

# Helyi önkormányzatok

**Szerző:** PÁLNÉ KOVÁCS Ilona

**Affiliáció:** akadémikus; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** Jakab András, Bodnár Eszter

**Lezárás dátuma:** 2017.12.03

**Idézési javaslat:** PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Helyi önkormányzatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18]

A modern nemzetállamok alkotmányos berendezkedésében a helyi önkormányzatok privilegizált státuszt élveznek, bár korszakonként, országonként nagyon eltérő mértékben és formában. A helyi önkormányzás nem pusztán közigazgatás, hanem a hatalommegosztás, a politikai demokrácia gyakorlásának egyik színtere. Helyzetükre, szerepükre megkülönböztetett figyelem irányul; a helyi önkormányzati rendszer többnyire az alkotmányos szabályozás része, de legalábbis magas szintű normák garantálják a státuszukat. A helyi önkormányzás a „jó kormányzás” egyik pillére, ezért ma már nemzetközi charták, irányelvek töreksenek a standardot érvényesíteni. Az államszervezet térbeli hatalommegosztása az egységes és a föderatív fő modellt követheti. Az egységes államban nem oszlik meg a szuverenitás a központi és a területi kormányzási szintek között, a területi önkormányzatok nem tagállamok, hanem a végrehajtó hatalom részei. Ennek ellenére jelentőségük, alkotmányos helyzetük általánosságban nagyobb hangsúlyt és garanciákat kap a központi közigazgatásnak alárendelt dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszerhez képest. A szócikk elsősorban az önkormányzás alkotmányos és politikai összefüggéseire, a viszonylagos autonómia garanciáira, intézményi és jogi megoldásaira koncentrálna.

## Tartalomjegyzék

1. **Történeti keretek**
2. **A helyi önkormányzás elméleti keretei, a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás elve**
3. **Az önkormányzatok államszervezetben betöltött helye, a központi-helyi viszonyrendszer**
4. **Az önkormányzati szintek**
5. **Az önkormányzatok hatásköri felhatalmazása, feladatai és eszközei**
6. **Az önkormányzati szervezet alkotmányos vonásai**
7. **A magyar önkormányzati rendszer főbb alkotmányos jellemzői**
8. **JEGYZETEK**

## 1. Történeti keretek

[1] Az alkotmányosság, a polgári demokratikus államberendezkedés *sine qua non*jaként szokás kezelni a hatalmi ágak megosztását, alkotmányos garantálását.\* A hatalmi ágak megosztásának, szétválasztásának követelménye a hagyományos, horizontális értelemben a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra vonatkozik. Csak a klasszikusan föderatív államok alkotmányozása törekedett már a kezdeteknél arra, hogy a szövetségi és tagállami szintek közötti, tehát a vertikális munka- és hatalommegosztás kérdéskörét szabályozza.

[2] Mára az alkotmányok többsége behatóbban foglalkozik a helyi önkormányzatokkal és általában a területi hatalommegosztás kérdésével. Ez a tény összefügg azzal, hogy a modern alkotmányos gondolkodás általában is a végrehajtó hatalom részletesebb szabályozását igényli, s a közigazgatás felépítését nem tekinti a mindenkori kormány kizárólagos monopóliumának.

[3] A modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben a hatalom területi megosztásának tipikus modellje az önkormányzati. Ennek egyik oka lényegében történeti. A területi, szomszédsági alapon szerveződő közösségek, falvak, városok önkormányzatai előbb jöttek létre, mint a központi intézményekben megtestesülő állam, ezért a modern nemzetállamok kialakulásuk során a helyi önkormányzás korábbi kollektív logikáját magukkal viszik az egységesülő államszervezetbe.<sup>[1]</sup>

[4] A helyi-területi önkormányzatok – mint alkotmányos, közjogi státuszt szerző autonómiák – közvetlen választásokkal jönnek létre, egyrészt az imént említett közösségi gyökerek miatt, másrészt a modern állam képviseleti rendszerébe illeszkednek. Politikai legitimitációjuk kettős: noha a központi törvényhozó és alkotmányozó hatalomtól származik, végső soron a helyi társadalom által megalapozott. Az önkormányzati autonómia olyan történetileg kialakult politikai és alkotmányos érték, amelyet a modern demokratikus államok megőriztek, még akkor is, ha szerepük, szervezetük és eszközrendszerük jelentősen átalakult az évszázadok során.

[5] A megerősödött nemzetállamok azonban különböző eszközök, reformok segítségével gyakran próbálták korlátozni a helyi önkormányzati autonómiát és terjeszkedtek az önkormányzatok rovására. Az önkormányzati autonómia visszaszorításának gyakori módszere egyrészt a dekoncentráció, másrészt az önkormányzatok feletti állami felügyelet, gyámkodás, a későbbiekben pedig jórészt a pénzügyi támogatások feltételhez kötése. Az időnként megerősödő centralizációs trendek ellenére a helyi, területi önkormányzatok a közhatalmi intézményrendszer hangsúlyos elemei. A területi önkormányzatok szerepének mértéke, a decentralizáció érvényesülése a demokrácia egyik értékmérője. A hatalom koncentrációját nemcsak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Az erős önkormányzatok fontos ellensúlyok, még akkor is, ha ezeket önálló hatalmi ágként a modern államtudományok nem vagy ritkán ismerik el. A helyi-területi önkormányzatok problémaköréhez különböző diszciplínák különböző oldalról közelítenek, jól jelezve egyben a helyi-területi irányítás világában bekövetkezett tartalmi változásokat is:

[6] Az első klasszikus értékelő munkák az önkormányzati rendszereket elsősorban normatív, alkotmányjogi, strukturális és szervezeti szempontból elemezték, miután eleinte a helyi (települési) autonómiák államberendezkedésen belüli normatív státuszát kellett átmenteni és megszilárdítani.<sup>[2]</sup> A XX. század utolsó harmadában az önkormányzati működés hatékonyságára, a közigazgatás költségeire, a szolgáltatások minőségére helyeződik a hangsúly, miután az államról való gondolkodás is jelentősen átalakult (*public choice, New Public Management*).<sup>[3]</sup> Az 1990-es években az önkormányzati kapcsolatrendszerek, városkörnyéki, regionális, interregionális és személyes hálózatok kerülnek az érdeklődés fókuszába, felismerik a helyi-regionális hatalmi viszonyok változatoságát és nemzetközi dimenzióit, a többszintű kormányzási rendszer (MLG) megjelenését.<sup>[4]</sup> Áthelyeződik a hangsúly a helyi-lokális szintről a regionális, középszintű irányításra.

[7] A fenti rövid fejlődéstörténet azt mutatja, hogy noha az önkormányzatok fontossága az állami-

politikai struktúrákon belül megmaradt, szerepük, kapcsolatrendszerük, a velük szemben támasztott igények folytonosan változnak. Ezek a változások, ha lassabban is, de megjelentek az alkotmányjogi szabályozásban. A továbbiakban a helyi-területi önkormányzatok közjogi helyzetét elsősorban az alkotmányos, alkotmányjogi aspektusok szempontjából elemezzük.

## 2. A helyi önkormányzás elméleti keretei, a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás elve

[8] A horizontális hatalommegosztás, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymást kiegyensúlyozó, ellenőrző viszonya államtudományi közhely, a térbeli kormányzás helyzete azonban nem ilyen stabil, annak ellenére, hogy lényegében a decentralizáció is hatalommegosztási dimenziót jelent.

[9] A decentralizáció fogalma sem egyértelmű, legfeljebb annyi állítható, hogy a közhatalmi kompetenciák a központtól lefelé elhelyezkedő kormányzási szintek felé haladnak, de hogy milyen kompetenciák milyen területi szereplők irányába és milyen eszközrendszer kíséretében, abban nagyok a különbségek, időben és térben egyaránt. Elméletileg három tiszta decentralizációs modell különböztethető meg:

1. az adminisztratív dekoncentráció, amikor az államigazgatási rendszeren belül haladnak lefelé feladatok (->a közigazgatás térszerkezete),
2. a pénzügyi decentralizáció, amikor a forráselosztás arányaiban következik be elmozdulás,
3. és a demokratikus decentralizáció (devolúció), amikor tényleges hatalommegosztás következik be a választott képviseltek különböző szintjei, a központi kormányzat és a helyi/regionális önkormányzatok között.<sup>[5]</sup> Csak itt érvényesül a decentralizáció politikai, demokratikus legitimációs előnye, nevezetesen a polgárokhoz való közelség, a részvétel, átláthatóság stb.

[10] Az önkormányzati közjogi státusz önmagában nem biztosít önállóságot. A decentralizációhoz minimálisan két tényező szükséges: a szilárd, politikai értelemben is támogatott közjogi (alkotmányos) jogállás és az önállóságot garantáló forráselosztási modell.

[11] A hatalom térbeli megosztásához nem állnak rendelkezésre olyan szilárd elméleti és történeti alapok, mint a horizontális megosztásához. A szubszidiaritás elve tekinthető olyan elméleti vagy inkább közpolitikai keretnek, amely eligazít a térbeli hatalommegosztás kérdésében is, s amely mára nemcsak nemzetközi szervezetek (például az Európai Unió) dokumentumaiban, hanem több nemzeti alkotmány szövegében is előfordul, lényegében elvárásaként rögzítve a decentralizált kormányzási rendszer kialakítását.

[12] Az elv történetét illetően általánosan elfogadott, hogy a szubszidiaritás és a szolidaritás katolikus elvét mint természetjogi keretet *expressis verbis* XI. Pius pápa „*Quadragesimo anno*” kezdetű, 1931-ben kibocsátott enciklikája fogalmazta meg, német befolyásra.<sup>[6]</sup> Az időpont nem véletlen: a fenyegető totalitárius rendszerrel szemben mutatja fel a közösség erejét, az állam közösségek általi ellenőrzésének szükségességét. Az enciklika szerint a közhatalom alulról épül, funkciója az egyén és a közösségek helyzetbe hozása a társadalmi gondoskodási, integráló funkciók betöltésére. Az állam akkor lép be a közösségi funkciók gyakorlásába, amikor az egyén és közösségei nem képesek azokat teljesíteni. A szubszidiaritás elve a társadalmilag ellenőrzött és korlátozott hatalom modelljét hangoztatja, amely kiegészül a decentralizáció támogatásával, azt mondja ugyanis, hogy a közhatalom kiépülésében az egyénhez és közösségeihez a lehető legközelebbi szint helyzetbe hozása, kompetenciákkal felruházása eredményez optimális megoldást.

[13] A szubszidiaritás fogalma, logikája az 1980-as évtized közepén jelenik meg különböző európai közösségi dokumentumokban, elsősorban arra törekedve, hogy az európai integráció ne vezessen centralizált szuperállam kialakulásához.<sup>[7]</sup> A különböző értelmezések összekapcsolták a szubszidiaritás morális, társadalomfilozófiai tartalmát a közfeladatok nemzeten belüli és nemzetek feletti szintjei közé telepítésének dimenziójával.<sup>[8]</sup> Ennek szellemében került be a szubszidiaritás elve

az unióról szóló Maastrichti Szerződésbe, majd további alapvető dokumentumokba és vált referenciaponttá nemcsak az Európai Közösség és a tagállamok, hanem később a tagállamokon belüli irányítási szintek közötti viszonyrendszer alakításában. Azonban ezek a szerződések, jegyzőkönyvek nem szolgálhatnak elsődleges referenciaként a nemzeti szabályozásban, mindenesetre tény, hogy több olyan nemzeti alkotmány is van (olasz, portugál, román, holland, francia stb.), amelyekben a szubszidiaritás elvére hivatkozva szabályozzák a központi és a helyi önkormányzati viszonyrendszert, és terjed az olyan mechanizmusok és intézmények kiépítése, amelyen keresztül a szintek a hatáskörök kialakításában, szabályozásában együttműködnek egymással.<sup>[9]</sup>

**[14]** Az önkormányzatok más szervezeti kereteket is felhasználtak arra, hogy a decentralizációt nemzeti kormányaikra „rákényszerítsék”. Már az Európa Tanács keretében 1985-ben elfogadott Önkormányzatok Európai Chartája is megfogalmazta a szubszidiaritás elvét: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

**[15]** A szubszidiaritás európai elve különösen kedvezett a területi, regionális önkormányzatok törekvéseinek, szoros összefüggésben a többszintű kormányzás (MLG) teóriájával, amely még inkább nemzetközi kontextusba emelte a területi kormányzási szintek helyzetének kérdését, azt feltételezve, hogy a kormányzásban a nemzeti szint mellett a szupra- és szubnacionális szintek is részt vesznek. A többszintű kormányzás ugyan nem rendelkezik közvetlen alkotmányjogi relevanciával, de a közjogi szabályozásnak kétségtelenül meg kell oldania a helyi önkormányzatok nemzetközi együttműködésekben való részvételének, képviselőitének a kérdését.

**[16]** A többszintű kormányzás teóriája és működési modellje jelentős kihívást állít a központi kormányzatok elé is, hiszen kompetenciáik gyakorlása során újabb partnerekkel kell együttműködniük anélkül, hogy az eredeti, többnyire az alkotmányban rögzített kormányzási modellt felváltaná egy új. A többszintű kormányzás eszméje nem élvez maradéktalan támogatást, és nem garantálja a régiók, helyi önkormányzatok státuszának és feladatrendszerének általánosan és folyamatosan érvényesülő erősödését. Az MLG-elemzések szerint a nemzeti kormányzat alatti kormányzatok nagyon eltérő alkotmányos helyzete, politikai legitimitációja és társadalmi tőkéje jelentős mértékben befolyásolja a modell működését, s nem vezetett uniformizált nemzeti megoldásokhoz.<sup>[10]</sup> A „harmadik szint” csökkenő befolyását jelzi a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájával kapcsolatos ellenállás. A kudarcot csak részben ellensúlyozza a Régiók Bizottsága (CoR) és az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa keretében megszületett charta a többszintű kormányzásról. Ez lényegében kötelező erő nélküli ajánlások foglalatosa a régiókkal, helyi önkormányzatokkal való együttműködés erősítéséről.<sup>[11]</sup> A többszintű kormányzás eredeti koncepciójában a szintek egyenlőségét feltételezték,<sup>[12]</sup> a jelenlegi helyzet alapján azonban az egyensúlyi modell legfeljebb az erős régiókkal rendelkező és a föderatív országokban jellemző.<sup>[13]</sup> Az európai régiók többsége nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amelynek segítségével erős hatalmi ellensúlyt képezhetne.

### **3. Az önkormányzatok államszervezetben betöltött helye, a központi-helyi viszonyrendszer**

**[17]** Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányjogi gondolkodásban jelen van az a „természetjogias” felfogás, hogy a helyi közösségek alkotmányos joga önmaguk kormányzása. Vannak azonban olyan közjogi felfogások is, amelyek az önkormányzatokat is elsősorban adminisztratív egységeknek tekintik. Az önkormányzatok politikailag megkülönböztetett helyzetét visszatükrözi, hogy alkotmányos szabályozásuk rendszerint önálló alkotmányfejezetben történik,<sup>[14]</sup> míg a területi dekoncentrált államigazgatás nem tárgya az alkotmányoknak, lehetőséget nyújtva a mindenkori kormányzatoknak a rendszer tetszőlegesen átalakítására.

**[18]** Az államszervezet térbeli hatalmi szerkezete közjogi értelemben föderatív vagy egységes (unitárius). Az egységes államokban a kormányzat alatti szereplők önkormányzati és/vagy

dekoncentrált státuszt birtokolnak, a föderációkban pedig tagállamit. Az önkormányzati jogállás a dekoncentrált állami hivatalokhoz képest önállóságot eredményez, nem jön létre szervezeti alá-fölé rendeltség a központi államigazgatással. Az önkormányzati önállóság nem jelent abszolút autonómiát. Az önkormányzatok nem testesítenek meg önálló hatalmi ágat, hanem a végrehajtó hatalom megkülönböztetett jogállású részeinek tekinthetők.

**[19]** A nemzetközi és nemzeti szabályozási sajátosságok alapján az önkormányzati autonómia biztosítékai között jellemzően az alábbi kritériumok érvényesülnek:

- Az önkormányzatokra vonatkozó átfogó szabályozási kereteket maguk az alkotmányok vagy magas szintű normák jelentik.
- Az önkormányzati szektor szervezeti függetlensége, tehát az, hogy nincs hierarchikusan alárendelve más állami szervezetnek, elsősorban abban fejeződik ki, hogy az általa saját hatáskörben hozott döntés kizárólag törvényességi szempontból bírálható felül, bár az ellenőrzés, a felügyelet modellje, eszközrendszere változatos az ellátott feladatok és az adott államszervezeti környezet függvényében.
- Az önkormányzat mint közvetlenül választott testület a törvényi keretek között maga formálja szervezetét, választja tisztségviselőit, dönt a szimbólumairól stb.
- Noha a pénzügyi önállóság feltételei terén nagyon jelentősek a különbségek a gyakorlatban, általánosan tekinthető, hogy saját bevételekkel, adókiutalási joggal és vagyonnal rendelkeznek, tehát van pénzügyi önállóságuk.
- Az önkormányzatokat általában felhatalmazzák az alkotmányok a társulásra (bár a kötelező társulás intézménye is ismert) és érdekszövetségekhez való csatlakozásra.

**[20]** A fejlett polgári demokráciákban hagyományosan három nagy országcsoportot különítenek el, elsősorban nem alkotmányjogi ismérvek, hanem állami tradíciók, szociokulturális különbségek alapján:

- A napóleoni francia mintát követő latin csoportba sorolják Franciaország mellett Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát és Olaszországot.
- Az angolszász modell szerint épül fel az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új-Zéland önkormányzati rendszere.
- A harmadik vegyes, kontinentális modell Észak-és Közép-Európa országaiban jellemző. Ezt tartják a legdecentralizáltabbnak, amely egyesíti az angol és a XIX. századi porosz tradíciókat. Ebbe a csoportba sorolják Németország mellett a skandináv államokat, Svájcot, Ausztriát, Hollandiát és jogi bázisa alapján Japánt is.<sup>[15]</sup>

**[21]** Az újabb összehasonlító munkák további csoportokra tagolják az önkormányzati szférát, bár inkább földrajzi értelemben, mivel egyre kevésbé sikerül teljesen egyértelmű csoportképző ismérveket azonosítani. Az egyes csoportok jellemzése és egymástól való megkülönböztetésük nem az alkotmányos jogállást tartja bázisnak, hanem a hatalmi szerkezetben betöltött tényleges pozíciót, a politikai, működési sajátosságokat. Ennek alapján angolszász, germán, francia és skandináv típust különböztetnek meg, valamint megjelenik külön csoportként a dél- és kelet-európai önkormányzati modell is.<sup>[16]</sup> E csoportosítások tágan megfogalmazott ismérvszisztemre épülnek, rámutatva arra, hogy a tradíciók továbbélése ellenére a rendszerek bizonyos átalakuláson mennek át és közelednek is egymáshoz, s ma már nem feltétlenül a korábbiakban egységesnek tartott blokkok élnek tovább.<sup>[17]</sup>

**[22]** A világon magas arányban vannak szövetségi, föderatív és konföderatív államok, amelyekben a különböző névvel illetett tagállamok (tartományok, régiók, kantonok) osztoznak a szövetségi szintű kormányzattal az állami szuverenitáson. A föderalizmus fogalmi megközelítése rendkívül változatos a szakirodalomban.<sup>[18]</sup> Legáltalánosabb értelemben a térben legdecentralizáltabb kormányzási modellt jelenti. A mintának tartott Amerikai Egyesült Államokban a tagolt, a hatalmat több dimenzió mentén megosztó liberális állameszme átfogó fogalmi kerete. A föderatív államszerkezet többnyire a nagy területen fekvő vagy az olyan államokban jellemző, ahol jelentősek a kulturális, etnikai különbségek, bár mindkét tényező vonatkozásában bőven találkozni kivételekkel.

[23] Az utóbbi időszakban – különösen nemzetközi szervezetek körében – a speciális autonóm régiós státusz megadását nagyobb garanciákat jelentő kormányzási modellnek tekintik, amely alkalmas a területileg koncentráltan megjelenő etnikai, nemzeti ellentétek oldására a hagyományosan nem föderatív országokban is. Az egyes országok területe nem mindig szimmetrikus a jogállás szempontjából; lehetnek olyan speciális jogállású területek, amelyek a többi régióhoz, térséghez képest nagyobb önállósággal rendelkeznek. Erősen regionalizált országokban is előfordul, hogy egyes régiók a többihez képest nagyobb önállóságot, több hatáskört birtokolnak (például Spanyolországban, Olaszországban). Az ún. autonóm régiók jogállása<sup>[19]</sup> akár a kvázi föderalizmus önálló modelljének megkülönböztetését is indokolhatja, ami például képes kifejezni az Egyesült Királyságon belül Skócia vagy Wales kitüntetett helyzetét.<sup>[20]</sup> Jellemzően azonban az alkotmányos jogállást élvező speciális régiók egyértelműen kivételt, nemcsak etnikai, hanem földrajzi és demográfiai értelemben is kisebbséget jelentenek, és sikeres megoldásnak bizonyultak a nemzetközi értékelések szerint (Aland Finnországban, Madeira Portugáliában stb.).<sup>[21]</sup>

[24] A szövetségi állam és a tagállamok között alkotmányosan szabályozott munka- és hatalommegosztás van. Ezt az alkotmányos védelmet tartják fontos elválasztó szempontnak az egységes regionalizált államhoz képest. Alkotmányos garanciák őrzik a tagállami határokat is, bár ezt a védelmet gyakran az alkotmányban szabályozott speciális régiók is megkapják. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája előírja általában is, hogy az önkormányzatok határainak megváltoztatásához ki kell kérni az érintettek hozzájárulását, de az alkotmányok többsége a területszervezés kérdésében fenntartja a jogot központi szint számára a szabályozásra és a területi reformok végrehajtására.

[25] A föderatív modellben is előfordulhat, hogy a tagállam önállósága nem haladja meg vagy gyakorlatilag el sem éri egy decentralizált vagy regionalizált unitárius állam területi kormányzatáét. A föderatív rendszereknél elengedhetetlen, hogy a tagállamok részt vegyenek a központi törvényhozásban; az alkotmány megváltoztatásához a tagállamok hozzájárulása kell.

#### 4. Az önkormányzati szintek

[26] A helyi önkormányzatoknak rendszerint két szintjük van, bár nagyobb területű országokban akár több is (Franciaország, Olaszország, Németország, Lengyelország).

[27] Az önkormányzatok alulról való építkezése szempontjából nyilvánvalóan a helyi szintnek van elsődleges jelentősége, ahol megvalósul a helyi demokrácia, a részvétel, s ahol az önkormányzati feladatok jelentős részét ellátják. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzat nem feltétlenül jelenti az elemi települési szintet. A központi kormányzat és az alkotmányozó többnyire fenntartja magának a jogot arra, hogy meghatározza a helyi önkormányzás feltételeit, földrajzi kereteit.

[28] A méretdilemma lényege, hogy a nagyobb lépték ad inkább lehetőséget a helyi ügyek feletti valós és hatékony önkormányzati kontrollra, míg a kisebb méret teszi lehetővé az állampolgári részvételt.<sup>[22]</sup> Nyugat-Európában a mérethatékonyság érdekében több hullámban zajlottak le drasztikus integrációs reformok. A települések jelentős része elveszítette saját önkormányzatát, önkormányzati hivatalát, sokszor képviselőit is, így azt a jogot, hogy maga döntsön a helyi közügyekről, a közszolgáltatások megszervezéséről. A jelentős konfliktusokkal járó reformok demokráciadeficitet idéztek elő, nőtt a döntéshozók és a lakosság közötti távolság. Azonban a nagyobb helyi egységek alkalmasakká váltak jelentősebb feladatok ellátására, a közszolgáltatások jobb minőségű és költséghatékony megszervezésére, s ezért nem váltak „dologtalan kormányzatokká, a központi kormányzat helyi homlokzataivá”,<sup>[23]</sup> és megőrizték pozícióikat a dekoncentrált államigazgatással szemben.<sup>[24]</sup>

[29] A helyi önkormányzatok mérete a történelmi körülmények, a helyi sajátosságok és értékvalasztások függvénye.<sup>[25]</sup> A községintegrációk elkerülése a kis önkormányzatok

marginalizálódásához vezethet akkor is, ha társulásra kényszerülnek, hiszen ezzel ugyanúgy le kell mondaniuk az önálló döntések, sőt gyakran a beleszólás lehetőségéről is.<sup>[26]</sup>

**[30]** A helyi szintek szerepe és mérete attól is függ, hogy az adott önkormányzati rendszer milyen filozófia, milyen kormányzási modell, politikai kultúra mentén működik. Ahol a helyi közösségek, a helyi autonómia értéke magas, ott a demokratikus deficitet túl nagy árnak tartják, és nem hajtanak végre integrációt. Ebbe a csoportba tartoznak a napóleoni modellt követő országok, de különösen a francia önkormányzatiság megkülönböztető ismérve a kistelepülések önállóságának megőrzése. Kelet-Európában is a kisebb településeken volt jellemző a magasabb választási részvétel, ami utalhat a helyi kormányzás nagyobb támogatottságára, de ennek elsősorban a rendszerváltás idején volt mozgósító ereje, ezért az integrációk elmaradása nem feltétlenül a politikai ellenállástól való félelemmel magyarázható. Angliában és a skandináv országokban a mérethatékonyság, a funkcionalitás szempontja komolyabb helyi ellenállás nélkül érvényesíthető volt, de akadtak olyan országok (például Németország, Nagy-Britannia), ahol jelentős községintegrációkat hajtottak végre annak ellenére, hogy nagyon erős politikai ellenállással kellett szembenézni.

**[31]** Meg kell jegyezni, hogy a fragmentált és integrált helyi önkormányzati modell közötti különbségek áthidalására szolgálnak az önkormányzati társulások, amelyek segítségével a kisméretű önkormányzatok közösen, tehát optimális léptékben láthatják el közigazgatási, hatósági és közszolgáltatási, vagy akár gazdaságfejlesztési feladataikat. A társulások kérdésköre többnyire nem része az alkotmányos szabályozásnak, inkább mint szervezetalakítási jogot deklarálják a társulás létrehozásának lehetőségét. Ugyanakkor több országban lehetséges a kötelező társulás elrendelése (például az új önkormányzati törvény szerint Magyarországon is), ami lényegében az önkormányzati önállóság korlátozása.

**[32]** Az államhatalom térbeli megosztásában a középszinteknek kitüntetett szerepük van, még akkor is, ha éppen ezek a szintek mutatják a legnagyobb változatosságot az egyes országokban és korszakokban. Az összehasonlító szakirodalmi elemzések gyakran arra fókuszálnak, milyen szerepük, hatalmuk van a középszinteknek és hogyan viszonyulnak egymáshoz az egyes kormányzási szintek. Az Európai Unió tagállamai közép- (vagy szubnacionális) szinten mind léptékben, mind tartalomban, mind jogállásban eltérő modelleket működtetnek, egyre kevésbé lehet fogalmilag megbirkózni az irányítási szintek, dimenziók sokszínűségével. A lenti csoportosítás ugyan általánossá vált, az egyes államok besorolása mégis eltérő aszerint, milyen kritériumok mentén értékelik a középszintű kormányzatok államszervezetben betöltött helyét:<sup>[27]</sup>

1. A klasszikus centralizált unitárius államokban a területi szintű hatalommegosztás nem strukturális elem, a központi és a területi szintű kormányzatok közötti viszonyrendszer többnyire nem élvez alkotmányos védelmet, nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában. A területi önkormányzatok, ha egyáltalán vannak, a helyi önkormányzatokhoz (községekhez, városokhoz) kötődnek, és nem „partnerei” a központi kormányzatnak. Ez Európában népes csoport, magában foglalja egyetlen kivétellel (Lengyelország) a posztoszocialista kelet-európai és a balti államokat, a Balkánt, Görögországot és Írországot.
2. A decentralizált unitárius államokban markáns decentralizáció jellemző, a középszint hangsúlyos politikai egység a helyi szintekhez képest. Az utóbbi évtizedekben erősödött a középszintek szerepe ezekben az országokban, de érdekérvényesítő képességük korlátozott, hiszen a központi törvényhozás kezében van az önkormányzati rendszer kizárólagos szabályozásának joga. Ebbe a csoportba sorolják Hollandiát és a skandináv államokat. Franciaország besorolása nem egységes a szakirodalomban, mert az évtizedek óta zajló regionális reformokat többen úgy értékelik, hogy a régiók megerősödése elvezetett a regionalizált státuszhoz.
3. Az ún. regionalizált államokban a régiók alkotmányosan megerősített jogállással rendelkeznek, esetenként szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgástérrel, szerepük az ország kormányzása szempontjából kulcsfontosságú.<sup>[28]</sup> Ha azonban megnézzük az ebbe a csoportba sorolt országok (Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Franciaország) régióinak tényleges

hatalmi pozícióját, akkor jelentős különbségeket találunk.

[33] A definíció alapja nem a közigazgatási egység mérete, hanem az államszerkezetben elfoglalt helye; pusztán a középszintű kormányzatok elnevezése, mérete nem igazít el a kategorizálásban. Vannak gyenge régiók (például Franciaországban, Dániában), és vannak erős területi önkormányzatok (például Svédországban, Hollandiában). Azok tehát a valóban regionalizált államok, ahol a középszintű önkormányzatok sikeresen korlátozzák a központi hatalmat, annak ellensúlyaként érvényesülnek. Ahol a középszint gyenge, ott a hatalom alapvetően centralizált. Az erős politikai szerepnek kétségtelenül fontos bizonyítéka lehet az alkotmányos jogállás, ami sokszor évtizedes folyamat eredménye (például Olaszországban, Franciaországban). Az utóbbi évtizedben lezajlott alkotmányreformok, -módosítások jellemzően a középszintű önkormányzás területét érintették, vagy elmozdítva az államszerkezetet a föderalizmus irányába (Belgium, részben Olaszország), vagy megerősítve a középszintek, régiók alkotmányos helyzetét (például Franciaország), vagy lehetőséget adva a középszintek megjelenése vagy számára (Portugália, Lengyelország, Csehország, Szlovákia stb.).

## 5. Az önkormányzatok hatásköri felhatalmazása, feladatai és eszközei

[35] Az alkotmányos szabályozásban nemcsak a térbeli szerkezet, a jogállás, az önállósági garanciák szerepelnek, hanem a területi kormányzási szintek és esetenként az önkormányzati és dekoncentrált szervezeti szektorok közötti funkciómegosztás alapjai is.

[36] A helyi ügyek intézésére irányuló alkotmányos felhatalmazásnak elvileg két típusa van, hozzátéve, hogy ezek érvényesítésében az egyik inkább a kivétel:

1. A kontinentális Európában uralkodó modellben az önkormányzatok általános, többnyire alkotmányos felhatalmazást kapnak a helyi ügyek intézésére. Az önkormányzatok konkrét döntéseit tehát nem kell visszavezetni konkrét hatásköri felhatalmazásra. Természetesen ezek az alkotmányos meghatalmazások erősen keretjellegűek, mindenesetre alkalmasak arra, hogy a hatáskör telepítése, az önkormányzatok alapvető rendeltetése (ahogy a német alkotmányjog fogalmaz: *Kernbereich*) alkotmányjogi vita tárgya lehessen. Az általános felhatalmazás elve lényegében arra a felfogásra támaszkodik, hogy a helyi önkormányzatok elsődlegesen és átfogóan felelősek a helyi ügyek irányításáért.
2. Az angolszász önkormányzati jogfelfogásba illeszkedik az *ultra vires* elve, mely szerint viszont a helyi önkormányzat csak olyan hatásköröket gyakorolhat, amelyekre a törvényhozó kifejezetten felhatalmazta. A felhatalmazás nem feltétlenül az alkotmányban történik, ahogy például az Egyesült Királyságban és az USA-ban sem, ahol a tagállamok által kiadott ún. *charterek* azok a jogforrások, amelyek a felhatalmazást az ügyek intézésére differenciáltan megadják.<sup>[29]</sup>

[37] A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája azt célozta meg, hogy az aláíró államokkal elismertesse a helyi önkormányzatok lehető legnagyobb felhatalmazását, kompetenciakörét és autonómiáját annak érdekében, hogy szimbolizálják a „valódi demokrácia próbaköveit”. A chartát 1989-ig az Európa Tanács 17 tagállama írta alá, majd csatlakoztak az új demokráciák is, Nagy-Britannia viszont nem, arra hivatkozva, hogy a dokumentum elvei idegenek a brit önkormányzati tradícióktól.<sup>[30]</sup> Azóta a csatlakozásuk már megtörtént, 2011-ben, jelezve, hogy jelentősen megváltozott a brit önkormányzatok államon belüli szerepéről vallott felfogás. Nagy-Britanniában a vissza-visszatérő centralizációs korszakokban szokás volt az önkormányzatokat helyi államnak nevezni, ami visszatükrözi az alkotmányos garanciák hiányát, a központi hatalomtól való erős függést. Az általános felhatalmazás modelljének elfogadása a lokalizmusról szóló 2011-es törvényben ezt a helyzetet kívánta felszámolni.<sup>[31]</sup>

[38] Az önkormányzatok általános felhatalmazásukat a helyi közügyek intézésére kapják, ami sokkal tágabb kör a klasszikus végrehajtó igazgatásnál, s lényegében öt fő tevékenységcsoportot jelent:

- a helyi politikai élet irányítása (érdekképviselő),



- szabályozás (stratégiai irányítás, tervezés, rendeletalkotás),
- hatósági igazgatás,
- közszolgáltatások nyújtása, megszervezése,
- helyi gazdaságfejlesztés.

[39] Az alkotmányos szintű szabályozás nem tér ki az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges eszközök mindegyikére. Kétségtelen azonban, hogy a finanszírozásnak alapvető jelentősége van, továbbá az önkormányzatok jogalkotási hatáskörrel való felruházása is kiemelt jelentőségű közjogi értelemben. Az önkormányzati finanszírozás a közgazdasági és közpolitikai szakirodalom gyakori témája, elsősorban a forráselosztás és a gazdálkodás hatékonyságára fókuszálva. Ami viszont akár alkotmányos jelentőségű elvárásnak is tekinthető, s nem véletlenül hangsúlyozza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, hogy a helyi önkormányzatoknak a feladataikkal arányos forrásokkal, kellő döntési mozgástérrel kell rendelkezniük, amit a pántlikázott, célhoz kötött támogatások elkerülésével és lehetőleg jelentős arányú helyi saját bevételekkel, többek között helyi adókkal lehet megalapozni.<sup>[32]</sup>

[40] Ami az önkormányzati jogalkotást illeti, kétségtelenül erős közjogi felhatalmazást jelent számukra, ha valóságos mozgásterük van a helyi életviszonyok szabályozásában. Általában azonban mégsem ez a jellemző, bár a jogalkotási felhatalmazást szokás az önkormányzati jogállás fontos garanciájának tekinteni, és ezt a jogot sok esetben az alkotmányok is megemlítik.<sup>[33]</sup> A központi szintű jogszabályokkal hierarchikus viszonyban lévő helyi rendeletek szabályozó ereje a gyakorlatban csekély, miután a központi jogalkotás alig hagy mozgásteret a helyi sajátosságok érvényesítése számára. Az egyes funkciók mögötti konkrét hatáskörök, eszközök, szervezeti formák és a finanszírozás szempontjából egyébként nagyon változatos a kép, s nem is feltétlenül az *ultra vires* és az általános felhatalmazás elve szerint differenciálódik.

[41] A centralizáció és a decentralizáció ciklusai elsősorban nem az alkotmányos jogállás és a szabályozás dimenziójában jelennek meg, hanem a feladatok, hatáskörök „racionalizálásában”, a finanszírozási feltételek változásaiban. Az önkormányzatok szerepvesztése nem feltétlenül alkotmányos kérdés. A centralizációs és decentralizációs ciklusokat sem kizárólag a kormányzati rendszerek generális modellje determinálja. Az utóbbi években a válságok kezelésére vállalkozó területi önkormányzati reformok egyértelműen centralizáló jellegűek. Nem véletlen, hogy az önkormányzatokat tömörítő nemzetközi szervezetek is aggódva figyelik a folyamatokat, megállapítva, hogy az általánossá váló költségvetési megszorításoknak még a formailag decentralizáló reformok közepette is negatív következményei vannak az önkormányzati autonómiára.<sup>[34]</sup>

## 6. Az önkormányzati szervezet alkotmányos vonásai

[42] Az önkormányzati szervezet megkülönböztető sajátossága a területi államigazgatáshoz képest, hogy a szervezet formálásában az érintetteknek nagyfokú önállóságuk van. Szakmai evidencia, és ma már az önkormányzati autonómiát védő nemzetközi dokumentumok is deklarálják (például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), hogy az autonómia egyik alkotmányosan garantált megnyilvánulása a szervezetalakítás joga. Ez azonban nem korlátlan, az önkormányzatok az államszervezet részeként egyre kiterjedtebb jogi szabályozás alá kerültek, főleg a helyi demokrácia, az állampolgári részvétel szervezeti garanciáit illetően, de a hivatali szervezet és adminisztráció tekintetében is jellemzőek a központi szabályozási, beavatkozási ambíciók.

[43] A nemzeti szabályozási sajátosságok és a helyi szervezetformálási mozgástér ellenére az önkormányzatok szervezete szerte a világon viszonylag hasonló. Mindig találunk tehát kollektív, választott és/vagy delegációra épülő testületi és hivatali elemeket, ezzel együtt laikus politikusokat és professzionális hivatalnokokat, választott és kinevezett tisztségviselőket.

[44] A helyi önkormányzatok működésének demokratikus minimumaként ismert, hogy közvetlenül választott képviselő-testület áll a szervezeti hierarchia élén. Az alkotmányos rendelkezések nagyon

gyakran rögzítik a helyi választások alapvető szabályait, amelyek jórészt követik a parlamenti választási rendszerek modelljét, sőt ciklusait is. Ugyanakkor vannak specialitások is, elsősorban azt szolgálva, hogy a pártok mellett a civil szervezetek és a független egyéni jelöltek nagyobb szerepet kaphassanak, tekintettel a helyi ismertségre, a közvetlenebb kapcsolatok lehetőségére. Általában az a vélemény, hogy a helyi önkormányzatok méretüknél fogva nagyobb lehetőséget nyújtanak a közvetlen részvételre, ami felértékeli a közvetlen demokratikus formák szerepét, ami részben magyarázat lehet arra is, hogy a helyi választásokon viszont általában alacsonyabb a részvétel. Meg kell azonban jegyezni, hogy a helyi demokráciáról kialakult korábbi általánosítások egyre kevésbé állják meg a helyüket, jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes országcsoportokban.<sup>[35]</sup>

**[45]** A közjogi, alkotmányos szabályozásra visszatérve: központi jogszabályok rendelkeznek a testületek méretéről, az önkormányzati vezetőkről, a polgármesterek, elnökök, a különböző megnevezésű egyéb vezetők megválasztásáról. A polgármesterek-választás modellje a különböző összehasonlító munkákban fontos kiindulópont, hiszen jórészt ez dönti el, hogy a polgármesternek mennyire erős a pozíciója a testületben és az önkormányzati szervezettel kapcsolatban.<sup>[36]</sup>

**[46]** Gyakran alkotmányos szinten, de mindenképpen magas jogforrási szinten szabályozzák az önkormányzati demokrácia olyan jellemzőit, mint

- az önkormányzati képviselőtestületek működésének bizonyos eljárási kérdéseit (például nyilvánosság, a polgármester és a testület viszonya),
- kizárólagos hatásköreit (rendeletalkotás, személyi döntések, szervezetalakítás, alapvető pénzügyi döntések, adóztatás stb.),
- a helyi képviselők státuszára vonatkozó alapvető rendelkezéseket (összeférhetetlenség, tiszteletdíj, alapvető jogok, kötelességek stb.),
- a helyi közvetlen demokrácia fórumrendszerét (helyi népszavazás, közmeghallgatás stb.), bár érzékelhető, hogy gyakori a helyi mérlegelésre hagyott megoldás, részletszabály.<sup>[37]</sup>

**[47]** Az önkormányzati szervezet harmadik standard eleme a testület és a tisztségviselők mellett a végrehajtó szervezet, amelynek modellje attól függően változik, hogy egyszemélyi, kettős vagy testületi irányítás alatt áll-e, és lehet választott vagy kinevezett státuszú. A végrehajtó szervezet vagy tisztség alapvető feladata a testületi döntések előkészítése és végrehajtásuk megszervezése, a hivatal irányítása.

**[48]** Az egyszemélyi végrehajtó egység sok önkormányzati rendszerben az erős polgármester (például az USA, a délnémet tartományok vagy éppen Magyarország), aki egyszemélyben irányítja a hivatalt, s erős jogosítványokkal (akár vétóval) rendelkezik a testülettel szemben is, rendszerint annak köszönhetően, hogy közvetlen választása erős legitimitást biztosít számára. Ebben a modellben is találunk hivatalvezetőt, jegyzőt, menedzsert, aki a polgármester irányítása mellett látja el feladatát akkor is, ha esetleg a testület kezében van a kinevezés joga. A testület által, tehát nem közvetlenül választott polgármester vagy elnök a jellemző a latin országokban (kivéve Olaszországot) és a délnyugati német tartományokban. A kontinentális Európa több részén többnyire kettős végrehajtó modellt követnek. Belgiumban, Hollandiában, a skandináv országokban a testület által választott és a polgármester által vezetett szűkebb testület rendelkezik a végrehajtó funkciók egy részével, de mellette a hivatalt kinevezett vezető irányítja.

**[49]** A végrehajtó rendszer másik eleme a vezetők mellett a hivatal, amelyben közhivatalnokok látják el az adminisztratív feladatokat. A hivatal és benne a közhivatalnokok helyzete az adott ország közzolgálati jogának függvényében alakul, ritkán tárgya az alkotmányos szabályozásnak. Van, ahol erős közjogi védelemben részesülnek, biztosítva az állandóságot (latin országok, Belgium, Németország), másutt érvényesülhet a helyi szabályozás (Franciaország), míg a brit és a skandináv szabályozás jellemzője az erős zsákmányjelleg, s ennek megfelelően kisebb a munkajogi védettség.<sup>[38]</sup>

## 7. A magyar önkormányzati rendszer főbb alkotmányos jellemzői

**[50]** A magyar államszervezet és ezen belül a helyi-területi közigazgatás története összességében azt igazolja, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. A helyi szintű községi és kisvárosi kormányzatok önállósága, mozgásteret, szerepe korlátozott volt, míg a nagyobb városok és a megyék kormányzása – a mindenkor hatalom akaratának függvényében, privilégiumok formájában – tartalmazott bizonyos autonómiajegyeket. A megyék ugyan rendelkeztek önkormányzattal, de sajátos alkotmányjogi helyzetük révén (a követküldési, ellenállási, felterjesztési joguk biztosította országos politikai szerepkör) szorosan összekapcsolódtak a magyar államiség fejlődésével, legitimitásával, a központi hatalom működőképességével.

**[51]** A centralizált államszervezet teljesen más világnézeti és hatalmi környezetben élt tovább az államszocialista időszakban. A lenini állammodell követő, a hatalom egységére, a demokratikus centralizmus elvére épülő tanácsrendszerben idegen felfogás volt a helyi autonómia, a kistélepüléseken élő helyi közösségek képviselőihez való jogát tagadó községi közös tanács körzetek jelentették a helyi szintet, és a települések előjáróiként funkcionáló megyei tanácsok és megyei városok a középszintet. Ezek a területi egységek szervezetileg mindvégig alárendeltek voltak a központi kormánynak, amit a tanácsok szervezeti egységeként működő végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége biztosított közjogi értelemben, politikai oldalról pedig a pártszervezetek elsődleges hatalmi szerepe.

**[52]** A helyi-területi közigazgatás önkormányzati típusú reformjának szükségességét a szakmai elit is megfogalmazta, sőt a reform koncepcióját is kidolgozta a rendszerváltás előtt.**[39]** A koncepció le tudott számolni a tanácsrendszernek a lenini állammodellre épülő korlátaival, képes volt a tanácsrendszer diszfunkcióinak felismerése alapján szakmai szempontból korrekt szervezeti, szabályozási megoldásokat nyújtani, ugyanakkor nyilvánvalóan nem volt képes az alkotmányos és politikai környezet korlátaival megbirkózni, a tényleges politikai, hatalmi decentralizációt célként kitűzni.

**[53]** Az önkormányzatiság a rendszerváltás idején az autonómia, a szabadság, a polgárközeliség hangoztatásával elsősorban politikai üzeneteket hordozott, és azt a célt tűzte ki, hogy a döntéshozatal szintje a lehető legközelebb kerüljön a polgárokhoz, ezzel növelve a hatalom legitimitációját. A magyar alkotmány, Európában szinte egyedülálló módon, a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként határozta meg, s ezzel az önkormányzást alapvetően a hatalomgyakorlás politikai dimenziójába emelte. Az alkotmányozó – a magyar történelemben nagyon kivételesnek számító és rövid ideig érvényesülő felfogást követve – úgy tekintett a helyi önkormányzatokra, mint a demokrácia és az autonómia letéteményeseire, mintegy sugallva negyedik hatalmi ág jellegüket.**[40]** A magyar területi közigazgatás történetében először irányult igazán megkülönböztetett figyelem a települési szintű hatalom gyakorlására.

**[54]** Miközben az alkotmányozót az önkormányzati modell fazonja foglalkoztatta, nem törődött a méretekkel, nem jelölte ki a helyi hatalomgyakorlás szerkezeti, tartalmi, eljárási és szervezeti kereteit, ezek szabályozását az önkormányzati törvényre bízta. Az önkormányzati törvény azonban a rendszer belső szerkezeti vázát/szintjeit, valamint az integráció és a munkamegosztás csomópontjait lényegében nem jelölte ki. A törvényhozó koncepciója az volt, hogy a helyi mérlegelés elegendő lesz az integrációk és az optimális munkamegosztás kialakulásához, sőt nemcsak a kapcsolódási pontok és tartalmak, hanem a formák tekintetében is meghagyható a szinte korlátlan szabadság.

**[55]** E szabályozási logika alapján négy markáns strukturális sajátosság különböztette meg az 1990-ben létrehozott magyar önkormányzati rendszert nemcsak a nyugat-európai, hanem sok közép- és kelet-európai országétól is:

1. a települési önkormányzati szint dominanciája és szervezeti elaprózottsága, mivel minden település jogot kapott a saját önkormányzat létrehozására,
2. a társulási rendszer kis szerepe és önkéntes modellje, miután a társulást jogként kezelte a szabályozás,
3. a hatáskörök telepítésének differenciálatlansága, mivel nem tettek különbséget a feladatok

- között a jogállás vagy a településméret szerint,
4. a megyei önkormányzatok gyengesége és a külön szervezeti szektorként megjelenő dekoncentrált államigazgatás térnyerése.

[56] A törvényhozó az önkormányzati törvény megalkotásakor szinte kizárólag a területi igazgatás önkormányzati szektorának szabályozására vállalkozott, s csak érintőlegesen, az önkormányzati rendszer szabályozásához kapcsolódóan rendelkezett a területi államigazgatásról. Ilyen érintőleges elemnek minősíthető az a szabály, mely szerint a helyi közügyek alapvetően önkormányzati hatáskörbe tartoznak, s csak kivételesen kerülhetnek más szerv hatáskörébe. Ez a szabály nem bizonyult elegendőnek a középszinten eluralkodó dekoncentrációval szemben.

[57] A magyar önkormányzati modellváltás talán legnagyobb ellentmondása volt, hogy miközben az egyik legliberálisabb és legdecentralizáltabb önkormányzati rendszert hozta létre Európában, az állami struktúra egészét tekintve lényegében a *centralizáció* maradt domináns. Területi szinten állami fölény alakult ki, azzal, hogy a gyenge megyei önkormányzatok mellett megerősödött és terjeszkedett az állami igazgatás. Úgy, hogy az önkormányzatok közjogi önállósága meglehetősen korlátozott gazdasági mozgástérrel társult, azaz a központi újraelosztás determinizmusai érvényesülnek a szolgáltatások megszervezésében és a fejlesztési tevékenységben is. A centralizációt táplálta továbbá a megosztott önkormányzati szövetségek gyenge érdekérvényesítő képessége.[41]

[58] A magyar önkormányzati modell strukturális ellentmondásai kétségtelenül hozzájárultak ahhoz, hogy az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatások hatékonysága és minősége nem volt egyenletes, hogy a finanszírozási gondok állandósultak a rendszerben, ami a válság idején adóssághalmozáshoz vezetett. A 2011-es Alaptörvény és az új önkormányzati törvény[42] nem a szerkezeti korrekciókra vállalkozott, hanem a neoweberianus, „jó államot” helyezte a korábbi neoliberais, decentralizált állameszmény helyébe. Az átalakítás lényege a centralizáció, az állam és a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. Sajátos módon miközben a főbb változások a modell lényegét rendezték át, mégsem érintettek több olyan, régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistépülési elaprózottság, a főváros belső megosztottsága, a megyekérdés), amelyek a korábbi önkormányzati rendszer reformját valóban szükségessé tették.[43]

[59] A jelenlegi önkormányzati rendszer lényegesen kisebb hatalommal, kompetenciával és önállósággal rendelkezik az előzőhöz képest. A korábbi közoktatási, egészségügyi és szociális önkormányzati feladatok jelentős része átkerült az állami intézmények kompetenciájába. A megyei önkormányzatok lényegében egyetlen funkciót kaptak, a fejlesztéspolitikában való közreműködést. Az önkormányzatokkal kapcsolatos felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési jogosítványok szigorodtak, lehetővé vált a kötelező társulás elrendelése.

[60] Az önkormányzati rendszer „konszolidálása” mint hivatalos cél totálisan más alkotmányos modellt eredményezett, amely sokkal inkább „helyi állam”, mint önkormányzat, már nem értelmezhető hatalommegosztási keretként, nem tesz lehetővé valódi decentralizációt. A helyzet paradoxona, hogy ezt nehéz kiolvasni az Alaptörvény önkormányzati fejezetéből. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy az alkotmányos szabályozás önmagában nem képes valódi önkormányzati önállóságot és decentralizációt garantálni.



## 8. JEGYZETEK

---

\* A szócikk a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt és az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 Young researchers from talented students – Fostering scientific careers in higher education projekt keretében készült.

---

- [1] Samuel HUMES: *The Structure of Local Governments Throughout the World*, Haga, Martinus Nijhoff, 1959.
- [2] HUMES (1. j.).
- [3] HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005.
- [4] SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003; Toni BOVAIRD – Elke LÖFFLER – Salvador PARRADO-DIEZ (szerk.): *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2002; Jon PIERRE (szerk.): *Partnerships in Urban Governance*, London, Palgrave MacMillan, 1998; Beate KOHLER-KOCH: *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske–Budrich, 1998.
- [5] Richard CROOK – James MANOR: „Democratic Decentralisation” *OED Working Paper Series 11*, 2000.
- [6] Alan NORTON: *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.
- [7] KECSKÉS László: *EK-jog és jogharmonizáció*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999.
- [8] Jacques DELORS: *Subsidiarity. The Challenge of Change. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1991.
- [9] Council of Europe: *The relationship between central and local authorities*, 2007.
- [10] Charlie JEFFERY (szerk.): *The Regional Dimension of The European Union*, London, Frank Cass, 1997.
- [11] KOVÁCS Laura: „A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására” in PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 62–73.
- [12] John LOUGHLIN: „Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States” *Regional and Federal Studies* (Special issue: Contemporary Trends in Territorial Governance) 2007/4, 385–405.
- [13] Michael KEATING: „A Quarter Century of the Europe of the Regions” *Regional and Federal Studies* 2008/5, 629–637.
- [14] NORTON (6. j.).
- [15] Joachim Jens HESSE (szerk.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991.
- [16] John LOUGHLIN – Frank HENDRIKS – Anders LIDSTRÖM (szerk.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*; *Oxford Handbooks Online*, 2011.
- [17] PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016.
- [18] Daniel HALBERSTAM: „Federalism: Theory, Policy, Law” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*; *Oxford Handbooks Online*, 2012.
- [19] Thomas BENEDIKTER: *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional*

*Territorial Autonomy*, Bozen/Bolzano, EURAC Research, 2009.

[20] HALBERSTAM (18. j.).

[21] Regions and territories with special status in Europe resolution 361/2013. Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe.

[22] Kurt HOULBERG: „Municipal Size, Economy, and Democracy” in Paweł SWIANIEWICZ (szerk.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, Open Society Institute, 2010, 309–332.

[23] HUMES (1. j.) 20.

[24] Mario R. MARTINS: „Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective” *Environment and Planning C: Government and Policy* 1995/4, 441–459.

[25] Council of Europe: *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizens Participation*, Brussels, 1995. Council of Europe: *Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*, Brussels, 2001.

[26] SWIANIEWICZ (szerk.) (22. j.).

[27] Gerry STOKER – Brian HOGWOOD – Udo BULLMANN: *Regionalism*, Glasgow, University of Strathclyde, 1996; PÁLNÉ KOVÁCS (szerk.) (17. j.).

[28] Udo BULLMANN: „The Politics of the Third Level” in JEFFERY (szerk.) (10. j.) 3–19.

[29] Osborne M. REYNOLDS: *Local Government Law*, St. Paul, West, 1982.

[30] NORTON (6. j.).

[31] Peter JOHN – Colin COPUS: „The United Kingdom: Is there really an Anglo Model?” in LOUGHLIN–HENDRIKS–LIDSTRÖM (szerk.) (16. j.) 27–48; Thomas PERROUD: *Local governments and the provision of public services in France and the United Kingdom*, 2013.

[32] *European Charter of Local Government and Explanatory Report. Collection References*, Council of Europe, Strasbourg, 2010.

[33] KISS László: *Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok. Örökségünkről – mai szemmel*, Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt., 1998; FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012; TILK Péter: „Az (önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása” *Kodifikáció és Jogalkotás* 2013/1, 76–90.

[34] Council of European Municipalities and Regions: *Decentralisation at the crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels, 2013.

[35] LOUGHLIN–HENDRIKS–LIDSTRÖM (szerk.) (16. j.) 2011.

[36] Poul Erik MOURITZEN – James H. SVARA: *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2002; Hubert HEINELT – Nikolaos-Komninos HLEPAS: „Typologies of Local Government Systems” in Henry BÄCK – Hubert HEINELT – Annick MAGNIER (szerk.): *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

[37] LOUGHLIN–HENDRIKS–LIDSTRÖM (szerk.) (16. j.).

[38] NORTON (6. j.).

[39] VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*, Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1988.

[40] KUKORELLI István: „Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából” in KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek*, 7–8, 1990.

[41] CSEFKÓ Ferenc: „Egységesülő önkormányzati szövetségek?” *Magyar Közigazgatás* 1997/6, 344–14. oldal

355.

[42] 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

[43] SZENTE Zoltán: „Az önkormányzati rendszer átalakítása” *Fundamentum* 2012/2, 11–14.