



## Autonóm politikai törekvések az illiberális rezsim önkormányzataiban *Az önkormányzati választások tétje 2019-ben*

### *A helyi önkormányzati autonómia kormányzati felszámolása*

Amint arra 1994-ben az Alkotmánybíróság is rávilágított, a rendszerváltást követően, 1990-ben az önkormányzás masszív jogállami alapokon nyugvó, alapjogias koncepciója vált irányadóvá, amely lényegében quasi hatalmi ágnak ismerte el az önkormányzatokat, a helyi önkormányzást pedig tulajdonképpen nem tekintette az államigazgatás részének.<sup>1</sup> Ennek alapján a '89-es jogállami alkotmány az önkormányzáshoz való jogot (kollektív) alkotmányos alapjogként rögzítette<sup>2</sup>. Ennek – és általában a rendszerváltás jogállami fordulata – következtében 1990-től a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek ellátásában nagyfokú önállóságot biztosító rendszer jött létre.<sup>3</sup> A széleskörű szervezeti, hatásköri és gazdasági önállóságot a jogalkotó alkotmányos szinten biztosította: az alkotmány rögzítette, hogy a helyi képviselő testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése pedig kizárólag törvényességi okokból vizsgálható felül [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pont]. A helyi önkormányzat döntését csak az Alkotmánybíróság, illetve – jogsértés esetén – a bíróság bírálhatta felül. A központi állami-kormányzati szervek – az önkormányzat Országgyűlés általi feloszlításának és a Kormány általi, közigazgatási hivatalok útján történő törvényességi ellenőrzés esetén kívül – csak normatív alapon irányíthatták az önkormányzatokat.<sup>4</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) garantálta az önkormányzatok teljes szervezeti önállóságát az államszervezetben. Mindezeknek köszönhetően a helyi önkormányzatokat nem csak kiterjedt – klasszikus – helyi közszolgáltatási feladatok (közoktatás, egészségügy), hanem jelentős igazgatási hatáskörök (pl. gyámügyi igazgatás, földügyek) és gazdaságfejlesztési szerep is jellemezték. A demokráciát erősítő, erős autonómiát biztosító decentralizációs tendencia töretlenül tűnt, amelyet a jelen perspektívájából különösen nagyra kell értékelnünk, még akkor is, ha – amint arra a szakirodalom is utal – különféle problémák és ellentmondások mindvégig kísérték a 2010 előtti önkormányzati rendszert. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos problémák közt említhetők az önkormányzatok törvényességi felügyeletének működési zavarai, a hatósági működés és az ellenőrzés rendszerének gyengeségei, a kötelező és önként vállalható feladatok nem egyértelmű, ellentmondó törvényi szabályozásában

<sup>1</sup> 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

<sup>2</sup> „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” (Alkotmány 42.§)

<sup>3</sup> Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, 2007. 497. o.

<sup>4</sup> Uo.



megtestesülő jogszabályi bizonytalanságok, a helyi költségvetési gazdálkodás hatékonyságának csökkenése.<sup>5</sup>

2010-ben a kétharmados kormánytöbbség névleg e problémák megoldása érdekében, valójában – azóta tudjuk – rendszerszintű jogállamleépítő, autonómiakorlátozó terve részeként kiiktatta a helyi önkormányzatiság alapelemeit. Az önkormányzati autonómia Alaptörvény által deklarált szűkítésére alapozva a helyi önkormányzatok leépítésének fontos elemei voltak egy új területi igazgatási rendszer kialakítása, az önkormányzati feladatok csökkentése, a pénzügyi önállóság szűkítése, a hitelfelvétel kormányzati engedélyhez kötése és a közszolgáltatások állami kontroll alá vonása.

Az Alaptörvény, a korábbi alkotmány rendelkezéseivel összehasonlítva, a helyi önkormányzatok tekintetében (is) erősen autonómiakorlátozó szemléletet tükröz. Az Alaptörvény alapján „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” látja el feladatait (Alaptörvény 32. cikk). Az Alaptörvény szövege a korábbi alkotmány alkalmazott alapjogi megközelítést nem tartalmazza, ehelyett megteremti a lehetőségét annak, hogy sarkalatos törvény módosításával az Országgyűlés az önkormányzatok jogait lényegesen csorbíthassa, autonómiáját korlátozhassa (s mint azóta látható, bizonyos területen meg is vonhassa).

2010 után – a mára például az oktatás területéről jól ismert autonómiakorlátozó taktikát alkalmazva – az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat névleg a (valóban) eladósodott önkormányzatok gazdálkodásának kordába terelése céljából módosították. E tekintetben legfontosabb változásokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv) jelenti, amely preambulumból nem nehéz kiolvasni, hogy a Nemzeti Együttműködés Rendszere miként gondol az önkormányzatokra: „a helyi önkormányzatok az *egységes állami szervezetrendszer* részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcél megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”. Ennek értelmében tehát az önkormányzatok elsősorban az államszervezet részei, autonómiájuk célhoz kötött, a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás elemeként tevékenykednek, feladat- és hatáskörüket kizárólag a törvény keretei között gyakorolhatják. A fő cél megfogalmazásából teljesen kimarad a helyi közösség önkormányzása.

A jogszabályváltozások következtében a megyei önkormányzatok lényegében érdemi feladat nélkül maradtak, míg a települési önkormányzatok többek közt elvesztették oktatási és egészségügyi feladataik jelentős részét. A helyi közszolgáltatások átszervezése mellett az államigazgatási feladatok jelentős része (például a gyámügyek, földügyek, nyugdíjbiztosítás) az e célból felállított, a kormánytól közvetlenül függő megyei kormányhivatalokhoz és az azoknak alárendelt járásokhoz került, amely által a központi-állami hatalmi pozíciók (források

<sup>5</sup> Hegedüs József, Péteri Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25 (2) 2015/2. szám, 94–95. o.



elosztása, intézményvezetők kinevezése) aránytalanul megnövekedtek. Ezzel valójában az önkormányzati rendszer formális megszüntetése nélkül is megtörtént az önkormányzatiság politikai-tartalmi leértékelődése.<sup>6</sup> A helyi önkormányzatok önállóságának helyzetét jól megvilágítja az a tény is, hogy amennyiben hitelből akarnak fejleszteni, 2012 januárjától kormányzati engedélyért kell folyamodniuk, ha pedig jelentősebb kormányzati támogatáshoz akarnak jutni, 2020 januárjától egy kormányzati ügynökség intézi, de legalább felügyeli majd a nagyobb (700 millió forintnál drágább) beruházásokat.<sup>7</sup> A 2010 utáni erőteljes központosítás révén mára a kormányzat szigorú kontrollt képes gyakorolni az önkormányzatok felett, amely együtt járt a helyi autonómia további csorbításával, megtörésével és a korábbi decentralizáció vitathatatlan hasznainak eltékozlásával.

*Mi a tétje az önkormányzati választásoknak, miért érdemes elmenni szavazni?*

Amint arra a szakirodalomban rámutatnak, a helyi önkormányzatok autonómiájának szűkítése révén a közügyek intézése terén a helyi társadalmi elszámoltathatóság lehetősége is csökkent. Hegedüs József és Péteri Gábor a helyi önkormányzatok államosításával foglalkozó tanulmányukban a következőképpen írják le az autokratikus centralizáció következményét: „Magyarországon sikeres polgármester ma az lesz, aki több támogatást szerez meg a település számára, és aki jól együtt tud működni a központi igazgatás helyi szerveivel, a szabályozó hatóságokkal és a régiós léptékű szolgáltatókkal. Mindennek az lesz a következménye, hogy az átpolitizált közigazgatásban csak politikai lojalitás és hivatali igazodás mellett működnek. A helyi választói akartnak való megfelelés már kevésbé lesz fontos, hiszen az eredmények a külső források megszerzésén, a települést érintő egyedi döntések alakításán múlnak.”<sup>8</sup> E jelenség persze nem csak a helyi önkormányzatok kapcsán vált a magyar mindennapok keserű tapasztalatává. Tudvalevő, hogy az autokratikus rezsimek – legalábbis azok a fajták, amelyekben fenntartják a politikai verseny látszatát (ilyenek tekintendő a mai magyar

<sup>6</sup> Hegedüs József, Péteri Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25 (2) 2015/2. szám, 96. o.

<sup>7</sup> 2018. december 27-én tették közzé a 2020. január 1-től hatályos 2018. évi CXXXVIII. törvényt, amely kimondja, hogy amennyiben egy önkormányzat 700 millió feletti, központi költségvetési pénzt is érintő építkezésbe fog, akkor az építetési feladatokat (közbeszerzések intézése, tervek megrendelése, a munka átvétele és ellenőrzése, stb.) a kormány erre kijelölt ügynöksége (a Miniszterelnökség alatt működő Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.) végzi. Az önkormányzatok anyagi lehetőségeit ismerve a települések túlnyomó többsége tisztán saját forrásból, azaz központi költségvetési forrás nélkül nem képes ekkora építkezésekre. A törvény szerint az ügynökség megteheti, hogy alvállalkozóval végezteti el a munkát, és ez az alvállalkozó akár egy önkormányzati cég is lehet. A törvény alapján a Miniszterelnökség cége dönthet arról, hogy egy komolyabb építkezést elvesz-e vagy sem az adott önkormányzattól, ezzel pedig komoly, a helyi politikai erőviszonyok (kormánypárti-e, vagy ellenzéki vezetésű a település) figyelembe vételével kialakítható zsarolási potenciált biztosít a kormányzatnak az önkormányzatokkal szemben.

<sup>8</sup> Hegedüs József, Péteri Gábor: A helyi önkormányzatok államosítása. In Magyar Bálint (szerk.): *Magyar Polip – A posztkommunista maffiaállam 2.*, Noran Libro, Budapest, 2014. 352. o.



berendezkedés is)<sup>9</sup> – a többpárti választásokat elfogadják, többek között a társadalmi elégedetlenség enyhítése érdekében. A választások segítik a kormányzatot az elégedetlenség felismerésében, mert az ellenzéki jelöltekre adott szavazatok magától értetődően fedik fel, hogy melyek azok a választókerületek, amelyekben a rezsím támogatottsága gyenge. Ezen információ birtokában az autokrata kormányzatok az őket támogató kerületeket a kormányzati erőforrásokhoz való hozzáféréssel jutalmazták, míg a „renitens” térségeket a források visszatartásával büntetik.<sup>10</sup> A politikai kultúra végzetes hanyatlásáról árulkodik, hogy a rendszer ezt a vonását nyíltan hangoztatja, a zsarolás sem szégyen. Az autokratikus rezsimeket vizsgáló szakirodalom – nem mellékesen a saját keserű tapasztalatunk – alapján mára az is nyilvánvaló, hogy az autokratikus rezsimek a választásokon – akár konkrét választási csalás nélkül, pusztán a kormányzat kezében lévő erőforrások kiaknázásával mobilizált jelentős számú szavazó révén – rendszerint nagyarányú győzelmet tudnak aratni. Kutatók ezzel összefüggésben azt is igazolták, hogy azok a rezsimek, amelyek választásokat tartanak, hosszabb ideig tudnak hatalomban maradni.<sup>11</sup>

Mindezek fényében jogosan merülhet fel az a – 2010-es kormányváltás óta valamennyi országgyűlési, helyhatósági választást kísérő – kérdés, hogy van-e egyáltalán és ha igen, mi a valódi tétje a közelgő választásoknak. Érdemes-e küzdeni azért a helyi közösségeknek, illetve az ellenzéki pártoknak, hogy polgármesterjelölteket állítsanak, önkormányzati képviselőket delegáljanak azokba az önkormányzatokba, amelyek mozgásterét, szinte minden lépését a kormányzat fogja alakítani és jóváhagyni?

Annak ellenére, hogy az autokratikus rendszerekben minden választás lényegében a rezsím gyengítésének vagy további erősödésének tétjévé egyszerűsödik, az önkormányzati választásoknak lényeges egyéb értelme is van. Egy demokratikus (vagyis részben ellenzéki) helyi politikai testület és polgármester képes az alternatíva valós képzetének fenntartására, minden korlátozottsága mellett is tudnia kell felmutatni a demokrácia, önkormányzatiság életképességét. Demokraták más nyelven beszélnek, másként hoznak döntéseket. Tehát a demokrácia jövőjét illetően felelősségteljes feladat hárul az ellenzéki önkormányzásra; át kell mentenie valamit a rendszerváltás alkotmányosságából, a korlátozott lehetőségek mellett is életképesnek kell mutatkoznia. A megmaradó jogi, igazgatási, pénzügyi döntési jogköröket átlátható módon, a közösség bevonásával, a jogállami elveknek megfelelően és humánusan gyakorolni feltűnően más, mint amilyen a NER gyakorlata. Ez a különbség megtermékenyítő, mintaadó lehet.

<sup>9</sup> Bővebben lásd Kis János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája, *Politikatudományi Szemle*, 2019/1. szám, 45–74. o.

<sup>10</sup> Magaloni, Beatriz: *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge University Press, 2008.

<sup>11</sup> Brancati, Dawn: Democratic Authoritarianism: Origins and Effects. *Annual Review of Political Science*, Vol. 17, 2014, pp. 13–326.



A csak részben szabad választások megtartása az autoriter rendszerek számára egyrészt előnyökkel, másrészt viszont nyilvánvaló kockázatokkal is jár. Olykor a media hegemonisztikus ellenőrzése, sőt a választási eredmények befolyásolása finomabb vagy durvább eszközökkel, azaz a választási csalások sem elegendőek ezeknek a rendszereknek a sikeréhez. Ha az illiberalizmus európai térképére tekintünk, azt látjuk, hogy számos kisebb település mellett, Gdansktól Ankaráig a legnagyobb városok az illiberalizmussal szemben álló politikai csoportok kezére kerülhetnek.

Ezekon a helyeken ki lehet tűzni a célt: Legyen egy kicsit jobb demokratikus önkormányzatok alatt élni, mint a NER pórázán tartott helyi hatalom uralma alatt!

