

KISZERVEZÉS – VISSZASZERVEZÉS: A HELYI KÖZSEKTOR VÁLTOZÁSA

A helyi önkormányzatiság többfajta módon tükrözi és közvetíti a társadalmi folyamatokat. Olyan, mint a prizma, amelynek oldalai különbözőképpen törnek meg a rájuk eső fényt. A hatás több oldalra érvényesül. Különösen így van, ha mozgási, változási folyamatokat próbálunk általa érzékelni. Mellőzve ezúttal a politikai intézményi (választási) kérdéseket, legalább négy fontos visszatükrözési viszonylatot érdemes elkülöníteni: az önkormányzatiság jogi, gazdálkodási, igazgatási és szervezési oldalait.¹ Hogyan látszódnak a 2010. évtől kezdődő fejlemények Magyarország intézményesült helyi és területi szintjeinek különböző jellegzetes oldalain? Továbbá ezek a különböző „fénytörések” hatással vannak-e egymásra?

AZ ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG ÁTÉRTELMEZÉSE

A fogalmat Magyarország alaptörvénye a korábbiól lényegesen eltérően határozza meg. Míg az alkotmány korábban a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte,² addig most csupán az önkormányzat kerül említésre,³ mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat.

Ha az államhatalmi ágak megosztása szempontjából nézzük, szintén lényegesen más egyensúlyi helyzetet találunk. Különösen az a megoldás figyelemreméltó, hogy a helyi önkormányzat rendeletalkotási mulasztásban megnyilvánuló kötelezettségszegésekor, a bíróság ezt kimondó döntésében megszabott határidő eredménytelen eltelte esetén, az államigazgatás szerve, a fővárosi és a megyei kormány megbízott alkothatja meg a hiányzó jogszabályt.⁴ „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) a kormányhivatal vezetőjének továbbá az előbbi feltételek mellett az önkormányzati határozatok tekintetében való pótlási kötelezettségét állapítják meg.

Az alaptörvényt ebből már láthatóan nehéz elszakítva értelmezni néhány más törvénytől. Az em-

lítettén kívül ilyenek az 1949. évi XX. törvényt, a korábbi alkotmányt, érintő utolsó módosítások. Az Átmeneti rendelkezések 28. cikk (1) bekezdése meghatározott további ideig⁵ alkalmazni rendeli a hatályon kívül helyezésre kerülő alkotmány 12. § (2) bekezdését, amelyik 2011. november 15-étől december 31-éig volt hatályban. Ekkor „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” szöveg helyébe a következő mondat került: „Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”. Márpedig erre az esetre, amit már egy további sarkalatos törvény⁶ mond ki, nem kell alkalmazni a szabályt, miszerint fizetési kötelezettséget megállapító jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között legalább 30 napnak kell eltelnie, továbbá azt sem, hogy a megállapítással kapcsolatos költségek ne legyenek aránytalanul magasak.

Az alaptörvény az állami és a helyi önkormányzati vagyont kiemelt védelemben részesíti.⁷ Ennek részleteiről sarkalatos törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény⁸ rendelkezik. A központi kormányzat⁹ és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonába tartozó, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon körét, továbbá az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeit a korábbiánál lényegesen tágabban és szélesebb jogosítványokkal határozzák meg. Figyelemmel az önkormányzati tulajdon védelmének leszűkítésére, ezzel egyben az önkormányzati önállóság gazdasági alapjai és a központi kormányzati rendelkezési jog kiterjedése közötti határoló falakat is jelentős részben lebontották vagy meggyengítették.

Az alapvető közösségi jogok gyakorlásával tágabb értelemben az ezekre vonatkozó átfogó és lényeges szabályozások alakításának módja, az alkalmazott eljárások is összefüggenek. Az új modellt intézményesítő, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény¹⁰ esetében az előkészítő egyeztetések viszonylag röviden és szűk körben történtek. Az 1990. évi reform, az első helyi önkormányzati törvény¹¹ előkészítése esetében ugyanez szakmai és politikai értelemben még hosszabb és kiterjedt folyamatként zajlott. A kormánypártok a politikai felhatalmazás szélességével indokolták a részletesebb nyilvános viták elmaradását, miként a lényeges rendszer-átalakí-

tó törvényjavaslatok mindegyike esetében. Ettől persze még kemény érdekek ütköztek a döntéshozatal során, miként arról a nemzeti vagyonról szóló törvény elfogadása, majd módosításai, vagy az önkormányzati törvény hatályba léptető rendelkezései, valamint az egyes fő feladatellátási területekről sorra elfogadott ágazati törvények részletszabályai tanúskodnak.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK MINT GAZDÁLKODÁS ALANYAI

Az önkormányzati rendszer alakulása természetesen nemcsak alapjogi összefüggésű kérdés. Akár magas, akár alacsony annak minőségi szintje, a jelenség további oldala, hogy egyáltalán mennyire finanszírozható és mennyire gazdaságos a működése.¹² A demokratikusan választott testületek gyakorlata lehet, hogy felelőtlen vagy éppenséggel klientalista, és a megfelelő ellenőrzés hiányában a döntéshozatal különböző alapú korrupciós mechanizmusai lépnek működésbe. A korábbi hazai rendszerrel szemben is megfogalmazódnak ilyen kritikák. Vannak ugyanakkor strukturális bírálatok, amelyek körében az alulfinanszírozást és az eladósodást említik legtöbbször. Az előbbi azt jelenti, hogy a kötelezően ellátandó és az önként fölállalható feladatok tömegének, valamint különösen azok folyamatos növekményének nem volt meg a pénzügyi fedezete. A helyi önkormányzatok forráséhsége természetesen igaz, miként általában mindig a költségvetési szektorban. Ennek kezelése tekintetében a lokális szereplők különböző kapacitásokkal és képességekkel rendelkeznek. A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírtak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel. Ezzel együtt a több mint két évtized alatt alig néhány helyhatóság került a működésképtelenség határára. Szinte mind kisközségi önkormányzat volt, amelyek különböző okokból – és nem mondható, hogy rendszerhiba okán – kerültek ebbe az állapotba. Az egyedüli nagyobb település közismerten Esztergom város, de az is jellemzően helyi politikai patthelyzet nyomán jutott tartós válságba. Ez nem volt jellemző és általános eset, illetve a felmerülő konfliktusok esetére ki voltak találva a megfelelő problémakezelési mechanizmusok mind igazgatási-jogi, mind gazdálkodási értelemben.

A működésképtelenség bizonyítékeként szakmai érvelésben az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések támogatását (ún. ÖNHÍKI) szokták fölhozni.¹³ 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a

célra 34 milliárd forintot¹⁴ fordítottak. Csakhogy ez az önkormányzatok összes bevételének csak alig több mint egy százaléka! Az ÖNHÍKI-támogatás tehát – nevével ellentétben – nem általános mutató, hanem a több közül csupán egy pályázati eszköz, viszonylag kis kapacitással, amiből sem korábban, sem most nem vonható le általános következtetés a szektor egészére nézve. Az igaz, hogy jelzésértékű, mivel a pályázat feltétele a működési költségvetés hiánya volt, tehát ennyi helyen ez a körülmény kétségkívül fennállt. Az érintett önkormányzatok nagy része azonban hiányát más forrásból fedezni tudta.

A másik fölmerülő kritika a túlköltekezés és az eladósodás. Noha a rendszerbe már a kilencvenes években adósságkörtört építettek be, 2006-tól kezdve főleg a nagyobb pénzügyi és vagyoni kapacitással rendelkező városi önkormányzatok fölfedezték a kötvénykibocsátásban rejlő lehetőségeket. Erre ugyanis nem vonatkozott a hitelfelvételi korlát. Az akkori kormányzat valóban hibát követett el, amikor ennek a gyakorlatnak „nem ment utána”. Ugyanakkor a bankvilág a hitelkihelyezés jó terepének tartotta a szektort, mert biztos volt benne, hogy az állam nem hagyja csődbe menni helyhatóságait.¹⁵ Így jött el a globális adósságválság ideje (2008 ősze), miután a valuta-alapú hitelek törlesztése a forint árfolyamvesztése után rendkívül megrágult az önkormányzatok számára is. Így is, az adósságállomány együttesen kb. egyezer milliárdos nagyságrendje az összes önkormányzati bevétel nagyjából harmadát teszi ki. Ez nagy, de nem kezelhetetlen tömeg,¹⁶ figyelemmel arra is, hogy az erősebb városoknál jelentkezik.

A következményeket látván természetesen jogos, ha a kormányzat az alaptörvény és a sarkalatos törvények szintjén ebben az államháztartási alrendszerben is további hitelfelvételi és kötelezettségvállalási korlátokat állít. Az önkormányzati eladósodás azonban korántsem olyan mértékű és nem annyira kezelhetetlen, hogy az általában véve a feladatrendszer drasztikus átcsoportosítását kényszerűen indokolná. Például a lakossági devizahitelek fizetésképtelensége társadalmilag ennél nagyobb problémának tűnt 2010-ben.

Az új rendszerben a helyi gazdasági önállóság más vonatkozásban jelentősen csökken, mégpedig a rendelkezési lehetőségek további alapvető tartalmának korlátozása útján. Az 1990. évtől a finanszírozás alappilléreinek számító forrásszabályozásról (mikor is a bevételeken keresztül történik a költségvetési tervezés és a felhasználási döntés végső soron a helyben választott testület mérlegelési körében marad) áttérnek az ún. feladatfinanszírozásra, ami lényegét tekintve a kiadások tartalmát igyekszik minél inkább behatárolni. Ez utóbbi a tapasztalatok szerint

hosszabb távon aligha ellenszere a költségvetési szervek szokásosan puha költségvetési korlátjának, egyben nem ösztönöz eléggé a hatékonyságra. Egyúttal nehezebben kiismerhető döntési pontokat termel ki, amelyek a testületektől és azok nyilvános működésétől távolabb kerülnek.

Ha feladatot akarnak szubvencionálni, akkor végül bázisfinanszírozás lesz belőle, mert a közpénzek forrása szükségképpen szűkös. Ugyanakkor ebből a csapdából egy lehetséges pragmatikus menekülési út, ha a finanszírozás eredmény szempontjai erősödnének. A kompromisszumoknak ezen a szinten nagyon is van jelentősége. Mert ne feledjük, hogy a most leváltani szándékozott forrásszabályozás elgyengülését is egy kényszerű megalkuvás okozta. Jelenül, az elvileg még oly jó technika alkalmazása sem eredményezhet csodákat, ha a rendszer az áthárított feladatok nagyságrendjéhez képest abszolút értelemben véve krónikusan alulfinanszírozott. Nem véletlen tehát a „mondd meg a feladatot, és adj hozzá (elegendő) forrást” közpénzügyi illúziójának újrafelélése.

Mindehhez járul az előbbieken említett felhatalmazás alapján, a 2011–12. során már leszabályozott vagyonátrendezés, ami folyamatában még korántsem zárult le. A közüzemi szolgáltatásokhoz és tevékenységekhez köthető vagyon jelentős részben központi vagy helyi kormányzati tulajdonba kerül. A humán szolgáltatások körében, a nagy ellátó rendszerek működtetési felelősségének átszabásával pedig a megyei és települési tulajdonból állami, azaz központi rendelkezésbe kerül a feladatellátás feltételül szolgáló állóeszköz-állomány. A folyamat és az azt kísérő alkuk rendszere ez idő szerint, 2012 nyarán, még nem lezárt. Az azonban egyértelmű, hogy a helyi önkormányzati önállóság vagyoni alapjai diverzifikáltabbak,¹⁷ és stabilitásukat tekintve bizonytalanabbak lesznek.

AZ ÖNKORMÁNYZAT MINT AZ IGAZGATÁS MÓDJA

A prizma harmadik oldalán tárgyunk igazgatási formaként látható. Működési szempontból ez talán az előbbieknél is fontosabb, hiszen az emberek ekként találkoznak és szembesülnek legtöbbször a helyhatóságokkal. A helyi-területi szint az államigazgatási feladatok és hatáskörök szétpontosításának terepe. Nem egyszerűen szervezési technika, mivel összekapcsolódik az állami szerepek kiterjedésével¹⁸ és a kormányzatokon belüli munkamegosztással. A lokalitások szereplői és tényezői ennek az állapotnak, mivel az ügyfelekhez való természetes közelség

okán, számos szabad mérlegelési önállóságot nem hordozó ügyet itt, helyben célszerű elintézni. 2010-ben az új ciklus egyik első intézkedéssorozata volt a területi államigazgatási szervek átszervezése. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét,¹⁹ majd 2012-ben törvényt alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól.²⁰ Az utóbbiak jelentős hatásköröket vonnak el a jegyzőtől, tehát az eddig az önkormányzatok hivatali rendszeréhez köthető szervezetektől. Ez a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával is jár majd.

Az igazság az, hogy most a rendszerváltás óta regnáló kormányok régi vágyát valósítják meg, legalábbis ami az integrált területi kormányhivatalokat illeti. Az alsó-középszintű (járási) igazgatás újra-élesztése pedig különböző szakmai érdekképviseltek nem csillapodó óhaja, például az építésigazgatás területén. Utoljára 1984-ben szüntették meg a járási hivatalokat. Különben a területi államigazgatást most amúgy is erősen tömbösítették. Négy nagy csoportról van szó, amelyből három erős szakigazgatásokat egybekapcsoló konglomerátum. Az integrált kormányhivatalokon kívül ilyen a velük egy nagyságrendet jelentő adó- és vámhatóság, valamint a Belügyminisztérium égisze alatt a rendészeti szervek összessége. Mellettük a maradékot döntően a különböző (még) nem integrált zöldhatóságok alkotják.

A mostani integráció nem egyszerűen hivatal-szervezési áldozatai között először is a régiókat kell említeni. A regionális szint nem volt önkormányzat Magyarországon, de egy folyamat keretében a területfejlesztési döntések kialakításának, meghozatalának és megvalósításának színtere volt – kezdetben nem hagyományos igazgatási megoldások alkalmazása révén. Ennek megmaradó intézményeit fölszámolták, beleértve az önkormányzati befolyás delegálásra alapított formáit. A megyei területfejlesztés korábban elég szerencsétlenül duplikált fórumai szintén megszüntetésre kerültek. Egyúttal a megyei önkormányzatok szerepe e vonatkozáson keresztül is csökkent.

Mindegyik hivatal-szervezési megoldásról elmondható, hogy ismertek a nemzetközi gyakorlatban. Nem páratlan tehát a létrehívott megoldások módja. Kétségtelen azonban, hogy itt és most a települési és a megyei ügyek intézésének államigazgatási formáit az önkormányzati formációktól szisztematikusan elválasztják. Ebből az következik, hogy az állampolgárokhoz való közelséget, illetve az ügyfél által való elérhetőséget új módon kell biztosítani. Hivatal-szervezési eszközökkel ez természetesen le-

hetséges. Ráadásul a kormányzati informatika fejlesztését is erre a szempontra építik ki, mint az egyablakos ügyintézés, a kormányablakot, illetve az elektronikus úton intézhető ügyek körének kiszélesítését.

Lényeges változás tehát, ami a ciklus végére fog kiteljesedni, hogy a helyi szinteken a közigazgatáson belül az államigazgatási szervek, továbbá az államigazgatási ügyintézési módok súlya egyértelműen növekszik. Figyelemre méltó az általános felelősségű, dekoncentrált szervek kiteljesedése, amilyenek a kormányhivatalok és a járási hivatalok. Ezek vezetésében, bár nem szükségszerű, de okkal fölmerül a politikai kijelölés jelentősége. A kormány megbízott és a járási hivatalok vezetői ugyanakkor formálisan nem politikai, hanem szakmai vezetők.²¹ Ez megint csak nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban. A magyar esetben ugyanakkor feltűnhet a helyi önkormányzatok politikai integrációban betöltött szerepének gyengülésével párhuzamosan az új egyeztető fórumok és szereplők iránti hallgatólagos szükséglet. Csak később derül ki, mennyiben formális pozíciókhoz, illetve milyen mértékig informális szerepekhez kötődik, és mely eljárásokban valósul majd meg ez a lokálisan szükségképpen elhelyezésre váró funkció.

AZ ÖNKORMÁNYZAT MINT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZŐJE²²

A jogszabályok kötelező és szabadon föl vállalható feladatokat különítenek el. Az előbbi kör Magyarországon látványosan csökken, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával, és már 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok eddig legnagyobb kiadási csoportja. Ugyancsak elkerülnek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket. A fentiekén kívül ez számos nagyobb közművelődési intézményt érint: művelődési házakat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat. A központi költségvetés átvállalta a megyék, kapacitásaihoz képest végül nagyra hízótt adósságát. Ugyanakkor a megyei önkormányzatok vagyona az államra szállt. A választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül. Ez utóbbi érdekes fordulat, mivel korábban az 1990. évvel bevezetett rendszert sokan éppen a megyék elgyengítése miatt bírálták.

A szolgáltatásszervezés oldalát nézve az önkormányzatnak, nagy feladatai tehát átkerülnek másokhoz: a fent említett egészségügyi intézmények tekintetében egy központi intézethez,²³ a többi volt megyei szervezet esetében az ugyancsak központi irányítás alatt álló megyei intézményfenntartó központokhoz. Az iskolák bérköltségei pedig a továbbiakban (bár az épületfenntartás önkormányzati feladat marad) a központi költségvetést terhelik, illetve a járások is vesznek át szolgáltatásszervezési feladatokat. A helyi és területi oktatási szakpolitikai döntések meghozatalának fóruma egészen biztosan átcúszik az államigazgatási hivatalok döntési körébe. Egyelőre nem kristályosodott ki, illetve nem ismert a pártpolitikai kontroll intézményes rendszere és módja sem, ám valószínűleg legalább részben informális lesz.

Ákár az oktatási, akár az egészségügyi, akár a többi feladatellátásról legyen is szó, mindegyik központi szervezésére van működő példa a nemzetközi gyakorlatban. Vannak közöttük fejlett és nagy szakmai múlttal rendelkező rendszerek is. Továbbá az is igaz, hogy sehol sincs előírva, hogy a helyi önkormányzatnak mindenképpen az ún. széles felelősségi körű modelljét kell választani, miképpen az 1990-től Magyarországon működött. A szűkebb felelősségi körű modellek éppen a szóban forgó feladatok egyikét-másikat vagy mindegyikét nélkülözik. A tág vagy kisebb feladatlista nincs összefüggésben a rendszer „demokráciájának” minőségével. Széles kompetenciával is lehet rosszul, azaz pazarlóan, netán korruptan működni; miképpen a felelősségi körök különböző társadalmi integrációs formák és mechanizmusok közötti megosztása történhet egyenként és együttesen nagyon demokratikusan. Persze épp így igaz fordítva. Biztosan problémát az okozhat, ha a nagy elosztási rendszerek nélkülözik az önkormányzati *vagy más módon* szakpolitikai döntéshozatali rendszerek társadalmi értelemben integratív, az érintett közösségek vonatkozásában még elégségesen transzparens mechanizmusait.

A humán szolgáltatásokon kívül a közüzemi szféra is jelentős átalakuláson megy keresztül. Az energia-, a víz- és közcsatorna-ellátás, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá válik. Ez nemcsak tulajdoni értelemben fontos, hanem az üzleti eredmény realizálásának módja tekintetében is. Egyelőre nyitott kérdés, hogy közszeaktor tulajdonosként vagy államigazgatási irányítási minőségében fogja-e ezt a szerepet megvalósítani. Mindkét esetben kérdés, hogy milyen szereposztás lesz a helyi és a központi kormányzat között.

Fontos még megemlíteni, hogy a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozást is fölváltotta a civil szervezetekről szóló törvény,²⁴ amely a közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések szerepét nem erősítette. A finanszírozási szabályok változása, valamint az említett feladatfinanszírozás előrevetítése sem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák terjedésének. Az egyházak²⁵ által ellátott közfeladatok tekintetében ugyanakkor több összefüggésben is differenciálttá vált a szabályozás. Témánk szempontjából ennek lényege, hogy az állami viszonyulás kimondottan és vállaltan nem neutrális sem az alanyok, sem a tevékenységek tekintetében.

Összességében egy olyan folyamat tanúi vagyunk, amiben igen határozottan reagálják le a szabályozások a korábbi kiszervezési kísérleteket, azaz a közfeladatok ellátásában a nem állami szereplők megjelenésének lehetővé tételét²⁶ és azok tevékenységének finanszírozását. Mindenképpen megalapozott az ellenézés az ehhez kapcsolódó deviancia: a korrupció, a közvagyon leértékelése vagy kihajóztatása és más hasonló bűnös cselekmények esetében. Bár mindezeknek a valódi kiszervezéshez nem sok köze van, alkalmat és retorikai alapot teremt a korábban elmentmondásosan érvényesülő folyamatok²⁷ differenciálatlan „visszacsinálására” és a különböző állami szerepek erősítésére helyi-területi szinten is. Ugyanakkor a közigazgatáson belül, amint a fentiekben minden vonatkozásban érzékeltettem, a központi szerepek erősödnek az önkormányzatiakhoz képest.

Mind a humán, mind a közüzemi feladatellátási kör átalakulása erőteljes érdekeket érint, illetve befolyásos társadalmi csoportok támogatását bírja. Bár sokszor az ehhez kapcsolódó törekvések nem egységesek, az azért világos, hogy a különböző szakmai kamarák, meghatározott érdekcsoportok, üzleti körök stb. jelentősen érdekeltek a folyamatok olyan alakításában, amelyik gyökeresen ellentétes a korábbi ciklusokban kialakult állapotokkal. Ezt a viszonylatot nem is lehet már az önkormányzati szférán belül elhelyezni. Különösen a most már igencsak a figyelem középpontjába került közüzemi szolgáltatások tekintetében látszik, hogy nagy gazdasági érdekeltiségek, konkuráló gazdaságpolitikai szempontok is közvetlen szerepet játszanak a feladatellátás alakításában.

A közüzemi infrastrukturális feladatok, és a hozzájuk kapcsolódó politikák alakítása különben a huszonegyedik század első évtizedének közepétől kezdve Európa-szerte változás alatt áll.²⁸ Újra vannak olyan tendenciák, amelyek a kormányzati szerepeket erősítik²⁹ ezekben a szolgáltatási szektorokban

is. Ez a folyamat nem független az Európai Unió vonatkozó politikáiban beállt változásoktól. Másrészt az ingatlanhitelezési válság óta az állami feladatok és eszközök alkalmazásának új korszaka kezdődött, ami érzékeny területeken érinti az állam versenyszféra felé való viszonyát. Végül a kiszervezés „átfordítása” sokszor tényleg szervezeti racionalitás, amennyiben a belső működés összehangolásának előnyeit igyekeznek maximalizálni. Az önkormányzatiság prizmájának ez a negyedik oldala tehát mindent egybevetve akár tükrözhet is egy átfogóan érvényes új folyamatot. Hazai összevetésben a különbség azonban az, hogy e jelenség azért másutt általában nem fenyegeti a hatalommegosztás intézményeit.

A hazai visszaszervezés folyamatában az önkormányzatiság gondolatának *eszménye* kétségkívül leértékelődött. Mármost, ha ezalatt az 1990. évi törvényben kompromisszumokkal kifejezésre juttatott modellt értjük. Ha annak a rendszernek a *valóságát* próbáljuk megítélni, akkor a kép összetettebb. Talán a rendszerváltás első évtizede többször visszazigazolt magából a kiindulásul szolgáló ideából. A huszonegyedik század első évtizede azonban már jóval elmentmondásosabb. Az ellenhatást kiváltó reakciók motivációi innen nézve jobban megokolhatók. A tényleges válaszok viszont túlreagálásokká válnak, ha ezen a címen visszafordíthatatlanul felszámolják a demokratikus működésre képes intézmények jogi, gazdasági, hivatali és szolgáltatásszervezési alapjait, vagy végletesen határok közé szorítják azok már amúgy is jelentősen leszűkített és bármikor tovább szűkíthető létfeltételeit. Kérdéses, hogy a visszaszervezésen túl mindezek ellenében garanciális megoldások kiérlelhetők-e majdan, ha kezdetben – mint láttuk – erre nem sok idő és figyelem jutott. Ezek hiányában pedig az átalakítások társadalmi költségeivel még az oly számos vagy erős támogatók is később súlyosan szembesülhetnek.

JEGYZETEK

1. Az írás az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012–2016) keretében folytatott munka alapján készült.
2. 1949: XX. tv. 42. §.
3. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: alaptörvény), 31. cikk (1) bek.
4. Alaptörvény, 32. cikk (5) bek.
5. 2013. december 31-éig.

6. 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról, 34. §. V.ö. a 32–33. §-okkal!
7. Alaptörvény, 38. cikk
8. 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról.
9. Az alaptörvény és a sarkalatos törvények szóhasználata szerint: „állam”. Természetesen a helyi önkormányzatok is az állam részei.
10. 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.
11. 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról.
12. Ez valójában nemcsak pénzügyi, hanem társadalmi (közösségi) kérdés, amelyre széles elméleti irányzatok épülnek. Lásd erre a helyi kormányzatok vonatkozásában jó áttekintésként: GERRY STOKER: Introduction: Trends in European Local Government, in *Local Government in Europe: Trends and Developments*, eds. RICHARD BATLEY, GERRY STOKER, Basingstoke, Macmillan, 1991.
13. Lásd erre pl. DOMOKOS László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai, *Pénzügyi Szemle*, 2012/2, 167.
14. Itt és a továbbiakban az adatok forrása: GKM.
15. Ld. és vö. a következőkkel: GÁL Erzsébet: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai, *Pénzügyi Szemle*, 2010/1, 124–144. és VIGVÁRI András: Vakrepülés a jövőbe, *Figyelő*, 2012/18, 16–17.
16. Összehasonlításul a központi kormányzat szintjén a vonatkozó Maastricht-i kritérium a bővös határt a GDP 60%-ában vonja meg.
17. Annak ellenére is, hogy a kimondott cél a nemzeti vagyon körében éppen a nem állami szerepek korlátozása.
18. Lásd erre áttekintésként: JOACHIM JENS HESSE – LAWRENCE J. SHARPE: Conclusions, in J. J. H.: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
19. 288/2010. (XII. 7.) Korm. r. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról.
20. 2012. évi XCIII. tv. a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
21. 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010: CXXVI. tv. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.
22. E szemlélet összehasonlító alapjaira lásd áttekintésként: *Public Sector Management in Europe*, eds. NORMAN FLYNN – FRANZ STREHL, London, Prentice Hall, 1996.
23. Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőségsszervezési Intézet (GYEMSZI).
24. 2011. évi CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.
25. 2011. évi CCVI. tv. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról.
26. *Aréna és otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, városesetek és a „köz” véleményei*, szerk. HORVÁTH M. Tamás – KISS JÓZSEF, Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, 1996.
27. HORVÁTH M. Tamás: *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Budapest, MKI/KSZK, 2007.
28. *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, eds. HELLMUT WOLLMANN – GÉRARD MARCOU, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.
29. V.ö. a következővel: VOSZKA Éva: Európai versenyszabályozás – átmeneti vagy tartós változások? Az állami támogatások elveinek és gyakorlatának módosulásai a válság éveiben, *Pénzügyi Szemle*, 2012/1, 69–87.