

**PROF. DR. SZENTE ZOLTÁN DSc.**

INTÉZETVEZETŐ EGYETEMI TANÁR

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR KÖZJOGI INTÉZET



# Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása<sup>1</sup>

## 1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Mi volt a célja a változásnak?

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 – milyen válaszokat adtak.

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 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 közszolgáltatásokkal való ellátásának – egyikét sem voltak képesek megfelelő színvonalon ellátni.

A kisközségi rendszer hibáit az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás a kezdetektől igyekezett kezelni, de a korábbi kísérletek legfeljebb arra voltak jók, hogy enyhítsék a szétaprózottságból eredő hátrányokat, de a hatalomgyakorlás és a közszolgáltatás 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 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 eljelentéktelenséket választotta, azaz megfosztotta őket korábbi feladat- és hatáskörük, illetve pénzügyi forrásaik jelentős részétől.

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 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

<sup>1</sup> A cikk alapja az MTA TK JTI önkormányzati sarkalatos törvényi átalakítások témájában tartott kerekasztalán (2014. január 23.) elhangzottak írásos változata.

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.

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 kistélepülések 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.

A fentiek mellett az 1990-től működő önkormányzati rendszerek kisebb gyakorlati jelentőségű strukturális problémái is voltak, mint például a fővárosi kétszintű önkormányzati rendszer, amely azzal, hogy egymás mellé rendelte a fővárosi és a kerületi önkormányzatokat, egyrészt megnehezítette egységes várospolitikát folytatását, másrészt versenytársakká tette Budapest egyes önkormányzati szereplőit, miután számos kérdésben ellenérdekelte 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 hosszasan tartó, nehezen megoldható válsághoz. A közvetlenül választott polgármester mint az önkormányzati végrehajtó hatalom nem tarto-

zik politikai felelősséggel a helyi képviselői szervnek, így a két közvetlen legitimitációval 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.

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. 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 számításba 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-ellát-

tás 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.

## 2. A nevezett célokkal egyetért-e?

A törvény egészének koncepciója és megoldásai csalódást keltek. 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 Mőtv. 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 igazol-

ása, 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 felletti 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 indokolhatók lettek volna, ha a törvényhozók indoklásra törekedtek volna. Az adósságfékek 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 Mőtv. azon koncepciója is támogatható, mely a differenciált feladat-telepítést 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 kistélepüléseket adminisztratív kapacitásaitól – vitatható.

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

Az önkormányzatoktól átvett szolgáltatások színvonalának esése – egyes esetekben nagymértékű romlása – 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.

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

Bár a szabályozás módosítását lényegét tekintve minden vonatkozásban szükségesnek tartom, véleményem szerint

– hivatkozással az első két kérdésre adott válaszaimra – nem lenne kívánatos mindenben visszatérni a 2010 előtti állapotokhoz. Újabb önkormányzati reformra, illetve a jelenlegi rendszer hibáinak kiküszöbölésére 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. ■

## Az Kodifikátor Alapítvány alábbi kiadványai a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalról ingyenesen letölthetők.

### 1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

### 2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

Folyóirataink következő lapszámaiban (április és júniusi megjelenést tervezve) többek között az Alaptörvény alapelveiről, Magyarország megyei jogú városai sportrendeleteinek összehasonlításáról, a szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlatáról, valamint a parlamenti jog egyes kérdéseiről is szó esik.