

A VÁROS(KÖZÖSSÉGI) ÖNKORMÁNYZÁS KIALAKÍTÁSÁNAK ELVI ALAPJAI¹

(The Theoretical Basis of the Urban [Community]
Self-governance)

CSEFKÓ FERENC

Kulcsszavak:

önkormányzati feladat, hatáskör város(közösségi) önkormányzás kiemelt városi szerepekör

A tanulmány főlvázolja azokat a legfontosabb problémaköröket és kodifikációs feladatokat, amelyek a különböző nagyságrendű városoknak a településhálózat fejlesztésében betölthető újfajta súlyponti (a többi település fejlődésére döntő módon kiható) szerepükkel kapcsolatban merülhetnek föl. Míg ugyanis a település- és területfejlesztési dokumentumokban a városok kiemelt szerepe egyértelműen megjelenik, addig ennek a majdani megvalósítását jelentő jogi szabályozás legalapvetőbb tételei (legalábbis az önkormányzati igazgatás oldaláról) szinte teljesen kimunkálatlanok. A dolgozat az önkormányzati feladatok és hatáskörök oldaláról folytatott vizsgálatokat, s tett koncepcionális javaslatokat arra, hogy a jelenlegi önkormányzati szabályozási keretek részbeni megtartásával, részbeni változtatásával hogyan lehetne eljutni egy város(közösségi) önkormányzati rendszer kialakításának első lépcsőjéhez.

A tanulmány célja, hogy főlvázolja azokat a legfontosabb problémaköröket és kodifikációs feladatokat, amelyek a különböző nagyságrendű városoknak a településhálózat fejlesztésében betölthető újfajta súlyponti (a többi település fejlődésére döntő módon kiható) szerepével kapcsolatban merülhetnek fel.

Azért tartjuk fontosnak e kérdésekről értekezni, mivel a település- és területfejlesztési dokumentumokban a városok kiemelt szerepe egyértelműen megjelenik, e cél majdani megvalósítását jelentő jogi szabályozás legalapvetőbb tételei (legalábbis az önkormányzati igazgatás oldaláról) azonban szinte teljesen kimunkálatlanok.

Természetesen arra nem vállalkozhattunk, hogy e rendkívül bonyolult, több tudományág és a gyakorlat oldaláról is számtalan aspektust felölelő kérdéskomplexum valamennyi összetevőjét érintsük, csupán arra, hogy az önkormányzati feladatok és hatáskörök oldaláról folytassunk vizsgálatokat, s tegyünk koncepcionális javaslatokat arra, hogy a jelenlegi önkormányzati szabályozási keretek részbeni megtartásával, részbeni változtatásával hogyan lehetne eljutni egy város(közösségi) önkormányzati rendszer kialakításának első lépcsőjéhez.

Alkotmányossági szempontok

A város(közösségi) önkormányzás elvi jellegű megalapozása alkotmányossági, jogállami szempontból olyan következményeket fogalmaz meg, amelyekre a koncepcionális kérdések között figyelemmel kell lennünk, így:

- a területbeosztás alapegységeinek mibenléte az önkormányzás alanyai szempontjából;

- a helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jog;
- az egyszintű önkormányzati rendszer;
- az önkormányzatok közötti egyenjogúság;
- az önkormányzati alapjogok és kötelességek egyenlőségének elve;
- az alkotmányos alapjogok minden képviselő-testületet megillető volta (és ennek megfelelő alkotmányos védelme);
- a szabad társulás joga;
- az állami/államigazgatási és önkormányzati szféra által ellátandó feladatok hatáskörök, szervezet, intézmény, finanszírozás stb. elválasztása;
- a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elvi, jogszabályi lehetőségei.

Figyelembe kell venni, hogy ezek a kérdések az önkormányzati rendszer strukturális elemeit érintik, tehát kétharmados támogatást igényelnek:

- az alkotmányos alapjogokat érintő kérdések;
- az Ötv.² az alapvető jogok, kötelességek szabályozása tekintetében;
- egy új struktúra, települési, területi önkormányzati egység beépítése az önkormányzati igazgatás területi rendszerébe az alkotmány település és területbeosztási rendszerét is érintené;
- az alkotmány a szabad társulást alapjogként rögzíti minden önkormányzat (pontosabban: képviselő-testület) számára, ennek megváltoztatása;
- az általunk javasolt rendszer részben felül kell, hogy írja, nagyobb területi egységekre is adaptálva tovább kell, hogy fejlessze a nemrégiben kialakított többcélú kistérségi társulási rendszert kötelező erővel;
- a megyei önkormányzás, mint területi szintű önkormányzatok bármilyen módon való megváltoztatása;
- a minden települést megillető önkormányzás jogának, tartalmi összetevőinek, szervezeti kereteinek, az önálló hivatal alakítás jogának módosulása.

E tanulmánynak nem célja aktuál politikai kérdésekkel foglalkozni. Viszont azt sem teheti meg, hogy ne hívja föl a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendszer alapjait érintő bármilyen változtatáshoz (a fentebb felsoroltak miatt is) szükséges a mindenkori ellenzék és a mindenkori kormánypártok konszenzusa. A konszenzus hiányának is tudható be ugyanis, hogy (az 1994-es esztendőt kivéve) az Ötv.-n az elmúlt 16 év alatt érdemi változtatást egyik kormányzati ciklusban sem lehetett elérni a 2/3-os támogatás szükséglete miatt.³

Kormányzati dokumentumok a városok önkormányzati szerepkörének növeléséről

Az önkormányzati rendszer reformját egy évtizede újra és újra felvetik szakmai és politikai körökben egyaránt. A meglehetősen gazdag szakirodalom mellett számtalan kormányzati dokumentum született az eltelt évek alatt. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumban készített, „A helyi önkormányzati rendszer

továbbfejlesztéséről” szóló vitaanyagot elsőként azért emeljük ki, mivel témánk szempontjából olyan jelentős kiinduló pontokat ad, amelyek a korábbi kormányzati reformelképzelésekben nem, vagy csak érintőlegesen szerepeltek.

Ebben – egyebek mellett – a következőket olvashatjuk: „A városok ... a jövő építésének zálogai, a fejlődés motorjai. Ennek felismerése révén az Európai Unió és tagországai, így hazánk is törekszik a városok kiemelt kezelésére. ... A nemzeti fejlesztéspolitikánk kiemelt céljává kell, hogy váljon a városi dimenzió. A lipcsei charta tervezetével összhangban szükséges a városok és a velük szervesen összefüggő városkörnyéki települések gazdaságilag, szociálisan és környezeti szempontból kiegyensúlyozott integrált stratégián alapuló fejlesztése. ... élnékíteni kell a városok, valamint a városok és községek közötti együttműködést. ... Segíteni kell a kistérségi székhelyvárosokat a területi központ szerepük betöltéséhez szükséges fejlesztések megvalósításában... a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés jegyében célszerű az európai értelemben vett nagyvárosok és agglomerációjuk igazgatási rendszere specialitásainak vizsgálata és érvényesítése.” (*Vitaanyag...* 2007, 3–4)

A vitaanyag a főváros és a kerületek kapcsán megállapítja a közöttük lévő munkamegosztás ésszerűtlenségét, s azt, hogy „nem történt előrelépés abban a kérdésben sem, hogy a főváros a regionális átalakulásban milyen szerepet játsszon: agglomerációjával együtt alkosson területi önkormányzatot, vagy ezt a funkciót saját területén gyakorolhassa és az agglomerációval más típusú együttműködést valósítson meg”. (*Vitaanyag...* 2007, 4)

A szervezeti, strukturális átalakítás meghatározó területei között rögzíti a dokumentum, hogy a feladatok, hatáskörök újrendezésével „a községek teljesítőképességét meghaladó közszolgáltatások egy részét a városhoz indokolt telepíteni” ... „a megyei jogú városi kategória megszüntetésével párhuzamosan indokolt lehet az Ötv-ben megjeleníteni a nagyvárost – a differenciált hatáskör-telepítés eszközt alkalmazva – mint széles feladatkörrel rendelkező európai értelemben vett nagy lakosságsszámmal és regionális vonzáskörzettel rendelkező települést”. Ezt követően azonban egy ezzel ellentétesnek tűnő megállapítást tesz: „ez azonban csak cím lenne, de nem eredményezne kiemelt jogállást.” (*Vitaanyag...* 2007, 13)

Az előző kormányzati előterjesztéssel szemben, egy későbbi (2007. november) dokumentum már jóval mérsékeltbben (mondhatnánk: alig) foglalkozik a városok kiemelt vagy kiemelésre érdemes szerepével, olyannyira nem, hogy míg a fővárosi önkormányzati rendszer újraszabályozása külön pontban is szerepel (9.), addig a városi, nagyvárosi kérdések „csupán” a regionalizmus kihívásaira adható válaszok között kapnak helyet (8.).

A dokumentum a középszint átalakításával párhuzamosan tartja szükségesnek „a megyei jogú városi jogállás szabályozásának átalakítását, s a nagy lakosságsszámú térségi központok, a nagyvárosok sajátosságaihoz illeszkedő munkamegosztás kialakítását – elsődlegesen a településtípusokhoz rendelt differenciált feladattelepítéssel.”⁴

A feladat- és hatáskör-telepítés hatályos szintjei

Az önkormányzati hatás- és feladatkörök telepítése során a jogalkotó (beleértve a helyi jogalkotást is) „ma” az alábbi önkormányzati (szervezeti) egységekben gondolkodik (gondolkodhat):

- Települési szint:
 - község,
 - nagyközség (gyakorlatilag csak területszervezési szempontként),
 - város,
 - megyei jogú város,
 - fővárosi kerület (településinek minősül),
 - főváros.
- Területi szint:
 - megye,
 - főváros (telepítés szempontjából),
 - megyei jogú város (a telepítés szempontjából a városi feladatok mellett saját közigazgatási területén ellátja a megyei önkormányzatra telepített feladatokat).
- Településrészi önkormányzatok (az adott településrészt illetően, átruházott hatáskörben eljárva).
- Társulások (ugyancsak átruházott hatáskörben eljárva, a társulásban részt vevő önkormányzatokra kiterjedően).
- Kistérség – többcélú kistérségi társulás – a részt vevő önkormányzatokra kiterjedően, de erre a szintre kötelező önkormányzati feladat nem telepíthető, tehát szintén csak önkéntes átruházással (egyebekben csak ösztönző támogatásokkal) működtethető – és működik – a rendszer.
- Kisebbségi önkormányzatok:⁵
 - települések
 - megyeiek } mint funkcionális önkormányzatok törvényben rögzítettek, valamint a települési, megyei önkormányzat által átruházott hatáskörben eljárva.

A várossá válás jogszabályi követelményei

Annak érdekében, hogy a probléma nehézségeire rávilágítsunk, nézzük először a jelenlegi helyzetet, amely – a fővároson kívül – egy általános „városfogalommal” operál, s e mellett épült be az önkormányzati rendszerbe a megyei jogú városi kategória. Egyéb várostípusokat az Ötv. „nem ismer”, illetőleg néhány relációban alkalmazza a „székhely” megjelölést (pl. körjegyzőségek esetében).

A hatályos szabályozás nem köti lakosságszámhoz, hanem (alapfeltételként) a nagyközségi státuszhoz a városi cím elnyerését. Sőt, az önkormányzati és a hatásköri

törvény nem tesz jogállásban érdemi különbséget városok és községek között. Ez a tény „liberalizálta” a várossá nyilvánítási gyakorlatot is.

Az utóbbi évtizedekben végbement tömegesnek tekinthető várossá nyilvánítás részben azzal függött össze, hogy a kiemelten fejlesztett nagyközségek egy része erre az időszakra érte el a kisvárosi fejlettségi szintet.⁶ „Az 1990-es évektől és azt követően várossá vált települések közül már csak kevés olyan volt, amelyikben 10 000 főnél többen élnek, de már sok olyan is előfordult, ahol a lakosok száma nem érte el az 5000 főt. Az új városok többsége tehát az 5000–10 000 lakosú települések kategóriájába tartozott. De mint az ismert, számtalan 5000 főnél kisebb lakosságú nagyközség is városi címet kapott, ami éppen a térségközponti funkciók tekintetében aggályos.” (Szigeti 1995, 9)

A területszervezési eljárásról szóló, jelenleg hatályos 1999. évi XLI. törvény alapján nagyközségi képviselő-testületnek a várossá nyilvánítás kezdeményezésekor fejlettségét, térségi szerepét különösen a következőkben indokolt értékelni:

- a nagyközség helye a térség településhálózatában, fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai;
- a nagyközség népességének alakulása, demográfiai, társadalmi szerkezetének jellemzői;
- a nagyközség gazdasági fejlettsége, szerkezete, jelentősebb gazdasági társaságok;
- kereskedelmi, szolgáltató funkciók, ezek térségi kihatása, az üdülés, az idegenforgalom és a vendéglátás jellemzői;
- a gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság a nagyközségben, a térségi ingázás, a képzettség jellemzői;
- a nagyközség infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége: az ivóvízellátottság, a szennyvízelvezetés, -tisztítás (-kezelés), -elhelyezés, a rendszeres hulladékgyűjtés, -elhelyezés, a fűtés módja, a hírközlés, a szilárd burkolatú úthálózat kiépítettsége;
- a nagyközség településszerkezete, arculata, fejlesztési koncepciói, rendezési, szabályozási tervek jellemzői;
- a nagyközség intézményei, főként a térséget is ellátók jellemzői, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás, egyéb intézmények területén, az igazgatási és rendészeti szervek;
- a nagyközség szellemi, kulturális, sportélete, társadalmi szervezethez, a civil szerveződések tevékenysége, mindezek kihatása a térségre;
- az önkormányzati vagyon és gazdálkodás bemutatása, az önkormányzat társulási kapcsolatai, térségi szervező munkája.⁷

A városok kiemelt szerepét jelentő önkormányzati feladat-ellátási rendszer jogi alapjai

Koncepciónk alapján az előző pontban írtak a következők szerint módosulnának: Lennének olyan települések, önkormányzati egységek, amelyekre önkormányzati feladatokat és hatásköröket lehetne telepíteni, és továbbra is maradnának olyan feladatok, amelyeket minden önkormányzatot alakítani tudó település elláthatna. E településtípusok:

- főváros,
- regionális központi funkciót betöltő pólusközpontok,
- nagyvárosok,
- kistérségi központ városok,
- mikrokörzeti központok, központi funkció nélküli városok.⁸

Ezekhez a várostípusokhoz az önkormányzati közszolgáltatási feladatellátás szempontjából törvény által rendelt települési, térségi körzetek tartoznának. Az utolsó típusnál a többes szám használatát az indokolja, hogy a kisebb hatókörű városok, miközben saját vonzáskörzetükre rendelkeznek bizonyos szolgáltatási-ellátási hatáskörrel, addig – meghatározott feladatok kapcsán – egyúttal a nagyobb hatókörű városhoz is tartoznak vonzáskörzetükkel együtt, a mikrokörzeti központoktól a pólusközpontokig.

Ha az itt felsoroltak szerinti feladat- és hatáskör-telepítési rendszert alakítanánk ki, azzal az önkormányzati rendszer paradigma-váltását jelentő struktúrát hoznánk létre. Ehhez viszont definiálni kell, hogy melyek az öt várostípus legalapvetőbb fogalmi jegyei, amelyek a körzeti, térségi feladatellátásra alkalmassá teszik, és amelyek révén egyik vagy másik kategóriába sorolható egy-egy város. Meg kell tehát határozni az adott várostípus fogalmát, a többihez képest eltérő jegyeit.

Nos, tehát a jogalkotó előtt álló feladat (lenne), hogy meghatározza az általunk megjelölt várostípusok lényegi elemeinek rögzítése mellett a várossá nyilvánítási fenti szempontrendszert, így pl.

- a főváros helye az ország/térség...
- a pólusközpontok helye a régió...
- a nagyvárosok helye a térség/megye (?)...
- a kistérségi központ városok helye a kistérség...
- a mikrokörzeti központok helye a mikrokörzet...

településhálózatában; fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai, településszerkezete, fejlesztési terveik stb.

Ugyanebben a megközelítésben a népesség, demográfiai, társadalmi szerkezet, a gazdasági fejlettség, kereskedelmi szolgáltatások, idegenforgalom, foglalkoztatottság, infrastrukturális helyzet, intézményhálózat, szellemi, kulturális élet, társadalmi szerveződések, önkormányzati vagyion, gazdálkodás, s korántsem utolsó sorban a városokhoz rendelt térségtípusokra gyakorolt, illetve meghatározandó vonzáskörzeti,

térségi ellátó-szolgáltató szerepkör stb. kellene, hogy megjelenjen az öt várostípus alapvető besorolási (várossá nyilvánítási) kritériumai között.

Hangsúlyozzuk, e szempontok a hatályos szabályozás adaptálását jelentik, melyek módosíthatóak, vagy újak is bekerülhetnek a szempontok közé. Jogi értelemben itt nem a városi cím elnyeréséről lenne szó, hiszen minden település város, hanem annak a „státusnak” a meghatározásáról, amit az új településhálózati struktúrában számukra biztosítani akarunk, s amihez rendeljük a térségi önkormányzati feladat-ellátási kötelezettséget, azaz város(közösségi) önkormányzati feladatokat és hatásköröket.

Az új feladattelepítési rendszer kiindulópontjai

Miután választ ad a törvényhozó a városokat és térségeiket illetően az előzőekben jelzett területszervezési kérdésekre, kidolgozandók az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítés feltételei.

A hatályos hazai szabályozás a feladat- és hatáskör-telepítésre vonatkozóan a következőkkel jellemezhető: „kötelező feladatot csak törvény állapíthat meg, további feladatok és hatáskörök önkéntes vállalásáról helyi népszavazás vagy a képviselő-testület (közgyűlés) dönthet. Az önkormányzati 'szintek' közötti feladat- és hatáskörmozgás kapcsán lényeges tétel, hogy a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A kötelező és a fakultatív feladatok elhatárolása pedig csak az önkormányzati ügyekre érvényes. E feladatok összességét szokás kötelező szolgáltatási minimumnak is tekinteni.” (Horváth M. 1993, 134–135)

Az Ötv. 9. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. Ez utóbbi alapvető jogalkotási, kodifikációs probléma, melyet meg kell oldani a városok és térségükre terjedő önkormányzati feladat- és hatáskör meghatározás során. A város és a vonzáskörzetéhez tartozó települések, mint önálló önkormányzati egységek mellé hogyan építhetjük be a városközösséget, mint úgyszintén önkormányzati jogokkal felruházott területi egységet?

A minden önkormányzatra vonatkozó kötelező feladatokat a törvény rögzíti. E szerint a települési önkormányzat köteles gondoskodni pl. az egészséges ivóvíz ellátásáról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról stb.⁹ Ezek a kötelező feladatok gyakorlatilag inkább tekinthetők feladatköröknek, melyek konkrét feladatai, az azokhoz rendelt hatásköri jogosítványokkal és köteleességekkel a későbbi ágazati szabályozásban öltönek testet.

A fentiek jelentik talán a legnehezebb feladatot az új telepítési rendszer kimunkálása során. Ugyanis egyrészt meg kell jelölni (az ágazati jogszabályokban részletezettek szerint), hogy közülük melyek és milyen feltételek szerint maradnak minden település kötelező feladatának és melyek azok, amelyek a különböző városi szintekre (és körzetükre) történő feladat- és hatáskör-telepítéssel oldhatóak (oldandóak) meg, és melyik várostípusra telepítve.

Az önként vállalt feladatok tekintetében az Ötv. szerint a települési önkormányzat feladata különösen a lakásgazdálkodás, helyi tömegközlekedés, gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól, tudományos, művészeti tevékenység támogatása stb.¹⁰ Itt már az érdekelt és érintett városi és községi önkormányzatok konszenzusos megállapodására lenne szükség a feladat vállalása, ellátása, átruházása, a biztosítandó anyagi eszközök stb. tekintetében.

A hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. Egyes feladatok ellátása meghatározott településméretkehez (pl. helyi tömegközlekedés), teljesítőképességhez, illetve intézményi feltételekhez (pl. egyes oktatási, egészségügyi stb. feladatok) kötött.¹¹ E tétel ugyancsak adaptálandó a megjelölt várostípusokra és városközösségekre.

A város(közösségi) típusonkénti önkormányzati feladatok telepítésével kapcsolatban a következő elvárások fogalmazhatók meg:

- stabilitás, szakmailag magas minőség biztosítása;
- finanszírozhatóság (indokolt, reális költségek);
- ágazati és pénzügyi jogszabályok összhangja;
- polgárközelség;
- elérhetőség;
- esélyegyenlőség biztosítása a szolgáltatásokhoz való hozzájutás tekintetében;
- ellátási képesség (hatékonyság, eredményesség, műszaki és humán infrastruktúra stb.);
- a megalapozott döntéshez szükséges információ rendelkezésre áll-e vagy sem, (milyen gyorsan, milyen ráfordítások mellett érhető el), vagy csak másik városegységben biztosítható;
- az igény, a feladatellátás gyakorisága mikrokörzeti, körzetközponti, nagyvárosi, pólusközponti, fővárosi szinten teszi ésszerűvé, gazdaságossá a tevékenység gyakorlását;
- a tényleges feladatellátás (a tervezéstől a szolgáltatáson túl, egészen az ellenőrzésig) mely város(közösségi) egységekben biztosítható hatékonyabban;
- az adott feladatellátás a hatékonyság, költségtakarékosság mellett magasabb szakmai színvonalon biztosítható-e a következő szinten vagy sem (humán- és reálinfrastruktúra rendelkezésre állása);
- az állampolgár és az állam (önkormányzat) „mit nyer” az adott várostípusra (és körzetre) történő feladatellátás előírásával.

Az új települési rendszer kialakítása a differenciált feladattelepítés alkalmazásával

Az Ötv. rögzíti, hogy egyes önkormányzatoknak, a községnek, városnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek:

- a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak;

- a törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg,¹²
- a törvény a települési önkormányzatokat kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. E kötelezettségek a település nagyságától, lakosságszámától és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók.¹³

Kodifikációs szempontból jelenleg a községi önkormányzati szintre – ilyen típusú önkormányzatból van a legtöbb – történő differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elsődleges akadálya a feladatellátás iránti igények és feladat-ellátási képességek eltérő méretekből, eltérő intézményi infrastruktúrából adódó nagyfokú különbözősége.

Hasonló méretbeli és feladat-ellátási különbözőségek jellemzik a magyar városok rendszerét. Ismerünk két-háromezzer lakosú városokat, melyek esetenként küszködnek az általános iskola fenntarthatóságáért, és emellett alapszolgáltatásokat társulás keretében csak másutt tudnak biztosítani (pl. bölcsődei ellátás, orvosi ügyelet stb.). De ugyancsak városi címet viselnek több tízezer lakosú, történelmi tradíciókkal, gazdag igazgatási, igazságügyi és gazdasági funkciókkal vagy éppen modern fejlődő iparral rendelkező településeink. Ilyen eltérő jegyekkel, ismérvekkel rendelkező településtípusra szakmailag rendkívül problematikus differenciált módon hatáskört telepíteni.

„Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a városok részleges vagy teljes körű közép-, illetve felsőfokú ellátást biztosító (kis)térségi, illetve regionális funkciók megtelepedésére alkalmasak, azokat koncentráló települések, de a városok vonzáskörzete a legtöbb esetben részben nagyobb, részben kisebb, mint a teljes körűen funkcionáló vonzáskörzeti kapcsolatok térsége ... egy község akár több város intézményeinek vonzáskörzeteibe is tartozhat. A kisvárosok, illetve környezetük egy része szükségszerűen beleesik más, főleg nagyobb városok vonzáskörzetébe.” (Szabó 1997, 18) Példák sora hozható az itt írtak igazolására. A középfokú oktatás, például ma nem lehet városi önkormányzati hatáskör, mert városaink egy részében nem működik középiskola és nem is tartható fenn¹⁴; az általános iskola fenntartása nem lehet községi önkormányzati feladat, mivel községeink több mint kétharmadában nem működik általános iskola.

Ahol a települések mérete, valós igényekkel alátámasztott közszolgáltatási ellátó képessége közös jegyeket mutat, lehetséges a differenciált hatáskör telepítése (főváros, fővárosi kerület, megyei jogú város, körzetközponti város, megye). Ahol ezek a közös ismérvek hiányoznak (község, város) ott az eltérő feladat- és hatáskör-telepítés feltételei is hiányoznak.

A differenciált hatáskör-telepítés alapfeltétele az egyes önkormányzati településtípusok közös ismérvekre épülő, normatív szabályozása. Ilyen ismérvek lehetnek a központi szerep (vonzáskörzet népessége), közszolgáltatási feladat-ellátási mutatók. Ilyen jellegű mutatókra alapozott normatív rendszerben alakítható a helyi önkor-

mányzati rendszer, amely megteremti az eltérő feladat- és hatáskör telepítésének a feltételeit az általunk javasolt szintrendszerre, városközösségekre, településekre:

- a főváros (és agglomerációjának városközössége), s az e körbe tartozó települések;
- a pólusközpontok (és a regionális városközösségük), s az e körbe tartozó települések;
- a nagyvárosok (és a térségük városközössége), s az e körbe tartozó települések;
- a kistérségi központ városok (és vonzáskörzetük városközössége), s az e körbe tartozó települések;
- mikrokörzeti központok, központi funkció nélküli városok (és városközösségük), s az e körbe tartozó települések.

Az ily módon történő tipizálásra építkező differenciált feladat- és hatáskör-telepítési szabályozás biztosítaná a jó minőségű közszolgáltatás esélyét minden szintű településen lakónak, megvalósítaná a decentralizációt, a dekoncentrációt és a szubszidiaritás elvét.

Az általunk javasolt differenciált feladat- és hatáskör-telepítés ugyanakkor azzal a veszéllyel is járhat, hogy óhatatlanul a települési önkormányzatok egymás közötti informális és részben formális szubordinációjához vezethet. „Nehezen megoldható a körzeti közszolgáltatások és hatósági jogkörgyakorlás által érintett önkormányzatok érdekeinek megjelenítése ... félő, hogy ezen önkormányzatok a közszolgáltatások vagy hatáskörgyakorlás tétlen szemlélőivé válnak.” – hívja fel a figyelmet Szabó Gábor (1997, 22).

Városkörnyéki–városközösségi igazgatási modellek

Az új települési rendszer kialakításának törvényi szabályozással kellene történnie, amelyre akkor kerülhetne sor, ha a tanulmányunk elején jelzett alkotmányossági követelmények teljesülnek.

A feladat- és hatáskör-telepítés új rendjének kialakításához – bármily furcsa – a tanácsrendszert kell „tetemre hívnunk”, s annak is a város környékiségre vonatkozó (igaz, nem túl hosszú ideig élő) rendszerét – értelemszerűen adaptálva az önkormányzati rendszerre. A városkörnyéki jogállás döntő előnye abban foglalható össze, hogy általa megszüntethető a község–város sokoldalú együttműködését megnehezítő kapcsolat-irányítási kettősség. „A városkörnyék organikus kapcsolatrendszer is jelent, közös céljaik és érdekeik együttes szolgálatával, önállóságuk tiszteletben tartásával. A községi és a városi testületek között nincs alá-fölé rendeltség.” (Kolláth 1979, 1076)

„A városkörnyékiség kialakítását követően arra kellett törekedni, hogy a népképviselési jelleg szélesebb körben bontakozzék ki, megőrizve testületi kapcsolataiban a mellérendeltség és egyenjogúság gyakorlatát. A városkörnyékiség elvi alapja a települések egyenlőségén alapuló együttműködés. A város középfokú szerepéből fakad, hogy az ellátást biztosító feladatok a városban összpontosulnak, de ebbéli felelőssége az egész vonzáskörzetre kiterjed.” (Nagy 1983, 938)

A városkörnyéki igazgatás problémáira is utalni kell, így pl. arra, hogy „a városok és vonzáskörzeteik kapcsolatában visszatérően felmerülő kérdés, hogy még tanácsi területen is lehet-e együttműködést megfelelően kialakítani akkor, amikor a településeknek önálló tanácsaik vannak” (Pápai 1976, 976). „A városi ‘közreműködői’ szerep tisztázatlansága, az irányítás ‘kézi vezérlése’, a normativitás hiánya; a közösségi apparátus felkészületlensége; a város és környéke közötti kapcsolatok ‘érdeknélkülisége’; az irreálisan, valós kapcsolatok nélküli városkörnyéki ‘kényszerházaságok’ stb., mind a tényleges együttműködést akadályozó tényezők.” (Bartók-Kara-Kökényesi 1987, 426)

Hangsúlyozzuk, az előzőekben röviden jelezett okfejtésekkel nem a tanácsi rendszer városkörnyéki modelljét kívánjuk visszahozni, csupán azt jelezni, hogy a térségi együttműködés önkéntes jellege mellett az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítésnek és ellátásnak lehetnek más útjai is.

A városkörnyéki jogi konstrukció alapjai tekintetében alkalmazható a pólusvárosokra, nagyvárosokra is, csupán más nagyságrendekben és némileg más szervezeti, működési struktúrában – figyelemmel a részt vevő települések számára, az ellátandó közszolgáltatási feladatokra stb.

Főváros

Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítés oldaláról vizsgálva a fővárosi igazgatás sajátosságait, több distinkciót is kell tennünk. A leglényegesebb, hogy kizárólag az önkormányzati ügyekről van szó. Az alaptétel látszólag egyszerű:

- megjelenik maga a főváros, mint önkormányzati egység,
- külön jelennek meg a kerületek,
- kell/ene, hogy megjelenjen a Budapesti agglomeráció,
- s megválaszolando, hogy „különleges szerepéből fakadóan” milyen országos (nagyvárosokat, kistérségeket stb. átívelő) feladat- és hatáskörök telepíthetők e szintre.

A szakirodalom tanulmányozása alapján ritkán találunk olyan jogi szabályozást, amely nem tér el a városigazgatás közös szabályaitól, de van olyan megoldás is, amikor a fővárosi modell egészében eltérő a helyi igazgatást érintő közös szabályoktól.

„A gyakorlatban olyan kétszintű agglomeráció-igazgatási struktúrák alakultak ki, amelyekben kompromisszum van a horizontális integráció és a vertikális széttagoltság között ... a világszerte ismert megoldások között elég nagy a szóródás. A helyi önállóságban megmutatkozó tradicionális különbségek meghatározzák az agglomerációt alkotó helyi önkormányzatok együttműködési lehetőségét is. A központosítás és az autonómia változó aránya adja az egyes európai modellek specifikumát, melynek lényege:

- az agglomerációt magában foglaló olyan felsőbb szerv, amely általános,
- az agglomerációt magában foglaló speciális felsőbb szerv,

- a helyi önkormányzatok együttműködése alapján létrejött agglomeráció-igazgatási szerv.” (Balázs 1988, 3)

„Találhatók közvetlen, de közvetetten megválasztott testületek is. A döntéshozatali mechanizmus és felelősség megosztott. Fő tendenciaként jelezhető, hogy az agglomeráció igazgatása nem általános hatáskörű, hanem közvetett választások útján létrejövő testülettel rendelkező többcélú, de speciális szervek jöjjenek létre.” (Balázs 1988, 24)

A budapesti agglomeráció-igazgatás lehetséges modelljeit a hetvenes évektől kezdődően nem kevesen dolgozták már ki (részletekbe menő szabályozási, szervezeti struktúrát és működést is leírva). Ezen munkák is felvetették azt a kérdést, hogy az önkormányzati igazgatásban megjelenik-e a Budapesti agglomeráció, van-e erre politikai/önkormányzat-politikai akarat és érdek?

Pólusközpont – nagyváros

Itt együtt kezeljük a kétféle nagyváros-típust. Tesszük ezt azért, mivel a kiindulási alap azonos. Csupán a regionális, térségi szerepkör, ellátási körzethatárok, funkciók, nagyságrendek a különbözőek ama tartalmi-feladatellátási jegyeken túl, melyeket a tanulmány korábbi részeiben már érintettünk. „A nagyvárosi igazgatási gondokat általában két igazgatástechnikai eszközzel próbálták (próbálják) megoldani: vagy kötelező község- és városfűziót (melynek során az állam bizonyos esetekben kénytelen kényszereszközöket alkalmazni), vagy demokratikusnak tűnő föderatív (direkt vagy indirekt ihletésű) megoldást favorizálnak.”¹⁵

„A nagyvárosi területek, agglomerációk egységes igazgatásának egyik megoldása az egyesítés, amikor a nagyváros beolvasztja a környező településeket. A másik a föderatív rendszerek kiépítése, amelynek lényege, hogy megmarad a települések önállósága, önkormányzata, s föléjük az igazgatásnak egy második szintjét építik ki, gyakorlatilag kétszintű igazgatási rendszert hoznak létre. A hatáskörmegosztás differenciáltan alakul köztük: az első csoportba azok tartoznak, amelyek jogszabálynál fogva illetik meg a nagyvárosi szerveket, a másodikba azok, amelyek csak akkor válnak a hagyományos szervezet hatáskörévé, ha azokat a községek 51%-a önkéntesen átruházta (ekkor az egész agglomeráció területére gyakorolja a hatáskört), a harmadikat a szabadon átruházott hatáskörök alkotják – s csak azokon gyakorolják, mely községek éltek az átruházással.” (lásd bővebben Szalai 1987, 4; 9; 10)

Az előbbieket már átvezetnek bennünket az önkéntes, azaz a szabadon vállalt/vállalható feladatok köréhez, illetőleg ahhoz a megoldáshoz, amikor a község/város a feladat- és hatáskör címzettje, de az érintettek döntése adja a jogi felhatalmazást a feladat- és hatáskör „földelégálására” a központ-városhoz, vagy városközösséghez.

Kistérségi központ, városi mikroközpont

Az általunk javasolt modellben a kistérségi szintű feladatellátás egyrészt a 174 kistérségi központban és „alszintként” mikroközpontokban – azok központi váro-

saikra és városközösségeikre telepítve valósulna meg. Jogalkotási szempontból hasonló eljárással, tartalommal, csak más nagyságrendű térségre vonatkoztatva, mint amit a nagyvárosok, főváros kapcsán kifejtettünk. (Amit a tanácsi városkörnyéki modellről írtunk, talán itt lenne a legtisztábban alkalmazható, adaptálható.)

Az elmúlt esztendőök a kistérségi szintű önkormányzati feladatellátás kapcsán hoztak létre paradigmaváltásnak minősíthető változást, ennek ellenére érdemesnek tartjuk felhívni arra a figyelmet, hogy minden kormányzati, jogalkotási, pénzügyi támogató eszköz ellenére ezek az eljárások az alapvető problémát nem oldják meg, ugyanis önkormányzati feladat- és hatáskört kötelező jelleggel továbbra sem lehet telepíteni társulásra, többcélúra sem.

Viszont a jelzett eszközökkel (pl. kistérségi többlet normatíva) el lehetett érni, hogy a kistérség központok (és mikrokörzeti társulási központok) és a hozzájuk tartozó települések önkéntes társulásaik révén az egészségügyi, szociális, oktatási, területfejlesztési (és számos egyéb) feladatellátásban működjenek együtt, azaz, ha jogi szempontból nem is, de gyakorlatban megtegyék az első lépéseket a város(közösségi) önkormányzás kialakítása terén.

Minden települést megillető önkormányzás jogának tiszteletben tartása

Amikor a város(közösségi) szabályozás mellett tesszük le a voksunkat, egyúttal rögzíteni szeretnénk, hogy álláspontunk szerint az önkormányzás joga, a legáltalánosabb feladat- és hatáskör továbbra is meg kell, hogy illesse valamennyi település választópolgárát, közösségét. Ez azt is jelenti, hogy a képviselő-testületek, bizottságok, polgármesterek, részönkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok általános hatáskörei megmaradnának.

A fentebb írtak természetesen nem csak a községi szint relációjában érvényesek, hiszen azokat az egyéb települések, tehát a nagyvárosok és a pólusközpontok, a főváros és annak kerületei saját közigazgatási területükön el kell, hogy lássák továbbra is.

A felsoroltak egymás mellett és egymást átívelően (is) érvényesülhetnek az adott térségi hatókörre vonatkoztatva, s osztott hatáskörként is megállapíthatók (döntési jog, koordináció, összehangolás stb.). Ahhoz azonban, hogy tovább haladjunk ezen az úton, nem kevés teendő vár ránk. Gondoljunk csak arra, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök komplex és teljes körű vizsgálata jó másfél évtizede húzódik. Ennek szükségességét ugyan senki (szakma, politikusok) nem vitatta, gyakorlati megvalósítására azonban eddig nem került sor.¹⁶

Reménykedjünk, hogy az általunk javasoltakra nem kell majd ennyi időt várni. Bennünket is a város és vidék közötti, valamint a városkörnyék és az agglomeráción belül a kis-, közép- és nagyvárosok közötti egyenlő partnerség elve biztosításának célja vezényelt, annak tudatában, hogy „városaink a városregió fejlődésének fókuszai, és felelősséget kell vállalniuk a területi kohézióért”.¹⁷

Jegyzetek

- ¹ Jelen tanulmány az ÖTM számára készített „Policentrikus városfejlesztési koncepció megalapozása” c. kutatási zárótanulmány (MTA RKK, Pécs, 2007. március. Témavezető: Faragó László) „Különböző szintű városi önkormányzatokra telepítendő/telepíthető önkormányzati feladatok és hatáskörök” c. részfejezetében foglaltakra alapozva készült.
- ² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (tov. Ötv.).
- ³ Témánk szempontjából közömbös ugyanakkor, hogy e módosítás beemelte az ún. fővárosi törvényt az Ötv.-be a kétszintű hatáskörmegosztást is magában foglaló rendszerével (főváros – kerületek).
- ⁴ Előterjesztés a KÖEF 2007. december 4-i ülésére. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről (ÖTM 2007. november).
- ⁵ Az országos kisebbségi önkormányzatok témánk szempontjából nem relevánsak.
- ⁶ A 2007. évi új várossá nyilvánításokkal a városok száma majdnem elérte a 300-at (297).
- ⁷ A kezdeményezések értékelése, összehasonlíthatósága érdekében a belügyminiszter a Belügyi Közlöny 1999. évi 13. számában tette közzé az értékeléshez szükséges adatok körét.
- ⁸ Itt csak annyit jelzünk, hogy a megyei szint (hogyan tovább) léte döntő módon határoz meg minden egyéb feladat- és hatáskör-telepítés változtatási kísérletet az általunk javasoltak tekintetében is – első sorban a nagyvárosok és a pólusközpontok tekintetében.
- ⁹ Ötv. 8. § (4) bekezdés.
- ¹⁰ Ötv. 8. § (1) bekezdés.
- ¹¹ Ötv. 8. § (2) bekezdés.
- ¹² Ötv. 6. § (1) bekezdés.
- ¹³ Ötv. 8. § (3) bekezdés.
- ¹⁴ Érdekességgént jelezzük, hogy a korábban meghivatkozott új várossá nyilvánítási pályázatok túlnyomó részében ezt akként oldották meg, hogy esti gimnáziumot hoztak létre.
- ¹⁵ V.ö. pl. Balázs István: I.m. 8., 9. o.
- ¹⁶ Ha az általunk javasolt város(közösségi)-szintenkénti feladat- és hatáskör-telepítési és gyakorlási rendszert a 2/3 hiányában nem lehet megvalósítani, úgy lehetőség nyílik nagyobb téregységekre, régiókra érvényesíteni azt, ami a kistérségek szintjén a különböző ösztönző mechanizmusok révén eddig megvalósult. Ebben az esetben az önkormányzati feladatok és hatáskörök címzettjei továbbra is a mai települések képviselő-testületei, közgyűlései, de azok gyakorlásához, ellátási kötelezettségeik teljesítéséhez a külön meghatározott térségekbe tartozó települések együttese kedvezményeket kap, ha társulnak a nagyvárosokkal, pólusvárosokkal.
- ¹⁷ A fenntartható európai városokról. Az EU településfejlesztésért és -rendezésért felelős miniszterek 2007. május 24-én tartott informális fórumán elfogadott és aláírt ún. Lipcsei Charta ajánlásaiban írtak.

Irodalom

- Balázs I. (1988) *Az agglomeráció igazgatás szervezeti és működési rendszere*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Bartók –Kara P.–Kökényesi J.(1987) *A városkörnyéki rendszer működési tapasztalatai. – Állam és Igazgatás*. Május. 426. o.
- Berényi S.–Szatmári L.–Szalai É. (1973) *A nagyvárosi agglomerációs és az államigazgatási rendszer a világ országaiban*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest.
- Horváth M. T. (1993) *Önkormányzati feladatok tipológiai. – Magyar Közigazgatás*. 1.
- Kara P.–Kilényi G.–Kökényesi J.–Verebényi I. (1983) *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Kolláth Gy. (1979) *A városkörnyéki községek igazgatási munkájának irányítása. – Állam és Igazgatás*. December. 1074–1078. o.
- Madarász T. (1971) *Városigazgatás és urbanizáció. (A városigazgatási tevékenység elméleti modellje)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

- Nagy S. (1983) A városkörnyékiség eredményeinek községi tapasztalatai. – *Állam és Igazgatás*. Október. 938–946. o.
- A nagyvárosok helye az önkormányzati rendszerben.* (1990) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Pápai Gy. (1976) A városok és vonzáskörzetük községeinek együttműködése. – *Állam és Igazgatás*. November. 976. o.
- Pécs város és a pécsi agglomeráció közép- és hosszú távú fejlesztési koncepciója.* (1975) MTA Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs.
- Szalai É. (1987) *A nagyvárosok igazgatásának jellemzői egy külföldi országban. A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái.* Kézirat. ASZI, Budapest.
- Szabó G. (1997) Város és vonzáskörzete. – *Ön Kor Kép*.
- Szigeti E. (1995) *Városok, köfalak – Városodás és városá nyilvánítás.* (Közigazgatási füzetek 14.) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Szigeti E. (2002) *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Város és vonzáskörzete.* (én.) Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetsége, Megyei Jogú Városok Szövetsége, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- A város és vonzáskörzete egységes fejlesztésének problémái.* (1977) MTA Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs.
- Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól.* (2007) Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium. Budapest. 3–4. o.

THE THEORETICAL BASIS OF THE URBAN (COMMUNITY) SELF-GOVERNANCE

FERENC CSEFKÓ

The settlement centred self-governance system created in 1990 built upon the self-governmental equality also during the delegation of task and authorities. The more than one and the half decade long experiences have proved that the tasks and functions fulfilled by different self-governments must be revised. In the course of this revision the opportunity of differentiation provided for by the act on self-governments must be utilised. Beyond that a new type of task division system shall be created specially for the different city types and sizes and their neighbourhoods, in which system the basic right of self governance would remain due to every settlement but the public services would be settled in the cities and the urban communities formulated by the cities and their neighbourhood. This new type of delegation system would result that functional, delegation tiers would be newly defined like the capital city (and the urban community of its agglomeration) and the community of the settlements belonging to this circle; the pole centres and (their regional urban communities), and the settlements belonging to this circle; larger towns (and the urban community of their a region) and the settlements belonging to this circle; micro regional city centres (and the community of towns in their attraction area) and the settlements belonging to this circle; centres of micro districts, towns without central functions (and their urban community) and the settlements belonging to this circle.