

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus L.
Fasciculus 5.

JÓZSA ZOLTÁN

A képviselői szerep, a képviselők és a
hivatalnokok közötti kapcsolat jellemzői a
helyi önkormányzatoknál



SZEGED
1996

987-02-11

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus L.
Fasciculus 5.

JÓZSA ZOLTÁN

**A képviselői szerep, a képviselők és a
hivatalnokok közötti kapcsolat jellemzői a
helyi önkormányzatoknál**

SZEGED
1996

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ,
JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY,
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, ISTVÁN SZENTPÉTERI,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI, LAJOS TÓTH

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ,
KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY,
PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZENTPÉTERI ISTVÁN,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, TÓTH LAJOS

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523

I.

Az önkormányzati működés szervezeti keretek között valósul meg, így nem vitásan a zavarmentes működés és még inkább az eredményesség szempontjából döntő jelentőségű a helyi viszonyokkal adekvát szervezeti forma megtalálása és alkalmazása. Mindez azonban nem szoríthatja háttérbe azt a lényeges körülményt, hogy a jó szervezet önmagában még csak szükséges, de nem elégséges feltétele a hatékonyságnak, ezen túlmenően olyan statusokat, szerepeket és eljárásokat is be kell építeni a struktúrába, amelyek azt a kívánatos célok irányába tudják működtetni.

Az önkormányzati szervezeten belül az egyik döntő jelentőségű tényező megfelelő viszony kialakítása a képviselők (politikuskok) és a hivatalnokok (szakemberek) között. Ennek a kapcsolatrendszernek az alapvető szabályait általában minden ország normatív szinten rendezi, ugyanakkor a jogi szabályozás mellett természetesen befolyásoló erővel bír a tradíció, a politikai kultúra, az adott egyén szerepfelfogása más tényezőkkel együtt.

Az angolszász szakirodalomban napjainkban három modell¹ felhasználásával értelmezik a helyhatóságon belüli hatalom eloszlását, a képviselők a hivatalnokok és egyéb szereplők bonyolult kapcsolatrendszerét.

A formális modell

A modell keretét az a jogi-institucionális megközelítés szolgál, amely a helyi önkormányzati kutatásban a hetvenes évek elején dominált Nyugat-Európában. E megközelítés képviselői a hatalmi kapcsolatokat formális kategóriákban vizsgálják és a hangsúlyt is a formális döntéshozatali struktúrára helyezik: a képviselőtestületre, a bizottságokra, a departementekre. A modell alig lehetne egyszerűbb: a képviselők a politikacsinalók, míg a hivatalnokok végrehajtják azt. A szerepekben sem átfedés, sem szakmai zavar nem jelentkezik. A megközelítés hívei azt vallják, hogyha valaki megérti a formális, legális pozíciókat, megérti a realitást. A kritikusok viszont úgy vélik, hogy a valóság a fenti képnél jóval bonyolultabb. Az a modell, amely úgy látja, hogy a képviselők a testület és a bizottságok révén a helyi politikát formálják, míg a hivatalnokok tanácsokat adnak illetőleg végrehajtják a döntéseket, inkább arról beszél, hogy minek kellene történnie az önkormányzatnál, mintsem arról hogy mi is történik valójában. A formális megközelítés elmulasztja felismerni a komplexitást és a szervezeti változatosságot a helyhatóságon belül, valamint a döntési struktúrák sokszínűségét, amelyeknek fontos konzekvenciái lehetnek a képviselők érintettségét, és közvetetten vagy közvetlenül a szolgáltatások színvonalát illetően is.

Találón jegyzi meg Stanyer,² hogy a modell módszere a karosszék teorizálás ahhoz vezet az analitikusok körében, hogy összekeverik az előírt követelményeket a

¹ D. Wilson and C. Game: Local government in the United Kingdom. Macmillan. 1994. 270. p.

² J. Stanyer: Understanding Local Government. London. Fontana. 1976. 22. p.

tényekkel. Ez a megközelítés lényegében statikus, kevés figyelmet szentel annak, hogy a helyi önkormányzatok hogyan változnak még egy viszonylag stabil intézményi környezetben is. Dearlove³ szerint az ortodox nézőpont a képviselők és a hivatalnokok viszonyáról leegyszerűsítő és az egyik legrosszabb értelmezés. A teljesség kedvéért viszont meg kell említeni, hogy az angol önkormányzati fejlődésnek volt olyan periódusa amikor a formális modell ismérvei tisztán érvényesültek (a New Urban Left és a Radical Right mozgalmak időszaka Margaret Thatcher kormányzásának idején), ez azonban csak rövid intermezzo volt.

A technokrata modell

Az előző megközelítés mintegy ellenpontjaként vált ismertté a technokrata modell, amely a hivatalnokokat tekinti domináns erőnek a helyi politikában. Hatalmuk a specializált szakmai ismeretükből származik, amely összehasonlíthatatlanul működőképesebb mint a helyi képviselők gyakran amatőr, generális és éppen ezért felületes ismeretei.

Ugyanakkor a modell sztereotíp alkalmazása figyelmen kívül hagyja azt a lényeges tény, hogy főként vezető pozíciókat betöltő helyi képviselők igen gyakran rendelkeznek mindazzal a szakmai, politikai tapasztalattal és speciális ismerettel, amelyek az átlagos képviselő esetében nem biztos, hogy fellelhetők. Azaz, a gyakorlatban árnyaltabb kép tapasztalható a hivatalnokokat szakembernek, a képviselőket pedig laikusoknak tekintő leegyszerűsítő megközelítéssel szemben.

A hivatalnokok által birtokolt szakmai és technikai ismeret egy rendkívül fontos erőforrás, amely lehetővé teszi számukra hogy befolyásos és meghatározó politikaformálók legyenek abban az esetben, ha hiányzik a pozitív politikai vezetés a helyi képviselők részéről. Mint professzionisták, mindig készen állnak arra, hogy bármely politikai vákuumot kitöltsenek.

A közös elit modell

A formális és a technokrata modell deficitjei vezettek egy új értelmezés, a közös elit modell kidolgozásához, amely úgy érvel, hogy napjainkban a politika alakításában a meghatározó szerep a vezető hivatalnokok és a képviselők kezében van. Ha tehát meg kívánjuk érteni a helyi hatalomgyakorlás belső mechanizmusait, mindenekelőtt a vezető hivatalnokok és a képviselők közötti interakciókat (nézetek, eszmék, értékek stb. vitáját, cseréjét stb.) kell elemeznünk. E megközelítés alapján a beosztott, fiatalabb hivatalnokoknak, valamint a helyi politika kevésbé markáns képviselőinek csak háttér szerep jut.

A modellnek számos támogatója van,⁴ akik a megközelítés értékének a realitással való szoros kapcsolatát tartják. Ugyanakkor vannak kritikusok, akik úgy vélik, hogy a rutinizált döntéshozatal a hierarchia csúcsán elhelyezkedő képviselők és hivatalnokok

³ J. Dearlove: *The Reorganisation of British Local Government*. Cambridge University Press. 1979. 55 p.

⁴ A. Blowers: *The Limits of Power*. Oxford. Pergamon. 1980.

révén gyakran nem az igazi centrumát jelenti a helyhatóságon belüli hatalmi viszonyoknak. Az alsóbb szinteken elhelyezkedő aktorok (street bureaucrats, fiatal, elkötelezett politikusok), akik közvetlen működési tapasztalatokkal bírnak az önkormányzati működéssel kapcsolatban és kreatív energiákkal rendelkeznek inkább jelentik az új elképzelések és kezdeményezések forrásait.

A felvázolt három modell ismerete alapján elmondható, hogy túlságosan leegyszerűsítő volna a helyi önkormányzatok belső hatalmi viszonyait sematikusan megközelíteni. Viszonylagos érvényességű megközelítés csak akkor érhető el ha újabb tényezők: a vezető politikai csoport hatása, befolyása, hivatali szervezeten belüli viszonyok, az önkormányzat általános helyzete befolyását is figyelembe vesszük.

II.

A hagyományos felfogás a politikus és a hivatalnok kapcsolatáról a mester és a szolga analógiájából indul ki: a politikusok meghatározzák a célokat, feladatokat és a hivatalnokok, adminisztrátorok végrehajtják azokat. Ez az értelmezés implicit módon a liberális demokráciák politikai intézményeinek a működési alapját jelenti. Azonban a gyakorlatban a tényleges határok megvonása e két csoport között kevésbé világos és egyértelmű, arról nem is beszélve, hogy maga a politika és az igazgatás kategóriái közötti distinkció sem olyan pontos, ahogy az első látásra feltételezhető.

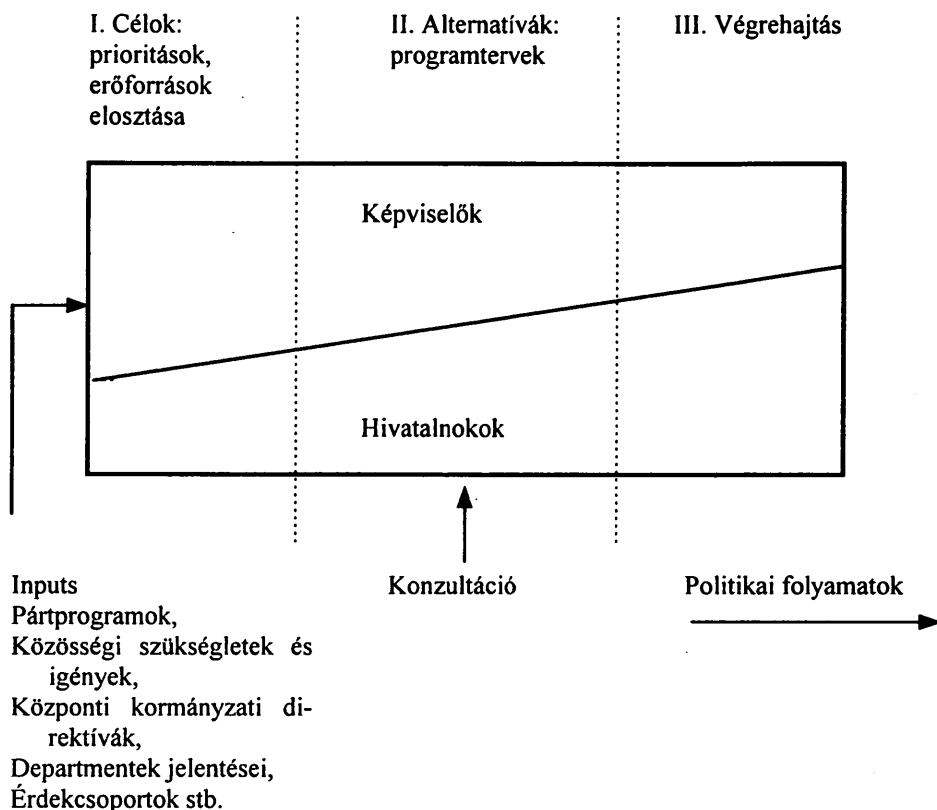
Az kétségtelen, hogy a képviselők felelőssége a célok ismeretében a döntések meghozatala és azok végrehajtási módjának meghatározása. Szintén az ő kompetenciájuk, hogy időről időre áttekintsék a kialakult helyzetet, mint az irányítási és ellenőrzési funkciójuk következményét. Ugyanakkor az igazgatási személyzetnek kell biztosítani a szükséges szakmai támogatást, tanácsadást, amelyek lehetővé teszik, hogy a képviselők meghatározzák a problémákat, kijelöljék a célokat és kiválasszák az eszközöket és terveket, amelyek révén megvalósíthatók azok. Ezt a felfogást támasztja alá pl. a Bognor Regis case 1965-ben Angliában,⁵ amikor a vizsgálat arra a megállapításra jutott, hogy: ha a hivatalnok nem felelős az önkormányzatnak, akkor nem felelős senkinek.

A gyakorlatban az a tény, hogy a képviselők formálják, alakítják a politikát módosul abban az értelemben, hogy számos jogosítványukat delegálják a szakembereknek. Talán még fontosabb módosító tényező, hogy a hivatalnokok látják el szakmai tanácsokkal és javaslatokkal a képviselőtestületet, a bizottságokat, de az egyéni képviselőt is. Ez az egyre erősödő, markánsabbá váló konzultatív szerep különösen napjainkban kívánatos és elkerülhetelen: a hivatalnokok élethivatásszerűen, szakmai képzettség birtokában látják el feladataikat. Ily módon a politikusok nagymértékben kell hogy rájuk támaszkodjanak, mivel a politika és az adminisztráció ügyei túlságosan szerteágazóak, bonyolultak ahhoz, hogy egy laikus megbirkózzék velük. Ily módon mind a politikusok, mind pedig a hivatalnokok egyaránt szerepet játszanak a politikai célok kitűzésében, megfogalmazásában és azok gyakorlati megvalósításában.

Mivel nemcsak a politika és az igazgatás határai váltak képlékennyé nehezen definiálhatóvá, hanem ebből következően a politikusok és a hivatalnokok szerepeinek a

⁵ Byrne: Local Government in Britain. Penguin Books. 1992. 206. p.

hagyományos értelmezése is revízióra szorult, a kapcsolatrendszer illusztrálására Bains⁶ nyomán bevezetésre került az ún. csúszó skála (sliding scale) fogalma, amely szemléletesen tükrözi politika és igazgatás változó kapcsolatát és szerepét.



Ha valaki végigmegy ezen a menedzsment-skálán, azt látja, hogy az egyensúly változik a hivatalnoki tanácsadással támogatott célokban végződő politikai kontrolltól kiindulva a politikai tanácsadással segített igazgatási kompetenciába tartozó végrehajtásig.

Maga a döntéshozó, tervvégrehajtó eljárás három részre van felbontva, de valójában ezek a szakaszok egy folyamatba olvadhatnak össze. Az első szakaszban megszületnek a kulcsdöntések a célokról, a prioritásokról és az erőforrások felosztásáról. Ezek a döntések az ún. input (bemeneti) elemek alapján jönnek létre, amelyek különböző forrásokat ölelnek fel: pártcélokat, a belső hivatali szervezet kezdeményezéseit, érdekcsoportok elképzeléseit, céljait stb. Egy úthálózat kiépítésének a terve például egyaránt eredhet a szakiroda kezdeményezéséből és egy politikai párt

⁶ M. Bains: The New Local Authorities: Management and Structure. London. 1972. 86. p.

programjából. Ebben az első stációban a felelősség fő súlyát a politikusok viselik, de a hivatalnokok szerepe sem zárható ki teljesen.

Ha megszületett egy döntés, szükséges a programok megtervezése és az alternatív változatok kidolgozása a választott célok realizálása érdekében. A második szakaszban tehát prezentálni kell a lehetőségeket, a megoldási variációkat azok pénzügyi és egyéb konzekvenciáival együtt. Ez természetesen a hivatalnokok, szakemberek a korábrinál lényegesen nagyobb érintettségét jelenti. A döntéshozatali folyamat ebben a szakaszában néhány nyilvános konzultáció elképzelhető mind formális, mind pedig informális utakon. Bizonyos ügyekben, például tervezési feladatoknál a javaslatokat publikussá kell tenni és lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a közvélemény is kifejtthesse álláspontját az elképzelések tekintetében. Más ügyekben a tájékoztatás egyéb eszközei és formái vehetők igénybe abból a célból, hogy a választópolgárok tájékoztatása megtörténjen a folyamatban levő vagy várható döntésekről.

Ha végül a döntési folyamat eljut a megvalósítás és végrehajtás szakaszába, a hivatalnokok involváltsága még nagyobbá válik, de még ebben a periódusban is figyelembe kell venni a politikusok szerepét, elsődlegesen a megvalósítás figyelemmel kísérése tekintetében. Ahogy láttuk, tehát minden szakaszban mind a politikusok és a hivatalnokok érintettek.

A csúszo skála modell két tényező figyelembevételén alapul. Az egyik az idő, azaz ahogy haladunk előre a döntéshozatal időskáláján a hivatalnokok szerepe egyre növekszik, a képviselők pedig csökken. A másik változó faktor az ügyek természete, jellege. Minél ellentmondásosabb vagy politikailag érzékeny (kényes) egy terv, annál valószínűbb hogy a képviselők a döntéshozatal minden fázisában aktív szerepet kívánnak játszani.

Az önkormányzati menedzsmentnek erre kettős természetére és konzekvenciáira utal Bains,⁷ amikor kiemeli azt, hogy egyik oldalon ott vannak a célok és a rendelkezésre álló elosztandó erőforrások, majd ezt követően a programok és a tervek kialakításán keresztül a másik ponthoz a végrehajtáshoz jutunk el.

Ez a kettősség számos kapcsolatnál, viszonyban érzékelhető. Ezek némelyike formális mint pl. testületi, bizottsági ülések. Félig hivatalos kapcsolatokról lehet szó helyszíni bejárásoknál, pártüléseken és egyéb alkalmakkor. Végezetül meg kell említeni az informális kapcsolatokat is, amelyek számos formában létrejöhetnek a társadalmi eseményektől kezdve a baráti összejövetelekig bezáróan. Az előbbiektől közül kétségkívül az első kör a leglényegesebb, főként a bizottsági ülések azok, ahol szoros és egyben szükséges együttműködés figyelhető meg politikusok és hivatalnokok között. A bizottsági elnököknek egyébként is rendszeres és folyamatos kapcsolatot kell tartani az egyes departmentek vezetőivel illetőleg munkatársaival, mivel a bizottsági napirendek előkészítésében, valamint az egyes szakmai javaslatok, alternatívák megfogalmazásában döntő szerepe van a hivatalnokoknak.

A már említetteken kívül Mellors⁸ további tényezőkre hívja fel a figyelmet, amelyek befolyása kisebb-nagyobb mértékben érvényesül a politikusok és hivatalnokok kapcsolataiban. Ezek a következők:

⁷ M. Bains i. m. 83. p.

⁸ C. Mellors and N. Coppertwaite: *Local Government in the Community*. ICSA. 1987. 92. p.

Politikai kontroll az adott önkormányzaton belül:

A különböző politikai pártok a helyi kormányzással kapcsolatos elképzeléseik, politikai preferenciáik alapján szorosabb vagy lazább ellenőrzés alatt tarthatják a helyi önkormányzat departментjeit, mint ahogy az Angliában a munkáspárti képviselők által uralt önkormányzatoknál tapasztalható.

Előfeltevések és ideológiák:

Létezhetnek uralkodó ideológiák a helyhatóságok pártösszetételétől függetlenül is. Ha például általános meggyőződés, hogy a menedzsment hatékonysága vezető érték, akkor nagy a valószínűsége a döntések nagymértékű delegálásának a hivatalnokok számára. Ha viszont a helyi kormányzás értékrendjében a politikai felelősség az egyes számú axióma, akkor valószínűsíthető, hogy a képviselők az átlag felett foglalkoznak a napi működés rutinügyeivel is. Szemléletes példa erre vonatkozóan a magyar önkormányzatok gyakorlata.

III.

A változó környezet és a változó jogi szabályozás szükségképpen megváltoztatja a helyi önkormányzatok szervezetét és szerepét. Annak a felismerése, hogy a képviselők politikai személyiségek, előfeltétele a hatékony helyi kormányzásnak. A politikai aspektus ugyanis előtérbe állítja a politikai csoportok szerepét, amelyek működésében is komoly szerepe van a hatékonyságnak. Ha problémák jelentkeznek ezen a téren az utal a kommunikációs zavarokra a politikai struktúra és a hivatali struktúra között.

Ahhoz hogy képviselő hatékony szerepet játszon a helyhatóság működésében feltételeket kell a számára biztosítani, valamint eszközöket kell a rendelkezésére bocsátani. Ilyen lehet a titkársági szolgáltatás, kutatási eredmények hozzáférhetővé tétele, információ és tanácsadás. Nagyon gyakran a képviselők vonakodnak igénybevenni ezeket a formákat a költségek miatt. Ugyanakkor egy képviselő az alapszolgáltatások hiányában csak korlátozott eredmények elérésére képes. A hatékony képviselő elengedhetetlen az egészséges helyi önkormányzat számára és a hatékony képviselő támogatást igényel.

A képviselők esetében éppúgy szükséges a képzés és a továbbképzés mint a hivatalnokok tekintetében. Nem lehet feltételezni azt, hogy a megválasztott képviselő hozza magával mindazt a képzettséget, ismeretet és tapasztalatot, ami szükséges szerepének betöltéséhez. Annak a felismerése, hogy képzésre van szükség, nem a gyengeség, hanem sokkal inkább a hatékonyság iránti elkötelezettség jele.

A helyhatóság munkájának a rendszeres áttekintése és értékelése visszajelzés a képviselők irányába munkájuk eredményéről.

A hivatali szervezetnek használat-központú megközelítést kell alkalmazni a képviselők munkája tekintetében. A jelentések és előterjesztések hosszúságát és a formáját például minden esetben meg kell beszélni a képviselőkkel, mert így válik kezelhetővé, értelmezhetővé számukra az anyag.

Mint ahogy azt korábban már említettük, a képviselők illetőleg az önkormányzat mint egész munkájának hatékonysága döntő mértékben függ a politikusok és a szakemberek kapcsolatától. A képviselők mint választott politikusok szükségképpen különböző nézőpontokat hoznak a helyhatóság munkájába. Ez a legkülönbözőbb feszültségekkel és ellentmondásokkal jár. Az eredménnyel végződő feszültségek

üdvözlendők, de eredmény csak kölcsönös megértés révén érhető el, aminek alapja a vélemények megvitatása, a nézetek kicserélése.

A képviselők nagyon sokféle szerepet testesítenek meg a helyhatósági munka során, de különbséget kell tenni az institutionális szerepek és a szervezeti szerepek között. Az előbbiek a helyi választásból következnek, míg az utóbbiak a helyi önkormányzat struktúrájához és működési módjához kötődnek.

Az institutionális szerepeket kívülről hozzák a képviselők. E szerepek tekintetében meghatározó jelentősége a helyi választásoknak, a politikai pártoknak és egyéb politikai folyamatoknak van.

A gyakorlati tapasztalatok alapján veszély mutatkozik abban a tekintetben, hogy a választott képviselő szerepét legitimálni véli a választás ténye révén, ahelyett, hogy folyamatosan keresné a választókerület és a terület igényeinek a kielégítését, s ez adná a tényleges, érdemi társadalmi legitimációt. Az institutionális szerepek tekintetében döntő jelentősége van annak, hogy a választási ciklus időszaka alatt folyamatos és aktív kapcsolat álljon fenn a képviselők és a választópolgárok között.

A szervezeti szerepek tekintetében a helyhatóság struktúrájának van meghatározó jelentősége. A képviselők tagjai a testületnek és kollektívan felelnek mindenért, ami az önkormányzat keretei között történik, jóllehet a szervezeti szerepek nagyon is különbözőek lehetnek. A képviselő szervezeti szerepe szerint lehet:

- a képviselőtestület vezetője,
- bizottság vezetője,
- bizottság tagja,
- az önkormányzat képviselője más intézmények irányában,
- a választókerület vagy terület szószólója (advocate),
- adott ügy gondnoka (caseworker),
- egyéb.

Oddbjorn Bukve⁹ tanulmányában a faktoranalízis módszerét alkalmazva a következő szerepeket mutatta ki :

A cél alakító (goal formulator), aki fontosságot a célok megfogalmazásának, a koordinációnak a szervezeti változásoknak és a növekvő hatékonyságnak tulajdonít.

Az integrátor (integrator), aki a párthatárokon túlmutató együttműködést keresi, új elképzeléseket és megoldásokat szorgalmaz, híve a szervezeti kísérleteknek és a hatékonyságnak.

A pártpolitikus (party politician), aki minden erejét a pártprogram fejlesztésére fordítja és nem törődik a kooperációval és a szűk párthatárok meghaladásával.

Megkülönböztethető még a szektor politikus (sector politician) kategóriája, valamint a ügygondnok típusa (case advocates), amely esetek speciális célok megvalósításáért küzdenek.

Természetesen különbségek vannak ezen szervezeti szerepek vonatkozásában. Bizonyos szerepeket maga a helyhatósági struktúra alakít ki, pl. bizottsági elnök, míg más szerepek tekintetében a képviselő szerepfelfogása a meghatározó. Ebben a vonatkozásban a képviselő lehet:

⁹ Oddbjorn Bukve: Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects. Local Government Studies. 1996. Spring. 147. p.

- a közösség vezetője,
- a helyhatósági politika formálója,
- szervezeti irányító,
- az önkormányzat folyamatban levő ügyeinek képviselője,
- teljesítményfigyelő,
- bizottsági tag, aki a napirendért felelős,
- választókerületi képviselő, szószóló,
- a fogyasztók érdekeinek védelmezője,
- ügyek intézője,
- egyéb.

Nagyon lényeges kiemelni, hogy nincs egyértelműen definiálva a képviselői munka tartalma, így a jogszabályokban rögzített alapvető jogokon és kötelezettségeken túlmenően a gyakorlatban az adott képviselő szerepfelfogása is meghatározó. A szerepek változatossága, valamint a szerepfelfogások sokszínűsége inkább erősségnek, mintsem hátránynak tekinthető elsődlegesen azon országokban, ahol a helyi demokrácia hosszú történeti múltra tekint vissza. A helyi szerepek intézményesülése, beépülése a helyi politikai kultúrába mint szilárd alap mellett esetlegesen még szélsőséges szerepértelmezéseknek is előfordulhatnak, de az ilyen megnyilvánulások sem kezdik ki az alapértékeket.

A helyi önkormányzatok szervezeti struktúrája, eljárásai és az információs rendszere biztosít támogatást, háttérrel a szervezeti szerepek megvalósulása számára. Az előbbi elemek viszonya meghatározza azt, hogy mely szerepek lényegesek, továbbá a szerepek megjelenítésének a módját is.

Példaként megemlíthető a bizottságok működése. A hatékony bizottsági előkészítés, a különböző alternatívák megfogalmazása zavarmentes együttműködést igényel a képviselők és a hivatalnokok között. A gyakorlatban igen sokszor a képviselők úgy érzik, nem képesek kontrollálni a helyhatóság munkáját, míg a hivatalnokok viszont arra panaszkodnak, hogy túlzott ellenőrzés alatt állnak. A képviselők az előterjesztések, jelentések tömegeinek ellenére úgy vélik, hogy nem kapták meg a szükséges információkat, míg a szakemberek az általuk végzendő előkészítő munkát egyre növekvő mértékűnek, ugyanakkor céltalannak tartják. A tipikus hivatkozás részükről: csak a papírhelyek szaporodnak anélkül, hogy az ellenőrzési célok megvalósulnának.

Paradox módon gyakran a képviselők védekezése is negatív módon üt vissza. A nem megfelelő információk miatt frusztrált képviselő még több információt igényel, ami csak tovább növeli frusztráltságát. Azok, akik úgy érzik, hogy nincsenek ellenőrzési helyzetben keresik a részletek feletti nagyobb ellenőrzési lehetőséget, azzal az eredménnyel, hogy végül önmagukat kontrollálják, blokkolják a részletek által. Az idő teherre válik a képviselő számára a a több ülés, megbeszélés, információ miatti igénye miatt. A képviselők igénye a több információ, a nagyobb kontroll és a gyakoribb ülések iránt hűen kifejezi a frusztráltságukat, míg a hivatalnokok ezzel pontosan ellenkező irányú kívánsága is a frusztráció más aspektusú megnyilvánulása.

Jöllehet a helyhatósági munkában a hivatalos struktúra dominanciája a meghatározó, gyakran döntő jelentőségű mozzanatok a formális szervezeten kívül történnek. A képviselők igen sokszor hoznak fontos döntéseket pártcsoportokban, frakciókban, informális tanácskozásokon. Nehézségek és ellentmondások támadhatnak abból a tényből, hogy a formális döntéshozatal struktúrája elválík a tényleges

döntéshozatal szervezetétől. A célirányos menedzsment csak akkor érhető el, ha a formális döntéshozatal struktúrája reprezentálja a tényleges döntéshozatali viszonyokat.

A politikusok (képviselők) és a hivatalnokok (szakemberek) közötti kapcsolat tehát számos és szükségszerű ellentmondáson alapul. Ez nem meglepő, mivel gyakrabban, mint más szervezetekben, a helyi önkormányzat egy keretbe fog különböző típusú embereket illetően ezekhez kötődő szerepeket, akiknek a kapcsolatait a rendkívül eltérő feltételek kondicionálják. A lehetséges variációk:

- laikus / szakértő,
- politikus / nem politikus,
- fő állású / részfoglalkozású,
- választott / kinevezett,
- fizetett alkalmazott / tiszteletdíjas,
- bizottsági elnök / department vezetője,
- politikai csoport / menedzsment team.

A helyi képviselő, mint választott politikus háttere és előfeltevései nem azonosak a kinevezett hivatalnokéval. Valójában ez nem is probléma, hiszen a képviselő institutionális szerepe az, hogy különböző perspektivákat vigyen be a helyhatósági szervezet belső viszonyaiba.

Számos önkormányzatnál a képviselők panaszkodnak, hogy a hivatalnokok nem hajtják végre a politikai döntéseket vagy hogy nem hatékony a menedzsment. Ez a kritika azután arra ösztökéli a politikusokat, hogy még jobban beavatkozzanak az operatív működés részleteibe ami viszont ahhoz vezet, hogy a hivatalnokok teszik szóvá, hogy a képviselők megpróbálják átvenni a szakemberek feladatát, s ezzel egyben aláássák a hatékony hivatali munkát. Jóllehet formálisan a helyhatósági munka egészének az érdeméért a felelősséget a képviselők összessége viseli, de mindez nem jelentheti, hogy szükséges volna a menedzsment napi működésébe beavatkozni. A képviselők nemcsak a politika fő irányainak a meghatározásában illetékesek, de nem közömbös az sem számukra, hogy hogyan valósult meg a kitűzött elképzelés, sikerrel vagy kudarccal. Az előbbieket alapján tehát nemcsak nem lehet, de nem is kívánatos merev választóvonal húzni a képviselői illetően a hivatalnoki szerepek, funkciók között. A politika és végrehajtás sohasem választható el tökéletesen. A praxisban a politika megvalósul és újraalakul, formálódik a végrehajtás révén.

A fejtegetések alapján néhány jövőbe mutató alapelv megfogalmazható:

A képviselők közvetlenül felelősek a helyhatósági működés fő irányvonalának a meghatározásáért, a helyi politizálásért, valamint az erőforrások elosztásáért. Munkájukhoz megfelelő szervezeti keretekre, eljárásokra és információra van szükség, de nem nélkülözhetik a hivatalnokok (szakemberek) tanácsait, javaslatait sem.

A képviselők felelősek a helyhatósági politika végrehajtásáért, a hivatali működésért, a biztosított szolgáltatásokért, de ezeket a jogosítványukat nem közvetlenül kell hogy gyakorolják, hanem a hivatali szervezeten valamint a szakembereken keresztül. Ebben a körben a felelősségük a megfelelő, adekvát keretek biztosítása. A közvetlen beavatkozás a napi működésbe inkább akadályozza, mintsem segíti a hatékonyságot, jóllehet a közvetlen beavatkozás lehetőségét sohasem lehet teljesen kizárni figyelemmel a képviselők felelősségének a sajátos természetére.

THE ROLE OF REPRESENTATIVE, THE CHARACTERISTICS OF MEMBER-OFFICER RELATIONSHIP AT LOCAL GOVERNMENT

(Summary)

The study try to review some neglected aspects of local government structure and functions, namely it analyses the member-officer relationship inside of local government structure and describes the most important characteristics of the role of local politicians.

The traditional view of the relationship between members and officer is that of master and servant: the council issues orders and the officers carry them out. Such a view is based on the rational, democratic principle that councillor are elected to make policy decisions and the expert is engaged to execute those decision.

In practice the notion that the council formulates policy is substantially qualified by the fact that many responsibilities are delegated to officers. But a more important modification lies in the long -standing fact that local government officers advise the council and its committees. This is both inevitable and desirable: after all, the officers are full- time and permanent, and with training and experience acquire considerable expertise. Members can therefore scarcely avoid placing considerable reliance on their judgement: the range and policy and indivudual matters of administration is too great to be managed by part- time members.

According to the lates results of different researches:

Councillors are elected representatives and political persons.They bring those roles into all they do in in the work of the authority. Councillors are directly responsible for setting directions, policy-making,and resource allocation.They require settings, processes and information that support these tasks, drawing upon officer advice and guidance.

Councillors are responsible for policy implementation and for oparational management, but can not discharge those responsibilities directly. They have to be carried out through its officers or through contractors. The councillor's responsibility is to ensure there is an adequate framework for the effective working of the authority and of its services, however provided.

Councillors are responsible for review and control to ensure that policy is implemented, the need for policy change highlighted and the adequacy of arrangements for the management of the authority appraised. Councillors should be directly responsible for policy review drawing upon officer advice as for policy-making.

A SZEGEDI JÓZSEF ATTILA TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS
JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT
KIADVÁNYAI

Tomus XLVII.

Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Szeged, 1996. Fasc. 1-18.

Tomus XLVIII.

Emlékkönyv dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. Fasc. 1-20.

Tomus XLIX.

Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. Fasc. 1-48.

Tomus L.

Fasc. 1. *Badó Attila*: Az angolszász típusú esküdszék kritikai elemzése (Szeged, 1996.) 52 p.

Fasc. 2. *Balogh Elemér*: *A salvus conductus* és a magyar peregrináció (Szeged, 1996.) 18 p.

Fasc. 3. *Fábián György*: A rendszerváltás politikájának fő jellemzői Szerbiában, Horvátországban és Szlovéniában (Szeged, 1996.) 38 p.

Fasc. 4. *József Hajdú*: Some Comparative Considerations and Remarks on the Possible Implementation of the Japanese Type Industrial Relations System in Hungary (Szeged, 1996.) 76 p.

Fasc. 5. *Józsa Zoltán*: A képviselői szerep, a képviselők és a hivatalnokok közötti kapcsolat jellemzői a helyi önkormányzatoknál (Szeged, 1996.) 12 p.

Fasc. 6. *Aranka Kecskés*: The Experiences of Collective Bargaining and Collective Agreements in Italy (Szeged, 1996.) 28 p.

Fasc. 7. *Lőrinczy György*: Egy jogállami megoldás: a parlament alá rendelt ügyészség (Szeged, 1996.) 31 p.

Fasc. 8. *Loss Sándor – Szabó Gábor*: A szokásjog értelme és a hagyomány értéke (Komaság és reciprocitás négy őrségi faluban) (Szeged, 1996.) 13 p.

Fasc. 9. *Petneházi Zsigmond*: A lutheri végrendelet 450 év távlatából (Szeged, 1996.) 24 p.

Fasc. 10. *Révész Béla*: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában (Magyarország és a Szabad Európa Rádió 1950-1956) (Szeged, 1996.) 90 p.

Fasc. 11. *Ruszoly József*: Zsedényi Béla politikai pályafutása a "debreceni feltámadásig". Két tanulmány – dokumentumokkal (Szeged, 1996.) 95 p.

Fasc. 12. *Szondi Ildikó*: Lakások peremhelyzetben (Szeged, 1996.) 17 p.

Fasc. 13. *Tóth Árpád*: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén (Szeged, 1996.) 99 p.