



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

OPINIA nr 2/2023

WĘGIERSKI SAMORZĄD TERYTORYALNY W XX I XXI WIEKU: CENTRALIZACJA, DECENTRALIZACJA, RECENTRALIZACJA

dr hab. Sebastian Kubas, prof. UŚ

1. Krótki rys historyczny węgierskiego samorządu terytorialnego

W drugiej połowie XIX wieku Węgry, po ponad trzech wiekach od utraty niepodległości, odzyskały quasi-podmiotowość państwową. W 1867 roku doszło bowiem do zawarcia ugody pomiędzy Austrią i Węgrami i powstania dualnej monarchii. Stało się to z konieczności pozyskania przez Habsburgów poparcia rosnącej w siłę strony węgierskiej w celu zachowania jedności i siły monarchii. Poza sprawami wojny, zagranicznymi, finansowymi, bankiem centralnym i władcą, Węgry miały pełną samodzielność, co pozwalało na kształtowanie własnej struktury samorządowej bez konieczności akceptacji ze strony Wiednia.

Monarchia została podzielona na część kontrolowaną przez Austriaków, zwaną *Przedlitawią* oraz na część kontrolowaną przez Węgrów – *Zalitawię*. Granicę między dwoma obszarami stanowiła rzeka Litawa. W części węgierskiej, poza oczywiście Węgrami, znalazł się Siedmiogród, Słowacja oraz autonomiczna Chorwacja. W okresie, o którym mowa, sprawy samorządowe regulowane były aktem z 1870 roku, nowelizowanym następnie w 1876, 1886 i 1892 roku. Pod względem podziału terytorialnego Węgry w 1910 roku dzieliły się na 79 województw, 504 okręgów i 41.126 gmin (Keating i Hughes 2003, 49). Poza tym, od 1876 roku istniało 26 miast niezależnych. Na czele każdej jednostki podziału terytorialnego stał urzędnik, który musiał uzyskać akceptację króla Węgier (tę funkcję pełnił cesarz Austro-Węgier). W województwie był to *ispán*, w okręgu i gminie *főispán*. Owi urzędnicy kontrolowali poczynania władz uchwałodawczych, którymi były rady wybierane w systemie kurialnym. Połowa składu wyłaniana była tylko przez obywateli płacących najwyższe podatki. Rady decydowały o budżecie, wydatkach i dochodach, w tym podatkach lokalnych (Pétervári 2018, 135). Okres istnienia dualnej monarchii wiązał się na Węgrzech z rozwojem idei regionalizacji i stopniowej decentralizacji, co oznaczało zwiększanie kompetencji władz w województwie, okręgu i gminie (Hajdú i Hajdú 2003, 142).

Zupełnie odmienny trend wystąpił natomiast po zakończeniu I wojny światowej, kiedy Węgry uzyskały pełną niepodległość. W wyniku postanowień traktatu z Trianon z 1920 roku, Węgry utraciły znaczną część ziem oraz rdzennej ludności węgierskiej na rzecz nowopowstałych państw ościennych. Po krótkich próbach ustanowienia republiki demokratycznej, a następnie komunistycznej, od 1919 aż do 1945 roku Węgry były państwem autorytarnym. W związku z tym mieliśmy do czynienia z centralizacją władzy i przeniesieniem szeregu kompetencji ze szczebla regionalnego i lokalnego na poziom krajowy (Hajdú i Hajdú 2003, 147). Pod względem podziału terytorialnego w okresie międzywojennym Węgry były podzielone na: 25 województw, miasto stołeczne Budapeszt, okręgi (w 1930 r. 154) oraz miasta i gminy (w 1930 r. 13 301). W każdej z jednostek istniały organy władzy samorządowej (Czyż 2010, 20).

Po zakończeniu II wojny światowej Węgry ostatecznie zostały podporządkowane Moskwie, co w wymiarze ustrojowym wiązało się z przyjęciem radzieckich rozwiązań, także w zakresie władzy lokalnej i regionalnej. Zmiany przypieczętowała uchwalona w 1949 roku komunistyczna konstytucja, co ciekawe pierwsza pisana ustawa zasadnicza w historii Węgier. Wprowadzała zasadę ludowładztwa, w myśl której władza miała być przekazana obywatelom, co znalazło rozwinięcie w postaci systemu rad narodowych ulokowanych w terenie. W państwie istniał prymat dominującej partii Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (węg. *Magyar Szocialista Munkáspárt*), której struktura przenikała wszystkie sfery życia publicznego, w tym i rady narodowe. Nastąpiła centralizacja władzy, a istniejące jednostki podziału nie miały osobowości prawnej, własności i budżetu. Ostateczna likwidacja samorządu terytorialnego na Węgrzech nastąpiła w 1950 roku. Od tego momentu Węgry podzielone były na 19 województw, miasto stołeczne Budapeszt, 5 miast wydzielonych z województw, 128 powiatów, 57 miast wydzielonych z okręgów i 3.024 gmin. W 1984 roku zniesiono powiaty wprowadzając dwustopniowy podział terytorialny. W każdej jednostce władzę sprawowała rada narodowa. W drugiej połowie lat 80. XX wieku władze komunistyczne podjęły pewne próby decentralizacji władzy, ale nie dokonały restytucji samorządu terytorialnego (Rajca 2019, 15).

2.Reaktywacja węgierskiego samorządu terytorialnego po 1990 roku

Jesień ludów w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. XX wieku obaliła reżim komunistyczny wprowadzając rzeczywisty wpływ społeczeństwa na życie publiczne. Jednym z jego przejawów była reaktywacja samorządu terytorialnego i przekazanie społecznościom lokalnym i regionalnym władzy na obszarach przez nie zamieszkiwanych. We wrześniu 1989 roku zakończyły się obrady Węgierskiego Trójkątne Stołu, które były toczone pomiędzy ówczesną władzą komunistyczną, a demokratyczną opozycją. Ostatecznie, pomimo pewnych rozbieżności, pozostawiono dwustopniowy podział terytorialny. Uzgodniono, że w gminach organy przedstawicielskie będą pochodziły z bezpośrednich i powszechnych wyborów, podczas gdy w województwach takie organy miano powoływać w sposób pośredni poprzez wysyłanie delegatów gminnych. Uznano zasadę domniemania kompetencji na rzecz gminy przy jednocześnie bardzo szczerpym zakresie zadań województwa. Wskazane powyżej założenia oznaczały słabszą pozycję województwa w tworzonej samorządowej strukturze postkomunistycznych Węgier (Czyż 2010, 47).

2.1 Ustrój, zadania, finanse i nadzór nad samorządem terytorialnym

Pierwsze wolne wybory samorządowe na Węgrzech odbyły się 25 marca 1990 roku, czyli niecałe dwa miesiące przed polskimi i tak jak u nas wyłącznie do ciał uchwałodawczych w gminach. Natomiast ustawa o samorządzie terytorialnym została przyjęta 2 sierpnia 1990 roku kwalifikowaną większością 2/3 głosów parlamentarzystów, w formie ustawy organicznej. Oznaczało to szeroki konsensus wśród ówczesnych partii politycznych. Dzięki niemu uznano podmiotowość społeczności lokalnych do rządzenie własnymi sprawami, a także rozpoczęto proces decentralizacji władzy (Act LXV 1990).

Poza gminami i województwami, które miały status jednostek samorządu terytorialnego, powołano osiem regionów składających się z dwóch lub trzech województw i osobny region stołecznego miasta. Regiony, które nie były jednostkami samorządu terytorialnego miały koordynować państwową politykę w województwach oraz nadzorować działanie władz samorządowych. Na czele każdego regionu stał komisarz mianowany przez premiera. W takiej strukturze rola województw, i tak nie największa w zakresie samorządowym, została dodatkowo ograniczona na rzecz regionów.

W nowo kształtowanym modelu samorządowym na Węgrzech uznano, że nawet najmniejsze wioski uzyskają status gminy. Dlatego kryterium gmin nie odnosiło się do liczby mieszkańców, a do ukształtowanych w procesie historycznym i społecznym odrębności terytorialnych. W wyniku takiego podejścia, z istniejących do 1990 roku 1.584 rad na poziomie gmin powstało aż 3.175 gmin (Pálné Kovács 2011, 136). W późniejszym czasie taki model spowodował, że małe jednostki, które niechętnie wchodziły w kooperację z innymi, miały poważne trudności w wykonywaniu zadań. Nie mogły generować wystarczających własnych zasobów, dlatego łatwiej uzależniały się od budżetu centralnego. Liczbę województw ustalono na 19, przy czym Budapeszt uzyskał status miasta stołecznego. Na podstawie kryterium liczby mieszkańców wynoszącej ponad 50 tysięcy i posiadanej infrastruktury, wydzielono także 23 miasta na prawach województw.

Poza wspomnianą powyżej ustawą o samorządzie lokalnym z 1990 roku, ustrojowe podstawy prawne funkcjonowania samorządu węgierskiego znalazły się w Konstytucji (Konstytucja Węgier z 1949 r. ze zmianami), a także w ustawie LXIV z 1990 roku o wyborach radnych i burmistrzów gmin (Act LXIV) i ustawie C z 1997 roku o procedurze wyborczej (Act C).

W gminach ciałem uchwałodawczym stał się wybierany co 4 lata organ przedstawicielski, a w miastach na prawach województw, stolicy i w województwach zgromadzenie. Gminne przedstawicielstwa w obszarach liczących do 10.000 mieszkańców były wyłaniane w wyborach na zasadzie większości zwykłej, a w większych w sposób mieszany, czyli częściowo obowiązywały okręgi jednomandatowe z większością zwykłą, a częściowo listy komitetów, gdzie stosowano metodę proporcjonalnego przeliczania głosów na mandaty. W województwach, miastach na prawach województw i w Budapeszcie ciałem uchwałodawczym stawało się zgromadzenie ogólne wybierane w wyborach bezpośrednich, w których konkurowały ze sobą podmioty przedstawiające listy kandydatów. Mandaty były przydzielane wyłącznie metodą proporcjonalnego rozdziału Sainte-Laguë. Budapeszt został wewnętrznie podzielony na 23 dzielnice, które także posiadały swoje organy uchwałodawcze wyłaniane bezpośrednio. Na czele zgromadzenia ogólnego stał przewodniczący zgromadzenia, który jednocześnie pełnił funkcję organu wykonawczego.

Organ przedstawicielski w gminie, jak również zgromadzenia w województwach, Budapeszcie i w miastach na prawach powiatów zbierały się co najmniej sześć razy w ciągu roku. Jak wspomniano, na czele gminnego organu postawiono burmistrza, a na czele zgromadzeń przewodniczącego zgromadzenia. Obrady i głosowania w większości przypadków miały charakter jawny, a w uzasadnionych przypadkach tajny. Organami wewnętrznymi organu przedstawicielskiego i zgromadzeń były komisje. Kompetencje zarówno przedstawicielstwa, jak i zgromadzenia można było odnieść do materii uchwałodawczej w każdej sprawie, jaką przyznawała im delegacja ustawowa, w tym przede wszystkim uchwalenie i ocena wykonania budżetu.

Od 1990 roku organem wykonawczym gminy i miasta na prawach powiatu jest burmistrz, którego od 1994 roku niezależnie od wielkości gminy wyłania się w wyborach bezpośrednich. Burmistrzów obowiązywał zakaz łączenia stanowiska z urzędowaniem w administracji państwowej i samorządowej. Burmistrz był jednocześnie przewodniczącym organu przedstawicielskiego, a ponadto przygotowywał projekty uchwał, kontrolował wprowadzanie ich w życie, odpowiadał za ich wykonanie, był pracodawcą urzędników samorządowych. Urząd gminy wspomagał działalność organów władzy, a jego pracami kierował sekretarz.

Natomiast w województwach pracami zgromadzenia kierował przewodniczący, który jednocześnie pełnił funkcję jednoosobowego organu władzy wykonawczej; zwoływał posiedzenia zgromadzenia, był pracodawcą wojewódzkich pracowników samorządowych. Urząd wojewódzki, którym kierował sekretarz województwa, pełnił rolę pomocniczą wobec organów władzy samorządowej w województwie.

Zadania węgierskiego samorządu terytorialnego, jakie uzyskał on po 1990 roku, można było podzielić na własne i zlecone. Wśród zadań własnych gmin znalazły się m.in. dostarczanie wody i ogrzewania, kanalizacja, gospodarka odpadami, oświetlenie miejsc publicznych, dbanie o drogi, targowiska i cmentarze, świadczenie usług transportowych, gospodarowanie mieszkaniami komunalnymi, planowanie rozwoju gminy, ochrona zdrowia, walka z bezrobociem. Ponadto gminy objęły opieką szkoły podstawowe i przedszkola, świadczyły pomoc osobom starszym, zapewniały dostęp do kultury i sportu. Miasta na prawach województw wykonywały zadania gminy oraz województwa. Województwom w zakresie zadań własnych przyznano m. in. opiekę nad szkołami średnimi i szpitalami, świadczenie usług zdrowotnych, opiekę społeczną, świadczenie usług w dziedzinie kultury, sportu i wypoczynku. Model węgierskiego samorządu terytorialnego po 1990 roku oparł się zatem na silnej zadaniowo gminie i słabym województwie, co doprowadziło do tego, że na gminy spadł ciężar odpowiedzialności za rozwój samorządności lokalnej. Zadania zlecone mogły być przekazywane gminom i województwom na podstawie przepisów ustawowych.

Uregulowania prawne dotyczące finansów gminy i województwa zapewniały, poza ustawą LXV z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, także ustawa XXXVIII z 1992 roku o finansach publicznych (Act XXXVIII) oraz ustawa C z 1990 roku o podatkach lokalnych. Finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego dokonywano z dochodów. W gminie do dochodów zaliczano: własne, udział w podatkach państwowych, dochody z działań organizacji gospodarczych mających siedzibę na terenie gminy, dotacje i subwencje państwowe. Wśród dochodów własnych natomiast znajdowały się podatki lokalne, zyski płynące z własnego majątku, fundusze celowe, kary za naruszanie norm ochrony środowiska oraz dochody z licencji wydawanych na polowania. Województwa dysponowały dochodami, na które składały się własne, udział w podatkach państwowych, dochody od organizacji, dotacje i subwencje. Wśród dochodów własnych znajdowały się: dochody z majątku gminy, zyski z własnej działalności, fundusze celowe, fundusze celowe, kary za naruszanie norm ochrony środowiska oraz dochody z licencji wydawanych na polowania.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządowych sprawowała Rada Ministrów za pośrednictwem kierowników urzędów administracyjnych powoływanych na poziomie regionów. Jeżeli organ przedstawicielski gminy lub zgromadzenie miasta na prawach województwa lub zgromadzenie województwa wydałoby uchwałę niezgodną z prawem, organ nadzorczy wstrzymywał ją i mógł skierować do Trybunału Konstytucyjnego. W zakresie nieprawidłowości zarządu mieniem organ nadzoru mógł skierować sprawę do rozpatrzenia do Państwowego Urzędu Kontroli. Jeśli organ przedstawicielski łamał Konstytucję, wówczas Zgromadzenie Narodowe mogło go rozwiązać, a Prezydent Republiki Węgier na jego miejsce, do czasu wyborów przedterminowych, powoływał komisarza republiki.

W 1994 roku dokonano nowelizacji ustawy samorządowej, która wprowadziła istotne zmiany. Przede wszystkim we wszystkich gminach wprowadzono bezpośrednie wybory burmistrzów. Poza tym wzmocniono pozycję województw, uznając je za jednostki samorządu regionalnego i przyznając im nowe zadania. W wymiarze ustrojowym, w województwach wprowadzono bezpośrednie wybory do zgromadzeń, zlikwidowano także urząd komisarza republiki, który pełnił rolę nadzorczą, a jego zadania przejęły urzędy administracji państwowej, powołane w 19 województwach. Na czele takich urzędów postawiono kierowników mianowanych przez rząd. Urzędy nadzorowały działalność samorządu, ale jednocześnie wykonywały zadania o charakterze administracyjnym (Czyż 2010, 56). W konsekwencji powyższych zmian, model węgierskiego samorządu na poziomie każdego województwa został zdublowany przez administrację państwową.

W związku z postępującym procesem akcesji do Unii Europejskiej, Węgry od drugiej połowy lat 90. XX wieku musiały odnieść się do idei regionalizacji. Początkowo chciano stworzyć regiony na bazie 19 województw i Budapesztu, ale ostatecznie zdecydowano się na jednostki NUTS jako regiony, których liczba była znacznie mniejsza. W 1996 roku uchwalono ustawę o rozwoju regionalnym pozwalającą na dobrowolne tworzenie przez województwa rad rozwoju i powoływanie makroregionów w celu pozyskiwania środków unijnych. Dopiero w 1998 roku uszczegółowiono powyższe przepisy i Zgromadzenie Narodowe powołało do życia 7 regionów, których celem było pozyskiwanie funduszy z UE. Po 2004 roku nastąpiła dalsza reforma, która wzmacniała pozycję administracji państwowej kosztem samorządów, gdyż na kilku poziomach powołano rady rozwoju: w kraju, w siedmiu regionach NUTS, województwach, na lokalnym poziomie w 168 jednostkach niższego szczebla. Doprowadziło to do powielenia i nałożenia na siebie zadań w gminach i województwach samorządowych z tymi przyznanymi radom rozwoju. Rady były odpowiedzialne bezpośrednio przed administracją rządową, zarządzały znacznymi europejskimi funduszami, powodując, że gminy i województwa znalazły się w tym procesie na miejscu pośrednim. W 2006 roku podjęto nieudaną próbę przekształcenia regionów NUTS w jednostki samorządu terytorialnego. Przyczyną porażki była konieczność uzyskania w parlamencie większości 2/3 głosów, co nie było możliwe ze względów politycznych, dlatego rządowy projekt upadł (Rajca 2018, 25-27).

2.2 Ocena działalności węgierskiego samorządu terytorialnego w okresie lat 1990-2010

Ocena działalności węgierskiego samorządu terytorialnego w pierwszych dwóch dekadach od rozpoczęcia procesu zmian ustrojowych jest niejednoznaczna. Z jednej strony, przyznanie gminom i województwom osobowości prawnej, wyposażenie ich w zadania, upodmiotowienie społeczności lokalnych i regionalnych było dużym sukcesem. Z drugiej jednak strony, samorządy nie zdołały uzyskać ani umiejętności, ani finansów do tego, aby sprawnie i profesjonalnie realizować usługi na swoim terenie (Rajca 2019, 58). Te trudności wynikały m.in. stąd, że od 1990 roku rozwijała się jednocześnie silna administracja państwowa w terenie, która podporządkowana odpowiednim ministrom, realizowała w stosunkowo dużej części te zadania, które powinien wykonywać samorząd. Mimo lepszego uposażenia finansowego administracji państwowej w terenie, cechowała się jednak przerostem biurokracji, niskim poziomem świadczenia usług i koordynacji działań oraz stosowaniem nieodpowiednich trybów postępowania (Stumpf 2016, 195). W efekcie bilans działalności samorządu terytorialnego w 2010 roku wskazywał na zadłużenie jednostek, deficyt w zakresie korzystania z instytucji demokracji lokalnej, brak reform uzdrawiających sytuację i utrzymywanie *status-quo*. Powyższe czynniki stały się powodem tego, że po 2010 roku wzmocniono nacisk na centralizację władzy lokalnej i regionalnej, podporządkowując ją w jeszcze większym stopniu węgierskiej egzekutywie. Fidesz tłumaczył to koniecznością usprawnienia wypełniania zadań świadczonych społecznościom lokalnym i regionalnym.

3. Recentralizacja samorządu terytorialnego po 2010 roku

Po przejęciu władzy w 2010 roku przez Fidesz, rozpoczęto przemiany ustrojowo-polityczne, których celem było podporządkowanie całej sfery publicznej rządzącej partii populistycznej. W interesującym nas samorządowym kontekście zmiany polegały na centralizacji władzy i podporządkowaniu lokalnych i regionalnych ośrodków władzy rządowi. W ten sposób zasada decentralizacji uległa deprecjacji, co wiązało się z podważeniem wcześniejszych, mimo że nie do końca udanych, liberalno-demokratycznych reform na rzecz wzmacniania samorządności.

3.1 Podstawy prawne

Od 2010 roku, pozycję węgierskiego samorządu terytorialnego regulują dwa podstawowe akty prawne: Prawo Fundamentalne z 18 kwietnia 2011 roku, które jest Konstytucją Węgier (Ustawa zasadnicza) oraz ustawa nr CLXXXIX z 21 grudnia 2011 roku o samorządzie terytorialnym na Węgrzech (Act CLXXXIX), która zastąpiła tę z 1990 r. Ustawa wchodziła w życie etapami, aż do 2014 roku. Ponadto kwestie samorządowe dookreślają następujące ustawy: ustawa nr L z 20 grudnia 2020 roku o wyborach przedstawicieli lokalnych ciał uchwałodawczych i burmistrzów, ustawa nr XXXVI z 21 grudnia 2020 roku w sprawie procedury wyborczej oraz ustawa nr CXCV z 2011 o ekonomicznej stabilności Węgier.

Prawo Fundamentalne, którego aksjologiczną podstawą jest podkreślenie prymatu państwa wobec obywateli, umacnia zasadę centralizacji władzy. W odniesieniu do samorządu terytorialnego mamy do czynienia ze zmniejszeniem zakresu jego kompetencji i określeniem, że jego celem jest wykonywanie zadań i sprawowanie władzy publicznej, co w porównaniu do przepisów konstytucyjnych z 1990 roku jest sporą zmianą; wówczas nadrzędnym celem samorządu było samorządzenie sprawami lokalnymi przez społeczności lokalne. Nowe podejście jest wzmocnione przez inne przepisy konstytucyjne, które wskazują m.in., że organy władzy samorządowej są nieodłączną częścią państwa, zatem w konsekwencji stanowią jego pochodną. Mimo że Prawo Fundamentalne wymienia zasadę decentralizacji władzy, to w kontekście innych przepisów oraz praktyki życia, należy ją potraktować wyłącznie symbolicznie, gdyż działanie samorządu terytorialnego po 2010 roku opiera się na ponownej centralizacji władzy, czyli recentralizacji. Recentralizację należy rozumieć jako trend następujący po okresie decentralizacji, w którym powraca się do odgórnego zarządzania sprawami lokalnymi. Deprecjacja znaczenia samorządu terytorialnego wzmocniona jest też przez fakt, że do 2010 roku kompetencje samorządu mogły być przyznane wyłącznie przez ustawę kardynalną, to jest uchwalaną większością kwalifikowanych głosów $2/3$ przez parlament, a obecnie wystarczają ustawy zwykłe.

Prawo Fundamentalne gwarantuje samorządowi terytorialnemu określone uprawnienia, m.in. do posiadania własnego mienia, budżetu, gospodarki finansowej, prowadzenia działalności gospodarczej, pobierania podatków lokalnych czy współpracy między jednostkami samorządowymi. Ale np. art. 12 ust. 2 Prawa Fundamentalnego wyraźnie wskazuje na recentralizację, gdyż pozwala parlamentowi na nacjonalizację majątku samorządu lokalnego bez jakiegokolwiek kompensacji, jeśli ów majątek służy wykonywaniu zadań odebranych samorządowi. Wynika stąd, że mienie samorządu lokalnego nie jest odrębne od mienia państwowego.

Ustawa samorządowa z 2011 roku potwierdza podporządkowaną wobec państwa rolę samorządów, gdyż wskazuje, że powinny funkcjonować jako część organizacji państwa, a zatem nie społeczeństwa.

3.2 Ustrój

Prawo Fundamentalne z 2011 roku wymienia następujące rodzaje samorządowych wspólnot: wspólnota gminna, miasto, stolica oraz województwo. Przy czym jeżeli chodzi o miasta, to wyróżnia się zwykłe oraz na prawach województw. Wymienione wcześniej wspólnoty różni zakres zadań wykonywanych na rzecz społeczeństwa. Natomiast pod względem organizacyjnym samorząd terytorialny cechuje dwustopniowość: gmina i województwo. O ile gminy mają charakter jednostek podstawowych, o tyle województwa stanowią jednostki wyższego rzędu. W 2022 roku na Węgrzech było 19 województw, miasto stołeczne Budapeszt, 25 miast na prawach województw, 322 miast i 2.807 gmin (KSH).

Po 2011 roku pozostawiono model samorządowy, który zezwala na tworzenie gmin w nawet najmniej zaludnionych miejscach, które stanowią jednak odrębności terytorialno-kulturowe. Gmin z liczbą mieszkańców mniejszą niż 500 jest 1.064, żyje w nich niemal 283 tysiące Węgrów (w 2022 roku najmniejszą gminą było Debréte w województwie Borsod-Abaúj-Zemplén). W pozostałych gminach liczba mieszkańców może sięgać do powyżej 3.000. Takich gmin jest 1.639 i żyje w nich ok. 2.351.000 Węgrów. Natomiast gmin największych z liczbą mieszkańców od powyżej 3.000 do ponad 10.000 mieszkańców jest 322, żyje w nich 3.307.000 Węgrów. Miast jest 322, a żyje w nich 3.307.000 Węgrów. Miast na prawach województw natomiast jest 25, a liczba ich mieszkańców przekracza 2 miliony. W Budapeszcie mieszka z kolei ponad 1.700.000 osób. Odnośnie województw, to najmniej licznym jest Nógrád z liczbą mieszkańców ok. 189.000, a najliczniejszym Pest, w którym żyje prawie 1.300.000 Węgrów (KSH).

Pod względem ustrojowym nie doszło do znaczących zmian w porównaniu do okresu sprzed 2010 roku. W każdej jednostce samorządu terytorialnego wybierane są władze; obecnie w pięcioletnim cyklu wyborczym. W gminach liczących do 10.000 mieszkańców obowiązuje system, w którym wygrywają kandydaci uzyskujący największe liczby głosów, wymagane do obsadzenia mandatu. W przypadku gmin liczących do 10.000 mieszkańców wybiera się od 2 do 8 przedstawicieli. W pozostałych gminach (w tym miastach) obowiązuje system mieszany, w którym część deputowanych wyłaniana jest zwykłą większością głosów w okręgach jednomandatowych, a część pochodzi z list, gdzie o przyznaniu mandatu decyduje zastosowanie metody proporcjonalnego transferu głosów. Zatem w gminach liczących powyżej 10.000 mieszkańców, w segmencie większościowym przyznaje się od 3 do 6 mandatów, a w drugim, z listy wyłania się od 8 do 14 przedstawicieli. Liczba przedstawicieli może wzrosnąć, jeśli liczba mieszkańców przekroczy 100.000. W województwach, w wyborach do zgromadzeń ogólnych, obowiązuje wyłącznie metoda proporcjonalna z zastosowaniem wariantu d'Hondta.

Na czele przedstawicielstw stoi burmistrz, a zgromadzeń ogólnych przewodniczący. Swoje zadania przedstawicielstwo i zgromadzenie wykonują samodzielnie, albo zlecają komisji, burmistrzowi/przewodniczącemu lub porozumieniu międzygminnemu. W celu wykonywania zadań publicznych gmina zleca je jednostce organizacyjnej. Posiedzenia przedstawicielstw i zgromadzeń muszą się odbyć co najmniej sześć razy w roku i mają formę otwartą, a w określonych warunkach zamkniętą. Decyzje są podejmowane zwykłą większością przy zachowaniu quorum. Organy uchwałodawcze w gminie i województwie mogą podjąć decyzję o samorozwiązaniu, co w gminie pociąga za sobą odwołanie burmistrza z urzędu. Organami wewnętrznymi są komisje, które mogą być stałe i tymczasowe. W gminach liczących powyżej 2.000 mieszkańców obligatoryjnie musi być powołana komisja finansów, ale na przykład w gminach poniżej 100 mieszkańców nie muszą być one powoływane, a ich zadania wykonuje przedstawicielstwo. W gminach liczących poniżej 1.000 mieszkańców można powołać tylko jedną komisję do wszystkich spraw.

Wśród kompetencji gminnego organu przedstawicielskiego znajdują się m.in. uchwalanie aktów prawa miejscowego, w tym programu rozwoju gospodarczego, budżetu, czy uchwały o przystąpieniu do zrzeczeń międzygminnych, tworzenie i likwidacja gminnych jednostek organizacyjnych, inicjowanie procesu sprawdzania zgodności aktu prawa z prawem do Sądu Konstytucyjnego i inne. Do zadań zgromadzenia ogólnego należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach regionalnych, przeprowadzanie referendum wojewódzkiego, uchwalanie budżetu województwa, czy decydowanie o przystąpieniu do zrzeczeń wojewódzkich i inne. Organ przedstawicielski, a także zgromadzenie, mogą dokonać samorozwiązania przed upływem kadencji, co powoduje jednocześnie wygaśnięcie mandatu burmistrza gminy. W takich przypadkach przeprowadza się przedterminowe wybory.

Organem władzy wykonawczej w gminie, mieście na prawach województwa, Budapeszcie i jego dzielnicach jest burmistrz, który wybierany jest w jednej turze na podstawie uzyskania zwykłej większości. Do zadań burmistrza należy m.in.: reprezentowanie gminy na zewnątrz, wykonywanie decyzji podejmowanych przez przedstawicielstwo, administrowanie sprawami gminy, przedstawianie propozycji uchwał przedstawicielstwu.

Jest on także pracodawcą urzędników samorządowych w gminie. Ustanie urzędu burmistrza następuje po zakończeniu kadencji, w przypadku śmierci, pojawienia się konfliktu interesów tj. złamania zasady incompatibilitas, czerpania zysków gminnych dla swojej prywatnej działalności gospodarczej, stwierdzenia przez sąd nieprawomocnego działania i rezygnacji. Burmistrz może mieć do pomocy zastępcę lub zastępców. Bieżącą działalność gminy oraz obsługę urzędu burmistrza oraz przedstawicielstwa zapewnia urząd gminy z sekretarzem na czele. W województwie organem władzy wykonawczej jest przewodniczący zgromadzenia, wybierany w sposób tajny na okres trwania kadencji zgromadzenia. Zajmuje się wykonywaniem zadań zgromadzenia, przedstawia projekty uchwał i jest szefem wojewódzkich pracowników samorządowych. Urząd wojewódzki zapewnia bieżącą obsługę zadań, a na jego czele stoi sekretarz województwa.

Do zadań własnych wykonywanych przez gminę należą m.in. planowanie rozwoju gminnego i wojewódzkiego, utrzymywanie lokalnej i regionalnej infrastruktury w należytym stanie, dbanie o podstawową opiekę zdrowotną, świadczenie podstawowych usług z zakresu kultury i sportu, utrzymywanie przedszkoli, dbanie o rozwój dzieci, opieka społeczna, transport lokalny, dostarczanie ogrzewania, wody, dbanie o porządek lokalny. Do zadań własnych województwa zaliczono: dbanie o rozwój regionalny, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, regionalne planowanie przestrzenne i koordynowanie samorządowych zadań wykonywanych w województwie. Zadania zlecone przekazywane mogą być gminom i województwom na podstawie przepisów ustawowych.

W zakresie finansowym w skład dochodów własnych wchodzi: zyski z podatków lokalnych, dywidendy, odsetki i czynsze z własnej działalności i przedsiębiorstw użytkujących mienie komunalne, otrzymane środki, opłaty, grzywny i opłaty należne samorządowi na podstawie ustaw oraz dodatkowe dochody gminy i jej instytucji. Majątek samorządu terytorialnego powinien być wykorzystywany do realizacji zadań i celów samorządowych. W jego skład wchodzi także prawa majątkowe. Po rozpoczęciu przemian przez Fidesz, finansowanie działań samorządu z budżetu centralnego uległo ograniczeniu. Od 2013 roku samorząd nie jest już dofinansowany dotacjami z budżetu państwowego per capita, ale finansowanie opiera się na kosztach jego działalności oszacowywanych przez rząd. Ponadto samorządy nie mogą zakładać deficytu budżetowego, a dodatkowe zadania pokrywane mogą być tylko z dochodów własnych. Równie zaciąganie kredytów przez samorządy jest trudniejsze.

Nadzór nad działaniami samorządu oraz wykonywanymi przez niego zadaniami sprawuje urząd stołeczny lub wojewódzki urząd państwowy. W zakresie prawodawczym może on wydawać uchwały w imieniu samorządu, jeśli ten nie wyda prawa nakazanego przez ustawę lub konstytucję, albo wyda wadliwe akty. W zakresie działalności gospodarczej samorząd terytorialny jest kontrolowany przez Urząd Audytu Państwowego Węgier.

3.3 Ocena funkcjonowania samorządu terytorialnego po 2010 roku

Zmiany ustrojowe w samorządzie terytorialnym a Węgrzech doprowadziły do drastycznego ograniczenia jego kompetencji, zawężenia roli województw tylko do kontroli przebiegu rozwoju regionalnego, wzmocnienia nadzoru nad samorządem, umożliwiły także przejęcie zarządzania aktywnością samorządu przez rząd i zwiększoną kontrolę nad jego budżetem (Balász, Hoffman 2017, 5-20). W celu szybkiego wzmocnienia kontroli państwa nad wymiarem lokalnym i regionalnym już w 2013 roku dokonano reorganizacji administracji państwowej w terenie. Ponownie powołano do życia powiaty (inaczej dystrykty, jako jednostki władzy centralnej w terenie), których celem jest wykonywanie zadań administracji państwowej w terenie. Są one podporządkowane wojewódzkim urzędom państwowym. Połowa zadań jakie wykonywały gminy, została przejęta przez powiaty. W związku z tym, spora część pracowników samorządowych stała się pracownikami państwowymi wykonującymi swoje zadania w powiatach. Obecnie jest 175 powiatów w kraju oraz 23 w Budapeszcie, w wydzielonych na podstawie granic dzielnicach.

Gminy zostały pozbawione wielu zadań związanych z samodzielnym, oddolnym kształtowaniem życia publicznego, jak np. prowadzenia szkół, organizowania opieki zdrowia i opieki społecznej. W 2017 roku szkoły podstawowe na Węgrzech uległy całkowitej nacjonalizacji. Notariusze gminni, którzy wykonują zadania administracyjne w gminach, obecnie realizują wyłącznie zadania administracji państwowej. Z kolei województwa zostały pozbawione prowadzenia szpitali, instytucji edukacji publicznej i domów opieki osób starszych. Właściwie pozostawiono im wyłącznie zadania z zakresu planowania i rozwoju terytorialnego. A i w tym zakresie system regionalnych i wojewódzkich instytucji zarządzających rozwojem regionalnym został zmieniony w ten sposób, że to państwowe urzędy wojewódzkie uzyskały przewagę nad wojewódzkimi zgromadzeniami odnośnie ostatecznego kształtowania polityki rozwojowej. Jednocześnie w województwach komisarze rządowi uzyskali silne kompetencje w zakresie kontroli prowadzonych zadań w sektorze publicznym. Powyższe reformy wiązały się z ograniczeniem państwowego budżetu przekazywanego samorządowi. Już w 2012 roku budżet samorządu wojewódzkiego ograniczono o 4/5 w porównaniu do roku 2011.

Poziom recentralizacji władzy na poziomie samorządowym można przedstawić stosunkiem udziału wydatków samorządowych do pozostałych w PKB. Na Węgrzech widać, że cechuje się on tendencją spadkową. W 1991 roku wynosił 14,9%, w 2001 roku 12,6%, w 2010 roku 12,6%, ale już w 2012 roku 9,3% i 2015 roku 7,8%. Dla porównania w Szwecji i Finlandii oscyluje wokół 20%, a we Francji 15% (Rajca 2018). Drugim miernikiem recentralizacji jest stosunek udziału wydatków samorządowych do ogólnych wydatków publicznych. Także i tutaj obserwujemy trend spadkowy, gdyż w 1995 roku wynosił on 25%, w 2009 roku 23,7%, w 2012 roku 19,1%, a w 2015 roku 15,8% (Rajca 2018). Po trzecie, o recentralizacji samorządu węgierskiego świadczą także znaczne ograniczenie w posiadaniu i generowaniu własnych dochodów przy jednoczesnym wzroście przekazywanych funduszy z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. O ile w 1996 roku średnio ok. 30% całego dochodu samorządu na Węgrzech płynęło z budżetu centralnego (Medve-Bálint i D. Bohle 2016, 10), obecnie ok. 25% dochodów gmin to ich własne dochody z podatków, reszta natomiast przekazywana jest z centrum. Niemal wszystkie dochody województw pochodzą z centrum (Rajca 2018, 82-83). Dodajmy, że centrum przekazuje dotacje w wysokości szacowanych wydatków w jednostce samorządu terytorialnego związanych z wyraźnie wskazanymi przez rząd zadaniami, natomiast wszystkie dodatkowe działania, na jakie decyduje się jednostka samorządowa, są pokrywane z jej dochodów własnych.

Po 1990 roku świadczenie usług publicznych na poziomie lokalnym było prowadzone przez gminne przedsiębiorstwa oraz państwowe firmy, które w następnych latach były nabywane przez zachodnioeuropejski kapitał. W ten sposób doszło do transferu wykonywania zadań przez państwo i samorząd do sektora prywatnego, będącego jednakże pod kontrolą samorządu. Chodziło o takie usługi publiczne jak utrzymywanie wodociągów, usługi kulturalne, opieka zdrowotna i społeczna, kanalizacja czy ogrzewanie. W późniejszym czasie taka sama sytuacja zaistniała w województwach. Zachodnioeuropejscy właściciele przedsiębiorstw często monopolizowali dany sektor usług. Z tego, ale i innych powodów, po 1990 roku nie doszło do oczekiwanego na Węgrzech urynkowania lokalnej gospodarki i jej demonopolizacji. Co więcej, kryzys jaki pojawił się w 2006 roku wpłynął negatywnie na lokalną i regionalną sferę, bo rząd obciążył wydatki na samorząd i wykonywane przez niego zadania. W ten sposób, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, węgierski samorząd terytorialny był poważnie zadłużony. Dlatego poza niewątpliwie negatywnym trendem reform po 2010 roku w kierunku podważania zasad demokracji liberalnej, jakie negocjowały pełną samodzielność samorządu, pojawiła się potrzeba oddłużenia i kontroli świadczenia kulejącego systemu samorządowych usług publicznych. W tym celu gminy, województwa i rząd zaczęły odkupywać udziały w sprywatyzowanych firmach świadczących usługi publiczne. Następnie zostały znacjonalizowane poprzez przejęcie ich przez państwo z rąk samorządu, ale i od prywatnych przedsiębiorców. Działania te doprowadziły do tego, że już w 2014 roku doszło do obniżki kosztów opłat za usługi publiczne o 25% (Rajca 2018, 108). Ten recentralizacyjny zabieg pozwolił na zmniejszenie zadłużenia samorządów.

3.4 Ocena samorządu terytorialnego przez obywateli

Badania opinii publicznej wskazują, że samorząd terytorialny cieszy się stosunkowo dużym zaufaniem Węgrów. Pomiędzy 2010 i 2022 roku od 44% (2012) do 64% (2020) obywateli Węgier wyrażało się pozytywnie wobec działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Zaufanie Węgrów do instytucji publicznych w okresie 2010-2022 [wyrażone w procentach]

Rok/Instytucja	Parlament	Rząd	Sądy	Samorząd lokalny i regionalny	Policja	Armia
2022	42	44	53	62	64	61
2021	38	39	51	63	65	61
2020	42	46	50	64	65	60
2019	45	48	50	57	64	59
2015	31	34	45	52	55	45
2012	21	21	-	44	-	-
2010	41	40	-	57	-	-

Opracowanie własne na podstawie raportów Eurobarometru:
<https://europa.eu/eurobarometer/screen/home> (29.12.2022)

O ile przed 2020 rokiem zaufanie Węgrów do tej instytucji sięgało najwyżej 57% (2010, 2019), o tyle od 2020 roku aż do 2022 roku przekracza 60%. Dane wskazują, że samorząd terytorialny wyprzedza ogólnopaństwowe organy władzy, jak parlament, rząd i sądy pod względem zaufania i znajduje się na równi ze stosunkiem Węgrów wobec formacji bezpieczeństwa, jak policja i armia.

Bibliografia:

- Act C on Electoral Procedure of 1997. https://static.valasztas.hu/parval2006/en/02/acts/1997c_en.html (7.12.2022).
- Act CLXXXIX law on the local governments of Hungary of 2011. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-189-00-00> (1.12.2022).
- Act LXIV on Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors of 1990. https://www.cilevics.eu/minelres/NationalLegislation/Hungary/Hungary_ElecMun_excerpts_English.htm (21.12.2022).
- Act LXV on Local Self-Government of 1990. <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarorszag/6-1990-65ang.htm> (1.12.2022).
- Act XXXVIII on Public Finances of 1992. http://www.okm.gov.hu/letolt/kultura/kozgyujt/act_on_public_finances_070806.pdf (9.12.2022).
- Balász, István i Hofman, István (2017). Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas?, "Transylvanian Review of Administrative Sciences" 50.
- Czyż, Anna (2010). Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej.
- Hajdú, Zoltán i Hajdú Zsuzanna (2003). Reform efforts in regional public administration in Hungarian geography in the period between the two world wars. "Revue d'histoire des sciences humaine", vol. 2(9).
- Keating, Michael i Hughes James (2003). The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration. Peter Lang: Bruxelles.
- Konstytucja Węgier (2012). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- KSH. Hungarian Central Statistical Office. https://www.ksh.hu/regionalatlas_settlements (8.12.2022).
- Máté, Pétervári (2018). One Empire and Two Ways of Public Administration: The Second Level Administrative Division in Austria-Hungary. "Journal on European History of Law" 2.
- Medve-Bálint i Gergő, Bohle, Dorothee (2016). Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland, edited by the MAXCAP Project "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond". <http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/maxcap/> (22.12.2022).
- Pálné Kovács, Ilona (2011). Equal status and different conditions of local governments in Hungary. „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 3(1).
- Rajca, Lucyna (2019). Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Stumpf, István (2016). Adversity of the Hungarian County (Regional) Level and Local Self Governments, [w:] Local Government in Selected Central and Eastern European Countries Experiences, Reforms and Determinants of Development. Red. M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska, Lublin: Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej.
- Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye, [w:] W. Staśkiewicz (red.) Konstytucje państw Unii Europejskiej, Warszawa 2015.

O AUTORZE

dr hab Sebastian Kubas, prof. UŚ. W 2018 roku uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego nauk społecznych w zakresie nauk o polityce na podstawie oceny monografii „Proces demokratyzacji i jego determinanty. Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier (1990-2016)” Katowice, 2018 oraz dorobku naukowego. Pracę doktorską „Konsolidacja systemu politycznego demokratycznej Japonii” napisał pod kierunkiem prof. dr hab. Marka Barańskiego. Została obroniona w 2006 roku na WNS UŚ. Autor, współautor i współredaktor ponad dziesięciu monografii i prac zbiorowych oraz kilkudziesięciu artykułów poświęconych problematyce systemów politycznych oraz historii politycznej Czech, Słowacji, Węgier i Polski i Japonii oraz samorządu III RP. Uczestnik zagranicznych i polskich konferencji, na których w formie referatów prezentował wyniki swoich prac badawczych. Od 2014 roku prezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oddział w Katowicach. Redaktor tematyczny czasopisma naukowego „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, recenzent „Przegląd Politologiczny”. Poza tym był recenzentem czasopisma „Pogranicze. Polish Borderland Studies”, „Studia Europaea Gnesnesia”.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, luty 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa