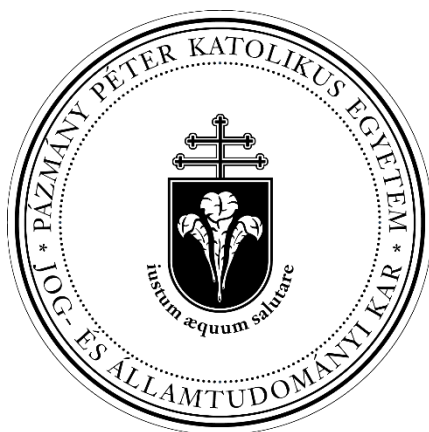




Pázmány Law Working Papers
2025/13

Veres Zoltán
A szubszidiaritás, mint az állam és
önkormányzatok
viszonyrendszerének egyik
vezéreszméje

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://jak.ppke.hu>
<http://www.plwp.eu/>
ISSN: 2062-9648

A SZUBSZIDIARITÁS, MINT AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZATOK
VISZONYRENDSZERÉNEK EGYIK VEZÉRESZMÉJE
*Különös tekintettel az 1990 után magyar önkormányzati reformkísérletekre és a Versenyképes
Járások Programra*

VERES ZOLTÁN
vármegyei jegyző (Komárom-Esztergom Vármegyei Önkormányzati Hivatal)
megbízott oktató (PPKE JÁK)

*„A szubszidiaritás elve nem arra való, hogy az államot felmentse
azon felelőssége alól, hogy hatáskörében a közjót előmozdítsa.”¹*

A szubszidiaritás bevett kifejezés, ma jórészt az Európai Unió és tagállamai közötti hatáskörök megosztása kapcsán merül fel, noha ennél jóval régebbi és szerteágazóbb jelentéstartalommal bír. Már az ókorban rájöttek: a *megfelelő munkamegosztás* a sikeres állam alapját is képezi. Arisztotelész szerint, a polisz joga addig terjed, amíg a polgár javát szolgálja és védi szabadságát.² Aquinói Szent Tamás azért tartotta példaértékűnek az itáliai városállamokat, mert a *döntések meghozatala a polgárok közelében* történt. A szubszidiaritás aztán a kibontakozó katolikus társadalmi tanításban jelent meg, majd az Európai Unióban is alapvető jelentőségre tett szert. A szubszidiaritásnak az *adott történelmi, társadalmi, politikai kontextusba ágyazottságának* fontosságára mutat rá Frivaldszky János, egyfajta 'dinamikus' szubszidiaritás felfogást megalkotva.³ Ebből is érzékelhető, hogy a szubszidiaritás, bár ókori gyökerekkel rendelkezik, *minden korban aktuális és fontos alapelv*, mely folyamatos kihívás elé képes állítani az ezzel foglalkozó szakembereket. A szubszidiaritást a különböző szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztásként értelmezve, érdemes *államszervezési elvként* is vizsgálat tárgyává tenni. Ebben a kontextusban a *központi közigazgatás és az önkormányzatok közötti viszonyrendszer* alakításánál is kiindulópontot jelenthet. Írásomban elsősorban ebből a szempontból vizsgálom a fogalom jelentését, megvalósulását. E sokat tárgyalt témának különös aktualitást ad a Versenyképes Járások Program.

1. Kísérlet a szubszidiaritás lényegének megragadására

1.1. Etimológiai megfontolások és néhány jelentéstartalom

A szubszidiaritás a latin *subsidium* (segítség, támogatás) szóból⁴, illetve a *subsidium ferre* kifejezésből (segítséget, támaszt, oltalmat nyújtani) származik. Ehhez képest Józsa Zoltán azt hangsúlyozza, hogy a szó első jelentése *helyettesítés, másodlagosság*. „Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a főhatóság, elsősorban az állam, csak abban az esetben avatkozhat be az alsó

¹ FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle* (online folyóirat), 2010/4.

² PÁLNÉ Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1999. 30.

³ „A szubszidiaritás jó kormányzáshoz hozzájáruló alapvető kritériuma nem csupán a hatáskörök megfelelő lehatárolását jelenti, majd az így megállapított hatáskörökbe való be nem avatkozást írja elő, hanem a kompetenciák elosztásának egyszersmind folyamatos újrafelülvizsgálatát is igényli a funkciók elláthatóságának függvényében, továbbá adott esetben pozitív kormányzati politikai cselekvést is megkíván a kísértés jegyében.” FRIVALDSZKY (2010) i.m.

⁴ Gabriela COLȚESCU: *Szótár plurális társadalmaknak. Vocabular pentru societăți plurale*. Kétnyelvű kiadás. Iași: Polirom Kiadó, 2005. ISBN: 973-681-644-3

szintű hatóság vagy szerv működésébe, illetőleg tevékenységébe, ha bebizonyosodik annak alkalmatlansága.” A szerző utal a *segítség* gondolatára is, mely alátámasztja a beavatkozás lehetőségét: „nem azt kell felmérni, hogy a hatóságnak jogában áll-e beavatkozni, hanem azt, hogy nem kötelessége-e azt megtennie.”⁵

A szubszidiaritásnak sokféle megközelítése ismert, így többek között, csupán felsorolás-szerűen:

- *Általánosságban* és legegyszerűbben azt írja elő, hogy adott rangsorban vagy struktúrában a fölsőbb szint nem veheti át azokat a szerepeket, amelyeket egy alacsonyabban elhelyezkedő szint is képes kielégítő módon betölteni.
- Másrészt *társadalomszervezési elv*, hatalomszervezési technika és erkölcsi norma is egyben. „*Hatalomszervezési technika*, amennyiben az egyén, a természetes közösségek és az állam viszonyrendszerét szabályozza. *Erkölcsi elv*, amennyiben a *közjó* megvalósításában kötelezettségeket ró mind a társadalomra, mind pedig az államra” (kiemelések tőlem: V.Z.).⁶
- Józsa Zoltán a fogalom *filozófiai* (a létező társadalmak működésének egyik kerete), *jogi* (még nem kifarrott, sőt, Scruton szerint a szubszidiaritás önmagában nem is jogi fogalom⁷) és *közpolitikai értelmezését* (a különböző szintű hatalom megfelelő hatásköreinek és annak esetleges újrafelosztásának kritériuma) különbözteti meg.⁸

Az ENSZ Emberi Települések Központja hangsúlyozta, hogy a decentralizáció folyamatában a szubszidiaritás meghatározó jelentőséggel bír. Ennek megfelelően „a közfelelősséget azoknak a választott testületeknek, hatóságoknak kell gyakorolniuk, amelyek az állampolgárokhoz legközelebbi szinten helyezkednek el.”⁹ Ezek alapján a *szubszidiaritást* nem célszerű önmagában értelmezni, mert *szorosan összefügg más princípiumok érvényesülésével*. Más szerzők a *decentralizáció mellett* további elveket említene. Józsa Zoltán például rámutat, hogy a *cselekvés egységének elve* az energiák, erőforrások mozgósítását, az eszközökkel való legtakarékosabb gazdálkodást követeli meg. Ez akkor egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, ha a központi állam megválna olyan szabályozási hatásköreitől, amelyek esetében hiányzik a helyzet konkrét ismerete. A hatékonyság kapcsán rögzíti, hogy azonos *hatékonyság* mellett a több szabadságot megengedő beavatkozást kell alkalmazni, a *szolidaritás* értelmében pedig elő kell segíteni, hogy az önkormányzatok közötti forráskülönbségek lehetőség szerint csökkenjenek.¹⁰ Frivaldszky János több tanulmányában is vizsgálja az összefüggéseket, és a következőket emeli ki: szolidaritás, közjó, perszonalitás (máshol személyiség¹¹). Alapvető kérdésként fogalmazza meg, hogy „a *közjó* központi helyre történő állítása nélkül a kormányzásban való részvétel valóban az igazságosságot és a közjóllétet fogja-e előmozdítani

⁵ JÓZSA Zoltán: *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 14.

⁶ Kereszténydemokrácia tudásbázis „Szubszidiaritás” szócikke. www.barankovics.hu (2025-09-06)

⁷ Roger SCRUTON: *A régi internacionalizmus - és az új* (összefoglaló ismertető). Elérhető: https://epa.oszk.hu/03900/03940/00109/pdf/EPA03940_mszemle_1999_07-08_066-080.pdf (2025-09-06).

⁸ JÓZSA (2014) i.m. 14.

⁹ UN-Habitat Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Self-government, 2007. Idézi: SIKET Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD értekezés, Szeged, 2017. 382. lj.

¹⁰ JÓZSA (2014) i.m. 14-15.

¹¹ FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért, 50. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006.

minden érintett, érdekelt számára.”¹² Frivaldszky *természetjogi megközelítése* szoros összefüggésben áll a Katolikus Egyház társadalmi tanításával, mely a szubszidiaritás jelentéstartalmát jelentősen gazdagította és olykor sajátos megvilágításba helyezte.¹³

1.2. A szubszidiaritás a katolikus társadalmi tanításban: „az állampolgárok teremtő szubjektivitásának” tisztelete¹⁴ és a „fordított” szubszidiaritás

A szubszidiaritás a Katolikus Egyház társadalmi tanításának egyik alapköve.¹⁵ Magagnotti¹⁶ a szubszidiaritás elvét az *emberi méltósággal*, a *szolidaritással* egyetemben, mint az Egyház szociális tanításának fontos tartóoszlopát mutatja be, Sorondo a szubszidiaritást és a szolidaritást az igazság és a szeretet részeként értelmezi.¹⁷ Bár a Rerum Novarum megfogalmazott tartalmilag hasonló gondolatokat, a szubszidiaritás első hivatalos, tanítóhivatali jellegű, kifejezett pápai kimondása XI. Pius Quadragesimo anno-jában (1931) található.¹⁸

A szubszidiaritás elve az emberi személy keresztény felfogásából származik. A *személy* egyrészt egyén, aki nem rendelhető alá egy személytelen felépítménynek (hiszen a cél az ember, és nem a felépítmény); ugyanakkor közösségi lény is, aki nem tagadhatja meg a felelősséget felebarátai, embertársai iránt. E megfontolás alapján a szubszidiaritás elvét természetörvényi eredetűnek tekinthetjük.¹⁹

Lakner Zoltán két oldalát különbözteti meg a szubszidiaritásnak: negatív oldalról jelenti a *kompetencia-elvonás tilalmát*: amit az egyes személy vagy család meg tud tenni a saját környezetében, lakóhelyén, vagy egy lokális közösség a saját településén, egy régió a saját hazájában, azt maga intézhessen, szolgáltatthassa, gyakorolja. Pozitív oldalról a *segítségnyújtás parancsa* is megjelenik: segíteni, beavatkozni csak azokban az esetekben szabad, amelyek már

¹² FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé, 73. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2. 21–82.

¹³ A szubszidiaritással részletesen foglalkozik Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma is (különösen Negyedik fejezet, A szubszidiaritás címet viselő IV. pont).
http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_hu.html (2025-09-06).

¹⁴ II. JÁNOS PÁL: *Sollicitudo rei socialis*, 1987. december 30. 15.

¹⁵ A Katolikus Egyház társadalmi tanításának alapfogalmait illetően számos forrás áll rendelkezésükre, azonban a szubszidiaritás, mint alapvető elem általánosan elfogadottnak tekinthető: „Az alapfogalmak közül a legfontosabbak (a) a személy fogalma, s ennek révén a személyközpontúság (perszonalizmus) koncepciója, (b) a társadalmi igazságosság, (c) a szolidaritás és a (d) közjó eszméi, valamint (e) a szubszidiaritás elve. Napjaink megnyilatkozásaira is figyelemmel ezek kiegészítendőek az egyetemes béke és az ökumenikus, és vallások közötti dialógus fogalmaival.” Ld. TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai*. Szent István Társulat, Budapest, 2007. 94.

¹⁶ Paolo MAGAGNOTTI: *A kisegítés (szubszidiaritás) elve az egyház társadalmi tanításában*. A Baranya Megyei Önkormányzat és a Pécs-egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság közös kiadása. Pécs, 1993.

¹⁷ Marcelo Sánchez SORONDO: *Solidarity and Subsidiarity as Parts of Justice and Agape/Charity*. Elérhető:
https://www.pass.va/content/dam/casinapioiv/pass/pdf-volumi/acta/acta_14/acta14-sanchez.pdf (2025-09-06)

¹⁸ „...amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, azt egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlen, súlyos bűn, és a társadalom rendjének felforgatása. A társadalomnak ugyanis lényegénél és a benne rejlő képességeinél fogva segíteni (szubszidiálni) kell a társadalom egyes részeit, de sohasem szabad azokat bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.” XI. PIUS: *Quadragesimo anno*, 1931. május 15, 81. In: TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az egyház társadalmi tanítása*. Szent István Társulat, Budapest, 1993.

¹⁹ FARKAS Péter: A szubszidiaritás alapelve és gyakorlati alkalmazásának néhány területe, 65-66. *Kapocs*, 2014/4. 64-71.

meghaladják az adott szervezeti szint lehetőségeit, akkor viszont elmulaszthatatlan kötelesség.²⁰ E kettősség szemléletesen jelenik meg a Katekizmusban, a család és a társadalom viszonya kapcsán.²¹

Erdő Péter mutat rá arra a sajátosságra, hogy bár az Egyház hosszú ideje hangsúlyozza a világi társadalomban a szubszidiaritás elvét, annak szükségességét, hogy a magasabb szintű szervek akkor intézkedjenek, ha az adott témában a polgárok autonómiája és az alacsonyabb helyi szervek és közösségek nem tudnak kielégítő megoldásra jutni, jó ideje viták tárgya, hogy az Egyházban mennyiben alkalmazható ez a kritérium.²² A szubszidiaritás sajátos, az Egyházon belül érvényes jelentéstartalmai kapcsán Erdő a következő pápai megnyilatkozásokat emeli ki:²³

- XII. Pius szerint az egyházi hatóságnak a szubszidiaritás elvét alkalmazva a világiakra kell bízni azon feladatokat, melyeket a gazdasági, társadalmi, politikai élettel kapcsolatos apostolkodás területén éppúgy vagy jobban el tudnak látni, mint a papok.²⁴ Mindezt az egyházi közjónak megfelelően, annak szem előtt tartásával kell gyakorolni.
- XXIII. János szerint az egyház meg szokta hagyni gyermekeinek és szervezeteinek azt az ésszerű mozgási szabadságot, mely az emberi társadalomban is gazdagság és kezdeményezések forrása. Ezek határa az Istentől alapított hierarchikus tekintély és fegyelem.²⁵
- VI. Pál: Az Egyházban a szubszidiaritást bölcs és alázatos mértékkel kell alkalmazni.²⁶

Az újabb tanításban felismerhető egy másik vonulat is, mely a kíséret elvének *fordított jelentését* is kezdi megfogalmazni az Egyházban, bizonyos teológiai sajátos helyzetekben. Már XXIII. János is megemlíti a római Actio Catholica-hoz intézett beszédében 1960. január 10-én, hogy az Actio Catholica keretében a világiak kíséret (szubszidiárius) szerepet töltenek be a hierarchia apostoli tevékenysége mellett, vagyis amit az nem tud ellátni, azt egészítik ki. Vannak olyan tevékenységek, melyekről nem állítható egyszerűen, hogy „alsóbb” szintnek kellene ellátnia. Az egyházi szolgálatok terén tehát bizonyos funkciók tekintetében *fordított szubszidiaritásról* beszélhetünk, pl. meghatározott tevékenységek esetében a világiak csak felszentelt személyek hiányában, őket pótolva, helyettesítve működhetnek.²⁷

1.3. A szubszidiaritás, mint az EU működésének egyik alapelve

A szubszidiaritás először az Európa Tanács 1978-as konferenciájának Bordeaux-i Nyilatkozatában olvasható, melynek értelmében az igazgatási funkciókat a lakossághoz legközelebb eső szinten kell megoldani. Közösségi dokumentumokban első ízben az Európai

²⁰ LAKNER Zoltán: *Egyház és társadalom. A tanítás forradalma*. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 70.

²¹ „Ahol a családoknak nem áll módjában, hogy ellássák feladatukat, a társadalom más testületeinek kötelessége, hogy segítsék és támogassák a család intézményét. A szubszidiaritás elvét követve a nagyobb közösségek tartózkodjanak attól, hogy bitorolják a család kiváltságos jogait és beavatkozzanak annak életébe.” Ld. *A Katolikus Egyház Katekizmus*. A Római Katolikus Egyház tanításának összefoglalása, 2209. pont. Megjelent franciául 1992-ben, magyarul 1995-ben. A hivatalos latin szöveg 1997. VIII. 15-én jelent meg. Elérhető: <https://archiv.katolikus.hu/kek/> (2025-09-06)

²² ERDŐ Péter: *Az Egyház jog teológiája intézménytörténeti megközelítésben*. Szent István Társulat, Budapest, 1995. 159-170.

²³ ERDŐ (1995) i.m. 161-2.

²⁴ Acta Apostolicae Sedis (AAS) 49 (1957).

²⁵ XXXIII. János, Alloc. ad Celam, 1958. XI. 15.

²⁶ AAS 51 (1969) 719-720.

²⁷ ERDŐ (1995) i.m. 165-7.

Unióról szóló szerződésben jelent meg (EUSZ, 1992).²⁸ Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése alapján a szubszidiaritás elvének megfelelően azon területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. A 2. Jegyzőkönyv 5-7. cikke a *jogalkotás kapcsán* vizsgálja a szubszidiaritást, rögzítve, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell.²⁹

A további rendelkezések áttekintését mellőzve arra hívom fel a figyelmet, hogy a közösségi jog az *önkormányzatiság szempontjából* is tartalmaz releváns megfontolásokat a szubszidiaritással kapcsolatban. Az Európa Tanács „Helyi Önkormányzat Európai Chartája” 1985-ben úgy fogalmazott, hogy a szubszidiaritás olyan *funkcionális elv*, amely lehetővé teszi a hatáskörök és illetékességek rendezését a demokrácia és a hatalom *decentralizációjával* összhangban.³⁰

Talán e rövid áttekintés is érzékelteti: a szubszidiaritás az EU működésében hangsúlyos fogalom, azonban jelenlegi brüsszeli értelmezésével, érvényesülésével kapcsolatban Scruton fenntartásait hangoztatja.³¹

2. Az önkormányzati rendszer 1990 után: „szubszidiaritás nélküli decentralizáció”³² - „vak decentralizáció és féloldalas szubszidiaritás”?³³

A címben írt idézetek alapján úgy tűnik, hogy a *szubszidiaritás* inkább pozitív, a *decentralizáció* inkább negatív kifejezés. E megállapítás így önmagában nem igaz, sőt, máshol a két fogalom szoros „egymásra utaltságát” hangsúlyozzák.³⁴ A Világbank a decentralizációt olyan összetett (és *pozitív* kicsengésű) jelenségeként definiálja, „amelyben hatáskörök és/vagy erőforrások helyeződnek át a központi kormányzattól az alacsonyabb szinten lévő önkormányzatokhoz, ami

²⁸ Soós Edit: A szubszidiaritás elve a „bottom-up” épülő Európában, 131. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006.

²⁹ Minden tervezetnek külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. A 6. cikk szerint, bármely nemzeti parlament, illetve parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A 7. cikk (2) bekezdése értelmében, amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni.

³⁰ A charta 4. cikkelye ezt így fogalmazza meg: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, hatékonysági és gazdasági követelményektől függ.”

³¹ „Az EU-ban, ahogy ma működik, a »szubszidiaritás« kifejezés nem azt jelenti, hogy a hatalom lentől felfelé száll, hanem azt, hogy a *hatalmat felülről leosztják*. Az EU és intézményei döntenek el, hol kezdődnek és érnek véget a szubszidiáris hatalmak, és miután ezeket a hatalmakat ugyanazzal a szóval állítják és szüntetik meg, a »szubszidiaritás« kifejezés a decentralizált kormányzás egész eszméjét misztikus homályba burkolja” (kiemelések tőlem: V.Z.). Ld. Roger SCRUTON: *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*. Budapest, Noran Libro, 2011. 91.

³² A kifejezés Vigvári Andrásról származik, ld. VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció: Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2008/1. 141-167.

³³ ZONGOR Gábor: Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásáról, 26. *Új magyar közigazgatás*, 2016/3. 26-32.

³⁴ Ld. UN-Habitat Guidelines 2007, vagy még hangsúlyosabban Soós Edit, aki szerint a szubszidiaritás a decentralizáció kísérőelve, Soós (2006): 133.

a központi kormányzat hatásköreinek átutalásától – *dekoncentráció* – a teljes *privatizációig* terjedhet.”³⁵ Pálné Kovács Ilona is arra mutat rá, hogy a decentralizációnak több típusa ismert: „attól függően, hogy a fogadó szervezet milyen önállósággal rendelkezik (államigazgatási szerv, vagy önkormányzat, egyéb autonómia), lehetséges adminisztratív decentralizáció (dekoncentráció) vagy politikai, valóságos decentralizáció (devolúció).”³⁶ Egy alapvetően környezetgazdasági kérdéseket vizsgáló tanulmány³⁷ szerzői a szubszidiaritás és decentralizáció különbségeit a következőkben ragadják meg:

- A szubszidiaritás adott esetben felfelé is, lefelé is csoportosít át hatásköröket, de a hüvelykujj-szabály a lefelé delegálás (a szubszidiaritás hüvelykujj-szabálya: „decentralizálj, ahol lehetséges, koordinálj, ahol szükséges, *központosíts*, ahol a koordináció nem lenne hitelt érdemlő”).³⁸ Ezek szerint tehát a szubszidiaritás adott esetben a központosítást is megkövetelheti!
- Másodszor, a szintnek, ahol a hatásköröket gyakorolják, *átmenetekre épülő rendszernek* kell lennie. Például, az adó szintjét a legfelső szinten célszerű meghatározni, de az alsó szintek maguk is megválaszthatnák, hogy milyen típusú adókkal járulnak hozzá az összeghez.
- Harmadszor, a *politika decentralizált végrehajtása*, aminek alapelveit a központban döntötték el, nem azonos a *politika meghatározásának decentralizálásával*. Az első esetben központilag ellenőrzik az erőforrás-elosztást, míg a másodikban azok teszik ezt, akikre a politika irányul.
- Negyedszer, a helyi hatóságok bevonása nélkül is lehetséges azok érdekeit tükröző jogszabályok alkotása.

Ezek alapján a szubszidiaritás *nem feltétlenül egyirányú folyamat*, hanem a körülményeknek megfelelő feladat- és hatáskörmegosztást követel meg (ld. a dolgozat elején említett „dinamikus” megközelítést), mely *nem zárja ki adott esetben az ésszerű centralizációt sem*.

2.1. Az Ötv. időszaka

Az új önkormányzati rendszer alapelveit 1989-ben rögzítette a törvényhozó az Alkotmányban.³⁹ Ezt követően került megalkotásra a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.). Verebéli Imre az 1990 után kialakított önkormányzati rendszerről megállapította, hogy az ország visszatért a tanácsrendszert megelőző saját önkormányzati hagyományokhoz, a kisközségi és társulások rendszeréhez.⁴⁰ A *kétszintű önkormányzati rendszer* magában foglalta a települési és a megyei önkormányzatokat, hierarchikus kapcsolat nélkül; a területi és a települési önkormányzatok feladataik és funkciójuk szerint elkülönültek. Az általános felhatalmazáson alapuló, széles önkormányzati hatáskört az Alkotmány és az Ötv. állapították meg, meghatározva a helyi közszolgáltatások nyújtása terén a települési

³⁵ World Bank: *Local Social Services Delivery Study*. Vol 2: Main Report, 9. Hivatkozta: BUTYKA Loránd: Decentralizáció és dekoncentráció. *Korunk* 2007. június, 6. lj. Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00400/00458/00126/3488.html> (2025-09-06).

³⁶ PÁLNÉ Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon, 10. *Politikatudományi Szemle*, 20134. 7–34.

³⁷ CZÉH Tibor – BARANYI Árpád – GÁSPÁR Ákos: *A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és vonatkozásai az EU-országok gyakorlatában*. Budapest, 1997. november. Kiadja: BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék. 12.

³⁸ CZÉH – BARANYI – GÁSPÁR (1997) 14.

³⁹ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

⁴⁰ VEREBÉLYI Imre: Kis vagy nagyméretű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás* XLIII. évf. 4. szám, 1993. április. 193.

önkormányzatok legfontosabb kötelező feladatait.⁴¹ Az Ötv-ben felsoroltakon túl más kötelező feladatokat törvény írhatott elő az önkormányzatok számára.

A megyei önkormányzatok az egészségügyi, a szociális, a közművelődési és a sajátos oktatási intézmények fenntartása területén rendelkeztek kiterjedt feladat- és hatáskörrel. Úgy is jellemezhetők, hogy egyfajta „szubszidiárius (kiszegítő) jellegű középszintű önkormányzati alakulat”, mivel azon kötelező önkormányzati feladatok, amelyeket a települések nem voltak képesek ellátni, a megyei önkormányzatok kötelező feladatává váltak. Emellett szerepet játszottak a turizmus, a regionális fejlesztés területén és a kulturális szolgáltatások nyújtásában, és kötelesek voltak ellátni mindazon feladatokat is, amelyeket a települések nem vállaltak.^{42,43}

Ugyanakkor *fordított irányú feladatátadás-átvételre* is sor kerülhetett: a megyei önkormányzat a körzeti közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti települési önkormányzatnak az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását – megállapodás alapján - átadhatta, ha a megelőző négy év átlagában a településen lakóhellyel rendelkező lakosok közül került ki az intézményi szolgáltatást igénybe vevők többsége.⁴⁴ Az Ötv. 69.§ ezzel mintegy „két irányban” kívánta biztosítani a szubszidiaritás érvényesülését, figyelemmel arra is, hogy a megyei önkormányzat a kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket jogszabály nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása *nem sérti a megye által képviselt községek és városok érdekeit*.⁴⁵

2.2. Az önkormányzati reform és indokai

A reform nem értelmezhető a 2010-es választásokon kétharmados többséget kapott kormányzat által kezdeményezett *közzogi átalakítások* nélkül, azoktól függetlenül. Ezek elemzése meghaladná jelen írás kereteit, csupán jelzem, hogy az Alaptörvény már nem tartalmazza kifejezetten a helyi önkormányzashoz való jogot. Ebből számos szerző arra következtet, hogy az önkormányzatok az államhoz képest másodrendű szereplők lettek. Ahogy Pálné találóan megfogalmazza, „a változás filozófiája szorosan összefügg a *kormányzási paradigmaváltással*, amit a »jó állam« előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza” (a korábbi „jó kormányzás” helyett).⁴⁶ Az új önkormányzati törvény megalkotására irányuló törvényjavaslat⁴⁷ indokolása egyrészt felvázolja az elmúlt időszak legfőbb problémáit, másrészt rögzíti az új szabályozás legfontosabb célkitűzéseit.⁴⁸ A Javaslat mellett a szakirodalom egyéb problémákra is rámutat:

⁴¹ Ld. Ötv. 238.§ (4) bek.: egészséges ivóvízellátás, alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális alapellátás, közvilágítás, helyi közutak és köztemető fenntartás, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítása.

⁴² SIKET (2017) 77.

⁴³ Beszédes, hogy 2012. január 1-jei adatok alapján a megyei önkormányzatok fenntartásában 475 oktatási, 132 szociális és ifjúságvédelmi, 74 közművelődési és 25 egyéb intézmény, gazdasági társaság, alapítvány állt, melyek a konszolidáció folytán átkerültek a megyei intézményfenntartó központokhoz. URBÁNNÉ Malomsoki Mónika – NAGYNÉ Pércsi Kinga – SZABÓ Virág: A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre, 264. In: LUKOVICS Miklós – SAVANYA Péter (szerk.): *Új hangsúlyok a területi fejlődésben*. JATEPress, Szeged, 2013. 261-279.

⁴⁴ Bujtor Klára - Vincze Anna Réka: A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerváltástól napjainkig, 73. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2015/1. 71-88.

⁴⁵ Ötv. 70.§.

⁴⁶ PÁLNÉ Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers* 2014/02. 2.

⁴⁷ T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, a továbbiakban: Möt-v-javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (2025-09-06).

⁴⁸ Möt-v-javaslat, Általános indokolás, 53. Ami a problémákat illeti, a Javaslat szerint 1990 után „egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később (...) működési zavarokhoz vezetett. A kialakított nagyfokú

*gyenge középszint, (a megyék képtelenek voltak bármiféle érdekközvetítésre a központi kormányzat felé), nem voltak hatékony eszközei és intézményei a Magyarországra (is) jellemző súlyos területi egyenlőtlenségek ellensúlyozásának, hatékony pénzügyi kiegyenlítő mechanizmus hiánya.*⁴⁹ Vigvári pedig a „magyar modell”-nek nevezett rendszer legfontosabb problémájának azt tartja, hogy a jelentős tulajdonba kapott vagyon mellé „*az önkormányzatok sem kényszerítve, sem ösztönözve nem voltak arra, hogy e vagyontömeg kezelésével megfelelően foglalkozzanak.*”⁵⁰

Fentiek mellett a megújult jogszabályi környezet (Alaptörvény és a szintén megújuló közpénzügyi szabályozás) változásához is hozzá kellett igazítani az önkormányzatokra vonatkozó törvényt. A szabályozás megújításával létrehozott új (megreformált?) önkormányzati rendszer fogadtatása vegyesnek mondható. A Magyar Program a következő *előnyöket* emeli ki az új szabályozás kapcsán:⁵¹

- Az MÖtv. pontosabban határozza meg az önkormányzatok kötelező feladatait: a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességre, lakosságszámra – figyelemmel kell megállapítani.
- A helyi érdekek érvényesítését szolgáló szabály, hogy amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének, a kormányhivatal a kötelező közszolgáltatás elmulasztása esetén a bíróságnál kezdeményezheti a közszolgáltatás biztosítására történő kötelezést.
- Kiemelt érdek az Európai Unió, illetve más nemzetközi szervezetek felé fennálló kötelezettségek teljesítése. Ezért a törvény lehetővé teszi, hogy a Kormány magához vonja a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítását. Az Unió tagsággal összefüggésben vállalt kötelezettségek és azok megvalósulásának vizsgálata érdekében 2012. augusztus 14-én jött létre a Belügyminisztérium új szervezeti egységeként az Önkormányzati Koordinációs Iroda, mely összegyűjti a már megvalósított fejlesztések adatait, figyelemmel kíséri a folyamatban lévő önkormányzati fejlesztések alakulását és a jövőben megvalósítandó, tervezett fejlesztéseket.
- Új alapokra helyezi az önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának rendszerét is (feladatfinanszírozás). A korábbi években végbement folyamatok rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok adósságállománya, annak kezelése az államháztartás egyensúlyának biztosítása szempontjából is kiemelt prioritással bír. Ezért fontos feladat volt az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásainak újraszabályozása.

Az Európa Tanács egyik főszerve, a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa foglalkozik a Charta betartásának ellenőrzésével. Ennek részeként 2012-ben kezdődött a magyar önkormányzati rendszer felülvizsgálata, az európai normákkal való összehangot vizsgálva. Az elfogadott jelentés már az új szabályozás ismeretében készült, s megállapítja, hogy a 2002-es Jelentés ajánlásai (középszint megújítása, megerősítése) helyett Magyarország számos, korábban önkormányzati feladat ellátását állami kézbe adta.⁵² A Kongresszus „*a hatáskörök*

önállóság ellenére (...) folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült.”

⁴⁹ SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. MTA Law Working Papers, 2014/29. 2-3.

⁵⁰ VIGVÁRI (2008) 148.

⁵¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) 2012. augusztus 31. 12-13.

⁵² Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának 25. ülészaka (Strasbourg, 2013. október 29-31.): Helyi és regionális demokrácia Magyarországon [CG(25) 7FINAL]. A Kongresszus Ajánlásai 341. (2013) 77-78. pont. A továbbiakban: Ajánlás 341.

erőteljes újraközpontosítása” mellett aggodalmát fejezte ki amiatt is, hogy a helyi önkormányzatiság elve nem jelenik meg kifejezett alkotmányos alapjogként; megállapította, hogy az önkormányzatok *nem részesülnek hatékony bírói védelemben*. Ezek miatt arra ösztönzi Magyarországot, hogy az önkormányzati feladatokat „a decentralizáció és szubszidiaritás alapelve alapján terjessze ki.”⁵³

A nemzetközi aggodalmak mellett hazai szakirodalmi források is erős kritikai észrevételeket fűznek a reformhoz. Pálné szerint a lényegi változások, miközben a modell lényegét rendezték át, mégsem reagáltak „több olyan régóta megoldatlan szerkezeti problémára (például a kistépülési elaprózottság, főváros belső megosztottsága), amelyek a szakmai vélemények szerint fontosak lettek volna, s a korábbi önkormányzati rendszer reformját valóban szükségessé tették. Az önkormányzati pénzügyek válsága inkább következmény volt, semmint ok, így korántsem a válság igényelte a modellváltást.”⁵⁴ Az önkormányzatiságot érintő fontos problémaként írja le Zongor Gábor, hogy a támogató, működést segítő, lehetővé tevő *személyi állomány* helyzete egyre romlik.⁵⁵

3. A Versenyképes Járások Program, mint a szubszidiaritás új megvalósulási formája

A 2024-ben útjára indított⁵⁶ Versenyképes Járások Program (VJP) az azt gondozó Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szerint „egy olyan új területfejlesztési kezdeményezés, amely a szokásos, településalapú fejlesztésekkel szemben a térségi együttműködések ösztönzi, hiszen az egyes járások több település összefogásával pályázhatnak.”⁵⁷ A VJP lényege, hogy minden járás garantált éves fejlesztési forráshoz jut. A 65 milliárd forinttal rendelkező Program a Területfejlesztési Alapból biztosít támogatást, induláskor legalább 250 millió forintos támogatási keretet kapnak azok a járások, amelyeknek székhelye nem megyei jogú város, míg a megyei jogú város székhelyű járások 500 millió forinttal kezdenek meg a fejlesztések tervezését.⁵⁸

A Program további ismertetése nem képezi jelen dolgozat tárgyát, témánk szempontjából arra szeretnék rámutatni, hogy a *VJP számos elemében visszaköszönnek a szubszidiaritás jegyei*. E körben különösen az alábbiak emelhetők ki:

a) *Lokális döntési szint*: A Program keretében beadható fejlesztési igények az ún. járási fejlesztési fórumokon kerülnek előzetes értékelésre (ahol a döntések kétharmados többséget igényelnek, így széleskörű konszenzuson alapulnak), majd a miniszter határozatával válnak véglegessé. Ez biztosítja, hogy a fejlesztések igazodjanak a *helyi prioritásokhoz, a döntés pedig helyi (járási szintű) legyen*.

b) *Lokális forrásfelhasználás a helyi igények mentén*: A Program forrásaiból (amelyeket a fórum tagjai saját forrásból kiegészíthetnek) a meghozott döntés alapján térségi szempontból jelentősnek tartott, helyi fejlesztések valósulnak meg.

⁵³ Ajánlás 341. Összefoglaló.

⁵⁴ PÁLNÉ (2014) 2.

⁵⁵ ZONGOR (2016) 26-32. A polgármesterek többsége – még a 2016-ban bekövetkezett béremelést követően is – szűkös anyagi feltételek között kell, hogy ellássa feladatát. Az önkormányzati hivatalok személyi állománya 2008 óta nem részesült központilag előírt bérfejlesztésben, ami saját tapasztalataim alapján is komoly munkaerő-hiánnyal fenyeget.

⁵⁶ 1446/2024. (XII. 30.) Korm. határozat a Versenyképes Járások Program megvalósításának kérdéseiről. A Programra vonatkozó részletes szabályozás ugyanakkor csak 2025-ben jelent meg, ld.: 2/2025. (II. 28.) KTM rendelet a Versenyképes Járások Program végrehajtási rendszeréről.

⁵⁷ <https://versenykepesjarasok.hu/> (2025-09-06)

⁵⁸ Uo.

4. Záró gondolatok

A megreformált önkormányzati rendszer legtöbb eleme 2012-2014 között lépett hatályba, de a reform indokaként megjelölt számos probléma jelenleg is fennáll. A *vármegyei önkormányzatok* számára továbbra is kérdés, mi lesz a 2021-27-es pályázati ciklus kifutását követően, bár a VJP e téren pozitív irányú elmozdulásként értékelhető, önmagában azonban jelen formájában úgy tűnik, nem biztosít elegendő feladat- és hatáskört a folyamatos működéshez. Problémának látom, hogy a vármegyei önkormányzatok saját bevétellel gyakorlatilag nem rendelkeznek (leszámítva a csekély, kezükben maradt vagyon hasznosításának lehetőségét, többnyire bérbeadás útján), a feladatkörük egyik elemét képező koordináció jelentése pedig bizonytalan.⁵⁹

A közös önkormányzati hivatalok rendszere számos problémával küzd. A korábban önálló hivatalok jegyzői jelenleg a közös önkormányzati hivatal aljegyzőjeként tevékenykednek, részben a közös hivatal jegyzőjének (és rajta keresztül esetleg az ő munkáltatója, a székhely település polgármesterének), részben saját polgármesterének alárendelve, ami olykor komoly nehézségek elé állítja őket.

Végül megjegyzem, hogy (szimbolikus módon?) *sem az Mötv., sem annak indokolása nem tartalmazza a szubszidiaritás kifejezést*, bár a részletes indokolás utal arra, hogy figyelembe veszi az Európai Önkormányzati Charta elveit.⁶⁰ *A szubszidiaritás gondolata ugyanakkor ténylegesen megjelenik* annak elismerésével, hogy a különböző típusú (községi, városi/járasszékhely/megyei jogú városi, fővárosi/kerületi, vármegyei) önkormányzatoknak eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.⁶¹ A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulás önként vállalhatja, meghatározott feltételek teljesülése esetén.⁶² Szintén a szubszidiaritás, a járási, térségi – mint a partikuláris helyi igényeken túlmutató - szintű együttgondolkodás igénye jelenik meg a VJP kapcsán, amely újszerű és további lehetőségeket tartogató kezdeményezésnek tűnik.

⁵⁹ Borsod-Abaúj Zemplén megye korábbi főjegyzője, Dr. Kovács János ennek kapcsán találóan így fogalmazott a Győrben, 2017. december 4-én megtartott Főjegyzői Kollégiumon: „A koordináció mindent és semmit is jelenthet.”

⁶⁰ Mötv.-javaslat, Részletes indokolás az 1-8.§-hoz, 54.

⁶¹ Mötv. 11.§ (1)-(2) bek.

⁶² Ld. Mötv. 12.§ (1) bek.