

Jelige: Köz – út a jövőbe!

**A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének
változása a járások kialakítása tükrében**

Tekintettel egyes finanszírozási kérdésekre is

TARTALOMJEGYZÉK

I. Bevezetés	3
II. Fundamentum	4
1. Decentralizáció, dekoncentráció.....	4
2. Helyi közügyek.....	5
III. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatás rendszerében	7
1. A mai magyar közigazgatási rendszer	7
2. A járások kialakítása	8
IV. A járások és az önkormányzatok viszonya – az államigazgatási feladatok „újraelosztása”	11
1. Kevésbé problematikus területek.....	12
2. Szociális igazgatás és gyermekvédelmi feladatok.....	14
2.1. Változott feladatok.....	16
2.2. Változatlan feladatok	18
3. Köznevelés és egészségügy	20
3.1. Köznevelés.....	20
3.2. Egészségügy.....	21
4. Decentralizáció és szubszidiaritás a feladatmegosztás terén.....	24
V. Finanszírozási kérdések	26
1. A nemzeti vagyon új szabályozása	26
2. A helyi önkormányzatok gazdálkodása – Az alapok	27
2.1. Rövid alkotmányos alapozás	28
2.2. Önkormányzati bevételek	29
2.2.1. Saját bevételek	30
2.2.2. Támogatások	31
2.3. Az önkormányzati hitelfelvétel korlátozása.....	32
3. Szociális igazgatás.....	33
4. Köznevelés.....	35
VI. Konklúzió.....	37
Felhasznált irodalom	41
Hivatkozott Jogszabályok	45

I. BEVEZETÉS

Az elmúlt években lezajlott közigazgatási reform következtében egyaránt jelentősen átalakult az államigazgatás és a helyi önkormányzatok rendszere is. Az állami és az önkormányzati szektor közötti feladatmegosztás újragondolása eredményeként a finanszírozási rendszer is változott.

A változás szele kétséget kizáróan érezhető volt már a rendszerváltás óta, jelentős módosításokra azonban csak a 2010-es parlamenti ciklussal került sor, amikor centralizációs folyamat vette kezdetét. Ez a központosítás természetesen a helyi önkormányzatokat is elérte és radikális átalakulás ment végbe ezen a területen is.

Egyetértés mutatkozik a jogalkotó, a tudományos élet és a helyi igazgatást végző szervek képviselői között is abban, hogy egy reformprogram kidolgozása és megvalósítása időszerű és indokolt volt; azon a téren azonban már kevésbé nagy az összhang, hogy ez a megfelelő formában, ütemben és terjedelemben valósult-e meg.

Érdemes ezért áttekinteni a közigazgatás alsó szintjein testet öltött strukturális modernizációt, amelyet a járások egy új típusának bevezetése eredményezett. Elsősorban az önkormányzatok feladat- és hatáskörében hozott jelentős változásokat az új államigazgatási szerv beépítése a közigazgatási láncolatba, de kialakításuk a helyhatóságok vagyonára, és jövőbeni finanszírozására is hatással volt.

Az újonnan kialakított rendszer gyakorlati próbáját követően sokkal élesebben kristályosodnak ki a problémák a feladatok helyi szintű ellátását és az ehhez kapcsolódó finanszírozási kérdéseket tekintve. Dolgozatomban ennek megfelelően olyan kérdésekre keresem a választ, mint például: Indokolt volt-e az államigazgatási feladatok ilyen széleskörű elvonása? Valóban hatékonyabb-e az új rendszer? Megtalálta-e a megfelelő egyensúlyt a jogalkotó a feladat- és hatáskörök újragondolását tekintve? Nem sérül vajon ezzel az önkormányzatok autonómiája? A feladatok átvételével jogszerűen történt-e az önkormányzati vagyon átvétele is? Ki végzi el ténylegesen a feladatokat és ehhez képest ki kapja meg érte az anyagi juttatást?

II. FUNDAMENTUM

A felvetett kérdések részletesebb elemzése előtt érdemes röviden áttekinteni és tisztázni néhány alapfogalmat, amelyek mankóként szolgálnak az elemzett témán belüli eligazodáshoz, a problémafelvetések könnyebb megértéséhez. Ilyen nélkülözhetetlen fogalmak a decentralizáció, dekoncentráció és a helyi közügyek definíciói.

1. DECENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁCIÓ¹

A centralizáció és a decentralizáció elhatárolásának alapja az országosnak nevezhető és a helyi ügyek elhatárolása.

Centralizáció esetén az ország egész területén egységesen érvényesülő igazgatási hatalom érvényesül, amely során a helyi, szakmai és egyéb specifikumok figyelembevétele nem lehetséges.² A centralizált közigazgatásban a döntések meghozatalának joga mindig a központi közigazgatás (azon belül többnyire a Kormány) kezében összpontosul, és a közigazgatási szervek között a hierarchikus viszony a jellemző. Tehát a centralizáció két legfontosabb vonása, hogy általában egy döntésre jogosult szerv van, és a hierarchiában feljebb lévő szerv utasíthatja az alsóbb szervet. A centralizáció különböző mértékű lehet:

- teljes centralizáció: az adott országban egy döntésre jogosult szerv működik, amely egyben végre is hajtja a döntéseit. Ennek megvalósulása azonban már csak az ország területi kiterjedtsége miatt is nehezen elképzelhető, ezért kialakultak különböző közvetítők, amelyek segítik a döntéshozó szervet.
- koncentráció: ha a közvetítő állomások feladata kizárólag a döntések végrehajtásában való közreműködés, és a döntések meghozatalában, előkészítésében az adott szervek nem vesznek részt, akkor a centralizáció egyben a hatalom koncentrációját is jelenti.
- dekoncentráció: ha a közigazgatási feladatellátás és hatalomgyakorlás oly módon oszlik meg több közigazgatási szerv között, hogy a központi igazgatást végző szerv irányítási jogköre – a hierarchikus felépítésnek köszönhetően - érvényesül az alsóbb szintű, alárendelt szerv felett.³ Tehát ha a közvetítő szervek a központi akarat érvényesítése érdekében rendelkeznek ugyan bizonyos döntési jogkörrel, de a

¹ LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 153–158.

² Uo. 154.

³ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012. 262.

hierarchikus viszonyból fakadóan e jogkörök gyakorlásában is utasíthatóak a felsőbb szervek által. A dekoncentráció tehát a centralizáció része, nem pedig annak ellentéte, így a decentralizációval sem rokon fogalom.

A centralizáció ellentéte a decentralizáció, vagyis *„amikor a közigazgatási feladatoknak és a közigazgatási működésben rejlő hatalomnak olyan megosztása történik, melynek eredményeként azokat olyan jogi személyekre telepítik, amelyek a központi igazgatás szervével szemben törvény által védett önállósággal bírnak”*.⁴ A decentralizáció lényege tehát, hogy a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, és ezek a döntési jogkörrel felruházott szervek nem utasíthatók a központi igazgatás által, sőt a központi szervek felügyeleti, ellenőrzési joga is korlátozott velük szemben.

Fontos kiemelni azonban, hogy ezek a fogalmak, szervező elvek nem zárják ki egymást, sőt egy adott államban rendszerint egymással párhuzamosan léteznek a centralizált és a decentralizált, ill. a koncentrált és a dekoncentrált szervek is. A kardinális kérdés az, hogy melyik kap nagyobb hangsúlyt a társadalmi viszonyok szabályozásában, a konfliktusok rendezésében. A cél mindig az igényeknek megfelelő egyensúly kialakítása, így előfordulhat, hogy egy történelmi korszakban a centralizáció az erősebb, míg máskor a decentralizáció köre a szélesebb.

2. HELYI KÖZÜGYEK

A helyi közügyek meghatározása kulcsfontosságú az állami-és helyi szervek feladat- és hatásköreinek megfelelő elosztásához, hiszen az 1. pontban bemutatott fogalmak elhatárolásának is elsősorban ennek a fogalomnak a tartalmi elemei képezik az alapját. Ugyanakkor a helyi közügyek definícióját, pontos körülhatárolását egyetlen jogszabály, állami norma és az Alaptörvény sem adja meg, annak tartalma elsősorban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (röviden: Mötv.) rendelkezéseiből vezethető le.⁵

Az Alaptörvény használja ugyan a helyi közügyek fogalmát,⁶ de annak tartalommal való kitöltését a Mötv.-re hagyja. A Mötv. 4.§-a pedig a helyi közügyek fogalmát alapvetően

⁴ PATYI – VARGA i. m. 263.

⁵ CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf., 2013, 2. szám. 11–12. [a továbbiakban: CSÖRGITS (2013a)]

⁶ Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

a lakosság számára nyújtandó közszolgáltatásokhoz és a helyi önkormányzatoknak a lakossággal való együttműködés feltételeinek a megteremtéséhez köti. Ebből a meghatározásból kitűnik azonban, hogy a felsorolt elemek nem kizárólagosak, csupán általában véve érvényesülnek, így nem zárják ki azt a lehetőséget, hogy az állam további helyi közügyet fogalmazzon meg, illetve azt sem, hogy helyi közügyeket országos közügyekké nyilvánítson.

Helyi közügynek tekinthető a fentiek alapján minden olyan közügy, amelyet valamely törvény nem minősít országos közügynek, és az állam a helyi önkormányzatok hatáskörébe utal, vagy alternatív feladatként lehetővé teszi számukra az ügy ellátását, illetve ha az ügy helyi jellegéből ez következik.⁷ A helyi közügyek ilyen képlékeny, könnyen formálható megfogalmazása azonban rendkívül problematikus lehet, mivel magában rejtí az önkormányzati feladatok „államosításának” lehetőségét. Ennek elkerülése érdekében mindenképp célszerű lenne bizonyos garanciális elemeknek az Alaptörvényben való deklarálása.⁸

⁷ NAGY Marianna, HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-Orac, 2012. 31-35.

⁸ CSÖRGITS (2013a) i. m. 12.

III. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

A rendszerváltás egyik legjelentősebb eredménye a közigazgatás szempontjából a helyi önkormányzati rendszer kiépülése volt, hiszen ettől kezdve minden település megkapta az önkormányzás jogát. Gyakorlatilag ez azt jelentette, hogy a hajdani tanácsok és azok szakigazgatási szerveinek feladatait részben a települések képviselő-testületére és azok szerveire testálták. Ez a módszer nem volt éppen a leghatékonyabb és a leggazdaságosabb megoldás, de a községek igényelték az autonómiát, egy, a réginél sokkal nagyobb fokú szabadságra volt szükségük, ezért tűnt a leginkább elfogadható alternatívának a nagyfokú önállóság biztosítása.⁹

Az önállósággal ugyanakkor a kötelezettség is együtt járt. Az Országgyűlés által az önkormányzatok hatáskörébe utalt feladatokról minden településnek gondoskodnia kellett, függetlenül attól, hogy mekkora a lakosság száma, rendelkeznek-e a szükséges infrastruktúrával, szakapparátussal, stb. A terhek és a települések közötti egyenlőtlenségek enyhítése érdekében ezért állami támogatásban részesültek a települések és lehetőséget kaptak más községgel vagy községekkel való együttműködésre, például társulás vagy körjegyzőség formájában.¹⁰

Az államigazgatási feladatok ellátása helyi szinten többnyire a jegyzőre hárult, de kivételesen az önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv.) 7.§ (1) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet kivételes esetekben a polgármestert, a főpolgármestert vagy a megyei közgyűlés elnökét is felruházhatta államigazgatási hatósági hatáskörrel, valamint államigazgatási feladatot állapíthatott meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és esetenként a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.

1. A MAI MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER¹¹

A 2010-es esztendő követően a Kormány elhatározta a közigazgatás megreformálását. Magyar Zoltán szellemi örökségét szem előtt tartva átfogó reformprogramba kezdett, amely a központi és a helyi igazgatás szerveit is érintette.

⁹ IVANCSICS Imre – TÓTH József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf., 2012, 1. szám 13.

¹⁰ BALÁS Endre: A járás – egy hajdani közigazgatási egység újraéledése. *Közjogi Szemle*, 4. évf., 2011, 2. szám 46-47.

¹¹ PATYI – VARGA i. m. 255–342., ill. a 2010. évi XLIII. törvény alapján.

A mai közigazgatási rendszer ennek megfelelően a következőképpen épül fel: az államigazgatási szervek látják el az ország egész területére kiterjedő, közérdekű jellegű feladatokat különböző szinteken. A legfőbb általános hatáskörű államigazgatási szerv a Kormány, amely egyben a végrehajtó hatalom feje is, és központi szinten működik. Az általános hatáskörű Kormány munkáját a központi államigazgatás különös hatáskörű szervei segítik, így például a kormánybizottságok, a minisztériumok, a kormányhivatalok, központi hivatalok, a rendvédelmi szervek vagy éppen az önálló szabályozó szervek.

Területi szinten az államigazgatás feladatait a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el általános hatáskörben eljárva, melyek mellett a központi államigazgatás különös hatáskörrel bíró egyes szervei – ha erre a megfelelő jogszabály engedélyt ad – létrehozhatják területi szerveiket.

Az államigazgatás megtestesítői helyi szinten elsősorban a járási, ill. fővárosi kerületi hivatalok (a továbbiakban együtt: járási hivatalok), de mellettük a jegyzők továbbra is ellátnak a hatáskörükbe utalt államigazgatási feladatokat, és természetesen ezen a szinten is működhetnek különös hatáskörű dekoncentrált szervek.

A közigazgatás másik nagy ága a helyi közügyek rendezése, amely a helyi önkormányzatokra hárul. A helyi önkormányzati rendszer átalakítása is az átfogó közigazgatási reformprogram részét képezi, így ezek feladat- és hatásköre is jelentősen megváltozott, átalakult.

2. A JÁRÁSOK KIALAKÍTÁSA

A járások kialakítására a tervezetnek megfelelően 2013. január 1-jével került sor. Ekkor 175 járási hivatal és 23 fővárosi kerületi hivatal kezdte meg a munkáját. A Kormány által megfogalmazottak szerint a járások az államigazgatás legalsó területi szintjén elhelyezkedő olyan szervezeti egységek, amelyek feladata az, hogy az államigazgatási tevékenységük során a szolgáltatásokat minden állampolgár számára könnyen elérhető közelségben és lehetőleg azonos minőségben biztosítsák.¹²

A kialakításuk során szem előtt tartandó, fontosabb szervező elveket a Kormány határozatban¹³ jelölte meg. Eszerint a járások kialakításánál figyelembe kellett venni például a

¹² VIRÁG Rudolf: Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, 2012/1. szám, 15.

¹³ 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat.

méretgazdaságosságot, a településszerkezeti és térszerkezeti sajátosságokat, a megyehatárokat, a járási székhelyek kijelölésénél a meglévő infrastruktúrát, a megközelíthetőséget, stb. Az alapvető keretszabályokat törvényi szint, míg a részletszabályokat (feladat- és hatáskörök, illetékesség, szervezeti felépítés, stb.) kormányrendelet tartalmazza.¹⁴

A járási, ill. fővárosi kerületi hivatalok a fővárosi, megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként jöttek létre, ennek megfelelően a kormányhivatalt vezető kormány megbízott irányítása alatt működnek. A hivatalok a járási hivatalvezető által közvetlenül vezetett törzshivatalból és a szakigazgatási szervekből állnak.

A szabályozás szerint a járási hivatalok elsődleges feladata a helyi szintű államigazgatási feladatok ellátása, kivéve azokat, amelyek a helyi igazgatáshoz kapcsolódóan, ill. a helyismereti kötöttségek miatt továbbra is a települési jegyző hatáskörében maradnak (1. táblázat).

**1. táblázat: Az államigazgatási feladatok megosztása
a járási hivatalok és a helyi önkormányzatok között**

Járási hivatalok	Önkormányzatok
- okmányirodai feladatok, - egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, - egyes szociális igazgatási ügyek, - családtámogatási ügyek, - köznevelési feladatok, - menedékjogi ügyek, - egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezésének, - egyes kommunális típusú ügyek (pl. temető engedélyezése), - egyes állategészségügyi feladatok (pl. állatotthon engedélyezése), - a fővárosi, megyei kormányhivatalok által átvett szabálysértési feladatok, - a helyi védelmi bizottságok vezetésének, - egyes vízügyi, környezetvédelmi hatáskörök gyakorlásának ellátása	- a birtokvédelmi eljárásokról, - a hagyatéki eljárásokról, - az anyakönyvi eljárás lefolytatásáról, - az adóigazgatásról és az adóvégrehajtásról, - az egyes építésügyi igazgatási feladatokról, - a kereskedelmi engedélyezésről, - a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátásokról és - a gyermekvédelmi támogatásokról való gondoskodás
+ szakigazgatási feladatok	

Forrás: saját szerkesztés

¹⁴ 2012. évi XCIII. törvény, ill. 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet alapján.

A járási hivatalok feladatai közé tartoznak ezeken kívül olyan feladatok is, amelyek korábban a fővárosi, megyei kormányhivatal szakigazgatási szervei helyi kirendeltségeinek a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek voltak. Ezeket a későbbiekben a járási hivatal szakigazgatási szervei látják el, pl.: a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerv, a járási földhivatal, a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, a járási gyámhivatal, a járási építésügyi hivatal, stb.¹⁵

¹⁵ ZÖLD-NAGY Viktória: Az államigazgatás legkisebb területi egysége, a járás kialakítása. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf., 2012, 5. szám, 418–419. és a 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet alapján.

IV. A JÁRÁSOK ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK VISZONYA – AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK „ÚJRAELOSZTÁSA”

A járási rendszer újjáélesztésével a Kormány célja az volt, hogy egyszerűbb, egységesebb, stabilabb és kiszámíthatóbb közigazgatási szabályozást és intézményrendszert hozzon létre, élesebben, elkülönültebben és jól láthatóan válassza el az államigazgatást a helyi igazgatástól, valamint gyorsabb és könnyebb hozzáférést biztosítson a lakosság számára az államigazgatási szolgáltatásokhoz.¹⁶

A Kormány a reformok másik céljaként a költséghatékonyabb közigazgatás kialakítását jelölte meg.¹⁷ Egyrészt hatékonyabbá tehető az államigazgatási feladatok ellátása, ha azokat kellőképpen összevontan, integráltan szervezi meg az állam, másrészt az önkormányzatok is megszabadulnak egy óriási tehertől, amelyet az államigazgatási feladatok és szolgáltatások kötelező ellátása és biztosítása jelentett a számukra.

A járások megszűnésétől 2013-ig fennálló közigazgatási rendszer(ek)ben ugyanis az államigazgatási feladatok ellátása tekintetében is fontos szerepet játszottak a helyi önkormányzatok, pontosabban a települési jegyzők. A jegyzők ugyanis nemcsak helyi önkormányzati igazgatást végeztek, hanem a feladataik kétharmada valójában államigazgatási feladat volt.¹⁸

Bár az ügyintézők és a jegyző szemében tökéletesen elkülöníthető volt, hogy mikor végez helyi önkormányzati és mikor államigazgatást, az ügyfelek, ill. az állampolgárok számára ez a különbség elmosódhatott és többnyire az az elképzelés alakult ki, hogy a jegyző, mint a helyi önkormányzat egyik tisztviselője kizárólag helyi önkormányzati igazgatást végez.¹⁹

A járási hivatalok kialakításának egyik indoka ennek a helyzetnek a tisztázása, az állampolgárok szemének felnyitása volt. Ugyanakkor be kellett látnia a Kormánynak, hogy bizonyos államigazgatási feladatok jellegükből, természetükből fakadóan a településekhez, a helyi szinthez kötöttek, ezért célszerűbb az önkormányzatok hatáskörében való megtartásuk.²⁰

¹⁶ ZÖLD-NAGY i. m. 417–418.

¹⁷ 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat.

¹⁸ BALÁS (2011) i. m. 45–47.

¹⁹ Megjegyzem, hogy legtöbbször azonban az ügyfélnek csak az számít, hogy az ügyét a számára legegyszerűbb módon, a legközelebbi helyszínen elintézzék, a problémáját megoldják; hogy ezt államigazgatási vagy helyi igazgatási hatáskörben teszik, az számára egyáltalán nem fontos.

²⁰ CSALLÓ Krisztina: Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok. *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évfolyam, 2012, 2. szám, 82.

A jogalkotó ilyen típusú ügyeknek találta a következő feladatok ellátását:

- a birtokvédelmi eljárásokról,
- a hagyatéki eljárásokról,
- egyes anyakönyvi igazgatással kapcsolatos feladatokról (pl.: anyakönyvi kivonatok, hatósági bizonyítványok kiadásáról, házasságkötést megelőző eljárás lefolytatásáról),
- az adóigazgatásról és az adóvégrehajtásról,
- az egyes építésügyi igazgatási feladatokról (pl.: engedélyezési eljárások, tudomásulvételi eljárások lefolytatásáról),
- a kereskedelmi engedélyezésről,
- a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátásokról és
- a gyermekvédelmi támogatásokról való gondoskodás.²¹

Fontos kiemelni azonban azt is, hogy az átalakítások során a jogalkotó nem csupán tisztán államigazgatási feladatok átcsoportosításáról döntött, hanem bizonyos esetekben olyan, az önkormányzáshoz való jog immanens részét képező,²² korábban önkormányzati feladat- és hatáskörök átvételére is sor került, amelyek az önkormányzati autonómia alkotmányos garanciáit képezték.

Felmerülhet a kérdés, hogy ha teljes mértékben nem különíthetők el az államigazgatási feladatok a helyi igazgatástól, a hatáskörök vissza-, ill. átvételével pedig az önkormányzati autonómia érezhetően sérül, akkor mégis mi értelme az új szabályozásnak? Ha így is fennáll annak a veszélye, hogy az állampolgár nem tudja megkülönböztetni e két igazgatási kört, akkor alkalmas eszközt választott-e a jogalkotó a célja eléréséhez? Nem éppen ezeknek az elválasztása lenne az új közigazgatási rendszer bevezetésének egyik, a Kormány által oly sokat hangoztatott célja? Nem lesz-e vajon még nehezebb az állampolgárnak eligazodnia az államigazgatási feladatkörök rendszerében?

1. KEVÉSBÉ PROBLEMATIKUS TERÜLETEK

A változtatásokat valóban indokoltá tették a jogi szabályozás bonyolult, gyakran átláthatatlan rendszeréből fakadó problémák, a településszerkezeti egyenlőtlenségek és az is, hogy bizonyos feladatokat már korábban is közösen láttak el az önkormányzatok, ill. egyes államigazgatási feladatokat (pl.: okmányirodai feladatok) eleve integráltan szerveztek meg.

²¹ ZÖLD-NAGY i. m. 418.

²² A 2/1997. (I.22.) AB határozat II./2. pontja alapján.

Továbbá már a helyi önkormányzati rendszer kialakításánál is látható volt, hogy bizonyos állami feladatokat ésszerű és költséghatékonyabb lenne az önkormányzatoknak – különösen a kisebb települések esetében – közösen ellátniuk. Az újonnan alakult önkormányzatok erre való kötelezése ekkor azonban az azt megelőző történelmi események hatására nem volt kívánatos, így a helyi önkormányzatok nagyfokú szabadságot kaptak a települést elárasztó feladatok elintézésére, a problémák megoldására.²³ (Bár az azért már itt is kérdéses, hogy mennyire lehetett nagy és korlátlan a szabadsága, függetlensége egy olyan intézménynek, amely egy másiktól kapja a működéséhez szükséges források szinte teljes egészét?)

Az önkormányzatok ebben az időszakban örömmel próbálkoztak meg a rájuk ruházott feladatok teljesítésével, de idővel nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzati hatáskörbe telepített államigazgatási feladatok skálája túl széles, és ezért túl nagy terhet rónak az önkormányzatok vállára.²⁴

A változásra, azaz egy reformterv kidolgozására és megvalósítására tehát mindenképpen szükség volt: az önkormányzatok leterheltek voltak, finanszírozási gondokkal küzdöttek,²⁵ amely még annak ellenére is jól láthatóvá vált, hogy az ellenőrzésük a nem egyértelmű, sokszor egymásnak ellentmondó szabályok miatt nehezen volt megoldható.²⁶

Az állam az önkormányzatok problémáit részben azzal próbálta orvosolni, hogy lecsökkentette az általuk ellátandó feladatok körét és saját, államigazgatási szervei, vagyis a járások hatáskörébe utalta ezeket.

Bizonyos feladatoknak a járási hivatalok által való elvégzése még kívánatos is lehet, és pozitív hatással is járhat, hiszen ezek hiánya valóban könnyebbé teheti az önkormányzatok munkáját és az állampolgárok számára sem jelent különösebb többletköltséget és kellemetlenséget, ha az ilyen természetű ügyeket a járási hivatalok berkein belül kell elintézniük. Az átvett (vagy inkább visszavett) államigazgatási feladatoknak ebbe a csoportjába tartozhatnak például: az önkormányzati feladatok, amelyek a járási hivatalok számára a legtöbb ügyet jelentik, egyes környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok, a

²³ BALÁS (2011) i. m. 45–48.

²⁴ BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián: A területi államigazgatás reformja. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Stratégiai kutatások – Magyarország 2015: A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, Ú-M-K, 2006. 235–236.

²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/02

²⁶ SEPSEY Tamás: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf., 2011, 4. szám, 401–403.

szabálysértési ügyek, valamint a szakigazgatásokkal kapcsolatban felmerülő ügyek, mint pl.: az építésügyi feladatok, a munkaügyi központok vagy a földhivatalok által ellátott feladatok, stb.²⁷

Ezeknek a feladatoknak a többsége már eleve integráltan volt megszervezve, vagy az önkormányzatok társulások keretében célszerűségi okokból fogtak össze az ilyen típusú ügyek hatékony kezelése érdekében, vagy éppen a jegyző korábban is csak kevés esetben, alkalomadtán kényszerült az elintézésükre.

Mindazonáltal az említett területeken sem valósult meg teljes mértékben az állam saját szervezetébe való visszavétel, az alapellátás, egy minimális szolgáltatási szint biztosítása továbbra is a helyi önkormányzatokra hárul, illetve sok esetben ügyviteli, tájékoztatási kötelezettségei ezentúl is vannak az ott dolgozóknak, mindenekelőtt a települési jegyzőnek.²⁸

A nagyfokú centralizáció mellett azonban új feladatokkal is gazdagodott az önkormányzatok hatásköre, amelyeket részben az önkormányzati szektorból örökölték meg a települések (munkaszervezeti feladatok), részben pedig az állami szférából kaptak (megyei hatókörű múzeumok fenntartása).²⁹

2. SZOCIÁLIS IGAZGATÁS ÉS GYERMEKVÉDELMI FELADATOK

A valódi problémát sokkal inkább az érzékenyebb területek jelentik, mint pl.: a szociális igazgatási feladatok vagy a gyámüggyel kapcsolatos feladatok ellátása.

Ezeknek az ügycsoportoknak az önkormányzati köztisztviselők általi ellátása sokkal indokoltabb lenne, hiszen egyrészt a személyes, bizalmi jellegből³⁰ fakadóan az állampolgárok valószínűleg szívesebben fordulnak az önkormányzati ügyintézőkhöz ezekben a kérdésekben, másrészt pedig egyes feladatok elvégzése (pl.: környezettanulmány elkészítése, személyes meghallgatások) mindenképpen az önkormányzati dolgozókra hárul, ahogy a méltányossági ügyekben is őket illeti a döntés.³¹

Az említett területeken a jelenlegi szabályozás szerint osztozik a járás és a jegyző: a gyámhatósági ügyek 95%-át (2. táblázat), míg a szociális igazgatási ügyek kétharmadát

²⁷ BALÁS Endre: A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évf., 2012, 1. szám, 52–60.

²⁸ BARTA Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben – A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf., 2012, 2. szám, 33–35.

²⁹ CSÖRGITS (2013a) i. m. 48.

³⁰ HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2009. 229.

³¹ A 331/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 3.§-a és az 1993. évi III. törvény 25.§-a alapján.

kezelik az államigazgatási szervek (3. táblázat).

Megjegyzendő, hogy a gyámügyi igazgatás tekintetében a kijelölt városi gyámhatóságok feladatai kerültek át többnyire a járási hivatalokhoz, így a települési jegyzők gyámhatósági feladatrendszere lényegében nem változott.³²

2. táblázat: A gyámügyek megosztása

Járás	Önkormányzat
- pl.: szülői felügyeleti jog megszüntetése, - örökbefogadás, - védelembe vétel és gyám kirendelése, - családi pótlék természetbeni folyósításáról való döntés, - iskoláztatási támogatás folyósításának megszüntetése, stb.	- megkeresésre környezettanulmányt készít, - megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát, - megállapítja a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek, nagykorúvá vált gyermek hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetének fennállását, - megállapítja az óvodáztatási támogatásra való jogosultságot, - ellátja a törvényben vagy kormányrendeletben hatáskörébe utalt egyéb gyermekvédelmi és gyámügyi feladatokat

Forrás: saját szerkesztés³³

3. táblázat: A szociális igazgatási ügyek megosztása

Járás	Önkormányzat
- időskorúak járadékának megállapítása, felülvizsgálata, folyósítása, - ápolási díj megállapítása, felülvizsgálata, folyósítása, - alanyi és normatív alapon járó közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása, - egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása, erről hatósági bizonyítvány kiállítása, - hadigondozotti ügyekben az elsőfokú hatósági jogkör gyakorlása	- foglalkoztatást helyettesítő támogatásról, - rendszeres szociális segélyről, - lakásfenntartási támogatásról, - méltányossági ápolási díjról, - önkormányzati segélyről, - aktív korúak ellátásáról, - méltányossági közgyógyellátásról való döntés

Forrás: saját szerkesztés³⁴

³² HOFFMAN István: A területi szociális közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében. *Esély*, 2013/4, 67. [a továbbiakban: HOFFMAN (2013a)]

³³ Elsősorban a 331/2006. (XII.23.) Korm. rendelet alapján.

2.1. VÁLTOZOTT FELADATOK

2013. január 1-jétől kezdődően az állam kötelező feladatai közé tartozik a fogyatékos személyek gondozóházának, valamint a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthonának fenntartása,³⁵ amelyet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által lát el.³⁶

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény alapján azonban csak az említett jogszabály mellékletében meghatározott intézmények estek az állami átvétel alá.

Adott tehát két azonos szintű jogszabály, amelyek egymásnak ellentmondó rendelkezéseket tartalmaznak, hiszen a Szocvtv. értelmében maga az intézményfenntartói feladat került állami kézbe, míg a 2012. évi CXCV. törvény szerint csupán meghatározott intézmények esetén valósult meg az állami szerepvállalás. Így az a nemkívánatos helyzet állt elő, hogy azok az önkormányzatok, amelyeknek a szociális intézményeit az átvétel nem érintette – mivel azok nem szerepeltek a törvény meghatározott mellékletében – jogszabályellenesen tartották fenn a szociális intézményeiket³⁷ és láttak el immár állami feladatot.

A helyzetet ideiglenesen egy feladatellátási megállapodás megkötésével rendezhették az önkormányzatok, de nyilvánvalóan ez hosszú távon nem lehetett megoldás,³⁸ a jogalkotó ezért módosította az intézmények átvételéről szóló törvényt, és egy újabb mellékletben a kimaradó szociális intézmények átadását is elrendelte.

Ez az intézményeket érintő átadás-átvétel nemcsak a már említett probléma miatt érdekes, hanem azért is, mert az állam nem telepített minden szociális igazgatással kapcsolatos feladatot a járásokhoz, vagy annak a szakigazgatási szervéhez. Az önkormányzatoknak tehát a jövőben is el kell látniuk a törvényben meghatározott szociális feladatokat, ugyanakkor az ezt biztosító szociális intézmény 2013. illetve 2014. január 1-jével állami fenntartásúvá vált, ezért az adott helyi önkormányzatnak a feladatok ellátására új intézményt kell létre hoznia, amely egyrészt időbe telik, hiszen a szükséges engedélyeket be kell szerezni, másrészt pedig nem kevés tőkét igényel.³⁹

³⁴ Elsősorban az 1993. évi III. törvény [röviden: Szocvtv.] rendelkezései alapján.

³⁵ A Szocvtv. 88.§-a szerint.

³⁶ 316/2012. (XI.13.) Korm. rendelet.

³⁷ CSÖRGITS (2013a) i. m. 23.

³⁸ Uo. 22–23.

³⁹ Uo. 23–24.

Fontos kiemelni továbbá azt is, hogy ebben az esetben és egyes szociális ellátásokkal kapcsolatosan is nem a jegyzőre bízott meghatározott államigazgatási feladatok visszavételéről van szó, hanem olyan feladatok átvételére került sor, amelyek korábban önkormányzati feladatnak minősültek. A kötelező feladatot ellátó intézmény alapítása és fenntartása korábban a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei közé tartozott,⁴⁰ továbbá az önkormányzatoknak 2013. január 1-jét megelőzően lehetőségük volt arra, hogy bizonyos szociális ellátások vonatkozásában a törvény által előírtaknál kedvezőbb jogosultsági feltételeket határozzanak meg az ellátás igénybevételéhez.⁴¹

Lényeges változás történt tehát a szociális ellátások területén is. Ahogyan az a 3. táblázatban is látható bizonyos feladatok elkerültek az önkormányzatoktól, viszont egy minimális szintű alapellátás biztosítása továbbra is az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok közé tartozik.⁴²

A normatív alapú ápolási díj és közgyógyellátás megállapítását, valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítását ugyan átvették a járási hivatalok, de továbbra is a jegyzők hatáskörében maradt a legnagyobb ügyszámot produkáló szociális és gyermekvédelmi, rászorultságon alapuló ellátások megállapítása.⁴³

A járássok kialakításával összefüggő, a szociális ellátásokat érintő változások azon túl, hogy egy több évtizedes, az ügyfelek által is jól ismert és megszokott gyakorlatot formáltak át, jelentős problémákat is okoztak a munkavégzés területén. Azon ellátások körében például, amelyek attól függően oszlanak meg az állam és a helyhatóságok között, hogy egy alanyi jogon járó vagy méltányossági ellátásról van-e szó (pl.: közgyógyellátás, ápolási díj), a települési önkormányzatok számára szükséges, hogy az illetékes járási hivatal hozzon egy, az alanyi ellátást elutasító határozatot. Ez gyakran az eljárás elhúzódsához vezet, de a két szerv nem megfelelő együttműködése esetén akár az is előfordulhat, hogy ugyanazon ügyfél számára mind az alanyi, normatív ellátást, mind pedig a méltányos ellátást folyósítják.

A párhuzamos feladatellátás problémáját a pénzbeli és természetbeni ellátások nyilvántartására szolgáló újonnan bevezetett központi információs rendszer (PTR)⁴⁴

⁴⁰ 1990. évi LXV. tv. 10.§-a.

⁴¹ HOFFMAN (2013a) i. m. 68.

⁴² Mötv.: 13.§ (1) bekezdés 8. pont.

⁴³ HOFFMAN István: Gondolatok a helyi-területi szociális szolgáltatások igazgatása változásainak főbb irányairól. *Jegyző és Közigazgatás*, XVI. évf., 2014, 1. szám, (megtekinthető: <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2511>)

⁴⁴ Bővebben a PTR-ről: <http://www.szocialisportal.hu/web/szocialis-agazati-portal/ptr> (megtekintés ideje: 2014.10.30.)

kiküszöbölhetné, ez azonban jelenleg még sok hibával küzd, így nem alkalmas a célkitűzések elérésére.

További nehézségeket okozhat az együttműködés hiánya, ha a szükséges eljárási cselekményeket a járási hivatalok vagy a helyi önkormányzatok nem vagy nem a megfelelő hatékonysággal végzik el, hiszen ezzel nemcsak a másik szerv munkáját hátráltatják, hanem az ügyfeleket megillető szociális ellátások folyósítása elé is akadályt gördítenek.

Az együttműködés kétes kimenetele, illetve az ügyintézésre, a jogosultak helyzetére, körülményeire való rálátás hiánya lehet az oka annak is, ha az önkormányzatok úgy döntenek, hogy a korábban általuk biztosított, jelenleg viszont a járási hivatalok hatáskörébe tartozó ellátásokhoz kötött helyi támogatások, segélyek igénybe vételét a jövőben nem teszik lehetővé.

A fentiek arra is rávilágítanak, hogy az említett ellátásoknak ugyanazon szervnél – véleményem szerint a helyi önkormányzatoknál – való ellátása, az ügyfélközpontúbb ügyintézés érdekében, valamint a bizalmi jellegből fakadóan ésszerűbb lenne. Ugyanakkor a foglalkoztatást helyettesítő támogatásról való döntést hasonló érvek mellett célszerű lenne a járási hivatalokhoz telepíteni, mivel az sokkal inkább kapcsolódik annak egyik szakigazgatási szervéhez, nevezetesen a járási munkaügyi hivatalokhoz.

2.2. VÁLTOZATLAN FELADATOK

Mindent összevetve a szociális ellátások biztosításán osztoznak az államigazgatási szervek és az önkormányzatok. Elsősorban az államigazgatási szervek feladata az ún. szakosított ellátásokról való gondoskodás, míg az alapellátások az önkormányzatok hatáskörébe tartoznak.

Az alapellátások körét a Szocvtv. 57.§ (1) bekezdése a következőkben határozza meg:

- a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás,
- az étkeztetés,
- a házi segítségnyújtás,
- a családsegítés,
- a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
- a közösségi ellátások,
- a támogató szolgáltatás,
- az utcai szociális munka,

- a nappali ellátás.

A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés (Mötv. 11.§) eszközével él azonban a jogalkotó a kötelezően ellátandó feladatok terén, amikor a lakosságszám alapján különbséget tesz a települések között. Ennek megfelelően a fentebb felsorolt feladatok nem minden önkormányzatot terhelnek: a falugondnoki szolgálat például a 600 főnél kevesebb lakossal rendelkező települések esetében működtethető, míg a 10 000 főt meghaladó lakosságú települést már a családsegítés és a nappali ellátás teljes körű biztosítása is terheli. A 30 000 főnél is több lakóval rendelkező település feladatai pedig az előzőeken kívül olyan szakosított ellátásokkal bővülnek, mint az időskorúak gondozóházának, éjjeli menedékhelynek és a hajléktalan személyek átmeneti szállásának a biztosítása.⁴⁵

A differenciált feladat- és hatáskör telepítés azonban nem eredményez alkotmányellenességet, hiszen az önkormányzatok jogait tekintve nem tesz közöttük különbséget; kellőképpen deklarálja a törvény, hogy a helyi önkormányzatok jogai egyenlőek, különbség csupán az általuk ellátott feladatokban van, amely megkülönböztetésre azonban a jogalkotó kifejezett felhatalmazást kapott.⁴⁶

A gyermekjóléti szolgáltatásokról és ellátásokról való gondoskodás is az önkormányzatok kötelessége.⁴⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (röviden: Gyvtv.) 94.§ (2) bekezdése értelmében a települési önkormányzatok feladata:

- a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása,
- a gyermekek napközbeni ellátásáról,
- a gyermekek átmeneti gondozásáról való gondoskodás,
- a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutás megszervezése és közvetítése.

A differenciált feladattelepítésnek köszönhetően pedig lakosságszámtól függően kötelező az érintett településen bölcsődét, gyermekek átmeneti otthonát, családok átmeneti otthonát vagy gyermekjóléti központot működtetni.⁴⁸

⁴⁵ Szocvtv. 86.§-a.

⁴⁶ NAGY-HOFFMAN i. m. 46–47.

⁴⁷ Mötv. 13.§ (1) bekezdés 8. pont.

⁴⁸ Gyvtv. 94.§ (3) bekezdése.

3. KÖZNEVELÉS ÉS EGÉSZSÉGÜGY

Egy másik szervező cél, a költséghatékonyság jelszavát lobogtatva könnyített az önkormányzatok terhén az állam, amikor a köznevelési feladatoktól és az egészségügyi feladatok jelentős részétől is megfosztotta azokat. Hasonlóan a szociális igazgatáshoz, azon belül is a szakellátást biztosító intézmények átvételéhez, itt is elsősorban az oktatási és az egészségügyi intézmények átvételéről van szó.

3.1. KÖZNEVELÉS

2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi meg az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok egyik legnagyobb kiadási csoportját jelentette korábban.⁴⁹

A helyi önkormányzatok tehát nem jogosultak – az óvoda kivételével – köznevelési intézményt fenntartani. Érdekes viszont, hogy ez a lehetőség továbbra is adott a jogi személyiséggel rendelkező egyházak és a magánszféra meghatározott szereplőinek is, így az alapítványoknak és a nonprofit gazdasági társaságoknak is.⁵⁰

A jelenlegi szabályozást tekintve az iskolák esetében a 3000 főt meghaladó települések esetében találkozhatunk problémásabb területekkel. A köznevelési intézmény tekintetében a köznevelési törvény szabályai értelmében a fenntartatói és működtetői jogok gyakorlása elválik egymástól.⁵¹ A fenntartói jogokat az állam által erre a célra létrehozott intézményfenntartó központ (Klebelsberg Intézményfenntartó Központ – röviden: KLIK),⁵² míg a működtetői jogokat az önkormányzatok gyakorolják.⁵³

Az ebből eredő finanszírozási problémákra később térek ki, ugyanakkor érdemes itt megjegyezni, hogy a 3000 főnél több lakossal rendelkező települések kötelesek a működtetői feladatokat ellátni, ez alól csak kivételes esetekben mentesülhetnek, de ha az állam úgy találja, hogy legalább részben képes a működtetési kötelezettsége teljesítésére az adott önkormányzat, akkor az ebből fakadó finanszírozási kötelezettségnek ekkor is eleget kell tennie, az állam által meghatározott hozzájárulás formájában.⁵⁴

⁴⁹ HORVÁTH M. Tamás: Helyi sarok Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Workink Papers*, 2014/04, 2.

⁵⁰ 2011. évi CXCV. törvény [a továbbiakban: Köznevelési tv.] 2.§ (3) bekezdés.

⁵¹ CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Jog, állam, politika*, 5. évf., 2013, 2. szám, 133. [a továbbiakban: CSÖRGITS (2013b)]

⁵² 202/2012. (VII.27.) Korm. rendelet 3.§ (1). bekezdés c) pont.

⁵³ Köznevelési tv. 4.§ 18. pont.

⁵⁴ CSÖRGITS (2013b) i. m. 135–136.

A köznevelési feladatok – kivéve óvodai ellátás – átvételével, hasonlóan a járások kialakításához szükséges önkormányzati vagyon, valamint a szociális és egészségügyi intézmények átvételéhez, a köznevelési intézmények átvétele is megtörtént, így azok tekintetében a KLIK-et (ingyenes) használati jog és vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a feladat ellátására az állam köteles.⁵⁵

Érdekességgént megemlítem, hogy bár az önkormányzat nem tarthat fenn iskolákat, a gyermekétkeztetés biztosítása ezekben az intézményekben is a helyhatóságok feladata, arra az állami szerepvállalás nem terjed ki.⁵⁶

3.2. EGÉSZSÉGÜGY

Kikerültek az önkormányzatok keze alól az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények is.⁵⁷ Így az önkormányzatok feladata csupán az egészségügyi alapellátás biztosítása,⁵⁸ amely szinte kimerül a házi orvosi szolgálat biztosításában. Az egészségügyi alapellátásokhoz tartozik még azonban a fogorvosi alapellátásról, az orvosi ügyeletről, a védőnői ellátásról és az iskola-egészségügyi ellátásról való gondoskodás is.⁵⁹

A köznevelés mellett az egészségügy képezte az önkormányzatok legköltségesebb feladatkörét, ezért indokoltnak látta a jogalkotó a központosítást. További célként az egészségügyi ellátások területi egyenlőtlenségeinek kiegyenlítését tűzte ki az állam, amely valóban nemes cél, a kivitelezés azonban látszólag nem a kívánt eredménnyel járt.⁶⁰

Az egészségügy „államosításának” azonban lehetnek pozitív hatásai is, miként ezt Dózsa Csaba egyik tanulmányában igyekszik összefoglalni (4. táblázat),⁶¹ sőt Zongor Gábor egyes esetekben (pl.: az intézményi struktúra megfelelő, hatékony kialakítása terén) kívánatosnak is tartja azt.⁶²

Megfontolandók azonban Sente Zoltán szavai is, miszerint a fentebb említett, a

⁵⁵ Köznevelési tv. 76.§ és CSÖRGITS (2013b) i. m. 137.

⁵⁶ ZONGOR Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok? *Jegyző és Közigazgatás*, XV. évf., 2013, 1. szám (megtekinthető: <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2359>)

⁵⁷ HORVÁTH i. m. 2.

⁵⁸ Mötv. 13.§ (1) bekezdés 4. pont.

⁵⁹ Az 1997. évi CLIV. törvény 152.§ (1) bekezdése szerint.

⁶⁰ MIHÁLYI Péter: Elitváltás, centralizáció és a települési önkormányzatok jogainak csorbitása az egészségügyben. *Fundamentum*, 16. évf., 2012, 2. szám, 42.

⁶¹ DÓZSA Csaba: A spontán államosítás kockázatai és lehetőségei, avagy mi várható a rendszer átalakításától? *IME: Informatika és menedzsment az egészségügyben*, 11. évf., 2012, 3. szám, 10.

⁶² ZONGOR: i. m.

legköltségesebbnek számító feladatok (egészségügy, köznevelés) átvétele valóban tehermentesítette az önkormányzatokat, de ha a helyi szinten megszervezett szolgáltatásnyújtást alapvetően a helyhatóságokra háruló teherként fogjuk fel, akkor az egész önkormányzati rendszer léte válik megkérdőjelezhetővé, hiszen nem csupán ezeknek a feladatoknak, hanem minden feladatnak az ellátása költségekkel jár.⁶³

⁶³ SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 2014/29, 5.

4. táblázat: Az egészségpolitika fő célkitűzései és megvalósításuk az államosítás révén

Szakmapolitikai cél	Érv az „államosítás” mellett	Ellenérvek az „államosítás”-sal szemben
Hatékonyság javítása	Ez egy lehetőség. Előrelépés lehet egy jobb hatékonysági monitoring, benchmarking kialakítása felé, majd ennek elterjesztése az intézmények között. Az erőforrások koncentráltabb kihasználása, a méretgazdaságosság javítása, a beszerzések árainak leszorítása. A közös tulajdonlás és fenntartás intézményrendszerében ezek a folyamatok és intézkedések elméletileg felgyorsíthatók.	A kórházak összevonása, integrációja, vagy holdingba szervezése révén a hatékonysági tartalékok (méretgazdaságosság javítása, kihasználtság növelése) egy részét már kihasználta az egészségügyi ellátórendszer, illetve ennek létrejöhetnek a szervezeti keretei a korábbi tulajdonosi és fenntartói viszonyok között is. További tulajdonosi és fenntartói döntések voltak előkészítés alatt az ország több pontján (pl. Veszprém és B-A-Z megyékben). Hatékonysági tartalékok még továbbra is fennálltak, amelyekről a korábbi tulajdonosi viszonyok között is dönthettek volna az intézmények.
Kiadás-féktartás (kasszák betartása)	A kórházak adósságának kialakulása elvileg előbb detektálható, és direkter módon kontrollálható, ha számos pénzügyi és likviditást jellemző mutatót szinte napi szinten gyűjt és elemez a Felügyelet.	A szakellátó intézmények állami tulajdonba és felügyelet alá vonása gyakorlatilag nem jelent előrelépést a gyógyító-megelőző ellátás kiadási tételeinek betartásában, hiszen az ezt megelőző 15-17 évben kidolgozott finanszírozási technikákkal (TVK, fejkvóta, lebegtetett díjtételek) gyakorlatilag biztosítható a kasszánkénti előirányzatok betartása.
Minőség javítása	Az állami tulajdonba vonás a minőségfejlesztés területén elvileg lehetővé teszi a direkt utasítások és intézkedések megvalósítását. Országosan egységes minőségfejlesztési programok megvalósítását.	A minőség mérésére, minimum feltételek meghatározására a korábbi szabályozási eszközrendszer is tág lehetőséget biztosított. A korábbi években is gyakorlatilag az egyes egészségügyi kormányzatok tudatosságától, határozott fellépésétől függött, hogy milyen minőségi követelményeket támaszt a gyógyító intézményekkel szemben (minimum feltételek, folyamatba épített standardok érvényesítése, képzési feltételek meghatározása, speciális beavatkozások feltételrendszerének részletekbe menő meghatározása). Más részről ugyanakkor a minőség monitorozása, problémák feltárása az egy kézből való intézményi irányítás és felügyelet révén nehezen lesz megvalósítható, hiszen, ha nincs pénz a minőségfejlesztésre, akkor az egyik „ügyosztály” nem fogja „felfnyomni” a másik ügyosztályt. Hiányzik a demokratikus intézményrendszert jelentő több pólusú döntési és kontrollmechanizmusok rendszere.
Esélyegyenlőség biztosítása	A kapacitások direkt átszervezésével, közös tulajdonba kerülésével az államnak, a kormánynak és intézményrendszerének direkt befolyása, döntési jogosítványává vált, hogy az egészségügyi szakellátás intézményi kapacitásait az ellátási szükségletekhez igazítsa. Az esélyegyenlőséget szolgáló kapacitás-lekötés és finanszírozás (TVK) hozzárendelése direkt kormányzati döntésekkel, elvileg gyorsabban, átfogóbban megvalósítható.	A kapacitások arányosabb – az esélyegyenlőséget szolgáló – leosztására, új, hiányzó, szükségletekkel alátámasztható kapacitások fejlesztésére a korábbi tulajdonosi viszonyok között is lehetőség volt a kapacitásokat meghatározó törvények módosításával, pályázatok kiírásával, és a finanszírozási – ösztönző rendszer illesztésével. Ez ugyanakkor korábban is igényelte a tudatos egészségpolitikai terveket és intézkedéseket. Ezekkel az eszközökkel nem direkt, hanem indirekt módon lehetett befolyásolni az önkormányzati döntést.

Forrás: DÓZSA i. m. 10.

4. DECENTRALIZÁCIÓ ÉS SZUBSZIDIARITÁS A FELADATMEGOSZTÁS TERÉN

Az elmúlt években lezajlott reformok kapcsán az erős centralizációs jelleg tagadhatatlanul megnyilvánul, csökkentve ezzel a decentralizáció körét.⁶⁴ Annak eldöntése érdekében, hogy ez a folyamat túlzott-e, avagy még a megengedett határon belül mozog-e, ajánlatos a szubszidiaritás fogalmát is megismerni.

Sokan foglalkoztak és foglalkoznak a mai napig ennek a fogalomnak a kormányzással kapcsolatos értelmezésével is,⁶⁵ én mégis Virt László tanulmányát⁶⁶ emelném ki, amely XI. Pius pápa szavaival a következőképpen fogalmazza meg a szubszidiaritás elvét és annak szükségességét:

„[A]mit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, azt egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása” (Quadragesimo Anno 79)

A feladattelepítés tehát akkor megfelelő, ha az ellátandó feladatot a lehető legalacsonyabb szinten elhelyezkedő szervhez telepítik és lehetőség szerint úgy, hogy abban az érintett állampolgároknak minél nagyobb döntési hatásköre legyen, így az állam is hatékonyabban láthatja el a rábízott feladatokat, és a helyi közügyeket is gyorsabban és eredményesebben tudják ellátni az önkormányzati szervek.⁶⁷

A szubszidiaritás elve azonban ennél többet jelent. Nem csupán a hatalomgyakorlás különböző szintek közötti megosztásának a kereteit segít kijelölni, hanem a decentralizáció fogalmával összekapcsolva az önkormányzáshoz való jog, így az egész önkormányzati rendszer létjogosultságát alapozza meg. Ez a két fogalom ugyanis egymástól elválaszthatatlan: a szubszidiaritás a különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze; a többszintű kormányzás pedig végső soron a decentralizáció eredménye.

Az önkormányzatok autonómiájának az elismertsége és az önálló hatalomgyakorlás

⁶⁴ BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/3, 4.

⁶⁵ Lásd pl.: FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf., 2013, 2. szám, 21–82.

⁶⁶ VIRT László: A szubszidiaritás. *Keresztény szó*, 12. évf., 2001, 3. szám (megtekinthető: <http://epa.oszk.hu/00900/00939/00026/text.htm#03>)

⁶⁷ NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma*. (letölthető: http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html)

mértéke mindig a központi hatalom döntésétől függ. A szubszidiaritás biztosítja ennek az autonómiának a kiteljesedését.⁶⁸

Miután az Alaptörvény már kifejezetten nem deklarálja az önkormányzáshoz való jogot mint a közösségeket megillető kollektív alapjogot, a decentralizáció mellett a szubszidiaritás elve sokkal inkább felértékelődik.

Az államigazgatási szervek és az önkormányzatok közötti jelenlegi feladatmegosztás azonban láthatóan nem felel meg a szubszidiaritás elvének. 2010 óta olyan mértékű centralizációs folyamat valósult meg, amely a feladat- és hatáskörök és az ezek ellátását, valamint az alapvető működést biztosító források elosztását egyoldalúan az állam javára változtatta meg. A legköltségesebb, ugyanakkor a helyi közösségek életét talán leginkább érintő feladatok nagy részét államigazgatási körbe helyezte át a jogalkotó.⁶⁹

⁶⁸ VARGA Ádám: Szubszidiaritás: hangzatos szólam vagy működő elv? In: KOVÁCS Péter (szerk.): *Religio et constitutio*, Budapest, Pázmány Press, 2014. 113–121.

⁶⁹ SZENTE i. m. 8.

V. FINANSZÍROZÁSI KÉRDÉSEK

A helyi önkormányzatok újonnan bevezetett feladatfinanszírozási rendszerének és az önkormányzatokat érintő fiskális politika vonatkozásainak bemutatása egy önálló tanulmány témája is lehetne, ezért jelen fejezetben igyekszem csupán olyan mértékben felvázolni az alapvető ismereteket, amelyek a megvalósított feladattelepítés pénzügyi hátterének vizsgálatához elengedhetetlenek.

1. A NEMZETI VAGYON ÚJ SZABÁLYOZÁSA

A fentiekben bemutatott feladatok átvételével az állam nemcsak az ezzel járó terheket vette le a helyi önkormányzatok válláról, hanem az azok ellátását biztosító önkormányzati vagyontól is megszabadította azokat. Nyilvánvaló volt, hogy a járásek kialakításához szükséges infrastruktúrát az önkormányzatok „segítségével” fogja beszerezni az állam, ennek módja azonban korántsem volt ennyire egyértelmű. A járási hivatalokról szóló Kormányrendelet⁷⁰ rendelkezése szerint egy – a rendelet mellékletében található minta-megállapodás alapján megkötött – megállapodás keretében a helyi önkormányzatok a feladatok ellátását biztosító önkormányzati vagyont a járási hivatalok számára ingyenesen használatba adták.

Érdekes megoldást választott tehát az állam. Különösen érékfeszítőnek tűnhet ez a választás a nemzeti vagyronról szóló törvény egyes rendelkezéseit⁷¹ tükrében. Az említett törvény ugyanis a korábbi szabályozással ellentétben nemcsak az állami vagyont, hanem az önkormányzati vagyont is a nemzeti vagyon részévé nyilvánítja. A jogszabály II. fejezete határozza meg részletesen, hogy pontosan mi tartozik az állami és mi az önkormányzati vagyon fogalmába. Ez a törvényi szintű szabályozás, hasonlóan a feladatok és hatáskörök megosztása kapcsán a helyi közügy definíciójának szükségességénél tárgyaltakhoz, azt a helyzetet eredményezi, hogy tulajdonképpen a nemzeti vagyronról szóló törvény módosításával az állam bármikor átminősítheti az önkormányzati vagyon egy részét állami vagyonná.⁷² Így például a járási rendszer kialakítása úgy is megtörténhetett volna, hogy egyszerűen állami vagyonnak minősítik a szükséges vagyoni elemeket és kötelezik az

⁷⁰ 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet.

⁷¹ A 2011. évi CXCVI. törvény preambuluma, 1. §-a, a törvény II. fejezete, stb.

⁷² HOFFMAN István: Az önkormányzati vagyronra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf., 2013, 1. szám, 58.

önkormányzatokat azok átadására.

Az állam láthatóan nem nyúlt egy ilyen radikális eszközhöz és csupán az ingyenes használatba adást írta elő.⁷³ Kérdéses azonban az, hogy a gyakorlatban ennek ellenére nem ugyanaz a helyzet állt-e elő? Igaz, hogy az önkormányzatok nem veszítették el a tulajdonjogukat, de a használatba adásról szóló megállapodás megkötése törvényi kötelezettségük, tehát minden önkormányzat számára kötelező volt, a szerződő partnert sem választhatták meg szabadon, a vagyon használatáért nem számíthattak semmilyen anyagi kompenzációra és nem is kérhetik vissza az átadott javakat.

A vagyónátadásnak ez a fajta megoldása könnyen indokolható azzal, hogy az átvett eszközöket az önkormányzati rendszer kialakításakor a központi államháztartásból biztosították a helyi közösségek számára, így a járásoknak való kötelező átadás előírásával az említett eszközök csupán visszakerülnek az eredeti tulajdonos, az állam használatába. Ez az elgondolás bizonyos fokig még elfogadható is lenne, de azon vagyoni elemek vonatkozásában, amelyeket a települési önkormányzatok a saját bevételeikből, megtakarításaikból szereztek, vagy adott esetben egy kívülálló (természetes vagy jogi) személy adományozott a számukra, ez a magyarázat már igencsak megkérdőjelezhető. Ezekben az esetekben nem vádolható az ember azzal, hogy farkast kiált, amikor úgy érzi, hogy az államosítást látja érvényesülni.

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA – AZ ALAPOK

A közigazgatási reform, az önkormányzatok eladósodottsága kapcsán bevezette a feladatfinanszírozás rendszerét, a korábbi normatív alapú, forrásfinanszírozással szemben. Ez a fajta finanszírozási mód korábban sem volt ismeretlen a magyar jogrendszerben, hiszen az elmúlt évek költségvetési törvényei is tartalmaztak olyan előirányzatokat, amelyeket a normatíván felül egy-egy meghatározott feladat finanszírozására kaptak az önkormányzatok. A normatív finanszírozás sem szűnt meg teljes egészében 2013. január 1-jétől, példának okán a szociális igazgatás területén találunk még rá precedenst.⁷⁴

Az önkormányzatok adósságfelhalmozásának vizsgálata nem tartozik a témámhoz, ugyanakkor szeretném hangsúlyozni, hogy annak oka talán – legalább részben – abban is

⁷³ 2012. évi XCIII. törvény 2.§-5.§.

⁷⁴ MEZEI Cecília (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*, MTA-Közigazdaság és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2014. 3–4.

keresendő, hogy a rendszerváltás óta az önkormányzatokra háruló kötelezően ellátandó feladatok köre egyre bővült, ugyanakkor a finanszírozásnak az ezzel arányos bővítése nem történt meg. Gondoljunk itt például a közalkalmazottakat, köztisztviselőket érintő éves 6%-os béremelésre vagy illetményemelésre, amelynek teljesítése kötelező volt az önkormányzatok számára, ugyanakkor a központi költségvetés egyáltalán nem biztosított erre forrást.⁷⁵ Tehát, ha a törvényben előírt kötelezettségének az önkormányzat eleget akart tenni, akkor vagy a rendelkezésére álló egyéb belső forrásokból (pl.: megtakarításaiból) vagy – ahogyan azt legtöbbször történt – külső forrásból (hitelből) tudta ezt megtenni.

Az önkormányzatok jelenlegi finanszírozási rendszere ezért a nem kellőképpen gondos gazdálkodásból indul ki, és szigorú kötöttségek mellett biztosítja csak a feladatellátáshoz, működéshez szükséges anyagiakat.

Az új struktúra az önkormányzatok által ellátandó feladatokhoz igazodik, ugyanis az állam kizárólag a kötelező feladatok ellátása esetében járul hozzá a finanszírozáshoz, az önként vállalt feladatokhoz szükséges anyagi javakat az önkormányzatoknak saját erőből, elsősorban a saját bevételeikből kell finanszírozniuk,⁷⁶ ill. bizonyos nemzeti és Európai Unió támogatásokat is igénybe vehetnek erre a célra.

2.1. RÖVID ALKOTMÁNYOS ALAPOZÁS

A helyi önkormányzáshoz való jog biztosítása a legtöbb demokratikus társadalomnak elengedhetetlen eleme. A helyi közösségeket megillető önálló kormányzás azonban nem nélkülözheti *„az ésszerű és szakszerű gazdálkodás feltételeinek megteremtését és a megfelelő érdekérvényesítő képesség biztosítását.”*⁷⁷ Az önkormányzati autonómia tehát nem képzelhető el financiaiális függetlenség nélkül.⁷⁸

A helyi önkormányzás finanszírozásához kapcsolódó alapjogoknak tekinti Kecső Gábor az önkormányzati bevételhez való jogot, az adómegállapításhoz való jogot, az általános támogatásokhoz, a kiegyenlítő támogatáshoz, a hitelfelvételhez való önkormányzati alapjogot,

⁷⁵ KOVÁCS Árpád: A helyi önkormányzatok gazdálkodása a számvevőszéki ellenőrzések és a 2005. évi költségvetés tükrében. *Magyar közigazgatás*, 55. évf., 2005, 9. szám 514.

⁷⁶ Möt. 117.§ és 10.§ (2) bekezdése.

⁷⁷ VIGVÁRI András: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2002. 189.

⁷⁸ Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is, lásd különösen a 67/1991. (XII.21.) AB határozatot: *„A helyi közszolgáltatások szervezésében az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul.”*

valamint a jogorvoslathoz való alapjogot.⁷⁹ Ez a felsorolás jól láthatóan lefedi az önkormányzatok bevételi forrásait és tartalmazza a jogérvényesítés lehetőségét is, így az ennek megfelelő tartalmú, egyértelmű alkotmányi szintű szabályozás megvalósulása esetén a tényleges önálló gazdálkodás biztosítottnak tekinthető.

Felhívnom a figyelmet továbbá az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdon vonatkozásában hozott két releváns döntésére:

A 4/1993. (II.12.) AB határozat a helyi önkormányzatoknak a tulajdonhoz való jogát alapjognak mondja ki és megfogalmaz a korlátozását érintő néhány értelmező rendelkezést, de sokkal pontosabb képet ad a 37/1994. (VI.24.) AB határozat, amikor szavakba önti, hogy az önkormányzatokat megillető alapjogok nem korlátozhatatlanok, azokat a többi alkotmányos alapjoghoz korlátozására vonatkozó szabályoknak megfelelően lehet csak korlátozni, ebből adódóan elvonni is. Tehát nélkülözhetetlen azok törvényi szintű módosítása és a szükségesség-arányosság teszt alkalmazása, valamint az önkormányzati tulajdon elvonása esetén az azonnali és feltétlen kártalanítás.⁸⁰

A jelenlegi Alaptörvény a túlzottan általános megfogalmazása miatt bizonytalan értelmezést eredményezhet, burkoltan magába foglalja az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának korlátozási lehetőségeit is.⁸¹

2.2. ÖNKORMÁNYZATI BEVÉTELEK

A helyi önkormányzatok bevételei egyrészt a saját bevételekből, másrészt pedig a kapott támogatásokból tevődnek össze; ez utóbbiak lehetnek kötött vagy szabad felhasználású támogatások (5. táblázat).⁸²

⁷⁹ KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – A javaslatok és az Alaptörvény összevetése. In: DRINÓCZI Tímea és JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. kötet*, Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013. 215–233. [a továbbiakban: KECSŐ (2013b)]

⁸⁰ SIKET Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása – A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/22, 7–8.

⁸¹ KECSŐ (2013b) i. m. 235–238.

⁸² Uo. 240.

5. táblázat: Az önkormányzatok bevételi rendszerének váza

önkormányzati autonómia a kiadási oldalon

önkormányzati autonómia a bevételi oldalon	szabad felhasználás (az önkormányzat dönthet a felhasználás céljáról)	felhasználási kötöttség (csak meghatározott célra lehet fordítani)
	helyi adók	felhalmozási célú hitel
	önkormányzati vagyon hasznosítása	
saját bevételek (az önkormányzat választott szerve dönthet a nagyságrendről)	díjak	
támogatások (az önkormányzat kapja más által meghatározott összegben)	általános támogatások több mint fele	általános támogatások kevesebb mint fele
	kiegyenlítő támogatás	

Forrás: KECSŐ (2013b) i. m. 240.

2.2.1. SAJÁT BEVÉTELEK

A Mötv. 106.§ (1) bekezdése határozza meg, hogy miből áll a saját bevételek köre. Az önkormányzatok saját bevételeit képezik ennek megfelelően:

- a helyi adók,
- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díjak,
- az átvett pénzeszközök,
- a törvény alapján az önkormányzatot megillető illetékek, bírságok, díjak,
- az önkormányzatnak és intézményeinek az egyéb bevételei.

A helyi önkormányzatok a felsoroltaknak a költségvetésükben szereplő arányát maguk határozhatják meg, ami azért nagyon lényeges, mert ez az egyetlen eszköz a költségvetés bevételi főösszegének befolyásolására, vagyis az önkormányzatok kizárólag ezek által „csempészhetnek” némi rugalmasságot a gazdálkodásukba.⁸³

Az elmúlt években az önkormányzatok gazdálkodásában általában a helyi adók, azon

⁸³ NAGY-HOFFMAN i. m. 351–352.

belül is az iparüzési adó jelentette a legnagyobb bevételi forrást,⁸⁴ míg a másik meghatározó elemet a központi hatalom által átengedett központi adók, illetve a központi adók meghatározott arányú átengedése képezte. Ide tartozott a személyi jövedelemadó egy részének visszajuttatása az önkormányzatoknak. Mára ez a bevételi kör meglehetősen lecsökkent, szinte csupán a gépjárműadó 40%-ára (korábban 100%-ára) jogosultak az önkormányzatok.⁸⁵

Az adózási törvények jövőbeni módosításával kapcsolatos tendenciák tükrében is egyre inkább kikristályosodni látszik, hogy az önkormányzatok működésének és az általuk ellátott feladatoknak a finanszírozása tekintetében is várhatóan nagyobb hangsúly helyeződik majd az önkormányzatok saját bevételeire, azon belül is elsősorban a helyi adókból származó jövedelemre.

A települési önkormányzatok számára – a tervek szerint – szélesebb körben biztosítanak a helyi adóztatás lehetőségét, így települési adó lehetne minden olyan az önkormányzat által kivetett adó, amelynek működtetését a törvény nem tiltja. Ám a bevezetett települési adó nem terhelhet olyan adótárgyat, amelyre törvényben megállapított közteher vonatkozik.

2.2.2. TÁMOGATÁSOK

A támogatási rendszerrel kapcsolatban a leginkább kifogásolt elem az a támogatások célhoz vagy feladathoz kötöttsége, ami azt jelenti, hogy ha a támogatást igénybe vevő önkormányzat a kapott támogatást nem az adott feladatra költi el, vagy a támogatáshoz jogszabályba ütköző módon vagy mértékben jutott hozzá, akkor azt az állami költségvetésbe vissza kell fizetnie.⁸⁶

A hatályos szabályozás a helyi önkormányzatokat megillető támogatásokat négy csoportba sorolja. Ezek a következők:

1. A helyi önkormányzatok működéséhez (önkormányzati hivatal működtetése, településüzemeltetés, egyéb kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok biztosítására) igénybe vehető általános támogatás, amely többnyire lakosságszám arányában jár, kivéve az önkormányzati hivatal és a településüzemeltetési (közvilágítás, köztemető, közutak fenntartása, zöldterület-gazdálkodás) támogatást; ezek csak az ún. beszámítás összegére

⁸⁴ MEZEI i. m. 17.

⁸⁵ KOVÁCS i. m. 514.

⁸⁶ 2011. évi CXCV. törvény [a továbbiakban Áht.] 57/A.§.

figyelemmel vehetők igénybe.

2. Az óvodai nevelésre, mint egyetlen önkormányzati hatáskörben maradt köznevelési feladat ellátására célirányosan, szigorú elszámolási kötelezettség mellett, feladatfinanszírozási alapon igényelhető támogatás. A közneveléshez kapcsolódó kötelező önkormányzati feladat a gyermekétkeztetés, amellyel összefüggésben tételes elszámolás mellett vehető igénybe csak támogatás.
3. Harmadik csoportként említendők a helyi önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladataihoz kapcsolódó támogatások. Ezeknek a támogatásoknak a vonatkozásában a feladatfinanszírozási rendszer nem került bevezetésre, így tulajdonképpen a számítás menete nem változott, az továbbra is normatív alapú, de a hajléktalan ellátással és az idősek átmeneti és tartós elhelyezésével kapcsolatos feladatok támogatása esetében felfedezhetők a feladatfinanszírozásra utaló vonások.
4. Az utolsó, vagyis a negyedik kategóriát a helyi önkormányzatoknak az államtól megörökölt kulturális feladatoknak a támogatása képezi. A támogatás ebben a körben is célzottan a könyvtári, közművelődési és múzeumi feladatok ellátásához kapcsolódik.⁸⁷

Fontos kiemelni, hogy a feladatfinanszírozási alapú állami hozzájárulások körében nélkülözhetetlen az a kritérium, hogy azok világos teljesítménymutatókon alapuljanak. Vigvári András olyan esetekben tartja elképzelhetőnek az ilyen támogatási szisztéma bevezetését, amelyek „helyi közjószág” jellegűek, így pl.: a településüzemeltetéssel kapcsolatos feladatok, a biztonsággal összefüggő feladatok és a szociális kiadások tekintetében.⁸⁸ Talán, ha a rászorultság vizsgálata szigorúbb, jól ellenőrzött szempontok szerint történne, akkor a támogatások is célzottabbak lennének és egy költséghatékonyan működő, az anyagi javakat az állampolgári igényeknek megfelelően elosztó finanszírozási rendszer alakulhatna ki a kevésbé rugalmas, szigorú kötöttségekkel járó feladatfinanszírozási modell bevezetése nélkül is.

A magyar önkormányzati finanszírozási rendszer tehát egy feladat-orientált, a gazdálkodáshoz szükséges fiskális tőke meghatározó részét célhoz kötött támogatások által

⁸⁷ CSÖRGITS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései (Doktori értekezés)*. Pécs, 2013. 203. [a továbbiakban: CSÖRGITS (2013c)]

⁸⁸ VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2011. 86–87.

biztosító rendszer, amely nem elhanyagolható veszélyeket hordoz magában:

„A szabad felhasználású támogatásokkal operáló rendszerek sokkal gazdaságosabbak és költséghatékonyabbak, mint a kötött felhasználásúak. Egy túlszabályozott rendszerben, ahol az állam pontosan meghatározza, hogy a megkapott támogatásokat milyen célokra lehet és kell felhasználniuk az önkormányzatoknak, elveszi a helyi igényekre való rugalmas reagálás és a költséghatékony adaptáció lehetőségét, valamint értelmetlenné teheti a megtakarításokért való küzdelmet.”⁸⁹

2.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELFELVÉTEL KORLÁTOZÁSA

A rendszerváltást követően a kialakított önkormányzati rendszer nem tudott megbirkózni az egyre bővülő közfeladati kör ellátásának hatékony, gazdaságos finanszírozásával, így egyre inkább arra kényszerült, hogy külső forrásokból biztosítsa a helyi ügyek minimális ellátását.⁹⁰

Ugyancsak az önkormányzatok eladósodottsága volt az indoka az önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos új szabályozás bevezetésének, miszerint az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást tartalmazó megállapodásaihoz a Kormány jóváhagyása szükséges.⁹¹ Ez tulajdonképpen a Kormány vétójogát jelenti⁹², amelynek előnye lehet, hogy így a Kormány első kézből koordinálhatja az államadósság részét képező önkormányzati adósságállomány alakulását, hátránya viszont, hogy nagyobb teret enged a politikai preferenciák érvényesülésének a hozzájárulás megadásáról való döntéshozatalban, ami visszaélésekhez vezethet.⁹³

Ezzel összefüggésben a Mötv. egyik jelentős újítása, hogy az önkormányzatok költségvetési rendeletébe működési hiány nem tervezhető.⁹⁴ A korábbi szabályozással ellentétben a helyi önkormányzatokkal szemben támasztott alapvető elvárás tehát, hogy a fenntartásához és a törvényben meghatározott feladatainak ellátásához szükséges javakat megteremtse. Ez az előírás is – hasonlóan a hitelfelvételre vonatkozó rendelkezéshez – arra

⁸⁹ MEZEI i. m. 10.

⁹⁰ KISS Lilla Veronika: Önkormányzati finanszírozás és versenyképesség nemzetközi összevetésben, *Európai tükrök*, 11.évf., 2006, 4. szám, 96–98.

⁹¹ 2011. évi CXCV. törvény 10.§.

⁹² Ez a „vétójog” nem csak azokra az esetekre terjed ki, amikor a hitelfelvétel valamely jogszabályi rendelkezés következtében eleve nem lenne lehetséges (egyfajta törvényességi felügyelet), hanem arra is lehetőséget ad, hogy a Kormány – korlátozva ezzel az önkormányzati autonómiát – felülbírálja az önkormányzat döntését, és saját maga határozzon a kötelezettségvállalás kérdésében.

⁹³ KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf., 2013, 1. szám, 10–11.

⁹⁴ Mötv. 111. § (4) bekezdés.

ösztönzi az önkormányzatokat, hogy elsősorban a saját bevételi forrásaikra építve tervezzék meg a működésük és a gazdálkodásuk menetét.

A korábbi költségvetési törvényekhez hasonlóan azonban a 2015. évi költségvetés tervezete is tartalmaz egy rendkívüli támogatást, amelyet a működőképességük megőrzése vagy a feladataik ellátását veszélyeztető egyéb körülmény elhárítása érdekében igényelhetnek a központi költségvetésből a települési önkormányzatok.⁹⁵ Ennek a kiegészítő támogatásnak a biztosítása viszont egyfajta biztonsági hálót képezve a fentebb ismertetett rendelkezésekkel ellentétes hatást eredményezhet, így továbbra is kialakulhat olyan helyzet, amely arra kényszeríti az államot, hogy a felelőtlen gazdálkodást folytató önkormányzatok által vállalt terheket átvállalja.

3. SZOCIÁLIS IGAZGATÁS

A szociális feladatok finanszírozása kapcsán nem sikerült az államnak 2013. január 1-jével bevezetni a feladatalapú finanszírozást, ebben a körben tehát maradt a normatív alapú finanszírozási rendszer. A finanszírozási problémák továbbra is adóttak, így a feladatok ellátására kapott normatívák még mindig nem fedezik a tényleges költségeket, jelentős szerep hárul emiatt az önkormányzatokra, illetve a megállapított térítési díjak bírnak számottevő súllyal.⁹⁶

A szociális intézmények állami átvétele kapcsán természetesen felmerült az igény a szociális intézmények részéről, hogy az önkormányzati feladatellátás keretében biztosított színvonalon szeretnék továbbra is biztosítani az ellátást. Mivel azonban a szociális intézmények működtetése településenként, a települések méretétől, teljesítőképességétől, az intézmények kihasználtságától függően eltérő volt, így az érintett állampolgárok különböző minőségű szolgáltatásban részesülhettek. Ez a járáások kialakításával sokkal kiegyenlítettebbé, egységesebbé válhat, de bizonyos településeken akár azzal is járhat, hogy a szociális ellátás színvonala csökken.

Különös tekintettel megjósolható ez a fordulat annak tudatában, hogy az egyes önkormányzatok által ellátott szociális igazgatási állami feladatok finanszírozásához az állam a tényleges költségek csupán 20-25%-ával kíván hozzájárulni, de közben elvárja az

⁹⁵ T/1794. számú törvényjavaslat 3. számú melléklete.

⁹⁶ JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. Budapest, ELTE-TÁTK, 2012. 218. (letölthető: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/186601/file/SZOCI%C3%81LIS%20JOG.pdf>)

önkormányzatoktól, hogy az ellátás színvonalát ne csökkentsék le a törvényi minimumra.⁹⁷

A Kormány tervei szerint a feladatfinanszírozás rendszerét idővel a szociális ellátások területére is szeretné kiterjeszteni, ennek első állomása, hogy 2014-től a gyermekétkeztetést is feladatfinanszírozási alapokon kell megvalósítaniuk az önkormányzatoknak.⁹⁸

4. KÖZNEVELÉS⁹⁹

A köznevelés finanszírozása esetében az állam különböző jogcímenen biztosít forrásokat a feladatok ellátására, így például a központi költségvetésből biztosítja a köznevelési alapfeladatok ellátását, de tankönyvtámogatás és kedvezményes étkeztetés igénybevételére is lehetőséget nyújt.¹⁰⁰

A fenntartói és működtetői jogok gyakorlásának szétválasztása eredményeképpen a köznevelési intézmények finanszírozási kötelezettsége is megoszlik a feladatellátás címzettjei között, így tehát az állam, annak államigazgatási szerve, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és az önkormányzatok között.¹⁰¹

A köznevelési törvény rendelkezik ugyan arról, hogy a fenntartó és a működtető közösen viseli a költségeket, de a teherviselés megoszlásának arányát csak nagy vonalakban tartalmazza.

Az önkormányzat, vagyis a működtetői jogok gyakorlója viseli az épület állagmegóvásával kapcsolatos költségeket, de vállalhatja az épület rekonstrukcióját is, amelynek a költségei azonban már nem őt terhelnék, így ehhez az állam támogatást is nyújthat. A köznevelési intézmények rendeltetésszerű működéséhez szükséges, jogszabályban meghatározott eszközöket, felszereléseket, taneszközöket a működtetőnek kell beszereznie.¹⁰²

A működtető feladata továbbá, hogy a köznevelési intézmény szerepét betöltő ingatlant a törvény által meghatározott szerződésben foglalt módon és feltételek mellett a megfelelő, hatályos köznevelési, tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások szerint üzemeltesse, karbantartsa.¹⁰³ Összefoglalva megállapítható, hogy a működtető köteles minden olyan feladatot teljesíteni, amely annak a feltétele, hogy a köznevelési feladatokat megfelelő

⁹⁷ CSÖRGITS (2013c) i. m. 212.

⁹⁸ MEZEI i. m. 21.

⁹⁹ CSÖRGITS (2013b) i. m. 152–153.

¹⁰⁰ Köznevelési tv. 88.§-89.§.

¹⁰¹ Köznevelési tv. 88.§.

¹⁰² Köznevelési tv. 76.§. (1)-(3) bekezdés.

¹⁰³ Köznevelési tv. 76.§. (1) bekezdés

színterületen és biztonságosan kezdhessék meg és láthassák el a későbbiekben is.¹⁰⁴

Az a lehetőség továbbra is biztosítva van azonban, hogy harmadik, külső szereplő (természetes vagy jogi személy) ingyenesen pénzeszközt vagy ingó, de akár ingatlan vagyont is a köznevelési feladatot ellátó intézménynek adományozzon. Ennek a folyamata viszont bonyolultabbá vált, mégpedig egy állami szereplő, a fenntartói jogokat gyakorló KLIK bevonásával a láncolatba. Amennyiben harmadik fél, például maga a működtetési jogokat gyakorló önkormányzat, a fent említett ingyenes juttatásban akarja részesíteni az adott köznevelési intézményt, azt közvetlenül már nem teheti meg, hanem először a KLIK-nek kell adományoznia a szóban forgó pénzeszközt, ingó vagy ingatlan dolgot, és ezután – ha a megállapodásban erről nem rendelkeztek – a KLIK dönthet róla, hogy azt valóban az adományozó által kiválasztott intézményre fordítja-e, avagy sem. Az adományozó a megállapodásban legfeljebb annyit köthet ki, hogy az adományt a KLIK melyik intézményével összefüggésben és milyen célra használja fel.¹⁰⁵

A köznevelés központosított módon való megszervezéséből fakadó diszfunkcionális működés további negatív eredménye a tankönyvellátás akadozása, az intézményigazgatói pályázatok nagymértékű sikertelensége és a gyakori adminisztratív problémák felmerülése is.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Köznevelési tv. 76.§. (1) bekezdés.

¹⁰⁵ CSÖRGITS (2013b) i. m. 153.

¹⁰⁶ SZENTE i. m. 6.

VI. KONKLÚZIÓ

A helyi önkormányzatok – különösen a kisebb települések önkormányzatai – joggal érezhetik úgy, hogy az autonómiájuk sérül, a jogaik csorbulnak a megvalósított feladat- és hatáskör átcsoportosítással.¹⁰⁷ Bár államigazgatási feladatokat látott el a jegyző (bizonyos esetekben a polgármester és a képviselő-testület is), és az ezek elvégzésére folyósított állami finanszírozás legtöbbször elég szűkösnek bizonyult, de legalább saját maguk döntöttek (a jogszabályok által nyújtott kereteken belül) azok elvégzésének idejéről, módjáról, stb. Ezáltal ezeknek a közügyeknek a megvalósulásáról első kézből értesülhettek, így pontosabb és gyorsabb tájékoztatást tudtak adni az érdeklődő állampolgároknak is.

Az államigazgatási feladatokat ellátó önkormányzati tisztségviselők helyébe lépő államigazgatási szervek kiváltképpen méretükből, érdekeltségi és működési mechanizmusaikból kifolyólag nem feltétlenül képesek rugalmas, polgár közeli, emberbarát szolgáltatást nyújtó rendszer megvalósítására, és mivel az önkormányzatok konfliktuskezelő szerepe jelentősen lecsökkent, csupán információhiányt és bizalomhiányt generálhatnak a polgároknak az államigazgatással szemben.¹⁰⁸ Az önkormányzatok gyakran töltik be a közvetítő szerepet az ügyfél és a járási hivatalok között, hiszen a települések lakosai (különösen a kisebb településeken) még mindig elsősorban az önkormányzatoknál próbálják meg elintézni ügyeiket, illetve az önkormányzati dolgozóktól kérnek felvilágosítást, hogy hova, melyik szervhez is forduljanak ügyintézési céllal.

Megjegyzendő továbbá, hogy nemcsak a polgár és az állam közötti kommunikáció és kapcsolatrendszer szenved csorbát az átalakítások által, de arra sincs semmilyen garancia, hogy az állam a közvetlen feladatellátással valóban jobb minőségű, gyorsabb, hatékonyabb problémamegoldást, szolgáltatást tud nyújtani az állampolgárok számára.¹⁰⁹ Ha pedig mégis sikerül az elvárt magasabb színvonalú, szakszerűbb, igazságosabb szolgálati szintet hosszú távon fenntartani, akkor az sokkal inkább növekvő pénzügyi, személyi, szakmai ráfordítás mellett képzelhető el. Ezáltal tulajdonképpen az államnak előbb-utóbb választania kell a minőségibb vagy a költséghatékony feladatellátás között, hiszen az említett pénzügyi, személyi feltételek folyamatos fennállása sem biztosan garantálható.¹¹⁰

¹⁰⁷ BALÁS (2011) i. m. 45–51.

¹⁰⁸ PÁLNÉ KOVÁCS i. m. 4.

¹⁰⁹ Uo. 4.

¹¹⁰ VIGVÁRI András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában. *Fundamentum*, 16. évf., 2012, 2. szám, 22.

A jegyző hatásköréből elvont államigazgatási feladatok esetében valójában nincs olyan objektív szempontrendszer,¹¹¹ amely alapján egyértelműen igazolható lenne, hogy miért pont azokat a feladatokat utalták járási hatáskörbe, amelyeket. Olyan szervező elvek felfedezhetők ugyan, mint például: az alapellátás biztosítása helyi közügy, míg a szakosított ellátásokat, illetve a legköltségesebb igazgatási ágazatokat a kormány igyekezett visszavenni és az államigazgatási szervek hatáskörébe utalni, de ez sem valósul meg maradéktalanul. Az azonban nyilvánvalóvá vált és tisztán érzékelhető, hogy az állam terjeszkedik, igyekszik az állampolgárok életének egyre több szegmensében jelen lenni, azt „vigyázó szemek” látókörében tartani.¹¹² Ennek a terjeszkedésnek a megnyilvánulása a közigazgatás területén megvalósított centralizáció.

Amennyiben kicsit tágítjuk a nézőpontunkat, akkor láthatjuk, hogy a járások kialakítása, és ezzel együtt az önkormányzatoktól és tisztségviselőiktől való feladatelvonás csak egy része ennek a centralizációnak, további részét képezik az önkormányzatok feletti ellenőrzés törvényességi felügyeletté erősítése, a kötelező társulások (azon belül is a 2000 fő lakosságszámot el nem érő települések esetén a közös önkormányzati hivatalok létrehozásának) előírása és a gazdálkodással kapcsolatos új szabályozás bevezetése éppúgy, mint a megyei, területi önkormányzati szint kiüresítése.¹¹³

Nem elhanyagolható tényező így a járások kialakításával kapcsolatosan az sem, hogy nemcsak a feladat- és hatáskörök átcsoportosítására került sor, hanem bizonyos fokig a nemzeti vagyon átcsoportosítására is, hiszen a Kormány úgy döntött, hogy a járások felállításához szükséges vagyon egy részét, a már meglévő, az államigazgatási feladatok és szolgáltatások ellátására és biztosítására juttatott önkormányzati vagyonból vonja el.¹¹⁴

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetét nehezíti ezen kívül az is, hogy az új önkormányzati törvény rendelkezései szerint a Kormány bevezette a feladatalapú finanszírozást, melynek köszönhetően joggal érezhetik úgy magukat az önkormányzatok, mint a szélről is óvott gyermek, akit gúzsba köt szüleinek túlzó szeretete.

¹¹¹ Vö.: BALÁS (2012) i. m. 52–60. és BARTA i. m. 33–35.

¹¹² SZENTE i. m. 2–8. és PÁLNÉ KOVÁCS i. m. 2., ill. 5.

¹¹³ PÁLNÉ KOVÁCS i. m. 1–8.

¹¹⁴ 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet.

JAVASLATOK

Kétségtelen, hogy a megvalósított feladatmegosztást újra kell gondolnia a jogalkotónak, ha valóban alkotmányos alapokon nyugvó, az önkormányzati alapjogokat tiszteletben tartó, működőképes és hatékony közigazgatási rendszert szeretne kiépíteni.

A közfeladatok telepítésénél érdemes lenne figyelembe venni az olcsó és hatékony állam vágyott eszméje mellett a szubszidiaritás elvét, amely által tulajdonképpen az állam állít korlátokat saját maga számára, és egy a tényleges feladatellátást, az ügyek személyes, bizalmi jellegét, a helyi szintű igazgatásra való állampolgári igényt, ugyanakkor természetesen a költséghatékonyságot is figyelembe véve egy racionális, ésszerű megosztást kialakítani az állam és a decentralizált szervek között.¹¹⁵

Ezzel kapcsolatban mindenképpen érdemes lenne a jogalkotónak a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának az erősebb, magasabb szintű védelmi rendszerének a megteremtése, és a megfelelő garanciális elemek beépítése az Alaptörvénybe.

A feladatfinanszírozás rendszerét Pálfi András ugyan kívánatosnak tartja, mivel véleménye szerint így mind a negatív, mind a pozitív allokáció lehetősége kiszűrhető és a közjavak egy igazságosabb elosztása valósulhat meg.¹¹⁶ Ez az elképzelés ugyanakkor egyáltalán nem ösztönzi az önkormányzatokat a felelős gazdálkodásra, sokkal inkább egy olyan helyzetet teremt, ahol az önkormányzatnak nem áll érdekében a jobb, hatékonyabb gazdálkodás – hiszen ezért nem jár „jutalom”, míg a rosszul gazdálkodó önkormányzatokat kisegíti az állam –, ezért tevékenységüket pusztán az elvárt minimális szintre csökkentik, aminek következtében romlik az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások minősége is.

Pitti Zoltán egyik tanulmányában¹¹⁷ az önkormányzati finanszírozás modernizációjával kapcsolatban öt alapkövetelményt állít fel, amelyekkel magam is egyet értek:

1. teremtsen összhangot az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre és a hozzájuk rendelt források között
2. megfelelő környezetet biztosítson az önkormányzatoknak ahhoz, hogy a nemzetközi és hazai pályázatokon eredménnyel szerepeljenek (képesek legyenek a támogatási rendszert kihasználni)

¹¹⁵ Ennek alapját képezhetik BALÁS (2012) i. m. 52–60. oldal hasábjai.

¹¹⁶ PÁLFI András: Feladat-financezírozás az önkormányzat gazdálkodásában, *Magyar közigazgatás*, 45. évf., 1995, 9. szám, 525–535.

¹¹⁷ PITTI Zoltán: Az önkormányzati financezírozás korszerűsítése (vitaanyag). *Magyar közigazgatás*, 55. évf., 2005, 11. szám, 665–667.

3. tegye lehetővé az önkormányzati vagyronról való gondoskodást, a rendeltetésszerű működést, az elhasználódott javak időbeli pótlását
4. átláthatóvá kell tenni, hogy az egyes szolgáltatások milyen arányú költségráfordítás mellett láthatók el
5. az önkormányzatokat ösztönző rendszert kell kialakítani (érdekeltté kell őket tenni abban, hogy többet (több feladatot, minőségibb szolgáltatásnyújtást) vállaljanak.

Mindezek fényében hiszem és bízom benne, hogy a mindenkori Kormány – remélhetőleg sokkal inkább – előbb vagy utóbb belátja, hogy egy hatékony önkormányzati rendszer kiépítése nem csak kötelezettsége lenne, de egyben a saját maga érdeke is.

Az bizonyos, hogy a jelenlegi rendszer az eddigieknél nagyobb fokban épít az együttműködésre az állami szervek és az önkormányzatok között.¹¹⁸ Bár a közigazgatási reformok szele talán már elült és csupán a megvalósított változtatások hangolása, finomítása zajlik, de annyi bizonyos, hogy a változás még nem ért véget.

Én a magam részéről remélem, hogy a jövőben felragyog még a helyi önkormányzatiság csillaga és az állam keze által rákényszerített megfakult köpenyét levetve teljes fényében ragyog majd!

Lezárva: 2014. november 2.

¹¹⁸ ZONGOR i. m.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁS Endre: A járás – egy hajdani közigazgatási egység újraéledése. *Közzogi Szemle*, 4. évf., 2011, 2. szám, 45–51.
2. BALÁS Endre: A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar közigazgatás*, 2. (62.) évf., 2012, 1. szám, 52–60.
3. BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/3, 1–11.
4. BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián: A területi államigazgatás reformja. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Stratégiai kutatások – Magyarország 2015: A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, Ú-M-K, 2006.
5. BARTA Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben – A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf., 2012, 2. szám, 28–38.
6. CSALLÓ Krisztina: Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok. *Magyar közigazgatás*, 2. (62.) évf., 2012, 2. szám, 81–88.
7. CSÖRGITS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései (Doktori értekezés)*. Pécs, 2013.
8. CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf., 2013, 2. szám, 5–48.
9. CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Jog, állam, politika*, 5. évf., 2013, 2. szám, 127–155.
10. DÓZSA Csaba: A spontán államosítás kockázatai és lehetőségei, avagy mi várható a rendszer átalakításától? *IME: Informatika és menedzsment az egészségügyben*, 11. évf., 2012, 3. szám, 5–12.
11. FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf., 2013, 2. szám, 21–82.
12. HOFFMAN István: A területi szociális közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében. *Esély*, 2013/4,

51–72.

13. HOFFMAN István: Az önkormányzati vagyongra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlat, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf., 2013, 1. szám, 52–60.
14. HOFFMAN István: Gondolatok a helyi-területi szociális szolgáltatások igazgatása változásainak főbb irányairól. *Jegyző és Közigazgatás*, XVI. évf., 2014, 1. szám (megtekinthető: <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2511>) letöltés ideje: 2014.06.25.
15. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2009.
16. HORVÁTH M. Tamás: Helyi sarok Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Workink Papers*, 2014/04, 1–11.
17. IVANCSICS Imre – TÓTH József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf., 2012, 1. szám, 6–33.
18. JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog*. Budapest, ELTE-TÁTK, 2012. (letölthető: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/186601/file/SZOCI%C3%81LIS%20JO%20G.pdf>) letöltés ideje: 2013.01.10.
19. KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – A javaslatok és az Alaptörvény összevetése. In: DRINÓCZI Tímea és JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. kötet*, Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013. 215–240.
20. KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf., 2013, 1. szám, 8–15.
21. KISS Lilla Veronika: Önkormányzati finanszírozás és versenyképesség nemzetközi összevetésben, *Európai tükrök*, 11.évf., 2006, 4. szám, 89–104.
22. KOVÁCS Árpád: A helyi önkormányzat gazdálkodása a számvevőszéki ellenőrzések és a 2005. évi költségvetés tükrében, *Magyar közigazgatás*, 55. évf., 2005, 9. szám, 513–521.
23. LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2010.
24. MEZEI Cecília (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*, MTA-Közgazdaság és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2014. (Az MTA-KRTK RKI „Helyi közszolgáltatások

- versenyképességet szolgáló modernizálása” c. projekt összefoglaló tanulmánya, mely elérhető: <http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/>) letöltés ideje: 2014.09.12.
25. MIHÁLYI Péter: Elitváltás, centralizáció és a települési önkormányzatok jogainak csorbítása az egészségügyben. *Fundamentum*, 16. évf., 2012, 2. szám, 39–44.
 26. NAGY Marianna, HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-Orac, 2012.
 27. NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma.* (letölthető: http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html) letöltés ideje: 2014.06.15.
 28. PÁLFI András: Feladat-finanszírozás az önkormányzat gazdálkodásában. *Magyar közigazgatás*, 45. évf., 1995, 9. szám, 525–535.
 29. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/02, 1–8.
 30. PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.
 31. PITTI Zoltán: Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése (vitaanyag). *Magyar közigazgatás*, 55. évf., 2005, 11. szám, 665–677.
 32. SEPSEY Tamás: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf., 2011, 4. szám, 401–418.
 33. SIKET Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása – A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/22. 1–11.
 34. SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 2014/29, 1–10.
 35. VARGA Ádám: Szubszidiaritás: hangzatos szólam vagy működő elv? In: KOVÁCS Péter (szerk.): *Religio et constitutio*, Budapest, Pázmány Press, 2014. 113–121.
 36. VIGVÁRI András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában. *Fundamentum*, 16. évf., 2012, 2. szám, 19–23.
 37. VIGVÁRI András: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2002.
 38. VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2011.

39. VIRÁG Rudolf: Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar közigazgatás*, 2012/1. szám. 10–15.
40. VIRT László: A szubszidiaritás. *Keresztény szó*, 12. évf., 2001, 3. szám (megtekinthető: <http://epa.oszk.hu/00900/00939/00026/text.htm#03>) letöltés ideje: 2013.08.08.
41. ZONGOR Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok? *Jegyző és Közigazgatás*, XV. évf., 2013, 1. szám (megtekinthető: <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2359>) letöltés ideje: 2014.06.15.
42. ZÖLD-NAGY Viktória: Az államigazgatás legkisebb területi egysége, a járás kialakítása. *Területi Statisztika*, 15. (52.) évf., 2012, 5. szám, 417–420.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvénye
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról
- 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 316/2012. (XI.13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról
- 331/2006. (XII.23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről
- 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat a járások kialakításáról
- 2/1997. (I.22.) AB határozat
- 67/1991. (XII.21.) AB határozat
- T/1794. számú törvényjavaslat Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről