

Balázs István

KÖZJOGI BERENDEZKEDÉSÜNK: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK – EGYED ISTVÁN A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

The Hungarian Public Law Structure: Local Governments

István Egyed on Local Governments

Prof. Dr. Balázs István, az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár, tanszékvezető, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszék, balazs.istvan@law.unideb.hu

Az Egyed Istvánról szóló emlékkonferencián elhangzott előadás alapján készült rövid tanulmány előbb azt vizsgálja, hogy miképp alakult és változott a közjog e kiváló professzorának a helyi önkormányzatokról alkotott felfogása. Ezt követően azonban arra tesz kísérletet az írás, hogy esetleges folytonosságot mutasson ki a helyi önkormányzatokat érintő korabeli felfogások és napjaink reformelképzelései közt. A konklúzió így jut el annak megállapításáig, hogy a helyi önkormányzati autonómia mára egyre inkább funkcionális, célhoz kötött és korlátozott jellegűvé válik, ami saját történelmi folytonosságunk szempontjából és nemzetközi összehasonlításban is a haladó tendenciákkal ellentétes folyamat.

KULCSSZAVAK:

államfelügyelet, helyi demokrácia, helyi önkormányzati autonómia, recentralizáció, történelmi folyamatosság

This brief publication is based on a memorial conference lecture. The study examines Professor Egyed's perception of local governments. The writing is an attempt to point out any continuity with contemporary and current perceptions regarding local government reform ideologists. The conclusion is that the autonomy of local governments has become more functional, limited in nature, which in terms of its historical continuity and international comparison is going in the opposite direction.

KEYWORDS:

historical continuity, local democracy, local government autonomy, re-centralization, state control

Egyed Istvánra emlékezve a témakör kapcsán célszerűnek tűnik felvillantani azt, hogy milyen vélekedése alakult ki a helyi önkormányzatokról. Már egy korai munkájában – melyben az önkormányzatok feletti államfelügyeletről értekezett¹ – a következőket írta: „*önkormányzatot szellemi és anyagi erők nélkül nem képzelhetünk [...] Legyen az államfelügyelet az önkormányzat minden körére minden határozatára kiterjedő [...] De maradjon meg másodszer ez az államfelügyelet a maga tulajdonképpeni természetének korlátai között [...] Ennyi egyúttal elegendő is, ha nem akarjuk az önkormányzatot a maga való tartalmától megfosztani és a kormány kénye-kedvének kiszolgáltatni*”.

Meglehetősen önkormányzatbarát felfogásról tanúskodik az idézett szöveg, ami korántsem volt általánosnak mondható a 20. század eleji Magyarországon.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a részletekbe bocsátkozva a korabeli közjogi berendezkedés a helyi önkormányzati autonómiát önálló hatalmi ágként kezelte volna, de ez nem csupán hazai sajátosságunk volt, hanem eléggé általánosan érvényesült szerte Európában.

A megemlékezés kapcsán azonban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a helyi önkormányzatok közjogi helyzetére vonatkozó korabeli nézetek – és így különösen az ünnepeelt Egyed Istváné – mennyire hatottak a jelenleg működő helyi önkormányzati rendszerünk 2010-et követő kialakítására, felfedezhető-e valamifajta szellemi folyamatosság a polgári Magyarország meghatározó önkormányzat-felfogása és a jelenlegi közt?

Ehhez célszerű áttekinteni a hatályos rendszerünk kialakulásának útját, illetve az elképzelések mögötti elvi és közpolitikai okokat, szándékokat.

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERÜNK ÁTALAKÍTÁSÁNAK CÉLJAI ÉS FŐBB IRÁNYAI

Az 1990 óta működő és a rendszerváltáshoz köthető helyi önkormányzati rendszerünket radikálisan megváltoztató Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), mely 2011 júniusában szakmai egyeztetésre bocsátott koncepciójának kiindulópontja az volt, hogy: „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született [...] az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta, de ennek köszönhetően [...] a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe”.

A koncepcióra alapozott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása szerint pedig „*az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását [...] de napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul [...] az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó*

1 EGYED István: *Államfelügyelet az önkormányzat felett*, Jogállam, 12(1913)/4.

szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az európai uniós tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése.”

A koncepció és a törvényjavaslat indokolásának közös elemeként azonosítható be a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok közötti viszony megváltoztatásának szándéka a központi szervek, különösen a végrehajtó hatalmi ág primátusa felé, valamint a helyi önkormányzati autonómia korlátozása a vélt vagy valós racionalitás érdekében.

Ehhez képest az uniós tagságra való utalás már nehezebben konkretizálható, és inkább szlogennek minősíthető, hiszen Brüsszel nem rendelkezik hatáskörrel a tagországok közigazgatásának a meghatározására, így a tagságból adódó kötelezettségek nem is indokolhatják a rendszer megváltoztatását.

Mindenesetre sem a koncepció szűk körű és rövid időn belül lebonyolított szakmai-társadalmi egyeztetése, sem a törvényjavaslat parlamenti vitája nem részletezték a fentiekben idézett sommás megállapításokat, így azok megfelelő értékelésére sem volt mód.

Az azóta már bevezetett és többéves tapasztalatot felhalmozott új rendszer azonban csak megerősítheti a közös elemként megjelölteket, a rendszerváltáshoz köthető liberális és a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ági tényezőként kezelő rendszert egy olyan váltotta fel, amelyben a helyi önkormányzatok helye és szerepe a korábbiakhoz képest leértékelődött.

Mindezek a szándékok pedig – a jogállami követelményeknek megfelelően – az alkotmányos és a jogi szabályozás szintjén is manifesztálódtak.

2. AZ ÚJ KÖZJOGI BERENDEZKEDÉS JOGI MEGJELENÍTÉSE

Az új helyi önkormányzati rendszert megalapozó alkotmányos szabályozásból kiemelendő az, hogy az Alaptörvény szerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”, tehát célhoz kötött a létük, mely a megelőző alkotmányos szabályozástól eltérően nem a helyi választópolgárok helyi önkormányzathoz való kollektív jogának megvalósítására helyezi a hangsúlyt.

Ezt a célhoz kötöttséget pedig tovább hangsúlyozza az Möt. preambuluma, miszerint: „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”.

Fontos kiemelni e szabályozásból azt is, hogy egyértelműen rögzíti a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét is, mégpedig nem az önálló hatalmi ág mint a központi állami szervektől elkülönült municipiális hatalom irányába.

Kérdés, hogy ez az új felfogás mennyiben köthető az egykoron a polgári Magyarországon kialakultakhoz.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLLAMSZERVEZETBEN ELFOGLALT HELYE

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illető felfogásoknak a történelem során egymástól igen differenciált rendszere alakult ki.

Ezek szerint a helyi önkormányzatok lehetnek a végrehajtó hatalmi ág részei, relatív autonómiával, ezt vallotta a maga korában² Eged István is.

Bár viszonylag szűk körben érvényesült, és elsősorban Benjamin Constant nevéhez köthető a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ági felfogása.³

Ennél talán gyakrabban alkalmazott, főként a 20. század második feléhez köthető liberális felfogás azok önálló hatalmi ági jelleg.

Magyarországon álláspontunk szerint a rendszerváltáshoz kötődő Ötv.-ben 2013-ig a liberális hátterű önálló hatalmi ági felfogás érvényesült, azonban a jelenlegi alkotmányos és sarkalatos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részeként értelmezhetőek relatív és célhoz kötött önállósággal.

A polgári Magyarországon érvényesülő önkormányzat-felfogással kapcsolatban ismét célszerű idézni Eged István egy írását a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyéről: „Az önkormányzat útján a nemzet a közigazgatás gyakorlásában a helyi közönség, illetőleg az érdekeltek közreműködésével közvetlenül vesz részt. Az önkormányzatban a nemzet tagjai – mint az állam szervei – beállnak az állam szolgálatába, és maguk hajtják végre magukra az állam akaratát; ezzel a nemzet a végrehajtó hatalom alanya lesz.

*Az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba; lehetővé teszi, hogy a nemzetfelfogása ne csak a szabályok alkotásakor, de azok végrehajtásánál is érvényesüljön. Az önkormányzat így a parlamentáris rendszerrel párhuzamos, ugyancsak a demokratikus nemzeti felfogásnak a folyománya.*⁴

A korszak kiemelkedő és nemzetközileg is elismert közigazgatási tudósa, Magyary Zoltán hasonló nézeteket vallott, amikor így írt róluk: „Az önkormányzatiság alap gondolata: Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, akkor csináljuk meg magunk [...] Az önkormányzatokat a központi kormány okosságából ott is meghagyja, ahol a viszonyokat eléggé ismerheti [...] az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen [...] A közigazgatás új feladatai először rendszerint helyi viszonylatban, a közigazgatás és az emberek érintkezésének felületén jelentkeznek [...] az állami és az önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűen össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül.”⁵

A célhoz kötött és a végrehajtó hatalom csúcsszervéhez, a kormányhoz kötődő helyi önkormányzatiság gondolata itt is tetten érhető, ugyanakkor egyben óvandó értéként is, akár „okosságból”, akár hogy a kormány az „emberekhez hozzáférjen”, hangsúlyozandó az államigazgatás és a helyi önkormányzatiság egymásra utaltsága.

2 EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947, 28.

3 BENJAMIN CONSTANT: *Principes de politique*, Chapitre 12 (kézirat), Paris, 1806, » L'on a considéré jusqu'à présent le pouvoir local comme une branche dépendante du pouvoir exécutif : au contraire, il ne doit jamais l'entraver, mais il ne doit point en dépendre «

4 EGYED: *A magyar... i. m.*

5 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 116–119.

4. FOLYTONOSSÁG A KORABELI POLGÁRI MAGYARORSZÁG ÉS A JELENLEG ÉRVÉNYESÜLŐ AUTONÓMIAFELFOGÁS KÖZT

Korábban már említésre került az, hogy a jelenlegi helyi önkormányzati rendszerünk kialakítására rövid időn belül és meglehetősen korlátozott szakmai-társadalmi egyeztetést követően került sor, így joggal merül fel az a kérdés, hogy vajon milyen alapokra épültek az ezzel kapcsolatos közpolitikai döntések.

Ebben a körben talán nem tűnik erőltetettnek a gyökereket a polgári Magyarorszáig visszakeresni, de nem csupán az előzőekben felidézettek miatt, hanem azért is, mert a 2010-ben kormányra jutott koalíciós pártoknak általános célkitűzése volt a polgári értékek felélesztése.

A közigazgatás vonatkozásában ennek egyik legfontosabb dokumentumai voltak a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP.11.0) és (MP.12.0) változatai.⁶

Ezek közül az (MP.11.0) 1.2.3. pontja szól *A közigazgatás önképe (történelmi előzmények)* témaköréről, mely tartalmilag igazolni látszik a már említett gyökerek keresését.

Bár a 2011-es program még alig foglalkozik a helyi önkormányzatokkal, de a következő évben kiadott (MP.2012.0) változat igyekszik megteremteni az összhangot a közigazgatási reform már korábban beindult más elemeivel.

A Magyar Program 2012-es változata szerint *„...az önkormányzatok világa alakul át a legmélyrehatóbban és új alkotmányos helyére kerül annyiban, hogy maga az önkormányzati igazgatás jelentős mértékben kilép az államigazgatás keretéből [...] A közjogi rendszer egészére kiható jelentőséggel bír a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségeinek rögzítése [...] a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket [...] is előír.”*

Ezek a közpolitikai célok egyértelműen kapcsolhatók a polgári Magyarországon érvényesülő korabeli önkormányzat-felfogáshoz, de persze a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyok mentén azokon túl is terjed.

Bár közvetlenül nem említi az MP.12.0 idézendő része a helyi önkormányzatokat, de az egyéb autonómiák felé küldött üzenete miszerint: *„a magyar közjogi berendezkedés kialakítása során az egyik fő kérdés volt, hogy hol vannak az ellensúlyoknak hatásköri korlátai, fékei, mert működőképes finomhangolás csak így lehetséges. A 21. század egyik új kihívása egyfajta harmadik ütemként, hogy az állam mindenhol jelen van, ahol akárcsak mögöttesen is megjelenik a felelőssége, azaz a közigazgatásnak feladatává vált a közreműködés, az államon kívüli államifeladat-végrehajtók működésének támogatása, minőségbiztosítása kiemelt érzékenységgel, hiszen ezen szervezetek egyik fő sajátossága az államtól való függetlenség [...] Az egyre tagoltabb alkotmányos állami szervezetrendszerben kiemelt jelentőséggel bír a felelős kormány mellett jogalkotási hatáskörrel (önálló szabályozó szerv: NMHH, PSZÁF) vagy egyéb autonómiával bíró olyan szervezetek (KSH, GVH, EBH) ellenőrzése, működésük és fejlődésük értékelése, amelyek a feladatuk teljesítése során ténylegesen a végrehajtó hatalom részeivé válnak. Ezen szervezetek és a kormány igazgatásértékelési és önfejlesztési rendszerét, megközelítését*

⁶ Lásd magyaryprogram.kormany.hu/ (a letöltés ideje: 2016. 07. 21.)

⁷ Uo. (MP.2012.0), 2.2. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

indokolt illeszteni, hogy ennek a hatalmi ágnek a működését felesleges belső feszültségek ne terheljék, és megmaradjon az ügyfelek által elvárt egyenszilárdság.⁸

A közigazgatásunk átalakítását megalapozó Magyar Programok tartalma sokban vitatható, azonban rendkívüli igényességgel kidolgozott dokumentumok voltak, melyek napjainkra háttérbe szorulni látszanak.

A helyükbe lépő új programok azonban nem változtatnak azokon a fő irányokon, melyek a helyi önkormányzatok államszervezeti rendszerben elfoglalt közjogi pozícióját megalapozták, csak aprópénzre váltja azokat.

A 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott „Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020” című dokumentum⁹ szerint: „A Kormány elvárása az, hogy a közigazgatási szervezetek, az önkormányzatok és a közszolgáltató szervezetek tartsák folyamatosan szem előtt: legfőbb céljuk az ügyfelek – polgárok, közösségek, cégek – értékteremtő munkájának segítése [...] Célunk, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költség-hatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”

Ezen általános célkitűzésrendszeren belül kerültek konkretizálásra a helyi önkormányzatokat érintő specifikus célok, így: „Cél, hogy az önkormányzatok legyenek alkalmasak – a megvalósított feladat- és hatáskörüknek megfelelő – helyi célkitűzéseiket a leghatékonyabb forrásfelhasználással, az ügyfelek lehető legkisebb idő- és anyagi ráfordítása mellett megvalósítani.

A 2014–2020-as tervezési ciklusban központilag támogatott, uniós finanszírozással megvalósuló önkormányzati fejlesztési programokat tervezünk.

- feladatkataszter készítése;
- tudásmegosztás, központi benchmarkingszolgáltatás;
- menedzsment fejlesztése;
- fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása.¹⁰

Az idézett célkitűzések tehát nem érintik a helyi önkormányzatok közjogi helyzetét, viszont a meglévő rendszeren belül a segítő szándék mellett korlátozzák is azok szervezeti és működési autonómiáját.

Erre jó példa az Möt. legutóbbi módosítása,¹¹ mely éppen a „fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása” érdekében központosítja az informatikai rendszereket az ún. ASP rendszerhez történő kötelező csatlakozás előírásával, széles körű betekintést és beavatkozási lehetőséget adva ezzel a helyi önkormányzatok működésébe.

8 Uo. (MP.12.0), 1.2. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

9 Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 23. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

10 Uo., 51.

11 Lásd 2016. évi LIV. Tv. 1. §.

5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIAFELFOGÁS VÁLTOZÁSÁNAK JELLEMZŐI

A jelenleg működő helyi önkormányzati rendszerünk kialakításának vizsgálatát követően és az új közjogi környezet elemzése eredményeképp megállapítható az, hogy a helyi önkormányzatok autonómiafelfogásában egyértelmű szakítás történt az önálló hatalmi ágként történő kezelésükkel, ezzel pedig a polgári Magyarországon érvényesülő elvekkel való történelmi folytonosság is helyreállt még akkor is, ha az erre való törekvések konkrét és közvetlen megnyilvánulásának nem is találhatók egyértelmű jegyei.

Ugyanakkor érthető módon, a megváltozott körülmények okán számos új elemet is találhatunk, melyek esetében a hivatkozott folytonosság nemhogy vélelmezhető lenne, hanem ellentétes tendenciákat is takar.

Ilyennek minősíthetők a rendszerváltást követően több mint két évtizeden át működő rendszerhez képest nagymértékű recentralizáció, és talán még hangsúlyozottabban a két közigazgatási alrendszer, az államigazgatás és a helyi önkormányzati rendszer következetes szétválasztására irányuló törekvések a közigazgatási feladatellátás rendszerében.

Ezek ellentétesek a programok mentorának elismert Magyary Zoltán intencióinak „okosságával”¹² is, de a gyakorlatban is messzebbre viszik a közigazgatást az emberektől.

Hasonló a helyzet Egyed István önkormányzat-felfogását illetően is, hiszen nem véletlenül írta azt, hogy „Az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba; lehetővé teszi, hogy a nemzetfelfogása ne csak a szabályok alkotásakor, de azok végrehajtásánál is érvényesüljön.”¹³

A helyi önkormányzatiság visszaszorítása tehát biztosan nem tartozik az Mötv. preambulumban¹⁴ jelzett „házánk haladó önkormányzati hagyományai” közé, de ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában¹⁵ vállalt kötelezettségünkkel is, ami a „helyi önkormányzás védelme és megerősítése”.

Bár a területi államigazgatás ún. külső és belső integrációja¹⁶ közvetlenül nem érinti a helyi önkormányzati rendszert, de a fővárosi és megyei kormányhivatalok gigahivatali rendszerének csápjai egyre szorosabban meghatározzák az amúgy is szűkülő önálló mozgásterüket.

Másik fontos változás az önkormányzatok autonómiáját érintően a jogok szerény és nem alapjog jellegű deklarálása mellett a kötelezettségek hangsúlyozása és ezek érvényesítése az „államfelügyeleten”¹⁷ keresztül. Ezek nemzetközi összehasonlításban is új elemek a helyi önkormányzatok szabályozásában, hiszen az önkormányzatiság kiterjesztése ugyanolyan

12 MAGYARY: *i. m.*

13 EGYED: *A magyar... i. m.*

14 Forrás: net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

15 Kihirdette az 1997. évi XV. törvény. Forrás: net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=99700015.TV (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

16 Lásd Kovács Zoltán, Pílcz Tamás: *A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/3, 61–69.

17 EGYED: *Államfelügyelet... i. m.*

történelmi vívmány, mint az alapvető jogoké, ezért azok garanciális védelme az, ami pl. a Chartában is megjelenik és nem a kötelezettségek részletezése, melyeket egyébként egyszerű törvényekkel lehet amúgy is szabályozni a kötelező feladatok előírásával.

Ez az elem semmiképp nem magyarázható a történelmi folyamatosság vélt vagy valós követésével, hanem egészen új és sajátos okai lehetnek.

Az egyik ilyenre már utalás történt az Möt. koncepciójában felhozott érvek közt, miszerint „*az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta, de ennek köszönhetően [...] a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe*”.

Ilyen módon tehát egyfajta ellenhatásként értékelhető a korábban érvényesülő liberális állam- és önkormányzat-felfogással szemben.

Ugyanakkor a gazdaságossági és hatékonysági szempontokra való utalás egyenes összefüggésbe hozható a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság szülte következményekkel, köztük Magyarország és ezen belül a helyi önkormányzatok eladósodásával.

Ezek a valós tények mellett egyben ürügyül is szolgáltak a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének radikális reformjához a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésétől kezdve a hitelfelvételi korlátozásokon át egészen a napjainkban felvetődött államkincstári rendszer helyi önkormányzatok számlavezetésére történő kiterjesztéséig, melyek mind az autonómiát korlátozó jellegűek.¹⁸

Ezek tehát már nem a történelmi folyamatosságot, hanem egy sajátos „magyar utat” jelenenek a helyi önkormányzati autonómia értelmezése és alkalmazása kapcsán.

A magyar közigazgatás átalakítását célzó és a korábbiakban hivatkozott programok tartalma és irányultsága vegyes, keverednek benne a világ közigazgatásának fejlődését a 2008-as válságig meghatározó neoliberális államfelfogás szülte és igen mérsékelt eredményt produkáló „új közmenedzsment” (NPM) elemek és az azt felváltó neoweberi, vagy poszt-NPM elemek.

Az „új közmenedzsmentet” felváltó közigazgatás-tudományi irányzat keresése persze nem magyar sajátosság.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságot követően mindenütt megfogalmazódott egy, a neoliberális államfelfogástól eltérő, ún. „neoweberi” állam igénye, melynek paradigmáját a szakirodalom¹⁹ jellemzően a következőkben foglalja össze:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajthatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviseleti demokrácia sérelme nélkül.

18 Lásd Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, források: www.palyazat.gov.hu/doc/4383 (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.), 24.hu/fn/penzugy/2016/04/28/varga-a-magyar-allamkincstar-vezetheti-az-onkormanyzatok-szamlait/

19 G. FODOR Gábor, STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/3, 15–18.; Christopher POLLIT, Geert BUCKAERT: *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.; JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1.

- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

Mindeközben nyilvánvalóvá vált, hogy a klasszikus weberi államot és közigazgatást jellemző alapelvek²⁰ ismételt, megerősített érvényre juttatása azonban csak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

Ennek keretében azonban az NPM egyes bevált elemeit is be kell építeni az új rendszerbe. Az eredményesség, minőség, hatékonyság, ügyfél- és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. olyan társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem, ezért ezek szlogenszerűen minden közigazgatás-fejlesztési programban jelen vannak, így az idézett magyarokban is.

Ugyanakkor a neoweberi paradigmák következményeként történik²¹ a bürokrácia újbóli felfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb., és ezek esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők, ennek nyomai láthatók a hazai programjainkban is. Ebben a sajátos útkeresésben ma még egyáltalán nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberális államot követő új állam valóban a neoweberi állam lesz, csupán annyi, hogy a válságok kezelésére több állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás kell.

A neoweberi államfelfogásnak, tehát ha lehet is, csak fokozatosan valósulhat meg a térnyerése, melyben a „jó kormányzás” – good governance – paradigmáitól („le kell értékelni az államot”) el kell mozdulni a „jó állam” – good government – paradigmái felé („a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül”).²²

Ebben a folyamatban a közigazgatás biztosan felértékelődik, mivel a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése”,²³ és a jó államnak a jó közigazgatás felel meg. Ennek érdekében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések hazánkban is, melynek során keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet megvalósítani és milyen indikátorokkal lehet mérni.

Ez az útkeresés folyik tehát Magyarországon is, amire jó példa a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. A névadó – a már többször hivatkozott eszmei-történeti folyamatosság jegyében – a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg talán leginkább ismert és elismert tudósa. Ugyanakkor megemlítenéd az is, hogy egy kicsit hasonló volt a korszak dilemmája a mostanival, mivel Magyary Zoltán és iskolája a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az európai kontinensnek a bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő

20 Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

21 G. FODOR, STUMPE: *i. m.*, 18.

22 *Uo.*

23 MAGYARY: *i. m.*, 39–48.

neoweberi szándékok lényegében ugyanezt célozzák a bürokrácia újrafelfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva, ami praktikusán az „új közmenedzsment” használható elemeinek adaptációját jelenti.

6. ÖSSZEGZÉS

Az említett és tárgyalt folyamatok eredményeképpen Magyarországon a helyi önkormányzatok közjogi helyzete valóban változott a rendszerváltást követően kialakított rendszerhez képest, a változások legfőbb jellemzője a recentralizáció és az önkormányzati működés fokozottabb integrációja a központi állami mechanizmusba. A változások következtében a helyi önkormányzati autonómia funkcionális, célhoz kötött és korlátozott jellegűvé vált. Ez saját történelmi folytonosságunk szempontjából és nemzetközi összehasonlításban is a demokrácia kiterjesztésében a tendenciákkal ellentétes folyamat.

A reform eredményeként a működés hatékonysága, eredményessége és gazdaságossága megelőzik az önállóságot, amely másodlagossá vált.

A gazdasági eredmények és így az önkormányzatok gazdálkodásának megjavítása is fontos és feltétlenül elismerendő, de az önkormányzati jogok csorbulása, autonómiájuk csökkentése hosszabb távon megkérdőjelezhetik ezeket és ellentétes hatásokat válthatnak ki [...] Az új önkormányzati rendszer sok veszélyt is hordoz magában, így abban elveszhet Magyary Zoltán önkormányzatiságot illető egyik legfőbb intenciója is, miszerint: „*az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen...*”,²⁴ ezért aztán ebben az új rendszerben az emberek, a „közönség” elvesztése lehet a magyar közigazgatás legnagyobb problémája.

24 MAGYARY: *i. m.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Benjamin CONSTANT: *Principes de politique*, Chapitre 12, kézirat, Paris, 1806.
2. EGYED István: *Államfelügyelet az önkormányzat felett*, Jogállam, 12(1913)/4.
3. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
4. G. FODOR Gábor, STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/3.
5. JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1.
6. KOVÁCS Zoltán, PILCZ Tamás: *A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/3.
7. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
8. Christopher POLLIT, Geert BUCKAERT: *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
9. Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

Prof. Dr. Balázs István (balazs.istvan@law.unideb.hu): az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár. Felsőfokú tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte 1980-ban, posztgraduális tanulmányait 1984–85 között a Párizsi Nemzetközi Közigazgatási Intézetben (IIAP) folytatta. Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium stb.), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat (Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Közigazgatás című folyóirat, Szegedi és Debreceni Egyetemek Állam- és Jogtudományi Karai stb.). A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatás-tudományi kutatócsoportjának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Tudományos minősítését 1989-ben szerezte a „közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában” témakörben.

Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, helyi önkormányzatiság, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog.