

KARA PÁL:

A HELYI-TERÜLETI TANÁCSIGAZGATÁS TOVÁBBFEJLESZTÉSE

Intézetünknek létrehozatala óta alapvető feladata a tanácsrendszer továbbfejlesztésén való munkálkodás. Csak a jelen évtizedet tekintve, részt vettünk a járások, ill. járási hivatalok megszüntetésének és a városkörnyéki igazgatási rendszernek, továbbá az előljárásságok létrehozatalának elméleti megalapozásában, korábban a kisvárosok szakigazgatási struktúrájának korszerűsítésében – hogy csak a legfontosabbakat említsem. Több mint kötelességünk tehát a *jelen* figyelemmel kísérése is.

I.

1. Az új tanácstörvény megjelenése óta, 1971-től egyértelmű célkitűzés a tanácsok önkormányzati jellegének, önállóságának erősítése. Nem vitathatók az e téren elért eredmények, az azonban igen, hogy elérhettünk volna-e esetleg többet? Pontos válasz akkor adható, ha az egyes tanácsszinteket, ill. főbb típusokat külön-külön tekintjük át.

a) A fejlődés sajátos képet mutat a *területi* (fővárosi, megyei) tanácsoknál. A hetvenes évtizedtől jelentőségük összességében folyamatosan növekedett; nagy szerepet vállaltak a területi igények érvényre juttatásában és általában a területfejlesztésben. Ezzel párhuzamosan növekedett formális és informális hatalmuk.

b) A helyi tanácsok közül talán a *városi* „kategórián” belül vannak a legfel-tűnőbb egyenetlenségek. Némelyik közülük kevesebb fejlesztést tudott végrehajtani, mint számos dinamikus fejlődő, nagyközségi tanáccsal rendelkező községi településünk.

c) A *községek* az általános fejlődésen belül ugyancsak rendkívül polarizálódtak. Az okok-indokok sokfélék, részben érthetőek, részben megmagyarázhatóak. A vég-eredményen azonban ez sajnos mit sem változtat. Sokszáz település maradt „gazda” nélkül a 80-as évek közepére.

Hogyan alakult tehát és mennyiben érvényesül ma a helyi tanácsi önállóság, beszélhetünk-e nyugodt szívvel tanácsi önkormányzatról? Úgy gondolom, hogy csak részben. Elismerve az eddig megtett út jelentőségét, számos pozitív eredményét, meg-

ítélesem szerint a *nehéze* még hátra van. Tekintsük át e komplex kérdéskört most már kifejezetten helyi tanácsi nézőpontból.

2. Az első gondok mindjárt a *tanácstagokkal* kapcsolatban érzékelhetők. Az 1980-as választások során kipróbálásra került a *többes jelölés* jogintézménye is, és a tanácstagság országos viszonylatban nagymértékben kicserélődött, megújult. Az egy-két évig tartó lendület azonban a ciklus közepén lefékeződött – szoros összefüggésben a gazdasági helyzet kedvezőtlenebb alakulásával. Mind nehezebbé vált a választókerületi és a testületekben végzett munka is. Erősödött a lakossági, a lakóhelyi nyomás, a vélt vagy valós érdekek érvényesítésének kötelezettsége. A tanácstag gyakran kényszerült ütközésre; az eredeti alapfunkció, – hogy tudniillik a tanácstag *összszekőtő kapocs* a tanács és a lakosság között – szükségszerűen torzult. Részben ennek is betudhatóan, a számos tekintetben újszerű 1985-ös választáson a korábbi tanácstagok egy része eleve nem vállalta még a kettős (vagy többes) *jelölést* sem.

A tanácstagok száma egyébként országosan mintegy egyharmaddal csökkent – azon koncepció végrehajtásaként, hogy a kisebb létszámú testület operativitása, tevékenységének hatékonysága növekedni fog. (Ezt az eddigi tapasztalatok igazolni látszanak.)

Nagyon nehéz minősíteni napjainkban a tanácstagi munkát, mert a tapasztalatok jelentős eltéréseket, vegyes képet mutatnak. Előfordultak olyan esetek is, hogy az új tanácstag egy évig sem volt funkcióban, az első sikertelenség vagy eredménytelen próbálkozás kedvét szegte és lemondott. Mások meglehetősen passzívak, tevékenységük jórészt formális. A feltétlenül *tiszteletet parancsoló többség* azonban a nehéz, sőt mind nehezebb körülmények és feltételek között is jól helytáll, áldozatos munkát végez.

3. Nem érdektelen a „másik oldal” szerepének felvillantása sem. Vagyis: hogyan segítette, segíti a jogi szabályozás, a tanácsi tisztségviselők és az apparátus a tanácstagi munkát, konkrétan a tanácstagot? A kevesebb gond ez egyszer a szabályozás terén van, értve ez alatt a központit és a helyit egyaránt. A kétségtelenül pozitív szabályozás azonban távolról sem azonos a tényleges helyzettel. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a tanácstagok jogainak érvényesülése számos kívánnivalót hagy maga után. Miről van szó valójában? A tanácstag kezdeményezhet, véleményezhet, javaslatot tehet, felvilágosítást kérhet stb. Ezek közül azonban igazán hatékony eszköz legfeljebb az *interpelláció*. Ezt „illik” komolyan venni, regisztrálni, megválaszolni, utána nézni. Az ismétlődő tartalmú interpellációk azonban azt sejtetik, hogy érdemi intézkedés nem, vagy csak részben történik.

Nem erősíti a tanácstag választópolgárai előtti pozícióját az sem, ha a fentebb említett körbe tartozó szakigazgatási szervek döntésnél (kényelmességből, nemtörődömségből, vagy éppen a jogszabály-ismeret hiánya következtében) nem kéri ki előzetesen a véleményét, illetőleg különböző fejlesztési célokról, egy-egy építkezés megkezdéséről, útlezárásról stb. ő szerez tudomást szinte legutoljára.

A tanácstagsággal kapcsolatos gondok – egyebek mellett – meghatározzák a *tanácstestület* munkáját is. Valószínűtlen, hogy „erős” legyen egy testület „gyenge” tagokkal. Különösen így van ez akkor, ha a tanácstagi tevékenységet nem igénylik, illetve nem segítik megfelelően a tisztségviselők és az apparátus. A *tisztségviselők* mindegyikének *kiemelt* jogszabályi kötelessége a tanácstagokkal való törődés. Nem

kis részük húzódozik ettől, hivatkozva sokszor a más területeken jelentkező – kétségtelenül meglévő – számos fontos feladatra, munkateherre. Az apparátus egy része pedig kifejezetten nyűgnek érzi a tanácsstagokkal való foglalkozást, kiszolgálásukat.

A véleményt sajnos „meggyőzően” támasztja alá egy közelmúltban megjelent tanulmány, amely behatóan elemezte a tanácsstagok *informáltságának* kérdését. Egyik megállapítása az volt, hogy a tanácsstagok sok helyen „megtúrt” személyek, jobb esetben vendégek(?) a tanácsházán.¹ 1971 óta több területen kifejezetten *csökkent* a tanácstestület súlya, háttérbe szorult *valós* döntési jogköre. A probléma oka itt is szereteágzó, amelyek közül kettő külön kiemelését érdemel.

a) Egyik az a jogszabályi „fejlődés”, amely az újabb és újabb döntési jogkörök nagy részét *elevé* a végrehajtó bizottsághoz, illetőleg a szakigazgatási szervekhez telepítette az elmúlt másfél évtizedben, holott némely ügyek kifejezetten társadalompolitikai töltetűek, *az önkormányzati testület döntését* igényelnék.

b) Legalább ilyen súlyú az egész *hatáskör-átruházás* problematikája. Arról van szó, hogy a törvényes feltételek megléte esetén a tanács valamely hatáskörének tényleges *gyakorlását* átruházhatja a *végrehajtó bizottságra*. Tanulmányozva több száz tanács szervezeti és működési szabályzatát, ma az a jellemző, hogy az átruházás szinte minden lehetséges esetben megtörtént. Ez – legalábbis formailag – úgy jelenik meg, azt látszik kifejezni, mintha a tanács nem tartott volna igényt ezekre a jogkörökre. Meggyőződésem, hogy az eredeti jogalkotói szándék súlyos deformálódásáról van szó.

4. Az elmondottak lényegi tartalma teljes egészében vonatkozik a *tanácsbi bizottságok* tevékenységére is. Szerepük, munkájuk fontos és jelentős lehetne, a gyakorlat azonban többnyire itt is mást mutat. Tevékenységük általában kimerül a véleménynyilvánításban, néhány javaslat megtételében és bizonyos ellenőrző munkában. Előkészítő funkciójuk ugyanúgy nem élő, mint koordinációs tevékenységük. A bizottsági munka fő támaszainak – a tisztségviselőkön kívül – a szakigazgatási szerveknek kellene lenni. Ez a „támogatás” azonban gyakran kimerül az üléseken elhangzottak jegyzőkönyvezésében. További hosszú oldalakat igényelne annak bizonyítása, hogyan „sikkad el” a bizottsági javaslatok egy része, miért nem kerül érdemben a végrehajtó bizottság vagy a tanács elé. De vizsgálatot érdemelne a bizottsági ellenőrzések megállapításainak további sorsa, mikénti realizálódása is.

5. A *végrehajtó bizottság* kulcsszerepe a jelen tanácsigazgatásban nem vitatható. Jogilag ez az egyetlen testület, amely *kettős alárendeltségben* működik: egyrészt az őt létrehozó tanácsnak, másrészt a felsőbb végrehajtó bizottságnak (a Minisztertanácsnak). A központi akarat érvényesülését a vertikális ág hatékonyan biztosítja. (Már itt is jelezzük, hogy tényleges tanácsbi önkormányzat esetén elsősorban a testület jelenlegi jogállását kell megváltoztatni – ami egyenlő a kettős alárendeltség megszüntetésével.)

Kétségtelen, hogy részben a sajátos hatásköri szabályozás, részben pedig az említett hatáskör-gyakorlás átruházása következtében e szűkebb testületnek valóban komoly jogosítványai vannak. A mélyebb elemzés azonban azt mutatja, hogy

¹ Kókényesi József: A tanácstagi klub, Állam és Igazgatás 1985. évi 7. szám.

ezen operatívabb testületben többnyire a *tisztségviselői akarat* dominál, különösen a *tanácselnöké*.

6. A tisztségviselői dominancia tehát általában egyértelmű. További kérdés, hogy ez ténylegesen hogyan alakul? Itt – nagyon röviden – utalni kell az ún. *vezetői* vagy tisztségviselői *értekezletekre*. E fórumon ugyanis nem egyszer alapvető vagy meghatározó kérdésekben születik *előzetes állásfoglalás* (ténylegesen: döntés), amelyet a résztvevők kötelesek „kifelé” egységesen képviselni.

a) A tanácsi tisztségviselők közül külön figyelmet érdemel a *tanácselnök* és a tanácselnök-helyettes, utóbbi különösen akkor, ha függetlenített. Rövid elemzésünk elsősorban a tanácselnökre korlátozódik. A hatályos szabályozás szerint a „leendő” tanácselnököt először legalább másodmagával jelölni kell, majd meg kell szereznie a választókerületben az érvényes szavazatok több mint felét. Ezután kerülhet sor – most már a testület általi – tanácselnökké választására, titkos szavazás alapján. Az 1985-ös választási tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a konstrukció nemcsak bonyolult, de lehetőséget ad a joggal való visszaélésre is.

A másik oldalon viszont sok helyen realitás, hogy a tanácselnök kifejezetten „kedvez” saját választókerületének, ami nem ritkán – tegyük hozzá: jogosan – visszatehetséget kelt a lakosság körében.

b) A tisztségviselőkkel kapcsolatos másik, lényegében meghatározó kérdés a velük kapcsolatos különböző *személyzeti-munkáltatói jogkörök* mostani telepítése és gyakorlása. Ténylegesen a megválasztó (vb-titkár esetén a kinevező) testületek általában csak egyszer találkoznak saját tisztségviselőik ilyen ügyeivel. A munkaviszony létrejöttén kívül ugyanis a helyi tanácsi tisztségviselők alapbérét, jutalmát és ún. soronkívüli előrelépését a megyei tanács elnöke állapítja meg (tehát nem is testület). Az első fokú fegyelmi hatóság a megyei végrehajtó bizottság, a döntés ellen jogorvoslattal a megyei tanácshoz(?) lehet fordulni. De megyei tanácselnöki illetve vb-titkári jogkör a minősítés, a szabadság engedélyezése éppúgy, mint a kitüntetésre való javaslatétel stb. Más szempontból nézve ezt a kérdést, egyértelműnek látszik, hogy a tisztségviselők szinte minden „szálon” a felsőbb szervhez kötődnek, mert az alapvető egzisztenciális kérdések ott dőlnek el. Emberileg teljesen érthető, hogy adott esetben inkább a felsőbb elvárások érvényesítését tekintik elsődlegesnek.

7. Végül ismét csak felmerül a *szakigazgatási szervek* helyzete, szerepe. A szakmai kérdésekben ezek alakítják ki a döntés-tervezeteket, befolyásolva természetesen a tisztségviselőket is. Vagyis egyértelműnek látszik a végkövetkeztetés: számos áttételen keresztül ugyan, de a testületi döntések nagy része eleve valahol a szakigazgatási szervezetben dől el. Nem hiba, ha egy szakmai előterjesztés magas színvonalú, a megalapozott és a leginkább célravezető döntést segíti elő! Gond akkor van, ha az apparátus *uralja* a testületeket, nem tárják fel a lehetséges alternatívákat, nem mutatják be korrektül a különböző megoldások előnyeit és hátrányait, ha a testület nem ismeri az előkészítés folyamatát, és csak abban választhat, hogy elfogadja-e az előterjesztést vagy sem. Részkérdés ugyan, de itt említendő az ún. *kötelező* tanácsülési napirendek és általában a testületi ülések *túlzsúfoltságának* problémája. Tízegynéhány évvel ezelőtt jelentős vívmánynak tartottuk, hogy csökkent a kötelező ülések száma, kevesebb lett az adminisztratív jellegű formalitás. Ma már nyilvánvaló, hogy ez a törekvés nem sikerült. Uralkodó az éves munkatervekben az olyan napirend, amelynek

megtárgyalását évről-évre vagy ciklusonként legalább egyszer központi jogszabály vagy megyei testületi döntés írja elő.

8. A tanácsi alapintézmények helyzetének, működésének mélyebb elemzése – mint láttuk – számos tekintetben negatív tényeket, nemkívánatos tendenciákat tárt fel. Szeretném egyértelművé, félreérthetetlenné tenni, hogy *kifejezetten ezekre* kívántam ráirányítani a figyelmet, mellőzve ezúttal a pozitív tények sokaságát.

II.

A tanácsrendszer alapvető jogintézményei helyzetének bemutatása a továbbfejlődés szempontjából kétségkívül meghatározó. De nem lehet közömbös az sem, hogy milyen a működés struktúrája, milyen körbe kell helyezni az egyes elemeket. Fontos ez annál inkább is, mert 1983 végén egy több évszázados hagyománnyal rendelkező területi beosztás szűnt meg Magyarországon: a *járás* (és értelemszerűen mindenféle típusú állami és nem állami járási szerv is). A helyébe lépő, jelenleg működő új igazgatási konstrukciónak már az elméleti megalapozását sem kísérte osztatlan „rokonszenv”, a gyakorlati megvalósítást pedig számos tényező „befolyásolta”, néha – mint látni fogjuk – meghatározó kérdésekben is. Tény továbbá, hogy bizonyos működési kérdésekben helyenként ma is van vita és önmagában véve gátló tényező az is, hogy egy olyan struktúráról van szó, amely születése pillanatától magában hordozza a *deklarált ideiglenességet*, a rövidebb-hosszabb, de mindenképpen bizonytalan időtartamú *átmenetiséget*. Mindezekre tekintettel, mellőzve a történeti előzményeket, e fejezetben kifejezetten a *városkörnyéki igazgatási rendszerrel foglalkozom*.

1. Leegyszerűsítve, ennek az 1984 óta működő struktúrának az a – szakmai körökben közismert – lényege, hogy a járáások megszűnése után a körzetközpontok (a városi és ún. városi jogú nagyközségi tanácsok) *átmenetileg* résztvesznek a községi tanácsszervek megyei irányításában. E *közreműködői* szerepkör főbb területei: a községi testületek tevékenységének segítése, részvétel a különböző ellenőrzésekben, közreműködés a községi testület tevékenységének törvényességi felügyeletében. Másrészt a városok számos ügyben első fokon járnak el a községek tekintetében, illetőleg ugyancsak *saját* jogon, a jogszabály erejénél fogva résztvesznek a községekben működő különböző tanácsi intézmények irányításában.

a) Az első körbe különösen a hatósági ügyek egy része tartozik, továbbá maga az a tény, hogy a körzetközpont tanács szakigazgatási szervei az eljárási törvény fórumrendszere szerint a községekben intézett első fokú hatósági ügyek tekintetében *másodfokú* szervek.

b) Az intézményirányítással kapcsolatos, a községekre kiterjedő önálló városi jogosítványok elsősorban az oktatás és a közművelődés területén jelentkeznek.

2. A városkörnyéki igazgatás negyedik esztendőjében szép számmal vannak már működési tapasztalatok, levonható következtetések. A főbb pozitív és negatív vonások a következőkben összegezhetők: Bevált, illetve igazolódott több területen az előzetes *igazgatáspolitikai* elképzelés, elvárás.

Negatív jelenségek is tapasztalhatók – különösen a működés kezdetén, de részben még napjainkban is:

- nehezen tisztázódott a városok közreműködési szerepének *tartalma*,
- helyenként a városok járási hivatali módszereket alkalmaznak, másutt a saját gondjaival küszködő körzetközpont a kívátnál sokkal *kevesebbet törődik* a községekkel, amelyek egy része megalapozottan érezheti magát elhagyottnak vagy elhanyagoltnak,
- lassan bontakoznak ki az ellenőrzés, testületi beszámoltatás *korszerű* módszerei,
- az információs rendszerben nemritkán zavarok keletkeznek,
- számos tisztázatlanság, bizonytalanság, „felesleges” vita van az intézményirányítás különböző területein.

Az összkép tehát vegyes, a tendencia azonban többségében pozitív, túlsúlyban vannak a kedvező, előremutató elemek. Közrejátszik továbbá a városkörnyéki besorolás néhány kirívó aránytalansága (van olyan városkörnyék, amelyet a városon kívül egyetlen(!) községi tanács „alkot”, másutt előfordul 80–90 községi településből álló körzet is). Rendkívül eltérőek az egyes megyék adottságai is, és ebből következően más és más a városi közreműködés *igénylésének* módja, mértéke.

3. A reális értékeléshez hozzátartozik még néhány olyan nagyjelentőségű tényező, amely ugyan *nem* a városkörnyéki igazgatási rendszer sajátossága, sőt lényegében attól teljesen független, a működést azonban egyértelműen *hátrányosan* befolyásolja. Az egyik ilyen tény az egész közigazgatás *személyi* állományának problémája. A bérek közismerten alacsonyak, legutóbb 1974-ben volt átfogó bérrendezés a tanácsszervezetben. A kontraszelekció rendkívül erős, évről évre növekszik a fluktuáció és különösen a felsőfokú szakemberek megtartása mind nagyobb nehézséget jelent.

Másik „központi” probléma a jogi túlszabályozottság, amely kifejezetten nehezíti a jogalkalmazást, de néha már illuzórikussá teszi az állampolgárok jogi felvilágosítását, a hatékony jogpropagandát is. Rányomja a bélyegét a tanács munkára a gazdasági helyzet kedvezőtlen alakulása. Egyre gyakoribb a lakossági erőforrásra való elsődleges támaszkodás, ennek tartalékai azonban kimerülni látszanak.

4. A továbbiakban tekintsük át a városkörnyéki igazgatásban jelentkező fontosabb *új* elemek illetve jogintézmények helyzetét.

a) A felsorolást *az igazgatási társulásokkal* kezdjük – bár ezek csak részben tekinthetők újnak, igazi térhódításuk viszont kétségkívül 1984 óta jellemző. Ugyanakkor e jogintézmény *meghatározó lehet* a jövő tanácsigazgatásában. A tanácsoknak – szerteágazó feladataik eredményesebb ellátása érdekében – 1971 óta lehetőségük van különböző *társulások* alakítására. A jogszabályi korlátozások feloldása, az egyértelműen *életszerűbb* szabályozás 1984 óta szinte forradalmi változást hozott a társulások terén. Mindez elsősorban az igazgatási társulásokra vonatkozik, ezen belül különösen az *építésügyi* ágazatra.

Figyelemreméltó, hogy az igazgatási társulásokban részt vesz (a fővárosi kerületi tanácsok kivételével) a helyi tanácsok *valamennyi típusa*. Egy országos felmérés elemzése azt mutatják, hogy a működési tapasztalatok összességében kedvezőek. Különösen fontos, hogy az ügyintézés nem *távolodott el* a lakosságtól, általában nem az ügyfelek, hanem az ügyintézők illetve az ügyiratok utaznak. Az adatok szerint a

törvényesség érvényesül. Mindez nem jelent problémamentességet, előfordulnak különböző súlyú nemkívánatos jelenségek.

A jövőben kiemelt szempont kell, hogy legyen — legalábbis véleményem szerint — a mind gyakrabban emlegetett ún. tisztán kétszintű helyi-területi igazgatás egyik *alappillére* minden valószínűség szerint az igazgatási társulások teljeskörűvé tétele lesz — értelemszerűen abban a körben, ahol a szakmai és lakossági (ügyféli) szempontok ezt valóban indokolják. Mindehhez szükséges a társulásokra vonatkozó jogi szabályozás és központi iránymutatás bizonyos *korrekciója* is — a rugalmasság a még észszerűbb szervezet és működés biztosítása érdekében, nagyobb teret adva a helyi-területi *sajátosságok* érvényesülésének.

E kétségtelenül fontos terület mellett örömdetesesen növekedett a *gazdasági tartalmú* együttműködések, megállapodások száma. Ezzel nem akarom azt mondani, hogy akárcsak közelítően is kimerítettük a lehetőségeket, hiszen valójában csak a folyamat *kezdetén* vannak a helyi tanácsok. Az azonban tény, hogy kibontakozóban van egy *új szemlélet*, amelynek lényege a különböző adottságokkal és lehetőségekkel rendelkező helyi tanácsok mellérendeltségén és a kölcsönös érdekeken alapuló valós együttműködés.

b) E témával összefüggésben kell szólni az ún. *városkörnyéki koordinációs bizottságokról*. Ilyenek gyakorlatilag minden városkörnyékben működnek — különböző hatásfokkal, eredményességgel. Tagjai rendszerint a körzetközpont és a városkörnyéki községek tanácsainak elnökei. Feladatuk a települési érdekek koordinálása. A bizottságok egy része ténylegesen pénzeszközzel is rendelkezik, amelyet a társuló tanácsok adnak össze; felhasználásuk közös megegyezés és döntés alapján a legkülönbözőbb közösségi célok megvalósítását szolgálja. E témánál nem lenne érdektelen hosszabban időzni, hiszen az ilyen gyakorlat egyre inkább kifejezi valamely település-együttes céljait, meggyőzően indokolja létjogosultságukat. Mégis, azt tartom inkább fontosnak hangsúlyozni, hogy a városkörnyéki alappal kapcsolatos pozitív példák *mellett* egyre több olyan esettel *is* találkozhatunk, amikor nemcsak szorosan vett pénzeszközök szerepelnek az együttműködésben, hanem — különösen a körzetközpontok — erejüknél és szociológiai súlyuknál fogva — a legkülönbözőbb területeken hatékonyan segítik a községeket is, részben önzetlenül, részben azért, mert egy-egy probléma megoldása vagy a helyzet javítása nekik is érdekük. Gondolok itt a tömegközlekedés égető gondjainak enyhítésére, a felújítások segítésére, az áruellátás és a különböző szolgáltatások színvonalának javítására, bibliobusz beállítására, a központi orvosi ügyelet megszervezésére, az öregek napközi otthonában az élelmezés biztosítására — és szerencsére a példákat még hosszan lehetne sorolni.

c) Az ún. *közvetlen megyei irányítású* nagyközségi (közös) tanácsok létrehozását elméleti és gyakorlati indokok egyaránt alátámasztották. Az eredeti elképzelés szerint ugyanis e tanácstípus minden tekintetben közvetlenül megyei irányítás alá tartozott volna. Mint a nagyközségi tanács egy sajátos változata, alkalmasnak tűnt a *kísérleti műhely* szerepét is betölteni a már 1983-ban deklarált megye-község kapcsolatok közvetlenné tételében. Természetesen e szerepkörhöz a városokéval azonos teljes első fokú hatáskört és hatósági jogkört kellett volna kapnia. A gyakorlat oldaláról létrejöttüket elsősorban az indokolta, hogy közvetlen megyei irányításba vonásuk következményeként *mentesüljenek* bizonyos munkaterhek alól az érintett *körzet-*

központok, mivel a jogalkotó is azt sugallta, hogy e kategóriába a dinamikusan fejlődő, jelentős lélekszámú nagyközségi tanácsok tartozzanak. Ami a gyakorlati megvalósítást illeti, a helyzet napjainkban is „furcsa”, a megoldás végül is *felemásnak* tekinthető. Egyrészt ugyanis az e körbe tartozó nagyközségi tanácsok a hatósági jogköröket illetően valóban azonos jogállásúak a körzetközpontokkal. Intézményirányítási jogosítványaik viszont maradtak községi szintűek. Emellett szakigazgatási szervezetük nem működhet osztott struktúrában, maradt tehát az ún. egységes községi szakigazgatási szerv.

Hasonlóan vegyes képet mutat létrehozásuk számszerűen, illetőleg a megyei megoszlást tekintve. (Valamely nagyközségi tanács közvetlen megyei irányításba vonása a megyei tanács hatáskörébe tartozik; a döntés előtt ki kell kérni a MTTH elnökének a hozzájárulását.) A megyék egy része (pl. Pest, Győr, Heves, Baranya, Vas) egyáltalán nem élt ezzel a lehetőséggel, illetve néhány nagy tanácsszámú megyében mindössze 2–3 ilyen egység működik (Borsod, Szabolcs, Bács stb.). Összesen jelenleg a 299 nagyközségi tanácsból 37-et vontak közvetlen megyei irányításba. A közelmúltban áttekintettük az országos helyzetet. Egyöntetű vélemények szerint a közvetlen megyei irányítású nagyközségi tanácsok működésének tapasztalatai pozitívak. A továbbfejlődés gátja az említett „felemás” jogi szabályozás; ezt célszerű lenne minél előbb feloldani.

d) *Az előljáróság* a nem székhely társközségekben megválasztott tanácsstagok testülete, mégpedig deklaráltan *önkormányzati* testülete, amelynek konkrét döntési, egyetértési, véleményező stb. jogköre van. Ezek gyakorlója maga a testület, de nem vitatható a testület saját tagjai közül választott vezetőjének, az *előljárónak* a szerepe, jelentősége. A működési tapasztalatok országos felmérése szinte lehetetlen feladat, hiszen olyan nagyságrendi és egyéb különbségek vannak az egyes előljáróságok (pontosabban a települések) között, amely helyenként és esetenként merőben más és más gondokat, célkitűzéseket hordoz. A most már közel kétéves működés alapján bizonyos tendenciák itt is kirajzolódtak, levonható néhány többé-kevésbé általánosítható következtetés. A reprezentatív jellegű felmérés tapasztalatai azt mutatták, hogy az előljáróságok nagy többsége lendületesen kezdte meg munkáját, viszonylag rövid idő alatt áttekintette jogosítványait. Számos közülük már érdemi véleményt tudott formálni a VII. ötéves terv fejlesztési célkitűzéseit illetően. Általában jellemző, hogy nemcsak a közös tanácstól várják problémáik megoldását, hanem éppen az előljáróság irányításával, szervezésében a települések lakossága nagy részt vállal a különböző közösségi célok megvalósításából. Az előljáróságok nagyobb része – a jogszabályi elvi lehetőség ellenére – effektív pénzeszközzel nem rendelkezik, pontosabban csak a rendelkezésre bocsátott rendkívüli szociális segélyezési keret felhasználásáról dönthet. Szükséges a kérdés mielőbbi felülvizsgálata, mert néhány példa meggyőzően bizonyítja, hogy a saját pénzeszközzel rendelkező előljáróság *képes* a rendelkezésre álló összeget *akár megtöbbszörözni* is, hatékony szervező munkával, a lakosság bevonásával.

A tapasztalatok azt is mutatják, hogy az előljáróságra vonatkozó jogi szabályozás *bizonyos korrekciót* igényel, értve ezalatt elsősorban azt, hogy miért nem működhet ilyen testület a székhely-községben. Álláspontom szerint ezen kívül is célszerű, sőt szükséges az előljáróságok munkájának részletes felmérése és értékelése, mert úgy tűnik, hogy ebben a jogintézményben még sok *kihasználatlan tartalék* van.

Végül ebben a körben említtem azt a néhol tapasztalható tendenciát, amikor egy-egy nem-székhely társközség ismét *önálló* akar lenni, kiválva a közös tanácsból. *Egyes helyeken* a közös tanácsok szervezésekor elkövetett hibák „visszaköszönnek”, mert a lakosság 15–20 év után sem tud belenyugodni az integrációba. Az ilyen „elszakadási törekvés” akkor lehet valós, ha az illető település jelentős lélekszámú, nem elnéptelenedő, rendelkezik a lakosság ellátásához szükséges alapintézményekkel, magyarárn megvannak a községi tanácsi önállósághoz szükséges alapvető *objektív* feltételek. Ez esetben nem lehet különösebb akadálya annak, hogy egy *helyi népszavazás* eredményeként visszanyerjék a teljes önállóságot. A közös tanácsok „szétverése” azonban – döntően objektív gazdasági és társadalmi okok következtében – nem lehet cél.

1. Ami a *kétszintű igazgatással* kapcsolatos kérdéseket illeti, előre kell bocsátanunk, hogy a probléma gyökerei visszanyúlnak legalább a 80-as évek elejéig, más vonatkozásban tulajdonképpen az 1971-es tanács törvényig. A járáások megszüntetése kapcsán az volt a döntő kérdés, hogy az összes körülmény figyelembevételével *közvetlenné* tehető-e minden területen a *megye-község kapcsolatok*. A végülis nemleges válasz indoka – többek között – a községi tanácsszervek még nem megfelelő önállósága, újabb, jelentős hatáskörök befogadására való alkalmatlansága, a közlekedés, a távközlés gyengesége volt.

Az 1983. október 12-i MSZMP KB állásfoglalás a városi közreműködést maga is átmenetinek tekintve, *stratégiai célként* a közvetlen megye-község kapcsolatok megteremtését jelölte meg. Ez ténylegesen a kétszintű helyi-területi tanácsigazgatást jelenti – anélkül azonban, hogy utalt volna a *megvalósítás mikéntjére vagy idejére*. A kétszintű igazgatás bevezetésére irányuló eddigi tudományos kutatások erre vonatkozóan két megoldási alternatívát tártak fel.

a) Az egyik lehetséges megoldás a strukturális, döntően igazgatás-racionalizálási szempontból való megközelítés. Ennek megfelelően a jövő feladata „mindössze” a városi közreműködés kiiktatása és az ún. saját jogon gyakorolt, már említett városi jogosítványok megszüntetése. Még egyszerűbben fogalmazva, azzal jön létre a kétszintű igazgatás, ha a városok semmilyen jogi kapcsolatban nem állnak a községi tanácsszervekkel. E variáns előnye lehet, hogy – hangsúlyozottan elméletileg – a megoldás végül is egyszerű, hiszen a jelenleg is meglévő különböző hatásköröket kellene az egyes tanácsszintek között mozgatni, telepíteni. Ez viszonylag nem jelentős jogszabály-módosítással adott esetben megoldható. Más kérdés azonban, hogy mi lenne egy ilyen megoldás igazi előnye, valóban továbbfejlődne-e általa a magyar tanácsigazgatás? Véleményem szerint *nem*, vagy legfeljebb minimális mértékben és *aránytalan* erőfeszítések, anyagi ráfordítások árán. Ugyanis:

- az elmúlt néhány év alatt nem változtak *számottevően kedvezően* mindazon feltételek, amelyek 1984-től szükségessé tették a városkörnyéki igazgatás bevezetését;
- egy ilyen átszervezés kétségtelenül csökkentené a *körzetközpontok* munkaterheit, az azonban legalábbis kérdéses, hogy a jelentős többletfeladatokat mennyiben lennének képesek ellátni a megyék, de különösen a községek;
- az irányítási viszonyok változatlanul hagyásával nem látszik megvalósíthatónak az alapvető politikai célkitűzés: a *községi önállóság valós növelése*;

– végül, de nem utolsósorban, a jelenlegi, sokszor „kézi vezérléses” megyei irányítás mellett a megye-község kapcsolatok közvetlenségét a nagy tanács- illetve településszámú megyékben *irreálisnak* tartom.

b) A másik megoldási alternatíva a strukturális kérdéseket *másodlagosnak* tekintve, a hangsúlyt a tanácsrendszer *egészének* továbbfejlesztésére helyezi, és *ennek* keretén belül tartja megoldhatónak a *kétszintű igazgatást*. Szeretnék visszautalni az első fejezetben foglalt elemzések főbb megállapításaira. Ezek tükrében a tanácsrendszer továbbfejlesztésének *meghatározó* kérdése a tanácsok *önkormányzatiságának* kiterjedése mind helyi, mind megyei szinten, – más és más feladattal. Ez alatt az értenődő, hogy a helyi önkormányzatoknak elsődlegesen az alapellátást, és *részben* a középfokú ellátást kell biztosítania. A speciális, illetve ún. *területközi* ellátási felelősség realizálása a megyei önkormányzatok feladata.² Az önkormányzatokon belül biztosítani kell a tanácstestület primátusát, különösen pedig a tanácstagi tevékenység hatékonyságát. Felfogásunk szerint az érdemi önkormányzati ügyekben *kizárólag* a vezető testület döntene. A tanács tevékenységének fő segítői a tanácsbi bizottságok lennének, a jelenleginél sokkal markánsabb jogosítványokkal. El kell érni, hogy a szakigazgatási szervezet valóban a testületek kiszolgálója legyen. Külön kérdés az önkormányzó tanács mellett a *végrehajtó bizottság* jövőbeni szerepe. A kutatások jelenlegi szintjén az kezd kikristályosodni, hogy bizonyos nagyságrend alatt *nincs szükség* végrehajtó bizottságra. Nagyobb lélekszámú települések esetén működne ilyen testület, de korlátozott szerepkörrel.

Összetételét tekintve többféle logikai variáns lehetséges; közülük a bizottsági elnökökből és a tanácselnökökből álló testület működése tűnik a leginkább célravezetőnek. Elsődleges feladata a tanács üléseinek előkészítése és a döntések végrehajtásának segítése, ellenőrzése lenne, esetleg néhány *saját* jogosítvány gyakorlása mellett. Megváltozna a *választott* tisztségviselőkkel kapcsolatos személyzeti – munkáltatói jogok „fórumrendszere” is. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a tanácselnököt a *település lakossága* választaná, másrészt valamennyi ún. egyéb munkáltatói jogkört – természetesen jogszabályi keretek között – az önkormányzati testület gyakorolná.

A kinevezett tisztségviselők (jelenleg vb-titkár) helyzete – speciális tevékenységére tekintettel – másként alakulna, pontosabban a vele kapcsolatos munkáltatói jogok maradhatnának „egy szinttel feljebb”. Az utóbbi terminológia magában foglalja az előzetes koncepció azon részét is, mely szerint a megyei önkormányzat bizonyos körben, a központi jogi szabályozás alapján, mintegy *kiegészítő tevékenységként* ellátna bizonyos *felügyeleti* jogköröket, továbbá az eljárási törvény hatálya alá tartozó hatósági ügyekben másodfokú hatóság lenne – a felülvizsgálati kérelem egyidejű kiiktatásával. Úgy gondolom, nem szorul magyarázatra, hogy ez a kétszintűség merőben más alapokon nyugodna. Bizonyos, hogy feltételezi – egyebek mellett – a tanács törvény *átfogó* revízióját. A koncepció véglegesítése és elfogadása esetén is hátra van még számos kisebb-nagyobb jelentőségű kérdés további alapos vizsgálata, egyértelmű tisztázása. A feltételek megteremtése valóban *fokozatosságot* ígér.

² Az eddigi intézeti kutatási eredményeket „A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása” c. tanulmánykötet összegezi (ÁSZI, Bp. 1987).

nyel – annál is inkább, mert e megoldás életképessége elsősorban a megindult társadalmi-gazdasági továbbfejlődés függvénye.

PÁL, KARA:

IMPROVING LOCAL AND SPATIAL COUNCIL ADMINISTRATION

(Summary)

Improving the system of councils in Hungary is a part of an overall socio-economic programme which has as its aim the renewal of the socialist society from the end of the 1960s onwards. Within this, one of the tasks on the agenda, besides the gradual elimination of bureaucratic phenomena in state administration, is the reinforcement of communal autonomy to express and assert the plurality of interests better. This process is to rely on a control system based on supervising instead of commands.

The paths leading to the realization of this aim are by now visible. They will affect all council institutions (bodies, officers, elected members, the apparatus etc.) as well as the structural issues. The paper intends to give evidence to this statement by providing an overall review and criticism of the state of affairs.

It is of crucial importance to improve the quality of the status of the elected members of the council and their activities as well as to develop the system of control among councils of various levels in such a way as to guarantee the genuine autonomy of local councils by assuring the effective primacy of representative self-governmental bodies. Within this, the expected and desirable direction of development is to eliminate the so-called dual subordination of executive committees and officers which served to strengthen centralization. It should be made certain that council bodies have direct ('untransmitted') control over their executive organizations and that decisions in all matters containing a collision of interests lie with the self-governmental body.

The establishment of a two-level system of council administration is an organic part of the realization of this aim over which a political decision has already been taken. Its major element is to place all local councils and their organizations into coordination stressing on the necessity or even the requirement of multilateral co-operation. This solution would, at the same time, transform the role and function of the county councils as well, concerning the content, and the ways and means of their control.

Translated by Eta Daróczy

КАРА, ПАЛ:

ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЛОКАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОВЕТАМИ

(Резюме)

Дальнейшее развитие системы советов Венгрии является составной частью той общественно-экономической программы, по которой, с конца 1960-х годов, была постановлена цель обновить социалистическое общество. В связи с этим, помимо непрерывного ликвидации бюрократических проявлений государственного управления, на повестке дня стоит также задача дальнейшего укрепления самостоятельности поселений, дающей возможность ярче выразить и разносторонность интересов. При последнем выдвигается на передний план управление надзорного типа.

Пути к этому уже ощущаются и значительно касаются всех учреждений советов (коллек-

гий, служащих, депутатов советов, аппарата), а также и вопросов структуры. В статье делается попытка доказать это на основе широкого анализа настоящего состояния и с объективной критикой.

Решающее значение имеет дальнейшее улучшение качества деятельности депутатов советов, а также создание таких управленческих связей между советами различных уровней, которые гарантируют действительную самостоятельность локальных советов при одновременном обеспечении реального первенства коллегий народного автономного представительства. В этом аспекте, вероятное и желательное направление развития – уничтожение условий т. н. двойной подчиненности в отношении исполнительных комитетов и служащих, что только усиливает централизм. Коллегиям советов необходимо обеспечить быть решающим фактором в исполнительной организации, и чтобы во всех делах, содержащих в себе расхождение интересов, решение принадлежало коллегии самоуправления.

С осуществлением этих целевых постановок органически связано и политическое решение создать систему двойного уровня управления советами, решающим элементом которой является требование, по которому все локальные советы и их органы должны работать во всех областях в параллельных условиях, выдвигая на передний план потребность, даже необходимость, многостороннего сотрудничества. По данному варианту решения, несомненно, преобразуется также роль и функция медье, и одновременно, содержание, методы и средства управления им.

Перевел: Тамаш Бауко