



FELADATMEGOSZTÁS A KÖZPONTI KORMÁNYZATI ÉS ÖNKORMÁNYZATI SZERVEK KÖZÖTT

Kísérlet egy szempontrendszer meghatározására

KÁLMÁN ORSOLYA* 

* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. E-mail: kalman.orsolya@hallgato.ppke.hu

Absztrakt

A közfeladatok ellátása alapvetően történhet dekoncentrált szervek által, illetve decentralizált, önkormányzati szervek által. Az, hogy a jogalkotó melyik szervtípust részesíti előnyben egy konkrét feladat kapcsán, az adott terület és időszak szerint változhat, hiszen ez leginkább egy államszervezési kérdés. Mégis megfogalmazódhat a kérdés: a politikai szempontokon túl, milyen elvek mentén dönt a jogalkotó egy-egy feladat helyéről az államszervezet belül? Milyen tényezők befolyásolják azt, hogy az adott feladatot mely szerv lássa el? Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy hogyan lehet jól elhelyezni a feladatokat. Ehhez megvizsgáltam az általam a téma kapcsán kiemelkedően fontosnak tartott elveket és értékeket, majd igyekeztem csoportosítani azokat. Így a tanulmány során is ezt a tematikát követve először foglalkozom majd a jogon kívüli elemekkel – mint a politika és a társadalom –, majd vizsgálom a joghoz szorosabban kötődő elveket, amelyek mentén álláspontom szerint választ kaphatunk a fentebb feltett kérdésekre. A tanulmány célja tehát egy szempontrendszer megfogalmazása, felállítása, amely a későbbiekben zsinórmértékként szolgálhat a jogalkotó számára.

Kulcsszavak

központi államigazgatás, helyi önkormányzat, feladatmegosztás, közfeladatellátás, helyi közügy, szubszidiaritás

Abstract

Basically, public tasks can be performed by decentralized bodies or by decentralized, local self-governmental bodies. Which one the legislator prefers may vary depending on the area and period, as this is primarily a matter of state organization. Nevertheless, we may still ask the question: beyond politics, what principles does the legislator use to decide on the location of a given task within the state organization? What factors influence which body performs a given task? In my research, I sought to answer the question of how tasks can be allocated effectively. To

this end, I examined the principles and values that I considered to be of paramount importance in relation to the topic, and then attempted to group them. Thus, following this theme in my study, I will first deal with elements outside the law, such as politics and society, and then with principles closely related to the law, which, in my opinion, can provide answers to the questions posed above. The aim of the study is to formulate and establish a set of criteria that can serve as a guideline for legislators.

Keywords

central government, local self-government, division of tasks, local public affairs, subsidiarity

1. Bevezető

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Ennek értelmében a helyi közügyek intézésére alapvetően az önkormányzatok hivatottak. Napjainkban azonban érzékelhető, hogy nem minden helyi közügyhöz tartozó feladatot lát el önkormányzati szerv, amelynek számos oka lehet. Fontos kiemelni, hogy a ‘kúszó centralizáció’ (Aksztejn et al., 2024) nem csak hazánkban megfigyelhető jelenség, hanem több európai államban is tapasztalható, mint például Lengyelországban és Spanyolországban. Ezt a jelenséget az autonómia (elsősorban a pénzügyi autonómia) visszaszorulása, illetve hatáskörök elvonása jellemzi, amelyet bőrükön érezhetnek a magyar önkormányzatok is az utóbbi bő évtizedben. Az 1990-es évek környékén, a rendszerváltás időszakában jellemző volt az a tendencia – különösen a kelet-európai országokban, így hazánkban is –, hogy az államok a decentralizációban látták a demokratikus berendezkedés egyik kulcsát. Azonban mára már tisztán látható, hogy a decentralizáció – az ezredforduló előtti nézetektől eltérően – nem egyirányú út. A politikai, gazdasági és társadalmi környezet hatással van az államszervezet felépítésére, ezzel együtt pedig az önkormányzatok szervezeten belüli helyzetére, az általuk ellátott feladatokra is. A válságok nyomán pedig több országban a központi irányítás szerepének erősödése figyelhető meg.

De vajon mi alapján dönt arról a jogalkotó, hogy mely feladatot hova és milyen típusú szervhez telepíti? Mitől függ, hogy az adott feladatot az önkormányzatokra vagy esetleg a központi államigazgatás valamely szereplőjére bízza? A tanulmány során a hazai, illetve nemzetközi szakirodalom felhasználásával kerestem a választ a fenti, a feladatok elosztásával kapcsolatos kérdésekre. A tanulmányban kísérletet tettem arra, hogy meghatározzam azon szempontokat és elveket, amelyeket figyelembe kell vennie a jogalkotónak amikor egy-egy feladat helyét szeretné meghatározni az államszervezetben. A tanulmány tehát elsősorban a hazai, illetve a nemzetközi szakirodalomra támaszkodva, elméleti síkon igyekszik választ adni a fenti kérdésekre. A tanulmánynak nem célja és nem is lehet célja a téma teljeskörű áttekintése, csupán támpontokat igyekszik meghatározni egy szélesebb körű további kutatáshoz, hiszen az önkormányzatok szerepe, azon belül is az általuk ellátott feladatok a mai napig meghatározó kérdések nemcsak hazánkban, de a környező államokban is. Azért sem törekedhet a tanulmány a teljességre, hiszen a téma komplex jellegéből következik, hogy közel sem elégséges a jogi szempontokat figyelembe vennie a jogalkotónak, amikor egy-egy feladat helyéről dönt az államszervezetben.

Az önkormányzatokkal szemben támasztott igények magasak és folyamatosan nőnek napjainkban is. Nem is csoda, hiszen az önkormányzatoknak sokrétű feladataik ellátása mellett egyszerre kell megfelelniük a hatékony, eredményes, magas színvonalú szolgáltatásnyújtás és jó

teljesítmény iránti igényeknek. Emellett a gyors reagálásnak és a rugalmasságnak kell jellemeznie őket. Fontos azonban, hogy a demokratikus kormányzás követelményével és a jogszabályokkal is összhangban legyenek, ezzel összefüggésben pedig elszámoltathatóknak kell lenniük. Ahhoz, hogy megfelelően tudjanak működni, a polgárok bizalmát is élvezniük kell. Mindezt sokszor úgy, hogy különböző okok miatt (pl. költségvetési) megszorításokkal kell szembenézniük (Schwab et al., 2017, 11, 102). Ezen összetett szempontrendszernek való megfelelés nem kis kihívást jelent, mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazók szempontjából. A tanulmány célja tehát egy olyan szempontrendszer sarokköveinek meghatározása, amely akár segítségére lehet a jogalkotónak, amikor egy-egy feladat ellátási helyét szeretné megtalálni a közfeladatellátás rendszerében.

2. Feladatok megosztásának jogon kívüli aspektusai: a politika és a társadalom

A lakosság szempontjából alapvető fontosságúak a funkcionális és a demokratikus elemek, ezek közül is kiemelkedő szerepe van a hatékonyságnak és a hatásosságnak. Európában jellemzően régre nyúlik vissza a részvételi demokrácia, hagyományosan meghatározó súlya van a társadalomban is. Emellett elmondható az önkormányzati szintről, hogy ez élvezi a legnagyobb bizalmat a társadalom egésze szempontjából, hiszen közel van a lakossághoz és maguk közül választották a vezetőiket, így gördülékenyebb a számonkérésük is (Schwab et al., 2017, 102). Józsa Zoltán a helyi önkormányzat működésének két legfontosabb mutatóját is a lakosság szempontjából határozza meg, amikor a helyi érdekképviselő eredményessége és a szolgáltatások színvonalának meghatározó jellegéről ír. Egyúttal hozzáteszi, hogy ez a két szegmens a demokrácia fokmérője is lehet egy országban (Józsa, 2006, 42). Alátámasztja ezt az is, hogy a közösség által adott bizalom, illetve az alacsony szintű korrupció mind jellemző azokban az országokban – például a skandináv államokban –, ahol magas az autonómia szintje. Ez is bizonyítja, hogy összefüggést lehet felfedezni a helyi autonómia és a helyi demokrácia között, és mindezek összefüggést mutatnak a gazdaságilag stabil, erős országokkal (Schwab et al., 2017, 111).

Empirikus kutatások mutatják, hogy a lakosság nagyrészt az önkormányzatok általi közszolgáltatás-biztosítást preferálja (Kákai & Vető, 2019), elismerve a helyi viszonyok ismeretét mint hozzáadott értéket. Az is kimutatható, hogy ennek ellenére a lakosság sem bízik vakon az önkormányzati feladatellátásban, ugyanis a többség szerint alapos vizsgálatok alapján lehet csak eldönteni, hogy állami szervek vagy önkormányzatok lássák el a feladatokat (Kákai & Vető, 2019). Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy a lakosság nem tudja és feltételezhetően nem is igényli annak követését, hogy az egyes feladatok ellátását éppen melyik szerv végzi. Végeredményben a társadalom szempontjából az a fontos, hogy elérhető legyen az adott szolgáltatás, és megfelelő színvonalon biztosítsák azt a szolgáltatás igénybe vevői számára (Kákai, 2019, 107). Érdekes, hogy alapvetően azon országokban tud nőni az önkormányzatokba vetett bizalom, ahol az önkormányzatok megfelelő mozgástérrel rendelkeznek a közfeladatok ellátása terén. Hazánkban – a 2010-es években bekövetkezett centralizáció ellenére – mégis megfigyelhető, hogy az önkormányzatokba vetett bizalom erősödött, amely érdekes paradox helyzetet teremt. Ebből is látható, hogy az önkormányzatokba vetett bizalom alapkövét nem feltétlenül az önkormányzatok által ellátott feladatok határozzák meg, bár kétségkívül jelentős mértékben hat rá. De mellette fontos tényező még a társadalom, illetve politikai kultúra, a centralizáció és decentralizáció mértéke, az intézményi környezet, illetve a helyi életkörülmények (Pálné, 2019). Ez látszik abból is, hogy az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztásban az állam felé történt eltolódás ellenére a településhez kötődő feladatok ellátására a lakosság továbbra is az önkormányzatokat tartja megfelelőnek (Badó et al., 2020, 115–125, 128).

A fentiekből is látható, hogy a közfeladatellátás, ezen belül is az önkormányzati rendszer, csak úgy működhet jól, ha az figyelembe veszi a társadalmi igényeket. Ez az önkormányzatok kettős természetéből is adódik, mely szerint egyszerre töltenek be szolgáltató és végrehajtó szerepet (Marcou & Verebélyi, 1993, 242). Az önkormányzati feladatellátás akkor működhet jól, ha a helyi döntéshozók bizonyos mértékben függetlenek a központtól, azonban a helyi társadalommal szoros kapcsolatban állnak (Gajduschek, 2012, 64). A helyi közösség igényeit ugyanis a helyi döntéshozók képesek leginkább felmérni, annak megfelelően cselekedni. Ehhez szükséges bizonyos szintű autonómia, amelyet nyilvánvalóan a központ biztosít számukra. Ha bármely elem szempontjából deficités helyzet áll elő, abban az esetben a társadalmi igények helyett a politika érdekei kerülnek a középpontba (Gajduschek, 2012, 64).

3. Jogi szempontok, elvek

Az intézményi szabályok ismerete rendkívül fontos, ám közel sem elégséges a közfeladatellátás működésének megértése szempontjából. Éppen a magyarországi önkormányzatok példája mutat rá arra, hogy ugyan az alkotmányos keretekben nem történt változás, azonban világosan látható, hogy az önkormányzatok mozgástere szűkült az egész rendszert érintő centralizáció hatására (Dobos, 2018, 155), mely a hatáskör elvonásokban nyilvánult meg leginkább. Ugyan törvényi szinten nem tapasztalhatóak szembetűnő változtatások, azonban a gondolkodásmódban történtek elmozdulások. A centralizációs folyamat nyomán bekövetkező hatáskör elvonások és pénzügyi megszorítások következtében a helyi autonómia szintje csökkent, ezzel lényegében a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) által elvárt fejlődés megakadt, sőt ellentétes irányt vett (Nagy, 2019, 9–10). Ez aggályosnak mondható még abban az esetben is, ha ez jogi következménnyel – a szó szoros értelmében vett szankcióval – nemzetközi jogi szempontból nem jár.

3.1. A helyi önkormányzatok nemzetközi és uniós jogi keretei

Napjainkra kialakultak olyan nemzetközi normák, amelyek megpróbálnak zsinórmértékként szolgálni. Ezek közül is kiemelkedik a Charta, amelynek alapja a széleskörű konszenzus a benne foglaltatott alapvető – önkormányzatokhoz kapcsolódó – demokratikus értékekkel kapcsolatosan. A Charta ugyanis már a preambulumban lefekteti a helyi önkormányzatok mint a demokratikus rendszerek alapintézményének, valamint a lakosság közügyekben való részvételének jelentőségét.¹ Hangsúlyozandó, hogy a Chartában foglalt általános alapelveket az államok magukra nézve kötelezőnek ismerik el, azok nem pusztán ajánlások. Nem szabad döntés azok megtartása a részes államok részéről (Szente, 2014, 33–34), azonban a Chartában foglalt elvek gyakorlati megvalósítása során több probléma is felmerülhet. Ez egyrészt a Charta által megfogalmazott elvek túlságosan általános jellegéből fakad (bár felmerül a kérdés, hogy ez egyáltalán probléma-e). Szente Zoltánhoz csatlakozva, meglátásom szerint nem feltétlenül, mivel ezek az elvek az alapító tagállamokban már léteztek, a csatlakozó államok pedig előre ismerik a nemzetközi szerződés tartalmát. A probléma azzal kapcsolatosan merülhet fel, hogy ezen alapelvek jelentése országonként eltérő lehet. A néhol homályos rendelkezésekből következik, hogy a szerződés megvalósulásának ellenőrzése, betartatása nem kevés nehézséget rejt magában. To-

¹ Charta preambulumban.

vábbi nehézséget szül, hogy az Európa Tanács nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek segítségével jogilag kikényszeríthetővé válna a Chartában foglaltak alkalmazása. Ám ettől még a részes államok nem nézik jó szemmel, ha valamelyik tagállam figyelmen kívül hagyja a közös minimumokat, így politikai ára biztosan van azok megsértésének (Szente, 2014, 34).

Érdekes, hogy a fenti nemzetközi szerződésben megjelenő alapelveket az Európai Unió tagállamai is elfogadják, ám a nemzetközi szerződésen túl nincs harmonizációs igény az önkormányzatokkal kapcsolatos strukturális, felelősségi, pénzügyi és helyi demokrácia formái szempontjából (Marcou & Verebélyi, 1993, 238). Annak ellenére azonban, hogy az államok közigazgatási rendszerének kialakítása mind a mai napig tagállami hatáskör, uniós szervezetek is hatást gyakorolnak az önkormányzati rendszerek felépítésére. Különösen igaz ez a posztkommunista országokra, ahol a rendszerváltás körüli reformokra nagymértékben hatással voltak az európai uniós elvárások, kötelezettségvállalások, miközben látható, hogy az egyes országok közötti különbségek miatt sokszor nem kompatibilisek a reformok eszközei (Kacziba et al., 2016, 59). A legtöbb kelet-európai állam célja a rendszerváltáskor a nyugathoz történő felzárkózás volt, amelyhez különböző nemzetközi szervezetek nyújtottak segítséget a 1990-es években. Többek között az ENSZ, az OECD, az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete, a Világbank és az Európai Unió is részt vett az országok felzárkóztatásában, különböző pénzeszközök, szakmai bizottságok segítségével (Kovács, 2016, 61–71). A segítések iránya hasonló volt, minden szervezet zászlajára tűzte az akkor népszerűnek számító értékeket, mint decentralizáció, autonómia, szubszidiaritás, méretgazdaságosság. Arra azonban kisebb figyelem irányult, hogy miként lehetne ezeket az elveket úgy átültetni a rendszerváltó államok rendszerébe, hogy az illeszkedjen a jogrendszeren túl a hagyományokhoz és a társadalom berendezkedéséhez is.

3.2. Mit? – A feladatok jellegének jelentősége

Az állam által ellátandó feladatok jellemzően közügyek. Felmerülhet azonban a kérdés, mi számít közügynek? Mitől lesz egy feladat közügy, és hogyan határozható meg annak helyi jellege? Egyszerűen fogalmazva a közügy nem más, mint a társadalom és a közösség nagyrészt általánosan érintő kérdés. Jellemzően ide tartoznak a közösség irányításával, szervezésével kapcsolatos ügyek. A közügyek meghatározása elsősorban az Alaptörvény feladata, ezek pontosítása, egyértelműsítése pedig törvényi, illetve rendeleti szinten történik (Varga, 2017, 78–80).

A közügy lehet országos és helyi. A legtöbb államban a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat az Országgyűlés, valamint maguk az önkormányzatok határozzák meg saját településükhöz igazítva. Az önkormányzati saját feladatok megállapításának nyilvánvalóan a törvény keretei között kell történnie. A Charta is megfogalmaz kritériumokat a helyi közüggyel kapcsolatosan,² melynek lényege, hogy a helyi közügyek jelentős részét az önkormányzatoknak kell ellátni. Annak meghatározása, hogy a jelentős rész követelménye a gyakorlatban mit jelent, komoly nehézségeket okoz az Európa Tanács ellenőrző szervének. Az Európa Tanács gyakorlatában megfigyelhető, hogy az önkormányzat helyi lakosságot érintő közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladat- és hatásköröket összességében vizsgálja. Ennek megfelelően a jelentős részt teljesültnek tekintik, amennyiben az önkormányzatok feladat- és hatásköre az előbb említettek tekintetében széleskörű közmegegyezés alapján megvalósul (Szente, 2014, 9). Látható tehát, hogy az önkormányzatoknak nincs kizárólagos hatáskörük a helyi közügyekkel kapcsos-

² Charta 3. cikk 1. pont.

latban. Magyarországon a 2010 előtti szabályozás ugyan még tartalmazott erre vonatkozóan korlátot – miszerint a helyi közügyhöz tartozó feladatokat csak kivételesen és törvényben lehet más szervhez utalni –,³ azonban a 2012 utáni szabályozás nem tartalmaz ilyen kitétel (Árva et al., 2022, 208). Ez a hiányzó elem teszi lehetővé az egyes közszolgáltatások dekoncentrált szervhez történő átcsoportosítását. Érdekes lehet összevetni ezt a Charta által megkövetelt elvekkel és célokkal, hiszen így a szubszidiaritás elvének sérelme merülhet fel, amikor helyi közügygel kapcsolatos feladatot más szervnek adnak át. Erre példa az általános iskolák működtetése,⁴ vagy a védőnői szolgálat megszervezése,⁵ amelyek ma már nem önkormányzati feladatok, hanem mindkét esetben dekoncentrált szerv felel a feladatellátás biztosításáért. Megjegyzendő, hogy a szubszidiaritás elve nem jelenik meg közvetlenül egy magyar jogszabályban sem, annak ellenére, hogy a Charta és az uniós szabályozás is megköveteli annak érvényesülését. Az elv törvényi szintű deklarációja ugyan nem elvárt, de érvényesülése igen, amelyet bizonyosan elősegíthetne, ha szövegezés szintjén is megjelenne a magyar jogszabályokban.⁶

Nem könnyű feladat azonban ennél pontosabb általános képet adni a helyi közügygel kapcsolatosan. A különböző közösségek igényei, hagyományai, a települések mérete tág keretek között mozoghatnak, így a közügyek halmaza is ennek megfelelően változhat. A helyi önkormányzatok az államszervezet részei, így egyértelműen az általuk ellátott feladatok körét nagyban befolyásolja, hogy az államszervezet egészében mi is a helyi önkormányzatok rendeltetése (Balázs, 2024, 50).

A helyi közügy a helyi önkormányzatok által ellátandó feladat- és hatáskörök központi elemét adja, ezeket konkretizálják törvények és rendeletek. A feladatok tényleges ellátására a helyi önkormányzatok hivatottak, így a települési és területi önkormányzatok osztoznak rajtuk, annak megfelelően, hogy milyen jellegű, mekkora kiterjedésű, hatókörű az adott feladat. A helyi közügy fogalmát – a fentebb említett nehézségek okán – sem az Ötv., sem pedig az Möt.⁷ nem határozza meg egzakt módon, annak ellenére, hogy az Alaptörvény is a helyi közügy fogalma köré építi az önkormányzatok szabályozását.⁸ Lényegében elmondható, hogy a helyi közügy az önkormányzati feladatellátás magját képezi úgy, hogy a közügyek körét csak sejtetni engedi a szabályozás. Ez azonban csak a helyi közügy körébe tartozó feladatok körülhatárolását nehezíti, másik oldalról széles teret enged(ne) az önkormányzatoknak, hogy saját igényeik szerint vállaljanak feladatokat.

A helyi önkormányzatok közhatalmi tevékenységet gyakorolnak, közfeladatokat látnak el, közvetlenül is ők a közszolgáltatások szervezői. Az Möt. 4. § szerint a helyi közügy négy alkotóeleme közül az egyik a közszolgáltatások szervezése. Közszolgáltatásnak olyan feladatok minősülnek, amelyek közösségi szervezést igényelnek és a közös szükségletek kielégítését szolgálják. Helyi közszolgáltatás pedig a közszolgáltatásoknak azon köre, amelyek területileg körülhatároltak, mint például a közvilágítás biztosítása az adott településen (Horváth, 2002, 16).

Az önkormányzatok azonban jellemzően nem csak helyi közügygel kapcsolatos feladatokat látnak el, hanem – mint az állam meghosszabbított keze – államigazgatási feladatokat is. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezeknél a feladatoknál nem érvényesülnek az autonómia-garan-

³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 6. § (2) bekezdése.

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

⁵ Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6/B. § (2) bekezdése.

⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent a fogalom, erről ld. bővebben: 8/2021. (III. 2.) AB határozat.

⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 4. §.

⁸ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése, 32. cikk (1) bekezdése.

ciák, valamint ezeket rendeletek is telepíthetik az önkormányzatokhoz, nem csak törvények, továbbá ezen feladatok címzettje jellemzően a polgármester vagy a jegyző (Hoffman, 2015, 91–92). 2010 előtt jelentősebb mennyiségű államigazgatási feladatot láttak el az önkormányzatok. Ehhez kapcsolódóan elmondható, hogy a nagy mennyiségben megjelenő államigazgatási feladatok képesek csökkenteni az önkormányzati autonómiát – ha csak közvetetten is – hiszen az önkormányzatok kapacitásait nagy mértékben foglalják le, amellyel együtt jár, hogy az önként vállalt feladatokra kevesebb forrás jut (Mann, 2011, 49–50). Jelenleg is megtalálható néhány államigazgatási feladat az önkormányzatok egyes szereplőjéhez delegáltan – tipikus példa erre az anyakönyvezés – azonban ez már korántsem akkora mértékű, mint 2010 előtt. Érdekes lehet megvizsgálni feladatellátás szempontjából azt a felvetést, miszerint az önkormányzatok egyáltalán ne lássanak el államigazgatási feladatokat, azonban hatékonysági és hozzáférhetőségi szempontból vannak olyan államigazgatási ügyek, amelyeket célszerű és logikus továbbra is a polgárokhoz legközelebbi szinten tartani.

A fentiekből kiolvasható, hogy bár egzakt definíciót nem találunk sem a hazai, sem a Charta szabályozásában, ám iránymutatások bőven akadnak. Ennek megfelelően helyi közügy körébe tartozik minden feladat, ami inkább a helyi lakosság érdekét szolgálja. Annak meghatározása, hogy mi tartozik jobban a helyi lakosság érdekeltségi körébe, egyedi esetekre vonatkoztatva lehet megállapítani. Hiszen amellett, hogy az önkormányzatok kötelező feladatként meghatározott ügyekben hasonló vagy ugyanolyan jellegű feladatokat végeznek országszerte, vannak olyan helyi specifikus körülmények, amelyek indokolják a mozgásteret a feladatellátással kapcsolatosan. Ezen feladatok ellátását pedig elsősorban – a Charta szabályozásával összhangban – a helyi önkormányzatokra kell bízni. Az elmúlt időkben jellemzővé vált az a folyamat, melyben a dekoncentrált szervek általi feladatellátást részesítették előnyben, a decentralizált, autonóm önkormányzati feladatellátással szemben. Remekül rámutat erre a folyamatra Rámhápné Radics Katalin kutatása, melyben a különböző jogszabályi változtatásokat mérte fel. Ennek során megállapította, hogy többek között az egészségügyi szolgáltatások és az oktatás területén is feladatelvonások voltak tapasztalhatók az utóbbi évtizedben. A megyei szintű centralizáció során jellemzően dekoncentrált szervekhez kerültek addigi önkormányzati, helyi közügyhöz tartozó feladatok. A területi önkormányzatoknak ezt követően csupán támogató jellegű feladatai maradtak, mint például az infrastruktúra biztosítása (Rámhápné, 2023, 96).

3.3. Hol? – A feladatellátás optimális szintjének meghatározása

A szubszidiaritás és a maradékelvűség, bár látszólag egymás ellentettjei, azonban – akárcsak a decentralizáció és dekoncentráció esetében – együttesen érvényesülnek az egyes államokban. Annál is inkább, hiszen mindkét elv megjelenik a Chartában is, így érvényesülnie kell az önkormányzatok és a központi államigazgatási szervekkel kapcsolatos feladatmegosztás során. A szubszidiaritás elvének értelmében az állampolgárokhoz legközelebb álló, hatékonysági szempontból leghatékonyabb szintnek kell megvalósítani a közfeladatokat.⁹ Míg a maradék elv szerint minden olyan ügyben döntési jogosultsággal rendelkeznek az önkormányzatok, amely nincs kivonva a hatáskörükből.¹⁰ Kecső Gábor értelmezése szerint a maradék elv – már csak a Charta szerkezeti megoldása miatt is – előrébb való, mint a szubszidiaritás elve (Kecső, 2015, 133), ezt azonban Varga Ádám vitatja, szerinte ugyanis a 4. cikk 2. pontja csupán a generálklauzula alkalmazása miatt szükséges, valójában megnyitja a lehetőséget a szubszidiaritás

⁹ Charta 4. cikk 3. pont.

¹⁰ Charta 4. cikk 2. pont.

széles körű érvényesülése előtt. Hozzáteszi, hogy a szubszidiaritás elve megteremti az alapot arra, hogy a közösségek saját ügyeikben döntéseket hozzanak (Varga, 2025, 4). Ezáltal a helyi közösségek választott képviselők útján döntenek, amely lényegében a helyi demokrácia alapja. A helyi önkormányzatok helyi közüggyel kapcsolatos feladat- és hatásköreinek szűkülése, elvonása nyomán nem minden esetben a szubszidiaritás elve sérül – hiszen például dekoncentrált feladatellátás esetén a legközelebbi szinten való ellátás és a hatékonyság követelményének érvényesülése esetén megfelel a szabályozás a szubszidiaritás követelményeinek (Varga, 2025, 5) –, hanem a decentralizáció és ezzel a helyi demokrácia is sérülhet. Hozzá kell tenni azonban, hogy a közfeladatok, helyi közügyek természete nem engedi, hogy külön-külön kezelje a jogalkotó az egyes szegmenseket, szinteket, hiszen a szakpolitikák megvalósulása komplex jellegű, többszintű struktúrát igényel. Így tehát elengedhetetlen, hogy pontosan elhatárolt, átgondolt szabályozás mentén és megfelelő finanszírozás mellett alakítsák ki a közfeladatellátást.

3.4. Hogyan? – Hatékonysági kérdések a feladatellátással kapcsolatosan

Bizonyos fokú autonómiára szükség van, hogy az önkormányzatok ne csak a központi hatalom végrehajtó szervei legyenek (Panara & Varney, 2013, 372). Ám kérdés, hogy mekkora ez a bizonyos fok? Hogyan határozható meg az a mérték, amitől azt mondhatjuk, hogy már elégedő/kielégítő az autonómia szintje? Az autonómia fogalmával, elemeivel kapcsolatos bizonytalanságok, az egyes jogtudósok közötti eltérő elképzelések, valamint a fogalom alkalmazásával kapcsolatos eltérések mind-mind csak nehezítik a témakör átláthatóságát (Ladner et al., 2016, 321).

Az önkormányzatok hatékonyságát több mutatóval is lehet mérni, ám a legjobban az autonómia mértékének vizsgálata hasonlítható össze. Az ugyanis magában foglalja a jogi kereteken és a formális intézményi szabályozásokon túl a gyakorlati megvalósulást is, vagyis a működési gyakorlatot és az egyes szereplők közötti viszonyrendszert (Dobos, 2018, 11). Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a társadalmi, gazdasági mutatókat, ugyanis azok is rendkívül árulkodóak a feladatok ellátásának hatékonysága szempontjából. Ebből következik, hogy a fogyasztóknak az ellátások színvonalával való elégedettsége legalább annyira fontos mérőeszköz, mint az intézményi feltételek mérése (Bartha et al., 2020, 78).

A pénzügyi önállóság jelentősége külön is kiemelkedő. Ez az önkormányzatok hatékonyságának mérésére remek mutató lehet, hiszen szoros összefüggés van a rendelkezésre álló pénzeszközök, azok szabad felhasználása és a társadalom érdekeinek kielégítése között. Az összehasonlításból látható, hogy Európa nem egységes, nagy szórások tapasztalhatók azzal kapcsolatosan, hogy az egyes kormányok a GDP hány százalékát szánják az önkormányzatoknak. Tisztán látszik az összefüggés a statisztikából is. Jellemzően magas az autonómia szintje, ahol a központi költségvetésből magasabb összeg kerül az önkormányzatokhoz (Ladner et al., 2019, 44). A központi költségvetésből juttatott összeg azonban megtévesztő lehet, hiszen ez erős függéshez vezethet a központi kormányzathoz. Különösen igaz ez az állítás abban az esetben, ha kötött a felhasználás módja, ahogy az hazánkban is tapasztalható. Így könnyen belátható, hogy egy ennél is fontosabb kérdés a saját bevételek helyzete. 2014-ben a skandináv országokban volt a legmagasabb a pénzügyi önállóság szintje az európai államok közül. Ez a gyakorlatban két elemnek köszönhető: egyrészt a helyi adóbevételek magas arányának, valamint a felhasználáshoz kapcsolódó széleskörű döntési lehetőségnek. Megállapítható a fentiekkel összefüggésben, hogy a nyugati és északi országok a pénzügyi autonómia kérdésében lényegesen jobb eredményeket értek el, mint a közép- európai térség. Ennek egyik oka a rendszerváltások óta eltelt relatíve „kevés” idő, hiszen az északi és nyugati államokban már az 1970-es évektől kezdve elkezdődtek azok a folyamatok, amelyeknek mostanra már érzékelhetőek a pozitív hatásai.

Azonban fontos hozzátenni, hogy az autonómia más szegmenseivel, valamint az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokkal és ellátott feladatokkal kapcsolatosan nem fedezhető fel ekkora különbség a kontinensen belül (Ladner et al., 2016, 347). Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egyáltalán nem mindegy, hogy melyik szerv kéri a mérést és milyen célból, hiszen ez mind befolyásolhatja az eredményt (Kuhlmann, 2010, 333), így a mérések felhasználásakor, illetve a következtetések levonásakor érdemes ezeket figyelembe venni.

A hatékonyság növelése érdekében megvalósuló reformok Európában jellemzően a „nagyobb jobb” elvet követték. A közszolgáltatások megszervezése ugyanis sokszor túlmutat egy településen, azonban ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy ahány közszolgáltatás, annyi üzemméret létezik. A cél nem az, hogy minden közszolgáltatáshoz megtaláljuk a megfelelő üzemméretet, hanem azt az optimális szintet kell megtalálni, ahol a legtöbb szolgáltatás a legalacsonyabb költségen, de megfelelő színvonalon nyújtható (Kecső, 2015, 140).

A hatékonyság szempontjából nem szabad kifelejteni a szervezeti és személyi feltételeket, amelyekről viszonylag kevés szó esik, pedig minden jól működő rendszernek fontos eleme. Ennek megfelelően biztosítani kell a feladatok ellátásához szükséges minimum feltételeket. Egy mexikói önkormányzatokat vizsgáló tanulmány is rávilágított arra, hogy a hatékony feladatellátás függ a szervezeti és emberi tényezőktől, az pozitív és negatív irányba is képes befolyásolni a teljesítményt. Kimutatták, hogy jelentősége van a személyi apparátus iskolai végzettségének, valamint a bérezésnek is (Salazar-Adams, 2024, 15). Nem nehéz belátni, hogy a képzett munkakerő és a versenyképes fizetés a megfelelő eszközök birtokában képes a hatékonyság növelésére.

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

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

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

csolódnak. Ugyanis hiába került megállapításra a feladat helyi közügy jellege, ha azt egyéb szervezeti, finanszírozási kérdések miatt az önkormányzatok végül mégsem képesek ellátni.

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

5. Az önkormányzati feladatellátás minimális feltételei

Ahhoz, hogy egy feladat megfelelő helyre kerüljön az önkormányzati szervezetrendszeren belül, több tényező megléte szükséges, amelyeket a fentiekben már említettem. Finta István szerint az önkormányzati feladatellátás módját a következő tényezők határozzák meg: a jogszabályi követelmények teljesülése, a szolgáltatás igénybe vevőinek száma, költsége, a feladat ellátásához szükséges szakértelem, megfelelő infrastruktúra a szolgáltatás elérhetősége és annak rugalmas alkalmazhatósága (Finta, 2019, 41–43). Ezen követelmények közül egyértelműen találhatunk jogi és nem jogi jellegű változókat. A szolgáltatás igénybe vevőinek száma, a megfelelő szakértelem nem jogi kérdések, a jog csak támogathatja ezek optimális megvalósulását.

Szabályozás szempontjából fontos, hogy az adott település önkormányzatának meglegyen a *képessége* arra, hogy a feladatot ellássa, az adott szolgáltatást nyújthassa. Ebbe beletartozik nemcsak az, hogy milyen feladatokkal bízta meg kötelező jelleggel az önkormányzatokat a jogalkotó, hanem az is, hogy milyen feladatokat enged saját feladatként meghatározni, ahhoz megfelelő képzettségű és képességű személyzet társul-e. Nemzetközi szinten a Charta szövege is megfogalmazza, hogy csak a tényleges feladatkörrel rendelkező önkormányzatok képesek a hatékony és polgárokhoz közel álló igazgatásra. A helyi önkormányzás ugyanis együttesen jelenti az önkormányzatoknak azt a jogát és képességét, hogy saját hatáskörben szabályozhassák és igazgathassák a közügyek lényegét részét a helyi lakosság érdekében.¹¹ Magyarország településszerkezetére továbbra is jellemző az elaprózódottság, amely negatív hatással van a hatékony feladatszervezésre is, melyen némiképp segített az önkormányzati társulások rendszere, azonban áttörő sikert nem hozott. Azóta pedig sok közszolgáltatás esetében megtörtént az átszervezés, melynek eredményeként számos nagy költségigényű közszolgáltatások ellátásáért ma már dekoncentrált szervek felelnek. Így a továbbiakban lényegében nem decentralizált, önkormányzati szervek felelnek ezekért a feladatokért.

Fontos szempont még, hogy az adott feladatokkal kapcsolatosan milyen mértékű döntési szabadságot biztosít számukra a törvény (Ladner et al., 2019, 48). Ebből a szempontból kiemelkedő a pénzügyi autonómia szerepe, hiszen megfelelő források nélkül nehezen tud működni bármilyen rendszer. Nem elég azonban, hogy az önkormányzatoknak lehetőséget enged a jogalkotó egy feladat ellátására. Ugyanennyire fontos, hogy az önkormányzatoknak érdeke legyen abban, hogy a feladatot elvégezzék. Egyértelműnek tűnik, hogy a különböző méretű és gazdasági fejlettségű önkormányzatok különböző jellegű feladatokat képesek ellátni. A különböző településeknek pedig különböző igényeik vannak. Az *akarati* mint feltétel tehát azt jelenti, hogy amennyiben a jogszabályi környezet és lehetőség biztosítja a feladatellátás feltételeit, abban az esetben az önkormányzat (képviselőtestület) dönthessen a feladat ellátásáról a lakossági igényeknek megfelelően. Ennek költségeit lehetőség szerint saját bevételi forrás biztosítsa, ezzel

¹¹ Charta preambulum, 3. cikk 1. bekezdés

is növelve a döntési szabadságot, illetve a központi költségvetéstől való függetlenedést. Olyan finanszírozási rendszer szükséges tehát, amely képes nem csak a kötelező feladatok ellátását biztosítani, hanem lehetővé teszi a település sajátos igényeinek kielégítését. Ehhez meglátásom szerint elengedhetetlen a saját bevételi források rendszerének átgondolása, elsősorban a helyi adóbevételek növelése. Ennek módja elsősorban a helyi adóztatási rendszer átalakítása, amely azonban – Kecső Gábor meglátása szerint – nem képzelhető el a központi adóbevételek reformja nélkül (Kecső, 2015, 446). A fenti állítással egyetértve a cél nem az adóterhek növelése, mindinkább az adóbevételek átcsoportosítása, azok újraosztása. A helyi lakosság egyértelműen használja a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat, így jogosan merülhet fel az igény arra, hogy az általuk befizetett, jelenleg a központi költségvetésbe érkező adóbevételekből nagyobb arányban részesüljenek az önkormányzatok. Annál is inkább, hiszen elmondható, hogy a klasszikus adónemek a települési szinten képeznek bevételt. Kecső Gábor meglátása szerint a legkézenfekvőbb megoldás a személyi jövedelemadó helyi költségvetéssel történő (ismételt) összekötése. Ez nem csak a helyi bevételeket növelné, hanem közvetlen kapcsolatot építene ki a közszolgáltatások felhasználói és a finanszírozás között (Kecső, 2015, 447). A jelenlegi legnagyobb bevételt képező adónemként a helyi iparüzési adó nincs közvetlen kapcsolatban a lakossággal, hiszen annak adóalanyai a vállalkozások, nem pedig a lakosság.

Végül elemi feltétel a *jogi keret* biztosítása, amely az egész rendszert közrefogja, alkotmányos keretet adva az önkormányzatiságnak. Ez az összehasonlításokban kevésbé kiemelt elem szokott lenni, melynek alapvetően két oka van. Egyrészt az állami berendezkedések sokszínűsége miatt az összehasonlítás ezen a téren különösen nehézkes (Ladner et al., 2019, 48). Másrészt az európai államok többségében alapvetőnek tekinthető az önkormányzatok léte, hiszen ez az intézmény a demokráciák egyik alapköve. Így tehát, a legtöbb helyen „eleve adott”-nak tekinthető, hogy az alkotmányos keret biztosítja az országok. Hozzá kell tenni, hogy ha kitekintünk Európán kívülre, ez az állítás már nem feltétlenül állja meg a helyét.

6. Konklúzió

A különböző országokban létező önkormányzati rendszerekben pusztán a létezésük közös. Ahány ország, annyi féle megjelenési formája van ennek a több száz éves intézménynek. Az önkormányzati rendszerek különleges helyzetét adja, hogy bár részei az államszervezetnek, de szerepük nagyon különböző lehet. Akár egy országon belül is rengeteg eltérő szereppel ruházták fel az éppen aktuális kormányzatnak megfelelően. Ez látható Magyarország példáján keresztül is. Az utóbbi fél évszázadban sorra jelentek meg a különböző reformok, amelyeknek többnyire közös céljuk volt a hatékonyság és az eredményesség növelése. Azonban látható, hogy változatos kiindulópontok és változatos eszközök jellemezték a közös cél felé való törekvést. Emellett megjelentek különböző nemzetközi és uniós dokumentumok, elvárások, amelyek az egységesítést, összehasonlíthatóságot igyekeztek növelni, közelíteni próbálták/ják az intézményeket, ezzel komoly befolyással vannak az egyes országok reformjaira. Kutatásom igazolta, hogy a jogi keretek megléte, az intézményes keretek biztosítása szükségesek, ám közel sem elégségesek ahhoz, hogy sikeres reformokat, jól működő önkormányzati rendszert építhessen az adott állam. A sikeres önkormányzati reformnak tehát komplex jellegűnek kell lennie. Egyszerre kell figyelembe vennie a társadalom, az önkormányzatok és a központi kormányzat érdekeit. Emellett megfelelő társadalmi és politikai támogatást kell élveznie a végrehajtás sikerességéhez. Nem szabad megfélemlkezni arról sem, hogy a fenti elemeknek illeszkednie kell az adott ország történelmi és gazdasági hagyományaihoz. Fontos az is, hogy az állam működését

egységként kezelje, hiszen pont az önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak ellátása során olyan feladatokat látnak el, amelyek jellemzően kapcsolódnak más államszervezeten belüli szervekhez és ellátási szintekhez.

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

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

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

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

Hivatkozások

- Aksztejn, W., Lackowska, M., Krukowska, J., & Mikuła, Ł. (2024). The multiple faces of re-centralization: A typology of central-local interactions. *Journal of Urban Affairs*, 46(7), 1329–1349. <https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2124916>
- Árva Zs., Balázs I., & Barta A. (2022). *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem ÁJK. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/148908>
- Badó A., Feleky G., & Patyi Zs. (2020). *Önkormányzati rendszer és társadalom: Jogszociológiai vizsgálatok*. Dialóg Campus.
- Balázs I. (2024). A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök, valamint gazdálkodásának alapvető jellemzői In Árva Zs., Balázs I., Barta A, Zákány J. (Szerk.), *Helyi önkormányzati közigazgatás*. DE ÁJK.

- Bartha, I., Bordás, P., & Horváth M. T. (2020). Jobban teljesít. Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, 29(1), 73–96. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
- Dobos G. (2018). *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése* [Doktori értekezés, Corvinus Egyetem]. Corvinus Disszertációk. <https://doi.org/10.14267/phd.2018023>
- Finta I. (2019). *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/14691>
- Gajdusчек Gy. (2012). Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 16(2), 61–73. Online: <https://tinyurl.hu/Wz4G>
- Horváth M. T. (2002). *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. ELTE Eötvös.
- Józsa Z. (2006). Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus.
- Kacziba P., Oppe O., & Pálné Kovács I. (2016). Az európai területi reformok és tanulságaik. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 29–62). Dialóg Campus.
- Kákai L., & Vető B. (2019). Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28(1), 17–41. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>
- Kákai L. (2019). Útkereső önkormányzatok Magyarországon. NKE. Online: <https://tinyurl.hu/hnY2>
- Kecső G. (2015). *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország*. ELTE Eötvös Kiadó. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2015.078>
- Kovács L. (2016). A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 62–73). Dialóg Campus.
- Kuhlmann, S., (2010). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2). <https://doi.org/10.1177/0020852310372050>
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Ladner, A., Keuffer, N., Balderhseim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Mann, T., (2011). Kommunale Selbstverwaltung durch wirtschaftliche Betätigung? Möglichkeiten und Grenzen in Ungarn und Deutschland. *Annales*, 52, 47–62. Online: https://www.ajk.elte.hu/file/annales_2011_07_Thomas.pdf
- Marcou, G., & Verebélyi I. (Szerk.). (1993). *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. IIAS.
- Nagy K. (2019). Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok?. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(2), 1–11. Online: <https://tinyurl.hu/oPxxv>
- Panara, C., & R. Varney, M. (2013). *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. Routledge.

- Pálné Kovács I. (2019). Bizalom és helyi kormányzás. *Politikatudományi Szemle*, 28(3), 31–53. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.31>
- Rámhápné Radics K. A. (2023). Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 85–98. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.50>
- Salazar-Adams, A., (2024). The influence of organisational and staff characteristics on local governments' efficiency: the case of Mexican municipalities. *Local Government Studies*, 50(2), 287–306. <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2198218>
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Nomos. Online: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941qjd>
- Szente Z. (2014). Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtási monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7(1), 24–29.
- Varga Á. (2025). Subsidiarity as an answer to the crisis of local self-government system. *Frontiers in Political Science*, 7(1). <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1583491>
- Varga Zs. A. (2017). *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.hu/gmva>