



**MTA Law Working Papers
2014/29**

**Sarkalatos átalakulások –
Az önkormányzati rendszer**

Szente Zoltán

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Szente Zoltán:* Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadoság tárgykörében?

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

A magyar önkormányzati rendszer átalakulásának értékelésekor célszerű azt vizsgálni, hogy milyen problémák, s ennek megfelelően változtatási, szabályozási igények merültek fel, amelyek indokolhatták az átfogó reformot, s ezekre az új sarkalatos törvények – mindenekelőtt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Möt.) – milyen válaszokat adtak.

Ebben a vonatkozásban véleményem szerint – a téma elemzése érdekében – megkülönböztethetünk egyrészt rendszerhibákat, másrészt egyéb problémákat, amelyek igényelheték az önkormányzati rendszer lényeges megváltoztatását. „Rendszerhibának” vagy „strukturális” hibának nevezem azokat a problémákat, amelyek a korábbi, 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer egyes ismérveinek, intézményeinek többé-kevésbé funkciószerű működése során jelentkeznek, azaz rendszeresen újratermelődnek, s amelyek az adott intézményi keretek között éppen ezért már nem voltak kezelhetők vagy megoldhatók. „Egyéb” problémáknak azokat a szervezeti és működési hiányosságokat nevezem, amelyek elvileg kiküszöbölhetőek lettek volna, valamilyen ok miatt azonban 1990-től az hazai önkormányzatok működésének folyamatos hibáiként jelentkeztek.

1. A magyar önkormányzati rendszer egyik legnagyobb strukturális problémája véleményem szerint annak szétaprózottsága, „kisközségi” jellege volt, illetve maradt. Magyarországon több mint 1700 ezernél kevesebb lakosú önkormányzat van, a települési önkormányzatok mintegy harmadának 500 főnél kevesebb lakosa van. A nagyszámú kistelepülés nagy többsége sohasem bolt alkalmas arra, hogy az 1990. évi önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény) által meghatározott általános hatáskörű helyhatóság legyen, elvileg egyenlő jogállással valamennyi más településhez (például a városokhoz) képest. Tulajdonképpen az önkormányzatiság két fő funkciójának – a közhatalom demokratikus helyi gyakorlásának, illetve a helyi lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásának – egyikét sem voltak képesek megfelelő színvonalon ellátni.

A kisközségi rendszer hibáit az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás a kezdetektől igyekezett kezelni (így a körjegyzőségeken, a közös képviselő-testület alakításának lehetőségén vagy a szabad társulási jogon keresztül), s a későbbiekben egyre újabb és újabb megoldási módszerekkel kísérleteztek (például meghatározott társulási formák pénzügyi ösztönzésével vagy a többcélú kistérségi társulások támogatásával). Ezek azonban legfeljebb arra voltak jók, hogy enyhítsék a szétaprózottságból eredő hátrányokat, de a hatalomgyakorlás és a közzolgáltatás alapvető szervezeti kereteihez, az egy település–egy önkormányzat elvhez nem nyúltak.

A kistelepülések nagyobb önkormányzati egységekbe tömörítése, azaz a települési önkormányzatok szervezeti integrációja 2010 után is – vélhetően politikai okokból – tabutéma maradt. A fragmentáltság nyilvánvaló hátrányait egyrészt erőteljes – elsősorban azonban nem a

* Tudományos tanácsadó, MTA TK JTI; intézetvezető egyetemi tanár, NKE KTK.

Mötv.-n keresztül történő – centralizációval, másrészt több szabályozási megoldással igyekeztek kezelni. Az utóbbiak közül kiemelhető a kötelező közös polgármesteri hivatalok létrehozása a 2000 főnél kevesebb lakosú települési önkormányzatok esetében, a korábbi törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletté erősítése, a legköltségesebb közszolgáltatások elvonása, illetve az állami feladat-ellátás körébe vonása, az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök visszavonása (és az újonnan létrehozott államigazgatási járásokra telepítése), s a mindezeket kísérő erőteljes pénzügyi (forrás-) centralizáció.

Az új szabályozás, illetve önkormányzat-politika a kisközségek formális önállóságának meghagyása helyett csaknem teljes eljelentéktelenítésüket választotta, azaz megfosztotta őket korábbi feladat- és hatáskörük, illetve pénzügyi forrásaik jelentős részétől.

2. Az elmúlt két évtizedben általában széles körű szakmai egyetértés volt abban a kérdésben, hogy az önkormányzati rendszer strukturális hibája volt a gyenge (1990-ben túlságosan is elgyengített) középszint létrehozása és működtetése. A megyei önkormányzatok gyengesége különösen szembetűnő volt a településcentrikus, széles hatáskörű alapszint mellett. A megyék a számukra elvben lehetséges többféle szerepkör egyikét sem tudták megfelelően vagy hatékonyan ellátni. A területi koordináció vagy nem működött, vagy ugyancsak település (és nem terület-)központú volt (például a kistérségi társulásokon keresztül). A hatékony megyei fejlesztéspolitikához mindvégig hiányzott a politikai erő, a hatáskör és (például az adókivetési jog hiányában) a pénzügyi kapacitás. Az érdekképviselői megye koncepciójának nem volt esélye a települési önállóságra épülő rendszerben, egyéb intézményi megoldások (mint például a megyei jogú városoktól való képviselői szeparáció) pedig megfelelő politikai legitimitás kialakulását is megakadályozták. A megyék képtelenek voltak bármiféle érdekközvetítésre felfelé, azaz a központi kormányzattal szemben, amelynek szimbolikus aktusa volt, amikor a megyei közgyűlési elnökök 2011-ben önként lemondtak intézményeikről – és ezzel tulajdonképpen önkormányzati funkcióikról. A megyei önkormányzatok leginkább a térségi-területi alapú közszolgáltatás-szervezésbe kapcsolódtak be, de még intézményfenntartó funkciójuk is csupán kiegészítő jellegű volt a megyei jogú városokkal szemben, amelyeknek joguk volt átvenni vagy átadni egyes intézmények fenntartásának jogát, aktuális pénzügyi helyzetüktől függően.

Az átalakítás – mely ebben a tekintetben nem annyira a Mötv. által, hanem politikai megállapodásokon nyugodott – iránya bizonyos értelemben meglepő volt, mivel a megyék funkcionális és gazdasági gyengeségének problémájára a középszint további, radikális gyengítésének választát adta. Az intézményfenntartó megyei modellből lényegében véve elvonták az intézményfenntartást, így a középszint szerepe teljesen jelentéktelenné vált. A Mötv.-ben meghatározott területi koordinációs, illetve területfejlesztési feladatok érdemi jogkörök, illetve források híján, továbbá a fejlesztéspolitika erősen centralizált rendszere mellett csupán szimbolikus jellegű funkciók, amelyek ellátása valójában nem igényel közvetlen választói legitimitációt, azaz a választott megyei közgyűlés működésén keresztül megvalósuló képviselői funkció kiüresedett, tényleges tartalom nélkülivé vált.

3. Nyilvánvaló összefüggésben az előző ponttal, az önkormányzati rendszer strukturális problémája volt az is, hogy nem voltak hatékony eszközei és megfelelő intézményei a Magyarországra (is) jellemző súlyos területi egyenlőtlenségek ellensúlyozásának. Márpedig ez minden önkormányzati rendszertől elvárható, alapvető funkció. A gyenge középszint mellett a hatékony pénzügyi kiegyenlítő mechanizmus is hiányzott még ahhoz is, hogy megakadályozza az egyenlőtlenségek

fokozódását. A kohéziós támogatások vagy akár a partikuláris jelentőségű tanyafejlesztési források elosztásának módja sem volt alkalmas e célok elérésére.

A magyar önkormányzati rendszer működésével kapcsolatban legfeljebb politikai deklarációk szintjén hangoztatták a mindenkit megillető hasonló színvonalú közszolgáltatások elvét, de a valóságban szinte minden önkormányzati közszolgáltatás minősége (és részben hozzáférhetősége) rendkívül eltérő volt az ország különböző területein, illetve településein.

A MÖtv. által bevezetett szabályozási újítások kevéssé érintették ezt a kérdést. A differenciált feladat-telepítés főszabállyá változása, a kistelepülések polgármesteri hivatalainak integrációja elvileg alkalmas eszközök lehetnek e problémák részleges kezelésére, teljes megoldására azonban biztosan nem. A változások fő iránya azonban nem a MÖtv.-n keresztül valósult meg, hanem attól függetlenül, központosító és etatista törekvések formájában, amelyek szinte általános receptként alkalmazták a legfontosabb és legköltségesebb helyi közszolgáltatások állami feladat-ellátás körébe vonását. A szélsőségesnek tekinthető centralizáció a közoktatásban, a járó- és fekvőbeteg-ellátás állami kézbe vétele, a kulturális szolgáltatások terén végrehajtott központosítás, illetve az átruházott államigazgatási feladatok elvonása mind-mind ide sorolható. Ezek egy részében az első egy-két évben inkább kisebb-nagyobb problémák, egyes esetekben válságjelenségek mutatkoztak (a tankönyv-ellátástól az iskolaigazgatók időben való kinevezéséig), ugyanakkor az állam által átvett szolgáltatások színvonaláról (vagy minőségének változásairól) nem állnak rendelkezésre megbízható kutatási eredmények.

4. A fentiek mellett az 1990-től működő önkormányzati rendszerek kisebb gyakorlati jelentőségű strukturális problémái is voltak, amelyek inkább alkalmilag vagy időszakonként, illetőleg elszigetelten okoztak nehézségeket, még ha azok egy-egy esetben látványos közpolitikai kudarcokkal jártak is.

E körbe sorolható a fővárosi kétszintű önkormányzati rendszer, amely azzal, hogy egymás mellé rendelte a fővárosi és a kerületi önkormányzatokat, egyrészt megnehezítette egységes várospolitika folytatását, másrészt versenytársakká tette Budapest egyes önkormányzati szereplőit, miután számos kérdésben ellenérdeklétté tette a kerületeket egymással, illetve a fővárosi önkormányzattal.

A MÖtv. érdemben nem változtatott ezen a helyzeten; szabályozását most is több tekintetben az egymást átfedő fővárosi és kerületi feladat- és hatáskörök megállapítása jellemzi, és a forrásmegosztást illetően sem hozott újításokat illetve megoldásokat.

Az önkormányzatok belső szervezeti rendjének az a megoldása, amely a képviselő-testület és a polgármester viszonyára egyfajta helyi „prezidenciális” rendszert hozott létre, ugyancsak sok problémát okozott, de több mint két évtized alatt csak néhány településen vezetett hosszan tartó, nehezen megoldható válsághoz. A közvetlenül választott polgármester mint az önkormányzati végrehajtó hatalom nem tartozik politikai felelősséggel a helyi képviselői szervnek, így a két közvetlen legitimációval bíró szerv politikai konfliktusa a következő választásig nem oldható fel. Ezen a felálláson a MÖtv. sem változtatott, sőt a polgármester jogállása valamelyest erősödött is a korábbiakhoz képest, miközben politikai felelőssége továbbra is csak a – most már ötévente tartott – önkormányzati választások alkalmával érvényesülhet a települési választópolgárokkal szemben.

A korábbi önkormányzati rendszer strukturális problémái között érdemes megemlíteni az önkormányzás speciális magyar felfogását, amely az önkormányzatban a helyi választópolgárok egyfajta közösségi jogát látta. Az önkormányzatiság ilyen értelmezése elvileg ugyan komolyabb konfliktusforrást jelentett (pl. az alapjogi védelem biztosítását az önkormányzati „jogok” korlátozása esetére), valójában mégsem okozott nehézségeket, miután az önkormányzás kollektív emberi jogi felfogását senki sem vette komolyan – az Alkotmánybíróság már egy korai döntésében kimondta, hogy az Alkotmány vonatkozó részei a képviselő-testület hatásköreire vonatkoznak, nem pedig egy alkotmányos alapjog részjogosítványaira.

Bár az önkormányzás kollektív (alap)jogi felfogását az új Alaptörvény már nem ismétli meg, a Möt. továbbra is ezen az elvi alapon áll – még ha ennek nincs is érdemi tartalma. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörének radikális csökkentését, a közösségi források jelentős részének elvonását a demokratikusan választott helyhatóságoktól, vagy éppen a megyei önkormányzatok kiüresítését az új alkotmányos szabályok – a sarkalatos önkormányzati törvénnyel együtt – nem voltak képesek megakadályozni. S jöllehet a kétharmados kormánytöbbség politikai akaratának valószínűleg egy jobban átgondolt alkotmányos konstrukció sem tudott volna gátat vetni, az önkormányzatiság alkotmányos alapjait célszerűbb lett volna demokratikus államszervezeti elvként meghatározni, összhangban az uralkodó európai normákkal.

Elég gyakori az a vélekedés, amely szerint egy ország önkormányzati rendszerét 15-20 évente akkor is célszerű felülvizsgálni, ha az nem küzd olyasfajta strukturális problémákkal, amelyekről eddig volt szó. Mindenesetre az önkormányzatok működése 1990 óta számos olyan problémát vetett fel, amelyek önmagukban is igazolták volna a demokratikus helyi közigazgatás egész szervezetének reformját.

Ilyen állandósult probléma volt az önkormányzatok forráshiánya. Persze ezt általában minden ország önkormányzatai esetében el lehet mondani, Magyarországon azonban ez bizonyos régiókban illetve településtípusoknál olyan mértékű volt, amely napi működési problémákat okozott, és fenntartotta a közszolgáltatások rendkívül eltérő színvonalát az ország különböző részein. A magyar önkormányzatok kb. fele rendszeresen rászorult a központi kormányzat rendkívüli segélyére, folyamatosan igazolva a kisközségi rendszer fenntarthatatlanságát a rendes finanszírozási kereteken belül. Hivatalos becslések szerint az önkormányzatok több mint fele „nehéz”, kb. 10-15%-a „kritikus” pénzügyi helyzetben volt 2010 után. Az a tény, hogy a különböző központi kormányzati segélyek (legismertebbként az ún. ÖNHKI) összességükben csak az önkormányzati költségvetés csekély hányadát teszik ki, vagy hogy nyilvánvalóan jól finanszírozható városok is kaptak ilyen címen támogatást, nem változtat azon, hogy a kisközségi önkormányzatok jelentős része nem képes fenntartható módon finanszírozni a működését, ahogy az sem vitatható, hogy a városi önkormányzatok egy része is súlyos forráshiánnyal küzd nemcsak a fejlesztési, hanem a működési költségek tekintetében is.

A forráshiány az önkormányzatok eladósodásához vezetett, amely már a világgazdasági válságot megelőzően megindult. Az eladósodás folyamata egyrészt az uniós fejlesztési projektek finanszírozási rendjéből következett, másrészt felgyorsult a válság körülményei között. Önmagában nem is az önkormányzati szféra eladósodottságának összege – amit csúcspontján mintegy 1245 milliárd forintba becsültek – vagy mértéke volt fenntarthatatlan, hiszen a teljes államadósság – vagy ezen belül a központi kormányzat adóssága – ennél magasabb volt. Nagyobb problémát jelentett viszont az eladósodás tendenciája, hiszen az önkormányzatok adósságállománya 2006 és 2009 között megkétszereződött. Másrészt az is figyelmet érdemel, hogy egyes települések valójában működési

hiányuk fedezésére vettek fel hitelt, vagy bocsátottak ki kötvényeket, ami tartósan ugyancsak fenntarthatatlan folyamat volt.

Az új önkormányzati rendszer ezekre a problémákra többféle megoldást igyekezett nyújtani – igaz, ezek többsége nem a Mötv.-n keresztül, hanem egyéb szabályozókkal, illetve politikai megállapodások útján történt. Mindazonáltal az önkormányzati finanszírozás új alapelvét az önkormányzati törvény rögzíti, amely a hagyományos forrásgazdálkodás helyett feladatfinanszírozást vezetett be, amelynek lényege, hogy a költségvetési támogatásokat meghatározott feladatokra, kötött felhasználással biztosítja az állam az önkormányzatok számára. A módszer előnyei nem egyértelműek, hiszen a feladatalapú támogatások számításának módja aligha objektívebb, mint korábban, másrészt továbbra is számításban veszik a helyi bevételeket. Általánossá tétele viszont egyértelműen szűkíti az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét, hiszen kötöttebbé teszi gazdálkodásukat.

Sokkal lényegesebb változás volt a legköltségesebb önkormányzati feladatok államosítása, azaz az állami feladat-ellátás körébe vonása. Ez ugyan végleg tehermentesítette az önkormányzatokat az alapszintű egészségügyi ellátás, illetve a közoktatás legnagyobb részének költségei alól, ám ha a helyi szolgáltatásnyújtást alapvetően az önkormányzatokra háruló tehernek tekintjük, akkor ilyen alapon az egész önkormányzati rendszert fel lehetne számolni, hiszen minden feladat-ellátás költségekkel jár. A helyi közösséget érintő alapvető feladatok egy részének elvonása jelentős mértékben kiüresítette a települési önkormányzati kereteket, s lényegét tekintve megkérdőjelezte a megyei önkormányzás létjogosultságát.

A pénzügyi centralizáció, illetve a forráselvonás olyan mértékű volt, hogy számos önkormányzat korábbi költségvetési akár felére, harmadára csökkent. Az egész önkormányzati szektor GDP-részesedése egy-két év alatt a korábbi 12% körüli szintről 8,8–9%-ra zuhant, ami példátlan csökkenésnek tekinthető Európában.

Ami az adósságkezelést illeti, a központi kormányzat ugyancsak radikális változtatásokat hajtott végre. Jóllehet az adósságproblémára sem a sarkalatos önkormányzati törvény kínált megoldást, ám fontos megjegyezni azt, hogy nem is volt képes garanciákat adni az önkormányzati önállóság olyan rendkívüli mértékű csökkentésével szemben, amely részben az önkormányzatok eladósodottságára hivatkozással ment végbe. Mert bár az eladósodás egyik okát bizonyos értelemben megszüntették, amennyiben a legköltségesebb közszolgáltatások nyújtásának terhét – s ezzel magát a feladatokat – elvonták az önkormányzatoktól, ezzel egyben a helyi közösségek életét jelentősen meghatározó, valóságos helyi közügyek intézését központosították.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A kérdésre azért nehéz válaszolni, mert a Mötv. elfogadását nem előzték meg megfelelő szakmai viták és egyeztetések, a törvény szinte „titokban” készült, s így a jogalkotói célok egy részét csak sejteni lehet. Lehetett ugyan arra hivatkozni, hogy az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos viták gyakorlatilag annak születésétől kezdve folytak a szakmai közvéleményben, de maga a törvény előkészítése mégis nélkülözte az ilyenkor elvárható előzetes konzultációkat.

Mindenesetre a törvény egészének koncepciója és megoldásai csalódást keltők. Az önkormányzati rendszer fentebb részletesen bemutatott strukturális és egyéb hibáira, mint láttuk, nagyrészt nem

nyújtott megfelelő megoldásokat. Nagyvonalakban ugyan meghagyta az 1990 óta működő struktúrákat és működési módokat, mégsem bizonyult alkalmasnak arra, hogy megőrizze az önkormányzati közigazgatás autonómiáját, az elmúlt több mint két évtizedben létrejött értékeit.

Nyilvánvaló ideológiai irányával sem értek egyet, amennyiben az új sarkalatos törvény alapján véve etatista törekvéseket testesít meg, s olyan felfogáson alapszik, amely az önkormányzatokban felelőtlen, korporatív testületeket lát. A Möt. egyes rendelkezéseit az állam mindenhatóságába vetett hit hatja át: meghatározott közszolgáltatásokat például csak e célra alapított költségvetési szerv, önkormányzati társulás vagy olyan gazdasági társaság útján enged nyújtani, amelyben az államnak vagy az önkormányzatnak meghatározó tulajdoni részesedése vagy többségi befolyása van. A törvény konzervatív krédóját példázza az az ideologikus alapú elv is, amely elvárja a helyi lakosoktól, hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához, tartsák és tartassák be a közösségi együttélés szabályait. Ennek a konzervatív etatista gondolkodásmódnak jelentős hagyományai vannak Magyarországon, ahogy kudarcai is. Hiányzik azonban alapos igazolása, mert akár a rendszerváltás előtti, akár utáni évtizedeket vesszük alapul, az államközpontú gazdaság vagy szolgáltatásnyújtás előnyei egyáltalán nem magától értetődők ebben az országban.

A törvény néhány újításával – vagy legalábbis annak irányával – viszont egyet lehet érteni. Elvileg nem kifogásolható a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödése, különösen azután, hogy a 2000-es évek közepén az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll egy ideig teljesen szünetelt. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok közvetlen politikai felügyelet alá helyezése, vagy a normatív és egyedi aktuspótlási jog bevezetése azonban nehezen indokolhatóak lettek volna, ha a törvényhozók indoklásra törekedtek volna. Az adóssághékek intézményesítése, az EU-s beruházások szorosabb ellenőrzés alá vétele elvileg támogatható intézkedések, de a szabályozás említett ideológiai kötöttségei, illetve vélhető politikai céljai mellett kétséges, hogy nem egy erőteljes centralizáció eszközeivé válnak majd. A Möt. azon koncepciója is támogatható, mely a differenciált feladattelepítést főszabállyá, vagy ha úgy tetszik alapelvvé tette, igazodva az önkormányzatok eltérő adottságaihoz. A kötelező társulás lehetőségének elismerése sem jelent visszalépést, bár a polgármesteri hivatalok kényszerű összevonásának gyakorlata – mivel az megfosztotta a kistélepléseket adminisztratív kapacitásaiktól – vitatható.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Az önkormányzati reformok hatékonyságának helyes megítélése természetesen csak megfelelő adatok alapján lehetséges, egyelőre csupán feltevések, várakozások vannak, s legfeljebb kezdeti, bizonytalan tapasztalatok állnak rendelkezésre.

Az önkormányzatoktól átvett szolgáltatások színvonalának esése – egyes esetekben nagymértékű romlása – mindenesetre szembetűnő. Megjegyzendő azonban, hogy a közoktatás olyan problémái, mint a tankönyvpiac államosítását követő tankönyvellátás akadozása, az intézményigazgatói pályázatok tömeges sikertelensége, illetve adminisztratív problémái, a központosított tervezés anomáliái, az egészségügyi ellátások színvonalának csökkenése egyrészt átmenetinek bizonyulhatnak, másrészt nem a sarkalatos szabályozás, hanem a szakpolitikai intézkedések következményei.

Az önkormányzatoktól átvett feladatok ellátásának további színvonal-csökkenése nem zárható ki, sőt néhány területen szinte borítékolható. A centralizáció ugyanis – pl. a közoktatásban – oly mértékű, hogy a túlzott központosítás szokásos hátrányai óhatatlanul rendszeresen jelentkeznek majd. A helyismeret hiánya, illetve a helyi, partikuláris érdekek és értékek elkerülhetetlen háttérbe szorulása miatt a központi hatóságok aligha lehetnek olyan jó gazdái az átvett helyi intézményeknek, illetve olyan gondos felelősei az államosított feladatoknak, mint amilyenek az önkormányzatok voltak, ahogy például a kulturális szolgáltatások szemmel látható leépülése ezt mutatja.

Más esetekben az említett ideológiai szempontok érvényesülése jelenthet majd tartós problémákat, igaz, eltérő okokból. A helyi feladat-ellátásba bevonható gazdasági társaságok általános korlátozása, amely jelentős versenykorlátozó hatással járhat, felerősíti a korrupció veszélyét mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás szférájában. Az egészségügyi, vagy a közműszolgáltatások terén mutatkozó államosítási tendencia pedig hosszú távon is gátja lehet a tőkebeáramlásnak az érintett szektorokba, s erősen kétséges az is, hogy központi (vagy akár megyei) államigazgatási szervek vajon felelősen és hatékonyan tudnak-e gazdálkodni az átvett önkormányzati vagyonnal.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Eddig nem merültek fel komoly kétségek a Mötv. alkotmányosságával kapcsolatban. A törvény önkormányzati koncepciójának említett zavarossága (amely szerint az önkormányzás a helyi választópolgárok valamifajta kollektív törvényes joga lenne) önmagában aligha bír jelentőséggel. Inkább a törvényi szabályozás által adott felhatalmazás alapján tett önkormányzati aktusok egy része (bizonyos elvárt magatartásmódok előírása, illetve szankcionálása) okozhat majd alkotmányossági problémákat.

Más a helyzet a nemzetközi kötelezettségek teljesítésével. A két kérdés ugyan összefügg – a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek betartása ugyanis egyben alkotmányos követelmény is –, ám ezek a problémák javarészt nem a Mötv. koncepciójával vagy konkrét szabályozási megoldásaival, hanem az önkormányzati rendszert érintő egyéb normatív és egyedi intézkedésekkel kapcsolatban merülnek fel.

Így elsősorban az a kérdés vethető fel, hogy az átalakított magyar önkormányzati rendszer összhangban van-e a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával, amelyhez Magyarország 1994-ben csatlakozott, s az 1997. évi XV. törvénnyel emelt be a magyar jogrendszerbe.

Az Európa Tanács egyik főszerve, a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa foglalkozik a Charta betartásának ellenőrzésével, amely célból az 1990-es közepe óta működő monitoring-rendszert működtet. Ennek részeként 2012-ben kezdődött a magyar önkormányzati rendszer felülvizsgálata, amely az európai önkormányzati normákkal való összhangot vizsgálta. Az ennek eredményeként elfogadott jelentés már az új sarkalatos szabályozás ismeretében készült, mivel az eljárás 2014-ig elhúzódott.

Mivel a jelentést független szerv készítette, érdemes utalni a vizsgálat eredményeire, legalábbis abból a szempontból, hogy az Európa Tanács szerint a magyar önkormányzati rendszer megfelel-e a Charta normáinak.

Összességében erről az mondható el, hogy a jelentés szerint Magyarországon jelentős visszaesés történt a helyi demokrácia, illetve az önkormányzatiság terén 2010 óta. Az Európa Tanács számos vonatkozásban találta úgy, hogy a magyarországi helyzet nem felel meg a Chartába foglalt elveknek és követelményeknek.

Így a jelentés – összhangban a Velencei Bizottság korábbi véleményével – kiemeli, hogy a magyar Alaptörvény nem ismeri el az önkormányzati elvet olyan explicit módon, ahogyan azt a Charta megkívánja, s megjegyzi, hogy az új alkotmányos szabályozás nem is nyújtott védelmet a legjelentősebb önkormányzati feladatok állami elvonásával szemben. Alapvető kritikaként fogalmazódott meg, hogy Magyarországon nem érvényesül az az alapelv sem, amely szerint az önkormányzatoknak a helyi közügyek „jelentős részét” kell ellátniuk, s ezzel kapcsolatban az ET azt is megállapította, hogy az önkormányzatiság „kiterjedése” – nyilvánvalóan egy korábbi, már elért állapothoz képest – korlátozott. Az állam és az önkormányzatok közti feladatmegosztás nem felel meg a szubszidiaritás elvének, 2010 óta a feladatok és a források olyan centralizációja valósult meg, amely a feladat- és hatáskörök elosztását egyoldalúan az állam javára változtatta meg. A legköltésesebb – ám a helyi közösség életét alapvetően érintő – feladatok jelentős részét az állam vette át. E folyamat nyomán az önkormányzatok adminisztratív kapacitásaik egy jelentős részét elveszítették, amely még akkor is rendkívül hátrányosan érintette őket, ha azok részben a korábban átruházott államigazgatási hatáskörök visszavételéhez kapcsolódva történt. Ez különösen a kétezer lakosúnál kisebb településekre volt hátrányos, amelyek így elveszítették végrehajtó hivatali szervüket.

Egy további kritika szerint Magyarországon a központi és a helyi kormányzatok között nincs olyan egyeztetési mechanizmus, amely megfelelné a Charta követelményeinek.

Az elmúlt három évben végbement pénzügyi centralizáció következtében a mai helyzet már nem felel meg a Charta előírásainak. A jelentés külön is kiemeli, hogy a megyei önkormányzatok pénzügyi eszközeinek elvonása sérti az Egyezményt. Nagy hangsúllyal szerepel az Európa Tanács megállapításai között az is, hogy Magyarországon az önkormányzatok nem rendelkeznek olyan, hatékony jogvédelemmel, amelyek más tagállamokban szokásosak, a Charta szerint pedig elvárások lennének minden országban. Az önkormányzatok például nem nyújthatnak be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz (igaz, az AB hatásköre amúgy is súlyosan korlátozott), s csupán egy formális – bizonytalan tartalmú – rendelkezés szól a rendes bírósághoz fordulás lehetőségéről jogaik védelmében.

Összességében az Európa Tanács „mély aggodalommal tekint” a magyar önkormányzati rendszer változásaira, amely lényegét tekintve egy egyszintű, erősen centralizált rendszer kiépítése felé mutat. Felhívják a figyelmet arra is, hogy a Charta az önkormányzatiság védelmére született, tagállamok gazdasági helyzetétől függetlenül – ami vélhetően azoknak a magyar részről hangoztatott érveknek az elutasítását jelenti, amelyek a gazdasági világválság kedvezőtlen hatásaival igyekeztek magyarítani a központosítást, illetve az önkormányzatok szerepvállalásának és jelentőségének súlyos csökkentését.

Mindezek alapján azt lehet mondani, hogy Magyarországnak „papírja van” arról, hogy önkormányzati rendszere elmarad az európai demokratikus normáktól és standardoktól.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Tekintettel arra, hogy nagyjában-egészében egyetértek az Európa Tanács hivatkozott jelentésével, a szabályozás módosítását lényegét tekintve minden vonatkozásban szükségesnek tartom, jóllehet véleményem szerint – hivatkozással az első két kérdésre adott válaszaimra – nem lenne kívánatos mindenben visszatérni a 2010 előtti állapotokhoz. Erre azonban a jelenlegi és a várható politikai konstellációban aligha van lehetőség, ahogy bármiféle szakmai konszenzusra sem látok esélyt; a megyei közgyűlési elnökök 2011-ben egy a miniszterelnökkel kötött politikai megegyezéssel saját maguk adták hozzájárulásukat a megyei önkormányzás kiüresítéséhez, ahogy számos polgármester örömmel vette tudomásul, hogy „megszabadítják” az önkormányzatokat a legfontosabb helyi feladatok „terheitől”, a közigazgatás-tudományi szakma – ha volt ilyen egyáltalán Magyarországon – pedig mély álmát alussza, az ébredezés szemmel látható jelei nélkül.

© Sente Zoltán, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515