

DR. ZONGOR GÁBOR

JOGÁSZ, ÖNKORMÁNYZATI SZAKÉRTŐ,
NYUGALMAZOTT ÉRDEKVÉDŐ

Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásáról

A magyar önkormányzati rendszer negyedszázados története az álmok, a remények, a sikerek, a kudarcok, az élmények, a vergődések, a lendületes fejlesztések, a toporgások, a szét-húzások, az össze- és betartások, az együttműködések, az önállósodások, a kiszámítható ellátások, az ellátatlanságok, a minőségek, a minősíthetetlenlégek, az egyéni törekvések, a kollektív bölcsességek, a nélkülözések, a pazarlások, a folyamatos reformok, az újra termelt fenntarthatatlanságok, a tudatos tervezések, a tervszerűtlenségek, az esélyek, az esélytelenségek, az igazságtalanságok, a kiemelkedések, a leszakadások, a profizmus, a felkészületlenség, a korrupció, az átláthatóság, a félelmek, a megfélemlítések, a beletörődés, a reménytelenség, a depresszió, valamint a visszatérő túlélési kísérletek változékony együttléte.

Az első húsz évről röviden

Az önkormányzati rendszer több mint 25 éve alapvetően két nagy szakaszra bontható. Az első két évtized, bár több, egymástól jól elhatárolható időszakra tagolható, mégis egynek tekinthető, annak következtében, hogy ebben az 1990-től 2010-ig terjedő korszakban nem változott alapvetően a kormányzatok önkormányzás felfogása, nem kérdőjeleződtek meg az önkormányzati értékek, a központi hatalom elfogadta az önkormányzatok sajátos önálló helyzetét, még akkor is, ha nem szerette, de partnernek tekintette a helyi hatalom képviselőit.

Sokáig sokak a politikai rendszerváltozás siker területének tekintették az önkormányzati rendszer kialakulását és működését. Valóban a rendszer átalakulása a polgárok számára sok helyen a helyi viszonyok átrendeződésében volt leginkább megragadható. A szabadság élménye a települések önállósodásával vált valóságossá. Az 1990-es évek első esztendői megadták a felszabadulás élményét és felszínre hozták a települések belső energiáit. Az önállóság elsődlegesen a volt tanácsai társközségek esetében jelentett igazán nagy változást. A tanácsrendszer szétbontása, vagy lebontása következtében teljesen új struktúrájú közigazgatás alakult ki. Minden település önálló önkormányzatként került elfogadásra, füg-

getlenül a falu lakosságától, intézményi ellátottságától, ellátatlanságától, önkormányzati képességétől. Az átalakítás folyamatában fontosabb volt az érzelem, mint az értelem.

Utólag természetesen könnyű okosnak lenni, viszont a rendszer kialakításakor a pénzügyi racionalitást figyelmen kívül hagytuk, ami a mai napig megnehezíti a rendszer kiszámítható működtetését és fejlesztését. Ahogy az állami közszolgáltatások területén, úgy az önkormányzati szférában sem volt vizsgálat tárgya, hogy mibe is kerül mindez valójában. A kínált közszolgáltatás ígérete fontosabb volt, mint annak értékelő és összehasonlító elemzése, hogy egyes közszolgáltatási feladatok ellátását, mely szervezeti rendszerben – állami vagy önkormányzati, illetve amennyiben önkormányzati, akkor melyik önkormányzati típus – biztosítsák.

Az első húsz évben, amennyiben új közszolgáltatási feladat került be a köz által biztosított rendszerbe nagy valószínűséggel a feladat „nyertese” a települési önkormányzat lett, függetlenül attól, hogy képes volt-e a feladat ellátására, illetve milyen garanciák léteznek a tekintetben, ha nem kerül sor a feladat ellátására. Ebben az időszakban érvényesült a vak decentralizáció és a féloldalas szubszidiaritás. Az önkormányzatok sokasága vált konfliktus konténerre, valamint folyamatosan csökkent az önkormányzati rendszer központi finanszírozása, a normatív támogatások jelképszerűsé váltak, miközben a pántlikázott juttatások sokasága alakult ki.

A széles felelősségű önkormányzást a települések túlnyomó többsége számára csak az állami támogatás biztosította, mivel az 1990-es törvényi szabályozás, mely szerint a települési önkormányzatok jelentős működtető vagyonhoz jutottak volna a vezetékes energia szolgáltató rendszerből nem került megfelelően végrehajtásra, vagyis az állam nem adta át a vagyon meghatározó részét. (Hosszas jogi eljárásokat követve csak tíz év elteltével jutottak az érintett önkormányzatok a gázköz-mű-vagyonuk megváltásaként kompenzációhoz. Az önkormányzati törvény által ígért működtető vagyon, ami az önkormányzatok tulajdonában lett volna végül is privatizálásra került, mind a gáz, mind a villamos energia tekintetében.)

Ennek a felemás folyamatnak a következtében az önkormányzás tényleges gazdasági alapjai a települések többsége számára nem volt biztosított, így maradt a helyi adóztatás,

azon belül is az iparüzési adóbevétel, amely azonban csak a települések mintegy 10 %-a számára nyújtott és nyújt érdemi bevételt.

Természetesen a felvillantott kritikus megállapítások nem jelentik azt, hogy ne születtek volna csodadolgok, hiszen a szabadság, az önállóság lehetővé tette, hogy a települések sokasága láthatóan, látványosan fejlődjön. Elsődlegesen a települések élhetőségét javító infrastruktúra fejlődött. Ebben a folyamatban új lendületet jelentett a 2004-es európai uniós csatlakozás.

Az EU-tagságra való felkészülés emellett viszont újabb közszolgáltatási vállalásokat eredményezett úgy, hogy továbbra sem került vizsgálatra, hogy mi mibe kerül. Nem tette fel a kormányzat a kérdést, hogy képes-e az ország pénzügyileg teljesíteni a közszolgáltatási vállalásait. „Az Európai Unió tagjai vagyunk, ezért nekünk is európai minőségű ellátás jár”, de ki fogja mindezt kifizetni? Majd megoldják az önkormányzatok. És az önkormányzatok nagy része így, vagy úgy, de meg is oldotta. Ahol ez nem sikerült, ott a polgárok nem kaptak európai színvonalú ellátást, ahol meg megoldották, ott az önkormányzatok jelentkeztek kiegészítő állami támogatásra. Így lett az ÖNHKI a rendszer szerves része, így vált az eredetileg kivételesnek szánt támogatási forma minden harmadik önkormányzat számára bekalkulált év végi juttatássá.

Az önkormányzati rendszer tízedik esztendejében, 2000-ben jelent meg a belügyminiszteri speciális keret a működésképtelen önkormányzatok kivételes támogatására. Ez a forrás volt hivatott biztosítani, hogy ne kerüljenek csődbe azok az önkormányzatok, amelyek tartósan képtelenek voltak a szállítói számlákat kifizetni. Viszonylag kevés pénzzel lehetett ezeket az önkormányzatokat látszólag és átmenetileg megmenteni, ugyanis többségük a következő évben is mentőövre szorult. Ennek következtében a rendkívüli, a kivételes, az eseti vált általánossá. Gyakorlatilag ettől az évtől számíthatjuk, hogy megroppant a magyar önkormányzatiság autonómiája, mivel azok a települések, amelyek folyamatosan működésképtelenné váltak, lényegében elvesztették önkormányzó képességüket.

Az önkormányzati világ számára az első évtized végére egyértelmű vált, a rendszer jelentős átalakításra szorult. Ugyanakkor az is nyilvánvaló volt, hogy az önkormányzati törvény érdemi módosításához nem áll rendelkezésére kétharmados támogatottsága a kormányoknak. A reform kísérletek sorra megbuktak és az önkormányzati rendszerben nőtt az igazságtalanság, a fenntarthatatlanság és az alulfinanszírozottság. Ezen túlmenően 2008-tól ugrásszerűen megnőtt az önkormányzatok adósságállománya. A sajátos hitelezési eszközként alkalmazott kötvények jelentős csapdát jelentettek, mivel többnyire devizaalapú finanszírozással kerültek kibocsátásra. Természetesen az eladósodottság is meglehetősen differenciáltan alakult. A kistépelülések jelentős része nem tudott eladósodni, mivel a bankok számára nem voltak hitelképesek. A nagyvárosok és a megyei önkormányzatok viszont abban a tudatban adósdottak el, hogy úgyis megmenti őket az aktuális kormány. A bankok ugyanezt gondolták. A felelős és fenntartható gazdálkodási szemlélet helyett az „előre menekülés” politikája vált általánossá leginkább a „nagyok” részéről.

Az első húsz esztendőben ciklusról ciklusra nyert teret az önkormányzatok körében a pártpolitikai befolyás. A választási rendszer szabályozásából adódóan elsődlegesen a 10 000 lakosnál népesebb településeken, valamint 1994-től a megyei önkormányzatoknál vált a pártok terepévé az önkormányzás. Ahogy megjelentek az országos pályázatok, majd az EU források sokasága vált elérhetővé a fejlesztések területén, úgy fogalmazódott meg gyakorta a kormányzó pártok részéről az elvárás, hogy a településvezetők igazodjanak a reménybeli támogatások érdekében. Ennek következtében a települések elvileg autonóm vezetői kénytelenek lettek feladni egyéni függetlenségükből a településük vélt, vagy valós érdekében.

A sikeres településvezető egyik meghatározó jellemzőjévé vált, hogy milyen kapcsolati tőkével rendelkezik, miképpen tud hatni a központi döntéshozókra. Ugyanakkor a kormányzatok nem tettek érdemi lépéseket a településvezetők döntési képességének, felkészültségének megeremtésére, képzésére, továbbképzésére. Mindenki úgy szerezte meg a szükséges ismereteket, ahogy tudta. Itt érvényesült az autonómia!

A pártpolitikai befolyás egyik látható és látványos megnyilvánulási formája – 1994 és 2014 között – a polgármesterek, önkormányzati vezetők országgyűlési képviselőletének lehetővé tétele.

A kettős képviselőlet révén még erőteljesebbé vált a kijárási rendszere, azaz több jutott azoknak a településeknek, amelyeknek a vezetői bent ültek a Parlamentben.

Az első két évtizedben többszöri próbálkozások ellenére sem sikerült megeremteni az erős önkormányzati középszintet. A megyei önkormányzat a települések által átadott, valamint szélesebb térségi feladatot ellátó speciális intézmények fenntartását látta el, miközben erős politikai legitimációval rendelkezett. A megye, vagy régió dilemma végül is sehova sem vezetett, és alapvetően térkép rajzolásban merült ki a vita. Egy biztos, hogy nem alakult ki erős területi önkormányzás Magyarországon, és a gyenge megyék alkotta fejlesztési régiók is gyengék maradtak.

Mindent összevetve a 2010-es országgyűlési választások idejére az országos gazdasági folyamatok mellett az önkormányzati rendszer finanszírozása is válságos volt. A rendszer belső ellentmondásai egyre nyilvánvalóbbá váltak, mindenki várta, hogy a szükséges politikai felhatalmazás birtokában az új kormány érdemben nyúl az önkormányzati rendszerhez és megerősíti az önkormányzást Magyarországon. A kistépelülések sokasága reménykedett, hogy esélyt kapnak a fennmaradásra, az élhető vidék megtartására és hosszú-távú megszervezésére.

A 2010 utáni helyzetről

A második Orbán-kormány kétharmados parlamenti támogatottsága birtokában drasztikusan hozzá nyúlt a közjogi berendezkedés átalakításához. Új állami filozófiát és megközelítést vezetett be. Az „ideiglenes” Alkotmány helyett létrehozta az Alaptörvényt. Lényeges, hogy nem csupán elnevezésbeli váltásról, hanem gyökeres mértékű szellemiségbeli változásról van szó. amikor az Alkotmány helyére az Alaptörvény került.

Az Alaptörvényben a korábbiakhoz képest jelentősen változott az önkormányzatiságra vonatkozó felfogás is. A legfontosabb törvény már nem deklarálja a választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát, azaz ez megszűnt, mint alapjog. Az más kérdés, hogy az új, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvény rögzíti az önkormányzathoz való jogot, de az Alaptörvény értelmében az önkormányzatok végső soron a végrehajtó hatalom sajátos megnyilvánulási formái.

Az új államfelfogás egyértelművé tette, hogy az állam a meghatározó, az önkormányzatok mozgásterét korlátos, vagyis úgy tekint az önkormányzatokra, mintha azok is az államtól, a központi hatalomtól nyernék el hatalmukat. Leértékeli azt a tényt, hogy minden választópolgárnak kettős szavazata van. Egyrészt a parlamenti választások révén létrehozza a választópolgárok közössége az Országgyűlést és annak szervezetét, vagyis szavazatukkal megerősítik a központi hatalmat. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy a másik vokssal a polgárok létrehozzák saját helyi közösségük vezetőit, a képviselő-testületek és polgármesterek választásával, vagyis létrejön a központi hatalomtól részlegesen független helyi hatalom.

A központi és a helyi hatalom gyakorlásának jól elkülönülő és elkülöníthető rendszere helyett öt választási ciklusban Magyarországon a kettős képviselet együtt is működhetett. A polgármesterek országos politikai szerepvállalása ciklusról ciklusra erősödött. A politikai pártok számára is fontos volt, hogy megnyerjék maguknak az elsőszámú önkormányzati vezetőket, míg a polgármesterek számára az országgyűlési képviselet a kijáró képességük megerősödését jelentette. A kettős képviselet lehetőségének utolsó ciklusában, a 2010-es önkormányzati választást követően még tovább nőtt a kettős funkciót betöltő önkormányzati vezetők jelenléte az Országgyűlésben. A legnagyobb arányban parlamenti képviselők a megyei jogú városi polgármesterek között voltak, a 23 közül 16-an, míg az ugyancsak 23 fővárosi kerületi polgármesterekből „csupán” 15-en láttak el kettős tisztséget. *Rajtuk kívül 36 városi és 21 községi polgármester volt a törvényhozásban. A politikai hovatartozást tekintve a kormánypárti oldalon 75 Fidesz és 8 KDNP, míg 3 MSZP és 2 független polgármester volt az Országgyűlésben. Így a 88 polgármestert és a 17 megyei közgyűlési elnököt figyelembe véve az országgyűlési képviselők több mint egyegyede (27 %-a) elsőszámú önkormányzati vezető volt.*

Ez azért is különösen érdekes, mert számszerűleg ekkor volt a legerőteljesebb az önkormányzati lobbis az Országgyűlésben, miközben az ekkor született törvények idézték elő az önkormányzatok gyengítését és leépítését. Az ekkor megalkotott új önkormányzati törvénybe írt új bérezési rendszer értékelte le teljes mértékben a kisebb települési polgármestereket és hozott létre igazságtalan, méltánytalan és elfogadhatatlan állapotot, amely 2016 nyarán még mindig fenn áll. Ez a tény is igazolja, hogy nem az általános önkormányzati érdekek és értékek képviseletét látták el az országgyűlési képviselő polgármesterek, hanem saját településük, és talán még település típusuk – megyei jogú városok és fővárosi kerületek – számára kedvező szabályozás kijárásában jeleskedtek.

Ebben a sajátos helyzetben megalkotott új önkormányzati törvény sok tekintetben, legalábbis a szervezeti rendszer te-

kintetében nem hozott lényeges újdonságokat, viszont jelentős mértékben változott az önkormányzatok feladatrendszere, az állami törvényességi felügyelet, az autonómiák pénzügyi hitelfelvételi mozgásterét.

Az elmúlt néhány évben a központi hatalom egyértelművé tette, hogy csökkenti az önkormányzatok feladatát, tehermentesíti őket és helyettük az állami szervezeti rendszerrel kívánják biztosítani az egyes közszolgáltatási feladatokat. E tekintetben a leglátványosabb és legtöbb önkormányzatot érintő változtatás a köznevelési intézmények közül az iskolák kezdetben részleges, majd 2017-től teljes körű államosítása. Az új helyzetben az iskola ügye az állam felfogása szerint nem tekinthető helyi közügynek. Ez az állítás meggyőződésem szerint téves, hiszen az iskolák szerepe a helyi közösségekben megkerülhetetlen és jelentős identitásképző és lokalitást erősítő szereppel rendelkezik. Az iskolák államosítása révén kiszakítják az oktatási, nevelési intézményeket a helyi közösségek szövetéből, és azzal, hogy a legújabb változtatás következtében valamennyi iskola működtetése, üzemeltetése is állami feladat lesz, még a gondoskodás lehetőségétől is megfosztják a településeket. Nincs értelmes magyarázat arra, hogy az iskola miért nem helyi közügy, miközben az óvoda továbbra is az.

Arra viszont semmiféle elfogadható magyarázat nincsen, hogy milyen alapon vezeti be a 2017. évi költségvetésről szóló törvény az ún. „szolidaritási hozzájárulás”-t. Ez lényegében a vidéki, tehetősebb és ennek következtében valódi önkormányzatisággal rendelkező önkormányzatok megsemmisítését jelenti. A helyi adóerő-képesség alapján kivett „külön-adó” mértéke független attól, hogy az adott település működtetett-e egyáltalán iskolát. Ez a forráselvonási szisztéma diszkriminatív és jelentősen rombolja az önkormányzatok szabadságát, autonómiáját. Azáltal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata kivételével történik meg a forráselvonás nyilvánvaló, hogy ennek a „külön-adónak” semmi köze sincsen a tényleges feladat csökkenéshez.

Amennyiben a 2017-től alkalmazni tervezett törvényi „megoldást” nem minősíti Alaptörvény ellenesnek az Alkotmánybíróság, akkor a jövőben nem lesz határa és korlátja a további konkrét és célzott kormányzati forráskivonásnak. Ennek következtében a ma még relatíve önállóan tekinthető mintegy 300 települési önkormányzat is teljes mértékben kiszolgáltatottjává válik a kormánynak.

Ugyancsak jelentős változás történt az önkormányzati hivatalok rendszerében. Egyrészt 2013 januárjától létrehozta az állam a járási hivatalokat és ezzel egyidejűleg a jelentős ügyfélszámot érintő ügyek át is kerültek a jegyzőktől a járási hivatalokba. Ennek következtében látványosan csökkent az önkormányzati hivatalok lakossági, ügyfélkapcsolata. Nem vitatom, hogy az állami igazgatás ura az állam, viszont e tekintetben is az érzékelhető, hogy a kormányzat nem a partnerséget, az együttműködést kívánta erősíteni, hanem az elkülönülést, amelyben az állami szervezet számára az uralmi pozíciót jelölte meg. Természetesen a gyakorlatban az állami igazgatási feladatellátás nem történhet meg az önkormányzati hivatalok szakmai, szervezési támogatása nélkül. Az ügysegédek működése az önkormányzati hivatalok segítségével, támogatása nélkül nem valósulhatna meg.

Az állami és önkormányzati igazgatási feladatok elkülönítése és elválasztása viszont nem történt, nem történhetett meg teljes-körűen. Ennek következtében a jegyzők továbbra is jelentős számú ügýtípusban rendelkeznek hatáskörrel, miközben a jogállásuk megváltozott. Abból a téves feltevésből kiindulva, hogy a jegyzőnek a jövőben nem lesz állami igazgatási feladata megszűnt a képviselő-testületi kinevezése és az önkormányzati hivatal vezetője egyértelműen és közvetlenül polgármester függővé vált.

A hivatali tevékenységet talán még inkább befolyásoló változtatás azzal történt, hogy az új önkormányzati törvény lakosság számhoz, 2000 főhöz kötötte az önálló önkormányzati hivatal, a polgármesteri hivatal működtetésének jogát, valamint a közös önkormányzati hivatalok létesítésénél is elvárta a legalább 2000 fős lakosságszámot, vagy 7 településnek az együttműködését. Ennek következtében több mint 500 településen szűnt meg a korábbi hivatali székhely-szerep.

Az átalakítás egyben a hivatali létszámok korlátozását is eredményezte a költségvetési törvényben biztosított létszámhoz kötött állami támogatással. Ebből adódóan a saját forrással nem, vagy alig rendelkező önkormányzatok szűk létszámú hivatalt működtetnek, míg a tehetősebbek, elsődlegesen a nagyobb városok bővebb lehetőségekkel élnek. A szűk hivatali keresztmetszet döntő mértékben a közös önkormányzati hivatalt alkotó nem székhely településeket sújtja. Azokban az esetekben, ahol sok kistelepülés tart fenn közös hivatalt, egyáltalán nincs arra garancia, hogy valamennyi település számára biztosított a megfelelő minőségű és mértékű hivatali támogatás, akár szervezésben, akár pályázat kezelésben, akár a közfoglalkoztatásban.

2012-től drasztikus változás történt a megyei önkormányzatok feladat és hatáskörében. Sajátos módon a megyei közgyűlési elnökök megállapodásban lemondtak a megyei önkormányzatok vagyonáról, míg a kormányzat átvállalta a felhalmozott adósságukat. Az új önkormányzati törvénnyel megszűnt a megyei önkormányzatok középfokú közszolgáltató intézményfenntartó szerepe, helyette terület és vidékfejlesztési feladatot kaptak. A 2010–2014 közötti választási ciklus nagyobb részében a kiüritett és csökkentett hatáskörű megyei önkormányzatok vegetáltak, míg a választott közgyűlések témahiányban szenvedtek, amelynek ellentételezéséként gyors és formális üléseket tartottak.

A megyékben a meghatározó szereplő a kormány megbízott lett, amely az egyre erőteljesebbé váló állami igazgatási szervezeti integráció meghatározó alakja. Jelentős megyei és járási hivatali hálózattal rendelkező kormány megbízottak politikai súlya is erősödött. Különösen igaz volt ez akkor, amikor a megyei „helytartók” egyben országgyűlési képviselők is lehettek.

A helyzet érdemben nem változott a 2014-es önkormányzati választásokat és a 2014–2020-as európai uniós fejlesztési időszak megkezdését követően sem. A megyei önkormányzatok súlytalanná váltak. A törvényben deklarált fejlesztési szerepkörük gyakorlatilag nem önkormányzati keretek között működik. A tényleges pályázati támogatási döntés nem a megyei önkormányzatok kezében van, hanem pártpolitikai terepre csúszott át.

A fejlesztési régiók végét jelenti, hogy a régiós ügynökségeket felszámolták és a megyékben hozták létre a szakmai szervezési, döntés-előkészítő bázist.

A megyék adósságának átvételével elvesztették vagyontukat és elvesztették közszolgáltató, ezáltal önkormányzati funkciójukat is. A területfejlesztési szerepük látszólagos, így megyei szinten nem beszélhetünk ma már valóságos területi önkormányzatokról. Sajnálatos módon a jelenlegi megyei önkormányzatok nem tettek kísérletet az önkormányzati törvényben meghatározott koordinációs feladatuk kialakítására, azaz nem keresnek partnerséget a megyén belüli települési önkormányzatokkal és nem lettek a magyar vidék problémáinak szószólói. Természetesen a megyegyűlések választási módja következtében a megyei testületek, mint politikai fórumok azt teszik, amit a kormányzat kér tőlük és nincsen politikai szándék, vagy akarat a térségi érdekek megjelenítésére, így jelenleg esély sincsen a középszintű önkormányzásra, a területi ellensúlyra.

Az önkormányzati adósságkonszolidáció első területe a megyei önkormányzás volt. Ezt követte a települési önkormányzatok kormány általi „kiváltása”. Az első ütemben az 5000 lakos alatti településektől vette át a kormány az adósságot, majd sor került a nagyobbak előbb részleges, majd teljes konszolidációjára. Ez a kormányzati lépés egyenlőséget tett a jó és a rossz adós között. Ugyanabba a kategóriába került a szabályosan, felelősen gazdálkodó, mint ahogy a felelőtlenül, akár szabálytalanul gazdálkodó önkormányzat. Megmentették az adósságától azt az önkormányzatot is, amely nem szorult rá a mentésre, vagyis ki tudta volna gazdálkodnia a hitel visszafizetését. A differenciálatlan konszolidáció elmosta a felelősség kérdését és megmentette, zömében a nagyvárosi önkormányzatokat a működésképtelenségtől.

Miközben örülnünk kellene a konszolidációnak, mégsem lehet felhőtlen az örömünk, mivel az adósságrendezést nem követte átgondolt reorganizáció, azaz a felelőtlen gazdálkodás lehetősége továbbra is fenn maradt. Ennek az állításnak az igazságát támasztják alá az év végi támogatásokról szóló kormánydöntések, amelyek révén zömében a nagyvárosok kapnak újabb és újabb támogatásokat, sokszor szabadfelhasználással.

Ez a folyamat azért is demoralizáló, mert a települések túlnyomó többsége ténylegesen visszafogottan, takarékosan gazdálkodik, de a kapott állami támogatás szűkös és a tényleges helyi adóbevételek viszont elenyésző. Így az önkormányzatok valóságos döntési kompetenciája csekély, azaz egyre kevésbé beszélhetünk tényleges önkormányzatokról.

Az igazsághoz tartozik, hogy az adósságrendezésben nem érintett egyharmadnyi önkormányzat is arányos támogatásban részesült, részesül. Ennek a körnek az elismerése azért is fontos, mert mégis csak azt jelenti, hogy érdemes szabályosan gazdálkodni. Ezzel nem azt mondom, hogy azok az önkormányzatok, amelyek konszolidációban részesültek nem gazdálkodtak többségében szabályosan. Ezért is mondhatja jogosan több polgármester, hogy amennyiben akaratuk ellenére nem „mentették” volna meg a településüket a jó hitelük-től, akkor most jelentősebb támogatást kaphattak volna. Természetesen ezek a feltevések nem vezetnek sehova, viszont az tény, hogy az adósságkonszolidáció és a feladatrendszer általa-

kítása a kormányzat számára lehetővé tette, hogy rövid pórázon tartsa az önkormányzatokat. Mindennek következtében az önkormányzás szabadsága vált áldozatává a kormányzati „segítségnek”.

Ehhez a folyamathoz tartozik, hogy jelentősen korlátozták, illetve kormányzati jóváhagyáshoz kötötték az önkormányzati hitelfelvétel feltételrendszerét. A hitel negatív kategóriává vált, miközben a rendszer alapvetően forráshiányos. Ez is a stagnálást, nem pedig a fejlődést erősíti.

Mindezek után felmerül a kérdés, hogy vannak-e még helyi önkormányzatok Magyarországon? Úgy vélem, hogy még igen, bár veszélyeztetett állapotban, mivel az önkormányzatok autonómiája tovább csökkent és egyre kevesebb az a települési önkormányzat, amely ténylegesen rendelkezik még olyan saját forrással, amelynek felhasználásáról szabadon dönthet.

A helyzet kezd kritikussá válni azáltal is, hogy egyre gyengül az önkormányzatiságot támogató, a működést segítő, illetve lehetővé tevő személyi állomány. Mint, ahogy arra már utaltam a polgármesterek háromnegyede megalázó anyagi feltételek között kell, hogy ellássa feladatát. (Amennyiben a választások megelőzően nem történik e tekintetben érdemi változás, úgy a 2019-es önkormányzati választásokon nagyon sok ma még aktív és tenni akaró polgármester kiszáll a rendszerből és minőségében gyengébb, a kis pénz is pénz szemléletű szereplők fognak versenyezni a településvezetői szerepért.)

A polgármestereken túl nem feledkezhetünk meg az önkormányzati hivatalok személyi állományáról, hiszen a köztisztviselők 2008 óta nem részesültek központilag előírt bérfelvezetésben. Ennek következtében az önkormányzati köztisztviselők fizetésének értéke az elmúlt nyolc évben legalább 25 %-kal csökkent. A hivatalok drasztikus átalakításával nem csökkent az ellátandó feladatuk mértéke, miközben a feltételrendszer nem javult. Kimutatható, hogy főleg a pénzügyi területen már az önkormányzati hivatalok is munkaerőhiánnyal küzdenek. A helyzetet tovább élezi, hogy közben az állami igazgatásban résztvevők számára a kormányzat fizetésemelésről és életpálya modellről döntött. Ennek következtében a közigazgatásban dolgozó apparátus kettészakadt, ami az állami és önkormányzati igazgatási személyi állomány átjárhatóságát nehezíti és az önkormányzati igazgatást leértékeli.

Ugyancsak nincs átfogóan megoldva a közalkalmazottak javadalmazásának kérdése sem. Egyes részterületeken történt érdemi elmozdulás, ennek egyik extrém megnyilvánulása, hogy nagyon sok helyen az óvodavezető, vagy akár a beosztott óvodapedagógus is többet keres, mint a polgármester, vagy a fenntartói feladatot meghatározó hivatali vezető.

Az immár hat éve zajló átalakítás folyamatában jelentős ártrendeződés történt az önkormányzati közüzemi szolgáltatások területén is, így a hulladékgazdálkodásban, a víz és csatornaszolgáltatásban, a kéményseprésben. Az állam meghatározó szerephez jutott, miközben az önkormányzatok befolyása a folyamatokra nem, vagy csupán kismértékben érvényesül. A vagyon ugyan önkormányzati tulajdonban maradt, de a vagyonnal való gazdálkodásban az önkormányzatok gyakorta kiszolgáltatott helyzetbe kerültek. Az ellátás felelőssége megmaradt, miközben az ehhez szükséges feltételrendszer meghatározó része kikerült az önkormányzatok kezéből.

Mindezen probléma halmaz ellenére még mindig állítható, hogy a helyi kérdések megoldására egyedül az önkormányzatok alkalmasak. Az önkormányzatok problémamegoldó képessége még létezik és ebben kiemelkedő szerepe van a polgármestereknek és a helyi közszolgáknak. A helyben élő és a köz érdekében hivatásszerűen cselekvők elhivatottsága nélkül már lényegesen több ellátási nehézségről hallanánk. A rendszer működésképtelenségét a rendszerben lévő, korlátozott mozgásszabadsággal és felelősséggel, de közösségi elkötelezettséggel rendelkezők akadályozzák meg.

A mai magyar önkormányzati rendszer sodródik és elvesztette azt az öntevékenységet és önállóságát, amely révén a helyi közösségek és autonómiák érdemben erősödni tudnának.

Hogyan tovább?

A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubsidiaritás elvének tiszteletben tartása, amely megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubsidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan: az egyik a különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze, a másik azok interakciójára helyezi a hangsúlyt.

Az 1990 óta működő magyar önkormányzati rendszer felszabadította a települési közösségek önszerveződését, a helyi sajátosságok és identitás erősítését, a lakosság-közelit ellátásszervezést, a közösségi döntések nyilvánosságát és számonkérhetőségét.

Az elmúlt hat évben jelentős mértékben átalakult a magyar közjogi berendezkedés. A kormányzat többnyire centralizációval és államosításokkal válaszol a felmerülő közszolgáltatási kérdésekre. Ugyanakkor az elmúlt évek gyakorlata és tapasztalatai alapján egyértelműen állítható, hogy a partnerséget nélkülöző, vagy jelentősen visszaszorító központosítás jelentős működési zavarokat és ellátási nehézségeket okozott, mind a köznevelés, az egészségügy, a szociális ügyek és a hulladék-gazdálkodás, víz- és csatorna-szolgáltatás területén. Az önkormányzatok autonómiája jelentősen csökkent az elvont kompetenciák hatására.

Mindezek következtében erősíteni szükséges az önkormányzatok sajátos helyzetét és az állam szervezeteivel való együttműködés partneri jellegét, közös felelősségi rendszerét.

Bár negyedszázad eltelt mégis vannak eldöntendő, megválaszolandó kérdések. A jövőben, amennyiben ténylegesen működő önkormányzati rendszert szeretnénk, szükséges az önkormányzati minimum meghatározása. El kell dönteni, hogy mitől önkormányzat egy lakóközösség?

A jelenleg hatályos önkormányzati törvény, a korábbihoz képest korrektebb szabályozást tartalmaz a hatáskörök differenciált telepítésével kapcsolatban, lásd: község, város, járásszékhely város, megyei jogú város, főváros. Ugyanakkor ennek a szabályozásnak az alkalmazása nem történt meg, továbbra is lakosság szám alapján kerül sor az egyes hatáskörök differenciálása. A lakosság száma önmagában nem jelent

tényleges differenciálási alapot, ennek ellenére a kormányzatok ezt alkalmazzák, mint egyszerűbb megoldást. Természetesen nehezebb a feladatok tényleges ellátása és ellátási képessége, feltételrendszere alapján dönteni, de e nélkül nem lehet eredményes munkamegosztásról beszélni.

Az önkormányzati közszolgáltatások minimumának meghatározása, ágazati és ágazatközi szempontból azért is szükséges lenne, hogy ne fordulhasson elő, hogy egyes szegényebb településeken élők számára nem biztosítják az ígért közszolgáltatásokat. Ez azt is jelenti, hogy a szubszidiaritás elvének érvényesülését valósággá kell tenni a mai önkormányzati rendszerben.

Hosszabb távon megkerülhetetlen, hogy az állam és az önkormányzatok együttműködésében a centralizáció és a decentralizáció szerepét reálisan áttekintsük. Önmagában egyik közszolgáltatásról sem állítható, hogy állami, vagy önkormányzati. Meg kell alaposan vizsgálni, hogy mi lenne az előnye, vagy hátránya, annak, ha a feladatot központosított szervezeti rendszerben látnánk el, vagy ha decentralizált módon. Természetesen az sem kizárt, hogy egyes feladatok, az ellátásuk szervezésének, finanszírozásának függvényében egyes időszakonként más szervezetrendszerben kerüljenek ellátásra. Ma sem tartanám rossz megoldásnak, ha az egészségügy egész rendszere államosításra kerülne az alap ellátástól a speciális klinikai ellátásig. Megítélésem szerint, az amúgy hierarchikus ellátást igénylő rendszert csak egy központból lehetne tartósan rendbe tenni. Az egymásra épülő ellátási szintek és a betegek hozzáférését szervező rendszerek kialakítása csak központosított módon lehetséges. Természetesen ehhez kormányzati eltökéltségre és következetes végrehajtásra van szükség. Nem szabad ebben a folyamatban engedni a lokális érdekeknek, csak a betegellátás korrekt kialakítása lehet a szervezés szempontja. Az átalakítás során le kell folytatni a szakmai és érdekképviseleti vitákat, majd azok lezárását követően tervezett ütemben szükséges végig vinni a folyamatot.

Megítélésem szerint a strukturális egészségügyi reform beálltát követően lehet ismételtén bevonni az önkormányzatokat és rábízni az egyes településekre, településközösségekre, térségekre az ellátás fenntartását. Így az eredményes és hatékony centralizációt követően jöhetne az eredményes és hatásos, fenntartható decentralizáció.

A jövő önkormányzása szempontjából kiemelkedően fontosak az önkormányzatközi együttműködések, társulások, akár járási szintű, akár mikro térségi formában. A települések nincsenek önmagukban, térségben és térségi közösségben tudnak csak eredményesen működni. A szabad társulások sokasága teheti lehetővé a leghatékonyabb feladatellátást, amely a települések és településvezetők közötti bizalom alapján tud csak jól működni. Ebben a folyamatban a kötelező társulás előírása csak végső esetben indokolt, amikor a szubszidiaritás megvalósulása másképpen nem lehetséges.

Az önkormányzati jövő szempontjából elkerülhetetlen a különféle helyi közszolgáltatások ellátásához felhasznált (humán, pénzügyi, stratégiai stb.) erőforrások, információk optimalizálása. A közszolgáltatási benchmarkok kialakítása szükséges. Az állam és az önkormányzati szféra számára egyaránt fontos, hogy kiszámítható, nyilvános, összemérhető

adatbázis álljon rendelkezésre az egyes közszolgáltatások tekintetében. Tudjuk meg végre, hogy az egyes településeken mibe kerül az egyes feladatellátás és miért. Az adatnak hitelesnek és egyértelműeknek kell lennie, ami feltételezi azt is, hogy az adatgyűjtéseknél az ad hoc jelleget fel kell számolni. Tudnia kell az adatgazdának, hogy milyen adatokat kell szolgáltatnia évente egyszer és ezen túl a rendkívüli, kivételes helyzeteket kivéve ne lehessen adatgyűjtéseket elrendelni.

Az önkormányzati autonómia feltétele, hogy legyen gazdasági bázisa a településnek, ezért külön figyelmet kell fordítani a gazdasági versenyképesség önkormányzati vonatkozásaira. A jelenleg a kormányzat által preferált modern városok programja döntően infrastrukturális jellegű fejlesztést tartalmaz, és nem jelenik meg bennük a térségi szemlélet. Márpedig településközi összefogás nélkül nem lehet gazdaságfejlesztésről beszélni. Fontos lenne a helyi iparüzési adó bevétel térségi jellegű megosztásának rendszerét végiggondolni. Nem lehet gazdaságot sem önmagában, sziget jelleggel fejleszteni.

A közpénzügyi stabilitás garancia rendszerének kimunkálása is szükséges, amelynek során az átláthatóság kérdését szükséges központba helyezni. A közpénzzel való gazdálkodás ügye közügy, ezért a közre tartozik. A korrupció látszatának elkerülését teszi lehetővé, ha a közpénzügyek megfelelő nyilvánosságot kapnak. Az erre vonatkozó jogszabályokat be kell tartani, illetve be kellene tartatni.

A kialakult nemzetközi és migrációs helyzetben a korábbiakhoz képest is érzékeny területté vált a települési biztonság ügye, amelynek szervezeti és szervezési rendszerének kialakítása valamennyi település számára fontos. Természetesen a közbiztonság kérdésében is elengedhetetlen a településközi összefogás, a térségi együttműködés.

A közszolgáltatási feladatok közül markánsan a szociális ellátás maradt önkormányzati kompetenciában, ezért valamennyi település számára fontos a közösségi jól-lét és a szegénység kezelésének viszonyrendszere. A hátrányos helyzetűség nem vezethet az ellehetetlenüléshez, ezért a szociális krízisben lévő települések számára elengedhetetlen a külső segítségnyújtás.

Tanulva az elmúlt évtizedek tapasztalataiból az önkormányzatok működésében meghatározó szempontnak kell lennie a fenntarthatóság érvényesítésének a fejlesztések és működtetés területén egyaránt. Tervezni, számolni és visszszámolni kell a fejlesztési pályázatoknál, annak érdekében, hogy a legjobb szándék ellenére se kerüljön működésképtelen helyzetbe a sikeresen pályázó és megvalósító önkormányzat. E tekintetben is szükséges a térségben és térségi együttműködésben való gondolkodás.

A fejlesztések tekintetében előtérbe szükséges helyezni az önkormányzati önfenntartó képesség kérdését. A helyi erőforrások és hasznosítási lehetőségek feltárását.

Helyi demokrácia és közösség építés nélkül nem beszélhetünk önkormányzatról a jövőben sem. A szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló feladatok és kompetenciák ellenére szükséges, hogy a helyi közösségek, civil szerveződések, öntevékenységek megerősödjének. Külön kiemelten szükséges e tekintetben foglalkozni a fiatalokkal, az ifjúsággal, mert hiányukban az adott települést a kihalás veszélye fenyegeti.

Az előregedő településeken a szociális háló működtetése mellett az idősek közösségének támogatása, segítése marad az önkormányzat kiemelt feladata.

A települések elnéptelenedésének trendje is felveti, hogy meddig tartható fent a jelenlegi önkormányzati struktúra. Ezért is kiemelten fontosnak tartom, hogy a feladatellátás oldaláról nyúljunk a kérdéshez, amely ismerve a létszám helyzetet maga után fogja vonni a településközi együttműködést, a mikrotársulást. Amennyiben a települések nem lépnek az erőteljesebb együttműködés, közös feladatellátás érdekében, akkor fenn áll a veszélye annak, hogy nagyobb léptékű integrációt ír elő a központi hatalom, amelynek kö-

vetkeztében veszélybe kerülhetnek azok a kistelepülések is, amelyek a lakosság számuktól függetlenül képesek megfelelő minőségű közszolgáltatást biztosítani.

A jövő nagy kihívása, hogy felismerik-e a települések annak szükségességét, hogy összefogjanak, társuljanak, vagy látszat függetlenségüket fenntartva kiszolgáltatják magukat a központosító hatalom döntésének.

Jelen írásomat szubjektív vitairatnak szántam és igyekeztem ennek megfelelően sarkosan, néha leegyszerűsítően fogalmazni, annak reményében, hogy az érintettek reagálnak a leírtakra és kialakul egyfajta nyilvános párbeszéd. Várom az észrevételeket.