



**MTA Law Working Papers**

**2014/04**

## **Helyi sarok**

**Sarkalatos átalakulások – A  
kétharmados törvények változásai  
2010–2014: Az önkormányzatokra  
vonatkozó szabályozás átalakulása**

*Horváth M. Tamás*

---

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

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

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

**Horváth M. Tamás:**\*

## **HELYI SAROK**

### **Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása**

A helyi önkormányzatokra vonatkozó jelenkori magyar kétharmados változások több sarkalatos törvényen alapulnak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényen (Mötv.<sup>1</sup>) kívül különösképpen még a nemzeti vagyonról szóló törvényen (Nvt.<sup>2</sup>), valamint a stabilitási törvényen<sup>3</sup>.

#### **1. Tartalmi változások**

A sarkalatos törvények által generált legfontosabb változásokat két csoportba oszthatjuk. Vannak egyrészt a gazdasági és társadalmi értelemben „rendszersemleges” módosítások<sup>4</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 szféra jelentős átalakuláson megy keresztül. A Mötv.-ből ez csak a feladatmeghatározáson keresztül, valamint a vagyonra 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 koncessiókötés kötelezettsége alóli felmentésekkel teljesen új helyzetet teremtett. Az energia<sup>5</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 (vízgyzálkodási, hulladékgyzálkodási, 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

---

\* Vezető, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; tszv. egyetemi tanár, DE ÁJK.

<sup>1</sup> 2011: CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

<sup>2</sup> 2011: CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

<sup>3</sup> 2011: CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról

<sup>4</sup> Például: erős polgármesteri modell vagy a hivatalvezetés alapvető jogosítványait a jegyzővel megosztó szervezési struktúra

<sup>5</sup> Önkormányzati feladatellátási szempontból a távhő-szolgáltatásnak, valamint a közvilágításról való gondoskodásnak van különösen jelentősége.

a fogyasztói díjak központi meghatározása<sup>6</sup> révén szintúgy 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 újranytja (újraosztva) a szabályozott piacot.

b) A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak köre Magyarországon látványosan csökkent, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával. E sarkalatos változás a Möt. 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 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 fentiekén kívül körből is számos nagyobb közművelődési intézményt: művelődési központokat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat.

A sarkalatos törvényi változás igazgatásracionálitási hatását csak egyetlen példával világítom meg. Az iskolákat működtető Klebelsberg Intézményfenntartó Központ engedélyezett létszáma 2013. szeptember 30-án 129 429 fő volt.<sup>7</sup> E százharminc-ezres 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 vagy 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 vonatkozáson keresztül is tovább csökkent.

---

<sup>6</sup> ún. lakossági rezsicsökkentés

<sup>7</sup> <http://klik.gov.hu> (2014. 01. 17.)

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 zöldségtermesztések 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 fölvaltó civil szervezetekről szóló törvény<sup>8</sup> által. A támogatási mechanizmusok változása, valamint a feladatfinanszírozás előrevetítése nem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák terjedésének. Az egyházak<sup>9</sup> által ellátott közfeladatok tekintetében 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. Célkereszt**

A változások célkeresztjét tehát több kétharmados szabályozás együtt rajzolja meg. A Möt. 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 többrétegű, aminek föltárásához

---

<sup>8</sup> 2011: CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

<sup>9</sup> 2011:CCVI. tv. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

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 fókuszáltságára, vegyük a fentiek közül az utóbbi kettőt! Hogyan fordították le költségvetési paraméterekre a Möt. 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>10</sup> A csökkenés a nagy ellátórendszerek (iskolai közoktatás, intézményi egészségügyi ellátások) és más nagy feladatok (hatósági igazgatási szolgáltatás) a helyi szervektől való eltelepítéséből adódnak. Ami nálunk egyben az önkormányzás tágabb köréből, más – elvileg – alkalmazható formái közül való kivételét is jelenti. Az ellátási feladatok szervezéséből a továbbiakban mindenfajta testületi kontroll, az érintettek bevonására alapuló más lehetséges ágazatpolitikai fórum hatáskörgyakorlása ki van zárva. Önmagában tehát a helyi önkormányzati szerep volumenének nagysága még nem jelent semmit az igazgatás minőségére vonatkozóan. Ha azonban egy közösségre fontos közszolgáltatás-szervezési terület ágazatpolitikai (policy) döntései nélkülöznek minden más lehetséges társadalmi részvételt is, az – legalábbis a modern polgári demokráciákban – nem szokványos.

Költségvetési értelemben a Möt. 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 szükségszerű 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 túlköltekezés és az eladósodás. Válaszul jött az adósságkonszolidáció, de „cserébe” 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

---

<sup>10</sup> Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf. 2014. 2. sz. – Megjelenés alatt.

az ún. feladatfinanszírozásra, ami lényegét tekintve a kiadási döntési önállóságot tartalmilag célozta minél inkább behatárolni.

Az önkormányzati adósságkonszolidáció több hullámban zajlott (1. táblázat). A kormányzat fokozatosan átvállalta a megyék, majd a kistelepülések, végül a nagyobbak, jellemzően a városok kötelezettségeit.

1. táblázat

**Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció  
(2012–2014)**

| ütemek           | határnap<br>(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         |
| <b>Összesen:</b> |                             |   | <b>1302</b> |

Forrás: BM<sup>11</sup>

Az önkormányzati hitelállomány a konszolidáció előtt éves szinten az önkormányzati alrendszer mintegy 40 %-át tette ki. Ez a szint az államháztartás egésze eladósodottsági mértékének 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 működésképtelenség 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 válságba. Nem jellemző és nem általános eset volt. Különböző 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 való jelentőségén messze túlhangsúlyozták.<sup>12</sup> 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a célra 34 milliárd forintot<sup>13</sup> fordítottak. Csakhogy ez az önkormányzatok összes bevételének 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.

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

<sup>12</sup> L. erre pl. Domokos László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 2012. évi (LVIII. évf.) 2. sz. 167. old.

<sup>13</sup> Az adatok forrása: GKM

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 elfogadtatható célt adott az átalakítás számára.

### 3. Jó vagy rossz célok?

A válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége 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 egyenlőtlenségek kezelése végig nehézkes maradt. Az alulfinanszírozással szemben a rendszer nem volt igazán védve. A forrásszabályozási rendszernek a pénzügyi föderalizmusra épített és a szintek közötti financiális kapcsolatok struktúrája mentén szervezett mechanizmusának fölszámolása azonban államháztartási szempontból nehezen igazolható lépés.<sup>14</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 –vezetési integratív mechanizmusoknak kell előtérbe kerülniük. Mindezek működtetése során természetesen szükség lesz a szereplők kreativitására, és azt közös célokra is bőven kamatoztathatják. A biztosan kialakuló, más alapokon nyugvó rendező elveket és mechanizmusokat<sup>15</sup> a gyakorlati tapasztalatok feltárása alapján végezhetjük majd el.

---

<sup>14</sup> Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál: Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. In: Külön utak (2014). Megjelenés alatt.

<sup>15</sup> V.ö. pl. a következővel: Vági Gábor (1982) *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.

#### 4. Hatékony vagy nem hatékony?

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 elvitathatatlannak tűnik.

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

- az itt vizsgált sarkalatos törvények hatályba lépése hosszan 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 döntéselőkészítés 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 jelenségoldala, hanem immanens sajátossága.

A sarkalatos törvényekre épülő más fontos törvények aztán 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, amilyen a víziközmű-szolgáltatásokról szóló (Vksztv.<sup>16</sup>) vagy a hulladékról szóló (Ht.<sup>17</sup>) törvény. Íme, egy példa erre<sup>18</sup> a szóbanforgó 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 időponttal 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. A kiemelt, mert sarkalatos, törvények esetében

---

<sup>16</sup> 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról

<sup>17</sup> 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról

<sup>18</sup> Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2013) Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2012. Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200. old., cit. 180. old.



különösen figyelemreméltó, hogy szűkebb értelemben vett alkotmányjogi vizsgálattal aligha lehet elfogadtatási, 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 feléljük az állami kizárólagosságok megjelenítőjévé vált.

Ehhez az alaptörvényi logikához messzemenően illeszkednek a tárgyalt 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. preambulának másik ottfeljtett 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. (Különben 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>19</sup>

---

<sup>19</sup> Persze más lenne a megítélése a szövegnek, ha esetleg államigazgatási feladatokról lenne szó.

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.

b) A helyi önkormányzatokat érintő szabályoknak az ország nemzetközi kötelezettségeivel való egybevetése összetettebb kérdés. Ha csak a Möt.v.-t vesszük, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával sok tételes ütközés nincsen. Vannak aggályos pontok ugyan a rendszerben, mint amilyen az alaptörvényi passzus, hogy a helyi önkormányzat rendeletalkotási mulasztásban megnyilvánuló kötelezettségszegésekor, 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 képviselőjében tevékenykedik. Akkor hogyan jut az állampolgár hozzá az őt megillető védelemhez az alkotmánybírósági 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>20</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

---

<sup>20</sup> Horváth M. Tamás (2013) Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny*, LXVIII. évf. 4. sz. 173–182. old.

tudjuk, hogy valóban számos kihívás<sup>21</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 (szerk.) (2013) *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus.

© Horváth M. Tamás, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

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

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515