

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK HATÉKONYSÁGI ANOMÁLIÁI ÉS AZOK MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEI A RENDSZERVÁLTOZÁST KÖVETŐEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI MEGOLDÁSOK ELTERJEDÉSÉRE

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Ebben a tanulmányban arra próbálunk rávilágítani, hogy a rendszerváltozást követő időszakban a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás sajátosságai milyen nehézségeket okoztak, elsősorban hatékonysági szempontból. Fel kívánjuk vázolni azt is, hogy miért volt jelentősége annak, hogy az önkormányzatok rendkívül széles önállóságot kaptak a szocialista berendezkedés felszámolását követően. A rendszerváltozást követő húsz év alatt ugyanakkor ez a szabadság nemhogy nem teljesedett ki, hanem – a magyar sajátosságok miatt – gyakorlatilag működésképtelenné vált a települések nagyobb hányadában. Hiába a számos európai példa, a magyarországi politika és közigazgatás nem volt képes hatékonyan fellépni a forráshiányból és az elaprózódott településszerkezetből fakadó gondokkal szemben. Mindeközben a technológia és annak hatására a közigazgatás, az állami működés is jelentős változáson ment keresztül. Többek között ezeknek a változásoknak az eredményeként 2010-től jelentős területi reform indult, amelynek 2013-tól új önkormányzati törvényi szabályozás bevezetése is a részét képezte. A feladatellátás felelőssége jelentősen megváltozott, és a korábbi széles önállóság jelentősen csökkent, mert alapvetően központi feladatellátás jelent meg számos közszolgáltatásban. Mindezek demokratikus szempontból talán deficitet jelentenek, hatékonyság szempontjából azonban nem biztos. Arról nem is beszélve, hogy az új információs és kommunikációs (ICT) technológiák megjelenésével a szubszidiaritás és a területszervezés logikája is jelentős mértékben átalakult. Mást jelent ma már az állampolgárokhoz „közel” vinni a döntést, mint 20 vagy 30 évvel ezelőtt.

2. A magyarországi önkormányzatok és a rendszerváltozás

A néhány éve átalakításra került magyar önkormányzati rendszer a rendszerváltozás idején jött létre, ami azt jelenti, hogy az azt megelőző időszak jelentős hatással volt (negatív értelemben) az új önkormányzati struktúra kialakítására annak idején. Mint Gajdusчек írja, „[a] rendszerváltás szellemi közegét leginkább a korábbi, »kommunista« rendszer radikális tagadásaként lehet értelmezni. A korábbi tanácsrendszer legfontosabb jellemzője, hogy alapvetően egy centralizált rendszer részeként működött, tehát e szervek esetében tényleges önkormányzati autonómiáról nem lehetett szó. A lakosság tanácsrendszerrel kapcsolatos ellenérzéseit fokozta az összevont községi tanácsok létrehozása.”¹ A hetvenes években olyan községeket kényszerítettek közös tanácsba, amelyek között ellentétek feszültek. Az így létrejött egységek nem voltak valódi közösségek. Mindezekkel szemben a rendszerváltozás során megalkotott önkormányzati törvény (a továbbiakban: Ötv.)² új alapokra helyezte az önkormányzati rendszert. Önkormányzati szervezet létrehozását tette lehetővé valamennyi település számára, függetlenül annak méretétől, gazdasági teljesítőképességétől. A közös tanácsi rendszer helyébe tehát egy tisztán településen alapuló önkormányzati rendszer lépett. Ezzel a szereplők száma megkétszereződött, és az Európa Tanács tagországain belül az egyik legelaprózottabb rendszer jött létre, és jogi szempontból teljes egyenjogúságot élvező több mint 3 100 önálló „köztársaságot» hozott létre a törvény.³

Az új szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása.⁴ Ugyanakkor az önkormányzati rendszer alakulása nemcsak alapjogi összefüggésű kérdés.⁵ A rendszerváltás két legfontosabb intézményi változása ugyanis az állami tulajdon lebontása (privatizáció) és a demokratikus politikai rendszer létrehozása volt. A központosított hatalom leépítésében Magyarország a közép-európai átalakuló országok között az élen járt.⁶ Mindezek eredményeként

1 GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben, egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2, 61.

2 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

3 VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. (Decentralization without Subsidiarity Some Additions to Modernization of Hungarian Model of Local Government System). *Tér és Társadalom*, 2008/1, 143.

4 GAJDUSCHEK i. m. 62.

5 HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012/2, 6.

6 HEGEDÜS József - PÉTERI Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság.

meglehetősen szélesen határozták meg a feladat- és hatásköröket, amelyek túlnyomó része minden önkormányzatot megilletett. A közszolgáltatások jelentős, az ún. humán közszolgáltatások domináns része az önkormányzatokhoz került. Így például az általános és középiskolai oktatás, a szociális ellátás meghatározó része önkormányzati feladattá vált, ugyanígy az egészségügyi ellátás szervezése is. Az Ötv. elsődleges politikai célja az önálló és a választópolgároknak felelős önkormányzati rendszer létrehozása volt. Ezzel a joggal valamennyi település élhetett, és így jött létre a települési önkormányzatok később sokat kritizált elaprózott rendszere, amely – mint látni fogjuk – a mai napig számos probléma forrása.⁷

A rendszerváltozás utáni két évtizedben az önkormányzati működésben számos konfliktus merült fel, társadalmi egyenlőtlenségek, ellátási feszültségek alakultak ki az egyes települések között.⁸ Sokszor azonban nem csupán az elaprózódott önkormányzati rendszer, hanem a finanszírozási rendszer hiányosságai okozták ezeket a problémákat.⁹ A probléma lényege, hogy a közszolgáltatások többsége esetében a pénzügyi szempontból hatékony feladatellátáshoz szükséges területi egység mérete nem egyezett meg a politikai-közigazgatási területi egységek méretével, ráadásul az optimális méret az ellátandó feladat jellege alapján is különbözött.¹⁰ A helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. Az állampolgári jogon járó szolgáltatások többsége olyan, helyben kötelezően ellátandó feladat volt, amelynek esetében az önkormányzatoknak az ellátás színvonalára vonatkozóan nem volt mérlegelési lehetőségük. Így a megfelelő minőségű szolgáltatás biztosítására jellemzően csak a nagyobb (városi) önkormányzatok voltak képesek.¹¹

A tágan értelmezett helyi közügyek ellátásában a települési önkormányzatoknak nagyfokú önállósága volt, amit tovább erősített a jogszabályi bizonytalanság, így például a kötelező és önként vállalható feladatok

Szociológiai Szemle, 2015/2, 90.

7 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 94.

8 GAJDUSCHEK, György – HORVÁTH, M. Tamás – JUGOVITS, Károly: *Hungarian Public Administration: Last Thirty Years. Waves in the Story*. In: KOVAČ, Polonca - Mantas BILEIŠIS (eds.): *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-Accession Convergence and Divergence*. Ljubljana - Vilnius, Mykolas Romeris University, 2017, 251.

9 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 91.

10 HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 2014, 61 (2), 123.

11 HORVÁTH M. – PÉTERI– VÉCSEI i. m. 134-135.

nem egyértelmű vagy számos ponton ellentmondó megfogalmazása. Mindezek következtében az önkormányzatok nagyon széles feladatkörrel rendelkeztek. A feladatok finanszírozása egyre inkább az irányított módon újraelosztott központi forrásokra épült.¹²

Magyarországon tehát nemzetközi összehasonlításban is széles önkormányzati kompetencia párosult egy településekre épülő és a települési szerkezet elaprózottságából adódó nagyszámú, jogilag legalábbis egyenrangú helyhatóságokkal működő önkormányzati rendszerrel. Ez a közszolgáltatások ellátása szempontjából nem megfelelő eredményességet, gazdaságtalan és sokszor nem hatékony megoldásokat eredményezett. A szektor jelentős, többségében nem, vagy csak korlátozott forgalomképeséggel rendelkező, romló fizikai állagú vagyontulajdonosa lett. A vagyontulajdonos mindazonáltal nagyjából passzív vagyontulajdonos volt, amely nem volt alkalmas arra (jellegénél, funkciójánál fogva), hogy az önkormányzati kiadások finanszírozásához segítséget nyújtson. A rendszer logikájában kezdettől fogva megvolt az a lehetőség, hogy a mindenkori központi kormányok elsősorban a forrásszabályozással és a beruházási támogatásokon, másodsorban az ágazati törvények rendszerén keresztül akár „kézi vezérléssel” is befolyásolhatók legyenek.¹³

Hazánkat számos kritika érte a korábban már említett településszerkezet elaprózottsága, a sok, alacsony lélekszámú kisközség miatt. Az önkormányzati rendszer elaprózottsága, a saját bevételi kapacitás korlátozott növelési lehetősége régóta probléma. E tényezők vezettek oda, hogy évről évre egyre több önkormányzat került olyan helyzetbe, hogy bevételei nem fedezték a kiadásait. Az érintett önkormányzatok ilyen esetekben nem számíthattak mindig állami segítségre. Korábban a tőkepiaci konstrukciók bevonását szorgalmazták többen, de be kell látni, hogy a közszolgáltatások ellátása nem profitorientált tevékenység, így azok a piaci finanszírozási konstrukciók, amelyek elsősorban a versenyszféra számára kerültek kidolgozásra, sokszor csak a további, hosszú távú eladósodást szolgálták.¹⁴ Hazánkban a települési önkormányzatok jelentős részében a lakosság száma nem haladja meg az 5000 főt (több mint 90%), Ezen belül, az 1000 főnél kisebb lélekszámú települések aránya 60%. Az 1000 lakosnál kisebb települési önkormányzatok aránya az összes település viszonylatában is meghaladja az 55%-ot. Az

12 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 95.

13 VIGVÁRI i. m. 153.

14 CSISZÁRIK KOCSIR Ágnes: A magyar helyhatóságok eladósodása az ezredforduló után (The Indebtedness of the Hungarian Local Authorities after the Turn of the Millennium). *Tér és Társadalom*, 2008/4, 94.

aránytalanság a másik oldal mutatóinak összevetésével érzékeltethető leginkább. A húszezer főnél nagyobb települések ugyanis mindössze 2% (60 önkormányzat), negyvenezernél nagyobb lélekszámú településből csupán 23 (0,7%) létezik, ezek között is csupán 8 (0,25%) olyan, amelynek lakosság száma nagyobb százezernél, a fővárost is ide értve.¹⁵

3. Az önkormányzatok problémáinak lehetséges megoldási módjai

3.1. A középszintű közigazgatás szerepe

A közigazgatási középszinttel kapcsolatban számos politikai és szakmai vita folyt Magyarországon az elmúlt évtizedekben, különösen hazánk uniós csatlakozását közvetlenül megelőző időszakban. Elméleti megközelítésben azt mondhatjuk, hogy a fentiekben már jelzett, elaprózódott, ebből fakadóan gyenge települési rendszer hiányosságait a középszintű területi egységek segítségével, azok megerősítésével ki lehet küszöbölni.¹⁶ Magyarországon ehhez minden feltétel adott volt, ugyanis a megyei önkormányzatokat szintén közvetlenül választott testületek, a közgyűlések irányították a rendszerváltozástól kezdve. Ilyen erős politikai felhatalmazás mellett – gondolhatnánk – kellő mértékben választ lehet adni a hatékonysági problémákra. Sajátos ellentmondás azonban Magyarországon, hogy a középszint nem volt képes a funkcionális feladatait ellátni. Ha szigorúan hatékonysági szempontból vizsgáljuk a kérdést, nemzetközi összehasonlításban még a megyék mérete is kisebb az optimálisnál (lásd a NUTS régiókat a tervezési statisztikai nomenklatúra alapján).¹⁷ Magyarországon azonban a megyékhez való ragaszkodás történelmi és politikai jellegű. A feudális adminisztráció alapvető szervezeti egységei Magyarországon a helyi szervek, elsősorban a vármegyék voltak. A vármegyékben már a XIII. században lerakták a nemesi önkormányzat pilléreit. Ez a forma és szervezet lényegében a XIX. század derekáig megmaradt (1848-as forradalom és szabadságharc).¹⁸ Minden vármegye az államon belül egy-egy külön világ,

15 Forrás: <http://www.geoindex.hu/adatbazisok/arcadat/magyar-telepulesek-nepessege-2016-01-01/> (2019. 09. 25.)

16 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001, 255-262.

17 Lásd erről részletesen TEMESI, István: *Territorial Public Administration*. In: PATYI, András – RIXER, Ádám (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 304-319.

18 CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976, 37.

törvényhatóság, amely e területen élet és halál ura. A közigazgatást a vármegye törvényhatósága területén saját közegeivel intézte.¹⁹ Magyary Zoltán így írt 1942-ben a vármegyékről: „[a] magyar közigazgatás szervezeti egységei között a vármegye fontos szerepet játszik. Hatásköre nem speciális, hanem általános közigazgatási hatóság. A vármegye történeti alakulat. Ez erősen látszik a vármegyéknek mind a területi beosztásán, mind a szervezetén és hatáskörén. A közigazgatás számára a vármegye annyit ér, mint amennyi az eredményessége”.²⁰ „A községek a vármegye hatósága alatt állnak, a vármegye és a község hatásköre egymást kiegészíti.”²¹ A magyar közgondolkodásban a megye a mai napig kikezdhetetlen, politikailag pedig fontos háttér, mert a megyei közgyűlések jelentős számú képviselői helyet biztosítanak: A fővárost is ide számítva az összes megyei szintű mandátum száma 381.²²

A közfunkciók területi egységenkénti és szintenkénti telepítésének jelentőségét nem lehet figyelmen kívül hagyni. A közfeladatok bizonyos fajtáit az ellátás területi optimumára figyelemmel kell megszervezni. A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem területi megközelítést is igényel.²³ Ennek kudarca és a regionális önkormányzati szint létrehozására irányuló sikertelen kísérlet viszont azt mutatja, hogy az önkormányzatiság második évtizedének végére a decentralizáció társadalmi-politikai elfogadottsága erősen meggyengült.²⁴

A legutóbbi önkormányzati reformok során nem az önkormányzatisághoz kapcsolódó funkciók és feladatok erősödtek a középszinten, hanem a dekoncentrált szervek hatáskörének kibővítésével a megyék, mint igazgatási egységek segítségével centralizáció ment végbe.

3.2. A társulási kísérletek

A társulási önállóság magában foglalta egyfelől az önkormányzatok országos érdekképviselőt ellátó szerveződések létrehozását, másfelől azt, hogy a környező települések az önállóan nehezen vagy túl költségesen megoldható

19 CSIZMADIA i. m. 39.

20 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 266.

21 MAGYARY i. m. 322.

22 Forrás: Nemzeti Választási Iroda https://www.valasztas.hu/elnyerheto-mandatumok_onk2019, (2019. 09. 22.)

23 HORVÁTH M.–PÉTERI–VÉCSEI i. m. 124.

24 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 134-135.

feladatok ellátására egyesítsék erőiket. Különösen ez utóbbinak lett volna nagy szerepe, mivel az önkormányzatok elaprózott jellegét a rendszerváltáskor éppen a széleskörű társulásokkal remélték orvosolni a jogalkotók. A gyakorlat azonban nem az eredeti elképzelések szerint alakult. Összességében a társulási hajlam minimális maradt. Vélhetően az önkormányzatok ezzel a lakosság elvárásainak is meg kívántak felelni, amennyiben az „önállóság”, az intézmények megtartásának szimbolikus értékei nagyobb súllyal estek latba, mint a szolgáltatások eredményessége és hatékonysága.²⁵ A kétezres évek elején megindult a kistérségi együttműködésre építő alternatív szolgáltatásszervezési és igazgatási megoldások elterjesztése. Ezekkel lehetőség nyílt az elaprózott települési önkormányzati rendszer néhány problémájának kezelésére. Azonban sem az önkéntes társulások modellje, sem annak későbbi irányított változata nem hozott látványos megoldást, mivel a költségvetési-finanszírozási rendszer nem alkalmazkodott kellő mértékben ehhez a közigazgatási intézményhez.²⁶

A legsikeresebb próbálkozás a vizsgált időszakban a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt. Ez a közigazgatási változás jól láthatóan a megyei önkormányzatok költségvetési részesedését csökkentette, amikor a térségi igazgatási és szolgáltatási feladatokhoz központi költségvetési támogatást is kaptak a társulások, amelyekhez még az együttműködő települési önkormányzatoktól is kerültek át források a közösen nyújtott szolgáltatások finanszírozására. E kistérségi modell fokozatosan terjedt, és 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások csaknem 3 százalékát, az állami támogatások 6 százalékát a társulások használták fel.²⁷

A kistérségi társulási kísérlet volt az időszak egyetlen nagyobb strukturális reformja. Az elaprózott és ugyanakkor széles körű feladatokkal rendelkező önkormányzati rendszerben a többcélú kistérségi társulások lehetőséget kínáltak a szolgáltatásszervezési és a politikai szempontok harmonizálására. A társulások célja az volt, hogy a kistérségek politikai önállóságának fenntartása mellett gazdaságilag racionális méretű szolgáltatásszervezési egységek jöjjenek létre. Esetleg jó megoldás lett volna a strukturális források felhasználásának társulási feltételekhez kötése, de ez megtört a politikai ellenálláson. Az uniós források elosztásának intézményrendszeri kiépítésében egyébként hazánk relatíve jó tempóban haladt annak idején, nemzetközi összehasonlításban is.²⁸

25 GAJDUSCHEK i. m. 62.

26 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 95.

27 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 134-135.

28 MATEI, Lucica – MATEI, Ani – ZANOSCHI, Diana Cătălina - STOIAN, Oana: *Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Admi-*

4. Az önkormányzati reform

A rendszerváltozást követően létrejött önkormányzati rendszerrel kapcsolatban a hatékonyság szempontjából tehát a következőket lehet megállapítani. A helyi önkormányzati modell belső intézményi korlátait nem sikerült kellően lebontani, így a méretgazdaságossági problémát sem lehetett megoldani.²⁹ Az önkormányzati rendszer a tartalékait felélte, az elaprózottság miatt az önkormányzati apparátusok többségéből hiányzott a szükséges szakértelem.³⁰ Az önkormányzatok nem voltak képesek valódi ellensúlyt képezni a központi hatalommal szemben, és nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát, a hatalom központosítottságát sem. A mind struktúrájában, mind országos érdekképviselésében széttagolt települési önkormányzatok nem tudtak valódi, rendszerszintű decentralizációt előidézni.³¹

A közigazgatás átszervezése a települési autonómia visszafogását, a megye közszolgáltatási szerepének kiüresítését és újraelosztási-egyeztetési szintérré alakítását eredményezte. Ebben a rendszerben a helyi elszámoltathatósággal szemben az adminisztratív függés erősödött meg. Leértékelődött a helyi választott politikai vezetés, és újfajta helyi hatalomgyakorlási szabályok alakultak ki, amelyek összességükben mind a központi állami és a politikai függést erősítették.³² A politikai (demokratikus) felhatalmazás tehát erős, míg az itt található hatáskörök gyengék. A helyi közszolgáltatások átszervezése mellett az államigazgatási feladatok jelentős része az újonnan felállított, központi kormánytól közvetlenül függő megyei kormányhivatalokhoz és az azoknak alárendelt járásokhoz került. A kormányhivatalok kirendeltségeként működik a járási hivatal, ahová azonban már kevesebb szakigazgatási feladat tartozik.³³

Az új modellben átszervezték az államigazgatási szerveket is. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét, majd 2012-ben törvényt

nistrative Reform in Some South-Eastern European States. In: MATEI, Ani - Panagiotis GRIGORIOU (eds.): *Administrative convergence and reforms in South-Eastern European States. Analyses, models and comparative studies. ASsee Online Series*, 2011/2, 72.

29 PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona: *Local Governance in Hungary – the Balance of the Last 20 Years.* *Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences Discussion Papers*, 2011, No. 83, 13.

30 VIGVÁRI i. m. 167.

31 GAJDUSCHEK i. m. 64.

32 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 96.

33 Uo.

alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól. Az utóbbiak jelentős hatásköröket vonnak el a jegyzőtől, tehát az eddig az önkormányzatok hivatali rendszeréhez köthető szervezetektől. Ez a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával is járt.³⁴ Újra kell tehát értelmezni az állampolgárok, ügyfelek közelségének fogalmát is, hiszen a technológia fejlődésével a közvetlen ügyintézés egyre inkább háttérbe szorul. A funkciók jelentős része önkormányzatiból állami kézbe került. Az alkotmányos jogintézmények (választások, testületek, hivatalok) megmaradtak, megmaradt az egy település, egy önkormányzat elv is, ugyanakkor javarészt valódi hatáskör nélkül. A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepbe kerültek az önkormányzatok.³⁵

5. Az önkormányzati rendszer legfontosabb pénzügyi problémái

Az önkormányzatok által ellátott közfeladatok finanszírozásának két alapvető modellje ismeretes. A tervgazdasági szabályozási rendszer az egyedi önkormányzatok kiadásait számítja ki, a tervezett saját források levonását követően tételesen határozza meg a nyújtott központi költségvetési támogatást. A másik modell csak a bevételeket szabályozza. Ebben jogszabályban határozzák meg a saját bevételserzés feltételeit és a központi költségvetéssel megosztott helyi adóbevételek összegét, amelyeket azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. Ennek legmeghatározóbb eleme, hogy az önkormányzat maga dönthet arról, hogy bevételeit mire, milyen struktúrában költi el. A bevételi oldalon megjelent az önálló adókvetési jog.³⁶ Magyarországon 1990-ben az utóbbi modellt vezették be, követve az európai és más nyugati integrációs ajánlásokat.³⁷ A forrásorientált rendszer lényege tehát a helyhatóságok nagyfokú pénzügyi önállósága, ugyanakkor hazánkban éppen ez tette lehetővé az önkormányzatok vagyonfelélését.³⁸

A magyar önkormányzati rendszer fontos jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok létrehozásukkor jelentős vagyon tulajdonosai lettek. A rendszerváltás egyik meghatározó folyamata az állami tulajdon lebontása volt. Az elmúlt időszakban azonban az önkormányzatok felélték a vagyonukat. A feladatellátást szolgáló törzsvagyon vonatkozásában a legnagyobb probléma,

34 HORVÁTH M. i. m. 7.

35 GAJDUSCHEK i. m. 71.

36 GAJDUSCHEK i. m. 62.

37 HORVÁTH M.–PÉTERI–VÉCSEI i. m. 128.

38 VIGVÁRI i. m. 142.

hogy nem működő, vállalkozói vagyronról van szó, hanem olyan elemekről, amelyek más szolgáltatások ellátásához szükségesek (intézmények, iskolák, közutak, csatornahálózat stb.), így nem hogy hasznot nem terhelnek, hanem a fenntartásuk további kiadásokat generál.³⁹ A fentiekben már vázolt elaprózott településhálózat által okozott problémák egyik megoldási módozata a pénzügyi kiegyenlítési rendszer volt. Amikor a települési önkormányzatok mindegyike olyan költséges kötelező szolgáltatásokért felelős, mint a közoktatás vagy a szociális ellátás, akkor a minimális költségvetési feltételeket csak állami támogatásokkal lehetett biztosítani. Ezért a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer jellegét alapvetően nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozta meg.⁴⁰ A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírtak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel.⁴¹

Mint ismeretes, a rendszerváltáskor kialakított struktúra hiányosságai és az egyre nehezebbé váló finanszírozás tarthatatlanná vált. E nehézségek magyarázhatók egyrészt a nem megfelelő gazdálkodással, másrészt az állami hozzájárulások reálértékének csökkenésével. Az állami finanszírozás így több helyen a kötelező feladatok ellátására sem volt elegendő, ezért az önkormányzatok a saját bevételek egy részét is ezen feladatok ellátására fordították. Az önkormányzatok a vállalkozási tevékenységhez leginkább hasonló jellegű helyi közszolgáltatásokat elsősorban nonprofit (közhasznú) gazdasági társaságok létrehozása és működtetése révén nyújtották. Ezek elsősorban a településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatok, így a közterületek gondozása, a közintézmények karbantartása, a hulladékszállítás, a köztemetők fenntartása stb. A településüzemeltetés céljából alapított gazdasági társaságok korlátolt felelősségű társasági vagy részvénytársasági formában működtek, és működnek ma is.⁴²

Önkormányzataink többsége nemcsak a kötelező feladatok ellátását vállalta, hanem a lakosság, a település és a gazdasági-társadalmi környezet érdekében más, szabadon választható tevékenységeket is végzett. Az Ötv. lehetővé tette, hogy a kötelező feladatok ellátása mellett az önkormányzatok, teljesítőképességük függvényében, további szolgáltatások nyújtását vállalják.

39 VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2008/1, 147.

40 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 99.

41 HORVÁTH M. i. m. 6.

42 ELŐHÁZI Zsófia: A helyi önkormányzatok kialakulása a rendszerváltó Magyarországon. *Hadmérnök*, 2009/3, 391-392.

Az Ötv. azt is kimondta, hogy az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelezők ellátását, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg.⁴³ Az Ötv. azonban nyitva hagyta azt a kérdést, hogy mi tekinthető a kötelező feladatok minimálisan kötelező szintjének. Ez a helyzet alapot adott arra, hogy a különböző szak-, vagy ágazati törvények képesek voltak az indokoltnál nagyobb mértékben befolyásolni az önkormányzati feladatellátást. A kötelező feladat fogalma mindemellett egybemosta a helyi közfeladatokat azokkal, amelyek hatékony biztosítása központi vagy középszinten is megtörténhetett volna. Az önként vállalt feladatok végül gyakran felülmúlták a kapacitásokat, így az önkormányzatok kénytelenek voltak valamilyen külső, tőkepiaci forrást igénybe venni a vállalt feladatok teljesítése érdekében.⁴⁴ A magyar önkormányzatok adósságállománya a fent részletezett tényezők miatt a 2000-es évek első évtizedében folyamatosan növekedett. Az adósságállomány legnagyobb részét a hitelek tették ki, ezen belül is egyre nőtt a fejlesztési hitelek aránya.⁴⁵

Az 1990 és 2010 között működött önkormányzati finanszírozás négy alapvető bevételi forrásra épült: a saját bevételekre, a megosztott adókra, az állami hozzájárulásokra és a hitelbevételekre. A két évtized alatt a forrásszabályozási rendszerben a saját bevételek aránya növekedett, míg az állami támogatások súlya csökkent. Ez utóbbit egy ideig a megosztott bevételek növekedése ellensúlyozta, és így a központilag szabályozott bevételek jelentősége nem csökkent.⁴⁶ A pénzügyi decentralizáció az elmúlt század utolsó negyedében a közösségi döntéshozatal lehető legalacsonyabbra szintre delegálását és a források társadalmi értelemben hatékony felhasználását szolgálta. A magyar önkormányzatok finanszírozása tehát a rendszerváltozástól kezdve azt az elvet követte, hogy a döntéshozatalt települési szintre kell delegálni, ám 2010. után gyökeres változás történt ezen a területen.⁴⁷ 2010 után a helyi önkormányzati pénzügyi változások egyik eleme a feladatfinanszírozás bevezetése volt. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségként kapják meg az önkormányzatok. Két év alatt egyharmadával csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi aránya: 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal. Megnőtt az állami-közösségi tulajdon befolyása, továbbá csökkent

43 VIGVÁRI i. m. 145.

44 CSISZÁRIK KOCSIR i. m. 81-95.

45 CSISZÁRIK KOCSIR i. m. 83.

46 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 98.

47 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 122.

az alternatív és magánszervezetekre épülő szolgáltatásszervezés lehetősége mind a humán, mind a közüzemi szolgáltatások terén.⁴⁸ Kérdés persze, hogy a feladatellátás hatékonyságát helyi szinten hogyan tudjuk egységes módszerekkel mérni, ez ugyanis elengedhetetlen feltétele lenne minden további fejlesztési elképzelésnek. Mindezek mellett az önkormányzatiság eszméjéből és az erős demokratikus felhatalmazásból fakadóan a nem hatékonyan működő önkormányzatok számonkérhetősége is csorbát szenved. Mindezekből látható, hogy 2010 után a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben a központi függés erősödött meg.⁴⁹

6. Helyi önkormányzatok és digitális közigazgatás

Az elektronikus közigazgatás (eGovernment) megjelenése nem újkeletű sem Európában, sem Magyarországon. Az Európai Unió már a 90-es években felismerte az információs társadalomban rejlő lehetőségeket,⁵⁰ a 2000-es évektől pedig számos program, akcióterv igyekezett segíteni a technológia előnyeinek gazdasági, politikai kiaknázását. Ezeket nem kívánjuk itt részletesen elemezni és bemutatni, mert ezt megtettük már korábban, csupán utalni szeretnénk azokra a legfontosabb elemekre, amelyek hatással voltak és a jövőben is hatással lehetnek a helyi közösségek életére témánk szempontjából. Kifejezetten az eGovernmenttel kapcsolatos fejezet már az eEurope akciótervben is megjelent.⁵¹

Könnyű tehát belátni, hogy lassan 40 évvel a rendszerváltozási folyamatok után a helyi önkormányzatok esetében sem lehet megkerülni az eGovernment kérdéskörét. Ha szemügyre vesszük a hatékonysággal és a gyorsasággal kapcsolatos előnyeit ezeknek a folyamatoknak, akkor azt látjuk, hogy a legtöbb elektronikus megoldás a centralizáció irányába hat. Annak idején a járási és a vármegyei rendszer kialakítása során a területi egységek beosztásának az alapja a megközelíthetőség volt. A járásokat úgy szervezték, hogy a központból legfeljebb egy nap alatt gyalogszerrel el lehessen jutni a terület legtávolabbi pontjába. Pontosabban fordítva, a dolog logikája ugyanis éppen az volt, hogy a területi egység legtávolabbi pontjából is legfeljebb egy napi ráfordítással el lehessen

48 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 125.

49 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 101.

50 *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century.* Brussels, European Commission, 1994, 167.

51 *eEurope 2002, An Information Society For All. Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira, 19-20 June 2000.* Brussels, 24.5.2000 COM (2000) 330 final.

jutni, akár gyalogosan is. Mindez a megyei (vármegyei) szinten hasonlóképpen zajlott, csak ott a lóháton közlekedés volt a távolság és az idő meghatározásának az alapja. A hatalmi viszonyok és a feladatellátás szempontjából ez kulcskérdés volt, mert gyakorlatilag a korabeli eszközökkel is lényegét tekintve ugyanazt az igazgatási, végrehajtó tevékenységet kellett elvégezni, amit ma is. A területi tagolás alapja tehát az információáramlás sebessége volt.

Napjainkban is az információáramlás biztosítása az egyik legfontosabb eleme az igazgatási munkának, de az ezer évvel ezelőttihez képest gyorsabb eszközök állnak rendelkezésünkre. Napjainkban különös jelentősége van a helyi szintű elektronikus közszolgáltatások alapos vizsgálatának, figyelemmel arra, hogy a települések vannak legközelebb az állampolgárokhoz.⁵² Mindezek – álláspontunk szerint – azt erősítik, hogy a hatékonysági elvárások a rendelkezésre álló technológia mellett egyre inkább a centralizációs folyamatokat erősítik. A 2010. utáni magyarországi reformok is azt mutatják, hogy napjainkban olyan feladatok is elláthatók központi irányítás mellett, amelyeket korábban csak komoly nehézségek árán lehetett volna ilyen módon megszervezni. Ma már nem szükséges a hivatalok közötti iratmozgatás, elhanyagolható a postázás ideje és költsége akár a néhány évtizeddel ezelőttihez képest is. Az kommunikáció szempontjából már a megosztható információk mennyisége is gyakorlatilag korlátlan. Az egyetlen dolog, amely nem változott számottevően az elmúlt néhány ezer évben: az értő olvasás sebessége, vagyis az információk (pl. szövegek) emberi értelmezése.

Magyarországon az elmúlt években számos eljárásjogi változás is történt, amely mind abba az irányba mutat, hogy a hatósági és polgári bírósági ügyintézésben egyre komolyabb szerepet kap az elektronikus út igénybevétele. Új hatósági eljárási törvény lépett hatályba, amely lehetővé teszi akár az automatizált döntések meghozatalát, és új polgári valamint közigazgatási perrendtartás született, amelyek egyaránt preferálják a bíróságok és a peres felek közötti elektronikus kapcsolattartást.

Minden abba az irányba mutat tehát, hogy a települési önkormányzatok hatásköre – legalábbis a hatékonyság szempontjából – mindaddig szűkülhet, amíg ez a szűk hatáskör nem lépi át azt a kritikus határt, amely a helyi közösség identitását veszélyeztetné. Ha az első önkormányzati törvény által biztosított helyi közszolgáltatások jó részét hatékonyabban lehet megvalósítani mint helyi

52 SZABÓ, Balázs - CSEH, Gergely - CZÉKMANN, Zsolt - MAKSÓ, Bianka – KISS, Lilla Nóra: Is virtual reality really necessary for local governments?: Local governments digital readiness in a Hungarian convergence region. *Curentul Juridic*, 2016/19, 46.

forrásból, akkor érdemes megfontolni a centralizált megoldások igénybevételét. Gondoljunk csak arra, hogy számos hazai településen az ivóvízhálózat, a csatornarendszer és a közutak felújítása strukturális alapokból származó forrásokból került finanszírozásra. A cél tehát helyi jelentőségű, de az eszköz és a forrás már korántsem. Az elektronikus közigazgatás tehát megítélésünk szerint új minőséget hozhat a helyi közösségek igazgatási és demokratikus viszonyaiba. Miközben ugyanis a feladatok centralizált módon hatékonyabban kerülhetnek ellátásra, a helyi közösség, illetve egy adott helyi közösség iránt érdeklődő polgárok a számukra fontos döntéshozatali folyamatokban egyre közvetlenebbül vehetnek részt. A felszabaduló források pedig más célokra, a helyi identitás, közösség, kultúra megőrzésére fordíthatók.

7. Következtetések

A magyarországi rendszerváltás indulásánál a politikai erők, de az állami bürokrácia sem nézett szembe azzal a problémával, hogy a közszolgáltatások színvonala és a gazdaság általános fejlettsége szoros kölcsönhatásban lévő dolgok.⁵³ A jogi szabályozás által deklarált, igen széles autonómiát a gyakorlatban tovább erősítette az önkormányzatok feletti ellenőrzés gyengesége is. A probléma lényege egyfelől a rendkívül széles feladat- és hatáskör és az ezek gyakorlásához adott erős autonómia, gyenge felügyelettel, másfelől az önkormányzatok elaprózottsága között van. A tipikusan kis önkormányzatok nem képesek megfelelő színvonalon, illetve megfelelő hatékonysággal ellátni feladataikat.⁵⁴

Az alsó-középszintű (járási) igazgatás újraélesztése pedig különböző szakmai érdekképviselések nem csillapodó óhaja, például az építésigazgatás területén. 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 vonatkozásokon keresztül is csökkent.⁵⁵

53 VIGVÁRI i. m. 168.

54 GAJDUSCHEK i. m. 63.

55 HORVÁTH M. i. m. 7.

Azt láthatjuk tehát, hogy a hatékonyság valamilyen formában szemben áll, de legalábbis konkurál a demokratikus működés bizonyos elemeivel. Az a széles autonómia, amely a magyar önkormányzati rendszert a rendszerváltozástól kezdve jellemezte, a szétagolt településszerkezettel együtt a helyi önkormányzatok többségét ellehetetleníti. Tekintettel arra, hogy a földrajzi jellemzőkön nem, a demográfiai helyzeten pedig csak nagyon lassan és esetlegesen tudunk változtatni, a magunk részéről két megoldást tartanánk elvi síkon hatékonynak, ha mesterségesen, optimális méretű egységeket hoznánk létre, figyelembe véve a méretgazdaságosságot is. Ebben az esetben a demokratikus felhatalmazás mellett egy nagyobb közösség szolgáltatásainak megszervezése gazdaságosabb lehet. A másik megoldás lényegében az autonómia látszólagos megtartása azzal, hogy a legfontosabb közszolgáltatások nem helyi szinten kerülnek megszervezésre, és a helyi politikai elit érdemben nem szólhatna bele a források kezelésébe, hanem csupán végrehajtó szerepet kapna. Tulajdonképpen a jelenlegi megoldás ezt a módszert követi. Az másik kérdés, hogy jogi és politikai értelemben melyik megoldás tekinthető demokratikusabbnak.

Az állampolgárokhoz való közelséget, illetve az ügyfél által való elérhetőséget új módon kell biztosítani. Hivatalsszervezési eszközökkel ez természetesen lehetséges. 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.⁵⁶

Nincs értelme továbbra sem a túlzottan szétaprózott település-szerkezet fenntartásának, de valóban fontos a helyi közösségek demokratikus igényeinek kielégítését fenntartani, még akkor is, ha ez a felhatalmazás egyre kevesebb valódi tartalommal bír. Mindezek mellett a középszintű – megyei – feladatellátás újragondolása lenne célszerű, kevesebb politikai és több szakmai, funkcionális álláshely kialakításával. Amennyiben a helyi szintű fejlesztési koordináció is erre a szintre kerül, úgy számos olyan kezdeményezés válna hatékonyan megvalósíthatóvá, amely települési szinten önállóan, együttműködés hiányában kivitelezhetetlen, viszont volumenében kevés ahhoz, hogy a regionális vagy akár a központi apparátus és infrastruktúra foglalkozzon vele (lokális turisztikai, természetvédelmi, környezetvédelmi fejlesztések, alapvető egészségügyi szolgáltatások, hogy csak a legfontosabbakat említsük). Az elektronikus közigazgatás eredményei nem csak amiatt mutatnak a központosítás irányába, mert a kommunikációs korlátok lebontásával már nincs szükség arra, hogy

56 HORVÁTH M. i. m. 8.

az állampolgárokhoz közel vigyük az ügyintézését. Ezzel együtt jelenik meg az, hogy az úgynevezett „back-office” folyamatok fejlődésével maga a közigazgatás vált képessé arra, hogy sokkal távolabbról is közvetlenül be tudjon avatkozni, ha szükséges.

Mindezekhez a digitális technológia hatalmas segítséget nyújthatna, akár az átláthatóság, az irányítás, a koordináció vagy éppen a demokratikus intézmények működtetése kapcsán. A közösségi médiában a közvetlen véleménynyilvánítás lehetősége egyre szélesebb körben elérhető. Megfelelő biztonsági feltételek mellett az elektronikus választások lebonyolítása sem lenne lehetetlen. Mindezek költséghatékonyabbakká tehetnék az eljárásokat és biztosítanák a szélesebb körű társadalmi egyeztetések lehetőségét. Látható az is, hogy a központosított feladatellátás révén a civil szervezetek bevonása, részvétele is háttérbe szorul. A civil szervezetek legnagyobb jelentősége álláspontunk szerint – mindeddig – éppen az volt, hogy az érintettekkel való kapcsolattartás, vélemény-összegzés, érdekképviselet segítségével hatékonyan lépjenek fel, és eredményesen fogalmazzák meg az állampolgári igényeket. Napjainkban a kommunikációs eszközök és csatornák konvergenciájával, azok közvetlenné és interaktívvá válásával a civil szervezetek előzőekben megfogalmazott jelentősége számottevően csökkent. Meg is indult egy folyamat, amelynek eredményeként elképzelhető, hogy ezek a szervezetek a korábbi célkitűzések helyett a jövőben sokkal inkább politikai jellegű szerepet fognak betölteni, mindaddig, amíg a képviseleti demokráciában erre egyáltalán szükség lesz. De ez már egy másik tanulmány tárgya.