

A politikai zsákmányelv érvényesülése az önkormányzatoknál

Dolgozatom célja, hogy bemutassam a hazánkban egyre nagyobb teret nyerő politikai zsákmányelv, zsákmányrendszer önkormányzatoknál való megjelenési formáit, mivel az a központi (állami) kormányzat mellett a helyi szinten is megjelent az utóbbi időben. Ott, ahol a lakosság legközvetlenebbül, a mindennapjait legjobban érintően találkozhat vele, az életét direkt módon befolyásolhatja, hatással lehet rá. Munkámra ösztönzőleg hatott Smuk Péter Jog Állam Politika c. folyóirat 2010. év IV. számában megjelent *A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai* című munkája, melyben a politikai zsákmányelvet a legközvetlenebb tapasztalatok alapján tárgyalja alkotmányjogi megközelítésből.

I. A POLITIKAI ZSÁKMÁNYELV ÉS A HELYHATÓSÁGOK KAPCSOLATA

1. Önkormányzati jellegzetességek

Munkámhoz elfogadom Smuk politikai zsákmányelv meghatározását, melyre figyelemmel tárgyalom az önkormányzati politikai zsákmányelvet: „A politikai zsákmányszerzés ugyanis formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség »megkaparinthat« – klasszikus felfogás szerint felülről a »postamesterig« bármit. [...] A közjog számára a zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntésein és a szervezetalakítási hatáskörén át vezet az út.”^[1]

Az önkormányzatoknál lényegesen szűkebb a személyi és szervezetalakítási kérdések köre, mint a központi szinten, sokkal kevésbé differenciáltak a szabályok, hatáskörök, mégis hasonló problémák vetődhetnek fel, mivel nem beszélhetünk klasszikus hatalommegosztásról, nem különülnek el a feladatok olyan tisztán. A polgármester a képviselő-testület (jogalkotó szerv) elnöke, annak képviselője (kifelé való megjelenítője), ezzel egyidejűleg a polgármesteri hivatal (a végrehajtó szerv) irányítója a képviselő-testülettel megosztott jogkörben.^[2] Mindközben lehet, hogy más párt képviselője, mint azon testület többsége, amelytől

[1] Smuk, 2010, 5.

[2] A megosztott irányítási jogkörre nézve ld. Patyi – Varga Zs. András, 2008, 174–176., illetve: Patyi – Varga Zs., 2009, 184–185. A vonatkozó részt Patyi András írta.

a hatásköreinek egy része ered, ugyanakkor vétójoggal is rendelkezik a döntésekkel kapcsolatban.

Az önkormányzatoknál, szerveiknél és intézményeiknél mind a működés, mind a közhatalmi, továbbá a közpénz-felhasználási pozíciók betöltése szempontjából is fontos a demokratikus legitimitáció kérdése. A polgármestereket és a képviselőket közvetlenül (egyéni vagy listán) választják. Ezért legitimitációjuk azonos súlyú. A megyei önkormányzatok elnökeit viszont a testület a tagjai közül választja, azaz legitimitációja már nem önlegitimáló,^[3] hanem származtatott, amely egy legitimitációs súlyvesztést is jelent. Az önkormányzati tisztségviselők egy részének (alpolgármester,^[4] bizottsági tag, tanácsnok) a legitimitációja is ezt a vegyes képet mutatja. Azaz míg képviselőnek közvetlenül választják meg őket, amely tisztség a feltétele annak, hogy betöltsenek egy másikat; arról azonban már nem a választópolgárok, hanem a képviselőtársak döntenek. A demokratikus legitimitáció legkevésbé érvényesül akkor, mikor „[...] „külső” szerv általi választással vagy kinevezéssel kell legitimitációt kapniuk”.^[5] A politikai zsákmányelv szempontjából azon tisztségek vizsgálata jöhet szóba, amelyek betöltése nem közvetlenül a népszuverenitásból ered, hanem arra csak visszavezethető a láncolat. A fentiekre figyelemmel az elemzésnek nem tárgya a helyi képviselői státusz megszerzése, mivel az nem része a politikai zsákmányelvnek, hiszen közvetlen demokratikus választás révén nyerik el a mandátumukat a képviselők (helyi és megyei), valamint a polgármesterek.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányos, ha közhatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a tisztségviselő, de csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel az adott hatalmi ág sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz.^[6] Az önkormányzatoknál, mint jeleztem, nem teljesen tiszta a kép, a polgármester és az alpolgármester a döntéshozó és a végrehajtó hatalom része is, sőt a polgármester vétójoggal is rendelkezik, de végrehajtó feladatot szintén látnak el a bizottsági tagok vagy a tanácsnok is. Ugyanakkor közvetve vagy közvetlenül származhat tőlük kinevezés, azaz legitimáló közhatalmat gyakorlók^[7] vagy közpénzzel gazdálkodók felé, akik további személyi és szervezeti kérdésekben dönthetnek.

Fontos kérdés lehet az is, hogy a politikai zsákmányrendszer hogyan tud érvényesülni, azaz az adott pozíciót milyen jogviszony keretében tölti be valaki: munkaviszony, közszolgálati jogviszony, polgári jogi jogviszony stb. Ez azért bír jelentőséggel, mivel a változtatás egyszerűsége-bonyolultsága, illetve ára

[3] 1990-ben még a polgármestereket is a képviselő-testület választotta a tagjai közül.

[4] Az új jogintézményként a 2010. évi CLXIV. törvénnyel bevezetett nem képviselő-testületi tag alpolgármesterre ez az állítás nem érvényes.

[5] Smuk, *i. m.*, 6. A közigazgatási szervek demokratikus legitimitációjának kérdését részletesen ismerteti és az egyes formákat bemutatja: Patyi – Varga Zs., 2009, 263-265.

[6] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

[7] Például az iskola igazgatója közhatalmat gyakorol a felvételtől szóló döntéskor, a közterület-felügyelő a helyszíni bírsákoláskor, az útkezelő szervezet vezetője a közterület-használati engedély kiadásánál stb.

(pl.: végkielégítést kell-e fizetni, illetve ha igen, mennyit) nagymértékben függ a formától.

Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy jelentősége lehet annak, kivel és honnan töltenek be egy-egy fontos státuszt. Az ma még általánosságban megállapítható, hogy él a köztisztviselőkből a pártsemleges feladatellátás, bár a politikai zsákmányelv erősödése ez ellen hat. A pártoknak helyi szinten még nincsen meg az a szakemberbázisa, amely egy-egy éraváltáskor az adminisztráció cseréléséhez elengedhetetlen. Ebben változás sem várható, mivel nincs alternatív munkahely, ahol a szakemberek addig dolgozhatnak, amíg újra nem kerülnek pozícióba. Ugyanez igaz a közalkalmazottakra is. Aki pedig a magánszférában jól fizető állást talált, nehezen csábítható vissza a közszférába.

A leírt szempontok figyelembevételével tanulmányozom a nagy önkormányzatoknál érvényesülő megoldásokat, és a kisebb önkormányzatokra vonatkozó eltérő megállapításokat külön kiemelem.

2. A helyi szint jelentősége

A rendszerváltás során az országgyűlési és a helyhatósági választásokat azért választották szét időben egymástól, mivel az önkormányzatokat a központi hatalom ellenpólusaként képzelték el. Ez az elképzelés (mint mára kiderült) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel (a kezdeti egy-két évtől eltekintve) az önkormányzati költségvetési forrás egy jelentős részét a központi normatívák, átengedett adóbevételek, támogatások stb. képzik. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzatok ki vannak szolgáltatva a központi kormánynak egyrészt azért, mivel a Magyar Köztársaságnak a mindenkori országgyűlés által elfogadott költségvetésében, vannak az önkormányzatoknak juttatott központi források meghatározva, másrészt azért, mivel a kormány az Országgyűlésben elfogadott törvényeken keresztül az elmúlt húsz évben folyamatosan növelte az ellátandó önkormányzati feladatok számát, így csökkentve a központi kiadásokat. Az ellenpólusként való működés azért sem tud érvényesülni, mivel a tavaszi és őszi választások időben túl közel vannak egymáshoz. Ez azt jelenti, hogy az új központi hatalom még csak hangulatjavító intézkedéseket tesz, illetve vár a választópolgárokat negatívan érintő intézkedések megtételével a helyhatósági választások megtörténteig. A miertre a politikai zsákmányelv, illetve a pártfinanszírozás ad választ. Ugyanis ha a központi hatalom nincs erre figyelemmel, akkor a központi és a helyi szinten ellentétes politikai pólusok alakulnak ki, mint ahogy az 1990-ben történt. Ez nem nehezíti meg a központi kormányzást, hiszen a helyhatóságoknak nincs olyan ereje nálunk, mint például Angliában, de a pártéletet, a pártfinanszírozást igen. Itt kapcsolódik össze a központi és helyi választások jelentősége, és itt tapasztalhatjuk helyi szinten ugyanazt a politikai zsákmányrendszert, mint a központi szinten.

Természetesen ebből a szempontból a különböző méretű önkormányzatok eltérő jelentőséggel bírnak. Ez tükröződik a 2010-ben elfogadott választójogi

jogszabályok változtatásán is.^[8] A politikai zsákmányelv szempontjából különös jelentőséggel a megyei, a fővárosi, a megyei jogú városi, a fővárosi kerületi önkormányzatok bírnak. Rajtuk kívül még a tízezer fő feletti településeknél lehet felfedezni a politikai zsákmányelv érvényesülését. A kisebb településeken is van zsákmányszerzés, de ott más, nem politikai értelemben.

3. A politikai zsákmányszerzés gazdasági jelentősége az önkormányzatoknál

A megyei, a fővárosi, a megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzatok a különböző jogszabályokból, de elsődlegesen a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseiből fakadóan széles feladatkörrel bírnak. Sokkal többel, mint egy kisebb önkormányzat, illetve sokkal nagyobb gazdasági volumenről beszélhetünk esetükben az ellátandó lakosok száma miatt, mint egy kisebb településen. Az önkormányzat a feladatait elláthatja saját maga, illetve azok teljesítésére intézményt vagy gazdasági társaságot hozhat létre, továbbá dönthet úgy, hogy szolgáltatásvásárlással teljesíti azokat.^[9] A feladatellátási forma, az ellátottak száma és a feladatok ellátására fordítható forrás mértéke miatt pedig nem mindegy, kinek a kezében összpontosul a döntési hatalom, ki felügyeli a források elosztását a feladatellátások során.

A nagyobb önkormányzatok – amelyek száma nem éri el a hetvenet a mintegy 3170 önkormányzatból – gazdaságilag (GDP előállítás) és lakosságszám szerint is lefedik az ország közel 70 %-át úgy, hogy az agglomerációs települések adatait ezen értékeknél még számításba sem vettem. Ezeknek az önkormányzatoknak a költségvetése 10 milliárd forinttól indul, de például a győri önkormányzat esetén 40 milliárdos, a fővárosi önkormányzatnál pedig 500 milliárdos eredeti előirányzatokról^[10] van szó, amelynek mintegy fele-kétharmada az intézményfenntartásra és szolgáltatásvásárlásra (pl.: városüzemeltetés), negyede fejlesztésekre költődik. Az önkormányzati költségvetésben nincsenek figyelembe véve az önkormányzati gazdasági társaságok forgalmai, amelyek szintén több milliárdos tételek, így érthető a pozícióbirtoklás gazdasági jelentősége.

Az ilyen összegek elosztása esetén nem mindegy, kinek a kezében összpontosul, hiszen egyrészt négyévente, a választásokon hozott döntésüknél erőteljesen esik latba a választópolgárok elégedettsége. Ezért fordul elő sokszor, hogy a polgármester és a képviselő-testület eltérő politikai kötődésű, mivel az előbbinél a választó a város fejlődését díjazza a szavazatával, míg a második esetben sokkal jobban érvényesül a pártpreferenciák alapján leadott szavazat. Másrészt a források elosztásának kontrolálása létkérdés a pártfinanszírozás oldaláról, és itt most még véletlenül sem a korrupciós ügyekre utalok, de a részletekre később

[8] Részletesen lásd Csörgits, 2010b, 7–18.

[9] 1990. évi LXV. törvény 9. § (4) bekezdés.

[10] Az önkormányzatok költségvetését az év során mintegy négyszer kell módosítani, amikor be kell építeni az elfogadáskor még figyelembe nem vehető bevételeket. Ez azt jelenti, hogy a végköltségvetés nagysága az eredetileg elfogadott költségvetést mintegy 15–25%-kal meghaladja.

visszatérek. Továbbá azt sem szabad elfelejteni, hogy a választási ígérek, politikai programok megvalósításához, a társadalom irányába az adott pártideológiának, világnézetnek megfelelő értékrend közvetítéséhez nélkülözhetetlenek a pártok számára az önkormányzati irányítói, vezetői pozíciók birtoklása.

II. A POLITIKAI ZSÁKMÁNYELV ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

1. A döntési kompetenciák

A politikai zsákmányelv önkormányzatoknál, illetve a központi, állami szinten való eltérő érvényesülése alapvetően az eltérő választási rendszerből adódik. A központi szinten, amelyik oldal megszerezte a többséget a parlamentben, az adja a kormányt is, így a kormány és a parlament ugyanazon az oldalon áll (a kisebbségi kormányzás hazánkban nem jellemző, és a jelenlegi politikai kultúra szintjén nem is igazán működőképes), ugyanazok a céljaik, érdekeik. Ez igaz a megyei közgyűlésekre is, ahol a közgyűlés elnökét a testület a tagjai közül választja. Nem igaz viszont a települési önkormányzatokra, ahol mind a polgármestert, mind a képviselő-testület tagjait közvetlenül választják a polgárok, azaz elképzelhető, hogy ellentétes oldalú képviselő-testületi többség, illetve városvezetés alakul ki. A polgármester és a képviselő-testület „harca” döntetlen eredményt hozhat, mivel mindkét félnek vannak eszközök a kezében, mellyel a másikat kompromisszumra „kényszerítheti”. Ha viszont egy oldalon állnak a felek, lényegében „bármit” megtehetnek, hiszen abszolút többséggel rendelkeznek.^[11]

Az önkormányzati tisztségek (bizottsági tagság, elnökség, tanácsnok) az alpolgármesterség kivételével^[12] a ciklusidőhöz kötődnek. A bizottsági tagok, tanácsnok személyére bármelyik képviselő javaslatot tehet, ellenben az alpolgármestert csak a polgármester jelölheti. Az alpolgármester és a bizottság, tanácsnok jogállása eltérő. Az alpolgármestert^[13] (a közgyűlés alelnökét) a polgármester munkájának segítésére és helyettesítésére választják, és feladatait a polgármester határozza meg. Jelen munkának nem része az új jogintézményként bevezetett külsős (képviseleten kívüli) alpolgármester, illetve a politikai tanácsadó helyzetének vizsgálata, annak ellenére, hogy ezekkel a pozíciókkal is meghatározó területeket lehet „uralni”, de az ő jogállásuk egyértelműen a polgármester státuszához kötődik, még ha az előbbinek a megválasztá-

[11] Az önkormányzatoknál az abszolút többség a képviselő-testület tagjai számának több mint 50 %-a, szemben a parlamenti kétharmados (minősített) többséggel, amellyel a legfontosabb kérdésekben döntés hozható.

[12] Amennyiben az alpolgármestert ismételt megválasztották képviselőnek, a megbízatása az új képviselő-testület alakuló üléséig tart, melyet a választásokat követő 15 napon belül kell megtartani – az 1994. évi LXIV. törvény 2. § (2) bekezdés b) pontja, illetve az 1990. évi LXV. törvény 30. §-a szerint

[13] 1990. évi LXV. törvény 34. §.

sához képviselő-testületi döntés is kell. A bizottság, illetve a tanácsnok azokat a feladatokat látja el, melyeket számukra a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatároz. A polgármesternek vannak sui generis (magasabb szintű jogszabályokból eredő) feladatai, és vannak olyanok, melyeket a képviselő-testülettől származnak. Attól függően, hogy ki az erősebb, a testület vagy a polgármester, létezik az erős, koncentrált jogosítvánnyal rendelkező polgármester, illetve a dekoncentrált jogokkal, bizottságokhoz, tanácsnokokhoz szétosztott jogosítvánnyal működő testület. Ebben a kérdésben a végső szó a képviselő-testületé, hiszen ő dönt a hatáskörökről.

Azért van ennek jelentősége, mivel a képviselő-testület nem tud folyamatosan ülésezni. A törvény szerint évente hat ülés tartása kötelező. A valóságban a testületek 3-4 hetente üléseznek, de a köztes időre is biztosítani kell a működést. A képviselő-testületnél lényegesen rugalmasabb egy bizottság, de az is legfeljebb heti egy-két alkalommal tud ülésezni. Az operatív működés biztosításához viszont sokszor az azonnali döntéshozatal szükséges, amikor nincs idő a testületek összehívására. Van olyan feladat is, ahol szükséges a döntés, de nem olyan horderejű, hogy feltétlenül egy testületet kell ezért dolgoztatni (például egy önkormányzati tulajdonú társaság vezetőjének szabadságengedélyezése), ilyenkor pedig egy személy meg tudja hozni azt, aki lehet a polgármester, de lehet a tanácsnok is.

Mindezek mellett meg kell jegyezni, hogy a bizottságokat politikai zsákmányterületnek szokták a pártok tekinteni, mivel a bizottság tagjainak több mint felének kell képviselőnek lennie, azaz a többi tag lehet nem képviselő (külsős) bizottsági tag.^[14] A pártok pedig gyakran valamilyen jutalmul, „köszönéként” szokták a külsős helyeiket „osztogatni”, aminél természetesen elvárás a szavazásoknál a pártálláspont képviselete, hiszen a havi 1-2 órát jelentő elfoglaltságért általában díjazás jár. Ez az oka annak, hogy az elvileg szakmai bizottságok a valóságban nem mindig szakmai alapon működnek, a szavazásoknál sokszor a párt (frakció) akarat érvényesül és nem a saját (szakmai) vélemény.

A legfontosabb döntések a törvényi rendelkezések folytán a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartoznak. Ilyenek a politikai zsákmányelv szempontjából a személyi kérdések^[15] (kinevezés, visszavonás, fegyelmi eljárás megindítása, megszüntetése, illetve fegyelmi büntetés kiszabása^[16]), szervezeti kérdések (gazdasági társaság, intézmény alapítása, megszüntetése, összeolvadás és szétválás). A helyzetet árnyalja, hogy ki jogosult a javaslatot megtenni.

[14] 1990. LXV. törvény 24. § (1) bekezdés.

[15] Ez alól a fővárosi önkormányzat a kivétel, ahol az intézményvezető személyéről való döntést bizottsági hatáskörbe lehet telepíteni.

[16] Más a helyzet az önkormányzati intézmény és az önkormányzati gazdasági társaság esetében. Míg az előbbire az önkormányzati törvény előírásai vonatkoznak, addig az utóbbira a gazdasági társaságokra vonatkozó törvény. Az előbbinél igaz az állítás a jelzett kivétellel, hogy a képviselő-testület dönt, az utóbbinál a gazdasági társaság legfőbb szerve, ami egytagú társaságnál a képviselő-testület, ellenben többtagúnál (még ha 99,9 %-os önkormányzati tulajdonú is) a taggyűlés vagy a közgyűlés, ahova viszont a javaslatot nem feltétlenül a képviselő-testület teszi meg, hanem lehet, hogy a polgármester, bizottság stb.

Természetesen a döntést nem lehet a képviselő-testülettől elvonni, így ha az arra jogosult nem terjeszti elő a javaslatot, a szervezeti és működési szabályzatban lévő (vagy ott kellene hogy legyen) kiegészítő szabály alkalmazásával lehet azt biztosítani, hogy a testület döntési helyzetbe kerüljön, de a gyakorlatban sokszor két-három hónapra is el lehet húzni így az ügyeket.

2. A politikai zsákmányelvi szempontból jelentős pozíciók

Az önkormányzatoknál a politikai zsákmányelv szempontjából legfontosabb pozíciók a polgármesteri (önkormányzati) hivatalok, a jelentősebb gazdasági társaságok és az intézmények vezetői pozíciói. Ezen kívül még vannak olyan területek, melyek nem közvetlenül fontosak, de közvetve nagy jelentőséggel bírhatnak. Ilyen például a választási bizottsági tagságok, az alapítványi kuratóriumi helyek, a könyvvizsgáló személye, a jogi és más külsős megbízások által betöltött státuszok.

a) A polgármesteri (önkormányzati) hivatal

i) A jegyző

A polgármesteri (önkormányzati) hivatal, mint az önkormányzatok működésével kapcsolatos feladatok ellátásának szerve az egyik leglényegesebb „politikai zsákmányterület”, mivel ez a szerv készíti elő az önkormányzati döntéseket, majd hajtja végre azokat. A hivatal vezetője a határozatlan időre a képviselő-testület által kinevezett (fő)jegyző, aki a polgármester irányításával vezeti a hivatalt. Az ő és a helyettese (aljegyző) személye fontos pozíció, melyet éraváltáskor gyakran szükségesnek tartanak cserélni az újonnan hatalomra került erők. Számos államigazgatási hatáskör *ad personam* címzettjeként a jegyző mint a legalsóbb szintű államigazgatási szerv, illetve mint a hivatal vezetője, egy felemás helyzetben lévő személy. Az államigazgatási feladatok ellátása során teljes önállóságot élvez, nem utasítható, ugyanakkor, mint a hivatal (az önkormányzat egy intézményének) vezetője igen, felette a munkáltatói jogokat a képviselő-testület gyakorolja.

A hivatal szervezeti struktúrájának a kialakítását is végső soron a politikai döntéshozó mondja ki, tehát olyan szervezeti struktúrát alakíthat ki a képviselő-testület, amelyet akar, miközben a feladatellátásáért a jegyző a felelős.^[17] A helyzetet bonyolítja, hogy az államigazgatási és önkormányzati hatásköröket nem, illetve nem mindig lehet tisztán elválasztani. A hivatal köztisztviselői, szervezeti egységének vezetői egyrészt államigazgatási feladatokat látnak el, másrészt önkormányzatiakat. A hivatal vezetése és irányításának kérdése azért bonyolult kérdés, mivel a politikai szint nem szólhat(na) bele az államigazgatási ügyekbe,

[17] Kérdés, mennyire kötött közjogilag a jegyző javaslata, illetve mennyire érvényesülnek e téren a képviselői jogok, mint például a (módosító) indítvány tételének joga.

a hivatal szakmai irányítása nem szólhat(na) bele az önkormányzati ügyekbe. A problémát alapvetően az okozza, hogy nem tiszták a határvonalak. A köztisztviselő, aki a mindenkori vezetéshez lojális szakmai döntéseket hoz, szakmai feladatokat hajt végre, még ha a politikát is érinti a döntése, cselekvése. Ezért viszont a politikai szint fontosnak tartja, hogy olyan jegyző és szervezeti egység vezetői legyenek a hivatalban, akik hozzájuk lojálisak (például általuk jutottak vezetői beosztáshoz), sőt, a ritka kivételtől eltekintve az is elvárás, hogy az ő oldalukon (pl. hasonló világnézet, jövőkép stb.) álljanak, de legalábbis ne a másikon. Általában a szakmai rátermettség kérdése csak ezt követő fontosságú kérdés, még ha nagyon fontos kérdés is, amire előbb-utóbb a politikusok is rájönnek. Ezért van az, hogy polgármesterváltást követően (függetlenül attól, hogy a korábban is kormányzó oldalról érkeznek-e az új polgármester) szerkezeti és személyi változtatások vannak – feltéve, hogy a képviselő-testületben megvan a szükséges többsége a polgármester támogatóinak –, melynek csak a mértéke függ váltás módjától (új vagy régi pártállású az új polgármester).

A képviselő-testületben a személyi és szervezeti kérdések meghozatalához minősített többség szükséges. A jegyző-kérdést vagy elegánsan vagy „balkáni” módon oldják meg.^[18] Az előbbi esetben a jegyző lemond, vagy közös megegyezéssel távozik, általában valamilyen anyagi vagy pozícionális ellenszolgáltatás fejében; esetleg azért, mivel olyan hibáját tárják fel, amely a jegyző számára jobb, ha nem kerül nyilvánosságra – ezzel elkerülve egy fegyelmi vagy büntető-eljárást. A „balkáni” módszer esetben a jegyzőt alkalmatlanság címén szokták eltávolítani, és általában bírósági felülvizsgálat tesz pontot az ügy végére.

ii) A szervezeti egységek vezetői

A szervezeti egységek vezetőit a jegyző nevezi ki határozatlan időre, illetve vonja vissza megbízatásukat, a polgármester egyetértésével.^[19] A polgármester saját hatáskörben nem jogosult vezetői megbízás adására, csak a jegyző döntése jóváhagyásaképpen, ezért fontos számára a lojális jegyző, és ezért történik gyakran gyors lépés, ha a jegyző folyamatosan nem együttműködő. A szervezeti egységek vezetői a szakterületek szakmai irányítói. Mivel a polgármester, illetve a politikai többség a céljait (jó esetben választási ígéreteit) a hivatali apparátuson keresztül tudja megvalósítani, fontos, hogy megfelelő, megbízható, lojális és szakmailag hozzáértő emberek vezessék a szervezeti egységeket, és hajtsák végre a települési feladatokat az intézményirányításon, városüzemeltetésen stb. keresztül. A változtatás mértéke kétféle lehet. Általában az új politikai pólusú vezetés a szervezetet drasztikusan és viszonylag gyorsan megváltoztatja – hiszen ekkor még könnyen lehet hivatkozni a választópolgárok felhatalmazására és támogatására –, a váltástól számított rövid időn (kb. 6 hónapon) belül, és leggyak-

[18] A helyzetet nagymértékben egyszerűsítette az elfogadott 2010. évi CLXXIV. törvény, mivel általa már a köztisztviselőknek is indokolás nélkül megszüntethetővé vált a közszolgálati jogviszonya, így a jegyző-aljegyző menesztésének kérdése egy képviselő-testületi döntéstől függ.

[19] 1990. évi LXV. törvény 36. § (2) bekezdés b) pont.

rabban egy hasonló, már régóta azonos pártállású politikai irányítás alatt lévő település szervezeti struktúráját veszik alapul. Azonos pártállású vezetésváltás esetén általában csak finomítások vannak a szervezeti struktúrán. A személyi változtatások mértéke a szervezeti egységek vezetőinél sokszor attól függ, hogy volt-e már hatalmon az adott politikai erő. Ha igen, akkor az esetek többségében képes a saját kipróbált embereit pozícióhoz juttatni, amennyiben a korábbi hatalmi váltáskor „elestek”. Ha nem, először meg kell találni a saját szakembergárdáját. Ekkor egy viszonylag hosszabban húzódó folyamat a megfelelő (lojális és szakmailag is felkészült) szakemberek megtalálása, és ilyenkor több lépcsőben alakul ki a hivatal vezetőgárdája.

iii) Az ügyintézők

Egyre nagyobb igény mutatkozik arra – ahogy a központi szinten, úgy a helyi szinten is –, hogy ügyintézőkig cseréljenek embert egy-egy váltáskor, mert nem bíznak a politikusok a köztisztviselői lojalitásban, illetve nem értik meg a köztisztviselői lét lényegét, vagyis azt, hogy a munkavégzés szakmai alapon történik, a lojalitás nem párthovatartozás függő, hanem a mindenkori vezetésnek szól.^[20] A politikusok a politikai szocializációjuk miatt nem bíznak a köztisztviselői karban, és azt hiszik – amíg nem ismerik meg a rendszer működését (kb. 1-2 év) –, hogy a hivatal munkatársa az előző vezetés embere, bizalmasa, és jobb esetben csak lassítják az ő céljaik megvalósítását, rosszabb esetben direkt ellehetetlenítik azokat. Ezért megpróbálnak mielőbb olyan embereket behozni a rendszerbe, akikben feltétlenül megbíznak, függetlenül attól, hogy mennyire alkalmasak a feladatok ellátására, ez csak egy későbbi időszakban, 1-2 év tapasztalata után válik a lojalitás mellett hasonlóan fontossá.

[20] Ez jól megmutatkozik az indokolás nélküli felmentés bevezetése kapcsán mind a köztisztviselők, mind a kormánytisztviselők esetében. Erre Sólyom László köztársasági elnök is felhívja a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szembeni politikai vétő megfogalmazásakor. Véleménye szerint az elfogadott indokolás nélküli felmentés egyrészt sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét, másrészt kiemeli, hogy az „aszimmetria valamennyi munkajogi jellegű jogviszony lényegi jellemzője, miként az is jellemző, hogy ez az aszimmetria eltérő mértékű a különböző munkajogi, szolgálati viszony esetében. Ráadásul éppen a Törvény idézne elő szemben a Törvény javaslatának indokolásában szereplő, azt megszüntetendő céllal – megjegyzés tőlem, Cs. L. rendszertani következetlenséget, hiszen mindössze a munkáltatók egy adott csoportjára vonatkozóan vezetne be teljesen eltérő szabályozást a felmondásra vonatkozóan. Mi több, a Törvény aránytalan és átgondolatlan választ ad egy valóban létező jelenségre.” Harmadrészt – a politikai zsákmányelv szempontjából legfontosabb indokként – hivatkozik arra, hogy ahhoz, hogy a köztisztviselők Ktv. preambulumban (pártpolitika-semlegesség, törvényesség, szakmaiság és pártatlanság), illetve az elfogadott törvény preambulumban (pártsemlegesség és a közjő legmegfelelőbb szolgálata) meghatározott „fontos követelményeknek és alapelveknek megfelelően működjenek, közvetve az is hozzájárul, hogy közszolgálati státuszukat nem veszélyezteti, ha szakmai, jogi vagy egyéb szempontokra felhívják a feletteseik, végső soron a minisztérium, kormányhivatal politikai vezetésének a figyelmét [...] a leendő kormánytisztviselők lényegében nem élveznek felmentési védelmet, lehetetlen lesz elvárni, hogy határozottan kiálljanak szakmai vagy jogi álláspontjuk mellett. Így a politikai semlegesség, a politikai szándékokkal szembeni szakmai és jogi érvek megjelenésének lehetősége veszélybe kerül”.

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény a köztisztviselői státuszba elvileg szinte „bebetonozza” a hivatali dolgozót, ám átszervezéssel szinte bármikor lehet megoldást találni egy-egy személy eltávolítására, nagyobb mozgásokhoz viszont teljes átszervezés és különös körütekintés szükséges. A már hivatkozott 2010. évi CLXXIV. törvény (amely a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt módosította) elfogadása ezen egyik a *weberi* elvet, mely a köztisztviselők védelmét hivatott szolgálni, teljesen megszünteti úgy, ahogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény is túl nagy szabadságot ad a munkáltatónak, és teljesen kiszolgáltatja, szinte szubjektív alapúvá teszi a foglalkoztatási^[21] kérdést. A köztisztviselőkre vonatkozó jelenleg hatályos jogszabály viszont túlzottan szigorú, és szinte lehetetlenné teszi a nem megfelelő munkaerőtől való megváltást, ami egyben a „politikai tisztogatások”, illetve a teljes körű politikai zsákmányrendszer gátja is. Valahol középúton kellene a megfelelő modellt megtalálni.

iv) Külsős pozíciók

A nagyobb önkormányzatnál, illetve a polgármesteri hivatalnál könyvvizsgáló, illetve ügyvéd, közbeszerzési tanácsadó megbízási jogviszonyban való alkalmazása is jellemző. A könyvvizsgáló kiválasztása közbeszerzési eljárás keretében történik. Az ügyvédek, illetve a közbeszerzési tanácsadók kiválasztása általában nélküli a közbeszerzést, illetve a pályáztatást. Amíg a vezetésváltást követően az utóbbi megbízásokban a váltás rendszerint gyorsan megtörténik, addig a könyvvizsgáló személyében való váltás csak a szerződés lejártakor lehetséges, a közbeszerzési előírásokra figyelemmel. Természetesen itt a jogszabályi előírásoknak megfeleléség elengedhetetlen, és csak az alkalmas személyek közül lehet a „politikailag” is megbízhatókat kiválasztani.

v) A kisebb települések

A fent leírtak a kisebb településekre nem teljesen igazak. Az ok egyrészt abban rejlik, hogy a pártok, így a pártpolitizálás sem ér le a kistelepülésekig. Szemben a nagyobb településekkel, már a 10-20 ezer fős településeken sem feltétlenül pártpreferencia alapján döntenek a választópolgárok a képviselőkről, de ez még jobban igaz a kisebb településekre. Így viszont a zsákmányszerzés sem politikai alapon történik, hanem inkább személyhez kötődően. Másrészt a kistelepüléseken még kisebb a mozgástér a hivatali vagy hivatalon kívül rendelkezésre álló szakemberállományban.

A hivatal nagysága és tagoltsága, az ellátandó feladatok mennyisége, azok módja, az intézményrendszer és a gazdasági társaságok hiánya vagy jelenték-

[21] A 8/2011. (II. 18.) ABH. 2011. május 31. napi hatállyal megsemmisítette a kormánytisztviselők esetében ezt a rendelkezést, amely előrevetíti a köztisztviselők esetében is az Alkotmánybíróság döntését. A megsemmisítés jövőbeli hatálya (nem elemezve annak indokait) lehetővé teszi, hogy még megváljanak attól, akitől bármilyen okból szeretnének. Egy esetleges olyan irányú jogszabálymódosítás, amely például bizalomvesztéshez, mint indokhoz kötné a felmentést, újra lehetőséget teremtene a weberi elv anulálására.

telen száma, mérete sem hat a politikai zsákmányrendszer erősödésének irányába. A jegyző-kérdés is kevésbé hangsúlyos, de még leginkább ezen a területen történnek változások, viszont a motiváció más: a polgármesterhez hű, megbízható személy keresése, nem pedig a politikai zsákmányelv. A helyzetet csak bonyolítja a legkisebb településekre jellemző körjegyzőség, ahol nem is egy, hanem több településnek kell dűlőre jutni a személyi kérdésben, és legfeljebb a körjegyzőségből való kiválás lehet az alternatíva, ha nem sikerül az akaratot érvényesíteni. A közepes és kistelepüléseken tehát teljes mértékben hiányzik a politikai zsákmányelv, legfeljebb egy-két baráti-ismeretségi alapon történő pozícióosztásról lehet szó, ami viszont nem pártszimpátia alapon történik.

Mivel a kisebb önkormányzatoknál a könyvvizsgálat nem kötelező, illetve a beszerzéseik nem vagy csak ritkán érik el a közbeszerzési értékhatárt, külsős megbízások csak esetleg vannak, leginkább ügyvédeknek.

b) Az intézmények

Az intézményrendszer és a hozzá kapcsolódó politikai zsákmányrendszer is csak a nagyobb településeken és a megyei önkormányzatoknál létezik. Az önkormányzatok méretüktől, így feladatuktól függően oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport, városüzemeltetési (pl. útkezelő, zöldterület-kezelő, temetkezési szolgáltató stb.), közterület-felügyeleti, tűzoltó stb. intézményeket tarthatnak fenn. Általában a kórházak, a színházak, a rendezvény-szervező intézmények, a nagyobb oktatási intézmények, a sportintézmények és a közterület-felügyeleti, valamint a városüzemeltetési intézmények vezetőinek személye kap kiemelt hangsúlyt. Az ok az, hogy ezeken az intézményeken keresztül lehet sok választópolgárt elérni, az aktuális politikai hatalom értékrendjét közvetíteni, illetve a programokat megvalósítani.

Az intézmények vezetőinek személyéről a képviselő-testület dönt. Mivel általában a közalkalmazottakra vonatkozó jogszabály^[22] rendelkezéseit kell alkalmazni rájuk, viszonylag könnyen visszavonható a vezetői megbízás, legyen szó határozott vagy határozatlan idejű foglalkoztatásról.^[23] Az intézményen belüli pozícióosztások az intézményvezetői kompetenciába tartoznak, hiszen ő az intézmény egyszemélyi, felelős vezetője. Természetesen érthető, ha egy munkáltatói jogkör szempontjából kiszolgáltatott helyzetben lévő intézményvezető nem akar konfrontálódni a felette munkáltatói jogot gyakorlókkal, és a jogszabályok adta keretek között teljesíti a polgármester, illetve más, hatalmon lévő politikustól származó személyügyi vagy egyéb kérést.

[22] Kivéve az előadó művészeti tevékenységre, melyre 2009 óta a munka törvénykönyve, és a közterület-felügyeletre, melyre a köztisztviselői törvény az irányadó.

[23] A 2010. évi CXXV. törvény elfogadása után a közalkalmazottnak 2011. január 1-jétől csak határozott idejű, legfeljebb 5 évig terjedő vezetői megbízás adható, illetve a határozatlan idejű megbízásokat át kell alakítani határozott, legfeljebb 5 évig tartó jogviszonnyá.

i) Az intézményvezetők

Az intézményvezetők körében nem gyakori az idő előtti visszahívás, meg szokták várni az új hatalom képviselői, míg a vezetői megbízási^[24] idő lejár, esetleg felkérlik a vezetőt, hogy önként távozzon. Ha nem teszi meg, nem a vezetői megbízással visszavonásával szoktak megválni a vezetőtől, nehogy a politikai tisztogatás vádjá érje a testületet. Több lehetőség is van az eltávolításra. Az egyik egy független szerv (APEH,^[25] ÁSZ stb.) vagy az önkormányzat ellenőrzésre hivatott szervének a vizsgálata, amely olyan megállapításokat tehet, mely meg tudja alapozni a fegyelmi felelősségre vonást és annak következtében az elbocsátás fegyelmi büntetést. A revízió természetesen nem politikai megrendelésre dolgozik. Az eredmény ettől függetlenül sokszor előre borítékolható, mivel az önkormányzatoknál lévő forráshiány miatt az intézmények is alulfinanszírozottak, melyhez általában társul a központi források késedelme.^[26] Kiemelést érdemel még az is, hogy a jogszabályi rendelkezések sokszor ellentmondásosak, azaz, amikor valamely jogszabálynak meg kíván felelni az intézmény, azzal egy másikat sért, illetve fordítva.

Ezekhez járulnak a szakágazati jogszabályban a vezetőre vonatkozó képesítési előírások, melynek következtében az intézményvezető szinte kizárólag az adott terület szakembere lehet, de ő az egyszemélyi felelős az intézményért, azaz a gazdálkodásért is, amihez általában nem ért. A fentiekben túl előfordulhatnak olyan hibák is, amikor az intézmény működéséhez nem feltétlenül szükséges beszerzés, felújítás történik, mert például a dolgozóknak szolgál jóléti intézkedésként, rosszabb esetben a vezető „luxusigénye”, és ez az intézmény működését veszélyezteti.

ii) „Ellenzéki” intézményvezetők

A kisebb jelentőségű intézményeknél még az is előfordulhat, hogy a köztudottan az ellenkező politikai oldalon álló vezetőt meghagyják pozíciójában vagy újraválasztják. Ennek oka lehet az, hogy ezzel demonstrálható, hogy nem politikai kérdés, nem politikai zsákmánykérdés egy intézmény vezetősége. Kommunikációs szempontból hasznos, ha bármikor fel lehet mutatni egy példát arra, hogy egy ellenzéki képviselő az egyik intézmény vezetője. Erre szükség lehet akkor, ha politikai zsákmányként adnak egy pozíciót, vagy ha nem úgy adnak, de a közvéleménynél, illetve a másik politikai oldalnál mégis így tudatosul.

Mindazonáltal, ahol lehet, a pártok próbálják a saját emberekkel való intézményvezetői státuszbetöltést megvalósítani, de itt is igaz a már fentebb tett megállapítás, hogy kell 1-2 év tapasztalat, mire rájönnek, hogy a szakmaiság is

[24] Bár 2009. január 1-je óta más a megbízott és a kinevezett vezető jogállása, az elemzés során nem teszünk különbséget, mivel a tárgyalás téma szempontjából a jogállási eltérések irrelevánsak.

[25] 2011. január 1-jétől NAV.

[26] Például 90 napos OEP utófinanszírozás, depresszív Homogén Beteg Csoport számok, pályázati finanszírozás a zenekarokra az év közepén stb.

fontos a lojalitáson túl, mert adott esetben nagyobb kárt okozhat egy hozzá nem értő „pártkatona”, mint egy szakmailag jó, de más pártállású vezető.

iii) Kisebb települések

A kisebb településeken, ahol legfeljebb 2–3 intézmény van – szemben a nagyobb települések 50–60, de nem ritkán több mint száz intézményével –, más a helyzet. Náluk nem ritkán intézményfenntartó társulás jön létre több település részvételével, mert másképp nem tudják azt fenntartani, finanszírozni, és ilyen esetben közös döntés a személyi kérdés, ahol sokkal nehezebb a szükséges konszenzus elérése. Másrészt a személyi kérdésnek sokkal nagyobb súlya is lehet, hiszen sokkal emocionálisabban szavaznak a választópolgárok. Épp ezért a döntéshozó testületen nehezebb is átvinni egy ilyen javaslatot, mivel nem a pártfegyelem érvényesül, hanem pillanatnyi koalíciók alakulnak ki döntően nem párt alapon. Ennek oka az, hogy személyi szimpátia alapon lettek képviselők, így szavazatukat sokkal inkább saját érdekük, véleményük alapján tudják leadni.

Hasonló a helyzet, ha a nagy település az intézményrendszerét a többcélú kistérségi társulásba vitte be. A döntés meghozatalához nem elég a lakosságárányú többség, kell a települési többség is, amivel a rendszert ténylegesen finanszírozó lényegében blokkolható bármilyen személyi kérdés meghozatala során.

c) A gazdasági társaságok

i) Vezető tisztségviselők és felügyelőbizottsági tagok

Az önkormányzatok gazdasági társaságokban való részvétele nagyon színes. Létezik a holding szervezet, az egységes vállalat és a párhuzamos vállalatok rendszere. A kisebb települések általában csak egy kisebb (pár milliós tőkájú) korlátolt felelősségű társaságot szoktak létrehozni, leginkább a településüzemeltetési feladatokra.

A nagyobb településeken több milliárdos tőkével rendelkező társaságok működnek, ezek biztosítják egyrészt a közszolgáltatásokat, mint például a víz- és szennyvízellátás, távhőszolgáltatás, vagyongazdálkodás, városüzemeltetés (parkolás, temetkezés, parkfenntartás, úttisztítás, útfenntartás stb.), másrészt egyéb szolgáltatásokat, mint vállalkozásfejlesztés, ipari parkok, szórakoztatás (vidámpark, állatkert, fesztiválok stb.), rehabilitációs foglalkoztatás stb. A gazdasági társaságok lehetnek egy- és többszemélyesek, formájukat tekintve korlátolt felelősségű társaságok, részvénytársaságok és non-profit gazdasági társaságok.

A gazdasági társaságoknál két, a politikai zsákmányszerzés szempontjából meghatározó típusú pozíció lehet. Az egyik a felügyelőbizottsági tagság, a másik a vezetőtestület, illetve vezető tisztségviselő személye. A felügyelőbizottság az önkormányzati cégeknél kötelező. A felügyelőbizottság létszámát a 2010. január 1-jétől hatályos, 2009. évi CXXII. törvény csökkentette, így a tiszteletdíjjal járó helyek felértékelődtek. A választások után az önkormányzatok gyakran a kialakult erőviszonyoknak megfelelően megváltoztatják a betölthető helyeket.

Ezt elősegíti, hogy sok társaságnál a megbízatások tartamát az önkormányzati választásokhoz igazítják.

A vezető tisztségviselő esetében meg szokták várni a megbízatás lejártát, de egy-egy stratégiai cégnél előfordul, hogy a társaság legfőbb szerve visszahívja a vezetőt, és helyette új vezetőt nevez ki. A vezetőszervnél jellemzőbb, hogy a választási eredményeknek megfelelően alakítják át a választások követően az összetételt.

Ezeknek a döntéseknek a meghozatala az egyszemélyes gazdasági társaságnál viszonylag egyszerűbb, hiszen a döntéshozatalra a társaság legfőbb szerve, azaz a képviselő-testület jogosult. Nehezebb a helyzet, ha többszemélyes a gazdasági társaság, mivel ilyenkor a taggyűlés, illetve a közgyűlés kompetenciájába tartozik a döntés. Ilyen esetben a változtatási javaslatot nem biztos, hogy a képviselő-testület teszi, mivel ez a döntés már nem tartozik az átruházás szempontjából kizárt jogkörökhöz, így lehet, hogy a polgármester, a bizottság vagy a tanácsnok jogosult megtenni. A javaslat sikere függ a társasági szerződésben foglalt szabályoktól, az esetleges szindikátusi megállapodásoktól, illetve a társaságban való részvétel mértékétől.

A gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinél, illetve vezető szerveinél érvényesül a szakmai alapon történő személykiválasztás, viszont a felügyelőbizottságokra a bizottsági külső tagokra már fentebb leírtak a jellemzők.

ii) Külsős pozíciók

A társaságoknál van még olyan pozíció, mely megszerezhető és birtokolható politikai döntés alapján. Ez a könyvvizsgálói, a megbízott ügyvédi, illetve a közbeszerzési tanácsadói megbízás. Könyvvizsgáló alkalmazása minden önkormányzati cégnél kötelező; megbízott ügyvéd általában van, sőt rendszerint több is az önkormányzati cégeknél; a közbeszerzési tanácsadó viszont ritkán fordul elő, csak a legnagyobb társaságoknál jellemző. A könyvvizsgáló személyéről a társaság legfőbb szerve jogosult dönteni, így az a személyi kérdésekkel együtt születik meg, míg az egyéb megbízások a vezető tisztségviselő személyében, illetve a vezető szervben bekövetkezett változások után szinte egyből megtörténnek. Itt a jogszabályi előírásokból adódóan csak megfelelő végzettséggel rendelkezők tölthetik be a tisztséget, de főleg az ügyvédi megbízatásoknál a döntéshozók részéről egyértelmű elvárás a megfelelő lojalitás az irányító hatalomhoz és a társaság vezetőjéhez.

Külön elemzést érdemelne az a helyzet, amikor ugyanazon személy a jogi képviselője vagy a könyvvizsgálója az önkormányzatnak is és a társaságnak is, mivel más-más lehet a két szervezet érdeke, és ilyenkor felmerül lojalitás kérdése, azaz, kinek az érdekét nézi inkább az ügyvéd vagy a könyvvizsgáló.

A társaságok feletti felügyelet, irányítás megszerzése azért fontos kérdés, mert egy-egy nagyobb településen a cégek bevételei, sőt nyereségei, osztalék befizetései több milliárd forintot is elérhetnek, vagy a különböző adóoptimalizálási eljárások révén nullszaldósak, de nem kell önkormányzati forrást költeni a veszteséges társaságok, vagy vállalkozási feladatok finanszírozására. Ezért

fontos átlátni a működést, illetve a működés során befolyásolni, meghatározni azokat a célokat, amelyek fontosak a polgármesternek, a településvezetésnek.

A kisebb településeken a társaságoknak a jelentősége is nagyságrendileg kisebb, mivel nincs bennük olyan nagy gazdasági potenciál, de az adott település életében hasonló fontossággal bírhatnak, mint a nagyvárosok cégei. A személyi kérdéseikre az intézményeknél kifejtettek az irányadók.

d) (Köz)alapítványok

Az alapítványokra vonatkozó törvényi rendelkezések szerint a kuratóriumi tagságot nem lehet az alapító által befolyásolni,^[27] ezért már az alapítás során általában úgy rendelkeztek az alapítók, hogy az önkormányzati választások után nem sokkal megszűnjön a kuratórium tagjainak megbízatása. Ezzel egyrészt az alapító önkormányzattól nem válik függetlenné, nem szakad el a kuratórium, másrészt lehetőséget biztosít az új képviselő testület számára, mint alapítói jogot gyakorlóknak, hogy a kuratóriumi összetételben leképezze a választások eredményét. A kurátorok általában szakemberek, a pártkötődésük kevésbé azonosítható, ugyanakkor szerepük fontos, mivel gyakran pénzelosztásról döntenek, habár ezen források nagyságrendje jó esetben sem olyan jelentős – legfeljebb néhány (tíz)millió forint – , mint például egy önkormányzati cégnél. Mivel minden támogatásnak üzenete van, ezért a pártok általában jelentőséget tulajdonítanak annak, kik kapják ezeket a támogatásokat, azaz a kurátorok nekik megfelelő döntést hozzanak.

A kisebb önkormányzatoknál nem jellemző az alapítványok fenntartása, mivel külön forrást igényel az éves működésük biztosítása.

e) Választási bizottságok

A választási bizottságok közül a szavazatszámoló bizottság és a helyi választási bizottság tagjait a helyi önkormányzatok, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok, valamint a területi választási bizottságok tagjait a megyei önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. Az előterjesztést, mely elvileg kötött,^[28] a választási iroda vezetője terjeszti a képviselő-testület elé, de a politikusok döntenek.

Sem az egzisztenciálisan a döntéshozótól függő előterjesztő előterjesztésénél, sem a döntésnél nem lehet garantálni a pártsemlegességet olyan szervezetekben, amelyeknél a döntéshozók jövője múlhat egy-egy döntés meghozatala esetén. Ráadásul az ide bejuttatott emberek tiszteletdíjat – még ha nem is sokat – kapnak a munkájukért, míg a pártdelegáltak nem. Így nem csoda, ha törekszenek ezeket a bizottságokat is befolyásuk alá vonni a pártok.

[27] 1959. évi IV. törvény 74/A.-74/F. §.

[28] Részletesen lásd Csörgits, 2010a, 54–58.

III. A POLITIKAI ZSÁKMÁNYRENDSZER ÉS A PÁRTFINANSZÍROZÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI

A politikai zsákmányrendszer eredménye nem a közvetlen pártfinanszírozás, hanem annak csak az áttétele megjelenése, mivel a pozícióhoz juttatott személyeket nem a pártnak kell finanszíroznia. Így tudja kifejezni a hálóját, akár a plakátolásért, ajánló szelvény gyűjtéséért, akár egyéb segítségért, mint például a választási program kidolgozása, más szakmai segítség nyújtása.

Még közvetlenebb a pártfinanszírozás, mikor a pozícióhoz jutó cége segít be a választás vagy a párt finanszírozásba különböző költségek átvállalásával. Ez leginkább az ügyvédeknel, könyvvizsgálóknál fordulhat elő.

A politikai zsákmányelvről már szinte nem is beszélhetünk, amikor akár egy önkormányzati, akár egy gazdasági társasági megbízást nyer el teljesen szabályos körülmények között egy olyan cég, amely finanszírozza egy párt kampány- vagy egyéb költségeinek egy részét, függetlenül a megbízástól – azaz önkéntes támogatásról van szó, nem pedig a megbízási-vállalkozói díjból való pártfinanszírozásról. Az más kérdés, ami mindenki előtt ismert, hogy a közbeszerzési vagy pályázati kiírásnál a feltételeket meg lehet úgy is fogalmazni, hogy az adott társaság mindenképpen feleljen meg a kiírásnak, így már csak rajta múlik, hogy ő teszi-e a legkedvezőbb ajánlatot, ha nincs kamikáze ajánlattevő. Ehhez viszont olyan emberek kellene a megfelelő pozíciókba, akik elő tudják segíteni a kiszemelt társaság nyertességét (ezzel megrendelést, piacot és további hasznot biztosítva számára), azaz a vezetéshez lojálisak, de mindent a jogszabályok keretei között, szabályosan végeznek. Természetesen a vállalt feladatokat is megvalósítja a nyertes (legkedvezőbb ajánlatot benyújtó) ajánlattevő a vállaltak szerint, ellenkező esetben már büntetőjogi kategóriáról lehet beszélni.

IV. ÖSSZEGZÉS

Az önkormányzati működés során a politikai zsákmányrendszernek két korlátja van. Az egyik, ha a polgármester és a képviselő-testület nincs azonos oldalon, nem tudnak együtt dolgozni. A másik, ha a politikai kultúra olyan szintjére jut el egy település, hogy a fenti jogintézményeket rendeltetésüknek megfelelően, csak és kizárólag szakmai döntések szerint alkalmazzák.

Összességében megállapítható, hogy egy középút alkalmazása esetén a politikai zsákmányelv alkalmazása nem hat negatívan, túlzott alkalmazása azonban kontra-produktív hatást vált ki, mivel a szakmaiság kimarad a kiválasztási szempontokból, és a kitűzött célokat nem tudják elérni, mivel a lojalitás egy szint után kevés a megfelelő feladatellátáshoz.

Az új parlament elé terjesztett, leginkább képviselői indítványként jegyzett jogszabálytervezetek, illetve elfogadott jogszabályok (pl. a kormánytisztviselők vagy a köztisztviselők jogviszonyának megszüntetése stb.) a politikai zsákmányelv erősödését szolgálják, amelyek negatív hatással lehetnek az önkor-

mányzatok, települések stabil működésére, így azok nem kívánatosak a magyar közéletben.

IRODALOM

- Csörgits Lajos (2010a): Gondolatok a választási eljárásról szóló törvény egyes szabályairól a 2010. évi választások előkészítése alkalmából, *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évfolyam 2. szám, 54–58.
- Csörgits Lajos (2010b): A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében, *Új Magyar Közigazgatás* 3. évfolyam 6-7. szám, 7-18.
- Patyi András – Varga Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*, Mandamus Publishing, Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Smuk Péter (2010): A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai, *Jog Állam Politika*, 2. évf. 4. szám, 3–22.



Győri asztalos- és puskaágy-műves céh ládája, 1659