



# Hongria: èxits i controvèrsies d'una nova democràcia

Col·lecció **Estudis**

**Hongria: èxits  
i controvèrsies  
d'una nova  
democràcia**



# Hongria: èxits i controvèrsies d'una nova democràcia

*Gábor Soós*

*Centre de Recerca Tocqueville, Budapest*

---

Col·lecció\_ **Estudis**

---

Sèrie\_ Govern Local, 8



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis

El Centre per a la Innovació Local (CIL) de la Direcció d'Anàlisi dels Governes Locals i del Territori de l'Àrea de Presidència dirigeix aquesta publicació. La coordinació dels continguts s'ha fet juntament amb l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Centre per a la Innovació Local  
Tel. 934 020 709  
cil@diba.cat  
<http://www.diba.cat/innovacio>

Institut de Ciències Polítiques i Socials  
Tel. 934 871 076  
con.icps@diba.cat  
<http://www.icps.cat>

Els continguts que apareixen en aquesta publicació expressen l'opinió dels autors, que no ha de ser necessàriament compartida pel Centre per a la Innovació Local.

# Índex

I. Introducció .....	7
II. Desenvolupament de l'Administració local a Hongria .....	9
1. L'Administració local abans de la transició democràtica .....	9
2. Establiment del nou sistema de govern local .....	10
III. Marc legal i administratiu .....	13
1. Marc legal .....	13
2. Nivells de l'Administració pública .....	14
3. L'autogovern de minories .....	19
IV. Governos locals en el sistema d'Administració pública .....	21
1. Responsabilitats i competències dels governos locals .....	21
2. Ingressos i despeses del govern local .....	23
3. Capacitat i costos administratius .....	26
4. Responsabilitat legal i financera .....	27
5. Govern i Administració local .....	29
6. El <i>lobby</i> del govern local .....	31
V. Política local: representació i participació .....	33
1. Sistema electoral .....	33
2. Participació electoral .....	34
3. Resultats electorals i partits polítics .....	36
4. Democràcia directa .....	38
5. Participació no electoral .....	40
6. L'autogovern de minories a la pràctica .....	43
VI. Debats i conflictes .....	47
1. Autonomia ineficaç o pèrdua d'autonomia eficaç? .....	47
2. La qüestió de l'autonomia fiscal .....	48
3. L'absència de nivell intermedi .....	49
4. L'evident absència de debat sobre la democràcia local .....	51
Glossari .....	53
Bibliografia .....	57
Llocs web d'interès .....	59



## I. Introducció

La història del sistema de govern local hongarès està plena de controvèrsies. Com a element clau del procés de transició política a la democràcia, després de la caiguda del comunisme, les comunitats locals obtingueren «el dret a l'autogovern i la democràcia local». Aquest dret generalment s'ha defensat i preservat de manera efectiva, però no està exempt de discussió.

D'una banda, l'àmplia autonomia legal dels governs locals sovint es veu restringida per la seva manca d'autonomia fiscal. La regulació de les competències locals per part de l'Estat ve acompanyada d'un suport financer que es produeix principalment en forma de subvencions específiques, i la tendència a l'atribució de noves obligacions als governs locals no sempre té en compte el seu finançament.

De l'altra, encara que existeixin diverses institucions que tenen com a finalitat la promoció de la democràcia local, no totes són utilitzades de manera efectiva: la celebració de referèndums locals no és habitual, les «audiències públiques» dels ajuntaments acostumen a ser una formalitat i la implicació de la societat civil a la vida política local és limitada. A més, a molts municipis hi ha tendències oligàrquiques, com a conseqüència de la debilitat dels sistemes de rendiment de comptes.

Aquestes i altres controvèrsies han provocat alguns dilemes del sistema de govern local hongarès, que s'aniran explicant al llarg del document:

- a) Cada comunitat té dret a formar un govern local propi, però la tendència a fer-ho ha provocat problemes de coordinació i eficiència en el desenvolupament dels serveis i les polítiques públiques. Com que l'amalgamació resulta inimaginable per l'experiència de l'època comunista, la reforma de l'Administració pública hauria de trobar solucions innovadores que resolguessin el problema de la inexistència d'un nivell intermedi de govern, hauria de formar àrees funcionals òptimes i, al mateix temps, hauria de preservar tanta autonomia local com fos possible. Aquesta és una de les raons per les quals l'informe sobre el sistema de govern local hongarès que presentem aporta explicacions addicionals sobre els comtats. Els comtats conformen un nivell de govern que es troba entre les regions i els governs locals i disposen d'un important potencial a l'organització territorial i institucional.
- b) També s'ha posat de relleu la necessitat de reformar el finançament dels governs locals per eliminar les obligacions que no vinguin acompanyades de les previsions pressupostàries corresponents i reconèixer una major autonomia fiscal local.
- c) La qualitat de la democràcia als governs locals és un tema que sovint es deixa de banda a l'esfera pública. El grau de democràcia interna dels governs locals només



es debat esporàdicament quan es produeixen escàndols. L'autonomia i la democràcia local es reconeixen a la cultura política hongaresa i la problemàtica que comporten és clarament percebuda pels analistes, però el debat està dominat per enfocaments partidistes o tecnocràtics.

## II. Desenvolupament de l'Administració local a Hongria

### 1. L'Administració local abans de la transició democràtica

Les unitats administratives subnacionals han existit des de l'origen del procés de creació de l'Estat, a finals del segle x. A l'edat mitjana, una rudimentària administració pública s'organitzà entorn dels comtats. Els pobles i els municipis tenien diversos graus d'autonomia, però en última instància depenien del seu terratinent. Només les ciutats reials gaudien del privilegi de l'autogovern.

Com que els comtats aportaven la base territorial i organitzativa del poder de la noblesa, i durant el període dels Habsburg aquesta protagonitzava l'autodefensa contra els governants estrangers amb idees centralitzadores, els comtats van continuar sent el nivell subnacional clau fins al segle XIX.

En canvi, el sistema polític de l'Imperi austrohongarès i el que s'establí entre les dues guerres mundials van crear un sistema d'administració pública més sofisticat, modern i equilibrat entre els diferents nivells de govern.

El sistema comunista, introduït a la força després de la Segona Guerra Mundial, es basava en la ideologia i la pràctica d'una planificació central, que va utilitzar els comtats com a eina de domini polític i territorial. Per aquesta raó, els comtats van acabar esdevenint ens odiosos als ulls dels líders formals i informals de les petites comunitats locals, que estaven condemnades a desaparèixer com a unitats, ja que eren considerades ineficaces per a la industrialització del país.

El segon desenvolupament important va ser el reposicionament de la capital. El problema de la governança metropolitana de Budapest es va solucionar fusionant la ciutat amb els pobles limítrofs sense cap mena de consulta l'any 1950. Aquest gran Budapest seria el que concentraria els creixements de població derivats del procés d'industrialització que, tal com ha succeït a altres capitals, portarien a la creació de suburbis problemàtics a la perifèria de la ciutat.

El tercer factor que va tenir conseqüències per a l'actual sistema de govern local fou l'esforç per fusionar les unitats d'administració local als anys setanta.<sup>1</sup> El nombre d'unitats es va reduir sensiblement, però el procés, fet sense cap consulta a escala local, va suscitar una oposició que no es podia expressar obertament en un sistema polític no democràtic.

---

1. Anomenats «consells» en aquella època, seguint el terme rus «soviets».

## 2. Establiment del nou sistema de govern local

En el marc del procés de democratització i descentralització d'Hongria, els responsables polítics de dissenyar el nou sistema de govern local havien d'afrontar aquests tres problemes.

Els nous governs locals van obtenir una gran autonomia com a compensació per l'anterior excés de centralització. En el món postcomunista, la descentralització va ser radical a Hongria. El dret de cada comunitat a formar un govern local propi va ser la compensació per l'amalgamació forçada dels anys setanta. Com a conseqüència, el nombre d'unitats locals va augmentar de menys de mil sis-centes a més de tres mil cent. I per erosionar l'anterior paper centralitzador dels comtats, aquests es van debilitar i les seves funcions van deixar de superposar-se amb les dels governs locals. Quan els comtats i els governs locals van gaudir d'autonomia legal, van passar a tenir el mateix rang i a ser independents.

Els municipis de l'extraradi de Budapest, durant molt de temps menystinguts per la planificació central que afavoria sensiblement la capital, també van obtenir plena autonomia. Els suburbis, des d'aleshores, han estat capaços de competir amb la capital, ja que les seves reclamacions s'han sostingut sobre una mateixa base legal.

Un procés de descentralització com aquest va suposar l'aparició d'un seguit de controvèrsies. L'eficàcia no era una preocupació en l'atmosfera revolucionària del canvi del sistema i el nivell de fragmentació del sistema de govern local era una preocupació menys important que la necessitat de reconèixer l'autonomia de les comunitats locals, per raons de justícia històrica. Ben aviat va resultar evident que aquesta fragmentació no era només cara, sinó que també va portar a malbaratar recursos, com a conseqüència de la manca de coordinació entre les unitats locals.

Aquesta situació va desembocar en un segon problema: la inexistència d'un nivell intermedi de govern. Les funcions dels comtats no incloïen la coordinació entre les unitats locals, per no recordar el sistema centralitzat del comunisme. I, a més, no es va crear cap altra institució regional amb aquesta finalitat. L'any 1990, l'expectativa era que els governs locals tindrien la saviesa i la capacitat per cooperar de manera voluntària, tal com explicarem més endavant.

Un tercer problema estretament vinculat a aquests dos primers era l'absència d'una regió metropolitana que pogués coordinar els afers comuns de Budapest i els seus suburbis.

I, finalment, com ja hem apuntat, els responsables de dissenyar el nou sistema institucional van donar molta autonomia legal als governs locals, però no els van atorgar autonomia fiscal. S'esperava que la descentralització fiscal es produís en una fase poste-

rior de la reforma política, però això no ha succeït, i actualment hi ha una clara tensió entre autonomia funcional i dependència financera.

Per completar el repàs històric, tot seguit s'inclou un recorregut per les normes legals clau que han donat forma al sistema de govern local hongarès de la democràcia.

Just després dels canvis constitucionals, es va produir la promulgació de la Llei de govern local de l'any 1990. El 1992, una llei va regular l'estatus legal dels funcionaris. Com que no es fa una distinció de funcionaris segons el nivell territorial al qual pertanyen, els salaris dels governs locals també es determinen a partir d'aquesta llei. En general, les responsabilitats, les carreres professionals, els salaris i els drets i les prestacions dels funcionaris de tots els nivells es fixen d'una manera centralitzada.

La revisió més àmplia de la legislació de govern local es va produir el 1994. La coalició guanyadora de socialistes (excomunistes) i liberals va obtenir una majoria de dos terços al Parlament i va poder canviar les lleis fonamentals. Com que les eleccions locals es van dur a terme sis mesos després de les nacionals, la coalició va tenir prou temps i va aprofitar l'oportunitat per modificar les normes electorals. Els alcaldes van passar a ser elegits directament també als municipis amb deu mil habitants o més. L'anterior sistema de dues voltes es va reduir a una sola volta. I, per aquesta raó, es podia elegir un candidat per a un lloc al consell o per a alcalde amb només una majoria relativa, mentre que antigament els candidats, per assolir la majoria absoluta a la segona volta, havien de formar grans coalicions.

L'expectativa dels partits d'esquerres era que la fragmentació de la dreta política li impedís presentar candidats guanyadors a la primera volta, però els resultats no van complir aquestes expectatives: els partits de dretes i el Fidesz –un partit antigament liberal que no volia unir-se a una coalició amb els excomunistes– finalment van cooperar. Encara que la dreta va perdre les eleccions locals, va registrar un resultat que seria el preludi de la seva victòria electoral de 1998.

El 1997 es van promulgar dues noves lleis. Una d'elles incentivava els petits governs locals a cooperar més estretament en la prestació dels serveis públics, mentre que l'altra precisava aspectes menors del sistema electoral que havien esdevingut problemàtics.

De forma paral·lela a les creixents esperances d'accés a la Unió Europea, el govern de dretes que hi va haver entre 1998 i 2002 va prendre mesures per organitzar unes regions que fossin capaces d'absorbir els fons estructurals a Hongria. La llei formava set regions a partir dels comtats existents l'any 2000. El programa de l'actual Govern recull una redistribució de funcions des dels comtats i els ministeris, a les regions. Tanmateix, encara no queda clar si els partits d'esquerres que governen tenen suficient determinació política per dur a terme una reforma administrativa d'aquesta magnitud.

## Resum

- El 1990, una de les fites de la democratització va ser l'establiment d'un sistema de govern local modern que va reconèixer l'autonomia local i va donar forma a un important procés descentralitzador.
- La fragmentació del mapa municipal, la manca de coordinació i la inexistència d'un nivell intermedi de govern regional, dificulten l'eficàcia i l'eficiència en la prestació de serveis.
- A aquest problema, s'hi suma una tensió creixent entre autonomia funcional i dependència financera dels governs locals.
- Els governs locals estan regulats a la Llei de govern local, però la legislació de règim local ha patit successives ampliacions i modificacions al llarg dels últims anys. Per exemple, per generalitzar l'elecció directa de l'alcalde.

## III. Marc legal i administratiu

### 1. Marc legal

Els governs locals gaudeixen d'un estatus constitucional elevat a Hongria. El capítol IX de la Constitució sobre la divisió territorial bàsica del país garanteix el dret al govern local: «el govern local suposa la gestió autònoma i democràtica dels assumptes públics locals que afecten la ciutadania i l'exercici de l'autoritat en interès de la comunitat local» (42. §).

Cal subratllar dos importants trets del sistema de govern local: el dret de cada comunitat a l'autonomia i el caràcter uniforme dels drets del govern local. Tal com ja s'ha esmentat, cada comunitat té dret a formar un govern local des de 1990. La Constitució no especifica cap llindar pel que fa a la mida i cada govern local –independentment de la grandària poblacional– té els mateixos drets bàsics, tal com han garantit el Tribunal Constitucional i altres tribunals.

El primer d'aquests drets és que el consell, anomenat òrgan representatiu, «regularà i administrarà de forma autònoma els assumptes del govern local i les seves decisions només es podran revisar pel que fa a la seva legalitat» (44/A §, 1. a.). L'autonomia es defineix al mateix paràgraf com el dret dels governs locals a gestionar els seus assumptes financers i econòmics de manera independent, rebre fons per al desenvolupament de les seves responsabilitats i recaptar els seus propis impostos.

La Constitució també estipula que la regulació del govern local només es pot fer per llei, és a dir, directament per part del Parlament, i que l'aprovació o la reforma de la Llei de govern local requereix una majoria de dos terços. Aquesta majoria evita que els governs locals esdevinguin una víctima de l'actual lluita entre la majoria i la minoria política, proporciona una alta estabilitat a la llei i la dota d'un estatus rellevant dins del sistema legal del país, però al mateix temps dificulta l'inici de reformes territorials, funcionals i financeres, o condueix al seu fracàs, tal com veurem més endavant.

#### Resum

- Totes les comunitats tenen dret a formar un govern local autònom.
- Tots els governs locals, independentment de la seva importància, tenen els mateixos drets bàsics.
- L'autonomia local està ben defensada pel Tribunal Constitucional i pel requisit d'una majoria qualificada per als canvis legislatius.

## 2. Nivells de l'Administració pública

A Hongria es poden trobar tots els nivells especificats al NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics –el sistema estàndard de la UE per referenciar la divisió administrativa dels estats membres), encara que la seva importància sigui heterogènia.

**TAULA 1. La divisió administrativa d'Hongria**

Nivell administratiu	Quantitat	Nivell NUTS
Gran regió	3	1
Regió	7	2
Comtat	19 + Budapest	3
Regió petita	168	4
Govern local	3.174	5

El nivell més baix (NUTS 5) de l'Administració pública hongaresa està format pels governs locals. Com hem vist a l'apartat anterior, des de l'arribada de la democràcia cada comunitat té dret a formar un govern local i, per aquesta raó, després de la celebració de referèndums locals reeixits, el Parlament ha autoritzat l'escissió de més de vuitanta comunitats locals.

El sistema de govern local a Hongria pertany al grup dels sistemes fragmentats d'Europa. El nombre de governs locals és de 3.174 (2006), una xifra relativament elevada si tenim en compte que l'any 2003 Hongria tenia 10.142.362 d'habitants. La població mitjana dels governs locals és de només 3.195 habitants. Més de 1.000 governs locals tenen menys de 500 habitants i més de la meitat de tots els governs locals són molt petits, amb menys de 1.000 habitants. El nombre de pobles i ciutats que tenen 10.000 o més habitants és de 165 (2006).

La ciutat més gran és Budapest, però es divideix en districtes i el govern local hongarès més poblat és Debrecen, amb una mica més de 200.000 habitants. Encara que la llei, des de 1994, no permet la creació de nous governs locals amb menys de 100 habitants, molts dels antics, creats el 1990, es troben per sota d'aquest llindar. No és gens estrany que el nombre de votants censats no superi els vint en algunes comunitats.

L'estatus de ciutat era molt important a l'època comunista. Les ciutats eren desenvolupades pels planificadors centrals, mentre que les inversions eren escasses als pobles. Amb el nou sistema de govern local, en què cada govern local té el mateix dret a l'autonomia amb independència del seu estatus administratiu, l'estatus de ciutat ha perdut el seu valor, ja que les ciutats no tenen més competències i no obtenen més finançament.

Tot i això, els pobles sovint aspiren a convertir-se en ciutats pel valor simbòlic del títol. L'actual Govern és favorable a concedir l'estatus de ciutat, ja que és una manera d'augmentar la popularitat dels nuclis urbans, que l'obtenen sense gastar diners. Com a conseqüència, el nombre d'ens amb aquest estatus s'ha incrementat, pràcticament s'ha duplicat. La ciutat més petita actualment té una mica més de 2.000 habitants, mentre que als anys vuitanta hi havia pobles amb més de 20.000 habitants.

Les ciutats amb estatus de comtat gaudeixen de més competències que la resta de governs locals. Tal com suggereix el nom, les ciutats amb competències o estatus de comtat són governs locals que també duen a terme les funcions dels comtats al seu territori. Per exemple, l'hospital municipal és directament gestionat pel govern local, encara que la llei atorgui la competència d'atenció sanitària de caràcter hospitalari als comtats.

La contrapartida és que les ciutats amb estatus de comtats no tenen representació als consells del comtat. Quan la mateixa capital del comtat no en forma part, se'ls coneix sovint com «foradats».

**TAULA 2. Nombre de governs locals a Hongria, inclosos els districtes de Budapest**

	1990	1994	1998	2002	2006
Districtes de Budapest	23	23	23	23	23
Ciutats amb drets de comtat	22	22	22	22	23
Ciutats	143	171	195	230	265
Pobles	2.904	2.923	2.913	2.893	2.863
<b>Total</b>	<b>3.092</b>	<b>3.139</b>	<b>3.153</b>	<b>3.168</b>	<b>3.174</b>
10.000 h. o més	164	163	163	164	164
Per sota de 10.000 h.	2.928	2.976	2.990	3.004	3.010

El Govern de dretes que hi va haver entre 1998 i 2002 va intentar reforçar les «regions petites», que constitueixen el nivell NUTS 4 a Hongria. La idea que hi havia darrere d'aquest intent, que finalment va consistir en la transferència de les oficines per emetre documents públics com els carnets de conduir i els passaports, era millorar la coordinació entre els governs locals i gestionar algunes funcions que requerien contactes directes amb els ciutadans de manera descentralitzada i amb més eficiència que la que haguessin pogut oferir els governs locals.

Les regions petites són unitats administratives descentralitzades sense autonomia ni òrgans electes. Normalment cobreixen un municipi i l'àrea del seu voltant. Al principi, al 1994, s'introduïren com a unitats estadístiques. El nombre de regions petites era originalment de 250, però es va reduir a 168 a partir de l'1 de gener de 2004. La seva po-



blació va dels 7.000 (en una zona muntanyosa) als 287.000 habitants (Debrecen i extraradi). No hi ha regions petites a Budapest.

Hongria es divideix, segons el nivell NUTS 3, en dinou comtats, més la capital. Les fronteres d'alguns comtats s'han mantingut intactes des de l'edat mitjana. Alguns es formaren a partir de comtats dividits per les noves fronteres del país, passada la primera guerra mundial. Aquesta llarga història va desenvolupar una certa identificació amb els comtats. Tanmateix, el sentit d'identitat dels comtats és més dèbil que el dels pobles i ciutats i molt més dèbil que el dels *Länder* austríacs o alemanys. La població dels comtats va dels 212.000 habitants (Nógrád) als 1.033.000 (del comtat de Pest, al voltant de la capital). I els comtats solen ser més grans a la part est del país, que no pas a Transdanubia.

La capital és, històricament, un territori peculiar d'Hongria. Budapest va obtenir una posició clau com a centre econòmic, cultural i administratiu de la part est de l'imperi austrohongarès. Va ser dissenyada per a un país gran i la seva mida era desproporcionada. El 1950, els nous líders comunistes van forçar la unió de la ciutat amb els nuclis veïns, cosa que va resoldre de manera dràstica, però també efectiva, el problema dels suburbis. La densitat de població va assolir el seu màxim als anys vuitanta, quan Budapest tenia més de dos milions d'habitants, aproximadament el 20% de la població del país.

Quan els municipis del voltant es van alliberar de la planificació central de l'època comunista, que afavoria clarament Budapest i no assignava recursos al desenvolupament de les poblacions veïnes, els nous governs locals van començar a oferir solars per transformar-los en zones verdes. Com que a Budapest, que va créixer en dos períodes industrials, a finals del segle XIX i als anys cinquanta i seixanta, li manquen en general zones verdes i grans zones sense construir adients per a la nova classe mitjana, moltes de les famílies amb fills van abandonar la ciutat als anys noranta. A causa d'aquest procés i del declivi demogràfic general, Budapest ha perdut més del 15% de la seva població en els últims quinze anys.

La capital rep un tractament específic en la regulació de l'Administració pública. La Constitució declara l'estatus de Budapest com a capital de la República d'Hongria. A l'apartat sobre governs locals, estipula de manera explícita que la capital es divideix en districtes. La Llei de govern local descriu amb més profunditat l'Administració de Budapest i dedica tot un apartat a la divisió del treball entre el govern de la capital i el del districte.

Budapest té vint-i-tres districtes, equiparables al govern local. La capital també té un alcalde i un consell elegit directament, que constitueixen el govern del nivell de comtat de la ciutat. De fet, Budapest té més habitants –1,7 milions– que qualsevol altre comtat. La població dels districtes va dels 25.000 als 140.000 habitants. Els districtes del centre

han perdut gran part de la població. L'exemple més extrem és el districte 5è, al voltant del Parlament, on 17.000 de 44.000 habitants (gairebé el 40%) n'han marxat des de 1990, i han cedit el lloc als bancs i a les seus d'empreses. Els districtes exteriors, que van poder oferir solars per construir zones residencials destinades a la classe mitjana i competir amb els suburbis, van preservar una part més gran de la seva població, com hem dit.

Les regions, les unitats subnacionals més grans, són de creació recent. De conformitat amb els requeriments de la UE, Hongria també va haver de crear el nivell NUTS 2, ja que els comtats es consideraven massa petits per a la distribució efectiva dels fons estructurals. Com que el país no té tradicions regionals, la llei simplement va combinar els comtats en unitats més grans. Així, cada regió consta de tres comtats, a excepció feta de la regió central, que està formada per Budapest i el comtat que l'envolta.

**TAULA 3. Regions a Hongria**

Regió	Comtats	Població (en milers)	Nombre de governos locals (2000)
Hongria Central	Budapest (capital). Pest	2.844	185
Transdanubia Central	Fejér, Komárom-Esztergom, Veszprém	1.107	405
Transdanubia Occidental	Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala	984	648
Transdanubia Meridional	Baranya, Somogy, Tolna	974	653
Hongria del Nord	Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád	1.269	603
Gran Plana del Nord	Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg	1.522	387
Gran Plana del Sud	Bács-Kiskun, Csongrád, Békés	1.342	254
<b>Total</b>	<b>19 + Budapest</b>	<b>10.043</b>	<b>3.135</b>

Per raons purament estadístiques, el país es divideix en tres unitats NUTS 1 (Hongria Central, Hongria Occidental i Hongria Oriental). Aquest nivell no ha obtingut cap competència i tampoc no se n'espera un augment de la importància. Ni tan sols té un nom propi dins del sistema administratiu.

Tal com descrivíem a l'anterior apartat sobre l'estatus constitucional dels governs locals, el nivell NUTS 5 és bastant fort i autònom. Els comtats, d'acord amb el nivell NUTS 3, estan institucionalitzats, però les seves funcions no estan a l'alçada del potencial que tenen en l'organització territorial del país. Els comtats i els governs locals són autogovernos «reals», ja que tenen òrgans electes i una autonomia legal ben protegida. El NUTS 4,

el nivell de regió petita, es va crear sota la pressió de l'europeïtzació de l'Administració pública. Les regions (nivell NUTS 2) tenen, i s'espera que segueixin tenint en el proper període pressupostari de la UE, molt de finançament per distribuir, però no gaudeixen d'una autonomia real i no es poden basar en cap identitat regional. Les regions petites, el nou nivell del NUTS 4, només tenen algunes funcions que van ser creades pel Govern de dretes entre 1998 i 2002 com un intent de coordinar les activitats dels governs locals i proporcionar certes funcions descentralitzades, que requerien el contacte directe amb els ciutadans, però que els governs locals no podien organitzar de manera eficaç.

### Regions d'Hongria



#### Resum

- A Hongria hi ha 3.174 governs locals, 168 regions petites, 19 comtats i Budapest, i 7 regions.
- El govern de la ciutat de Budapest correspon al dels comtats, i els seus 23 governs de districte es troben al nivell dels governs locals.
- El sistema de govern local a Hongria està fragmentat: la població mitjana dels governs locals és de 3.195 i més de la meitat de tots els governs locals tenen menys de 1.000 habitants.

### 3. L'autogovern de minories

«L'autogovern de minories» és una institució típicament hongaresa que es va originar en el procés de transició a la democràcia, per demostrar el compromís d'aquest país amb els drets humans i per ampliar la capacitat d'influència dels seus líders polítics en el tractament de les minories ètniques hongareses als seus països veïns. Amb aquests objectius, es va dissenyar un sistema per a la protecció de les minories que està regulat a la Llei per a les minories de 1993. Aquesta llei proporciona un marc per a la protecció dels drets individuals (p. e. l'idioma) i col·lectius (p. e. l'educació) de les minories i, en combinació amb la legislació dels governs locals i les normes electorals, permet una representació política d'aquestes minories, que s'anomena oficialment «autogovern de minories».

Cada minoria ètnica i nacional té el dret de formar un autogovern de minories a través d'un procediment electoral especial i la representació s'organitza al nivell municipal, en primer terme. D'aquesta manera, un petit nombre de ciutadans que formin part d'un mateix grup nacional o ètnic pot iniciar l'elecció d'un govern de les minories a les eleccions locals. I si els candidats obtenen els vots necessaris, es forma un govern de les minories al municipi.

La llei relativa a l'autogovern de minories reconeix el dret dels individus a elegir la seva identitat. Aquesta elecció és absolutament lliure i confidencial. Abans, els candidats es podien presentar i els ciutadans podien participar en eleccions a les minories sense haver de demostrar a quin representaven o votaven. Això va provocar algunes deficiències. Per exemple, que persones pertanyents a «majories» també votessin, amb la qual cosa van distorsionar, sense voler-ho o de manera intencionada, el resultat final, i que persones no integrants de minories iniciessin i formessin governs de les minories locals. Per evitar aquestes pràctiques, des de l'any 2006, els votants s'han de registrar com a persones amb una identitat minoritària abans de l'elecció. Malgrat els temors anteriors, durant el procés de registre i de votació no van sorgir problemes de confidencialitat.

Els governs de minories no són organitzacions de la societat civil, sinó òrgans públics. Tenen una autonomia considerable, els seus representants són elegits directament, les seves decisions són supervisades només des d'un punt de vista legal, poden decidir sobre la seva organització interna i tenen recursos i propietats propis. Els governs locals i els autogovernos de minories funcionen en el mateix territori, però tenen competències diferents. Les competències dels autogovernos de minories locals es poden dividir en tres grups (Fogarasi, 1999: 424-427):

1. Els «drets independents» dels autogovernos de minories es fonamenten en la seva autonomia. Per exemple, poden tenir les seves pròpies normes organitzatives i el seu pressupost; poden decidir sobre els seus símbols i el seu nom; poden fundar

institucions (escoles, mitjans de comunicació, etc.), empreses, poden atorgar condecoracions i beques; i també poden organitzar festivals de minories i altres activitats culturals. Addicionalment, poden declarar edificis i monuments com a patrimoni protegit, i decidir les normes que els han de regir. Probablement, aquest és l'únic dret propi que afecta directament el conjunt de la comunitat local.

2. Els autogovernos de minories també gaudeixen d'uns drets de codecisió relativament grans. El govern local no pot prendre decisions sense el consentiment explícit del govern de minories en quatre àmbits polítics, si la decisió prevista té alguna mena de conseqüència per a la minoria en qüestió: educació, mitjans de comunicació, protecció del llegat històric i ús de l'idioma. A més, el nomenament dels caps de les institucions de les minories i les ordenances locals sobre el llegat històric també requereixen l'aprovació dels governs de minories. En última instància, els governs de minories tenen dret de veto sobre aquestes polítiques i qüestions. A la pràctica, les decisions es prenen a través de processos de negociació entre els governs locals i els autogovernos de les minories.
3. Els autogovernos de les minories poden sol·licitar informació del govern local o altres autoritats públiques i proposar decisions als seus òrgans.

Els representants dels autogovernos de les minories locals elegeixen el seu «govern estatal» mitjançant un procés de baix cap a dalt. I cada minoria té dret a formar un govern propi per a tot el país, que té una alta visibilitat en les qüestions polítiques que afecten directament les minories.

Els governs de minories en l'àmbit estatal tenen unes competències similars pel que fa a la seva organització interna i la seva relació amb altres òrgans públics (punt 1 i 3 del paràgraf anterior). Tanmateix, els seus drets de codecisió estan limitats només a dues qüestions: el pla d'estudis de les escoles de minories i les normes legals sobre el llegat cultural de les minories.

## Resum

- Cada grup ètnic i nacional minoritari té dret a formar autogovernos de minories mitjançant un procediment electoral especial.
- Els autogovernos de minories poden participar activament en la presa de decisions dels governs locals.
- Els representants dels autogovernos de minories locals elegeixen el seu autogovern de minoria a escala estatal, mitjançant un procés «de baix cap a dalt».

## IV. Governos locals en el sistema d'Administració pública

### 1. Responsabilitats i competències dels governos locals

La Llei de govern local i la subseqüent legislació especificava les responsabilitats dels governos locals. A banda d'un seguit de tasques obligatòries, els governos locals tenen dret a prendre responsabilitats de forma discrecional.

Les responsabilitats obligatòries es poden dividir en dues categories: les tasques bàsiques, obligatòries per a cada govern local a Hongria amb independència de la mida i la població del municipi, i les funcions delegades per la legislació i obligatòries per als municipis més grans. Les competències com el subministrament d'aigua, l'educació general, la sanitat bàsica i els serveis del benestar, l'enllumenat públic, les carreteres públiques locals, els cementiris i la protecció de les minories, corresponen a la primera categoria. Les competències obligatòries per llei delegades als municipis més grans i amb més capacitats de govern són, entre d'altres, el manteniment de les brigades de bombers, el servei tècnic de rescat i un ventall més ampli de serveis de benestar social i salut.

#### Resum

- Les competències bàsiques, obligatòries per a tots els governos locals d'Hongria, inclouen el manteniment del subministrament d'aigua, l'educació general, serveis bàsics de sanitat i benestar, enllumenat públic, carreteres públiques locals, cementiris i la protecció de les minories.
- Altres competències (p. e. el manteniment de les brigades de bombers, el servei de rescats tècnics i un ventall més ampli de serveis de benestar social) són delegades com a obligatòries només als municipis més grans.
- Els governos locals poden assumir responsabilitats addicionals de forma discrecional.

La taula 4 mostra les responsabilitats dels governos locals, dels governos comtat i del Govern central.

TAULA 4. Responsabilitats dels governs locals

Competències	Tots els governs locals	Comtats i governs locals amb competències de comtat	Govern central
I. Educació			
1. Preescolar	X		
2. Primària	X		
3. Secundària		X	
4. Tècnica		X	
II. Benestar social			
1. Guarderies	X		
2. Jardins d'infància	X		
3. Residències d'acollida	X		
3. Serveis personals per a persones grans i amb discapacitat		X	
5. Serveis especials (sense sostre, etc.)		X	
6. Habitatge social		X	
III. Serveis sanitaris			
1. Atenció sanitària primària	X		
2. Hospitals		X	
3. Sanitat pública			X
IV. Cultura, oci, esports			
1. Teatres		X	
2. Museus		X	
3. Biblioteques		X	
4. Parcs	X		
5. Esports, oci	X	X	
6. Centres culturals	X		
V. Subministraments públics			
1. Aigua	X		
2. Clavegueram	X		
VI. Medi ambient, sanejament			
1. Recollida de deixalles	X		
2. Eliminació de deixalles	X		
3. Neteja carrers		X	
4. Cementiris	X		
5. Protecció mediambiental	X		X
VII. Trànsit, transport			
1. Carreteres	X		X
2. Enllumenat públic	X		
3. Transport públic		X	X
VIII. Desenvolupament urbà			
1. Urbanisme	X		
2. Planificació regional/espacial		X	
3. Desenvolupament econòmic local	X	X	
4. Turisme	X		
IX. Administració general			
1. Competències sobre autoritzacions (licències, etc.)	X		X
2. Altres qüestions de l'Administració de l'Estat (cens electoral, etc.)	X		X
3. Policia local			X
4. Brigades de bombers	X		X
5. Defensa civil	X		X
6. Protecció del consumidor			X

## 2. Ingressos i despeses del govern local

Les despeses dels governos locals representen una part important de la despesa pública general. Amb petites fluctuacions, els governos locals «gasten» una quarta part de tota la despesa pública. En comparació amb el PIB, la fluctuació és relativament superior. En termes reals, el finançament de l'Estat es va reduir, durant la dècada dels noranta, en un 5% a l'any (Davey, 2000). Tanmateix, això reflecteix els canvis del nivell de redistribució general, i no les dinàmiques de centralització fiscal i descentralització dins de l'Administració pública.

**TAULA 5. Despesa dels governos central i local 1997-2005**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Despesa pública total (% del PIB)	51,9	52,7	49,9	46,5	47,4	51,2	49,1	48,8	49,9
Despesa del Govern central (% del PIB)	33,9	33,9	32,4	29,3	30,9	33,2	30,9	31,5	32,5
Despesa dels governos locals (% del PIB)	12,8	13,0	12,4	11,6	11,8	12,8	13,1	12,7	12,8
Pes de la despesa dels governos locals sobre el total de la despesa pública (%)	24,7	24,7	24,8	24,9	24,9	25,0	26,7	26,0	25,7

Font: Eurostat.

Encara que la proporció de despesa pública local sobre la despesa pública total és constant, el Parlament ha transferit cada vegada més responsabilitats als governos locals. Segons la Constitució, el Parlament té el deure de proporcionar els mitjans financers necessaris per mantenir les competències obligatòries dels governos locals, però aquesta previsió s'incompleix reiteradament i la mateixa legislació la rebaixa a través d'una fórmula, que especifica que els governos locals només han de tenir l'oportunitat d'aconseguir els recursos necessaris per dur a terme les responsabilitats obligatòries, per exemple, recaptant els impostos locals.

Al mateix temps, l'autonomia local també es veu limitada pel fet que només una quarta part dels ingressos són independents d'altres nivells de l'administració pública. Aquesta proporció només és més baixa a la Gran Bretanya, Irlanda i Holanda, d'entre els països de l'OCDE. La proporció d'ingressos propis és superior en tots els països on els governos locals gaudeixen d'una autonomia equiparable a l'hongaresa (Joumard i Kongsrud, 2003: 183.)



La principal forma d'ingressos locals és l'impost de negocis local. L'impost local sobre els negocis local aportà, durant el 2005, el 84% de tots els ingressos fiscals i el 42% de tots els ingressos propis dels governs locals.

La forma de l'impost és poc comuna. No és ni un impost sobre la renda ni un impost sobre el valor afegit, sinó una barreja de tots dos. L'impost sobre els negocis es recapta sobre una base neta (tots els ingressos menys l'IVA, els costos de material i els costos dels subcontractistes) i, en certa manera, és similar a l'impost sobre el valor afegit. Com que la rendibilitat no hi té cap paper, el paguen la pràctica totalitat dels negocis. L'impost és força impopular entre els empresaris, ja que fa la vida encara més difícil a aquells que tenen pèrdues, obliga la doble imposició a empreses amb beneficis, afavoreix la subcontractació abans de la contractació directa, el seu càlcul és força complex, i tant el Govern central com el local ofereixen, i de fet concedeixen, exempcions. Sota la pressió de la UE, les normes per atorgar exempcions s'han fet més estrictes. A més, la UE només permet un únic impost del tipus del de valor afegit a cada país membre, de manera que es va decidir que l'impost de negocis s'aboliria el 2008 i s'introduiria un impost sobre la propietat. Tanmateix, una sentència recent d'un Tribunal Europeu a favor d'un impost italià similar elimina el problema: l'impost de negocis pot subsistir, però no s'introduirà l'impost sobre el valor de la propietat.

Els governs locals són relativament valents a l'hora de recaptar impostos sobre les activitats econòmiques, però no acostumen a gravar directament els ciutadans. Com que la majoria de representants locals desitgen ser reelegits i viure en la mateixa comunitat, s'abstenen de dur a terme augments impositius potencialment impopulars.

En canvi, els governs locals són relativament valents en el cas dels preus dels subministraments. El preu de l'aigua, del clavegueram, de la calefacció i de l'habitatge social el fixen el consells municipals. I, quan és necessari perquè s'incrementen els costos, no dubten a pujar els preus.

La majoria de despeses del govern local es destinen a educació, assistència sanitària i serveis de benestar. L'educació primària i secundària constitueix l'àmbit de despesa més important: gairebé un terç del pressupost dels governs locals es destina al manteniment d'escoles i als salaris dels professors. Tanmateix, aquesta és també l'àrea més institucionalitzada, ja que les normes legals fixades centralment determinen gairebé tots els aspectes de l'ensenyament, des dels llibres de text i el material escolar, a la formació dels professors. Gairebé tots els governs locals gasten molt més en educació que l'import que reben en forma d'ajuts estatals.

El cas de l'assistència sanitària és similar al de l'educació: una demanda elevada per part dels ciutadans, una aportació estatal relativament reduïda i molta regulació central. Molts serveis socials es presten en l'àmbit local perquè requereixen el desenvolupament de freqüents contactes personals, que es poden gestionar millor a petita escala.

TAULA 6. Ingressos dels governos locals (2005)

Categoria d'ingressos	Proporció en els ingressos del govern local (%)
Ingressos propis	26,4
Ingressos de les personificacions instrumentals locals	9,2
Taxes	2,2
Impostos locals	13,2
Dividends	0,5
Altres ingressos i multes	1,2
Ingressos compartits	16,3
Impost sobre la renda personal	14,6
Impost sobre els vehicles de motor	1,6
Finançament de les inversions de capital	9,0
Venda de propietat	3,5
Venda d'accions	0,5
Privatitzacions	0,1
Altres	4,5
Ajuts de la UE	0,6
Ajuts de l'Estat	29,3
Ajut per capita	22,1
Ajuts específics	2,3
Nova línia de metro de Budapest	0,2
Suport per a casos de força major i fons de desenvolupament	0,8
Fons per a casos de força major	0,1
Altres subvencions	3,8
Transferència dins de l'esfera pública (fons de la seguretat social, etc.)	14,1
Altres ingressos	0,9
Ingressos provinents de les activitats financeres	3,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Font: : [http://www.parlament.hu/irom38/00881/altindmell/hok\\_kvmerl.pdf](http://www.parlament.hu/irom38/00881/altindmell/hok_kvmerl.pdf).

Els governos locals també mantenen diverses institucions per a la gent gran, per a persones amb discapacitat i per als infants. I, finalment, els pressupostos locals inclouen una categoria relativament gran per a habitatge social i prestacions socials en espècie i monetàries.

Aproximadament un terç dels pressupostos del govern local es destina als costos de la mateixa Administració. Aquest és un tema de discussió recurrent a Hongria. Mentre hi ha qui creu que es podria fer molt més en aquest àmbit, altres apunten que cal complir uns requisits de qualitat i subratllen la importància de l'estabilitat en l'Administració pública.

**TAULA 7. Despeses del govern local (2005)**

Categoria de la despesa	Proporció en el PIB (%)	Proporció en la despesa del govern local (%)
Administració	2,2	16,2
Protecció contra incendis	0,2	1,4
Educació	4,0	29,4
Assistència sanitària	2,1	15,4
Prestacions socials	1,7	12,5
Habitatge	1,2	8,8
Serveis culturals	0,7	5,1
Activitats econòmiques	0,9	6,6
Transport	0,6	4,4
<b>Total</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>

Font: [http://www.parlament.hu/irom38/00881/altindmell/hok\\_kvmerl.pdf](http://www.parlament.hu/irom38/00881/altindmell/hok_kvmerl.pdf).

## Resum

- Els governs locals gasten una quarta part de tota la despesa del sector públic.
- La legislació central ha transferit moltes competències sense finançament als governs locals.
- Només una quarta part dels ingressos locals són ingressos propis.
- La principal font d'ingressos locals és l'impost dels negocis, que sovint s'afirma que és legalment ambigu i econòmicament nociu.
- La majoria de despeses del govern local es produeixen en l'educació, l'assistència sanitària i els serveis de benestar.

## 3. Capacitat i costos administratius

Els funcionaris hongaresos disposen d'una bona formació bàsica, i els que treballen als cossos d'Administració dels governs locals estan graduats en Administració pública.

El problema no és la seva manca de coneixements generals, sinó el seu dèficit de coneixements específics que són necessaris en les activitats quotidianes més especialitzades. La introducció del sistema de govern local fou una reforma que requeria generar un nou tipus de coneixement (p. e. en la recaptació d'impostos locals) en un període de temps breu. A més, la gran quantitat de petits governos locals engendra escassetat de coneixements a llarg termini. La gran quantitat d'unitats locals (3.200) no permet obtenir personal qualificat per a tots els serveis administratius i socials dels ajuntaments. I els funcionaris que són responsables d'educació o de sanitat rarament saben com funcionen de debò les institucions que supervisen.

En molts casos, la «capacitat institucional» dels governos locals no permet l'especialització dels seus funcionaris i aquest factor redueix encara més les opcions de control sobre les personificacions instrumentals i els contractes dels governos locals, fet que afecta la qualitat de la democràcia local.

A més de l'escassetat de coneixements, la fragmentació del govern local a Hongria té dues conseqüències importants més per a l'eficàcia municipal relacionades amb el repte de les economies d'escala. D'una banda, el cost d'administració arriba al 20% del pressupost total dels municipis amb menys de 5.000 habitants, mentre que s'incrementa fins al 30% als municipis amb menys de 500 habitants (Davey, 2000). A aquest cost, d'altra banda, cal afegir-hi la dificultat per desenvolupar fórmules conjuntes de prestació dels serveis públics que, conjuntament amb la separació entre el comprador i el proveïdor, són les dues fórmules tradicionals de cooperació entre els governos locals (consulteu Joumard i Kongsrud, 2003: 180-181).

## Resum

- La formació general dels funcionaris locals és bona, però sovint estan mancats de coneixements especialitzats adients per a la gestió.
- La fragmentació del sistema de govern local hongarès provoca uns costos relativament elevats de l'Administració local i la prestació de serveis públics.

## 4. Responsabilitat legal i financera

Els governos locals són supervisats i controlats tant externament com internament, i tant des del punt de vista financer com des del punt de vista legal. La taula 8 mostra a qui rendeixen comptes els municipis:

**TAULA 8. Controls legals i financers als governs locals a Hongria**

	Externa	Interna
Legal	Oficina de l'Administració Pública Tribunals	Directiu públic municipal
Financera	Oficina d'auditoria estatal Auditories obligatòries	Oficina de control financer Comitès del consell

La supervisió externa de naturalesa legal la duu a terme l'Oficina de l'Administració Pública. Aquest òrgan estatal s'organitza en comtats i una de les seves funcions principals és supervisar la legalitat dels governs locals i del comtat respectant-ne l'autonomia, perquè no té dret a declarar nul·les les seves decisions: només pot aconseguir que els òrgans polítics competents tornin a discutir les resolucions que no superen el control de legalitat, i si aquests no ho fan, el cap de l'Oficina de l'Administració Pública no té cap altra opció que sol·licitar una decisió judicial.

Dins dels governs locals també es fa un control de legalitat, però a la pràctica és menys sever. Les ordenances i les resolucions dels governs locals entren en vigor mitjançant les signatures de l'alcalde com a cap polític, i el directiu públic municipal o «notari» (CAO, en les seves sigles angleses, és a dir, *Chief Administrative Officer*), que té la legitimitat professional en el lideratge del municipi. Per tant, el directiu públic municipal té el dret, i també el deure, d'evitar la promulgació de decisions qüestionables des del punt de vista legal, però a la pràctica la seva situació com a empleat del govern local nomenat pel Consell limita l'efectivitat de les seves potestats.

Controlar les finances del govern local és més difícil que supervisar la jerarquia de les normes legals, perquè les activitats financeres es basen en una avaluació de l'efectivitat i l'eficiència de les polítiques econòmiques locals, que té clares connotacions polítiques. Es fan dos controls externs de caràcter financer. Des de 1994, l'Oficina d'Auditoria de l'Estat té el deure d'examinar la gestió econòmica dels governs locals. Encara que les conclusions de l'Oficina poden no tenir conseqüències immediates per al govern local auditat, el seu informe forma part dels comptes finals i pot portar a la retirada o retenció del finançament provinent de l'Estat.

Aquest tipus de control està limitat per la insuficient capacitat de l'Oficina d'Auditoria de l'Estat per fer auditories extensives i intenses, ja que la quantitat de governs locals és elevada i un control a fons requeriria sovint una major dotació de recursos. Per aquesta raó, el control extern del finançament local rau principalment en l'escrutini per part d'auditors privats. Els governs locals més importants (ciutats amb drets de comtats, la capital i els seus districtes, i tots els municipis amb despeses per sobre d'un cert límit) estan obligats a contractar una empresa auditora acreditada, que n'examina les finan-

ces. L'auditor comunica regularment les seves conclusions al Consell, que està obligat a discutir-les. L'informe d'auditoria també es lliura a l'Oficina d'Auditoria de l'Estat. Com que les empreses auditores depenen principalment dels contractes amb el govern local, l'efectivitat de les seves auditories també queda limitat en certa mesura, però no hi ha dubte que augmenten clarament el grau de professionalitat i transparència als governos locals.

El control intern de les finances té una llarga tradició en l'Administració local. Hi ha controladors treballant a tots els governos locals, excepte als més petits. Els grans municipis tenen departaments sencers dedicats al control. A més, l'únic comitè del consell obligatori per llei és el que supervisa les activitats financeres.

### Resum

- Les decisions del govern local estan legalment supervisades per l'Oficina de l'Administració Pública, els tribunals i el directiu públic municipal.
- Les finances del govern local són controlades per l'Oficina d'Auditoria de l'Estat, auditors privats, comitès del consell i controladors interns.

## 5. Govern i Administració local

Els governos locals d'Hongria tenen tres òrgans polítics bàsics:

1. El Consell, anomenat «òrgan representatiu», és la institució central de la governança local. Tots els deures, competències i drets atorgats per la Llei de govern local i la resta de legislació relativa al govern local recauen sobre el Consell, que és l'òrgan que fa efectiu el principi de representació. Com que el Consell està format per polítics *amateurs* i funciona de manera discontinua, delega una gran part de les seves facultats principalment a l'alcalde, encara que sovint també delega algunes de les seves funcions als comitès del Consell i, fins i tot, al directiu públic municipal, a les personificacions instrumentals locals i als autogovernos de minories.
2. L'alcalde té una enorme importància a tots els municipis. Els alcaldes representen el principi de lideratge. Normalment són els polítics professionals de la comunitat i en la majoria de casos són les personalitats públiques més conegudes. Estan sempre disponibles per als ciutadans, els líders cívics i empresarials, els mitjans, i, en general, per a aquells que busquen el principal representant de la comunitat local. Presideixen les sessions del Consell i inicien o sotmeten a aquest òrgan la majoria de propostes de resolució. L'alcalde exerceix de líder polític i de l'Administració per sobre del vice-alcalde, el directiu públic municipal i els directius de les personificacions instrumen-

tals locals i, com és lògic, també assumeix una funció representativa, atès que l'electorat els elegeix directament.

La llei, excepcionalment, atorga als alcaldes un nombre de competències que només s'activen en situacions de crisi, com ara un desastre natural o una guerra. En aquests casos, els alcaldes actuen com a representants de l'Estat i no com a líders del govern local; d'aquí la seva naturalesa excepcional. De totes maneres, aquesta estipulació legal es basa en el principi de lideratge: s'espera que els alcaldes siguin capaços d'actuar com a líders legítims de la comunitat i siguin dignes de confiança per part de la ciutadania i l'Estat en moments d'excepcionalitat.

3. El directiu públic municipal o «notari» representa el principi de professionalitat administrativa. Els «notaris» són funcionaris graduats en dret o administració pública. I sovint tenen el títol de doctor en dret.

Els «notaris» tenen dues funcions importants. En primer lloc, gestionen els assumptes del dia a dia de l'ajuntament. El directiu públic municipal és qui dirigeix el personal de l'Administració local i qui té la facultat de contractar-lo i acomiadar-lo. La segona funció bàsica del directiu públic municipal és la representació permanent de l'Estat al municipi. Seguint la tradició alemanya i austríaca, els governs locals tenen una doble funció a Hongria. És el directiu públic municipal qui implementa localment algunes competències descentralitzades de l'Estat, com les tasques relatives a la protecció del medi ambient, l'atur, les llicències de negocis o l'execució de les decisions dels tribunals. L'alcalde i altres polítics locals no tenen cap mena de dret en l'execució d'aquestes tasques. Els polítics només tenen el deure de garantir les condicions per al bon funcionament de l'Administració local.

Els «notaris» són nomenats pel consell després d'un procés obert de presentació de candidatures. El seu nomenament es fa per a un període indefinit i, per tant, independent dels cicles polítics. A la pràctica, és força habitual que la nova majoria política del consell o l'alcalde facin tan incòmoda la vida del directiu públic municipal que ha estat al servei d'anteriors consells i executius municipals, que aquest acabi dimitint.

Aquest tipus de pressions es produeixen amb més freqüència a les ciutats que als pobles. Bàsicament per dues raons: la primera perquè a més població, més articulades són les majories polítiques, més elevat és el grau de fortalesa de les organitzacions locals dels partits i més gran la seva capacitat d'aconseguir que les lògiques supramunicipals condicionin la política municipal; la segona és que per a un municipi petit pot resultar difícil reclutar un substitut del notari, atès que aquesta professió pròpia dels juristes no està ben remunerada i sovint no compta amb un gran prestigi.

## Resum

- El consell, anomenat «òrgan representatiu», és la institució central de la governança local.
- L'alcalde és elegit directament i representa el principi del lideratge polític municipal.
- El directiu públic municipal o «notari» representa el principi de professionalitat administrativa i té el doble deure de gestionar els assumptes quotidians de l'oficina del govern local i implementar localment algunes funcions de l'Estat.

## 6. El lobby del govern local

El títol d'aquest apartat és una exageració. A Hongria no existeix un *lobby* dels governs locals poderós i ben organitzat, però sí que hi ha dos grans canals d'accés dels governs locals a les decisions nacionals.

El primer són les associacions municipalistes a les quals pertanyen la majoria de governs locals. N'hi ha vuit i la més gran, que comprèn municipis de diverses dimensions, és TÖOSZ. La resta s'organitzen en funció de l'estatus de les entitats que representen (les ciutats amb drets de comtats, i les ciutats i els pobles) que, a més, poden pertànyer a diverses associacions alhora. La proliferació d'associacions de governs locals, la fragmentació del mapa municipal i l'existència de molts petits municipis sense capacitat de representació externa de la seva comunitat, i la rellevància dels partits polítics a les ciutats, debilita el poder del moviment municipalista i la seva capacitat d'acció unitària.

El segon mitjà d'accés dels governs locals a la política nacional és l'acumulació de càrrecs dels electes. A Hongria està permès que els representants del Parlament també ocupin càrrecs als governs locals. I la proporció d'aquests representants ha augmentat en els últims anys. Abans de les últimes eleccions locals –sobre les quals encara no tenim dades– cinquanta-cinc membres del Parlament –el 14%– també eren alcaldes, però una gran majoria de parlamentaris han ocupat algun càrrec als governs locals en fases anteriors de la seva carrera.



## Resum

- La proliferació d'associacions de governs locals, la fragmentació del mapa municipal i l'existència de molts municipis petits sense capacitat de representació externa de la seva comunitat, i la rellevància de la política de partits a les ciutats debilita el poder del moviment municipalista i la seva capacitat d'acció unitària.
- L'acumulació de càrrecs està permesa i un de cada set parlamentaris ocupa també el càrrec d'alcalde.

## V. Política local: representació i participació

### 1. Sistema electoral

A Hongria hi ha dos sistemes electorals locals:

- a) Els municipis que tenen menys de 10.000 habitants voten directament els candidats d'una llista comuna, coneguda com a *short ticket*. El nombre de candidats que poden seleccionar els votants ve determinat pel nombre de places del Consell. La mida del consells va de tres regidors als governs locals de menys de 100 habitants, a tretze als governs locals que tenen entre 5.000 i 10.000 habitants.
- b) Els municipis de 10.000 o més habitants tenen un sistema electoral mixt. Aproximadament el 60% dels escons es distribueixen en districtes o circumscripcions electorals uninominals. Els representants d'aquests districtes s'elegeixen per majoria simple. I per aconseguir una major proporcionalitat global del conjunt del sistema, el 40% restant es distribueix per llistes.

Els alcaldes s'elegeixen directament al mateix temps que els membres del Consell. L'òrgan representatiu, el consell o ple, està format pels regidors i l'alcalde. Així doncs, els alcaldes són membres *ex officio* dels consells, si no són elegits en un districte o en una llista.

Qualsevol ciutadà es pot presentar com a candidat a les eleccions locals, però ha de comptar amb el suport de l'1% dels votants. Els candidats a alcalde han d'obtenir encara més recolzament: el 3% dels votants en governs locals de menys de 10.000 habitants, el 2% si tenen entre 10.000 i 100.000 habitants, i l'1% en els municipis més grans.

Els candidats es poden presentar com a independents, però també com a representants d'organitzacions, ja siguin partits polítics o altres. En aquest últim cas, el nom de les organitzacions que presentin candidats ha d'aparèixer a la papereta per facilitar un vot conscient de la ciutadania.

Les eleccions dels consells del comtat es produeixen simultàniament a les dels governs locals. En conseqüència, els votants tenen tres paperetes: la primera conté la llista de candidats a alcalde, la segona és o bé el *short ticket* (llista comuna als municipis petits) o bé la llista de candidats al districte electoral, i la tercera presenta les llistes de partits pel consell del comtat.

La feina dels votants es complica una mica més a Budapest, on també poden votar per a l'alcalde de la ciutat. I abans del 2006 l'elecció d'autogovernos de minories era un factor de complexitat afegit. Com que el llindar poblacional per iniciar l'elecció d'un autogovern de minories és baix, en alguns municipis es va arribar a donar als votants més

d'una dotzena de paperetes addicionals. Des de les últimes eleccions, només els ciutadans prèviament registrats poden votar per a les llistes de les minories que corresponguin amb la seva identitat cultural.

El mandat dels alcaldes i regidors dura quatre anys. Se celebren eleccions addicionals als governs locals quan el consell es dissol, per defunció o renúncia de l'alcalde o un regidor, o quan l'elecció periòdica no proporciona la representació com a conseqüència de la manca de candidats, d'infracció electoral o d'empat en els vots. Quan l'alcalde dimiteix o es mor, se celebren eleccions addicionals només per al càrrec d'alcalde. I quan el consell es dissol, el mandat de l'alcalde també s'acaba. Com és lògic, doncs, a vegades els consells utilitzen la dissolució com a mitjà per posar fi a la cohabitació.

Les eleccions als consells del comtat es produeixen al mateix moment que les eleccions als consells del govern local i a alcalde. El seu mandat també és de quatre anys. Tal com ja s'ha explicat, les ciutats amb drets de comtat no participen en les eleccions al comtat, ja que el seu govern local duu a terme les mateixes funcions. Els partits i altres organitzacions poden presentar llistes en les eleccions al comtat, però només obtenen escons les organitzacions que aconseguen un mínim del 4% dels vots. Per tant, encara que el sistema no sigui plenament proporcional, contribueix a la governabilitat. Els consells del comtat elegeixen, també, un president, però aquest no disposa del mateix poder formal o informal dels alcaldes. Altres nivells, com les regions petites o les regions, no tenen òrgans electes, en canvi.

## Resum

- A Hongria hi ha dos sistemes electorals el l'àmbit local: els municipis que tenen menys de 10.000 habitants voten directament els candidats en una llista comuna; els municipis amb 10.000 habitants o més tenen un sistema electoral mixt: el 60% dels escons estan distribuïts en districtes electorals uninominals i el 40% en llistes.
- Els alcaldes són elegits directament, al mateix temps que els membres del consell.
- El mandat d'aquests òrgans dura quatre anys i s'elegeixen simultàniament.

## 2. Participació electoral

La participació electoral és la via principal de participació democràtica, però als països postcomunistes, sol ser inferior que en les democràcies occidentals més consolidades. Els motius possiblement són diversos: la memòria de les votacions ritualistes de l'èpo-

ca comunista, l'absència natural de legitimitat tradicional de qualsevol sistema polític democràtic de nova implantació o l'exemple negatiu del descens de la participació a l'Europa Occidental. En termes comparats, la participació a Hongria no és elevada, però almenys va pujant lentament en els governs locals.

L'any 1990, la baixa participació –només el 40% dels electors va concórrer a les urnes– a les primeres eleccions locals va sorprendre alguns observadors que esperaven que els ciutadans utilitzessin massivament el dret a vot que acabaven d'adquirir. Una altra sorpresa, encara que fos menys rellevant, van ser les eleccions de 1994 perquè la participació va augmentar, però menys de l'esperat després de la generalització de l'elecció directa de l'alcalde en una sola volta. No obstant això, la participació en els diferents comicis posteriors ha anat augmentant a poc a poc, però constantment.

La participació és més alta als pobles, on els votants tenen un contacte més directe amb els candidats i es debaten temes d'interès per a la comunitat, de manera que allò que està en joc és més comprensible per a tothom. A mesura que augmenta la grandària poblacional del govern local, s'incrementa l'abstenció, amb una excepció: la participació a Budapest és més alta que a altres ciutats ja que, probablement, la campanya electoral té més repercussió als mitjans nacionals, la competència electoral és més intensa i la vida pública local es veu més simplificada per la competència entre partits.

**TAULA 9. Participació a les eleccions locals i parlamentàries a Hongria (1990-2002) (%)**

Tipus d'eleccions	1990	1994	1998	2002	2006
Parlamentàries (1a volta)	65,1	68,9	57,0	70,5	64,4
Govern local	40,2	43,4	45,7	51,0	53,1

Font: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu).

Les eleccions locals funcionen raonablement bé a Hongria. El frau electoral és tan poc habitual com a l'Europa Occidental. En general, hi ha prou competència política, encara que sempre hi hagi alguns petits municipis on les eleccions es cancel·len per l'absència de candidats. A més de la grandària del municipi, altres factors com el desenvolupament socioeconòmic, la densitat de les organitzacions civils i la força dels partits polítics, tenen conseqüències per a la competència electoral local (Soós-Kálmán, 2002).

## Resum

- La participació local no és gaire elevada a Hongria, però en els últims anys s'ha anat incrementant.
- A mesura que augmenta la població dels municipis es va reduint la participació, excepte a Budapest, on la participació és més alta que a altres ciutats.

### 3. Resultats electorals i partits polítics

Aquest apartat explica la dinàmica de la política electoral local. Es poden extreure algunes conclusions importants de les dades electorals que es presenten a la taula 10, que mostra a quin tipus d'organització pertanyen els càrrecs electes en les quatre eleccions locals que s'han produït, des del començament de la democràcia.

**TAULA 10. Candidatures a les eleccions locals 1990-2002 (%)**

Organització a la qual estan vinculades	Alcaldes					Regidors				
	1990	1994	1998	2002	2006	1990	1994	1998	2002	2006
Independent	79,7	83,7	84,8	85,1	84,9	71,2	68,9	73,7	73,3	76,7
Partit polític	13,0	9,1	7,2	6,7	15,1	21,4	18,3	13,0	10,6	23,3
Organització cívica	1,6	2,0	3,1	4,0		3,2	5,4	6,5	8,1	
Organització cívica i de partit*	5,7	5,2	4,9	4,2		4,2	7,4	6,8	8,0	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Candidats conjunts

Font: Central Statistical Office (2003). B\_hm i Szoboszlai (1992). [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu).

La primera observació que es pot fer és que els candidats independents tenen una certa rellevància a la vida política local hongaresa. A una part important dels petits municipis, que són pràcticament el 95% del total, les organitzacions cíviques i polítiques no presenten candidats, encara que només el 40% de la població visqui en un govern local on l'alcalde s'ha presentat com a independent.

Un segon punt que cal tenir en compte és que la proporció de representants locals independents tendeix a augmentar. La proporció d'alcaldes independents s'ha incrementat del 80 al 85% i la proporció de regidors independents del 71 al 77%. L'experiència suggereix que alguns governs locals que havien estat total o parcialment dominats per partits al principi del procés de consolidació de la democràcia, a finals dels anys noranta ja presentaven signes de desestructuració política. I les últimes eleccions de l'any 2006 no van alterar aquesta tendència.

Un tercer aspecte que cal destacar és que la proporció d'alcaldes i regidors adscrits a partits ha anat baixant des de l'any 1990. Aquest fenomen no està necessàriament relacionat amb el sentiment «antipartit» que cada vegada és més fort a Hongria. L'explicació també podria raure en la tendència a la bipolarització de la política hongaresa i al domini del partit excomunista i el conservador –i els seus respectius «satèl·lits»– que van aglutinant les candidatures. A més, una part important de les organitzacions polítiques locals que existeixen són auxiliars als partits nacionals. Funcionen com a

corretges de transmissió dels partits a la societat local. Serien similars a les agrupacions o seccions dels partits: només desenvolupen activitats polítiques i representatives limitades a un sol municipi.

En quart lloc, les organitzacions cíviques –soles o en coalició amb els partits polítics– nomenen cada vegada més candidats, ja sigui fruit de canvis d'opció política o de ruptures als mateixos partits. Per exemple, una disputa legal al partit democratacristià va derivar en la creació d'una associació democratacristiana que va acabar sent més important que el mateix partit. Com que els polítics exclosos tenien una disputa legal amb el seu anterior partit, no van formar-ne un de nou, sinó una associació.

En cinquè lloc, els alcaldes depenen cada vegada menys d'un suport electoral prèviament organitzat. La participació a la vida política local ha permès que diferents polítics locals acumulin un capital polític propi i no necessitin tant ni els partits ni les associacions cíviques com a marques electorals. A més, la vida política local acostuma a ser conflictiva i les disputes que es plantegen a les associacions locals no contribueixen a enfortir la capacitat dels alcaldes de representar el conjunt del municipi. No sorprèn, doncs, que l'elecció directa d'aquesta figura tingui un impacte negatiu en el govern dels partits.

Finalment, és important destacar que la diferència de sistemes electorals locals provoca una enorme divergència en els resultats electorals. Per exemple, durant el període electoral 2002-2006, el 91% dels regidors eren independents als governs locals amb menys de 10.000 habitants, mentre que aquesta proporció era de tan sols el 6% als municipis de 10.000 o més habitants. Aquesta distinció es deu sobretot a la mida del municipi i a la seva influència en els canals d'intermediació entre la comunitat local i les institucions.

La paradoxa d'aquest procés és que els patrons dels partits nacionals es reproduïxen també al nivell local. Les eleccions locals sempre s'han celebrat el mateix any que les eleccions parlamentàries i els guanyadors de les eleccions parlamentàries normalment guanyen també les eleccions locals. És més: com que els partits penetren de forma cada vegada més profunda i àmplia als governs locals més importants, la nacionalització de la política local aparentment és cada vegada més forta.

Allà on dominen els partits, els candidats –especialment per al càrrec d'alcalde– són seleccionats amb la intervenció activa dels òrgans nacionals dels partits. El segon signe de nacionalització és la manera com es formen les coalicions locals. En teoria, els partits podrien formar coalicions locals que fossin diferents de les nacionals, però la creixent transformació de l'estructura de partits en un sistema de dos blocs fa que aquestes coalicions locals de pauta no nacional cada cop siguin menys tolerades per les organitzacions nacionals dels partits i hagin tendit a desaparèixer.

No obstant això, altres aspectes de la vida política local tenen un component exclusivament local. En primer lloc, la proporció de governs locals on els partits tenen un paper

prominent no ha registrat un creixement dramàtic. En segon lloc, un estudi recent de les organitzacions polítiques locals (Centre de Recerca Tocqueville de 2005, citat per Ignits, 2006) demostra que les seccions dels partits gaudeixen d'una autonomia considerable –almenys en el període entre campanyes electorals. La selecció de líders locals dels partits i la definició de les estratègies de coalició, sembla ser suficient per als òrgans de govern dels partits polítics nacionals.

### Resum

- A Hongria, la majoria d'alcaldes i regidors són independents; per tant, el nombre de governs locals basats en partits polítics és comparativament baix en termes absoluts.
- Els sistemes electorals causen enormes divergències en els resultats electorals per la seva vinculació amb la grandària poblacional dels municipis: el 91% dels regidors eren independents en el sistema de *short ticket*, mentre que només el 6% ho eren en el sistema mixt.
- La política local es nacionalitza durant els processos electorals, però les branques locals dels partits actuen de manera força independent durant els mandats.

## 4. Democràcia directa

La Constitució estableix que «els votants que reuneixin els requisits necessaris poden exercir el dret al govern local a través de l'elecció de l'òrgan representatiu i a través de referèndums locals (44. § 1)». Pel que fa a l'estatus constitucional, doncs, la democràcia directa a través dels referèndums locals és tan legítima com la representació a través de les eleccions locals. I la Llei de govern local especifica les normes que l'han de regir.

La celebració d'un referèndum pot ser demanada per una quarta part del consell local, un comitè del consell, o els líders d'una ONG a l'alcalde, però en aquests casos només se celebren si el consell ho aprova per majoria. En canvi, els referèndums són preceptius quan es volen aprovar canvis territorials com la unificació de municipis o la segregació. I també ho són si hi ha una petició recolzada per un percentatge de ciutadans que oscil·la entre el 10 i el 25%. Aquest llinar el fixen els mateixos governs locals a través dels seus consells, que han d'adoptar una ordenança sobre referèndums locals que també estableix el llinar per a les iniciatives populars –que ha d'estar entre el 5 i el 10%.

Els consells prefereixen establir un llindar elevat per preservar la supremacia de la representació indirecta i el seu poder. Encara que no hi ha cap estudi sobre els percentatges reals adoptats pels consells, un cop d'ull ràpid mostra que deu d'onze municipis de diferents mides escollits a l'atzar fixen un límit elevat, ja sigui el 25% (sis governs locals) o el 20% (quatre governs locals). Només un d'aquests onze ha optat pel límit més baix possible, és a dir, el 10%. En canvi, els representants locals semblen més generosos pel que fa a les iniciatives populars no vinculants: més de la meitat (sis municipis) fixen el llindar en el 5%, que és la proporció més baixa possible per llei.

Queda legalment prohibit celebrar un referèndum local sobre qüestions pressupostàries, impostos locals, les normes de funcionament de l'òrgan representatiu i la dissolució de l'òrgan representatiu.

L'ús d'aquesta institució no està a l'alçada del seu estatus legal. Els referèndums locals són poc habituals a Hongria. De mitjana, entre 2000 i 2006 es van celebrar disset referèndums l'any. I més d'un terç dels referèndums van ser obligatoris: les iniciatives ciutadanes només s'han produït en un 2% dels governs locals en els últims set anys. A més, moltes d'aquestes iniciatives no han acabat mai en votació per diversos motius: perquè la pregunta plantejada sovint és errònia des del punt de vista formal –és a dir, no es pot respondre amb un «sí» o un «no», o té una doble lectura–, perquè no és susceptible de votació per part de la comunitat local (p. e. perquè la qüestió no forma part de les competències del govern local), perquè els promotors retiren la seva iniciativa (abandonen o arriben a un acord amb les autoritats) o, de forma força freqüent, perquè no recullen prou signatures.

Per aquestes raons, menys de la meitat de les iniciatives oficialment registrades van tenir èxit el 2004,<sup>2</sup> però el primer obstacle per a l'èxit dels referèndums continua essent la passivitat dels votants i la dificultat d'aconseguir que el 50% dels votants locals acudeixi a les urnes per aconseguir que el referèndum sigui legalment vinculant. De mitjana, prop de la meitat de les iniciatives són legalment efectives.

En relació a la temàtica de la votació, és important matisar que la proporció de fracassos és més alta quan es vol decidir sobre la conveniència d'instal·lacions o equipaments polèmics. En canvi, l'índex d'èxit és més elevat en els referèndums que tracten canvis territorials.

---

2. Malauradament, aquestes dades no estan disponibles per a tots els anys.



TAULA 11. Referèndums locals a Hongria 1999-2006

	1999	2000	2001	2002*	2003	2004	2005	2006*	Total**
Iniciatives	n. a.	24	n. a.	8	35	50	n. a.	n. a.	
Referèndums (finalment celebrats)	17	19 (79%)	12	7 (88%)	22 (63%)	22 (44%)	19	19	120
Efectius (50%+1)	n. a.	7 (37%)	9 (75%)	4 (57%)	13 (59%)	10 (45%)	11 (58%)	9 (47%)	63 (53%)
Positius ("sí")	n. a.	4 (57%)	6 (67%)	3 (75%)	7 (54%)	4 (40%)	8 (73%)	3 (33%)	35 (56%)
Canvi territorial	8	4 (2 sí)	7 (3 sí)	3 (2 sí)	7 (3 sí)	8 (3 sí)	10 (6 sí)	3 (3 sí)	42 (22)
Equipaments polèmics	7	10 (1 sí)	3 (2 sí)	4 (1 sí)	12 (3 sí)	6 (1 sí)	4 (2 sí)	8 (3 sí)	47 (13)
Altres	2	5 (1 sí)	2 (1 sí)	0 (0 sí)	3 (1 sí)	8 (0 sí)	5 (0 sí)	8 (0 sí)	31 (3)

\* Any d'eleccions locals; \*\* 2000-2006.

Font: elaboració pròpia a partir de <http://www.valasztas.hu/idframe/helyi-nepszavazasok.htm>.

## Resum

- Els referèndums locals gaudeixen d'un estatus constitucional equiparable al que tenen les eleccions locals.
- Tant la llei com les ordenances dels governs locals imposen fortes exigències a la celebració de referèndums locals.
- Els referèndums locals no són gaire comuns a Hongria –disset referèndums l'any de mitjana– i molts no són fruit d'iniciatives cíviques, sinó que són requerits per llei.

## 5. Participació no electoral

La Llei de govern local aprovada el 1990 considera que la participació dels ciutadans locals és un deure fonamental, i el mateix nom hongarès dels governs locals, *önkormányzat*, significa «l'autogovern del poble», però la democràcia local somniada pels arquitectes del sistema polític i administratiu requeriria una major inclusió dels ciutadans en el procés de presa de decisions polítiques.

En termes legals, l'únic requisit establert per la Llei de govern local és que els governs locals han de fer, com a mínim, una audiència l'any, és a dir, una reunió ordinària de l'òrgan de representació local en la qual qualsevol ciutadà pot contribuir al debat, sense que la llei estableixi unes determinades normes per a l'organització, en defineixi la naturalesa deliberativa o informativa o reguli com s'ha de fer pública.

Segons les dades obtingudes en un estudi elaborat pel Centre de Recerca Tocqueville l'any 2001 a partir de les respostes de directius públics municipals, el nombre real de fòrums i audiències públiques fets l'any 2000 va ser el següent: dos terços dels municipis van celebrar-ne el nombre mínim, és a dir, un; un de cada tres governs locals en va fer més d'un; i el 2% ni tan sols van complir aquest requisit legal mínim.

Hi ha una relació positiva significativa entre el nombre de fòrums celebrats pel govern local i el grau de desenvolupament socioeconòmic d'un municipi. Una relació similar, però en aquest cas negativa, es pot trobar entre la quantitat de fòrums i la posició del municipi en l'eix oest-est. En altres paraules: els líders polítics dels municipis d'una mida similar són més propensos a implicar els seus ciutadans en les decisions quan estan més desenvolupats i són més a prop de la frontera occidental del país.

La quantitat de fòrums i audiències públiques també és reduïda en termes comparatius. Mentre que la xifra mitjana d'audiències és de només 1,6 a Hongria, els municipis polonesos o romanesos van celebrar una mitjana de 15 i 12 fòrums respectivament, l'any 2000<sup>3</sup>.

L'observació de la participació i les entrevistes amb els líders polítics locals no indiquen que els fòrums i les audiències públiques celebrats pels governs locals hagin fet realitat les aspiracions dels promotors de la democràcia participativa. L'ordre del dia de les sessions el fixa l'alcalde o el Consell, cosa que permet els representants evitar les preguntes incòmodes. L'anunci dels fòrums i les audiències públiques es redueix a través de tanques publicitàries o d'un anunci en el butlletí mensual del govern local. Com a conseqüència, hi assisteix un nombre escàs de ciutadans. I l'estil d'aquestes audiències poques vegades és deliberatiu. En la majoria de casos, els líders locals tenen un paper important a l'hora de proporcionar informació sobre l'estat dels assumptes i de respondre preguntes relacionades. I només en alguns altres la discussió és encesa, però els participants no són constructius i no s'intenten convèncer els uns als altres. Molts representants, de manera cínica, consideren els fòrums i les audiències públiques com autèntiques «vàlvules de seguretat», a través de les quals la ciutadania més molesta pot expressar i calmar les seves inquietuds.

A partir del mateix estudi del Centre de Recerca Tocqueville, al qual hem fet referència anteriorment, es va recollir informació sobre l'exercici de cinc tipus d'activitats polítiques locals originades a la societat civil l'any 2000, però, tal com ja s'ha apuntat, malauradament les dades d'aquestes activitats es limiten a una enquesta feta als directius públics municipals. Són les següents:

---

3. Estudi sobre el Govern local de 2001, citat a Soós-Tóka-Wright 2002.

**TAULA 12. Activitats polítiques locals a Hongria l'any 2000**

	% en els municipis estudiats	Nombre mitjà d'activitats per municipi
Manifestacions públiques	3,0%	0,05
Peticions	13,0%	0,16
Sol·licitud de reunions	24,0%	1,17
Impugnació judicial de les decisions del govern local	5,0%	1,00
Propostes de la societat civil	37,0%	1,63

Font: Soós i Kálmán 2002.

La presentació de propostes per part d'organitzacions cíviques va ser la iniciativa més habitual; i la sol·licitud de reunions va ser la segona eina que més es va utilitzar. És comprensible que les accions més conflictives, com ara les manifestacions, les peticions i el qüestionament de les decisions davant dels tribunals no s'utilitzessin de forma tan generalitzada. Encara que la freqüència de recursos als tribunals es troba en tercer lloc, aquestes situacions només es van produir en el 5% dels municipis estudiats.

A gairebé la meitat dels municipis hongaresos (49%), cap de les opcions que acabem de comentar es va produir l'any 2000. I no ens ha d'estranyar que la quantitat d'iniciatives que van influir en les decisions del govern local estigués determinada en gran mesura per la grandària del municipi. Els ciutadans semblen tenir un grau d'activisme més elevat a les ciutats per la complexitat de la seva agenda política local, encara que la densitat d'organitzacions civils que tinguin els municipis i el seu grau de desenvolupament també influeix en la propensió de la seva població a tenir una cultura cívica més desenvolupada. L'ús real de les institucions depèn de l'entorn social en què es mouen.

### Resum

- A Hongria, la quantitat de fòrums i audiències públiques és comparativament reduïda.
- L'any 2000, a gairebé la meitat dels governs locals, no es va produir cap iniciativa pública de caràcter participatiu per part dels ciutadans.
- Els ciutadans tenen un grau d'activisme més elevat a les ciutats més grans per la complexitat de la seva agenda política local. La densitat d'organitzacions civils que tinguin els municipis i el seu grau de desenvolupament també influeix en la cultura cívica de la població.

## 6. L'autogovern de minories a la pràctica

La legislació hongaresa distingeix les minories nacionals –les comunitats amb una cultura estandarditzada i, en la majoria de casos, igual a la d'un estat proper– i les minories ètniques, que no tenen aquests atributs.

A diferència de molts països postcomunistes, el problema de les minories nacionals no és políticament significatiu a Hongria perquè viuen dispersades per tot el país.

Només 330.000 ciutadans –el 7,7% de la població total– formen part d'una minoria. La llei en reconeix tretze, és a dir, el 95% de les existents. Les minories no registrades corresponen als immigrants més recents.

**TAULA 13. Minories a Hongria, segons el cens de 2001**

Categoria	Població	Proporció (%)
Població total	10.198.315	100,00
Enquestats que van respondre la pregunta de la minoria	9.746.186	95,57
Enquestats amb identitat minoritària	330.141	3,24
Minories reconegudes per llei	314.060	3,08
Altres minories	16.081	0,16
Romanís	190.046	1,86
Alemanys	622.33	0,61
Croates	15.620	0,15

Font: Oficina Central d'Estadística (<http://www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/04/tartalom.html>).

Els romanís o gitanos, una minoria ètnica, són el grup minoritari més important. Atès que el seu estatus socioeconòmic és baix, una part important de la població que viu entre els romanís i segueix el seu estil de vida, no desitja identificar-se com a gitano. Per aquesta raó, segons algunes estimacions, la proporció de població romaní és més elevada del que indiquen les enquestes i pot arribar al 5 o al 7% de la població total.

Els romanís tenen profundes divisions interiors. En primer lloc, pertanyen a tres grups culturals diferents<sup>4</sup>: els *romungro*, els ancestres dels quals van immigrar al segle xv i xvi, estan ben integrats i sovint menyspreen els altres romanís «no culturitzats»; els gitanos *oláh*, el grup més nombrós, que va arribar a Hongria al segle xix des de Romania<sup>5</sup> i encara parla la llengua gitana, que és un idioma indoeuropeu; i els romanís *beás*, el grup més reduït, que parla una versió arcaica del romanès, és a dir, una llengua neollatina.

4. Consulteu Kállai, 2005: 10-12.

5. *Oláh* és una antiga paraula hongaresa que significa *romanès*.

En segon lloc, els romanís estan dividits geogràficament. Els de Budapest se senten diferents dels romanís del camp.

En tercer lloc, la població romaní està molt dividida des del punt de vista social: hi ha un grup reduït de famílies molt riques, una classe mitjana no gaire nombrosa i una classe baixa molt gran.

Els intel·lectuals romanís presenten aquestes mateixes divisions, de manera que impedeixen que la formació d'una cultura i un idioma comuns siguin impossibles. De fet, molts intel·lectuals rebutgen la idea d'una cultura separada. Com a conseqüència, cap partit romaní no ha estat capaç de traduir la seva identitat en una acció política sòlida, tot i els diversos intents que s'han dut a terme.

Les eleccions de 1994 van generar 754 autogovernos de minoria local<sup>6</sup>. Més de la meitat d'aquests els formaren els romanís i prop d'una cinquena part els alemanys. Els altres 175 governs minoritaris, el 22%, pertanyien als 10 grups minoritaris restants. Tot i que el nombre de governs locals minoritaris ha augmentat molt des de llavors, aquestes proporcions s'han mantingut estables. La taula 14 mostra els resultats per a l'any 2006.

**TAULA 14. Eleccions de les minories 2006**

Minoria	Autogovernos de minoria local (nombre)	Autogovernos de minoria local (%)
Búlgara	38	1,9%
Romaní	1.118	54,7%
Grega	34	1,7%
Croata	115	5,6%
Polonesa	47	2,3%
Alemanya	378	18,5%
Armènia	31	1,5%
Romanesa	46	2,2%
Russa	52	2,5%
Sèrbia	40	2,0%
Eslovaca	116	5,7%
Eslovena	11	0,5%
Ucraïnesa	19	0,9%
<b>Total</b>	<b>2.045</b>	<b>100,0%</b>

Font: [www.election.hu](http://www.election.hu).

6. Csefkó i Pálné, 1999: 66.

## Resum

- Els romanís, que són el grup minoritari més nombrós, suposen entre el 5 i el 7% de la població total.
- Més de la meitat dels autogovernos de minoria local són romanís i gairebé una cinquena part són alemanys.



## VI. Debats i conflictes

### 1. Autonomia ineficaç o pèrdua d'autonomia eficaç?

Tal com hem explicat, el sistema de govern local està força fragmentat a Hongria. Hi ha moltes unitats locals i la majoria són molt petites. La situació no és tan estranya en el context d'Europa: la mida mitjana dels governs locals a països com França, Suïssa o Eslovàquia, és fins i tot més petita. Però el problema dels elevats costos administratius i la dèbil capacitat institucional dels governs dels pobles petits és una càrrega real per al sistema de govern local hongarès.

Com a conseqüència d'aquest factor, la idea de la reforma territorial i/o funcional sovint sorgeix entre els responsables polítics i els seus assessors. Una simple fusió tindria uns costos polítics prohibitivament elevats pels forts sentiments identitaris que vinculen la població i les seves comunitats, i per l'experiència de les fusions forçades de l'època comunista, però l'expectativa de la cooperació intermunicipal ha fracassat estrepitosament, fins i tot després de la promulgació d'una llei sobre cooperació local. Per aquesta raó, s'ha recuperat la idea de crear un nou nivell de govern entre els comtats i els municipis, que rehabilitaria els anomenats *járás*, abolits als anys setanta.

També es va crear el marc legal per a l'anomenat nivell de les «regions petites», però s'hi van traspasar molt pocs serveis i la majoria eren competències de l'Estat descentralitzades. Sempre falta voluntat política per treure competències als poderosos governs locals i donar-les a les políticament dèbils regions petites.

Un altre acostament es va centrar en els incentius financers per estimular la cooperació local voluntària. La llei sobre associacions voluntàries de pobles del 1997 va ser la mesura més important en aquesta direcció. L'acostament va demostrar ser limitat. D'una banda, l'Estat no pot oferir prou ajut i recursos en les circumstàncies actuals de pressió fiscal general. I de l'altra, un cop més, manca la voluntat política necessària per pressionar realment els governs locals. A diferència d'Estònia, per exemple, on els responsables polítics centrals van ser prou valents per fixar una data límit fins i tot per a les fusions voluntàries, el Parlament mai no es va atrevir a enfrontar-se al dèbil *lobby* local.

El motiu real d'aquest atzucac polític té dues vessants: 1) qualsevol canvi en el sistema territorial de l'Administració pública requereix una majoria qualificada de dos terços al Parlament. Atès que els dos grans blocs polítics creen la seva identitat a partir de les diferències entre ells, qualsevol acord per impulsar un canvi a gran escala que afecti de manera imprevisible la geografia política de la política de partits és poc probable que es



produceixi; 2) l'altre motiu també està relacionat amb els càlculs polítics dels partits, que són, de lluny, els actors més poderosos a la política hongaresa. La fusió o qualsevol cosa que s'hi assembli és molt poc popular entre els pobles, i tampoc no guanyaria votants a les ciutats. Aquest cost polític i electoral fa que qualsevol reforma territorial resulti políticament inviable.

### Resum

- Com que el sistema de govern local presenta un elevat grau de fragmentació, la idea d'una reforma territorial i/o funcional sorgeix sovint a les discussions públiques.
- Les polítiques de l'Estat orientades a estimular una major cooperació intermunicipal han fracassat.
- Una reforma territorial és poc probable que es produeixi per raons constitucionals (requereix una majoria qualificada) i polítiques (temor a la pèrdua de popularitat dels partits).

## 2. La qüestió de l'autonomia fiscal

La recessió econòmica dels anys noranta i la creixent globalització han comportat una pressió fiscal constant sobre els governs locals, però no han contribuït a garantir la seva sostenibilitat financera perquè els ingressos de capital no es poden substituir per ingressos impositius. La dèbil base impositiva local i la manca de valentia política per establir increments tributaris ho impedeix.

L'Estat també contribueix als problemes de gestió dels governs locals per la seva imprevisibilitat i la seva manca de confiança en l'eficàcia local. La regulació no només està augmentant, tal com hem esmentat abans, sinó que també canvia de manera imprevisible. Els governs locals es mostren contraris a endegar projectes de diversos anys de duració perquè les normes de l'Estat i el seu sistema de finançament poden canviar en qualsevol moment. Dos terços dels directius públics municipals van identificar els elevats costos d'explotació dels projectes prèviament implementats com un problema. L'efecte de les desviacions que es produeixen en els ajuts de l'Estat i la manca d'anàlisi de la influència a llarg termini de les inversions sobre els pressupostos, sovint provoca grans dificultats als governs locals.

La manca de confiança de l'Estat en les capacitats dels governs locals i el seu efecte pertorbador en la gestió es manifesta en la limitació del suport estatal en projectes molt específics –com ara la construcció de gimnasos– i en el pes creixent dels ajuts finalis-

tes. La reduïda proporció d'ajuts generals redueix l'autonomia i impedeix el procés d'ajustament fiscal en l'àmbit local.<sup>7</sup>

Els líders locals estan més interessats en pressionar per aconseguir una fórmula financera més favorable per a determinades àrees polítiques i mantenir les estructures existents que no pas en una reforma fiscal general.

D'altra banda, tot i que la Llei per a la fallida dels municipis està plenament implementada, els «ajuts per dèficit» no contribueixen als esforços locals per estalviar costos.

Tal com s'ha explicat, el pressupost del Govern central no proporciona prou finançament per als serveis que imposa l'Estat sobre els governs locals. Hi ha, doncs, un conflicte entre l'àmplia autonomia legal i la poca autonomia econòmica dels municipis.

El dilema de les finances locals es basa en l'existència de dues perspectives igualment legítimes. Per exemple, com a conseqüència del declivi demogràfic, el ministeri de finances espera que els governs locals tanquin escoles i estalviïn recursos per a les inversions. Els governs locals, però, supleixen les cada vegada més escasses subvencions de l'Estat i gasten cada vegada més en educació primària i secundària a partir dels seus propis recursos. Per als macrogestors del pressupost central, això és malgastar recursos. Per als responsables polítics locals, això és respondre a les necessitats de la comunitat.

## Resum

- Actualment, els governs locals no són sostenibles financerament.
- L'Estat contribueix als problemes de gestió dels governs locals per la seva imprevisibilitat i per la seva manca de confiança en l'eficàcia d'aquests governs.
- Hi ha un conflicte entre l'àmplia autonomia legal i la poca autonomia fiscal dels governs locals.

### 3. L'absència de nivell intermedi

Un altre problema que està estretament relacionat amb l'anterior és l'absència d'un nivell intermedi de govern local.

La introducció del sistema de govern local el 1990 se centrava en el nivell municipal, i la decisió sobre la formació d'un nivell intermedi va quedar ajornada. El legislador, en aquell moment, va deixar l'estatus específic de les ciutats amb «dret de comtat» tal com estava.

7. Kopanyi et al., 2000.

La reforma de 1994 va reforçar els comtats i els va donar més legitimitat per mitjà de les eleccions directes, però aquesta reforma no va comportar ni més competències ni més finançament. El Govern central no estava interessat a omplir el buit institucional que hi ha entre l'Estat i els governs locals, i aquests últims no estaven interessats en l'establiment d'un possible rival en la prestació de serveis.

La llei de 1996 sobre consells de desenvolupament territorial va tenir uns resultats més positius, ja que va aportar coherència en nombrosos projectes de desenvolupament econòmic. Des de llavors, els consells per al desenvolupament dels comtats s'han implicat activament en el govern dels comptats i de les ciutats amb drets de comtat per resoldre problemes de coordinació, amb una composició que inclou agents privats i que, quan es va crear, va rebre moltes crítiques per la seva manca de transparència i de rendiment de comptes.<sup>8</sup>

El Govern va promoure dos tipus de regions estadístiques com a solucions a llarg termini per al problema de l'absència del nivell intermedi, després de 1998. Mentre que les regions (NUTS 2) no reben gaire competències, alguns serveis –per exemple les oficines de registre que emeten passaports, permisos de conduir i altres documents– es van organitzar al nivell de les «regions petites» (NUTS 4).

Els governs socialistes, que han estat governant el país des de l'any 2002, tenien les reformes administratives com a objectiu. La idea central dels seus ambiciosos programes reformistes es basava en una redistribució radical de les funcions i les competències a les regions, l'eliminació o el debilitament significatiu dels comtats i l'establiment d'un marc que empenyés els governs locals cap a un funcionament més eficaç. El principi rector de les propostes de reforma es fonamentà en l'ideal d'un «estat petit i barat», però és poc probable que s'introdueixin. Des de l'any 2002, la política fiscal va provocar una crisi pressupostària que va desviar l'atenció de les reformes a llarg termini per centrar-la en les mesures urgents per evitar la caiguda de les finances públiques. A més, les reformes territorials requereixen una majoria de dos terços al Parlament. Tal com ja hem comentat, la modificació a gran escala de la Llei de govern local o de la Constitució és poc probable que es produeixi en el context de l'aferrissada competència entre partits que hi ha a Hongria.

Els plans més recents del Govern es concentren en la unificació d'unitats descentralitzades al nivell regional. Una mesura com aquesta no requereix el consentiment de l'oposició; en alguns casos, ni tan sols no necessita que es modifiquin les lleis. La reorganització de les funcions de l'Estat que ja es troben regionalitzades és, certament, un pas important, ja que elimina el problema provocat pels *décos* –òrgans de govern descen-

---

8. Pálné, 2000.

tralitzats– i reforça aquest nivell d'administració. Encara que la importància d'una remodelació com aquesta no es pot comparar amb la d'una reforma administrativa global, aquesta no resulta probable que es dugui a terme.

## Resum

- Els problemes de coordinació derivats de l'absència d'un nivell intermedi d'administració pública no han estat solucionats des de la creació del sistema de govern local.
- Els municipis no estan interessats en la creació d'altres ens prestadors de serveis a escala local que puguin rivalitzar amb ells.

## 4. L'evident absència de debat sobre la democràcia local

Hi ha dos temes que dominen el debat públic sobre els governs locals. El més freqüent són les finances dels municipis. El debat, tal com s'ha apuntat a l'apartat anterior, tracta de la distribució dels fons de desenvolupament, la manca de finançament per dur a terme els mandats i la (in)eficàcia del sector públic local.

L'altra qüestió, que hi està estretament relacionada, és la divisió de competències i responsabilitats entre els nivells de l'Administració pública. El debat se centra en el paper i la forma de les regions i en la reducció de conseqüències negatives derivades de la fragmentació del sistema de govern local.

En canvi, el debat sobre la democràcia interna dels governs locals, que va ser més habitual durant l'establiment del nou sistema democràtic a Hongria, avui té un paper secundari a l'esfera pública. La reforma de 1994 encara incloïa inquietuds democràtiques, però des d'aleshores, les notícies als mitjans i les avaluacions públiques de la vida política local només s'han centrat esporàdicament en determinats municipis, quan s'hi produïa algun escàndol. La qualitat de la democràcia local no sembla una qüestió rellevant i possiblement hi hagi més d'una raó que ho justifiqui:

- En primer lloc, molta gent, fins i tot del món acadèmic, creu que autonomia i democràcia són termes equivalents. Si els governs locals existeixen i la seva autonomia està protegida, la democràcia local ja és una realitat.
- En segon lloc, el sistema de govern local s'ha institucionalitzat. Als anys noranta, molta gent del carrer es referia als governs locals com a «tanács», que era el nom de l'Administració local en època comunista. Un bon indicador d'arrelament és el fet que aquest ús de l'idioma hagi anat desapareixent de manera gradual. Els governs locals són institucions considerades habituals en la vida quotidiana, però al mateix temps, les deficiències de la democràcia local també han esdevingut naturals.

- En tercer lloc, l'heterogeneïtat dels problemes de qualitat democràtica dels governs locals en dificulta el tractament conjunt. Alguns governs tenen càrrecs corruptes, d'altres estan debilitats per un control escàs per part de la societat i els mitjans, i d'altres són dominats per interessos especials ben organitzats. Aquests problemes sovint semblen únics per als observadors locals. En realitat, però, es tracta de deficiències força habituals.
- En quart lloc, la competència entre els blocs polítics ha esdevingut tan intensa que dificulta el procés de formació d'opinió de la ciutadania i provoca una bipolarització a escala nacional que dificulta la discussió específica de qüestions locals.
- Finalment, l'últim motiu pel qual els responsables polítics nacionals i d'altres que contribueixen a la formació d'opinió no es preocupen gaire per l'estat de la democràcia local, és la forma de pensar dominant. Els elements d'aquest pensament deriven del discurs neoliberal, però van néixer sota la pressió de la crisi econòmica de l'estat comunista, la globalització i l'uropeïtzació. Aquesta òptica suposa que la competitivitat del país és el més important i que aquesta competitivitat es basa en nivells impositius locals baixos i en un estat reduït. Des d'aquesta perspectiva, els governs locals són ineficaços i, el que encara és pitjor, no reformables a causa de la seva autonomia. Per tant, la discussió gira al voltant de com encoratjar, manipular o forçar els governs locals a esdevenir més eficaços pels estàndards d'un Estat mínim amb una fiscalitat reduïda. Aquesta mena de pensament tecnocràtic no és del tot antidemocràtic, sinó més aviat ademocràtic. Transforma definitivament qualsevol qüestió en una qüestió fiscal i dificulta el debat públic sobre la democràcia.

## Resum

- Els articles als mitjans de comunicació i els intents d'avaluació pública de la vida política local són molt poc freqüents i la qualitat global de la democràcia local no sembla una qüestió rellevant a la vida política nacional.
- Per a molts, el problema de la democràcia local és un problema d'autonomia, que deixa de banda les deficiències de la representació local, la participació i l'esfera pública.
- Els partits i els seus experts perceben la política local com una dimensió més de la competició del partit a escala nacional i consideren irrellevant la qualitat de la democràcia local.
- El pensament tecnòcrata, que domina força el discurs públic i que es concentra exclusivament en un Estat de mínims amb pocs impostos, és insensible a la democràcia local.

# Glossari

## ***Govern local***

Els governs locals són les unitats bàsiques de la divisió territorial d'Hongria. Gaudeixen d'una autonomia legal considerable, elegeixen els seus propis líders i tenen els seus propis actius i propietats. A banda d'un seguit de tasques obligatòries, tenen dret a assumir responsabilitats opcionals discrecionalment. En principi, cada comunitat té dret a formar un govern local a Hongria, d'aquí que se'ls anomeni també «autogovern local».

## ***Regió petita***

La regió petita o *kistérség* és un nivell intermig entre els governs locals i els comtats. La seva funció és millorar la coordinació entre els governs locals i proporcionar alguns serveis descentralitzats des de l'estat. Les regions petites són unitats administratives descentralitzades sense autonomia ni òrgans electes. Normalment cobreixen un municipi i la zona del voltant.

## ***Comtat***

Els comtats formen un nivell subnacional entre els nivells regional i municipal. Els comtats són unitats d'autogovern amb un consell electe i un pressupost propi. Les competències dels comtats són limitades. Els comtats tenen un llarg historial a Hongria, però la seva existència s'ha qüestionat recentment.

## ***Regió***

Les set regions són la unitat subnacional més gran de l'Administració pública a Hongria. Cada regió consta de tres comtats, amb l'excepció de la regió central, formada per la capital i el seu comtat. La seva funció principal és implementar projectes de desenvolupament a gran escala, però el Govern actual té previst transformar les regions en un nivell amb autogovern que presti serveis.

## ***Ciutats amb drets de comtat***

Les ciutats amb drets de comtat són governs locals que també duen a terme funcions de comtats al seu propi territori i, en conseqüència, no pertanyen a cap comtat.

### ***Eleccions locals***

Les eleccions locals són el procés mitjançant el qual els ciutadans d'un govern local elegeixen els seus representants: l'alcalde i els membres del Consell. Qualsevol ciutadà es pot presentar com a candidat a les eleccions locals si recull un cert nombre de signatures de suport dels ciutadans. Els ciutadans es poden presentar de forma independent, però les organitzacions, els partits o les associacions també poden presentar candidats. Hi ha dos sistemes electorals locals a Hongria, segons la mida de la població dels governs locals.

### ***Referèndum local***

Els referèndums locals són una forma de democràcia directa. Tot l'electorat del govern local té l'oportunitat d'expressar directament la seva opinió sobre una proposta, formulada com una pregunta sí/no. Un referèndum local és obligatori en el cas dels canvis territorials, però també el poden impulsar els ciutadans i el consell en relació amb un ampli ventall de qüestions polítiques. El resultat del referèndum és vinculant per al Consell i l'alcalde.

### ***Autogovern de minories***

Els autogovernos de minories són òrgans públics electes. La seva funció és protegir els interessos de les minories ètniques i nacionals. La representació s'organitza al nivell municipal. Els governs locals i els governs de les minories locals operen al mateix territori, però tenen competències diferents. Els representants dels governs de les minories locals elegeixen el seu govern local per a tot el país mitjançant un procés que sorgeix del nivell més baix de govern.

### ***Directiu públic municipal***

El directiu públic municipal dels governs locals, anomenat també «notari» és l'expressió del principi de la professionalitat administrativa i gestiona els assumptes del dia a dia de l'oficina del govern local, inclòs el dret a nomenar els treballadors de l'Administració local. El directiu públic municipal també representa l'Estat al municipi i implementa les seves funcions descentralitzades. Els directius públics municipals els nomena el Consell per a un termini indefinit després d'un procés obert de presentació de candidatures.

### ***Alcalde***

L'alcalde representa el principi de lideratge polític als governs locals, és el cap de l'Administració local, exerceix els «drets de patró» sobre el directiu públic municipal i els gerents de les personificacions instrumentals locals, exerceix de president del Consell i

inicia o sotmet la majoria de propostes sobre les quals vota el Consell. Tots els alcaldes són directament elegits pels ciutadans.

### ***Oficina de l'Administració Pública***

Les oficines de l'Administració pública són òrgans de l'Estat organitzats al nivell del comtat. Una de les seves principals funcions és supervisar la legalitat dels governs locals i dels governs de comtat.

### ***Oficina d'Auditoria de l'Estat***

L'Oficina d'Auditoria de l'Estat d'Hongria és l'organització d'auditoria financera i econòmica de l'Assemblea Nacional, i l'òrgan suprem de control de l'Estat. Pot dur a terme auditories sempre que s'utilitzin i es gestionin fons públics. Per tant, l'Oficina d'Auditoria de l'Estat també examina la legalitat, la conveniència i l'efectivitat de les finances del govern local.





## Bibliografia

- BOCZ, János. *Az önkormányzatok döntéshozói* [Els responsables polítics dels Governos Locals]. Budapest: Central Statistical Office, 2003.
- BÖHM, Antal; SZOBOSZLAI, György (eds.). *Önkormányzati választások 1994. Politikai szociológiai körkép* [Eleccions locals 1994: Visió política i sociològica]. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1996.
- BÖHM, Antal; SZOBOSZLAI, György. *Önkormányzati választások 1990.* [Eleccions locals 1990]. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1992.
- CSEFKÓ, Ferenc és Ilona Pálné Kovács. *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon* [Autogovernos de les minories a Hongria]. Budapest: Osiris, 1999.
- DAVEY, Kenneth. «A magyar reformok európai szemszögből?» [Les reformes a Hongria des del punt de vista europeu]. A: *Imre Verebélyi* (ed.). *Egy évtized önkormányzati mérleg.* Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2000.
- FOGARASI, József (ed.). *Önkormányzati kézikönyv.* [Manual del govern local]. Budapest: HVG-ORAC, 1999.
- HORVÁTH, M. Tamás. *Pártok a helyi önkormányzatokban.* [Partits al govern local]. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 1996.
- IGNITS, Györgyi. «Civil szervezetek az önkormányzatokban.» [Organitzacions de la societat civil als governos locals]. A: *Civil Szemle.* Vol. 3, núm. 1, (2006), p. 97-118.
- JOUMARD, Isabelle; Per Mathis Kongsrud. «Fiscal Relations Across Government Levels.» *OECD Economic Studies.* Num. 36, (2003), p. 155-229.
- KÁKAI, László. *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok is civil szervezetek a helyi társadalmakban* [Nosaltres autogovernem per a tu, però sense tu. Els partits i les organitzacions de la societat civil a les societats locals]. Budapest: Századvég, 2004.
- KÁKAI, László. «Pártok és civil szervezetek Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig.» [Els partits i les organitzacions de la societat civil des del canvi de sistema fins avui]. A: *Böhm Antal. szerk. A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon, 1990-2002.* Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 2005.
- KÁLLAI, Ernő. *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon.* [Autogovernos de la minoria romaní a Hongria]. Budapest: Gondolat, 2005.
- KUSZTOSNÉ, Nyitrai (ed.). *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik.* [Governos locals i finances dels governos locals.] Budapest: Consulting, 1999.

OECD. *OECD Economic Surveys: Hungary*. París: OECD, 2004.

Soós, Gábor. *Local Party Institutionalization in Hungary*. Unpublished PhD dissertation. Budapest: Central European University, 2005.

Soós, Gábor; TÓKA, Gábor; WRIGHT, Glen (eds.) *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002.

Soós, Gábor és Zsolt Bártfai. *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban*. [Democràcia local a les ciutats amb drets de comtats.] *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf., 3. szám. 2004.

Soós, Gábor; KÁLMÁN, Judit. «Country Report – Hungary». A: Soós, Gábor; TÓKA, Gábor; WRIGHT, Glen (eds.). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government i Public Service Reform Initiative, 2002.

TEMESI, István. «Local Government in Hungary». A: Horváth, Tamás M. (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, 2000.

ZONGOR, Gábor. *A kistépülések sajátos helyzete és érdekvédelme* [La situació específica i la protecció dels interessos dels governs locals petits] [publicació en línia]. 2002.

<<http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/szolgaltatasok/hun/terstat/2004/02/zongor.doc>>

## Llocs web d'interès

Resultats de les eleccions

<http://www.election.hu>

Oficina Central d'Estadística

<http://www.ksh.hu>

Ministeri del Govern Local i Desenvolupament Regional

<http://www.bm.hu>

Associació de Governos Locals

<http://toosz.webalap.hu>

IDEA – Projecte de reforma de l'Administració pública a Hongria

<http://www.idea.gov.hu>

Iniciativa de reforma del servei públic i el govern local

<http://lgi.osi.hu>

Centre de Recerca Tocqueville

<http://www.t-rc.org> <http://www.helyidemokracia.hu>

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Estudis** posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes d'interès per als governs locals.

El reconeixement de la democràcia local va ser un element clau del procés de transició política hongaresa, perquè es va atorgar a totes les comunitats locals la capacitat de crear el seu govern local, amb la finalitat d'enfortir la legitimitat d'aquesta nova democràcia de l'Europa de l'Est.

Per aquesta raó, el procés de transició va generar un mapa municipal fragmentat en múltiples unitats petites, amb una autonomia fiscal feble, i que resulta difícilment modificable. Aquest dèficit, a més, va acompanyat de l'absència d'un nivell supramunicipal fort de suport als municipis i d'una clara manca de debat sobre la democràcia interna de les institucions locals.

Superada amb un notable èxit l'etapa de transició política a la democràcia, les tensions i les controvèrsies provocades per aquests factors configuren, en síntesi, la visió del sistema de govern local hongarès que us presentem.

Diputació de Barcelona  
Direcció d'Anàlisi dels Governos Locals i del Territori  
**Centre per a la Innovació Local**  
Rambla de Catalunya, 126, 7a planta  
08008 Barcelona  
Tel. 934 020 709  
cil@diba.cat  
www.diba.cat/innovacio

