

A helyi önkormányzati rendszer megújulásának irányai

Jelen koncepció röviden összefoglalja a magyar helyi önkormányzati rendszer megújulásával kapcsolatos javaslatokat. Mellőzi a szakirodalmi hivatkozásokat, magyarázó elemeket, történeti visszatekintést. A koncepció célja a MÖSZ megbízásából megalapozni azokat a szakpolitikai vitákat, amelyek a helyi-területi kormányzás témakörében napirendre kerülhetnek¹. A szerzők törekedtek alternatívákat is felvázolni. A koncepció nem ad részletes javaslatokat. Minden egyes felvetett problémakör alapos szakmai elemzésre és az önkormányzatokkal való egyeztetésre szorul. A reformok jó részének előkészítése és lépcsőzetes végrehajtása is éveket vesz igénybe. A területi kormányzási reformoknak ki kell terjednie az államigazgatásra is, de ezzel a szervezeti körrel a koncepció nem foglalkozik.

Alapelvek, jogalkotási és politikai keretfeltételek

Az önkormányzatiság nem egyszerűen konszolidálásra szorul, hanem újraépítésre. Nem oda kell visszatérni, ahol mint egy évtizede elakadt, a problémák régebbi gyökereik, a gazdasági-társadalmi közeg is megváltozott. Az önkormányzati modell az elmúlt harminc év tapasztalatai alapján szorul újrarendelésre.

Az önkormányzatiság alappillérei nem változtak, továbbra is fontos az önkormányzatok autonómiája, a helyi mozgástér, az önkormányzati működőképességet megalapozó eszközrendszer. De felértékelődött törekvés a társadalmi részvétel, a döntéshozatal nyilvánossága, a politikai elszámoltathatóság. Ma több tapasztalat birtoká-

ban kell újra gondolni az önkormányzati rendszer szerkezetét, feladatrendszerét, egyszerre megfigyelve a helyi demokrácia, a polgárközeltség és a helyi közszolgáltatások magasabb minőségének, hatékony működési feltételeinek.

2011 óta önkormányzati rendszerünk sok tekintetben nem felel meg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt elveknek, ezt a negatív trendet mindenképpen ellensúlyozni kell, ebben kellene politikai, társadalmi és szakmai egyet követelményeknek megfelelni.

Az önkormányzati reform többlépcsős

A 2010 utáni drasztikus közjogi változásoknak bizonyos elemei csak alkotmányos mélységű reformokkal orvosolhatóak. Ennek hiányában egy közjogi tekintélyű, parlamenti deklaráció is jelentős garancia lehet az egyes szabályozási és intézményi reformok megalapozásához.

Bőven vannak olyan kérdések, amelyek alacsonyabb szintű szabályozással, illetve közpolitikai, kormányzati intézkedésekkel, támogatási rendszerekkel is megoldhatóak.

Nagyon fontos az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés több évtizedes problémájának a megoldása. Erős önkormányzati érdekképviselet nélkül az alkotmány és magas szintű jogszabályok sem tudják megakadályozni a centralizációt, ezt mutatja az elmúlt 30 év tapasztalata. Kulcskérdés tehát, hogy a kormányzat elkötelezze magát az önkormányzatokkal való partnerség mellett, másrészt, hogy az önkormányzati szövetségek megegyezzenek a közös képviselet valamilyen működőképes intézményi formájában. Az is megoldás lehet, ha a kormányzat kezdeményezi az egyeztetést az önkormányzatokkal, és normatív formában dönt a partnerség feltételeiről, például egy önkormányzati csúcsszövetség működési feltételeinek megteremtésével.

Az önkormányzati rendszer megújulása hosszabb időszakot igényel, és nem feltétlenül sebéskéssel kell beavatkozni. A reformfolyamat az alulról építkezés, az önkéntesség elvét kövesse, aszimmetrikus, és rugalmas megoldásokkal. Nem a földrajzi lépték, nem a szervezeti méret jogilag előírt módosításával, hanem az érintettek közötti együttműködés változatos formáival kell az adott hely, térség számára optimális intézményi és pénzügyi kereteket kialakítani.

Az önkormányzati rendszer és az egyes közpolitikai, közszolgáltatási stratégiák együttesen, egymásra tekintettel formálandók. A decentralizált, önkormányzatokon keresztüli közszolgáltatás és fejlesztéspolitikai a jelenlegi államosított, túlcentralizált rendszerhez képest olcsóbb, jobb minőségű és méltányosabb ellátást tudna a polgárok számára biztosítani, de csak akkor, ha a közpolitikai reformirányok és az önkormányzatok kapacitásai között összhang van. Nem lehet azonban a közoktatást, egészségügyet, kultúrát, szociális szolgáltatásokat stb. anélkül átalakítani, hogy ne egyeztetnék a reformcélokat az intézményi, önkormányzati, finanszírozási keretfeltételekkel. Ehhez a reform folyamatokat össze kell egymással kapcsolni, indokolt lehet kísérleti programok és a korrekciók lehetőségének beépítése is.

Az átfogó változások előkészítése során a legtöbbet érdekegyeztetés biztosítása szükséges: az önkormányzatok mellett a szakmai szövetségekkel, civil szervezetekkel, pártokkal, fogyasztókkal. Az egyeztetések számára pedig kormányzati kapacitásokat, szervezeti kereteket kell létrehozni, beleértve a szakpolitikai területekről az önkormányzati mélységű információk gyűjtését, elemzését, közpolitikai reformalternatívák kidolgozását, folyamatos iteráció szervezését.

Az önkormányzati feladatrendszer kiterjesztése: új decentralizáció

A területi kormányzás és a modern önkormányzati rendszer 1990-es modelljében az önkormányzati rendszer kiemelkedő súlyú volt a hazai közigazgatáson belül, amelyet az önkormányzati alrendszernek az európai átlagnál magasabb súlya is jelzett (a kiadások GDP-hez viszonyított arányában).

A rendszer településcentrikus volt. Az 1990-évi önkormányzati törvény az „egy település – egy önkormányzat” elvét valósította meg, ezzel elaprózott, széttöredezett modell jött létre, a permanens alulfinanszírozottság egyfajta cinikus feladat-decentralizációt valósított meg a megfelelő források nélkül.

A helyi közszolgáltatási rendszer több évtizedes minőségi és költséghatékonysági problémáit nem az „eredeti” állapot helyreállításával kell megoldani. Azonban a jelenlegi, szűk önkormányzati feladat- és hatásköröket drasztikusan bővíteni szükséges. Erre elsősorban az ágazati jogszabályokban kerülhet sor, az ágazati szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban:

- A *humán közszolgáltatások* körében a centralizált rendszer hátrányai több ponton nyilvánvalóvá váltak, amely jelenségeket még láthatóbbá tett a COVID-19 pandémia is. Az *oktatás és képzés*, ahol az önkormányzati feladatellátás visszaállítása a leginkább megoldható: az alacsony fokú oktatásban mindenképpen, de elemezni kell, hogy a középfokú oktatás és nevelés, valamint a szakképzés körében ez mennyiben lehetséges és indokolt. A szakképzés keretében az önkormányzati feladatellátás bővítése külön vizsgálatot igényel, de a középfokú képzésben a gimnáziumi képzések önkormányzatosítását – megfelelő keretekkel, szükség esetén a később kifejtendő társulások formájában – támogatandónak tartjuk. A *szociális szakosított ellátás* terén az idősgondozáson túl más ellátások (pl. fogyatékkal élők, hajléktalanok ellátása) esetében célszerű az önkormányzati fenntartású intézmények működtetése. A *gyermekvédelmi* szakellátások körében a nevelőszülő központi ellátórendszer visszaadható az önkormányzatoknak. Az *egészségügyben* a járóbeteg szakellátás körében erősítendő az önkormányzati feladatellátás. Az államosítás az egészségügyi fekvőbeteg szakellátás körében indokolt, de az önkormányzatok a kapacitásszabályozás és tervezési folyamat is aktív részesei legyenek. A *kultúra és közművelődés* terén erősíthető az önkormányzati jelenlét. A színházak és a kultúra támogatása körében a finanszírozáshoz kapcsolódó államigazgatási döntési jogokat deregulálni kellene.

- Az *önkormányzatok feladatkörébe kell adni azokat a településüzemeltetési szolgáltatásokat*

kat, ahol társulási eszközökkel biztosítható a hatékony szolgáltatás-szervezés. Különösen a *hulladékgazdálkodás* körében erősíthető az önkormányzati – elsősorban társulási szerepvállalás, az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozó megoldásokat meg kell szüntetni. A *távhőszolgáltatás* körében is oldható az állami (regulációs) felügyelet. A *víziközmű* ellátások körében is javasolt a díjmegállapítási jogosítványok visszatelepítése, a versenysemlegesség biztosítása, a kötelező társulások formák preferálása.

- Az *átruházott államigazgatási feladatellátásban* a hatáskörök telepítésének újragondolása szükséges. Ezért a kereskedelmi igazgatáson túlmutatóan a gyermekvédelmi és gyámügyi, továbbá a szociális területeken indokolt újra gondolni a települési államigazgatási feladatellátás visszahelyezését (kisebb települések esetében a társulási formában). Az építésügy területén olyan hatáskörmegosztást kell kialakítani, hogy az önkormányzatok érdemi befolyással rendelkezzenek a területükön zajló építési, beruházási tevékenységre, a településrendezést-és fejlesztést is beleértve.

Azon közszolgáltatásoknál, ahol nem célszerű a kizárólagos önkormányzati szerepvállalás, ott sajátos, az önkormányzatoknak a tervezési, kapacitásszervezési feladatok ellátásába érdemi beleszólást biztosító *kooperációs fórumokat* javasolunk kialakítani. Ezek a funkciók kötődhetnek az önkormányzati csúcscsovétséghez, valamint a megyei önkormányzatokhoz is.

Az állami befolyás korlátozása

A törvényességi ellenőrzést felváltó *törvényességi felügyelet* az államigazgatás önkormányzati ügyekbe való erőteljes beavatkozásának lehetőségét teremtette meg. A törvényességi felügyeleti rendszer a törvényesség biztosítását, valamint az önkormányzati funkciók megfelelő gyakorlását kell, hogy biztosítsa; a tisztán politikai célú beavatkozások lehetőségeit korlátozni kell.

Az önkormányzati autonómiába történő erőteljes beavatkozást lehetővé tevő eszközöket – így a hitelezés engedélyezését és a kötelező feladat elvégzésének kormányzati hatáskörbe vonását – erőteljesebb külső kontroll alá kell vonni,

erősítve az önkormányzati autonómia garanciáit. E körben a bírósági kontroll megeremtése fontos.

Kiemeljük az *önkormányzati tulajdon védelmét*: az állam általi tulajdonelvonás és a tulajdonosi jogok korlátozásának lehetőségét erőteljes alkotmányos védelem és szoros külső kontroll alá kell rendelni.

A területi kormányzás szerkezete

Differenciált és rugalmas térszerkezeti megoldások

A magyar szétaprózott, polarizált és regionálisan is egyenetlen településrendszer az önkormányzati rendszer optimalizálásának egyik legfontosabb kihívása, amelyre különböző korszakokban, különböző megoldásokat javasoltak: a (kis)járásai-kistérségi, illetve a városmegyei, nagyjárásai konfigurációkat.

Nem javasoljuk a települések összevonását, sem új, alsó középszintű (járásai, kistérségi) önkormányzati szint kialakítását. A térszerkezeti egyenetlenségeket azonban kezelni kell, ehhez egyrészt a területi önkormányzati szint – elsősorban annak koordinációs, tervezési és fejlesztési szerepkörének – megerősítése mellett egy *minden ágazatra kiterjedő, differenciált*, a közszolgáltatások minőségéhez kötődő, ellenőrizhető mérőszámokon alapuló *együttműködési rendszert és ehhez igazodó hatáskör-telepítést és finanszírozást* javasolunk bevezetni. Ez a sokszínű módszer egyszerre építene az *önálló feladatellátásra* és a *társulások szolgáltatásszervezésre*.

Az önálló feladatellátás minőségi standardjait az egyenlő esélyű hozzáférés elvére figyelemmel kell kialakítani. Azon települések, amelyek nem képesek önállóan biztosítani a szolgáltatási színvonalat, azok társulásban kötelesek a feladatot ellátni a lakosság beleszólását és egyenlő esélyű hozzáférését biztosítva. A térben és ágazatok szerint is *differenciált társulási rendszer* lehetővé tenné, hogy a merev, egységes modellel szemben rugalmas, az adott közszolgáltatás és az adott területi egység igényeihez, sajátosságaihoz igazodó, optimális egységek alakulhassanak ki.

A javasolt finanszírozási módszerek igazodnak a változatos területi szolgáltatási lépésekhez.

A társulási rendszernek a résztvevő önkormányzatok *önkéntes együttműködésén* kell alapulnia, amit elsődlegesen ösztönző finanszírozással kell előmozdítani. Az önkéntes együttműködésen alapuló, de a szolgáltatásban való részvételt végsősoron kötelezéssel is biztosító modellt javasolunk kialakítani. Megfontolandó, hogy a társulás döntéshozó szerve a feladatához kötődő jogalkotási (rendeletalkotási) hatáskörrel is rendelkezzen.

A közös szolgáltatások számára alapvető forrás a kiegészítő állami hozzájárulás. Népeségszám, vagy más statisztikai mutatószám alapján általános célú támogatásban részesíthető a társulás. A társult feladatok normatív támogatásának összege is növelhető és az adóbevételek megosztásával is finanszírozhatók a társulások. A társuláshoz saját bevételmegállapítási jogosítványok is rendelkezhetők.

Ezzel a rendszerrel az egyetlen területi lépték dilemmája megkerülhető lenne, egy összetettebb szolgáltatási térszerkezetet teremtene, és elkerülhetővé válna az államosított szolgáltatások rugalmatlansága is. Hasonlóan az önkormányzatokhoz telepítendő államigazgatási feladatok körében is ezt a differenciált társulási modellt javasoljuk alkalmazni.

Ez a rendszer igazodna az ország térszerkezeti adottságaihoz. A nagyobb települések önállóan látnák el alapfeladataikat, a kistélepülések területeken széles körben alakulnának szolgáltatási és hivatali-adminisztrációs, valamint hatósági feladatot ellátó, kötelező társulások, valamint, egyes alsó középfokú közszolgáltatások körében is társulások jelenhetnének meg. Ez lehetővé teszi a kistélepülések lakosságának bevonását a döntéshozatalba, úgy, hogy kellően hatékony és a feladat megfelelő ellátására képes szolgáltatási egységek alakulhassanak ki.

A középszint harmincéves dilemmáját rendezni kell!

A decentralizáció kudarcához jelentős mértékben járult hozzá, hogy a középszintű kormányzás tekintetében harminc éve nem alakult ki sem szakmai, sem politikai konszenzus. A megye-

rendszer népszerűtlensége egyrészt a történelmi tapasztalatokkal, másrészt az uniós csatlakozás generálta regionalizációs törekvésekkel függ össze. A földrajzi lépték körüli bizonytalanságok, a nagyvárosok centrum szerepéhez kötődő rivalizálás, az uniós kohéziós politika intézményesítési elvárásai a helyi és központi szint közötti térben szétaprózottsághoz, intézményi párhuzamossághoz vezetett, amire csattanós választ adott 2010 után a centralizáció és a megyei szint „rehabilitálása”. A területi kormányzási funkciók többsége a központi kormánynak alárendelt kormányhivatalokhoz került, amelyek azonban sem szakpolitikai koordinációra, sem fejlesztési tervezésre, sem területi érdekképviseletre és érdekarmonizációra nem alkalmasak, dekoncentrált státuszuk, bürokratikus működési elvük miatt. Ezért kell a középszintű kormányzás képviselői, demokratikus modelljét végre megteremteni.

Rövid távon *nem látjuk lehetségesnek a megyei beosztás átalakítását, sem a megyei lépték jelentős csökkentését (kistérség, városkörnyék) sem növelését (régió)*. A több évtizedes sikertelen kísérletezés arra utal, hogy sem az ország térszerkezete, városelhelyezése, sem a kormányzási és politikai kontextus nem kedvez a regionalizációnak. Ugyanakkor a kormányzásnak *szüksége van középszintre*, amely képviselői legitimitáció birtokában képes a helyi érdekeket integrálni és ellensúlyt képezni a terjeszkedésre hajlamos központi kormányzattal szemben.

Saját rendelkezésű források nélkül a térségi önkormányzat nem tud eredményesen, hatékonyan, elszámoltatható módon működni. Így a megyének is részesednie kell a központi forrásokból, de olyan saját bevételekkel is rendelkeznie kell, amelyek kötődnek a térség gazdasági-jövedelmi helyzetéhez.

Az ország térszerkezete dinamikusan változik, amit a közigazgatás szervezés eszközeivel de nem feltétlenül a közigazgatási határok módosításával követni kell. A modern tértudományos eredmények akkor járulhatnak hozzá a térben hatékony közpolitikák és területi közigazgatás működéséhez, ha a térbeli folyamatokat szisztematikusan követik, elemzik, visszacsatolják a döntéshozók irányába. Modernizációs lépés lenne olyan *település mélységű információs rendszer* létrehozása, amelyik képes mind a kormányzatot,

mind az önkormányzatokat naprakész, elemzésre alkalmas, integrált szolgáltatási és pénzügyi információkhoz juttatni.

Megyei önkormányzat, megyeszékhely város

A megyei önkormányzatok megerősítése nem feltétlenül a korábbi megyei közszolgáltatási intézmények (kórházak, öregek otthonai, múzeumok stb.) visszatelepítésével lehetséges. Vannak olyan közszolgáltatások, ahol a megyei lépték vélhetően optimális, de ez minden közszolgáltatás esetében alapos elemzésre szorul. A megyék sokkal inkább a közszolgáltatások közpolitikai koordinációjában, a tervezésben, fejlesztéspolitikában, környezetvédelemben, műszaki infrastrukturális rendszerek fejlesztésében, működtetésében és a politikai érdekképviseletben, nemzetközi partnerségek, hálózatok generálásában lehetnének fontos szereplők. Valóságos decentralizáció akkor lehetséges, ha a megyék képesek politikai értelemben is megerősödni, ami a választási rendszer módosítását is igényli (közvetlenebb kapcsolat eredményezve a választókkal), továbbá a különböző társadalmi szervezetek megyei léptékű revitalizálására, a megyei identitás erősítésére kell törekedni.

A megyeszékhely városok és a megyei önkormányzatok jelenlegi elszigetelése egymástól káros és indokolatlan. A negatív hatások nem csupán a mindennapi működés, de a megyék egészének harmonikus fejlődését biztosító fejlesztési elképzelések, az egységes fejlesztéspolitika érvényesülése területén is nyilvánvalóak. A közszolgáltatások és infrastruktúra működtetése is optimalizálható a szorosabb együttműködéssel és a világos, nem párhuzamos feladatmegosztással. A megyei önkormányzat nem lehet felettese a települési önkormányzatoknak, nem kell féltetni a nagyvárosok autonómiáját sem a megyei önkormányzatokról.

A partnerség elve alapján a nagyvárosokkal való együttműködés szükségeszerű. *Az összehangolás nem lehetséges a választási rendszer módosítása nélkül,* a megyeszékhely városoknak képvisellel kell rendelkeznie a megyei közgyűlésekben.

A megyei jogú városoknak kötelessége a környékükkel való együttműködés is. A hatáskörükbe került közszolgáltatások jelentős részét kisebb-nagyobb körzetük, agglomerációjuk népessége is használja. A megyei önkormányzatok maguk is kezdeményezhetnek a helyi önkormányzatokkal társulásokat, nem csak a saját kapacitásokkal és felhatalmazással lehet ellátni középszintű integrációs, szolgáltató feladatokat. A jelenlegi megyei jogú városi jogállás egyes elemeinek megőrzését továbbra is javasoljuk: egy sajátos cím (pl. megyei városi, esetleg nagyvárosi önkormányzat) mellett bizonyos, elsősorban kulturális szolgáltatások szervezésében továbbra is kiemelt szerepet tölthetnek be.

A főváros és térsége

A főváros (és környéke) önkormányzati rendszere ugyancsak évtizedek óta nem stabilizálódott, a szakmai, politikai vélemények, érdekek ellentmondásosak. Márpedig a főváros és térsége sikeres fejlesztése és működtetése nem csupán az ott élők, hanem az egész ország érdeke. *Ki kell szabadítani a fővárost a kormányzati gyámkodó, sőt büntető hatalom alól.* A fővárosok, nagyvárosok kormányzása a nemzetközi tapasztalatok szerint szinte mindig speciális szabályozást igényel, szükségszerű a kormányzattal való együttműködés. Ugyanakkor Budapest jelenleg nem csak politikai, hanem közigazgatási értelemben is abszurd feltételek között működik. *A kerületek, az agglomeráció és Pest megye, valamint a főváros közigazgatási, tervezési szempontból végtelenen megosztott. Ezért átláthatóbb, illeszkedő, egyszerűbb szolgáltatásszervezési és ezt támogató szervezeti modellre lenne szükség.*

A főváros és agglomerációjának igazgatási elválasztása, valamint a feladatok államosítása nem lehet megfelelő eszköz a bonyolult hálózatokba szerveződött metropolisz térség problémáinak kezeléséhez. Az agglomerációs kérdések kezelésében e körben is a differenciált, a központi szakmai standardok melletti, társulási megoldások jelenthetnek megfelelő választ, amely igazodik a fővárosi agglomeráció településszerkezetének „csapágy-városi” gyűrűs jellegéhez.

Az agglomerációs feladatok eltérőek. Egyes szolgáltatások az agglomeráció egészére kiterjedően ellátandóak, míg más esetekben az agglomeráció egészénél kisebb, de mégis egy egységes tervezési keretbe foglalt megoldásokra van szükség. Ebben a több alcentrummal rendelkező nagyvárosi térségben bizonyos feladatok egységes szervezési keretet igényelnek – így különösen a közlekedés, a fejlesztéspolitika, valamint az építésügy. Egyéb, településüzemeltetési, valamint humán közszolgáltatások körében belső, kisebb, gyakran a jelenlegi közigazgatási határokat metsző megoldások szükségesek.

Újra kell gondolni a kerületek és a főváros közötti feladatmegosztást, a kerületek jogállását és a nagyobb, agglomerációs gyűrűkre építő rendszerbe illesztését is.

Önkormányzati pénzügyek

A finanszírozás és a költségvetési gazdálkodás szabályait a helyi önkormányzati rendszer többi elemével együtt kell alakítani. Az önkormányzati pénzügyeket meghatározó legfontosabb peremfeltételek a közszolgáltatási feladatok telepítése, a helyi önkormányzati szintek száma és mérete, továbbá a költségvetési rendszer (így elsősorban az adópolitika, tervezés, átláthatóság).

Finanszírozás

2011-től kezdődően létrejött finanszírozási és gazdálkodási gyakorlat számos hiányossága miatt korrekcióra szorul. Változatos bevételi formákkal és többszatsornás finanszírozási rendszerrel olyan finanszírozási rendszert kell kiépíteni, amelyik biztosítja a hatékony, a helyi igényekhez igazodó, valamint kiegyenlített önkormányzati működést.

Saját bevételek

A saját bevételek köre leszűkülte és ma már nem az önkormányzatok döntenek a jelentősebb saját szolgáltatásaik díjáról. A rezsicsökkentés következtében az önkormányzati szolgáltatók a központi kompenzációs és támogatás-elosztási döntésektől függenek. Miközben az önkormányzati autonómia egyik alapfeltétele éppen a jelen-

tős mértékű helyi adózás és a díjmegállapítási önállóság.

A helyi iparüzési adó (HIPA) jelentős saját bevételi forrás és megfelel az Európai Unió adószabályoknak. Súlya a vállalkozói közterheken belül megnőtt, bár gazdasági torzító hatása így sem túlzottan jelentős. Legfőbb problémája az, hogy egyedüli nagy helyi adóként erősen koncentrálnak az adóbevételek. A többféle saját bevétellel és megosztott adóval finanszírozott önkormányzatok esetében a HIPA települési különbségei kevésbé lesznek meghatározóak. A kiegyenlített saját bevételképződést a helyi iparüzési adó kistérségi, körzeti megosztása is segítheti.

Az építmény- és a telekadók alkalmasak az elmúlt évtizedben megnövekvő jövedelmi és vagyoni különbségek kezelésére. Ehhez azonban az adórendszer progresszivitását növelni kell. Ennek egyik módja az értékalapú ingatlanadó kiterjedt alkalmazása. Az értékalapú ingatlanadó jogszabályi feltételei adottak, így a jövőben az adózási módszerek továbbfejlesztésére és a helyi adóigazgatás támogatására van szükség.

Ingatlan érték növekedéséből származó hasznok megosztása még kihasználatlan finanszírozási forma. Ez arra épül, hogy az önkormányzati fejlesztések és szabályozási változások jelentős mértékben megnövelik egyes ingatlanok értékét. Az ebből származó költségvetési bevételi lehetőségek kihasználásához azonban az önkormányzatoknak nagyobb tervezési-szabályozási önállósággal és építéshatósági jogosítványokkal kell rendelkezniük.

A gépjárműadó központilag szabályozott, de teljes mértékben helyi és nem megosztott adóbevételeként kell alkalmazni.

A települési önkormányzatoknak újra meg kell kapniuk a szolgáltatási díjmegállapítási jogosítványukat. A rezsicsökkentés és a víz- és hulladékgazdálkodás átszervezése drasztikusan lecsökkentette az önkormányzatok pénzügyi és irányítási jogosítványait. A nagyobb üzemmérettől várt gazdasági előnyöket az önkormányzatok nem tudják érvényesíteni. A víz- és hulladékszálítási díjak települések közötti különbségeit a központi díjszabályozás nem csökkentette. Hosszabb távon újabb forrásokra lesz szükség az elmaradt eszközpótlás, rekonstrukciós és a fejlesztések finanszírozására.

A megyei önkormányzat saját bevételeit a jelenlegi helyi adókra építve lehet megteremteni. A megyei kiegészítő kulcsokkal megnövelt helyi iparüzési adó beépíthető a jelenlegi iparüzési adóigazgatási gyakorlatba. A települési önkormányzatok 86%-a már kiveti a HIPA-t, így egy korlátozott mértékű megyei pótdadó nem jelentene számukra túlzott adóigazgatási többlet terhet. Hasonló módon a megyei építményadó is alkalmazható.

Forrásmegosztás

A helyi önkormányzatok saját rendelkezésű forrásai az átengedett személyi jövedelemadó megszüntetésével erősen lecsökkentek. A nagyobb központi költségvetési adóbevételek helyi önkormányzatokkal történő megosztása pedig számos előnnyel jár: a helyi szint így jelentős forráshoz jut, a központi adóigazgatás költségei nem terheli az önkormányzatokat, de ugyanakkor megjelenik a helyi szint pénzügyi érdekeltsége és az önkormányzat bevételi önállósága is biztosítható. Ezért javasolható a *személyi jövedelemadó* újbóli megosztása. Az SzJA megosztásának alapmódszerei (lakóhelyre utalás, mutatószám szerinti megosztás, helyi pótdadó) együttesen, egymással párhuzamosan is alkalmazhatók.

Állami hozzájárulás, költségvetési támogatás

A magyar helyi önkormányzatok állami hozzájárulási rendszere két végletes megoldás közötti fejlődési utat járt be. 1990-ben még csak 16 mutatószám alapján kerültek elosztásra az állami támogatások (kiegészítve az egyedi igények kezelésére szolgáló alappal), majd azután ez folyamatosan bővült a több száz mutatószámmal elosztott működési és kiegészítő normatív támogatásokig. A 2013-ban bevezetett feladatfinanszírozás megkísérelte kezelni ezt a problémát, de ezek a fajlagos költségeket figyelembe vevő támogatások még a jóval kevesebb helyi feladatnak is csak elhanyagolhatóan kis részét finanszírozzák.

Arra kell törekedni, hogy a támogatási módszerek a központból már átláthatatlan problémák helyi szintű eredményes megoldására ösztönözzenek. Ehhez szükség van tényleges önkormányzati pénzügyi önállóságra és a támogatások által biztosított helyi érdekeltségre.

Konkrét módszereket nyilván csak költségvetési adatok, statisztikai és ellátottsági mutatók ismeretében, modellezés után lehet kifejleszteni. A központi költségvetési támogatások céljaihoz igazodóan a különböző támogatás elosztási módszerek együttes alkalmazására van szükség. Az állami hozzájárulások elosztásának többségükben a valós szolgáltatási igényeket jelző statisztikai mutatószámokra kell épülniük. Figyelembe kell venni a szolgáltatások átlagos költségeiben meglévő település-típusbeli eltéréseket. A szabad felhasználású támogatások arányát kell megnövelni. A kiegyenlítő támogatások rendszerébe be kell építeni a saját bevételek elvárt összegét. A helyi iparüzési adóval számított adóerőképesség mérési módszere azonban ma nem arányos sem az önkormányzat egyéb saját bevételeivel, sem a helyi lakosság jövedelmi helyzetével.

A hazai elaprózott önkormányzati rendszerből következően az egyik legnagyobb feladat a kis településeken a *minimális szolgáltatási szint biztosítása*. Az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatási rendszere szélesebb önkormányzati feladatkör esetén is nehezen volt működtethető, mert sok települést érintett. Így ebben is szerepet kaphat az önkormányzati középszint, ahol azonban az egyedi újraelosztási döntések lehetőségét erősen korlátozni kell. Törvényben kell rögzíteni, hogy milyen módon jutnak el ezek a szolgáltatási minimum támogatások a nagyobb területi egységekhez. A támogatott térségeken belül pedig az elosztási szabályok központi előírásával kell a támogatási rendszer normativitását megtartani.

Új támogatási formaként bevezethetők a *teljesítményalapú támogatások*. Ez a valójában utólagos költségvetési támogatás arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy megújítsák a tervezési, gazdálkodási, szolgáltatás-szervezési gyakorlatukat. Ennek a támogatási módszernak az a feltétele, hogy az előírt teljesítmények mennyiségét és minőségét külső szervezetek, objektív módon ellenőrizni tudják.

Külső források, hitel

A 2008-as gazdasági válságot követően a 2011 utáni időszakban az önkormányzati hitel-felvétel szabályai is a központosító politikának megfelelően változtak meg. A differenciálatlan önkormányzati adósságtörlesztéssel a finanszírozási rendszer korábbi kiszámíthatósága megszűnt. A hitelkonszolidáció által okozott erkölcsi kár jelentős.

Ugyanakkor a növekvő központi költségvetési eladósodás a helyi hitelfelvétel erőteljes korlátozásához vezetett. A szigorítások egy részére valóban szükség volt (pl. a hitelgaranciák beszámítása az adóssághatárba, helyi adó kivétési kötelezettség), míg egy másik részük túlzott volt.

A mechanikus hitelfelvételi korlát alkalmazása helyett az önkormányzat hitelképességet elsősorban a *működési költségvetés egyenlegének többéves alakulásához kell* kötni. Egy dinamikus korlát pontosabban mutatja az önkormányzat mindenkori hitelképességét.

A hitelfelvétel központi jóváhagyása lelassítja és bizonytalanná teszi a helyi fejlesztési döntéshozatalt. A politikai alapú döntéshozatal elkerülésére az egyedi engedélyezés mérlegelési szempontjait nyilvánossá kell tenni.

Az önkormányzati tulajdon

A gazdálkodási önállóság fontos feltétele a *helyi tulajdon védelme* és az önkormányzati vagyon feletti önálló rendelkezés. Az önkormányzati tulajdon jogszabályi alapjai adottak, de ezen túl azt is garantálni kell, hogy az eszközök feletti rendelkezés jogot más, alacsonyabb szintű jogszabályok ne korlátozhassák. Amikor pedig az önkormányzatokat, mint tulajdonosokat közvetlen veszteség éri, vagy jövőbeni hasznuk marad el (pl. a hulladék-gazdálkodás átszervezésekor, vagy egy településen különleges gazdasági övezet kialakításával), akkor ezért kárpótlás jár nekik.

A helyi gazdálkodási modell továbbfejlesztése

Kiemelten fontos a szabadabb önkormányzati gazdálkodási feltételek mellett a költségvetési és a szolgáltatási *döntések nyilvánosságának és el-*

számoltathatóságának biztosítása is. A tervezési menetrend, a közmeghallgatások, az összeférhetlenségi vagy a közbeszerzési szabályok kiüresedtek és hiteltelenné váltak².

A részvételi demokrácia módszerei azonban tanulhatók, a nyitott költségvetési tervezés technikai bevezethetők az önkormányzati gyakorlatba. Ugyanennyire fontos a helyi szolgáltatások közvetlen fogyasztói kontrolljának biztosítása. Ez a pénzügyi eszközökön túl (pl. díjfizetés) a visszajelzések intézményes formáinak alkalmazását is jelenti. A szolgáltatást igénybe vevők ezen keresztül képesek viszonylag kis erőfeszítéssel alakítani a szolgáltatásokat és befolyásolni az önkormányzati terveket, fejlesztési programokat és a költségvetés végrehajtását is.

A helyi önkormányzati pénzügyek megújításának több olyan feltétele is van, amelyek nélkül a javasolt finanszírozási technikák és gazdálkodási módszerek nem lesznek eredményesek. A *központi-helyi kormányzati egyeztetések* állandó fórumán az éves költségvetési tervnek, a fejlesztési tervek, az ágazati szakmai programok előkészítésének és a megvalósítás értékelésének mind fontos napirendi pontoknak kell lenniük.

Az egyeztetések és a helyi döntések szakmai megalapozásához nélkülözhetetlen az önkormányzatokra bontott *pénzügyi és ellátottsági információs rendszer* működtetése. A különböző központi adatgyűjtési programokkal létrehozott adatbázisokat össze kell kapcsolni és, a legfontosabb alapadatokat, mutatószámokat nyilvánossá, elérhetővé kell tenni.

Végül a költségvetési gazdálkodásban is fontos a *szaktudás bővítése*. A nagyobb pénzügyi mozgástér a helyi önálló programalkotást, a kezdeményezést és az újító megoldásokat követeli meg mind a hivatali apparátustól, mind a helyi képviselőktől. Ehhez gyakorlati képzésekre, az önkormányzatok közötti információ és tudásátadásra van szükség.

Érdemes támogatott módon *kísérletezni* a részvételi tervezés, a fenntarthatóságra ösztönző költségvetési tervezési módszerek, a fogyasztói karták, a közszolgáltatás szervezés és minőségbiztosítás modern eszközeivel, mert a forrásokkal való önálló, felelős gazdálkodás növeli a felhasználás hatékonyságát és méltányosságát is.

Megújuló fejlesztéspolitika

A hazai fejlesztéspolitika centralizált, paternalista filozófián nyugvó, a nem állami és a helyi-területi szintű szereplőket mellőző, a modern fejlesztéspolitikai módszerekkel és az európai értékekkel nem összeegyeztethető rendszer. A központi szint fölénye, az önkormányzatok kizorítása hozzájárult a klientista, politikai függőségre épülő forráselosztáshoz, s egyben a korrupciónak is melegegáya.

Az idejétmúlt, alacsony hatékonysággal, és még alacsonyabb hatásossággal működő fejlesztéspolitika megújításához az Európai Unióban alkalmazott elveket kell követni. Ezek az elvek az Európai Unió jog részét képezik, tényleges alkalmazásuk hatást gyakorol a fejlesztéspolitika intézményrendszerének alakítására, a fejlesztési modellre, módszerekre és eljárásrendre, és az optimális területi lépték megválasztására.

Szubszidiaritás

Fejlesztéspolitikai szempontból a szubszidiaritás három alkotó elmét érdemes kiemelni:

Az uniós fejlesztéspolitikában a legalacsonyabb területi szintre építkező tervezés és végrehajtás, alapkövetelményként jelenik meg. *A helyi önkormányzatok Magyarországon azonban nem játszanak érdemi szerepet a fejlesztéspolitika alakításában.*

Az alulról építkezés elismerése különösen a tervezési szakaszban fontos lenne. Magyarországon azonban a 2021-2027-es időszakban, még az egyetlen területi operatív tervezése is centralizáltan történik.

Egyik legérzékenyebb kérdés a *döntési jogosítvány*. A helyi szint helyzetbe hozása olyan politikai rendszerrel és kultúrával rendelkező államok esetén érvényesülhet, amelyik megosztja a hatalmat, tiszteli a jogállamiságot.

Többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás feltételezi a különböző területi szintű választott közhatalmi szereplők együttműködését. Az önkormányzatok kiemelkedő szerepe elvitathatatlan a települési-térségi fejlesztési célok többségében, míg az

országos fejlesztési célok alakításában véleményezési, vagy egyetértési jogosítványt jelent. Magyarországon a fejlesztéspolitikában a többszintű kormányzás csirái sem lelhetők fel.

Partnerség

Önálló rendelet kialakítására is sor került közösségi szinten, mely szereplőket kell partnerként kezelniük a tagállamoknak. A partnerség – gyakran pénzben is mérhető – hasznosságát számos, független, nemzetközi vizsgálat és kutatás igazolta. A hazai, csak formális partnerségre példa, hogy az 2021-2027-es időszakra tervezett operatív programokról az önkormányzatokkal való érdemi egyeztetés elmaradt.

Az önkormányzatok is felelősséggel tartoznak a partneri kapcsolatok valós működtetéséért településük, vagy éppen megyéjük lakossága, civil szervezetei, illetőleg vállalkozói irányába. A Régiók Bizottsága külön felhívta a figyelmet a települési szint „alatti” partnerség fontosságára. A valóban innovatív elképzelések, a helyi sajátosságokon alapuló, reálisan megvalósítható fejlesztési célok kialakítása elképzelhetetlen a partnerség működtetése nélkül, ami mind a központi, mind a helyi kormányzatok felelőssége.

Megfelelő fejlesztési modell

Létezik-e olyan fejlesztési modell, amely elegendő tesz a fenti elvárásoknak? Célszerű szembesíteni a két fejlesztési megközelítésnek az előnyeit és hátrányait:

Az ágazati típusú fejlesztés jellemzője, hogy a tervezés, döntéshozatal a szakminisztériumokban – vagyis kifejezetten centralizáltan – az ágazat érdekeinek szem előtt tartásával történik. Ez a módszer nem képes figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra igényekre, ezért hatékonyságuk, hatásosságuk gyakran megkérdőjelezhető. Ebben a modellben ráadásul a politikai alapon történő forráselosztásnak szinte nincs akadálya.

Teljesen más megközelítést alkalmaz az *integrált, komplex, térségi, területi fejlesztési* módszer:

– ennek területi léptéke nem az ország, hanem igazodik a feladat, a fejlesztés jellegéhez (többnyire járási, többjárású, legfeljebb megyei szint),

- komplex, vagyis nem egyetlen ágazati érdek mentén kívánja a térséget fejleszteni, hiszen egy részmegoldás nem képes a térségi fejlődés biztosítására,
- a döntések nem centralizáltak, hanem a szükséges helyi információk alapján, a megfelelő területi szinten születnek meg.

A módszer komoly előnye a *rugalmasság, a gyorsaság, a költséghatékonyság, a hatásosság, a legitimitás*.

Magyarországon az uniós csatlakozástól szinte kizárólag az ágazati módszer alkalmazása volt jellemző. Kívánatos megosztást jelenthetne a *60-40% arány, nyilván a komplex megközelítés javára*.

Az un. *közösség vezérelt helyi fejlesztés*, (amelyet a vidékfejlesztésen belül LEADER-nek neveznek) Európa inkább nyugati felén sikerrel alkalmazott módszer, amely egyszerre teljesíti az egyes alapelvek által támasztott követelményeket, és biztosítja a komplex megközelítés előnyeit. Magyarországon az un. CLLD-t a 2021-2027-es időszakban kizárták a fejlesztési rendszerből, a vidékfejlesztési LEADER uniós forrásait továbbra is csak a kötelező minimumban (vidékfejlesztési program 5%-ka) határozták meg.

Amennyiben egyes fejlesztési célok elérésére a megyei szint tűnik a leginkább megfelelőnek, akkor szakmailag semmiképp nem indokolható a megye szerves részét, sokszor gazdasági-társadalmi szempontok szerint is húzóerőnek számító megyei jogú városának (városainak) külön kezelése. Nyilvánvalóan a megyei léptékű fejlesztéspolitikai a helyi önkormányzatok bevonását feltételezi.

Önálló vidékpolitika

A vidéki térségek fejlesztéspolitikai szempontból is önálló és eltérő kezelést, beavatkozást indokolnak.

Az önálló vidékpolitika azért kiemelt fontosságú, mert a hagyományos területfejlesztési eszközök nem tudták a falvak lakosságának drasztikus csökkenését megállítani, és mérsékelni azokat a különbségeket, amelyek a közszolgáltatások, a munkahelyek elérhetőségében, a közszolgáltatások minőségében a városi, és vidéki térségek között léteznek. A jelenlegi „Magyar Falu” program

önmagában erre messze nem képes. A cél a *városi és vidéki együttműködések erősítése*, nem a város-vidék szembeállítás a fejlesztéspolitikában.

A mezőgazdasági támogatáson túlmutató, a magyar vidéki térségek több, mint négy milliő lakosának jövőt, és alternatívát mutatni képes vidékfejlesztés kizárólag alulról építkező, a helyi sajátosságokhoz igazodó, önálló vidékpolitika keretein belül képzelhető el. A LEADER program eredeti formájában mindezt nagymértékben elősegíthetné.

Eljárásrendek

A 2014-2020-as időszakban alkalmazott hazai eljárási szabályok nagyon komoly károkat okoztak kisebb részben az önkormányzatoknak, nagyobb részben a piaci szereplőknek. A kése-delem, a gyakran ezeket igénybe vevő pályázati elbírálás számos kezdeményezést teljesen ellehetetlenített, vagy óriási mértékben megdrágított. A lassúság nem az intézményi kapacitásoknak köszönhető, hanem az eljárási szabályoknak, amelyek indokolatlanul bonyolult követelményeket, költségigényes dokumentumokat, igazolásokat írnak elő, amelyek teljesítése és ellenőrzése rendkívül munkaerő, és időigényes feladat. A gyors, rugalmas, egyszerű, a bizalmon alapuló, pályázóbarát eljárási rendszer kialakítása a fejlesztéspolitikai sikere szempontjából kulcsfontosságú minden szereplő számára

Megélénkülő helyi politika, bővülő adminisztratív kapacitások

Az elmúlt harminc évben kifáradt az önkormányzatisághoz fűződő társadalmi támogatottság és csökkent a lelkesedés. Az önkormányzati választásokon alacsony a részvétel, jelentősen csökken a helyi népszavazások száma, s a 2010 utáni drasztikus önkormányzati reformok során sem volt érzékelhető, hogy az állampolgárok értenék, hogy milyen fontos jogaik, érdekeik sérültek a centralizációval. A helyi választásokon induló polgármester-és képviselőjelöltek száma különösen a kistélepléseken csökken, és magas a többszörösen újraválasztottak aránya. A 2010 után az önkormányzati rendszer drámai megcsönkítése, a választási rendszer módosítása, a képviselők

számának csökkentése, a helyi polgármesteri hivatalok, iskolák stb. elvesztése kisebb elégedetlenséget vagy ellenállást váltott ki, mint az feltételezhető lett volna.

Bár az önkormányzatok még mindig élvezik a társadalom bizalmát, de erősíteni kell az önkormányzatok helyi közösségi beágyazottságát, lendületet kell adni a helyi társadalmi aktivitásnak, a részvételi demokráciát a nyilvánosságot, a választói-fogyasztói kontrollt, vagyis *a közhatalom és a társadalom közötti partnerséget minőségében meg kell újítani.*

Ez a feladat nem feltétlenül jogalkotást igényel, és nem is fentről kell vezérelni a folyamatot, legfeljebb segíteni kedvező pénzügyi feltételekkel, képzési programokkal szoros együttműködésben a civil szervezetekkel és önkormányzati érdekszövetségekkel. *A polgármesteri jövedelmek és a képviselői költségterítés növelése hozzájárulhat ahhoz, hogy vonzó legyen a helyi közéleti szereplők számára az önkormányzati politika, és valódi versenyben dőljön el a helyi hatalom birtoklása.*

Nem csak a helyi demokrácia, hanem a helyi adminisztráció is megerősítésre szorul. Kifejezetten igazságtalan és irracionális is, hogy a közigazgatás egyik fontos szegmense, az önkormányzati, nem jutott az elmúlt időszakban olyan fejlesztési forrásokhoz, amit a központi igazgatás megkapott. *A jó önkormányzathoz tudásra, szakértő és jól megfizetett adminisztrációra, informatikailag jól felszerelt önkormányzati hivatalokra a polgárok számára hozzáférhető, ügyfélbarát adminisztrációra van szükség.*

A helyi közösség valós szolgálatát jelentő önkormányzati rendszer újraélesztése és modernizálása legalább két fontos elemből áll. Egyrészt az apparátusnak, és a választott képviselőknek a versenyképes tudással, készségekkel, kompetenciákkal való felvértezését jelenti, másrészt olyan mechanizmusok, csatornák, kapcsolatok kialakítását, és működtetését feltételezi, amelyek biztosítják a választópolgárok széles körével történő folyamatos kapcsolattartást, a helyi közösség bevonását a helyi közösség fontosabb ügyeinek, jövőjének formálásában. Dinamikus, találékony, a helyi igényekre reagáló önkormányzati rendszerre van szükség, nem olyan helyi államra, amely a mindenkori kormányzat helyi leképezéseként, pusztá végrehajtóként működik.

**PÁLNÉ KOVÁCS ILONA,
FINTA ISTVÁN, HOFFMAN ISTVÁN,
PÉTERI GÁBOR**

A szerzők önkormányzati szakértők: prof Pálné Kovács Ilona, az MTA rendes tagja, prof Hoffman István, egyetemi tanár, Finta István PhD, tudományos főmunkatárs, Péteri Gábor CSc, tanácsadó.

Jegyzetek

1. Javaslataink 2021 szeptemberében készültek.
2. 2019.évi Nyitott Költségvetési Felmérés szerint Magyarország csak a korlátozottan átlátható országcsoportba tartozik (45 pontot ért el a 100-as skálán), ami az európai országok között az utolsó helyet jelenti.