

**PROF. DR. HORVÁTH M. TAMÁS DSc.**

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI TANÁR;  
DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
MTA–DE KÖZSZOLGÁLTATÁSI KUTATÓCSOPORT VEZETŐJE



# Átváltozás

## (AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÉTHARMADOS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA, 2010–2014)<sup>1</sup>

A magyar önkormányzati rendszer átalakulása egyetlen sarkalatos jogszabályból nem érthető meg. A nemzeti vagyonról szóló és más további kétharmados törvények hatása jelentősebb, mint a helyhatóságok szervezeti viszonyait fókuszáló szabályozás. Valójában gazdasági érdekvizonyok meglehetősen tervezett transzformálása játszódik le a helyi-területi szintek közegeiben.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó jelenkori magyar kétharmados változások több sarkalatos törvényen alapulnak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényen (Mötv.<sup>2</sup>) kívül különösképpen még a nemzeti vagyonról szóló törvényen (Nvt.<sup>3</sup>), valamint a stabilitási törvényen<sup>4</sup>.

### 1. Tartalmi változások

A sarkalatos törvények által generált legfontosabb változásokat két csoportba oszthatjuk. Vannak egyrészt a gazdasági és társadalmi értelemben „rendszersemleges” módosítások<sup>5</sup>, másrészt a helyi struktúrák rendeltetését, azaz a közfeladatok ellátását is mélyebben érintő átalakítások. Az utóbbiak az alábbiak szerint foglalhatók össze.

a) A közüzemi szolgáltatási szférajelentős átalakuláson megy keresztül. A Mötv.-ből ez csak a feladatmeghatározáson keresztül, valamint a vagyona vonatkozó utalások révén észlelhető. Inkább eligazító az Nvt., amelyik a törzsvagyon újraszabályozásával, az átláthatóság tulajdoni minőséghez kötésével, a helyi önkormányzat és az állam egésze meghatározott gazdasági tevékenységei kizárólagosságának kimondásával, a versenyztetés és a koncessziókötés köte-

lezettsége alóli felmentésekkel teljesen új helyzetet teremtett. Az energia<sup>6</sup>-, a víz- és közcsatorna-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá válik. A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályok átfogó és szakágazonkénti (vízgazdálkodási, hulladékgazdálkodási, energiaszolgáltatási stb.) újraszabályozásával valósult meg a folyamat. A feladatellátás összefüggésében az állami tulajdon lépésről-lépésre kiterjed. Oly módon is, hogy az önkormányzati szektorban maradó üzleti eredményt a fogyasztói díjak központi meghatározása<sup>7</sup> révén szintügy csökkentik. Egyelőre nyitott kérdés, hogy az állam közszektor-tulajdonosként, illetve államigazgatási irányítási minőségében fogja szerepét kiteljesíteni, avagy a fordulat végigvitele után a továbbiakban konszolidációs céllal újranítja (újraosztva) a szabályozott piacot.

b) A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak köre Magyarországon látványosan csökkent, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával. E lényeges változás a Mötv. sarkalatos rendelkezései között úgy tükröződik, hogy nincs említés az oktatás, az egészségügy és más területi ellátást nyújtó intézmények fenntartási feladatairól. 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok el-eddig legnagyobb kiadási csoportja. Ugyancsak elkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket, ami érintett a fentiekben kívül körből is számos nagyobb közművelődési intézményt: művelődési központokat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat.

A sarkalatos törvényi változás igazgatásracionálitási hatása egyetlen példával megvilágítható. Az iskolákat működtető Klebelsberg Intézményfenntartó Központ engedélyezett

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A tanulmány alapja az MTA TK JTI önkormányzati sarkalatos törvényi átalakulások témájában tartott kerekasztalán (2014. január 23.) elhangzottak írásos változata.

<sup>2</sup> 2011: CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

<sup>3</sup> 2011: CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

<sup>4</sup> 2011: CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról

<sup>5</sup> Például: erős polgármesteri modell vagy a hivatalvezetés alapvető jog-sítványait a jegyzővel megosztó szervezési struktúra

<sup>6</sup> Önkormányzati feladatellátási szempontból a távhő-szolgáltatásnak, valamint a közvilágításról való gondoskodásnak van különösen jelentősége.

<sup>7</sup> ún. lakossági rezsicsökkentés

létszáma 2013. szeptember 30-án 129.429 fő volt.<sup>8</sup> E százharmincezes költségvetési intézményen belül sem az iskolák, sem a tankerületek önálló gazdálkodási jogkörrel nem rendelkeznek. Vezetőik önállóan nem képviselhetnek intézményt; jogköreiket, lévén csupán szervezeti egységek élén állnak, belső szabályzatok határozzák meg.

c) A középszint a településeknél is kevesebb esélyt kapott. A megyei önkormányzatokban a választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül. Ez utóbbi egyben érdekes fordulat, mivel korábban az 1990. évvel bevezetett rendszert sokan éppen a középszint elgyengítése miatt bírálták. A megyék feladatai átvételével a vagyon az államra szállt. A központi költségvetés cserébe 2012 elején átvállalta a szinten keletkezett adósságokat.

A régió, bár nem volt önkormányzat, a területfejlesztési döntések kialakításának, meghozatalának és megvalósításának színtereként működött, korábban nem hagyományos igazgatási megoldások alkalmazása révén. A struktúra még megmaradt intézményeit fölszámolták, beleértve az önkormányzati befolyás delegálásra alapított formáit. A megyei területfejlesztés korábban elég szerencsétlenül duplikált fórumai szintén megszüntetésre kerültek. Így a megyei önkormányzatok szerepe e vonatkozásokon keresztül is tovább csökkent.

2010-ben az új ciklus egyik első intézkedéssorozata a területi államigazgatási szervek átszervezése volt. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét. Majd 2012-ben törvényt alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól. Az utóbbiak jelentős hatásköröket vontak el a jegyzőtől, az addig önkormányzatok hivatali rendszeréhez köthető szervezetektől. Az átszervezés a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával járt. Az önkormányzati köztisztviselők száma mintegy harmadával csökkent.

A területi államigazgatást tömbösítették. Négy nagy csoportról van szó, amelyből három erős szakigazgatásokat egybekapcsoló konglomerátum. Az integrált kormányhivatalokon kívül ilyen a velük egy nagyságrendet jelentő adó- és vámhatóság, valamint a Belügyminisztérium égisze alatt a rendészeti szervek összessége. Mellettük a maradékot döntően a különböző nem integrált zöldhatóságok alkotják.

A kormányhivatalok vezetőinek a szerepe és hatásköre kiterjedt, az igazgatási koncentráción túlmutató. Szembetűnő ezzel szemben a helyi önkormányzatok politikai integrációban betöltött szerepének gyengülése.

d) Az önkormányzatokon kívül a helyi kormányzás más alakzatainak feladatellátása képességét is szűkítették további sarkalatos törvényhozás útján. A közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések pozíciója gyengült a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozást fölváltó civil szervezetekről szóló törvény<sup>9</sup> által. A támogatási mechanizmusok változása, valamint a feladatfinanszírozás előrevetítése

nem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák terjedésének. Az egyházak<sup>10</sup> által ellátott közfeladatokra nézve több összefüggésben is differenciálttá vált a szabályozás. Az alanyok, és a tevékenységek tekintetében kimondottan és vállaltan elkötelezett az állami viszonyulás, vagyis nem elhatárolt és nem semleges.

## 2. Mi végre?

A változások célkeresztjét tehát több kétharmados szabályozás együtt rajzolja meg. A Mötv. önmagában aligha. Majd minden intézményéről elmondható ugyanis, hogy valahol az Európai Unióban van arra is példa. Az összehatás tekintetében azonban ilyen korlátlanul megengedő állítást már nehezebb lenne megfogalmazni. A változtatások célja nyilván többretegű, aminek föltárásához különböző vizsgálati dimenziókat kellene egymással szembesíteni. Ilyenek lehetnek a következő párosításokon alapuló összevetések:

- jogalkotási, illetve általános kormányzati politikai célok szembesítése
- szervezési, illetve hatalompolitikai célok
- deklarált és nem deklarált célok
- szándékolt és nem szándékolt célok
- *normatív szabályozási, illetve gazdasági célok összehasonlítása.*

Tekintettel ennek az írásnak a közfeladat-telepítési fókuszúságára, vegyük a fentiek közül az utóbbi kettőt! Hogyan fordították le költségvetési paraméterekre a Mötv. preambulumban szereplő, az „*államcélok megvalósításához*” való hozzájárulást? 2010-hez képest két év után 29%-kal csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi súlya. 12,8%-ról 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3% volt.<sup>11</sup> A csökkenés a nagy ellátórendszerek (iskolai közoktatás, intézményi egészségügyi ellátások) és más nagy feladatok (hatósági igazgatási szolgáltatás) a helyi szervektől való eltelepítéséből adódnak, de a folyamat nem állt meg. 2013. január 1-jével jelentkezett ugyanis az elvonások legnagyobb része. Mindez nálunk egyben a feladatoknak az önkormányzás tágabb köréből, más – elvileg – alkalmazható formái közül való kivételést is jelenti. Az ellátások szervezéséből a továbbiakban mindenfajta területi kontroll, az érintettek bevonására alapuló más lehetséges ágazatpolitikai fórum hatáskörnyakorlása ki van zárva. Önmagában tehát, a helyi önkormányzati szerep volumenének nagysága még nem jelent semmit az igazgatás minőségére vonatkozóan. Ha azonban egy közösségileg fontos közszolgáltatás-szervezési terület ágazatpolitikai (policy) döntései nélkülölnek minden más lehetséges társadalmi részvételt is, az – legalábbis a modern polgári demokráciákban – nem szokványos.

<sup>10</sup> 2011:CCVI. tv. a lelkiismereti és vallászsabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

<sup>11</sup> HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR–VÉCSEI PÁL (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf. 2. sz.121–147. old.

<sup>8</sup> <http://klik.gov.hu> (2014. 01. 17.)

<sup>9</sup> 2011: CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

Költségvetési értelemben a Mötv. a korábbi alulfinanszírozás hatásait próbálta levezetni az intézményrendszer egészének felforgatásával. A helyi önkormányzatok forráséhsége természetesen mindig igaz, mint általában mindenki másra a költségvetési szektorban. Ennek kezelése tekintetében a lokális szereplők különböző kapacitásokkal és képességekkel rendelkeznek. A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírnak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel. E szükségzerű egyenlőtlenségeket korábban a költségvetési szabályozási rendszer igyekezett kezelni. A jövőben ez a funkció jobbadán a központi elosztás dolga lesz. További fölmerülő kritika volt a korábbi rendszerrel szemben a túlköltségek és az eladósodás. Válaszul jött az adóssághozzájárulás, de „cserebe” jelentősen csökkentették a helyi gazdasági önállóságot. Az 1990. évtől a finanszírozás alappilléreinek számító forrásszabályozásról (mikor is a bevételeken keresztül történik a költségvetési tervezés és a felhasználási döntés végső soron a helyben választott testület mérlegelési körében marad) áttértek az ún. feladatfinanszírozásra, ami lényegét tekintve a kiadási döntési önállóságot tartalmilag célozta minél inkább behatárolni. Az önkormányzati adóssághozzájárulás több hullámban zajlott (1. táblázat). A kormányzat fokozatosan átvállalta a megyék, majd a kistérségek, végül a nagyobbak, jellemzően a városok kötelezettségeit.

Az önkormányzati hitelállomány a konszolidáció előtt az önkormányzati alrendszer mintegy 40%-át tette ki. Ez a szint az államháztartás egésze eladósodottsági mértékének

### 1. táblázat

#### Helyi önkormányzati adóssághozzájárulás (2012–2014)

Ütemek	Határnap (hónap szerint)	Önkormányzati célcsoport	Md. Ft.
I. ütem	2012. I.	megyei önkormányzatok	198
II. ütem	2012. XII.	5000 lakos alatti települések önkormányzatai	74
III. ütem	2013. VI.	5000 lakos fölötti települések önkormányzatai, 1. szakasz	610
IV. ütem	2014. II.	5000 lakos fölötti települések önkormányzatai, 2. szakasz	420
Összesen:			1302

Forrás: BM<sup>12</sup>

csak fele. Következésképpen a helyi alrendszer, mindenfajta kommunikációs kísérlet ellenében, korábban egyáltalán nem volt csődközeli állapotban. A hitelállomány minőségében voltak eltérések, melyek tartalmát csak egyenként lehet értelmesen vizsgálni. Erről pedig tudható, hogy a több mint két évtized alatt alig néhány helyhatóság került csak a működés-képesség határára. Szinte mind kisközségi önkormányzat volt, amelyek különböző okokból, és nem mondható, hogy rendszerhiba okán kerültek ebbe az állapotba. Az egyedüli nagyobb település közismerten Esztergom város, amelyik azonban helyi politikai patthelyzet nyomán jutott tartós vál-

ságba. Nem jellemző és nem általános eset volt. Különben is, a konfliktusok felmerülésére korábban is ki voltak találva a problémakezelési mechanizmusok mind igazgatási-jogi, mind gazdálkodási értelemben.

Hasonló a helyzet az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok (ÖNHKI) támogatásával, amelynek szerepét egy szakmai hiba nyomán rendszeresen valós jelentőségén messze túlhangsúlyozták.<sup>13</sup> 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a célra 34 milliárd forintot<sup>14</sup> fordítottak. Csakhogy ez az önkormányzatok összes bevételeinek csak alig több mint egy százaléka! Az ÖNHKI-támogatás – nevével ellentétben – tehát nem általános mutató, hanem a több közül csupán egy pályázati eszköz, viszonylag kis kapacitással, amiből sem korábban, sem most nem vonható le általános következtetés a szektor egészére nézve. Igaz a jelzésértékűség, mivel a pályázat feltétele a működési költségvetés hiánya volt, tehát ennyi helyen ez a körülmény kétségkívül fennállt. Az érintett önkormányzatok nagy része azonban hiányát más forrásból fedezni tudta.

Mindenesetre a válság és a beavatkozás vélt szüksége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára.

### 3. Minőségek

A válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetlensége az átalakítás „bársonyosságát” volt hivatva szolgálni. A feladatok elvonása, a költségvetési volumen lecsökkentése indokolhatóbbnak tűnt a válságkezelés kényszerű szükségére hivatkozás mellett. Valójában ennek ürügyén, amolyan túlreagálással megszüntették a mindenért felelőssé tett, intézményes alapokra helyezett önállóságot a helyhatósági körben. Az ok tehát nem volt valóságos.

Az önkormányzati finanszírozásnak természetesen korábban is volt számos hibája. Közülük a területi egyenlőtlenség kezelése végig nehézkes maradt. Az alulfinanszírozással szemben a rendszer nem volt igazán védve. A forrásszabályozási rendszernek a pénzügyi föderalizmusra épített és a szintek közötti financiai kapcsolatok struktúrája mentén szervezett mechanizmusának fölszámolása azonban államháztartási szempontból nehezen igazolható lépés.<sup>15</sup> A feltehető mögöttes célt nehéz lenne gazdasági vagy közpénzügyi indokkal alátámasztani.

Az új helyzet ezzel együtt is további, megoldásra váró kihívásokat tartogat. A helyi önállóságnak az intézményi garanciái gyengültek, a saját rendelkezésű források köre szűkült végletesen. Azonban ebből az következik, hogy valójában más fajta társadalompolitikai és irányítási integratív mechanizmusoknak kell előtérbe kerülniük. Mindezek működtetése során természetesen szükség lesz a szereplők kreativitására,

<sup>13</sup> L. erre pl. DOMOKOS LÁSZLÓ (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, LVIII. évf. 2. sz. 167. old.

<sup>14</sup> Az adatok forrása: GKM

<sup>15</sup> HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR–VÉCSEI PÁL (2014): Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. In: *Külön utak*. Megjelenés alatt.

<sup>12</sup> Idézi: *Világgazdaság*, 2013. 11. 28.

és azt közös célokra is bőven kamatoztathatják. A biztosan kialakuló, más alapokon nyugvó rendező elveket és mechanizmusokat<sup>16</sup> a gyakorlati tapasztalatok feltárása alapján véghezjűk majd el.

#### 4. Döntéshozatal

A feladatellátás közösségi szervezése szempontjából, mint az eddigiekből kitűnhetett, aligha van olyan várakozás, hogy a szabályozás társadalmilag eredményes. Viszont ettől még, például hatalmpolitikai megközelítésből nézve, a hatékonyság elvitathatatlanak tűnik.

Érdekes további kérdés a kétharmados törvények dinamikája. Több szempontból is érdemes erre figyelniük:

- az itt vizsgált sarkalatos törvények hatályba lépése hosszasan elnyúlóan többszakaszos,
- a törvényeket többször, koncepciózusan módosították, akár még hatályba lépés előtt is,
- a különböző időállapotok szerinti hatályosulás hatásaira számítottan ráépülnek a módosított szabályozás elemei.

A fentiek között még azt is fel lehetne hozni, hogy a döntéshozatal során a szabályozások tervezetei szélesebb szakmai körök számára nem ismertek. Azért nem tüntetjük föl azonban ezt a körülményt, mert alighanem ennek a törvényhozási eljárásnak ez nem jelenségszövege, hanem immanens sajátossága.

A sarkalatos törvényekre épülő más fontos törvények után ugyanilyen jellegzetességgel bírnak. Különösen fontos kiemelni e jelenséget az önkormányzati feladatok ellátásának piacát alapvetően befolyásoló Nvt.-re épülő egyes közüzemi szolgáltatási ágazatok viszonyait átrendező jogszabályok esetében, amelyen a víziközmű-szolgáltatásokról szóló (Vksztv.<sup>17</sup>) vagy a hulladékról szóló (Ht.<sup>18</sup>) törvény. Íme, egy példa erre<sup>19</sup> a szóban forgó jelenségre! A Vksztv.-t az Nvt.-vel együtt 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés gyors tempójú általános törvényalkotási láztól fűtve. Rendkívüli állapotot idézett, hogy a Vksztv.-t jelentős részben másnapi, december 31. 23.00 (!) órai időpontra léptették hatályba, miközben a törvény más részeit január 1-jével. További hatályba lépési időpontok még e törvényben: 2013. július 1., és más későbbiek, melyek közül az utolsó 2016. december 31. Még a 2012. júliusi határnap előtt azonban mind az Nvt., mind a Vksztv. jelentős módosításra került úgy, hogy több rendelkezés már egyáltalán nem lépett hatályba, illetve koncepcionális korrekciókat végeztek az akkor friss törvényeken.

Látható ebből, hogy az érdekegyeztetés és érdekütköztetés hatásai nagyon is kifejezőek – de ezeknek színterei a formális jogalkotási eljárás, valamint az alkotmányos intézmények írott jog szerinti működése alapján nem beazonosíthatók.

<sup>16</sup> V.ö. pl. a következővel: Vági Gábor (1982) *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.

<sup>17</sup> 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról

<sup>18</sup> 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról

<sup>19</sup> HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: VALENTIN PÁL–KISS FERENC LÁSZLÓ–NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.) *Verseny és szabályozás*, 2012. Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200. old., cit. 180. old.

A kiemelt, mert sarkalatos, törvények esetében különösen figyelemreméltó, hogy szűkebb értelemben vett alkotmányjogi vizsgálattal aligha lehet elfogadható, valamint hatásmechanizmusaik lényegéhez közel kerülni.

#### 5. Összhangok

Az önkormányzati szabályozás összhangzására több kérdés irányul. Alaptörvénnyel, nemzetközi szabályozásokkal, illetve belső koherenciát illetően föl ezek különösen.

a) Az alaptörvény tényleg átértelmezte az „alapokat”. Míg korábban az alkotmány a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte, most csupán az önkormányzat kerül említésre, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája, adott szervezeti formában megtestesülő alakzata a helyi önkormányzat. Ennek megfelelően változott a civil szervezetekről szóló, valamint az egyházak, felekezetek és vallási közösségekről szóló szabályozás, lényegesen befolyásolva más önkormányzásra, illetve nem állami közösségi tevékenységre hajlamos szerveződések feladatát-vállalási lehetőségeit. A helyi önkormányzat felhatalmazásában az államon belül gyengébb, más nem-állami szektorokhoz képest pedig erősebb, amennyiben feljűk az állami kizárólagosságok megjelenítőjévé vált.

Ehhez az alaptörvényi logikához messzemenően illeszkednek a tárgyalat sarkalatos törvények. Igaz ugyan, hogy a Möt. preambulumban benne maradt egy olyan mondat, hogy az „Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”, de ennek hatását, nyomát a szabályozásban már aligha lehet föllelni, tehát inkonzisztenciát nem okoz. Az alapvető rendelkezések között a 3. § (4) bekezdésben a „választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat”, mintha civil kezdeményezéssel ez nem is volna lehetséges.

A Möt. preambulumban másik otfelejtett töredéke szerint a „helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” járulnak hozzá, beszédesen, éppen az államcélok megvalósításához. Itt azért legalább az helyes, hogy a helyi önkormányzat az állam része. (Különb. hogyan is lehetne az állam egy hatalmi ága?) A 10. § (3) bekezdése azonban erről már nem tud, ahol is a helyi önkormányzat „az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat”. Vajon az állam részeként lehet-e mást is ellátni, mint állami feladatokat?<sup>20</sup>

Mindez viszont teljesen kvadrál az alaptörvényi fogalomhasználattal, amelyik pontosan ilyen következetlen, amikor az állam fejezetben, a 38. cikkben írja megkülönböztető módon, hogy az állam „és” a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Végeredményben tehát az alaptörvénnyel való összhang teljes.

<sup>20</sup> Persze más lenne a megítélés a szövegnek, ha esetleg államigazgatási feladatokról lenne szó.

b) A helyi önkormányzatokat érintő szabályoknak az ország nemzetközi kötelezettségeivel való egybevetése összetettebb kérdés. Ha csak a Mötvt. vesszük, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával sok tételes ütközés nincsen. Vanak aggályos pontok ugyan a rendszerben, mint amilyen az alaptörvényi passzus, hogy a helyi önkormányzat rendeltetési mulasztásban megnyilvánuló kötelezettségzegésekor, a bíróság ezt kimondó döntésében megszabott határidő eredménytelen eltelte esetén, az államigazgatás szerve, a fővárosi és a megyei kormány megbízott alkothatja meg a hiányzó jogszabályt. Továbbá ehhez képest is problematikus, hogy mi van, ha a kezdeményezést az államigazgatás szervének nem akarózik megtennie. Például azért, mert az adott önkormányzati többséggel azonos párt képviseletében tevékenykedik. Akkor hogyan jut az állampolgár hozzá az őt megillető védelemhez az alkotmánybírói hatalmi ág útján?

Összességében azonban inkább az Nvt., továbbá a stabilitási törvény, valamint az alaptörvényi kötődésű átmeneti rendelkezések önkormányzati vonzatú rendelkezései azok, amelyek nemzetközi beruházásvédelmi, valamint versenyszabályokba ütközhetnek. Ma már bizonytalan azonban, ha ezek ki is mondatnak egykoron, vajon érdemben reparálhatnak-e majd jogsértésekkel okozott károkat.

Fontos hozzátenni, hogy a nemzetközi szabályokkal való összhang tekintetében a jogalkotás előkészítettsége meglehetősen alaposágúnak tűnik. Nagyon is számot vetettek a lehetséges kockázatokkal. Közte az idő múlásából fakadó következményekkel. Másrészt az európai uniós szabályozásban is bekövetkezett az utóbbi szűk évtizedben egy csendes fordulat<sup>21</sup>, mikor is a közszolgáltatások nyújtásának körében az állami ellentételezést és más beavatkozó szerepeket a versenyszabályokkal egyre inkább összeférhetőnek tartanak. Ráadásul a szóbanforgó témákban az uniós politikák is változáson mennek keresztül a korábbi liberalizációs programokhoz képest. Mindennek következtében önmagában a versenyszabályokra való hivatkozások a szabályozott ágazatok tekintetében még nem feltétlenül alapoznak meg ténylegesen érvényesíthető kritikákat.

c) A kétharmados szabályozások okozta „*arculatváltás*” a magyar önkormányzatok rendszerében egy kétségkívül következetes politika folyamánya. Az a látszat keletkezik emiatt, hogy módosító javaslatokat ettől a körülménytől elvonatkoztatva aligha érdemes tenni. Még akkor is igaz ez, ha tudjuk, hogy valóban számos kihívás<sup>22</sup> van a minket körülvevő világban, amire új válaszokat kell megfogalmazni, és a gyakorlat ezeket minden keretfeltétel mellett igyekszik eredeti módon megtalálni. ■

<sup>21</sup> HORVÁTH M. TAMÁS (2013): Csendes fordulat. Jogtudományi Közlemény, LXVIII. évf. 4. sz. 173–182. old.

<sup>22</sup> HORVÁTH M. TAMÁS (SZERK.) (2013): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus.