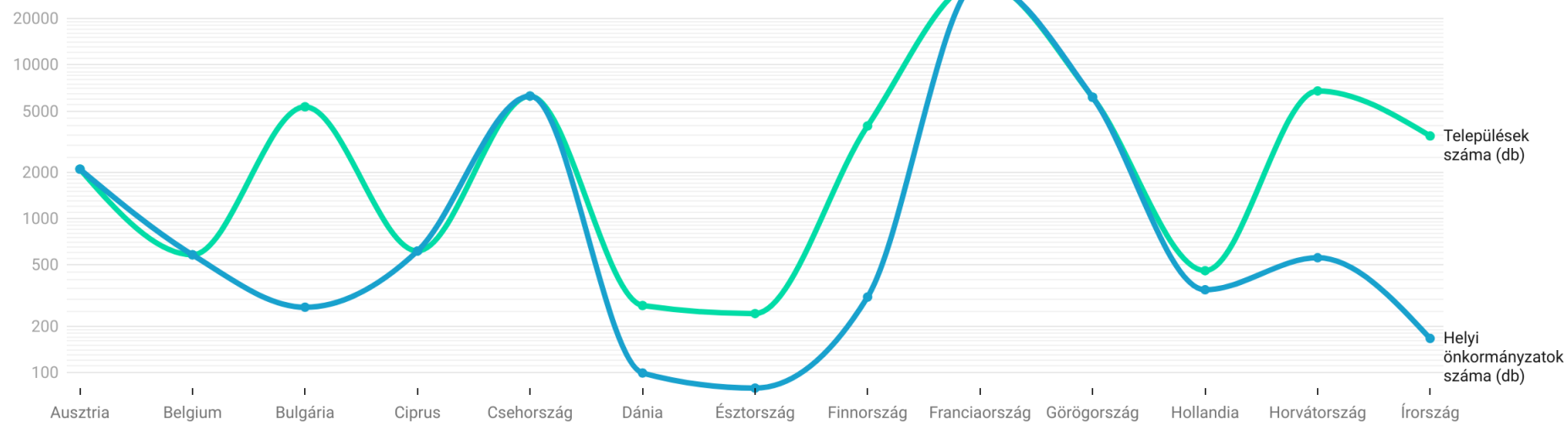
állami nagyvállalatokhoz ... kerültek.”⁷⁴⁰ Ennek ellenére, - bár tisztult a kép és egyértelműbb lett számos korábbi hiátus és kevesebb lett a feladat, - de ahogy korábban már rögzítettem – többek között - az Mötv. hatáskörtelepítési szabályait, minden felvetést nem sikerült megoldani a törvénynek sem.

Tény az, hogy az Ötv. alatti *két modell keveréke finomodott* az Mötv. hatálybalépésével, de véleményem szerint még mindig a két modell között vagyunk valahol „félúton, tévúton”. A kistelepülések lakosságszáma pedig fokozatosan csökken, tehát egyszer elfogy a levegő és meg kell hozni egy húsbavágó döntést.

A következőkben az Európai Unió tagállamaiban fogom megvizsgálni a *települések és helyi önkormányzatok*⁷⁴¹ számszerű viszonyát. A 7. és 8. ábrán csak az említett *két mutatóra fogok kitérni*, annak ellenére, hogy a nevezettek száma mellett ki lehetne térni az átlagos népességre és az átlagos területekre. Ezt rögtön kiegészítem azzal, hogy a népességi és területi mutató csupán csak megerősíti a számok közötti kapcsolatot, a számok által mutatott „eredményt”.

⁷⁴⁰ Somlyódyné, 2019, p. 54.

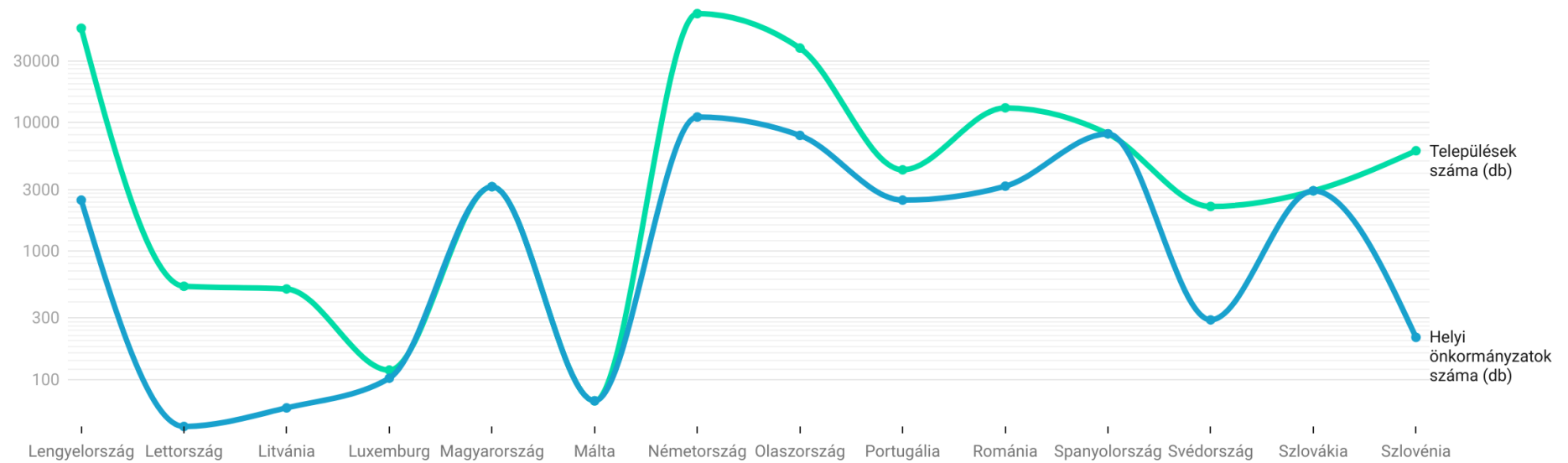
⁷⁴¹ Tekintettel arra, hogy hazánkban a helyi önkormányzatok kifejezést használjuk én is ezt használom a következő ábrákon. Azonban talán helyesebb és pontosabb lenne a helyi adminisztratív egység vagy az alapszintű közigazgatási egységek, szervek megnevezés.



A készítéshez használt program: Datawrapper

7. ábra: A települések száma és a helyi önkormányzatok száma közötti összefüggések az Európai Unióban 1.

Forrás: Saját szerkesztés Kákai, 2019, pp. 22-23., Eurostat, 2023 és Geostat, 2024. adataiból a datawrapper.de oldal segítségével.



A készítéshez használt program: Datawrapper

8. ábra: A települések száma és a helyi önkormányzatok száma közötti összefüggések az Európai Unióban 2.

Forrás: Saját szerkesztés Kákai, 2019, pp. 22-23. és az Eurostat, 2023 adataiból a datawrapper.de oldal segítségével.

A 7. és 8. ábra rámutat arra, hogy a két ismertetett modell közül, mely tagállamok inkább az „északi modell” (integrációs), mely tagállamok pedig a „déli modell” („egy település, egy önkormányzat”) hívei. Úgy vélem, *nem a települések és a helyi önkormányzatok száma a fontos*, ezért is hagytam ki végül az ábrák szerkesztése során. Az északi típusú megoldások esetében látható a két ábrán, hogy a települések száma több, mint a helyi önkormányzatok száma. Ha konkrétan számszerűsíteni szeretném az eredményeket, akkor *16 tagállam inkább a skandináv és 11 tagállam inkább a mediterrán irányt választotta*. Abból, hogy a skandináv trend a „kedveltebb”, semmilyen következtetést nem kell levonni, mert, ahogy már jeleztem, hazánk is „félúton” van a két modell között. Minden országnak egyedileg kell megvizsgálnia, hogy melyik modell a kedvezőbb számára, vagy ha nem „tisztá valójában” fogja megvalósítani, miben fog állni a vegyes megoldás lényege. Ahogy mondtam, egyik modell sem jobb vagy rosszabb önmagában, minden tagállamnak egyedi igényei, földrajzi adottságai, lakossági jellemzői stb. vannak, tehát számos tényezőt figyelembe véve kell meghozni a döntés(ek)e)t.

Egy fontos következtetést azonban le kell vonni a 7. és 8. ábrából. Ez pedig az, hogy politikai öngyilkosság ide, politikai öngyilkosság oda, mégis több ország is meglépte már korábban, hogy szakított az „egy település, egy önkormányzat” elvével. Ebből következik tehát, hogy a helyi szintű közigazgatás – tagállami szinten is – működtethető integráltan. A példa kedvéért a következőkben nézzünk meg *három uniós tagállamot*, hogy hogyan is oldották meg a helyi szintű közigazgatásukat, az ország földrajzi és térszerkezeti jellemzői mellett.

VIII.4.1. Franciaország

Megítélésem szerint Franciaország azért lehet az egyik jó példa, mert kb. 35.000 település van az országban és mégis jól működő önkormányzati rendszerük van.⁷⁴² 2024. január 1. napján Franciaországnak 67,7 millió lakosa volt, a

⁷⁴² Fürcht, 2003, p. 113.

francia közigazgatási beosztás⁷⁴³ amely magába foglalja a Francia anyaországot (France métropolitaine) és a tengeren túli Franciaországot (France outre-mer).⁷⁴⁴ Franciaország összesen 34.935 települési önkormányzattól (communes)⁷⁴⁵, 95 megyéből (conseils départementaux)⁷⁴⁶, 14 régióból (conseils régionaux)⁷⁴⁷, 5 különleges státuszú közösségből (Collectivités à statut particulier) (pl.: Martinique) áll. Ezeket együtt területi közösségeknek (collectivité territoriales) nevezik, amelyek összességében jóval centralizáltabbak, mint a mi helyi önkormányzataink.⁷⁴⁸ A közigazgatási rendszer része még 9.883 települési társulás (groupements de communes), melyek együtt adják a helyi önkormányzatok összességét (ensemble des collectivités locales) 44.932 számmal.⁷⁴⁹ „Ezenfelül 28 sajátos jogállású úgynevezett métropole (nagyváros) létezik, köztük „Nagy-Párizssal”.⁷⁵⁰ A települési önkormányzatok közül 24.948 darab 1.000 fő alatti és 7.727 db 5.000 fő alatti.⁷⁵¹ Így az 5.000 fő alatti települési önkormányzatok, melyek csak az anyagországra vonatkoznak, az összes települési önkormányzat 93,8 %-át teszik ki.

Franciaországban a régiók, a megyék és a települési önkormányzatok önálló helyi önkormányzatoknak minősülnek.⁷⁵² Ahogy a fentiekből látható, a települési önkormányzatok mellett jelentős szerep hárul a *társulásokra*, amelyet számuk is indokol, és a települési önkormányzatok „integrálódnak kötelező társulásokba, úgy, hogy a társulási tanácsok tagjait közvetlenül választják.”⁷⁵³ 100 fő alatti település kb. 3.300 darab⁷⁵⁴ van Franciaországban, ennek ellenére nem gondolkodtak az összevonáson vagy település megszüntetésen, hanem

⁷⁴³ A francia közigazgatási rendszer kialakulásáról lásd bővebben: Lőrincz, 2011, pp. 255-257; Bencsik, 2012a, pp. 59-62; Balázs, 2016, pp. 16-19.

⁷⁴⁴ Balázs, 2014b, p. 112.

⁷⁴⁵ Ebből Francia anyagországi 34.806 és tengeren túli 129.

⁷⁴⁶ Ebből Francia anyagországi 93 és tengeren túli 2.

⁷⁴⁷ Ebből Francia anyagországi 12 és tengeren túli 2.

⁷⁴⁸ Lőrincz, 2011, p. 255.

⁷⁴⁹ Local authorities and their populations, 2024.

⁷⁵⁰ Balázs, 2020, p. 34.

⁷⁵¹ Local authorities and their populations, 2024.

⁷⁵² Balázs, 2020, p. 34.

⁷⁵³ I. m. p. 33.

⁷⁵⁴ Local authorities and their populations, 2024.

kötelező társulási rendszert vezettek be, amely az autonómia csíráit meghagyta a települési önkormányzatoknál.⁷⁵⁵ A fragmentált településszerkezet és a sok apró, kevés lakosságszámú település okán Franciaországban a társulásokon belül jelenleg 1.254 önálló költségvetéssel rendelkező társulási együttműködés (*Groupement a fiscalité propre*) és 8.629 településszövetség (*Syndicats*) működik.⁷⁵⁶ A két társulási csoportosuláshoz tartozó különböző típusú együttműködések típusait, jellemzőit, hatásköreit BALÁZS egyik művében taglalta.⁷⁵⁷ A BALÁZS tanulmányában foglaltakból levonható az a következtetés, hogy *konkrét differenciált hatáskör* telepítést találunk a különböző társulások között. Ugyanez a differenciált hatáskör telepítés megvalósul a települési önkormányzatok, a megyék és a régiók között is.⁷⁵⁸ Franciaországban tehát – bár történt visszaállamosítása bizonyos feladatoknak – mégis azt lehet látni, hogy *az önkormányzati szintek között különbséget tesznek* és nem egy szint az, amelynek minden feladat- és hatáskört el kell látnia. Ezt a differenciálást erősíti, hogy a megyék és a régiók saját képviselő-testületi tagsággal, saját választott képviselőkkel rendelkeznek. Ezen szintek mellett hatásköri szempontból meg kell említeni a nagyvárosokat is, amelyek a megyei szinttel osztoznak bizonyos hatáskörökön.⁷⁵⁹

BALÁZS több tanulmányában vizsgálta a francia önkormányzati rendszer folyamatos alakulását, amelynek 2015-ben volt az utolsó jelentős önkormányzatokat érintő jogszabály módosítása. Annak eredményeként bár a *súlypont eltolódott* és a hangsúly a települési és megyei szintről a *nagyvárosi térségre és a régiókra került át*,⁷⁶⁰ mégis azt lehet mondani, hogy a differenciált, többszintű társulási rendszer egyszerűsítése az ésszerűsítés irányába ható tényező. Egyszerűsítés alatt a nagyobb területi egységek kialakításának szándékát értjük (amelyek még szintén területi közösségek, tehát önkormányzati szerveknek minősülnek), nem a társulási rendszer

⁷⁵⁵ Balázs, 2020, p. 32.

⁷⁵⁶ Local authorities and their populations, 2024.

⁷⁵⁷ Balázs, 2014b, p. 116 és pp. 19-25.

⁷⁵⁸ Lásd erről bővebben: Bencsik, 2012a, pp. 62-66.

⁷⁵⁹ Lásd erről bővebben: Balázs, 2020, pp. 37-38.

⁷⁶⁰ Balázs, 2020, p. 38.

elsorvasztását.⁷⁶¹ Hozzá kell tenni, ahogy BALÁZS is jelzi, ezek a módosítások sokszor a hagyományos önkormányzati alapjogok kárára történnek, „a 15 ezer lakosnál kisebbeket egy lényegében kötelező és uniformizált társulásba kényszerítik, kiüresítve a településeknél maradó önálló hatásköröket a társulási szinttel szemben.”⁷⁶² BALÁZS szerint tehát a társulások primátusa figyelhető meg Franciaországban a hagyományos települési önkormányzatok felett, ami pedig a társulásokat emeli települési önkormányzati „rangra”, tehát önálló szintet képvisel és a korábban önálló települési önkormányzatokat eljáróságokká degradálta.⁷⁶³

Zárásként még a francia társulásokról el kell mondani, hogy társulási rendszerük *a világ egyik legdifferenciáltabb és legkifinomultabb rendszere*.⁷⁶⁴ Ezt erősíti az a gondolat, hogy a „településközi együttműködés francia rendszere sajátos francia viszonyok között kialakult és máshol nehezen adaptálható megoldásokat takar.”⁷⁶⁵ Ettől függetlenül persze mintaként szolgálhat akár hazánk számára is, egy-egy elcsípett megoldási út jó példaként szolgálhat.

VIII.4.2. Svédország

Svédországban 2024. augusztusában 10,57 millió lakos élt⁷⁶⁶, a svéd közigazgatási beosztás pedig 290 helyi önkormányzatot (kommun(er)) és 21 megyét (län) foglal magában.⁷⁶⁷ Egy kivétel van, Gotland, a Balti-tengeren található sziget, ahol az önkormányzat a megyei tanács feladatait is ellátja, ezért megyei tanácsból csak 20 van, 21 helyett.⁷⁶⁸ A 290 helyi önkormányzat 2.017 db települést⁷⁶⁹ foglal magában, azonban a Svéd Statisztikai Hivatal ismeri és

⁷⁶¹ Balázs, 2016, p. 36.

⁷⁶² Balázs, 2020, p. 39.

⁷⁶³ Uo.

⁷⁶⁴ Balázs, 2016, p. 23.

⁷⁶⁵ Balázs, 2020, p. 37.

⁷⁶⁶ OSS, 2024.

⁷⁶⁷ Local Government Act Chapter 1 Section 1; Tamás, 2011, p. 563.

⁷⁶⁸ Sweden, 2007, p. 1; Tamás, 2011, p. 564.

⁷⁶⁹ A Svéd Statisztikai Hivatal olyan területeket határoz meg, ahol folytonos beépítettség (tehát egymás közvetlen szomszédságában vannak a házak) és legalább 200 lakos található. A települések tehát magukban foglalják a legnagyobb városokat és a legalább 200 lakosságú kisebb területeket is.

méri a kisebb településeket⁷⁷⁰ is, ebből 3.085 db van, és a nyaralóövezeteket⁷⁷¹, amelyekből 1.154 db van.⁷⁷²

„Svédország közigazgatási rendszere a *legszélesebb autonómiával* rendelkező struktúra, itt valósult meg a „legtisztább” önkormányzati rendszer.”⁷⁷³ A svéd *többlépcsős reform* nyomán jelentősen lecsökkentették helyi önkormányzataik számát.⁷⁷⁴ A cél ezzel az volt, hogy tudják biztosítani a „helyi közügyek összességének magas (városi) színvonalú és hatékony intézését.”⁷⁷⁵

Svédországban a különböző közszolgáltatások nyújtását a helyi önkormányzatok vagy a megyei önkormányzatok látják el, tehát *kétszintű* az önkormányzati rendszer. Ezáltal azt lehet mondani, hogy az önkormányzati szint erős státusszal rendelkezik.⁷⁷⁶ A települési önkormányzatok és a megyék *önállóságának* elsődleges *garanciája a helyi adó-bevételek jelentős mértéke*, ezt pedig további forrásokkal egészítik ki.⁷⁷⁷

Svédországban *nincs hierarchikus kapcsolat* a települések és a megyei önkormányzatok⁷⁷⁸ között, mivel mindegyiknek megvan a saját önálló szerve, amely különböző feladatok ellátásáért felelős. Különbség közöttük csak az illetékességükben és a differenciált hatáskörtelepítésben van.⁷⁷⁹ Míg *a települési önkormányzatok felelősek számos közszolgáltatások nyújtásáért*, a megyei önkormányzatok fő feladata az egészségügyi szakellátás biztosítása és a regionális kórházak működtetése. A megyei önkormányzatok kiemelt felelőssége, hogy Svédországban mindenki számára biztosított legyen a megfelelő színvonalú egészségügyi ellátás.⁷⁸⁰ A helyi önkormányzatok látják el például a szociális ellátásokat, az idősek és hátrányos helyzetűek ellátását, az

⁷⁷⁰ Folytonos beépítettségű települések 50–199 bejegyzett lakossal.

⁷⁷¹ A nyaralók közötti távolság legfeljebb 150 méter.

⁷⁷² OSS, 2020.

⁷⁷³ Kovács, 2018, p. 14.

⁷⁷⁴ Plósz, 2019, p. 84.

⁷⁷⁵ Torma, 2002, p. 5.

⁷⁷⁶ Madell, 2012, pp. 642-643.

⁷⁷⁷ Józsa, 2015, p. 35.

⁷⁷⁸ A megyei önkormányzatok regionális feladatellátóknak is nevezik.

⁷⁷⁹ Balogh, 2008, p. 29.

⁷⁸⁰ Madell, 2012, p. 640. és 644.

óvodai, iskolai oktatásnevelést, az alapfokú egészségügyi ellátást, a vízellátást, a könyvtárakat, vagy az útfenntartást.⁷⁸¹

A 290 svéd helyi önkormányzatot *három kategóriába* sorolják a települések közötti ingázási szokások, a települési lakosságszám, valamint a népsűrűség alapján: metropoliszok, város régiók és vidéki régiók. A *metropolisz* helyi önkormányzati kategóriába azok a települések tartoznak, ahol a lakosság 100 %-a a városokban vagy a városok 30-60 km-es körzetében él (a város méretétől függően). Ilyen típusú helyi önkormányzatok csak három svéd városban található: Stockholmban, Göteborgban és Malmöben. A *város régiók* közé tartoznak azok a nem metropolisz helyi önkormányzatok, amelyek lakossága legalább 30.000 fő, vagy a lakosság szám eléri a 25.000 főt, a helyi önkormányzat azon területén ahol összpontosul a népesség. Ezen túlmenően szintén városi régióknak minősülnek a nagyobb helyi önkormányzatokkal határos kisebb helyi önkormányzatok, ahol a lakosság több mint 50 %-a ingázó. Azokat a helyi önkormányzat, amelyek nem tartoznak sem a metropoliszok, sem a városi régiók kategóriájába, azokat *vidéki régióknak* tekintik. Ezek tehát kisebb népsűrűségű helyi önkormányzatok, amelyekből kevésbé megközelíthetők a városi régiók.⁷⁸²

A helyi önkormányzatok és megyei önkormányzatok is alapíthatnak helyi szövetségeket (kommunalförbund), amelyekre átruházhatnak helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket.⁷⁸³

Zárásként rögzíthető, hogy a svédek esetében kifejezetten sok feladat- és hatáskör került az önkormányzati szinthez, ennek ellenére jól kirajzolódik a differenciált hatáskör telepítés. A különböző feladatokhoz jelentős forrásokkal is rendelkeznek az önkormányzataik, bár kapnak plusz forrásokat a központi költségvetésből, mégis a feladat ellátáshoz szükséges pénzügyi források hiánya nem „fojtja meg” a napi működésüket.

⁷⁸¹ Schuster–Vallier, 2010, p. 45; Madell, 2012, p. 644.

⁷⁸² Wixe, 2018, pp. 223-224.

⁷⁸³ Madell, 2012, p. 648.

VIII.4.3. Lengyelország

Lengyelországban 2024. júliusában 37,55 millió lakos élt⁷⁸⁴, a lengyel közigazgatási beosztás⁷⁸⁵ pedig három szintre tagolódik, *települési önkormányzatokra* (gmina), melyekből 2.477 db van, 314 járási önkormányzatra (powiat) és 16 vajdasági önkormányzatra (województwo).⁷⁸⁶ 66 db⁷⁸⁷ járási jogokkal bíró városuk is van,⁷⁸⁸ tehát ezek települési- és járási önkormányzati feladat- és hatásköröket is gyakorolnak. A települési önkormányzatoknak három típusa létezik: városi település (gmina miejska) (302 db), amely egy várost foglal magában; vidéki település (gmina wiejska) (1.464 db), amely a vidéki területeket öleli fel, és vegyes település (gmina miejsko-wiejska) (711 db), amely egy várost és a környező vidéket fogja össze.⁷⁸⁹

A 2.477 települési önkormányzat – a 2021-es népszámlálás alapján – 37 db 100.000 lakos fölötti települést, 178 db 20.000 és 100.000 lakos közötti települést, 3.759 1.000 és 20.000 lakos közötti települést és 38.476 db 1.000 fő alatti települést foglal magában, azaz együttesen 42.450 db települést.⁷⁹⁰

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit két csoportja tudjuk osztani. Az egyik a saját jogon ellátott *kötelező és önként vállalt feladatok*, a másik az *átruházott feladat- és hatáskörök*.⁷⁹¹ Az önkormányzati kötelező és önként vállalt feladat- és hatáskörök viszonya megegyezik az Mötv.-ben használt szabállyal, miszerint az önként vállalt feladat megoldása nem veszélyeztetheti a kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.⁷⁹² A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik többek között a technikai

⁷⁸⁴ PSO, 2024a.

⁷⁸⁵ A lengyel közigazgatási rendszer kialakulásáról lásd bővebben: Potrykowski, 1987, pp. 92-94; Halász, 2011, pp. 677-679; Bencsik, 2012b, pp. 106-108; Kulesza- Sześciło, 2012, pp. 485-487; Kmak, 2020, pp. 129-130.

⁷⁸⁶ Bencsik, 2012b, pp. 108-113; Halász, 2011, p. 680; <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-MLG.aspx> (2024.10.09.)

⁷⁸⁷ Lakosságszámuk meghaladja a 100.000 főt. Hulkó, 2021, p. 245.

⁷⁸⁸ Kmak, 2020, p. 134.

⁷⁸⁹ Hulkó, 2021, p. 245; Stasiak, 2023, p. 7; PSO, 2024b.

⁷⁹⁰ CP, 2024.

⁷⁹¹ Kmak, 2020, p. 135.

⁷⁹² Harańczyk, 2010, p. 26.

infrastruktúra biztosítása (pl.: önkormányzati utak, hidak fenntartása), a szociális infrastruktúra biztosítása (pl.: helyi közösségi közlekedés, önkormányzati bárlakások, alapfokú közoktatás), a közrend és közbiztonság fenntartása (pl.: tűz- és árvízvédelem) és a térbeli és környezeti rend fenntartása (pl.: városi temetők, önkormányzati zöldterületek és fák).⁷⁹³ A lengyel Alkotmány minden helyi önkormányzatnak garantálja a közbevételekből való részesedést az általuk ellátott feladatok arányában.⁷⁹⁴

A *járási önkormányzatoknak* csak a jogszabály által hatáskörükbe utalt feladatokat kell ellátni, szigorúan elhatárolva a helyi önkormányzati feladat- és hatásköröktől.⁷⁹⁵ Ilyenek például a közutak fenntartása, a távolsági közlekedéshez kötődő feladatok, a rendőrőrsök és a földhivatalok fenntartása vagy a középfokú közoktatás megszervezése.⁷⁹⁶ Ha a feladatokat nem példálózva mutattam volna meg, látható lenne, hogy feladatok egy része egybeesik a helyi önkormányzatok feladataival, de ez nem jelenti azt, hogy nem különülnek el a helyi önkormányzatok és a járások feladat- és hatáskörei. A járás csak azokat a feladatokat látja el, amelyek a helyi önkormányzatok nem képesek. Itt főként az eszközhiányt vagy nem hatékony végrehajtást lehet kiemelni okot.⁷⁹⁷

A *vajdaságok* elsősorban a regionális fejlesztési politika kialakítására és végrehajtására összpontosítanak. Ezen belül feladata például a regionális jelentőségű szociális és műszaki infrastruktúra fenntartása és fejlesztése vagy a köz- és magánfinanszírozás kombinálása a közszolgáltatások finanszírozása érdekében.⁷⁹⁸

Valamennyi önkormányzati jogalany rendelkezésére áll a jogi eszközök széles skálája, hogy feladataikat megfelelő színvonalon végrehajthassák. A lengyel önkormányzati jog is ismeri az *önkormányzatok együttműködési formáit*. Három formát nevesít, melyek közül a legszéleskörűbb megoldás a

⁷⁹³ Mulawa, 2013, p. 39; Kmak, 2020, pp. 135-136; vö. Bencsik, 2012b, p. 109.

⁷⁹⁴ Stasiak, 2023, p. 21.

⁷⁹⁵ Bencsik, 2012b, p. 111.

⁷⁹⁶ Vö. Halász, 2011, pp. 681-682; Kulesza- Sześciło, 2012, p. 494; Hulkó, 2021, p. 245.

⁷⁹⁷ Kulesza- Sześciło, 2012, p. 494.

⁷⁹⁸ Uo.

településközi társulás, amelyet közszolgáltatások közös ellátására hoznak létre (pl.: tömegközlekedés, hulladékgazdálkodás). Az együttműködés másik típusa önkormányzatok közötti *megállapodás* formájában valósul meg. Ennek keretében az önkormányzatok megállapodnak abban, hogy lehetővé teszik az egy másik település számára, hogy bizonyos közszolgáltatások ellásson helyettük. Végezetül az együttműködés harmadik formája a *helyi hatóságok konzorciuma*. A konzorciumok az önkormányzatiság támogatására és a közös érdekek védelmére jönnek létre. A résztvevők lehetnek más önkormányzati egységek is (járások, vajdaságok). A konzorcium nem közfeladatokat/közszolgáltatásokat lát el, hanem céljai között szerepel a tapasztalatcsere, a tájékoztatás és a tájékoztatás, valamint az önkormányzati érdekek védelme.⁷⁹⁹

Összegzésként rögzíthetem, hogy a *differentiált hatáskör telepítés* Lengyelország esetében is egy *jól működő megoldás*. Társulási szabályaikban több hasonlóság is felfedezhető az Möt. rendelkezéseivel (településközi társulás, önkormányzatok közötti megállapodás). A lengyelek esetében kiemelhető az is, hogy a településeik számának kb. 5,8 %-a a helyi önkormányzatok száma, tehát egy jelentős mértékű központosítás, települési integráció az övék.

VIII.5. Összegző gondolatok – A 2. kutatási kérdés igazolása

A VIII. fejezet összegzését az utoljára vizsgált közös közszolgáltatás szervezéshez kötődő felvetésemtől kezdem.

Kezdem tehát azzal, hogy hazánknak is kell gondolkodnia azon, hogy az „egy település, egy önkormányzat” elve hamarosan nem lesz tartható, vagy ahogy már korábban is utaltam rá, már bizonyos mikrotérségekben, településeken már most sem megfelelő megoldás. Ezen álláspontom alátámasztására úgy ítélt meg, hogy túllépek hazánk határain, és megvizsgálom különböző európai államokat, hogy rávilágítsak arra, hogy van hová „menekülni” hazánknak is.

⁷⁹⁹ I. m. p. 497.

Franciaország esetében kiemeltém azt, hogy ott a sok ezer szórványtelepülés ellenére, nem a település összevonásokon, megszüntetéseken gondolkodtak, hanem kötelező társulási rendszert vezettek be. A francia gondolatmenettel ellentétes utat jártak be a svédek és a lengyelek. Mindkét uniós tagállam a településszámához viszonyítva jelentősen visszavágta a helyi önkormányzatok számát. Mindkét ország az északi modellt tekintette iránytűnek tehát (a svéd ennek a modellnek egyfajta mintaországa), és integrálták a településeiket nagyobb lélekszámú helyi önkormányzatokba. Mindkét ország esetében megállapítható, hogy az önkormányzati szintek differenciált hatáskör telepítését megfelelő módon valósítják meg. Jó példa lehetne ez számunkra is, azonban hazánk esetében a vármegyei önkormányzatok helyett főként államigazgatási szervek gyakorolnak olyan feladat- és hatásköröket, amelyeket nem helyi szintű önkormányzatok látnak el a két vizsgált országban (pl.: rendőrőrsök, középfokú oktatás, kórházak, egészségügyi szakellátás). A lengyel társulások szabályozása hasonló jegyeket mutat, mint a magyar megoldás.

Mindhárom tagállam differenciáltabb önkormányzati modellt működtet, mint a magyar gyakorlat és ezekhez a források biztosítása is jelentősebb mértékű, mint hazánkban.

A társulási szabályok kapcsán felvetettem a *kötelező társulások gondolatát*. Bár még mindig úgy vélem, - mivel most már mondhatom azt, hogy más tagállamban is nevezhető „sikertényezőnek”, - hogy lehetne ebbe az irányba is elmenni, Alaptörvényünk⁸⁰⁰ a lehetőséget erre megadja. Bár konkrét lakosságszámot nem tudtam megjelölni, ennek ellenére hazánk jogalkotójának folyamatosan figyelemmel kell lenni a magyar kistépülésekre, és az ottani – nagyon gyakori - népességfogyás tendenciájára, mert szükség esetén be kell avatkozni és akkor eredményes megoldást főként a kötelezés hozhat. Utaltam arra is, hogy ez a fajta kötelezés, központosítás ellentétes a hazai önkormányzati alapjogokkal, és persze az „egy település, egy önkormányzat” elvével, mégis úgy vélem, megfontolás tárgyára kell tenni a bevezetés lehetőségét.

⁸⁰⁰ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

Ahogy tette ezt a jogalkotó a körjegyzőségekkel, és idestova 10 éve, már a közös önkormányzati hivatalokkal is. Bár itt „csak” az államigazgatási feladat- és hatáskörök közös, egy központban történő ellátása a cél, és nem sokszínű feladatellátással találkozhatunk, mint az önkormányzati feladat- és hatáskörök megvalósítása során. A képviselő-testület általi közszolgáltatás ellátás mit sem ér a hivatal napi munkája és államigazgatási működtetése nélkül. A közös hivatali feladatellátás kapcsán a még erőteljesebb központosítás és a széleskörűbb közös hivatali lét irányába tettem javaslatokat. Mindezt azért, hogy a hazai kistérségek adminisztratív, államigazgatási feladatait is minél jobb színvonalon, jobban képzett és felkészültebb dolgozói gárdával tudja megvalósítani egy-egy hivatal.

A közös hivatalok kapcsán tett de lege ferenda javaslataim még széleskörűbb együttműködésre sarkallják a kistérségeket és sarkallnák a kistérségek vonzáskörzetében lévő várost is. A városokat is érdekeltté kell tenni abban, hogy közös hivatalt hozzon létre az agglomerációjában lévő településekkel. Ezáltal jelentős szakmai támogatást tudna nyújtani ezeknek a kistérségeknek. A következőkben a 2. kutatási kérdésemre koncentrálok, ami így szól: Az önkormányzatok kooperációja, mint a közszolgáltatás szervezés megoldásának eszköze? Az Mötv.-ben foglalt társulási szabályok segíthetik leghatékonyabban jelen jogi környezetben, a társadalmi, gazdasági és egyéb tendenciák mellett a kistérségi önkormányzati közszolgáltatás szervezést?

Sommás válaszom az, hogy igen. Kissé bővebben pedig a következőket mondhatom: Kezdő gondolatként említem CSÁKI-HATALOVICS mondatát, amely így szól: „Nincs értelme továbbra sem a túlzottan szétaprózott település-szerkezet fenntartásának, de valóban fontos a helyi közösségek demokratikus igényeinek kielégítését fenntartani, még akkor is, ha ez a felhatalmazás egyre kevesebb valódi tartalommal bír.”⁸⁰¹ Egy alapvető kettősségre hívja fel tehát CSÁKI-HATALOVICS az olvasó figyelmét. Bár nem látja értelmét a fragmentált település-szerkezetnek és vélhetően az integráció pártján áll, mégis a meglévő helyi önkormányzatok alapjogainak „csorbítását” sem kívánja

⁸⁰¹ Csáki-Hatalovics, 2020, p. 201.

feltétlenül, még ha ezen demokratikus elvek mélyebb tartalma egyre inkább elveszik. Hasonló helyzetben lehet a törvényalkotó is. Bizonyára bennük is munkálkodik ez a fajta kettősség, ami kis túlzással 1990 óta rávetül az önkormányzati törvényekre. Ahogyan ezt korábban már írtam, a probléma eredője éppen ott található. Nem szabad viszont innen, a jövőből pálcát törnöm azok fölött, akik a tanácsrendszer negatív tapasztalatai után egy másfajta rendszert akartak. Nem is szeretném ezt megtenni, sőt! Ugyanakkor azt jelezni kell, hogy az akkori döntés, napjainkra, vagyis 2024-2025-re is rányomja a bélyegét. Az „egy település, egy önkormányzat” elve sok kistelepülés számára egy rabiga, amiktől szabadulnának is, meg nem is. Oda is adnák más önkormányzatnak a jogait és kötelezettségeiket (de főleg a kötelezettségeiket), meg nem is. A helyzet kétarcú, amelyet CSÁKI-HATALOVICS is hangsúlyoz.

Ha visszatérnénk az értekezésem 1. képére, ahol a körjegyzőségek, közös önkormányzati hivatalok statisztikai adatait találjuk, akkor láthatnánk, hogy a 2023-as adatok azt mutatják, hogy 712 db közös önkormányzati hivatal működik, 1.913 tagönkormányzattal, azaz 2.625 db település közös önkormányzati hivatali létformában funkcionál. Ez az összes hazai önkormányzat 83,2 %-a. Persze, nem feledhetjük, hogy itt kötelező – lakosságszámhoz kötött - szabályok vannak előírva, amelyek a kistelepülések számára nem nagyon engednek eltérést.⁸⁰² Ha tág értelemben viszonyulok a közszolgáltatásokhoz, akkor a közös hivatali feladatellátás is közszolgáltatásnak minősül és ezáltal, még ha kötelező jellegük miatt is, a kistelepülések jelentős része érintve van. Ezáltal pedig *a kutatási kérdés ebben a szegmensben véleményem szerint megállja a helyét*. Úgy gondolom, akkor is megállja a helyét, ha a szűk értelemben vett közszolgáltatás fogalmat veszem iránymutatásnak, mert, a hivatali működés, az államigazgatási feladatellátás - mind az előkészítés, mind a végrehajtás, mind a napi működés kapcsán - elengedhetetlen az önkormányzati közszolgáltatás szervezés támogatására és megfelelő alapokon nyugvó ellátására.

⁸⁰² Minimális eltérést enged az Mötv. 85. § (10) bek.

Fentiek és a disszertáció korábbi részében rögzítettek alapján a 2. kutatási kérdésemet *igazoltnak tekintem*, a közös önkormányzati hivatalok tekintetében. A szabad társulások kapcsán jeleztem, hogy számuk négy éves időintervallumban folyamatosan csökken. Ennek ellenére mégis az az álláspontom, hogy hiába a társulások számának regressziója, a számos humán közszolgáltatást ellátó társulás léte és több tíz éve tartó működése igazolja, hogy *a társulások nélkül nem garantált az életképes közszolgáltatás ellátás a kistélepiüléseken!*

Persze, nincs annyi társulás, amely teljes mértékben lefedné hazánk közigazgatási területét, mivel számos önkormányzat közigazgatási határain belül működik bánya, be van jegyezve egy vagy több tőkeerős vállalkozás, sok az egyéni vállalkozó és így az adóterhek nagysága által befolyt jövedelem lehetőséget ad egyedi feladatellátásra, más települések együttműködésétől mentesen. Ehhez kapcsolódik, hogy több *Ötv. korabeli* szakmai anyagban lehet azt olvasni, hogy a törvényalkotó nem véletlenül hagyott tág teret és szabadságot a társulásokra. Bár az „egy település, egy önkormányzat” elvét követték, mégis az Országgyűlés „feltételezte, hogy a kistélepiülések felismerik a közös feladatellátásban rejlő előnyöket és törvényi kötelezés nélkül is társulnak.”⁸⁰³ Átfogó községtársulások létrejöttével számoltak, azonban ez nem így lett, pontosabban a kezdeti ellenállás később oldódott, de akkora volumenű sohasem lett, mint amit vártak volna ettől a jogintézménytől.⁸⁰⁴ Ezen a helyzeten a Társulási törvény és a Tkttv. segíthetett volna, de a Tkttv. esetében még mielőtt le lehetett volna vonni a konklúziókat a kezdeti működésből, a jogalkotás vihara elmosta a jogintézményt.

Az *Mötv. korszakában* bár kevesebb önkormányzati feladat- és hatáskörrel, de egyértelmű céllal élt a jogalkotó, a társulási szabályok egy helyen (Mötv.) történő szabályozása, annak is csak keretjellegű jogi normákkal való kitöltése az önkormányzatokra bízta a tényleges tartalmat, hogy hogyan, milyen tárgyban kívánnak társulásra lépni egymással. Hazánk társulási rendszerét ZONGOR

⁸⁰³ Bekényi, 2019, p. 45.

⁸⁰⁴ Somlyódyné, 2001, p. 146.

gondolata jól leírja. „Egyre erőteljesebb a településközi együttműködés helyett a szigetszerű fejlődés.”⁸⁰⁵ A társulások tehát nem fedik le hazánk térképét, inkább csak kisebb, fragmentált területek jelennek meg, ahol a társulás jogintézménye kibontakozhat. Ezeken a területeken azonban szükség van rájuk, még ha számuk redukálódik is.

A hatályos jogszabályi környezetben, ha egy kistelepülés önmaga nem tudja megfelelő színvonalon biztosítani a közszolgáltatás(oka)t, partner(ek) után nézhet, és társulás keretében próbálhatja meg az elvárt színvonal biztosítását. Persze az említett helyi adottságok mellett számíthat például a településvezető politikai beágyazottsága is, de ez már olyan tényező, amely bőven túlmutat értekezésem keretein.

Úgy ítélem meg tehát, hogy a 2. kutatási kérdésre nem csak a közös önkormányzati hivatalok, hanem a társulások szempontjából is pozitív válasz adható. A települési kooperáció, a társulás az, amely a kistelepülések hatékony(abb) közszolgáltatás szervezést segítheti.

ZONGORNAK van még egy gondolata, amelyet idézek. Szerinte „a társulások, valamint a hivatali feladatok közös ellátása kiemelten olyan témakörök, amelyek a kis lélekszámú települések működését jelentős mértékben meghatározzák.”⁸⁰⁶ Egyértelműen osztom ZONGOR álláspontját és úgy hiszem, a kistelepülések hatékonyabb feladatellátása a településközi kooperációkon, azok minél sikeresebb kihasználásán nyugszik. Szándékosan használom a *kooperáció* szót, mivel értekeztem arról is, hogy abszurdum az „egy település, egy önkormányzat” elvével is le lehet számolni, így a települési integrációk által létrejövő helyi önkormányzatok, vagy a kötelező társulások megjelenítése a szabályozásban településközi kooperációkat eredményezhetne. Tény az, hogy inkább a kógens szabályok mentén.

⁸⁰⁵ Zongor, 2019, p. 31.

⁸⁰⁶ Zongor, 2019, p. 35.

IX. FEJEZET – VÉGSŐ KÖVETKEZTETÉSEK

A doktori disszertáció bevezető gondolataiban *több célt* is megfogalmaztam a dolgozat elkészítésével kapcsolatosan.

Egyrészt három vizsgálati szempont (önkormányzatok/tanácsok szervezetrendszere, feladatrendszere és digitális fejlődése) alapján feltártam a tanács- és önkormányzati rendszert, és rámutattam az előre meghatározott vizsgálati aspektusok közötti összefüggésekre. Ennek eredményeként célom volt egy „három lábú modell” megalkotása, mely nem csak történeti aspektusokból tekint az elemzett tárgykörökre.

Másrészt – fókuszálva az önkormányzati feladat- és hatáskörökre – a kistérségek közös közszolgáltatás szervezéséhez kapcsolódó jogintézményekről, lehetőségekről adtam egyfajta összefoglalást. Figyelembe véve nem csak jelenlegi helyi önkormányzati struktúrát, hanem a lehetséges fejlesztési irányokat is. Célul tűztem ki továbbá az szakirodalmak általános jellegét meghaladó konkrét de lege ferenda javaslatok megfogalmazását is.

Disszertációmban *az alábbi fő megállapításokat, de lege ferenda javaslatokat teszem:*

- A helyi közügy kapcsán de lege ferenda javaslattal éltem.
Mötv. 4. § A ~~h~~Helyi közügyek *alatt* alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásá*hoz*, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtésé*hez értjük* kapcsoló*dnak*.
- A „normál” vármegyék közös önkormányzati hivatali szabályozása kapcsán de lege ferenda javaslattal éltem:
Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járások belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb ~~egy~~*két* település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a ~~kétezer~~*négyezer* főt. A ~~kétezer~~*négyezer* fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább ~~kétezer~~ **négyezer** fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

- Az aprófalvas vármegyék közös önkormányzati hivatali szabályozása kapcsán de lege ferenda javaslattal éltem:

Mötv. 85. (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb **egy két** település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a ~~kétezer~~ **háromezer** főt. A ~~kétezer~~ **háromezer** fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább ~~kétezer~~ **háromezer** fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább ~~hét~~ **kilenc**.

- De lege ferenda javaslattal éltem a megyei jogú - városok, nagyobb lakosság számú települések közös önkormányzati hivatalokba történő aktívabb szerepvállalása kapcsán:

Mötv. 85. § (7) A városi, valamint a ~~kétezer~~ **háromezer** főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ~~ha azt a vele határos település kezdeményezi~~ **ha a kezdeményező települést és a várost, valamint a háromezer főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzatot legfeljebb két település közigazgatási területe választja el egymástól.**

- Ha megmarad minden település számára a helyi önkormányzathoz való jog („egy település, egy önkormányzat” elve), akkor a közszolgáltatási színvonal fenntartása egy széleskörű, átfogó társulási rendszer kiépülésével oldható meg hosszútávon.

A következőkben összefoglalom az elkészült fejezeteket és ahol releváns, ott lényeges következtetéseket, tudományos eredményeket (de lege ferenda javaslatok) is fogok felmutatni.

Dolgozatom felépítése során az alábbi lépéseken keresztül haladtam végig.

A I. fejezetben pozicionáltam a vizsgált témakört, meghatároztam a kutatás célját és a kutatási kérdéseket, továbbá ismertettem az értekezés módszertanát.

A II. fejezetben történeti előképként a magyar helyi önkormányzati rendszer tanácsrendszeri előzményeivel és a dogmatikai alapok elhelyezése szempontjából megkerülhetetlen Európai Önkormányzati Chartával foglalkoztam. A tanácsrendszert három nézőpont alapján vizsgáltam meg: szervezetrendszer, feladatrendszer (fókuszálva az önkormányzati feladat- és hatáskörökre) és „digitalizáció”. A Charta vizsgálatának fő célja az volt, hogy az önkormányzatiság alapelveit letisztázzam és a későbbi hazai hatások kapcsán ne csak a levegőben lógva utaljak a Charta szabályainak való megfelelésre vagy nem megfelelésre. A tanácsrendszer szervezetrendszeri váza a negyven éves időszak alatt nem sokat változott, csupán egy-egy új jogintézmény színesítette a jogszabályi rendelkezéseket. Témám szempontjából szükséges hangsúlyozni a községi közös tanácsokat. A közös tanács kettő vagy több község közös testületét, közös költségvetését, közös tanácselnökét és közös hivatali apparátusát jelentette. A közös tanács létrehozásának célja a kistelepülések életét kívánta megkönnyíteni a közös feladatellátás által.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán az egymás után következő tanácstörvények mindinkább a decentralizációt részesítették előnyben, ezáltal pedig a feladat- és hatáskörök kevésbé homályosabbak és könnyebben értelmezhetők lettek.

„Digitalizációs” szempontból a különböző – egyedi, államigazgatási - fejlesztések fokozatosan épültek be a helyi tanácsok – napi szintű - feladatellátásába. A III. tanácstörvény hatálya alatt egyes – elszigetelt -

régiókban jelentős mértékű fejlesztések történtek a feladatellátás gyorsítására, hatékonyabbá tételére.

A III. fejezetben az önkormányzati szervezetrendszer fejlődését követtem végig 1990-től napjainkig. Erről az időszakról kijelenthetem, hogy a helyi önkormányzati szervek alapvető szinten nem módosultak, annak ellenére, hogy ezt a közigazgatási területet is folyton behatások érték és számos körülmény változott 1990 óta. Részletszabályok szintjén voltak, vannak és lesznek is változások, azonban a szervek és azoknak a szabályozásának a tartalmi alapjai hosszú évek óta stabilak. A III. fejezetben több jogintézmény kapcsán is rámutattam, hogy a tanácsrendszerben létrehozott szervek, szervek közötti kapcsolat élt tovább az Ötv.-ben és adott passzusai élnek tovább az Mötv.-ben is. Így egyértelmű konklúzióként megállapítható, hogy az Ötv. számottevő mértékben támaszkodott a tanácsrendszeri szabályozásra, ami mostani jogszabályunkra is hatással van.

Ebben a fejezetben gondolkodtam a közös önkormányzati hivatalok társulási mivoltáról. A jogszabályi rendelkezéseket próbáltam több oldalról megközelíteni, szakmai álláspontokat is figyelembe vettem, azonban végső soron arra jutottam, hogy a közös önkormányzati hivatal egy társulási forma, annak speciális változata.

A IV. fejezetben az önkormányzati feladat- és hatáskörökkel, azok 1990 óta tartó fejlődésével foglalkoztam. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök szabályozása folyamatosan megújul(t). A IV.3. alfejezetben egymás mellé állítottam a különböző tanácstörvények és az önkormányzati törvények feladat- és hatásköreit érintő rendelkezéseket. Ez az összehasonlítás is jelzi a folytonos változást és a kezdeti szabályozáshoz képest a jelentős különbségeket. 1950-től napjainkig eljutottunk oda, hogy az önkormányzati feladat- hatásköröket taglaló jogi normák mennyisége megnőtt, az újabb és újabb jogszabályokat mindig kibővített szabályrendszerrel léptették hatályba. A tárgykört szabályozó rendelkezések folyamatosan megújultak, de minden egyes esetben az előzőből

táplálkoztak, arra építettek és esetlegesen azt bővítették tovább. Minden valószínűség szerint az Mötv. hatályon kívül helyezéséig még lesz változás az önkormányzati feladat- és hatáskörök szabályozásában, ennek oka, hogy a vizsgált jogintézményt és rendelkezéseit *perpetum mobile*-nek lehet tekinteni. A helyi közügyek és közszolgáltatások kapcsán is fogalmaztam meg gondolatokat. Rögzítettem, hogy a helyi közügyeknek sem, és a közszolgáltatásoknak nincs mindenki által elfogadott meghatározása, ez persze a jogalkalmazást nem hátráltatja, mivel a Mötv. rendelkezését kiterjesztően értelmezik.

A V. fejezetben az önkormányzatok „digitalizációs” lépéseit, fejlődést vizsgálom meg. Az Ötv. és az Mötv. digitális fejlesztési irányai ellentétben állnak egymással. Míg az Ötv. hatálya alatt a fragmentált fejlesztések kerültek az előtérbe, addig az Mötv. időszakát központi, egységes innovációk jellemzik. A dolgozatban próbáltam rámutatni arra, hogy az önkormányzati hatósági oldal fejlesztései, az önkormányzatok online jelenléte éppúgy fontos és elengedhetetlen, mint az állampolgárok online lehetőségeinek és digitális kompetenciáinak a megismerése, azoknak a használata. Alapvetően jól állunk infrastrukturális aspektusból, az ASP és a különböző szakrendszerek által mind front-, mind back office szempontból egyre színesedik a lehetőségek tárháza, azonban a DESI eredmények rámutattak a települési lakosok digitális készségeinek a hiányosságaira, amelyek fejlesztésre szorulnak.

Az ASP és a LocLex kapcsán ejtettem szót a további szakrendszerek problémájáról. Annak ellenére, hogy az Mötv. ideje alatt történt fejlesztések több szakrendszert is kiváltottak, mégis még mindig jó néhány egyedi szakrendszerben kell feladatot ellátni az önkormányzati köztisztviselőknek. Erre tettem egy javaslatot, miszerint amelyik szakrendszert csak lehet (főként a MÁK által üzemeltetetteket), integrálni kellene az ASP keretrendszerébe, ezzel is egyszerűsítve a sokelemű szakrendszer kavalkádot.

A fejezet kapcsán megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok back office szempontból nagy lépést tettek előre, főként az ASP bevezetésével. Ennek

ellenére a potenciális ügyfelek (lakosok) hiányosságai (pl.: digitális kompetencia) is rányomják a bélyeget a digitális lehetőségek kihasználatlanságára.

A VI. fejezetben az eddig rögzítettek alapján létrehoztam egy „három lábú modellt” (egy folyamatábrával szemléltetve), amely az eddigiekben taglalt három önkormányzati perspektíva összevetése és közös értékelési alapja lett. Ez a modell segített az 1. kutatási kérdésem igazolása kapcsán is.

Szervezetrendszeri szempontból négy kiemelhető elmozdulás figyelhető meg a VI. fejezetben rögzített folyamatábrán. Az első „kilengés” az állandó bizottságok feladatkörének kibővítése volt 1954-ben, amikor is az állandó bizottságok kötelező feladatává vált az alábbi tanácsi feladatok eredményességének az elősegítése: város- és községgazdálkodás, oktatási-, népművelési-, egészségügyi-, szociális feladatok. A második elmozdulás 1971-ben történt, amikor a vb. titkár feladatkörét módosították és innentől a vb. titkár gondoskodott „arról, hogy a tanácsi szervek a jogszabályoknak megfelelően lássák el feladataikat;” továbbá részt vett a tanács üléseinek előkészítésében és közreműködött a tanácsi munka szervezésében. 1997-ben a Társulási törvény hatályba léptetése az önkormányzati feladatellátás szempontjából egy lényeges lépés lehetett volna, ha a benne rejlő potenciál megfelelő módon kiaknázásra kerül. Végezetül pedig a Tkttv. 2004-es létrehozását kell kiemelni, amely a többcélú kistérségi társulások alapvető szabályait fektette le.

Mind a négy szervezetrendszeri „kilengés” esetében rögzíthetem, hogy hatással voltak a(z) tanácsi/önkormányzati feladatellátásra, vagyis az önkormányzati feladat- és hatáskörökre. Azt is ki kell azonban hangsúlyozni, hogy ezek a hatások nem nevezhetők az önkormányzati/tanácsi rendszert a négy sarkából kiforgató történésnek. A szervezetrendszer kapcsán tehát rögzíthetjük, hogy bizonyos elemeiben hatással van a feladatellátásra, bár ennek a direkt mivolta jelentős részben hiányzik.

A feladatrendszer jogszabályi rendelkezései, azoknak változásai semmilyen elmozdulást nem mutattak se a szervezetrendszer, se a „digitalizáció” irányába.

A „digitalizációs” aspektusokat végignézve hat olyan történés említhető meg, amelyek jelentősebb hatásokat fejtettek ki. Az első említésre méltó elmozdulás a folyamatábrán 1980-hoz köthető, mivel ekkor kezdődött el a számítógépek alkalmazása a helyi tanácsok szintjén. A következő elmozdulás 1984-hez köthető. Ekkor jelent meg az egységes tanácsi informatikai mintarendszer terve, amely keretében több önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó feladatot jelöltek meg (pl.: a lakás- és helyiséggazdálkodási program; a közműnyilvántartás; a közúti jelzőtáblák nyilvántartása vagy a komplex tanácsi feladat nyilvántartási rendszer). A harmadik elmozdulás 2001-ben történt, amikor a NITS-es belül önálló önkormányzati programot dolgoztak ki, amely kettős célt szolgált. Egyrészt az önkormányzat ügyvitel online út irányába való terelését szorgalmazta, másrészt a szolgáltató önkormányzat mihamarabbi megvalósulását proponálta. A negyedik elmozdulási pont az a 2003-as MITS volt. A MITS keretében önkormányzati portálrendszer létrehozását és alapszolgáltatások digitalizálását is elvárták. Mind a két konkrét lépés a települési lakosság irányába történő online nyitás jegyében született meg. Az ötödik kilevelés 2016-hoz köthető, amikor is az ASP rendszer szabályozási alapköve, az ASP rendelet hatályba lépett. Az utolsó elmozdulási pont 2021-ben történt meg, amikortól kötelező használni a helyi önkormányzatoknak a LocLex rendszert.

A hat rögzített elmozdulás esetében rögzítettem, hogy hatással vannak az önkormányzati feladatellátásra, azonban inkább eshetőleges, és kevésbé direkt hatások fedezhetők fel (Egyet kivéve, amely esetében látszik az átgondolt koncepció, a célorientáltság. Ez volt az 1984-es informatikai mintarendszer terve.).

A három „láb” áttekintése után az 1. kutatási kérdésem („Indokoltnak tekinthető-e a tanácsok/önkormányzatok szervezetrendszere, feladatrendszere és digitalizációja tekintetében az a kijelentés, hogy egymást támogatva, egymásra hatással fejlődtek?”) igazolására tértem rá. A „három lábú modell” segítségével rámutattam, hogy vannak hatások a modellben (A feladatrendszer nem hat a másik kettő „lábára”, de a „digitalizációs” és a szervezetrendszer „láb”

hat a feladatrendszerre, de csakis arra.), azonban főként eshetőleges, nem célzott, egy-egy fejlesztéshez hozzátartozó mellékhatások ezek. A legtöbb esetben jeleztem, hogy hat az egyik „láb” a másikra, de azok hatásfoka nem elégséges. Ezekben az esetekben hiányzott az a direkt hatás, ami feltételezne egy szerteágazó tervezést és egy átfogó látásmódot. Hiányolom ezt és sokszor nem is látom a meghozott döntések, jogszabályváltozások, tervek mögött.

Az eddig felsorolt okokat a dolgozat VI. fejezetében bővebben és széleskörűbben is kifejtettem, és végső konklúzióként azt rögzítettem, hogy az 1. kutatási kérdést nem tartom igazolhatónak a megvizsgált tényezők, jogszabályváltozások és egy egyéb hatások okán. Úgy gondolom az 1. kutatási kérdésem bár ésszerű feltételezésen alapszik, de a gyakorlati megvalósulásban az elméleti hatások nem érvényesültek kellőképpen. Az ilyen és ehhez hasonló jellegű „elcsúszások” kiküszöbölésére javasoltam a helyi önkormányzat, mint komplex rendszer vizsgálatát, ez alapján a vizsgálat alapján komplex stratégia tervezést, annak megalkotását, majd a kialakított stratégiának megfelelő végrehajtást.

A VII. fejezetben dogmatikai alapvetést végeztem el a helyi közügyek és a közszolgáltatások meghatározása tekintetében.

A helyi közügy kapcsán megfogalmaztam egy nyelvtanilag pontos és egzakt definíciót, amelyet elméleti és gyakorlati aspektusból is „megmértem”. A de lege ferenda javaslatom az alábbi volt:

Mötv. 4. § A ~~h~~**H**elyi közügyek *alatt* alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásá**hoz**, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtésé**hez értjük** kapcsoló**dnak**.

Mind a teoretikus, mind a gyakorlati megmérettetésen elbukott a javaslatom. A több oldalú vizsgálat egyértelművé tette számomra, hogy a helyi közügy Mötv.-ben foglalt meghatározása nagyobb szabadságot biztosít nem csak helyi

önkormányzatoknak, hanem az Országgyűlésnek is. Tehát a jogintézmény eredeti célját a jelenlegi szabályozás mellett sokkal könnyebben tudja elérni, mint az általam javasolt kötöttebb (bár sokkal szabatosabb) definícióval.

Ennek ellenére, továbbra is fenntartom, hogy a helyi közügyeknek nincs egzakt definíciója. Az Mötv. által körülhatárolt jogszabály szöveg nyitott, több értelmezési és alkalmazási vetületet hordoz magában, ami ahogy említettem mindkét fél érdekét szolgálhatja.

Dolgozatomban a közszolgáltatásokat kifejezetten nem önkormányzati fókusszal vizsgáltam meg. Nem is lett volna értelme, mivel a közszolgáltatások elméletei – jelentős részben - nem önkormányzati szempontokat vettek alapul. A dolgozatban több szerző közszolgáltatás definícióját is összeszedtem, jómagam azonban Hoffman álláspontját tekintetem irányadónak a dolgozat további részében. Végeztem továbbá szakirodalmi kutatást a közszolgáltatások csoportosításáról és ennek az eredményeit is rögzítettem.

A közszolgáltatások vizsgálatán belül értekeztem a szolgáltatói szemléletről, annak kialakulásáról és a szolgáltatói szemlélet állam- és közigazgatási reformjairól (Új Közmenedzsment, Új Weberizmus).

A két alapvető meghatározás mélyebb tartalmát azért tartottam fontosnak körül járni, mivel a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök vizsgálatához kötődően a helyi közügyek és a (helyi) közszolgáltatások „kéz a kézben” járnak. Ez azért kiemелendő, mivel ezen terminus technicus-ok használata elengedhetetlen volt a dolgozat VIII. fejezetében.

A VIII. fejezetben a közös közszolgáltatás szervezéssel foglalkoztam három nézőpontból. A három aspektus kibontása előtt azonban értekeztem a hazai fragmentált, elaprózott kistéleпүlési rendszerről, ennek a helyi önkormányzati szintnek a problémáiról és a velük szemben – is – támasztott elvárásokról. Előzetes prekonceptióm és egyben 2. kutatási kérdésem – miszerint a társulási lehetőségek és a hazai szabályrendszer segítheti leghatékonyabban a kistéleпүlési önkormányzati közszolgáltatás szervezést – igazolása végett

számos statisztikai mutatót és vizualizált megközelítést használtam a VIII. fejezetben.

Az első vizsgálati aspektus a közös önkormányzati hivatalokra irányult. A hazai településsűrűségi mutatókat állítottam párhuzamba a közös hivatalokkal, melynek eredményeként azt mondhatom, hogy a sűrűbben lakott kistépelülésekkel tűzdelt területeken, vármegyeék esetében több közös önkormányzati hivatal működte. Tehát a két tényező korrelál egymással. A településsűrűségi mutatókon keresztül arra jutottam, hogy fel kell vetni a differenciálás lehetőségét és a „normál” és aprófalvas vármegyeék esetében külön - külön szabályozást lehetne bevezetni.

„Normál” vármegye közös önkormányzati hivatalának szabályozási javaslata:

Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járások belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb ~~egy~~ **két** település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a ~~kétezer~~ **négyezer** főt. A ~~kétezer~~ **négyezer** fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább ~~kétezer~~ **négyezer** fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

Aprófalvas vármegye közös önkormányzati hivatalának szabályozási javaslata:

Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járások belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb ~~egy~~ **két** település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a ~~kétezer~~ **háromezer** főt. A ~~kétezer~~ **háromezer** fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább ~~kétezer~~ **háromezer** fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább ~~hét~~ **kilenc**.

A közös önkormányzati hivatalok kapcsán tett szabálmódosítási javaslataim kapcsán úgy vélem, hogy - a hazai településstruktúra ismeretében - jótékony hatással lennének a közös önkormányzati hivatali rendszerre. De lege ferenda javaslataim területi szinten még inkább centralizálják a közös hivatali feladatellátást, azonban ezen központosítás célja a helyi közszolgáltatások színvonalasabb és hatékonyabb ellátása lenne. Mivel - közös - hivatal nélkül a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök, a helyi közszolgáltatások ellátása, szervezése is jelentős akadályokba ütközne.

A közös hivatali feladatellátásnak a támogatását szorgalmaztam, amikor az aljegyzői pozíció(k) megújítását, megerősítését taglaltam.

Tettem továbbá javaslatot a – megyei jogú - városok, nagyobb lakosság számú települések közös önkormányzati hivatalokba történő aktívabb szerepvállalására. Ennek szélesítésére is javasoltam egy jogszabály módosítást:

Mötv. 85. § (7) A városi, valamint a ~~kétezer~~ **háromezer** főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ~~ha azt a vele határos település kezdeményezi~~ **ha a kezdeményező települést és a várost, valamint a háromezer főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzatot legfeljebb két település közigazgatási területe választja el egymástól.**

Úgy vélem, érzékeny pontján találtam el ezt a települési szintet, mivel a KSH mutatói alapján a városok, megyei jogú városok közös hivatalban székhelyként maximum egy harmad arányban jelennek meg. Arra a következtetésre jutottam, hogy az Mötv. 21. § (1)-(2) bekezdései alapján - az államigazgatási feladatellátást, mint tág értelemben vett közszolgáltatás ellátást - a – megyei

jogú – városoknak nem csak saját közigazgatási területükön, hanem a térségben, járásban vagy vármegyében (egészében/részében) is biztosítani kellene. Tehát aktívabb szerepet kellene vállalniuk a környező kistelepülések közös hivatalainak székhelytelepüléseként.

Az önkéntes társulások a második vizsgálandó nézőpont ebben a fejezetben. A településsűrűség mutatóját itt is kontextusba próbáltam helyezni és arra jutottam, hogy ez a mutató a társulások kapcsán kevésbé meghatározó befolyást gyakorol, mint a közös hivatalok esetében.

A szabad társulás értékeinek megtartása mellett elgondolkodtam a kötelező társulások bevezetésén, de arra jutottam, hogy annyi az ismeretlen tényező, hogy csak a lakosságszám alapján nem lehet üzemgazdaságossági mértéket megállapítani, márpedig a társulás és főként az intézményfenntartó humán társulások esetében ez ágazatonként változhat. Ennek ellenére azt is rögzítettem, hogy bár egzakt javaslattal nem tudtam szolgálni, a kötelező társulás lehetőségét evidenciában kell tartani, mert a kistelepülési közszolgáltatás ellátás egy bizonyos lakosságszám alatt nem képes a megfelelő színvonal ellátására, és ha ez több településen, nagyobb területen fog megtörténni, akkor az államnak be kell avatkoznia.

A harmadik vizsgált nézőpont pedig a jelenleg nem túl valószínű „egy település, egy önkormányzat” elvének a megreformálása. Ezen alfejezetben alapvető szinten ismertettem az északi- és déli modell jellemzőit és rámutattam, hogy hazánk a kettő modell vegyes változatát alkalmazza. Emellett három Európai Unió tagállam helyi önkormányzati jellemzőit is bemutattam, Franciaországot, mint a kötelező társulás „hazáját”, és Svédországot és Lengyelországot, mint akik az integráció pártján állva a településeiket összevonták bizonyos szervező elvek szerint és a helyi önkormányzataik száma jelentősen lecsökkent. Emellett azt is rögzítettem, hogy mindhárom tagállam esetében jelentős hatáskör differenciálással találkozhattam, persze ennek lehet táptalaja, mivel mindenhol

legalább két szintű önkormányzati rendszer működik és a magasabb szint is ellát konkrét (regionális, járási) közszolgáltatásokat.⁸⁰⁷

Ezek is alternatív megoldások hazánk számára, bár ahogy utaltam rá, ennek az esélye jelenleg vajmi kevés.

A VIII. fejezet végén az összegzés mellett a 2. kutatási kérdésem (Az önkormányzatok kooperációja, mint a közszolgáltatás szervezés megoldásának eszköze? Az Mötv.-ben foglalt társulási szabályok segíthetik leghatékonyabban jelen jogi környezetben, a társadalmi, gazdasági és egyéb tendenciák mellett a kistélepülési önkormányzati közszolgáltatás szervezést?) igazolására tettem próbát. A kérdést megvizsgáltam mind a közös önkormányzati hivatalok, mind a társulások oldaláról és mind a két esetben arra jutottam, hogy a kistélepülések hatékonyabb feladatellátása a településközi kooperációkon, azok minél sikeresebb kihasználásán nyugszik.

Álláspontom szerint, ha meg is tartjuk a helyi önkormányzatok differentia specifica-ját, azaz minden település megőrzi a helyi önkormányzashoz való jogát („egy település, egy önkormányzat” elve), akkor a közszolgáltatási színvonal fenntartása egy széleskörű, átfogó társulási rendszer kiépülésével oldható meg hosszútávon. Ezen cél eléréséhez minden helyi önkormányzatnak le kellene azt határolni, hogy mely közszolgáltatásokat tudja egyedül megvalósítani és melyek azok, amelyeket célszerű lenne másokkal együtt, társulásban ellátni. Ahogy a rendszerváltást követően és a Tkttv. hatályba lépését követően pénzügyi támogatást is társítottak a társulások alapítása, működtetése mellé, ugyanúgy javasolt lenne ez is. Természetesen ehhez vegyenek figyelembe helyi önkormányzati mutatókat (pl.: adóerő képesség), és ezen mutatóknak megfelelően (persze a társulás céljának és működtethetőségének kritériumaival együtt) differenciált támogatási rendszert szükséges kidolgozni.

⁸⁰⁷ Ellentétben ugye hazánkkal, ahol a megyei önkormányzatok lakossághoz kötődő közszolgáltatásokat nem, csak területfejlesztési, vidékfejlesztési, valamint koordinációs feladatokat látnak el. Mötv. 27. § (1) bek.

A differenciálást azonban nem csak a támogatásokra lehetne használni. Akár helyi önkormányzati szinten belül is, a különböző településtípusokra fókuszáltnak, nem csak általánosan, ahogy az Mötv. most teszi, vagy a helyi és a területi (vármegyei) önkormányzati szintek között is, ahogy rámutattam más tagállamoknál is. Bár FINTA és szerzőtársai nem a közszolgáltatások visszatelepítésében gondolkodtak a középszint megerősítésében, habár ezt teljes mértékben nem is zárják ki, hanem véleményük szerint a „[vár]megyék sokkal inkább a közszolgáltatások közpolitikai koordinációjában, ... fejlesztéspolitikában, környezetvédelemben, műszaki infrastrukturális rendszerek fejlesztésében, működtetésében és a politikai érdekképviselésben ... lehetnének fontos szereplők.”⁸⁰⁸

Disszertációm *végző konklúziója* az, hogy kutatási kérdéseim rámutattak arra, hogy a kistépülési, helyi szintű közszolgáltatás szervezésnek vannak korlátai, mely korlátoktól való megszabadulás a legtöbb esetben egyedül nem megy. Ha pedig egy kistépülési helyi önkormányzat önmaga nem tudja a helyi közszolgáltatást megszervezni, akkor az Mötv. alapján a társulás jogintézményét hívhatja segítségül és/vagy egy/több hasonló helyzetben lévő kistépüléssel/kistépülésekkel, vagy egy környékbeli nagyobb településsel karöltve közösen próbálják meg ellátni, - most már több település közigazgatási területére kiterjedően - a közszolgáltatást.

⁸⁰⁸ Finta et al., 2021, p. 10.

MAGYAR NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

A népességfogyás nem csak hazai, társadalmi szinten jelentős probléma⁸⁰⁹, hanem a vidéki – főként 1.000-2.000 fő alatti – kistelepüléseket még hatványozottabb mértékben sújtja. Ezen kardinális nehézséget kezelni kell hazánk jogalkotójának és a közigazgatás szerveinek is. A másik, ehhez kapcsolódó alapvető gond az, hogy közszolgáltatásokat ezeken a településeken is kell biztosítani és a hazai szabályozás alapján minden állampolgárnak, települési lakosnak azonos hozzáférési lehetőséget kell biztosítani a település közszolgáltatásaihoz.

Jelen dolgozat keretében a vázlatosan megjelölt probléma eredményét vizsgáltam, tehát azt, hogy az egyre kevesebb lakosságszámmal bíró települések és azok helyi önkormányzatai számára milyen lehetőségeket tartogat az MÖtv. a helyi közszolgáltatások minél hatékonyabb megszervezésére. A közszolgáltatás szervezés fókuszában a települési kooperációk állnak, amelyek megléte és szabályozása (legyen az egy szabad vagy egy jogilag kötöttebb megoldás) nélkül számos település magára maradván nagy nehézségek árán vagy egyáltalán nem tudná ellátni a helyi közszolgáltatásokat.

A települések közös közszolgáltatás szervezését és főként annak újra szabályozását, módosítását álláspontom szerint el lehet odázní, de középtávon Magyarország jelentős részén akadályokba fognak ütközni a kistelepülések és a – kötelező vagy önkéntes – összefogás, ha eddig még nem tették meg, elengedhetetlen lesz.

Az MÖtv. szabályozása kapcsán fogalmaztam meg több de lege ferenda javaslatot is, amelyek álláspontom szerint jobban szolgálnák a hatékonyabb közszolgáltatás szervezés elvét. De utaltam arra is, hogy szükséges gondolati szinten folyamatosan evidenciában tartani azt a megoldást is, amelyet Európa számos országa választott, tehát látható, hogy az „egy település, egy önkormányzat” elvének a feladása sem ördögtől való.

⁸⁰⁹ Lásd a magyar kormányzat utóbbi tíz évben tett különböző intézkedéseit a népességfogyás lassítására, a tendenciának a megfordítására.

Disszertációmban több aspektusból vizsgáltam a települési kooperációs megoldásokat, amelyeknek természetesen pozitív és negatív oldala is kirajzolódottak.

Értekezésem fő konklúziója, hogy a kistelepülési lét és közszolgáltatás szervezés számos település számára a saját helyi önkormányzat „erejével” nem kivitelezhető megfelelő színvonalon, ezért a települések közötti kooperáció, azaz a társulás lehet az a jogi megoldás, amely segítségével a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátása megvalósulhat.

IDEGEN NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

Population decline is not only a significant problem for the entire Hungarian society, but also affects an even greater extent the small rural settlements, especially those with less than 1,000-2,000 inhabitants. This cardinal difficulty must be addressed by our country's legislators and public administration bodies too. Another fundamental problem related to this is that public services must also be provided in these settlements, and based on domestic regulations, every citizen and resident of the settlement must be provided with equal access to the settlement's public services.

In the framework of this thesis, I examined the outcome of the aforementioned problem, so that what opportunities the Act on Local Governments in Hungary offers for settlements with an increasingly smaller population and their local governments to organize local public services as efficiently as possible. The focus of public service organization is on local cooperations. Without these cooperations and their regulation (whether it is free or a more legally binding solution), many settlements would be left alone and would have great difficulty or would not be able to provide local public services at all.

In my opinion, the organization of joint public services for settlements and especially its re-regulation and modification can be postponed, but in the medium term, small settlements will encounter obstacles in a significant part of Hungary and cooperation - mandatory or voluntary - will be essential, if it has not already been done.

I have formulated several *de lege ferenda* proposals regarding the regulation of the Act on Local Governments in Hungary, which, in my opinion, would better serve the principle of more efficient public service organization. But I also pointed out that it is necessary to consider the solution chosen by many European countries as an option, since it is clear that abandoning the principle of "one settlement, one municipality" is not a bad solution either.

In my dissertation, I examined settlement cooperation solutions from several aspects, which naturally had both positive and negative sides.

The main conclusion of my dissertation is that the organization of small settlements and public services cannot be implemented at an adequate level by the "power" of their own local governments for many settlements, therefore cooperation between settlements, i.e. association, may be the legal solution for the provision of public services at an adequate level.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Antal, 2009

Antal Tamás: A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden (1950-1990). Szervezeti és működési alapvetések. Szeged, Dél-Alföldi évszázadok 26., 2009.

Apró, 1960

Apró Antal: A tanácsok feladatai a pártkongresszus után. Tanácsok Lapja. 1960/3.

Árvai, 2000

Árvai Tibor: Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre. Magyar Közigazgatás, 2000/7.

Bajor, 2021

Bajor Tibor: A helyi jólét-jóllét elmélete és gyakorlata. In: Kovács Róbert (szerk.): Az önkormányzatok helyi közszolgáltatásokon túli közösségi funkciói – elmélet és példák. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

Balaton – Tari, 2007

Balaton Károly - Tari Ernő: Stratégiai és üzleti tervezés. Budapest, Aula Kiadó, 2007.

Balázs, 2012

Balázs István: A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás, 2012/10.

Balázs et al., 2014

Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Dankó Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffman István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecső Gábor – Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.

Balázs, 2014a

Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. Új Magyar Közigazgatás, 2014/1.

Balázs, 2014b

Balázs István: Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközrendszere a várospolitikai keretek között. In: Hardi Tamás – Somlyódy Edit (szerk.): Városfejlesztési trendek és állami szerepek. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014.

Balázs, 2016

Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány, 2016/2.

Balázs, 2020

Balázs István: Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban? In: Kovács Éva Margit (szerk.): Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.

Balázs – Hoffman, 2020

Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers 2020/21.

Balogh – Budai, 2018

Balogh Zoltán György - Budai Balázs Benjámin (szerk.): E-Önkormányzat Az elektronikus-önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai című tantárgy egyetemi tankönyve. Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2018.

Balogh, 2008

Balogh Zoltán: Az újregionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon. Budapest, PhD. dolgozat, 2008.

Balogh, 2015

Balogh Györgyi: Gondolatok a magyar közigazgatás reformjáról. Új Magyar Közigazgatás, 2015/4.

Barsi, 2002

Barsi Boglárka: Egy kisváros helyzete az információs korban. Tér és Társadalom, 2002/3. <https://doi.org/10.17649/TET.16.3.1981>

Bárdos, 2011

Bárdos László: Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. Új Magyar Közigazgatás, 2011/10.

Beck – Czéh, 1984

Beck György – Czéh György (szerk.): Magyar Államigazgatási Jog - Általános rész. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984.

Bekényi, 1998

Bekényi József: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, Budapest, Ön-Kor-Kép. 1998/9.

Bekényi et al., 2004

Bekényi József – Barabás Zoltán – Deák László – Pintérné Víg Ilona – Vass György: A települési Önkormányzatok többcélú társulásának szabályozása. Módszertani értelmezések. In: Németh Jenő (szerk.): Kistérségek kézikönyve. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004.

Bekényi, 2010

Bekényi József: 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor. Új Magyar Közigazgatás, 2010/3.

Bekényi, 2014

Bekényi József: A helyi önkormányzati feladatok ellátásnak egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében. (Gondolatok, dilemmák.) Új Magyar Közigazgatás, 2014/1.

Bekényi, 2019

Bekényi József: A kistépülési önkormányzatiság jelene és jövője a hatályos szabályozás tükrében. In: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek - A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban (tanulmánykötet). Budapest, Homo Oecologius Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2019.

Bekényi, 2024

Bekényi József: A közös önkormányzati hivatalok helye és szerepe az önkormányzati rendszerben. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2024/1.
<https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-248.9>

Belényesi, 2007

Belényesi Emese (szerk.): E-önkormányzat – polgármesteri hivatal az információs társadalomban. In: E-government tanulmányok XVIII., Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, 2007.

Bel-Warner, 2015

Bel, G., - Warner, M. E.: Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. Public Administration, 2015/93.

<https://doi.org/10.1111/PADM.12104>

Bencsik, 2012a

Bencsik András: A francia önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.

Bencsik, 2012b

Bencsik András: A lengyel önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.

Bencsik, 2014

Bencsik András: Az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányai – egy dél-dunántúli példa. In: Bencsik András (szerk.): Fenntartható önkormányzatok a Dél-Dunántúlon – Konferenciakötet. Budapest, NKE, 2014

Bencsik-Ercsey, 2015

Bencsik András – Ercsey Zsolt: Gondolatok az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányairól. Jura, 2015/2.

Bencsik, 2017

Bencsik András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/1.

Bencsik, 2019

Bencsik András: Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának biztosítása mint a közszolgálati tisztviselők kötelezettsége. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/4. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.1>

Bencsik-Ercsey, 2020

Bencsik András – Ercsey Zsombor: A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása. *Glossa Iuridica*, 2020/1-2.

Berényi, 1972

Berényi Sándor: A tudományos technikai forradalom és az államigazgatás, *Jogtudományi Közlöny*, 1972/10.

Berényi, 1975

Berényi Sándor (szerk.): Államigazgatási jog – Általános rész. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975.

Berényi et al., 1980

Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos: Magyar Államigazgatási Jog – Általános rész. Budapest, Tankönyvkiadó, 1980.

Berényi, 2003

Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003.

Besnyő, 1966

Besnyő Károly (szerk.): Államigazgatási kézikönyv. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966.

Beszteri, 1979

Beszteri Béláné: A tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus alapjai lerakásának időszakában. Vizsgálat Veszprém megyei modell alapján (1945-1962). Kandidátusi értekezés.

Biernacki, 2018

Biernacki Karol: A magyarországi önkormányzati jogforrások: várostörténeti áttekintés (1867-1990). *Jogtörténeti Szemle*, 2018/1-2.,

Bodnár, 2012

Bodnár Norbert: Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2012/2.

Bordás, 2016

Bordás Péter: „Pénztelen utas nem tud messze menni” – A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 2016/1.

Bordás et al., 2020

Bordás Péter – Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Jobban teljesít centralizáció és minőség. Politikatudományi Szemle, 2020/1.

<https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>

Budai – Sükösd, 2005

Budai Balázs Benjámin – Sükösd Miklós: M-kormányzat, M-demokrácia, Budapest, Akadémia Kiadó, 2005.

Budai, 2006

Budai Balázs Benjámin: M-government; sms és wap alapú önkormányzati ügyintézés, Infokommunikáció és Jog, 2006/3.

Budai, 2008

Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben. Pécs, PhD. dolgozat, 2008.

Budai, 2009

Budai Balázs Benjámin: Az e-közigazgatás elmélete. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. <https://doi.org/10.22503/inftars.IX.2009.2.5>

Budai, 2011

Budai Balázs Benjámin: Az e-közigazgatás elméletének megalapozása. Vezetéstudomány, 2011/3. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2011.03.01>

Budai, 2017

Budai Balázs: Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. <https://doi.org/10.1556/9789630597852>

Castells, 2006

Castells, Manuel: A hálózati társadalom kialakulása – Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra – I. kiadás, (Ford: Rohonyi András), Budapest, Gondolat – INFONIA, 2006.

Czékmann – Cseh, 2014

Czékmann Zsolt – Cseh Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. 2014.

Czékmann, 2016

Czékmann Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. Miskolc, PhD. dolgozat, 2016.

Czékmann, 2020

Czékmann Zsolt: eKormányzat Magyarországon – egy negyed évszázad jogalkotási eredményei. Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK, 2020-

Czibrik, 2022

Czibrik Eszter: Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Tomus 23. 2022/1.

Csalló, 2010

Csalló Krisztina: A helyi önkormányzás magyar alapelvei, általános szabályai. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010.

Csáki-Hatalovics, 2020

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére. *Glossa Iuridica*, 2020/3-4.

Csáki-Hatalovics, 2021

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1. klsz.

Csáki-Hatalovics et al., 2021

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs - Varga Ferenc - Molnár Péter – Loebs, Patrick: Anomalies in the Functioning of Local Authorities in Hungary Following the Change of Regime, with Particular Regard to the Functioning of Democratic Institutions and the Expansion of e-Government. *KAROLI MUNDUS*, 2021/1.

Csefkó, 1997

Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 1997.

Csefkó, 1988

Csefkó Ferenc: Az előjáróságok társadalmi presztizséről. *Tér és Társadalom*, 1988/2. <https://doi.org/10.17649/TET.2.2.74>

Csefkó, 1999

Csefkó Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Villány, Új Historcia, 1999.

Csefkó, 2000

Csefkó Ferenc: A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai. Magyar Közigazgatás, 2000/2.

Csefkó, 2006

Csefkó Ferenc: Az e-önkormányzás útjai. Infokommunikáció és Jog, 2006/3.

Cseh, 2014

Cseh Gergely: Az információs társadalom kialakulásának lépései hazánkban, tekintettel az Európai Unió mérőföldköveire. In: Paulovics Anita (szerk.): Decem anni in Europaea Unione IV. Államtudományi tanulmányok. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2014.

Cseh, 2020a

Cseh Gergely: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató – Magyarország európai uniós teljesítménye a digitalizált világban. Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. klsz.

Cseh, 2020b

Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás újdonságai napjainkban. Miskolci Jogi Szemle, 2020/2. klsz.

Cseh, 2020c

Cseh Gergely: A magyar társadalom digitális felkészültsége európai uniós és tengerentúli összehasonlításban. In: Kolosi Tamás - Szelényi Iván - Tóth István György (szerk.): Társadalmi Riport 2020, Budapest, TÁRKI, 2020.
<https://doi.org/10.61501/TRIP.2020.10>

Csiba, 1986

Csiba Tibor: Ember-szervezet-számítógép a tanácsi igazgatásban, Állam és Igazgatás, 1986/8.

Csörgits, 2013

Csörgits Lajos: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása - A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Győr, PhD. dolgozat, 2013.

Dallos, 1963a

Dallos Ferenc: A tanácsok időszerű feladatai. Állam és Igazgatás, 1963/5.

Dallos, 1963b

Dallos Ferenc: A tanácsok időszerű feladatairól. Állam és Igazgatás, 1963/6.

Drechsler, 2009

Drechsler, Wolfgang: The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. Central European Public Administration Review, 2009/3. <https://doi.org/10.17573/cepar.v7i3.131>

Fábián, 2005

Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Pécs, PhD. dolgozat, 2005.

Fábián, 2006

Fábián Adrián: Gondolatok a Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályairól. Infokommunikáció és Jog, 2006/3.

Fábián, 2008a

Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Budapest - Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008.

Fábián, 2008b

Fábián Adrián: Gondolatok és kérdések a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatban. Közjogi Szemle, 2008/2.

Fábián, 2010

Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2010.

Fábián, 2012

Fábián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012.

Fábián, 2016

Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás, 2016/4.

Fábián-Bencsik, 2014

Fábián Adrián – Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: Járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás, 2014/2.

Fehér, 1970

Fehér Lajos: A tanácsrendszer létrejötte és fejlődésének húsz esztendeje. Állam és Igazgatás, 1970/4.

Feik, 2014a

Feik Csaba (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatai. Budapest, NKE-KTK, 2014.

Feik, 2014b

Feik Csaba (2014b): Változások a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásában. Új Magyar Közigazgatás, 2014/4.

Finta et al., 2021

Finta István – Hoffman István – Pálné Kovács Ilona – Péteri Gábor: A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. Pólusok, 2021/2.
<https://doi.org/10.15170/PSK.2021.02.02.01>

Fonyó, 1971

Fonyó Gyula: A végrehajtó bizottság titkára és a hatósági ügyintézés. Állam és Igazgatás, 1971/12.

Forsthoff, 1938

Forsthoff, Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger. Berlin–Stuttgart, Kohlhammer, 1938.

Fukuyama, 2005

Fukuyama, Francis: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. Budapest, Századvég Kiadó, 2005.

Fürcht, 2001

Fürcht Pál: A településközi együttműködés, fejlesztési irányok. In: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, Közigazgatás, Önkormányzat. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.

Fürcht, 2003

Fürcht Pál: Szabályozási koncepció a kistérségi társulásokhoz. In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás (Szekértői tanulmányok). Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2003.

Gajdusчек, 2015

Gajdusчек György: Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe. In: Polonca, Kovac - György, Gajdusчек (eds.): Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. Bratislava, NISPAcee, 2015.

Gajdusчек, 2017

Gajdusчек György: A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i). In: Jakab András - Urbán László (szerk.): Hegymenet - Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Budapest, Osiris Kiadó, 2017.

Gáspár, 1980

Gáspár Mátyás: A tanácsi informatika: társadalmi szükséglet (II. part), Állam és Igazgatás, 1980/11.

Gáspár, 1983

Gáspár Mátyás: Tanácsi nyilvántartások szervezése 1. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1983.

Gáspár, 1999

Gáspár Mátyás: Teleházak és távmunka Magyarországon, Budapest, Teleház Kht., 1999.

Gellén, 2015

Gellén Márton: Fejlesztő közpolitika. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia – Szabó Tamás: Közpolitikai, Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. <https://doi.org/10.55413/9789632956268>

Gonda, 1970

Gonda György: A tanácsok tevékenysége a lakosság kommunális - és szolgáltatási igényeinek kielégítésében. Állam és Igazgatás, 1970/10.

Gyergyák, 2004

Gyergyák Ferenc: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás, 2004/2.

Gyergyák, 2019

Gyergyák Ferenc: A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből. In: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek - A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban (tanulmánykötet). Budapest, Homo Oecologius Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2019.

Gyergyák, 2023

Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati rendeletalkotás elméleti és gyakorlati kérdései. Jegyző és Közigazgatás, 2023/3. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.58>

Gyirán, 2014

Gyirán Zoltán: A magyar önkormányzatok fizetéseképtelenségi eljárásának szabályozása, avagy „hungarikum”-e a magyar adósságrendezési törvény. Új Magyar Közigazgatás, 2014/1.

Gyirán, 2016a

Gyirán Zoltán: Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Debrecen, PhD. dolgozat, 2016.

Gyirán, 2016b

Gyirán Zoltán: Az önkormányzati ASP rendszer: kísérlet a feladatellátás egységesítésének és az adattárház felállításának teoretikus értelmezésére. Jegyző és Közigazgatás, 2016/4.

Hajnal, 2004

Hajnal György: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. Budapest, PhD. dolgozat, 2004.

Halassy, 1996

Halassy Béla: Ember Információ Rendszer avagy mit kell tudni az információs rendszerekről? Budapest, IDG Magyarországi Lapkiadó, 1996.

Halász, 2011

Halász Iván: Lengyelország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduszek György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2011.

Harańczyk, 2010

Harańczyk, Anna: Samorząd terytorialny: organizacja i gospodarka. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2010.

Hardy, 1967

Hardy Zoltán: A községi közös tanácsok munkájának problémái, Állam és igazgatás, 1967/9.

Házi, 1952

Házi Árpád: Kétéves tanácsaink életéből. Állam és Igazgatás, 1952/10.

Hegedűs-Molnár, 2020

Hegedűs Szilárd - Molnár Petronella: Új trendek a közszolgáltatás menedzsmentben – a remunicipalizáció. Taylor Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat, 2020/1.

Hoffman, 2003

Hoffman István: A kistérség helye a magyar közigazgatás rendszerében. In: Garai Borbála - Takács Péter (szerk.): Scire aliquid laus est. Tudományos Diákköri Dolgozatok, 2002. Budapest, ELTE, 2003.

Hoffman, 2009

Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – az elmélet és a gyakorlat tükrében. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009.

Hoffman, 2010

Hoffman István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. Közjogi Szemle, 2010/4.

Hoffman, 2011

Hoffman István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. Új Magyar Közigazgatás, 2011/1.

Hoffman, 2013

Hoffman István: Önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2013/7-8.

Hoffman, 2015

Hoffman István: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. Magyar Jog, 2015/4.

Hoffman, 2019

Hoffman István: A humán közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása. Közjogi Szemle, 2019/2.

Hoffman, 2021

Hoffman István: Local Self-Government in Hungary. In: Brezovnik Bostjan - Hoffman István - Kostrubiec Jarosław (szerk.): Local Self-Government in Europe, Maribor, Lex Localis, 2021.

Hoggett, 1996

Hoggett, Paul: New models of control in the public service. Public Administration, 1996/1. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x>

Hood, 1991

Hood, Christopher: A Public Management for all seasons? Public Administration, 1991/69. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Horváth et al., 1983

Horváth Imre – Leitner László – Mezei Gyula – Pongrácz Tibor: Tanácsigazgatás és informatika. Budapest, Számalk, 1983.

Horváth, 2019

Horváth Csaba: A néhai körjegyzőségek és a közös önkormányzati hivatalok összehasonlítása a Pápai járás példáján. Településföldrajzi Tanulmányok, 2019/1,

Horváth M., 1997

Horváth M. Tamás: Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. (Második rész) Magyar Közigazgatás, 1997/5.

Horváth M., 2002

Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002.

Horváth M. et al., 2002

Horváth M. Tamás - Kökényesi József - Pitti Zoltán: Közzolgáltatások szervezése és irányítása. Közigazgatási szakvizsga. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.

Horváth M., 2005

Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005.

Horváth M. et al., 2013

Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István: Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen. In: Horváth M. T. (szerk.): Jelenségek. A városi kormányzás köréből. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2013.

Horváth M. – Bartha, 2016

Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2016.

Hosszú, 2018

Hosszú Hortenzia: A kormányzás állam-központú elméleteinek reneszánsza. Új Magyar Közigazgatás, 2018/3.

Hulkó, 2021

Hulkó Gábor: A V4-országok helyi önkormányzati rendszereinek összehasonlító elemzése. In: Farkané Gasparics Emese (szerk.): A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

Hughes, 1994

Hughes, Owen E.: Public Management & Administration: An Introduction. New York, St. Martin's Press, 1994

Ivancsics, 2000

Ivancsics Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig: Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: Font Márta - Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Rektora, a PTE Bölcsészettudományi Kara, Állam- és Jogtudományi Kara és XX. század Intézet, 2000.

Ivancsics, 2009

Ivancsics Imre: Az önkormányzati rendszer modernizálása. Közigazgatás-Tudományi Közlöny, 2009/1-2.

Jenei, 2005

Jenei György: Közigazgatás-menedzsment. Budapest, Századvég Kiadó, 2005.

Jenei, 2007

Jenei György: Komparatív közpolitika (elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében). Budapest, Akadémiai Doktori Értekezés, 2007.

Jenei, 2009

Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. Új Magyar Közigazgatás, 2009/6-7.

Józsa, 2008

Józsa Zoltán: Reformer, útkereső, visszaeső vagy javíthatatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán). Közigazgatási Szemle, 2008/3-4.

Józsa, 2015

Józsa Zoltán: A területi és a helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2015/3.

Kaiser, 2015

Kaiser Tamás (szerk.): Helyi közpolitika, Budapest, NKE, 2015.

Kalas, 1979a

Kalas Tibor: Számítógép az államigazgatásban, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979.

Kalas, 1979b

Kalas Tibor: A tanácsigazgatás gépesítésének lehetőségei és igényei, Állam és Igazgatás, 1979/1.

Kara, 1998a

Kara Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. Magyar Közigazgatás, 1998/10.

Kara, 1998b

Kara Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei II. Magyar Közigazgatás, 1998/11.

Kádár, 2012

Kádár Krisztián: A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana. Budapest, NKE, 2012.

Kákai, 2019

Kákai László: Útkereső önkormányzatok Magyarországon. Budapest, NKE, 2019.

Kákai-Vető, 2019

Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikaitudományi Szemle, 2019/1.
<https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>

Kántás, 2019

Kántás Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. Közjogi Szemle, 2019/1.

Keating, 1995

Keating, Michael: Size, Efficiency and Democracy. Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: Judge, David – Stoker, Garry – Wolman, Harold (eds.): Theories of Urban Politics. London, SAGE, 1995.

Kéki, 2000

Kéki Zoltán: A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai (II. rész). Magyar Közigazgatás, 2000/3. szám.

Kiss, 2002

Kiss László: Gondolatok a helyi önkormányzati rendszer fejlesztéséről. In: Torma András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor professzor 60. születésnapjára. Miskolc, Bíbor, 2002.

Kiss, 1998

Kiss Anna: A helyi önkormányzatok szervezeti felépítése és ennek problémái. Magyar Közigazgatás, 1998/4.

Kiss, 2012

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. Pécs, PhD. dolgozat, 2012.

Kiss, 2013

Kiss Marietta: Az európai jóléti államok krízise és reformja: újraklaszterezés. Debrecen, PhD. dolgozat, 2013.

Kmak, 2020

Kmak, Małgorzata: The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects. Public Administration Yearbook, 2020/6.
<https://doi.org/10.4467/24497800RAP.20.007.12901>

Koós – Lados, 2008

Koós Bálint – Lados Mihály: Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok. In: Kovács Katalin – Somlyódyné Pfeil Edit (szerk.): FÜGGŐBEN Közszolgáltatás-szervezés a kistélepülések világában. Budapest, KSZK, 2008.

Korom, 1980

Korom Mihály: Harminc évesek a tanácsok. Állam és Igazgatás, 1980/10.

Kovács, 1955

Kovács István: A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben. Állam és Igazgatás, 1955/6.

Kovács, 2008

Kovács Katalin: Kényszer szülte és önkéntes együttműködések a kistélepülési önkormányzatok körében. In: Kovács Katalin – Somlyódyné Pfeil Edit (szerk.): FÜGGŐBEN Közszolgáltatás-szervezés a kistélepülések világában. Budapest, KSZK, 2008.

Kovács et al., 2008

Kovács Katalin - Lados Mihály - Somlyódyné Pfeil Edit: Közszolgáltatás-szervezési kihívások kistélepülési környezetben. In: Kovács Katalin – Somlyódyné Pfeil Edit (szerk.): FÜGGŐBEN Közszolgáltatás-szervezés a kistélepülések világában. Budapest, KSZK, 2008.

Kovács, 2017

Kovács András György: A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

Kovács, 2018

Kovács Róbert (szerk.): Önkormányzatok jogállása. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Kovács, 2021

Kovács Róbert: A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák. In: Kovács Róbert (szerk.): Az önkormányzatok helyi közszolgáltatásokon túli közösségi funkciói – elmélet és példák. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

Kovacsics, 1972

Kovacsics József: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés, Állam és Igazgatás, 1972/12.

Kovacsicsné Nagy, 1991

Kovacsicsné Nagy Katalin: A rendőrségi információs rendszer integrálási problémái, Rendészeti Szemle, 1991/2.

Kovács – Vastag, 2016

Kovács Éva Margit – Vastag Gyula: Közmenedzsment: közigazgatástudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1.

Kukorelli, 1989

Kukorelli István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. Az 1945-1949 közötti alternatívák. In: Hajdók Zsolt – Máté Jánosné (szerk.): Helyi és szakmai önkormányzatok. Tulajdonformák, állami pénzügyek. Alkotmányjogi Füzetek 7-8. Budapest, ÉGSZI, 1989.

Kulesza- Sześciło, 2012

Kulesza, Michał – Sześciło, Dawid: Local Government in Poland. In: Moreno, Angel-Manuel (ed.): Local Government In The Member States Of The

European Union: A Comparative Legal Perspective. Madrid, National Institute Of Public Administration, 2012.

Lakos, 1969

Lakos Sándor: A tanácsok helye és szerepe a szocialista építés jelenlegi szakaszában, Budapest, Kossuth Kiadó, 1969.

Lamperth, 2005

Lamperth Mónika: Helyi önkormányzati rendszerünk 15 éve. Magyar Közigazgatás, 2005/7.

Lapsánszky, 2009

Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. Jog-Állam-Politika, 2009/3.

Lapsánszky, 2019

Lapsánszky András: A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

Lőrincz, 2005

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC, 2005.

Lőrincz, 2011

Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2011.

Madell, 2012

Madell, Tom: Local Government in Sweden. In: Moreno, Angel-Manuel (ed.): Local Government In The Member States Of The European Union: A Comparative Legal Perspective. Madrid, National Institute Of Public Administration, 2012.

Magyary, 1931

Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT, 1931. In: Csuth Sándor - Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése (Válogatás Magyary Zoltán

közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából). Budapest, MTA Államtudományi Programiroda, 1988.

Magyary, 1942

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

Mizser, 2004

Mizser Csilla: Kistérségek és megbízottaik – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás? Themis, 2004/2.

Mulawa, 2013

Mulawa, Marta: Classification of the Tasks of Local Governmental Units in Poland in the Light of Fundamental Legal Acts - Discussion of Selected Aspects. Barometer Regionality, 2013/2. <https://doi.org/10.56583/br.1127>

Müller, 1988

Müller Veronika: A tanácsigazgatás szervei, 1950-1970. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.

Nagy, 2017

Nagy Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. Közjogi Szemle, 2017/4.

Nagy, 2019

Nagy Klára: Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok? Új Magyar Közigazgatás, 2019/2.

Noam – Wolfson, 1997

Noam, E. M., - Wolfson, A. J. (szerk.): Globalism and Localism in Telecommunications. Leeds, Emerald Publishing, 1997.

Nora – Minc, 1979

Nora, Simon – Minc, Alain: A számítógépesített társadalom, Budapest, Statisztikai Kiadó Vállalat 1979.

Orbán, 2021

Orbán Anna Mária: E-közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának növelése az infokommunikációs technológiákkal. Budapest, PhD. dolgozat, 2021.

Orosz, 1988

Orosz Éva: Önkormányzati törvényt vagy új tanács törvényt? Állam és Igazgatás, 1988/6.

Pajor, 1996

Pajor Pálné: Társulások az önkormányzati rendszerben. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 1996/9.

Papp, 1970

Papp Lajos: A tanács törvények és a tanácsszervek tevékenységének fejlődése. Állam és Igazgatás, 1970/10.

Papp, 1976

Papp Lajos: A tanácsok 25 éves működése. In: Kovács Tibor (szerk.): A tanácsrendszer negyedszázada. Budapest, Nyomtatványellátó Vállalat, 1976.

Papp, 1980

Papp Lajos: A tanácsok időszerű feladatai. Állam és Igazgatás, 1980/12.

Pálfi, 2021

Pálfi Edina: E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban - A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból. Parlamenti Szemle, 2021/1.

Pálné, 2008

Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008.

Pálné, 2021

Pálné Kovács Ilona: Önkormányzatok és társadalompolitika. Máltai Tanulmányok, 2021/2.

Perczel, 1964

Perczel Károly: Gondolatok a szocialista faluhálózat kifejlesztéséről, Állam és Igazgatás, 1964/9.

Petrétei – Tilk, 2005

Petrétei József – Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. Magyar Közigazgatás, 2005/3.

Plósz, 2019

Plósz Dániel János: Helyi önkormányzatok és konvergencia európai perspektíváiból. KÖZ-GAZDASÁG. 2019/3.

<https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.05>

Pongrácz, 2016

Pongrácz Alex: A közmenedzsment-reformok metamorfózisai. Új Magyar Közigazgatás, 2016/1.

Potrykowski, 1987

Potrykowski, Marek: A lengyel közigazgatási reform és következményei. Tér és Társadalom, 1987/3. (Fordította: Orosz Éva)

Prohászka – Erdősyné Benedek, 1986

Prohászka László - Erdősyné Benedek Katalin: A mikroszámítógép alkalmazása a lakásgazdálkodásban, Állam és Igazgatás, 1986/4.

Randma-Liiv, 2008

Randma-Liiv, Tiina: New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2008/2.

Raft, 1981

Raft Miklós: Számítástechnika a tanácsi igazgatásban, Állam és Igazgatás, 1981/3.

Ribling, 1988

Ribling Ferenc: Az egységes számítástechnika megteremtéséért, Állam és Igazgatás, 1988/1.

Ribling – Úry, 1989

Ribling Ferenc - Úry László: Elképzelések a tanácsi információs rendszer és számítástechnika továbbfejlesztésére, Állam és Igazgatás, 1989/6.

Ritó, 2018

Ritó Evelin: A helyi önkormányzatok autonómiája és a helyi önkormányzáshoz való jog. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVI/I. 2018.

Ritó, 2023

Ritó Evelin: A magyar önkormányzatok és helyi közösségek státusza a digitalizáció korában. Miskolc, PhD. dolgozat, 2023.

Rító – Szabó, 2021

Rító Evelin – Szabó Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. In Medias Res, 2021/2.

Samuelson, 1954

Samuelson, Paul A.: A Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, 1954/4. <https://doi.org/10.2307/1925895>

Savas, 1993

Savas, Emanuel S.: Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Budapest, Akadémiai Kiadó, 1993.

Sári, 1972

Sári János: A tanácselnök és a vb-titkár egymáshoz való viszonya. Állam és Igazgatás, 1972/8.

Schutzbach, 2011

Schutzbach Ferenc: A községi önkormányzatok és körjegyzőségek. Új Magyar Közigazgatás, 2011/10.

Sever, 1997

Sever Lászlóné (szerk.): Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1997.

Siket, 2017

Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Szeged, PhD. dolgozat, 2017.

Siket, 2023

Siket Judit: Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára. Forum: Acta Juridica Et Politica 13, 2023/3.

Somlyódyné, 2001

Somlyódyné Pfeil Edit: A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében. Magyar Közigazgatás, 2001/3.

Somlyódyné, 2003

Somlyódyné Pfeil Edit: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás (Szekértői tanulmányok). Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2003.

Schuster-Vallier, 2010

Schuster, Wolfgang – Vallier, Frédéric (eds.): Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences. Brussel, CEMR, 2010.

Stasiak, 2023

Stasiak, Jacek: Analysis of Local Government Units in Poland. Globalization, the State and the Individual, 2023/1. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.7996>

Stumpf, 2009

Stumpf István: Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam. In: Virág György (szerk.): OKRI Szemle: Megjelent az OKRI fennállásának 50. évfordulója alkalmából. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2009.

Swianiewicz, 2002

Swianiewicz, Pawel: Consolidation or Fragmentation?: The Size of Local Governments in Central Europe. Budapest, LGI, 2002.

Swianiewicz, 2013

Swianiewicz, Pawel: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies, 2013/2, <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>

Szabó, 2017

Szabó, Balázs: New tendencies in e-government in the European Union. Curentul Juridic, 2017/4.

Szabó, 1994

Szabó Lajos: Az önkormányzatok társulásai. Magyar Közigazgatás, 1994/3.

Szabó, 2012

Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011 -. Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1.

Szabó, 2015a

Szabó Tamás: A differenciált hatáskör-telepítés eszközének alkalmazása a magyar önkormányzati rendszerben 1990 után. Acta Humana, 2015/5.

Szabó, 2015b

Szabó Tamás: Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben. Budapest, PhD. dolgozat, 2015.

Szabó, 2018

Szabó Lajos: A helyi önkormányzati rendszer útirányai. Új Magyar Közigazgatás, 2018/4.

Szabó, 2019

Szabó Tamás: Együttműködések és kistépülési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai. In: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek - A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban (tanulmánykötet). Budapest, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2019.

Szabó, 2024

Szabó Tamás: A magyarországi kis- és középvárosok szerepe az önkormányzati társulásokban. In: Szabó Tamás – Gyergyák Ferenc (szerk.): A magyar kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói (tanulmánykötet). Budapest, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2024.

Szente, 2012

Szente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. Fundamentum, 2012/2.

Szente, 2014

Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014/1.

Szira, 1981

Szira József: A megyei számítógépes információs mintarendszer. Állam és Igazgatás, 1981/3.

Szita, 2002

Szita Károly: Gondolatok az önkormányzati rendszer korszerűsítéséről. Magyar Közigazgatás, 2002/4.

Szörényiné, 2000

Szörényiné Kukorelli Irén: A kistérségi szerveződések életképessége, a térségmenedzserek szerepe. In: Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központ, 2000.

Szűcs, 1961

Szűcs István: A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsi igazgatásban. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, 1961/8.

Szvercsák, 2012

Szvercsák Szilvia: A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik. Magyar Közigazgatás, 2012/1.

Tabit, 2010

Tabit Renáta: A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010.

Takács, 1975

Takács Imre: A harmadik tanácestörvény. Állam és Igazgatás, 1975/11.

Tamás, 2011

Tamás András: Svédország közigazgatása. In: Szemel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2011.

Tarpai, 2016

Tarpai Zoltán: Jó, ha tudjuk – avagy hasznos gondolatok az önkormányzati ASP rendszerről. Új Magyar Közigazgatás, 2016/klasz.

Tábori, 2023

Tábori Ferenc: A kistelepülési önkormányzatok helyzete alulnézetből. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2023/1. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-244.109>

Tiebout, 1956

Tiebout, Charles M.: A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 1956/5. <https://doi.org/10.1086/257839>

Tilk, 2011

Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/6-7.

Tohai, 1981

Tohai László: A Bács–Kiskun megyei tanácsok az egységes tanácsi információs mintarendszerben, Állam és Igazgatás, 1981/3.

Torba, 2008

Torba Nándor: A kistársági társulások főbb jellemzői: (a 2006. évi statisztikai adatok elemzése). Közigazgatási Szemle, 2008/1.

Torma, 1985

Torma András: Kerekasztal beszélgetés a mikroszámítógép államigazgatási alkalmazásának lehetőségeiről, Állam és Igazgatás, 1985/9.

Torma, 1986

Torma András: A lakás- és helyiséggazdálkodás igazgatása, Budapest, Tankönyvkiadó, 1986.

Torma, 1987

Torma András: Számítástechnika a közigazgatásban, Borsodi Szemle, 1987/1.

Torma, 1990a

Torma András: Milyen legyen az önkormányzati információs rendszer? Borsodi Szemle, 1990/2.

Torma, 1990b

Torma András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere, Magyar Közigazgatás, 1990/6.

Torma, 2001

Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz, 2001.

Torma, 2002

Torma András: Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik. Magyar Közigazgatás, 2002/9.

Torma, 2008

Torma András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In: Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008.

Torma, 2010

Torma András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 2010/1.

Torma, 2011

Torma András: A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel. In: Gerencsér Balázs - Takács Péter (szerk.): Ratio legis, ratio iuris : liber amicorum : studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Budapest, Szent István Társulat, 2011.

Torma et al., 2022

Torma András – Czékmann Zsolt – Nyitrai Péter – Szabó Balázs – Ritó Evelin – Czibrik Eszter – Cseh Gergely: Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2022/1. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>

Torma, 2024

Torma András: A magyar közigazgatás elméleti háttere, kihívásai és aktuális kérdései a XXI. században. Közigazgatástudomány, 2024/1. <https://doi.org/10.54200/kt.v4i1.77>

Tózsza, 1994

Tózsza István: Egészségügyi környezetinformációs rendszer Budapesten, Földrajzi Értesítő. 1994/3-4.

Tózsza, 2003

Tózsza István: Regionális e-government, avagy elektronikus kormányzat a térségi igazgatási feladatellátásban. Tér és Társadalom, 2003/3. <https://doi.org/10.17649/TET.17.3.900>

Vadál, 2002

Vadál Ildikó: Néhány megjegyzés a helyi önkormányzatok demokratikus működésének garanciáiról. Magyar Közigazgatás, 2002/1.

Varga, 2021a

Varga Ádám: A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései. Budapest, Pázmány Press, 2021.

Varga, 2021b

Varga Zsolt: Egységesítésért kiáltanak a programok! Jegyző és Közigazgatás, 2021/1.

Varga, 2023

Varga Ferenc: A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden. KözigazgatásTudomány, 2023/2. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.70>

Vass, 1998

Vass László: Az „új közmenedzsment és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 1998/10.

Verebélyi, 1987

Verebélyi Imre: A tanácsönkormányzat kibontakozásának irányai. Állam és Igazgatás, 1987/5.

Verebélyi, 1989

Verebélyi Imre: A tanács önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. Állam és Igazgatás, 1989/4.

Verebélyi, 1993

Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű önkormányzat. Magyar Közigazgatás, 1993/4.

Verebélyi, 1996

Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. In: Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA, 1996.

Verebélyi, 1999

Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999.

Veszprémi – Czékmann, 2014

Veszprémi Bernadett – Czékmann Zsolt: Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, második kiadás., Gazdasági közigazgatás, Infrastruktúra igazgatás, Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2014.

Vékás, 2016

Vékás Sándor: Az önkormányzati informatika aktuális feladatai és problémái – információbiztonság, ASP, elektronikus közszolgáltatások, Smart City, Új Magyar Közigazgatás, 2016/3.

Vig, 2008

Vig Gábor: WAP alapú ügyintézés a helyi igazgatásban. In: E-government tanulmányok XX., Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, 2008.

Vinkovich, 1965

Vinkovich Dénes: A községi tanácsok mezőgazdasági feladatai. Állam és Igazgatás, 1965/9.

Wixe, 2018

Wixe, Sofia: Neighbourhood related diversity, human capital and firm innovation. Papers in Regional Science, 2018/2.
<https://doi.org/10.1111/pirs.12255>

Wolman, 2008

Wolman, Harold: Comparing local government across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. Environment and Planning C: Politics and Space, 2008/1.
<https://doi.org/10.1068/cav5>

Zeisler, 1984

Zeisler József: Számítógépes adatkezelés fejlesztése a tanácsoknál, Állam és Igazgatás, 1984/10.

Z. Karvalics, 2008

Z. Karvalics László: Úton a digitális kori kormányzás felé. Budapest, Demos, 2008.

Zongor, 2010

Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs, Publikon Kiadó, 2010.

Zongor, 2019a

Zongor Gábor: Az önkormányzati rendszer és szervezetfejlesztés. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/1. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.9>

Zongor, 2019b

Zongor Gábor: A községi önkormányzatiság Magyarországon 1990 után napjainkig. In: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek - A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban (tanulmánykötet). Budapest, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2019.

Zongor, 2024

Zongor Gábor: A közös önkormányzati hivatalok önkormányzati és térségi nézőpontból. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2024/1. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-248.37>

Zupkó, 2001

Zupkó Gábor: Reformfolyamatok a közszférában - Közszektor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése. Budapest, PhD. dolgozat, 2001.

FELHASZNÁLT JOGI INSTRUMENTUMOK JEGYZÉKE

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása - (2013. március 25.)

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény

A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról szóló 1985. évi IV. törvény

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. Törvény

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXIV. törvény

A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény

A villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény

Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény

A közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVI. törvény

A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi CLIII. törvény

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

A köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény

Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény

Egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvény

Egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIII. törvény

Az egyes községi (városi, városi kerületi) tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltségek szervezéséről szóló 1952. évi 17. törvényerejű rendelet

Az egyes tanácsoknál végrehajtóbizottsági kirendeltség szervezéséről szóló 1955. évi 19. törvényerejű rendelet

A tanácsszervek tevékenységének továbbfejlesztéséről szóló 1965. évi 8. sz. törvényerejű rendelet

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről szóló 1983. évi 26. törvényerejű rendelet

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről szóló 1987. évi 21. törvényerejű rendelet

A községi tanácsok működésének megkezdéséről szóló 254/1950. (X. 21.) MT rendelet

Az egyes nevelési-oktatási intézmények fenntartásának szabályozásáról szóló 43/1977. (XI. 9.) MT rendelet

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtására kiadott 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről szóló 50/1983. (XII. 28.) MT rendelet

Az előjáróságokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet

A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet

A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet

Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet

A közös községi tanácsok alakításáról szóló 5203-8/1950. (IX. 8.) BM rendelet

A községi tanács bizottságairól szóló 19/1954. (XI. 28.) NET határozat

Baranya, Vas, Veszprém és Zala megyékben közös községi tanácsok alakításáról szóló 26/1962. (XII. 9.) NET határozat

Vadosfa község államigazgatási területi és szervezeti beosztásának módosításáról szóló 29/1962. (XII. 9.) NET határozat

Egyes községek részére közös községi tanács szervezéséről szóló 3/1963. (II. 21.) NET határozat

Zánka és Tagyon községek közös tanácsának megszüntetésére és a Szentantalfa-Óbudavár községek közös tanácsának átszervezésére szóló 27/1963. (XII. 30.) NET határozat

Községi közös tanácsok alakításáról szóló 13/1965. (VI. 6.) NET határozat

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében községi közös tanácsok szervezéséről szóló 31/1968. (XII. 7.) NET határozat

Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 19/1970. (VI. 3.) NET határozat

Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 9/1971. (II. 23.) NET határozat

Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 18/1972. (XII. 2.) NET határozat

Községi közös tanácsok szervezéséről szóló 34/1974. (X. 3.) NET határozat

Községek alakításáról, egyesítéséről, községi tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 29/1984. (XII. 13.) NET határozat

Községek alakításáról, egyesítéséről, községi tanács és közös tanácsok szervezéséről szóló 36/1985. (XII. 6.) NET határozat

Községek alakításáról, községi közös tanácsok és közös tanácsból kiváló községekben községi tanácsok szervezéséről szóló 112/1988. (X. 6.) NET határozat

Községegyesítések megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben községi, községi közös tanácsok szervezéséről szóló 119/1989. (IX. 28.) NET határozat

Községegyesítés megszüntetéséről, közös tanácsból kiváló községekben községi, községi közös tanács szervezéséről szóló 122/1989. (X. 19.) NET határozat

Az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011–2013. évi akciótervének és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2009–2010. évi akciótervének módosításáról szóló 1247/2011. (VII. 18.) Korm. határozat

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat

1971. évi I. törvény indokolása a tanácsokról szóló törvényjavaslathoz

1990. évi LXV. törvény indokolása a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslathoz

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény indokolása

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény indokolása

Magyarország Alaptörvénye indokolása (2011. április 25.)

77/1995. (XII. 21.) AB határozat

3/2003. (II. 7.) AB határozat

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról

T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

Balogh, 2022

Balogh Györgyi: Párhuzamok és ellenétetek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal? 2022 https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/Koh_mukodes.pdf (2024.08.25.)

Bordás, 2018

Bordás, Péter: Változások a helyi önkormányzatok közfeladat-ellátásában és finanszírozásában. Budapest, NKE KTI, 2018. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15962/Valtozasok%20a%20helyi%20onkormanyzatok....pdf?sequence=1> (2024.09.06.)

Bordás, 2021

Bordás Péter: Közszolgáltatások. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István), 2021 <http://ijoten.hu/szocikk/kozszoigaltatasok> (2024.08.31.)

CP, 2024

City Population, 2024. <https://www.citypopulation.de/en/poland/> (2024.10.09.)

Cseh et al., no date

Cseh Lajosné - Szabó Lajos - Varga Sándor: Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez (<https://uj.jogtar.hu>).

Czechia, 2023

Digital Decade Country Report 2023 – Czechia <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98618> (2024.03.10.)

EU, 2023a

European Union: Europe's Digital Decade: digital targets for 2030. 2023. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en (2024.03.10.)

EU, 2023b

European Union: Report on the state of the Digital Decade – Annex – All member states, 27 September 2023, pp. 49-52.
<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98669> (2024.03.13.)

EU, 2024

European Union: DESI 2023 dashboard for the Digital Decade. 2024.
<https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>
(2024.03.10.)

Eurostat, 2023

Eurostat: Local administrative units (LAU), 2023.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/501971/EU-27-LAU-2023-NUTS-2021.xlsx/40820469-1dad-6ec5-2318-46ea2993a1cf?t=1708527769154> (2024.10.05.)

Eurostat, 2024

Eurostat: Alapvető vagy alapvetőnél magasabb digitális készségekkel rendelkező egyének. 2024.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp410/default/table?lang=en (2024.03.13.)

Fürcht, no date

Fürcht Pál: A körzetközpontok egységesítése az igazgatási munka tekintetében.
<https://static.valasztas.hu/ujweb/jog1/vf2/39fuzj.htm> (2024.09.24.)

Geostat, 2024

Croatian Bureau of Statistics: Geostat, 2024.
https://geostat.dzs.hr/?m_x=500000&m_y=4950000&m_zoom=1&lang=en&layers=11372:1:1&baselayer=DOF (2024.10.05.)

Hungary, 2023

Digital Decade Country Report 2023 – Hungary
<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98616> (2024.03.10.)

IHM, 2003

Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM): Magyar Információs Társadalom Stratégia, 2003. november,
http://www.artefaktum.hu/oktatashoz/mits_2003.pdf (2024.02.29.)

Illésy et al., 2019

Illéssy Miklós – T. Nagy Judit - Számadó Róza: Assesment of success factors in the operation of local governments in the 21st century based on research conducted within the framework of the MDPLG II project /A 21. századi önkormányzati sikertényezők vizsgálata az ÖFFK II. projekt kutatásainak tükrében Összegző tanulmány. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda, 2019. <https://real.mtak.hu/110256/2/23523523.pdf> (2024.09.26.)

ITTK, 2004

Információs Társadalom és Trendkutató Központ (ITTK): Magyar Információs Társadalom Éves Jelentés 2004. <http://mek.oszk.hu/02700/02725/02725.pdf> (2024.02.29.)

Juhász, 2011

Juhász Lilla Mária: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából avagy A New Public Management, a New Governance és az újtőkeberianus szemlélet vizsgálata. Jogelméleti Szemle, 2011/3. <https://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (2024.08.20.)

Kartal, no date

Kartal: eMagyarország pont. <http://www.kartal.hu/emagyarorszag-pont/> (2024.02.29.)

Kákai, 2013

Kákai László: Civil szervezetek megújuló működési környezete - tananyag - IV. modul - A civil szervezetek nemzetgazdasági szerepe, társadalmi hasznosság, önkéntesség. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Konzultáció Főosztálya megbízásából a „Civil szervezetek működési környezetének javítása” kiemelt projekt keretében, 2013. <https://adoc.pub/iv-modul-a-civil-szervezetek-nemzetgazdasagi-szerepe-tarsada.html> (2024.10.01.)

Koi, 2015

Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). Polgári Szemle, 2015/4-6.

https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2015.4-6.szam_22.pdf

(2024.08.07.)

Kovács, 2017

Kovács Róbert: Az önkormányzati ASP. Jegyző és Közigazgatás, 2017/2.

<https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp/> (2024.03.01.)

KSH, 2010

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): Az e-közigazgatás szolgáltatásai és használata az Európai Unióban. Statisztikai Tükör, 2010/134, p. 1.

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel31010.pdf> (2024.03.02.)

KSH, 2023a

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): 8.1.2.5. A települési önkormányzatok főbb adatai, 2023. január 1.

https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0010.html (2024.08.09.)

KSH, 2024a

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): 8.1.2.1. Terület, településsűrűség, népsűrűség, 2024. január 1.

https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0006.html (2024.09.15.)

KSH, 2024b

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): 8.1.2.6. Közös önkormányzati hivatalok a székhely jogállása szerint, 2024. január 1.

https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0011.html (2024.09.24.)

KSH, 2024c

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): 8.1.2.2. A települések száma és népessége jogállás szerint, 2024. január 1.

https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0007.html (2024.09.24.)

KPMG, 2010

KPMG: A GVOP indikátorrendszeréhez tartozó adatok előállítása és értékelése - Értékelő jelentés, 2010. április 20.

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=29866> (2024.02.29.)

Local authorities and their populations, 2024

Republique Francaise: Local authorities and their populations, 2024

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2024/Collectivit%C3%A9s%20locales%20en%20chiffres%202024/Chapitre%20%20-%20Les%20collectivit%C3%A9s%20locales%20et%20leur%20population-2024.xlsx> (2024.10.08.)

Local Government Act, 2004

Local Government Act, 2004
<https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act/> (2024.10.08.)

Magyary, 2012

Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (Mp 12.0) KIM 2012.08.31. <https://docplayer.hu/974896-Magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html> (2024.03.01.)

MHIK, 2001

Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztossága (MHIK): Nemzeti Információs Társadalom Stratégia 1.0 verzió 2001. május 17. http://www.artefaktum.hu/kozgaz/nits_kesz.doc (2024.02.29.)

MK, 2022

Miniszterelnöki Kabinetiroda: Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022-2030. 2022. november <https://kormany.hu/publicapi/document-library/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030/download> (2024.03.13.)

Nagy - Hoffman, 2023

Nagy Mariann – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Budapest, ORAC Kiadó, 2023. (Online – HVG Jogkódex)

Nyikos – Soós, 2020

Nyikos Györgyi – Soós Gábor Gergely: A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei. Budapest, NKE, 2020. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/15001/A%20kozszoigaltatas->

[szervezes%2c%20a%20kozfeladat-ell%c3%a1t%c3%a1s.pdf?sequence=3&isAllowed=y](#) (2024.08.17.)

OSS, 2020

Official Statistics of Sweden: Number of localities, smaller localities and holiday home areas, by region. Every fifth year 2000 – 2020.
[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START MI MI0810 MI0810A/MI0811Tab02/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_MI_MI0810_MI0810A/MI0811Tab02/) (2024.10.08.)

OSS, 2024

Official Statistics of Sweden: Population statistics 2024.
<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/population-statistics---month-quarter-half-year/population-statistics-2024/> (2024.10.08.)

OPS, 2011

Open Public Service White Paper by the Minister for Government Policy, 2011 July
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cd5bb40f0b65b3de0b746/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf> (2024.08.11.)

OSAP, 2020-2022

Országos Statisztikai Adatfelvételi Program: 1621 Önkormányzati törzsadattár
<https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> (2024.09.05.)

OSAP, 2023

Országos Statisztikai Adatfelvételi Program: 1621 Önkormányzati törzsadattár
<https://kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztési-miniszterium/reszletek-osap-korabbi> (2024.09.06.)

Patyi – Varga Zs., 2019

Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
https://tudasportal.unike.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/13045/Paty_i_Varga_Zs_A_kozig

[azgatasi eljarasjog alapjai es alapelvei.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

(2024.08.13.)

Pintér, 2004

Pintér Róbert: A magyar információs társadalom fejlesztésének wilsoni szempontú elemzése. 2004. http://www.artefaktum.hu/pinter_PhD_v1.pdf

(2024.02.29.)

Poland, 2023

Digital Decade Country Report 2023 – Poland

<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98629> (2024.03.10.)

Pollit – Bouckaert, 2011

Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert: Public Management Reform: A comparative analysis - New Public Management, governance, and the Neo-Weberian state. Third Edition, Oxford, University Press. 2011.

https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=E0fdN3KiPmgC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Pollitt+Bouckaert&ots=FavF37MHQg&sig=UVh6PX3V_8eIDt1K925Vpy5lk_o (2024.08.08.)

PSO, 2024a

Poland Statistical Office: Basic data. 2024. <https://stat.gov.pl/en/basic-data/>

(2024.10.09.)

PSO, 2024b

Poland Statistical Office: Administrative division of Poland.

<https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/administrative-division-of-poland/> (2024.10.09.)

Ramsey, 2006

Ramsey, Todd: A szolgáltató állam. E-kormányzati kézikönyv. Budapest, Századvég, 2006. <https://www.szaktars.hu/szazadveg/view/ramsey-todd-a-szolgaltato-allam-e-kormanyzati-kezikonyv-2006/?pg=0&layout=s>

(2024.08.12.)

Romania, 2023

Digital Decade Country Report 2023 – Romania

<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98631> (2024.03.10.)

Rosta, 2012

Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. Polgári Szemle, 2012/3-6.

https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2012_3-6.szam_4.pdf

(2024.08.12.)

Slovakia, 2023

Digital Decade Country Report 2023 – Slovakia

<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98633> (2024.03.10.)

Somlyódyné, 2019

Somlyódyné Pfeil Edit: A városok szerepe a területi kormányzásban - A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig. Budapest, NKE, 2019.

[https://nkerepo.uni-](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14639/Somlyodyine_A_varosok_s_zerepe_a_teruleti_2019.pdf?sequence=1)

[nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14639/Somlyodyine_A_varosok_s_zerepe_a_teruleti_2019.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14639/Somlyodyine_A_varosok_s_zerepe_a_teruleti_2019.pdf?sequence=1) (2024.10.02.)

Sweden, 2007

Council of Europe: Structure and operation of local and regional democracy – Sweden, 2007. <https://rm.coe.int/16807480fb> (2024.10.08.)

Török, 2009

Török László: Körjegyzőségek határosság nélkül. Jegyző és Közigazgatás, 2009/2. <https://jegyzo.hu/korjegyzosegek-hatarossag-nelkul-20092/>

(2024.02.06.)

Turi et al., 2013

Turi Laura Tamara - Resperger István - Túri Viktória: Stratégiaalkotás, stratégiai módszerek Tréning háttéranyag. Közigazgatási Vezetői Akadémia, 2013.

<https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100175/438.pdf?sequence=2∓isAllowed=y> (2024.08.29.)

Turkovics-Paulovics, 2014

Turkovics István – Paulovics Anita: Közigazgatási hatósági eljárás alapelvei. Budapest, NKE VTI, 2014. [https://tudasportal.uni-](https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100175/438.pdf?sequence=2∓isAllowed=y)

nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100278/124.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2024.08.13.)

Valasztas.hu, 2023

Lakosságszám statisztika 2023. 09. 01.

<https://www.valasztas.hu/documents/20182/6153411/20230901+lakoss%C3%A1gsz%C3%A1m+statisztika.xlsx/6648a176-2c30-2ccc-68b9-04e56f5f9d2f?version=1.1&t=1697545528857> (2024.09.05.)

Varga, 2010

Varga Lajos: A közigazgatási informatika kezdetei. Jegyző és Közigazgatás, 2010/2. <https://jegyzo.hu/a-kozigazgatasi-informatika-kezdetei-20102/> (2023.08.17.)

SZERZŐ TÉMÁVAL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE

Cseh Gergely - Torma András: Az elektronikus közigazgatás kialakulásának Európai Unió állomásai. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 14, 2014, pp. 91-108.

Czékmann Zsolt – Cseh Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica, Tomus: XXXII, 2014. pp. 135-145.

Cseh Gergely: Az információs társadalom kialakulásának lépései hazánkban, tekintettel az Európai Unió mérföldkövekre. In: Paulovics Anita (szerk.): Decem anni in Europaea Unione IV. Államtudományi tanulmányok. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2014. pp. 9-26.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt - Szabó Balázs - Maksó Bianka - Kiss Lilla Nóra: Is virtual reality really necessary for local governments? Local governments digital readiness in a Hungarian convergence region. Curentul Juridic, 2016/2, pp. 46-62.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica Et Politica, Tomus: XXXVI, 2018, pp. 35-47.

Cseh Gergely: The effects of digital innovation on hungarian municipalities from 1950 to the present day. Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica Et Politica, Tomus: XXXVII/1, 2019, pp. 119-134.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt - Ritó Evelin - Szabó, Balázs: Do local governments need the digital space?! - Szükségük van-e a helyi önkormányzatoknak a digitális térre!? In: Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (szerk.): A helyi önkormányzatok fejlődési perspektívái Közép-Kelet Európában: Gyakorlat és innovációk = Perspectives of Local Governments in Central-Eastern Europe: Practice and Innovations: Konferencia

kötet = Conference volume. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda, 2019, pp. 22-37.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt - Ritó Evelin - Szabó Balázs: Does the municipality have a digital footprint? In: Kékesi Tamás (szerk.): MultiScience - XXXIII. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference, Miskolc-Egyetemváros, Miskolci Egyetem, 2019, pp. 84-89.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt - Ritó Evelin - Szabó Balázs: The possibilities of local governments in the digital age. Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica Et Politica, Tomus: XXXVII/2, 2019, pp. 144-155.

Cseh Gergely: Helyi e-közzszolgáltatások alapjogi és gyakorlati vizsgálata. Infokommunikáció és Jog, 2019/2, pp. 15-21.

Cseh Gergely: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató – Magyarország európai uniós teljesítménye a digitalizált világban. Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. klsz., pp. 51-60.

Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás újdonságai napjainkban. Miskolci Jogi Szemle, 2020/2. klsz., pp. 13-19.

Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás aspektusai, különös tekintettel a helyi közzszolgáltatásokra. Miskolci Jogi Szemle, 2020/3. klsz., pp. 34-43.

Cseh Gergely: A magyar társadalom digitális felkészültsége európai uniós és tengerentúli összehasonlításban. In: Kolosi Tamás - Szelényi Iván - Tóth István György (szerk.): Társadalmi Riport 2020, Budapest, TÁRKI, 2020.

Cseh, Gergely: Az ASP rendszer gyakorlati és társadalmi innovációs vetületei - az Encsi járás példáján keresztül. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus: 19, 2020, pp. 21-34.

Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Good (digital) municipality - municipal digitization aspects of Good State and Governance Reports, in particular the effects of the introduction of the ASP system. Infokommunikáció és Jog, 2020/1, pp. 9-13.

Cseh Gergely: Az önkormányzati feladatellátás változásai, innovatív elemei 1950-től napjainkig. Jura, 2020/2, pp. 24-37.

Cseh-Zelina Gergely: ASP 2.0 - a vég csak a kezdet. Infokommunikáció és Jog, 2023/2, pp. 3-5.

Cseh-Zelina Gergely: Digital Economy and Society Index - from the perspective of Hungary. Curentul Juridic, 2023/1, pp. 21-34.

Cseh-Zelina Gergely - Czibrik Eszter: Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai. Közigazgatástudomány, 2023/1, pp. 203-214.

Cseh-Zelina Gergely - Czékmann Zsolt: Hungarian regulation of e-government in the light of EU legislation. Balkan Social Science Review (BSSR), 2023/22, pp. 29-49.

Cseh-Zelina Gergely: Hogyan is állunk? Magyarország digitális felzárkózásának pillanatképe 2022-ben a DESI alapján. Jura, 2023/2, pp. 69-80.

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet

A négy kiválasztott vármegye közös önkormányzati hivatalainak vizsgálati szempontjai.

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2023 és Valasztas.hu, 2023 alapján.

Vármegye	Közös Önkormányzati Hivatal elnevezése	Közös Önkormányzati Hivatalba tartozó települések száma (db)	Közös Önkormányzati Hivatalba tartozó települések lakosság száma összesen (fő)	3000 fő lakosság szám alatti Közös Önkormányzati Hivatalok aránya (%)	3000-4000 fő lakosság szám közötti Közös Önkormányzati Hivatalok aránya (%)
Fejér Vármegye	Adonyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	5238	32	20
	Alapi Közös Önkormányzati Hivatal	3	3830		
	Bakonycsernyei Közös Önkormányzati Hivatal	3	4721		
	Cecei Közös Önkormányzati Hivatal	2	3506		
	Csákvári Közös Önkormányzati Hivatal	3	7065		
	Csókakői Közös Önkormányzati Hivatal	2	2798		
	Felcsúti Közös Önkormányzati Hivatal	7	8824		
	Iszkaszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2523		
	Iváncsai Közös Önkormányzati Hivatal	2	4617		
	Jenői Közös Önkormányzati Hivatal	3	3843		
	Kálozi Közös Önkormányzati Hivatal	2	4234		
	Kápolnásnyéki Közös Önkormányzati Hivatal	3	5770		
	Kincsesbányai Közös Önkormányzati Hivatal	2	2406		
	Kisapostagi Közös Önkormányzati Hivatal	3	4192		
	Magyaralmási Közös Önkormányzati Hivatal	2	2278		
	Mezőszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	4	3819		
	Mezőszilasi Közös Önkormányzati Hivatal	3	3706		
	Nagylóki Közös Önkormányzati Hivatal	2	1975		
	Sárkeresztesi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2128		
	Sukorói Közös Önkormányzati Hivatal	2	2954		
	Szári Közös Önkormányzati Hivatal	2	2252		
	Táci Közös Önkormányzati Hivatal	3	4698		

	Úrhidai Közös Önkormányzati Hivatal	3	5169		
	Váli Közös Önkormányzati Hivatal	3	5328		
	Zámolyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	4270		
Hajdú-Bihar Vármegye	Álmosdi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2950	36,8	15,8
	Balmazújvárosi Közös Önkormányzati Hivatal	2	18795		
	Berekböszörményi Közös Önkormányzati Hivatal	3	3104		
	Biharkeresztesi Közös Önkormányzati Hivatal	5	7822		
	Derecskei Közös Önkormányzati Hivatal	2	9645		
	Esztári Közös Önkormányzati Hivatal	2	2675		
	Furtai Közös Önkormányzati Hivatal	3	2448		
	Hajdúnánási Közös Önkormányzati Hivatal	4	18210		
	Hencidai közös önkormányzati hivatal	2	2323		
	Komádi Közös Önkormányzati Hivatal	2	5783		
	Körösszegapáti Közös Önkormányzati Hivatal	4	3160		
	Létavértesi közös önkormányzati hivatal	2	8134		
	Nagyrábéi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2173		
	Nyírábrányi Közös Önkormányzati Hivatal	2	5639		
	Püspökladányi Közös Önkormányzati Hivatal	2	15305		
	Tetétleni Közös Önkormányzati Hivatal	3	3209		
	Tiszacsegei Közös Önkormányzati Hivatal	2	6000		
	Váncsodi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2082		
	Zsákai Közös Önkormányzati hivatal	2	2072		
Somogy Vármegye	Ádándi Közös Önkormányzati Hivatal	2	3572	47,2	32
	Andocsi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2137		
	Balatonboglári Közös Önkormányzati Hivatal	2	6486		
	Balatonföldvári Közös Önkormányzati Hivatal	7	5351		
	Balatonkeresztúri Közös Önkormányzati Hivatal	3	4027		
	Balatonszárszói Közös Önkormányzati Hivatal	3	3119		
	Balatonszemesei Közös Önkormányzati Hivatal	2	2377		
	Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	7	3225		
	Batéi Közös Önkormányzati Hivatal	10	3922		
	Böhönyei Közös Önkormányzati Hivatal	3	2698		
	Buzsáki Közös Önkormányzati Hivatal	3	3145		

Csökölyi Közös Önkormányzati Hivatal	3	1549		
Csokonyavisontai Közös Önkormányzati Hivatal	13	6652		
Csurgói Közös Önkormányzati Hivatal	8	6079		
Darányi Közös Önkormányzati Hivatal	9	3319		
Göllei Közös Önkormányzati Hivatal	4	1956		
Homokszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	3	2260		
Igali Közös Önkormányzati Hivatal	5	3171		
Iharosberényi Közös Önkormányzati Hivatal	4	3470		
Jutai Közös Önkormányzati Hivatal	6	3941		
Kadarkúti Közös Önkormányzati Hivatal	2	2542		
Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal	6	2093		
Kaposmérői Közös Önkormányzati Hivatal	7	7447		
Karádi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2040		
Kéthelyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2747		
Kőröshegyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2805		
Kutasi Közös Önkormányzati Hivatal	5	3676		
Lábodi Közös Önkormányzati Hivatal	6	4739		
Látrányi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2763		
Lengyeltóti Közös Önkormányzati Hivatal	3	3799		
Magyaratádi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2158		
Marcali Közös Önkormányzati Hivatal	2	11681		
Mernyei Közös Önkormányzati Hivatal	5	2704		
Mesztegyői Közös Önkormányzati Hivatal	7	3910		
Mikei Közös Önkormányzati Hivatal	5	2105		
Nagybajomi Közös Önkormányzati Hivatal	2	3519		
Nagyberki Közös Önkormányzati Hivatal	4	2443		
Nagyszakácsi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2250		
Öreglaki Közös Önkormányzati Hivatal	2	2279		
Pusztakovácsi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2193		
Ságvári Közös Önkormányzati Hivatal	3	3065		
Segesdi Közös Önkormányzati Hivatal	3	3841		
Simonfai Közös Önkormányzati Hivatal	10	4645		
Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal	3	26581		

	Somogyjádi Közös Önkormányzati Hivatal	5	3977		
	Somogysámsoni Közös Önkormányzati Hivatal	5	2490		
	Somogysárdi Közös Önkormányzati Hivatal	4	3239		
	Somogyszobi Közös Önkormányzati Hivatal	3	1949		
	Somogyudvarhelyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	2019		
	Somogyvári Közös Önkormányzati Hivatal	2	1999		
	Tabi Közös Önkormányzati Hivatal	7	6118		
	Törökkoppányi Közös Önkormányzati Hivatal	7	1373		
	Zákányi Közös Önkormányzati Hivatal	3	2035		
Zala Vármegye	Alsópáhoki Közös Önkormányzati Hivatal	2	2501	59,6	25,5
	Bagodi Közös Önkormányzati Hivatal	5	2513		
	Baki Közös Önkormányzati Hivatal	6	3303		
	Bánokszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	6	2075		
	Bázakerettyei Közös Önkormányzati Hivatal	9	2534		
	Becsehelyi Közös Önkormányzati Hivatal	3	2754		
	Bocföldei Közös Önkormányzati Hivatal	5	3146		
	Csesztregi Közös Önkormányzati Hivatal	10	1837		
	Csömödéri Közös Önkormányzati Hivatal	7	1708		
	Egervári Közös Önkormányzati Hivatal	5	2765		
	Galamboki Közös Önkormányzati Hivatal	4	2321		
	Garabonci Közös Önkormányzati Hivatal	8	3888		
	Gellénházi Közös Önkormányzati Hivatal	11	4361		
	Gyenesdiási Közös Önkormányzati Hivatal	2	4429		
	Hahóti Közös Önkormányzati Hivatal	9	3612		
	Karmacsi Közös Önkormányzati Hivatal	4	2789		
	Kehidakustányi Közös Önkormányzati Hivatal	5	2997		
	Letenyei Közös Önkormányzati Hivatal	4	4505		
	Lovászi Közös Önkormányzati Hivatal	6	2550		
	Murakeresztúri Közös Önkormányzati Hivatal	4	3324		
	Nagykapornaki Közös Önkormányzati Hivatal	8	2192		
	Nagypáli Közös Önkormányzati Hivatal	8	4393		
	Nagyrecsei Közös Önkormányzati Hivatal	5	2662		
	Óhídi Közös Önkormányzati Hivatal	9	2290		

	Pacsai Közös Önkormányzati Hivatal	2	1698		
	Pákai Közös Önkormányzati Hivatal	5	2144		
	Pókaszepetki Közös Önkormányzati Hivatal	9	3862		
	Rédicsi Közös Önkormányzati Hivatal	12	1791		
	Sármelléki Közös Önkormányzati Hivatal	2	2237		
	Semjénháza Közös Önkormányzati Hivatal	3	1543		
	Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal	2	2120		
	Surdi Közös Önkormányzati Hivatal	4	1868		
	Teskándi Közös Önkormányzati Hivatal	8	3708		
	Tótszerdahelyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	1935		
	Türjei Közös Önkormányzati Hivatal	3	2853		
	Újudvari Közös Önkormányzati Hivatal	8	5263		
	Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal	2	4254		
	Zalaapáti Közös Önkormányzati Hivatal	7	3456		
	Zalabaksai Közös Önkormányzati Hivatal	7	1578		
	Zalacsányi Közös Önkormányzati Hivatal	5	2875		
	Zalakarosi Közös Önkormányzati Hivatal	2	3150		
	Zalakomári Közös Önkormányzati Hivatal	4	3725		
	Zalalövői Közös Önkormányzati Hivatal	3	3026		
	Zalaszántói Közös Önkormányzati Hivatal	3	2157		
	Zalaszentgróti Közös Önkormányzati Hivatal	3	6978		
	Zalaszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal	6	2450		
	Zalaszentmihályi Közös Önkormányzati Hivatal	5	3177		

3000 fő alatti települések	3000-4000 fő közötti települések	2000 fő alatti lakosságszám mellett megfelelő számú település	2000 fő alatti lakosságszám mellett NEM megfelelő számú település
----------------------------	----------------------------------	---	---

2. sz. melléklet

Magyarország intézményfenntartó társulásai közül három-három példa vármegyénként.

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP, 2023 és Valasztas.hu, 2023 alapján.

Vármegye	Társulás neve	Társult önkormányzatok száma (db)	Összlakosságszáma (fő)
Bács- Kiskun	Bugac és Bugacpusztaháza Intézményfenntartó Társulás	2	3006
	Bajai Kistérségi Családsegítő és Gyermekjóléti Intézményfenntartó Társulás	5	40061
	Dávod-Dunafalva Szociális Intézményfenntartó Társulás	3	3489
Baranya	Berkesdi Óvodafenntartó Társulás	4	1552
	Mindszentgodisai Oktatási és Szociális étkeztetést Ellátó Társulás	4	1339
	Nagypeterd és Környéke Intézményfenntartó Társulás	8	2613
Békés	Kondoros-Kardos Köznevelési Intézményfenntartó Társulás	2	5255
	Bucsa és Kertészsziget Önkormányzat Napközi Otthonos Óvoda Intézményfenntartó Társulása	2	2580
	Kunágota-Almáskamarás Óvoda Társulás	2	3333
Borsod- Abaúj- Zemplén	Bódvaszilas Környéki Családsegítő és Gyermekjóléti Intézményfenntartó Társulás	9	3045
	Ragály-Imola-Szuhafő-Trizs Települések Óvodai Köznevelési Intézményfenntartó Társulása	4	1037
	Múcsony és Társult Települései Család- és Gyermekjóléti Intézményfenntartó Társulás	6	8025
Csongrád- Csanád	Pitvaros Térségi Óvodai Nevelési Intézményi Társulás	4	2727
	Térségi Intézményi Társulás (Kistelek)	2	8622
	Földeák Térségi Szociális, Egészségügyi, Gyermekjóléti és Óvodai Önkormányzati Társulás	2	3515
Fejér	Enying Mikrokörzeti Szociális és Gyermekjóléti Intézményi Társulás	7	14391
	Sárbogárd-Hantos-Nagylók Szociális és Gyermekjóléti Társulás	3	13839
	Nádasdladány - Sárkeszi Köznevelési Intézményi Társulás	2	2406
Győr- Moson- Sopron	Fertőd Mikro-térségi Szociális Intézményi Társulás	6	8880
	Sokorópátka-Gic-Bakonytamási Községek Önkormányzata Óvodai- Bölcsődei Nevelési Intézményfenntartó Társulás	3	2073
	Vitnyédi Családi Bölcsőde Fenntartó Társulás	3	12227

Hajdú-Bihar	Hajdúhadházi Mikrotérségi Szociális Gondozási Intézményfenntartó Társulás	2	19820
	Nádudvari Szociális Intézményfenntartó Társulás Társulási Tanács	3	9953
	Vámospércsi Mikrotérségi Intézményfenntartó Társulás	2	7364
Heves	Abasári Szociális és Gyermekjóléti Intézményfenntartó Társulás	7	11683
	Tarna-menti Szociális Intézményfenntartó Mikrotársulás	6	9125
	Poroszló-Újlőrincfalva Köznevelési Intézményfenntartó Társulás	2	2921
Jász-Nagykun-Szolnok	Csorba Mikro-térségi Szociális Intézményfenntartó Társulás	3	8038
	Mezőtúr-Mesterszállás Óvodai Társulás	2	16855
	Jászszentandrás és Jászivány Óvodai Nevelési Intézményfenntartó Társulás	2	2951
Komárom-Esztergom	Ácsteszer, Bakonyszombathely, Csatka Óvodai-Bölcsődei Feladatok Ellátását Szolgáló és Főzőkonyhát Üzemeltető Társulás	3	2383
	Szomód-Dunaszentmiklós községek Köznevelési Intézményi Társulás	2	2966
	Aka-Bakonysárkány-Vérteskethely Intézményfenntartó Társulás	3	1858
Nógrád	Ceredi Gesztenyés kert Óvoda Intézményfenntartó Társulása	3	1858
	Nézsza- Alsópetény- Legénd Óvoda Intézményfenntartó Társulás	3	2332
	Tereskei Zöld Udvar Óvoda és Konyha Intézményfenntartói Társulása	2	1280
Pest	Bénye-Káva Napköziotthonos Óvoda Intézményfenntartó Társulás	2	1935
	Dunakanyari Család- és Gyermekjóléti Intézményfenntartó Társulás	10	63009
	Dunavarsány és Környéke Család- és Gyermekjóléti Szolgálat Intézményfenntartó Társulás	3	16830
Somogy	Balatonszárszói Óvodafenntartó Társulás	6	4499
	Értény-Kára-Koppányszántó-Miklósi-Somogyacsa-Somogydöröcske-Szorosad-Törökkoppány Községek Óvodafenntartó Társulása	8	2176
	Somogyjádi Mikrotérségi Óvodai Társulás	12	7597
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Baktalórántháza-Nyírájkó Óvodai Társulás	2	4508
	Tyukod és Ura Társulása Óvodai Nevelési és Bölcsődei Feladat Ellátására	2	2575

	Szociális Intézmény-fenntartó Társulás Pap	9	8933
Tolna	Mikrotérségi Óvoda és Bölcsőde Intézmény-Fenntartó Társulása	4	8171
	Zomba Körzeti Intézményi Társulás	4	3293
	Hőgyészi Óvodafenntartó Társulás	3	3055
Vas	Alsóújlaki Intézményfenntartó Társulás	6	2463
	Vasszécseny, Tanakajd és Csempeszkopács Községek Óvodai intézményfenntartó Társulása	3	2433
	Körmend és Mikrotérsége Köznevelési Intézményfenntartó Társulás	17	17203
Veszprém	Közoktatási Intézményfenntartó Társulás	7	15646
	Gógánfai Óvodafenntartó Társulás	7	2171
	Vaszar-Gecse Intézményfenntartó Társulás	2	1991
Zala	Baki Köznevelési Társulás	4	4102
	Zalalövői Óvodafenntartó Társulás	7	4033
	Gelsei Szivárvány Óvodafenntartó Társulás	4	1856

NYILATKOZAT

Alulírott dr. Cseh-Zelina Gergely büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a beadott PhD értekezés önálló munkám eredménye, az irodalmi hivatkozások egyértelműek és teljeseek.

Tudományos közleményeimet az MTMT adattárba feltöltöttem (MTMT azonosító: 10034825). A hivatkozásokat is tartalmazó közleményjegyzéket kinyomtatva mellékelem.

Dátum: 2024. december 2.

.....

aláírás