

Bekényi József (szerk.): *Nagy önkormányzati kézikönyv.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Budapest, 2014. 336 oldal ISBN 978-615-5344-60-2

A Nagy önkormányzati kézikönyv 2014. év őszén, az önkormányzati választások időszakában jelent meg, azt a célt szolgálva, hogy elméleti és gyakorlati tudás közvetítésével segítse az önkormányzati képviselők, polgármesterek munkáját.

A könyv négy nagy fejezetre tagolt, a fejezetek terjedelme rendkívül eltérő.

Az első nagy fejezet – *Múltidéző* – a helyi hatalomgyakorlás történetét mutatja be Magyarországon. A fejezet mintegy ezer évet ölel át, a helyi hatalomgyakorlást mutatja be a Szent István korában kialakult vármegyerendszertől a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hatályba lépéséig. A fejezet olvasása során az olvasó történelmi utazáson vesz részt. Az utazás elején megismeri a Szent István által kialakított királyi vármegyerendszert, majd a 13. században kialakult nemesi vármegyék rendszerén át megérkezik a dualizmus korába. A történelmi kalandozás állomásai közt betekintést nyer a középkorban megjelenő városok kialakulásába, továbbá majdani fejlődésükbe. Megismerkedik a szabad királyi városokkal, törvényhatósági városokkal, fővárossal, falvakkal, községekkel és ezek jogállásával.

A történelmi kirándulás további fontos állomása az 1949. évi XX. törvény (Magyar Népköztársaság Alkotmánya) és az ehhez kapcsolódó Első Tanácstörvény. E törvény hatályba lépésétől kezdve a könyv olvasója útját a „tanácsrendszerben” folytatja. Megismerkedik a tanácsok hierarchikus rendszerével, a végrehajtó bizottságok működésével, valamint a demokratikus centralizmus szellemével. A bemutatásra szánt könyv mentén tett történelmi utazás végállomása az 1990. szeptember 30-án megtartott önkormányzati választás, amely eseménnyel Magyarországon a tanácsrendszert felváltotta a helyi önkormányzati rendszer.

A második nagy fejezet – *Kitekintő* – az önkormányzatiság nemzetközi gyakorlataiból mutat be példákat. A fejezet első részében nemzetközi közigazgatási modellek történeti alapjai, a fejezet második részében öt európai közigazgatási modell kerül részletesen ismertetésre. Ezek: az „angolszász modell”, a „francia modell”, a „germán modell”, a „skandináv modell” és a „poszt-szocialista” modellek.

Az angolszász modell ismertetése során a szerzők kitérnek az angolszász típusú

közigazgatás legfőbb sajátosságára, ami szerint a közigazgatás működését nem a jogi előírások alakították, hanem a szokásjog, a királyi előjogok és az általános bíróságok. Megemlítésre kerülnek a főbb törvényalkotási szakaszok. Sajátosságként kiemelésre kerül a központi és helyi kormányzatok elkülönítése, azaz a duális politika. Bemutatásra kerülnek a helyi kormányzás szinterei: megyei, járási (kerületi), községi szint.

A francia modell ismertetése Montesquieu tanításával kezdődik, amely szerint általános kötelező jogszabályokat kell alkotni. A modellre jellemző a centralizált-ság, a magán- és közjogi szabályok egymástól való elkülönítése, a hierarchia és a mindezt segítő magasan kvalifikált köztisztviselői kar. Az alfejezetben továbbá megjelennek a decentralizálási törekvések, majd a jelenleg működő francia típusú önkormányzati rendszer.

A germán modell ismertetése a germán közigazgatási modell Európa más alaptípusaitól való megkülönböztető jegyeinek ismertetésével kezdik. Majd kitérnek a tartományok eltérő fejlődéséből adódó négy önkormányzati típus (észak-német tanácsai modell, dél-német tanácsai modell, hesseni magisztrátusi és schleswig-holsteni városi modell, Rajna-vidék-Pfalz-i és Saar-vidék polgármesteri modell) részletes bemutatására.

A skandináv modell ismertetése a XIX. századot követően kialakult jóléti államok kialakulásának történelmi háttérrel kezdődik, majd bemutatásra kerül az állami szerepvállalás kiterjedtsége, Svédország közigazgatási rendszere. A svéd helyi önkormányzati rendszer két szintre tagolódik: megyei és községi szint, mindkettő szinten választott testület a döntéshozó szerv.

A szerzők a poszt-szocialista modellt a második világháborút követően kialakult szocialista országok modelljének tekintik. Jellemzője az antidemokratikus, centralizált rendszer. Átalakulása, modernizálása a rendszerváltást követően indult el.

A harmadik nagy fejezet – *Iránytű* – a könyv legterjedelmesebb fejezete, a 2011. évi CLXXXIX. törvény mentén mutatja be a magyarországi helyi önkormányzatok sajátosságait. A fejezet olvasása során kitékintő és széleskörű képet kap az olvasó a magyarországi helyi önkormányzatok jogállásáról, feladatairól, hatásköreiről, szervezeteiről, működéséről, felügyeletéről, gazdasági alapjairól. A könyv szerzői a fejezetben folyamatosan hivatkoznak az önkormányzatiság jogszabályi háttérére, pontos, szó szerinti jogszabályi idézeteket alkalmazva. Azonban ez mégsem teszi a könyv fejezetét jogszabály-ismertetővé, hanem pontosan ettől tárgyyszerű. A jogszabályi hivatkozásokat megelőző vagy követő értelmezések átláthatóvá, nem

szakemberek számára is közérthetővé teszi a magyar önkormányzatiság alapjait. A magyar alkotmányosság egyik alapelve a „népképviselet elve”, tehát minden állampolgárnak joga van képviseltetni magát. A „helyi népképviselet elve”, a helyi hatalomgyakorlás, a helyi önkormányzati választások során ölt testet. A választások során megválasztott helyi önkormányzati képviselők és a polgármester alkotja a települések képviselő-testületét. A könyv harmadik nagy fejezetének ötödik szakasza részletesen bemutatja a választott képviselők és a polgármester feladatait, valamint a velük szemben támasztott követelményrendszert. Kitér a képviselőtestületi ülésekre és az előkészítő bizottsági munkára. A fejezet mélyrehatóan tárgyalja a jegyzői funkciót, továbbá ennek kapcsán keresi a sokak által már feltett kérdésekre a választ: Kinek is az embere a jegyző? Kit is képvisel ő? A helyi önkormányzatot vagy az államot? A fejezetet tovább olvasva betekintést nyer az olvasó a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok működésébe. A szerzők e fejezetben kitérnek az önkormányzati társulásokra, de a településszervezés előírásaira, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének bemutatására is.

A fejezet kiemelkedő szakasza az önkormányzatok gazdasági alapjaival foglalkozó egység. Itt áttekintést kap az olvasó a

gazdálkodás általános szabályairól, a költségvetési rendeletek alkotásáról, az évközi kimutatásokról és beszámolókról, a vagyongazdálkodásról, valamint az ellenőrzés struktúrájáról. Az elmúlt évek kiemelt témája volt a települési önkormányzatok adósságállományának alakulása, adósságkonszolidációs folyamata. Szerzők alfejezetek keretében szemléltetik a települési önkormányzatok eladósodásához vezető folyamatot, részletezik a kiváltó lehetséges okokat, és mindezt adatokkal támasztják alá. A továbbiakban szemléltetik a jogszabályi változások irányát, amelyek keretében a törvényalkotás a jövőbeni eladósodást kívánja megakadályozni. Az önkormányzati rendszer finanszírozása 2012. évig „normatív finanszírozás” alapján történt, ezt a finanszírozási módszert váltotta fel a „feladatfinanszírozás”. A könyv figyelemfelkeltő módon mutatja be a finanszírozási rendszer átalakulását. Szemlélteti a „normatív finanszírozás” módszertanát és hiányosságait, amely elengedhetlenné tette az új finanszírozási módszertan, a „feladatfinanszírozás” bevezetését. Értékeli a „feladatfinanszírozás”-hoz kapcsolódó támogatási módszert, részletesen leírja a számítási modellt és az azt befolyásoló tényezőket (pl. adóerő-képesség, közös hivatal működtetése).

A negyedik nagy fejezet – *Tájéoló* – az önkormányzati feladatok ellátásának jogi

kereteit ismerteti. A fejezetben a szerzők az önkormányzati feladatokat nyolc nagy csoportra osztották: általános önkormányzati, belügyi, egészségügyi, földművelésügyi, környezetvédelmi, köznevelési, kulturális, szociális ügyek és gyermekvédelem. A szerzők minden önkormányzati szinten ellátandó feladatot részletesen bemutatnak, majd a részletes bemutatást követően tételesen felsorolásra kerülnek a kapcsolódó jogszabályok.

A nyolc nagy csoport közül az egészségügyi, a köznevelési és a környezetvédelmi feladatcsoport ismertetése kiemelkedő jelentőségű. Az elmúlt időszakban a lakosság számára is érzékelhető, legnagyobb horderejű változások itt történtek.

Az egészségügyi feladatok három csoportba sorolhatók: alapellátással kapcsolatos, szakellátással kapcsolatos, környezetegészségüggyel kapcsolatos feladatok. Az alapellátással kapcsolatos feladatok törvényi szabályozása alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai: a házi orvosi, a házi gyermekorvosi, a fogorvosi, a védőnői, az iskola-egészségügyi és mindezekhez kapcsolódó ügyeleti ellátás. Ezen feladatainak ellátását az önkormányzat végezheti saját döntése alapján intézményfenntartással, társulásban, vagy önálló orvosi tevékenység végzésére feljogosított orvossal kötött feladatellátási szerződéssel. A képviselő-testület feladata az alapellátási körzetek kialakítása, a jegyző-

nek pedig adatszolgáltatási feladatai vannak. A szakellátáshoz kapcsolódó önkormányzati szerepvállalásban 2012. május 1-től jelentős változások történtek, az állami szerepvállalás kibővült, kórházak állami fenntartásba kerültek, a települési önkormányzatok feladata maradt a járóbeteg-ellátás, de szabályozásra került, hogy e feladatot mikor köteles az állam átvállalni.

A környezet-egészségüggyel kapcsolatos feladatokhoz tartoznak a köztisztasági és településtisztasági feladatok.

A köznevelési feladatokat két alfejezetten keresztül mutatják be a szerzők. Az első alfejezet a köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos feladatokkal, a második alfejezet az óvodai nevelés feladataival foglalkozik. A Köznevelési törvényben (2011. évi CXCV. Törvény a nemzeti köznevelésről) került meghatározásra két alapelv, a köznevelés fogalma és a köznevelés mint állami közszolgálati feladat. A szerzők áttekintést adnak az önkormányzatoknak az új köznevelési rendszerben betöltött szerepéről: az önkormányzat közneveléssel kapcsolatos feladatkörében már csak az óvodai nevelés maradt, az iskolák tekintetében pedig kizárólag működtetői feladatok jelentkeznek. Az iskolák fenntartói feladatai – nagyobb állami szerepvállalás következtében – a Klebelsberg Intézményfenntartó Központba kerültek. Az iskolák működtetési feladatellátása a település lakosságszáma szerint differenciált:

3000 főt meghaladó település önkormányzata köteles gondoskodni a fenntartott iskolához kapcsolódó ingó és ingatlan vagyon működtetéséről. A jogszabályi változások következtében az önkormányzati képviselő-testület szerepe csökkent, véleményező szerepkörre alakult. Az óvodai nevelés a gyermek hároméves korától tan kötelezettsége teljesítésének kezdetéig tart. A törvényi rendelkezés értelmében a települési önkormányzat az óvodai ellátásról intézmény alapításával és fenntartásával, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodhat. A képviselő-testület az óvodai ellátás formáját július és augusztus kivételével nem szervezheti át.

A környezetvédelmi feladatcsoport keretében a szerzők a helyi hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi, természetvédelmi feladatokra térnek ki. A helyi hulladékgazdálkodásban fontos változás történt a 2014. évtől, amely szerint hulladék szállítására csak olyan non-profit céggel köthet szerződést a települési önkormányzat, amely települési önkormányzat vagy társulás tulajdonában van. A hulladékszállítási díj megállapítási jogköre pedig átkerült az illetékes miniszter hatáskörébe. A könyv hiányosságának tekinthető, hogy erre, az önkormányzatok gazdálkodását, pénzügyi

forrásait és kiadásait jelentősen befolyásoló változásra nem mutat be modellszámítást, nem ad javaslatot a várható forráskiadás, támogatási igény megjelenésének kezelésére.

A kézikönyvet egészében tekintve elmondható, hogy átláthatóan szerkesztett mű. Összefoglaló képet nyújt az önkormányzatiságról; bemutatja a helyi hatalomgyakorlás történetét Magyarországon, a vármegyék kialakulásától napjainkig, kitekintést ad az önkormányzatiság nemzetközi gyakorlataira, ismerteti a jelenleg hatályban lévő 2011. évi CLXXX. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényt, és összefoglalja a magyarországi települési önkormányzatok feladatellátásának jogi kereteit. Nemcsak az önkormányzati téma iránt érdeklődő olvasó, választópolgár számára tartalmaz hasznos, elméleti, gyakorlati és alkalmazható információkat, de széles körben praktikus olvasmány lehet. A könyvet ajánlom minden középiskola és középiskolai pedagógus számára is, hisz a könyvben szereplő információk hasznos segédletet nyújthatnak a tanulók állampolgári ismereteinek szélesítéséhez, osztályfőnöki órákra történő felkészüléshez.

KALMÁR ERIKA ANNA¹

¹ PhD hallgató, Nyugat-magyarországi Egyetem, Sopron, kalmar.e@kabelnet.hu