

Beteg a műtőasztalon

Visszatekintve az önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatos elmúlt négy év történéseire, a műtőasztalon felejtett beteg jut az eszembe. Mai önkormányzati rendszerünk súlyos beteg, gyógyítására az elmúlt kormányzat – széles körű szakmai konzílium nélkül – kissé hályogkovács módjára tett kísérletet. Több ponton is megkezdte a műtétet, de egyetlen részében sem sikerült befejeznie.

A beteg állapota

A mai magyar önkormányzati rendszer lényegében az elmúlt két évtizedben érdemben nem változott, vagyis magán viseli mindazon belső ellentmondásokat, amelyek mára kezdetektől megvoltak. A rendszer hibájáról sokan sokat írtak, így a probléma lényege régóta ismert, viszont a terápia kérdésében nem sikerült egészségre jutni.

A legutóbbi két ciklusban a kormányzat a radikális strukturális átalakításban látta a megoldást, vagyis új közigazgatási szintek létrehozásában. Miközben a szétaprózódott települési önkormányzati rendszerhez látszólag nem nyúlt, aközben a települések által „önkéntesen” létrehozva, de mégis tőlük elkülönülve alakította meg a többcélú kistérségi társulásokat mint új „szinterszerűségeket”. Arra a kérdésre, hogy milyen típusú települési önkormányzatokra van szükség, nincsen egyértelmű válasz, és továbbra is differenciálatlan a települések feladat- és hatáskö-

re, függetlenül azok tényleges teherbíró képességétől. Mindennek következtében a mai önkormányzati rendszerünk a közszolgáltatások mennyiségét és minőségét tekintve eddig soha nem látott mértékű különbséget mutat attól függően, hogy milyen az egyes önkormányzat teherbíró képessége. A rendszerből adódó igazságtalanság egyre erőteljesebben mutatkozik meg. **A hátrányos helyzetű településeken élő hátrányos helyzetű polgárok helyzete lassan elviselhetetlen, és ezen önkormányzatok képtelenek megoldani feszültségekkel terhes helyzetüket. Ami nincs, azt nem lehet elosztani, s a keveset sem igazságosan.** Az a fajta kormányzati megközelítés, miszerint a helyi demokrácia működésének egyik mellékhatása, hogy egy-egy település nem képes kezelni a helyi problémákat, elfogadhatatlan. Mint ahogy az is, hogy a település önkormányzata külső kontroll nélküli, vagyis a helyi testület döntése mindenható.

A megfelelő előkészítés, egyeztetés, konszenzus és meggyőzés hiányában megkezdett átalakítás számtalan ellenállásba ütközött, és nem is valósult meg. Az ellenhatás egyik következményeként túlértékelődött a mindenekfeletti önállóság. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról a tényről, hogy nincs önmagában vett önkormányzati érdek és érték. Az adott önkormányzat erejét, súlyát és szerepét az általa nyújtott közszolgáltatás minősége határozza meg.

A kormányzati strukturális átalakítás másik területét a megyék helyére lépő régiók jelentik. E tekintetben végképp nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszer drasztikus átalakítása alkotmányosan nem lehetséges. Miután a szükséges mértékű parlamenti felhatalmazás hiányában nem lehetett létrehozni regionális önkormányzatokat, a kormány regionalizálta az állami igazgatást. Megszüntette a megyei közigazgatási hivatalokat, és kísérletet tett a megyei dekoncentrált szerve-

zetek teljes körű regionalizációjára. Mint ismeretes, a közigazgatási hivatalok átalakításának módja nem nyerte el az Alkotmánybíróság tetszését, így 2009. január elsejétől megszűnt az önkormányzatok állami törvényességi ellenőrzése. A térségi államigazgatási regionális szervezetek kusza hálózata alakult ki annak következtében, hogy egy-egy dekoncentrált szervezet központja más-más megyeszékhelyre, illetve megyei jogú városba került. Az állami igazgatás az átalakítás után sem egyszerűbb, sem olcsóbb nem lett, csak áttekinthetlenebb.

Miközben a struktúrák új rendszerének kialakítása zajlott, aközben az önkormányzatok pénzügyi helyzete is tovább differenciálódott. A már másfél évtizede kialakult önhibáján kívül hátrányos helyzetű (önhiki) kategóriába tartozik immár tartósan minden harmadik települési önkormányzat, azaz a kivételes helyzet általánossá vált. Az önhiki pályázat feltételeinek folyamatos szigorítása ellenére nem csökkent a „sikerrel” pályázók száma és köre. Az a tény és körülmény, amely szerint az a siker, ha megfelelően tudja bizonyítani egy önkormányzat a működésképtelenségét, az az önkormányzatiság ellenható állapot. Az pedig egyenesen az önkormányzati autonómia megcsúfolása, hogy a működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatásokat kaphatnak a mindenkor önkormányzatokért felelős miniszterhez beadott pályázat útján. **A 2000 óta létező kisegítő pályázati lehetőség a mindenkor kormányzat alamizsnája a nehéz helyzetben lévő önkormányzatok számára.** A teljesen kiszolgáltatott önkormányzatok politikai kapcsolatain múlik, hogy sikerrel járnak-e

ki a támogatást. Itt már többnyire az forog kockán, hogy a különféle közüzemi szolgáltatók kezdeményezik-e az adósságrendezési eljárást.

A teljes képhez tartozik azonban az is, hogy különösen 2004-től megnyílt az önkormányzatok számára is az európai uniós támogatások megszerzésének a lehetősége, bár tudjuk, hogy e tekintetben is jelentős a különbség az egyes önkormányzatok versenyképessége és lehetősége között. A fejlesztési lehetőségek bővülése mellett folyamatosan szűkült a működés feltételrendszere, ezen belül is az állami szerepvállalás aránya. Miközben gondot jelent a napi fenntartás és működtetés az önkormányzatok sokasága számára, aközben gyakran olyan fejlesztéseket valósítanak meg, amelyek „luxusnak” tűnnek, esetleg nem is szerepelnek az önkormányzatok helyi fejlesztési prioritásai között, viszont ezekre lehet viszonylag jó kondíciókkal pályázni. Bár mennyire furcsán hangzik is, ez a fajta pályázati szisztéma is gyengítette az autonómiát, és hosszabb távon veszélyezteti a fenntarthatóságot is.

Összességében tehát az önkormányzati beteg külső mesterséges támogatás nélkül nem életképes, miközben látszólag vannak örömteli, tiszta pillanatai.

A gyors terápia lehetősége

Az önkormányzati rendszer átfogó és alapos átalakítására a parlamenti választásokat követően az új kormány nagyon kevés ideje marad az októberi önkormányzati választásokig. Így elsődlegesen csak gyors beavatkozásra, a beteg helyzetének stabilizálására van lehetősége. E tekintetben átmenetileg fenn kell tartani a külső pénzügyi támogatást a rászorult önkormányzatok számára, hogy lehetőleg elkerülhessenek

tővé váljanak a csődeljárások. Szükséges mindazon – többnyire technikai jellegű – törvénymódosítások elfogadása, amelyekben az elmúlt két évben az önkormányzati szövetségek a kormánnyal megállapodtak, de a parlament nem fogadta el azokat. Ezekben az ügyekben megvannak a kész törvényszövegek, és a változtatások mindegyike a működőképesség erősítését szolgálja. **A képviselőtestületek létszámának csökkentésével egyidejűleg az újonnan megválasztott parlament kimondhatja saját létszámcsökkentését is, így az önkormányzati racionalizálás jótékonyan hathatna a nagypolitikára is. A lehető legsürgősebben vissza kell állítani a megyei közigazgatási hivatalokat az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének biztosítása érdekében.** Ez a döntés ugyanakkor hosszabb távon nem csupán az államigazgatás regionalizációjának sorsára hat ki, hanem a megye–régió vitára is.

Az önkormányzati autonómia tiszteletben tartásának kifejezéséeként, ha az Alkotmánybíróság nem – vagy nem az önkormányzatok számára kedvező módon – döntene a helyi iparüzési adó APEH általi beszedése ügyében, akkor a vonatkozó törvény módosításával kell sürgősen visszaállítani az eredeti állapotot.

A gyors és többnyire jelképes beavatkozással egyidejűleg hozzá kell fogni a hosszabb távú átalakítás előkészítéséhez annak érdekében, hogy az önkormányzati választásokat követően az új összetételű testületek és polgármesterek részesei lehessenek a közös munkának.

Gyógyítás hosszabb távon

Tanulni kell az előző kormányzati időszak hibáiból, amelyek megmutatták, hogy a közigazgatási és önkormányzati

rendszer átfogó, hosszú távra szóló átalakítása széles körű társadalmi és politikai konszenzus nélkül nem valósítható meg. Természetesen a bűvös kétharmados parlamenti többség látszólag leegyszerűsítheti a döntéshozók helyzetét, viszont az önkormányzati rendszer sajátosságából adódóan hangsúlyozni kell, hogy csak a lehető legszélesebb konszenzus alapozhatja meg a hosszú távon működőképessé rendszert. A politika terepén viszont arra kell törekedni, hogy a pártok konszenzusa ne eredményezhessen olyan változást, amely ellentmond a szakszerűségnek, a célszerűségnek és a hatékony működésnek. A változtatás irányáról és az új struktúráról ki kell kérni az önkormányzatok véleményét is. A rendszer átalakítása csak az önkormányzati finanszírozás új alapokra helyezésével és az önkormányzatok többségének egyetértő támogatásával lehetséges.

A kialakult helyzet érdemi átalakítása feltételezi az önkormányzati szféra egészének pénzügyi konszolidációját. A meglévő hiány nem görgethető tovább, viszont a „tiszta lap” megteremtésének együtt kell járnia a feladatok, hatáskörök és felelősségi viszonyok pontos tisztázásával. A pénzügyi konszolidációnál figyelemmel kell lenni azon önkormányzatokra is, amelyek tudatos és jól szervezett gazdálkodásuknak köszönhetően működőképeseek.

Az átalakítás során arra kell törekedni, hogy valamilyen Magyarországon élő polgár pontosan meghatározott önkormányzati közszolgáltatásban részesüljön, függetlenül attól, hogy milyen településen él. Meghatározandó, hogy egyes településtípusokon milyen jellegű közszolgáltatások biztosíthatók. A

valóságos folyamatok megfelelő és differenciált értékelése alapján differenciált hatáskörtelepítésre van szükség.

A szubszidiaritás elvét valószínűsítő tenni, biztosítva, hogy amennyiben valamely hatáskört egy önkormányzat nem képes vagy nem akar gyakorolni, abban az esetben az érintett polgár közszolgáltatáshoz való joga ne sérüljön, ezért garantálni kell, hogy legyen egy kisegítő szervezet, amelyik a hatáskört gyakorolja. Ennek keretében meg kell vizsgálni a kötelező társulás bevezetésének lehetőségét is, megfelelő korlátokkal és garanciákkal.

Amennyiben egy-egy feladat az adott településen nem érhető el, garantálni kell a helyben nem nyújtható szolgáltatás elérhetőségét, vagyis meg kell teremteni a szolgáltatáshoz való hozzáférés feltételeit, akár virtuálisan, elektronikus, akár valóságosan, közlekedési úton.

Az egyes feladatok és hatáskörök felülvizsgálatát követően oda kerüljenek a hatáskörök (állam, önkormányzat, civil szféra, gazdaság), ahol a legszínvonalasabb lehet a közszolgáltatás. A nagy ellátó rendszerek – egészségügy, oktatás, szociális szféra – vizsgálatán csak alapos mérlegelés után szabad dönteni a hatáskör gyakorlását legbiztonságosabban ellátó szervezeti típusról és szintről. Eredendően nem zárható ki egyes, ma még önkormányzati feladatok visszaállamosítása sem.

A meghatározott önkormányzati minimum-közszolgáltatás biztosítását és elérhetőségét úgy kell garantálni, hogy azért ne kelljen pályázni. Ezért egymásra épülő kistérségi, megyei és regionális terveket kell készíteni az alap- és középszintű közszolgáltatások teljes körű biztosítása érdekében.

Amennyiben a működőképességet akadályozza a struktúra, abban az esetben kell változtatni a struktúrán. A működés gyakorlata, színvonala, hatékonysága kerüljön előtérbe; ne a közigazgatási, hanem a feladat-ellátási szint legyen a meghatározó. A közigazgatási határok ne akadályozzák az önkormányzatok ésszerű együttműködését a közszolgáltatások szervezése és a fejlesztési programok terén.

A hatáskör-telepítés szintjének meghatározásánál ne a lakosság száma, illetve az önkormányzat státusa (község, város, megyei jogú város, megye), hanem a feladat jellege és az érintettek körének nagysága legyen a meghatározó.

Az egyes önkormányzati feladatok körzetesítésénél szükséges figyelembe venni a foglalkoztatási helyzetet. (Sok kistélepülésen az önkormányzat az egyedüli helyi foglalkoztató.) Az önkormányzati rendszeren belül érdemi megtakarítás alapvetően nem a kistépüléseknél érhető el. A társulások szorgalmazásánál nem az uniformizáltságra, hanem a földrajzi és történelmi viszonyokra kell tekintettel lenni. Az aprófalvas vidékeken megfontolandó a mikrotérségi együttműködések támogatása.

Az önkormányzatok anyagi fedezet nélkül újabb állami feladatot már nem tudnak vállalni. A feszültség decentralizációja helyett a felelős munkamegosztás elve érvényesüljön.

Meg kell erősíteni a polgármesterek döntési szerepét és súlyát. A polgármesteri felelősséghez kell mérni a polgármesterek döntési kompetenciáját. Jelenleg a polgármesterek a képviselő-testületek foglyai, ami megnehezíti a társulások működését is.

Sürgető, hogy az e-közigazgatás rendszerének kiépítésével egyidejűleg teremtdjön

meg az e-önkormányzás fel-tételrendszere is. Az elektronikus közszolgáltatáshoz való hozzáférés legyen alanyi jog, és ne az egyes önkormányzatok teherbíró képességétől, illetve szándékától függjön. Az e-közigazgatás működéséhez biztosítani kell a személyi feltételeket azokon a településeken is, ahol nincs jegyzőség, illetve nem rendelkeznek megfelelő intézménnyel.

Az önkormányzatok finanszírozási helyzetének újraszabályozása, a feladatok, hatáskörök differenciált telepítésével együtt elkerülhetetlen. A helyi adózás rendszerét a települések fejlesztési lehetőségeinek biztosítása érdekében meg kell erősíteni. A helyi és a központi adók egymáshoz való viszonyában a helyi adók szerepét kell növelni, aminek részeként megvizsgálandó az értékalapú ingatlanadózás bevezetésének lehetősége.

Az önkormányzati rendszer átalakítása folyamatában mindvégig a decentralizáció, a szubszidiaritás, a demokrácia és a hatékonyság szempontjainak együttes érvényesülését kell számon kérni.

Annak érdekében, hogy az önkormányzatok valódi autonómiaként működhessenek, meg kell tisztítani a rendszer egészét, megmérve a feladat-ellátó képességet, egyértelművé téve a feladat- és hatásköröket, a felelősségi és finanszírozási viszonyokat.

Betegünk akkor lesz képes újból önállóan járni és cselekedni, ha az egyes szervei ellátják a maguk feladatait, összhangban a szervezet egészével. Az egyes részek ápolása, gyógyítása fontos, de nem elegendő, csak az egész megújítása eredményeként kerülhet le a beteg a műtőasztalról.

Zongor Gábor
a TÖOSZ főtítkára

Konferencia

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS klasszikusának emlékére

A Budapesti Corvinus Egyetem Magyary Zoltán Szakkollégiuma országos konferenciát szervez március 24-én, Magyary Zoltán halálának 65. évfordulóján. A szakkollégium, mint szakmai műhely és szellemi közösség 2001-ben jött létre, azóta számos módon nyújt tagjainak lehetőséget arra, hogy tudásukat bővítsék és megmutathassák.

A szakkollégium tevékenységének központjában a Magyary-hagyaték kutatása áll, és a konferenciával a közigazgatástan kiváló tudósáról emlékeznek. A rendezvény témája az állami feladat- és szerepvállalás, ezek változásai, legaktuálisabb kérdései. A témát a helyi igazgatás, a központi igazgatás és a magán-szféra oldaláról közelítve vizsgálják. Az elméleti megközelítéseken túl a magyar tudományos és közélet jeles személyiségei fejtik ki javaslataikat a jövődől és a már gyakorló közigazgatási elit számára, mindegyikük a saját szakterületének szemszögéből. A javaslatok célja, hogy segítsék a reformok megvalósítását a hatékonyabb és eredményesebb közigazgatás érdekében.

Az érdeklődők olyan neves előadókkal találkozhatnak, mint *Verebélyi Imre*, a Szent István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának vezetője; *Stumpf István*, a Századvég Alapítvány elnöke, *Máthé Gábor*, a Magyar Jogászegylet elnöke és *Kiss László* alkotmánybíró, *Kovács Árpád*, az Állami Számvevőszék volt elnöke. Néhány előadás témája ízelítőül: A Magyary iskola öröksége, Az állam, mint kulcsszereplő a modern társadalmakban, Az állam újrafelfedezése, Az állami feladatellátás finanszírozási dilemmái. A szekcióülések végén az érdeklő-

dőknek lehetőségük lesz kérdezni is az előadóktól.

Az előadások és a kísérő rendezvények reggeltől egészen késő délutánig követik egymást a rendezvénynek helyet adó Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán.

Szilágyi Bettina

Pályázati felhívás

A szakkollégisták az évfordulóra Magyary Zoltán hagyatékának kutatásával is készültek, munkájuk eredményeit posztereken mutatják be a tanácskozáson. A szakkollégium egy esszéíró pályázatot is meghirdet, a magyar felsőoktatás minden jog- és politikatudományi hallgatója számára. A cím összefügg a konferencia témájával: „Állam a főszerepben, rendező kerestetik! – avagy az állami szerepvállalás dilemmái”. A pályázók max. 15 oldalban fejthetik ki gondolataikat az általuk választott szakterületről. A pályaművek beérkezési határideje március 14., a munkákat a magyary.szakkollegium@gmail.com címre küldhetik. A döntőbírók a konferencia előadói közül kerülnek ki, eredményhirdetés is március 24-én lesz a konferencia keretében.

A szakkollégium az ország összes felsőoktatási intézményéből várja az érdeklődőket és a már gyakorló közigazgatási szakembereket egyaránt a Corvinus Közigazgatási Karára (Bp. XI. Ménesi út 5. További információ és on-line regisztráció: konferencia.magyary-szakkollegium.hu)