

## MODELLVÁLTÁS A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

*A magyar önkormányzati rendszer új korszakba lépett. Szinte okafogyottá vált foglalkozni a régivel, a változás iránya pedig egyértelmű. Jelen tanulmány elsősorban az alapvető jogszabályi változásokra épít, de azoknak kevésbé a közjogi részleteire, inkább a közpolitikai következményeire koncentrál. A területi kormányzási rendszer modellje átalakításának hatása csak hosszabb távon lesz mérhető, de a szabályozásban lefektetett irányok alapján ma is nagy valószínűséggel prognosztizálhatók a következmények. A reform az önkormányzati rendszert teljesen új közjogi és politikai kontextusba helyezte. A 2010-ben hatalomra került kormányzat „sarkalatos” változásokat hajtott végre szinte a teljes magyar közjogi berendezkedésben. E változások közül az önkormányzati rendszer esetében a változások mértéke joggal illethető a modellváltás kifejezéssel. Nem pusztán az önkormányzatokról szóló korábbi törvény egyes rendelkezéseinek, intézményeinek a korrekciójára került sor, hanem a „szellemisége” tűnt el. Egy fontos demokratikus közjogi intézmény, a helyi önkormányzati rendszer, illetve a kormányzás területi szintje alapjaiban változott meg. Tanulmányomban nem tudok kizárólag a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás értékelésére szorítkozni, mert a folyamat lényege éppen az, hogy a területi kormányzási rendszerben az önkormányzatok rovására a területi államigazgatás erősödött meg. A modellváltás nem csak, sőt nem is elsősorban a sarkalatos törvények (Alaptörvény, önkormányzati törvény) következménye. Már ezek elfogadását megelőzően majd követően alacsonyabb rangú jogalkotással, intézkedésekkel, intézményépítéssel, puhább kormányzási eszközök alkalmazásával formálódott a területi kormányzás új rendszere olyanná, amire talán még a törvényhozó sem gondolt 2011-ben. Fontos előzetesen megjegyezni azt is, hogy a magyarországi centralizáció nem elszigetelt jelenség. Kétségtelenül, a 2008 utáni időszakban sok ország próbálkozott centralizációs intézkedésekkel kezelni a válságot,<sup>1</sup> tanulmányomban arra törekszem, hogy rámutassak, a magyar centralizáció messze túllépte a válságkezelő korrekciók határait.*

<sup>1</sup> CEMR: *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Orisis* (Brussels 2013). Lásd [ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf).

## 1. A MODELLVÁLTÁSHOZ VEZETŐ ÚT

A 2010-es választási kampányban elhangzottak alapján még nem lehetett arra számítani, hogy modellértékű változások következnek, abban azonban közmegegyezés volt, hogy reformokra szükség lesz. Az önkormányzatok 1990-ben, nagy viták során, de végül konszenzussal kialakított modelljéről szakmai és politikai körökben egyaránt viszonylag homogén vélemény alakult ki. Még évtizedekkel később is egyetértés volt abban, hogy a modell messzemenően megfelelt az önkormányzás európai standardjának, jól szolgálta a rendszerváltás idején különösen fontos legitimációs szükségletet.<sup>2,3</sup> A működési tapasztalatok alapján viszonylag rövid idő alatt azonban, abban is konszenzus alakult ki, hogy a kistelepülésekre szétaprózott szervezeti struktúra és a középszint hiánya negatív hatással van a helyi szolgáltatások minőségére és költségeire. Általában abban is egyetértettek, hogy az önkormányzati rendszer feladatainak volumenéhez képest alulfinanszírozott.<sup>4,5</sup>

Jelentős és lényegében terméketlen viták tárgya volt évtizedeken keresztül ugyanakkor az, hogy milyen irányban és módszerekkel kellene az alapvetően strukturális problémákat megoldani. Míg szakmai körökben egyáltalán nem minősült szentségsértésnek a kötelező társulás bevezetése, bár a községyesítést a technokraták sem „merték” szorgalmazni, addig az önkormányzati és pártpolitikusok demokratikus politikai értéknek tekintették a választópolgárok korlátlan jogát az önkormányzáshoz, ezért nem álltak elő nyilvánvalóan népszerűtlen konszolidációs ötletekkel. Az egymást követő kormányok a strukturális beavatkozás alternatívájaként kínálkozó differenciált hatáskör telepítését is alig vetették be, a társulások ösztönzése pedig nem produkált igazán meggyőző eredményeket. A középszint kérdésében még kevésbé sikerült áttörést elérni, sajátos módon nem is a szokásos centrum és periféria, a helyi társdalom vagy önkormányzati elit és a központi kormányzat,<sup>6,7</sup> hanem a pártok közötti, illetve pártokon belüli törésvonalak bizonyultak a fő akadálnak. A különböző megoldások, mint a kistérségi társulások bevezetése 2004-ben, vagy az 1996 óta folyamatosan formálódó területfejlesztési intézményrendszer nem tudták pótolni az általános felhatalmazású és politikai legitimációjú középszintű kormányzat hiányát.

A kapacitási és finanszírozási gondokkal küszködő önkormányzatok mégis többé-kevésbé képesek voltak a helyi szolgáltatási és gazdaságfejlesztési feladatokat ellátni, gyakran innovatív megoldásokat kreálni, vagy legalábbis „túlélni”. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás az önkormányzati rendszer számára is jelentős kihívást jelentett. A támogatások jelentős részét az önkormányzatoknak „kellett” felszív-

<sup>2</sup> KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: Születésnap, vagy halotti tor?* (Pécs: Publikon 2010).

<sup>3</sup> VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai* (Budapest: MKI – MTA PTI – MTA RKK 2000).

<sup>4</sup> VIGVÁRI András (szerk.): *Vissza az alapokhoz* (Budapest: Új Mandátum 2006).

<sup>5</sup> HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: „A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012” *Közgazdasági Szemle* 2014/2. 121–147.

<sup>6</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában* (Budapest: Belügyminisztérium IDEA Program 2005).

<sup>7</sup> Harald BALDERSHEIM – Lawrence E. ROSE (szerk.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders* (Houndmills: Palgrave Macmillan 2010).

ni annak ellenére, hogy nagy részük nem rendelkezett sem elegendő saját forrással, sem adminisztratív kapacitással a fenntartható fejlesztési programok megtervezésére és végrehajtására. A 2008-as gazdasági válság tovább növelte a korábbi évtizedekben felhalmozódott működtetési problémák és a fejlesztési kényszer miatt felhalmozódó hiányt, és felgyorsította, elsősorban a nagyobb önkormányzatok esetében, az eladósodás folyamatát.

Összességében, a területi kormányzás 1990-es képlete már a 2010-es fordulat előtt jelentősen változott. Az önkormányzatok mint „konfliktus konténerek”<sup>8</sup> már messze nem a helyi sikertörténetek főszereplői voltak, a szolgáltatásokért viselt felelősség és a pénzügyi feltételek közötti szakadék mélyült, de közjogi önállóságuk, politikai helyi értékük települési szinten a decentralizált modell garanciájaként továbbra is érvényesült. A középszint azonban már elveszett az önkormányzás szempontjából, a közvetlenül választott testületek helyett ágazati dekoncentrált hivatalok és fejlesztési szervezetek vették át a „kormányzási” hatalmat a gyakorlatilag mindegyik kormányzatot jellemző centralizáló törekvések nyomán.<sup>9,10</sup>

## 2. A „SARKALATOS” MODELLVÁLTÁS ELŐSZOBÁJÁBAN

A 2010-es kormányváltás utáni első, nem különösebben látványos intézkedések már a gyökeres fordulat részének tekinthetők. Kétségtelenül, *ex lex* állapot állt fenn az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megoldatlanságával, ami magyarázatként szolgálhatott arra, hogy a közigazgatási hivatalokat illetően változást hajtson végre a kormány. A régiókkal való évtizedes kísérletezésnek véget vetve, visszaterelte a megyei léptékbe az államigazgatást. A közigazgatási hivatali elnevezés kormányhivatalra cserélése már nem csupán a földrajzi lépték, hanem a hatalmi modell kérdésében is üzenetértékű volt. Az ágazati minisztériumoknak alárendelt dekoncentrált szervek integrálása a kormányhivatalba ugyanis nem egyszerűen az ágazati koordináció évtizedek óta megoldatlan problémájára adott választ, hanem az állami hatalomkoncentráció kezdete is volt. A dekoncentrált államigazgatás és az önkormányzatok „fölé” kinevezett kormány megbízottak egyértelműen politikai szerepet kaptak, felhagyva az államigazgatás politikamentes, semleges karakterével, s egyben „*einstandolva*” az önkormányzati szektorral szemben a középszintet már nyíltan, közjogi, politikai értelemben is.

A központi kormány másik beavatkozását az önkormányzati finanszírozási helyzet tette „szükségessé”. Az eladósodás ugyan nem volt jellemző általában és veszélyes mértékben az önkormányzatok körében, mint arra a későbbiekben visszatérünk, de a kormányzati koreográfia szerint a megyei önkormányzatok kiegészítése elkerülhetetlennek látszott, miután általuk fenntartott rendkívül fontos intézmények körében lépett fel likviditási zavar. A megyei önkormányzatok oktatási, egészségügyi, szociális, kulturá-

<sup>8</sup> ÁGH Attila: „Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a »konfliktus-konténerek« felszámolása” in VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről* (Budapest: Belügyminisztérium IDEA Program 2005) 15–20.

<sup>9</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „A megyei önkormányzatok tízéves tevékenységének mérlege” in uő. (szerk.): *Európába megy a megye* (Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat 2002) 24–65.

<sup>10</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A politika új színtere a régió* (Budapest: Századvég 2009).

lis intézményeinek állami fenntartásba vétele látszólag válságkezelő koreográfia szerint történt, mégsem csupán átmeneti megoldásnak bizonyult. A miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök közötti megállapodás igazi „deal” volt. A megyék lemondtak a hatalmukról az adósság és a felelősség elengedése, illetve az uniós forrásokból mintegy 10%-nyi forrás elosztása feletti rendelkezési jog ígérete fejében. A területfejlesztési törvény módosításával bekövetkezett jogi értelemben is a régiók teljes felszámolása, feloszlata a regionális fejlesztési tanácsokat, felruházva a megyei önkormányzatokat fejlesztési, pontosabban forráselosztási funkciókkal.

Ezek a lépések a korábbi területi kormányzati rendszer lényegét érintették, anélkül hogy a közjogi modell keretei változtak volna. A közigazgatási hivatalok, ha úgy tetszik a központi kormányzat pozíciója az önkormányzatokkal szemben nemcsak az ellenőrzési-felügyeleti jogosítványokat tekintve erősödött, hanem megindult a két szektor közötti feladatátrendeződés is. Ebből az is következik, hogy nem voltak a sarkalatos törvényekben garanciák arra, hogy az önkormányzás „lényege” ne sérüljön, másként fogalmazva a sarkalatos közjogi szabályok formális megtartása ellenére bekövetkezhet a „lényeg” csorbitása. Erre a következtetésre nem csupán a 2010-ben bekövetkezett változások alapján lehet jutni. A korábbi két évtized fejleményei ugyancsak bizonyítékkal szolgálnak arra, hogy az önkormányzatokat a közjogi keretszabályok nem védték meg a pozícióvesztéstől, a kormányzati rendszert pedig nem tartották vissza a „lopakodó” centralizációtól.

### 3. AZ ÚJ TERÜLETI KORMÁNYZÁSI MODELL MEGALAPOZÁSA A VÁLASZTÁSI RENDSZERBEN

Kronológiailag némileg előreszaladva, de logikailag indokoltan az *országos és helyi választási, illetve a parlamenti és helyi képviseleti rendszer módosítását kell először említeni*. A 2011-ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok a jövőben nem kényszerülnek megyei kampányra, megyei programkészítésre, megyei pártapparátusokra, a pártpolitikusok megyei léptékű lobbizásra, a megye pártpolitikai értelemben felszámolódott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját érinti a képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének kimondása az országgyűlésről 2012-ben elfogadott törvényben. Első ránézésre is súlyosabb következményekkel jár az, hogy 2014 őszétől a polgármesterek kiszorultak a parlamentből. Kétségtelen, hogy a kettős mandátum nem váltotta be a bevezetésekor, 1994-ben hozzá fűzött reményeket,<sup>11 12 13</sup> de az

<sup>11</sup> VÁRNAGY Réka: „Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága” in ILONSKAI Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* (Budapest: Új Mandátum 2008) 43–67.

<sup>12</sup> VÁRNAGY Réka: *Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmaz jelensége a Magyar Országgyűlésben* [PhD-értekezés] (Budapest: Corvinus Egyetem Politikatudományi Tanszék 2012), [phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy\\_Reka.pdf](http://phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf).

<sup>13</sup> ZONGOR Gábor: „Parlamenter polgármesterek” *Önkormányzat* 2006/10. 9–13.

új szabályozás mindenképpen az önkormányzati szektor vesztesége a „nemzeti” vagy „párt”-érdekek érvényesítési esélyeivel szemben.

A 2010-ben elfogadott önkormányzati választási törvény látszólag inkább technikai jellegű módosításai nyomán jelentősen megváltozott a területi szintű érdekképviselet, ha úgy tetszik demokrácia modellje. A változások célja a jelöltállítás szigorítása (küszöb bevezetése, listaállításához szükséges ajánlások számának növelése) és a parlamenti képviselőhöz hasonlóan, a testületek létszámának csökkentése. A képviselők száma a településeken mintegy 30%-kal, a fővárosban és a megyékben 50%-kal csökkent, a már a 2010-es önkormányzati választásokon is érvényes új szabályok szerint. Ez a sietős lépés már önmagában mutatja az önkormányzatok politikai értékének nemcsak mennyiségileg megfogható devalválódását (ami folytatódott a képviselői és a polgármesteri tiszteletdíjak csökkentésével), hanem a helyi társadalom és helyi politika érintkezési felületének csökkenését is, aminek következményei a helyi politikában, a bizalom, a választókkal való kapcsolatrendszer területén érzékelhetőek lesznek. A választási rendszerben csökkent az arányosító elemek szerepe, tovább romlott a kisebb szervezetek választási esélye. A két megyei választókerület, illetve lista egyesítésének negatív következményeit már a 2010-es választási eredmények visszatükrözik: lényegesen kevesebb társadalmi szervezet volt képes listát állítani, illetve mandátumot szerezni (1. táblázat), s a mandátum kiosztás új szabályai is tovább erősítették a nagypártok fölényét, a pártok egyeduralmódóvá váltak középszinten, az új rendszer a megyéket közelebb vitte a központi és eltávolította a helyi szinttől.<sup>14</sup> Az igazsághoz tartozik, hogy a korábbi két, mesterségesen kreált választókerület sem volt szerencsés megoldás. De nem annak köszönhetően voltak legitimációs vákuumhelyzetben a megyei önkormányzatok. A szegényes funkciók, eszköztelenség, a területi érdekképviseleti szerep elvitatása sokkal inkább oka volt annak, hogy a megyei önkormányzatok nem tudtak a településekkel élő szövetségre lépni, és politikai befolyást szerezni.

1. táblázat: Megyei közgyűlések és a fővárosi közgyűlések összetétele, mandátumszám

	1998	2002	2006	2010	2014
Megválasztott nem pártjelöltek száma (egyesület, civil szerv.)	106	72	37	8	4
Megválasztott pártjelöltek száma	795	829	864	416	414
Összes mandátum	901	901	901	424	418

Forrás: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu), saját szerkesztés

#### 4. AZ ALAPTÖRVÉNY AZ ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

Az önkormányzati modellváltás következő „sarkalatos” jogalkotási szakasza az *Alaptörvény*, amit sajátos módon, rangja ellenére, nem lehet a legfontosabb jogalkotási lépésnek tekinteni az önkormányzatok szempontjából. Akár úgy is lehet fogalmazni, hogy az *Alaptörvény* nem túl terjedelmes önkormányzati fejezete (rövidebb a

<sup>14</sup> Dobos Gábor: „Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra” *Politikatudományi Szemle* 2011/4. 61–83.

közpénzügyekről szóló fejezetnél) nem sok mindent döntött el, „több szabálya is ismerősként köszön vissza”.<sup>15</sup> Ha szemügyre vesszük közelebről a fejezet rendelkezéseit, akkor megállapítható, hogy az *Alaptörvény* megalapozta a későbbiekben kiteljesedő centralizációs folyamatot, s az alkotmányos védelem szintjének csökkentésével az önkormányzati rendszer a mindenkori törvényhozás politikai értékrendjének, érdekeinek prédájává vált.

Az *Alaptörvény* területi beosztásról szóló cikke megszilárdítja a megyéket mint földrajzi kereteket, ebből az is következik, hogy a területi beosztás alkotmányos védelemben részesül. Ugyanakkor abban mozgásteret hagy a későbbi jogalkotás számára, hogy az önkormányzati rendszer milyen területi léptékekben épül ki. Nem említi az *Alaptörvény* a járásokat, holott a járási keretek között azóta szisztematikusan kiépített államigazgatási szervezeti rendszer működik, sőt, az önkormányzati rendszerbe is belopakodott a járás azzal, hogy a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.* (Mötv.) ismeri a járásszékhely város kategóriát. Összességében az *Alaptörvény* a területi keretek kijelölésében az önkormányzati rendszer számára a korábbihoz képest kisebb védelmet nyújt.

Az egyes szerzők eltérő módon értékelik az önkormányzathoz való jog, az önkormányzati jogalanyiség alaptörvényi szabályozását, pontosabban nem szabályozását,<sup>16 17 18</sup> megjegyezve, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései az önkormányzati autonómia szűkítését lényegében legitimálták. Az új szöveg nem tartalmazza a helyi közösség jogát az önkormányzathoz, de ennek inkább szimbolikus jelentősége van (véltetően ezért is illette kritikával a jogi megoldást a Velencei Bizottság is). Konzekvens az *Alaptörvény* megfogalmazása az új államfelfogás tükrében, mely szerint az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselő fóruma, hanem a közfeladatok megvalósítója az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként. Az önkormányzatisághoz közelítő közjogi iskolák az önkormányzatokat többnyire az általános állami tradíciók, a különböző demokráciamodellek mentén vagy a végrehajtó hatalom megkülönböztetett jogállású, közösségi gyökerű, alkotmányos jelentőségű intézményi szereplőjeként kezelik, vagy többnyire angolszász megközelítésben, a helyi állami feladatokat megszervező „ágensként”, „helyi államként”.<sup>19 20 21</sup> A két fő logika nyilvánvalóan más mozgásteret enged a törvényhozónak abban, hogy a helyi demokrácia vagy a helyi közigazgatás pozícióit hogyan formálja. A helyi állam logikája természetszerűen vezet oda, hogy a választópolgár joga az önkormányzathoz is másodlagos. Ez a politikai értékrend jelentősen

<sup>15</sup> TILK Péter: „A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 21.

<sup>16</sup> Lásd TILK (15. l.) 21–29.

<sup>17</sup> BALÁZS István: „A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/10. 37–41.

<sup>18</sup> PATYI András: „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól” in DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas – Győr Nonprofit Kft. 2013) 379–395.

<sup>19</sup> ALAN NORTON: *International Handbook of Local and Regional Government* (Aldershot: Edward Elgar 1994).

<sup>20</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2001).

<sup>21</sup> JOHN LOUGHLIN – FRANK HENDRIKS – ANDRES LIDSTRÖM (szerk.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford: Oxford University Press 2011).

különbözik a korábbi hazai alkotmányos, illetve politikai gondolkodástól, bár megismétljük, a korábbi alkotmány sem tudta megakadályozni az önkormányzatok tényleges pozícióvesztését 1990 és 2010 között, és az Alkotmánybíróság már egy 2009-ben hozott határozatában [55/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 453–463.] is kimondta, hogy az önkormányzatok a közigazgatás részei, döntéseiket egy parlamenti bizottság is vizsgálhatja.

Az *Alaptörvény* további rendelkezései is jelzik, hogy egyértelmű szakítás történt a korábbi „természetjogias”, vagy politikai megközelítésű önkormányzati felfogással. Szakértők kifogásolják,<sup>22 23</sup> hogy nem használja az alkotmányozó az önkormányzati alapjogok fogalmát. Ezzel kapcsolatban korábban is eltérő álláspontok fogalmazódtak meg, és az Alkotmánybíróság 2014-ben rögzítette is, hogy az önkormányzatoknak nem alapjogai, hanem alkotmányosan védett hatásköri csoportjai vannak [3015/2014. (IV. 7.) AB végzés]. Lényegében a 32. cikk szűkszavú listája tartalmazza az önkormányzati önállóság nemzetközileg elvárt minimumát. Sajátos jogtechnikai megoldás, hogy ugyanazon cikk (4)–(5) bekezdése az „alapjogoknál” jóval részletesebben szabályozza az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos, a korábbiakhoz képest szigorodó törvényességi felügyeletet, ami szintén az alkotmányos értékrend módosulását, az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot jelzi. Azt pedig kifejezetten az önkormányzati jogok és hatáskörök alkotmányos védelmi szintjének csökkenéseként értékelik, hogy nem szerepel az *Alaptörvényben* az önkormányzatok bíróságához és alkotmánybíróságához fordulási joga.<sup>24</sup> Az önkormányzati rendeletek törvényellenességét az új szabály szerint már nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság állapítja meg, ami kétségtelenül komoly tehertől szabadította meg az Alkotmánybíróságot, de értékelhető alkotmányos presztízseszteségként is, nem véletlenül szűrt szemet a Velencei Bizottság szakértői körében sem.

Néhány fontos változás említendő még, amelyek közül kettő az önkormányzatok alkotmányos helyzetével kapcsolatban szintén tabukat döntött. A kötelező társulás elrendelésének és a hitelfelvétel engedélyhez kötésének lehetővé tétele (bár a korábbi alkotmány sem zárta ki ezek lehetőségét), kétségtelenül indokolható és racionális szabály, mégis azt szimbolizálja, hogy az önkormányzatok már nem hímes tojások, az alkotmányozó központi hatalom jogot formál arra, hogy korlátozza az önkormányzati autonómiát, persze a közérdek, a minőség és a hatékonyság nevében. Az önkormányzatok mandátumának öt évre hosszabbítása ugyan nem kifogásolható, mögötte többfajta megfontolás lehet, spórolás, a parlamenti és helyi választások időbeli széttolása, a helyi kormányzatok nagyobb stabilitása is, de a politikai presztízseszteség veszélye ugyancsak fennáll, mert a helyi választásokon amúgy is jellemző alacsony választási részvétel tovább romolhat.

Az *Alaptörvény* folytatja azt az alkotmányozási hagyományt, hogy a végrehajtó hatalom vonatkozásában csak nagyon keretjelleggel szabályoz (kivéve az újszerű pénzügyi alkotmányosság kérdéskörét). A fővárosi és megyei kormányhivatalok az

<sup>22</sup> BALÁZS István: „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 35–40.

<sup>23</sup> SZENTE Zoltán: „Az önkormányzati rendszer átalakítása” *Fundamentum* 2012/2. 11–14.

<sup>24</sup> Lásd TILK (15. lj.) 21–29.

*Alaptörvényben* mégis nevesítve jelennek meg a kormány általános hatáskörű területi szerveként, ez jól mutatja, hogy a kormányzat a területi közigazgatást markánsan duálisnak fogja fel és a dekoncentrált államigazgatásra sokkal nagyobb mértékben számít a korábbi hivatalos felfogáshoz és szabályozási modellhez képest. Bár, megismételjük, az önkormányzatok elsődlegességének deklarálása önmagában nem volt akadálya a „lopakodó” dekoncentrációnak a korábbi évtizedekben sem. Jelenleg viszont az inga erősen kilendülni látszik az ellenkező irányba.

Az állam és önkormányzatok viszonyának és szereposztásának új felfogását tükrözi az *Alaptörvény* annak deklarálásával is, hogy a helyi önkormányzatok és az állam együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében. Ez a rendelkezés az államigazgatást és önkormányzatokat inkább elválasztó korábbi modellel szemben alkotmányosan összeboronálta a két szektort, lényegében előkészítve a későbbi drasztikus feladatátrendeződést az állami és önkormányzati szervek között. Abban azonban nincs újdonság (mint ahogyan különösebben alkotmányos kockázat sem), hogy az önkormányzatok számára csak törvény állapíthat meg kötelező feladatokat, s ugyancsak a régi elnagyoltsággal deklarálja a feladatok ellátásához szükséges forrásokra való jogosultságot.

## 5. AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY

Mondhatnánk az alkotmányos szabályozás elemzése után, hogy az *új önkormányzati törvény* (Mötv.) megalkotásához a fő irányokat ugyan kijelölte az *Alaptörvény*, de bőven maradt mozgástér a részletesebb szabályok kialakítása során. Sajátos ellentmondás, hogy az Mötv. előkészítéseként megfogalmazott legutolsó szakmai koncepció is (a korábbiakhoz hasonlóan) alapvetően korrekt diagnózist állított fel, követve a korábbi szakmai álláspontokat. Mint említettük, szakmai és szakpolitikai körökben nyilvánvalóak voltak a magyar önkormányzati rendszer legfontosabb, a szabályozási modellből következő problémái és a megoldási alternatívákat is kimunkálták a korábbi évtizedekben.<sup>25 26 27</sup> Ha az önkormányzatiságot a politikai elit 2011-ben a rendszerváltás idejéhez hasonlóan fontos politikai értéknek tekintette volna, akkor, kétharmadot birtokolva, az új törvénnyel reális lehetőség nyílt a strukturális és finanszírozási problémák megoldására. Ehelyett az Mötv. az „elmulasztott reformok törvénye” lett.<sup>28</sup> Az önkormányzati rendszert ugyanis képessé lehetett volna tenni a feladatainak ellátására. A törvényhozó ehelyett a centralizációt választotta. Olyan területi kormányzási rendszert hozott létre, amelyben az önkormányzatok már messze nem fedik le a helyi közügyek teljességét, nem testesítenek meg „helyi hatalmat” a vertikális (területi) hatalommegosztás általános keretéként. Az önkormányzat „a helyi állam” egyik szereplője, amelyik sem autonómiájában, sem politikai presztízsében, sem felelősségi körét tekintve nem élvez elsőbbséget a helyi közjogi intézményrendszerben. Az Mötv.-

<sup>25</sup> Lásd VEREBÉLYI (3. l.).

<sup>26</sup> Lásd KÁKAI (2. l.).

<sup>27</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon* (Pécs: Dialóg Campus 2008).

<sup>28</sup> Lásd SZENTE (23. l.).

ben megjelenő szabályok általánosságban ugyan megfelelnek az önkormányzatiság közjogi kritériumainak, de a korábbi, messze nem tökéletes modelltől eltérő szabályok összességében az önkormányzatiság jelentős veszteségeként értékelhetők.

A törvény legáltalánosabb jellemzőjét találóan fogalmazta meg az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 2013-ban elfogadott monitoring-jelentése, mely szerint a reform „a helyi és regionális demokrácia jogszabályi kereteinek jelentős szűkítését hozta magával”.<sup>29</sup> A terjedelmes jelentés részletesen sorolja a kifogásokat és ajánlásokat. Sajnos a kormányzat a kritikát inkább elhárítani, megcáfolni akarta, mint elgondolkodni rajta.<sup>30</sup> Az etalonnak tekintett Európai Önkormányzati Charta ugyan rendkívül tágan vonja meg a kereteket, de néhány vonatkozásban valóban felmerül a kérdés, nem lendültünk-e túl rajta? A charta 3. cikkelye szerint például, az önkormányzatoknak kell ellátniuk a helyi közügyek lényegi részét, a negyedik cikkely előírja, hogy a saját feladatok ellátása körében teljes mérlegelési jogot kell biztosítani. De nyilvánvalóan nem érvényesül hatékonyan a chartában elvárt konzultációs jog, vagy az elvárás sem, hogy az önkormányzati bevételek között legalább részben helyi adóbevételek legyenek, továbbá, ahogyan az ET-jelentés is kifogásolja, csorbult a gazdálkodási önállóság, a bírói jogvédelem stb. De vegyük sorba a részletek elemzése nélkül azokat a sajátosságokat, amelyek az önkormányzati modellváltást a leginkább tükrözik az Möt.-ben.

A szűkítés legfontosabb megnyilvánulása az önkormányzati felelősségkör, *feladatrendszer radikális csökkentése*. Modellszintű változás, hogy az önkormányzatok már nem elsődleges és nem széles felelősségű szervek a helyi közügyek vonatkozásában. Nem deklarálja a törvény, hogy a helyi közügyekért elsődlegesen az önkormányzatok felelősek, s hogy helyi közügy csak kivételesen kerülhet más szerv hatáskörébe. A modellváltás lényege tehát, hogy a korábbi túl széles önkormányzati feladatkör erősen szűkül. Ne feledkezzünk meg róla, hogy az önkormányzati szerepvállalás szoros összefüggésben van az állami szerepvállalás teljes spektrumának formálódásával és annak nem sarkalatos szabályozásával is. Igaza van Bekényi Józsefnek,<sup>31</sup> hogy az önkormányzati feladatrendszer formálódása messze nem az önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos jogalkotás kizárólagos terepnuma volt korábban sem, s most is távolabb kell lépni a nagy ellátórendszerek helyzetének értelmezéséig, hogy a változások trendjét helyesen értelmezhesük. Az ágazati jogalkotásnak a múltban és a jövőben is kulcsjelentősége van a közfeladatok szektorok és szintek közötti megosztásában. Azt is fontos megemlíteni, hogy a közfeladatok vállalásában, azok telepítésében nincsenek örök standardok, bár a tapasztalatok szerint az önkormányzati funkciókör viszonylag hasonló az egyes országokban.<sup>32</sup> Vannak centralizációs és decentralizációs, államosítási és kiszervezési hullámok, az is tény, hogy a legutóbbi gazdasági

<sup>29</sup> Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa: „Helyi és regionális demokrácia Magyarországon.” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 6.

<sup>30</sup> „Jelentés a helyi demokráciáról” *Önkormányzat* 2013/4. 9–13.

<sup>31</sup> BEKÉNYI JÓZSEF: „A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében – gondolatok, dilemmák” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 75–82.

<sup>32</sup> PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián* (Budapest: MTA 2014).

válság is jelentős változásokat generált az állami, önkormányzati, a piaci és harmadik szektor közötti funkciómegosztásban,<sup>33 34 35</sup> de a magyar szabályozásban bekövetkezett változás mértéke és iránya mindenképpen kirívó. A magyar önkormányzatok jelenlegi feladatrendszere az európai átlaghoz képest erősen leszűkült, a korábbi széles felelősség helyett inkább maradék elven látnak el helyi feladatokat.

Az Mötv. ugyan továbbra is megkülönbözteti a kötelező és önkéntes feladatokat, de az önkormányzatokhoz tartozó helyi közügyek listája a korábbinál lényegesen szerényebb, s csak azért nem rövidebb, mert esetenként bagatell, sarkalatos törvényi formát nem igénylő feladatok (például helyi piacok) is felkerültek rá. A lista egyébként közjogi kodifikációs hibát is mutat, mert keverednek benne a kötelező és fakultatív feladatok. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek (oktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett veszítették el a rendelkezési jogot, s ezzel a helyi társadalom is az ellenőrzés, beleszólás lehetőségét.<sup>36</sup>

Különösen a megyei önkormányzati feladatrendszer teljes államosítása aggyálos, már formailag is az Európai Önkormányzati Charta rendelkezései szempontjából, hiszen az átfogó feladatkör helyett a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. Mellékesen megjegyezve, olyan feladatot, funkciót kaptak, aminek ellátására szervezeti kapacitásai alapján alkalmatlanok, illetve csak aránytalan pénzügyi, szervezeti, személyi ráfordításokkal tehetők alkalmassá. A funkciójukban megcsonkított megyei önkormányzatok költségvetése drasztikusan csökkent, bár a szervezeti forma, a választott testület okán még akár „bőségesnek” is tekinthető. Fel is tették már a kérdést, hogy van-e egyáltalán szükség választott testületre.<sup>37</sup> A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a középszintű koordinációt teljes egészében kivette a demokratikus, képviseleti ellenőrzés alól, ami sokkal súlyosabb következmény hosszú távon a kormányzati rendszer egészére nézve, mint a megyei önkormányzatok átmeneti likviditási problémáinak megoldása. A jelenlegi (az Mötv. elfogadása óta is szűkülő) önkormányzati feladatrendszer alapján az önkormányzatok egyre kevésbé tekinthetők a helyi szolgáltatásokért politikailag is felelős képviselteknek, az *Alaptörvény* és az Mötv. pedig semmilyen védelmet nem nyújt a további államosításokkal szemben sem.

Az önkormányzati hatáskörben maradt feladatok ellátásában is csökkent, illetve csökkenhet a jövőben a mozgástér. Az önmagában üdvözölhető, hogy az Mötv. szerint jogszabály a feladattelepítéssel egyidejűleg meghatározhatja a feladatok ellátásának minimális szakmai, személyi stb. feltételeit, illetve ellenőrizheti a feladatátvállalás kérdésében kötelezően megkötendő megállapodásokat. Ugyanakkor az már egyértelműen a mérlegelési mozgástér indokolatlan, illetve korlátlan szűkítését jelenti, hogy

<sup>33</sup> Claire CHARBIT: „Governance of Public Policies in Decentralised Context. The Multi-level Approach” *OECD Regional Development Working Papers* 2011/4, [dx.doi.org/10.1787/5 kg883pkxkhc-en](https://dx.doi.org/10.1787/5 kg883pkxkhc-en).

<sup>34</sup> Lásd CEMR (1. l.).

<sup>35</sup> Korel GÖYMEN – Omar SAZAK: *Centralization Decentralization Debate Revisited* (Istanbul: Istanbul Policy Center 2014).

<sup>36</sup> HORVÁTH M. Tamás: „Átváltozás (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014)” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 30–34.

<sup>37</sup> GAJDUSCHEK György: „Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet” *Fundamentum* 2012/2. 61–73.

törvény a feladatellátás szervezeti formáját kötelezően meghatározhatja. Nem igazán elegáns jogalkotási technikával maga az Mötv. írja elő például a parkolási közfeladatok ellátásához szükséges szervezeti, illetve tulajdonosi formát. Az állami beavatkozás, a túlszabályozás kizárhatja a *helyi mérlegelés* lehetőségét, ami az önkormányzati típusú működés nélkülözhetetlen feltétele és tegyük hozzá, előnye. A közszolgáltatások szervezésének tapasztalatairól, optimumáról szóló hatalmas szakirodalom ugyan néha kísérletet tesz a kodifikálásra, de többnyire nem teszi le kizárólagosan a voksot valamiféle ideális mellett.<sup>38 39 40</sup> A hazai változások éppen az egyoldalúság veszélyét hordozzák magukban. A helyi közszolgáltatási feladatok ellátásának új szabályozásában, standardizálásában vannak racionális, mérthatékonysági és egyéb minőséget garantáló elemek. Az eddigi, ilyen jellegű kormányzati lépések a különböző közszolgáltatások feltételeinek átalakításában (vízellátás, szemétszállítás például) azonban visszatükrözik a centralizáló, technokrata türelmetlenséget, a helyi sajátosságok iránti absztinenciát, amivel a racionalizálási szándék is diszfunkcionálissá válhat hosszabb távon.<sup>41</sup>

A *feladatok differenciált telepítésének kötelezettsége* olyan változás, amit már szintén régóta szorgalmazott a szakma, nemcsak a kisebb települések kapacitásgondjait kezelni képes megoldásként a mérthatékonyság jegyében, hanem elsősorban a szolgáltatások minőségének javítása érdekében. Támogatható az is, hogy a városokra a korábbiaknál következetesebb szabályozási környezetben hárul több, a környéket is lefedő szolgáltatási feladat. A járasszékhely város kategóriájának bevezetése egyelőre kakuktkojásnak tűnik az önkormányzati törvényben, hiszen az önkormányzati rendszer nem ismeri a járási szintet. Az még aggályosabb, hogy a járássok lehatárolása kormányrendeletben történt, miközben az Mötv.-ben történt említés elvi lehetőséget adott az önkormányzati közszolgáltatások járási léptékű átszervezésére, pontosabban, a járasszékhely városok egész járásra kiterjedő feladatok ellátására kötelezésére. A városok közül különösen a megyei jogú városok tekinthetők a differenciált hatáskör-telepítés és a területi feladatok vállalása szempontjából, a sok veszteség ellenére, „nyertesnek”, amennyiben örökölték a megyei intézményrendszer egy részét. Kérdés, hogy ezzel a felhatalmazással, az egyébként a térségük iránt nem különösebben elkötelezett nagyvárosok a gyakorlatban mit kezdenek.

Nem mondhatóak viszont szerencsésnek a kistelepülések, különösen kétezer fős népesség alatt. Az Mötv. sem vállalkozott a kistelepülési önkormányzatok felszámolására, községegyesítésekre, de kétségtelenül érvényesít strukturális korrekciós megoldásokat. A polgármesteri hivatal elvesztése látszólag nem a legnagyobb csapás, és biztosan várható a szabályozástól némi megtakarítás az adminisztratív költségek terén. A 3 196 önkormányzatból 2 632 közös önkormányzati hivatalt tart fenn, s csupán huszonkilenc olyan közös hivatal van, amely kétezer főnél kevesebb lakost lát el,

<sup>38</sup> Keith BANTING – Joan COSTA-FONT: „Decentralisation, Welfare and Social Citizenship in Contemporary Democracies” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2010/3. 381–388.

<sup>39</sup> Mike WALLACE – Michael FERTIG – Eugene SCHNELLER (szerk.): *Managing Change in the Public Services* (Malden – Oxford – Carlton: Blackwell 2007).

<sup>40</sup> Helmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2010).

<sup>41</sup> HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2015).

az önálló hivatalt működtető önkormányzatok száma a felére csökkent.<sup>42</sup> A „megtakarításhoz” az is hozzájárult, hogy a körzetesítés jogi kényszerét az állami támogatási megszorítások további gazdasági kényszerével is nyomatékosították.<sup>43</sup> A kistelepülési polgármesteri hivatal szerepe azonban nem pusztán a hatósági igazgatás, sokkal inkább a helyi vezetők, képviselők segítése, elvesztésükkel a helyi politikai, képviselői munka kapacitásai fognak hiányozni. Hasonló ellentmondás húzódik az iskolák működtetési jogának elvonása mögött. Az iskolarendszerben, a közoktatás teljesítményében és feltételeiben kétségtelenül meglévő nagy különbségek felszámolásával indokolt államosítás különösen azokon a kistelepüléseken jár negatív következményekkel, ahol az iskolák szinte az egyetlen intézmények, s ezért funkciójuk is sokkal komplexebb a gyerekek oktatásánál. 2013–2014-ben folytatott kutatásunk<sup>44</sup> arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer rapid átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni. Az új, ágazati szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre nem lesz képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat gazdátlan maradhat. További kérdés, hogy az állami kézbe került közszolgáltatások megszervezésében, intézményi rendjében lezajlik-e majd reformértékű strukturális változás akár a közoktatásban, akár a fekvőbeteg-ellátásban, vagy a szakmai és párt lobbik, mint eddig is, megakadályozzák a racionalizálást. A helyi önkormányzatokat mindenesetre már nem lehet felelőssé tenni a közszolgáltatási reformok elmaradásáért.<sup>45</sup>

A differenciált, térben racionalizált önkormányzati feladattelepítés szempontjából a már említett *járás* tűnik igénybe vehető keretnek, bár egyelőre az államigazgatási feladatokat ellátó hivatalok népesítik be. Miután a kistérségi társulásokról szóló törvény hatályon kívül helyezésével és a korábbi pénzügyi ösztönzők megszűnésével a társulások zömmel szétestek, a kormányzat kézenfekvő lépése lehet berendezni a járásokat önkormányzati feladatok számára, kérdés, hogy valóban a városkörnyéki logika szerint,<sup>46</sup> vagy pusztán a székhelyvárosok hatásköri megcímzésével történik ez. Ez utóbbi ugyanis kevés. Meg kellene oldani a többi érintett önkormányzat beleszólásának kerekeit. Mint ahogyan a részben és teljesen államosított szolgáltatások esetében is szükség lenne az önkormányzatok, s rajtuk keresztül a helyi társadalmak valamifajta ellenőrző, véleményező szerepének a garantálására.

A fenti, pozitív irányú elmozdulások ellenére, nyitott kérdés a térbeli lépték, a területi keretek jövőbeni alakulása, ha úgy tetszik, még mindig nem hoztuk meg a „területi döntést”,<sup>47</sup> azt, hogy általában milyen területi léptékekben célszerű megszervezni

<sup>42</sup> GYERGÁK Ferenc: „Kerekasztal-beszélgetés a közös önkormányzati hivatalok felállításának, működésének tapasztalatairól” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 92–99.

<sup>43</sup> Lásd GYERGÁK (42. l.) 93.

<sup>44</sup> *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása* ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 [Projektvezető Pálné Kovács Ilona.] (Budapest: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete 2013). Lásd [www.arop.rkk.hu](http://www.arop.rkk.hu).

<sup>45</sup> Lásd GAJDUSCHEK (37. l.).

<sup>46</sup> HOFFMAN István: „Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében” *Jogtudományi Közlöny* 2012/4. 157–168.

<sup>47</sup> Lásd BALDERSHEIM–ROSE (7. l.).

a különböző közszolgáltatási, közigazgatási, koordinációs, tervezési stb. feladatokat. Miközben a törvényhozó bátran bevezette a kötelező társulást, és eltökélte magát a differenciáltabb hatáskör-telepítésre is, viszont bizonytalanságot teremtett az önkormányzati szolgáltatások általános területi léptékének jövőjét illetően. Ráadásul a társulások uniformizálása erősen korlátozhatja a társulásoktól elvárható rugalmasság, helyi mérlegelés lehetőségét. A társulási és kistérségi törvények hatályon kívül helyezésével a törvényhozó a lovak közé dobta a gyeplőt. Kérdés, melyik „ló” diktálja majd a jövőben az ütemet és az irányt. A kistérségek szétesésével egyrészt az önkormányzatok dönthetnek arról, hogy milyen feladatok ellátására és milyen léptékű társulásokat hoznak létre. De az ágazati jogalkotáson keresztül az állam is érvényesítheti a saját ágazati szakmai, mérlethatékonysági szempontjait mind az önkormányzati, és természetesen az államosított közszolgáltatások térbeli rendjének formálásában.<sup>48 49</sup> A jövőben végrehajtandó közszolgáltatási reformok, intézményi racionalizálások az egészségügyben, közoktatásban stb., tehát jó esetben követhetnek valamilyen egységesebb, kompaktabb térbeli sémát, de megvan a kockázata annak is, hogy a közszolgáltatások térbeli átszervezése nem átfogó, végiggondolt térkonceptió, hanem ágazati és helyi, szakmai és politikai alkuk mentén zajlik le.

További gond, hogy az önkormányzati dominanciájú közszolgáltatási rendszer duálisra szétesése a korábbiaknál sokkal nagyobb mértékben igényli majd a koordinációt és együttműködést, ennek azonban egyelőre talán még a szükségessége sem nagyon fogalmazódott meg, és az erre alkalmas szereplőt is nehéz azonosítani.

Az együttműködéshez, koordinációhoz képest az *állam és az önkormányzatok viszonyrendszerében* sokkal inkább a vertikális, hierarchikus, függőségi logika érvényesül az új modellben. Tény, hogy az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés eszköztelen, kis hatékonyságú volt, ami nem tett jót sem a törvényességnek, sem a lakosság jogbiztonságának. A szigorítás szükségessége a reformok előtt szinte evidenciának minősült, bár a Velencei Bizottság már az *Alaptörvény* alapján megfogalmazott aggályokat az önkormányzati rendeletalkotáshoz fűződő állami beavatkozási lehetőség szabályozása miatt.<sup>50</sup> Az *Alaptörvény* és az Möt. fogalomhasználata előrevetítette, hogy az ellenőrzés jóval szigorúbb lesz, de szakértői vélemények szerint az ellenőrzési hatékonyság növelését vélhetően mégsem sikerült garantálni, ami nem a jogi szabályozás, hanem a tényleges kormányhivatali működési feltételek, kapacitások átalakítását, javítását igényelte volna.<sup>51</sup>

Hasonlóképpen a gazdálkodási fegyelem javításának szükségessége kérdésében is nagy egyetértés mutatkozott, különösen a gazdasági válság, illetve az uniós fejlesztési források felszívása érdekében felvett hitelek váltottak ki aggodalmat.<sup>52</sup> A válaszul

<sup>48</sup> Lásd HORVÁTH (41. l.).

<sup>49</sup> Lásd 44. l.

<sup>50</sup> Velencei Bizottság: „Vélemény Magyarország új alkotmányáról” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6-7. 44–64.

<sup>51</sup> DEMETER András: „Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/7–8. 11–19.

<sup>52</sup> VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák* (Budapest: Állami Számvevőszék Kutatóintézete 2011).

kialakított szigorú ellenőrzési rendszer azonban nem pusztán átmeneti vadhajtások gyomlálására szolgál, hanem az önkormányzatok rövid pórázra fogására is. A szigorúbb ellenőrzés, akár felügyelet nem önmagában jelent veszélyt az önkormányzatiságra, mert valóban szolgálhatja a polgárok érdekét, de eszköze lehet a beavatkozó gyámkodásnak, a helyi mozgástér indokolatlan szűkítésének is. A szigorodó gazdálkodási szabályok az eladósodás megakadályozása érdekében születtek, de nehéz a határt megvonni az önkormányzatok ésszerű gazdálkodásra készítetése és kiskorúsítása között. Az Möt. törvényességi és pénzügyi ellenőrzést szabályozó rendelkezései a többi szabályozott területhez képest meglehetősen részletesek. Ezt indokolhatja az a jogállami elvárás, hogy az önkormányzati autonómia korlátozása csak szigorú eljárási garanciák között lehetséges, tehát az önkormányzatok érdekét szolgálja. A szabályok azonban egyben azt is visszatükrözik, hogy a szándék a mozgástér erőteljes szűkítése volt, melyet az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanság táplált.

Az önkormányzati gazdálkodási szabályok átalakítását és különösen a *feladatfinanszírozás* bevezetését komoly várakozás előzte meg, azt remélve, hogy ezzel az önkormányzatok megkapják azt az állami támogatást, ami elegendő a feladatok ellátásához. A korábbi évtizedekben jellemző forrásfinanszírozási modell hiába volt elvileg elegánsabb az önkormányzati önállóság szempontjából, ha a gyakorlatban mégsem garantált gazdálkodási autonómiát, és „öngyilkos” forrásszerző stratégiákhoz vezetett.<sup>53</sup> Meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi feladatfinanszírozási modell is normatív elven pántlikázza a támogatásokat és nem a tényleges költségeket fedezi. Fontos még egyszer hangsúlyozni azonban, hogy az önkormányzati rendszer, alulfinanszírozottsága ellenére, 2008 után sem jutott csőd közeli állapotba.<sup>54</sup> A magyar önkormányzatok pénzügyi gondjai elsősorban nem a finanszírozási modell, hanem a források szűkös mennyisége miatt alakultak ki.<sup>55</sup> Kétségtelen, hogy a források elégségesége mellett a gazdálkodási mérlegelés joga az Európai Helyi Önkormányzati Charta szerint is elvárás, és valóban a nagyobb mozgástér ad lehetőséget az ésszerűbb helyi döntésekre. Az önkormányzatok elsődleges szempontja azonban érthetően az, hogy a források elegendőek-e vagy sem a feladataik ellátására. A korábbi alkotmányos szabályozási keret, mint tudjuk, nem volt elegendő arra, hogy az önkormányzatok pénzügyi fedezet nélkül ne legyenek túlterhelve feladatokkal. Az Möt. és a többi, a gazdálkodást és az állami támogatásokat szabályozó új, szigorúbb rendelkezés vajon kiküszöbölte-e ezt a hibát? Kételyeink éppen a korábbi húsz év tapasztalatai alapján lehetnek. Az alulfinanszírozottságot, a hazai forráselosztási rendszert természetesen nagyon sokszor járták körül jogászok, pénzügyi szakemberek, közigazdászok, elemezve a számokat, technikákat. A kérdés politikai, hatalmi dimenziója azonban elhanyagolt, miközben nagyon fontos lenne szembenézni vele. Ha az önkormányzatiság azért élvezne különös politikai tekintélyt, mert működésén múlik az emberek jóléte és elégedettsége, az alkotmányos szabályozásban egyre gyakrabban emlegetett „közjó”,<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Lásd GAJDUSCHEK (37. l.).

<sup>54</sup> Lásd HORVÁTH (36. l.) 32.

<sup>55</sup> Lásd HORVÁTH–PÉTERI (5. l.).

<sup>56</sup> BÁGER Gusztáv „A közjó nevében” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/2. 2–8.

akkor az alulfinanszírozás is a kormányzási szintek „közös” problémája lenne, megoldását nem hatalmi verseny és a felelősség háritása motiválná.

Az önkormányzati szervezetet, a belső hatalmi viszonyokat és a döntéshozást érintő szabályok (amelyek részletezésébe nem bocsátkoznék) jó része is illeszkedik a centralizáló, a hatalmat koncentráló „többségi demokratikus” trendbe, ami az utóbbi évek kormányzási filozófiáját jellemzi központi szinten is. A döntések rugalmassága, a gyorsabb alkalmazkodás, a szervezeti hatékonyság valóban nemzetközileg érvényesülő elvárás, amit általában a közfeladatok növekedésével, az önkormányzatok megerősödésével indokolnak.<sup>57</sup> A kisebb képviselő-testület, a bizottságok szerepének gyengülése (a testületi döntések végrehajtása feletti ellenőrzés például nem szerepel már a funkcióik között), de különösen a polgármester pozíciójának megerősödése (például vétójog, ülések közötti önálló döntési jog, a jegyző feletti munkáltatói jogok), a jegyző további gyengülése, olyan változások, amelyek az egypólusú, kevésbé ellenőrzött működés irányába mozdítják tovább az önkormányzati szervezeti viszonyokat.

## 6. ÖSSZEZÉS, KÖVETKEZMÉNYEK, FORGATÓKÖNYVEK

A jelenlegi kormány abban volt sikeres, hogy az akaratát villámgyorsan végre is hajtotta, míg a korábbi kormányzatok nem voltak képesek a szükségesnek tartott szerkezeti reformokat megvalósítani, s ezzel indirekt módon maguk is hozzájárultak a totális centralizációs fordulathoz.

Nehéz eldönteni, mi volt a törvényhozó szándéka, több hatalmat birtokolni vagy valóban több felelősséget viselni a helyi közszolgáltatásokért. De tény, hogy nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek a megőrzésére, hanem helyébe az államosított alternatívát állította, előzetesen nem mérte fel, nem elemezte, hogy a centralizált, uniformizált állami rendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett alkalmas lesz-e a jobb (olcsóbb, méltányosabb) működésre is. Az elmúlt évtizedekben önkormányzati keretek és logika mellett működött a közszolgáltatások túlnyomó többsége, az államosított és központositott modell működtetésében viszont nincsenek tapasztalataink.

Ezzel függ össze a reform másik, inkább „formai” hibája, a gyorsasága és a mértéke. Bármilyen sürgetőnek látszott az adósságkonszolidáció, ilyen léptékű átalakítás mindenképpen több időt igényelt volna, kísérletekkel, modellszámításokkal, széles körű konzultációval, lépcsőzetes bevezetéssel, a korrekció lehetőségének fenntartásával. Figyelmeztető tény, hogy a gyorsaságra nem pusztán a parlamenti kétharmad birtoklása miatt volt lehetőség, hanem azért is, mert az intézkedések alig ütköztek „külső” ellenállásba. Be kell ismerni, hogy az emberek (bár az intézményi bizalom felmérései általában az önkormányzatokat jó helyen pozícionálják), úgy tűnik, nem ragaszkodnak ahhoz, hogy az önkormányzatok maguk szervezzék a közszolgáltatásokat. A megosztott, és átpolitizált önkormányzati szövetségek a korábbi időszak-

<sup>57</sup> HOFFMAN István: „Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szküllája és a hatékonyság Kharübdisze között” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/2. 9–19.

ban sem igen tudták befolyásolni a törvényhozást, s az önkormányzati politikai elit jelentős része, kormánypártfüggő lévén, szintén nem volt konfliktusvállalásra képes. Az önkormányzatok jó része hálára volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, a veszteség hosszabb távú következményeit pedig nem mérte fel. A kormány kihasználhatta a helyi hatalmi vákuumot, és ezzel képes volt az akaratát érvényesíteni.

A reform mértéke, mélysége nemcsak a végrehajtás rajtaütésjellege miatt aggályos, hanem elsősorban a következményeit illetően. A feladatok telepítésére, tartalmára, ellátására vonatkozó szabályozás, a finanszírozás, a szervezet, a területi kötelek, a politikus és adminisztratív személyzet helyzete, szinte minden megváltozott. A változások mindig okoznak átmeneti zavarokat, terhelik a teljesítményt, de kérdés, hogy az ilyen széles körben és mélységben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodás, a tanulás mennyi időt vesz igénybe és milyen hatékonyságú lesz?

A feladatrendszer átalakításának első tapasztalatairól folyó felmérések<sup>58 59 60</sup> szerint kimutatható az önkormányzati oldalon a pénzügyi „megkönnyebbülés”, de már érzékelik helyben az átmenettel járó bizonytalanságon túl a tartós gondokat, hátrányokat, például a közoktatásban, szociális ellátásban. A közoktatás állami működtetésének túlcentralizált szervezeti modelljén már a kormányzat is kénytelen volt változtatni. Az önkormányzatok visszaszorulása általában is információhiányhoz, helyi koordinációs deficithez vezetett, szétvált a szakmai irányítás, az üzemeltetés és a fejlesztéspolitika. Az ellátórendszer szektorokra esett szét, korlátozott a lehetőség a különböző típusú feladatokat ellátó intézmények közötti együttműködésre. Nyitott még, hogy az elveszített funkciók nyomán felszabaduló kapacitások milyen aktivitások irányába tolják el az önkormányzatokat. A helyi gazdaságfejlesztésben való erősebb szerepvállalás ideája tetszetős ugyan, de hiányoznak a szervezeti és humán feltételei.

A társulási rendszer átszervezése egyelőre inkább szétesést és bizonytalanságot eredményezett, leszámítva a közös hivatalok megszervezését. A kistérségi többcélú társulások túlnyomó többsége felbomlott, vagy legalábbis jelentősen átszerveződött a résztvevők száma és szerepe a társulásba vitt feladatok szempontjából. A veszteség elsősorban a városok visszalépése okán ígérkezik. A jogi szabályozással erősen terelgetett társulások (kommunális szolgáltatások esetén például) ugyan a mérethatékony-ság szempontjait követték, de nem tudják a helyi sajátosságokat kezelni. Nincsenek információk arról, hogy a döntéshozás és egyre gyakrabban a közszolgáltatás földrajzilag távolabb kerülése nem járt-e a lakosság utazási terheinek, költségeinek a növekedésével. Kérdés, hogy kinek az érdeke ezt megtudni?

Egyelőre kevés az evidencia annak eldöntésére, hogy az önkormányzati feladatok államosítása, a centralizált kormányzási modell összességében a közösségi ellátás minőségét, hatékonyságát javítani fogja-e hosszabb távon. Az állami közszolgáltatási rendszertől elvileg elvárt magasabb és egyenletesebb minőség, szakszerűség, igazságosabb hozzáférés nem csökkenő, inkább növekvő pénzügyi, személyi feltételeket

<sup>58</sup> Lásd 44. ljt.

<sup>59</sup> HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014).

<sup>60</sup> Lásd HORVÁTH (41. ljt.).

igényel, amelyek rendelkezésre állása, stabilitása egyáltalán nem garantálható. Az ágazati logikába, merev intézményi keretekbe terelt szolgáltatások megszervezésében nem lesz biztosítható a helyi koordináció, ezzel jelentős helyi szinergiák, erőforrások vesznek el. Tetézzve jelentkeznek majd ezek a problémák a fejlesztéspolitika területén, miközben a legújabb kormányzati megnyilatkozások szerint az önkormányzatoktól ezen a területen várnak a jövőben nagyobb erőfeszítéseket. A korlátozott önkormányzati funkció és eszközrendszer miatt azonban megkérdőjelezhető, hogy a jövőben az uniós szabályozások nyomán holisztikus, komplex helyi fejlesztéspolitika megvalósítható-e az önkormányzatok bázisán?

Elrugaskodva az új szabályozási modell okozta közvetlen változásoktól a távolabbi, hatalmi összefüggésekig, a korábbi önkormányzati dominanciájú területi kormányzást a centralizált (dekoncentrált), „helyi állam” modellje váltotta fel, amelyik nyilvánvalóan kevésbé demokratikus, ha elfogadjuk a decentralizáció és a demokrácia közötti összefüggést.<sup>61</sup> Káros a demokrácia, a politikai legitimitáció szempontjából, hogy az önkormányzatok helyébe esetenként gigantikus méretű állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltégi mechanizmusaik, korlátozott kapcsolatrendszerük révén nem képesek rugalmas, polgárközeli, és fogyasztóbarát teljesítményre. Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni. A polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció nagyon fontos színtere erősen leszűkül, ennek minden negatív következményével (információ- és bizalomhiány stb.). A társadalmi kohézió ugyan nem csupán a centralizált vagy decentralizált hatalmi, intézményi szerkezet függvénye, de a polarizáció társadalmi és térbeli formái által generált konfliktusok jobban kezelhetőek egy pluralizáltabb döntéshozási, képviselői rendszerben, amelynek az önkormányzatok fontos elemei.

A drasztikus közjogi változások és az azokat kísérő forrás- és funkciómegosztási lépések nyomán mára az önkormányzatok érdemben nem vesznek részt a hatalommegosztás rendszerében, egyre kevésbé képeznek ellensúlyt a központi irányítási szinttel szemben, presztízsük a választók körében is csökken. Sajnálattal kell arra a következtetésre jutni, hogy a szélsőséges centralizáció a végrehajtó hatalom adminisztratív és közszolgáltatási funkciójának ellátásában és a demokrácia intézmény- és fórumrendszerében is deficitet okozott. A már érzékelhető, s majdan még erősebben jelentkező problémák megoldásának kényszere remélhetően a törvényhozóval is elfogadtatja, hogy jobb lett volna az önkormányzatok megerősítésének opciójával próbálkozni. Remélhetően az önkormányzati rendszer ezt a korszakot is átvészeli.

<sup>61</sup> Lásd PÁLNÉ Kovács (32. l.).