

# MEGYE-REFORM — MEGYEI TANÁCS NÉLKÜL

## Körzeti szolgáltatások a helyi—területi közigazgatásban

VÁGI GÁBOR

A tanácsrendszert a közeli jövőben a helyi (települési) önkormányzatok rendszerével kell felváltani. Az egyenlő jogi státuszú települési önkormányzatok lennének felelősei továbbra is az ún. alapfokú intézményhálózatnak, a helyi közösségi szolgáltatások (mint a lakóhelyhez kapcsolódó ellátások) működésének. Ehhez gazdálkodási autonómiára, garantált megosztott adókra, helyi adókra és normatív állami támogatásokra lesz szükségük.

Mi történjék azonban az egy-egy településen (vagy néhány faluból álló mikro-körzeten) túlnyúló, *körzeti hatósugarú* szolgáltatásokkal? Mivel igénybevételekben több — esetenként több tucat — település érdekelt, kézenfekvő alapelv, hogy fenntartásuk, finanszírozásuk is valamilyen *közös* formában történjék. De hogyan értelmezzük azt, hogy ezek *közös feladatok*? Fel kell tennünk a kérdést: milyen közigazgatási szinten, léptékben, milyen aggregátsági fokozaton képzeljük el közös ellátásukat? Hiszen közös megoldás az is, ha *egy-egy intézményt* együttesen tartanak fenn az érintett helyi önkormányzatok, azután az is, ha a *székhely-települések* a fenntartók, de a „környék” is hozzájárul a költségekhez, vagy lehet közös fenntartó *egy-egy város-környék* önkormányzatainak együttese, végül a települési önkormányzatok *megyéenkénti* — vagy akár még nagyobb térségi — együttese is.

A kérdés természetesen közvetlenül átvezet a megyei szint közigazgatási szerepének újraértelmezéséhez. A probléma elsősorban *politikai* természetű, de pénzügyi dimenziókban mérve is jelentős. Ma a tanács *működési kiadások* összegének (a főváros kiadásait is beleértve) kerekén az egyötödét a megyei tanácsok használják fel. A főváros nélküli „vidék” kiadásaihoz mérve ez az arány kb. egyharmadnyi. Egyes érintett ágazatokban (ismét csak a 19 megye, a „vidék” összes kiadásaihoz viszonyítva) a megyék kiadásai így részesednek: az egészségügyben 46%-kal, a szociális ellátásban 20%-kal, az oktatásban 14%-kal. Hasonló vagy még nagyobb a súlya a megyei tanácsoknak a *fejlesztési kiadásokban*, hiszen a jelenlegi rendszerben területi elosztó funkciójuk még igen erős. Az összes fejlesztési kiadás 30%-át (100% = „vidék”), ezen belül az egészségügyieknek 68, a középiskolaiaknak 57, az általános iskolai (!) fejlesztéseknek 29%-át a megyei tanácsok fizetik. Ha nem a megyék súlyát keressük a közigazgatási szintek közötti munkamegosztásban, hanem a *körzeti jellegű* (nem helyi) *feladatokét az összes tanács feladat között*, nagyságrendileg hasonló az eredmény: a működési kiadásoknak több, mint a 35%-át ilyen körzeti intézmények használják fel.

A közös fenntartás említett problémái a finanszírozás oldaláról is megfogalmazhatók. Először is: mely önkormányzatok járuljanak hozzá — és milyen mértékben — saját forrásaikból a közös szolgáltatások működtetéséhez, fejlesztéséhez? Másodsor: hová kerüljön (első lépésben) a normatív állami támogatás? És végül: milyen szinten, kinek a költségvetésében találkozzék (először) ez a két forrás-típus?

A körzeti feladatok ellátása, intézményhálózatuk működtetése elvileg négy szinten történhet:

1. a helyi önkormányzatok közös feladataként, társult formában;  
2. az intézmény székhelyének fenntartásában (többnyire valamely kistérség központi helyzeti településének önkormányzata által);

3. regionális (megyei) szintű koordinációban és fenntartással;

4. az önkormányzatok tevékenységi köréből kiemelve, központi (főhatósági) fenntartással.

Mivel a tárgyalandó szolgáltatások és a meglévő intézményhálózatok specializáltságuk és ellátási körzeteik tekintetében igen sokfélék, a feladat nem az, hogy a felsorolt lehetőségek közül válasszunk, hanem hogy végiggondoljuk a különböző kombinációik értelmét. Az ésszerű megoldások bizonyára attól függően változnak, hogy melyik intézménytípusról van szó éppen.

Ezért érdemes a körzeti intézményeket különböző típusokba, csoportokba sorolni. Az ágazat mint tagoló elv itt nem használható. Így az intézményhálózat sűrűségét, ellátási körzetének méreteit, valamint azt a körülményt tehetjük meg csoportosítási ismérveknek, hogy az adott intézménynek van-e regionális szakmai centrum-szerepe (akár erőteljesebb specializáltsága, akár jobb szellemi és anyagi kondíciói révén).

Négy — elnagyolt — típust különböztethetünk meg:

a) azokat az intézményeket, amelyekből megyénként egy-kettő működik, s azonos feladatú (de „alacsonyabb fokú”) intézmény a megye területén nincs (például: GYIVI, csecsemőotthonok, színházak, levéltárak);

b) olyanokat, amelyekből megyénként ugyancsak egy van, de amelyek egy-egy kiterjedtebb intézményhálózat megyei hierarchiájának csúcsán állnak (például: megyei könyvtárak, megyei kórházak, megyei művelődési házak);

c) olyan intézményeket, amelyekből megyénként 2-5 van, gyakorlatilag azonos tevékenységi profillal (például: időskorúak szociális otthonai, a városi-falusi múzeumok);

d) végül olyan intézményeket, amelyek teljes városkörzeteket, kistérségeket látnak el, hálózatuk megyénként 5-40 egységből is állhat (például: városi kórházak, középiskolák, szakrendelő-k. Ide sorolnám a speciális szakmai képzést nyújtó szakmunkástanuló intézeteket és szakközépiskolákat is függetlenül attól, hogy ezek beiskolázási körzete gyakran jóval túlnyúlik a mai megyehatárokon).

### *Közös fenntartás helyi szintről*

Ez az „alulról építkező” megoldás elvileg minden intézménytípusra vonatkozhat. Tulajdonképpen azt jelentené, hogy a helyi önkormányzatoknak nyújtott rész-fejkvóták az összes körzeti jellegű szolgáltatás állami támogatását magukban foglalják.

Az egyszerűség kedvéért gondoljunk például a középiskolák közös fenntartására. (Általában az intézményfenntartás szervezeti és finanszírozási nehézségei a c. és d. típusú, nagyobb számban előforduló intézményekre koncentrálódnak.) A középiskolai oktatást az állam viszonylag egzakt rész-fejkvóta segítségével támogathatja: a 14-18 éves korosztályhoz tartozó fiatalok után fejenként X Ft-ot ad. A támogatást minden települési önkormányzat megkapja. Mi történik ezzel az összeggel?

Bár a helyi önkormányzat elvileg szabadon rendelkezik a különböző címeken juttatott központi támogatással, ebben az esetben méltányosnak tetszik, hogy a középiskolai igények címén

kapott pénzt valóban az ott lakó középiskolások taníttatására fordítsa. Ezzel máris úgynevezett voucher-rendszert vezet be (a tanulók „magukkal viszik” a támogatást), és így az állami hozzájárulás automatikusan kötött rendeltetésűvé változik.

Ez az összeg ráadásul *nem elég* a környékbeli intézmények fenntartásához: *helyi bevételekből* még ki kell egészíteni. Igen, de mennyivel? A mezőgazdasági gépszerelők szakmunkástanuló intézete többbe kerül, mint a gimnáziumi matematika-tagozat. Vagy mint a lakatos ipari tanulók képzése. A helyi önkormányzat kénytelen ezt tudomásul venni, s hogy mégis takarékoskodhassék, sajátos „pályairányítási” gyakorlat veszi kezdetét a helyi általános iskolában. Képzhetni. Még a továbbtanulásról teljes egészében lebeszélte gyenge tanulók is pénzt hozhatnak a konyhárra. Ez a látomás teljesen logikus következmény — de üdvösnek aligha mondanánk.

Most pedig, hogy az „egyszerű” esetet bonyolultabbal váltsuk fel, gondoljunk a reumatológiai szakrendelés és a városi múzeum fenntartására. Egy környékbeli falusi önkormányzat számára mindkét intézménytípus fenntartási kötelezettsége egy *népességarányos* rész-fejkvótában jelenik meg. Már a támogatást sem képes tehát értelmesen felosztani a két intézménytípus között. Nem beszélve a saját (helyi forrásokból eredő) hozzájárulásáról. Vagy hogyan viszonyuljon a kórházi nőgyógyászati osztály fenntartásához, amikor propagatív korú nőnemű lakosa alig van, viszont a népességének hatvan százaléka reumatológiai eset?

Ellenvetéseimet, sajnos, nem érinti, hogy az egészségügyi ellátáshoz a társadalombiztosítás, a szakképzéshez a vállalati szféra is hozzájárulhat. A helyi önkormányzatok számára egy ilyen közös fenntartási modell kényszerhelyzeteket vagy értelmesen megoldhatatlan dilemmákat ígér, s ezért *ezt a megoldást rossznak tartom*.

Határesetet képeznek azok az inkább *helyi* jellegű (alapfokú) szolgáltatások, amelyek településközi fenntartása eddig is megoldhatónak bizonyult — valószínűleg éppen az áttekinthetőség, a *kisebb lépték* következtében (közös óvodák, általános iskolák stb. működtetése). Ha a nagyobb léptékű, tágabb ellátókörzetű szolgáltatások fenntartását nagyobb léptékű szervezetekre és pénzalapokra bízzák, inkább lehet arra számítani, hogy az ellátás semlegesebb, kevésbé részrehajló lesz, s nem övezik kisszerű konfliktusok.

### *A székhely-település mint fenntartó*

A korábban megyei fenntartásban működött középiskolákat és kórházakat a nyolcvanas évek-től kezdve több helyütt a székhelyük (általában városok) tanácsaihoz decentralizálták. A tervezés és finanszírozás eddigi rendszerében ez egyszerűen az intézményi „keretek” decentralizálásával járt: az adott tanács költségvetésének engedték át a szóban forgó intézmények költségvetését.

Mi történnék a normatív támogatások bevezetése nyomán? Hogyan kellene allokálni a támogatásokat, és hogyan egészítenék ki ezeket a helyi források?

A normatív támogatást ezúttal nem a székhely-település, hanem a teljes *ellátandó körzet* potenciális igénybevevőivel számolva kellene allokálni. A középfokú oktatási intézmények diákjainak például kereken a fele más település lakója (bejáró vagy kollégista). Így a székhely-város önkormányzatának meg kellene kapnia a saját és a környék 14-18 éves lakói után járó normatív támogatást, rész-fejkvótát.

Csak hogy mit jelent, *mekkora a körzet?* Példánknál maradva, ehhez adminisztratív *beiskolá-*

zási közzethatárokat kellene megrajzolni. Ezek azonban a gyakorlatban évről-évre változnak. A közzet falusi települései szemszögéből nézve pedig középiskolai hovatartozásuk sosem egyértelmű: minden égtáj felé, több középiskolába küldenek gyerekeket. Egyértelmű besorolásuk nem kényszerítene ugyan őket arra, hogy csak a „kijelölt” városban taníthassák tovább diákjait — de magának a besorolásnak az erőltetettsége nyilvánvaló.

Másrészt ellentmondás keletkezne a diákokat fogadó városok viszonyában a vidék falvaihoz. Amelyik falu már egy másik város középiskolai körzetéhez tartozik, onnan miért is fogadna jelentkezőt a város? Elvégre ehhez nem kap központi támogatást. Természetesen nem hiszem, hogy mindez ilyen sarkított fogalmazású konfliktusokban jelenne meg, de el kell fogadni azt az igényt, hogy e közösen használt intézményeket méltányos elveken, valóban közösen tartsák fenn. (Az előző pontban sem magát a közös fenntartás gondolatát támadtam, és itt sem: éppenséggel ennek optimális formáját kerestem.)

Még bonyolultabb a kérdés az olyan intézmények esetében, mint az orvosi szakrendelők, amelyek ellátási körzetei szakmánként különböznek (bár jelenleg inkább előírtak, mint a középiskoláké). Ha az orvos- és intézményválasztás szabadságára nem gondolunk is, az intézményi közzethatárokat szinte lehetetlen megállapítani.

A „közzeti rész-fejkvóták” használata esetén egyébként a városi tanácsoknál jelenne meg az a probléma, hogy az egyes népességarányos fejkvótákat különválasszák egymástól. Ha például a középiskolai oktatás egy 60 ezer lakosú közzetre számítva, a kórházi ellátás viszont egy 100 ezer lakosú közzet alapján kapná a normatív támogatását, nehezebb és konfliktustelibb lenne a támogatások felhasználása, intézmények közötti allokálása.

Itt jelent azután igazi nehézséget, hogy a helyi bevételek hogyan, kinek a forrásaiból járuljanak hozzá az intézményfenntartáshoz. A közös finanszírozás igényének ebben is érvényesülnie kell.

A jelenlegi adórendszerben nincs közzeti jellegű önkormányzati adóbevétel: a SZJA a helyi tanácsokhoz kerül. Elvileg a következő megoldások képzelhetők el:

a) *Helyi szintről átengedett adóbevételek*; egy közzet (pl. városkörnyék) tanácsai átengedik adóbevételeik egy részét a közzeti szolgáltatásokat nyújtó település(ek)nek. Ez még a legegyszerűbb esetben is azzal jár, hogy az (egyenként is) mesterséges közzethatárokat szükségképpen „egybe kell csúsztatni”. (A szociális otthon felvevőkörzete egybeesnék a gimnáziuméval.) A közzethatár értelmezése így még erőltetettebb lesz. Egyúttal az érintett környékbeli települések joggal várják el, hogy a központi helyzetű város önkormányzata ezt a pénzt *különítse el* a saját helyi feladatainak forrásaitól, s ne lépjen fel új típusú újraelosztó hatalomként. Ezzel mintegy külön „közzeti költségvetés” keletkezne, a városkörnyék aggregáltsági szintjén. E pénzalap bizonyára magához vonná a közzeti ellátások címén kapott *normatív támogatásokat* is. Így — a város szempontjából — a közzeti intézmények lényegében megszűnnek a saját intézményei lenni. A megoldás tehát megszünteti önnön alapelvét.

Másrészt a „közzeti költségvetés” fölé olyan *testületet* kell rendelni, amely az összes igénybevevő település érdekeit megjeleníti. Ezt nem feltétlenül a járások újraéledéseként kell elképzelnünk: a szóbanforgó testület csak a döntési körébe vont szolgáltatások fölött diszponálna. A helyi önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetségének*<sup>1</sup> tekinthetnénk; a gond vele nem az, hogy mint intézményfenntartó tulajdonképpen a városi önkormányzat helyébe — vagy mellé — lép, hanem sokkal inkább az említett, mesterséges és értelmetlen meg sem vonható határai.

b) „Körzeti” tartalmú megosztott adók bevezetése. Ha a városok, a körzeti intézmények székhelyei olyan adóbevételekhez is hozzájutnának, amelyek nem szigorúan helyben, hanem a *körzetükben képződnének*, akkor nem lenne szükség az általuk ellátott falvak adóbevételeinek „összadására” Ilyen adó lehetne például a *vállalkozói nyereségadó* (VÁNYA).

A városi-községi hozzájárulás (VKH), a személyi jövedelemadó elődje a tanácsok bevételei közt, nagyjából ilyen konstrukcióban működött. Összegét az adóztatlan vállalati nyereség százalékában határozták meg, és minden telephelynek jutott (illetve tulajdonítottak) belőle. Feltételezték, hogy egy-egy vállalati telephely — amelynek saját elkülönített nyeresége csak a legritkább esetben van — az általa felhasznált bértömeg arányában járul hozzá a vállalati nyereséghez. A VKH-t tehát előbb vállalati szinten állapították meg (bárhon volt a vállalat központja), majd a telephelyek közt szétosztották aszerint, hogy ezek mekkora hányadot használtak fel a vállalat teljes bértömegéből. A számítási eljárás különösebben nem kifogásolható. Az érintett településeket ugyanis nem a nyereség- és bérszínvonalak területi differenciálódása hozta hátrányos helyzetbe, hanem az, hogy a területükhöz tartozó telepek VKH-ját teljes egészében *elvtették tőlük*: éppen ez a forrás volt a megyei szintű újraelosztás legfőbb tárgya.

Amennyiben a VÁNYA egy részét, megosztott adóként, a központi költségvetés átengedné a helyi önkormányzatoknak, azt az ismertett módon lehetne allokálni. A számítási eljárást talán korrigálni lehet: ha nem a bértömeg, hanem a foglalkoztatott *létszám* arányában részesednének az adóból a telephelyek települései, az elosztás valamivel egyenletesebb lenne.

Ez a bevétel viszont már nem szigorú értelemben helyi keletkezésű, hanem részben a *körzetből származó* forrásnak tekinthető. A városokban, nagyobb munkaerővonzási centrumokban ugyanis *bejáró* dolgozókat is foglalkoztatnak. Az ezután számított VÁNYA-részt tekinthetnénk az ellátott „vidék” hozzájárulásának a körzeti intézmények fenntartásához.

Nyilvánvaló, hogy a munkaerővonzási körzet sem esik pontosan egybe az egyes körzeti intézmények ellátókörzetével, tehát ez is *némileg erőltetett eljárás* volna. Annál is inkább, mivel a bejárók (tehát az adóbevételekhez való „hozzájárulásuk”) részaránya, kb. 20-30% között alakul, míg az intézményi ellátások igénybevételének megoszlása központ és vidék között intézményenként és a településhálózati adottságoktól függően különbözik. (A középfokú oktatásban például, mint utaltam rá, kb. 50—50%.)

Ez az eljárás sem változtat természetesen azon, hogy városi fenntartás esetén a támogatások, a *normatív rész-fejkvóták* „körzetesítése” továbbra is *mesterséges lenne*. Legfeljebb az önkormányzati kiegészítés kérdésében jelentene hivatkozási alapot az, hogy a városnak van a környékről származó adóbevétele is.

A VÁNYA említését azonban attól függetlenül is indokoltnak látom, hogy ebben az összefüggésben, a körzeti ellátások városi fenntartásának kérdésében nem tartom kielégítő megoldásnak. Bármi történjék is a körzeti intézményekkel, arra szükség lenne, hogy a megosztott adóbevételek ne korlátozódjanak a SZJA-ra.

A „*több lábon álló*” adórendszer a helyhatóságok számára belátható időn belül nem a helyi adóztatás kiterjesztése, hanem *további megosztott adók* bevonása révén valósítható meg. Ezért ezt a kitérőt még megtoldom azzal, hogy a VÁNYA esetleg átengedhető részét (pl. 5-10%-át) nemcsak a konkrét vállalati nyereségadók létszámarányos allokálásával, hanem országos központosítás után, ugyancsak létszámarányos szétosztásával is el lehet juttatni az önkormányzatokhoz. (A VKH-t az utolsó években egy még erősebben nivelláló elven, központosítás után

*népességarányosan* számítva allokálták — igaz, népességi súlyokat is alkalmazva.) A központosítás utáni szétosztás előnye, hogy kiegyenlíti a vállalati jövedelemképződés területi és tevékenységi különbségeit, egyúttal megosztja a kockázatot. Az egyenként, vállalatonként befolyó VÁNYA-rész allokálása ezzel szemben megtartja a kapcsolatot a vállalati jövedelmesség és az önkormányzati bevételek között. Mivel ez az érdekeltség az önkormányzatok oldaláról nézve csupán passzív és kockázatos is, a magam részéről a biztonságosabb és kiegyenlítettebb adómegosztást választanám, akár a foglalkoztatottak, akár a teljes népesség számával arányosítva.

A kiterőt befejezve még megemlítem, hogy az *ÁFA* egy részének átengedése is bővítheti a helyi bevételeket. Ennek allokálására a helyi *kiskereskedelmi forgalom* igényezik a leghasználhatóbb vetítési alapnak. A kereskedelmi (és idegenforgalmi) vonzáscentrumokba így szintén részben körzeti eredetű források kerülnek.

c) *Adóbevétel helyettesítése állami támogatással* — kapacitás-fejlesztések és megnövelt fedezeti hányad.

Az eddig tárgyalt két megoldás legfőbb hátránya az, hogy mind az állami támogatás, mind a fenntartáshoz saját eszközeikkel hozzájáruló települések meghatározásában megmerítik az ellátási körzetek képlékeny és mozgó határait. Ezzel részint nemkívánt konfliktusokat teremtenek, részint mesterséges határok közé szorítják a valóságos térkapcsolatokat, az egyének és a települési közösségek választásait.

Ez a nehézség mégis áthidalható, ha — kivételként — elhatározzuk egynémely eddigi premisszánk részleges feloldását. Az első: a népesség (vagy egyes korcsoportjai), egyáltalán valamely potenciális *igénybevételi egység* alkalmazása a rész-fejlesztések számításakor. Ha ezt intézményi *kapacitások egységeivel* cseréljük föl, közömbössé válik, hogy az adott kapacitást milyen körzetből érkező fogyasztók veszik igénybe — tehát *nincs szükség többé ellátási körzetek rögzítésére*. (Ilyen kapacitás-mutató lehet például a középfokú oktatásban a tanulólétszám, a kórházaknál az ágyszám.) A kapacitás-fejlesztés nem „intézményi normatívaként”, hanem a többivel egyenértékű rész-fejlesztésként kerülne a székhely-települések költségvetésébe; felhasználásáról az összes többi forrással együtt döntenének.

Ahhoz pedig, hogy a körzet-lehatárolás kérdése az érintett önkormányzatok saját hozzájárulása dolgában se vetődjék fel, ennek a kapacitás-fejlesztésnek *megemelt (80-85%-os) fedezeti hányadú állami támogatást* számítanának. Ennyi alighanem elegendő arra, hogy a fennmaradó 15-20%-os városi hozzájárulás ne „kiáltson” az ellátott környék további forrásai után.

Ez az eljárás azzal az előnnyel járhat, hogy így megoldható lenne a ma helyi tanácsi kezelésben lévő körzeti intézményi kör normatív támogatása, adminisztratív körzethatárok kijelölése nélkül. Hátránya viszont kompromisszumos jellege. A kapacitás-fejlesztések ugyanis nemcsak a többi rész-fejlesztés egységes logikáját törlik meg. Ezeket először is csak *meglévő* intézményi kapacitásokra lehetne adni (szemben a többivel). Emellett mind a kapacitás-fejlesztés természete, mind a nagyobb fedezeti hányad az ilyen támogatást a céltámogatások, az előírt felhasználás irányába tolják el. Utat nyitnak olyan ágazati vagy intézményi érvelésnek, amely a támogatást magának követeli.

Összefoglalva: a körzeti intézményeknek a székhely-települések önkormányzataihoz utalását *nem tartom egyértelműen és megnyugtatóan megoldhatónak* a tanácsi gazdaság szabályozás új rendszerében. Bármelyik változata is csak önkényes vagy kényszerű fél-megoldásokat ígér, megtöri a normatív szabályozás szakmai, valamint az önkormányzati közigazgatás politikai logikáját.

Ez utóbbi ellenérvre külön is ki kell térnem. A településhálózat szerkezete természetesen hierarchikus, s ebben a rendszerben léteznek nagyobb méretű, önmagukon túl terjedő körzete-  
ket ellátó, térszervező funkciókban gazdagabb egységek: a városok. Az önkormányzatok háló-  
zatának kiépítése azonban nem kell, hogy *kövesse* ezt a hierarchiát — csupán arra kell ügyelnie,  
hogy vegye figyelembe. Különösen nem érdemes „érvényesíteni” a hierarchiát azon az áron,  
hogy közben egy másik objektív térbeli viszonyrendszert, az emberek települések közötti sza-  
bad mozgását, a működő vonzási erők változó és rugalmas határait előírt keretek közé tereljük.  
A települési önkormányzatoknak tehát politikailag, jogilag egyaránt egyenlőknek kell lenniük.  
A *közzeti intézmények* éppen-hol-létéhez nem szabad *települési* előjogokat kötni (ahogyan egy  
„középfokú” rész-fejkvóta körzetesítése, egyetlen településhez rendelése például az lenne). A  
hierarchiában *közzeti jellegű többlet-funkciók* is jelen vannak, és az elmondottakból az követke-  
zik, hogy ezeket *nem települési szinten* kell megszervezni. Hanem, közzeti jellegüknek megfe-  
lelően, az érintett települések társulásában, közösen. Mivel az előző pontban elvettem az  
*egyes közzeti intézmények közös fenntartását*, sejtethető, hogy gondolatmenetem az *intézmény-  
típusok, szolgáltatás-fajták, azaz a nagyobb léptékű közös fenntartás* gondolata felé vezet. Erről  
lesz szó a következő alfejezetben.

Előbb azonban keszélnem kell arról is, hogy a városok többlet-funkciói közül a *helyi többlet-  
funkciókat* természetesen nem kell kivonni a települési önkormányzatok kompetenciája alól.  
Amennyiben például egy középiskola vagy egy szakrendelő *kizárólag* (vagy csaknem kizáró-  
lag) helyi lakosokat szolgál ki, akkor azt a település intézményének lehet tekinteni. (S ennek  
megfelelően központi támogatása is a települési önkormányzat költségvetésén keresztül kell,  
hogy történjék.) Ez némileg bonyolítja a szabályozási rendszert — de nem is az uniformizáló  
egyszerűsítés a cél. Az egyes szolgáltatások, ellátó funkciók nem fogalmukból eredően, minde-  
nütt és „örök időkre” közzetiek vagy helyiek; ez hálózatuk sűrűségétől, egyedi méreteik értel-  
mes minimumától, a kiszolgáló lakosság térbeli koncentrációjának mértékétől függően vál-  
tozik. Ezért válhat idővel egy eleinte közzeti szolgáltatás mindenütt föllelhető helyi  
szolgáltatássá, vagy ezért tekinthető az egyik középiskola közzetinek, a másik helyinek.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy ésszerű lenne egyes jelenlegi „megyei” intézményeket  
is székhelyük önkormányzatához utalni. Ezek azok, amelyek esetében megkérdőjelezhető vagy  
elenyésző a közzeti funkció. A korábban felsorolt a. és b. intézménytípusok közül ilyenek lehet-  
nek a megyei művelődési házak, a színházak, esetleg a megyei könyvtárak. A mai megyei intéz-  
ményhálózat egy részét tehát ugyancsak érdemes lenne decentralizálni.

### *Közös fenntartás regionális (megyei) léptékben*

A készülő önkormányzati törvény alapelvei, egyes előtanulmányai (köztük legutóbb Horváth  
M. Tamás hivatkozott írása) a mai megyei szerepkör teljes szervezeti felbontásának irányában  
keresnek megoldásokat. Eszerint megyei szinten sem tanács, sem — a településivel analóg —  
önkormányzat nem működne.

A települési *önkormányzat* átfogó abban az értelemben, hogy a *helyi életviszonyok*, különö-  
sen a lakossági közösségi fogyasztás legtöbb elemét átfogja. A *tanács*, eddigi értelmében és  
ezeken felül, a *hatalmi ágakat* is egyesíti. Megyei szinten a „komplexitás” mindkét metszetét  
fel kellene számolni.

A hatalmi ágak szétválasztásának kérdéseivel itt nem foglalkozom: ez a megyei szakapparátusok egyes részlegeinek ágazati dekoncentrált szervezetekké (hivatalokká), másoknak közigazgatási bíróságokká történő átszervezése révén képzelhető el; egyeseket meg kellene szüntetni.

Ezzel viszont egyszersmind az „átfogó jelleg” másik metszete is csorbul: a települések alapfokú szolgáltatásai fölötti szakmai irányítás, felügyelet és törvényességi kontroll is kikerül a megyei tanácsi szakigazgatás feladatai közül.

A gazdaságsszabályozás és a támogatások új, normatív rendszere megszünteti az állami pénzeszközök közvetítésének, elosztásának megyei funkcióját. Ez nemcsak a támogatások normatív elvekre helyezése által következik be, hanem a fejlesztési céltámogatások feltételeinek központi (országgyűlési) meghatározása révén is. A fenntartási kiadások normatív támogatásával a fejlesztések támogatásának egységes rendszere is együttjár — semmi nem indokolná, hogy éppen ebben maradjon fenn a helyi feladatok fölötti átfogó megyei kompetencia.

Így a megyei szinten voltaképpen csak egyes közzeti *szolgáltatássszerzési funkciók* maradnának. Azok is meglehetősen átrendezve, megrostálva. Az előző pontban volt szó arról, hogy egynémely megyeinek nevezett, de a gyakorlatban nagyvárosi intézményt a városok önkormányzataihoz lehet telepíteni. A következő alfejezetben röviden kitérek arra a lehetőségre is, hogy más feladatok (amelyeket megyénként csak egy-egy intézmény-típus lát el), főhatósági fenntartásban működjenek. A „maradék” persze még így is jelentős: ide tartoznának a *kórházi és a szakorvosi* ellátások, a *szociális otthoni* hálózat és a *középfokú* oktatás. Ezek együtt a közzetinek nevezhető feladatok költségeiből a nagyobb részt, mintegy azok négyötödét reprezentálják.

A szóbanforgó feladatkör végülis a közzeti intézmények egy részének helyi tanácsokhoz *decentralizálása*, más részüknek a megyéktől központi szervezetekhez történő *centralizálása*, végül néhánynak a városi szintről regionális (megyei) szintre történő *recentralizálása* révén alakulna ki. Ezt a népszerűtlen feladatot is vállalni érdemes azonban — az eddigi decentralizálások jó része ugyanis átgondolatlan, hibás döntés volt. A pillanatnyi politikai népszerűtlenség (ti. egyes városi vezetők nemtetszése) nem akadályozhatja meg egy világos, ésszerű és demokratikus szerkezet kialakítását.

Mindehhez azonban regionális (a mai megyei) nagyságrendben sem *tanácsra*, sem *átfogó kompetenciájú* önkormányzati testületre nincs szükség. Az említett középfokú intézményhálózat fenntartója a települési önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetsége* lehetne. Nevezhetjük *Területi Társulásnak* is. Természetesen ez is önkormányzati testületet kellene, hogy alakítson. A testület a közvetlenül választott helyi polgármesterekből állhatna. Nem lenne fölérendeltje a helyi önkormányzatoknak, és illetékessége, tevékenységi köre is sokkal korlátozottabb volna, mint akár az eddigi megyei tanácsoké, akár — helyi szinten — a települési önkormányzatoké.

A célszövetség, társulás lehetne összevont, vagy az általa ellátandó feladatok szerint tagolt. Ez utóbbi esetben lényegében három célszövetség: egy egészségügyi, egy szociális és egy oktatási szövetség, társulás működne. De előnyösebbnek ígérkezik *egyetlen* társulást kialakítani, s annak testületét szakbizottságokra tagolni. E szakbizottságok azonban már nemcsak a helyi polgármesterekből állnának. Kiegészülnének olyan tagokkal („szakmai elemmel”), akiket az egyes intézményeket irányító rész-önkormányzatok delegálnának. Az itt vázolt rendszerben ugyanis a helyi önkormányzatokon és területi társulásaik testületein kívül minden egyes közzeti



intézmény is saját *intézményirányító testülettel* rendelkeznek. A területi társulás munkáját kisméretű szakapparátus segítené. A társulásnak *önálló költségvetése* volna.

Ez a társulás lehetne azután a címzettje a *normatív állami támogatásoknak*, amelyek a megyei terület teljes népességére (vagy annak korcsoportjaira) számítva jutnak el hozzá. E nagyobb aggregátum esetén a támogatás is, az ellátandó terület is nagyvonalúbban értelmezhető. Belső körzethatárokat, amennyiben erre szükség van, maga a társulás állapítana meg. Az egész terület határai idővel, ha ez látszik ésszerűnek, módosulhatnak. Társulni ugyanis kötelező volna, de a helyi önkormányzatok maguk döntenék el, melyik területi társulás tagjai kívánnak lenni. (Így nem lenne szükség központilag elrendelendő megyehatár-korrekciókra.)

Az intézmények fenntartásához szükséges *helyi források* a társult önkormányzatok által *átadott* bevételekből állnának. *Saját jogon* a társulásnak csak központi bevételei volnának; helyi területi *adóztatási és adórészesedési joga* nem lenne. Lényegében a megosztott adóbevételek „második megosztása” révén jutna a területen képződött forrásokhoz. A helyi adóbevételek átengedése különböző módszerekkel történhet:

— bizonyos adófajták meghatározott százalékában (kezdetben esetleg központilag előírható ennek minimuma),

— a települések népességének arányában, vagy más, a társulás által választott elv és módszer alapján.

Az első eljárás a területen belüli „arányos teherviselés”, a második inkább a feltételezett igénybevétel elvére épülne. Egyik elvet sem kellene azonban kötelezően előírni.

A forma tehát a helyi önkormányzatok számára *kényszertársulás* lenne, kétfajta kivétellel. (Mindkettőt megemlítettem már.) Az egyik: a megyehatárokon fekvő települések választhatnának, hogy melyik területi társuláshoz kívánnak csatlakozni. A másik kivétel az, mikor egyes középfokú intézményeket a székhely-városok működtetnek, mert az adott intézmény kizárólag (vagy túlnyomórészt) az ő lakosait szolgálja ki. Ilyenkor a „középfokú” intézmény — a város méreteiből adódóan — nem körzeti, hanem helyi intézménynek minősül. Ezekben az esetekben méltányosan korrigálni kell a rész-fejkvóták elosztását, valamint a város hozzájárulását a területi társulás bevételeihez.

A megyei léptékű társulás ugyanakkor nem zárná ki a kisebb térségek társulását bizonyos középfokú szolgáltatások szervezésére, fejlesztésére. A körzeti intézmények fejlesztésére meghirdetett központi céltámogatásokra nemcsak a területi társulás, hanem a kistérségek ad hoc társulásai is pályázhatnak. (Ahogyan egyes városok is.) A fejlesztéshez szükséges helyi forrás-igényt rugalmasan, méltánytalan áthárítások nélkül állapíthatnák meg és vállalhatnák magukra a települési önkormányzatok különböző léptékű társulásai.

### *Központi fenntartású intézmények*

A mai megyei intézményhálózat egy része olyan szervezetekből áll, amelyek működtetése elképzelhetőnek látszik az illetékes főhatóságokból is. (Ezzel nem vonom kétségbe feladataik helyi-területi érdekeltségét.) Ilyenek lehetnek a levéltárak, a közegészségügyi-járványügyi szolgálat, esetleg a fogyatékosokat és az állami gondozottakat ellátó intézmények. Közelebbi szakmai vizsgálatok szükségesek ahhoz, hogy ezt az intézményi kört ésszerűen körülhatárol-

hassuk. Mindenesetre a ritka (a. és b. típusként említett), intézményekről van szó, amelyeket részben a nagyvárosok, részben a területi társulások és az ágazati főhatóságok között lehet „szétosztani”. Szolgáltatásaik jellege, az egységesség követelményének szigorúsága is dönthet abban, hogy fenntartásuk melyik szintről a legésszerűbb.

\*

*Összefoglalva:* a körzeti jellegű szolgáltatások többségének fenntartását, racionális és méltányos finanszírozását sem a helyi önkormányzatok egyedi intézményfenntartó társulásai, sem a székhelytelepülések kezelésében nem tartom megnyugtatóan megoldhatónak. Ehelyett *regionális (megyei) szintű célszövetségek, társulások* létrehozását javaslom, amelyek korlátozott jogkörű és illetékességű önkormányzati testületük révén szervezik és tartják fenn ezeket az intézményeket. Néhány egyéb körzeti intézmény fenntartását pedig városi, illetve központi szintre lehet utalni.

### Jegyzet

<sup>1</sup> Az elnevezés Horváth M. Tamástól származik, Horváth M. T. (1989) „Működjék-e tanács megyei szinten?” *Állam és Igazgatás*, április, 324-325.

TÉR ÉS TÁRSADALOM

Legyen TÁRSA

## REFORMED COUNTIES — NO COUNTY COUNCILS District Services in Local Administration

GÁBOR VÁGI

The system of local councils has to be replaced by a system of local governments in the near future. Local governments of equal legal status would continue to be responsible for operating the so-called local public services (the provision of which is linked to the place of residence—like elementary school, panel doctor, and communal services). Therefore, they will need independent management, guaranteed shares from regional and national taxes, local taxes and state subsidy.

But what about *district* services which should be provided for more than one settlement (or more than a micro region of a few villages)? Since several (occasionally several dozen) settlements are interested in using them, obviously, they should be maintained and financed in some *joint* form. But how to interpret that these are *joint tasks*? We have to ask the question: at which level of administration, in what scale and in what degree of aggregation is their joint provision conceived? There are several alternatives like (1) *an institution* is operated jointly by all local governments concerned; (2) it is the responsibility of the *central settlement* but *surrounding settlements contribute* to the costs; (3) the ensemble of local governments of a *functional urban region*, or (4) of a *county—or even a larger region—is the joint operator*.

*The present paper argues that in Hungary district services should be provided by county-size units (Hungary is divided into 19 counties and the capital).*

If local governments are to be responsible for a new institution (e.g. secondary school) which serves them, financing would be full of conflicts and uncertain. It is extremely difficult to agree on the size and proportions of contributions on an annual basis. Moreover, the interests of settlements vary from year to year. Besides, in this way the money to be spent on school would not be decided within the budget of a local government but the money of the school would be cut off each local governmental budget concerned. Thereby also the use of money will be earmarked, i.e. determined. Similar difficulties will be encountered if the budget of the secondary school gets incorporated into the central settlement's budget and the latter demands contribution from surrounding villages. Similar problems arise in case of functional regional joint operation when the service area is defined by the area served—again in an uncertain, annually changing way.

Present Hungarian *county* sizes (300-600,000 inhabitants on average) facilitate an easier solution to the above problems. With the increase of scale via aggregation, the importance of borders decreases. The present paper argues that these 'counties' should not function as an independent level of regional government but should be built up from the bottom as a union or an association is. The unique function of the association would be the operation of certain services (hospital, secondary school or home for the elderly). (This solution resembles the Danish county system.) The central government would give a general grant for the purposes of the association

while its budget deficit would be covered from taxes collected by the local governments which form the association. Therefore, the association would not receive tax revenue on its own right and would not have the right to levy 'county taxes' either. To build up such a system, the reform of the present organizational frameworks is needed—a transformation involving both recentralization and decentralization.

Transl. E. Daróczi

