



DOI: 10.18427/iri-2017-0105

Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás¹

Árva Zsuzsanna

Debreceni Egyetem

Bevezetés

Az Alaptörvény rendelkezései alapján 2012-től a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést a törvényességi felügyelet jogintézménye váltotta fel, amelyet a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján a Kormány végez. A változás e tekintetben igen jelentős volt, hiszen 1990-ben a rendszerváltás utáni Magyarországon az Országgyűlés Európa-szerte az egyik legenyhébb állami kontrollt teremtette meg a helyi önkormányzatok felett. A magyar önkormányzati rendszer sajátos történelmi, kulturális és jogi környezetben alakult ki 1990-ben a duális közigazgatási szervezet egyik alrendszeréül. A korábbi tanácsi igazgatás mintegy ellenhatásaként az állam valamennyi autonómiára törekvő településnek lehetőséget biztosított arra, hogy helyi önkormányzatként működjön tovább, amelynek eredményeként egy rendkívül elaprózott önkormányzati rendszer jött létre. A kialakult közel 3300 helyi önkormányzat több mint a fele 1000 fő alatti település volt, amelyek további osztódását tették lehetővé a területszervezési szabályok, de további problémák merültek fel a meglévő vagyon felosztásával, illetve a feladatok ellátásával kapcsolatban is. Ehhez járult, hogy a helyi önkormányzatok autonómiáját megőrzendő, a jogalkotó egy igen gyenge eszközrendszerrel rendelkező törvényességi kontrollt telepített a helyi közösségek felé, amelyet több tudományos írás és más szakértői munka is komolyan bírált.

A törvényességi ellenőrzés fogalom- és eszközrendszerén először a 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény hajtott végre változtatást. A terminológia e tekintetben fontos változást jelentett, hiszen a felügyelet eszköztára a tudományos irodalom szerint is jelentősen erősebb az ellenőrzéshez képest, a kontroll ezután sokkal szélesebb körben érvényesül és kiterjed például gazdasági kérdésekre vagy akár egyedi aktusok mellett a rendeletek pótlására is, amely Európa-szerte egyedülálló lehetőség. Jelen tanulmány arra a kérdésre kíván választ keresni, hogy a helyi önkormányzatok mint decentralizált (szétpontosított) szervek önállóságát mennyiben érintette a változás a rendeletalkotás, illetve a

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

helyi közügyek kapcsán, illetve hogy a kormányhivatalok mint centralizált szervek milyen gyakorlatot alakítottak ki és milyen tapasztalatokkal rendelkeznek a törvényességi felügyelet kapcsán.

Fogalmi alapozás

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata között az egyik leglényegesebb pont a Kormány által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkör, amelyet a fővárosi és megyei kormányhivatalokon keresztül végez az Alaptörvény szabályai alapján. A felügyelet gyakorlásában résztvevő három szerv megtestesíti, és egyben reprezentálja, a közigazgatás ún. nem normatív jellegű szervezeti elvei közül a közigazgatási feladatok megszervezésének három legjelentősebb elvét, mint a centralizáció (központosítás), a dekoncentráció (központi szervek megjelenése területi szinten) és a decentralizáció (szétpontosítás).

A centralizáció elve közigazgatási szempontból egy olyan rendszer megvalósítását jelenti, ahol a feladatok jelentős részét a központból irányítva hajtják végre. Mivel a polgári nemzetállamok kialakulása után az egész államban azonos szabályok mentén kellett az ügyeket ellátni, ennek megvalósítását az államigazgatás volt képes ellátni, mint olyan hierarchikus szervezet, amelynek az élén a Kormány áll. Mivel valamennyi állami feladat központi szinten nem látható el, így szükségszerűen igény jelentkezik arra, hogy vagy a központi szerv delegáljon feladatokat a saját területi szinten létrehozott szerveire (ezek a dekoncentrált szervek) vagy akár bizonyos feladatok ellátására a központtól független helyi döntéshozó centrumok jöjjenek létre, amely a decentralizáció elvének érvényre juttatását jelenti. Utóbbira példa Magyarországon a helyi önkormányzati szisztéma, amely olyan fogalmi jellemzőkkel írható körbe, mint a helyi demokrácia, a helyi önállóság vagy az átfogó felelősség az általa ellátott helyi közügyek vonatkozásában, amelyhez értelemszerűen szervezeti és hatásköri önállóság, valamint bizonyos fokú pénzügyi-költségvetési autonómia is járul. E körben a helyi demokrácia megtestesítői a közvetlen demokrácia intézményei, mint a helyi népszavazás vagy a választás épp úgy, mint a közvetett demokrácia letéteményeseként működő képviselő-testület, amely egyben a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve. Ez a fajta helyi önállóság kizárólag az ún. helyi közügyek vonatkozásában érvényesül, amelyek a jogszabály szerint is alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.² E feladatok tekintetében a helyi önkormányzatok nem irányíthatók és nem utasíthatók a központi hatalom által, ugyanakkor nem kizárt az ellenőrzés bizonyos formája. Ezzel szemben, ha a helyi önkormányzat bizonyos szerveire az állam akár

² Möt. 4. §

államigazgatási feladatot bíz, ennek vonatkozásában a központi irányításnak már éppen olyan jogosítványai lesznek, mintha bármely más államigazgatási szerv látná el ugyanazt. Központi szinten ugyanis alapvetően olyan feladatok láthatók el, ahol a helyi sajátosságok és helyi befolyás kevésbé játszanak szerepet, ugyanakkor nagy súllyal esnek latba az irányítási és döntési képességek, a központi szerveknél összpontosuló szakértelem és perspektíva. A kétféle feladatellátás együttesen teszi ki az állami feladatok teljességét és valósítja meg a közigazgatási munkamegosztást, ugyanakkor nemzetközi szinten erőteljesebb igény mutatkozik a központosításra.³

A demokrácia jegyében a decentralizált szervek által ellátott helyi közügyekkel kapcsolatos feladatokat azonban az állam nem vonhatja el. Ezt a garanciális szabályt a modern korokban olyan nemzetközi egyezmények is rögzítik, mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁴. Ugyanezen szabályrendszer is megerősíti azonban azt az említett tételt, hogy az államigazgatási szervek felügyeletet gyakorolhatnak a helyi önkormányzatok felett, amely egyben a legfontosabb kapcsolódási pontot is jelenti a közigazgatás két alrendszere között.

Közigazgatási értelemben az ellenőrzés egy jóval gyengébb eszköz, amely alapvetően az információszerzésben merül ki és amely akár szimmetrikus jogviszonyokban is elképzelhető. Ezzel szemben a felügyelet már valamilyen befolyásgyakorlást is jelent, amely soha nem képzelhető szimmetrikus módon, ám az ellenőrzést mindig magába foglalja. A nevezett Charta ennek ellenére a felügyelet kifejezést tartalmazza, annak is köszönhetően, hogy a modern európai államok jelentős részében a törvényességi felügyelet terjedt el inkább. Ugyanakkor történetileg a két alrendszer közötti viszony tartalma sok szempontból változó volt. A kezdeti időszakban az államszervezet befolyása a törvényességi és célszerűségi szempontokra éppúgy kiterjedt, sőt az alkalmazható eszközök között megtalálható volt a döntések megsemmisítése vagy megváltoztatása, mint ahogyan azok pótlása vagy akár az előzetes vizsgálat és a jóváhagyáshoz kötés is.⁵

Az európai polgári államokban közös elem, hogy a kontroll tartalma kizárólag törvényességi szempontokra terjedhet ki immár, hiszen ezt a Charta is rögzíti, ugyanakkor az eszközrendszer már jóval szélesebb skálán mozog. Általánosságban inkább a felfüggesztés lehetősége érvényesül, az aktusok pótlása inkább csak határozatok esetében, de a magyar rendszer például ezt rendeletek kapcsán is ismeri, igaz garanciákkal körülbástyázott és bírósági döntésekhez kötött eljárásban. A Charta e tekintetben a célszerűségi szempontrendszer kizárásán túl bővebb eligazítást nem nyújt, így az államok viszonylag szabad skálán mozoghatnak, részben attól is függően, hogy az adott állam milyen szerepvállalással bír és hogyan viszonyul a helyi önkormányzati

³ Lásd még Árva Zs., Balázs I., Barta A., Veszprémi B. (2017). Közigazgatáselmélet. Debrecen: DUP 23-37.

⁴ Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

⁵ Kaltenbach J. (1991). *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged: Universum. 59-73

rendszerekhez. Így az egyik legkötöttebb szisztéma a francia rendszer, ahol csak relatív önállósággal rendelkeznek és ennek megfelelően a kontroll is igen erős, míg a másik végletet az angolszász rendszerek jelentik, ahol a helyi önkormányzatok már-már önálló hatalmi ágként érvényesülnek.

A kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok viszonya

A közigazgatás államigazgatási alrendszerének legfőbb jellemzői a mai napig a helyi viszonyoktól való függetlenség, a szigorú alá-fölérendeltség, a szakértelem és a szakmai alapon működő munkamegosztás, amely központi szinten éppúgy érvényesül, mint a dekoncentrált államigazgatási szerveknél, mint a fővárosi, megyei kormányhivatalok. Ezen elvek a Magyary-programokban⁶ megfogalmazottak alapján különös módon felértékelődtek és az egyes összetevőinek kiteljesítésére nézve külön-külön is programok indultak. Így a 2010-es évektől fogva a közigazgatásban dolgozóakra, és különös tekintettel az állami tisztviselőkre, kiterjedt képzési szisztémákat hoztak létre és valósítottak meg a közigazgatás hatékonyságának előmozdítása és így a „jó kormányzás” megvalósítása jegyében, míg más oldalról elmélyítették a területi szervek integritását.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok jogelődjeiként működő közigazgatási hivatalokat még 1994-ben az akkori Ötv. főként azzal a céllal hozta létre, hogy a helyi önkormányzatok felett a Kormány törvényességi ellenőrzést gyakoroljon. Ez a szerepkör bővült ki 1996-ban azzal, hogy a közigazgatási hivatalok az állam területi szerveiként is elkezdtek működni egyfajta kibővült szerepkörrel és általános hatáskörrel. Ez a szervezeti formáció 2010 után ment végbe jelentősebb változáson, amikor a 2006 és 2010 között több lépcsőben végrehajtani kísérelt regionális államreform után visszaállították a megyei, fővárosi működést és közel másfél évszázad után ismét helyreállt a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzés is.

2010 után a Kormány több lépcsőben egy igen alapos területi integrációt hajtott végre, amely kiteljesítette a területi kormányhivatalok azon szerepét, hogy a Kormány területi szerveiként működnek. Így kezdetben 16 olyan korábban önálló területi szervet integráltak a szervezetbe, amelyek ekkor még viszonylagos önállósággal ún. szakigazgatási szervként működtek a kormányhivatalon belül. Majd ezen szervek köre kezdetben csak bővült, illetve 2015 elején – újabb szervek beolvasztásával párhuzamosan – a szervezet teljes egészében egységesült és a valaha önálló szervek ezután a területi kormányhivatal hivatali

⁶ Magyary Zoltán *közigazgatás-fejlesztési program* (MP 11.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 június 10.

⁷ Lásd a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet

részegységeként – osztályként vagy főosztályként – működtek tovább. Mindezzel együtt a szervezet nemcsak horizontálisan, de vertikálisan is bővült, hiszen 2013-ban létrejöttek az államigazgatás részeként a járási hivatalok, amelyek részben az önkormányzati szervként működő jegyzőtől vettek át államigazgatási feladatokat, részben az említett korábban önálló államigazgatási szervek esetleges helyi szintig kiépített egységeit – mint például a földhivatalokat vagy az ÁNTSZ helyi szerveit – is magukba olvasztották. A fővárosi és megyei kormányhivatalok a fentiekén túl pedig a közigazgatás személyzete kapcsán is egyre több szerepet kaptak. Könnyen belátható, hogy a feladatok ilyen mérvű bővülése az irányítási jogosítványok és a központosítás erősödésével járt.

A helyi önkormányzatok ezzel szemben 2010 után egy teljesen más utat jártak be. 2011-ben új önkormányzati törvény született, amely több szempontból is más alapokra helyezte a helyi önkormányzatok működését. Így részben átalakította a szervezetrendszert, de főképpen a feladatellátás struktúráját, a finanszírozás rendszerét és központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatát, amely utóbbi alapjait már 2011 elején az Alaptörvény megszülető normaszövege is lerakta.

A fent említett változások között jó néhány olyan is volt, amelyeket a hazai közigazgatási irodalom⁸ már hosszabb idő óta sürgetett. Így a feladatellátás rendszerét már annak kialakulása, azaz 1990 óta, átgondolatlanak tartották, mint ahogyan a törvényességi ellenőrzés megszületése is egy olyan – részben politikai – kompromisszum volt, amely a korábbi tanácsai rendszer mintegy ellenhatása volt. Ezek korrigálására folyamatos igény jelentkezett, ugyanakkor a 2011-ben bekövetkezett változások nem csupán ezen felvetésekre reagáltak.

A törvényességi felügyelet bevezetését általános jelleggel a szakirodalom nem ellenezte, hiszen közismert probléma volt a törvénysértő rendelet felfüggesztése hiányából eredő gondok vagy a döntések pótlásának a szükségessége, mint ahogyan az Alkotmánybíróság is hosszabb ideje küzdött az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával, amelyek számuk miatt sok esetben valóban komoly munkát eredményeztek a testület számára. Ugyanakkor a törvényességi felügyelet bevezetésével már nemcsak a határozatok, de a rendeletek pótlására is lehetőség nyílt, miközben a pénzügyi tárgyú döntések kapcsán is erősödött a kontroll, hiszen a kölcsönfelvételhez a Kormány hozzájárulását kell kérni. Mindemellett pedig bevezettek olyan adminisztratív eszközöket is, mint például a felügyeleti bírság, amely a felügyelet egészének a hatékonyságát volt hivatott előmozdítani.

Nem változott azonban az a szervezeti és döntési és cselekvési kör, amelyre a törvényességi kontroll vonatkozik, mint ahogyan az az alól kivett ügyek sem. Így a kormányhivatal továbbra is a törvényességi

⁸ (1990) A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 3, 216. , Szabó L. (1993). Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 8, 467-468. és Csefkó F. (szerk.) (2001). *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest: Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása 233-236.

felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett helyi önkormányzat működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, a döntéseinek jogszerűségét, valamint a jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. A kivételek közé tartoznak azok a döntések, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. Ugyanakkor az eljárás mégis kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

A törvényességi felügyelet újdonsága a korábbi ellenőrzéshez képest a sokkal pontosabb eljárási jogi szabályozottsága, így a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet igen pontos részletszabályokat határoz meg, valamint a jogalkotó általánosságban is nagy hangsúlyt fektetett az eljárási határidők rögzítésére, amely szintén a helyi önkormányzatok számonkérését mozdította elő. Az előbbi szabályok mellett azonban a Kormány a törvényességi felügyelet tényleges egységességét is biztosítani kívánja azáltal, hogy évről évre meghatározza a törvényességért felügyeletért felelős miniszter útján az ún. célvizsgálati ellenőrzés legfontosabb szempontjait. Emellett a területi kormányhivataloknak arra is lehetőségük van, hogy a helyi sajátosságokra reagáljanak vagy egyéb szempontokra kiterjesszék a vizsgálatot.

Mivel azonban a törvényességi felügyelet fő célja nem a helyi önkormányzatok szankcionálása, hanem az állami működés jogszerűségének és hatékonyságának a biztosítása, ezért a célvizsgálati ellenőrzések témakörei tárgyában a kormányhivatalok általában jegyzői értekezletet tartanak, ahol felhívják az érintett önkormányzatok figyelmét a célvizsgálat szempontjaira. Ennek hatására általában súlyosabb eszköz alkalmazására nincsen is szükség, a jogsértések jelentős része szakmai segítségnyújtás keretében orvosolható, ami a legenyhébb eszköze a törvényességi felügyeletnek, ugyanakkor mégis feltárhatóvá válnak általa a jogsértések.

A tapasztalatok értékelése

Általánosságban a kormányhivatalok arról számolnak be az éves beszámolóikban⁹, hogy a törvényességi felügyelet gyors és hatékony eszközt nyújt arra, hogy a kisebb súlyú jogszabálysértések feltárhatóak és orvosolhatóak legyenek akár már a szakmai segítségnyújtás eszköze segítségével, amely az egyik legenyhébb segítő eszköz, és amelynek köszönhetően klasszikus felügyeleti intézkedés megtételére nem is kerül

⁹ Lásd Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013-2015. évi tevékenységéről, Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal tevékenységéről <http://www.csmkh.hu/hu/beszamolok>

sor, de sok esetben még javaslatot sem szükséges tenni. A célvizsgálatok keretében általában a központi szervezetrendszer olyan vizsgálati kérdések határoz meg, amelyek aktuális problémákra reagálnak és alkalmasak olyan jogsértések kiszűrésére, amelyek e nélkül rejtve maradnának. A helyi önkormányzatok általános jelleggel partnerek mindebben és szívesen kérnek szakmai segítséget, amelyet az is igazol, hogy a legsúlyosabb eszköz, a rendelet pótlására, a 2012 és 2016 közötti időszakban mindösszesen két esetben került sor.¹⁰ Az is megállapítható, hogy a kezdeti bizonytalanságok és adminisztratív jellegű hibák mellett komolyabb jogsértésre szinte kizárólag vagy akként kerül sor, hogy a helyi önkormányzatnál valamilyen olyan belső működési zavar lépett fel, amely lehetetlenné tette a törvényes és jogszerű működést, vagy a másik tipikus esetkör valamely nagyon kardinális helyi érdek, amely miatt mintegy megérte a helyi önkormányzatnak szembehelyezkedni a kormányzati elképzelésekkel. Ennek lehetünk ma is tanúi például a közösségi együttélést szabályozó rendeletek esetében.

Mindamellet, hogy a területi kormányhivatalok a beszámolóikban említenek egyes szervezeti, jogalkotási problémákat, összességében az mondható el, hogy a törvényességi felügyelet hatékonyan bizonyult az önkormányzati működés jogszerűségét tekintve. Mindezt mi sem igazolja jobban mint, hogy az igénybe vett eszközök között egyre inkább előtérbe kerülnek a megelőzést elősegítő informális eszközök és megoldások, mint például a jogszabályfigyelés, a körlevelek, tájékoztatók kibocsátása vagy jegyzői értekezletek szervezése, illetve akár a személyes egyeztetés lehetősége. A kormányhivatalokon belül lezajlott területi integrációnak köszönhetően elmélyülhetett a kapcsolat a kormányhivatal más szervezeti egységeivel is, mint például a hatósági, az oktatási főosztályok vagy a szociális és gyámhivatalok, amely együttműködés lehetőséget adott arra is, hogy a tapasztalatokat a szervek kölcsönösen értékeljék és szükség esetén az érintett minisztériumot tájékoztassák vagy akár jogszabály-módosító javaslatokat fogalmazzanak meg.

Mindezek alapján a törvényességi felügyelet eddig eltelt öt éve akként értékelhető, hogy a helyi önkormányzatok kezdeti félelme vagy bizonytalansága nem igazolódott be e téren és a területi kormányhivatalok képessé váltak partneri viszony kialakítására és a területi integrációban rejlő lehetőségek kiaknázására.

Irodalomjegyzék

A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója (1990).

Magyar Közigazgatás, (40) 3, 193-217.

Kaltenbach J. (1991). *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged: Universum.

Szabó L. (1993). Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése.

Magyar Közigazgatás, 43 (8), 466-473.

¹⁰ Foktő és Csömör települések

- Csefkó F. (szerk.) (2001). *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest: Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- Árva Zs., Balázs I., Barta A., & Veszprémi B. (2017). *Közigazgatáselmélet*. Debrecen: DUP.
- Gellén M. (2013). *Állam és közigazgatás új szerepben – közigazgatási reformok és az államszerep változása*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- Magyary Zoltán *közigazgatás-fejlesztési program* (MP 11.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 június 10.

Források

- Békés Megyei Kormányhivatal (2013). *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről*.
[http://www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20\(2013\).pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20(2013).pdf) [2017.05.12.]
- Békés Megyei Kormányhivatal (2014). *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről*.
[http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20\(B%C3%89MKH\).pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20(B%C3%89MKH).pdf) [2017.05.12.]
- Békés Megyei Kormányhivatal (2015). *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről*.
[http://www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3\(B%C3%89MKH\).pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3(B%C3%89MKH).pdf) [2017.05.12.]
- Csongrád Megyei Kormányhivatal (2013-2015). *Beszámolók a Csongrád Megyei Kormányhivatal tevékenységéről*. <http://www.csmkh.hu/hu/beszamolok> [2017.05.12.]
- Fejér Megyei Kormányhivatal (2013). *Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről*.
<http://www.fejerkozig.hu/domain34/files/modules/module15/52016AE5F00DCD122.pdf> [2017.05.12.]