



*Balázs István*

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLŐDÉSÉNEK JELLEMZŐ TENDENCIÁI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN<sup>1</sup>

### HELYZETÉRTÉKELÉS

Kiindulópontunk az, hogy a különböző helyi önkormányzati rendszereket az elmúlt évtizedekben nagy kihívások érték, amelyek közös jellemzője az, hogy válsághelyzetekre kellett reagálni, amelyek próbára tették a helyi önkormányzatok rezilienciáját is.<sup>2</sup>

A nagy és globális válsághelyzetek kezelése viszont általában központi állami fellépést igényel, ami nem kedvez a decentralizációnak, és így a helyi autonómiák működésének sem.

A válságkezelés azonnali feladatai miatt, úgy tűnik, hogy nincsenek napirenden nagy, átfogó helyi önkormányzati reformok, helyettük inkább a változó körülményekhez történő alkalmazkodás a fő feladat.

Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy a helyi önkormányzati rendszerek működésében a globális világválságok előtt és azok nélkül is akadtak régóta megoldandó problémák, így különösen az önkormányzati intézményekben történő helyi demokratikus részvétel, a működés hatékonysága és az autonómia, főként a pénzügyi önállóság terén.

Ez a két fő kihívás kumulálódott az elmúlt évtizedekben, amelyekhez ország-specifikus problémák is járultak, olyanok, amelyekre egységes választ nehéz találni. Ilyen törekvések nem is nagyon voltak találhatóak, bár az európai önkormányzati szövetségként működő Községek és Régiók Európai Tanácsa (CCRE-CEMR) Európa 2030 programja erre akár céfolat is lehetne. Ugyanakkor ennek a dokumentumnak<sup>3</sup> a realitása erősen kétségbe vonható.

<sup>1</sup> A munka a szerző „Napjaink közigazgatási változásainak főbb tendenciái az EU országokban” című tanulmányának felhasználásával készült: BALÁZS 2024.

<sup>2</sup> A közigazgatás rezilienciájának jelentéstartalmáról lásd bővebben BALÁZS 2021: 13–22.

<sup>3</sup> Lásd erre BALÁZS 2022: 32–46.

Napjaink helyi önkormányzati rendszereket érintő változtatási igényeinek közös jellemzője ezért az, hogy az egyes országok közigazgatási sajátosságaik mentén próbálnak megoldásokat találni.

#### AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAI HELYI ÖNKORMÁNYZATAINAK ÚJ TENDENCIÁI

Az új tendenciák beazonosításához a napjainkra megváltozott állam- és közigazgatás felfogásból kell kiindulnunk azzal, hogy a neoliberális irányzatot érvényesítő Új Közmenedzsmentet (*New Public Management*, NPM) felváltó neo-weberi vagy poszt-NPM irányzatok még nem igazán kristályosodtak ki.

Ahogy az előző pontban már jeleztük, az egyes uniós tagállamok közigazgatásainak problémái a válságok hatására ugyan nagymértékben hasonlítanak egymásra, de azokra sok esetben – sajátos körülményeik függvényében – eltérő megoldásokkal, differenciált válaszokat adtak azokat megelőzően is.<sup>4</sup>

A válságokkal terhelt elmúlt évtizedek során készült nemzetközi – ezen belül európai – összehasonlító önkormányzati tanulmányok az előzőekben felvetett kérdésekre általában a közös problémák alapján tematizált válaszokat próbáltak adni. Ez tartalmilag azt jelentette, hogy a helyi önkormányzatokat érő változásokat nem a nehezen megragadható globális (szervezet, működés, személyzet, finanszírozás) összehasonlításban vetették össze, hanem egy sajátos, a beazonosított közös problémák alapján kidolgozott tipológiát alkalmazva.<sup>5</sup>

A tárgykörben megjelent egyik alapmunkának számító korabeli publikáció<sup>6</sup> szerint ezek a helyi önkormányzás területi kereteinek változásait, a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat, továbbá a helyi intézményrendszer változásait vetették össze.

#### *A helyi önkormányzás területi kereteinek változásai*

Ezen szempont vizsgálatának kiindulópontja az volt, hogy a közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti. Így a lakosság földrajzi elhelyezkedésének logikája mentén, vagy a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája (funkcionalitás) mentén. Ezek közül

<sup>4</sup> Lásd erre KÜHLMANN–FEDELE 2010: 49; WOLLMANN–MARCOU 2010.

<sup>5</sup> Így például WOLLMANN 2008.

<sup>6</sup> Lásd a *Revue Française d'Administration Publique* Gérard Marcou szerkesztette 141. számát (2012), amely „La réforme des collectivités territoriales” [A helyi önkormányzatok reformja] címmel jelent meg.

hagyományosan a lakosság elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, általában napjainkban is ez jelenti a helyi önkormányzatok önazonosságát. Konkrétan és történetileg az országonként eltérő és több kritériumot (például származás, nyelv, tradíciók stb.) számba vevő fejlődés eredményeként alakultak ki azok a helyi önkormányzati alapegységek, amelyek keretei közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására politikai értelemben is.

A funkcionalitás, azaz a helyi közszolgáltatások szervezésének optimális dimenzióihoz rendelt megvalósításának érvényesülése ezeket a hagyományos kereteket írja felül, és erre láthattunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegyesítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vonta a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, de nem mindenütt, és e körben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása is.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviselési intézményrendszerrel való harmonizáció.

Az elmúlt évtizedek területi változásai körében mindegyik megoldással találkozhattunk, de az észak-európai országokra inkább volt jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság elöregedése és csökkenése következtében támasztott kihívásoknak észszerűbben meg tudjanak felelni. Bár a régió kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és az 1990-es évekre jellemző tendencia napjainkra már kevésbé jellemző, vagy több esetben az csupán a területi államigazgatásra korlátozódik. Hangsúlyos elemként jelentkezik viszont a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának továbbfejlesztése. Az erre irányuló reformtervek közül talán a francia területi reformot lehet példának felhozni, amely az állam új területi felosztását eredményezte, benne a nagy régiók létrehozásával, a nagyvárosi „metropolok” és a nagy párizsi közigazgatás kialakításával.<sup>7</sup>

A nagyvárosi igazgatást érintő eltérő megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól különböző olyan intézmények jönnek létre, amelyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó, ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szerveknek erős beavatkozási jogosítványokat biztosítanak.

A helyi önkormányzati autonómia érvényesülését minden alkalmazott megoldás alapvetően érinti, és nem mindig pozitív irányba. A társulási testületek

<sup>7</sup> Bővebben lásd BALÁZS 2020: 31–41, 450.

választási rendszere eltávolodást jelenthet a helyi választópolgárok közösségének tiszta meghatározásától.

*A helyi önkormányzatok és a központi  
állami szervek közti kapcsolatok változása*

E központi-helyi viszonyrendszerben az egyik fő kérdés az önkormányzati autonómia kiterjesztésére irányuló szándékok, valamint a hatékonyságra irányuló törekvéseket kifejező szervezeti és hatásköri integrációra való központi törekvés viszonya. Ezt pedig a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül vizsgálhatjuk.

Ahogy azt már említettük, az integrációra való törekvés jellemzően a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások észszerű és hatékony, költség-takarékos ellátási rendszerének kialakítását szolgálja, ami az előzőekben már említett funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének konstans köre történetileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, de korántsem megváltoztathatatlan, hiszen a körülmények folyamatosan változnak, ezért nem véletlen az, hogy a konkrét hatáskörökre vonatkozó alkotmányos szabályozások – az e tekintetben mértékadó EU-tagországokban – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem általában egyszerű törvényi szintre utalják azokat.

Ebben a tekintetben az 1980-as években indult decentralizációs reformok jellemzője főként az volt, hogy egyre több, korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közüggé, de az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt jelentik, mert a hatásköri átruházások vagy megosztások sok esetben a válságok által kikényszerített állami tehercsökkentés eszközei. A feladat- és hatáskör átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem, vagy csak részben, hivatkozva a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire.

Az autonómiát korlátozó másik ilyen eszköz a korábbi helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök visszaállamosítása a hozzájuk járó eszközökkel, finanszírozással együtt. Ebben az esetben megtakarítási lehetőség abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok illetékességi területe és intézményrendszere. A funkcionalitás egyetlen vagy fő szempontként érvényesülhet, helyi demokratikus kontroll nélkül, persze a helyi lakosság érdekében!

A válságokkal terhelt elmúlt évtizedek jellemző, de főként a válságkezeléshez kötődő tendenciája inkább ez utóbbi volt, ami kiváltotta ugyan a helyi ön-

kormányzatok intézményes ellenkezését, de kevésbé a helyi lakosságét. A központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást amúgy is sok tényező határozza meg, így különösen a helyi önkormányzati autonómia alkotmányos értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, amelynek egyik végpontján a politikai, a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponton igazgatási technikát jelent, inkább a helyi közügyek önálló intézése terén. A kérdést még tovább árnyalja az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban vagy szövetségi államban működik-e.

Mindez nem változtat azon a már említett jellemzőn, hogy a központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás (itt az EU-ban) nem alkotmányos, hanem törvényhozási tárgykör. Az állami szerepkörök szükségszerű változásai pedig ezeket viszonylag nagy szabadsággal mozgatják.

A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere. A helyi költségvetésnek hagyományosan öt nagy forrása van: így a saját helyi adójellegű bevételek, a különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások, a megosztott adók, az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és a hitel.

A két alapvető finanszírozási rendszer is eszerint különíthető el egymástól, ez határozza meg továbbá, hogy a kölcsönön kívüli bevételi források aránya hogyan alakul. Ebből a szempontból a választóvonal ott húzódik, hogy ha a helyi saját adóbevételek 40%-on felüliek és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát. Sajnos napjainkra már az Európai Unió tagországai közül csak a kisebbséget alkotó országok tartoznak ide.

A bevételi forrásokat illető európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekedőben van a megosztott bevételek aránya, ami a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzésének lehetőségét növeli, és általában intézményesített politikai alku tárgya. A helyzetet tovább rontja az, hogy a központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. Általános tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amelyeket rendszerint szervezeti és működési (ideértve a feladat- és hatásköri átrendezést) reformok kísérnek.<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> Bővebben lásd DE MELLO 2010.

változott a helyzet a 2011-es Localism Act nyomán, bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése vagy recentralizációja, a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek vannak arra, hogy rögzítsenek egy bizonyos hatásköri minimumot. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak, és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképesnek megfelelő differenciált hatáskör-telepítés.

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

*A helyi demokrácia és a menedzsment  
fejlesztését szolgáló intézményi változások*

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok célja elsősorban a demokratikus részvétel növelése a helyi önkormányzatok működésében, új megoldások alkalmazásával. Ennek fő irányai a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében, valamint a működés hatékonyságának növelése új menedzsmentmódszerek alkalmazásával.

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két fő irányt foglal magába. Így egyfelől a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás vagy kinevezés), másfelől a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv vagy személy viszonyának átértékelését.

Az első irányzatban a cél a közvetlen választás kiterjesztése által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel egyértelműbb politikai felelősség érvényesítése a polgármesterrel szemben. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (például végrehajtó bizottság, tanácsnokok testülete stb.) vagy személy (például jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése pedig a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben azzal, hogy az e tisztséget betöltők státuszát kiterjedtebb jogi garanciákkal védenék. Mindezt viszont úgy kellene megvalósítani, hogy a dezintegrált mechanizmusokat fel-

számolják a döntéshozatali eljárásban. Ehhez viszont egyszerűsíteni és gyorsítani szükséges a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében, átláthatóbb felelősségi viszonyok mentén.

E törekvések fő tendenciája viszont éppen a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése, és nem a szakmai és jogi elemek megerősítése.

A helyi önkormányzásban történő lakossági részvétel erősítésének szándéka abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak, újak pedig csak nehezen honosodnak meg (például online működési formák).

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének megújítása és fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, decentralizált döntési pontok amolyan részönkormányzat-szerű jogkörrel történő létrehozása. A harmadik ilyen gyakran alkalmazott eszköz pedig az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk körének (például környezetvédelem stb.) kiterjesztése.

A helyi demokrácia és a menedzsment problémakörén belül külön vizsgálandó szempont a működés ellenőrzésének kérdésköre. Az Új Közmenedzsment (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős részét kiszervezték a versenyszférába, és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Ezek azonban nem hozták meg a várt eredményeket sem a hatékonyság, sem a költségcsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így megfordult a tendencia, és a helyi önkormányzatok fokozatosan visszaveszik a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyanná, mintha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

Kérdés lehet az, hogy az európai országok helyi önkormányzati rendszereinek 2008-as válságot követő változásai mennyiségileg és minőségileg elérték-e a reformok szintjét, és mutattak-e általánosítható tendenciákat?

A korabeli meghatározó források szerint<sup>9</sup> – bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban – a változások reformértékűek voltak. A közös reformcélok közül jól beazonosíthatók voltak különösen azok, hogy hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott fel-

<sup>9</sup> MARCOU 2012: 141.

adatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi, állami és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól.

A megoldásra adható válaszok jóllehet országonként eltértek, de mindenütt reformértékű lépéseket kényszerítettek ki, amelyek alapjai azonosak. A feladat- és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szabott határt, hanem az is, hogy a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az észszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek lassan fontosabbá váltak a helyi autonómiánál.

Ezzel egy időben és főként a pénzügyi-gazdasági válság következményeként a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökkent a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők – mint kivetésükben politikailag veszélyes tevékenységet – sok helyen nem is bántak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatoknak a megszorításokat bevezetni kényszerülő, nem túl népszerű munkájában.

E folyamat eredményeként joggal vetődött fel az a kérdés, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája.<sup>10</sup> Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyenfajta kérdésfeltevések még mindig az NPM késői hatásának voltak betudhatóak, de ezzel le is egyszerűsítik a problémát. Ennek ugyanis már voltak előzményei: az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó, úgynevezett szakszolgálati decentralizációval.<sup>11</sup>

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a közttestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokráciadeficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Ezért jelenleg inkább követhető útnak tűnik az állami, és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, amelynek iránya a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.

E felvetéseket erősítették meg egy újabb, még a Covid-válság előtti folyamatokat átfogó vizsgálat eredményei is a helyi önkormányzatok jövőjéről.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> AMNÁ–MONTIN 2000.

<sup>11</sup> Lásd BALÁZS 1989.

<sup>12</sup> BOUCKAERT–KUHLMANN–SCHWAB 2018.

A tanulmánykötet mintegy 31 európai ország gyakorlatát vizsgálta abból a szempontból, hogy a különböző okokból eredő helyi önkormányzatokra nehezedő nyomásra hogy reagálnak az egyes országok, elsősorban az autonómia, az általuk biztosított közszolgáltatások hatékonysága és a döntésekbe történő demokratikus részvétel biztosítása érdekében.

Bár a tanulmánykötet a 2018 óta elmúlt időszak két nagy válsága, a Covid-19 és az ukrajnai háború előtt született, az azóta eltelt időszak igazolhatja a kutatásokból levont következtetések helytállóságát.

A következtetések első megállapítása az volt, hogy a három szempont szerinti elemzés olyan kölcsönhatást mutatott ki köztük, amelyek számottevők, azaz a teljesítményt meghatározza az autonómia, amelynek pedig feltétele a demokratikus részvétel.

Az országok egy meghatározó csoportjában az ezekre irányuló reformtörekvéseket viszont visszafogta, helyenként pedig le is állította az a szigorú költségvetési politika, amelyet a válság hatásainak csökkentésére vagy elhárítására vezettek be a központi kormányzatok.

Ez különösen a már meghirdetett decentralizációs reformokra igaz, még olyan országokban is, mint Franciaország, ahol a területi közigazgatás struktúrája a leginkább megváltozott.<sup>13</sup>

Bár a vizsgált időszakban az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását a hatékonyság érdekében preferáló NPM érvényesülése már erősen korlátozott volt, de az általa okozott anomáliákat – így például a demokratikus részvétel megszűnését az ellenőrzési feladatok ellátásában a privatizáció miatt – még nem oldották meg. Az ezzel kapcsolatos reformelképzelések (reprivatizáció, a szolgáltatásokat igénybe vevők konzultatív testületének létrehozása stb.) jórészt csak a retorika szintjén jelentek meg a pénzügyi megszorítások miatt.

A másik ilyen probléma a reformintézkedések során a koherencia hiánya volt a helyi igazgatás különböző szintjei közt.

Ugyancsak jellemző volt, hogy a fennálló problémák ellenére sem jelent meg a helyi demokráciában alapszintnek számító települési szinten a demokratikus részvétel minősége növelésének a célkitűzése.

Meglepő következtetés volt az is, hogy a legjobb gyakorlatok számbavétele és terjesztése, kritika nélküli adaptációja nem képes meghozni a várt eredményt, sőt a helyi sajátosságok figyelembevételének hiánya kontraproduktív eredményre vezethet.

Érdekes a kutatás azon megállapítása is, hogy az NPM alkalmazásának egyes elemei stabilizálódtak a poszt-NPM-irányzatokhoz kötődő reformokhoz képest,

<sup>13</sup> Lásd bővebben BALÁZS 2020.

és ez összességében jó hatást gyakorolt a helyi autonómiára. A poszt-NPM-irányzatok célkitűzései a gyakorlatban még nem igazán intézményesültek.

Nemzetközi összehasonlításban kiderült, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság hatására csupán két országban csökkent a helyi autonómia szintje (Magyarországon és Spanyolországban), míg számos helyen inkább növekedett (Franciaország, Svájc, Finnország stb.)

A hatékonyság és eredményesség tehát a válságintézkedések közt is fontos szempont maradt a helyi önkormányzatok munkájában, de a demokratikus részvétel is kiemelt elvárás a helyi polgárok részéről, csak egyik sem a korábbi formájában.

Fontos tapasztalat, hogy az eredményesség érdekében a reformoknak jól tervezettnek és szervezettnek, koherensnek kell lenniük, végrehajtásukban viszont következetesnek. Ezenfelül válsághelyzetben nem szerencsés a megszorításokat nagy átfogó reformokhoz kötni, inkább kisebb lépésekkel és akár ideiglenes intézkedésekkel célszerű a hátrányos következmények felszámolása.

A helyi önkormányzatok jövőjéről készült nagy nemzetközi vizsgálat és tanulmánykötet kiadása óta eltelt több mint fél évtized alatt azonban két újabb világválsággal is szembe kellett nézni, így a Covid-19-járvánnyal és az ukrajnai háborúval. Az előbbiről már vannak empirikus vizsgálatok,<sup>14</sup> míg az utóbbiról kevésbé.

A már referált, a Covid hatásait az EU-országokat érintő felmérés elsősorban a járvány társadalmi, gazdasági hatásait és az erre adott helyi önkormányzati reakciókat vizsgálja területi szinten. A sok érdekes tapasztalat eredményeként általános megállapításként rögzítették, hogy a helyi önkormányzatok többségére pozitív hatással voltak a kihívások, amelyek megoldása érdekében már rövid távon is eredményekkel járó olyan konkrét intézkedéseket kellett bevezetni, amelyek következtében:

- javult az együttműködés a különböző szintű helyi önkormányzatok és az államigazgatás szervei közt,
- pozitív változások következtek be a lakosság és a helyi önkormányzatok kapcsolatában,
- érzékenyebbé váltak a helyi önkormányzatok a lakosság különböző rétegeinek sajátos problémái iránt,
- gyorsabbá és interaktívabbá vált az ügyintézés,
- a rendelkezésre álló anyagi eszközöket koncentráltabban használták fel,
- a kieső bevételek pótlására és a megmaradók felhasználására új, innovatív eszközöket kellett alkalmazni.

<sup>14</sup> Lásd például SZYDAROWSKI et al. 2022.

## KONKLÚZIÓK

A bemutatott szakirodalmi források és saját kutatásaink eredményei alapján megállapítható, hogy sok közös vonás fedezhető fel az egyes EU-tagországok helyi önkormányzatait érintő változásokban. Ugyanakkor tény az is, hogy az egyes EU-országok közt nagy különbségek mutathatók ki a helyi önkormányzatok rezilienciáját illetően, és igazolva látszanak azok a tézisek, amelyeket a helyi önkormányzatok jövőjéről korábban készült és idézett publikációk már vizionáltak.

A válságoknak viszont nem csupán negatív következményei mutathatók ki a helyi önkormányzatiságra nézve, hanem a cselekvési kényszer egyben megújulási kényszerhez is vezetett, amely nem valamilyen ideológia mentén, hanem konkrét intézményekben jelent meg.

Saját kutatásaink alapján a magyar helyi önkormányzatiság ebből a szempontból is más. A folyamatos rendkívüli jogrendek felerősítették a 2010 óta amúgy is fokozatosan terjedő centralizációt, és ezáltal csökkent az autonómiaszintjük és rezilienciájuk egyaránt.<sup>15</sup>

Nemzetközi összehasonlításban tehát nem változott azon jellemzője, hogy itt a helyi önkormányzati autonómia csökkenő tendenciát mutat. A válságok által kikényszerített innovációnak ilyen körülmények közt nem nagy tere van, ezért nehéz ebből a körből jó gyakorlatokat felmutatni. Igaz viszont az is, hogy a helyi önkormányzatokat érintő újabb nagy átfogó reform igénye sem merült fel, a rendszert érintő jogalkotás mögött nem mutathatók ki nagy elvi megfontolások sem.

Fő konklúzióként tehát az rögzíthető, hogy az EU-tagországok helyi önkormányzati rendszereit érintően nem a nagy reformok idejét éljük, hanem a szükségletek mentén meghozott, rövid távon is eredményes intézkedések a jellemzők.

## BIBLIOGRÁFIA

- AMNÅ, Erik – MONTIN, Stig szerk. (2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokvorlaget.
- BALÁZS István (1989): *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés. Budapest: ÁSZI
- BALÁZS István (2013): Ismertető Gérard Marcou „Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában” c. előadásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(2), 49–52.

<sup>15</sup> Erről lásd PÁLNÉ KOVÁCS 2023; HOFFMAN–BALÁZS 2022: 34, 251–284.

- BALÁZS István (2020): Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban. In KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 31–40.
- BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(Klsz1), 13–22.
- BALÁZS István (2022): Európa 2030, a helyi önkormányzatok fejlődésének európai stratégiája és az azt segítő intézményrendszer. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(242), 32–45.
- BALÁZS István (2024): Napjaink közigazgatási változásainak főbb tendenciái az EU országai-ban. *Közjogi Szemle*, 17(4), 1–10.
- BOSTJAN, Brezovnik – HOFFMAN, István – NOÉMIA, Bessa Vilela szerk. (2022): *Public Services and Autonomies in the Member States of the European Union*. Maribor: Lex Localis.
- BOUCKAERT, Geert – KUHLMANN, Sabine – SCHWAB, Christian szerk. (2018): *L'avenir des administrations locales en Europe: Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays*. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique (généré le 27 juin 2023). Online: <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5426>
- HOFFMAN István – BALÁZS István (2022): A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II: A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest: L'Harmattan.
- KÜHLMANN, Sabine – FEDELE, Paolo (2010): New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy in a Comparative Perspective. In WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 49–74. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849807227.00010>
- MARCOU, Gérard (2012): Les réformes des collectivités territoriales en Europe: Problématiques communes et idiosyncrasies. *Revue Française d'Administration Publique*, 36(1) [141], 183–205.
- DE MELLO, Luiz (2010): Europe. In UCLG: *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century: Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 149–186.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2023): Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia: Szakirodalmi szemle. *Tér és Társadalom*, 37(1), 3–22. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.37.1.3465>
- SZYDAROWSKI, Wiktor et al. szerk. (2022): *A Brief Radiography of the Social and Territorial Consequences of Two Years in the COVID-19 Pandemic*. Luxembourg: ESPON 2020. Online: <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/A%20obrief%20radiography%20of%20the%20social%20and%20territorial%20consequences%20of%20two%20years%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf>
- WOLLMANN, Hellmut (2008): *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between Continuity and Change, Divergence and Convergence*. Online: [http://www.wuestenrot\\_siftung.de/download/local\\_government](http://www.wuestenrot_siftung.de/download/local_government)
- WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard szerk. (2010): *The Provision of Public Services in France, Italy, Germany and Great Britain: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar . Online: <https://doi.org/10.4337/9781849807227>