

## HELYI ÖNKORMÁNYZATOK A COVID-19 JÁRVÁNY IDEJÉN

- Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.
- A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.
- Magyarországon jelenleg 3178 települési önkormányzat van. Ebből 595 önálló polgármesteri hivatalt, a többi közösen működtetett hivatalt tart fenn (KSH 2020. január 1.).
- A Régiók Európai Bizottságának [felmérése szerint](#) a válaszadók 52%-a bízik a helyi és regionális önkormányzatokban, amelyek számukra a legmegbízhatóbb kormányzati szintet jelentik.
- 58% szerint az önkormányzatok nagyobb befolyása pozitív hatással lehet az EU problémamegoldó képességére.
- Reziliencia: rendszerek, vagy egyének külső körülményekhez való alkalmazkodási; illetve a sokkokkal, válságokkal szembeni eredményes ellenállási képességének fokmérője.

*A 2020-ban kitört COVID-19 okozta világjárvány nagymértékben érintette a helyi önkormányzatokat is. Az Infojegyzet célja a járvánnyal kapcsolatban felmerülő új feladatok és az azokkal kapcsolatos problémák számbavétele, valamint az e téren történő kutatások, felmérések, jó gyakorlatok bemutatása.*

### Az önkormányzati jogi környezet

A COVID-19 vírus okozta világméretű járványhelyzet (koronavírus-járvány) a magyarországi helyi önkormányzatokat is korábban nem látott kihívások elé állította.

2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (WHO) [világméretű egészségügyi veszélyhelyzetet hirdetett ki](#) az új koronavírus-járvány (COVID-19) miatt. 2020. március 11. óta a magyar kormány, élve alkotmányos felhatalmazásával, különleges jogrendet vezetett be, [több ízben is veszélyhelyzetet hirdetve](#).

A járványhelyzet megjelenésekor – a helyi önkormányzatokat is érintő – meglévő jogi szabályozások alapvetően a különleges jogrendi veszélyhelyzetre, az egészségügyi válsághelyzetre, és katasztrófaveszélyre vonatkoztak:

- [Magyarország Alaptörvénye](#) (2011. április 25.) 53. cikk,
- [2011. évi CXXVIII. törvény](#) a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (továbbiakban Kat. tv.),
- [1997. évi CLIV. törvény](#) az egészségügyről.

Az esetleges hiányosságokat és a járványhelyzet által előidézett új helyzetek szabályozását [a jogalkotás minden szintje igyekszik követni](#).

2020. decemberében az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének [kilencedik módosításával](#) átalakította a különleges jogrendi helyzetet (a módosítás egyes részei 2023-ban lépnek hatályba).

A helyi önkormányzatoknak számtalan új feladattal és a korábbiak kereteinek megváltozásával kellett, és jelenleg is kell szembenézniük. A veszélyhelyzetben meghozott, több mint kétszáz jogszabály és közjogi szervezetszabályozó eszköz kb. negyede érinti a helyi önkormányzatok működését (Jogtár 2021.04.06).

A [2011. évi CLXXXIX. törvény](#) Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Möt.) egyes rendelkezéseit is – a veszélyhelyzet ideje alatt – eltérően kell alkalmazni.

A magyar közigazgatási rendszert is befolyásolta a pandémia. A jogszabályi változások érintették az Ákr-t ([2016. évi CL. törvény](#) az általános közigazgatási rendtartásról), bár különleges járványügyi szabályozásra nem volt szükséges (Balázs-Hoffman 2020).

## ÚJ HELYZET, ÚJ FELADATOK

A korábban ismeretlen, ugyanakkor gyorsan változó helyzetekre való reagálás **nagy kihívást jelentett és jelent az önkormányzatok számára**. A korábban meglévő feladatok ellátása nehezebbé vált, miközben újabbak jelentek meg. A helyi önkormányzatok a járványhelyzetben:

- végrehajtják a kormányzati intézkedéseket;
- saját hatáskörükben hoznak járványügyi intézkedéseket;
- aktívabban vesznek részt a szociális ellátásban;
- új közigazgatási eljárási formákat és kereteket sajátítanak el (pl. online ügyintézés);
- újfajta kommunikációs megoldásokat keresnek és vezetnek be;
- új hivatali munkaszervezési formákat vezetnek be (home office).

Zongor Gábor felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendszerben jelentős különbségek találhatók az önkormányzó képesség tekintetében, a jelentősebb saját forrással nem rendelkező önkormányzatok meglehetősen nehéz helyzetben vannak (Zongor 2020).

## A POLGÁRMESTERI JOGKÖR VESZÉLYHELYZETBEN

Különleges jogrendi helyzetben **háttérbe szorulhat** az önkormányzatiság alapját jelentő **testületi döntés és vezetés gyakorlata**. Míg a [Mötv. 42. §-a](#) rögzíti a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályokat, addig a [Kat. tv.](#) a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok között (46. § (2)) kimondja, hogy *"veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti."*

A felmerülő kérdések kezelésre 2020. március 27-én a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség [közös segédletet tett közzé](#). 2021. január 22-én a kormány kiadta a [15/2021. számú rendeletét](#) a veszélyhelyzet ideje alatt a polgármesteri feladatok ellátásának egyes kérdéseiről.

Előfordultak ugyanakkor visszaélések is a testületi igazgatás helyébe lépő egyszemélyű igazgatással járó jogkörrel kapcsolatban, amelyekről a [sajtó](#) számolt be.

## A VÁLSÁGHELYZET HATÁSAI

### OECD

A szervezet a világjárvány kitörése óta, [folyamatosan aktualizált kutatással](#) kíséri figyelemmel [a járvány területi hatásait](#), gyorselemzésekben dolgozza fel a városok járvánnyal kapcsolatos reakcióit, bemutatja [az egyes helyeken bevezetett jó gyakorlatokat](#).

A vizsgálatok rámutatnak arra, hogy a válság pozitív hatásaként felgyorsulhat a technikai és a kommunikációs innováció, javulhat a kormányzati szintek közötti kooperáció, a társadalmi szolidaritási hálózatok megerősödhetnek, és több önkormányzat már előre tervez a válság utáni időszakra vonatkozólag a károk enyhítése és a tanulságok levonása terén egyaránt. Ugyanakkor felhívják a figyelmet a vidéki térségek sérülékenységre, a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok kitettségére, és arra, hogy esetenként mennyire felkészületlenül érte az önkormányzatokat a járványhelyzet.

### EU Régiók Bizottsága

Az Európai Unió regionális és helyi önkormányzatainak tapasztalatait tükrözi a [Régiók Európai Bizottságának 2020. október 12-én közzétett barométere](#), amelynek középpontjában a COVID-19 világjárvány hatásai állnak. A jelentésből kiderül, milyen szerepet játszottak az önkormányzatok a válságkezelésben, milyen volt a régiókra és városokra gyakorolt gazdasági hatás. A felmérés kiemeli, hogy a csökkenő bevételek és növekvő kiadások („oláthatás”) veszélyezteti az EU településeinek,

városainak és régióinak költségvetését. Vizsgálták a demokrácia állapotára gyakorolt hatásokat és a közösségek legkiszolgáltatottabb csoportjainak helyzetét is.

### Európa Tanács

Az [Európa Tanács](#) Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa [2021. március 24-én kiadott kongresszusi jelentésében](#) vizsgálja a [Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény](#) betartását a jelenlegi válsághelyzetben. Ugyanitt ajánlásokat is fogalmaznak meg a válsághelyzet kezelésére, a helyi autonómiák megőrzésének szem előtt tartásával.

### Hazai felmérések, szakmai álláspontok

A pandémia hatásával kapcsolatban több, jelenleg is folyamatban levő kutatás zajlik. Az egyik legjelentősebbet, amely az önkormányzati szerepeket vizsgálja a koronavírus járvány kezelésében a [Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete](#) végzi. Az intézet mintegy 20 kutatója 2020. április–május folyamán közösen alakította ki a tematikát és kezdte meg a kutatást, amelynek empirikus gerincét a 44 településre kiterjedő telefonos kérdőíves lekerdezés alkotta, többféle témában, az önkormányzatokat érintő korábbi kutatási eredményekre alapozva.

A kutatás egyik vezetője, Pálné Kovács Ilona kiemelte, hogy az adatok és jelenségek megismerése mellett különösen fontos értékelní a válságkezelő lépéseket a kormányzás mind egyik (globális, nemzeti, regionális és helyi) metszetében ahhoz, hogy a hosszabb távú hatások és lépések a felhalmozott tapasztalatokra, és a tényleges feltételekre szabhatóvá váljanak (COVID-19 kutatások [rkk.hu, 2020](#)).

A felmérés **főbb megállapításai:**

- a helyi önkormányzatok helyben, maguk próbálták megoldani a feladatokat, nem volt magasabb szintű tudásmegosztás;
- a válság rövid távú gazdasági következményei voltak előtérben, ennek orvoslását a központi kormányzattól várják;

- fellendült a digitális ügyintézés, az online platformok beépítése a mindennapos kommunikációba;
- a civil- és külső szervezetek bevonása nem volt jellemző a járványkezelésben;
- a térségi együttműködése nem volt eléggé hatékony;
- a kutatók nem érzékelték a helyi önkormányzatok és a kormányzat közötti kapcsolat megromlását.

Kutatók és önkormányzati szakemberek egyaránt rámutatnak arra, hogy a válsághelyzet kezelése amellet, hogy megmutatja az önkormányzatok és az önkormányzás jelenlegi állapotát, hosszantartó hatásokkal is járhat. Ez az időszak ugyanakkor **megmutatja a jogrendszer, azon belül az önkormányzati rendszer reziliencia képességét is**. Mivel válsághelyzeti együttműködésben különösen egymásra utaltak a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok, amelyhez a szinte elkerülhetetlen gazdasági nehézségek (válság) is járulhat, mindezek természetesen hozzájárulnak a centralizációs tendenciákat. Ezek leghangosabban a költségvetési források és az azokkal való gazdálkodás tekintetében merülnek fel ([Balázs-Hoffman 2020](#)). A kutatópáros ugyanakkor rámutat az ellenirányú mozgásokra is, amikor a népszerűtlenebb rendelkezések meghozatalának felelősségét a települési önkormányzati vezetőkre delegálja a központi kormányzat (pl. kijárási korlátozások, helyi piacok nyitva tartása, maszk-viselési szabályok).

A [Társaság a Szabadságjogokért](#) szervezet szerint a korábbi években megrendült státuszú önkormányzatok nem tudnak eleget tenni közfeladataiknak és a jelenlegi pluszfeladataiknak. 2020. májusában a TASZ [10 pontból álló javaslatot tett a kormánynak arról](#), hogy mely intézkedéseket kellene haladéktalanul megtennie az önkormányzati feladatellátás garantálása, a munkájukat elvesztő tömegek megsegítése, illetve az alapjogsérelmek megelőzése érdekében a járványveszély idején.

**ÖNKORMÁNYZATI SZÖVETSÉGEK  
KEZDEMÉNYEZÉSEI**

Az egyes önkormányzati szövetségek szintén figyelemmel követik a járványkezelés gyakorlatát és tapasztalatait. 2020 áprilisában a [Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége](#) (TÖOSZ) a veszélyhelyzet miatti többletfeladatok ellátása biztosíthatóságának érdekében [levélben kezdeményezett konzultációt, kért tájékoztatást, illetve tett javaslatokat a kormánynak](#) a helyi önkormányzati rendszert és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdésekben. [A Belügyminisztérium válaszevele](#) 2020. május 12-én érkezett meg.

A szervezet többször is vizsgálta, hogy az önkormányzatok mennyi időre elegendő pénzügyi tartalékkal rendelkeznek a jelen helyzetben. Ezért felmérést készített [a gépjárműadó bevétel kiesésének hatásáról](#), és figyelemmel

követte az iparüzési adó csökkentésével kapcsolatos folyamatot is. Utóbbiról 2020. december 21-én [közleményt adott ki](#), amelyben egyet nem értésének adott hangot.

A TÖOSZ által kezdeményezett "Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program" 2020-as pályázati témája a ["Helyreállítás és újjáépítés a járvány okozta károk enyhítésére – jól bevált önkormányzati innovációk"](#) volt. Novemberben [a döntőbe jutott települések képviselői](#) mu-tatták be a koronavírus-járvány elleni küzdelmet elősegítő jó gyakorlatukat.

2021. februárjában a [Magyar Önkormányzatok Szövetsége](#) (MÖSZ) [a kormánynak fordult](#) kompenzációért az iparüzési adó kiesése miatt az önkormányzatok számára. Jelezték, hogy a járvány elleni védekezés költségei drasztikus terhet tesznek a helyi önkormányzatok vállára. A kormánnyal való egyeztetésre [február 17-én került sor](#), amelyet a MÖSZ tagjai [eredménytelennek ítélték](#).

**Források:**

- COVID-19 kutatások: Műhelytanulmányok – Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2020. – [rkk.hu](#)
- Pálné Kovács Ilona - Kovács Katalin - Finta István: Önkormányzatok a koronavírus járvány kezelésében – [Tér és Társadalom, 2020. 4.](#)
- Ancsin László: Táv munka a közigazgatásban – tapasztalatok Covid-19 idején – Új Magyar Közigazgatás, 2020. 3.
- Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? – [MTA Law Working Papers 2020.21.](#)
- Baranyai Nóra - Barsi Boglárka - Nárαι Márta: Helyi önkormányzatok online kommunikációja a COVID-19 járvány idején Magyarországon – [Tér és Társadalom, 2020. 3.](#)
- Bubori Nóra Beáta - Fekete Kristóf Benedek: Veszélyhelyzetben a polgármester dönt? – [Jegyző és Közigazgatás, 2020. 2.](#)
- Budai Balázs Benjámin: Az önkormányzatok információkezeléséből fakadó következmények és ezek változása a COVID-19 hatására – Új Magyar Közigazgatás, 2020. 4.
- Kovács Sándor Zsolt: A koronavírus-veszélyhelyzet pénzügyi vetületei a helyi önkormányzatok esetében – Új Magyar Közigazgatás, 2020. 3.
- Önkormányzatok a veszélyhelyzet idején a TASZ állásfoglalása az önkormányzatok mozgásterének csökkentéséről és a kormány felelősségéről – [tasz.hu, 2020. május 5.](#)
- Zongor Gábor: Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem) – Comitatus. Önkormányzati Szemle, 2020. 3-4.
- Összefoglaló táblák (KSH STADAT) - [Földrajzi helyzet, településszerkezet](#)