

---

## Vita

---

# Újabb reform ötletek

A COMITATUS 2005. évi 8-9. számában írtunk Bokros Lajos híres 130 pontjáról. Idén karácsonyra újabb 140 pontban fogalmazta meg nézeteit a neves szerző, immáron „Elveszett évtized” címmel. Az új dolgozathoz ezúttal is csupán a közigazgatással és önkormányzatisággal foglalkozó fejezetekről írunk, a röpirat egészét a politológusokra és a gazdasági szakértőkre bízunk. Az előző pontok közül volt olyan is, ami megvalósult, ilyen a kisebb parlament ötlete. Ezzel kapcsolatban nem találtunk megjegyzést az újabb pontok között, ami joggal bírálható, az a választási rendszer megváltoztatása.

Egy másik ötlet is megvalósult, ez a járási rendszer kiépítése, ezzel kapcsolatban Bokrosnak vannak újabb ötletei, amire majd az önkormányzatiság kérdésének vizsgálatakor térünk ki. Az alábbiakban néhány kritikai fejezetet ismergetünk:

„41. A jelenlegi kormány nyolcra csökkentette a minisztériumok számát, amit a bürokrácia leépítéseként adott el a közvéleménynek. Ez szintiszta szemfényvesztés, mert sem az állami vezetők (államtitkárok és helyettes államtitkárok, hivatalvezetők), sem a hivatalnokok száma nem csökkent. Az értelmetlen elnevezésű és áttekinthetetlen, kusza belső szerkezetű, óriási vízfej jellegű minisztériumok létrehozása lényegében aláásta és *megbénította* a központi kormányzati közigazgatás működését.

42. Az Orbán-kormány szétverte a köztisztviselői szellemet és ethoszt, így a pálya ma már nem vonzó. A köztisztviselők kormánytisztviselővé történt átnevezése azt fejezi ki, hogy a minisztériumok tisztviselői már nem a közt, hanem kizárólag egy politikai testületet, a kormányt köteles szolgálni. A szakmailag felkészült és tapasztalt tisztviselők legjavát elküldték, a többit megfélemlítették. Az alkalmazás feltétele a szaktudás helyett – a korábbi állampárti időket idézve – *a politikai megbízhatóság* és elkötelezettség lett.

43. A minőség javításának hamis jelszavával több mint 20 év után sikerült *kiüresíteni az összes kistélepülés önkormányzatát*. Az igazgatási feladatok jelentős része a központi kormány akaratát közvetítő, újonnan létrehozott járási hivatalok kezébe került. Ezzel létrejött hazánkban *az ötszintű kormányzati közigazgatás* (országos központ, régiók, megyék, járások, községek), ami egy kisméretű és nem föderatív berendezkedésű országban *felesleges, abszurd és iszonyatosan drága*.

44. Természetesen igaz, hogy a hazánkban meglévő csaknem 3200 települési önkormányzat bizonyosan nem alkalmas alkotmányos jogként is rögzített társadalmi alapszolgáltatások közel egyenlően magas színvonalú nyújtására. Ugyanakkor világos, hogy a jóval rugalmatlanabb központi kormányzat még

kevésbé alkalmas a helyi igények kielégítésére.”

Bokros Lajos előző röpiratában csupán egy helyen utalt a minisztériumi struktúra átszervezésének szükségességére. Ez a Munkaügyi és Oktatásügyi Minisztérium létrehozása volt, MOM rövidítéssel. Úgy tűnik, hogy a neves szerző beleszeretett ebbe az ötletébe, hiszen ismét javasolja az Emberi Erőforrások Minisztérium felosztása kapcsán, egy ilyen nevű tárca létrehozását. Ezúttal azonban átfogó javaslatokat is tesz, hiszen úgy véli, hogy újjá kell építeni a központi kormányzati közigazgatást, hiszen a mai gigantikus, belső összefüggés nélküli, áttekinthetetlen és már elnevezésükben is értelmetlen minisztériumok helyébe karcsú, áramvonalas és logikusan megszervezett főhivatalokat képzel el. Így vissza akarja állítani az önálló Belügyminisztériumot, amit nem igazán értek, hiszen ilyen most is működik, és a közigazgatási rendészeti feladatok mellett az önkormányzati rendszer felügyeletét is ellátja. (Mindössze csak ennyit ír e minisztérium feladatául, s kétség kívül, hogy ennél a mai BM jóval több feladatot lát el, többek között a közmunka, a katasztrófavédelem, sőt legújabbban a vízügyi hatósági irányítását is.)

Úgy tűnik, mintha Bokros leragadt volna a 2006-2010 közötti kormány Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumánál, hiszen feltétlen újjá szervezendőnek tartja az Igazságügyi Minisztériumot, melynek fő feladatául a minőségi normaalkotást (jogi kodifikációs munkát) tartja, hiszen a mai kormányzati jogalkotást és egyeztetést szégyenlete-

sen rossz minőségűnek tartja. (Ennek fő oka, hogy a mai közigazgatási és igazságügyi minisztérium megkerülésével egyéni képviselői indítványként nyújtják be az új törvényeket és törvénymódosításokat – a legtöbb esetben.)

A kormányzati szerkezet megújítása kapcsán a vízfejjé növesztett Nemzetgazdasági Minisztérium helyett visszaállítaná a Pénzügyminisztériumot, és az ettől világosan elkülönülő Gazdasági és Kutatási Minisztériumot (ez utóbbi feladat beemelésével a kutatás és a fejlesztés összehangolását a költségvetési szempontoknál magasabb szintre emeli). Mint már említettük, a korábban megtévesztő nevű Nemzeti Erőforrások Minisztériumát, melyet az új miniszter immár „Emberi”-vé tett, kettéválasztaná, és létrehozná az említett MOM mellett újból a Népjóléti vagy Szociális és Egészségügyi Minisztériumot, feladatául adván a szegénység elleni küzdelmet is. A nagy darabolás során Bokros Lajos megfeledezett a kulturális-, sport- és egyházügyekről.

A másik sajátos elnevezésű minisztérium a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium átalakítását is tervezi, így létrehozná a Fizikai Infrastruktúra Minisztériumát (FIM-et), ami ilyen néven Magyarországon nehezen elképzelhető, hogy működhessen. Ugyanakkor a mai kormányzati elképzelésekkel szembemenően, helyre állítaná a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot is, míg az agrárium tárcája – új elnevezéssel – Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztériumként állna helyre.

Bokros szerint, az új központi közigazgatás – bár a mai nyolc helyett 11 minisztériumból állna -, jóval karcsúbb és kisebb lenne, mint a mai, a felesleges átfedéseket, a feladat nélküli államtitkárságokat és a belső hivatalok tucatjait meg kívánja szüntetni. Véleménye szerint a miniszterelnökség, a mai kormányfő gyanakvása és a „oszd meg és uralkodj” politikája miatt lényegében minden minisztériumot, és azokon belüli államtitkárságot megkettőz, így a kormányzat óriási méretű vízfejéjé vált, és ehelyett egy olyan központi kormányhivatalra van szükség, ahol a magasan képzett, nemzetközi színvonalú és feddhetetlen tisztviselők képesek a kormányzat működését gyorsan és jól összehangolni. Javasolja a szerző a tökélségvetést elkülöníteni a folyó költségvetéstől, s a tökélségvetést a mai Nemzeti Fejlesztési Ügynökség helyett, az új Pénzügyminisztérium alá tartozó kisméretű és hatékony hivatalhoz telepíteni. (Időközben a kormány megszüntette az NFÜ-t, és a feladatokat a különböző minisztériumokhoz telepítette.)

Nem változott Bokros véleménye az önkormányzatiságról, ezúttal ismét a svéd, illetve brit modellt javasolja Magyarországon bevezetni. (Erről a véleményünket már 2005-ben kifejtettük: *Megreformálható-e a közszolgálat?* című cikkben, i.h.: 124. oldal.) Ezúttal nevesíti az új járási és városi önkormányzatokat is, és véleménye szerint ezekből elegendő lenne 240-270, de semmiképpen sem több, mint 300 egység. Rögzíteni kívánja azt is, hogy 10 ezer lakos alatt ne legyen önkormány-

zat, az átlagos önkormányzat lakosköre pedig közelítse meg az 50 ezer főt. Ezzel kapcsolatban mindenképpen hivatkoznunk kell a Csíre András és Oláh Miklós által vezetett kutatásra, ahol valóban ezt a számosságot tekintették optimális megoldásnak. (Oláh Miklós publikációját erről a Comitatus 2013. évi nyári száma 17-43. oldalain közöltük.)

Azt a közjogi problémát, hogy mi legyen a mai városok jogállásával, a nagynevű szerző úgy tűnik elhanyagolhatónak tartja. Véleményem szerint nehéz megkerülni a közel 400 város és a járás problematikáját.

A járási önkormányzati szint létrehozását Bokros azért tartja fontosnak, mivel ily módon tartja lehetségesnek azt, hogy az önkormányzatok visszakapják iskoláikat és egészségügyi intézményeiket, és hogy a középszintű (megyei) önkormányzatoktól is átvegyenek alapvető szolgáltatásokat. Ebből a gondolatból ismét az tűnik ki, hogy a volt pénzügyminiszter évekkorábban írhatta pontjainak sorát, és itt sem sikerült átvezetni azt a tényt, hogy immár két éve államosították az egész megyei intézményrendszert.

Nagyrabecsülve Bokros Lajos elképzeléseit, a felsőoktatási rendszer átszervezésénél ismét az elitista szemléletet vélem felfedezni. Bokros, a hatékonyság és a verseny szellemében a 70 akkreditált egyetem és főiskola számosságának csökkentését tűzi ki célul. (Már ez a hetven is igen demagóg szám, hiszen ebben a főként hittudományi tevékenységet végző intézményeket is beszámítja, valamint a különféle magánfőiskolá-

kat is ideérti.) Azt már látja, hogy egyes főiskolák nagyobb egyetemekhez való kétségbeesett csatlakozása nyomán ez a szám mindenképpen csökken. Úgy véli, hogy a felsőoktatás átalakulási folyamata nem a minőségi alapú természetes kiválasztódást tükrözi, és mivel az alapvető problémákat - a szétaprózódottságot, a túlméretezettséget és a gyenge minőséget - a jelenlegi szisztéma nem oldja meg, megfogalmazza azt a neoliberais javaslatot, hogy azokat a felsősoktatási intézményeket, amelyekben nem jelentkezik kellő számú diák, be kell zárni. Ezzel gyakorlatilag el lehet érni, hogy például a társadalomtudományi és közgazdasági képzéseket Budapestre koncentrálják, hiszen az elmúlt két évtizedben a különféle képzési formák az új tanszékek, intézetek és karok alapítása révén a fővárosban osztódással szaporodtak. Így míg korábban Budapesten csak a Közgazdaságtudományi Egyetemen és a három kis gazdasági főiskolán képezték ezeket a hallgatókat, ma már a Műegyetemen, az ELTÉ-n és az újonnan létrehozott Óbudai Egyetemen, valamint a különféle fővárosi magánfőiskolákon is nagy számban képzik e területeken a hallgatókat. Ugyanakkor a vidéki főiskolákon és egyetemeken hallgatók híján már ma is sorban szűnnek meg a különféle gazdaság- és társadalomtudományi képzések, s így az oktatás egészségtelen módon koncentrálódik.

Folytathatnánk az érvelést, de kezembe került az Új Egyenlítő című folyóirat, benne Zongor Gábor elemzése.

Az alábbiakban ezt közöljük, valamint Bokros Lajos válaszát, hiszen a két folyóirat olvasótábora oly mértékben eltérő, hogy ezzel talán nem okozunk zavart...

**AGG ZOLTÁN**

## **Észrevételek Bokros Lajos téziseihez**

**Egy tézisrendszerhez szakmai alapon hozzászólni nehéz, mivel a vita alapját képező állítások óhatatlanul leegyszerűsítőek, ezért a válaszok is leegyszerűsítettek. Könnyen lehet, hogy egy közvetlen vitában, részletesen kifejtve az eltérő nézetet valló felek a lényeg tekintetében egyetértenek.**

## **Az önkormányzatiság újjáépítése**

77. A magyarországi önkormányzati rendszer 2010 előtt sem volt hatékony. Az Orbán-kormány azonban az önkormányzatiság maradékát felszámolva a rendszert *zsákutcába* vitte. Innen csak felfelé vezethet az út. A reform célja olyan életképes és hatékony önkormányzatok felépítése, amelyek az Európai Unióban érvényes „szubsidiaritási” elvvel összhangban arra a *legalsó szintre* telepíti a közszolgáltatásokat, ahol azok a helyi lakossághoz a *lehető legközelebb*, az adófizető polgárok *erős és közvetlen ellenőrzése* mellett még hatékonyan nyújthatók.

Való igaz, hogy a legújabbkori magyar önkormányzati rendszer 1990-es létrejötte óta belső feszültségekkel volt terhes és 2000-től széles körben nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszer fenntarthatatlan. Hazánkban kezdetektől keveredtek a nagy európai modellek, a

viszonylag kis felelősségű, de minden települést önálló önkormányzatként elismerő dél-európai megoldás strukturálisan létrejött és a központi hatalom a skandináv széles felelősségnek megfelelő feladat-és hatáskört telepített a szétaprózódott struktúrára, miközben egyre kevésbé állt rendelkezésre a feladatellátás és működtetés központi és helyi forrása. A magyar önkormányzati rendszer legfőbb problémája megítélésem szerint az volt, hogy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minősége és mennyisége igazságtalan volt. A hátrányos helyzetű térségben lévő hátrányos helyzetű településeken a hátrányos helyzetű családoknak nyújtott szolgáltatás többnyire nem volt elegendő és megfelelő színvonalú. Az igazságtalanság mellett a rendszer gazdaságtalan és fenntarthatatlan volt, valamint hatékonyságról sem beszélhettünk.

Az első húsz évben a szakma és a politika is adós maradt annak egyértelmű tisztázásával, hogy mi is az önkormányzás minimuma. Milyen feltételek fennállta esetén beszélhetünk helyi önkormányzatokról. Mivel kell rendelkeznie egy településnek, (lakóközösségnek) ahhoz, hogy települési önkormányzat lehessen, vagy mitől területi önkormányzat a megyei közgyűlés?

A 2011-es új, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény legfőbb problémája, hogy ezekre az alapkérdésekre továbbra sem adott választ. Meghagyta a szétaprózódott települési önkormányzati struktúrát, ugyanakkor részben állami felelősségbe vont egyes korábbi önkormányzati feladatokat

(lásd: köznevelés, kórházak, államigazgatási hatósági ügyintézés), új típusú, feladatalapú finanszírozási rendszert vezetett be, átvette az önkormányzatok adósság állományának jelentős részét, új önkormányzati hivatali struktúra kialakítására kényszerítette az önkormányzatokat. Erdemben nem változott a feladat-hatáskör telepítés ígért differenciált telepítése, vagyis maradt a korábbi struktúra, csökkentek ugyan egyes hatáskörök és önkormányzati befolyások, viszont továbbra sem a megmért, kiszámított tényleges közszolgáltatási áron, hanem a központi hatalom által rendelkezésre bocsájtott forrás visszaosztásán alapuló finanszírozás maradt, más néven. Az túlzottan sommás kijelentés, hogy felszámolásra került a maradék önkormányzatiság, mivel nagyon sok helyen már eleve nem volt. Viszont továbbra is fennmaradt a rendszert jellemző igazságtalanság, sőt a nagyobb politikai befolyással rendelkező települések javára még-inkább elbillent a támogatási rendszer.

A vitairat szubszidiaritást erősítő megfogalmazott céljával egyetértve, a megfogalmazás módja és megközelítése viszont vitatható.

78. A csaknem 3200 helyi önkormányzat zöme korábban sem volt életképes. Kis méretük és lakosaik átlagosan alacsony jövedelemtermelő képessége miatt sohasem tehetők azzá. Életképesnek az az önkormányzat tekinthető, amelyik (i) képes jó minőségű közjavakat költséghatékonyan szolgáltatni, (ii) van központi települése és (iii) eléri az ehhez szükséges kritikus méretet. A reform első lépése tehát *olyan méretű területet és akkora létszámú lakosságot* átfogó legalsó szintű önkormányzati egységek létrehozása, amelyek

legalább elvileg *képesek jó minőségű közszolgáltatásokat nyújtani.*

A hatékonysági szempontok fontosságát elismerve, nem fogadható el az életképtelen önkormányzatokra vonatkozó állítás. A tézis szerint megfogalmazott életképes önkormányzat döntő mértékben a méretből és a lakosság-számból indul ki. Ez a megközelítés a kormányzati szereplők kedvenc terepe. Jelenleg is ez érvényesül: kétezer lakos alatt, nincs önálló polgármesteri hivatal (kivéve, ha városi jogállású a település), három ezer lakos alatt nem kell üzemeltetni az iskolát (kivéve, ha ezt vállalja az önkormányzat), ötezer lakos alatt egy lépésben történt az önkormányzati adósságállomány állami átvállalása (kivéve, ha vállalkozási célú volt az eladósodottság), stb.

Megítélésem szerint azt kell(ene) eldönteni, hogy mi kell ahhoz, hogy valóságos települési önkormányzatról beszélhessünk. E tekintetben mindenképpen differenciálni kell az ellátandó és elvárható feladatok tekintetében, viszont szükséges megfogalmazni azt a minimumszolgáltatást, amit a kistelepülésen lakó polgárok is joggal elvárnak helyben, azaz a szubszidiaritás minimumának telepítését kell elvégezni. Az egyes önkormányzati közszolgáltatások megszervezésénél kétségtelen, hogy figyelembe kell venni a hatékonysági és fenntarthatósági szempontokat. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg a szolgáltatás (fizikai, vagy virtuális) elérhetőségének garantálásáról sem. A lehető legközelebbi ellátási szint tekintetében az egyes

szolgáltatások sajátosságait figyelembe véve is differenciálni kell.

79. Ennek a minimálisan kritikus méretnek Magyarországon elsősorban a *járási és a városi önkormányzatok felelnek meg.* Ennek alapján a jelenlegi csaknem 3200 önkormányzat helyett elegendő lenne körülbelül 240-270, de semmiképpen sem több mint 300 ilyen alsószintű önkormányzati egység. Szükséges rögzíteni, hogy tízezer lakos alatt ne legyen önkormányzat, az *átlagos* önkormányzat lakosköre pedig közelítse meg *az ötvenezert főt.*

Jelenleg 3177 – közülük 3153 vidéki - települési önkormányzatról beszélhetünk Magyarországon. (Budapest főváros és a kerületi önkormányzatok ügyére nem tér ki a vitaanyag, így a továbbiakban én is csak a vidékre koncentrálok.) Vidéken összesen 146 település lakosság száma haladja meg a tízezer főt. Ugyanakkor 175 vidéki járás jött létre 2013. január 1-vel. Amennyiben jól értem a javaslatot, akkor a tízezer lakos alatti 29 járásszékhely város a környékével együtt alkot egy önkormányzatot, míg a tízezer feletti járásszékhelyek önálló önkormányzatot alkotnak és környezetükben lévő községek, kisebb városok „járási önkormányzatokba” tömörülnek. A jelenlegi járások lakosság szám tekintetében is meglehetősen nagy eltéréseket mutatnak. Legkevesebben, 9.255-en a nyolc települést magába foglaló bélapátfalvai járásban laknak, míg a legtöbben, 138.879-en a nem megyei jogú város központúak közül a gödöllői járásban. A tézisben megfogalmazott elvárható ötvenezres lakókör csupán 48 járás (a járások 28%-a) esetében érvényesül, viszont ezek felében maga a központi város önmagában megfelel ennek a „követelménynek”.

Az ország eltérő településszerkezetének köszönhetően ugyancsak jelentős eltérések figyelhetők meg az egy járáshoz tartozó települések számát tekintve. Míg a debreceni és a hajdúböszörményi járást csupán két-két település alkotja, addig a zalaegerszegi járásban összesen 84 település van. No, a járási önkormányzat így teljességgel értelmetlen.

A tézisekben megfogalmazott nagy ugrás, amelynek következtében a jelenlegi települési önkormányzatok száma 10%-ra csökkenne nem támogatható. Integrációra szükség van, de ennek nem lehet reális terepe a jelenlegi járás. Újra kell gondolni a város és környéke kérdését, valamint az agglomerációból adódó együttműködéseket, továbbá a mikro-térségi szerveződéseket. A városközpontú térségi együttműködésnél épp úgy, mint a mikro-térségi társulásoknál egyértelműen garantálni kell a nem székhely településen élők ellátását és érdekük megfelelő képviseletét.

80. A szélsőségesen elaprózott hazai önkormányzati rendszer összevonása és nagyobb alapegységek létrehozása egyáltalán nem csorbítja a demokráciát. Éppen ellenkezőleg: tartalommal tölti meg azt. Önkormányzatnak csak akkor van értelme, ha van *érdemi tartalma*. Az önkormányzatiság tartalmát az adja, hogy a területén élő lakosságnak *közösségi szolgáltatásokat* nyújt (i) a helyi lakosság igényeinek megfelelő választékban, (ii) jó minőségben, (iii) költséghatékonyan és (iv) áttekinthető módon, tehát minél közvetlenebb demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság mellett.

Ezzel a megközelítéssel egyet lehet érteni, mivel itt az önkormányzás érdeméről van szó. Kétségtelen, hogy jelenleg sok – zömében kistélepülési – önkormányzat nem felel meg ezeknek

a kritériumoknak és csupán érzelmileg tekinthetőek önkormányzatoknak, vagyis külső segítség nélkül képtelenek biztosítani az elvárt közszolgáltatásokat. Azonban feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy mindezek az elvárt teljesítmények nem feleltethetők meg lakosságsszámmal. Sok alacsony lakosságsszámú kistélepülés képes biztosítani az érdemi tartalmat, mégpedig helyben. Eldöntendő, hogy melyek azok a közszolgáltatások (köznevelés, idősellátás), amelyek helyben történő megszervezése és garantált ellátása képezi az átalakítási szervezési alapot a közös feladatellátáshoz. Az integrációs folyamatban ugyanakkor nem hagyhatóak figyelmen kívül a specialitások, így az országhatár menti térségek, a földrajzi adottságok, turisztikai sajátosságok.

81. A járási önkormányzatok, mint önkormányzati alapegységek létrehozása lehetővé teszi nemcsak azt, hogy ezek az önkormányzatok **visszakapják** iskoláikat, egészségügyi intézményeiket, hanem azt is, hogy a középszintű (megyei) önkormányzatoktól is **átvegyenek alapvető szolgáltatásokat**. Minden közfeladatot az állampolgárokhoz legközelebb kell megoldani!

A 79. pontnál írt, a járási önkormányzatokkal kapcsolatos elutasító véleményem fenntartom, miközben egyetértek abban, hogy az intézményhez kötött közszolgáltatásokat a kistélepülések önmagukban nem képesek gazdaságosan és fenntarthatóan működtetni, ezért vannak jelenleg is a társulások. Ami a megyei önkormányzatoktól átveendő alapvető közszolgáltatásokat illeti, ilyenek 2012. január elsejétől nincsenek, mivel az összes korábbi középszintű közszolgáltatást az állam a megyei önkormányzati adósságállomány átvállalá-

sával és vagyonnal együtt átvette. A mai megyei önkormányzatok elvileg térségfejlesztéssel, beleértve a vidékfejlesztést is foglalkoznak, de lakossági ellátásban egyáltalán nem vesznek részt.

82. Az önkormányzati reform nemcsak *összevonást* (koncentrációt) jelent, hanem *feladatleadást* is (decentralizációt). Viszont egyáltalán nem jelent centralizációt, államosítást. Éppen ellenkezőleg: a Fidesz-kormány által az önkormányzatoktól elvett feladatokat és az ezeket ellátó intézményeket maradéktalanul **vissza kell adni a születő járási önkormányzatoknak**. Ezek a nagyobb önkormányzati alapegységek vegyék át a közelmúltban teljesen fölöslegesen létrehozott járási kormányhivatalok teendőit is.

Az önkormányzati rendszer, benne a működés és feladatellátás ismételt és átfogó felülvizsgálata esetén mindenképpen szükséges az egyes közszolgáltatási feladatok tekintetében megvizsgálni, hogy az egyes feladatot állami, vagy önkormányzati szervezetrendszerben jobb ellátni. Amennyiben a feladatellátás az önkormányzatok által biztosítható jobban, akkor kell megvizsgálni, hogy melyik önkormányzati szint, illetve milyen feltételekkel legyen a hatáskör címzettje. Önmagában nem biztos, hogy az állam, vagy az önkormányzat a jobb feladatellátó (az egyéb formákról nem is beszélve). A feladatellátás címzettje társadalmi és gazdasági feltételek változását figyelembe véve egyes időszakokban eltérően alakulhat. Egyáltalán nem biztos, hogy jelen körülmények között például az egészségügyi alapellátást képes megfelelően biztosítani az önkormányzati szféra, miközben a fekvőbeteg ellátás teljes-körüen és a járó-beteg ellátás részben államosításra került. A közszolgáltatások mindegyike tekintetében ala-

posan és az ágazat egészét egységesen áttekintve kellene vizsgálni a feladatellátás centralizált, vagy decentralizált módját. A vizsgálatok nélküli döntések és győzelmi jelentések nem oldják meg a kérdést, csupán tovább mélyítik a rendszerben lévő ellentmondásokat.

83. A reform következtében a megyei közgyűlés feladatai nagyságrendekkel csökkennek és a **regionális feladatokra** (regionális közlekedés, fejlesztés, kórház, stb.) korlátozódnak. Lényegében nem lesz különbség a megye és a régió között a feladatok tekintetében, így valamelyik szint megszüntethető. Mivel hazánk nem föderatív berendezkedésű, így nincs értelme annak, hogy középszinten választott önkormányzat működjön. Elegendőnek látszik egy kislétszámú, a járási önkormányzatok által delegált testület, valamint egy kislétszámú hivatal. Ennek eredményeképpen **háromszintű közigazgatás** jöjjön létre Magyarországon, ami rengeteg költség megtakarítását teszi lehetővé úgy, hogy egyúttal a közszolgáltatások minősége lényegesen javul.

A 81. ponthoz írtaknak megfelelően a jelenlegi helyzetben a megyei önkormányzatoktól nincs mit elvenni és átadni a településeknek a térségi közszolgáltatások köréből. (Megjegyzendő, hogy elsődlegesen a kulturális és közgyűjtemények területén az előbb államosított feladatok egy része zömében a megyei jogú városokhoz került az elmúlt évben.) Azzal egyet értek, hogy a sok szint szükségtelen, viszont a középszintű önkormányzatokra pontosan az érdemi decentralizáció és a nagyobb térségi közszolgáltatási feladatellátás miatt szükség lenne. A középszintű önkormányzat alapvetően nem a településektől venne el feladatot, hanem a központi kormányzattól. Igaz, hogy Magyarország nem föderatív berendezkedésű, viszont az eltérő nagytérségi sajátosságoknak

meg kellene jelennie a feladatellátásban. Az igazságosság, a szolidaritás és a társadalmi felzárkózás is szükségessé teszi, hogy a megoldandó problémákhoz közelebb szülessenek a döntések. Erős középszintű választott önkormányzatok nélkül nem lesz érdemi decentralizáció Magyarországon.

84. Az észak-európai modell nem munka és reformok nélküli jólétet jelent, hanem hatékony munkát és erős helyi demokráciát. Hatékony munkára kényszerülő, áttekinthető és tisztakezű önkormányzat csak akkor jön létre, ha a helyi demokráciát **komoly mértékű helyi adózás** támasztja alá.

**A helyi adózás megerősítésével egyetértve, szükséges hangsúlyozni, hogy csak a központi adók felülvizsgálatával és átalakításával együtt lehet növelni a helyi köztelherviselést.**

## Alacsony adók, arányos köztelherviselés

85. A helyi adózás kialakításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a helyi társadalom állampolgári felelősségvállalás szempontjából kevésbé érett és öntudatos rétegei elvonhatják jövedelmeiket a helyi önkormányzat elől. A mai teljesen nyitott világban ez **az adóalapok elvándorlását** jelenti. Mivel a személyi és vállalkozói jövedelmek közvetlen és erőteljes helyi adóztatása bizonyosan nem termel komoly mértékű adóbevételeket, hiszen mind az állampolgárok, mind vállalkozásaik könnyen elmozdulhatnak, ezért a nemzetközi gyakorlat szerint a legjobb helyi adófajta az **ingatlanadó**. Az ingatlanok láthatóak, nem mozdíthatóak, a hazai társadalom sokat költ rájuk. A **tárgyasult jövedelmeket** be kell vonni a társadalmi köztelherviselésbe.

A 84. pontban írtakra visszatérve csak átfogó adórendszer változtatással növelhető érdemben a helyi adók köre. Az ingatlanadóztatás, amennyiben ér-

tékalapú, valóban kifejezésre juttatja a helyi közösség teljesítményét és joggal várható el az ingatlantulajdonostól, hogy a közösségi feladatellátáshoz a tulajdona alapján arányosan hozzájáruljon. A helyi adóztatás során érvényesülnie kell a szolidaritásnak, viszont valamennyi jövedelemmel rendelkezőnek hozzá kell járulnia a közösségi feladatellátás feltételeinek biztosításához.

A mindenféle ingatlanra – gyárépületre, irodaházra, magasépítményre, termőföldre, benzinkútra, lakóépületre, stb. – egyaránt kivetett, a környezeti terheléssel arányos és a fizikai infrastruktúra igénybevételét is tükröző adó nem elegendő az önkormányzatok szaporodó feladatainak finanszírozására. Ezért **önkormányzati bevétel** lé kell váljon a személyi-jövedelemadó (SZJA) is. A központilag beszedett és országosan egységes SZJA-ból származó bevétel felét az önkormányzatok közvetlenül kapják meg **szabadon felhasználható** forrásként. A SZJA-bevétel másik fele kötelező feladatok célzott finanszírozását szolgáló **fejkvóták formájában** (pl. közoktatási tanulólétszám alapján) kerüljön vissza hozzájuk. Ezzel egyúttal a bevételek növelésében való érdekeltséget és a területi jövedelemkülönbségek részleges kiegyenlítésének követelményét sikerülhet optimálisan összehangolni.

**A személyi-jövedelemadó bevonása az önkormányzati finanszírozásba értelemszerűen támogatandó. Ugyanakkor a jelenlegi kormány által elkezdett feladatalapú finanszírozás rendszerének mérhető és megalapozott kialakítása is szükséges. Törekedni kell az önkormányzati közszolgáltatások területén is a benchmarkok kialakítására.**

121. Az oktatási reformjának kiindulópontjaként az általános iskolákat és a középiskolákat **vissza kell adni** az azok hatékony működtetésére képes legalsó szintű, az újonnan létrehozandó **járási és városi önkormányzatoknak**. Az iskolák gazdái a helyi társadalom,

az önkormányzat, a tanárok, a szülők és részben maguk a diákok legyenek. A közoktatási intézményeket a lehető legközvetlenebb módon a helyi társadalom ellenőrzése alá kell helyezni. **A tankötelezettség 18 éves korig tartson.**

E tekintetben is a 82. pontnál írt elemzést elengedhetetlennek tartom elvégezni. A jelenlegi ismereteink szerint rossz irány a köznevelés államosítása, miközben szükséges egyértelművé tenni az állam szerepét a közoktatásban. Azzal egyetértek, hogy legyen szakmai felügyelete a képzésnek és ezt értelemszerűen az állam tudja megtenni. Még azzal is egyet lehet érteni, hogy legyen szakmai befolyása az államnak az iskolagazgatók kinevezésében, de csak az intézményfenntartó önkormányzat képviselő-testületével, társulásával együtt. Az iskolának a helyi közösség-szervezése és identitásának erősítése ügyében nagyon fontos szerepe van, ezért semmiképpen nem támogatható, hogy az önkormányzatnak, ne legyen érdemi befolyása az iskola életére vonatkozóan. A helyi közösség lokális szempontjait kell egyeztetni a képzés általános szakmai szempontjaival, amelyhez az önkormányzat és az állam partnerségére van (lenne) szükség e tekintetben is. A közoktatás önkormányzati kompetenciába történő visszaadása esetén egyértelműen meg kell határozni, egyrészt, hogy milyen feltételek esetén beszélhetünk iskoláról, másrészt az iskola fenntartásához az önkormányzatoknak, illetve az önkormányzati közösségeknek milyen képességekkel és feltételekkel kell rendelkezniük, mert a megfelelő minőségű képzés minden iskolában tartósan és tervezhetően csak így biztosítható. A

közoktatás területén különösen fontos az igazságosság és az esélyegyenlőség garantálása a szakmaiság és fenntarthatóság mellett, úgy, hogy érvényesüljön az intézményi autonómia is.

**DR. ZONGOR GÁBOR  
TÖÖSZ FŐTITKÁR**

**hivatásos önkormányzati érdekvédő**

### **Irodalom**

Agg Zoltán: Megreformálható-e a közszolgálat? COMITATUS Önkormányzati szemle 2005. évi 8-9. szám

Agg Zoltán: Helyhatóságok vagy önkormányzatok? COMITATUS Önkormányzati szemle 2013. őszi szám (XXIII. évfolyam 215. szám)

Oláh Miklós: Néhány gondolat a területi identitás szerepéről... COMITATUS Önkormányzati szemle 2013. nyári szám (XXIII. évfolyam 214. szám)

Zongor Gábor: Első benyomások az új magyar önkormányzati rendszerről. COMITATUS Önkormányzati szemle 2013. nyári szám (XXIII. évfolyam 214. szám)

## **Szükség van-e a hazánkban 3177 települési önkormányzatra?**

Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitékára szerint igen. Lényegében ez az egyetlen pont, ahol nem értek egyet a főtitékárrel, aki vette a fáradságot, és átnézte a 140 pontot. Helyesen mutat rá arra, hogy közvetlen vitában, érveinket alaposabban kifejtve, valószínűleg minden más kérdésben jórészt egyetérténénk.

Természetesen ezzel nem akarom eltakarni a véleménykülönbséget. Annál is kevésbé, mert ha a települési önkormányzatok optimálisnak tekinthető **számában** nem értünk egyet, akkor már azok **méretében** sem. Ha a méret vonatkozásában nézeteink eltérnek, akkor az önkormányza-

tok által elvégzendő **feladatok** tekintetében sem gondolkodunk egyformán. Ha pedig ez utóbbiban nem értünk egyet, akkor az kihat a **finanszírozás** kérdésére és így tovább. Engedje meg ezért Zongor Gábor, hogy minden kérdést felnyissak. Köszönöm neki, hogy ezt megtehetem, és végre érdemi vitát folytathatunk egy rendkívül fontos, a **magyar állam minőségét** minden vonatkozásban alapvetően meghatározó kérdéskörrel.

Szükséges előrebocsátani azt is, hogy Zongor Gábor nem érdek nélkül áll ki a települési önkormányzati rendszer jelenlegi szerkeze mellett. (Saját megfogalmazása szerint ő „hivatásos önkormányzati érdekvédő”). Az általa képviselt tekintélyes tömörülés a **status quo fenntartásában** érdekelt. A főtítkárr pedig akkor végzi jól munkáját, ha megfelel a tagság elvárásainak.

Zongor Gábor érvelésében tiszteletre méltó módon igyekszik messze túllépni azokon a kötöttségeken, amik munkaköréből fakadó álláspontját meghatározzák. Látnivaló azonban, hogy érvelése ellentmondásos lesz. A továbbiakban – illő alázattal, de – ezekre az ellentmondásokra hívnám fel a tisztelt olvasó figyelmét, miközben saját álláspontomat kifejezem.

### **Van-e összefüggés a méret és a hatékonyság között?**

Zongor Gábor vitairatában ezt írja: „A hatékonysági szempontok fontosságát elismerem, nem fogadom el azonban az életképtelen önkormányzatokra vonatkozó állítást.” Szerinte „először azt kell(ene) eldönteni, mi kell ahhoz, hogy valóságos települési önkormányzatról beszélhessünk. E tekintetben mindenképpen differenciálni kell az ellátandó és elvárható feladatok körét illetően, viszont szükséges megfogalmazni azt a minimumszolgáltatást, amit a kistéleplésen lakó polgárok is joggal elvárnak helyben, azaz a szubszidiaritás minimumának telepítését kell elvégezni.”

Önkormányzati téziseimben sehol sem tagadtam, hogy a legkisebb falunak is szüksége van például a szemét elszállítására, közvilágításra, bölcsődére vagy esetleg öregek napközi otthonára. Ahhoz azonban, hogy mindezek az elemi közszolgáltatások helyben elérhetők legyenek, **nem szükséges helyi önkormányzat**. Mind a piaci alapon nyújtható fizikai infrastrukturális szolgáltatásokat (helyközi közlekedés, szemétszállítás,

közvilágítás stb. kínálhatja egy vállalat, amely felett nem helyi központú, de **helyi érdekelttségű** önkormányzat gyakorol erős felügyeletet, a humán infrastrukturális szolgáltatásokat (bölcsőde, óvoda, iskola, öregek napközi otthona, kultúrház stb.) nyújtó intézmények pedig a járási önkormányzat tulajdonában és/vagy kezelésében is működhetnek hatékonyan.

Magam részéről éppen azt állítom, hogy egy önkormányzat csak akkor működhet hatékonyan, ha **van kritikus méretű pénzügyi forráshalmaza, illetve minimális méretű igazgatási kapacitása**. Ezeknek a feltételeknek apró kistéleplések önkormányzatai nem képesek megfelelni. A méret számít: **van összefüggés** az önkormányzat mérete és hatékonysága között.

Sietek leszögezni mindjárt, hogy **a kritikus méret csak szükséges, de messze nem elégséges feltétele a hatékonyságnak**. Ahhoz elengedhetetlen továbbá a korszerű és érdemi helyi adózás, az önkormányzati feladatok finanszírozását szolgáló jövedelmek egy részének stabil és kiszámítható állami újraelosztása, szigorú, becsületes és könnyen áttekinthető helyi gazdálkodás, képzett és megbecsült önkormányzati alkalmazottak stb.

### **Legyen-e minden járás azonos méretű és szerkezetű?**

Zongor Gábor félreértette gondolataimat: sehol sem javasoltam, hogy minden járás legyen azonos méretű és szerkezetű, azt pedig végképp nem állítottam, hogy az általam kívánatosnak tekintett járási önkormányzatok közigazgatási határai essenek egybe a mai, központi kormányzati akaratot leképező, vagyis nem önkormányzati járásokéval. Ráadásul a kettőt egyszerre nem is állíthatnám, mert az önmagában ellentmondás lenne.

Tökéletesen egyetérték a főtítkárral: hazánk települési szerkeze **tájanként rendkívül eltérő**. Természetesnek tartom, hogy más lenne a járáshoz tartozó terület nagysága a ritkán lakott vidékeken, mint a sűrűn lakott tájakon, netán nagyobb városok közelében és környékén. Mindössze azt vélem kívánatosnak, hogy a járás területének népessége lehetőleg érjen el **egy minimális létszámot** (például az ötvenezer főt), illetve maguk a járasok valamiféle **természetes központtal** bírjanak, azaz legyen magjuk szinte minden esetben **egy városi méretű és jogállású**

település. Ezeket a követelményeket kielégítő új járások létrehozásának a mégoly eltérő település-szerkezet nem lehet akadály.

A járások eltérő szerkezete azonban **nem az ellátandó feladatokra** vonatkozik. Ebben a tekintetben az azonos és alkotmányosan egyenlő jogállás eleve kikényszeríti, hogy az elvégzendő feladatok tekintetében új járásaink **alapvetően hasonlóak** legyenek. Minden járás abszolút kötelező feladata lenne a **közoktatás**, az óvodától a középfokig. Hasonlóképpen minden járásban nélkülözhetetlen lenne a **járóbeteg-szakellátás** és minden településen minden lakos számára elérhető legyen a **házi orvosi szolgálat**. Ötvenezer fős lélekszám felett ezek a fontos közszolgáltatások hatékony minimális üzemméret mellett már jó minőségben nyújthatók úgy, hogy minden település minden egyes lakosa közel egyenlő eséllyel fér hozzá az egyenletesen jó minőségű közszolgáltatásokhoz.

### **Állami vagy önkormányzati közszolgáltatás?**

Zongor Gábor hangsúlyozza, hogy „mindenképpen szükséges az egyes közszolgáltatási feladatokat abból a szempontból megvizsgálni, hogy az egyes feladatot állami vagy önkormányzati szervezetrendszerben jobb ellátni.” Úgy véli, hogy „egyáltalán nem biztos, hogy jelen körülmények között például megfelelő egészségügyi alapellátás nyújtására képes az önkormányzati szféra, miközben a fekvőbeteg-ellátást teljes körűen, a járóbeteg-ellátást részben államosították.”

Én nem vagyok ilyen megengedő, különösen azért, mert abszolút elsődlegesnek tartom a **szubszidiaritást**, vagyis azt, hogy a lehető legtöbb közszolgáltatást a lakossághoz legközelebb lévő, tehát a legalsó, de már demokratikusan ellenőrizhető kormányzati szint biztosítsa. Ez pedig csakis a települési önkormányzat lehet. A minőség és költséghatékonyság követelményét figyelembe véve ez a járási önkormányzat **főlényét** alapozza meg minden olyan szolgáltatásnál, ami kicsi faluban még nem, de ötvenezer lélekszámot körülölelő önkormányzati alapegységénél már a „néphez a legközelebb” biztosítható.

Nem szabad abból kiindulni, hogy a jelenlegi kormány központosítási törekvéseinek végeredménye a jövőben megváltoztathatatlan adottság. Mígözben világos, hogy minimálisan gazdaságos

üzemméretű kórházat, vagy egyetemet járási önkormányzat valószínűleg sohasem lenne képes hatékonyan üzemeltetni, ebből semmiképpen nem következik az, hogy minden kórháznak és egyetemnek a központi kormányzat tulajdonában kell lennie. Normális országban ezeket az igen drága nagyintézményeket tulajdonolhatja valamelyik nagyváros, vagy régió is – ha képes ezeket az állam által **élesre szabályozott szolgáltatási versenyben** és alapvetően **normatív finanszírozási rendszerben**, különalkuk és politikai kiváltságok felhalmozása nélkül működtetni. De ha minden állami kórház és egyetem a központi kormányzat tulajdonában és kezelésében van is, abból sem következik feltétlenül, hogy a közoktatás, vagy a járóbeteg-szakellátás nem lehet minőségi és hatékonyan nyújtott önkormányzati szolgáltatás.

### **Hány szintje legyen az önkormányzati közigazgatásnak?**

Zongor Gábor egyetért velem abban, hogy a „sok szint szükségtelen, viszont a középszintű önkormányzatokra pontosan az érdemi decentralizáció és a nagyobb térségi közszolgáltatási feladatellátás miatt szükség lenne. A középszintű önkormányzat alapvetően nem a településektől venne el feladatot, hanem a központi kormányzattól.”

Rendkívül fontos mondatok ezek. Legalább öt következtetés adódik:

Először is világos, hogy egy szabad szemmel alig látható méretű országban ordítóan pazarló öt-szintű közigazgatást működtetni. Hazánk eme orbitális méretű közigazgatás száraz futására elkölti a bruttó hazai termék 8.7 százalékát, ami csaknem háromszorosa a megfelelő észti, csaknem kétszerese a lett, litván, cseh és szlovák adatnak. A gazdasági funkciókból fakadó állami támogatásokkal együtt ez a két terület iszonyatos túlköltsége magyarázza, hogy a hazai államháztartás viszonylagos súlya 10 százalékponttal nagyobb, mint a balti államokban és Szlovákiában. Ennek azután megvan a növekedési áldozata: **ekkora méretű államháztartás agyonnyomja a magyar gazdaságot.**

Másodszor lehet attól valami jó önkormányzat, hogy testülete nem közvetlenül választott, hanem **delegált** képviselőkől áll. Ezt Zongor Gábor láthatóan nem szereti. Nem mondja ki,

de valószínűleg a járási önkormányzatot is azért utasítja el, mert választott képviselői túl távolra kerülnek a kistelepülések lakosságától, és féltő, hogy nem fogják tudni a legszűkebb pátria érdekeit hathatósan képviselni. Ez valós veszély, amit fokozhat az is, hogyha a járási testület a választások eredményeképpen úgy áll össze, hogy nem minden hozzá tartozó kis faluból tartalmaz választott képviselőt.

Jó lett volna, ha ezt a félelmét Zongor Gábor nyíltan megfogalmazza, nem pedig kiönti a fűdövízzel a gyereket. Azzal érvelni a járás ellen, hogy a szolgáltatásokat úgymond helyben kell nyújtani, félrevezető, hiszen ezt, mint láttuk, nagyobb területet és nagyobb népességet átfogó önkormányzati alapegység is megteheti, méghozzá jóval hatékonyabban, mint a gyorsan elnéptelenedő kistelepülés erőtlen, állandó pénzsűkével küszködő önkormányzata. A **távolodó testületiség** valódi problémájára található jó megoldás: minden falu legalább egy főt közvetlenül küld a járási önkormányzati testületbe, mégpedig a falu lakosságának számától függetlenül. Ezzel ugyan sérül az arányos választás elve, mert a kisebb falvak aránytalanul nagy képviselőhöz juthatnak, de ez nem nagy ár azért a haszonért, amit a járási önkormányzat kiegyensúlyozottsága elnyer.

Harmadszor, ha elfogadjuk azt, hogy a jelenlegi központi kormányzati feladatok egy része az önkormányzati középszintre leadható, akkor annak sem lehet akadály, hogy az új legalsó szint, a járási önkormányzat meggazdagodjon olyan feladatokkal, amiket a jelenlegi kormány elvett az egyébként tényleg életképtelen falusi önkormányzatoktól. Nem a mai kiüresített kistelepülési önkormányzatoknak kell visszaadni az iskolát és a szakrendelőt, hanem az újonnan létrehozandó járási önkormányzatnak!

Negyedszer: **nem kell a mai járás**, mint nem önkormányzati, hanem központi közigazgatási egység. Erről Zongor Gábor sajnos nem szól, pedig egyenesen következik mindabból, amit leír. Miért hallgat erről?

Ötödször, több mint bűn, hatalmas hiba volt az önkormányzatok **felhalmozott adósságának központosítása**. (Megfigyelhető: sohasem államosítást írok, hanem központosítást, hiszen az

önkormányzatok elemi alkotórészei az államnak.) Ez megágyazott a leginkább torz és észszerűtlen érdekeltségi rendszernek, hiszen az járt jól, aki lazán, netán felelőtlenül gazdálkodott, és azt büntették, aki soha nem nyújtózkodott hosszabbra, mint ameddig a takarója ért. Ráadásul a legfontosabb önkormányzati feladatok (közoktatás, gyógyítás) elvétele és központosítása mellett a legjobb fejlesztések vagyoni eredményeit is központosították; ebből a szempontból nézve az adósság központosítása annyit jelent, hogy az állam a maga határtalan bölcsességében és jóindulatában kegyeskedett kiegyensúlyozni a mérleget. Minek a forrás, ha nincs eszköz? Minek a teher, ha nincs vagyon? Miért nem bírálja ezt a hallatlanul káros lépést Zongor Gábor? Miért nem védi „hivatásosabban” az önkormányzati érdekeket?

Kedvem volna még írni az új, korszerű, háromszintű közigazgatáson belüli munkamegosztáshoz harmonikusan illeszkedő finanszírozási rendszerről, de ezt egy rövid válasz cikk terjedelme nem engedi meg. Amit Zongor Gábor a helyi adózással foglalkozó programjavaslathoz megjegyzésként hozzáfűz, azt maradéktalanul elfogadom. Természetesen én is úgy gondolom, hogy egyrészt a helyi adók köre, súlya, szerepe csakis az adórendszer **átfogó reformja** keretében növelhető, másrészt „a helyi adóztatás során érvényesülnie kell a szolidaritásnak, viszont valamennyi jövedelemmel rendelkezőnek hozzá kell járulnia a közösségi feladatellátás feltételeinek biztosításához.”

**BOKROS LAJOS**

A szerző: európai parlamenti képviselő, a közpolitika és a közgazdaságtan tanára (Közép-Európai Egyetem)