

ÁLLAM VAGY/ÉS ÖNKORMÁNYZAT?

Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához

Kákai László–Vető Balázs

(Pécsi Tudományegyetem, Politikatudományi
és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék)

ÖSSZEFOGLALÓ

Nagyon nehéz országokat, állami berendezkedéseket annak alapján csoportosítani, hogy milyen mértékben decentralizáltak, illetve a hatalom térbeli megosztásában milyen modellt követnek. Az önkormányzat és az állam hatásköreinek határai, a két szereplő szerepének és feladatainak elosztása, a centralizáció–decentralizáció kérdésköre az elmúlt évek és napjaink egyik gyakran előkerülő kérdése. Ez a téma nem egyszerűen csak egy közigazgatási, államszervezési kérdés, a közszolgáltatásokon keresztül mindezek az állampolgárok mindennapjait közvetlenül befolyásoló döntések.

A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy bemutassa a rendszerváltás óta eltelt időszakban a helyi kormányzás a centralizáció vs. decentralizáció vonatkozásában milyen irányban fejlődött, valamint a 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény milyen irányba változtatta meg az 1990 óta fennálló rendszert és a változásokat hogyan fogadta a lakosság?

Kulcsszavak: helyi önkormányzatok ■ centralizáció ■ decentralizáció ■ önkormányzati pénzügyek ■ helyi közszolgáltatások

BEVEZETÉS

Vizsgálatunk szempontból lényeges kérdés, hogy az önkormányzati rendszer a rendszerváltás óta eltelt időszakban milyen pályát futott be a központi hatalom viszonyrendszerében. Vajon az önkormányzati autonómia ellensúlyát jelentette-e/képezte-e a központi hatalomnak vagy inkább a centralizációs/recentralizációs törekvések érvényesültek-e? Hogyan változott a központ és az önkormányzatok viszonyrendszere a rendszerváltástól 2010-ig, amikor a kormány a korábbiakhoz képest (hasonló történelmi módomban és léptékben, mint a rendszerváltás hajnalán) jelentős mértékben átalakította ezt és magát az önkormányzati szintet is? És talán, amiről még kevesebbet tudunk, hogy mi a viszonya a lakosságnak, az igénybe vevőknek az önkormányzati rendszerrel, annak módosulásáról, illetve az önkormányzati szerepkörök állam és önkormányzat relációjában történő mozgásáról. Önálló vizsgálat keretében azt vizs-

gáltuk, hogy a lakosság hogyan érzékeli a helyi közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, milyen szubjektív lakossági elvárások társulnak a közszolgáltatási rendszer objektív feltételeihez. Mennyire fontos számukra az, hogy egy adott szolgáltatást az állam, az önkormányzat, nonprofit vagy forprofit szervezet lát-e el?¹

Az önkormányzat és az állam hatáskörének határai, a két szereplő szerepének és feladatainak elosztása, a centralizáció–decentralizáció kérdésköre az elmúlt évek és napjaink egyik gyakran előkerülő kérdése. Ez a téma nem egyszerűen csak egy közigazgatási, államszervezési kérdés, a közszolgáltatásokon keresztül mindezek az állampolgárok mindennapjait közvetlenül befolyásoló döntések.

A rendszerváltás során Magyarországnak egyszerre kellett megbirkóznia az 1990 előtti rendszertől örökölt gazdasági válsaggal, a tervutasításra épülő gazdaság után a piaczgazdaságra való áttéréssel és a demokratikus intézményrendszer létrehozásával. Ebben a komplex folyamatban kellett végrehajtani a közszektor modernizációját, ami azért volt óriási feladat, mert nem a közszektor és a piaczgazdaság szabályozórendszerének módosítását kellett végrehajtani, hanem előbb ennek – a demokratikus alapelveknek megfelelő – létrehozása volt a feladat. Ebből a szempontból a közszektor reformja Magyarországon – mint ahogy Zupkó Gábor és Horváth M. Tamás is rámutatott – két fázisban zajlott. Először a demokratikus közigazgatás megteremtéséhez szükséges intézményeket és törvényeket kellett megalkotni (1989 és az 1990-es évek eleje). A jogalkotási folyamat a rendszerváltás előtti években felgyülemlett demokratikus deficit felszámolására törekedett, a célszerűség, a közszolgáltatások hatékony ellátását szolgáló szervezési-vezetési elemek legtöbbször kimaradtak belőle (Zupkó, 2002: 104.). A második fázisban kezdődhetett meg a közszektor hatékonyságának és a közszolgáltatások minőségének javítását célzó reformok megvalósítása (Horváth, 2002: 89.), ami már összehasonlítható a nyugati országok közszektorára nehezedő hetvenes, nyolcvanas évekbeli kihívásokkal. Az átalakítás során egyértelművé vált, hogy a közszolgáltatásokkal szemben megjelenő társadalmi igények hasonló elvárásokat eredményeznek, mint a fejlett országokban (Kákai 2015b: 284.). Talán ennek köszönhető, hogy az egyes parlamenti ciklusok során kormányra kerülő pártok szinte kivétel nélkül politikai köteleességüknek érezték a közigazgatás átalakítását vagy módosítását. E folyamat során szinte azonos kérdések és átalakítási irányok kerültek előtérbe úgy, mint a közigazgatás hatékonyságának, költségtakarékosságának, eredményességének követelménye vagy a szolgáltató állam megvalósításának igénye.²

Közép-Európában az államszocializmus bukása után formálódó demokratikus struktúrák kialakításakor (így Magyarországon is) a decentralizáció értelmezése elsősorban a közfeladat-ellátás területi és szervezeti szintek közöt-

ti megosztását és a finanszírozási kapcsolatok megfelelő elrendezését jelentette. Így Magyarországon a rendszerváltás utáni pénzügyi decentralizációs elméletek tartós fenntartásához Berry Weingast (2009) elemzése alapján lényegében két megoldás kínálkozott. Az egyik a méretgazdálkodási elvet támogató megoldás, amely a feladatrendszer különböző méretű helyi kormányzati egységek közötti differenciálását valósítja meg. A másik megoldás pedig, a kisebb méretű önkormányzatok tudatosan szervezett integrációk keretében biztosítja az egységrendjüket meghaladó kapacitásokat igénylő funkciókat. Lényegében ehhez a két úthoz kellett megtalálni azt az önkormányzati szerkezetet, amely keretet adhatott volna a hazai pénzügyi, történeti és település-szerkezeti kihívásokra és adottságokra.

KÖZIGAZGATÁS-SZERKEZETI KERETEK

A nemzetközi szakirodalom a helyi, területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és helyi viszonyrendszer alapján a fejlett demokráciák tekintetében három nagy országcsoporthoz különít (Hesse, 1991) el: a francia vagy napóleoni; az angolszász és a vegyes, kontinentális modellt.³ John Loughlin (2001) tovább finomítja a fenti módszertani keretet azzal, hogy az állami tradíciók alapján a vegyes, kontinentális modellt szétválasztja és megkülönbözteti a német tradíciókra épülő rendszereket a skandinávoktól. Ezen osztályozási szempont alapján Magyarország a francia és a német tradíciókat vegyítve alakította ki államszerkezetét. A magyar alkotmány és kormányzati szerkezet kialakítására a legnagyobb hatással a Német Szövetségi Köztársaság közigazgatási és szabályozási szerkezete volt. Ugyanakkor az alkotmány és a kormányzati rendszer Magyarországon nem föderális, hanem a közigazgatási-szervezeti rendszer felépítése tekintetében inkább egységes, unitárius⁴ (Loughlin, 2001). Mindamellet az 1990-es önkormányzati törvény a területi önkormányzatok erős és decentralizált rendszerét⁵ hozta létre, amely a következő főbb sajátosságokkal rendelkezett (Soós–Kákai, 2010: 530.):

- decentralizáció a szubszidiaritás érvényre juttatása nélkül,
- az alkotmányos státusz ellenére az államilag szabályozott források elosztásán keresztül erősen központosított rendszer fennmaradása,
- a napóleoni hagyományok átvétele, azaz egy település egy önkormányzat elve, amely egy szétaprózódott önkormányzati rendszert eredményezett.

A fenti sajátosságok érvényre jutása azért tűnt könnyebben átvihetőnek, mert Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős államszervezeti és történelmi hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi államfejlődési periódusok többségét is (Kákai, 2015a: 203).

1990–2011 között Magyarországon Közép-Európában is szinte egyedülálló önkormányzati rendszer működött, amely rendkívül széles jogokat biztosított a települési önkormányzatok számára, magát az önkormányzatiság intézményét pedig úgynevezett „sarkalatos” azaz minősített többséget igénylő, valamint az alkotmányban is rögzített jogszabályokkal bástyázta körül. Ezek a törvények (a hazai törvények keretei között) az önkormányzatok autonómiáját és szuverenitását erősítették. Szinte kizárólag jogi felügyelet létezett tevékenységük felett, de ez is csupán bírósági megerősítés mellett volt kikényszeríthető. Az 1990-es alkotmány és az önkormányzati törvény meghatározott jogi feltételek között a helyi önkormányzatok (amelyek lehetnek települési és területi önkormányzatok) széles körű feladatellátási kötelezettséggel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység), nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal történő ellátás, vállalkozás lehetősége) rendelkeztek.

A szerkezet működését és belső ellentmondásinak felerősödését, valamint a centralizáció, illetve decentralizáció kérdését két terület változásával kívánjuk röviden bemutatni. Az egyik az önkormányzati rendszer pénzügyi környezete, majd ezzel összefüggésben a közszolgáltatások ellátásában való közvetlen önkormányzati szerepkör módosulás. Ez utóbbi azért fontos kérdés, mivel a helyi önkormányzati képesség szempontjából nagyon fontos annak bemutatása, hogy az egyes ágazati jogszabályok milyen mozgásteret hagynak a helyi települési döntéshozók számára, illetőleg milyen mértékben determinálhatják a helyi közszolgáltatások biztosításának feltételeit.

A PÉNZÜGYI KÖRNYEZET ALAKULÁSA

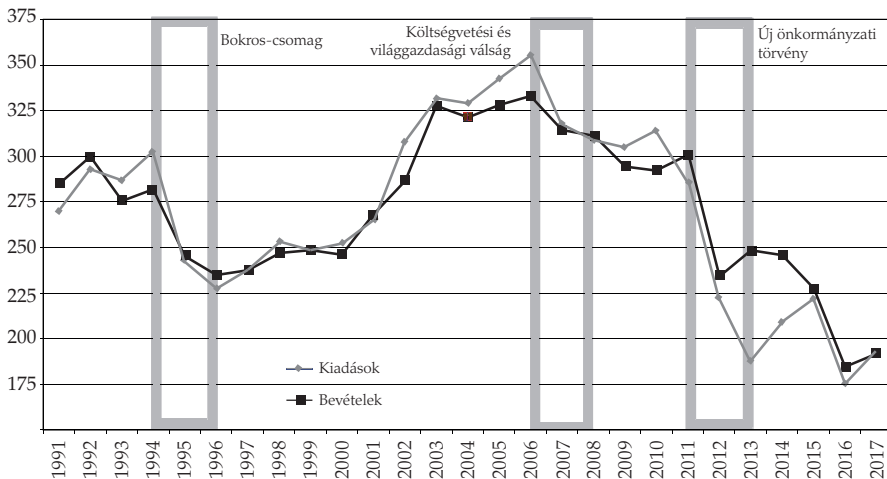
A magyar önkormányzatok költségvetési szabályozása a rendszerváltás óta az ún. forrásszabályozás elvére épült, azaz a központi szint befolyása alapvetően a bevételek oldaláról érvényesült. Az önkormányzatok által felhasználható pénzügyi keret alapvetően három forrásból származott: (1) az állam által átengedett bizonyos bevételekből (ilyen a személyi jövedelemadó helyben maradó része, a gépjárműadó, az illetékbevételek egy része stb.), (2) saját bevételekből (alapvetően helyi adók), (3) hitel, kötvénykibocsátásból. Az 1992-ben elfogadott államháztartási törvény (Áht) az önkormányzati rendszert még, mint az államháztartás viszonylagos önállósággal működő alrendszerként definiálta. A követett gyakorlat azonban kevésbé igazolta az Áht. ezen filozófiáját: amit az a lépés egyértelműsített, amikor az önkormányzatok pénzügyi szabályozása egyetlen tárca, a Pénzügyminisztérium kezébe került. Ez közrehatott abban, hogy a szakmai feladatokért felelős ágazati minisztériumok (pél-

dául oktatás, egészségügy stb.), illetve a „koordinációért felelős” Belügyminisztérium közreműködése egyre formálisabbá vált (Kákai, 2015a: 207).

Az önkormányzatok kiadásainak részesedése a GDP-hez folyamatos csökkenést mutatott⁶ úgy, hogy közben különösebb feladatcsökkenés nem következett be. Az elmúlt húsz esztendő azt mutatta, hogy a normatív finanszírozás mértéke folyamatosan csökkent. Míg 1991-ben a normatív állami hozzájárulás mértéke a GFS-rendszerben (Government Financial Statistic) számolt aránya közel 43%-a volt a teljes önkormányzati bevételnek, addig 2008-ra a normatív, kötött felhasználású támogatásokkal együtt is csupán 16%-ot tett ki. Ezzel szemben a saját bevétel aránya szinte folyamatosan nőtt, míg 1991-ben a teljes GFS szemléletű önkormányzati bevétel 16%-át tette ki, addig 2008-ra ez az arány meghaladta a 31%-ot. Ezen belül a legnagyobb részt – a tárgyévi bevételek 54%-át meghaladó aránnyal – a helyi adók képviselték (ez az arány 1991-ben még 15% volt).

Jól szemlélteti ezt a folyamatot az 1. ábra is, amely az önkormányzati alrendszer bevételeinek és kiadásainak alakulást mutatja. Látható, hogy a Bokros csomag és a 2008-as gazdasági válság időszaka alatt a kiadások és a bevételek úgy csökkentek, hogy mindkét „válságciklus” kezdetén a kiadások magasabbak voltak a bevételeknél, majd a két görbe a válságciklus végén (bár jelentősebb esés után) egyensúlyba került egymással. 2010 után viszont egy más fajta tendencia mutatkozott, nevezetesen, hogy a feladatelvonások miatt a költségvetési kiadások a 2010. évi szint mintegy kétharmadára estek vissza.

1. ábra. Az önkormányzatok bevétele és kiadása 1991–2017 között (GFS, milliárd forint, 1990=100)



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján Lados Mihály (2018) által számított.

Az önkormányzati kondíciók romlását jól jelzi, hogy reálértékben az önkormányzatokat megillető támogatások a 2000. évben már csak 49%-át képezték az 1991. évinek (Lóránt, 2002: 360–371.).

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének további jelzőszáma lehet, hogy miközben a saját bevételek⁷ szerepe folyamatosan nőtt,⁸ a központilag szabályozott bevételek⁷ csökkent. Az állami hozzájárulások rendszere – az ágazati minisztériumok nyomására – egyre elaprózottabbá vált, így nem csak a hozzájárulások mértéke, de azok ágazati jogcímei, ezen belül pedig az ún. kötött felhasználású normatívák számának növekedése is a kézi vezérlés irányába terelte a rendszert. Ezt az önkormányzatok vagy vagyonfeléléssel, vagy kötvénykibocsátással próbálták ellensúlyozni.⁹ A 3177 helyi önkormányzat adósságállománya a megyei önkormányzatok nélkül 2002–2010 között mintegy ötszörösére emelkedett, 2006–2010 között pedig megduplázódott (Kákai, 2015a: 208.). A Magyar Nemzeti Bank adatai szerint Magyarország bruttó, 2011. évi konszolidált, európai uniós módszertan alapján számított államadóssága 21 749 milliárd forintot tett ki. Az önkormányzati adósságállomány ugyanekkor nagyjából 1200 milliárd forintra nőtt, azaz a teljes államadósság alig több mint huszadát tette ki.

Itt szükséges megjegyezni, hogy az önkormányzati rendszer adósságállománya része az államháztartás konszolidált adósságállományának, annak ellenére is, hogy 2011 előtt az állam nem vállalt közvetlenül kezességet az önkormányzatok kötelezettségeiért. Ennek talán legfontosabb jellegzetessége az évtizede zajló és 2011 előtt kritikus méretet öltő eladósodás, az önkormányzati hitelfelvételek robbanásszerű megugrása.¹⁰

Felmerülhet a kérdés, hogy az önkormányzati szektor eladósodása vajon az államadóssághoz képest mekkora kockázatot vagy súlyt képvisel? Ha az önkormányzati eladósodottságot a GDP-hez viszonyítjuk, akkor elmondható az, hogy annak súlya az államadósságban nem volt jelentős, hiszen 2000-ben „csupán” 1%-ot tett ki, ami 2010 végére 4,7%-ra nőtt (Vasvári, 2013: 323.).

Az adósságállomány növekedésének másik okát az önkormányzati kötvénykibocsátások jelentették. A kötvényeket ugyanakkor az önkormányzatok egy számszerűen kicsi, de költségvetési és vagyoni súlyát tekintve meghatározó csoportja (megyei jogú városok, az egyéb városok egy része, a megyei önkormányzatok) bocsátotta ki. 2006-ban az önkormányzati kötvények értéke alig érte el a 25 milliárd forintot, ezzel szemben az igazi „boom” 2007-ben következett be, amikor a kibocsátott kötvények értéke elérte a 200 milliárd forintot és az évtized végére már a 400 milliárdos összeget is meghaladta (Schultz, 2009: 423.).

Az önkormányzati szektor finanszírozási gondjaira utal, hogy 2010-ben a 304 városi önkormányzataból 51 önkormányzat, 2011-ben pedig 156 önkormányzat részesült ÖNHKI-támogatásban.¹¹

Az amerikai jelzálogpiacról kiindult válság 2009-től a forint árfolyamának gyengüléséhez vezetett, amit a 2010 utáni gazdaságpolitika csak tovább foko-

zott, így a nagy nyitott devizapozíció miatt a hitelállomány jelentősen megemelkedett. A folyamat eredményeként a kormányszatnak lépnie kellett. A hitelállomány kezelésére a kormány egy adósságkonszolidációs csomagot állított össze.

A folyamat eredményeként az 5 ezer főt meghaladó települések esetében összesen 277 település mintegy 610 milliárd forintos adósságát vállalta át az állam 2013. júniusban.¹² A két (5 ezer fő alatt és felett) településkategóriában összesen 694,2 milliárd forintos adósságot vett át az állam a 2012. év végén fennálló 1182,46 milliárd forintos hitelállományból. Ennek hatására 2011-től az önkormányzatok költségvetési egyenlege számottevően javult.

Összességében az adatokból egyértelműnek tűnik, hogy a magyar települések autonómiája csak részleges, hiszen annak legfontosabb feltétele, a pénzügyi függetlenség hiányzott. A fenti adatok jól mutatják azt, hogy a költségvetési megszorításokat sikerült végigvinni az önkormányzati alrendszeren. Ugyanakkor az ehhez kapcsolni kívánt strukturális reformok a politikai ellenálláson rendre megbuktak (Kákai, 2015a: 209). Jól szemlélteti ezt, hogy amíg az önkormányzati finanszírozási rendszer a jóléti rendszerek technikáit igyekezett alkalmazni, addig a teljes gazdaságpolitika, különösen az 1994–1997, 1998–2000, valamint 2003–2004 közötti és 2006 utáni kormányzati ciklusban restriktív természetű volt.¹³

A PÉNZÜGYI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK KAPCSOLATA

A magyar önkormányzati rendszer az önkormányzati feladatok oldaláról az úgynevezett széles felelősségű, általános felhatalmazással rendelkező önkormányzatok csoportjába tartozik. Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény legelső fejezeteiben szabályozza a feladatok, hatáskörök és rendeltetés kérdéskörét. A helyi önkormányzatokra bízott helyi közügyek alatt a törvényhozó a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlását nevezte meg. A helyi önkormányzatok rendeltetése tehát világos: közszolgáltatások szervezése és közhatalmi (szabályozási, hatósági) jogosítványok gyakorlása.

A helyi önkormányzatok anyagi közszolgáltatásainak általános körét a mai napig az önkormányzati törvény határozza meg. A hazai önkormányzatokat 2011-ig intézménycentrikus közfeladatellátás jellemezte. Ezek egy része az úgynevezett kötelező (de nem állampolgári jogként elismert), más része fakultatív vagy önként vállalható feladatként került meghatározásra. A közszolgáltatások másik részét a humán közszolgáltatások szervezetrendszere képezi. Ebbe a körbe a közoktatási, a közművelődési (múzeumok, levéltárak, művelődési központok stb.), az egészségügyi és a szociális intézmények tartoztak.

Az önkormányzati feladatkör az elmúlt húsz évben szinte folyamatosan bővült,¹⁴ ennek elsődleges oka az, hogy az ágazati törvényeknek joguk volt az önkormányzatokat kötelező feladatokkal terhelni, illetve az Ötv.-ben felsorolt feladatok tartalmát bővíteni.¹⁵ Az önkormányzatok a hatásköri szabályozás alapján 2010 előtt lényegében „túlterhelődtek” kötelező feladatokkal úgy, hogy közben a normatívák körét is folyamatosan változtatták, mechanikusan követve a feladatellátás szabályainak változásait. Ezzel egyidejűleg az önkormányzatoktól is akadálytalanul kerülhettek át feladatok az állami szektorba. Ez különösen a középszintű feladatok tekintetében vált jellemzővé, ahol a megyei önkormányzatok helyett állami, dekoncentrált szervek és intézmények kaptak felhatalmazást. Szinte folyamatosá vált a feladatok mozgása, így például számos terület került ki az önkormányzati szférából és vált állami feladattá (pl. közlekedés, természet- és környezetvédelem, sport, műemlékvédelem, kereskedelem és piacfelügyelet, fogyasztóvédelem, mezőgazdasági és földügyi igazgatás stb.). A humán közszolgáltatás területén pedig párhuzamosan alakultak ki a feladatok az állami és az önkormányzati szervek között (például az oktatás, a pedagógiai szolgáltatás, a családsegítés, a gyámügy, az egészségügyben a súlyponti kórházak stb.). A megyei fejlesztési tanácsok szerepe formálissá vált, a döntési hatáskörük jórészt a regionális tanácsokhoz „kúszott fel”. Ez azt jelentette, hogy a pályázatokból a megyék kiszorultak, infrastruktúrát (víz, szennyvíz, hulladék) nem működtethettek.

A fenti folyamatok egyértelműen jelzik azt, hogy az 1990–2010 között működő önkormányzati rendszer egyik problémája rendszerszintű, amit az okozott, hogy az észak-európai és a dél-európai modell keverékét (Torma, 2002) próbálta megvalósítani. Azaz egy fragmentált településrendszerre túl nagy feladattömeget, túl magasan meghúzott szolgáltatásminőségi kritériumokat telepítettek rá. A hazai települési önkormányzatok az észak-európai modellhez hasonlóan széles körű feladatokkal rendelkeztek, ami elvben azt jelentette, hogy szinte ugyanolyan széles jogkörökkel rendelkeztek a százezres nagyvárosok, mint a néhány százfős aprófalvak. Ugyanakkor a hazai települési önkormányzatok túlnyomóan kis lélekszámú önkormányzatok¹⁶ csakúgy, mint Dél-Európában, ám ellentétben a dél-európai települési önkormányzatokkal, a hazai önkormányzatok széles körű közszolgáltatási feladatokat látnak el, a középszintű települési önkormányzatoknak – kistérségeknek és megyéknek – pedig csak a „maradék” feladatok jutottak, amihez egyre kevesebb állami támogatás társult.

A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény¹⁷ jelentős mértékben alakította át a helyi közszolgáltatási struktúrákat és az önkormányzati feladatokat. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi filozófia¹⁸ jegyében megmutatkozó erős centralizáció jegyeit vette fel.¹⁹ A folyamat a megyei kormány megbízottak kinevezésével kezdődött, majd az új alkotmány megalkotásával, az új önkormányzati törvénnyel, az állami-önkor-

mányzati feladatrendszer átszabásával, végül pedig a finanszírozási rendszer reformjával teljesedett ki.

Az átalakítás pénzügyi hátterét a 2013-tól bevezetett új, feladatfinanszírozási szisztéma kötött felhasználású kiadáorientált rendszere jelentette. A feladatfinanszírozásra való átállás, a törvény megszületése pillanatában nem volt teljes körű. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábbi inkább szabad felhasználású támogatásokra építkező normatív finanszírozási rendszer helyett egy kötött felhasználású, kiadáorientált rendszerre való áttérés következett be. Az önkormányzat kötelező feladataihoz igazodó általános támogatások 2013-ban a hivatali feladatellátás, a településüzemeltetés (közvilágítás, köztemetők, közutak fenntartása, zöldterület-gazdálkodás), a szociális szakellátás (intézményi ellátás), valamint a köznevelési feladatok területén valósult meg (Tállai, 2014). Ugyanakkor a feladatfinanszírozást 2013-ban a szociális- és gyermekjóléti alapfeladatok, valamint a kulturális feladatok esetén még nem alkalmazták. 2014-től a feladatfinanszírozás rendszere a gyermekétkeztetés bevonásával egészült ki. A jogszabályi változásoknak köszönhetően a nagyobb települések több hatáskörrel rendelkeznek.²⁰ Megjelent a „járászhely” települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat.

Az átalakítás eredményeként az energia-, a víz- és közcsatorna-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá vált. Ezzel párhuzamosan csökkent az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok köre. Ez lényegében mind a két önkormányzati szinten (megye és település) megfigyelhető. Egyrészt a megyei önkormányzatokat a területfejlesztési feladatkör megerősítésén kívül az összes közszolgáltatási funkcióitól (művelődési központok, könyvtárak, múzeumok, levéltárak stb.) megfosztották. A települések esetében pedig 2013. január 1-jétől központi szervezésbe került az önkormányzatok korábbi legnagyobb kiadási csoportja az alap- és középfokú oktatás teljes rendszere. Ugyancsak elkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó intézmények. Az iskolák és kórházak átvétele jelentősen csökkentette a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi arányát. 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyított már csak 9,3 százalék volt szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal (Horváth–Péteri–Vécsei, 2014: 125.).

A HELYI LAKOSSÁG VISZONYA A VÁLTOZÁSOKHOZ

A 2011-ben életbelépő új önkormányzati rendszer tehát alapjaiban rendezte át a helyi önkormányzatok szolgáltatási és pénzügyi viszonyait. A kérdés az, hogy ebből mit érzékelt a lakosság? Milyen percepciói maradtak az önkormányzati

rendszerrel kapcsolatban? Ennek vizsgálatára a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából egy lakossági felmérésre került sor.²¹ A program a magyar önkormányzati rendszer térbeli optimalizálásáról, a települések feladatainak méret szerinti differenciálásáról, a középszint szerepéről és az állami, önkormányzati szerepvállalás finomhangolásáról szólt. A vizsgálat egy 1500 fős lakossági megkeresésen alapult, amely reprezentatív a településméret, iskolai végzettség, nem és korcsoportok szerint.²²

Az önkormányzati törvény 2011-es változtatásáról a polgárok kis része (31%) hallott csak. Az iskolázottsági szint emelkedésével az informáltság is erősödik ezen kérdés kapcsán: amíg a legfeljebb 8 általánost végzettek körében csak 18 százalék, addig a diplomások esetében már 54%. Településtípus szerint csak a községekben élők ismeretei maradnak el az átlagtól, itt jóval kevesebben (26%) hallottak a törvényi változásról, mint a nagyobb településeken. Érzékelhető egy generációs eltérés is a tájékozottságban: a középgenerációk (40-49 évesek, 50-59 évesek) hallottak leginkább a törvény módosulásáról.

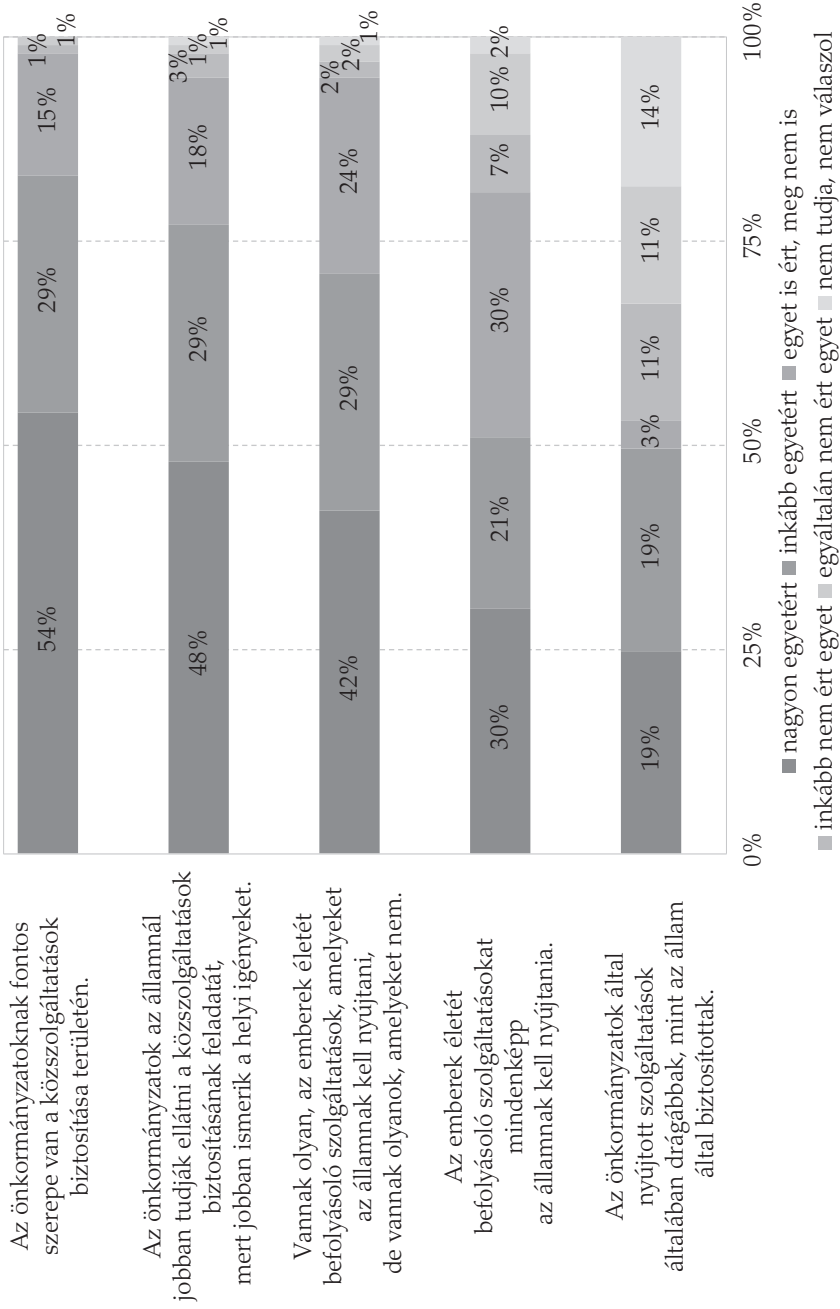
Azok többsége, akik tudnak a törvény változásáról, egyértelműen úgy emlékeznek, hogy az csökkentette az önkormányzatok hatáskörét a helyi szolgáltatások terén. Egynegyedük úgy tudja, hogy a módosítás hatására növekedtek az önkormányzatok lehetőségei ezen a téren. Az érettségizettek és a diplomások ebben az esetben is tájékozottabbak, körükben egyértelmű többségben vannak azok, akik szerint az önkormányzatok szolgáltatási köre szűkült a 2011-es változtatás során. Ugyanez a helyzet a fővárosban élők körében is. Ez érthető jelenség, hiszen a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatok szerepével kapcsolatban van a legtöbb vita a kormány, a törvényhozás és az önkormányzatok között.

Az információ hiánya azonban nem jelenti azt, hogy az embereknek a napi tapasztalataik, a megélt élethelyzetek alapján ne lenne véleménye, ne lenne határozott elképzelése arról, hogy mit gondolnak az önkormányzatok és az állam szerepvállalásának határainról.

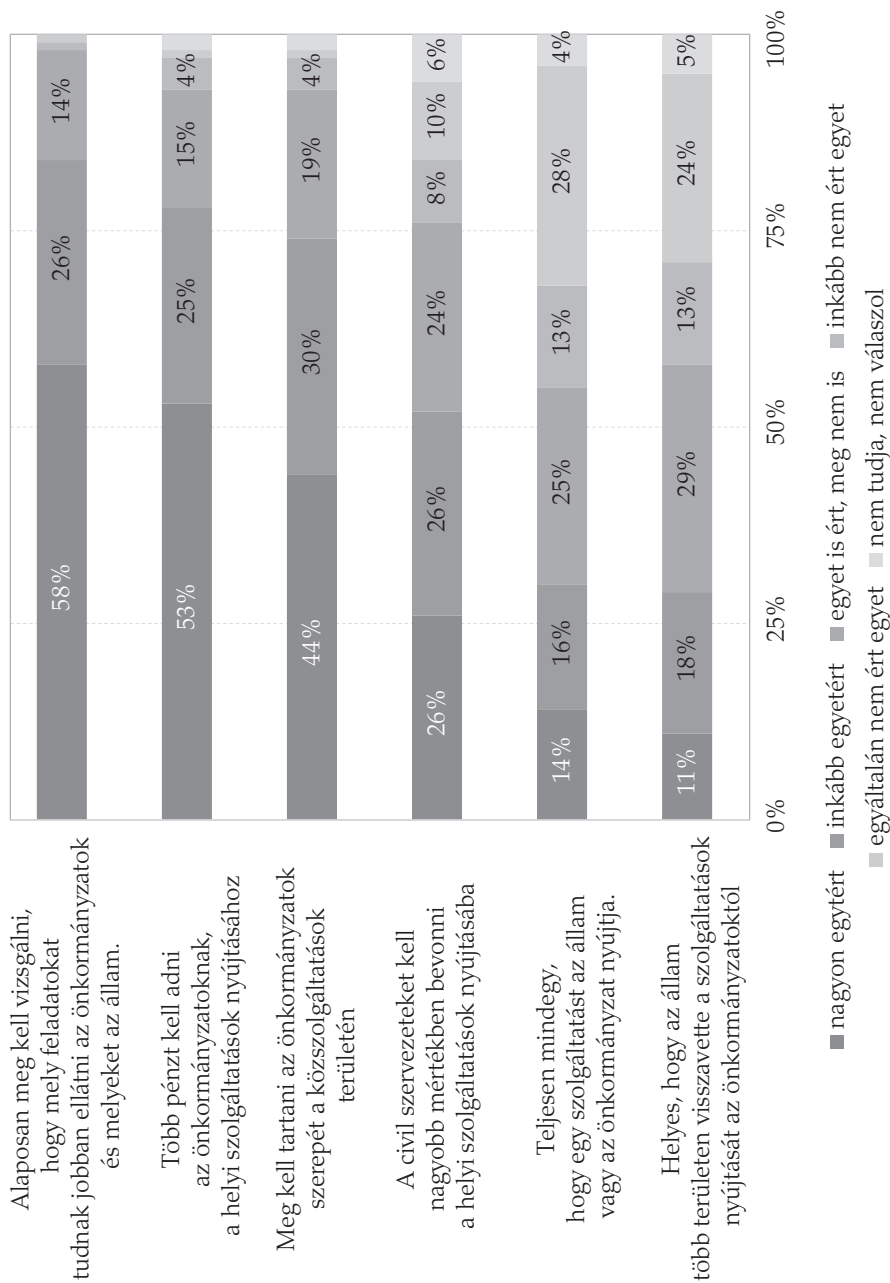
Ha arról kérdezzük őket, hogy az önkormányzatoknak milyen szerepe van a közszolgáltatásokban, illetve, hogy az állam vagy az önkormányzat lát-e el jobban feladatokat, akkor a nagy többség az önkormányzatok irányába húz. A többség úgy látja, hogy fontos szerepük van a közszolgáltatások biztosításában. Jobban tudják ellátni ezeket a feladatokat, mivel ismerik a helyi igényeket. Mindemellett persze elismerik azt is, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket az államnak kell megoldania és a két szereplő közötti feladatmegosztást nagyon körültekintően kell végrehajtani. Az állami túlterjeszkedésről, az önkormányzati feladatok centralizálásáról pedig egyértelműen negatív véleményekkel vannak.

Ha a kérdésekben megfogalmazott véleményeket egy Likert-skála állításainak tekintjük és ezt egyszerűen összegezzük, akkor azt találjuk, hogy a centra-

2. ábra. Önkormányzat vagy állam?



3. ábra. Önkormányzat vagy állam?



lizáltságnak, az egyértelmű és erőteljes, mindenhol jelenlévő állami szerepvállalásnak nagyon kis támogatói bázisa van (2%) a közszolgáltatások ellátásával kapcsolatban. Az állampolgárok fele (49%) viszont egyértelműen az önkormányzatokhoz helyezné a mindennapokat érintő szolgáltatások ellátását. Közel ugyanennyien vannak azok, akik ingadoznak a kérdésben, vagyis azonos mértékben vallanak önkormányzati és centralizációs nézeteket.

Ezen jelenségek mögött két, egyértelműen azonosítható szociodemográfiai mintázat bontakozik ki. A diplomások körében egyértelmű többségben vannak az önkormányzatiak (62%), de a többi végzettségi csoportban is kiegyenlített az önkormányzatiak és az ingadozók aránya. Jelentős mértékű egyértelmű állampártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében egyértelmű az önkormányzatokhoz húzás túlsúlya (55-55%), míg a fővárosban és a városokban kiegyenlített a helyi szintet támogatók és az ingadozók aránya. A centralizáció támogatása egyik települési szinten sem jelenik meg lényeges mértékben.

Ez az elemzési mód egyenlő súllyal kezeli a tizenegy állítást, jól mutatva ezzel a primer hangulatot a vizsgált téma kapcsán. A nagyszámú ingadozó miatt érdemes azonban megvizsgálni a háttérben meghúzódó finomabb véleménystruktúrákat, összefüggéseket. Faktorelemzés segítségével a tizenegy attitűd-kérdés mögött, két jól elkülöníthető véleménydimenzió fedezhető fel. Az elsőbe azok az állítások tartoznak, amelyek minőségi, hatékonysági szempontból vizsgálják azt, hogy az állam vagy az önkormányzat nyújtsa-e inkább a helyi szolgáltatásokat. A másodikba azok, amelyek pénzügyi, költséghatékonysági szempontból vizsgálják a feladatmegosztást.

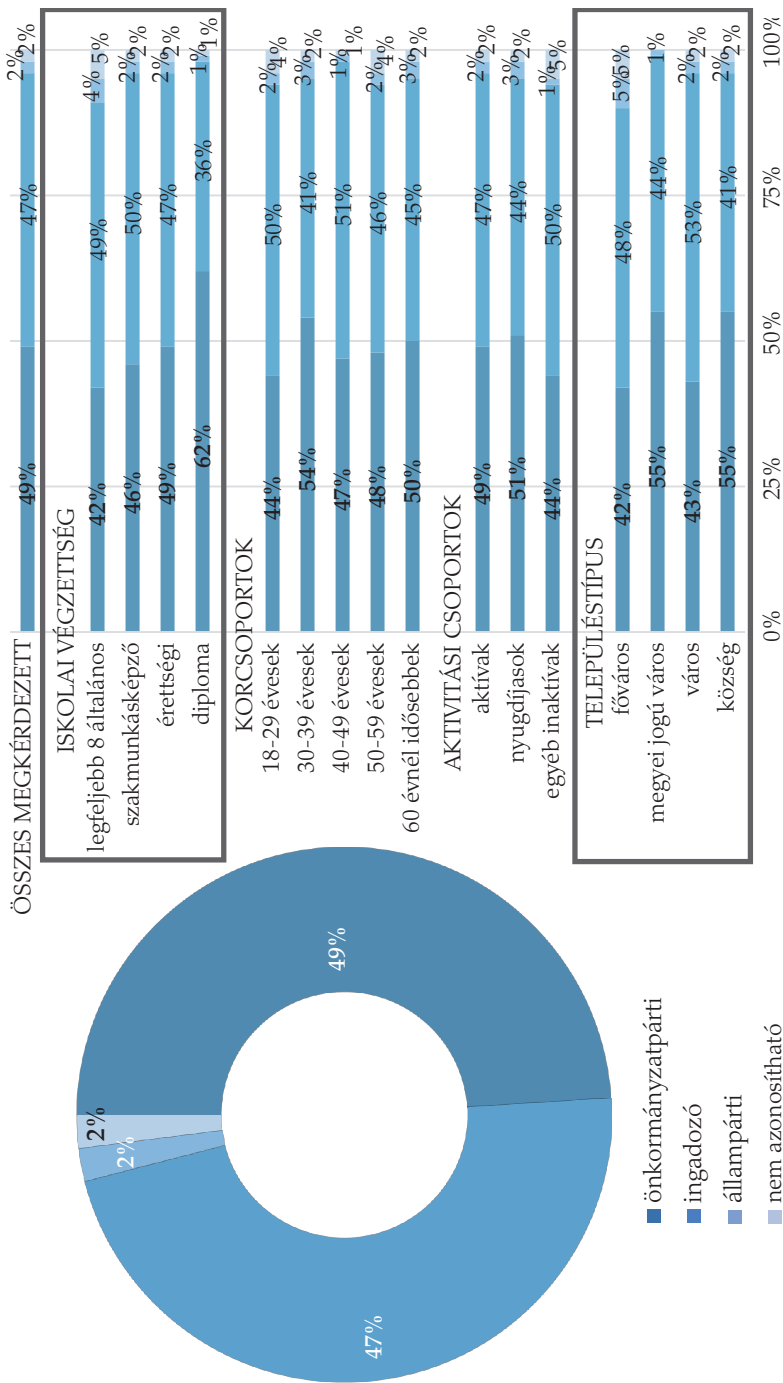
A két, így kialakított faktor segítségével már lehetőség nyílt klaszterelemzéssel megvizsgálni azt, hogy ezen véleménydimenziók mentén milyen mintázatok fedezhetők fel a magyar társadalomban, illetve, hogy ezek a mintázatok milyen és mekkora csoportokra jellemzők.

Az egyértelműen decentralizációs pártiak, mind a minőségi, mind a hatékonysági szempontból az önkormányzatokat részesítik előnyben a közszolgáltatások nyújtása kapcsán. Ők a megkérdezettek 39 százalékát teszik ki.

Az ingadozók korábbi jelentős tömegét ez az elemzési mód több részre bontotta. Az egyik ilyen csoport a szolgáltatások nyújtásában decentralizációs párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben inkább az államot preferálja. Ők a megkérdezettek 25 százalékát jelentik.

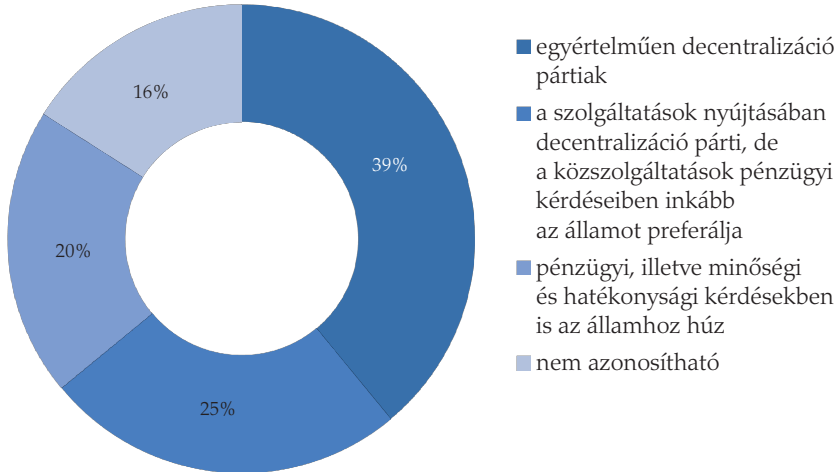
A másik csoport egy olyan centralizációs párti csoport lett, amely pénzügyi kérdésekben mindennél erősebben bízik az államban, ha közszolgáltatásokról van szó, és – ha nem is erősen – de a minőségi és hatékonysági szempontok esetében is inkább az államhoz húz. Ez a gondolkodás a megkérdezettek 20 százalékára jellemző.

4. ábra. Önkormányzat vagy állam?



A megkérdezettek 16 százalékanak válasza vagy hiányosak voltak – ezért nem lehetett őket egyértelműen besorolni –, vagy nem illeszkedtek tisztán egyik csoport véleménystruktúrájához sem.

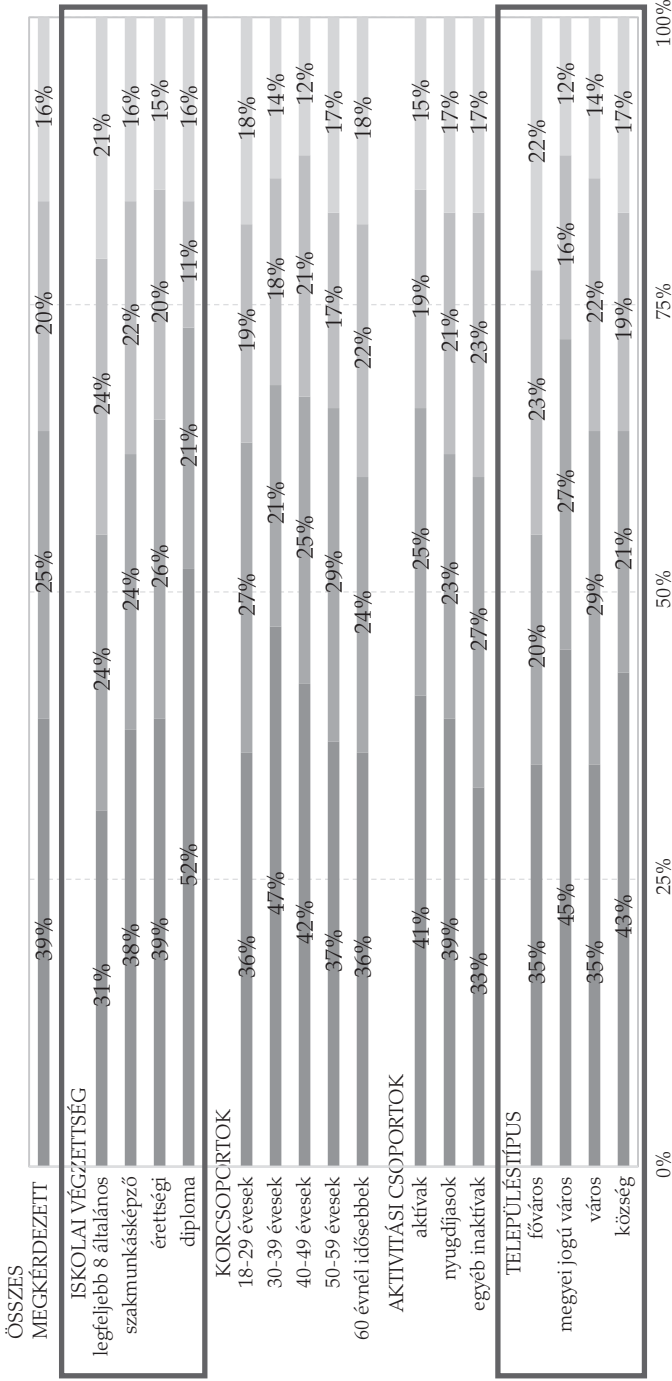
5. ábra. Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok



Ezen véleménycsoportok mögött ugyanaz a két szociodemográfiai mintázat bontakozik ki, mint az összevont skálás elemzésnél. A diplomások körében többségben (52%) vannak az egyértelműen decentralizációpártiak. Ezen véleménycsoport aránya az iskolai végzettségi szintekkel párhuzamosan csökken, de sehol sem kerül relatív kisebbségbe, vagyis nagyarányú centralizáció pártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében kimutatható a decentralizációhoz húzás relatív túlsúlya (45–43%), de a fővárosban és a városokban is ez a véleménycsoport jelenik meg a legnagyobb arányban.

Az egyik magyarázata az erős állami szerepvállalással való szembenállásnak a rossz tapasztalatok lehetnek. A 2011-es önkormányzati törvény változtatása, az állam önkormányzatoktól való feladatelvonása mind az oktatás, mind az egészségügy terén negatív véleményekkel terhelt. Az alap- és középfokú oktatásnak az államhoz kerülése miatt 21 százaléknyan érzik úgy, hogy romlottak a körülmények, a többség változatlanságot lát (ami az oktatás helyzetének régóta tartó negatív megítélése miatt szintén problémás). Javulást csak 13 százaléknyan érzékelnek. A kórházak fenntartásában bekövetkezett változás ennél rosszabb megítélés alá esik. Itt 40 százaléknyan látják úgy, hogy egyértelmű romlás tapasztalható a 2011-es változás óta. 43 százaléknyan érzékelnek változatlanságot, amely szintén problémás az egészségügy évtizedes rossz megítélése miatt.

6. ábra. Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok

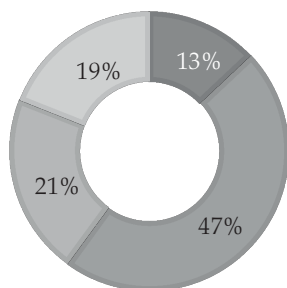


- egyértelműen decentralizáció pártiak
- a szolgáltatások nyújtásában decentralizáció párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben inkább az államot preferálja
- pénzügyi, illetve minőségi és hatékonysági kérdésekben is az államhoz húz
- nem azonosítható

Az egyetlen terület, ahol valamennyire pozitív a változtatás mérlege, az a hatósági ügyintézés. Itt 35 százalék beszél javulásról, de a válaszadók abszolút többsége (54%) itt is a változatlanságot látja.

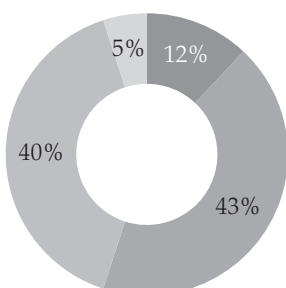
7. ábra. 2013. január 1-től az ... állami fenntartásba kerültek. Ön érzékelt-e változást ... mindennapjaiban?

2013. január 1-től az alap és középfokú iskolák állami fenntartásba kerültek. Ön érzékelt-e változást az iskola mindennapjaiban?



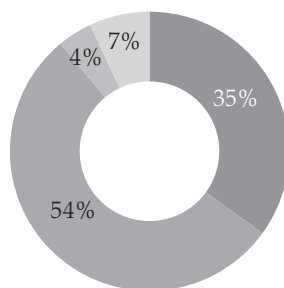
- javultak a körülmények
- nem történt változás
- romlottak a körülmények

2013. január 1-től a kórházak fenntartása állami kézbe került. Ön érzékelt-e változást az egészségügyi ellátás mindennapjaiban?



- javultak a körülmények
- nem történt változás
- romlottak a körülmények
- nem tudja, nem válaszol

2013. január 1-től átszervezték a hatósági ügyek intézésének helyszíneit. Ön érzékelt-e változást a hatósági ügyintézés mindennapjaiban?

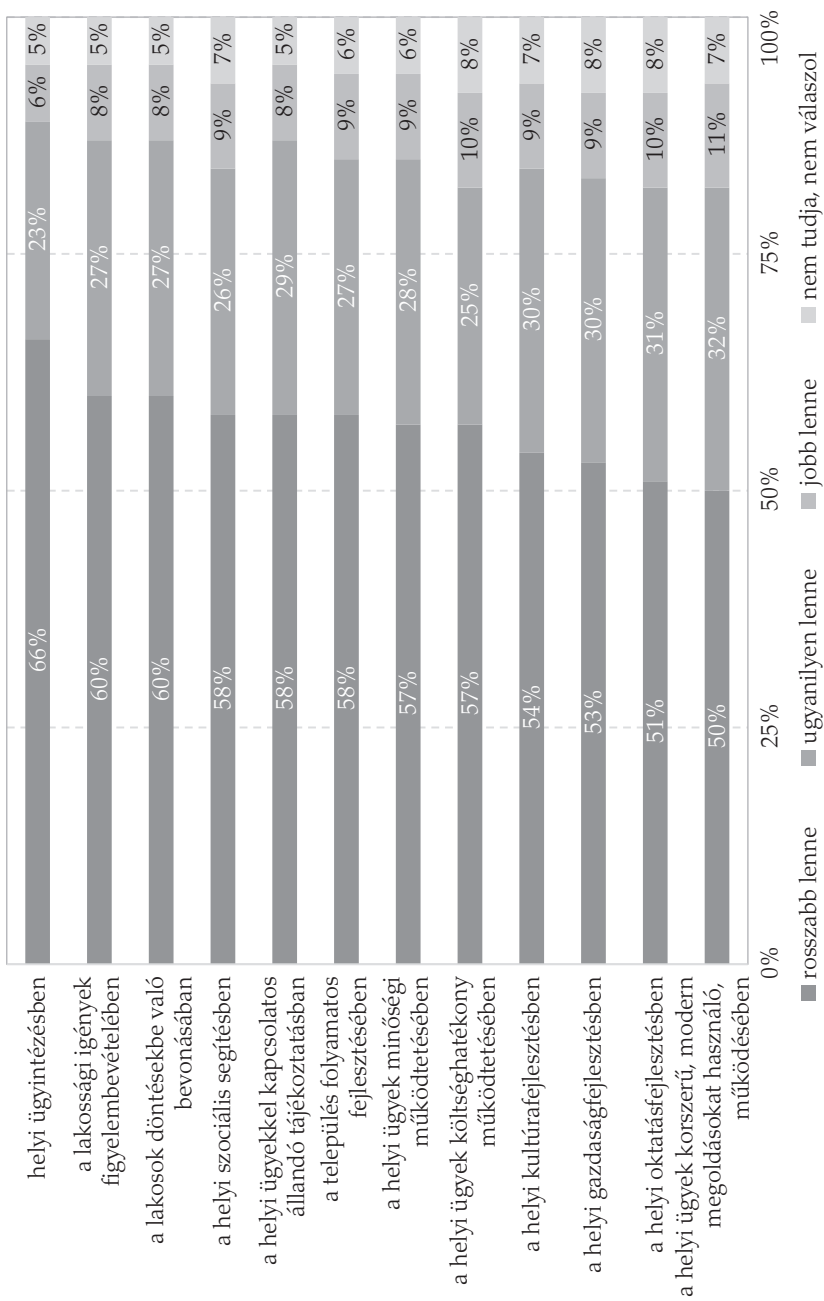


- javultak a körülmények
- nem történt változás
- romlottak a körülmények
- nem tudja, nem válaszol

Ezek a múltbeli negatív tapasztalatok magyarázzák azt, hogy miért vélekednek elutasítóan az emberek az állam további, az önkormányzatoktól funkciókat elvonó terjeszkedéséről. Ugyanis amikor arra kérdeztünk rá, hogy ha az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a jövőben különböző közszolgáltatások terén, akkor hogyan változna az adott szolgáltatás minősége, elsősorban negatív véleményekkel találkoztunk. Minden területen a romlásról szóló vélemények voltak abszolút többségben. Lehetséges javulást csak elenyésző számban feltételeztek. A további centralizációnak a megítélése kifejezetten negatív, a többség úgy látja, hogy ha egy területen az állam átveszi az irányítást, ott romlani fog a szolgáltatás minősége.

Faktoranalízis segítségével ennél a kérdésnél is megpróbáltunk a kérdésben szereplő tizenkét terület megítélésében valamilyen látens struktúrát azonosítani. Ez azonban nem volt lehetséges, mivel mind a tizenkét szempont egységesen egy dimenzióhoz tartozóként jelent meg az elemzésben.

8. ábra. Sokat beszélnek mostanában az önkormányzatok szerepének átalakításáról. Ön szerint, ha a jövőben, az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a következőkben, akkor jobb, rosszabb vagy ugyanilyen lenne annak minősége?



Összességében ez azt jelenti, hogy a polgárok gondolkodásában nincs különbségtétel ezekben a kérdésekben. A klaszterelemzés is ezt erősítette meg: aki pesszimistán tekint az ilyen változásokra (a megkérdezettek 50 százaléka) az minden területről egységesen így gondolkodik. Aki nem vár változást (27%), az egyik területen sem gondol mást. Aki szerint javulás várható (9%), az minden területen erre számít. Ezek között a csoportok között a szociodemográfiai háttér vonatkozásában szinte semmilyen különbség nincs, egyedül a lakóhely tekintetében fedezhető fel összefüggés. A megyeszékhelyen és a községben élők körében szignifikánsan magasabb (55% és 70%) a pesszimista nézőponttal rendelkezők aránya.

A kapott eredmények látszólag ellentmondanak azoknak a megállapításoknak, amelyek a magyar lakosság alacsony bizalmi szintjéről, a politikai intézményekkel szembeni bizalmatlanságáról,²³ az államtól való függőségről vagy a túlzott paternalizmusról szólnak, bár az adatok többsége nem tartalmazza az önkormányzatokkal kapcsolatos bizalmi mutatókat, így az ellentmondás csupán csak látszólagos. Ha ugyanis csupán a politikai hatalommal rendelkező intézményeket nézzük, illetve a World Values Survey (WVS)²⁴ vagy az European Social Survey²⁵ (ESS) adatait vesszük figyelembe, akkor jól láthatóak azok az adatok/trendek, amelyek a magyar lakosság értékrendszerét és azon belül bizalmatlanságát mutatják. Ugyanakkor, ha ezeket az adatokat a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos attitűdökkel is kiegészítjük, akkor egy más típusú mintázat rajzolható fel.

A helyi önkormányzatok megítélése a 90-es években majd' minden évben átlag feletti volt, a semleges sávban mozgott. A politikai szezonális hatásai, a kormányzati ciklusok elején, illetve közepén ható tényezők nem befolyásolták, mindvégig hozzávetőleg azonos mértékű volt.

Magyarországon az önkormányzatok első tíz évét úgy is lehet összegezni, hogy ha az önkormányzatokat az előző, tanácsai rendszerrel hasonlítjuk össze. Bár az összevetés érvényességét óvatosan kell kezelnünk, hiszen nem tudjuk pontosan azt, hogy a válaszolók milyen értékek alapján ítélik meg a jelenlegi és a korábbi társadalmi rendszereket. Az 1991 és 2000 közötti adatok azt mutatták, hogy közel 13%-kal emelkedett azok aránya, akik a rendszerváltás utáni rendszert rosszabbnak tartották, mint a korábbi. Ezzel párhuzamosan a jobb véleménnyel élők tábora az 1991-es értékekhez képest közel 10%-kal csökkent, így az adatokból a korábbi tanácsrendszer relatív felértékelődése olvasható ki. Azonban a nem válaszolók, vagy bizonytalanok emelkedő aránya azt is jelzi, hogy az eltelt idő hatással van a megkérdezettek elbizonytalanodására (Marelin–Kabai–Dénes, 2001).

Az 1991-es adatok településnagyság szerinti összevetése pedig azt mutatta, hogy a kistelepüléseken (különösen 2000 lakos alatt) az önkormányzatokat átlagosan jobbnak értékelték (egy ötfokú skálán 3,8), mint a nagytelepülése-

ken (3,3),²⁶ ahol inkább az „ugyanolyan” választípus volt a meghatározó (Hajnal, 2001: 124-127). A 2000-es adatok viszont már arról tanúskodnak, hogy a kistélepülésen élők véleménye is közeledett az „ugyanolyan” választípushoz, ami mindenképpen csökkenést jelent 1991-hez viszonyítva. A nagyobb városok közül csak a 20 000–50 000 lakosú településeken élők körében növekedett az önkormányzatok támogatottsága az előző (tanácsi) rendszerhez képest (Soós, 2002: 95–96.).

Az ezredforduló után jelentősen megváltoztak a politikai intézmények megítélésének tendenciái. A bizalom átlagos szintje közepesnek mondható szinten stabilizálódott, a választási ciklusokhoz köthető emelkedések, illetve a ciklus közepi csökkenések egyre kisebbek lettek, majd eltűntek. Ezzel együtt 2006 után az intézmények átlagos megítélése a kedvezőtlen tartományba süllyedt. A kormány és a parlament megítélése is számottevően romlott 2000 után, a törést mindegyik esetében a 2009-es év jelentette. Az önkormányzatok megítélésében semmilyen számottevő változás nem állt be az ezredforduló után sem, folyamatosan az 50 pont körüli, semleges megítélési sávban mozgott (Kákai, 2015a: 220.).

Az országosan összesített semleges (50 pont körüli) megítélés azonban el-
 fedi a valóságot. Az összességében közepes vélemény ugyanis kétféleképpen alakulhat ki: egyrészt úgy, hogy a teljes lakosság így gondolkodik az adott politikai intézményről, másrészt úgy, hogy a választópolgárok egy része elismerően, míg másik része elmarasztalóan nyilatkozik e kérdés kapcsán. Az olyan sokszereplős intézmény esetében, mint amilyenek a helyi önkormányzatok, inkább a második eset a valószínűbb. Hiszen az önkormányzatok a választópolgárok gondolkodásában nem önmagukban, hanem mint az önkormányzati rendszer egésze élnek. A válaszadók csak a saját, illetve a környező települések helyhatóságainak tevékenysége alapján alakítják ki véleményüket. Amikor az önkormányzatról, mint politikai intézményről nyilatkoznak, akkor saját polgármesterükről, képviselő-testületükről mondanak véleményt. Ez lehet tehát az oka annak, hogy országos összesítésben az önkormányzatok bizalmi indexe folyamatosan a semleges, középső tartományban mozgott (Kákai, 2013). Ezt támasztják alá a Jelenkutató Intézet 1992 és 2004 között nyolc különböző városban végzett közvélemény-kutatási eredményei is (Marelyin–Dénes, 2005). Adataiból látszik, hogy az egyes települések helyhatóságainak megítélése nem annyira állandó, mint ahogy arra az önkormányzatok, mint intézmények országos megítéléséből következtetni lehet. Jelentős hullámzások tapasztalhatók az elégedettségi mutatóban, vagyis a lakossági véleményeket erőteljesen befolyásolják a helyi vezetők döntései, a helyi politikai folyamatok. Mindez azt jelenti, hogy a lakosság szempontjából az önkormányzati rendszert nem lehet egységes egészként kezelni, minden esetben figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat, a helyi viszonyokat (Kákai, 2013).

KONKLÚZIÓ

A centralizációs tendencia a 2008-as gazdasági válság kezelésének egyik bevált gyakorlata szerte Európában. Számos országban jelentős megszorítások, hatásköri átcsoportosítások zajlottak le. Ebben a tekintetben Magyarország nem különbözik más európai országoktól. Ugyanakkor rá kell mutatni arra a tényre, hogy az önkormányzati rendszer ilyen gyors és mélyreható átalakítása nem csak a gazdasági válság okozta kényszerek egyik megnyilvánulási formája volt Magyarországon, hanem a kormány részéről a nemzetközi szabályokkal való összhang figyelembevétele mellett egy jogilag alaposan előkészített folyamat. A rendszer átalakítása igazából nem ütközik tételesen egyetlen nemzetközi kötelezettséggel, így például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával sem (Horváth, 2014: 9.). A kétharmados parlamenti többséggel elfogadott Alaptörvény és az új önkormányzati törvény egy következetes politikai folyamat részeként értelmezhető, amelyben az állam az önkormányzatokra, mint a kormányzati politika végrehajtójaként tekint. Így mozgásteret, költségvetése és közszolgáltatási felelősségi területe is szorosabban kötődik az államhoz.

Hatalmi szempontból nézve sikeresnek tekinthető a magyar önkormányzati rendszer átalakítása (Gajduschek, 2012: 70.). Siker alatt értve egyrészt azt, hogy a rendszerváltástól egészen 2010-ig lényegében egyetlen kormánynak sem volt kellő bátorsága arra, hogy az önkormányzati rendszerben az egész szerkezetet illetően változtatásokat vigyen keresztül. Másrészt pedig, hogy ez a döntés sem a helyi önkormányzatok, sem azok érdekszövetségei, sem pedig a helyi lakosság ellenállását nem váltotta ki.

Az adatokból egyértelműnek tűnik, hogy a magyar települések autonómiája 2010-ig is csak részleges volt, hiszen hiányzott annak legfontosabb feltétele, a pénzügyi függetlenség. A magyar önkormányzati rendszer problémái nem a centralizáció sikerét, illetve a decentralizáció kudarcát jelentik, hanem az elmúlt húsz esztendő sodródó közpolitikájának „eredményei”, pontosabban a koherens közpolitika hiányából fakadnak. Így az önkormányzatok romló pénzügyi pozíciója együttesen magyarázható a központi újraosztásban bekövetkezett változásokkal, a saját tartalékok felélésével, illetve a gazdálkodás és a közszolgáltatások terén megmutatkozó racionalizáció hiányával.

A kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert 1990-től feszítő problémáira. A válasz az önkormányzati autonómia jelentős mértékű csökkentése és az állami kompetencia erősítése. A változásokkal a kormányzat eldöntötte a centralizáció és decentralizáció rendszerváltás óta fennálló kérdését is, az előbbi javára. Az esetleges önkormányzati „ellensúly” kialakulásának lehetőségét pedig azzal gyengítette, hogy az önkormányzati feladatok jelentős részét a kormányzat alá rendelte és erősítette a felügyeletet az önkormányzati gazdálkodás felett. Ugyanakkor látható, hogy a kormányzati cent-

ralizációval és az erős állam mindent megoldani szándékozó filozófiájával szemben a lakosság szkeptikus. Nem gondolják és a lakossági vizsgálat eredményei is visszaigazolták, hogy az önkormányzatoktól visszavett feladatok és szolgáltatások jobb kezekben lennének az állam, mint az önkormányzatok esetében.

IRODALOM

- Bíró-Nagy András (szerk.) (2016): *Rendszerváltás, demokrácia és a magyar társadalom*. Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Boda Zsolt (2015): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bízunk bennük?* Budapest, Argumentum–MTA TK Politikatudományi Intézet
- Bodor Ákos–Grünhut Zoltán–Horeczki Réka (2017): Városi bizalmatlanság, vidéki bizalom. Esetleg fordítva? – A bizalom és a településtípus összefüggése Európában. *Területi Statisztika*, Vol. 57, No. 4, 406–421. <https://doi.org/10.15196/TS570404>.
- Gajduschek György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, Vol. 16, No. 2, 61–73.
- Hajnal György (2001): Hopes and reality: The First Decade of Hungarian Local Government System in the Eyes of Public. In: Swianiewicz, Pawel (eds): *Public perception of local government. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest, Open Society Institute, 115–167.
- Hesse, Jens-Joachim (eds.) (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 61, No. 2, 121–147.
- Horvát M. Tamás (2014): *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Law Working Papers, No. 4, 1–12.
- Kákai László (2013): Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közigazgatás és az emberek*. Pécs, Pécsi Közigazgatás-Tudományi Közlemények 5. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 153–170.
- Kákai László (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösenyi András (szerk.): *Magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 203–229.
- Kákai László (2015b): Az önkormányzatok pénzügyi helyzete az autonómia vs. centralizáció szemszögéből. In: Tuka Ágnes (szerk.): *Változó Európa. Kérdések, kétségek, válaszok*. Pécs, Publikon Kiadó, 283–298.
- Lados Mihály (2018): *Financial Adjustments of Local Government Reforms in Hungary*. IGU CGoG Annual Conference: Fifty Years of Local Governance – Lisboa, Portugal, September 4–5,
- Loughlin, John (2001): *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001>.

- Lóránt Zoltán–Somogyiné Legény Mária–Bukova Anna (2002): Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében. *Magyar Közigazgatás*, Vol. 52, No. 6, 360–370.
- Marelyin Kiss József–Dénes Attila (2001): Önkormányzati rendszer és demokratikus deficit. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai évkönyve 2001*. Budapest, Demokráciakutatók Magyar Központja Alapítvány, 348–399.
- Marelyin Kiss József–Dénes Attila (2005): Ha helyben jól mennek a dolgaink... Önkormányzati hangulatjelentések a Jelenkutató Intézet 1995–2004 között végzett városi felmérései alapján. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatók Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, CD melléklet.
- Mezei Cecília (szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Intézete.
- Schultz Gábor (2009): Önkormányzatiság és területi közigazgatás – válságos idők. In: G. Fodor Gábor és Stumpf István (szerk.): *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Soós Gábor–Judit Kálmán Judit (2002): Report on the State of Local Democracy in Hungary. In: Gábor Soós Gábor–Tóka Gábor–Glen Wright (eds.): *The State of Local Democracy in Central Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest, Open Society Institute, 15–106. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_12
- Soós Gábor–Kákai László (2010): Remarkable Success and Costly Failures. An Evaluation of Subnational Democracy in Hungary. In: John Loughlin, Frank Hendricks, Anders Lindstrom (eds.): *The handbook of Subnational Democracy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 528–551. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0023>
- Tállai András (2014): *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás 2014*. Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia (Budapest, 2014. január 16.). Előadás.
- Torma András (2012): Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik. *Magyar Közigazgatás*, Vol. 52, No. 9, 513–521.
- Vasvári Tamás (2013): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgáltatásuk kizáró hatását tükrében. *Pénzügyi Szemle*, No. 3, 310–335.
- Weingast, Barry R. (2009): Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development. Discussion Draft, Hoover Institution, Stanford. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1153440>
- Vígvári András (2006): Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990–2004. In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet, 19–65.
- Vígvári András (2010): A recentralizáció (rejtett) pénzügyi eszközei. In: Kákai László (szerk.): *Születésnap, vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok*. Pécs, Publikon Kiadó, 104.
- Zupkó Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég.

JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány megírásánál alkalmazott módszertan két pilléren épült. Az egyik tulajdonképpen szekunder információgyűjtés (Desk research), azaz a már rendelkezésre álló adatok, információk feldolgozása, rendszerezése és elemzése. A másik pedig egy primér kutatás, azaz egy országos 1500 fő megkérdezésére épülő lakossági kérdőíves felmérés, amely nemre, településtípusra, és iskolai végzettségre reprezentatív.
- ² Az egyes reformciklusok főbb kérdésköreit és tartalmát jól összefoglalja Kádár Krisztián tanulmánya, amely sorra veszi az egyes kormányciklusok főbb, közigazgatást érintő elképzeléseit és végkimeneteleit (Kádár, 2006).
- ³ Lényeges hangsúlyozni, hogy ez a felosztás nem csak a területi szerkezet jellemzésére alkalmas.
- ⁴ Ez azt jelenti, hogy az alkotmány elismeri a települések önkormányzashoz való jogát, de nem részletezi annak tartalmát, így például az önkormányzati feladatokat sem. Ez a modell biztosítja az önkormányzatok számára a legszűkebb mozgásteret (például a helyi önkormányzatok működését csak törvény szabályozhatja, így az adókievetés alapját és behajtási módját, a helyi önkormányzás hatásköreit és bevételi forrásait).
- ⁵ Talán pontosabb a *decentralizált unitárius* meghatározás.
- ⁶ Jól mutatja ezt a folyamatot az is, hogy a rendszerváltás követően az önkormányzatok GFS-rendszerben mért kiadásai a GDP százalékában még 15-17% körül voltak, addig 2011-re 10% körüli értékre csökkent.
- ⁷ A tárgyévi bevételek között a saját bevételek majdnem 28%-ot tesznek ki. Ezen belül a legnagyobb részt – a tárgyévi bevételek 15%-át meghaladó aránnyal – a helyi adók képviselik.
- ⁸ Itt a helyi adóbevételek növekedése látszik. Emellett az eszközértékesítésből származó bevételek szerepe is nőtt. A helyi adóbevételek 84%-a a helyi iparüzési adóból (HIPA) származik.
- ⁹ Mára az önkormányzati kötvénykibocsátás értéke meghaladja az 1000 milliárd forintot, amelynek törlesztése a következő években esedékes, így az önkormányzatok és a kormányzat is lényegében egy „időzített bombán” ül.
- ¹⁰ Az ÁSZ jelentése alapján 2008-ban a városi és megyei jogú önkormányzatok, valamint a fővárosi kerületek vettek fel hiteleket.
- ¹¹ 2012-ben számuk 1221 volt, ami a teljes önkormányzati szektor (3168 település) közel negyven százaléka.
- ¹² http://hazaeshaladas.blog.hu/2012/11/05/onkormanyzati_adossagatvallalas_tenyleg_nullszaldo (Letöltés dátuma: 2015. június 10.)
- ¹³ E kettősség eredménye, hogy 2010-re közel 2000 önkormányzat került csőd közeli helyzetbe.
- ¹⁴ Az Állami Számvevőszék 2000. évi 0012. számú jelentése szerint 1995–1999 között az önkormányzatokra és szerveire 3646 feladat- és hatáskört telepített a kormányzat, amelyet összesen 351 jogszabály (ezen belül 133 törvény) szabályozott (www.asz.hu/ASZ/jeltar.usf).
- ¹⁵ Ez tulajdonképpen azt jelentette, hogy 1990–2010 között az államháztartási kiadások 23-27% használták fel helyi szinten, ami a GDP 12-13%-át jelentette (Horvát–Péteri–Vécsei, 2014: 337).

- Ez nemzetközi összehasonlításban erős kiadási decentralizációként értelmezhető (az Európai Unió 27 országa tekintetében ez az átlag 17%).
- ¹⁶ Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal 2012-es adatai alapján a helyhatóságok 54%-ában (1688) a lakosság nem éri el az 1000, 37%-ában (1152) pedig az 5000 főt. Mindez azt jelenti, hogy a települések 90 százalékában a lakosság nem éri el az 5000 főt.
- ¹⁷ CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).
- ¹⁸ Ennek lényege és különbsége a New Public Managementtől (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja az államot átállítani, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.
- ¹⁹ Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.
- ²⁰ Pálné Kovács Ilona és munkatársainak modellszámításai visszaigazolták a „nagyobb település, több ellátott feladat” kapcsolatot, amely a 2000 fős és a 10000 fős népességekategóriáknál mutat egy-egy nagyobb ugrást, ami az önkormányzati kötelező feladattelepítés szabályaihoz igazodóan rajzolódik ki (Mezei, 2014: 5). (Letöltés dátuma: 2018. július 2.)
- ²¹ A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című kiemelt projekt keretében készült. A lekérdezés ideje: 2018. június 18. – 2018. július 18.
- ²² A kutatás alapvetően közpolitikai (policy) típusú kérdéseket vizsgált, pártpolitikai (political) kérdések nem szerepeltek benne. Az elsődleges cél az volt, hogy megismerjük az állampolgárok véleményét a közszolgáltatások minőségével és működésével, az önkormányzatok szerepével, helyzetével kapcsolatban.
- ²³ Bizalom alatt értve az intézmények észlelt eredményességére, teljesítményére, hatékonyságára, illetve az intézmények működésével kapcsolatos normatív, etikai elvárásokat (Boda, 2015: 11.)
- ²⁴ Példaként említhető PolicySolutions elemzése (Bíró-Nagy András [szerk.] (2016): *Rendszer-váltás, demokrácia és a magyar társadalom*. Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung kiadványa), amely a WVS- adatokkal dolgozik.
- ²⁵ Itt eddig Bodor Ákos–Grünhut Zoltán–Horeczki Réka elemzésére gondolok, amely az EES- adatokkal dolgozva elemzi a városi és a vidéki lakosság bizalmi mutatóit.
- ²⁶ A legalacsonyabb értéket (3,2) a főváros lakosai adták.