

Атила З. Бадо  
Универзитет у Седегину  
Правни факултет у Седегину  
attila@badoat.hu

## ПОКУШАЈИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ МАЂАРСКОГ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**Сажетак:** У Мађарској су се 2020. године расламсале политичке расправе о систему локалне самоуправе. Према мишљењу појединих градоначелника, владине мере предузете током пандемије, пре свега оне које ограничавају самосталне приходе локалних самоуправа, довешће до повратка система социјалистичких већа и до укидања локалних самоуправа.<sup>1</sup> Влада је, наиме, тврдила да предузетим мерама жели да ублажи порески терет предузећа током кризе, док опозиција сматра да су ове мере израз освете према оним локалним самоуправама на чијем челу су представници опозицијских партија. Те партије су 2018. године постигле изборни успех, за што се по тврдњама њихових лидера, сада кажњавају локалне самоуправе које воде и то на тај начин што се лишавају главних извора самосталних прихода. По њиховом мишљењу, истовремено се приходи самоуправа које су влади „по вољи” компензују из централних извора.

Расправа није новије датума и добро се уклапа у настојања, исказана у процесу сложене реформе локалне самоуправе у последњој деценији, коју су актери смештени на сувројним сферама политичкој сцени различито оценили. Са једне стране, као предузимање низа мера централизације и ограничавања делокрућа и овлашћења локалних власти, а са друге стране, као активност које су потребне ради сачељавања задуживања локалних самоуправа и повећања њихове ефикасности. Да би се ова појава могла проценити и са научне тачке гледишта, вреди осврнути се на период пада

---

<sup>1</sup> „Pikó: A kormány visszahozza a tanácsrendszert”. <https://magyarnarancs.hu/belpol/piko-a-kormany-visszahozza-a-tanacsrendszer-234510>. Вид. Máté Pétervári: „The Establishment of the Districts in Hungary after the Austro-Hungarian Compromise”. David A. Frenkel – Norbert Varga (eds.), *New Studies in History and Law*. Athens, Atns Institute for Education and Research, 2019. 66.

социјализма и промене режима (транзиције), а зајим исцртавајући уставни и законодавни процес почев од 2011. године.

**Кључне речи:** реформа локалне самоуправе, функционална децентрализација, централизација, измирење дуа, повећање ефикасности.

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА – СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ НАКОН ПАДА СОЦИЈАЛИЗМА И ПРОМЕНЕ ВЛАСТИ (ТРАНЗИЦИЈЕ)

Након пада социјалистичког друштвеног уређења и промене власти (транзиције) у Мађарској је на основу демократске идеје о самоуправи, настао један фрагментирани систем локалне самоуправе, који је пружао висок степен самосталности. Иако су се неке постсоцијалистичке земље одлучиле за федеративни или интегрисани модел, мађарски закон о локалној самоуправи је настао на основу одредаба Устава и применио у пракси принцип „једно насеље – једна локална самоуправа”.<sup>1</sup> У благодатном стању „демократске еуфорије” која се у време транзиције осећала и на другим подручјима<sup>2</sup>, законодавци су, уз самоконтролу која данас често недостаје, усвојили правни пропис који је несумњиво био модеран и у потпуности је реализовао идеју локалне самоуправе те је повећао моћ локалних власти на рачун централне.

Релативно брзо се, међутим, показало да фрагментирани систем који функционише на слабом средњем нивоу, није савршено решење.<sup>3</sup> Регулаторни модел нужно је резултирао бројним проблемима,<sup>4</sup> који су већ много раније могли да створе базу потребну за усавршавање система локалне самоуправе, или простије речено, за његову реформу.<sup>5</sup>

Међутим, за трансформацију је недостајао политички консензус, а за измене и допуне закона је потребна двотрећинска већина, па је због тога систем локалне самоуправе, изузев мањих корекција (нпр. микрорегионално удру-

---

<sup>1</sup> Tamás M. Horváth, *Magas-feszültség Dialóg* Campus Budapest 2015. 33. Усп. Слободан Орловић, „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији.” *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу* 2015, vol. 49, no. 4. 1649-1667.

<sup>2</sup> Довољно је само да помислимо на систем универзитетске студентске самоуправе, који је у поређењу са западноевропским моделима једна изузетно утицајна, али истовремено и недодирљива структура.

<sup>3</sup> Законодавац је у односу на оживотворење локалне аутономије знатно мање пажње посветио аспектима ефикасности и уштеде трошкова.

<sup>4</sup> Imre Verebélyi (уред.), *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Magyar Közgazdasági Intézet Budapest 2000.

<sup>5</sup> О реформи у Србији види: Bogoljub Milosavljević: „Reforma lokalne samouprave u Srbiji.” *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 12, br. 3., Zagreb, 2012, 749–768.

живање, стварање могућности за вишенационално микрорегионално удруживање) могао несметано остати „залеђен”. За разлику од других постсоцијалистичких земаља (на пр. Чешке, Пољске) које су биле у прилици да континуисано усавршавају модел одабран приликом транзиције и прилагођавају га променљивим околностима, мађарски систем локалне самоуправе је било могуће само критиковати, али не и учинити ефикаснијим. Чак је пропао и покушај формирања регија, у Европи помињаних као некакве магичне речи, зато што је постало белодано да њихово непостојање није препрека за коришћење извора из развојних фондова Европске уније. Због тога се по том питању и није требало упуштати у реализацију наметнутог политичког консензуса.

У таквом стању ствари нудиле су се бројне могућности да се у новоформираној демократији Уставом прописано право на локалну самоуправу задовољи преузимањем неког западног модела који се у тамошњим друштвима већ показао као поуздан начин регулисања односа између државе и локалних самоуправа. Иако су ови модели од тада изложени непрестаним променама, њихове су основе биле јасно дефинисане већ током 1990-их година.

### 1.1. Покушај класификације европских система локалне самоуправе

Осамдесетих година 20. века појавили су се научни радови о класификацији европских локалних самоуправа, који су били познати и мађарским сгручњацима. Пејцова (Page) и Голдсмитхова (Goldsmith) типологија о подели функција и основа аутономије локалних самоуправа односе се још увек само на системе северног и јужног типа, али приказани узорци дају детаљан опис решења која служе као основ за класификацију. Аутори објашњавају први систем кроз представљање режима локалне самоуправе у Шведској, Норвешкој, Данској и Уједињеном Краљевству, а потоњи преко карактера локалне самоуправе у Француској, Италији и Шпанији.<sup>6</sup> Пејц у једној својој касније објављеној књизи јасно показује шта сматра најважнијим аспектом у разграничавању северног и јужног типа локалних самоуправа. Док северни систем карактерише правни локализам и политички централизам, дотле је за јужни систем карактеристичан правни централизам и политички локализам. Аутор је, наиме, своју типологију развио на основу тога до које мере је локална елита у стању да утиче политичким и правним путем (преко формалног законодавства) на доношење одлука које регулишу локалне послове.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> E.C. Page, M. Goldsmith (ed.), *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London, Sage 1987.

<sup>7</sup> E. C. Page, *Localism and centralism in Europe. The political and legal Bases of local self-government* Oxford University Press, 1991. 183.

Почетком 1990-их година типологија је постала сложенија. Хесе (Hesse) и Шарпе (Sharpe), на пример, већ разликују три модела. То су поред наполеонског још и англосаксонски, односно средњоевропски и северноевропски.<sup>8</sup> Од тада све до данас траје период проналажења и развоја различитих решења за класификацију и њено усавршавање. Модел који је Лафлин (Loughlin) дефинисао 2003. године<sup>9</sup>, а који се касније (2010. године) проширио и на класификацију источноевропских земаља<sup>10</sup>, разликује већ четири групе: француску, англосаксонску, немачку и северну.

Имајући у виду све ово, источноевропске земље које су иза себе оставиле једнопартијски систем, имале су више могућности да развију свој систем државне управе и локалне самоуправе. Избор модела очигледно нису одредиле историјске традиције, него идеолошка убеђења и стручна сазнања до којих су дошли политички актери који су изгарали у прозападњачкој грозници.<sup>11</sup>

Новонастали систем локалне самоуправе у Мађарској пружио је највећу могућу слободу насељима, без обзира на њихову величину или број становника, тиме што су она добила самостални буџет, представничко тело, градоначелника и широка регулаторна овлашћења. Тај је систем и у поређењу са многим западноевропским државама био веома децентрализован у функционалном и економском смислу.<sup>12</sup> С тим у вези вреди да се укратко осврнемо на једно компаративно истраживање објављено 2014. године, које у оквиру испитивања класификације источноевропских система локалне самоуправе у ширем смислу, анализира и ситуацију у Мађарској пре 2010. године.<sup>13</sup>

Према тврдњи Павела Свианиевица (Pawel Swianiewicz) источноевропски блок је несумњиво група са посебним одликама, што се превасходно

<sup>8</sup> J. J. Hesse, L. J. Sharpe, „Local government in international perspective: some comparative observations”. *Local government and urban affairs in international perspective*. (J. J. Hesse ed.). Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-baden, 1991. 603-621.

<sup>9</sup> John Loughlin, *Subnational democracy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>10</sup> Loughlin et al. (eds.), *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2010. 812.

<sup>11</sup> Стручно образовање у Институту за државну управу започело је још у периоду једнопартијског система.

<sup>12</sup> О томе како су посткомунистички режими приликом организовања институционалног система локалне самоуправе захваљујући различитим развојним програмима могли да превазиђу раније круте западноевропске моделе који су се налазили пред променама види: Adrian Campbell, Andrew Coulson, Andrew, *Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe*. Local Government Studies, Vol. 32, No. 5. 2006., 543–561. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896129>.

<sup>13</sup> Pawel Swianiewicz: „An empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe.” *Local Government Studies*, Vol. 40, No. 2. 2014. 292–311. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>

може да захвали чињеници да су земље из те групе делиле једно заједничко историјско искуство. Наиме, на крају 20. века су доживеле транзицију, односно прелаз из једнопартијског система у демократију. Аутор види најважније заједничке карактеристике тих држава у снажном поверењу у децентрализацију, у слабостима локалних самоуправа на средњем нивоу, те у специфичном моменту децентрализацијских реформи, који има велик утицај на реформе.

У транзицијским земљама је постојало опште убеђење да је демократија повезана и са што већим степеном децентрализације и да локалне самоуправе које настају, у стању су да замене многе компоненте демократије, које су почев од цивилног друштва раније недостајале у њиховим земљама.<sup>14</sup> Слабости средњег нивоа такође се могу да образложе заједничком прошлосту, јер су у комунистичким режимима локална насеља била „потискивана” управо са средњег нивоа. Ова лоша успомена довела је до тога да су реформе локалне самоуправе у постсоцијалистичким земљама кренуле у потпуно супротном смеру од западноевропских трендова.<sup>15</sup>

Поред главних заједничких одлика Свианијевић говори и о таквим особеностима и о изванредној разноликости које је источни блок умео да покаже и након протекла временског периода дужег од 20 година рачунајући од транзиције. На пољу функционалне децентрализације, земље из ове групе, додуше имају знатно нижи степен децентрализације од северног и немачког система, али неке државе, попут Пољске, Мађарске, Чешке и Летоније, у том се погледу налазе испред држава англосаксонског и „јужног” типа.

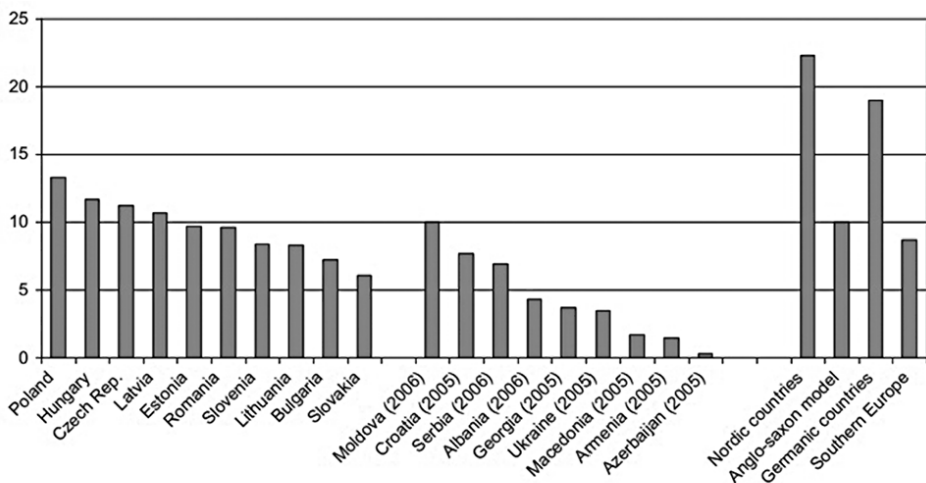
У случају територијалне поделе се већ не може приказати нека општа карактеристика постсоцијалистичких земаља која би их могла да јасно разликује од западноевропских система. У овој групи постоје неке државе које се сматрају најфрагментиранијима (Мађарска, Чешка, Словачка) те оне које су створиле највеће локалне самоуправе по броју становника (Литванија, Грузија, Србија, Бугарска).

И систем управљања локалним самоуправама се такође може назвати разноликим. Постоје земље у којима је, рачунајући од периода транзиције, градоначелник директно бираан, има оних у којима градоначелника бира

<sup>14</sup> Ибид, 295.

<sup>15</sup> Вид. Irena Pejić, „Lokalna samouprava u evropskim ustavnim sistemima”, *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije* (ur. Jelena Perković), Novi Sad 2012.; Александар Ђурђевић, „Локална самоуправа у Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1-2/2007.; Jelena Jerinić, Bogoljub Milosavljević, „Normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave u Srbiji.” *Pravni zapisi*, vol. 10, br. 2, str. 399-412, 2019.; Bogoljub Milosavljević et al., *Citizen Participation at the Local Level: analysis of the legal framework and policies in Serbia and other European countries: research of the current situation*. Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006.; Z. Zlokapa, D. Damjanović, *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Palgo centar, Beograd, 2007.

представничко тело већином гласова изабраних одборника, а постоје земље (попут Мађарске) које су у том погледу „промениле систем” у истраживаном периоду.



**Figure 1.** Functional decentralisation in Central and Eastern Europe – local government spending as a percentage of GDP (2007)

Note: Groups of countries in Western Europe (right) are based on Loughlin (2003).

Sources: Own calculations based on: Alibegović and Slijepčević (2010), Dąbrowska *et al.* (2009), *Local Government Finance* (2010), Meekel (2008), Mshvidobadze (2006), Nikolov (2006), Pigey *et al.* (2008).

Узимајући у обзир горе наведена обележја, аутор је покушао да развије типологију источноевропских земаља. Од пет кластера које је израдио, у први је сврстао оне земље које су због свог широког спектра функција, најсличније западноевропским системима. Због директног избора градоначелника<sup>16</sup>, економске аутономије локалних самоуправа и сличности средњег нивоа система локалне самоуправе аутор сврстава Мађарску, Пољску и Словачку у групу коју назива „шампионима децентрализације”. У групу земаља које спроводе релативну децентрализацију уврштава Чешку, Естонију и Летонију, док у трећу групу, коју можемо да назовемо и „балканском”, смешта Албанију, Бугарску, Хрватску, Северну Македонију, Молдавију, Румунију, Словенију и Украјину.

Четврту групу, углавном због територијалних посебности, чине Грузија, Литванија и Србија, док редослед затвара пета група чија су главна

<sup>16</sup> Овај систем функционише у Словачкој од 1990. године, у Мађарској од 1994. а у Пољској од 2002. године.



обележја јака територијална фрагментација уз високи степен централизације. Према аутору, овој групи припадају Јерменија и Азербејџан.<sup>17</sup>

Модел локалне самоуправе који је одабрала Мађарска (а који се заиста може апострофирати као шампион децентрализације), уз мање промене је несметано функционисао све до 2010. године, те је кроз тако дуги временски период и у социолошком смислу несумњиво допринео формирању специфичне локалне политичке елите.

Настанку и јачању локалне политичке елите допринеле су и посебности мађарског изборног система, јер су систем жупанијских листа и честе дво-струке улоге градоначелника у партијској политичкој елити (као градоначелника и чланова парламента) учинили функције територијалне власти још утицајнијима.

## 2. РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ НАКОН ПРОМЕНЕ ВЛАСТИ 2010. ГОДИНЕ

Ако реформе које су уследиле након 2010. године посматрамо са становишта елита, онда их у ствари можемо да оценимо и као озбиљан губитак престижа локалних власти. Знатно смањивање овлашћења и централизација, заједно са укидањем жупанијских листа и забраном градоначелницима да буду посланици у Народној скупштини, узроковали су значајно слабљење локалних центара моћи (који се колоквијално називају „малим краљевствима”). Унутар локалних самоуправа је, додуше, услед законских промена дошло до јачања позиције градоначелника,<sup>18</sup> али је веома ослабила њихова моћ лобирања на регионалном или националном нивоу.

Главни услов за увођење ове промене био је велики успех политичког блока који је победио на парламентарним изборима 2010. године, добивши изузетно снажан мандат и стекавши уставна овлашћења да покрене значајне реформе у низу области. У неким аспектима није било тешко образложити оправданост реформи, јер би стално наглашавање задужености локалних самоуправа било моћан аргумент чак и у оном случају да претходно многи стручњаци нису упозорили и на друге недостатке тадашњег система. Чак и аутори које бисмо тешко могли да оптужимо за „претерану лојалност и оданост влади”, објавили су до тада већ више научних радова у којима су упозоравали на мањкавости система локалне самоуправе, односно на потребу за променом система управљања судовима. Економска криза настала крајем 2000-их година (пored других структурних проблема) неоспорно је

<sup>17</sup> P. Swianiewicz оп.цит. 306.

<sup>18</sup> У вези с тим можемо поменути неколико важних промена, од права на именовање бележника до могућности вета на одлуку представничког тела (скупштине).

довела до задуживања појединих локалних самоуправа. Сем општинских локалних самоуправа које су узимале велике зајмове и водиле неодговорну економску политику, задуживање је оптеретило и жупанијске органе власти. Иако се чињеница о презадуживању локалних самоуправа није сматрала општеприхваћеном, ипак је она послужила као адекватни основ за припрему опште интервенције.

Подаци које је објавио Еуростат добро показују шта је задуженост локалних власти значила у Мађарској, а у пропорционалном погледу у европској арени.<sup>19</sup> Ниво задужености на почетку кризе није био изузетно висок, али је нпр. у поређењу са Чешком или Хрватском, током две године кризе констатован значајан пораст дуга. Дуг мађарских локалних самоуправа се између 2002. и 2011. године повећао приближно шест пута.<sup>20</sup>

Истовремено, ниво задужености локалне самоуправе се може сматрати ниским у поређењу са задуженошћу државе. Због тога је Тамаш М. Хорват утврдио да је „кризна ситуација погрешно утврђена, те да је аргументација о неизоставности интервенције требало да послужи томе да би трансформација добила 'баршунаст' карактер".<sup>21</sup>

Међутим, чињеница је такође и то да су од почетка периода транзиције различите владе биле укључене у решавање економских проблема локалних самоуправа. Према првобитној замисли била је предвиђена нека врста предузетничког самоуправног система, у оквиру којег насеља уживају велике слободе те пружањем економских услуга надопуњују приходе добијене од државе. Али су много пута за градоначелнике бирани председници локалних већа или директори школа, и у управном апарату који су они сами постављали, у највећем броју насеља је недостајало предузетничког знања и искуства. То је, уз остале разлоге дало наслутити да ће бити кризних финансијских ситуација. Прописи су већ 1995. године пооштрени<sup>22</sup> те је усвојен закон о намирењу дуга<sup>23</sup> како би се спречило да поједина насеља дођу у безизлазан финансијски положај. На основу овог закона је у периоду између 1996. и 2013. године, у више од 60 случајева дошло до поступка намирења дуга, углавном у мањим насељима. Повећање броја поступака од 2008. године несумњиво је потакнуто економском кризом. Консолидација дуга одвијала се у четири фазе између 2012. и 2014. године, а држава је од жупанијских и локалних власти преузела око 1.300 милијарди форинти дуга.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> *Local government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a sustainable Future*. Council of Europe texts (ed. by Kenneth Davey) 2011, 53-57.

<sup>20</sup> Zoltán Gyirán, Az önkormányzati adósságrendezés kérdései. Y: Tamás M. Horváth, *Jelen-ségek*. Dialóg Campus, 2013, 109.

<sup>21</sup> T. M. Horváth оп. цит. 213.

<sup>22</sup> Закон бр. CXXI. из 1995. (1995.évi CXXI. tv).

<sup>23</sup> Закон бр. XXV. из 1996 (1996.évi XXV. tv).

<sup>24</sup> „Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012-2014)”. *Világgazdaság*, 28. 11. 2013.



Међутим, цена консолидације дуга била је, између осталог<sup>25</sup> и то да је ограничена економска слобода локалних самоуправа. Поменимо само један пример, наиме, преласком са финансирања извора на финансирање појединих задатака радикално је смањена економска слобода локалних самоуправа. Оне више немају дискреционо право над расположивим финансијским ресурсима као раније. Стварној консолидацији дуга претходила је значајна законодавна делатност, чије главне фазе вреди укратко да изложимо.

Што се тиче Основног закона (Устава), на основу првог читања његовог текста је тешко извући закључке који се односе на „транзицију управе и локалне самоуправе”, јер су темељи Устава остали непромењени. Устав не предвиђа много промена прописујући да је „територија Мађарске подељена на главни град, жупаније, градове и села. У главном граду и у градовима могу да се формирају окрузи.”

## 2.1 Уставна позадина реформе

Основни закон има елементе који нуде ефикасан одговор на претходно уочене недостатке у функционисању локалних самоуправа, али они првенствено отварају врата за касније законодавне активности. Међу такве елементе спада на пример предвиђање права локалних самоуправа на удруживање, односно прописивање да закон може наложити да се задаци обавезно обављају у оквирима удружења локалних самоуправа.<sup>26</sup>

Постоје приступи којима се из текста Основног закона жели ишчитати да је њима умањена аутономија локалне самоуправе.<sup>27</sup> Али, паралелно с тиме вреди да нагласимо да систем самоуправе не постаје бастион демократије и демократски контрапункт државној власти тиме што је у Уставу локална самоуправа загарантована као темељно право. Ни сама Европска повеља о локалној самоуправи то не захтева.<sup>28</sup> Други члан Повеље каже да ће „принцип локалне самоуправе бити признат у домаћем законодавству ... и у Уставу”, што је и остварено чланом 31. став 1. Основног закона.

<sup>25</sup> Преузимање дугова од жупанија имало је за последицу и то да је имовина ових територијалних самоуправа без накнаде постала државно власништво.

<sup>26</sup> Основни закон Мађарске (Устав) чл. 32. ст. 1. тачка k), чл. 34. ст. 2.

<sup>27</sup> Ilona Pálné Kovács, „Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben”. *A magyar jogrendszer állapota.* (András Jakab, György Gajduscheck eds), Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2016, 588.; István Balázs, „A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/10. 37–41. 18.

О апологетичкој аргументацији види: András Patyi, „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól”. *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* (Gergely Deli, Katalin Szoboszlai-Kiss уред.). Universitas – Győr Nonprofit Kft. Győr, 2013, 379–395.

<sup>28</sup> Charta из 1985. године уведена је у мађарски правни систем Законом број XV из 1997. године.

Много је важније то какву институционалну структуру, које функције и ширину аутономије обезбеђује поједина држава у оквиру свог правног система за функционисање локалних самоуправа.<sup>29</sup>

## 2.2 Успостављање правног оквира

Будући да се један органски закон, изузев у симболичком погледу, у меритуму не разликује битно од основног уставног текста, а систем локалне самоуправе је мађарски парламент у суштини дефинисао у њима, зато је целисходније приликом испитивања остваривања права на локалну самоуправу уместо Основног закона нагласак ставити на потоњи извор права.

Трансформацију система локалне самоуправе поред Основног закона регулише више органских закона. Важан извор права је, између осталог и Закон број СХСХVI из 2011. године о националној својини. На основу тога закона се пружање одређених јавних услуга од тада налази у искључивој надлежности државе.

Међутим, темеље новог система несумњиво поставља Закон о локалној самоуправи Мађарске.<sup>30</sup> За разлику од претходног Закона о локалној самоуправи, садашњи закон одузима од локалне самоуправе такве сегменте система старања (чак их ни не помиње) који су раније били симболи њиховог постојања и деловања. Тако се основно и средње образовање те функционисање здравствених и културних установа више не поверава локалним или жупанијским самоуправама, већ се то врши у државним оквирима и уз централно управљање.

Настојања за спровођењем централизације била су јасна и пре усвајања органског закона и Основног закона. Реорганизација територијалне државне управе била је прва серија мера нове владе из које се могао извести закључак о планираној централизацији управног система и локалне самоуправе. Већина жупанијских управних одсека спојена је у владине канцеларије, на што је касније надограђен систем општинских канцеларија.<sup>31</sup> Потоња промена, која се догодила након 2012. године, имала је озбиљан утицај на локалне самоуправе, јер су општинске канцеларије преузеле овлашћења од нотара

---

<sup>29</sup> Формулација претходног Устава могла је наравно, бити схваћена као чврста гаранција у фрагментираном систему самоуправе. „Заједница бирачког тела општине, града, главног града и његових округа, као и округ, има право на локалну самоуправу. Локална самоуправа значи самостално, демократско обављање локалних јавних послова од стране локалних власти у корист становништва које чини заједницу бирача. „[Устав, 42. §]” Изостављање ове алинеје из Основног закона очигледно није било случајно.

<sup>30</sup> Закон број CLXXXIX из 2011. године о локалној самоуправи Мађарске.

<sup>31</sup> Закон број ХСIII из 2012. године.

(бележника), што је довело до смањења броја службеника локалне самоуправе за око трећину.<sup>32</sup>

У мађарском управном систему нотара именује локална власт. Нотар организује и руководи радом канцеларије градоначелника, те стоји на челу целог управног и стручног апарата локалне самоуправе. Његова је обавеза организовање свакодневног функционисања локалне самоуправе, чији су запослени за свој рад одговорни њему. Сем тога, нотар градоначелнику припрема нацрте аката и одлука, те доноси решења у стварима које му градоначелник пренесе у надлежност. Нотар је дужан да подноси извештаје градоначелнику и представничком телу локалне самоуправе.

Најозбиљнији ударац локалним (и делимично територијалним) самоуправама несумњиво је значила напред наведена промена, јер је тиме из надлежности насеља испало питање утврђивања судбине институција које су заиста важне за све месне становнике. Сем тога су те институције симболи локалних самоуправа. У романима из 19-20. века се редовно појављује мотив запошљавања учитеља, директора школе или лекара, као особа које у животу мањих насеља имају главну улогу. Но, од сада то више није ствар локалне самоуправе, него државе. Градоначелници који су претходно на изборима победили програмима побољшања здравствене заштите и унапређивања школства на локалном нивоу, били су шокирани (док су неки можда и одахнули с олакшањем) сазнавши да више не могу одређивати свакодневни живот локалне школе или болнице, него је њихов максимум да буду „чувари” школске зграде. До ових промена је именовање директора школа или болница у већим местима било „празнички”, често исполитизовани чин дотичне

<sup>32</sup> *Списак задатака и одговорности пренијетих на општинске канцеларије*: Издавање докумената: – евиденција адреса, – издавање личних докумената, – издавање пасоша, – регистрација аутомобила. Надаље поједини случајеви старатељства и заштите деце, неки случајеви социјалне управе, (нпр. – додаток за старије особе, – додаток за негу). Ту спадају и задаци јавног васпитања и образовања, послови са избеглицама и азилантима, приватно предузетништво, издавање дозвола, неки послови комуналног типа (нпр. издавање дозвола за гробље). Општинске канцеларије обављају и неке ветеринарске задатке (нпр. лиценцирање склоништа за животиње, циркуски зверињак), прекршајне послове, руковођење локалним одбрамбеним одборима, имају и поједина водопривредна овлашћења. Оне врше и надзор грађења те одређене задатке из домена грађевинске инспекције.

*Списак задатака и овлашћења која су остала у делокрућу ношара (бележника)*: Поступак заштите имовине, оставински поступак, матични уред, пореска управа и локални порези, неки задаци управљања градњом, издавање дозвола за трговину, деконтаминација полена у затвореним просторима, индустријска администрација, социјална давања која подлежу регулативи локалне самоуправе, накнада за негу, јавна здравствена заштита, субвенције за деčју заштиту, праћење примене локалних правила за држање животиња. (Од 1. марта 2015. године укинуте су накнада за негу и тзв. правична јавна здравствена заштита, уместо којих је уведена општинска субвенција.

општине. Именована лица су морала да испуне очекивања локалног становништва, односно индиректно и очекивања вође дате локалне самоуправе. Ако ову ситуацију помало огољено оценимо кроз спектар „поделе плена”, као што је то учинио Лајош Чергић (Lajos Csörgits) у свом научном раду, онда је овом променом метод „стицања плена” стављен у једну сасвим другачију димензију моћи.<sup>33</sup>

## ЗАКЉУЧАК

Мађарски систем локалне самоуправе прошао је кроз значајну трансформацију након промене власти 2010. године. О разлозима промене, о оценама трансформације и о њеним ефектима мишљења су подељена, али би се тешко могло супротставити тврдњи да је 2011. године реформисан један више од двадесет година стар систем.

Поред Основног закона је и више органских закона садржавало мере централизације, али је Закон о локалној самоуправи<sup>34</sup> био пропис који неоспорно ставља до знања да ће убудуће под надлежност државе доспети такви значајни сегменти система старања који су у претходном систему локалне самоуправе били њени суштински елементи.

У поређењу са овим, све друге промене које су се догодиле ступањем на снагу Закона о локалној самоуправи изгледају готово маргиналним. Било да се ради о даљем слабењу жупанијских самоуправа, о њиховом „ограничењима”, о трансформацији статуса бележника<sup>35</sup> и система надзора законитости, или о већ поменутој измени начина финансирања. Ништа од ових промена не утиче на чињеницу да је напред наведено остало суштинским елементом реформе.

Главни аргумент за централизацију је да се тиме уклања разлика у условима за образовање и здравствену заштиту, који се многим маже чини рационалним, али ипак није успео ублажити бол због губитка локалног утицаја. А бојазан да би неки доносилац одлука који се налази негде далеко, могао насељу на врат натоварити руководиоца институције који је локалној заједници непознат или неприхватљив, релативно брзо се потврдила у не-

---

<sup>33</sup> Lajos Csörgits, „A politikai zsákmányelv érvényesülése”. *Jog, Állam, Politika*, III. évf. 2011/2. szám, 129-145.

<sup>34</sup> Закон број 2011:CLXXXIX. о локалним самоуправама Мађарске.

<sup>35</sup> Детаљну анализу даје Лајош Чергић (Lajos Csörgits) у својој докторској дисертацији под насловом „Промена мађарског система локалне самоуправе. Демократија, локални послови и поједина питања локалног самоуправљања”, Буп, 2013. (Lajos Csörgits, *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*, 2013, Győr, 2013).

колико случајева.<sup>36</sup> „Национализација” школа које често обављају више задатака од самог образовања деце<sup>37</sup>, као и подржављење других институција, заједно са кругом обавеза које су пренесене на општинске канцеларије<sup>38</sup>, заиста је довела до промене модела у Мађарској како је то назначила Илона Палне Ковач (Ilona Pálné Kovács).<sup>39</sup> Ако се вратимо на типологију Павела Свианијевица, онда би након спроведене радикалне централизације, Мађарска у случају нове класификације, уместо у прву могла да доспе у пету групу поред Азербејџана и Јерменије, из разлога функционалне централизације и још увек снажне територијалне фрагментације.

Новоуведени модел се стабилизовао без икаквих посебних потреса, због адаптивних способности мађарских локалних самоуправа, али и због за становништво популарних елемената централизације (на пр. система „владиног шалтера” који убрзава функционисање јавне управе). Све до 2020. године се чинило да ће горе описани и анализирани процес реформе, укључујући и снажне мере централизације, бити реализован без озбиљног отпора. Он је био једини већи покушај трансформације мањкавог система локалне самоуправе насталог након транзиције, иако је тај систем и у европском поређењу омогућавао значајан маневарски простор. У фебруару 2020. године је Национално веће за конкурентност изненадило вође локалних власти реформом пореза на доходак и планирањем његовог смањења, на шта су и неки провладини градоначелници такође одговорили нервозним изјавама.<sup>40</sup> Напоселтку је, у јеку другог таласа пандемије, у децембру 2020. године, премијер најавио да ће у оквиру Акционог плана за заштиту привреде порез на доходак малих и средњих предузетника и приватника бити преполовљен од 1. јануара 2021. године. Изјавио је да „насеља са мање од 25.000 становника добијају помоћ од владе, а ситуација у већим градовима ће се појединачно преиспитивати.”<sup>41</sup> Иако су већ и претходне мере, које су се односиле

<sup>36</sup> Види на пример расправу у Чонградској (Csongrád) жупанији у вези са именовањем директора школе у Шандорфалви (Sándorfalva) 2014. године: „*Arany T. János: Fideszes politikus lesz a sándorfalvi iskolaigazgató*” [http://www.delmagyar.hu/szeged\\_hirek/fideszes\\_politikus\\_lesz\\_a\\_sandorfalvi\\_iskola\\_igazgatoja/2391108/](http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/fideszes_politikus_lesz_a_sandorfalvi_iskola_igazgatoja/2391108/)

<sup>37</sup> „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 [Projektvezető Pálné Kovács Ilona.] (Budapest: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete 2013). Lásd [www.arop.rkk.hu](http://www.arop.rkk.hu)

<sup>38</sup> Tamás M. Horváth, Zoltán Józsa, „Az államigazgatás helyi és területi szervei: Koncentráció és koncentráció.” *A magyar jogrendszer állapota*, 572.

<sup>39</sup> I. Pálné Kovács.

<sup>40</sup> Dóra Kollár, Nikolett Valkai, *Még a kormánypárti városoknak sem tetszik az iparüzési adó átalakítása*. <https://mfor.hu/cikkek/makro/meg-a-kormanyparti-varosoknak-sem-tetszik-az-iparuzesi-ado-atalakitasa.html> (01.04.2020.)

<sup>41</sup> [hvg.hu: Itt vannak Orbán bejelentései: felére csökkentik az iparüzési adót a kkv-knak és az egyéni vállalkozóknak ??](https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot) [https://hvg.hu/gazdasag/20201219\\_Itt\\_vannak\\_Orban\\_bejelentesei\\_felere\\_csokkentik\\_az\\_iparuzesi\\_adot](https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot) (01. 04. 2020.)

на приходе локалних самоуправа изазвале политичке расправе, ипак је ова последња реченица саопштења изазвала најоштрије реакције опозиције. Према мишљењу опозиционих градоначелника, значајан део локалних самоуправа ће тиме не само изгубити половину својих најзначајнијих прихода, него се може само уздати у то да ће влада показати добронамерност према њима. Само помоћу од државе могу се надати се да ће обновити свој биланс буџета. За сада није могуће предвидети какав утицај ће све ово да има на мађарски систем локалне самоуправе. Можда је лакше предвидети како ће становништво реаговати на промене. Емпиријско истраживање које смо спровели<sup>42</sup> 2017. године потврдило је нашу хипотезу да мађарско друштво и надаље живи са мишљу о једном онипотентном систему локалне самоуправе, где за грешке на територији локалне самоуправе сматра одговорним градоначелника или представничко тело, чак и онда ако локална самоуправа нема никаквог утицаја на дати проблем. Због тога оправдано можемо да претпоставимо да би евентуално смањење прихода и пада квалитета услуга у већим насељима лако могло довести до пада популарности вођа локалних самоуправа.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Arany T. János, „Fideszes politikus lesz a sándorfalvi iskola igazgatója”. *delmagyar.hu*, 23.07.2014. Available: [www.delmagyar.hu/szeged\\_hirek/fideszes\\_politikus\\_lesz\\_a\\_sandorfalvi\\_iskola\\_igazgatoja/2391108/\(31.05.2018.\)](http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/fideszes_politikus_lesz_a_sandorfalvi_iskola_igazgatoja/2391108/(31.05.2018.))
- Badó, Attila, Feleky Gábor, Patyi, Zsófia: *Önkormányzati rendszer és társadalom*. Dialóg Campus, Budapest 2020.
- Balázs István, „A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban”. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. Vol. 5, No. 10., 37–41.
- Campbell, Adrian, Coulson, Andrew, „Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe.” *Local Government Studies*, 2006. Vol. 32, No. 5. 543–561. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896129>
- Csörgits, Lajos, „A politikai zsákmanóelv érvényesülése”. *Jog – Állam – Politika*, 2011. Vol. 3, No.2. 129–145.
- Csörgits, Lajos, *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi ügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doctoral thesis, Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013.
- Davey, Kenneth, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Strasbourg, Council of Europe. 2011. 53–57.
- Ђурђевић, Александар, „Локална самоуправа у Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу*, бр. 1- 2/2007.
- Gyirán Zoltán, „Az önkormányzati adósságrendezés kérdései.” *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. (Tamás M. Horváth ed.), Budapest, Dialóg Campus, 2013.

<sup>42</sup> Attila Badó, Gábor Feleky, Zsófia, Patyi: *Önkormányzati rendszer és társadalom*. Dialóg Campus, Budapest 2020



- „Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012–2014)”. *Világgazdaság*, 28.11.2013.
- Hesse, J. J., Sharpe, L. J., „Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations”. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. (J. J. Hesse ed.). Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1991. 603–621.
- Horváth M., Tamás, *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus. Budapest, 2015.
- Horváth M., Tamás, Józsa, Zoltán, „Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrációt”. *A magyar jogrendszer állapota*. (András Jakab, György Gajduscheck eds.). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2016.
- „hvg.hu: Itt vannak Orbán bejelentései: felére csökkentik az iparüzési adót a kkv-knak és az egyéni vállalkozóknak” Fordítása? [https://hvg.hu/gazdasag/20201219\\_Itt\\_vannak\\_Orban\\_bejelentesei\\_felere\\_csokkentik\\_az\\_iparuzesi\\_adot](https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot) (19. 12. 2020.)
- Jerinić, Jelena, Milosavljević, Bogoljub, „Normativna ovlaštenja organa lokalne samouprave u Srbiji”. *Pravni zapisi*, vol. 10, br. 2. 399-412, 2019.
- Kollár, Dóra – Valkai, Nikolett: „Még a kormánypárti városoknak sem tetszik az iparüzési adó átalakítása.” <https://mfor.hu/cikkek/makro/meg-a-kormanyparti-varosoknak-sem-tetszik-az-iparuzesi-ado-atalakitasa.html> (04. 01. 2020.)
- Loughlin, John, *Subnational democracy in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Loughlin, John, Hendriks, Frank, Lindström, Anders (eds.), *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Milosavljević, Bogoljub: Reforma lokalne samouprave u Srbiji. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 12, br. 3., Zagreb, 2012, 749–768
- Milosavljević Bogoljub et al., *Citizen Participation at the Local Level: analysis of the legal framework and policies in Serbia and other European countries: research of the current situation*. Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006.
- Page, Edward C., *Localism and centralism in Europe. The political and legal Bases of local self-government*, Oxford University Press, Oxford, 1991, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198277279.001.0001>
- Page, Edward C., Goldsmith, Michael, *Central and Local Government Relations: Comparative Analysis of West European Unitary States*. SAGE Publications, London, 1987.
- Pálné Kovács, Ilona, „Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben”. *A magyar jogrendszer állapota*. (András Jakab, György Gajduscheck eds.). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2016.
- Patyi, András, „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól.” *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. (Gergely Deli, Katalin Szoboszlai-Kiss eds.). Universitas–Győr. Győr, 2013., 379–395.
- Pászka, Imre, *Elit, elitek a lokális kistérségi társadalomban*. Belvedere Meridionale–Szegedi Egyetemi Kiadó. Szeged, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1556/Tarskut.29.2011.3.8>
- Pejić, Irena, „Lokalna samouprava u evropskim ustavnim sistemima”, *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije* (ur. Jelena Perković), Novi Sad 2012.

- Pétervári, Máté, „The Establishment of the Districts in Hungary after the Austro-Hungarian Compromise.” *New Studies in History and Law*. (David A. Frenkel, Norbert Varga eds.) Athens Institute for Education and Research, Athens, 2019.
- „Pikó: A kormány visszahozza a tanácsrendszert”, <https://magyarnarancs.hu/belpol/piko-a-kormany-visszahozza-a-tanacsrendszert-234510>
- Swianiewicz, Pawel, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Local Government Studies*, Vol. 40, No. 2., 2014. 292–311. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>
- Verebélyi Imre ed., *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Magyar Közgazdasági Intézet. Budapest, 2000.
- Zlokapa, Z., Damjanović, D., *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Palgo centar Beograd, 2007.

Attila Z. Badó  
University of Szeged  
Faculty of Law and Political Sciences  
attila@badoat.hu

## Centralization Efforts in the Transformation of the Hungarian Local Government System

**Abstract:** *Following a change of government in 2010, the Hungarian local government system underwent a period of significant transformation. The question of how it is viewed and the effects it may have are currently being debated. However, the fact that 2011 saw a reform of a more than a 20-year-old unyielding system seems difficult to argue with. Laced with the democratic ideal of self-government, the Hungarian regime change of 1989 resulted in a fragmented local government system with a considerable degree of management authority. The local government model opted for by Hungary, which can indeed be dubbed as the champion of decentralisation, could function uninterruptedly until 2010 with minor adjustments.*

*The centralising effort of the government had already become clear beyond a shadow of a doubt before the adoption of the Cardinal Act or the Fundamental Law (2011) itself. The reorganisation of territorial public administration was the first series of measures which allowed to make inferences about the public administration system and the forthcoming centralisation of local governments.*

**Keywords:** *reform, local government, functional decentralization, centralization effort, debt settlement, increase of efficiency.*

Датум пријема рада: 27.01.2021.

Датум достављања коначне верзије рада: 03.04.2021.

Датум прихватања рада: 07.06.2021.