

## Szkepszis és remény között

A cím rám vonatkozik. Szkeptikus vagyok egyfelől azt illetően, hogy a mai önkormányzati rendszer összességében talpon tud maradni akár csak a jelen kormányzati ciklus végéig. A súlyosbodó válságtünetek általánosan ismertek, nem térnék ki rájuk. A szakmai-politikai megítélés inkább csak a válság lefolyásának, akuttá válásának időbeli ütemét illetően szór, s itt én az átlagnál borúlátóbb vagyok.

Szkeptikus vagyok továbbá atekintetben, hogy akár az önkormányzati szférát érintő jelenlegi megszorítások mellett (csak egy adat: a BKV-relációt leszámítva az állami támogatások és hozzájárulások, valamint az átengedett szja együttes összege a tavalyihoz képest 5%-os reálérték-csökkenést mutat) az államháztartás egyensúlyi problémái ebben az alrendszerben kellő mértékben orvosolhatók (és viszont: a jelenlegi önkormányzati megszorítások nem biztos, hogy ennek az alrendszernek az oldaláról elegendő adalékot szolgáltatnak az államháztartás egészének egyensúly-helyreállításához). Várható az önhikis települések jelenleg is riasztóan, a rendszer életképtelenségét önmagában is demonstráló módon magas arányának megugrása, a likviditási problémák *tömegessé*, illetve az ezek oldására „átmenetinek” szánt hitelfelvelek, a törvényi határig elmenő eladósodás *általánossá* válása (ennek az államháztartás egyensúlyára gyakorolt igencsak kedvezőtlen, jelenleg alig kontemplált következményével együtt).

Szkeptikus vagyok azt illetően is, hogy a kétharmados törvények érintése nélkül végrehajtható változások képesek érdemi rendszerjelleget elmozdulást eredményezni, vagy akár a terepet ahhoz előkészíteni, esetleg fokozni az önkormányzatok életképességét általában is. Ellenkezőleg, tartok tőle, hogy az alapvetően toldozgató, késztetéssel erősített önkéntességen alapuló, foltszerű eredményt produkáló megoldások csak növelik a rendszer szétesését. Bonyolítják a struktúrát, technikai, jogi nehézségeket, kiszámíthatatlanságot, tervezhetetlenséget idéznek elő, annak bármiféle biztosítéka nélkül, hogy a változtatások konvergens irányban működve egy ponton majd megszüntetik az átmenetiséget vagy foltszerűséget. Megye, régió, települési önkormányzat, statisztikai kistérség, önkormányzati társulás, többcélú önkormányzati társulás, kötelező önkormányzati társulás stb., stb.

küzd a maga kuszaságával, valamint az önkormányzati, a hatósági-közigazgatási és a területfejlesztési szerepkör szerkezetei ellentmondásaival.

Paradox módon némi optimizmust is sugall számomra két körülmény. Egyrészt a *válság súlyossága*, akuttá válásának közvetlen veszélye általában is józanságra intheti valamelyest az érdekelt politikai tényezőket, s az államháztartás helyzete (értsd: igencsak beszűkült lehetőségei) általában is növelhetik az önkormányzati szféra messzebbmenő változásaiban ellenérdekelt lobbicsoportok elszántságát, mozgásterét. Másrészt a 2006-os önkormányzati választásokon a települések többségében a parlamenti *ellenzék dominanciája* jött létre, s a válságtünetek súlyosbodásának kényszerű menedzselése a 2010-re tekintő ellenzék szemében nem okvetlenül vonzó perspektíva. A kormányzatra mutogatás felelősségáthárító gesztusa a helyi problémák 4 éves elmélyülése mellett nem valószínű, hogy túl meggyőző az önkormányzati ügyekben helyileg érdekelt választópolgár számára, még ha van vagy volna is ilyen összefüggés.

Bizonyos mérvű – kényszerű – közös felelősségvállalás az érdemi önkormányzati reformok ügyében kevésbé elképzelhetetlen, mint volt az önkormányzati választások előtt (amikor az ellenzéki együttműködési készség hiánya miatt a kétharmados törvények módosításáról, s ezzel az átfogó, normatív reformokról a kormányzat lényegében lemondott). Ennek valamilyen formában és mértékig még a nyilvánosság előtti megjelenítése is indokolt/ésszerű lehet az ellenzék számára, minthogy hiteles ígéret az elégedetlen választók számára a helyzet akár a cikluson túli javulására csupán akkor tehető, ha azt belátható (mert hogy – akár az ellenzék által kikényszerítettnek beállítható – konszenzus támasztja alá, s nem csupán meddő pártpolitikai viták tárgya.

Ha tehát vélelmezhető némi mozgástér az érdemi, rendszerjellegű (kétharmados törvényeket is érintő) önkormányzati reformok számára, akkor érdemesnek látom néhány hevenyészett megjegyzést megkockáztatni egyfelől e reformfolyamat mind szemléletbeli, mind politikai megközelítését, másfelől a célul kitűzhető „rendszeroptimumot” illetően.

A megközelítésmódról:

Világos, orientatív társadalmi-politikai program csak viszonylag koherens értékvalasztások mentén építhető fel, a reális választást kínáló (a trade-offokat, választási kényszereket egyértelműen beazonosító) programok ka-

raktere eszerint különbözhet. A jelzett politikai helyzet is indokolja, hogy ne taktikai, *rész*-megoldások, reformnak minősített efemer próbálkozások felől próbáljunk a rendszer érdemi reformja felé közelíteni. Ez önmagában, módszertanilag sem tűnik célravezetőnek, de a pártpolitikai szempontok ezek tekintetében konszenzust nem is igen tesznek/tehetnek lehetővé. A rendszer valóban érdemi, kapcsolódásait is kezelő, reálisan megfogalmazható reformja – utalnék a spanyol példára az ottani „rendszerváltás” keretében – több cikluson, valószínűsíthetően több kormányzati formáción átívelő feladat akkor is, ha az elérendő cél meghatározása már – konszenzussal – megtörtént. Ilyen időtávban az alapértékekre épülően megcélzott állapot lényegi paramétereinek egyeztetésében nagyobb esély kínálkozhat az – akár csak háttérjellegű – politikai konszenzus kialakítására legalábbis addig a mértékig, ameddig azt a kétharmados törvények léte indokolja. Itt kevésbé érvényesülnek a helyi lobbierdekeket is magukba olvasztó közvetlen pártpolitikai megfontolások, korlátok. Az optimum körvonalazása során tehát ezekre kevésbé kell tekintettel lenni – csak annyiban, hogy az optimum közelítésének (tetemes) technikai időszükséglete mellett ez a másik olyan tényező, amely időben tagolja-elnyújtja a folyamatot.

A megcélzott optimumhoz tartozó bármely programatikus elemet *vektor-ként* kell megjeleníteni. Ez a kifejezés több dolgot is kíván jelezni. Egyfelől azt, hogy a részelemek közvetlen funkciótartalma mellett a célállapot felé mutató *irány*a is egyértelmű kell legyen. Másfelől azt, hogy a programelemek nem utópikus állapotot céloznak meg, hanem az értékválasztások alapján folyamatosan felülvizsgálendő irányok felé terelő, értékalapú *folyamat-szabályozást*.

A programelemeknek ebben a megközelítésben időben sávós rétegezetséggel kell megjeleníteniük, jelezve más politikai elemekkel (adóreform, egészségügyi reform stb.) való kapcsolódásaikat is.

Az időbeli rétegzés a technikai és pártpolitikai korlátok figyelembevételével, politikai ciklusok szerint kell lebontsa az optimum közelítésének folyamatát, e „visszafelé mozgásban” az optimum-vázlatot rétegezten konkretizálva-gazdagítva, egészen a jelen mandátumidőszak adott témában meg-, illetve újrafogalmazható kormányprogramjáig. Ez a „dedukció” életszerű: egy reálisnak ítélt, kézzelfogható, folytonosan felülvizsgált állapot

elérésének fázisait rajzolja ki, ugyanakkor biztosíték is az irányvesztés elkerülésére.

Az alapvető kapcsolódásokat illetően: egy ilyen reformprogram kidolgozása az adott témában, bár fő tárgyára összpontosít, jelzi (illetve a legszükségesebb mértékig kifejti) azokat a kapcsolódó elemeket, amelyek érvényesítése nélkül a fő tárgy változtatása sem valósítható meg. Az egészségüggyel kapcsolatos önkormányzati feladatok alakulásának meghatározása, szintezése és ütemezése például elképzelhetetlen az alapként tételezendő általános egészségügyi reform menetétől, a több biztosítós rendszer és az ellátási szintek összekapcsolásának fokozatos kiépítésétől.

Az optimum elérésének becsült időszükséglete – nevezzük optimum-időtávnak – a technikai megvalósíthatóság és a pártpolitikai korlátok miatt minimum 15 év (itt ismét utalnék a spanyol példára). Ezen belül, visszabontva, elkülönítendő egy 8 éves, a pártpolitikai korlátokkal is már némileg számoló időszak, valamint egy 3 éves, a jelen mandátumidőszak reális pártpolitikai – és immár fokozott technikai – korlátait figyelembe vevő etap, adott esetben törvényjavaslati szintig lemenően. A javasolható program-elemek vektorjellegét minden szinten világosan ki kell mutatni. Az ütemezés a kiinduló állapot és a megcélzott állapot közötti átmenet *technikai* folyamatának, stációinak, formációinak érvényesítéséhez szükséges jogi-technikai időigény alapján kell történni, a ciklusokra bontás pedig ennek a pártpolitikai korlátokkal számoló, módosított ütemezése. A folyamat kifejtésében minden állítás kívánatos módon időszinthez rendelt, egyúttal bemutatva, hogy mely programvektor köztes állapotáról van szó (azaz hogy az adott programelem az adott fázisban ilyen meg ilyen módon tud megvalósulni), és ez hogyan megy át a következő fázisba. Értelemszerűen ugyanez a javasolható eljárás a kapcsolódó elemekkel.

E megközelítésben a reform megvalósulásának alapvető biztosítéka egyfelől az, hogy az értékalapú távlati optimum-állapotot illetően a nyilvánosság előtt is vállalható pártközi konszenzus nagyobb eséllyel alakítható ki, s hogy minden konkrét programelem vektorjellegének felmutatása az irányvesztés, a diffúzió ellen hat. Szükség esetén háttérmegállapodások szabályozhatják az ütemezést, emelhetnek túl a közvetlen pártpolitikai kényszeren (például a rendkívül kiterjedt önkormányzati klientúra beszűkítésének rövid távon jelentkező kockázatain).

A következőkben a célul kitűzhető *rendszeroptimum* néhány, általam relevánsnak ítélt elemének valóban jelzésszerű érintésére teszek kísérletet:

Az államháztartási reform önkormányzati vetületének értékalapú, programatikus megközelítése a *közfeladat/nem közfeladat* 15 éves távlatban való értelmezésével kell induljon, tudomásul véve a kategória egyszerre elvi és történeti, érték-, illetve racionalitásalapú jellegét. Erről itt csak annyit, hogy egyáltalán nem olyan magától értetődő dolog, mint amilyenek Magyarországon a legutóbbi időkig tűnt, s meghatározóan tűnik ma is. A közgondolkodásban a közszolgáltatás és annak terhe közötti rendkívül gyenge kapcsolatnak ez az egyik fő oka. Egyértelmű, következetes, világos prioritásokon, választási kényszerek tudomásulvételén alapuló feladatszűrés a köz által közvetlenül vagy közvetve ellátott feladatok sokaságát sorolhatná át még 15 éves távlatban is a magángondoskodás, a civil szféra, a piac, a karitatív szervezetek stb. hatókörébe (lásd az öregségi nyugdíj állatorvosi lovát vs. baleset- vagy vagyonbiztosítás).

Másodikként, a megszürt, 15 éves távlatban megmaradó közfeladatok ellátása a köz/állam belső tagozódásában a *szubszidiaritás* elve alapján kell eloszoljon. Radikális elvi érvényesítése alig valamit is hagyna a központi kormányzatnak, a globális – nemzetközi – viszonyok azonban korlátot szabnak e radikalizmusnak, EU ide vagy oda. Az „elosztás” iránya nem „felülről lefelé” kell mutasson (mint 1990-ben történt, vagy a jelenlegi államháztartási rész-reformok/reformkísérletek spontán eredményeként előáll), hanem „alulról felfelé”; alulról *építkezés* kell legyen, nem felülről *lebontás*. Szubszidiaritás, nem decentralizáció, illetve devolúció. Minden feladat a polgárokhoz lehető legközelebbi, még kompetens szinten látandó el, feljebb csak akkor, ha ott kompetensen nem látható el, és csak annyival feljebb, amennyire okvetlenül szükséges.

Ez alkothat a jelenleginél szerveesebb kapcsolatot polgár és állama között, ahol is az államszerveződés felsőbb szintjei mintegy maradékelven részesülnek a közfeladatnak nevezhető jóból. Az önkormányzatiság fogalma így új értelmet nyer és kitágul. Minden szint a társadalmi szerződés gondolatát kifejező autonóm önkormányzat, maradékelv esetén a központi állam, a kormányzat is.

Az államszerveződés legkisebb, még önálló egysége itt a területi/települési önkormányzat (a későbbiekben ezt nevezném önkormányzatnak), rá épülve

az európai léptékű területi szintet megjelenítő régiós önkormányzat (a későbbiekben régió), végül rá épülve a központi kormányzat. Az első két önálló önkormányzati szintet kiegészítő elem lehet a területi/települési/településrészi részönkormányzat. Az önkormányzat és a régió törvényi úton létrehozandó, a részönkormányzat törvényben szabályozott, helyi kezdeményezésen alapuló lehetőség.

Törvényben rögzítendő, hogy az önkormányzat, illetve a régió mely szolgáltatásokról és milyen minimum-paraméterekkel (ahol lehet, fajlagos jellegű volumeneket is meghatározva) köteles gondoskodni. Ennek forrásai teljes körűen biztosítandók a számára. Feladatot saját kezdeményezésre nem háríthat át, s csak a minimumszinten teljes körben megvalósult gondoskodás jogosíthatja fel további feladat vagy emelt színvonalú feladatellátás vállalására. A részönkormányzat – a későbbiekben ismertetendő feltételek teljesülése mellett – feladatátvételt kezdeményezhet.

A teljes körű minimumszintű szolgáltatások átlagköltségen meghatározott fedezetét a normatív állami működési támogatás és a törvényben minimumkulccsal meghatározott adókivetési kötelezettség, valamint a kötelező minimumszintű szolgáltatási szint átlagos forrásigénye és a kötelező mértékű adókivetésből származó saját forrás egyenlegének arányában nyújtott/lefölözött kiegészítő támogatás együttesen biztosítaná. A törvény ugyanakkor adott sávban a kötelező minimumot meghaladó mértékű adó kivetésére is feljogosítana, a sávon belül az önkormányzat/régió maga dönthetne a tényleges mértékről. A többletadó arányában, valamint a teljes körű minimumszintű szolgáltatást meghaladó mértékű feladatellátás befogadott és paraméterezett emelt szintjéhez kapcsolódóan kiegészítő normatíva nyújtható. A sávos adókivetési jog (illetve a vele való élés ösztönzése) rendkívüli jelentőségű ügy is, mint a közszolgáltatás és közteher viszonyát az önkormányzat végső soron erről döntő polgára számára átlátható módon erősítő elem.

Ahhoz, hogy az államszerveződés így egymásra épülő szintjei valóban kompetensen láthassák el a rájuk jutó feladatokat, s ezt valódi önkormányzatokként tehessék, valódi autonómiával kell rendelkezniük. Ennek a **választottság** csak egyik eleme. Legalább ennyire lényeges a **gazdálkodási autonómia**. Ennek leglényegesebb ismérve az adott tárgy szempontjából véleményem szerint az, hogy a rá rótt (és esetleg önként vállalt) feladatok

ellátásához normatívan rendelkezésére bocsátott, illetve általa előteremthető forrásokkal önállóan gazdálkodhat, diszkrecionális döntéseket hozhat, nem csupán adminisztratív végrehajtó. A tényleges autonómia további, ezzel összefüggő ismérve, hogy prudens viselkedés esetén **egyensúlyi** gazdálkodásra képes. Ez mind a **szinten tartó** működés feltételeinek teljes biztosítását (tehát a folyó kiadások és a szolgáltatásellátáshoz szükséges tárgyi feltételek értékállóságának – amortizáció – teljes fedezetét egyaránt), mind a minimális („abszolút” fizikai szükségleteket kielégítő, illetve a versenypozíciót legalább fenntartó) **adaptációs** képesség feltételeinek (új fejlesztés) biztosítását. Más szóval, az életképesség biztosítását.

Kézenfekvő, ugyanakkor rendkívül szigorú feltétel ez, amelynek a közel 3200 magyarországi települési önkormányzat közül tucatnyinál kevesebb is felelne csak meg (s ezeknek a jelenlegi rendszerben egyébként megtűrt/nagy önkénnyel megkopasztott önkormányzatoknak az esetében sem tudható ez egzakt biztonsággal).

Ebben az értelmezésben kimondható (amit egyébként jóformán mindenki tud, csak nem egyformán ad neki hangot), hogy a mai magyarországi önkormányzatok nem életképesek, s (akár csak méretgazdaságossági okok miatt) nem is tehetők azzá. Nem csupán kimondandó, hogy a települési önkormányzatokat nagyobb, a méretgazdaságosság kritériumainak is megfelelő területi önkormányzatok kell felváltsák, hanem ezt megfelelő mértékben politikai céllá is kell emelni. A fenti kritérium teljesíthetőségének keretében az ország 166 kistérségre osztása, illetve a 3200 települési önkormányzat ennyi kistérségbe törvényi úton való integrálása látszik célravezetőnek.

A létrehozandó – mondjuk – 166 kistérségi önkormányzat keretében valószínűleg megteremthetők ugyan az életképesség feltételei, de ez a lépték hátrányokkal is jár – azokkal, amelyek elkerülésére a rendszerváltáskori radikális felaprózás bekövetkezett. Elmossa a szervesen létrejött település akár kvázi-autonómiájának határait (nagyobb településeken az önálló múlttal, sajátosságokkal rendelkező településrészek esetében ma is felmerül ez a probléma, nem is szólva a fővárosi kerületekről, illetve kerületrészekről), másrészt a döntésközelségből, szolgáltatás és teher kapcsolatának polgárközelibb voltából adódó állampolgári felelősségérzet is gyengülhet. Ennek a hátránynak az ellensúlyozására volna bevezethető a 3. önkormányzati szint, a **részönkormányzat**. Ez az önkormányzati, illetve régiós

szint alatti, részterületekre, egyes szolgáltatásokra irányuló lokális igények megjelenítésére volna létrehozható, törvényben szabályozott keretek között. Lehet településrész, település, egymással határos több település az alanya. A részönkormányzati szint a vállalt feladataihoz, amennyiben azok a normatívan támogatott (akár minimum-, akár emelt szinten ellátott) körbe tartoznak, megkapná az adott önkormányzattól az általa helyben alkalmazott normatívát, csökkentve azt az állami normatíván felüli rész felével, hogy ne ösztönözzön méretgazdaságossággal ellentétes mozgást. A részönkormányzat az átvállalt feladatot köteles lenne legalább a „leadó” önkormányzat által egyébként ellátott szinten végezni. Az ehhez szükséges még hiányzó (vagy az egyéb vállalt, de támogatásra nem jogosult közfeladat elvégzéséhez szükséges) forrás a részönkormányzat által – törvényben meghatározott mértékig – a részönkormányzat területén *kötelezően kivetendő* helyi adóból származna (a felelősségi kapcsolatot erősítendő). Mint ilyen, közpénz, annak minden jogi következményével. A részönkormányzati szint költségvetése az önkormányzat költségvetésének része, de a részönkormányzat javaslatára és külön nyilvántartott elszámolással (hasonlóan ahhoz, ahogy a kisebbségi önkormányzatok költségvetését jelenleg kezelik).

A részönkormányzati szint a vállalt, majd mégis feladott szolgáltatás megszüntetésének (szükség esetén a kifutó rendszernek) a költségeit viselni lenne köteles, szükség esetén a helyi adózás kötelező, feladatarányosan csökkenő mértékű fenntartásával.

Végül az átmenet kérdéseit csak egy vonatkozásban érintve:

A közfeladatok ellátásának reformja szerintem nem arról szól (nem szólhat arról), hogy mindjárt kiindulásként az önkormányzati forrásellátásra fajlagosan lényegesen több közpénz fordítható, mint eddig (ennek nyomós okait itt nem részletezem). Következésképpen az önkormányzati egységek méretgazdaságosságra törekvő meghatározása olyan egységeket fog rögzíteni, amelyeknek humán- és anyagi kapacitásai, méret- és feladatarányai rövid távon csupán működőképességet ígérnek, és az önkormányzati feladatellátás minimumkövetelményeinek való tényleges megfelelést az optimum-időtávban képesek valószínűsíteni.

Természetesen a programban kidolgozandó az optimumhoz (vagy tovább) vezető finanszírozási út. A minimumszint finanszírozási oldalról való teljesíthetőségének eléréséig viszont az önkormányzatoknak – néhány, ágaza-



tonként meghatározott mennyiségi vagy minőségi megkötésen túl – szabad kezet kell kapniuk, hogy mely szolgáltatásaik mennyiségi és/vagy minőségi korlátozásával kívánnak megfelelni az egyensúlyi gazdálkodás posztulátumának.