

BALÁZS ISTVÁN*

A HELYI ÖNKORMÁNYZATISÁG VÁLTOZÁSAI NAPJAINKBAN AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

1. Változások az Európai Unió tagországi helyi önkormányzati rendszereiben

A helyi önkormányzati rendszerek változásainak vizsgálata kapcsán abból szükséges kiindulni, hogy a közigazgatás folytonos változásán belül a helyi önkormányzati rendszerek esetében azok a vizsgált időszakban elérik-e azt a minőséget és mennyiséget, ami alapján már általánosítható reform értékű tendenciákról és nem csupán annak rezilienciájáról¹ beszélhetünk. Ez utóbbi ugyanis a közigazgatás azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa hirtelen jött nagyobb változások (perturbációk) közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy pedig ellenállva azoknak.

Az elmúlt másfél évtizedben két olyan világválság okozta perturbációval is találkozhattunk, melyek a közigazgatási rendszerek és ezen belül a helyi önkormányzatok esetében ezt a kérdést felvetették. Az egyik a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság, a másik pedig napjaink COVID-19 világjárványa.

A választ megnehezíti az, hogy a közigazgatás átalakulását az új évezred első évtizedének végéig meghatározó neoliberális irányzatot felváltó poszt-NPM, így a neo-weberi

* Tudományos főmunkatárs, ELKH TK Jogtudományi Intézet. Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Közigazgatási jogi Tanszék.

¹ Lásd erre bővebben BALÁZS István: A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1. különszám. 13-22.

és más irányzatok hatása a közigazgatásra még nem azonosíthatók egyértelműen be.² A másik nehézség, hogy ugyan az egyes államok közigazgatásainak problémái hasonlítanak egymásra, de az azokra adott válaszok sok esetben el is térnek egymástól még olyan sajátos körülmények közt is, mint az elmúlt éveket meghatározó COVID-19 járvány, mikor is az egyes országok az azonos problémák megoldására is differenciált válaszokat adtak.

Talán ezért is van az, hogy a járvány kitöréséig készült főbb nemzetközi – ezen belül Európai – összehasonlító önkormányzati szakirodalmak a helyi önkormányzatiságot vizsgáló kérdésekre nem globális, hanem inkább tematizált válaszokat próbálnak adni, a nehezen elvégezhető globális összehasonlítás helyett egy sajátos tipológiát próbáltak alkalmazni.³

Ennek megfelelően a tárgykörben megjelent egyik legátfogóbb publikáció⁴ a helyi önkormányzás területi kereteinek változásait (területi önazonosság és funkcionalitás), a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat (autonómia és integráció), továbbá a helyi igazgatás intézményrendszerének változásait (helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései) vetette össze az alábbiakban ismertetett keretek közt.

1.1. A helyi önkormányzás területi kereteinek változásainak vizsgálata

Közismert, hogy a közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti, így a lakosság elhelyezkedésének logikája mentén, egy adott földrajzi terület feletti ellenőrzés logikáját követve, vagy a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája (funkcionalitás) mentén. Ezek közül a lakosság földrajzi, fizikai elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, azaz ez jelenti a helyi önkormányzat területi önazonosságát. Az országonként eltérő és több kritériumot (pl.: származás, nyelv, tradíciók stb.) számba vevő meghatározás eredményeként alakultak ki azok a területi alapegységek, melyek keretei közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására politikai értelemben.

A funkcionalitás érvényesülése, miszerint az egyes közszolgáltatások megszervezésének optimális üzemmérete a kiindulási pont, ezeket a hagyományos kereteket

² Sabine KÜHLMANN – Paolo FEDELE: *New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective*. 2010. 49.; Helmut WOLLMANN – Gérard MARCOU: *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market*. Londres, Edward Elgar, 2010.

³ Így pl.: Helmut WOLLMANN: *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*. Wüstenrot-Stiftung, 2008.

⁴ Lásd La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numero publié sous la responsabilité de Gerard Marcou.

írja felül. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegysítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vonta a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány, de e körben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviseleti intézményrendszerrel való harmonizáció. Napjaink területi reformjai körében mindegyik megoldással találkozhatunk, de az északi országokra jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság előregedése következtében támasztott kihívásoknak ésszerűbben meg tudjanak felelni. Így pl.: Dániában 2007-ben 99-re csökkent a települési önkormányzatok száma, míg a 14 megye megszüntetésre került és helyettük 5 funkcionális (az egészségügyi ellátásszervezésre specializált) régió jött létre. Finnországban 2009-től csökkent a települési önkormányzatok száma 416-ról 337-re, Lettországból 2008-ban 524-ről 118-ra, de a gazdasági válság hatására 2010-ben Görögországban is 1034-ről 370-re csökkentették az önálló települési önkormányzatok számát és megszüntették a megyéket. Ezzel szemben más országokban (pl.: Franciaország, Olaszország, Spanyolország stb.) kevésbé volt sikeres a fúziós politika és inkább a társulási rendszer kiterjesztését választották.

A települési szintet érintő változások kihatnak a közigazgatási középszintre is: így a már említett példákon túl tervbe vették a tartományok megszüntetését pl.: Olaszországban; a regionális és megyei önkormányzatok képviseletének egységesítése a területi képviselő intézményesítésével, vagy éppen a korábbi területi önkormányzatok felváltása újjal pl.: Katalóniában a Veguerias.⁵

Bár a régió kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és a 90-es évekre jellemző tendencia mára már nem jellemző, vagy több esetben az a területi államigazgatásra korlátozódik. Ezzel szemben erősödő probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának megoldása. Az erre irányuló reformok pl.: Barcelona, Valencia Spanyolországban, a „communauté urbaine” Belgiumban, a „Plusregio” Hollandiában, a „Città Metropolitana di Roma” Olaszországban, a „Regionalverband” Frankfurtban, a „Métropoles” Franciaországban stb. a példák erre.

Az eltérő megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól eltérő olyan intézmények jönnek létre, melyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó,

⁵ Lásd ¿Qué son las veguerias de Catalunya? lavanguardia.com

ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szervezeteknek erős jogosítványokat biztosítanak.

1.2. A helyi önkormányzatok és egyes központi állami szervek közti kapcsolatok jellegének változásai

Ebben a körben a fő kérdés az önkormányzati autonómia és az integrációra való központi törekvés viszonya. Ezt a viszonyrendszert a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül vizsgálhatjuk.

Az integrációra való törekvés a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások észszerű és hatékony, költségtakarékos ellátási rendszerének kialakítását szolgálja, ami a megelőzőkben már említett funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének lényegi köre történelmileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, de korántsem megváltoztathatatlanak. Ez nem új jelenség, és nem véletlen az, hogy az alkotmányos szabályozások – az e tekintetben mértékadó Európában – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem egyszerű törvényi szintre utalják.

Az 1980-as évekre jellemző decentralizáció és devolúció kétség kívül azt jelentette, hogy egyre több, korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közüggé az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt a pozitív kicsengést jelentik, hanem sok esetben a gazdasági válság által kikényszerített állami tehercsökkentés egyik eszköze. A feladat átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem, vagy csak részben utalva a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire.

A másik ilyen eszköz a korábbi helyi önkormányzati feladatok visszaállamosítása a hozzájuk járó eszközökkel, finanszírozással együtt. Ebben az esetben megtakarítási lehetőség abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok érdekköre, és intézményrendszere. A funkcionalitás egyetlen, vagy fő szempontként érvényesülhet, helyi demokratikus kontroll nélkül, de mindig a helyi lakosság érdekében!

Napjainkban meghatározó tendencia inkább ez utóbbi, ami kiváltja ugyan a helyi önkormányzatok intézményes ellenkezését, de kevésbé a helyi lakosságét. A központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást sok tényező határozza meg, így különösen a helyi

önkormányzati autonómia értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, mely egyik végpontján a politikai autonómia a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponon igazgatási technikát jelent inkább a helyi közügyek önálló intézése terén. A problematikát még tovább színesíti az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban, vagy szövetségi államban működik.

Ez utóbbi tény a központi-helyi feladatmegosztást alapvetően befolyásoló tényező. Mindez nem változtat azon a már említett tényen, hogy a konkrét feladatmegosztás általában nem alkotmányos szabályozási tárgykör, hanem központi, vagy tartományi-regionális törvényhozási tárgykör. Az állami szerepkörök aktuális változásai pedig a feladatköröket elég nagy szabadsággal mozgatják. A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a finanszírozási rendszer is. A helyi költségvetésnek hagyományos forrásai a saját helyi adójellegű bevételek, különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások, megosztott adók, az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és a hitel.

A történelmileg kialakult két alapvető finanszírozási rendszer aszerint különíthető el egymástól, hogy a kölcsönön kívüli bevételi források aránya hogyan alakul. Ebből a szempontból a választóvonal nagyjából ott húzódik, hogy ha a helyi adóbevételek 40%-on felüliek és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát, vagy sem.

A bevételi forrásokat érintő európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekedőben van a megosztott bevételek aránya, ami a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzési lehetőségét növeli és általában intézményesített politikai alku tárgya. A központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. Sajnálatos módon általános tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amit rendszerint szervezeti és működési (ideértve a feladat- és hatásköri átrendezést) reformok kísérnek.⁶

Az említett tendencia érvényesülését kétségkívül elősegíti az a már említett tény, hogy a központi és helyi önkormányzati feladatmegosztásnak nincsenek alkotmányos garanciái és – az Egyesült Királyság kivételével – a Charta alapján törvényben rögzített általános klauzulát alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban is változott a helyzet a 2011-es Localism Act⁷ nyomán,

⁶ Bővebben lásd Luiz De MELLO: *Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy*. Edward Elgar, Barcelone, 2010.

⁷ Localism Act 2011 (legislation.gov.uk) (2021.08.16.).

bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A szabályozás azonban ennél bonyolultabb, mert egyrészt helyi népszavazás szükséges új feladatok felvállalásához, másrészt annak feltételeit – gazdaságossági, hatékonysági, minőségi sztenderdek alapján – törvény határozza meg, és csak olyan területre terjedhet ki, melyet az egyének és szervezeteik a közérdek figyelembevételével nem tudnak ellátni. Ez utóbbiak viszont kezdeményezhetik a helyi önkormányzati feladatok ellátásának átvételét.

Az új szabályozás szándékai itt is egyértelműen a közkiadások csökkentését célozzák, csak más – főként az NPM által inspirált – módszerek alkalmazásával. A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése, vagy re-centralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek arra vannak, hogy egy bizonyos hatásköri minimum rögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképeségnek megfelelő differenciált hatáskör telepítése.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános hatásköri klauzula alkalmazása helyett a specializáció (pl.: Dánia, Hollandia, Svédország, a német járások stb.) olyan részterületekre korlátozott hatáskörökkel, mint a területfejlesztés- és rendezés, környezetvédelem, energiaellátás, egészségügy stb.

1.3. A helyi önkormányzati intézményrendszer változásai a helyi demokrácia és a menedzsment szemszögéből

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok tendenciái a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel növelése a helyi önkormányzatok működésében és a működés hatékonyságának fejlesztése.

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két dimenziót foglal magában. Egyrészt a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás, vagy kinevezés), másfelől a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv, vagy személy viszonya.

Az első dimenzióban a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel egyértelműbb politikai felelősség érvényesítése. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (pl.: Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete, stb.), vagy személy (pl.: jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali

eljárásban és a működésben. A dezintegrált mechanizmusok felszámolására irányuló reformok célja, egyszerűsíteni és gyorsítani a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében egyértelműbb felelősségi viszonyok mentén.

Ezen a téren a tendencia a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése. A lakossági részvétel növelésének szándéka a helyi önkormányzati munkába abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak.

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. A harmadik ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (pl.: környezetvédelem stb.).

A helyi demokrácia és a menedzsment összefüggéseinek problémakörén belül külön vizsgálendő az ellenőrzés kérdésköre. Az Új Közmenedzsment (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszereződésre került a versenyszférába és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Az Unió által is támogatott liberális gazdaságpolitikát megvalósító különböző név alatt futó programok (PPP, compulsory competitive tendering, private finance initiative stb.) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság, sem a költségcsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így – az Egyesült Királyság kivételével – alkalmazásuk erősen visszaesett, sőt megfordult a tendencia és a helyi önkormányzatok kezdik visszavenni a korábban kiszervezett szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele a közszolgáltatások ellátásában, az ellenőrzési rendszer válik olyanná, mintha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

A tendenciák áttekintését követően térhetünk vissza a fejezet elején felvetett kérdésekre, így arra, hogy az európai országok helyi önkormányzati rendszereinek változásai mennyiségileg és minőségileg elérik-e a reformok szintjét és mutatnak-e általánosítható tendenciákat? A forrásként felhasznált alapmunka szerzőjének,⁸ az Európai Helyi

⁸ Gerard MARCOU: Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe. In: *La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique* 2012 N° 141.

Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE)⁹ néhai vezetőjének publikációja szerint bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reform értékűek. Mindenekelőtt a problémák közösek és jól beazonosíthatók így; hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi állam és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

A megoldásra adható válaszok jóllehet országoként eltérnek, de mindenütt reformokat kényszeríthetnek ki, melyek alapjai azonosak. A feladat és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szab határt, hanem a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az észszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs igények pedig esetenként fontosabbá válhatnak a helyi autonómiánál.

Ezen felül a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők – mint kivetésükben politikailag érzékeny tevékenységet – sok helyen nem is bánnak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkájában.

Ezek miatt vetik fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?¹⁰ Gyakori vélekedések szerint az ilyen fajta kérdésfeltevések részben még mindig az Új Közmenedzsment (NPM) tovább élő hatásának tudhatók be, de ezzel leegyszerűsítik a problémát. Ez annál is inkább így van, mert az NPM elterjedését megelőző, az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó ún. szakszolgálati decentralizációval.¹¹

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a közttestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokrácia-deficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Mindezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne a

⁹ Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe - Portail Universitaire du droit (univ-droit.fr) (2021.08.16.).

¹⁰ Erik AMNÁ – Stig MONTIN: *Towards a new concept of local self-government*. Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

¹¹ Lásd BALÁZS István: Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. *Állam és Igazgatás*, 1989/5.

helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, melynek irányai a közsféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.

Ez a folyamat már elkezdődött, bár az elmúlt másfél évtized nagy világválságai leküzdéséhez szükséges speciális intézmények befolyásolták ennek kibontakozását.

2. A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása

Az előzőekben tárgyalt nagy európai tendenciák hatottak a hazai önkormányzatiság változásaira is. Ugyanakkor a vonatkozó jogi szabályozás mögött olyan sajátos közpolitikai megfontolások is meghúzódnak, melyeket nehéz lenne a vázolt tendenciák valamelyikéhez kötni.

Az elmúlt egy évtized helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozását a recentralizáció által meghatározott új államfelfogás határozta meg, mely az alkotmányos szabályozás szintjén is érzékelhető volt.

2.1. A helyi önkormányzatiság az Alaptörvényben

A helyi önkormányzatok vonatkozásában az Alaptörvény formailag szakított a korábbi Alkotmány autonómia-elemeket részletező szabályozásával és főként keretszabályokat állapít meg, sarkalatos törvényre bízva a részletes szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok.”¹²

Ehhez képest a hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szólt,¹³ hogy „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.”

A korábbi szabályozás tehát a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, amit nem vett át az Alaptörvényben szereplő új normaszöveg. Kérdés az, hogy ez

¹² Alaptörvény 31. cikk.

¹³ 1949. évi XX. törvény 42. §.

a változtatás mennyire határozza meg a helyi önkormányzati önállóságot szabályozó többi rendelkezést?

Ezek közül elsőként emelhető ki az a tény, hogy az új alaptörvényi szabályozásban intézményesítésre került a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett.

Bár az Alaptörvény nem határozza meg a törvényességi felügyelet részletes tartalmát és nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket (pl.: felfüggesztés, kötelező feladatellátás elmulasztásának pótlása stb.) sem, de bevezet viszont egy – ebben a formában máshol nem ismert – új eszközt. Ez az új jogintézmény lehetővé teszi a rendeletalkotás elmulasztásában megnyilvánuló helyi önkormányzati mulasztás esetén – az ezt megállapító bírósági döntés alapján – a rendeletnek a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalt vezető kormány megbízott általi pótlásának lehetőségét.

Ez nemzetközi összehasonlításban is igen erős beavatkozási eszköznek minősíthető, különösen arra tekintettel, hogy az utólagos törvényességi felügyelet intézménye nálunk csak most került bevezetésre. A korábbi régió-megye politikai vitát lezáró ténynek tekinthető az, hogy a Kormány törvényességi felügyeletének hatásköri szabályát a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján szabályozó rendelkezés magába az Alaptörvénybe került.

Ugyancsak az Alaptörvény szabályozza azt a quasi felügyeleti elemet, miszerint a helyi önkormányzatok kölcsönfelvétele, vagy kötelezettségvállalása a fővárosi, megyei kormányhivatali jóváhagyáshoz köthető.

Bár az autonómiát korlátozó, de régi szakmai törekvések valósulnak meg akkor is, amikor a helyi önkormányzatok feladatellátásában megjelenik a kötelező társulás előírhatósága, de ennek részleteiről az Möt. nem szól. Az autonómiát védő garanciális elemként rögzíti viszont az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény szabályozza.

2.2. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény¹⁴

Az Alaptörvény által meghatározott keretek közt Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényi szabályozás (továbbiakban Möt.) szó szerint megismétli a helyi önkormányzáshoz való alapjognak a korábban hatályos alkotmányi szabályozását. „A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok)

¹⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

választópolgárainak közösségét illeti meg.”¹⁵ Ettől azonban – mivel nem maga az Alaptörvény deklarálja – ez nem alkotmányos alapjog. A helyi önkormányzashoz való jog értelmezésének tartalmi változását jelenti továbbá az, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít.

„A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”¹⁶

Lényeges változás még, hogy nyomatékosítja a törvény azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-felbukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Következetlenné tűnik ugyanakkor az új szabályozás akkor, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza – a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga, csakúgy, mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a feladattípusokat illetően nem változott. Ugyanakkor részletesebben szabályozza a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét. Ezzel pedig nagyfokú szabadságot ad a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát, ami az elmúlt egy évtized alatt lényegében meg is történt.

Az önként felvállalható feladatellátást pedig tovább nehezíti az is, hogy annak feltételeit szigorúbban állapítja meg a szabályozás, melyek megléte a törvényességi felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Ugyanakkor pozitívan értékelhető az az új szabályozás, hogy a kötelező feladat- és hatáskör telepítése esetén a gazdasági teljesítőképesség, a településnagyság és teljesítőképesség mentén kötelezően differenciálni kell azokat.

A kötelező feladatok körében került szabályozásra az a sajátos és az önkormányzati autonómiát korlátozó új jogintézmény, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet

¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1) bek.

¹⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1) bek.

felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is.

Az államigazgatási feladatellátásra kiterjedő leglényegesebb tervezett változás az lett volna, hogy megszűnik az eddig általánosnak mondható jegyzői államigazgatási feladatellátás és a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatellátásban kivételessé válik, az a polgármesterre, illetve közgyűlési elnökre korlátozódik. A konkrét jogi szabályozás azonban más lett és a polgármesternek, főpolgármesternek és jegyzőnek egyaránt lehetővé teszi az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítést, igaz csak törvényben, vagy az alapján kormányrendeletben. Ezzel azonban a helyi önkormányzati autonómia nem sérül, sőt megtartja informális befolyásolási lehetőségét a települési szinten intézett államigazgatási ügyekre. A járási hivatali rendszer létrejöttével viszont csökken a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya egyaránt, ami viszont több erőforrást jelenthet a saját helyi közügyek intézésére, ami jó hatással lehet a helyi önállóságra is.

A járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás egyébként az új törvényi szabályozásban is megjelenik a „járásszékhely város” új települési önkormányzati kategóriájában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások szabályozásában. A fővárosi helyi önkormányzati rendszer azon megoldása, hogy egy területen két típusú települési önkormányzat működik, ugyancsak nem változott, de az eddigieknél egyértelműen történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése, a részletszabályozást külön jogszabályra bízva.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre- és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik¹⁷ az eddigi közszolgáltató intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó megváltozott szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál és új elemeket, pl.: méltatlansági eljárás stb. is tartalmaz. A polgármester pozíciója általában is erősödött, de azzal, hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében. Ez utóbbi tekintetében viszont lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga,

¹⁷ Ugyanakkor a 2020. évi LIX. törvény a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról egy olyan új perspektívát jelenthet, ami elmozdíthatja a megyei önkormányzatokat érdemibb feladatok felé is.

amikor a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.

Azt csak valószínűsíteni lehet, hogy ezt a fontos autonómia-elemet az Alaptörvény társulásokra vonatkozó szabályai alapján korlátozza. A helyi önkormányzatok társulásait az Mőtv. a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, de az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulásról e törvény részleteket nem szabályoz, ezzel a kötelező társulást előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez, bár az elmúlt közel egy évtizedben ezzel a jogalkotó nem élt.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnt a lakosságszám alapulvétele, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz új község létrehozása.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése és a fejlett országokban már a XX. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetése mentén. Erősödik viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

Ugyanakkor jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként – szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a már jelzett felügyelet bevezetésében mutatkozik. A változások egyik része az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában van, melyek egy része az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került. Ennél jelentősebb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén – igaz a bíróság döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult.

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletező jellegűvé vált, ami érthető az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt. Ezek lényege a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű.

Ezt a megváltozott autonómia-felfogást áthatja a hatékonyabb és észszerűbb működtetés szándéka, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célja. A korlátozó rendelkezéseket kiegyensúlyozandó, érdekes és újszerű kísérletek találhatók a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, amikor a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.

Az összkép tehát vegyes, az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának egy új államfelfogás mentén történő érvényesítését sejtetik. Kérdés az, hogy a helyi önkormányzathoz való kollektív jog alkotmányos alapjogként való rögzítésének hiánya az Alaptörvényben hogyan hat a helyi önkormányzati autonómia érvényesülésére és van-e ennek egyáltalán gyakorlati jelentősége? A Margit-sziget közigazgatási státuszát érintő AB indítvány elutasításában¹⁸ például hivatkozási alap lehetett az Alaptörvényben biztosított alapvető jog sérelmének hiánya.

3. A helyi önkormányzathoz való jog dinamikus változásai

3.1. Nemzetközi keretek

Amint láttuk a korábbi pontokban, a helyi önkormányzatok történelmi képződmények és jelenlegi formájukban a polgári állam- és közigazgatás fejlődése eredményeként jöttek létre. Az alapjogok „vívmány” jellege kevésbé domborodik ki a tradicionális polgári demokráciákban, és lényegében a közügyek vitelében való részvétellel irányuló joghoz és a választójog kiteljesedéséhez kötődik, mivel ezen keresztül, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki a helyi önkormányzati rendszer elemei.

Az ún. új demokráciákban, de különösen a volt szocialista országokban viszont a helyi önkormányzati rendszer a korábbi diktatúrák helyi igazgatási rendszerét, illetve a szocialista állam tanácsrendszerét váltotta. A tanácsrendszer pedig még késői, legliberálisabb állapotában sem a hatalommegosztás alapjaira épült, hanem a demokratikus centralizációt valósította meg a helyi igazgatásban. A rendszerváltó országokra erre ellenhatásként vált jellemzővé az önkormányzatiság túlhangsúlyozása és egyebekben az ehhez való jog alapjogi jellegű megfogalmazása az Alkotmányokban.

Az ilyen típusú felfogást és szabályozást csak erősítették az 1980-as évekre Nyugat-Európára jellemző decentralizációs reformok, melyek eredményeként jött létre a többször

¹⁸ Lásd IV/01179/2013 (mkab.hu).

hivatkozott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is. Az időközben felerősödő regionalizáció központi állami hatalmat gyengítő törekvései pedig jól illeszkedtek az államtalanítás „Új közmenedzsment” irányvonalában megnyilvánuló neoliberális célkitűzéseikhez.

A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogi felfogások így mindenképpen köthetők voltak a központi államhatalom korlátozásához. A helyi önkormányzás jogi szabályozásának módja szorosan kötődik az állami szerepek változásához és a történelmi fejlődés jellemzőihez, a tradíciókhoz az egyes országokban. Az egyes konkrét szabályozások szintjén persze lehet politikai üzenete annak, ha egy korábbi alapjogi jellegű szabályozás eltűnik a hatályos alkotmányból, mert az alapjogok vívmány jellege sérül.

Ettől azonban még lehetséges olyan törvényi szabályozás, mely alapján e jog nemhogy sérülne, de akár ki is teljesezhet. A 2011. év őszén egyeztetésre bocsátott új helyi önkormányzati törvény tervezete¹⁹ Magyarországon például már eredetileg is részletesebb szabályozást szándékozott adni a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogról, mint a megelőző – az Alkotmányban adott – szabályozás volt.

Az alkotmányos védelem eszközrendszere és szintje nagymértékben függ a jogi szabályozás mikéntjétől is, de ez is inkább annak következménye, hogy az adott konkrét rendszerben milyen az alkotmányvédelem eszközrendszere. Az alkalmazott jogi szabályozási megoldás másként merül fel továbbá az írott chartális, valamint a történelmi alkotmányokkal rendelkező országokban. Az „ultra vires” elvét valló angolszász rendszerekben például a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogi szabályozásának hangsúlyozása a parlamentnek a szuverenitását megkérdőjelező, ezért nehezen elfogadható megoldása lenne.

A helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása azért sem lehetséges nemzetközi dimenziókban, mert maguk a közigazgatási rendszerek és azon belül az egyes konkrét országok megoldásai is eltérnek egymástól. Az eltérő jogrendszerek ugyanis egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. Nem véletlen tehát, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája olyan tág keretek közt fogalmazza meg a helyi önkormányzatiság kritériumait rögzítő szakaszokat.

¹⁹ Lásd Melléklet a BM/6688/2011. számú kormány-előterjesztéshez.

3.2. A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása a hatályos magyar szabályozásban

Előjáróban szükséges rögzíteni azt, hogy a megelőző pontban foglalt nemzetközi jogi szabályozás alapján a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként való elismerése az Alkotmányban nem kötelező előírás. Mindezekre tekintettel a helyi önkormányzatok új alkotmányos szabályozása az Alaptörvényben formálisan nem jelenti nemzetközi jogi kötelezettségeink megszegését.

Ráadásul a Chartában szabályozott tartalmat, miszerint „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.”²⁰ Alaptörvényünk messzemenően teljesíti, mikor rögzíti azt, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”²¹

Hasonló a helyzet az új elemként jelentkező törvényességi felügyelettel is, melyre a Charta eddig is lehetőséget adott volna, de eddig ezzel a magyar törvényalkotás nem élt. A helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére biztosított pótlás a kormány megbízott részéről kétség kívül hatáskörelvonást jelent.

Ugyanakkor a Charta e vonatkozásban is igen megengedően szabályoz: „A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.”²²

Központi szerv ugyanis magában az Alaptörvényben, mint törvényben kap felhatalmazást arra, hogy kivételesen a jogalkotói hatáskör elvonásával él, ami ráadásul a hatáskör gyakorlásának elmulasztásához és annak bírói ítéletben történő kimondásához kapcsolódik.

A helyi önkormányzatok hitelfelvételének korlátozása, illetve feltételhez kötése is formálisan beleférhet a Charta azon rendelkezései közé, hogy „a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.”²³ Az egységes nemzetgazdasági politikának ugyanis ez egy lényeges jogi eszköze.

²⁰ Charta 2. cikk.

²¹ Alaptörvény 31. § (1) bek.

²² Charta 4. cikk.

²³ Charta 9. cikk.

Nemzetközi jogilag tehát aligha bizonyítható be az, hogy az új hazai szabályozásunk nem fér bele a meglévő jogi keretekbe. Ez még akkor is így van, ha esetleg néhány részterületen pl.: a kötelező közös hivatali rendszer előírása ütközhet azon szabályozással, hogy „a választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását.”²⁴ Ez az értékelés azonban tartalmilag mégis kétséges lehet.

A hatályos jogi szabályozás megítéléséhez alapot szolgáló Charta preambuluma szerint ugyanis „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást, a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.”

A „ténylegesség” és a „helyi önkormányzatiság megerősítése” egy előre ívelő és mutató folyamatot jelent a helyi önkormányzatiság felfogásában, minek központjában az autonómia kiterjesztése áll. A Charta létrejöttének előzményei, az ahhoz való csatlakozásunk története, az Európa Tanács helyi önkormányzati intézményrendszerének működése és ezidáig az abban való aktív részvételünk mind ezt a felfogást erősíti.

Ezzel szemben 2011 óta a helyi önkormányzati autonómia a korábbi állapotokhoz képest lényegesen csökkent, amit csak súlyosbított a COVID-19 járvány leküzdésére bevezetett rendkívüli jogrend.

Ez utóbbi persze nem csupán magyar sajátosság, de érdemes a következőkben röviden áttekinteni azt, hogy ennek globálisan milyen hatása volt a helyi önkormányzatiságra.

4. A COVID-19 vilá járvány hatása a helyi önkormányzatokra

4.1. A tárgykörben végzett vizsgálatok tapasztalatai

A vilá járvány helyi önkormányzatokra gyakorolt hatásáról az eltelt idő rövidsége miatt viszonylag kevés empirikus adat, illetve vizsgálat áll rendelkezésre, többek között az OECD²⁵ és az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE-CEMR),²⁶ továbbá a helyi

²⁴ Charta 7. cikk.

²⁵ THE TERRITORIAL IMPACT OF COVID-19: MANAGING THE CRISIS ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT © OECD 2020, The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government (oecd.org) (2021.07.19).

²⁶ CEMR_key_messages_on_COVID_19_FR_final.pdf (ccre.org), L'impact du COVID-19 sur les finances locales et régionales, 200629_Analysis_survey_COVID_local_finances_EN.pdf (ccre.org) (2021.07.19.).

önkormányzatok világszövetségeként működő UGCL (Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége) részéről.²⁷ Ezek lényegi megállapításai a következők:

A COVID által okozott válsághelyzetet nagy mértékben meghatározta az államháztartás és a helyi önkormányzati pénzügyek állapotát.

A válság csak felerősítette a helyi pénzügyek korábbi hiányosságait, így a költségvetési források elégtelenségeit, de más problémákat is, mint a bevételek ármozgásainak mértéke és gyorsasága (volatilitás), továbbá a növekvő szolgáltatási és beruházási igények finanszírozása. Ezeket a problémákat felerősítette egyes országokban a költségvetési kiadásokat visszafogó jogi szabályozás.

A központi kormányzattól pénzügyileg függetlenebb önkormányzatok általában nagyobb veszteségeket szenvedtek, mint a központi támogatásokra jobban rászoruló hátrányosabb helyzetben levők.

A járvány okozta válsághelyzetben jelentkező, illetve felerősödő problémák megoldása a járvány megszűnését követően várhatóan hosszabb távon lehetséges csak, hatásait illetően pedig még romolhat is a helyzet.

A helyi önkormányzatok felelősségkörében olyan stratégiai ágazatok is vannak, melyekben a kereslet rugalmatlan és a válság idején növekvő tendenciát mutat.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválsághoz hasonlóan nagy nemzeti helyreállítási programokra lesz szükség, melyeken belül a központi állami és a helyi önkormányzati szerepköröket újra kell értékelni.

A vizsgálatba bevont helyi önkormányzatok mintegy 5%-os kiadásnövekedéssel találták magukat szembe a járvány idején (első hullám) miközben 10%-os bevételecsökkenést szenvedtek el.

A bevételi szerkezeten belül a legnagyobb kiesés az árbevételek és a saját vagyon hasznosítása terén szenvedték el (22%), a központi költségvetési támogatások visszaesése (-8%) mellett.

A kiesett bevételek pótlására csak a helyi önkormányzatok 21%-a vett fel kölcsönt, míg kétharmaduk a beruházások visszafogásával reagált úgy, hogy várhatóan azok harmada végleg elhagyásra kerül.

A válság megoldása érdekében a következő elvárások fogalmazódtak meg.

²⁷ L'IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions, an03_fr.pdf (uclg.org) (2021.07.26.). A 2020 decemberében befejezett felmérésben 22 ország 33 helyi önkormányzata vett részt, melyek közül a legkisebb lakosságszámú 50000 volt, míg a legnagyobb 7,4 millió, melyből európai volt 36%, ázsiai 21%, míg afrikai 15%.

Újra kell osztani a feladat- és hatásköröket, valamint a bevételi forrásokat a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok közt.

Ennek megfelelően át kell alakítani a közkiadások szerkezetét, új prioritási sort kell alkalmazni.

Ezen belül a leginkább támogatott kiadások a személyek védelmével, a közegészségüggyel és a higiéniával kapcsolatosak legyenek, míg a legkevésbé támogatottak a felmérésben résztvevők válaszaik alapján a kultúra és a sport.

A válság hatásainak hosszútávú kezeléséhez figyelembe kell venni a 2008-as válság rendezésénél alkalmazott megoldások tapasztalatait, így a decentralizáció és a befektetés-ösztönzés, csakúgy, mint az innováció terén.

4.2. Változások és/vagy reformok?

A járványhelyzet miatt bevezetett rendkívüli jogrendek, vagy ezek hiányában hozott zömében átmenetinek szánt intézkedések eddig sehol sem eredményezték azt, hogy a helyi önkormányzatisággal kapcsolatos elvi kérdések vagy alkotmányos szabályozás átfogó reformokhoz vezessenek. A válság, mint általában, most is felerősítette azokat a régi problémákat, mint a helyi források elégtelensége, a központtól való pénzügyi függőség növekedése, a feladatok és felelősségi viszonyok adaptálása a megváltozott körülményekhez stb., ám ezek többsége nem járványspecifikus és részét képezi a közigazgatás, ezen belül a helyi önkormányzatok rezilienciájának.²⁸

Ezek jellemzőek hazai viszonyainkra is, mivel magának a helyi önkormányzati rendszernek az alapjaihoz nem nyúlt a jogalkotó a járvány okozta rendkívüli jogrend keretében sem.²⁹ Az egyetlen nagyobb kihatásúnak tűnő új intézmény a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó jogi szabályozás,³⁰ ami viszont a területi és a települési önkormányzatok közötti feladat- és forrásmegosztást érinti, – bár erősen vitatható módon – de az is decentralizáció keretei között marad és a valóságban nem sok köze van magához a veszélyhelyzethez.

Míndez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás, vagy általában a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyére és szerepére

²⁸ A közigazgatás rezilienciájáról bővebben lásd BALÁZS István: A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1. különszám. 13-22.

²⁹ BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3. 1-10.

³⁰ A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény.

vonatkozó elvi tételek ne szorulnának folyamatos felülvizsgálatra, de nem valamilyen válsághelyzethez kötve, hanem a már említett reziliencia jegyében.

Visszatekintve az 1. pontban vázolt tézisekre, a COVID-19-hez kapcsolható válság és következményeinek rendezése az eddigi tapasztalatok szerint nem haladja meg az ott tárgyalt tematizált kereteket.

Az EU tagországokra és általában Európára tekintve, az Európai Települések és Régiók Tanácsának a helyi önkormányzatiság középtávú fejlesztésére vonatkozó „Európa 2030” stratégiája³¹ az Európai Bizottságnak az Európai Unió jövőjét vizionáló, egyébként a fenntartható fejlődésre koncentráló dokumentumához³² kapcsolódik.

Ennek egyik főbb megállapítását, miszerint a „jövő Európája a helyi önkormányzatok Európája”, inkább tekinthetjük nemzetközi önkormányzati szövetségi célkitűzésnek, mintsem általánosan elfogadott tudományos, vagy közpolitikai megállapításnak.

Az európai kormányok által dominált Európa Tanács helyi demokráciával és kormányzással foglalkozó tevékenységében³³ sincs nyoma a helyi önkormányzatiság átfogó reformjára való törekvéseknek, inkább a legjobb gyakorlatok folyamatos átadása a cél.

A helyi önkormányzatiság tartalma tehát napjainkban is folyamatosan változik, de olyan nagy, reform értékűnek minősíthető módosulások nem következtek be Európában és hazánkban sem, mely valamilyen új rendszert hozna létre, a változások a Charta³⁴ keretein belül mozognak.

A helyi önkormányzatiság folytonosan változik a társadalmi és gazdasági folyamatoknak megfelelően és az állami szerepvállalás szerint. A kérdés az, hogy e változások Európában és Magyarországon milyen tendenciák mentén azonosíthatók be és ezek eredményezhetik-e a helyi önkormányzatiság radikális megváltozását. A kérdést különösen aktuálissá teszik az elmúlt másfél évtized nagy világválságaira adott állami válaszok.

Kulcsszavak: recentralizáció, integráció, reziliencia, változások, reformok.

³¹ CCRE: Europe 2030 (2021.07.27.).

³² Towards a sustainable Europe by 2030 | European Commission (europa.eu) (2021.07.27.).

³³ Lásd Standards on democratic governance (coe.int) (2021.07.27.).

³⁴ Lásd 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

ISTVÁN BALÁZS

CHANGES IN LOCAL GOVERNMENT TODAY
IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND HUNGARY

Local self-government is constantly changing according to social and economic processes and according to the role of the state. The question is along what tendencies these changes can be identified in Europe and Hungary and whether they can result in a radical change in local government. The issue is made particularly topical by the state responses to the great world crises of the last decade and a half.

Keywords: recentralization, integration, resilience, changes, reforms.

Irodalomjegyzék

AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig: Towards a new concept of local self-government. Bergen, Fagbovorlaget, 2000.

BALÁZS István: A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról. Miskolci Jogi Szemle, 2021/1. különszám.

BALÁZS István: Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. Állam és Igazgatás, 1989/5.

BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? Közjogi Szemle, 2020/3.

DE MELLO, Luiz: Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy. Barcelone, Edward Elgar, 2010.

KÜHLMANN, Sabine – FEDELE, Paolo: New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective, 2010.

MARCOU, Gerard: Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe. In: La reforme des collectivités territoriales. Revue Francaise d'Administration Publique 2012 N° 141.

WOLLMANN, Helmut: Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence. Wüstenrot-Stiftung, 2008.

WOLLMANN, Helmut – MARCOU, Gérard: Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market. Londres, Edward Elgar, 2010.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2020. évi LIX. törvény a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

BM/6688/2011. számú kormány-előterjesztés

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Localism Act 2011 legislation.gov.uk

Egyéb források

CEMR_key_messages_on_COVID_19_FR_final.pdf (ccre.org), L'impact du COVID-19 sur les finances locales et régionales, 200629_Analysis_survey_COVID_local_finances_EN.pdf ccre.org

CCRE: Europe 2030 (2021.07.27.)

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe - Portail Universitaire du droit univ-droit.fr

La reforme des collectivités territoriales. Revue Francaise d'Administration Publique 2012 N° 141 Numero publié sous la responsabilité de Gerard Marcou

L'IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions, an03_fr.pdf uclg.org

Standards on democratic governance coe.int

THE TERRITORIAL IMPACT OF COVID-19: MANAGING THE CRISIS ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT © OECD 2020, The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government oecd.org

Towards a sustainable Europe by 2030 | European Commission europa.eu

IV/01179/2013 mkab.hu

¿Qué son las vegueries de Catalunya? lavanguardia.com