

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS ELVI ALAPJAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK HELYZETÉRE

KÁLMÁN Orsolya

1. Bevezetés

Az utóbbi évtizedben hazánkban megfigyelhető, hogy egyre több közfeladatot állami irányítás alá vonnak, centralizálnak. Ez a folyamat látható a legtöbb közszolgáltatással kapcsolatban, azonban jelen tanulmánynak nem célja ezeket a folyamatokat értékelni, így elsősorban nem az egyes intézkedésekről kívánok beszélni, hanem a mögöttük meghúzódó szervezőelvek bemutatásával igyekszem világosabb képet nyújtani az aktuális folyamatokról.

A szervezőelvek mentén meghatározott feladatellátás érinti mind a központi kormányzati, mind pedig az önkormányzati feladatellátást, valamint az ezek közötti 'konkurálást' az egyes feladatok ellátása tekintetében. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ezen elvek érvényesülése nemzetközi szerződések és uniós normák által is elvárt. Az ilyen dokumentumok közül is kiemelkedik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (továbbiakban: Charta), melyet hazánk is ratifikált. A Charta több alapvető elvet is nevesítve fejezi ki a 'közös normák' érvényesülésének kívánalmát. Ezek az alapvető értékek, szervezőelvek segítenek abban, hogy a leghatékosabban lehessen megosztani a feladatokat mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan. Ezáltal az egyes államok a számukra legmegfelelőbb rendszert tudják kialakítani.

Az egyes elvek nem működnek mindenhol, területileg és időben is változnak, mint ahogy a helyi közügyek körébe tartozó feladatok sem stagnálnak évtizedeken keresztül, ehhez alkalmazkodnia kell a jogrendszernek is. A jogalkotónak tehát a feladatok fel- és megosztásakor rengeteg különböző jogi és jogon kívüli szempontot kell figyelembe vennie, melyek hasonlóan fontos szerepet játszanak az egyes országok gyakorlatát illetően.

Fontos kiemelni, hogy nincs két egyforma ország és nincs két egyforma rendszer, azonban ezen ‘zsinórmértékek’ nem titkolt célja, hogy hozzájáruljanak az Európán belüli egységesebb gyakorlat kialakításához. Ahhoz azonban, hogy egy modell működőképes legyen, a jogalkotónak nem elég a nemzetközi trendeket átültetni a saját jogrendszerébe, fontos az adott terület adottságai mellett figyelembe vennie a társadalmi igényeket, hiszen végső soron a rendszer az állampolgárok/helyi közösség érdekét szolgálja.

A következőkben azokat az elveket és fogalmakat veszem sorra, amelyekre álláspontom szerint a jogalkotónak is figyelemmel kell lennie, amikor dönt arról, hogy az adott országban kialakítandó önkormányzati rendszerben milyen szintre és melyik szervre bízza a feladatot, hogy aztán az a helyi közösséget és végső soron az egész ország érdekét leginkább szolgálni tudja.

2. A helyi közügy és a helyi közhatalom fogalma

Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek.¹ Az önkormányzati törvény² (a továbbiakban: Mötv.) alapvető rendelkezései között is találunk utalást a helyi közügyre, mivel kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a helyi ügyekben kifejezett helyi közakarat. Ez az önkormányzás joga pedig illeti mind a települési, mind a területi önkormányzatok választópolgárait.³

A helyi közügy fogalmának meghatározására számtalan szerző tett már kísérletet, így a következőkben a véleményem szerinti legrelevánsabb álláspontokat ismertetném, kezdve a legfontosabb magyar jogszabályokkal.

A helyi közügy definícióját nem adja meg pontosan sem az Alaptörvény, sem pedig a Mötv. Utóbbiban azonban találunk egy kiindulási pontot, mely szerint: „A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”⁴

¹ Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

³ Mötv. 2. §, 3. § (1).

⁴ Mötv. 4. §.

Bár a helyi közügy fogalma megjelenik a Chartában⁵ is, ám itt sem található pontos meghatározás, hiszen az a 'legkisebb közös többszöröst' tartalmazza.⁶ Nem is csoda tehát, hogy a Charta nem ad meg egy egzakt definíciót, így a keretmegállapítást minden állam a maga igényeihez tudja igazítani.

Balázs István úgy fogalmaz, hogy az önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése.⁷ A helyi közügyet el kell határolni az országos ügyektől, azonban nem különálló egységként kell róla gondolkodni, sokkal inkább annak egy szeleteként.⁸ Az elkülönítés alapja nem más, mint a helyi érdekelttség. Sok olyan ügy van, amely a központ számára leginkább teher, egyáltalán nincs benne érdekelttsége, viszont a helyiek számára igenis fontos.⁹ Az állam feladata elsősorban az, hogy kiválassza az országos jelentőségű ügyeket, ezeket végezze el saját maga, ám a helyi érdekelttségbe tartozó feladatokat lehetőség szerint engedje át az önkormányzatoknak, hiszen a központnak (szemben az önkormányzatokkal) nincs helyismerete, költséges, megterhelő és hosszadalmas lenne minden helyben felmerülő problémával foglalkoznia. Ha azonban lehetőséget hagy az önkormányzatoknak a helyi ügyek ellátására, olyanok fogják elvégezni a feladatot, akik megfelelő helyismerettel, szakértelemmel rendelkeznek és ezáltal nem csak hatékonyabb lesz a feladatellátás, de tehermentesítik is a központot.¹⁰ Az önkormányzat megfelelő eszköz arra, hogy a helyben felmerülő problémákat elintézzék.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a helyi közügy a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatáskörök magja. Ezek konkretizálása törvényi szinten történik, ezáltal kicsit leegyszerűsítve ugyan, de végső soron elmondható, hogy az Országgyűlés dönti el, hogy mi helyi közügy.¹¹ Ám fontos kiemelni, hogy az

⁵ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk (1): „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”

⁶ HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: a nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 52.

⁷ BALÁZS István: Helyi önkormányzáshoz való jog In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 387.

⁸ TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 243.

⁹ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 111.

¹⁰ MAGYARY i. m. 111., 116.

¹¹ FÁBIÁN Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013. 44.

önkormányzatoknak joguk van rendeletben saját maguk számára meghatározni helyi közügy körébe tartozó feladatokat, feltéve, hogy az adott feladat ellátása nem tartozik más szerv kizárólagos hatáskörébe.¹²

Helyi ügyek intézését hagyományosan két csoportba szokás osztani. Az egyik a generálklauzulás modell, amely a kontinentális jogterületeken jellemző, a másik pedig az angolszász országokban elterjedt enumerációs (*ultra vires* elven alapuló) modell. Előbbi lényege, hogy az önkormányzatok általános felhatalmazást kapnak a helyi közügyek intézésére, nincs taxatív felsorolása annak, hogy mik tartoznak pontosan az ellátandó feladatok közé. Ezekben az országokban a törvény maximum példálózó felsorolást tartalmaz az ellátandó közügyek tekintetében. Ezzel szemben az enumerációs modellben az önkormányzatok csak azt a feladatot láthatják el, amelyhez kapcsolódóan a jogalkotó szabályozási és igazgatási jogköröket telepített rájuk.¹³

Jelen tanulmánynak nem célja az egyes modellek részletes bemutatása,¹⁴ de az ezek közötti különbségekre fontos rávilágítani, hiszen döntően befolyásolják az ellátandó feladatok körét.

Az önkormányzatok szükségképpen jellemzője továbbá az is, hogy helyi közhatalmat gyakorolnak, hiszen ezáltal tudják a helyi közügyeket ellátni. A közhatalmat azok a feljogosított szervek, személyek gyakorolják, akik választások útján kapnak felhatalmazást. A közhatalmi pozíciójuk, akárcsak az országos választásoknál, visszavezethető a népre, a néptől ered.¹⁵ Különbség csak a feladat jellegében van.

A településeknek saját érdekeltségi rendszerük van, amely a helyi demokrácia gyakorlásával (választások útján) jut érvényre.¹⁶ A helyi demokrácia és a helyi közügy szükségképpen együtt értelmezendő fogalmak, hiszen a helyi közügyekben, a helyi polgárok érdekében azok járnak el, akiket a közösség megválaszt. Ők a helyi közhatalom gyakorlói.¹⁷ Magyary szavaival élve így a

¹² LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017. 230–231.

¹³ HOFFMAN (2015) i. m. 56., 64.

¹⁴ Az egyes modellekről ld. bővebben: VARGA Ádám: *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2021. 125–130. [a továbbiakban: VARGA (2021a)].

¹⁵ VARGA Ádám – SZABÓ István: A helyi önkormányzás. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1016.

¹⁶ Benjamin CONSTANT: *De la force du gouvernement actuel de la France et de la necessite de s'y rallier*. Paris, 1796. Hivatkozza: BALÁZS (2018) i. m. 385.

¹⁷ VARGA (2021a) i. m. 44. Ezzel összefüggésben érdemes megjegyezni azt is, hogy az adott településen élésnek nem csak a helyi közhatalom és a helyi demokrácia gyakorlásában van jelentősége, hanem a parlamenti választások vonatkozásában is szerepe lehet. Az egyes or-

közügyek végrehajtását azok végzik, akiket a közösség megbízott és megfelelő helyismerettel rendelkezik.¹⁸

3. Az önkormányzatiságra vonatkozó alapelvek jelentősége

Ahhoz, hogy a feladatokat helyben minél hatékonyabban tudják ellátni, szükséges, hogy az önkormányzatok megfelelő döntési jogosítványokkal és pénzügyi háttérrel rendelkezzenek. Ez a két minimális feltétel biztosítja számukra az autonómiát.¹⁹ Az autonómiának nincs egyértelmű fogalmi meghatározása, lényegét tekintve jelenthet önrendelkezést²⁰ és önállóságot,²¹ de mindenképpen azt eredményezi, hogy a közösségek a saját ügyeikben önállóan dönthetnek és önállóan végrehajthatják a döntéseiket,²² természetesen a törvény keretei között. Egy ország autonómia felfogását különösen meghatározza a központi és helyi szint közötti feladatmegosztás.²³

Fontos látni azt is, hogy a központi állami szervek nem képesek minden felmerülő feladatot hatékonyan maguk ellátni. Emiatt az állam 'kénytelen' saját hatalmának korlátozásával a felmerülő kötelezettségek egy részét átruházni más szervekre is, köztük az önkormányzatokra.

A központi hatalom célszerűségi és hatékonysági okból történő önkorlátozását hívjuk decentralizációnak.²⁴ A decentralizáció végső soron a központ dön-

szágokban azonban változó a szabályozási kép a tekintetben, hogy megkövetelik-e a belföldi lakóhely meglétét a parlamenti választásokon az aktív választójogosultsághoz vagy sem. Ebben a vonatkozásban ld. bővebben: KURUNCZI Gábor: A belföldi lakóhely követelménye, mint az általános választójog korlátja. *Iustum Aequum Salutare*, IV. évf., 2018/1. 213–238.

¹⁸ MAGYARY i. m. 116.

¹⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi önkormányzatok In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) 2017. [3].

²⁰ Nem egyenlő a függetlenséggel. Ld. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 100.

²¹ Szigorúan a törvényi keretek között értelmezendő In: FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4. 38.

²² VARGA Ádám: Thoughts on the meaning content of the principle of local autonomy. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2023/1. 88.

²³ BALÁZS István: A helyi önkormányzatiság változása napjainkban az Európai Unió tagországai-ban és Magyarországon, In: MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére. Viginti Quinque Anni In Ministerio Universitatis et Iurisprudentiae*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 181.

²⁴ VARGA (2021a) i. m. 88.

tese, hiszen ő dönt decentralizált szervek létrehozásáról, ezzel saját hatalmának korlátozásáról.²⁵

A decentralizáció és az önkormányzatiság közé sokszor egyenlőség jelet szoktak tenni, hiszen szükségszerűen együtt járnak, melynek leginkább történelmi magyarázata van.²⁶ Ha a decentralizált feladatellátásnak nem is kizárólag a helyi önkormányzatok a megvalósítói, de kétségtelenül kiemelkedő jelentőségű szereplői. Az utóbbi évtizedekben a decentralizációt a központi kormányzat tehermentesítésére használják, amelynek értelmében a feladatokat helyi szintre telepítik. Az autonómia kérdésével összefüggésben azonban kérdésként vetődik fel, hogy ehhez pénzügyi eszközöket is mindig biztosítanak-e, hiszen enélkül a feladatok ellátása nem megvalósítható.

Kiemelendő, hogy a decentralizáció nem lehet pusztán célszerűségi kérdés. A helyi önkormányzathoz való jog alapja az is, hogy egy helyben felmerülő problémát a lehető leghatékonyabban és a helyi specifikumokra koncentrálva tudnak megoldani. A feladatokat, problémákat lehetőleg a keletkezési helyéhez legközelebbi szinten érdemes megoldani és amennyiben ez nem lehetséges, csak abban az esetben léphet be az eggyel magasabb szint.²⁷ Ezt szabályozza a szubszidiaritás elve. Ennek az elvnek az értelmében arra kell ösztönözni az egyéneket, hogy saját mikroközösségükben oldják meg a problémáikat, vagyis a probléma keletkezéséhez legközelebbi szinten.²⁸ Az állami szervek közül a települési önkormányzatok vannak legközelebb a polgárokhoz, így világos, hogy ami megvalósítható ezen a szinten azt itt helyes kivitelezni, azonban, ha egy feladat alacsonyabb szinten nem megoldható akkor azt egy magasabb szintre kell áthelyezni.²⁹

Hangsúlyozandó azonban, hogy az egyes szintek között nem értékbeli, hanem feladat és hatáskör-megosztási különbség van, vagyis önmagában a szubszidiaritás elve nem jelenti, hogy bármelyik szint értékesebb lenne a másiknál, pusztán a hatékony és észszerű feladatellátás játszik szerepet a hatáskörök megosztásában. Tehát a szubszidiaritás önmagában nem jelenti azt, hogy a települési

²⁵ CSINK Lóránt: *Mozaikek a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 161.

²⁶ GAJDUSCHEK György: A közigazgatás szervezeti jellemzői- összehasonlító aspektusból In: BALÁZS István– GAJDUSCHEK György – KOI Gyula – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatási*. Budapest, CompLex, 2011. 46.

²⁷ VARGA Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve. *Magyar Jog*, 2021/7–8. 473. [a továbbiakban: VARGA (2021b)].

²⁸ VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*, Budapest, KJK – MTA ÁJTI, 1996. 57.

²⁹ ARNO WASCHKUH: *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden, Springer, 1995. 59.

önkormányzatok szintje értékesebb lenne a középszintű önkormányzatoknál, köztük inkább hatásköri különbségek vannak.³⁰ A szubszidiaritás szerint az elsődleges cél, hogy megtaláljuk az adott feladat elvégzésének legoptimálisabb szintjét.

A szubszidiaritás elvéből egyenesen következik a partnerség elve is. Ez magában foglalja mind az önkormányzatok közötti, mind pedig az önkormányzat és állam közötti viszonyt. Mindkettőt egyértelműen a közös cél megvalósítása kell, hogy jellemezze. A partnerség elve magában foglalja, hogy az önkormányzatok mellérendelt pozícióban, egyenrangú félként valósítják meg a feladatokat.³¹

Modern democráciákban ma már egyértelmű, hogy a helyi közösség nélkül a helyi ügyek nem dönthetők el. A részvétel elve arra próbál rávilágítani, hogy érdemi konzultáció és információ szolgáltatás nélkül a helyi democráciáról kevéssé beszélhetünk.³² A helyi önkormányzatokban helyet foglaló képviselőket és a település vezetőjét a helyi közösség közvetlenül választja. A helyi közösség támogatása abban az esetben biztosított, amennyiben érdemi és teljeskörű tájékoztatáshoz jutnak a helyi ügyeket illetően. Ez érdekében áll mind a képviselőknek mind pedig a lakosságnak.

4. Hatékonysági és funkcionálitási kérdések

A jó kormányzás elsősorban demokratikus, racionális és megfelelő rugalmassággal rendelkezik.³³ Ez azt jelenti, hogy a közvetlen vagy közvetett választás útján megválasztott vezetők, megfelelő hatékonysággal és döntési jogosítványokkal, kellő időben és helyesen tudnak reagálni a felmerülő feladatokra. Ahhoz, hogy a közigazgatási és feladatellátási rendszer polgárokat szolgáló módon, szakszerűen tudjon működni, szükséges, hogy az államigazgatási és önkormányzati alrendszerek egymásra figyelve, koherens módon tudjanak működni,³⁴ hiszen közös céljuk a lakossági igények kielégítése.

³⁰ VEREBÉLYI i. m. 58.

³¹ FINTA István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Budapest, NKE, 2019. 27.

³² JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus, 2006. 51.

³³ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A közigazgatási régiók esélyei hazánkban. *Magyar Tudomány*, 2004/9. 959.

³⁴ BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Új magyar közigazgatás* 2012/12. 2–3.

Azonban az önkormányzatok és az állam központi szervei között szükségszerűen feszültség húzódik meg. Az államigazgatás minden esetben a hatékony ellátásra törekszik, az önkormányzatok viszont a helyi demokrácia tükrében szeretnék maguk intézni az ügyeiket. Ez a két szempont azonban nem választható el egymástól, ugyanis, ha nincs hatékonyság a működés során, a jogosultságok önmagukban üresek és céltalanok lesznek.³⁵

A feladatok megszervezése szempontjából fontos rendezőelv a funkcionalitás, amely azt mondja meg, hogy az egyes közszolgáltatások megszervezésére melyik az optimális szint. Ugyanis szem előtt kell tartani, hogy az önkormányzatok által ellátott feladatok ugyan történelmileg alakultak ki, azonban korántsem kőbe vésett szabályok, folyamatosan változnak az idők során.³⁶ Nem véletlenül van az alkotmánynál alsóbb szintű jogszabályra bízva azok meghatározása.³⁷ A cél mindig az észszerű, hatékony és költségtakarékos ellátás kialakítása, amelynek eredményeképpen a lakosság megfelelő színvonalú közszolgáltatásban részesül.

5. Az önkormányzati rendszerek dinamikus változásai

Az önkormányzati típusok és modellek nem egységesek Európában. Közös alapvetés viszont, hogy modern demokratikus állam nem képzelhető el helyi önkormányzatok nélkül.³⁸

Azt, hogy az egyes országokban milyen önkormányzati és összességében milyen kormányzási rendszert alakítottak ki, alapjaiban értékvalasztás kérdése, vagyis attól függ, hogy az adott állam milyen elvek, alapértékek mentén kívánja szabályozni az önkormányzati rendszert.³⁹

A helyi közügyekkel kapcsolatban fentebb már említett modellek⁴⁰ azonban csak részben határozzák meg az önkormányzati rendszert. Emellett számos más tényező is közrejátszik abban, hogy egy országban végül hogyan alakítják

³⁵ VARGA (2021a) i. m. 46., 77.

³⁶ BALÁZS (2021) i. m. 180–181.

³⁷ BALÁZS (2018) i. m. 389.

³⁸ HOFFMAN (2015) i. m. 9.

³⁹ FINTA i. m. 21.

⁴⁰ A generálklauzulás és enumerációs felosztás mellett (részben azon belül) négy alapmodell között szokás különbséget tenni, ezek Csalló felosztásában az angolszász, a német, a latin és a skandináv modellek. CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. In: FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2014. 21.

ki az önkormányzatiságot. Ilyen körülmény az állam felépítése, az ország térszerkezete és a történelmi hagyományok.⁴¹ Ezek figyelembevételével alakulnak ki az önkormányzatok típusai.

Az önkormányzati rendszer lehet egyszintű, kétszintű és háromszintű. Egyszintű (jellemzően települési) önkormányzati rendszerek általában kis területű országokban alakulnak ki, ahol az egy önkormányzati szint is el tudja látni a felmerülő feladatokat.⁴² A nyugati demokráciákra jellemző kétszintű önkormányzatoknál egy települési és egy területi szint alakult ki. Előbbi a helyi érdekeknek megfelelően az alapfokú közszolgáltatásokat, míg utóbbi a közép-fokú közszolgáltatásokat biztosítja.⁴³ A nagyobb területi kiterjedésű országokra jellemző a háromszintű önkormányzati rendszer kialakítása, így ennek megfelelően ilyen találunk például Franciaországban és Olaszországban is.⁴⁴

Az 1970-es évektől kezdve elindultak Európa-szerte az önkormányzati rendszer megreformálására irányuló törekvések. A változások szükségességét indokolta, hogy a közszolgáltatások addigi köre szélesedett, szükség volt olyan szervezetekre, amelyek gyorsan tudtak reagálni a változásokra és a megfelelő szakértelemmel tudták szemlélni a felmerülő kérdéseket. Az igazgatási rendszer átalakításával a hatékonyság növelése volt a cél.⁴⁵ Az önkormányzati szinteknek ugyanis megfelelő rugalmassággal kell rendelkezniük, hogy a rájuk háruló új feladatokkal is meg tudjanak birkózni. Az önkormányzati rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy az állandó társadalmi és gazdasági változásokkal lépést tudjon tartani és továbbra is meghatározó szereplő tudjon maradni helyi viszonylatban.⁴⁶

A reformokat sokszor területi reformokként ismerjük, pedig a kettő nem szükségszerűen jár együtt. Azonban a XX. század második felében az államok többsége térszerkezeti változtatásokban látta a felmerülő problémákra a megoldást. A reformok a legtöbb helyen nagyobb egységekbe tömörítéssel történtek, melynek következtében a legtöbb országban csökkent a települések száma.⁴⁷

⁴¹ HOFFMAN István: Önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a főváros jogállásának főbb modelljei. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae*, LI, 2014. 95.

⁴² HOFFMAN (2014) i. m. 77.

⁴³ HOFFMAN (2015) i. m. 161.

⁴⁴ HOFFMAN (2014) i. m. 77.

⁴⁵ HOFFMAN (2015) i. m. 27–30.

⁴⁶ JÓZSA i. m. 13.

⁴⁷ Falk EBINGER – Sabine KUHLMANN – Joerg BOGUMIL: Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Governments Studies*, 2019/1. 2.

Hangsúlyozandó, hogy a területi reformok nem egységesek a különböző országokban és nem is mindig működnek. Ahhoz, hogy egy reform sikeres legyen, tisztában kell lenni az adott ország nemzeti sajátosságaival, történelmével, valamint az aktuális politikai és gazdasági helyzet sem elhanyagolható tényező ebből a szempontból.⁴⁸

A térszerkezeti változtatások indoka leginkább a közszolgáltatások nyújtásának optimalizálásában és méretgazdaságossági célokban keresendő. Különböző országok különböző módokon próbálkoztak a változtatással. Egyik megoldás az önkormányzatok számának radikális csökkentése település-összevonásokkal, melyre remek példa Görögország. Más országok (például Franciaország) a területi szint erősítésében látták a lehetőséget. Végül voltak olyan országok, amelyek önkormányzati társulások széleskörű alkalmazásával kívánták kezelni a helyzetet.⁴⁹

A területi reformoknál fontos kiemelni, hogy ezeket főleg pénzügyi és gazdasági szempontok hajtották előre, kevésbé figyelve a helyi demokráciára, mint értékre.⁵⁰ Ezzel szemben azonban érdemes látni, hogy míg döntéshozói oldalról a pénzügyi szempontok domináltak, addig a polgárok szempontjából a gazdaságosság másodlagos kérdés. A lakosságot elsősorban a közszolgáltatások minősége és elérhetősége érdekli, kevésbé foglalkoznak annak finanszírozási kérdéseivel.⁵¹

Az utóbbi évtizedekben lezajlott reformok az egyes országokban differenciált eredményeket mutattak. Nehéz meghatározni, hogy ami az egyik országban működik, az a másikban miért nem. Az Európa Tanács már az 1980-as évek óta törekszik egy egységes minimum meghatározására Európán belül, hiszen fontos, hogy az egyes országok berendezkedéséből adódó különbségek ellenére legyenek egységes, mérhető minimumok. Ez a dokumentum a – már fentebb említett – Charta, amely a közös minimumot határozza meg, melyet a ratifikáló tagállamok magukra nézve elfogadtak.

⁴⁸ 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. 32.

⁴⁹ HOFFMAN (2015) i. m. 36.

⁵⁰ Pawel SWIANIEWICZ: If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 2018/1. 3.

⁵¹ EBINGER–KUHLMANN–BOGUMIL i. m. 1–2.

6. Alapelvek jelentősége: a vármegyei önkormányzatok helyzete napjainkban

Nehezen határozható meg azon elvek és folyamatok száma, amelynek mentén egy ország kialakítja a feladatellátási rendszerét. Ahány ország, annyi megoldás, azonban ahogy az már fentebb említésre került, az elmúlt években, évtizedekben komoly változtatások zajlottak le több országban is, amelyek jelentősen érintették az állam és az önkormányzatok közötti kapcsolatot. Az utóbbi közel tíz évben hazánkban is megfigyelhető változás ezen a téren, mely leginkább a centralizációs folyamatokban érhető tetten.

Világosan látszik az elvek érvényesülésének fontossága a nemrégiben létrehozott új jogintézmény, a különleges gazdasági övezettel kapcsolatban felmerült politikai, társadalmi és jogi kérdésekkel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság az első különleges gazdasági övezethez kapcsolódó határozatában⁵² hangsúlyozta, hogy a szabályozást a szubszidiaritás – mint feladatmegosztási elv – érvényesülése mentén kell értékelni, hiszen az adóbevétel nem központi államigazgatási szervhez került, hanem a magasabb szintű önkormányzati szervhez. Így a decentralizáció elvének érvényesülését nem, legfeljebb a szubszidiaritás elvének érvényesülését lehet vizsgálni. A testület határozatából kiolvasható továbbá, hogy érdemes lehet elgondolkodni a települési és területi önkormányzatok közötti feladatmegosztás átszervezésén a szubszidiaritás elvét figyelembe véve, hiszen a testület nem állapította meg a szabályozás alaptörvény-ellenességét. Feltételezhető tehát, hogy más hasonló esetben sem lenne alaptörvény-ellenes a különböző önkormányzati szintek közötti átcsoportosítás.

Magyarországon jelenleg elmondható, hogy a klasszikusan középszintű ügyeket leginkább központi államigazgatási szervek látják el. Fontos azonban kiemelni, hogy nem csak a települések lakóinak, hanem a megye közösségének is lehetnek közös ügyei. Érdemes lehet átgondolni annak lehetőségét a különleges gazdasági övezeti szabályozás nyomán, hogy a megyei lakosság helyi közügyeiért a megyei önkormányzat feleljen, ezáltal ismét tartalommal megtöltve az intézményt. Hiszen megfigyelhető, hogy míg a települési önkormányzatok feladatai általános jelleggel vannak meghatározva, addig a vármegyei önkormányzatok feladatait különböző ágazati törvények tételesen sorolják fel. Így tehát látható, hogy néhány – társadalmi szempontokat közvetlenül nem érintő – feladaton kívül a megyei önkormányzatok nem szereplői a területi (ön)kormányzásnak.

⁵² 8/2021. (III. 2.) AB határozat.

A fentebb ismertetett vármegyékkel kapcsolatos példából is látható, hogy meghatározó jelentősége van a tanulmányban ismertetett elvek és értékek érvényesülésének. Nem csak a jogalkalmazók és a jogalkotók szempontjából relevánsak, hanem komoly hatással van a társadalom egészére is, hiszen végső soron ezek a döntések mind kapcsolódnak hozzánk, állampolgárokhoz.