



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Merre billen a mérleg nyelve?

—

**Feladatmegosztás a központi kormányzati és
önkormányzati szervek között**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/március/27

MI nyilatkozat

Nyilatkozom, hogy a pályamunka készítése során nem használtam mesterséges intelligencia-alapú programokat.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	4
2. A feladatmegosztási kérdések alapjai	6
2.1. Európai rendszerek csoportosításának nehézségei – hasonlóságok és különbségek jelentősége	9
2.2. A reformfolyamatok tanulságai	11
2.3. Az újítás főbb irányai. Recentralizációs törekvések?	12
3. Közigazgatási alapelvek az önkormányzatok általi feladatellátás tükrében, különös tekintettel Magyarországra	15
3.1. Recentralizációs törekvések hazánkban – Csomópontok a rendszerváltástól napjainkig	15
3.2. Állami transzferek változásai az Mötv. után: forrásfinanszírozástól a feladatfinanszírozásig? – pénzügyi autonómia változása Magyarországon	17
3.3. Decentralizáció és dekoncentráció	18
3.4. A helyi autonómia jelentősége	20
4. Feladatok megosztásának jogi és jogon kívüli aspektusai.....	24
4.1. Jogon kívüli tényezők: politika, társadalom	24
4.2. Jogi szempontok, elvek.....	25
4.2.1. A helyi önkormányzatok nemzetközi és uniós jogi keretei.....	26
4.2.2. Mit? – A feladatok jellegének jelentősége	27
4.2.3. Hol? – A feladatellátás optimális szintjének meghatározása	30
4.2.4. Hogyan? – Hatékonysági kérdések a feladatellátással kapcsolatosan	31
4.3. Hogyan lehet (jól) elhelyezni feladatokat? – kísérlet egy szempontrendszer felállítására	33
4.4. Az önkormányzati feladatellátás minimális feltételei.....	34
5. Konklúzió	37
6. Felhasznált források.....	39
6.1. Felhasznált irodalom.....	39
6.2. Felhasznált jogforrások.....	43

1. Bevezetés

Az önkormányzatok nagy szerepet játszanak életünkben és az államszervezet működésében is. Az államszervezet részei, bár azon belül egészen különös helyet foglalnak el. Bizonyos fokú önállóságuknak köszönhetően maguk igazgathatnak közfeladatokat, ám ennek mértéke az állam döntése. Dolgozatom célja feltárni azokat a mutatókat, amelyek segítségével szolgálhatnak a jogalkotó számára, amikor döntést hoz arról, hogy milyen feladatokat bíz az önkormányzatokra. Ugyan nincs két egyforma önkormányzati rendszer, ám ez nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan bevett gyakorlatok, amelyekből nem érdemes tanulni. Annál is inkább, mert egy politikai közösségként egyértelműen hatnak a hazai szabályozásra az Európán belüli reformok, valamint részes államként tagadhatatlan hatása van a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának. A nemzetközi irodalom segítségével bemutatom az egyes európai államokban lezajlott reformokat 'best practice' után kutatva.

A téma aktualitását mutatja többek között az is, hogy jelenleg is változások zajlanak az önkormányzati rendszerekben. A 'kúszó centralizáció'¹ jelensége nem csak hazánkban figyelhető meg, hanem több európai államban is, mint például Lengyelországban és Spanyolországban. Ezt a jelenséget jellemzi az autonómiának, elsősorban a pénzügyi autonómiának a visszaszorulása, illetve hatáskörök elvonása, amelyet bőrükön érezhetnek a magyar önkormányzatok is az utóbbi bő évtizedben. A decentralizáció – az ezredforduló előtti nézetektől eltérően – nem egyirányú út. A politikai, gazdasági és társadalmi környezet hatással van az államszervezet felépítésére, ezzel együtt pedig az önkormányzatok szervezeten belüli helyzetére, az általuk ellátott feladatokra is. A válságok nyomán pedig több országban a központi irányítás szerepének erősödése figyelhető meg.

A dolgozat során előbb meghatározom az utóbbi ötven évben lejátszódó folyamatokat, egészen napjainkig, valamint kitérek a nemzetközi, illetve uniós kötelezettségekre, amelyeknek minden (részes) államnak meg kell felelni. Ezt követően megvizsgálom mind a jogi, mind pedig a jogon kívüli szempontokat, amelyek a feladatok elosztásában szerepet játszanak. Kiemelt figyelmet fordítok a politika és a társadalom szerepének. Céloom egyrészt annak igazolása, hogy pusztán szakmai szempontok szerint is lehetséges reformokat megvalósítani. Másrészt a dolgozat célja egy szempontrendszer felállítása is, amely hozzájárul az önkormányzati rendszer fejlesztéséhez, a feladatok hatékonyabb elosztásához.

Az önkormányzatok az államszervezet legkisebb egységei, ám jelentőségük annál nagyobb. A választók bizalmának legnagyobb élvezői, ám mégis megfigyelhető az apátia velük

¹ Virginia AKSZTEJNA et al: The multiple faces of recentralization: A typology of central-local interactions, *Journal of Urban Affairs*, 2022.

kapcsolatosan. Bár észlelhető, hogy nem pusztán helyi szinten jelentkezik ez a politikai apátia, de az önkormányzatokkal kapcsolatosan különösen aggasztó.

2. A feladatmegosztási kérdések alapjai

Az önkormányzatiság alapvető része társadalmunknak, enélkül nehezen lehetne elképzelni a modern államokat. Fontos látni azonban, hogy bár a pusztán létük közös jellemzője valamennyi állami berendezkedésnek, ám az már közel sem ennyire egyértelmű, hogy az adott ország önkormányzati rendszere hogyan, milyen elvek mentén működik. Ez következik egyrészt az eltérő történelmi hagyományokból, másrészt abból a szinte magától értetődő tényből, hogy az egyes kormányoknak egészen más elképzeléseik vannak az ország működéséről és ezáltal az önkormányzatok szerepéről is. Az adott országokban működő önkormányzati rendszerek pedig nagymértékben függenek az adott kormány elképzeléseitől, politikai értékválasztásától. Ez azonban könnyen eredményezheti azt, hogy a kormányváltásokkal a reformok, elképzelések iránya is változik, bár hozzá kell tenni, hogy vannak országok – például Franciaország – ahol a kormányváltások nem vetették vissza a reformtörekvéseket.² Az azonban bizonyos, hogy a reformok megvalósítására jellemzően nem elegendő egyetlen kormányzati ciklus.³ A reformoknak következetesnek kell lenniük, hogy kiküszöböljék az ellentétes hatásokat, amelyek gyengíthetik a megvalósítás eredményét. A sikeres reformoknak tehát komplexnek kell lenniük, alkalmazkodva a helyi, regionális sajátosságokhoz. Fontos, hogy a helyi problémákra kell választ adniuk, így a szolgai másolás nem jelent egyenes utat a siker felé.⁴ Emellett kiemelkedő szerepe van a társadalmi és politikai konszenzusnak, ugyanis amennyiben ez hiányzik, lényegesen nehezebb sikerre vinni egy elgondolást.

A világ különböző részeire tekintve egyértelműen látszik, hogy nincs két egyforma állami berendezkedés, nincs két egyforma demokrácia. Így irreális elvárás lenne a különböző országokkal szemben egy egységes elven működő önkormányzati rendszer létrehozása, különösen úgy, hogy ez a legősből, polgárokhoz legközelebb álló szint, amely szinte mindenhol évszázados múlttal rendelkezik és az adott közösség igényeihez igazodva fejlődött a történelem során. Napjainkban az államok és ezzel együtt az önkormányzatok is újabb és újabb kihívások előtt állnak. Így a kérdés jelenleg is aktuális: vajon hogyan tudják az önkormányzatok 'jól' végezni a feladatukat? Egyáltalán milyen szerepet töltenek be az önkormányzatok a XXI.

² BALÁZS István: Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban? In: KOVÁCS Éva Margit (szerk): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika Press, 2020, 31–32.

³ Ellenpélda erre Dánia, ahol egy gyors, puccsszerű reformot hajtottak végre a 2000-es évek közepén. Azonban látni kell, hogy Dánia esetében többek között a dán politikai hagyományok, a konszenzuskeresés nagyban segítette a folyamatot. [PÉTERI Gábor: Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára In: VIGVÁRI András (szerk): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. 33–36.]

⁴ Christian SCHWAB–Geert BOUCKAERT–Sabine KUHLMANN: *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Nomos, 2017. 102.

században? A klímaváltozás, migráció, járványok, digitalizáció mind olyan körülmények, amelyre az adott településnek gyorsan, sokszor még a központi döntés előtt reagálni kell, hiszen ez a szint az, amelyik először találkozik a problémával, illetve a döntések következményeivel. Emellett a társadalom is elsősorban tőlük várja a megoldást. Egy területi egységen belül a problémák sokszor közösek, azonban az egyes országok nagyon különböző válaszokkal szolgálhatnak. A következőkben azt tekintem át, hogy az egyes államok milyen változásokon mentek át az utóbbi évtizedekben. A dolgozatnak nem témája az egyes országok önkormányzati berendezkedésének részletes elemzése, pusztán a trendeket kívánom röviden ismertetni, melynek célja, hogy bemutassam a jelenkorig vezető utat, ezáltal rávilágítva, milyen folyamatok vezettek el a mai recentralizációs folyamatokhoz.

Az utóbbi fél évszázadban megfigyelhető folyamatok alapvetően négy csoportba oszthatók: területi és funkcionális átalakítások, helyi szolgáltatás átszervezésére irányuló reformok, menedzsment reformok és demokratikus reformok. Ezek azonban nem külön valósultak meg, hanem jellemzően összekapcsolódtak.⁵

A *területi és funkcionális reformok* jellemzően 1960-as évektől jelentkeztek a nyugati államokban. A centralizáltabb államoknál decentralizációs reformok nyomán újabb szinteket hoztak létre, míg a már decentralizáltabb struktúrában működő államokban hatáskör telepítésekkel kívánták optimalizálni az állami feladatok ellátását, amely sokszor összevonásokkal járt. A cél mindkét esetben közös volt, optimalizálni a növekvő feladatok ellátását. Területi reformok elsőként a helyi szinten jelentkeztek, majd az 1980-as években a New Public Management (továbbiakban: NPM) hatására több országban is megindult a regionalizációs folyamat. Újabb hullám volt megfigyelhető néhány államban a 2008-as gazdasági válság következtében is.⁶ A területi reformok azonban nem csak összevonást jelentettek, hanem jellemzően az 1990-es években a posztkommunista országokban az önkormányzatok különválása is megfigyelhető volt, melynek oka a kommunista rendszerben megvalósított erőszakos településegyesítés és az azt követő visszarendeződés. Az önkormányzatok kiválása pénzügyi és helyi identitási okokból, továbbá az autonóm szolgáltatásnyújtás igényében is keresendő. A kiválás sikeressége pedig nagyban függött a kormányok hozzáállásától, illetve a jogszabályi környezettől. Ez látható a magyar jogszabályi változásokban is, hiszen 2013 óta nincs könnyű dolguk azoknak a település(rész)eknek,

⁵ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 13.

⁶ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 13.

amelyek a kiválás lehetőségét fontolgatják.⁷ Más helyeken – például Franciaországban – területi reformok helyett a társulást választották a hatékonyság növelése érdekében. A francia települési önkormányzatok kötelező társulás mellett az autonómiájukat bizonyos fokig megtarthatták. Veszélye ennek, hogy a települési önkormányzati rendszer kétszintűvé válik, tovább bonyolítva az amúgy sem könnyen áttekinthető francia közigazgatási rendszert.⁸ A *helyi szolgáltatások átszervezése* és a *menedzsment reformok* szintén az NPM hatására valósultak meg, mindegyik megoldás célja a hatékonyság növelése volt, valamely szervezeti – illetve azon belüli – átszervezés révén. A *helyi szolgáltatások átszervezésének* lényege abban állt, hogy az állami és piaci kapcsolatokat megváltoztatta, melynek eszköze volt a privatizáció, a kiszervezés és a versenyeztetés. Ma már itt is megfigyelhető a folyamat megfordulása, egyes államokban elkezdtek visszaszervezni a szolgáltatásokat, ahol pedig nem szervezik vissza, ott szigorúbb ellenőrzési rendszert vezettek be.⁹ A *menedzsment reformok* esetében általánosságban a központi kormányzat döntött ilyen reform mellett, ám érdekes, hogy Németországban maguk az önkormányzatok kezdeményezték. Ilyen reformok elsősorban az északi és nyugati államokban voltak megfigyelhetők, ám közel sem beszélhetünk egységes, azonos sémára épülő reformokról, hiszen minden állam kicsit másképp ragadta meg ennek a kérdéskörnek a lényegét.¹⁰ A fentiekén túl megvalósult *demokratikus reformok* eszközei többek között a helyi népszavazások, helyi kezdeményezések, lakossági fórumok voltak.¹¹ Nagyon eltérő azonban, hogy az egyes országok mennyire kívánták helyi szinten a polgárok részvételét növelni. A dél-európai államokban, Franciaországban és Görögországban például a mai napig nem tartják annyira fontosnak, ezen államok centralizáltabb struktúrában működtek a történelem során, melyről a skandináv államok is hasonlóan vélekednek. Ugyan a 2000-es évek elején indultak *pilot* programok a társadalom helyi döntéshozatalba való bevonására, azonban azóta is csak mérsékelt eredményeket értek el a helyi részvétel növelésében. A föderalista államokban viszont hagyományosan nagy szerepet szántak az önkormányzatoknak, ezzel együtt pedig azok demokratizálásának is. Érdekes, hogy a posztkommunista országok egy része is követte ezt a mintát,¹² így például a rendszerváltozással hazánkban is megjelent a közvetlen polgármester választás és a helyi népszavazás intézménye.

⁷ Pawel SWIAWIENICZ–DOBOS Gábor: Területi változások helyi szinten. Az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői, *Politikatudományi Szemle*, 2020/4. 8–9, 25–26.

⁸ BALÁZS (2020) i.m. 32.

⁹ SCHWAB – BOUCKAERT – KUHLMANN i.m. 12.

¹⁰ Norbert KERSTING–Angelika VETTER: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer, 2003. 338–339.

¹¹ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 13.

¹² KERSTING–VETTER i.m. 340.

A reformokkal kapcsolatosan érdemes rávilágítani, hogy míg a nyugati államokban nem egyszerre zajlottak le ezek a folyamatok, addig a posztkommunista államokban egyszerre kívánták a demokratizálódás folyamatát, és a piacgazdaságot, ezt a – számukra – teljesen új struktúrát bevezetni. A nyugati államokban azonban ebben az időszakban már jócskán az NPM-mel kapcsolatos reformok voltak előtérben, hiszen a területi és funkcionális reformokat az 1960-as években végrehajtották, mind hatásköri mind pedig pénzügyi szempontból. Ezekben az országokban ekkor a gazdasági korlátozásokkal és az általánosan jellemző politikai apátiával küzdöttek.¹³ Ennek oka nyilvánvalóan a történelmi eseményekben keresendő, amely adottság, ám megglátásom szerint fontos kiemelni a kelet-közép európai államokban a reformok gyors lefolyását, amely hatással van a mai önkormányzati struktúrákra is.

2.1. Európai rendszerek csoportosításának nehézségei – hasonlóságok és különbségek jelentősége

Az államok önkormányzati berendezkedéseinek csoportosítására számtalan szakirodalom áll rendelkezésre. Ezek közül a dolgozat szempontjából kiemelkedő jelentősége van az autonómia mértékének, így a csoportosítás során ezt veszem figyelembe. Hozzá kell tenni azonban, hogy még a szűkített feltételrendszer mellett sem található egységes álláspont arról, hogy az egyes államok mely csoportokba tartoznak.¹⁴ Természetesen közös metszéspontok léteznek, ám fontos hangsúlyozni azt is, hogy az egyes csoportokon belül az államok nagyon különböző megoldásokat választhatnak, így az egy csoportba tartozás közel sem jelent azonosságot, csak tágabb értelemben vett hasonlóságot.

A csoporton belüli különbségekre világítanak rá a Dániában és Norvégiában lezajlott reformfolyamatok is, annak ellenére, hogy a két ország a legtöbb tipológiában egy csoportban szerepel, ám az önkormányzati reformokkal kapcsolatban különböző eszközöket használtak. A dánok egy központilag irányított, feladattelepítéssel egybekötött, önkormányzatok összevonásával járó reform mellett döntöttek. Ezzel szemben a norvégok sokkal nagyobb hangsúlyt fektettek a helyi autonómia érvényesülésére, nem irányozták elő az önkormányzatok számára a társulás kötelezettségét, az önkéntesség elvének megfelelően decentralizált reformfolyamat ment végbe. A különbség oka elsősorban a központi kormányzat hozzáállásában és a kormány által létrehozott szövetségi rendszerben keresendő. A dán kormány képes volt egy reformpárti szövetség létrehozására, ezzel együtt pedig a szélesebb körű felhatalmazás birtokában központilag vezényelte le a változtatásokat. A norvég kormány

¹³ KERSTING–VETTER i.m. 333, 335.

¹⁴ Andreas LADNER et al: *Pattern of Local Autonomy in Europe*, Springer, 2019. 61–63. táblázat 2.6.

ezzel szemben, politikai szövetségesek híján nem valószínű, hogy képes lett volna a dánokéhoz hasonló eszköztárral véghez vinni a kívánt változtatásokat. Míg a dánoknál az új rendszer mellé új feladatok is jártak, a norvég önkormányzatok új feladatokat nem kaptak, ezáltal az új rendszer melletti érvek is gyengültek.¹⁵ A fenti példa is mutatja, hogy hasonló környezetben, hasonló hagyományokkal rendelkező államokban az eltérő politikai helyzet, a különböző politikai erők közötti szétválasztás nagy befolyással van a reformok sikerességére. Emellett rávilágít arra is, hogy a reformok céljának meghatározása és annak realitása, megvalósíthatósága fontos szerepet játszik a sikerességben.

A történelmi hagyományok szerepe is kiemelt az egyes államok működése szempontjából, melyre szépen rámutat a közép-kelet európai régió, hiszen itt egyértelműen látható, hogy mekkora hatással volt a szocialista berendezkedés nemcsak a rendszerváltáskori, hanem a jelenlegi működésre is. Ezt hangsúlyozza Swianiewicz is, aki igyekszik rámutatni a térség közös jellemzőire, amelyek alapja a szocialista eszmékben gyökerezik, mely elemek többsége tetten érhető hazánkban is. Kiemelendő közös elemként a decentralizációba vetett hitet, a középszint gyengeségét és a decentralizációs reformokat nevezi meg.¹⁶ Ezek mindegyike jellemzi az 1990-es évek eleji Magyarországot is, hiszen a rendszerváltáskor létrejött viszonylag magas autonómia szinttel rendelkező települési önkormányzatok, a megyék súlytalan helyzete és a reformok egyidejűsége egyaránt megfigyelhető volt.¹⁷ A közép-európai államok többsége a decentralizációt szinte azonosította a demokráciával. A nyugati államokban eddigre már jellemzően a középszint erősödése volt megfigyelhető, a közszolgáltatások nagyrészt a középszint nyújtotta. Ezzel szemben azonban, a posztkommunista országokban a középszint gyenge helyzete egyértelműen a szocialista berendezkedés öröksége.¹⁸ A közös vonások mellett ki kell emelni a számottevő különbségeket is a térségben. Eltér többek között, hogy az egyes országokban történt-e területi átrendeződés, milyen a településszerkezet. Emellett az egyes közszolgáltatásokat mely szervek és milyen szinten látják el, valamint ezen feladatok ellátásának finanszírozási modelljei sem elhanyagolható tényezők. Eltérést mutat ezeken felül a demokratikus reformok mértéke, illetve a politikai pártok szerepe is a helyi választásokon.¹⁹ Látható tehát, hogy bár számos hasonlóság felfedezhető a térségen belül, ám

¹⁵ Signy Irene VABO–Anne Lise FIMREITE–Kurt HOULBERG: Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reforms in Denmark and Norway, *Local Government Studies*, Vol 49, 2023. 355–370.

¹⁶ Pawel SWIANIEWICZ: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 2014. 295–297.

¹⁷ VARGA Ádám: A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései, Budapest, Pázmány Press, 2021. 36 – 37.

¹⁸ SWIANIEWICZ (2014) i.m. 294.

¹⁹ SWIANIEWICZ (2014) i.m. 297–298.

pont az autonómia szempontjából kiemelkedően fontos elemekben legalább annyi eltérés is kimutatható. A közös történelmi hagyományok tehát fontos, de közel sem kizárólagos alakítói az egyes országokban lejátszódó folyamatoknak.

Fontos figyelmet fordítani a közép szint helyzetére is a különböző országokban. Míg az 1980-as években általánosan megfigyelhető volt a közép szint felértékelődése, addig ez a tendencia visszaszorulóban volt az ezredforduló után. Ahogy arról a fentiekben már szó volt, a közép-európai térségben a közép szint helyzete amúgy is gyenge volt, kevés feladattal és kevés bevétellel érdemi szerephez nem juthattak. A nyugati államokban az 1980-as években megfigyelhető volt a közép szint erősödése, koordinációs és közép szintű közszolgáltatási feladatokkal ruházták fel őket. Mára azonban jellemzővé vált egyes államokban, például Dániában és Hollandiában, hogy a közép szint általános szolgáltató jellege megszűnt, és specializálódás következett be. A területi önkormányzatok (régiók) szerepe így egy-egy közszolgáltatási részterületre korlátozódott.²⁰

2.2. A reformfolyamatok tanulságai

A fentiekből több tanulság is levonható. Egyrészt hangsúlyozandó, hogy az egyes országcsoportokon belül komoly differenciálódás figyelhető meg. Habár sokszor egy egységként kezeli őket az összehasonlító jog, az államok nem ugyanolyanok. Megfigyelhető, hogy ha a reformok hasonlóak is, a kimenetel lehet nagyon eltérő, így a hasonló történelmi hagyományok vagy állami berendezkedés sem garancia arra, hogy ami az egyik országban siker, egy csoporton belüli másik országban is az lesz. Ebből is látható, hogy a politikai és társadalmi környezet kiemelt fontosságú a témakör kapcsán, ugyanis, ha akármelyik hiányzik, a reform nem működőképes. Pálné Kovács Ilona világít rá arra, hogy általában nem a célok megválasztásával, hanem azok végrehajtásával van probléma. A végrehajtás pedig szoros összefüggést mutat a politikai vezetéssel. Általánosságban, ha a politikai konszenzus létrejön, viszonylag gyorsan és komoly változásokat lehet végrehajtani. Ehhez azonban kell a politikai konszenzus és kell a megfelelő szervezetrendszer, amelyik alkalmazkodni képes a változásokhoz. A politika feladata nem más, mint megteremteni az érintettek érdekeltségét, velük egyeztetéseket folytatni, illetve biztosítani a folyamat rugalmasságát, átláthatóságát és ellenőrizhetőségét.²¹ Ki kell emelni azt is, hogy komplex reformok szükségesek, hiszen az

²⁰ BALÁZS István: A helyi önkormányzatok szabályozásának jellemző tendenciái Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban In: ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila–ZÁKÁNY Judit (szerk): *Helyi önkormányzati igazgatás*, Debrecen, DE ÁJK, 2024. 290. [továbbiakban: BALÁZS (2024a) i.m.]

²¹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A területi reformok elmélete In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016. 27–28.

önkormányzati reformok nem csak az önkormányzati rendszert érintik. Az önkormányzatok széleskörű feladataiból és az ellátott közszolgáltatások jellegéből következik, hogy az állami berendezkedés nagyobb részére kihatással lesznek ezek a reformok. Az egyes reformok erősíthetik, gyengíthetik, esetleg 'kiüthetik' egymást. Jó példa erre az egyes országokban bevezetett decentralizációs és részvételi reformok után bekövetkező válságra reagáló megszorító politika, amely egyes esetekben tompította, máshol semlegesítette a reformok hatását.²² Végül pedig hangsúlyozni kell, hogy a reformokat érdemes lehet időben kissé eltolni. Ezt bizonyítja a posztkommunista országokban lezajlott rendszerváltáskori reformhullám és az azt követő időszak is.

Összességében az is kimutatható, hogy a nyugati országokban a folyamatos modernizáció jellemző, ám térszerkezeti változásokat végrehajtani nem egyszerű.²³ A kelet-európai államokban jellemzően könnyebb felülről indított reformokat sikerre vinni,²⁴ hiszen itt a társadalom és a politikai kultúra is illeszkedik ahhoz, hogy a központi irányítás erősebb. Nem elhanyagolható tényező, hogy egy reform értékelését ki végzi, ettől függhet ugyanis, hogy egy reformot sikeresnek vagy sikertelennek ítélünk meg. A jogászok például elsősorban a demokrácia erősödését, kapacitások növelését várják, míg a közgazdászok jellemzően a költségek csökkenésében mérik a reform sikerét. Azonban látni kell, hogy az önkormányzatok természete ettől a megközelítéstől idegen. Ha ugyanis megvalósul költségcsökkenés, az nem mutatható ki a költségvetésben, hiszen az nem 'spórolt pénz' lesz, valószínűleg – amennyiben van rá lehetőség – átcsoportosítják, így azt a szolgáltatások minőségének javulásában lehet tetten érni. Látni kell azt is, hogy a legtöbb esetben a költségcsökkenés csupán hosszabb távon érzékelhető,²⁵ így politikai szempontból annak kivitelezése nem feltétlenül előnyös. A politika természete a gyorsan eredményt mutató változásokat preferálja, hiszen a választások alkalmával így nagyobb eséllyel kap újbóli felhatalmazást.

2.3. Az újítás főbb irányai. Recentralizációs törekvések?

Alapvetően három fő reformirányt érdemes kiemelni. Léteznek országok, ahol mindegyik fellelhető valamilyen mértékben és vannak helyek, ahol csak bizonyos reformok megvalósítására tettek kísérletet. Több országban a hatékonyság kulcsát a középszint

²² SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 101.

²³ Bár ellenpéldaként hozható erre Dánia esete, ahol funkcionális régiókat hoztak létre a 2000-es évek reformfolyamatában.

²⁴ KACZIBA Péter–OPPE Orsolya–PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az európai területi reformok és tanulságaik In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016. 61.

²⁵ Falk EBINGER–Sabine KUHLMANN–Joerg BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, *Local Government Studies*, 2019/1. 16–17.

erősítésében látták. Erre utalnak az unióban népszerű regionalizációs folyamatok is. Ahol volt hagyománya a regionalizációnak, ott a középszint erősítése megfelelő iránynak bizonyult. Ezekben az országokban a megyei/régiós szintek jellemzően a középszintű közszolgáltatásokért felelnek. Ezen a csoporton belül is elkülönülnek azok az országok, ahol a *középszint újrászervezésével* egy bizonyos közfeladatellátásra specializálódott önkormányzati szintet hoztak létre (Dánia). Ahol a településszerkezet, vagy az adott állam hagyományai miatt a regionalizáció nem jelentett alternatívát, ott a *társulás* különböző formáival (Finnország) vagy *településösszevonásokkal* (Svédország) igyekeztek optimális méretet elérni. Ezekben az országokban azonban észlelhető, hogy míg a hatékonysági szempontok érvényesülése kielégítő, addig a helyi demokrácia jelentősége gyengébb, hiszen a minél nagyobb üzemméret arányosan csökkenti a helyi lakosság közügyekbe való beleszólási lehetőségeit. Így ami hatékonysági szempontból kívánatos, az demokrácia szempontból aggályos lehet.²⁶ Az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásoknál nem a profitmaximalizálás a cél, sokkal inkább a hozzáférhetőség és az ellátási színvonal biztosítása.²⁷

Ahogy az már a fentiekből is kiderült, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti feladatmegosztás nem statikus, folyamatosan változik az idők során. Bár sokáig azt lehetett feltételezni, hogy az európai térségen belüli decentralizációs hullám egyirányú folyamatként meghatározza a további feladatmegosztási trendeket az egyes államokban, ám mára már látható, hogy ez közel sincs így. A válságok és ideológiák mentén megvalósuló recentralizáció gyűjtőfogalom, amely magában foglal minden olyan cselekvést, amely az önkormányzati feladatellátás visszaszorulását eredményezi. Nehéz meghatározni ezen pontok megjelenési formáit, hiszen jellemző ezekre, hogy láthatatlan centralizációként, csak közvetve érzékelhetőek az önkormányzati feladatellátásban.²⁸ A recentralizációs folyamatok a legtöbb európai államban megfigyelhetőek, azonban nagyon differenciált azok megjelenési formája. A déli és keleti államokban direkter módon, a dekoncentrált szervek általi feladatellátás erősítésével, míg a nyugati és északi államokban a központi ellenőrzés és szabályozás mélyítésével korlátozzák az önkormányzatok hatáskörét.²⁹ A nemzetközi irodalomban hazánk kitüntetett figyelmet kapott a recentralizációs folyamatok értékelése során. Érdekes szerepváltást mutat, hogy a rendszerváltás óta eltelt időben hazánk végletek között mozgott. Az

²⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Önkormányzatok és társadalompolitika, *Máltai Tanulmányok*, 2021. 183.

²⁷ CSEH- ZELINA Gergely–CZIBRIK Eszter: Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai, *KözigazgatásTudomány*, 2023/1. 206.

²⁸ Ld. bővebben: AKSZEJNA–LACKOWSKAA–KRUKOWSKAA–MIKUŁA i.m.

²⁹ HOFFMAN István: *Humán közszolgáltatások és önkormányzatiság – átalakuló feladatok egy rohamosan változó rendszerben*, Budapest, ORAC Kiadó, 2023. 166–167.

1990-es években az állami szerepvállalás minimalizálása volt előtérben, széles hatáskörrel és autonómiával rendelkeztek az önkormányzatok, míg manapság megfigyelhető ennek visszaszorulása, mellyel párhuzamosan az állami feladatellátás szerepének hangsúlyozása jár együtt.³⁰

³⁰ BUDAI Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása: Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2017. 24.

3. Közigazgatási alapelvek az önkormányzatok általi feladatellátás tükrében, különös tekintettel Magyarországra

A modern önkormányzatokkal kapcsolatos három kulcskérdés Schwab és szerzőtársai szerint az autonómia, a teljesítmény – ezen belül is a hatékonyság – és a részvétel. Ezen kérdések szoros összefüggésben vannak, nem érdemes őket egyenként értelmezni, hiszen a hatékony közszolgáltatás teljesülése nagyban függ az autonómia megvalósulásának mértékétől és a részvételtől.³¹ Verebéli a helyi önkormányzással kapcsolatban három lényegi elemet nevez meg, ezek a következők: a helyi demokrácia, az átfogó helyi felelősség és a helyi önállóság, utóbbit kiemelve a többi közül. Ezen elemek közös célja pedig a helyi közhatalom lakosság érdekében történő gyakorlása.³² Józsa Zoltán is hármas felosztásban fogalmazta meg az önkormányzatiság lényegét. Szerinte a három alapvető érték az autonómia, a teljesítmény és a demokrácia.³³ Bár a három szerző három különböző szempontból vizsgálta az önkormányzatokat, mégis mindhármuknál megfigyelhető az autonómia és a demokrácia megjelenése. Látható tehát, hogy ezen két szempont köré épül a modern önkormányzatiság. A téma nehézségét adja a következőkben bemutatásra kerülő fogalmakkal kapcsolatban, hogy sem a jogszabályi környezet, sem pedig a szakirodalom nem rendelkezik kidolgozott, egzakt meghatározásokkal. Bár az Alaptörvényben,³⁴ az Mötv.-ben³⁵ és az Áht.-ben³⁶ is megjelennek a helyi közügy, helyi közhatalom, helyi autonómia és közfeladat kifejezések, azok tartalma nehezen konkretizálható, adott térben és időben fogható csak meg igazán.

3.1. Recentralizációs törekvések hazánkban – Csomópontok a rendszerváltástól napjainkig

A 2010 utáni reformhullám előzménye többek között a nem hatékony önkormányzati működés következménye. Hazánkban nem voltak kiépült hagyományai a decentralizációnak, így a rendszerváltást követő negatív tapasztalatokat többségében a decentralizációnak tudták be, ezek pedig mind a centralizációs gondolkodást segítették elő.³⁷ Az Mötv. célja a modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kialakítása, ezzel kapcsolatosan pedig az autonómia kérdése ismét terítékre került. Azonban inkább negatív irányú elmozdulás

³¹ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 101.

³² VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzás lényege. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, KJK, 1993. 18.

³³ JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, Budapest, Dialóg Campus, 2006. 42.

³⁴ Alaptörvény 32. cikk

³⁵ Mötv 4§

³⁶ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 3/A.§ (1)

³⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (2014) i.m. 43, 46.

figyelhető meg az utóbbi évtizedben, amely két tényezőből látható leginkább. Fokozatosan megtörtént a nagy költségigényű feladatok átszervezése – ezek leginkább intézményfenntartó szerepek voltak – az önkormányzatoktól a dekoncentrált feladatellátás felé. Mindemellett a rendszer átalakításának köszönhetően azokat a feladatok sem tudják adott esetben megfelelően ellátni, amelyek megmaradtak, hiszen a pénzügyi autonómia visszaszorulása miatt pénzeszköz nem áll rendelkezésre,³⁸ saját feladat vállalása pedig hasonló okokból kivitelezhetetlen, főként a kisebb településeken. A sajátos feladatfinanszírozási rendszer, amelyet a Mötv.-vel³⁹ párhuzamosan vezettek be, nem biztosít elég forrást ahhoz, hogy önálló pénzügyi döntéseket hozzon a képviselőtestület, ez pedig sérti az autonómia elvét.

A 2010-es évek elején megtörtént több lépésben az önkormányzatok adósságkonszolidációja is, amely azonban inkább csak egy eszköz volt a kormányzat kezében, mint valódi gyógyír az önkormányzatok problémáira, hiszen az adósság átvállalásáért 'cserébe' komoly árat fizettek az autonómia csökkenésével.⁴⁰ Az önkormányzati rendszerben megjelent a szakma által régóta kívánt differenciált feladattelepítés, így a községek biztosították a helyi lakosság létfenntartásához szükséges szolgáltatásokat, a városok és járásszékhelyek a saját és vonzáskörzetük szolgáltatásait, míg a megyei jogú városok önkormányzatai felelősek lettek a saját területük és a megye egészére vagy nagyobb részére kiterjedő feladat ellátásáért.⁴¹

Az autonómia csökkenése 2012 óta folyamatosan tapasztalható és a járvány időszaka alatt még inkább felerősödött.⁴² Emellett ekkor kerültek kialakításra a különleges gazdasági övezetek is hazánkban, amelyek hatással voltak a települési és területi önkormányzatokra. Az érintett települési önkormányzattól ugyanis átkerültek a helyi iparüzési adóbevételek a vármegyei önkormányzathoz, amely azonban megyei hatókörű feladat híján nem tudja közvetlenül a megye közössége javára fordítani az adóbevételeket. Érdekes megnézni ezt a kérdést a települések szempontjából, hiszen a helyi iparüzési adó (volt) az egyetlen számottevő adóbevétele az önkormányzatoknak, amelyből az önként vállalt feladatokat finanszírozni tudják. A hatékonyság zászlaja alatt történt feladatelvonás – amint azt empirikus kutatások is igazolják – fogyasztói/lakossági szempontból nem eredményeztek jobb ellátási színvonalat.⁴³ A lakosság körében végzett felmérésekre alapozva azonban megállapították, hogy a

³⁸ BORDÁS–BARTHA–HORVÁTH M i.m. 78.

³⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény [továbbiakban: Mötv.]

⁴⁰ BORDÁS Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése, *Közjogi szemle*, 2017/2. 63.

⁴¹ Mötv. 11§ (1), 20§ (1), 21§ (1), (2)

⁴² RÁMHÁPNÉ RADICS Katalin Adél: Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?, *Közigazgatás Tudomány*, 2023/1 87.

⁴³ BORDÁS–BARTHA–HORVÁTH M i.m. 93.

feladatellátás nem került jobb kezekbe, az ellátás nem lett hatékonyabb,⁴⁴ márpedig álláspontom szerint ez az egyik legfontosabb szempontja az egyes reformoknak. A lakosság elégedettsége mutatja leginkább egy reform sikerességét.

3.2. Állami transzferek változásai az Mötv. után: forrásfinanszírozástól a feladatfinanszírozásig? – pénzügyi autonómia változása Magyarországon

Az önkormányzatok állami finanszírozásának két modellje a forrás- és a feladatfinanszírozás. A forrásfinanszírozás szerint az önkormányzatok saját bevételei mellett egységes szabályok alapján megállapított támogatást kapnak, a kiadásait pedig ehhez kell igazítani. A feladatfinanszírozás pedig lényegében kiadási oldalról fogja meg a kérdéskört, hiszen ennek értelmében első lépésben felméri az önkormányzatok kiadásait, abból levonják a saját bevételeiket és a kettő különbözete lesz az, amit támogatásként megkapnak.⁴⁵ A két finanszírozás között alapvető eltérések vannak mind költségvetési mind gazdasági hatásban.⁴⁶ Az Mötv.-vel a finanszírozási rendszer is átalakult. Az addigi forrásfinanszírozás helyett a feladatfinanszírozás egy sajátos formája került bevezetésre. Míg az első a bevételi oldalra helyezi a hangsúlyt, addig az utóbbi a kiadási oldalt veszi a finanszírozás alapjául. Bordás Péter felhívja a figyelmet arra, hogy a feladatfinanszírozás elnevezés megtévesztő lehet, hiszen azt sugallja, hogy a feladatok költségeit teljes mértékben lefedi, azonban a magyar rendszerről ez nem mondható el.⁴⁷ Az, hogy a két megoldás közül hogyan válogatnak vagy milyen kombinációkat használnak az államok, nagyon eltérő. Jó példa erre az osztrák és magyar finanszírozás összevetése. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az osztrák rendszerben a helyi bevételek a helyi önkormányzatokat illeti meg és csak egy kisebb része az államé, míg ezzel ellentétes a magyar gondolkodás, ahol az alapelv az, hogy minden helyi bevétel az államot illeti meg, az önkormányzatok ebből csak részesülhetnek bizonyos mértékben.⁴⁸ A magyar szabályozás ennél a gondolatmenetnél is kicsit 'szigorúbb', hisz amellett, hogy meghatározza, hogy a bevételekből mekkora részesedést kaphat, a kötött finanszírozási rendszernek köszönhetően meghatározza azt is, hogy a kapott központi transzfereket mire költetheti az önkormányzat.

⁴⁴ KÁKAI László–VETŐ Bálint: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 2019/1. 2019 hivatkozza: BORDÁS – BARTHA – HORVÁTH M i.m. 73.

⁴⁵ PÉTERI Gábor: Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás, *Közjavak*, 2015/1. 25.

⁴⁶ HEGEDÜS József–PÉTERI Gábor: Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság, *Szociológiai Szemle*, 2015/2. 98.

⁴⁷ BORDÁS (2017) i.m. 56–57.

⁴⁸ FINTA István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*, Budapest, NKE, 2019. 49.

Az utóbbi tíz évben jellemzően csökkentek az önkormányzatok saját bevételei, amelyben nagy szerepe volt a megosztott személyi jövedelemadó átengedése megszüntetésének. Ezzel párhuzamosan sokszorosára növekedett a normatív kötött támogatások és az egyéb támogatások aránya,⁴⁹ amely a nemzetközi példák alapján már önmagában mutatják az eltolódást az állami és önkormányzati finanszírozás között. Hiszen látható, hogy ahol a saját bevételek aránya magas, ott a pénzügyi autonómia és összességében az autonómia szintje is magas.⁵⁰ Fontos megjegyezni, hogy a helyi költségvetés újraszabályozása nyomán új elemként jelent meg, hogy nem lehet költségvetési hiányt betervezni, valamint a veszteséges gazdálkodásért az állam nem vállal felelősséget, amelyek szintén korlátozzák az önkormányzatok mozgásterét.⁵¹ Dobos szerint a fő problémát az jelenti, hogy az új finanszírozási rendszer szerint a központ elvárja az önkormányzatoktól, hogy saját bevételekkel egészítse ki a kötelező feladatok ellátását is.⁵² Ezzel azonban az a probléma, hogy saját bevételi lehetőségként rendelkezésre állnak a helyi adókról szóló törvény⁵³ szerint a vagyoni adók, kommunális adók, települési adó, ám a gyakorlatban csak a helyi iparűzési adó ad rendszeres és számottevő bevételi forrást, amely viszont nem egyenlő arányban áll rendelkezésre az egyes önkormányzatoknál. Települési adó 2015 óta képezi az adórendszer részét, melynek célja az adóbevételek növelése volt, ezzel elősegítve több saját feladat vállalását. Ám láthatóan nem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket az önkormányzatok saját bevételei tekintetében, hiszen kivetése mind alanyi mind tárgyi oldalon nagyon korlátozott.⁵⁴ A 2010-es változtatások óta az önkormányzati hitelfelvétel rendszere is átalakult. A szigorú feltételek mellett a hitelfelvétel, mint finanszírozási lehetőség sem áll az önkormányzatok rendelkezésére annak érdekében, hogy kiegészítsék bevételeiket, plusz feladatokat tudjanak vállalni.

3.3. Decentralizáció és dekoncentráció

A közigazgatás szervezeti rendszere alapvetően két elven nyugszik, a dekoncentráción és a decentralizáción – és ennek fordítottján a koncentráción és centralizáción.⁵⁵ Az, hogy melyik elv a domináns, értékválasztás kérdése. Megjelenésük a gyakorlatban nem szigorú kategória, inkább egy skála, amin az adott ország berendezkedéseinek jellemzői határozzák meg az állam

⁴⁹ PÉTERI (2015) i.m. 26 táblázat.

⁵⁰ Remek példa erre a skandináv országok ld.: LADNER et al i.m. 138.

⁵¹ BORDÁS (2020a) i.m. 46.

⁵² DOBOS i.m. 145.

⁵³ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

⁵⁴ Ld. bővebben: BORDÁS Péter: Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között, *Jogtudományi Közlöny* 2021/10.

⁵⁵ LAPSÁNSZKY András–PATYI András–TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*, Budapest, Dialóg Campus, 2017. 23.

helyét. A centralizált rendszerek kevésbé rugalmasak, nem tudnak elég gyorsan reagálni az állampolgárok felmerülő igényeire. Ám ezzel kapcsolatban igaz az is, hogy a centralizáció önmagában nem jelenti azt, hogy a feladatot ne lehetne hatékonyan elvégezni, ugyanis önmagában a központosítás nem jelent automatikusan kevésbé hatékony ellátást.⁵⁶ A decentralizációs törekvések célja elsősorban a szolgáltatások színvonalának javítása és a részvétel növelése, ehhez pedig szükség van nem csak a feladat jogkörének decentralizálására, hanem megfelelő erőforrásokra, valamint az ahhoz kapcsolódó felelősség megosztására is.⁵⁷ A valódi decentralizáció lényegében hatáskörök és erőforrások autonóm egységekre történő átruházását jelenti, amely mellé a felelősség átruházása is társul. Itt látható a leglényegesebb különbség a decentralizáció és a dekoncentráció között, ugyanis míg előbbi megváltoztatja az állam intézményrendszerét azáltal, hogy nem csak feladatot, hanem felelősséget is telepít, addig utóbbinál csak a feladatellátás módja változik.⁵⁸

A decentralizáció és az autonómia elve nem szükségszerűen jár együtt, létezhetnek egymás nélkül is. Csak a politikai/valós decentralizáció jár együtt magas szintű autonómiával.⁵⁹ Lényegében pontosan az autonómia az, ami elhatárolja a decentralizáció megjelenési formáit, hiszen az adminisztratív decentralizációnál nem valósul meg az önálló döntési jogosultság.⁶⁰ Azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a feladat- és hatáskörök decentralizációja bár létezhet pénzügyi önállóság nélkül is, ám pénzügyi önállóság nélkül nem képzelhető el döntési autonómia.⁶¹ Pusztán egy önkormányzati modell nem elégséges ahhoz, hogy a decentralizáció elve megvalósuljon. Szükséges mellette többek között az is, hogy illeszkedjen az adott állami berendezkedéshez, gazdasági és társadalmi folyamatokhoz, térbeli sajátosságokhoz.⁶² Hozzá kell tenni azt is, hogy önmagában sem a dekoncentráció, sem pedig a decentralizáció nem jellemezheti az országokat. Az adott ország tulajdonságait figyelembe véve kell meghatározni, hogy a kettő kombinációja hogyan tud eredményesen működni. Azonban nagy jelentősége van annak, hogy milyen arányban hasznosítjuk a két megoldást és hogy milyen feladatokat tart meg magának a központ és miket decentralizál.⁶³ Fontos azonban látni, hogy a feladatellátás

⁵⁶ BORDÁS Péter–BARTHA Ildikó–HORVÁTH M Tamás: Jobban teljesít. Centralizáció és minőség, *Politikatudományi Szemle*, 2020/1. 78.

⁵⁷ JÓZSA (2006) i. m. 73.

⁵⁸ Jerzy REGULSKI: *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapest, Local Government and Public Service Initiative, 2003. 205.

⁵⁹ LADNER et al i.m. 6.

⁶⁰ Sabine KUHLMANN et al: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden, VS Verlag, 2011. hivatkozva: VARGA (2021a) i.m. 100.

⁶¹ BORDÁS–BARTHA–HORVÁTH M i.m. 76.

⁶² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*, Budapest, MTA, 2014. 49.

⁶³ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, MTA, 1939. 191.

hatékonysága nem a centralizált vagy decentralizált ellátástól függ. Sőt, a decentralizált ellátás önmagában lehet kevésbé hatékony, mint a centralizált, viszont, ha figyelembe vesszük a helyi közösséget és annak igényeit, összességében lehet előnyösebb a társadalom szempontjából.⁶⁴

Az önkormányzatok által hagyományosan ellátandó feladatok száma nehezen határozható meg, nehezen kategorizálható. Az, hogy melyik országban mi működik jól, több tényező együttesen befolyásolja. Ilyen tényezők a politikai prioritások, a helyi felelősség köre és típusa, finanszírozás, az állami jelenlét mértéke és jellege az adott feladatellátás kapcsán.⁶⁵ A feladatok hatékony ellátása és az államszervezet működése szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy minden ország megtalálja a saját adottságaihoz, hagyományaihoz leginkább megfelelő működési modellt, amely többek között az államszervezet felépítésétől, a térszerkezettől és az alkotmányos berendezkedéstől függ. Ehhez kapcsolódóan hatással vannak rá az egyes országok történelmi hagyományai, valamint az ellátandó feladatok jellege is. Így találkozhatunk egyszintű, kétszintű és háromszintű önkormányzati rendszerekkel, valamint sajátos önkormányzati típusként minden államban megjelenik a nagyvárosok külön jogállása.⁶⁶

A feladatellátás hatékonysága azonban nem csak vertikális, hanem horizontális megoldásokkal is növelhető. Erre eszköz a társulások intézménye, amelyet több európai állam is alkalmazott az utóbbi évek reformjaiban, köztük például a már említett Finnország is. Ennek megjelenési formája lehet kötelező vagy önkéntes társulás, az elérendő céltól és az állami befolyástól függően. A kötelező társulások esetében a törvény előírja bizonyos szolgáltatások közös megszervezését. Az önkéntes társulások esetében van, hogy az állam pénzügyi ösztönzőkkel segíti elő azok megvalósulását. Így a települések autonómiája nem sérül, azonban 'gyengéd kényszer'-ként az állam biztosítja az adott szolgáltatás hatékony ellátását. Általában az államok biztosítani szokták az önkormányzatok szabad társulási jogát, azonban ezt a társulási formát jellemzően nem támogatják a központi költségvetésből.⁶⁷

3.4. A helyi autonómia jelentősége

Az autonómia nem statikus fogalom, nem lehet csupán a jogi keretek között megfogalmazni. Az nagyban függ ugyanis az adott település adottságaitól, jellemzőitől, annak gazdasági

⁶⁴ Gérard MARCOU–Imre VEREBÉLYI (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, IIAS, 1993. 245.

⁶⁵ Enid SLACK: Models of Government Structure at the Local Level, *Working Paper Queen's University IIGR*, 2004/4. 24.

⁶⁶ Ld. bővebben: HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*, Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 157–177.

⁶⁷ Ld. bővebben: HOFFMAN (2015) i.m. 188–191.

helyzetétől.⁶⁸ Hangsúlyozandó, hogy az autonómia nem határok nélküli, nem függetlenséget jelent, az állami szervekhez képest mindig relatív,⁶⁹ hiszen kizárólag a törvény keretei között valósulhat meg. Az önkormányzatok az államszervezet részei, így felügyelet alá vonhatók,⁷⁰ azonban annak mértéke nagyban behatárolja az autonómia mértékét.⁷¹

A helyi autonómia megvalósulásának több alapvető eleme is van, ezek között szokás említeni a szervezeti, a rendelkezési, az igazgatási és a gazdasági-pénzügyi autonómiát.⁷² Ladner és szerzőtársai megkísérelték mérni a helyi autonómia szintjét. Ehhez kapcsolódóan egy helyi autonómia háromszög segítségével vázolták fel az autonómia legfontosabb aspektusait. Súlyozták is az autonómia mérése szempontjából jelentős mutatókat, így a háromszög alján elhelyezkedő pénzügyi autonómiát és politikai mérlegelési jogkört hangsúlyosabbnak gondolták a tényleges autonómia mértékének meghatározásakor.⁷³ A sort számtalan szerzővel lehetne még folytatni,⁷⁴ ám a dolgozatnak nem tárgya az autonómia fogalmának ilyen mélységekig történő elemzése. Ereky nyomán azonban kijelenthető, hogy összességében fontos, de közel sem elégséges a jogi keretek megléte. Fontosabb, hogy legyenek olyan hatáskörök, ahol az önállóság valamilyen formában érvényesül.⁷⁵ Ugyanis az önkormányzatok államszervezetben betöltött szerepét nem az határozza meg, hogy alkotmányos szinten deklarálták-e, hanem az, hogy hatáskörei révén milyen befolyással bír a közügyek intézésével kapcsolatosan. Annál is inkább, hiszen a demokratikus önkormányzati rendszer alapvető jellemzője az autonómia mértéke, főképp abban a relációban, hogy milyen arányban tölt be szerepet a helyi és központi igazgatás.⁷⁶ Tehát az autonómia jogi keretének biztosítása fontos, azonban keveset ér a valódi tartalom és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi eszközök nélkül.

⁶⁸ DOBOS Gábor: A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése, *doktori értekezés*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2018. 159.

⁶⁹ 3311/2019 (XI. 21. Ab [31]

⁷⁰ NAGY Klára: Feladatszervezés az önkormányzatiság tükrében In: GLAVANITS Judit (szerk): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*, Budapest, Dialóg Campus, 2019. 155. [továbbiakban: NAGY (2019a) i.m.]

⁷¹ Ez a származékos autonómia elmélet, mely szerint az autonómia mindig egy magasabb szintű hatalomtól származik. Azonban létezik egy másik elmélet is, az eredetiség elmélet, amely szerint a közösségeket eredetileg is megilleti, nem az államtól származik. Ld. bővebben: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása–A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia–USA–Magyarország*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 79.

⁷² CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014. 16.

⁷³ Andreas LADNER – Nicolas KEUFFER – Alexander BASTIANEN: Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0), *Regional and Federal Studies*, 2023. 4–5.

⁷⁴ Az autonómia fogalmának meghatározására, különböző szerzők által alkotott autonómia fogalmak összevetésére ld. bővebben: VARGA Ádám: Thoughts on the meaning content of the principle of local autonomy. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2023/1. 85–97.

⁷⁵ EREKY i.m. 372.

⁷⁶ RÁMHÁPNÉ RADICS i.m. 87.

Nemzetközi példákából is látható, hogy ahol az autonómia mértéke magas, ott pozitív hatással van nem csak a társadalomra, hanem a gazdaságra és a politikai stabilitásra is.⁷⁷ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az utóbbi évtizedekben bekövetkezett válságokra adott különböző válaszok az európai térségben. Megfigyelhető a tendencia, hogy ahol magas volt a pénzügyi autonómia mértéke, ott a válság hatásai kevésbé voltak érzékelhetők, hiszen az önállóan működő önkormányzatok ellenállóbbak tudtak maradni a külső, elsősorban a központi költségvetést érintő behatásokkal szemben, valamint rugalmasan tudtak reagálni ezekre a hatásokra.⁷⁸ A (politikai) autonómia jelentősége abban rejlik, hogy feltételezi, de legalábbis szoros kapcsolatban áll a helyi demokráciával. Ha a közösség szabadon választja meg a képviselőit, képes lehet arra, hogy a saját ügyeit önállóan intézze, hiszen a közösséget ismerő, hozzáértő, választott döntéshozók kiválasztása megtörtént. Carlo Panara szerint azonban mindennek csak akkor van értelme, ha a közügyek jelentős része az önkormányzatok hatáskörébe tartozik.⁷⁹ Ha nincsenek helyi közügyek, amelyeket önállóan kellene intézni, az autonómia önmagában értelmezhetetlen, a gyakorlatban nem tud megvalósulni.

A pénzügyi autonómia nem más, mint a döntéshozatalhoz szükséges megfelelő finanszírozás biztosítása. Érdekes azonban feltenni a kérdést: A pénzügyi autonómia ténylegesen kiemelt jelentőséggel bír? Az egyes szerzők hajlamosak arra, hogy a pénzügyi autonómia szerepét hangsúlyozzák, míg a szervezeti autonómia szerepének kevésbé szentelnek nagy jelentőséget. Ahogy arra Ladner és szerzőtársai is felhívják a figyelmet, a vizsgálatok során ügyelni kell arra, hogy az egyes elemek ne kapjanak többletfigyelmet.⁸⁰ A fentiekkel egyetértve meglátásom szerint sem lehet egy elemet kiemelni a többi közül, hiszen ezek az elemek egymást kiegészítve jelentik magát az autonómiát. Azonban az mindenképpen elmondható, hogy finanszírozás nélkül a többi elem sem tudna működni, bár ugyanez az állítás igaz lenne bármelyik másik szegmenssel kapcsolatban is. Meg kell jegyezni azonban, hogy bizonyos szempontból érthető a pénzügyi autonómia jelentőségének kiemelése Európában és hazánkban. Jellemző ugyanis erre a területre, hogy míg az autonómia többi eleme kielégítő mértékű, a legtöbb 'problémát' a pénzügyi autonómia megvalósítása jelenti.⁸¹

Összességében elmondható, hogy az utóbbi évtizedekben erősödött mind az autonómia mind pedig a helyi demokrácia szintje Európában. Azonban az utóbbi évtizedekben a kialakult

⁷⁷ LADNER et al i.m. 8.

⁷⁸ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 110.

⁷⁹ Carlo PANARA–Michael R. VARNEY: *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, London, Routledge, 2013. 374.

⁸⁰ Andreas LADNER–Nicolas KEUFFER–Harald BALDERSHEIM: Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, 2016/3. 348.

⁸¹ Ld. bővebben: LADNER et al i.m. 65–66. táblázat

válsághelyzetekre az országok azonban hajlamosak voltak megszorításokkal reagálni. Gyakori reakció volt, a feladatok szervezeten belüli alsóbb szintre delegálása, jellemzően megfelelő pénzeszközök biztosítása nélkül. Ehhez kapcsolódott sokszor a hitelfelvétel nehezítése, így szinte lehetetlenné téve a megfelelő feladatellátást. Ez nyilvánvalóan ellentétes a jó helyi kormányzás elvével⁸² és nagy mértékben nehezítette az önkormányzatok helyzetét a válsághelyzetek idején. Ebből is látható, hogy bár 'békeidőben' az államok igyekeznek megfelelni a demokrácia és az önkormányzatiság közös nemzetközi alapvetéseinek, amennyiben valamilyen anomália lép fel, hajlamosak a kormányok a megoldást az önállóság visszaszorításában látni. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy az autonómia nem egy magasztos cél, amelynek elérése a tökéletes önkormányzatiságot jelenti. Az autonómia sokkal inkább egy eszköz, amelyet a központ biztosít ahhoz, hogy a lakosság kifejezhesse akaratát.

⁸² SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 109.

4. Feladatok megosztásának jogi és jogon kívüli aspektusai

4.1. Jogon kívüli tényezők: politika, társadalom

A lakosság szempontjából alapvető fontosságúak a funkcionális és a demokratikus elemek, ezek közül is kiemelkedő szerepe van a hatékonyságnak és a hatásosságnak. Európában jellemzően régre nyúlik vissza a részvételi demokrácia, hagyományosan meghatározó súlya van a társadalomban is. Emellett elmondható az önkormányzati szintről, hogy ez élvezi a legnagyobb bizalmat a társadalom egésze szempontjából, hiszen közel van a lakossághoz, megfogható, maguk közül választották a vezetőiket, így gördülékenyebb a számonkérésük is.⁸³ Józsa Zoltán a helyi önkormányzat működésének két legfontosabb mutatóját is a lakosság szempontjából határozza meg amikor a helyi érdekképviselő eredményessége és a szolgáltatások színvonalának meghatározó jellegéről ír. Egyúttal hozzáteszi, hogy ez a két szegmens a demokrácia fokmérője is lehet egy országban.⁸⁴ Alátámasztja ezt az is, hogy a közösség által adott bizalom, az alacsony szintű korrupció mind jellemző azokban az országokban – például az skandináv államokban – ahol magas az autonómia szintje. Ez is bizonyítja, hogy összefüggést lehet felfedezni a helyi autonómia és a helyi demokrácia között, és mindezek összefüggést mutatnak a gazdaságilag stabil, erős országokkal.⁸⁵

Az önkormányzatokkal szemben támasztott igények magasak és folyamatosan nőnek napjainkban is. Nem is csoda, hiszen az önkormányzatoknak sokrétű feladatai ellátása mellett egyszerre kell megfelelniük a hatékony, eredményes, magas színvonalú szolgáltatásnyújtás és jó teljesítmény iránti igényeknek. Emellett a gyors reagálásnak és a rugalmasságnak kell jellemeznie őket. Fontos azonban, hogy a demokratikus kormányzás követelményének és a jogszabályoknak is megfeleljenek, ezzel összefüggésben pedig elszámoltathatónak kell lenniük. Ahhoz, hogy megfelelően tudjanak működni, a polgárok bizalmát is élvezniük kell. Mindezt sokszor úgy, hogy különböző okok miatt (költségvetési) megszorításokkal kell szembenéznük.⁸⁶ Ezen összetett szempontrendszernek való megfelelés nem kis kihívást jelent mind a jogalkotó mind pedig a jogalkalmazók szempontjából. Empirikus kutatások mutatják, hogy a lakosság többségében az önkormányzatok általi közszolgáltatás biztosítást preferálja,⁸⁷ elismerve a helyi viszonyok ismeretét, mint hozzáadott értéket. Egy kutatás azt is kimutatta, hogy ennek ellenére a lakosság sem bízik vakon az önkormányzati ellátásban, ugyanis a többség szerint alapos vizsgálatok alapján lehet csak eldönteni, hogy állami szervek vagy

⁸³ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 102.

⁸⁴ JÓZSA i.m. 43.

⁸⁵ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 111.

⁸⁶ SCHWAB–BOUCKAERT–KUHLMANN i.m. 11, 102.

⁸⁷ KÁKAI–VETŐ i.m. 27. ábra.

önkormányzatok lássák el a feladatokat.⁸⁸ Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy a lakosság nem tudja és feltételezhetően nem is igényli annak követését, hogy az egyes feladatok ellátását éppen melyik szerv végzi. Végeredményben a társadalom szempontjából az a fontos, hogy elérhető legyen az adott szolgáltatás és megfelelő színvonalon biztosítsák.⁸⁹ A fentiekből is látható, hogy a közfeladatellátás, ezen belül is az önkormányzati rendszer csak úgy működhet jól, ha az figyelembe veszi a társadalmi igényeket. Ez az önkormányzatok kettős természetéből is adódik, mely szerint egyszerre töltenek be szolgáltató és végrehajtó szerepet.⁹⁰ Az önkormányzati feladatellátás akkor működhet jól, ha a helyi döntéshozók bizonyos mértékben függetlenek a központtól, azonban a helyi társadalommal szoros kapcsolatban állnak.⁹¹ Ugyanis a helyi közösség igényeit a helyi döntéshozók képesek leginkább felmérni, annak megfelelően cselekedni. Ehhez bizonyos szintű autonómia szükséges, amelyet nyilvánvalóan a központ biztosít számukra. Ha bármely elem szempontjából deficités helyzet áll elő, abban az esetben könnyen elveszhet a fókusz a társadalmi igényekről és helyette a politika saját érdekei kerülnek a középpontba.⁹²

4.2. Jogi szempontok, elvek

Az intézményi szabályok ismerete rendkívül fontos, ám közel sem elégséges az önkormányzati rendszer működésének megértése szempontjából. Éppen Magyarország példája mutat rá arra, hogy ugyan az alkotmányos keretekben nem történt változás azonban világosan látható, hogy az önkormányzatok mozgástere szűkült az egész rendszert érintő centralizáció hatására,⁹³ mely a hatáskör elvonásokban nyilvánult meg leginkább. Ugyan a törvények szintjén nem tapasztalhatunk szembetűnő változtatásokat, azonban a gondolkodásmódban történtek elmozdulások. A centralizációs folyamat nyomán bekövetkező hatáskör elvonások és pénzügyi megszorítások következtében a helyi autonómia szintje csökkent, ezzel lényegében a Charta által elvárt fejlődés megakadt, sőt ellentétes irányt vett.⁹⁴ Ez aggályosnak mondható még abban az esetben is, ha ez jogi következménnyel – a szó szoros értelmében vett szankcióval – nemzetközi jogi szempontból nem jár.

⁸⁸ KÁKAI–VETŐ i.m. 28. ábra.

⁸⁹ KÁKAI László: *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*, Budapest, NKE, 2019. 107.

⁹⁰ MARCOU–VEREBÉLYI i.m. 242.

⁹¹ GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum*, 2012/2. 64.

⁹² GAJDUSCHEK i.m. 64.

⁹³ DOBOS i.m. 155.

⁹⁴ NAGY Klára: Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok?, *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/2. 9–10. [továbbiakban: NAGY (2019b) i.m.]

4.2.1. A helyi önkormányzatok nemzetközi és uniós jogi keretei

Napjainkra kialakultak olyan nemzetközi normák, amelyek megpróbálnak zsinórmértékként szolgálni. Ezek közül is kiemelkedik a Charta amelynek alapja a széleskörű konszenzus a benne foglaltatott alapvető demokratikus értékkel kapcsolatosan. A Charta ugyanis már a preambulumban lefekteti, hogy az önkormányzatiság, mint a demokratikus rendszerek alapintézménye, valamint a lakosság közügyekben való részvételének jelentőségét.⁹⁵ Hangsúlyozandó, hogy a Chartában foglalt általános alapelveket az államok magukra nézve kötelezőnek ismerik el, azok nem pusztán ajánlások, nem egy döntés azok megtartása a részes államok részéről,⁹⁶ azonban a Chartában foglalt elvek gyakorlati megvalósítása során több probléma is felmerülhet. A Charta által megfogalmazott elvek túlságosan általános jellege az egyik ilyen probléma, bár felmerül a kérdés, hogy ez egyáltalán probléma-e. Szenté Zoltánhoz csatlakozva, meglátásom szerint nem feltétlenül, mivel ezek az elvek az alapító tagállamokban már léteztek, a csatlakozó államok pedig előre ismerték a nemzetközi szerződés tartalmát. A probléma azzal kapcsolatosan merülhet fel, hogy ezek jelentése országokként eltérő lehet. A homályos jelentésekből következik, hogy a szerződés megvalósulásának ellenőrzése, betartatása nem kevés nehézséget rejt magában. További nehézséget szül, hogy az Európa Tanács nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek segítségével jogilag kikényszeríthetővé válna a Chartában foglaltak alkalmazása, de ettől még a részes államok nem nézik jó szemmel, ha valamelyik tagállam figyelmen kívül hagyja a közös minimumokat, így politikai ára biztosan van azok megsértésének.⁹⁷

Érdekes, hogy a fenti nemzetközi szerződésben megjelenő alapelveket az Európai Unió tagállamai elfogadják, ám a nemzetközi szerződésen kívül nincs harmonizációs igény az önkormányzatokkal kapcsolatos strukturális, felelősségi, pénzügyi és helyi demokrácia formái szempontjából.⁹⁸ Annak ellenére azonban, hogy az államok közigazgatási rendszere mind a mai napig tagállami hatáskör, uniós szervezetek is hatást gyakorolnak az önkormányzati rendszerekre. Különösen igaz ez a posztkommunista országokra, ahol a rendszerváltás körüli reformokra nagymértékben hatással voltak az európai uniós elvárások, kötelezettségvállalások, miközben látható, hogy az egyes országok közötti különbségek miatt sokszor nem kompatibilisek a reformok eszközei.⁹⁹ A legtöbb állam célja a rendszerváltáskor a nyugathoz

⁹⁵ Charta preambulum

⁹⁶ SZENTE Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtási monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014. 33–34.

⁹⁷ SZENTE (2014) i.m. 34.

⁹⁸ MARCOU–VEREBÉLYI i.m. 238.

⁹⁹ KACZIBA–OPPE–PÁLNÉ i.m. 59.

történő felzárkózás volt, amelyhez különböző nemzetközi szervezetek nyújtottak segítséget a 1990-es években. Többek között az ENSZ, OECD, Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete, Világbank és az Európai Unió is részt vett az országok felzárkóztatásában, különböző pénzeszközök, szakmai bizottságok segítségével.¹⁰⁰ A segítség irányja hasonló volt, minden szervezet zászlajára tűzte az akkor népszerűnek számító értékeket, mint decentralizáció, autonómia, szubszidiaritás, méretgazdaságosság. Arra azonban kisebb figyelem irányult, hogy miként lehetne ezeket az elveket úgy átültetni a rendszerváltó államok rendszerébe, hogy illeszkedjen a jogrendszeren túl a hagyományokhoz és a társadalomhoz is.

4.2.2. Mit? – A feladatok jellegének jelentősége

Az állam által ellátandó feladatok jellemzően közügyek. Felmerülhet azonban a kérdés, mi számít közügynek? Mitől lesz egy feladat közügy és hogyan határozható meg annak helyi jellege? Egyszerűen fogalmazva a közügy nem más, mint a társadalom és a közösség nagyrésztét általánosan érintő kérdés. Jellemzően ide tartoznak a közösség irányításával, szervezésével kapcsolatos ügyek. A közügyek meghatározása elsősorban az Alaptörvény feladata, ezek pontosítása, egyértelműsítése pedig törvényi és rendeleti szinten történik.¹⁰¹

A közügy lehet országos és helyi. A legtöbb államban a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat az Országgyűlés, valamint maguk az önkormányzatok határozzák meg saját településükhöz igazítva. Az önkormányzati saját feladatok megállapításának nyilvánvalóan a törvény keretei között kell történnie. A Charta is megfogalmaz kritériumokat a helyi közüggyel kapcsolatosan,¹⁰² melynek lényege, hogy a helyi közügyek jelentős részét az önkormányzatoknak kell ellátni. Annak meghatározása, hogy a jelentős rész a gyakorlatban mit jelent, komoly nehézségeket jelent az Európa Tanács ellenőrző szervének. Az Európa Tanács gyakorlatából megfigyelhető, hogy az önkormányzat helyi lakosságot érintő közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladat- és hatásköröket összességében vizsgálja. Ennek megfelelően jelentős részt teljesültnek tekintik, amennyiben az önkormányzatok feladat- és hatásköre az előbb említettek tekintetében széleskörű közmegegyezés alapján megvalósul.¹⁰³ Látható tehát, hogy az önkormányzatoknak nincs kizárólagos hatáskörük a helyi közügyekkel

¹⁰⁰ Ld. bővebben: KOVÁCS Laura: A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016. 61–71.

¹⁰¹ VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2017. 78–80.

¹⁰² Charta 3. cikk 1.

¹⁰³ SZENTE (2014) i.m. 9.

kapcsolatban. A 2010 előtti szabályozás ugyan még tartalmazott erre vonatkozóan korlátot – miszerint a helyi közügyhöz tartozó feladatokat csak kivételesen és törvényben lehet más szervhez utalni¹⁰⁴ –, azonban a 2012 utáni szabályozás nem tartalmaz ilyen kitétel.¹⁰⁵ Ez a hiányzó elem teszi lehetővé az egyes közszolgáltatások dekoncentrált szervhez történő átcsoportosítását. Érdekes lehet összevetni ezt a Charta által megkövetelt elvekkel és célokkal, hiszen így a szubszidiaritás elvének sérelme merülhet fel, amikor helyi közügygel kapcsolatos feladatot más szervnek adnak át. Erre példa az általános iskolák működtetése¹⁰⁶ vagy a védőnői szolgálat megszervezése,¹⁰⁷ amelyek ma már nem önkormányzati feladatok, hanem mindkét esetben dekoncentrált szerv felel az ellátás biztosításáért. Megjegyzendő, hogy a szubszidiaritás elve nem jelenik meg közvetlenül egy magyar jogszabályban sem, annak ellenére, hogy a Charta és az uniós szabályozás is megköveteli annak érvényesülését. Az elv törvényi szintű deklarációja ugyan nem elvárt, de érvényesülése igen, amelyet bizonyosan elősegíthetne, ha szövegezés szintjén is megjelenne a magyar jogszabályokban.¹⁰⁸

Nem könnyű feladat azonban ennél pontosabb általános képet adni a helyi közügygel kapcsolatosan. A különböző közösségek igényei, hagyományai, a települések mérete tág keretek között mozoghat, így a közügyek halmaza is ennek megfelelően változhat. A helyi önkormányzatok az államszervezet részei, így egyértelműen az általuk ellátott feladatok körét nagyban befolyásolja, hogy az államszervezet egészében mi a helyi önkormányzatok rendeltetése.¹⁰⁹

A helyi közügy a helyi önkormányzatok által ellátandó feladat és hatáskörök központi elemét adja, ezeket konkretizálják törvények és rendeletek. A feladatok tényleges ellátására a helyi önkormányzatok hivatottak, így a települési és területi önkormányzatok osztoznak rajtuk, annak megfelelően, hogy milyen jellegű, mekkora kiterjedésű, hatókörű az adott feladat. A helyi közügy fogalmát – a fentebb említett nehézségek okán – sem az Ötv., sem pedig az Mötv.¹¹⁰ nem határozza meg egzakt módon, annak ellenére, hogy az Alaptörvény is a helyi közügy fogalma köré építi az önkormányzatok szabályozását.¹¹¹ Lényegében elmondható, hogy a helyi

¹⁰⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény [továbbiakban: Ötv.] 6.§ (2)

¹⁰⁵ ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debrecen, DE ÁJK, 2022. 208.

¹⁰⁶ A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény 4§

¹⁰⁷ Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6/B (2)

¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent a fogalom, erről ld. bővebben: 8/2021. (III. 2.) AB határozat

¹⁰⁹ BALÁZS István: A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök, valamint gazdálkodásának alapvető jellemzői In: ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila–ZÁKÁNY Judit (szerk): *Helyi önkormányzati közigazgatás*, Debrecen, DE ÁJK, 2024. 50. [továbbiakban: BALÁZS (2024b) i.m.]

¹¹⁰ Mötv. 4§

¹¹¹ Alaptörvény 31. (1), 32.(1) cikk

közügy az önkormányzati feladatellátás magját képezi úgy, hogy a közügyek körét csak sejtetni engedi a szabályozás. Ez azonban csak a helyi közügy körébe tartozó feladatok körülhatárolását nehezíti, másik oldalról széles teret enged(ne) a községeknek, hogy saját igényeik szerint vállaljanak feladatokat.

A helyi önkormányzatok közhatalmi tevékenységet gyakorolnak, közfeladatokat látnak el, közvetlenül is ők a közszolgáltatások szervezői. A törvény szerint a helyi közügy négy eleme közül az egyik a közszolgáltatások szervezése. Közszolgáltatásnak olyan feladatok minősülnek, amelyek közösségi szervezést igényelnek és a közös szükségletek kielégítését szolgálják. Helyi közszolgáltatás pedig a közszolgáltatásoknak azon köre, amelyek területileg körülhatároltak, mint például a közvilágítás biztosítása az adott településen.¹¹²

Jellemzően az önkormányzatok azonban nem csak helyi közüggyel kapcsolatos feladatokat látnak el, hanem – mint az állam meghosszabbított keze – államigazgatási feladatokat is. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezeknél a feladatoknál nem érvényesülnek az autonómia-garanciák, valamint ezeket rendeletek is telepíthetik az önkormányzatokhoz, nem csak törvények, hiszen címzettjei jellemzően a polgármester vagy a jegyző.¹¹³ 2010 előtt jelentős mennyiségű államigazgatási feladatot láttak el az önkormányzatok, aminek hatására más feladatra már nem maradt kapacitás. Elmondható, hogy a nagy mennyiségben megjelenő államigazgatási feladatok képesek csökkenteni az önkormányzati autonómiát – ha csak közvetetten is – hiszen az önkormányzatok kapacitásait nagy mértékben foglalják le, amellyel együtt jár, hogy az önként vállalt feladatokra kevesebb forrás jut.¹¹⁴ Jelenleg is megtalálható néhány államigazgatási feladat az önkormányzatok egyes szerveihez delegáltan – például az anyakönyvezés – azonban ez már korántsem akkora mértékű, mint 2010 előtt. Érdekes lehet megvizsgálni feladatellátás szempontjából azt a felvetést, miszerint az önkormányzatok egyáltalán ne lássanak el államigazgatási feladatokat, azonban hatékonysági és hozzáférhetőségi szempontból vannak olyan államigazgatási ügyek, amelyeket logikus és célszerű továbbra is a polgárokhoz legközelebbi szinten tartani.

A fentiekből kiolvasható, hogy bár egzakt definíciót nem találunk sem a hazai sem a Charta szabályozásában, ám iránymutatások bőven akadnak. Ennek megfelelően helyi közügy körébe tartozik minden feladat, ami inkább a helyi lakosság érdekét szolgálja. Annak meghatározása, hogy mi tartozik jobban a helyi lakosság érdekeltségi körébe, egyedi esetekre vonatkoztatva

¹¹² HORVÁTH M Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest, Dialóg Campus, 2002. 16.

¹¹³ HOFFMAN (2015) i.m. 91–92.

¹¹⁴ THOMAS MANN: Kommunale Selbstverwaltung durch Wirtschaftliche Betätigung? Möglichkeiten und Grenzen in Ungarn und Deutschland, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis-Sectio Iuridica*, 2011. 49–50.

lehet megállapítani. Hiszen amellett, hogy az önkormányzatok kötelező feladatként meghatározott ügyekben hasonló vagy ugyanolyan jellegű feladatokat végeznek országszerte, vannak olyan helyi specifikus körülmények, amelyek indokolják a mozgásteret a feladatellátással kapcsolatosan. Ezen feladatok ellátását pedig elsősorban – a Charta szabályozásával összhangban – a helyi önkormányzatokra kell bízni. Az elmúlt időkben jellemzővé vált az a folyamat, melyben a dekoncentrált szervek általi feladatellátást részesítették előnyben, a decentralizált, autonóm önkormányzati feladatellátással szemben. Remekül rámutat erre a folyamatra Rámhártné kutatása, melyben a különböző jogszabályi változtatásokat mérte fel. Ennek során megállapította, hogy többek között az egészségügyi szolgáltatások és az oktatás területén is feladatelvonások voltak tapasztalhatók az utóbbi évtizedben. A megyei szintű centralizáció során központi szervekhez kerültek addigi önkormányzati, helyi közügyhöz tartozó feladatok. Az önkormányzatoknak ezt követően csupán támogató jellegű feladatai maradtak, mint például az infrastruktúra biztosítása.¹¹⁵

4.2.3. Hol? – A feladatellátás optimális szintjének meghatározása

A szubszidiaritás és a maradékelvűség, bár látszólag egymás ellentettjei, azonban – akárcsak a decentralizáció és dekoncentráció esetében – ezek is együttesen érvényesülnek az adott államokban. Annál is inkább, hiszen mindkét elv megjelenik a Chartában is, így érvényesülnie kell az önkormányzatok és a központi államigazgatási szervekkel kapcsolatos feladatmegosztás során. A szubszidiaritás elvének értelmében az állampolgárokhoz legközelebb álló, hatékonysági szempontból legelőnyösebb szintnek kell megvalósítani a közfeladatokat.¹¹⁶ Míg a maradék elv szerint minden olyan ügyben döntési jogosultsággal rendelkeznek az önkormányzatok, amely nincs kivonva a hatáskörükből.¹¹⁷ Kecő Gábor értelmezése szerint a maradék elv – már csak a Charta szerkezeti megoldása miatt is – előrébbvaló, mint a szubszidiaritás elve,¹¹⁸ ezt azonban Varga Ádám vitatja, szerinte ugyanis a 4. cikk 2. bekezdése csupán a generálklauzula alkalmazása miatt szükséges, valójában megnyitja a lehetőséget a szubszidiaritás széleskörű érvényesülése előtt. Hozzáteszi, hogy a szubszidiaritás elve megteremti az alapot arra, hogy a közösségek saját ügyeikben döntéseket hozzanak.¹¹⁹ Ezáltal a helyi közösségek választott képviselők útján döntenek, amely lényegében a helyi demokrácia

¹¹⁵ RÁMHÁRPNÉ RADICS i.m. 96.

¹¹⁶ Charta 4. cikk 3

¹¹⁷ Charta 4. cikk 2

¹¹⁸ KECSŐ i.m. 133.

¹¹⁹ VARGA Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi eleme, *Magyar Jog*, 2021/7-8. 469–470, 473. [továbbiakban: VARGA (2021b) i.m.]

alapja. A helyi önkormányzatok helyi közüggyel kapcsolatos feladat- és hatásköreinek szűkülése, elvonása nyomán nem feltétlenül a szubszidiaritás elve – hiszen a legközelebbi szinten való ellátás és a hatékonyság követelményének érvényesülése esetén megfelel a szabályozás a szubszidiaritás követelményeinek¹²⁰ –, hanem a decentralizáció és ezzel a helyi demokrácia is sérül. Hozzá kell tenni azonban, hogy a közfeladatok, helyi közügyek természete nem engedi, hogy külön-külön kezelje a jogalkotó az egyes szegmenseket, szinteket, hiszen a szakpolitikák megvalósulása komplex jellegű, többszintű struktúrát igényel. Így tehát elengedhetetlen, hogy pontosan elhatárolt, átgondolt szabályozás mentén és megfelelő finanszírozás mellett alakítsák ki a közfeladatellátást.

4.2.4. Hogyan? – Hatékonysági kérdések a feladatellátással kapcsolatosan

Bizonyos fokú autonómiára szükség van, hogy az önkormányzatok ne csak a központi hatalom végrehajtó szervei legyenek.¹²¹ Ám kérdés, hogy mekkora ez a bizonyos fok? Hogyan határozható meg az a mérték, amitől azt mondhatjuk, hogy már elengedő/kielégítő az autonómia szintje? Az autonómia fogalmával, elemeivel kapcsolatos bizonytalanságok, az egyes jogtudósok közötti eltérő elképzelések, valamint a fogalom alkalmazásával kapcsolatos eltérések mind-mind csak nehezítik a témakör átláthatóságát.¹²²

Az önkormányzatok hatékonyságát több mutatóval is lehet mérni, ám a legjobban összehasonlítható az autonómia mértékének vizsgálata. Az ugyanis magában foglalja a jogi kereteken és a formális intézményi szabályokon túl a gyakorlati megvalósulást is, vagyis a működési gyakorlatot és az egyes szereplők közötti viszonyrendszert.¹²³ Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a társadalmi, gazdasági mutatókat, ugyanis azok is rendkívül árulkodóak a feladatok ellátásának hatékonysága szempontjából. Ebből következik, hogy a fogyasztóknak az ellátások színvonalával való elégedettsége legalább annyira fontos mérőeszköz, mint az intézményi feltételek mérése.¹²⁴

A pénzügyi önállóság jelentősége külön is kiemelkedő. Ez az önkormányzatok hatékonyságának mérésére remek mutató lehet, hiszen szoros összefüggés van a rendelkezésre álló pénzeszközök, azok szabad felhasználása és a társadalom érdekeinek kielégítése között. Az összehasonlításból látható, hogy Európa nem egységes, nagy szórások tapasztalhatók azzal kapcsolatosan, hogy az egyes kormányok a GDP hány százalékát szánják az

¹²⁰ VARGA (2021b) i.m. 471.

¹²¹ PANARA i.m. 372.

¹²² LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM i.m. 321.

¹²³ DOBOS i.m. 11.

¹²⁴ BORDÁS–BARTHA–HORVÁTH M i.m. 78.

önkormányzatoknak. Tisztán látszik az összefüggés a statisztikából is. Jellemzően magas az autonómia szintje, ahol a központi költségvetésből magasabb összeg kerül az önkormányzatokhoz.¹²⁵ A központi költségvetésből juttatott összeg azonban megtévesztő lehet, hiszen ez erős függéshez vezethet a központi kormányzathoz. Különösen igaz ez az állítás abban az esetben, ha kötött a felhasználás módja, ahogy az hazánkban is tapasztalható. Így egy ennél is fontosabb kérdés a saját bevételek helyzete. 2014-ben a skandináv országokban volt a legmagasabb a pénzügyi önállóság szintje az európai államok közül. Ez a gyakorlatban két elemnek köszönhető: egyrészt a helyi adóbevételek magas arányának, valamint a felhasználáshoz kapcsolódó széleskörű döntési lehetőségnek. Megállapítható a fentiekkel összefüggésben, hogy a nyugati és északi országok a pénzügyi autonómia kérdésében lényegesen jobb eredményeket értek el, mint a közép- európai térség. Ennek egyik oka a rendszerváltások óta eltelt relatíve „kevés” idő, hiszen az északi és nyugati államokban már az 1970-es évektől kezdve elkezdődtek azok a folyamatok, amelyeknek mostanra már érzékelhetőek a pozitív hatásai. Azonban fontos hozzátenni, hogy az autonómia más szegmenseivel, valamint az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások és ellátott feladatokkal kapcsolatosan nem fedezhető fel ekkora különbség a kontinensen belül.¹²⁶ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egyáltalán nem mindegy, hogy melyik szerv kéri a mérést és milyen célból, hiszen ez mind befolyásolhatja az eredményt,¹²⁷ így a mérések felhasználásakor érdemes ezeket figyelembe venni.

A hatékonyság növelése érdekében megvalósuló reformok Európában jellemzően a „nagyobb jobb” elvet követték. A közszolgáltatások megszervezése ugyanis sokszor túlmutat egy településen, azonban ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy ahány közszolgáltatás, annyi üzemméret létezik. A cél nem az, hogy minden közszolgáltatáshoz megtaláljuk a megfelelő üzemméretet, hanem azt az optimális szintet kell megtalálni, ahol a legtöbb szolgáltatás a legalacsonyabb költségen, de megfelelő színvonalon nyújtható.¹²⁸

A hatékonyság szempontjából nem szabad kifelejtetni a szervezeti és személyi feltételeket, amelyekről viszonylag kevés szó esik, pedig minden jól működő rendszernek fontos eleme. Ennek megfelelően biztosítani kell a feladatok ellátásához szükséges minimum feltételeket. Egy mexikói önkormányzatokat vizsgáló tanulmány is rávilágított arra, hogy a hatékony

¹²⁵ LADNER et al i.m. 44, 59. táblázat

¹²⁶ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM i.m. 347.

¹²⁷ Sabine KUHLMANN: Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, 2010/2. 333.

¹²⁸ KECSŐ i.m. 140.

feladatellátás igenis függ a szervezeti és emberi tényezőktől, az pozitív és negatív irányba is képes befolyásolni a teljesítményt. Kimutatták, hogy jelentősége van a személyi apparátus iskolai végzettségének, valamint a bérezésnek is.¹²⁹ Nem nehéz belátni, hogy a képzett munkaerő és a versenyképes fizetés a megfelelő eszközök birtokában képes a hatékonyság növelésére.

4.3. Hogyan lehet (jól) elhelyezni feladatokat? – kísérlet egy szempontrendszer felállítására

Amikor az adott feladat helyét keressük a közigazgatás rendszerében, elsődlegesen érdemes megvizsgálni az adott feladat természetét, hogy közügynek, illetve helyi közügynek minősül-e. Amennyiben a válasz nem, akkor egyértelműen a központi államigazgatás valamelyik dekoncentrált szervéhez érdemes utalni. Ha a kérdésre a válasz igen, abban az esetben lehet elgondolkodni azon, hogy az önkormányzati/decentralizált feladatellátás szóba jöhet-e. Ha a helyi érdek úgy kívánja, az önkormányzatok képesek ellátni, akaratuk és lehetőségük is megvan arra, hogy az adott feladatot vállalni tudják, úgy érdemes rájuk bízni. Amennyiben valamelyik feltétel hiányos, úgy ismét csak az államigazgatás szerepe válik meghatározóvá. Fontos azonban ehhez hozzátenni, hogy ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatokat érintő (elsősorban pénzügyi és hatásköri) megszorítások legitimálnák az állami szerepvállalás túlterjeszkedését. Fontos, hogy a szabályozás megfeleljen a nemzetközi és uniós standardeknek. Így tehát a megfelelő pénzügyi, szervezeti és jogi autonómia biztosítása esetén érvényes a fenti megállapítás.

Amennyiben egy feladat helyi közügynek minősül és a megfelelő hatékonysági és képességi rostán is átesett, akkor meg kell határozni annak ellátási szintjét. Ehhez fel kell mérni a feladat hatókörét, földrajzi kiterjedését. Hiszen amennyiben a helyi jelleg nem jelenik meg, úgy szintén nem érdemes sem települési sem pedig területi önkormányzati szintre bízni. Ennek meghatározására a szubszidiaritás és a maradékelv van a jogalkotó legnagyobb segítségére. Amennyiben a feladat helyi jellegű, úgy érdemes behatárolni, hogy egy, vagy esetleg több települést érint-e. Amennyiben több település érintett, úgy a társulás, mint feladatellátási módszer a legésszerűbb választás. Ha azonban a feladat jellege az egész vármegyére vagy annak egy nagyobb részére kiterjed, úgy a megyei önkormányzatok általi feladatellátás felel meg a szubszidiaritás elvének. Egyéb szempontok a megvalósíthatósághoz, végrehajthatósághoz kapcsolódnak. Ugyanis hiába került megállapításra a feladat helyi közügy

¹²⁹ Alejandro SALAZAR- ADAMS: The influence of organisational and staff characteristics on local governments' efficiency: the case of Mexican municipalities, *Local Government Studies*, 2023. 15.

jellege, ha azt egyéb szervezeti, finanszírozási kérdések miatt az önkormányzatok végül mégsem képesek ellátni.

A jog feladata minden esetben a fenti keretrendszer biztosítása. A jogi szabályozás alakítása azonban nagyrészen függ a társadalmi és politikai szempontoktól, ezektől nem is érdemes elvonatkoztatni. A két 'tábor' azonban szükségszerűen más motivációkkal rendelkezik, így elképzeléseik is különbözőek lehetnek.

4.4. Az önkormányzati feladatellátás minimális feltételei

Ahhoz, hogy egy feladat megfelelő helyre kerüljön az önkormányzati szervezetrendszeren belül, több tényező szükséges, amelyek már említésre kerültek a dolgozat során. Finta István szerint az önkormányzati feladatellátás módját a következő tényezők határozzák meg: a jogszabályi követelmények teljesülése, a szolgáltatás igénybe vevőinek száma, költsége, a feladat ellátásához szükséges szakértelem, megfelelő infrastruktúra a szolgáltatás elérhetősége és annak rugalmas alkalmazhatósága.¹³⁰ Ezen követelmények közül egyértelműen találhatunk jogi és nem jogi jellegű változókat. A szolgáltatás igénybevevőinek száma, a megfelelő szakértelem nem jogi kérdések, a jog csak támogathatja ezek optimális megvalósulását.

Szabályozás szempontjából fontos, hogy az adott település önkormányzatának meglegyen a *képessége* arra, hogy a feladatot ellássa, az adott szolgáltatást nyújthassa. Ebbe beletartozik az is, hogy milyen feladatokkal bízza meg kötelező jelleggel az önkormányzatokat a jogalkotó, valamint az is, hogy milyen feladatokat enged saját feladatként meghatározni, ahhoz megfelelő képzettségű és képességű személyzet társul-e. Nemzetközi szinten a Charta szövege is megfogalmazza, hogy csak a tényleges feladatkörrel rendelkező önkormányzatok képesek a hatékony és polgárokhoz közel álló igazgatásra.¹³¹ Magyarország településszerkezetére továbbra is jellemző az elaprózódottság, amely negatív hatással van a hatékony feladatszervezésre is, melyen némiképp segített az önkormányzati társulások rendszere, azonban áttörő sikert nem hozott. Azóta pedig megtörtént a nagy költségigényű közszolgáltatások átszervezése, dekoncentrált szervhez történő delegálása. Így a továbbiakban nem decentralizált szervek felelnek ezekért a feladatokért.

Fontos szempont még, hogy az adott feladatokkal kapcsolatosan milyen mértékű döntési szabadságot biztosít számukra a törvény.¹³² Ebből a szempontból kiemelkedő a pénzügyi autonómia szerepe, hiszen megfelelő források nélkül nehezen tud működni bármilyen rendszer.

¹³⁰ FINTA i.m. 41–43.

¹³¹ Charta preambulum

¹³² LADNER et al i.m. 48.

Nem elég azonban, hogy az önkormányzatoknak lehetőséget enged a jogalkotó egy feladat ellátására. Ugyanennyire fontos, hogy az önkormányzatoknak érdeke legyen abban, hogy a feladatot elvégezzék. Egyértelműnek tűnik, hogy a különböző méretű és gazdasági fejlettségű önkormányzatok különböző jellegű feladatokat képesek ellátni. A különböző településeknek pedig különböző igényeik vannak. Az *akarat*, mint feltétel jelentése szerint tehát amennyiben a jogszabályi környezet és lehetőség biztosítja a feladatellátás feltételeit, abban az esetben az önkormányzati (képviselőtestület) dönthessen a feladat ellátása mellett a lakossági igényeknek megfelelően. Ennek költségeit lehetőség szerint saját bevételi forrás biztosítsa, ezzel is növelve a döntési szabadságot, illetve a központi költségvetéstől való függést. Olyan finanszírozási rendszer szükséges tehát, amely képes nem csak a kötelező feladatok ellátását biztosítani, hanem lehetővé teszi a település sajátos igényeinek kielégítését. Ehhez meglátásom szerint elengedhetetlen a saját bevételi források, elsősorban a helyi adóbevételek növelése. Ennek módja elsősorban a helyi adóztatási rendszer átalakítása, amely azonban Kecső Gábor meglátása szerint, nem képzelhető el a központi adóbevételek reformja nélkül.¹³³ A fenti állítással egyetértve a cél nem az adóterhek növelése, mindinkább az adóbevételek átcsoportosítása, azok újraosztása. A helyi lakosság egyértelműen használja a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat, így jogosan merülhet fel az igény arra, hogy az általuk befizetett, jelenleg a központi költségvetésbe érkező adóbevételekből nagyobb arányban részesüljenek az önkormányzatok. Annál is inkább, hiszen elmondható, hogy a klasszikus adónemek a települési szinten képeznek bevételt. Kecső Gábor meglátása szerint a legkézenfekvőbb megoldás a személyi jövedelemadó helyi költségvetéssel történő (ismételt) összekötése. Ez nem csak a helyi bevételeket növelné, hanem közvetlen kapcsolatot építene ki a közszolgáltatások felhasználói és a finanszírozás között.¹³⁴ A jelenlegi legnagyobb bevételt képező adónemként a helyi iparűzési adó nincs közvetlen kapcsolatban a lakossággal, hiszen annak adóalanyai a vállalkozások, nem pedig a lakosság.

Végül elemi feltétel a *jogi keret* biztosítása, amely az egész rendszert közrefogja, alkotmányos keretet adva az önkormányzatiságnak. Ez az összehasonlításokban kevésbé kiemelt elem szokott lenni, melynek alapvetően két oka van. Egyrészt az állami berendezkedések sokszínűsége miatt az összehasonlítás ezen a téren különösen nehézkes.¹³⁵ Másrészt az európai államok többségében alapvetőnek tekinthető az önkormányzatok léte, hiszen ez az intézmény a demokráciák egyik alapköve. Így tehát, a legtöbb helyen „eleve adott”-nak tekinthető, hogy az

¹³³ KECSŐ i.m. 446.

¹³⁴ KECSŐ i.m. 447.

¹³⁵ LADNER et al i.m. 48.

alkotmányos keretet biztosítják az országok. Hozzá kell tenni, hogy ha kitekintünk Európán kívülre, ez az állítás már nem feltétlenül állja meg a helyét.

5. Konklúzió

A különböző országokban létező önkormányzati rendszerekben pusztán a létezésük közös. Ahány ország, annyi féle megjelenési formája van ennek a több száz éves intézménynek. Az önkormányzati rendszerek különleges helyzetét adja, hogy bár részei az államszervezetnek, de szerepük nagyon különböző lehet. Akár egy országon belül is rengeteg eltérő szereppel ruházták fel az éppen aktuális kormányzatnak megfelelően. Ez látható Magyarország példájából is. Az utóbbi fél évszázadban sorra jelentek meg a különböző reformok, amelyeknek többnyire közös céljuk volt a hatékonyság és az eredményesség növelése. Azonban látható, hogy változatos kiindulópontok és változatos eszközök jellemezték a közös cél felé való törekvést. Emellett megjelentek különböző nemzetközi és uniós dokumentumok, elvárások, amelyek az egységesítést, összehasonlíthatóságot igyekeztek növelni, közelíteni próbálták/ják az intézményeket, ezzel komoly befolyással vannak az egyes országok reformjaira.

Dolgozatomban azonosítottam és megvizsgáltam ezeket a nemzetközi trendeket, amelyek befolyással vannak az egyes országok – különösen is Magyarország – önkormányzati működésére. Kutatásom igazolta, hogy a jogi keretek megléte, az intézményes keretek biztosítása szükséges, ám közel sem elégséges ahhoz, hogy sikeres reformokat, jól működő önkormányzati rendszert építhessen az adott állam. A sikeres önkormányzati reformnak tehát komplex jellegűnek kell lennie. Egyszerre kell figyelembe vennie a társadalom, az önkormányzatok és a központi kormányzat érdekeit. Emellett megfelelő társadalmi és politikai támogatást kell élveznie a végrehajtás sikerességéhez. Nem szabad megfedkezni arról sem, hogy a fenti elemeknek illeszkednie kell az adott ország történelmi és gazdasági hagyományaihoz. Fontos az is, hogy az állam működését egységként kezelje, hiszen pont az önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak ellátása során olyan feladatokat látnak el, amelyek jellemzően kapcsolódnak más államszervezeten belüli szervekhez és ellátási szintekhez.

A dolgozat hipotézise szerint lehet politikai érdekek nélkül, pusztán racionális elvek mentén feladatokat elhelyezni az egyes szerveknél. Kutatásaim alapján erre ugyan lenne lehetőség, de nem valószínű, hogy hosszútávon fenntartható rendszert eredményezne. Szükség van a politikai konszenzusra, már csak azért is, mert egy reform megvalósítása jellemzően egy kormányzati ciklusnál hosszabb időt vesz igénybe, így kormányokon átívelően szükséges a meghatározott célok szerinti cselekvés. Azonban pusztán a politikai szándék sem elegendő egy sikeres reformhoz, kell hozzá még az érintettek érdekeltsége, társadalmi konszenzus és egy jól körülhatárolt cél, amely elérése racionális. Mindezt természetesen keretek közé szorítják az uniós és nemzetközi szerződéses kötelezettségek.

Az önkormányzatok működése szempontjából – nem csak a nemzetközi kötelezettségek miatt – fontos a dolgozat során kifejtett elvek érvényesülése. Kiemelkedik ezek közül az autonómia, amely nélkül az önkormányzatiság elveszti megkülönböztetett szerepét az államszervezetben belül, pusztán egy végrehajtó szervként funkcionál tovább. Meglátásom szerint ahhoz, hogy az önkormányzatok elláthassák feladataikat, három szempont érvényesülése szükséges: az önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani az adott feladat ellátására, ehhez meg kell lennie a megfelelő képességnek és az önkormányzatok akaratának, hogy az adott feladat ellátására igényük legyen. Ezeket közrefogják az intézményes, személyi és pénzügyi feltételek is.

Tegyük fel a kérdést: hogyan lehet jól feladatokat elhelyezni központi kormányzati és önkormányzati igazgatás között? Meglátásom szerint erre a kérdésre számtalan helyes válasz létezik, amennyiben figyelembe vesszük és szintetizáljuk az alábbi szempontokat:

1. *A társadalom* és a lakosság szempontjából kiemelkedően fontos az adott szolgáltatás minősége, hozzáférhetősége, emellett a folyamatos visszacsatolás kérése. Ennek eszköze lehet a lakossági fórum vagy a helyi népszavazás.
2. Az *önkormányzatok* szempontjai – amely a dolgozat fő témáját képezte – a korábbiakban ismertetésre kerültek. Állami szervként fontos, hogy a rábízott közfeladatokat el tudja látni, azonban legalább ennyire fontos, hogy a helyben felmerülő igényeknek is meg tudjon felelni. Az ehhez szükséges eszközök biztosítása pedig az állam feladata.
3. Az *állam* szempontjából is jelentősége van annak, hogy egyes feladatokat decentralizált szervek végezzenek, hiszen azok rugalmasabban tudnak reagálni a kihívásokra, közelebb vannak a lakossághoz, jobban ismerik a helyi viszonyokat. Nem utolsósorban pedig így a felelősség is helyben marad. Ez előnyös az államnak és előnyös a helyi demokrácia érvényesülésének is. Az állam feladata, hogy a megfelelő kereteket, minimumokat biztosítsa.

Tökéletes önkormányzati rendszer, illetve tökéletes megoldás tehát nincsen, viszont ez nem jelenti azt, hogy nincsenek jó gyakorlatok, amelyeket a magunk igényeihez és elvárásaihoz igazítva, ne lehetne fejleszteni az önkormányzatok működését, ezzel javítva nemcsak az állam működését, hanem a társadalom életszínvonalát is.

6. Felhasznált források

6.1. Felhasznált irodalom

1. Wirginia AKSZTEJNA–Marta LACKOWSKAA–Joanna KRUKOWSKAA–Łukasz MIKULA: The multiple faces of recentralization: A typology of central-local interactions, *Journal of Urban Affairs*, 2022.
2. ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debrecen, DE ÁJK, 2022.
3. BALÁZS István: Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban? In: KOVÁCS Éva Margit (szerk): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika Press, 2020.
4. BALÁZS István: A helyi önkormányzatok szabályozásának jellemző tendenciái Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban In: ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila–ZÁKÁNY Judit (szerk): *Helyi önkormányzati igazgatás*, Debrecen, DE ÁJK, 2024.
5. BALÁZS István: A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök, valamint gazdálkodásának alapvető jellemzői In: ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila–ZÁKÁNY Judit (szerk): *Helyi önkormányzati közigazgatás*, Debrecen, DE ÁJK, 2024.
6. BORDÁS Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése, *Közjogi szemle*, 2017/2.
7. BORDÁS Péter: *Változások a helyi önkormányzatok közfeladat- ellátásában és finanszírozásában*, Budapest, Dialóg Campus, 2020.
8. BORDÁS Péter–BARTHA Ildikó–HORVÁTH M Tamás: Jobban teljesít. Centralizáció és minőség, *Politikatudományi Szemle*, 2020/1.
9. BORDÁS Péter: Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között, *Jogtudományi Közlöny* 2021/10.
10. BUDAI Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása: Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*, Budapest, Akadémia, 2017.
11. CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014.
12. CSEH- ZELINA Gergely–CZIBRIK Eszter: Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai, *KözigazgatásTudomány*, 2023/1.
13. DOBOS Gábor: A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése, *doktori értekezés*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2018.

14. Falk EBINGER–Sabine KUHLMANN–Joerg BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, *Local Government Studies*, 2019/1.
15. EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, MTA, 1939.
16. FINTA István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*, Budapest, NKE, 2019.
17. GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum*, 2012/2.
18. HEGEDÜS József–PÉTERI Gábor: Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság, *Szociológiai Szemle*, 2015/2.
19. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*, Budapest, ELTE Eötvös, 2015.
20. HOFFMAN István: *Humán közzolgáltatások és önkormányzatiság – átalakuló feladatok egy rohamosan változó rendszerben*, Budapest, ORAC, 2023.
21. HORVÁTH M Tamás: *Helyi közzolgáltatások szervezése*, Budapest, Dialóg Campus, 2002.
22. JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, Budapest, Dialóg Campus, 2006.
23. KACZIBA Péter–OPPE Orsolya–PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az európai területi reformok és tanulságaik In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016.
24. KÁKAI László: *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*, Budapest, NKE, 2019.
25. KÁKAI László–VETŐ Bálint: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 2019/1.
26. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása–A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia–USA–Magyarország*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016.
27. Norbert KERSTING–Angelika VETTER: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer, 2003.
28. KOVÁCS Laura: A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016.
29. Sabine KUHLMANN: Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, 2010/2.

30. Sabine KUHLMANN–Jörg BOGUMIL–Falk EBINGER–Stephan GROHS–Renate REITER: Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden, VS Verlag, 2011.
31. Andreas LADNER–Nicolas KEUFFER–Harald BALDERSHEIM: Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, 2016/3.
32. Andreas LADNER–Nicolas KEUFFER–Harald BALDERSHEIM–Nikos HLEPAS–Pawel SWIANIEWICZ–Kristof STEYVERS–Carmen NAVARRO: *Pattern of Local Autonomy in Europe*, Springer, 2019.
33. Andreas LADNER–Nicolas KEUFFER–Alexander BASTIANEN: Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0), *Regional and Federal Studies*, 2023.
34. LAPSÁNSZKY András–PATYI András–TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*, Budapest, Dialóg Campus, 2017.
35. Thomas MANN: Kommunale Selbstverwaltung durch Wirtschaftliche Betätigung? Möglichkeiten und Grenzen in Ungarn und Deutschland, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis-Sectio Iuridica*, 2011.
36. Gérard MARCOU–Imre VEREBÉLYI (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, IIAS, 1993.
37. NAGY Klára: Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok?, *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/2.
38. NAGY Klára: Feladatszervezés az önkormányzatiság tükrében In: GLAVANITS Judit (szerk): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.
39. Carlo PANARA–Michael R. VARNEY: *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, London, Routledge, 2013.
40. Jerzy REGULSKI: *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapest, Local Government and Public Service Initiative, 2003.
41. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*, Budapest, MTA, 2014.
42. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A területi reformok elmélete In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, Dialóg Campus, 2016.
43. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Önkormányzatok és társadalompolitika, *Máltai Tanulmányok*, 2021.
44. PÉTERI Gábor: Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára In: VIGVÁRI András (szerk): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006.

45. PÉTERI Gábor: Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás, *Közjavak*, 2015/1.
46. RÁMHÁPNÉ Radics Katalin Adél: Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?, *Közigazgatás Tudomány*, 2023/1.
47. Alejandro SALAZAR- ADAMS: The influence of organisational and staff characteristics on local governments' efficiency: the case of Mexican municipalities, *Local Government Studies*, 2023.
48. Christian SCHWAB–Geert BOUCKAERT–Sabine KUHLMANN: *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Nomos, 2017.
49. Enid SLACK: Models of Government Structure at the Local Level, *Working Paper Queen's University IIGR*, 2004/4.
50. Pawel SWIANIEWICZ: An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 2013.
51. Pawel SWIAWENICZ–DOBOS Gábor: Területi változások helyi szinten. Az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői, *Politikatudományi Szemle*, 2020/4.
52. SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2.
53. SZENTE Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtási monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014.
54. Signy Irene VABO–Anne Lise FIMREITE–Kurt HOULBERG: Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reforms in Denmark and Norway, *Local Government Studies*, Vol 49, 2023.
55. VARGA Ádám: *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*, Budapest, Pázmány Press, 2021.
56. VARGA Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi eleme, *Magyar Jog*, 2021/7-8.
57. VARGA Ádám: Thoughts on the meaning content of the principle of local autonomy. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2023/1.
58. VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2017.
59. VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzás lényege. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, KJK, 1993.

6.2. Felhasznált jogforrások

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
4. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
5. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
6. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
7. A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény
8. Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény
9. 3311/2019 (XI. 21.) AB határozat
10. 8/2021. (III. 2.) AB határozat