

A differenciált hatáskör-telepítés eszközének alkalmazása a magyar önkormányzati rendszerben 1990 után

SZABÓ TAMÁS

The paper concerns with the different delegated authorities for local governments by Parliament in Hungary since 1990. In 1990, after the fall communism a system of democratic local governments was established. The Hungarian Parliament set up a fragmented model, the so-called “one settlement one local government”, which means every Hungarian settlement has got a self-governing authority. The main issue is that since 1990 the legislative power has not differentiated between villages and towns in terms of competences. My research comprises of three elements: the functional capacity shortage of Hungarian local governments, the practice of delegated authorities in the last quarter century and legislative changes after 2010. I would like to give a complex policy evaluation for the readers concerning the institutional experiences of local governments in the last quarter century.

A helyi önkormányzati feladatellátás szintjei 1990 után

Magyarországon a szovjet típusú tanácsrendszer négy évtizedes korszakát követően az első demokratikusan megválasztott Országgyűlés 1990-ben egy feladat- és hatáskör-reit tekintve decentralizált, a települési egységek kifejezett önkormányzati autonómiájára épülő helyi önkormányzati rendszert hozott létre. A hatásköreiben erős települési helyhatóságok mellett egy gyenge megyei önkormányzati szint került kialakításra. A megyék hatásköre elsősorban az intézményfenntartásban merült ki, így nem kapták meg a helyi adó kivetési jogát sem (lásd 1990. évi C. törvény a helyi adókról).¹ A rendszerváltás után a helyi önkormányzati alapjogok az 1989–1990-ben demokratizált és 2012. január 1-jéig hatályban lévő Alkotmány (1949. évi XX. törvény 42. §),² az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), valamint az 1997. évi XV. törvénnyel megerősített Helyi Önkormányzatok Európai Chartája értelmében a törvények erejénél fogva illették meg az összes hazai – immáron közel 3200 –tele-

1 A megyei önkormányzatok tudatosan legyengített modelljét nevezték „lebegő megyének” az 1990-es évek elején; a kifejezés azt követően beépült a magyarországi önkormányzati diskurzusba.

2 Az eredetileg az 1933-as szovjet alaptörvény mintájára készült sztálinista magyar Alkotmányt (1949. évi XX. törvény) „demokratizálták” 1989–90-ben (1989. évi XXXI. törvény, majd 1990. évi XL. törvény). A régi Alkotmányt a 2011 áprilisában a Magyar Országgyűlés által elfogadott, 2012. január 2-ával hatályba lépő Magyarország Alaptörvénye váltotta.

pülési önkormányzatot. Jelenleg a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 32. cikkének (1) a)–l) pontjai tartalmazzák a legfontosabb önkormányzati alapjogokat, amelyeket az Ötv.-t szintén 2012-vel felváltó, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) bont ki részletesen.

A helyi feladatellátás elmúlt 25 éves történetének tekintetében fontos tisztázni, hogy 1990-ben a korábbi megyei tanácsok – mint a legjelentősebb területi, térségi feladatellátó és közszolgáltatásokat szervező igazgatási egységek –, szakigazgatási, szakhatósági feladatainak jó részét nem a jogutódnak minősülő megyei önkormányzatok, hanem a már meglévő vagy az újonnan létrejövő területi államigazgatási (dekoncentrált) intézmények „örökölték meg”. A rendszerváltáskor létrejövő III. Magyar Köztársaság közigazgatása a helyi közfeladatok és közszolgáltatások szempontjából decentralizált (lásd a települési önkormányzati kompetenciák széles körét), a térségi-területi hatáskörök tekintetében viszont sokkal inkább centralizált modellként funkcionált (lásd a megyei önkormányzatok szűk, valamint a kormányzati igazgatás – minisztériumi, kormányhivatali, központi hivatali – és a területi dekoncentrált államigazgatás széles kompetencialistáit).

Az 1990-es „demokratikus hevület” legdirektebb, a helyi politikát és közigazgatást érintő történése az erős települési önkormányzatiság megteremtésének aktusa volt. Ugyanakkor már a kodifikáció során megjelent a hatékonyságra való törekvés, annak felismerése, hogy a települési – s vele a községi, kistépülési – autonómia elvszerű megteremtése mellett szükséges tekintettel lenni a méretgazdaságossági szempontokra. Ezt vélték biztosítani a különböző önkéntes önkormányzati társulási jogintézmények (körjegyzőség, hatósági igazgatási társulás, intézményfenntartó társulás, közös képviselőtestület)³ felállításával az Ötv.-ben. A szakértők számára már az 1990-es évek elején világos volt, hogy Magyarországon az 1989–1990-es demokratizálódás folyamán a helyi és területi közigazgatás-szervezésnél a nemzetközi (elsődlegesen nyugat-európai) tendenciákkal ellentétes folyamatok játszódnak le, és a települési közösségek „öntudatra ébredése” – széles települési önkormányzati autonómiával a hátuk mögött – a helyi közigazgatás és feladatellátás elaprózódását fogja eredményezni.⁴

A fragmentált struktúra és a finanszírozási rendszer anomáliái

Államszervezési szempontból a demokratikus országok két lehetséges utat követhetnek a helyi önkormányzati feladatellátás megszervezése során. Az egyik megoldás a fragmentált önkormányzati rendszer, amely a helyi közösségek és feladatellátás dominanciájára épít, kiegészülve a települési önkormányzás együttműködési, társulási

3 A társulási önkormányzati jogintézményeket az Ötv. 39–44. §-a tartalmazta. A „közös képviselőtestület” elnevezés „társult képviselőtestületté” alakult az Ötv. 1997-es módosításával (1997. évi CXXXIV. törvény 6. §); a komplex önkéntes integrált feladatellátást 2004 után a többcélú kistérségi társulások látták el (2004. évi CVII. törvény a többcélú kistérségi társulásokról).

4 Somlyódy Péter: Önkormányzati és egymásrautaltság a Baranya megyei kistépülések szemszögéből, Magyar Közigazgatás, 1991/8, 750–755.

jogintézményeivel – a vezérlőelv, hogy a helyi önkormányzás alapegységei követik a településstruktúrát („egy település egy önkormányzat”-elv). A másik megoldás esetében a településhálózat és települési struktúra elválik az önkormányzati közigazgatás szerkezetétől, létrehozva egy többé-kevésbé integrált helyi önkormányzati alapszintet, bizonyos paraméterek (általában a népességszám) alatt a „több település egy önkormányzat”-elvet érvényre juttatva (lásd a XX. század második felének nyugat-európai önkormányzati reformjait).⁵

Magyarországon az 1990-es önkormányzati kodifikáció elsődlegesen a települési autonómia alkotmányos, törvényi biztosítására fókuszált, ugyanakkor a hosszú távon fenntartható önkormányzati gazdálkodás intézményi, finanszírozási keretfeltételei hamar devalválódtak, például a helyben befizetett szja visszaosztási aránya radikálisan csökkent; az állami normatívák nem követték a valódi költségeket; számos államigazgatási feladatkör megfelelő pénzügyi ellentételezés nélkül került delegálásra a jegyzőkön keresztül az önkormányzati szektorhoz. A települési önkormányzatok strukturális működési problémái különösen a kistelepülések intézményi (humán- és anyagi erőforrások) kapacitáshiányában öltöttek testet. A törvényalkotó 1990-ben széles kompetenciakörben határozta meg a minden település számára kötelező jelleggel ellátandó feladat- és hatásköröket, függetlenül a kisebb települések valós feladatellátó képességétől, kapacitásától – *a települési önkormányzatok kötelező feladatait tartalmazta az Ötv. 8. § (1) pontja*. Gazdálkodási szempontból további szektorális nehézséget jelentett, hogy a finanszírozási rendszerek nem kezelték megfelelően a települési önkormányzatok határain túlnyúló közszolgáltatások (*spillover*) problematikáját sem. Ez megmutatkozott a vonalas infrastrukturális (tömegközlekedés, energiaszolgáltatás, hulladékkezelés stb.), illetve a humán típusú (egészségügyi, szociális, kulturális) közszolgáltatások területén. Különösen a nagyobb városokban (Budapest és a megyei jogú városok) alakult ki a közfeladatok ellátása területén ez a sajátos „túlcsordulás”, amelynek révén a nagyvárosok saját önkormányzati intézményeik és közszolgáltatásaik révén látják el a nem helyben lakó, de az ellátást igénybe vevő városkörnyéki települések lakosait, anélkül hogy az így keletkezett többletfeladat finanszírozása egységesen megoldott lenne.⁶ Eme speciális konfliktustípus talán leglátványosabb megnyilvánulása Budapest és az agglomerációs települések immáron hosszú éveket felölelő huzavonája a fővárosi tömegközlekedés (BKV, majd 2011-től BKK) agglomerációt érintő járatainak közös finanszírozásáról, annak megosztásáról, illetve állami kiegészítéséről.

Magyarországon az 1990-ben létrehozott helyi önkormányzati rendszer a települések választópolgáira mint helyi közösségekre bízta a helyi alapszintű önkormányzás

5 Önkormányzati integrációs reformok révén Belgiumban 78%-kal, Angliában 76%-kal, Svédországban 87%-kal, Németországban 67%-kal, Ausztriában 42%-kal csökkent a helyi alapszintű önkormányzatok száma 1950 és 1992 között. M. R. Martins 1995-ös összehasonlító vizsgálata szerint. Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008, 37.

6 Péteri Gábor: *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? = Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, szerk. Horváth M. Tamás, KSZK ROP Programigazgatóság, Budapest, 2007, 53.

jogát, ezzel létrehozva a fragmentált helyi (települési) önkormányzati alapszintet. Ez a modell a települési „közösség lelki igényeinek” kielégítését helyezte primátusba a helyi közigazgatás és közfeladat-ellátás tekintetében. Magyarországon hamar az önkormányzati rendszer fontos problémagóciává vált a kistelepülések (községek, kisvárosok) kapacitásbeli hiánya. A probléma az egyes településtípusok közötti jelentős kapacitásbeli differenciákban gyökerezett. Magyarországon az egy települési önkormányzatra jutó átlagos lakosságszám 3100 fő körül alakult. Ez a szám a leginkább integrált európai helyhatósági szisztémát működtető Nagy-Britanniában 120 ezer fő, de a skandináv államoknál is több tízezer lakos. Bár ez a 3100 fő/település mutatószám regionális értelemben nem kirívó – Szlovákiában 1700 fő/település; Csehországban 1500 fő/település –, viszont a kapacitásbeli és az abból következő működési problémák is hasonlóan alakultak ezekben az országokban. Horváth M. Tamásnak az önkormányzatok gazdasági kapacitásképeségét vizsgáló 2007-es tanulmányában⁷ szerepelt egy szerzői számítás a 2005. évi pénzügyminisztériumi és KSH-statisztikák alapján – a mutatószám alapja az 1 lakosra jutó önkormányzati bevétel, ez a következők szerint alakult 2005-ben.

	Községekben	Városokban	Vidéken (megyével együtt)	Fővárosban
1 lakosra jutó átlagos bevétel	171 874 Ft/fő	273 705 Ft/fő	281 165 Ft/fő	382 070 Ft/fő

1. táblázat: Az 1 lakosra jutó átlagos önkormányzati bevétel, 2005⁸

Az adatok remekül szimbolizálják a magyarországi önkormányzati rendszerben sokáig érvényesülő legfontosabb kapacitásbeli összefüggést: minél nagyobb egy település, annál nagyobb bevételgeneráló képességekkel rendelkezhet az adott önkormányzat, ezért fajlagosan akár látványosan több forrás juthat a saját bevételekből az önkormányzat által ellátott önkormányzati és államigazgatási feladatokra, közszolgáltatásokra. Nagyobb önkormányzati bevételek, magasabb szintű közszolgáltatások (lehetőség a fakultatív feladatvállalásra), szélesebb mozgástér a települési fejlesztésekhez, az átgondolt vagyongazdálkodás lehetősége kihasználva az önkormányzatok számára a költségvetési intézményekhez képest jóval szabadabb gazdálkodási lehetőségeket – az önkormányzat részvétele gazdasági társaságokban; hitelfelvétel és kötvénykibocsátás a 2000-es években; kiterjedt vagyongazdálkodás; privatizáció, kiszervezés, koncessziós megoldások.⁹ Másrészt a nagyobb településeken az önkormányzatok eleve

7 Horváth M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei = Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, szerk. Horváth M. Tamás, KSKZ ROP Programigazgatóság, Budapest, 2007, 15–38.

8 Uo., 23.

9 Ugyanakkor a 2000-es évek végi nagy önkormányzati eladósodási „hullámnak” az egyik oka éppen a nagyobb önkormányzatok által kihasznált – akkor még szabályozatlan – kötvénykibocsátás volt, amellyel anyagi és megfelelő humán erőforrás hiányában a kisebb települések (községek) nem tudtak/kívántak élni.

szélesebb és magasabb színvonalú emberierőforrás-állománnyal rendelkeznek: sűrűn specializált önkormányzati hivatali és intézményrendszer (vagyonkezelő holdingok, fejlesztési projektcégek stb.), továbbá akár helyben a magánszektorral is versenyképes jövedelmek jellemzik őket. Ez már önmagában is jelentős versenyelőnyt biztosított 1990 után a városok, nagyvárosok számára a csak néhány munkatárssal működő, vagy saját hivatali szervezettel nem rendelkező, ezért a hivatali feladatokat korábban körjegyzőségekben, mostanában pedig az ún. közös önkormányzati hivatalokon keresztül ellátó kistelepülésekkel szemben. Az 1996-ban megalkotott speciális önkormányzati adósságrendezés (1996. évi XXV. törvény) gyakorlata szintén csak a kistelepüléseket érintette. Egy 2009-es tanulmány összegezte az 1996–2008 között lezajlott önkormányzati adósságrendezéseket, és az érintett települések közül a Pest megyei (fővárosi agglomerációs) Páty volt a legnépesebb közel 5000 fős lakossággal, a többi közel kéttucat település – egy-két kivételtől eltekintve – mind 3000 lakos alatti község volt. Ugyanakkor az önkormányzatok 2010-re radikálisan megnövekedett adósságállománya miatt 2013-ban már 14 település került adósságrendezési eljárás alá.¹⁰

Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének a főtitkára, a következőképpen értékelte az Möt. kodifikálását követően az önkormányzati rendszer első bő két évtizedét a kistelepülések szemszögéből: amíg az 1990-es évek elején még az „*egyedül mindenre képesek vagyunk*” szemlélete jellemezte a polgármestereket és a képviselőtestületeket, később – főleg az 1996-os területfejlesztési törvény hatálybalépése után – már „*az egyedül nem megy*” igazsága vált meghatározóvá. A fragmentált településszerkezet problémáit tetézte a mindenkori parlament és kormányzat azon káros gyakorlata, hogy valódi differenciálás nélkül egységesen „zúdította rá” a különböző, hangsúlyozottan államigazgatási feladatok ellátását az önkormányzati szektorra (a jegyzőkre és önkormányzati apparátusokra), miközben a feladatellátáshoz szükséges forrást nem biztosította elégséges mértékben a központi szint.¹¹ Egyre inkább kinyílt a feladattelepítés, illetve a finanszírozás közötti olló. Az önkormányzati kapacitáshiány jellemző megnyilvánulásává vált, hogy sok település képtelen volt a működési költségeket kigazdálkodni – ez különösen a saját érdemi bevétellel nem rendelkező községeket érintette. A központi költségvetési politika ezért hamar rákényszerült az ún. *működési célú kiegészítő pénzügyi támogatási rendszerek* alkalmazására. 1993-ban került bevezetésre az ún. ÖNHKI-alap,¹² amelyet eredetileg a valóban korlátozott bevételi lehetőségekkel rendelkező kistelepülések, községek megsegítéséhez rendeltek, így a bevezetés évében már közel 200 önkormányzat részesült belőle. Ez az arány 2008-ra már 2000 település feletti volt, 2010-ben az önkormányzatok kétharmada volt ÖNHKI-s, a 2012. költségvetési évben pedig 1216

10 Kovács Róbert, Vigvári András: *Látélet a községi önkormányzatok pénzügyi helyzetéről*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/5, 26–35.; Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*, Pénzügyi Szemle, 2014/3, 336. Forrás: <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-magyar-onkormanyzatok-adossagkonszolidacioja/lentnercs-2014-3-m.pdf> (2015. 11. 30.)

11 Zongor Gábor: *Kétségek és kérdések az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/7–8, 1.

12 ÖNHKI: önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok.

település volt érintve.¹³ Az ÖNHIKI rendszerét egészítették ki a 2000-es évek közepén a leginkább kiszolgáltatott települések kvázi kormányzati azonnali „gyorssegélyével”, az ún. „működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatása” címszó alatt az önkormányzatokért felelős miniszteri keretösszeggel. A 2000-es évtized végére roppant méretűre terebélyesedő önkormányzati kapacitáshiány árulkodó indikátorává vált a városok érintettsége is: 2010-ben 51, 2011-ben már 156 városi önkormányzat részesült az ÖNHIKI-s keretből. Az elmúlt években olyan megyei jogú városok kaptak támogatást az ÖNHIKI-ből, mint Miskolc vagy Salgótarján.¹⁴ 2014-től megváltozott a költségvetés kapcsolódó struktúrája, és az ÖNHIKI helyett az ún. *Helyi önkormányzatok működési célú költségvetési támogatásai* melléklet¹⁵ rendelkezik 9 előirányzat keretében, például: gyermekszegénység; lakossági víz, ivóvíz- és csatornaszolgáltatás támogatása.

A rendszerszintű kapacitáshiányt tovább súlyosbította a 2000-es évtized második felében a korábbi – sokak szerint a felelőtlen – szektorális devizaeladósodás, majd a 2008 végén kirobbanó pénzügyi és gazdasági világválság hatásaként jelentősen megduzzadt önkormányzati adósságállomány (hitelek, kötvények),¹⁶ amely éppen a hitelintézetek szemében sokkal inkább megbízhatónak tartott nagyobb helyi önkormányzatokat, különösen a fővárosi kerületeket és a megyei jogú városokat érintette. A témáról bővebben az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének 2009. márciusi *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben* című beszámolója értekezett. Ebben egy összefoglaló táblázat jelzi, hogy 2007 végére az egy lakosra jutó önkormányzati adósság a Fővárosi Önkormányzat, valamint a megyei jogú városok körében duzzadt meg radikálisan. Az eladósodás realitásából kiindulva az Möt. a korábbi jogi szabályozáson jelentősen szigorítva állami-kormányzati (belügyminiszteri) engedélyhez kötötte a helyhatóságok kölcsönfelvételét. A korábbi normatív alapú finanszírozás helyett egy új típusú logika („feladatfinanszírozás”), valamint a korábbiakhoz képest egyértelműen szűkebb kompetencialista került meghatározásra az Möt. keretében. A törvényi szigorítás mellett a helyi önkormányzatok gazdasági stabilizálásához és a meglévő adósságállomány újratermelődésének megakadályozására (az önkormányzati rendszer adósságállománya 2010 végén 1247 milliárd Ft volt) a második Orbán-kormány az önkormányzatok adósságkonszolidációját, egészen pontosan az önkor-

13 1216 önkormányzat kapott ÖNHIKI támogatást, Magyar Polgármester online. Forrás: <http://www.magyarpolgarmester.hu?site=104&c=615&menu=c02> (2015. 11. 30.)

14 Domokos László: *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai*, Pénzügyi Szemle, 2012/2, 165–173. Forrás: <http://www.asz.hu/publikaciok/2012/kockazatok-a-mukodesben-es-novekvo-eladoso-das-a-magyarorszagi-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzeseinek-tapasztalatai/psz201202165.pdf> (2015. 11. 30.); Ivády Gábor: *Működésképtelen történet*, 2010. január 6. Forrás: <http://index.hu/velemenyl/jegyzet/2010/01/06/mukodeskeptelen-tortenet/> (2015. 11. 30.)

15 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 3. melléklet, I., 1–9.

16 Az önkormányzati adósság megnövekedésében a pontatlan szabályozás is szerepet játszott, mivel a kötvénykibocsátásról – mint speciális hitelfelvételről – nem rendelkezett az Ötv., így nagyobb önkormányzatok (főváros, kerületek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok) szabadon bocsáthattak ki akár fejenként több milliárd Ft értékben 5–8 éves lejáratú kötvényeket.

mányzati adósságállomány állami átvállalását választotta. Ennek nyitánya a megyei önkormányzatok mintegy 170 milliárd Ft-os adósságelengedése volt. Az önkormányzati adósságrendezés azonban elsődlegesen a települési önkormányzatok felhalmozódott tartozásainak átvállalására irányult. Ezt a miniszterelnök 2012 őszén jelentette be: az 5000 lakos alatti települések teljes körű, 100%-os konszolidációban, az 5000 lakosnál népesebb települések (városok, megyei jogú városok, fővárosi kerületek és a Fővárosi Önkormányzat) arányosan részleges átvállalásban részesültek. A települési önkormányzati szektor eladósodásának mértékét jelzi, hogy csupán az 5000 lakos alatti települések közül 1710 községi, nagyközségi önkormányzat volt érintve. A 2014 tavaszán befejeződő önkormányzati adósságkonszolidáció során az állam által átvállalt teljes adósságállomány értéke 1344,4 milliárd Ft volt.¹⁷

Lehetséges rendszerszintű alternatívák a kapacitáshiány kezeléséhez

Somlyódyne Pfeil Mária, a helyi közigazgatás és önkormányzás témakörében sokat publikáló szakértő, még egy 2009-es tanulmányában – mintegy két évvel az Möt. elfogadása előtt, az önkormányzati adósságállomány tetőzése időszakában – az önkormányzatok általános kapacitáshiányából fakadó ellátási nehézségekre adandó lehetséges – egymást nem feltétlenül kizáró – rendszerszintű megoldási alternatívák főbb típusait összegezte. Ezek a következők voltak (zárójelben, dőlt betűkkel a tanulmány megjelenése óta eltelt történések rövid summázatával):¹⁸

- Önkormányzatok fúziója: „az egy település egy önkormányzat”-elv meghaladása, amely radikális önkormányzati reformot feltételezne. *(Az „egy település egy önkormányzat”-elvhez és vele a települési önkormányzatisághoz konzekvensen ragaszkodik napjainkig nemcsak a kormányzat, de az összes parlamenti párt.)*
- Önkormányzatok társulása: továbbra is alkalmas lehetőség, bár hatása korlátozottabb annak függvényében, hogy önkéntes vagy kötelező társulásokról van szó. *(A 2012-ben hatályba lépő Alaptörvénybe belefoglaltatott a „kötelező” önkormányzati társulásról szóló passzus – 34. cikk (2) pont; majd ahhoz igazodva az Möt. rendelkezett az ún. közös önkormányzati hivatalok létrehozásáról, mint kötelező társulási jogintézményről – ennek részleteit lásd később.)*
- A városnak és vonzáskörzetének valamilyen nevesített közös igazgatási egységben való kezelése: ez nem feleltethető meg egy az egyben a társulások megoldásának, mivel kell hogy tartalmazzon valamilyen speciális városkörnyéki, agglomerációs specifikumot. *(Ezzel kapcsolatban semmilyen konkrét politikai szándék nem körvonalazódott, és kézzelfogható jogalkotási lépés sem történt napjainkig.)*
- Közvetett közigazgatás: közszolgáltatások, közfeladatok kiszervezése („privatizációja”) a piaci és nonprofit szereplők számára. *(A 2010 óta kormányzati pozícióban lévő Fidesz–KDNP pártszövetség a közfeladat-ellátás tekintetében*

17 Lentner Csaba: *i. m.*, 334–340.

18 Somlyódyne Pfeil Edit: *A befejezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/1, 33–43.

konzekvensen a közigazgatáson, közszektoron belüli feladatellátást preferálja, így a for- és nonprofit szervezetek irányába történő feladatki szervezés a háttérbe szorult a megelőző kormányzati ciklusokhoz képest.)

- Az önkormányzati szintek közötti feladatmegosztás: a kifejezetten fragmentált helyi önkormányzati alapszint tehermentesítése felfelé az önkormányzati középszint vagy a középszint – esetünkben a megyei önkormányzatok – irányába. *(Napjainkra a megyei önkormányzatok intézményfenntartó funkciója megszűnt, korábbi szerepüket különböző központi állami szervek, illetve területi dekoncentrált intézmények vették át.)*
- Differenciált hatáskör-telepítés: meghatározott önkormányzati népességekategóriákhoz meghatározott helyi önkormányzati kompetenciák kötése *(ez utóbbi jogeszköz vizsgálatára fókuszál elsődlegesen jelen tanulmány).*¹⁹

Differenciált hatáskör-telepítés az önkormányzati szektorban

Az Ötv. 1990-es kodifikálásakor a kötelező települési önkormányzati feladatok és hatáskörök egységesen kerültek meghatározásra, függetlenül az adott helyhatóság méretétől, gazdasági és társadalmi paramétereitől, valamint települési önkormányzati típusától (Ötv. 8. §). Ugyanakkor a törvényalkotó, felismerve a realitásokat, egyrészt már az eredeti kodifikáció során lehetővé tette az önkormányzatoknak, hogy különböző önkéntes társulási formákat hozzanak létre (erről lásd korábban), másrészt az Ötv.-be a 6. § (1) bekezdés révén beépítette az ún. *differenciált hatáskör-telepítés* jogi eszközének lehetőségét, amely szerint: „*törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítő-képességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg...*”²⁰

Az 1990-es Ötv. mellett szükséges szólni az 1991. évi XX. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló törvényről, amelyet általában „hatásköri törvényként” ismer a közigazgatás. Ez tovább pontosítja az önkormányzati kompetenciákat, benne néhány kifejezetten a fővárosi és megyei jogú városi önkormányzatokhoz rendelt jelenleg hatályos feladatkörrel, ezek a következők:

a) Nevesített kompetenciák hozzárendelése a Fővárosi Önkormányzathoz (köztemetőkhöz, települési folyékony hulladék, közterület-tisztaság és lomtalanítási akciók; 1991. évi XX. törvény 18–20. §).

b) Az ipar- és kereskedelmi igazgatás terén nevesített fővárosi és megyei jogú városi hatáskörök: energiaellátási tanulmány. Csak a főváros kapott feladatokat az idegenforgalmi területhez kapcsolódóan (1991. évi XX. törvény 65–66. §).

19 Az önkormányzati feladatok áttelepítésének gondolata a központi államigazgatáshoz (valamely központi szervhez: kormányhivatal, központi hivatal) vagy az alárendelt területi államigazgatási intézményi szektorhoz nem jelent meg a felsorolt alternatívák között, mégis ez vált a 2010 utáni közigazgatási reformok egyik meghatározó irányává.

20 Ötv. 6. § (1) bekezdés, b) pont.

A nevesített önkormányzati feladatok differenciált hatáskör-telepítése mellett adott volt a lehetőség az Országgyűlés számára, hogy a jegyzőkhöz történő államigazgatási feladattelepítés során szintén differenciálhassanak a különböző szintű helyhatóságok között (például okmányirodai feladatok városi jegyzőkhöz való telepítése). A meghatározott típusú önkormányzatok irányába történő differenciált önkormányzati – és mellette államigazgatási – hatáskör-telepítés révén lehetőség teremtődött az önkormányzatok közötti valós különbségek – adottságok, pénzügyi paraméterek, a rendelkezésre álló dologi és humán eszközök, erőforrások – kezelésére a feladattelepítés tekintetében. Ennek alkalmazása révén meghatározott közfeladatot csak bizonyos típusú (legalább városi) helyhatóság számára lehetett delegálni. Ugyanakkor a központi jogalkotás, különösen a rendszerváltás utáni évtized során, rendkívül visszafogottan bánt az eszköz alkalmazásával.²¹ Csak az 1990-es évek közepétől-végétől kezdik alkalmazni a differenciált hatáskör-telepítést bonyolultabb szakigazgatási feladatoknál, mint például az építéshatósági ügyek.

Csefkó Ferenc 2000-ben a témával foglalkozó önálló tanulmányában számszakilag összegezte szakigazgatási ágazatonként a községek, városok, megyei jogú városok feladatkatasztereit. Az ágazatok többségénél mindössze 1-2 konkrét differenciált hatáskör volt kimutatható. A legtöbb ilyen példa a belügyi, a közoktatás és a munkaügyi területeken adódott, de sehol sem haladta meg a 4-5 hatáskört. Jellemző a jogintézmény alacsony kihasználtságára, hogy a speciálisnak mondható egészségügyi, az ipari és kereskedelmi vagy a környezetvédelmi ágazatokban semmilyen különbség nem adódott az önkormányzatokhoz rendelt hatáskörök tekintetében. A témával foglalkozó több szakértő is felvetette, hogy a differenciált hatáskör-telepítés egy tagoltabb (a *község – város – megyei jogú város* felosztást tovább strukturáló) települési önkormányzati hierarchiában volna igazán hatékony eszköz. Csefkó is 7 db községcsoportot (200 fő alatt; 201–500 fő; 501–1000 fő; 1001–2000 fő; 2001–3000 fő; 3001–5000 fő; 5000 fő felett) javasolt tanulmányában a differenciált hatáskör-telepítéshez meghatározni. Városi jogállású településeknél 4 kategóriát nevezett meg szintén a népességszám alapján: 3001–5000 fő; 5001–25/30 000 fő; 25/30 000–50 000 fő. Az 50 000 lakos feletti megyei jogú városokat a nagyvárosi, regionális szerepkör, s vele a megyén túlmutatató *spillover* hatások alapján különböztette volna meg.²²

Kéki Zoltán, az ezredforduló időszakában Kaposvár megyei jogú város jegyzője, tételesen sorolta azon igazgatási területeket, ahol szükségesnek vélte a hatályos kompetencialisták átgondoltabb, a települési paramétereket szem előtt tartó újraszabályozását, s vele a differenciált hatáskör-telepítés alkalmazását.

I. Speciális, kifejezetten települési népességszámhoz kötött feladatszabályozást javasolt a következő területeken: lakásgazdálkodás; helyi tömegközlekedés; helyi tűzvédelem – itt már az 1990-es években valamilyen mértékben beszélhetünk differenci-

21 Somlyódiné Pfeil Edit: *A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében*, Magyar Közigazgatás, 2001/3, 147.

22 Csefkó Ferenc: *A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai*, Magyar Közigazgatás, 2000/2, 72–78.

ált hatáskör-telepítésről; önkormányzati kompetenciák kialakítása a közbiztonság és rendvédelem területén; tudományos, művészeti és sporttevékenységek támogatása; gyermek- és ifjúsági feladatok.

II. *Klasszikus differenciált hatáskör-telepítést javasolt* az óvodai nevelés; az általános iskolai oktatás és az egészségügyi alap- és járóbeteg ellátás területén – a rendelkezésre álló intézményfenntartó társulásokhoz képest eredményesebb feladatellátást (pl. magasabb szintű oktatás, nevelés) vizionált a szerző.

III. *Térségi ún. „bolygó” feladat-, hatáskörök* – ezek a szerző olvasatában kifejezetten a megyei önkormányzatoktól átvállalt feladatok, intézmények fenntartására (pl. középfokú, térségi oktatási intézmények; fekvőbetegek egészségügyi ellátói – kórházak). Ennél a feladatcsoportnál a szerző jogilag tarthatatlannak, a gyakorlatban pedig felelőtlennek minősítette a települési önkormányzat (általában megyei jogú város) és a megyei önkormányzatok között elvileg korlátlan intézményi átadások lehetőségét.²³

Kéki hivatkozott az akkortájt a megyei jogú városi jegyzők körében végzett felmérésre is, amely tevékenységtípusként (feladatellátás, intézményfenntartás) tartalmazta a nagyvárosi apparátusi vezetők véleményét a differenciált hatáskör-telepítés kérdéséről. Ebből kirajzolódott, hogy a művészeti és tudományos tevékenységek támogatását kifejezetten a megyei jogú városokhoz, a szennyvíztisztító működtetését, valamint speciális szociális hatásköröket (hajléktalanszállás, bölcsőde, családsegítő szolgálat stb.) pedig kifejezetten a körzetközponti városhoz telepítettek volna a megyei jogú városok jegyzői.²⁴ A korlátozott alkalmazás ellenére bizonyos szakigazgatási közfeladatok terén mégis történtek látványosabb, a lakosság számára is konkrétan érzékelhető szakigazgatási kezdeményezések a differenciált hatáskör-telepítés megvalósításával. Ezek – elsősorban az alsó- és középszintű térségi önkormányzati, de bizonyos vonatkozásban az államigazgatási (lásd az okmányirodai szolgáltatásokat) hatáskörök differenciált delegálása révén – a városok közvetlen városkörnyéket kiszolgáló feladatellátását erősítették, néhány példa rájuk:

Építésügyi igazgatás (mint differenciált önkormányzati hatáskör-telepítés)

Sajátos megosztott feladatstruktúra alakult ki az építésügyi igazgatásban az állami szervek és az önkormányzatok között. A helyi közigazgatás és közfeladat-ellátás területén az építésügyi igazgatás, különösen a helyi építésügyi hatósági ügyintézés az egyik leginkább speciális szakigazgatási kompetencia. Sajátos struktúra alakult ki a területen, mivel nem csupán központi állami szervek, köztisztviselők (országos építésügyért, műemlékvédelemért felelős hivatalok; a felelős ágazati minisztérium keretében működő szervezeti egységek; főépítési rendszer) tevékenykedtek az építésügyi igazgatásban. Mellettük működtek a helyi építésügyi hatóságok, amelyek keretében a települési jegyzők rendelkeztek törvényben meghatározott hatósági kompetenciá-

23 Kéki Zoltán: *A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai*, II., Magyar Közigazgatás, 2000/3, 157–161.

24 Uo., 161–162.

val (engedélyezés, szankcionálás), általában valamilyen konkrét hivatali struktúrával megtámogatva: a városi polgármesteri hivataloknál műszaki, építésügyi, városrendezési irodák, igazgatóságok; a községi polgármesteri hivatalokban, körjegyzőségekben önálló építésügyi igazgatási ügyintéző. Már az 1990-es években jelentkezett a probléma, hogy az építésügyi igazgatási ügyintézői feladatokhoz előírt speciális felsőfokú szakképesítésnek számos önkormányzati építésügyi ügyintéző egyszerűen nem felelt meg. Ezért a helyi építésügyi hatósági igazgatás hatékonyabbá tétele érdekében az 1997-es „építésügyi” törvényben,²⁵ élve a differenciált hatáskör-telepítés eszközzel, az ún. *kiemelt építésügyi hatósági ügyekben való első fokú eljárást* a városi (Budapest a fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzőjére szignálta a törvényalkotó.

Gyermekvédelmi szakellátások (mint differenciált önkormányzati hatáskör-telepítés)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény strukturálta újra a gyermekvédelmi igazgatási rendszert, amelynek fókuszába az ún. *területi gyermekvédelmi szakszolgálat* került, és ennek kialakítását és működtetését a törvény kifejezetten a megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatokhoz rendelte.²⁶ A területi gyermekvédelmi szakszolgálatok fenntartói jogosítványai megváltoztak 2010 után – így Budapest és a megyei jogú városi gyermek- (és mellette az egyéb szociális jellegű) szakellátó intézményeit a 2012. évi CXCI. törvény²⁷ keretében vette át az állam.

Okmányirodai ügyintézés (mint differenciált államigazgatási hatáskör-telepítés)

Az okmányirodák – mint az ún. körzetközponti igazgatás intézményei – meghatározott államigazgatási hatásköröknek a körzetközponti (*értsd: városi*) önkormányzatok jegyzőjéhez rendelt, s ezzel a körzetközponti polgármesteri hivatalhoz tartozó részei. Hivatalosan az okmányiroda mint felállítandó intézmény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2000. január 1-jével hatályos módosításában (7/A §) jelent meg először. Az okmányirodai feladatokat ellátó önkormányzatok körét és azok illetékességi területét a 143/1999. (IX. 15.) kormányrendelet jelölte ki. Mivel az okmányirodákhoz rendelték a személyazonosító, lakcím- és az egyéni vállalkozói igazolványok kiadását, valamint a közlekedési igazgatás különböző hatósági jogköreit (pl. járműforgalmi, vezetői engedélyek), elmondható, hogy az önkormányzati hatósági ügyintézés egy jelentős szelete kapott a vidéki Ma-

25 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

26 Rétiné Böhm Éva, Rigó Rozália: *Győr-Moson-Sopron megyei helyzetkép az átalakított gyermekvédelmi szakellátások területén*, Magyar Közigazgatás, 2001/11, 693–700.

27 2012. évi CXCI. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról.

gyarországon közvetlen városkörnyéki igazgatási jelleget a differenciált hatáskör-telepítés eszköze révén. Az okmányirodai területi beosztás viszont jelentősen eltért a statisztikai kistérségi beosztástól – 2002. január 1-jén 252 (önkormányzati) okmányiroda és gyámhivatal intézte körzetközponti igazgatási jelleggel a kapcsolódó ügyeket. Ráadásul az okmányirodákon keresztül bonyolódott talán a legnagyobb forgalmú *hatóság*-állampolgár közvetlen ügyfélforgalom, ezért sok működtető önkormányzat számára hamar fontossá vált az állampolgárbarát működési formák kialakítása.²⁸ Bércesi Ferenc egy 2002-es tanulmányában egyenesen odáig ment, hogy az okmányirodai területi rendszert kvázi államigazgatási kistérségi rendszerként azonosította, amely nem esett egybe az önkéntes önkormányzati társulások (különösen a legelterjedtebb körjegyzőségek) határaival.²⁹ A 2010 utáni önkormányzat-állam irányú hatáskörtranszfernek az okmányirodai ügyintézés is a részévé vált, a járási kormányhivatalok szervezeti rendszerébe illesztették be a feladatot (2012. évi XCIII. törvény).

A helyi közfeladatok rendszerének átalakítása 2010 után

Az 1990-ben elfogadott Ötv. kétharmados parlament jogszabály volt, csakúgy, mint a 2012-ben örökébe lépő Mötv. Ezeket módosítani, újrakodifikálni csak a parlamenti képviselők minősített többségével lehetséges. Az eredeti 1990-es szabályozás hátterében az akkori legnagyobb kormánypárt, az MDF, és a legnagyobb ellenzéki párt, az SZDSZ, parlamenti kétharmados kompromisszuma állt. Az elmúlt negyedszázad során, köszönhetően az egyre élesebbé váló országos nagypolitikai, parlamenti szembenállásnak, a helyi önkormányzati rendszer érdemi változtatására, racionalizálására kiélezett (értsd: egyszerű parlamenti többséggel vagy éppen kisebbségi parlamenti jelenléttel bíró kormányzati időszakokban) politikai, országgyűlési viszonyok között nem nyílt igazán mód.³⁰ Az önkormányzati választási törvény (1990. évi LXIV. törvény), illetve az Ötv. későbbi kétharmados módosításai (1994–1997), valamint az új törvények 2010–2011-es elfogadása mögött nem kormány-ellenzék kiegyezés, hanem a választói akaratnak köszönhetően kialakult minősített parlamenti kormányzati többségi akarat állt. Így volt az 1994–1998 időszakban, valamint 2010 után. Az 1994-es módosítások elsődlegesen a választási rendszert érintették (minden polgármester közvetlen választásának, valamint az egyfordulós szisztémának a bevezetése), ezzel szemben az Ötv. változtatása csak minimális volt, és olyan, már akkor évek óta szaj-

28 Farkas Edit: *Körzetközponti igazgatás, az okmányiroda működésének tapasztalatai*, Magyar Közigazgatás, 2001/10, 626–631.

29 Bércesi Ferenc: *A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 2002/9, 530–531.; Somlyódyné Pfeil Edit: *Láttelel a megye alatti közigazgatási térről*, Magyar Közigazgatás, 2002/10, 624.

30 Ilyen körülmények között talán a leginkább átfogó érdemi módosítási koncepciója a 2006-ban választást nyert Gyurcsány Ferenc miniszterelnök második kormányának volt, amely a megyei önkormányzatok helyett regionális önkormányzatokat hozott volna létre, a korábbiakhoz képest jelentős decentralizációs célokat kitűzve, de a 2006 nyarán a rendkívüli nyári parlamenti ülészakban benyújtott törvényjavaslat-csomagot vita nélkül utasította el a Fidesz vezette parlamenti ellenzék.

között szakértői javaslatok „nem találtak meghallgatásra”, mint a kötelező igazgatási, szolgáltatási társulások vagy a lényegesen erősebb megyei önkormányzati kompetenciák. Ugyanakkor a dezintegrációs törekvéseknek szabtak némiképp határt a 300 fős limit meghatározásával új község létrehozása esetén, valamint a megye és a területén található megyei jogú városok közötti koordináció intézményi dimenzióját erősítették a kötelező egyeztető bizottságok felállításának elrendelésével.³¹ 1996-ban a közigazgatás korszerűsítéséért felelős kormánybiztos, Verebélyi Imre részletes vitaanyagot bocsátott a nyilvánosság elé, amelyben erőteljesebb közjogi differenciálást sürgetett az eltérő méretű, lakosságú települési önkormányzatok kötelező feladatellátása tekintetében: kerüljön törvényi kimondásra, hogy a nagyobb lakosságú és teljesítőképeségű helyhatóság több nevesített kötelező feladatot lásson el a hatályos „kompetencia-egyenlőséggel” szemben (a differenciált hatáskör-telepítés nyílt alkalmazása). A vitairat fontos helyi közigazgatást érintő eleme volt az, hogy bizonyos települési önkormányzati feladatokat akár körzeti hatáskörként definiálva, konkrét hatáskör-telepítő törvények révén ne csak a megyei jogú városok, de akár kis- és középvárosok is elláthassanak a városkörnyéki községi önkormányzatok lakossága számára. Verebélyi egyúttal a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat kompetenciakörét is kibővítésre ajánlotta – akár állami dekoncentrált intézményi feladatok mezoszintű decentralizálása révén.³²

A differenciált önkormányzati hatáskör-telepítés szorgalmazása szakértői szinten természetesen megmaradt az 1998–2010 közötti parlamenti ciklusok folyamán is, de csak az önkormányzati reform egyik lehetséges mellékirányaként. Az első Fidesz-kormányt követő szociálliberális kormányok alatt (2002–2010) előbb a direkt önkormányzati regionalizáció, a helyhatóságok finanszírozása, valamint a kistérségi szintű közös önkormányzati feladatellátás (ennek lett jogintézménye a többcélú kistérségi társulás – 2004. évi CVII. törvény) hatékonyabbá tétele került a kormányzati reformkoncepciók fókuszába, ugyanakkor a különösen 2006 után kiéleződött országos nagypolitikai kormány-ellenzék szembenállás nem kedvezett a rendszerszintű átalakításoknak.³³

A 2010–2014-es parlamenti ciklusban azonban érdemi változások történtek az állami és önkormányzati feladatellátás rendszereiben. Ezeknek a politikai legitimációs alapját a 2010-es parlamenti választásokon a Fidesz–KDNP-pártszövetség elsőprő választási sikere, valamint az abból következő 2/3-os országgyűlési választási többség jelentette, amely a második Orbán-kormány (2010–2014) parlamenti háttörését biztosította. A 2010 előtti időszakhoz képest gyökeresen megváltozott országos, majd

31 Verebélyi Imre: *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai*, Magyar Közigazgatás, 1995/2, 69.

32 Verebélyi Imre: *A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete – részletes vitairat*, Magyar Közigazgatás, 1996/4, 213–218.

33 Így került leszavazásra a parlamentben az önkormányzati régiók tervezete, a kötelező önkormányzati társulások vagy a valós szektorális finanszírozási átalakítás gondolata 2002–2010 között.

önkormányzati politikai környezetben³⁴ megnyílt a lehetőség arra, hogy a kormányzat saját elképzelése szerint alakítsa az állam, s benne a közigazgatás rendszerét. A 2010 óta tapasztalt jogszabályi változások – Alaptörvény mint új alkotmány 2012-től; a 2/3-os ún. *sarkalatos törvények* körének teljes megújítása; számos 1/2-es parlamenti többséget igénylő fontos ágazati törvényalkotás (köz- és felsőoktatás, szociális és egészségügyi rendszer, munka törvénykönyve, új közszolgálati jogszabályok stb.) – alapvető tartalmi indikátorává az állam és vele a központi kormányzat felelősségének, feladatellátásának, közjogi, illetve gazdasági pozícióinak 2010 előtthöz képest jelentős megerősítése vált. A központi állami pozíciók erősítése érintette a helyi önkormányzati szektor feladat- és hatáskörének rendszerét, de a kapcsolódó vagyoni-tulajdonosi funkciókat is. Az átalakítás támogatói – a kormányzat és a hozzá közel álló intézmények, szakértők – az önkormányzati kompetenciák szükséges „áramvonalasításának” egyik legfontosabb indokaként a 2000-es évek végére elszabaduló önkormányzati adósságállományt hangsúlyozták, amelynek kezelése az ún. önkormányzati adósságkonszolidációban öltött testet 2012 vége és 2014 tavasza között. Az adósságkonszolidáció érintette a megyei önkormányzatok, valamint a települések által felhalmozott különböző forint és deviza-kintlévőségeket, amint arról már esett szó korábban.

Az Mötv. mellett számos egyéb, a helyi feladatellátáshoz és közszolgáltatásokhoz kapcsolódó ágazati törvény, valamint alsóbb szintű jogszabályalkotás történt a 2010–2014-es parlamenti kormányzati ciklusban. A 2011-ben elfogadott Mötv. az 1990-es Ötv.-hez képest direktebb különbséget tesz az egyes települési önkormányzati jogállások között. A törvény egyrészt kimondja, hogy *a különböző települési és területi (megyei) önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek* [Mötv. 11. § (1)], másrészt, hogy *a törvény a kötelező feladat- és hatáskörök meghatározásánál köteles differenciálni a különböző jogállású önkormányzatok között a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám, valamint a közigazgatási terület nagyságának figyelembevételével* [Mötv. 11. § (2)].³⁵ Fontos rögzíteni, hogy a Mötv. kibővítette a települési önkormányzatok körét a járasszékhely városi önkormányzat típusával, mint korábban nem létező önálló önkormányzati jogállással – [Mötv. 3. § (2)]. A 2011-es Mötv. természetesen fenntartotta a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségét is az önkormányzati szektor kapcsán [Mötv. 11. § (1)].

Az Mötv. mellett a helyi közfeladat-ellátás szempontjából nagyon fontosak azon egyéb jogszabályok, amelyek szintén hozzájárultak az állam (kormányzat) és az önkormányzati szektor közötti hatáskörtranszferhez. Így többek között a megyei önkor-

34 A 2010-es tavaszi országgyűlési választást követően a már új 2/3-os kormánypárti parlament átalakította az önkormányzati választási rendszert, majd 2010 októberében 1990 óta nem látott politikai sikert arattak a kormányerők (Fidesz–KDNP) az önkormányzati választásokon. Budapest első alkalommal került egyértelmű jobboldali dominancia alá (Fővárosi Közgyűlés; főpolgármester; a kerületi önkormányzatok és polgármesteri pozíciók nagy többsége). A 23 megyei jogú város Szeged kivételével a Fidesz–KDNP irányítása alá került; az összes megyei közgyűlés is a kormányerők többségi befolyása alá került.

35 Az 1990-es Ötv. nem fogalmazott meg ilyen összefüggést a kötelező önkormányzati feladatok, illetve az önkormányzati jogállás között, ami a helyhatóságok fontos kritikája volt.

mányzati intézmények (közéiskolák, szociális intézmények, megyei fekvőbeteg-intézmények) átvétele, valamint a Fővárosi Önkormányzat intézményi „profilisztitása” – benne a fővárosi kórházakkal. Megtörtént a korábban városi, megyei jogú városi tulajdonban lévő kórházak állami átvétele is; a több ezer köznevelési (közoktatási) intézmény fenntartói joga pedig kifejezetten a célra létrehozott központi hivatalra, a Klebelsberg Iskolafenntartó Központra szállt, napjainkig érő komoly szakmai vitákat generálva ezzel. A kormányzat területi feladatellátásáért felelős megyei kormányhivatalok közvetlen térségi feladatellátásának segítésére megtörtént az államigazgatási járáások kialakítása (járásai kormányhivatalok).³⁶ Viszont az önkormányzati feladatellátás része maradt a bölcsődei és óvodai feladatok, az egészségügyi alap- és járóbeteg-ellátás, illetve a helyi szociális feladatok nagyobb része. A tevékenységüket a 2013. január 1. határidővel ellátó járási kormányhivatalokhoz immáron nagyszámú önkormányzati feladat került át, mint saját államigazgatási hatáskör, amelyeket korábban a települési önkormányzatok – a gyakorlatban sokszor éppen többcélú kistérségi társulások – láttak el.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete kifejezetten rendelkezett a kötelező önkormányzati társulás lehetőségéről: „*törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását*” [Alaptörvény 34. cikk (2)].³⁷ Ugyanakkor az önkéntes önkormányzati társulás alakítása továbbra is fennáll az Alaptörvény olvasatában [Alaptörvény 32. cikk (1)]. Az Mötv. 85. § (1) pontja szerint *a 2000 lakos vagy az alatti települések számára kötelező, 2000 lakos felett pedig lehetőség az ún. közös önkormányzati hivatalba történő tömörülés* – ez tulajdonképpen a korábbi körjegyzőséghez hasonló karakterisztikájú, de immáron kötelező társulásos jogintézményt rendelt el. Az Mötv. által életre hívott közös önkormányzati hivatalok váltották fel a korábban önkéntes alapon létrejött körjegyzőségeket – a főszabály a 2012. december 31-ei megszűnési időpont volt.³⁸ A törvény 85. § (3) pontja értelmében a közös önkormányzati hivatalok alapításáról szóló önkormányzati megállapodások az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jével lépnek hatályba. A 2014-ben kiadott *Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2014. január 1.* című KSH-kiadvány tartalmazza a 2014. január 1-jén

36 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről; 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről; 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.

37 Eme passzus révén az Alaptörvény tulajdonképpen biztosítja a lehetőséget, hogy akár a nyugat-európai nagyvárosi szövetségek, agglomerációs tanácsok mintájára kötelező nagyvárosi önkormányzati társulásos jogintézményt hozhasson létre törvény.

38 Bekényi József, Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–41.*

működő közös önkormányzati hivatalok számát, melyet 749 db-ban³⁹ határoz meg.

Visszatérve jelen tanulmány fő fókuszára, habár a jogi szabályozás már 1990-től lehetővé tette a törvényalkotó számára a differenciált hatáskör-telepítést az önkormányzatok irányába, ennek ellenére csak helyiel-közzel élt az Országgyűlés ezzel a lehetőséggel. Véleményem szerint egy következetesen alkalmazott, megfontolt inkrementális léptékű, de folyamatos differenciált hatáskör-telepítés fogékony jogalkotási közeg és gyakorlat mellett eredményes eszköz lehetett volna a korábbihoz képest hatékonyabb önkormányzati feladattelepítés és feladatellátás irányába. Ennek révén a valós települési demográfiai, társadalmi és gazdasági paraméterekhez sokkal inkább igazodó hatáskör-telepítés, s vele önkormányzati igazgatás valósulhatott volna meg. Ezt a lehetőséget 1990–2010 között a parlament, s vele az országos politika lényegében elmulasztotta. A 2010 óta regnáló jobbközép kormányzat a helyi feladatellátásban kialakult általános kapacitáshiány (ennek okait és részleteit lásd korábban) közpolitikai alapú feloldását pedig kifejezetten az államigazgatási intézményrendszer hatásköri megerősítésében, illetve az önkormányzati kompetenciák „áramvonalasításában” képzeli el, így a differenciált hatáskör-telepítés továbbra sem képezi meghatározó elemét a helyi alapszintű közfeladat-ellátás modernizációjának.

Felhasznált irodalom

- A magyar önkormányzatok 25 éve. Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*, szerk. Zongor Gábor, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2015.
- Bekényi József, Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–41.
- Bércesi Ferenc: *A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 2002/9, 522–540.
- Csefkó Ferenc: *A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai*, Magyar Közigazgatás, 2000/2, 66–82.
- Domokos László: *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai*, Pénzügyi Szemle, 2012/2, 165–173.
- Farkas Edit: *Körzetközponti igazgatás, az önkormányzati hivatalok működésének tapasztalatai*, Magyar Közigazgatás, 2001/10, 626–631.
- Hóbor Erzsébet, Varga Tibor: *Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében*, Magyar Közigazgatás, 2002/1, 32–38.
- Hoffman István: *A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai*, Új Magyar Közigaz-

39 A 2014-es KSH-helynévtár szerint a 2014. január 1-jén meglévő 3177 magyarországi település közül 545 település tartott fenn önállóan önkormányzati (polgármesteri) hivatalt; 749 város vagy község közös önkormányzati hivatal székhelytelepülése volt, és 1883 községi önkormányzat nem rendelkezett saját hivatallal, de része volt természetesen közös önkormányzati hivatalnak, amelynek más településen volt a székhelye. *Magyarország közigazgatási helynévkönyve*, 2014. január 1., KSH, Budapest, 2014, 23. Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2014.pdf (2015. 11. 30.)

- gatás, 2011/1, 23–33.
- Horváth M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei = Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, szerk. Horváth M. Tamás, KSZK ROP Programigazgatóság, Budapest, 2007, 15–38.
- Imre Miklós: *Szemponatok az építészeti igazgatás reformjához*, Magyar Közigazgatás, 1994/3, 129–145.
- Ivány Gábor: *Működésképtelen történet*, 2010. január 6. Forrás: <http://index.hu/velemenyt/jegyzet/2010/01/06/mukodeskeptelen-tortenet/> (2015. 11. 30.)
- Kara Pál: *Javaslat az önkormányzati és az államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára* (Vitaanyag), Magyar Közigazgatás, 1999/1–2, 2–7.
- Kéki Zoltán: *A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai*, II., Magyar Közigazgatás, 2000/3, 157–165.
- Kovács Róbert, Vigvári András: *Látélet a községi önkormányzatok pénzügyi helyzetéről*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/5, 26–35.
- Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*, Pénzügyi Szemle, 2014/3, 330–344.
- Magyarország közigazgatási helynévkönyve*, 2014. január 1., KSH, Budapest, 2014.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008.
- Péteri Gábor: *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? = Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, szerk. Horváth M. Tamás, KSZK ROP Programigazgatóság, Budapest, 2007, 39–66.
- Rétiné Böhm Éva, Rigó Rozália: *Győr-Moson-Sopron megyei helyzetkép az átalakított gyermekvédelmi szakellátások területén*, Magyar Közigazgatás, 2001/11, 696–703.
- Somlyódy Edit: *A befejezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/1, 33–43.
- Somlyódy Edit: *A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében*, Magyar Közigazgatás, 2001/3, 146–150.
- Somlyódy Edit: *Látélet a megye alatti közigazgatási térről*, Magyar Közigazgatás, 2002/10, 619–630.
- Somlyódy Edit: *Önállóság és egymásrautaltság a Baranya megyei kistéleplések szemszögéből*, Magyar Közigazgatás, 1991/8, 750–755.
- Szabó Lajos: *A második önkormányzati törvény új vonásai*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/4, 28–45.
- Verebélyi Imre: *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai*, Magyar Közigazgatás, 1995/2, 65–77.
- Verebélyi Imre: *A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete – részletes vitairat*, Magyar Közigazgatás, 1996/4, 193–229.
- Vigvári András: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, 2009. január 28. Forrás: <http://www.asz.hu/tanulmányok/2009/penzugyi-kockazatok-az-onkormanyzati-rendszerben/t272.pdf> (2015. 11. 30.)
- Zongor Gábor: *Kétségek és kérdések az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/7–8, 1–2.