

DR. HEGEDŰS SZILÁRD PHD

TUDOMÁNYOS KUTATÓ

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET

**PROF. DR. LENTNER CSABA**

EGYETEMI TANÁR, INTÉZETVEZETŐ

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET

**DR. NAGY LÁSZLÓ PHD**

EGYETEMI ADJUNKTUS

POZSONYI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM



Szlovák és magyar települési önkormányzati rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának tükrében¹

Bevezetés

A magyar és a szlovák önkormányzati rendszer összehasonlítása azért is releváns, hiszen a két országot közel 1000 éves közös történelmi múlt köti össze, ezen kívül a fejlődésüket azonos földrajzi és geopolitikai helyzet határozza meg. A két ország a rendszerváltozást követően igyekezett a piacgazdasági követelményeknek megfelelni, másrésről az Európában fősodornak számító szabályozási környezetet implementálni. Ennek megfelelően a két ország jelenkori helyzete nagymértékben hasonlít egymáshoz, hiszen a rendszerváltozást követően mindkét ország viszonylag korán csatlakozni tudott az Európai Unióhoz, sőt, Szlovákia 2009-ben áttért a közös pénz használatára. A tanulmányunk hipotézise, hogy

a magyar és a szlovák önkormányzati rendszer intenzíven törekedett megfelelni az Európában megszokott jogszabályi követelményeknek, különösen az önkormányzati rendszerük kialakításakor, így e tekintetben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához (a továbbiakban: Charta) való megfelelési folyamatot vesszük górcső alá. A hivatkozott, viszonyítási alapként kezelt bázis normatíva 1985-ban keletkezett, 18 cikkből álló egyezmény, amely meghatározza azokat az elvárásokat, amely független önkormányzati szervezetek létrehozását szavatolják. Az egyezményt ratifikálók számára 20 szakasz elismerését teszi kötelezettséggé, amelyek közül tíznek az alapvető értékeket kell, hogy szolgálja.

A szlovák önkormányzati rendszer jogi keretei és megfelelése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával

Csehszlovákia a rendszerváltozást megelőző időszakból a centralizmus, az etatizmus jegyeivel felruházott, túldimenzionált

¹ A tanulmány a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézete és a Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem oktatóinak kooperációjában született, Lentner Csaba kutatásvezető vonatkozásában a PADA vezető kutatói program támogatásával.

szovjet típusú tanácsrendszert örökölt, amely – jellegeből fakadóan – szinte teljesen gátat szabott az európai értelemben vett önkormányzati gondolkodásmód kifejlődésének. A szövetségi köztársaság a '89-es bársonyos forradalom után maradéktalanul felszámolta az 1960-ban szovjet minta alapján kiépített – nagy kerületek és kis járásek alkotta – közigazgatási rendszerét, majd a jelenleg is hatályos – bár számtalan módosítást megélt – 1990. évi 369. törvénnyel megteremtette a polgári önkormányzatiság alappilléreit.² A nagy kerületek megszűntek, és a 38 járáson belül további 121 kisebb körzet jött létre. Csehszlovákiában a demokratikus és autonóm önkormányzati rendszer kiépítésekor a politikai célok mellett a gazdasági és hatékonysági szempontok csupán lehetni szerénységgel bukkantak fel, bár fontos mérőföldkőnek számított az egy tucatnál is többször módosított 1991. évi 138. törvény elfogadása, amely mind a mai napig a települési önkormányzatok vagyongazdálkodását szabályozza. A törvény szellemében az önkormányzatok a vagyongyarapítási törekvéseket és a környezetvédelmi szabályokat szem előtt tartva, a közjó megteremtése érdekében gazdálkodnak az önkormányzati vagyonnal.

Csehszlovákia kettéválása után az utódállamok közigazgatási reformja a szubsidiaritás szellemében folytatódott tovább. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya – a magyarországi szabályozáshoz hasonlóan – az önkormányzatokat leválasztotta az államigazgatás rendszeréről és önálló hatalmi tényezőként ismerte el őket. Az Alkotmány 64. és 65. cikkelye értelmében a települési és területi önkormányzatok az államszervezet önálló öngazgatási és igazgatási részei, melyek külön jogszabályokban lefektetett feltételek mellett önállóan gazdálkodnak az önkormányzati vagyonnal.

Mindezek ellenére a rendszerváltozást követő közigazgatási reformtörekvések csupán a politikai decentralizáció egy szélsőségesnek mondható változatát teremtették meg. A központi kormányzat és a települési önkormányzatok mellett tulajdonképpen csak egy erőtlenszerű feladat és vagyon nélküli területi önkormányzati rendszer jött létre. A gyökeres átalakulást az ezredforduló küszöbén elinduló gazdálkodási és szolgáltatási decentralizációs folyamatok indították el.

A 20. század alkonyán elindított közigazgatási reformtörekvések tárgyalása kapcsán nem lehet az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményt, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját figyelmen kívül hagyni, ugyanis annak 1999. február 23-i, szlovák félről történt ratifikálása kiemelkedő fontossággal bír az európai normákkal összeegyeztethető önkormányzatiság kialakítására. A Charta ma is különösen fontos szerepet tölt be a szlovák önkormányzati törvények, illetve az önkormányzati feladatellátáshoz köthető jogszabályok megítélése folyamatában. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának húsz rendelkezése a Szlovák Köztársaság Alkotmánya és az 1990. évi 369. önkormányzati törvény módosításával, 2000. június 1-jei hatállyal lépett életbe.³

² A pozsonyi és a kassai önkormányzatokról külön jogszabályok rendelkeztek, pontosabban a 1990. évi 377. törvény Pozsonyról, a Szlovák Köztársaság fővárosáról, illetve az 1990. évi 401. törvény Kassáról.

³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 12. cikkelyében mindkét szerződő félnek a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek kell elismernie, melyek közül tízet, a cikkben felsorolt

A Charta második, a helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozásáról szóló cikkét az Alkotmány 64. cikkelye (1999. évi 9. törvénymódosítás) így inkorporálja: „*A helyi önkormányzat és a területi önkormányzat a Szlovák Köztársaság önálló területi öngazgatási és igazgatási egysége, mely a területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek közösségéből áll.*”

A Charta harmadik, a helyi önkormányzás fogalmáról szóló cikke 2. szakaszát az Alkotmányon kívül a települési önkormányzati törvénybe is beiktatták. Az Alkotmány 69. cikkelye 2. szakasza erről ekképpen rendelkezik: „*(...) az önkormányzati képviselőtestület választása általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással történik.*”

Szlovákia 1999-ben a Charta, a helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. cikke 1., 4. és 6. szakaszát ültette be a szlovák jogszabályokba. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait két törvény szabályozza, részint az 1990. évi 369. helyi önkormányzati törvény (4. §), részint a 2001. évi 416. törvény a települési és területi önkormányzatok állam által átruházott feladatköréről. A Charta teljes döntési jogosultságról, valamint a teljes és kizárólagos önkormányzati hatáskörökről szóló passzusai a helyi önkormányzati törvény 4. §-ában csaknem szó szerint jelennek meg, mindamelllett az Alkotmány a 67. cikkely 3. szakaszában is leszögezi, hogy az állam csak külön jogszabályban meghatározott módon avatkozhat be a települési és a területi önkormányzatok ügyeibe és tevékenységébe.

A Charta a helyi önkormányzat határainak védelméről szóló 5. cikke az Alkotmány 66. cikkelye 2., rendkívül tömörnek mondható szakaszán kívül, az önkormányzati törvény 2. §-ába olvadt be, miszerint „*községet és várost kormányrendelet alapít, szünteti meg, választ szét vagy egyesít. Az erről szóló döntésre csak a község, illetve város jóváhagyása és a területileg illetékes, megyeszékhelyen működő megyei hivatal állásfoglalása alapján kerülhet sor.*” Említésre méltó, hogy a települések egyesülését és szétválását az önkormányzati törvény 2a. §-a kiemelt részletességgel tárgyalja.

A szlovák állam 1999-ben a Charta 6. cikkéből csupán az 1. szakaszt fogadta el és inkorporálta az önkormányzati törvény 10. §-a 2. szakaszába, miszerint „*a helyi képviselőtestület szükség szerint állandó vagy ideiglenes végrehajtó, ellenőrző és tanácsadó szervezetet hozhat létre és szüntethet meg (...).*”

Szlovákia köztársasági elnöke a szlovák parlament jóváhagyásával a Charta 6. cikke 2. szakaszát három évvel később, 2002. július 12-én ratifikálta, mely folyó év november 1-ji hatállyal lépett életbe a Munkatörvénykönyv, az 1994. évi 253. törvény a polgármesterek jogállásáról és javadalmazásáról és a közalkalmazottakról szóló törvény módosításával.

A helyi feladatok gyakorlásának feltételeit magába foglaló 7. cikk és a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről rendelkező 8. cikk a maguk teljességében kerültek be az ezredforduló hajnalán a szlovák önkormányzati törvénybe, noha az állam által átruházott

rendelkezések közül kell kiválasztania. Szlovákia az 1999. évi ratifikálás során a megadott tizenhárom szakasz közül tizenkettőt ismert el a szlovák helyi önkormányzatokra nézve kötelező érvényűnek, melybe nem tartozott bele a 3. cikk 1. szakasza és a 9. cikk 1. szakasza.

államigazgatási tevékenységek felügyelete az önkormányzati törvény 5. §-a 2. szakaszán kívül az Alkotmány 71. cikkelyében is felbukkan.

A 20. század utolsó éveiben elindított fiskális decentralizációs folyamatok szempontjából kimagasló szereppel bír a Charta 9. cikke egyes szakaszainak – pontosabban a 2., 3., 4. és 8. szakasz – elismerése és beemelése a szlovák jogrendbe. A Charta 9. cikkének 2. szakasza szellemében „a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban

és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia”. A források és feladatkörök közti arányosság elvét az Alkotmány 71. cikkelye 2. szakasza is szavatolja: „az átruházott államigazgatási feladatok elvégzésénél felmerülő költségeket az állam megtéríti”, majd az önkormányzati törvény 5. §-a 1. szakasza tovább pontosít: „az önkormányzatra átruházott államigazgatási feladatok ellátására szükséges pénzügyi forrásokat és egyéb anyagi eszközöket az állam biztosítja”. A jogszabályban az arányosság elve nemcsak az átruházott feladatkö-

1. táblázat

A szlovák települési és területi önkormányzatok hatás- és feladatkörei az önkormányzati és megyei önkormányzati törvények szellemében

A szlovák települési önkormányzatok (községek, városok és főváros) hatás- és feladatkörei a 1990. évi 369. törvény szellemében	A szlovák területi önkormányzatok (megyék) hatás- és feladatkörei a 2001. évi 302. törvény szellemében
– az önkormányzati vagyonnal és az állam által átcsoportosított vagyonnal a feladatok állatása érdekében és a közjót szolgálva gazdálkodik	– kidolgozza a megye területének szociális, gazdasági és kulturális fejlesztésére vonatkozó programját
– meghatározza és jóváhagyja a költségvetést, amely alapján gazdálkodik	– jóváhagyja a megye területrendezési és a járások területrendezési terveit,
– a törvény szellemében dönt a helyi adók és illetékek fajtájáról és mértékéről	– együttműködik a megye községeivel és városaival
– irányt szab az önkormányzat területén megvalósított gazdasági és vállalkozói tevékenységeknek	– megteremti a kulturális értékek fejlesztésének feltételeit, és gondoskodik a műemlékvédelméről
– hatékony ellenőrzési rendszert alakít ki	– környezetvédelem
– biztosítja a helyi közúthálózat, közterületek, köztemetők, községi oktatási-, kulturális-, sport- és egyéb létesítmények, műemlékek építését, karbantartását és az ezekkel kapcsolatos igazgatási és vagyonkezelési tevékenységet	– megteremti a nevelés és oktatás fejlesztésének feltételeit, különös tekintettel a középiskolákra és a továbbképzések fejlesztésére
– közhasznú szolgáltatások (különösen a hulladék és az építkezési törmelék kezelés, a köztisztaság fenntartása, települési környezet tisztaságának biztosítása, a közvilágítás kezelése és karbantartását, a vízellátás, a szennyvízelvezetés, a helyi tömegközlekedés)	– külön rendeletek alapján megalapítja, létrehozza, megszünteti és ellenőrzi saját költségvetési szervezeteit és egyéb jogi személyeket és létesítményeket
– védi a település polgárainak egészségét, egészségügyi alapellátást biztosít, biztosítja az egészséges életmód és munkakörülmények segítését célzó szolgáltatásokat, védi a környezetet, kialakítja az egészségügyi ellátás, a művelődés, a kultúra, a népművelés és testnevelés feltételeit	– megteremti az idegenforgalmi fejlesztések feltételeit és koordinálja az ilyen jellegű fejlesztéseket
– ellátja a fogyasztóvédelem területén felmerülő feladatokat és kialakítja a község/város élelmiszerellátásának feltételeit; rendeletben meghatározza az üzletek nyitva tartását	– kidolgoztatja és jóváhagyja a szociális szolgáltatások fejlesztési tervét
– településfejlesztés, településrendezés, beszerzi és jóváhagyja a lakásfejlesztési programokat és hozzájárul a község/város megfelelő lakhatási feltételeinek kialakításához	– együttműködik a községekkel a községek szociális és gazdasági célú fejlesztési programjainál, anyagi eszközöket és erőforrásokat biztosít a regionális differenciák enyhítésére
– saját beruházási és vállalkozói tevékenységet folytat a lakossági igényeinek kielégítése és a település fejlesztése céljából,	– saját beruházási és vállalkozói tevékenységet folytat a megye igényeinek kielégítése és a megye fejlesztése céljából,
– külön rendeletek alapján megalapítja, létrehozza, megszünteti és ellenőrzi saját költségvetési szervezeteit és egyéb jogi személyeket és létesítményeket,	– regionális fejlesztési tervet dolgoz ki együttműködve más megyei önkormányzatokkal
– helyi népszavazást ír ki a község/város életével és fejlődésével kapcsolatos közérdekű kérdésekről, okirat-hitelesítés és okiratokkal kapcsolatos aláírás-hitelesítés, vezeti a község krónikáját	– közbeszerzési feladatok lát el és elfogadja az egyes regionális fejlesztési projekteket, részt vesz ezek megvalósításában,
– biztosítja a község közrendjét; meghatározhatja a tiltott tevékenységeket,	– sport és ifjúsági ügyek, megteremti az egészségügy fejlesztésének feltételeit

Forrás: 1990. évi 369. törvény a helyi önkormányzatokról, 2001. évi 302. törvény a megyei önkormányzatokról (a szerzők szerkesztése és magyar nyelvű fordítása alapján)

2. táblázat

A szlovák települési és területi önkormányzatok állam által átruházott feladatkörei 2001. évi 416. törvény szellemében

Állam által átruházott feladatkörök a 2001. évi 416. törvény szellemében	
szlovák települési önkormányzatok	szlovák területi önkormányzatok
– a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása	– a területi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása
– helyi építésügyi és építésfelügyeleti ügyek	– menetrendtervezés a vasúttársaságokkal
– anyakönyvi hivatal, anyakönyvi ügyintézés	– polgári védelem, katasztrófavédelem
– helyi szociális szolgáltatások, ellátások és szociális intézmények üzemeltetése: idősek otthonának, krízisközpontok üzemeltetése és nővér szolgálat biztosítása beteg- és idősápolásra, helyi szociális létesítmények létrehozása és üzemeltetése	– területi szintű szociális szolgáltatások, ellátások és szociális intézmények üzemeltetése (pl. gyermekotthonok, fogyatékosok otthona létrehozása, finanszírozása)
– településtervezés, településfejlesztés, helyi turizmus fejlesztése	– területtervezés, régiófejlesztés, megyei turizmus fejlesztése
– építésügyi hatóság jogköreinek helyi önkormányzati szintű ellátása (építési engedélyek elbírálása stb.)	– belföldi buszjáratokra vonatkozó engedélyek kiadása és visszavonása, menetrendek jóváhagyása, közúti közlekedés szakmai felügyelete
– környezetvédelmi hatóság jogköreinek helyi önkormányzati szintű ellátása	– környezetvédelem, vidékfejlesztés
– települési oktatásügyek: általános iskolák, óvodák, bölcsődék, művészeti általános iskolák, szabadidőközpontok, iskolai étkezdék létesítése, üzemeltetése, finanszírozása, gazdálkodásuk ellenőrzése, általános iskolák igazgatóinak kinevezése és visszahívása, egyházi és magán általános iskolák támogatása	– területi oktatásügyek, pl. középiskolák és szakközépiskolák, szakmunkásképzők szabadidőközpontok, iskolai étkezdék létesítése, üzemeltetése, finanszírozása, gazdálkodásuk ellenőrzése, középiskolák igazgatóinak kinevezése és visszahívása, egyházi és magán iskolák támogatása stb.
– sport és ifjúsági ügyek helyi önkormányzati szintű ellátása (sportlétesítmények finanszírozása, tehetségek gondozása stb.)	– sport és ifjúsági ügyek területi önkormányzati szintű ellátása
– települési kulturális szolgáltatás, különösen a helyi előadó-művészeti és színházi szervezet finanszírozása, a helyi közművelődési tevékenység finanszírozása és gazdálkodásuk ellenőrzése	– megyei szintű kulturális szolgáltatások különösen a színházak, könyvtárak, múzeumok, galériák, képtárak alapítása, finanszírozása, gazdálkodásuk ellenőrzése
– települési egészségügyi alapellátás biztosítása: orvosi rendelők létrehozása, az elsősegély biztosítása és finanszírozása	– területi egészségügyi alapellátás biztosítása: orvosi szakrendelők, kórházak, poliklinikák, gyógyszerterek létrehozása, finanszírozása

Forrás: 2001. évi 416. törvény az államigazgatási hatáskörök átruházásáról a települési és területi önkormányzatokra (a szerzők szerkesztése és magyar nyelvű fordítása alapján)

röknél, hanem a saját feladatok ellátásánál felmerülő utólagos forrásszükségletnél is megmutatkozik.

A szlovák állam a Charta 9. cikke 3. és 4. szakaszában megfogalmazott finanszírozási önállóság elvét és pénzügyi források rugalmasságának és sokrétűségének elvét az önkormányzati törvény 1999. évi törvénymódosításával ismerte el kötelező érvényűnek. A helyi önkormányzatok finanszírozási feltételeit az idézett törvény 7. §-a szabályozza. A jogszabály szellemében a települési önkormányzatok „saját szükségleteit elsősorban saját forrásból, állami támogatásokból és egyéb forrásokból fedezi”, majd a következő szakaszban az „egyéb források” tárházáról is szó esik: „az önkormányzat a saját feladatainak [tehát nem az állam által átruházott feladatainak] teljesítése céljából igénybe vehet visszatérítendő pénzforsásokat és költségvetésen kívüli, önkormányzat által képzett alapból származó forrásokat”.

Külön megemlítenő a Charta 9 cikke 8. szakaszának akceptálása, mely szerint „a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni”. A Charta csupán a beruházási célú hitelfelvétel jogát szavatolja a nemzeti hitelpiacon. A visszatérítendő források bevonásáról azonban 2004-ben egy felettebb szigorú rendelkezés látott napvilá-

got, mely gátat szabott a szlovák települési és területi önkormányzatok túlhitelezési folyamatainak, és megteremtette az önkormányzatok hosszú távú pénzügyi önállóságát és stabilitását. A 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól leszögezi, hogy a helyi és megyei önkormányzatok visszatérítendő forrásokat csakis és kizárólagosan beruházások finanszírozására érdekében vehetnek igénybe. A hitelforrások az évközi deficit mérsékelése céljából kivételes esetekben használhatók ugyan, de csakis azzal a feltétellel, „ha a költségvetési év végéig az évi költségvetés bevételeiből kifizetésre kerülnek” (17. § 2. szakasz). 2011-ben a 2004. évi 583. törvény módosításával és a 2011. évi 493. sarkalatos törvény a költségvetési felelősségről beiktatásával további szigorítások léptek életbe. Az új szabályozás szellemében a helyi és megyei önkormányzatok a beruházási feladatok ellátására csakis akkor vonhatnak be visszatérítendő forrásokat, ha a teljes adósságállományuk nem haladja meg az előző költségvetési év valós bevételeinek 60%-át, illetve ha a részlettörlesztések összege (beleértve a kamatkidadásokat is) nem lépi túl az előző költségvetési év bevételeinek 25 -át.

A Charta 10. cikke a helyi önkormányzatok egyesülési jogáról rendelkezik, melyből Szlovákia 1999-ben az 1. szakaszt ismerte el és a köztársaság Alkotmányába is belefoglalt

(66. cikkely 1. szakasza). A helyi önkormányzás jogi védelméről szóló 11. cikk az önkormányzati törvény módosításával került be a szlovák jogrendbe.

A Charta szellemében elfogadott módosításokat követően Szlovákia elkötelezte magát, hogy betartja a Charta még el nem fogadott rendelkezéseit, így 2007. április 14-én a Charta valamennyi rendelkezésére aláírta a fennmaradó kötelezővállalást, amely 2007. szeptember 1-jén lépett hatályba. A helyi önkormányzás fogalma a Charta 3. cikke 1. szakasza értelmében módosult. Az önkormányzati törvény 1. §-ának 2. szakasza értelmében „*az önkormányzati tevékenység gyakorlása során a község, illetve a város alapvető feladata gondoskodni a község vagy város sokoldalú fejlődéséről és polgárainak szükségleteiről*”. Az önkormányzati törvénybe csaknem szó szerint épültek be a Charta 4. cikkének 1999-ben nem ratifikált szakaszai. Kimagasló fontossággal bír, hogy Szlovákia a Charta pénzügyi forrásokról szóló cikkének összes szakaszát maradéktalanul elfogadta. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelméről – szem előtt tartva a feladatok és a források arányossági elvét – az önkormányzati törvény 7. §-ának 4. szakasza rendelkezik: „*az önkormányzat, melynek saját bevételai nem elégségesek az önkormányzati feladatok teljesítésére, állami támogatásban részesíthető*”.

Az ezredforduló hajnalán végbemenő fiskális decentralizáció révén a települési és területi önkormányzatok szerepe felértékelődött. A hangsúly a centralizált finanszírozásról fokozatosan áttolódott az önfinanszírozás felé. A közigazgatási reform folytán az állam lépésről lépésre átruházta a települési és területi önkormányzatokra az államigazgatás jogköreit, rendkívüli módon visszafogta a regionális szintű állami beavatkozást és az államigazgatási hivatalok számát módfelett lecsökkentette. A 2001. évi 416. törvény komplex feladatrendszert ruházott át a települési önkormányzatok és a nyolc területi önkormányzat⁴ hatáskörébe, mindemellett a közel négyszáz új feladat ellátásához nélkülözhetetlen állami vagyont is átcsoportosította az önkormányzatok tulajdonába. A jogszabály kétféle feladatellátási kötelezettséget különböztetett meg, melyek feladat- és hatásköröként olvadtak be a települési önkormányzati (1990. évi 369. törvény a helyi önkormányzatokról) és a területi önkormányzati (2001. évi 302. törvény a megyei önkormányzatokról) törvényekbe. A közfeladatok első csoportja kizárólagosan a települési és a területi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, melyeket az önkormányzatok saját nevükben, illetve saját felelősségük alatt látnak el, és túlnyomórészt saját forrásból (az önkormányzat saját bevételeiből) finanszíroznak. A közfeladatok másik csoportját az állam által átruházott feladatellátási kötelezettségek gigászi halmaza képezi, melyeket a helyi és megyei önkormányzatok a központi kormányzat nevében és felelőssége alatt látnak el.

Az állam által átruházott közfeladatok ellátásából adódó önkormányzati kiadások finanszírozására szükséges pénzforrást a központi költségvetés biztosítja, részint a személyi jó-

veleladó megosztásából, részint állami támogatásokból és hozzájárulásokból. Az ezredforduló idején végbement decentralizáció következtében tulajdonképpen egyfajta delegáció jött létre, melynek során a helyi és a megyei önkormányzatok a központi kormányzás feladatait vették át. Az átruházott államigazgatási tevékenységek végrehajtását minden esetben a kormány irányítja és ellenőrzi. A fentiekben idézett 2001. évi 416. törvény megteremtette az egyes kormányzati szintek közötti munkamegosztást, illetve a helyi és megyei önkormányzati közti társadalmi, gazdasági és fejlesztési célzatú együttműködést, a hosszú távú fenntarthatóság érdekében azonban meg kellett alkotni a hatékony költséggazdálkodás és a közjavak finanszírozására szükséges forrásallokáció jogi kereteit is.

Az önkormányzatok saját bevételi önállósága csak az ezredforduló hajnalán, a közigazgatási reformok második hullámával teremtődött meg,⁵ bár az elenyésző arányú ingatlanadó és a szintén csekély hányadú helyi illetékek már a '90-es évek elejétől a helyi szintű költségvetések önálló bevételi forrását képezték.

A magyar törvényi szabályozás

A magyar önkormányzati rendszer az 1990 előtti szovjet típusú tanácsi rendszerből alakult ki, a valódi önkormányzatiság eszményével fokozatosan feltöltve. A tervezettségben megszokott állami dekoncentrátságot felváltotta a tényleges fiskális decentralizáció, ahol az állam növekvő számú feladatot, de már szűkösebb finanszírozást biztosított a helyhatóságoknak. Az önkormányzati rendszer kialakításakor az egy település egy önkormányzat elvét vallották, és érdemben és feladat-leosztásban nem került elkülönítésre a települési szintek feladatai.

Magyarország a 1997. évi XV. törvény elfogadásával emelte be jogrendszerébe a Charta alapelveit, ugyanakkor már az Alkotmány⁶ módosításával, valamint az 1990. évi LVI. törvény megalkotása (a továbbiakban: Ötv.) során figyelembe vette a Charta elveit. Az Alkotmányban ugyan kevés utalás volt az önkormányzati működésre, ugyanakkor fontos vetülete volt, hogy az Alkotmány elismeri az önkormányzatok vagyonát, valamint jogforrásként elismeri az önkormányzati rendeletet.

Az Ötv. szabályozása teljesen kompatibilis a Charta elvárásaival, hiszen jogot biztosított az önkormányzat szabadon választott képviselő testületének, közgyűlésének a helyi hatáskörben való eljárást, a közügyek vitelét. Ehhez kapcsolódóan feladat és hatásköröket állapított meg az önkormányzatok részére. A törvény lefektette a különböző önkormányzati szinteket, a finanszírozási bázist, amelyet a helyi adókról szóló törvénnyel bővült⁷, amely önkormányzati adóztatási önállóságot biztosított. Lényeges következményévé vált azonban a korábbi „*megengedő*” magyar szabályozásnak, hogy az 1990-es évek elejétől kezdődően az alulfinanszírozottság, a gyenge ellenőrzési metodika és az óriási beruházási-fejlesztési igények miatt a települési önkormányzatok gazdálkodási fe-

⁴ Pozsony Megyei Önkormányzat, Nagyszombat Megyei Önkormányzat, Trencsén Megyei Önkormányzat, Nyitra Megyei Önkormányzat, Zsolna Megyei Önkormányzat, Besztercebánya Megyei Önkormányzat, Kassa Megyei Önkormányzat és Eperjes Megyei Önkormányzat.

⁵ Az első hullám alatt a közvetlenül a rendszerváltozás után lezajlott politikai decentralizációs folyamatokat értjük.

⁶ 1949. évi XX. törvény

⁷ 1990. évi C. törvény a helyi adókról

gyelme meggyengül, adósságaik növekedésnek indultak, sőt, az egyre erősebb állami feladatdecentralizáció („feladatleosztás”) következtében a működési hiány állandósult, vagyis az államháztartás egészét tekintve rendszerspecifikus tényezővé vált a decentralizált hiány.⁸ A magyar önkormányzati rendszert a válság sokkal nagyobb mértékben érintette, mint az OECD egyéb tagországát, hiszen a válságkezelés terhek jelentős részét az önkormányzatokat érintették.⁹

2011-ben az Országgyűlés újraszabályozta az önkormányzatok működését, feladat és hatásköri rendszerét, elismerve a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogát, de ugyanúgy figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket. Számottevő változás, hogy a 2011-ben hatályba lépő Alaptörvény 31–35. cikke a Charta elvárásait figyelembe véve elismerte a helyi önkormányzatok alkotmányos jogait. E jogok kiterjednek a rendeletalkotásra, az önkormányzatok jogait működtető testületekre. A 36. és 43. cikk a közpénzügyekkel kapcsolatban biztosítja az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretrendszerét.

Az önkormányzatok működését szabályozó jogszabály deklarálta¹⁰, hogy az önkormányzati jog a települések valamint megyék választópolgárait illetik meg. A települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek, míg a területi önkormányzatok a megyékben működnek. A jogszabály különbséget tesz a Főváros, a kerületek, a városok, községek, megyei jogú városok feladataiban, előírja számukra a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatáskörök ellátását, illetve meghatározza, hogy az egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

Az Möt.v. a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál figyelembe veszi az önkormányzatok

- a) a gazdasági teljesítőképességét;
- b) a lakosság számát;
- c) a közigazgatási terület nagyságát, ugyanakkor a jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

Az Möt.v. hasonlóan a korábbi Ötv-hez meghatározta az önkormányzatok saját bevételeit, amelyek:

- a helyi és települési adók;
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- külön törvény szerint az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei. Az önkormányzatok számára a helyi adókról szóló

törvény hatályban maradt, sőt bővült a települési adók bevezetésének lehetőségével.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetése, amelyből kerül finanszírozásra a kötelező feladatok, valamint az önként vállalt feladatok, amelyek az alapvető közhatalmi funkcióit nem veszélyeztetik az adott önkormányzatnak. A kötelező és önként vállalt feladatok az önkormányzatok számára tételesen meg kell határozni, és a költségvetésben kimutatni.

A jogszabály támogatja a szabályalapú költségvetési gyakorlatot, ennek való megfelelés érdekében a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. Az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő feladatait az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter végzi. Szintén erősödött az utóbbi időben az önkormányzati controlling funkciók jelentősége, amelyet a szabályalapúság is támogat.¹¹¹²¹³

Az Möt.v. a szolgáltatásszervezés szabadságát biztosítja a helyhatóságoknak, mivel jogot ad az önkormányzatoknak, hogy a feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.

Szabályalapúságnak való megfelelés, hogy amennyiben az önkormányzat veszteségesen működik, veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel, a törvény deklarálja, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

Ezen a helyen is hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a Möt.v. – elődjéhez hasonlóan – keretszabályként értelmezendő. Ez azt jelenti, hogy ez a sarkalatos törvény határozza meg az önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a szervezetrendszerre, döntéshozatalra, társulásokra, feladat- és hatáskörökre vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Ugyanakkor az ágazati és egyéb törvények felelősége az, hogy tartalommal töltsék meg a feladat- és hatásköri előírásokat.¹⁴¹⁵

2011-et követően a szabályozási környezet a szabályalapúság szolgálatába került, ez megnyilvánul az Alaptörvényben, a stabilitási törvényben¹⁶, a nemzeti vagyonról szóló¹⁷ törvényben, amely jogszabályok garantálják a felelősségteljes költségvetési gazdálkodást.

¹¹ ZÉMAN Z.: *A pénzügyi controlling kockázatsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél.* Pénzügyi Szemle 2017/ 3. szám 279–303 pp.

¹² ZÉMAN Z. – TÓTH A. (2015): *Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése.* In: LENTNER Cs. (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartás II.*, Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 829–853.

¹³ HEGEDŰS Sz. – ZÉMAN Z. (2016): *Tökeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében.* Statisztikai Szemle 94:(10) pp. 1032–1049.

¹⁴ NAGY Z. (2017): *Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban.* In: KÉKESI Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference.* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017. pp. E1/1-8. ISBN:978-963-358-132-2

¹⁵ NAGY Z. (2014): *Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál.* In: Miskolci Jogi Szemle, 2014. 1. szám, 57–73. o.

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

¹⁷ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

⁸ LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika – tények és tévhitek.* Akadémiai Kiadó, 2016 (6. fejezet)

⁹ FÁBIÁN Adrián: *Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis* In: Carlos Nunes SILVA, Ján BUČEK (szerk.): *Local Government and Urban Governance in Europe.* Cham (Svájc): Springer International Publishing, 2017. pp. 71–87. (The Urban Book Series)

¹⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban Möt.v.)

3. táblázat
Az önkormányzatok kötelező feladatai

Községek, városok, megyei jogú városok feladatai	Főváros feladatai	Fővárosi kerületek feladatai
<ol style="list-style-type: none"> 1. településfejlesztés, településrendezés; 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása); 3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése; 4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); 6. óvodai ellátás; 7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása; 8. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások; 9. lakás- és helyiséggazdálkodás; 10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás); 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás; 13. helyi adóval, gazdaság szervezésével és a turizmussal kapcsolatos feladatok; 14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; 15. sport, ifjúsági ügyek; 16. nemzetiségi ügyek; 17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában; 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása; 19. hulladékgazdálkodás; 20. távhőszolgáltatás. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése, illetve a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; 2. a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés; 3. településtudósítás (közutak locsolása, síkosság-mentesítés); 4. szociális ellátások biztosítása; 5. állategészségügyi feladatok; 6. az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok, közterek elnevezése; 7. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás; 8. fővárosi szintű sport és szabadidősport; 9. közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása; 10. helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása; 11. távhőszolgáltatás, ivóvíz-ellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás), hulladékgazdálkodás; 12. környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; 13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem; 14. fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok; 15. gazdaság szervezés és -fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok; 16. az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, közművelődési tevékenység támogatása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása; 17. a kiemelt kulturális örökség védelme; 18. a hajléktalan ellátás; 19. a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése; 2. tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása; 3. a parkolás-üzemeltetés; 4. általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, ide nem értve a (4) bekezdés I. pontjában meghatározott területet; 5. helyi településrendezés, településfejlesztés; 6. helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján); 7. turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása; 8. ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök; 9. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 10. óvodai ellátás; 11. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások; 12. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; 13. a helyi közművelődési tevékenység támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; 14. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás; 15. helyi adóval kapcsolatos feladatok; 16. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; 17. kerületi sport és szabadidősport támogatása, ifjúsági ügyek; 18. közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában; 19. nemzetiségi ügyek.

Forrás: MÖtv. 2018-ban hatályos normaszövege alapján

Következtetések

A vizsgált országok önkormányzati rendszere a rendszerváltozást követően komoly reformokon ment keresztül, amelyről megállapítható, hogy folyamatosan megvolt a törekvés a Charta szabályozásának beépítésére a nemzeti joganyagba, vagyis a felvetett hipotézisünket igazolni tudtuk a jogszabálydinamikai vizsgálatok alapján.

A két országban megnyilvánuló pénzügyi szabályozásban azonban eltérés mutatható ki, hiszen a magyar rendszerben a korábbi nagyfokú pénzügyi önállóság, állami alulfinanszírozottság és annak egyik óhatatlan velejárójaként kialakuló államháztartási decentralizált hiány megnehezítette az önkormányzati működést, ám a 2010 után alkalmazott új szabályozási keretek között a finanszírozás egy egészségesebb mederbe került.

Az önkormányzati feladatok a hazai és a szlovák rendszerben rokon vonásokat mutatnak, hiszen mindkét struktúrában a különböző önkormányzati szintek számára eltérő feladatokat és hatásköröket határoznak meg az irányadó rendelkezések. A szlovák és magyar önkormányzati rendszer közös vonása, hogy a településüzemeltetéssel kapcsolatos feladatokat határoz meg (hulladékgyűjtés, vagyongazdálkodás, közüzemi feladatok), valamint biztosítja a település megfelelő gazdálkodási hátterét (helyi adókkal kapcsolatos szabályozás,

gazdaságfejlesztés). A középszintű önkormányzatok vonatkozásában a szlovák rendszerben erősebb a feladatellátó szerep (hiszen a magyar szisztémában inkább a területfejlesztés meghatározó szereplőiként vannak jelen a helyhatóságok. Ezzel szemben a szlovák rendszerben a középfokú humán infrastruktúra végrehajtóiként is részt vesznek a megyék. Ezeket a szerepeket a magyar struktúrában az állam vette át, így a helyi önkormányzatoknak kisebb szerepe van a korábbiakhoz képest a nagy humán ágazatok működtetésében.

Szintén eltérés, hogy a szlovák rendszerben jelen vannak egyes államigazgatással összefüggő feladatok, amelyek a magyar önkormányzati rendszerből a járáások létrehozásával kikerültek, így az ilyen feladataik marginálisak a magyar helyhatóságoknak.

Megállapítható, hogy sok közös vonás van a két önkormányzati rendszerben, a feladatok meghatározása kapcsán azonban az a megállapítás fogalmazható meg, hogy a jelenlegi szlovák önkormányzati rendszer feladat és hatáskörei koncentráltabban a 2011-es reform előtti magyar önkormányzati rendszerrel mutatnak rokon vonásokat. A jelenlegi magyar rendszerre a szlovákhoz képest kevesebb feladat hárul (a végbement hatáskör és feladat centralizáció következtében), ugyanakkor a szlovák modellben nincs arra mód, hogy önként vállalt feladatokat teljesítsenek az önkormányzatok.

A COMITATUS Önkormányzati szemle 2018. évi nyári számáról

Ismét sokszínű tartalommal jelent meg a Comitatus Agg Zoltán szerkesztésében. A Tanulmányok rovatban Dobai Attila: A szakrális tér, mint városi térkategória című igen izgalmas írása mellett prof Tózsza István – Gáspár Mátyás szerzőpáros a Jó állam – jó önkormányzat – A jó helyi önkormányzás jellemzőiről ír.

Farkasné Gasparics Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene és Zöld-Nagy Viktória: Elektronikus közigazgatás az államigazgatásban című előadásai a VEAB májusi konferenciáján hangzottak el.

Az Európai Unió rovatban Kaiser Tamás: A kohéziós politika 2020 utáni perspektíváiról szóló tanulmánya igen aktuális, csakúgy, mint Papp-Váry Árpád Ferenc – Farkas Máté: Magyar települések szlogenjei – Egy lehetséges csoportosítás című írása. A Műhely rovatban Kozma Dorottya Edina: A fejlettség környezeti aspektusait elemzi a közgazdaságtanban elterjedt mutatószámok esetén, míg Makszim Györgyné Nagy Tímea: A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz fejlődéséről ír.

Pató Gáborné Szűcs Beáta – Kopácsi Evelin – Kreiner Barbara – Kiss Fanni: A beszállító minősítés és értékelés szerepe az SCM-ben című cikke után a lap szerkesztője Agg Zoltán: A magyar (vár) megyerendszeréről szóló vitákra tekint vissza a folyóirat fő profilját jelentő témára. A Recenziók között Kamarás István ODJ új könyvéről Utópia vagy szociográfia? Lehetséges-e az egyházreform Magyarországon?, valamint egy helytörténeti munkáról Hagyományok és innovációk a Dorogi Ipartestületben címmel közöl írást a folyóirat. Lapzárta után érkezett egy hozzászólás Balás Endre jegyzőtől: Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál, mely ma különösen aktuális.

A folyóirat legfrissebb száma elérhető: http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2018_nyar.pdf