

Szociológiai Szemle 25(2): 90–119.

Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság

Hegedüs József, Péteri Gábor

hegedus@mri.hu, peteri@pontes.hu

Beérkezés: 2014. 08. 18.

Átdolgozott változat beérkezése: 2015. 04. 15.

Elfogadás: 2015. 05. 19.

Összefoglaló: A rendszerváltás egyik meghatározó eleme volt a központosított hatalom decentralizációja, amelyben Magyarország a közép-európai átalakuló országok között az élen járt. A decentralizációt számos konfliktus kísérte, mint például a különböző szolgáltatási területeken kialakult társadalmi egyenlőtlenségek, finanszírozási nehézségek, melyeket az elemzők egy része a túlzott decentralizáció és/vagy a privatizáció mértékével magyarázott. A közszektor szervezésének modern tapasztalatai bebizonyították, hogy alternatív (decentralizált-centralizált; magán- vagy állami tulajdonra épülő) szervezeti megoldások egyaránt lehetnek eredményesek és hatékonyak, amennyiben a rendszer helyes ösztönzőkre épül, biztosítja a társadalmi elszámoltathatóságot és garantálja a jogbiztonságot. Az elmúlt négy-öt évben a kétharmados parlamenti többség legitimitását élvező kormányzatnak az autokratikus piacgazdaság kiépítésére irányuló politikája mögött az önkormányzati rendszer sajátos, szélsőségesen centralizált, és a magánszektorra korlátozó felfogása húzódik meg. A tanulmány bemutatja a decentralizáció visszafordításának fontosabb lépéseit (új területi igazgatási rendszer kialakítása, önkormányzatok feladatainak csökkentése, pénzügyi önállóság szűkítése, hitelezés felszámolása, közszolgáltatások állami kontroll alá vonása) és ezek várható következményeit. A szerzők megállapítják, hogy a helyi közszolgáltatások saját, belső működési logikájukkal ellentétes átalakításának a helyi önkormányzati rendszer szinte valamennyi lényeges eleme áldozatul esett. A bekövetkezett változások felszámolják az elért eredményeket, és több évtizedre visszavetik a korábbiakban szerves módon fejlődő helyi önkormányzati és közszolgáltatási rendszert és a magyar társadalom modernizációját.

Kulcsszavak: helyi közszolgáltatások, decentralizáció, elszámoltathatóság

Társadalmi modernizáció és a decentralizáció

A rendszerváltás két legfontosabb intézményi változása az állami tulajdon lebontása (privatizáció) és a demokratikus politikai rendszer létrehozása volt.¹ A központosított hatalom leépítésében Magyarország a közép-európai átalakuló országok

¹ Ez a cikk a Magyar–Vásárhelyi (2014) kötetben megjelent írásunk átdolgozott változata. Ebben a cikkünkben a 2014 decemberéig lezajlott változásokat tárgyaljuk. Bár azóta számos olyan esemény következett be, amelyek megállapításainkat alátámasztják, ezeket itt már nem részleteztük. Köszönjük a cikk első tervezetéhez kapott szakmai észrevételeket, ezeket figyelembe véve javítottuk a szöveget.

között az élen járt. Ez nem kis részben annak volt köszönhető, hogy a változásokat az „autoriter piacgazdaság” – egyébként kudarcot vallott – kísérlete a rendszerváltást megelőző évtizedben számos területen előkészítette (Vági 1991). A 80-as évek közepétől ugyanis számos olyan reformprogram indult el, amely – ha nem is hozott áttörést az egypártrendszer hatalmi monopóliumában, de – megalapozta a térség egyik legkorszerűbb helyi önkormányzati rendszerét és a politikai-közszolgáltatási decentralizációt (Bird et al. 1995; Verebélyi 1987).

A rendszerváltás utáni két évtizedben ezt a folyamatot számos konfliktus kísérte, de ez azzal járt, hogy helyi szinten megteremtődött a politikai elszámoltathatóság és a hatékony közszolgáltatás-szervezés *lehetősége*. Természetesen ilyen léptékű változások mind a gazdaság egészében, mind a helyi önkormányzati rendszer működésében sűrűlódásokkal, intézményi ütközésekkel járnak. Ezen konfliktusok feloldásához még egy stabil és hatékonyan működő demokratikus politikai rendszerben is időigényes politikai alkuk és egyeztetések szükségesek. A lezajlott intézményes alkalmazkodási-tanulási folyamatnak egyik nyilvánvaló területe a közszolgáltatások (közoktatás, egészségügy, közművek, lakásrendszer stb.) átszervezése volt. Az itt kialakult súlyos társadalmi egyenlőtlenségekkel járó ellátási feszültségeket, finanszírozási nehézségeket és társadalmi konfliktusokat számos elemző a túlzott decentralizáció és/vagy a privatizáció mértékével magyarázta (Vigvári 2011; Ágh 2005; Zolnai 2002; Szalai 2005, 2006).

A tanulmány szerzőinek álláspontja, hogy ezeket a konfliktusokat alapvetően az egyes ágazati szakpolitikák hiányosságai és a hátrányos helyzetű csoportok érdekeinek figyelmen kívül hagyása magyarázza, a decentralizációs folyamat ismert ellentmondásai (helyi kapacitások hiánya, kooperációra való hajlandóság korlátozottsága, politikai számonkérés módozatainak kidolgozatlansága stb.) inkább csak „módosító” tényezői voltak ezeknek a folyamatoknak. Így például a közoktatásban a kistelepülések kisiskoláinak minőségi és pénzügyi problémáit nem önmagában a magyar településhálózat sajátosságait követő elaprózott helyi önkormányzati rendszer, hanem a finanszírozási rendszer szabályai és a kiegyenlítési programok hiánya idézte elő (OPEK 2006). A lakáspolitikai kudarcát sem a decentralizáció, hanem annak a módja okozta. Ez ugyanis teljesen figyelmen kívül hagyta a kormányzati szintek közötti kapcsolatok megosztásának azon alapszabályát, hogy a jövedelemelosztás szabályozása alapvetően központi kormányzati funkció, melyet nem lehet ilyen mértékben helyi szintre utalni. Az önkormányzatok pedig a szociális lakás-szektor leépítésében voltak pénzügyileg érdekeltek, és a közép- és felsőrétegek által dominált választói bázis politikailag nagyon kockázatosá tette a szektor leépítését korlátozó lépéseket (Hegedüs 2006). Ez az összefüggés elkerülte a területet legjobban ismerő szakértők figyelmét (Ladányi 2000; Zolnai 2002). Hasonlóképpen ágazati szabályozási és nem decentralizációs kérdés volt a helyi közműszolgáltatások problémája. A piaci alapon történő integrációt és így hatékonyabb működését ugyanis nem csak az önkormányzati tulajdon és a helyi szervezetalkítási önállóság akadályozta, hanem

a központi irányító és szabályozó funkciók hiánya is nehezítette (Horváth–Péteri 2001).

Ugyanakkor a reformok kibontakozását a politikai-igazgatási struktúra is akadályozta.² Ez lehetőséget adott a különböző politikai erőknek, hogy blokkoljanak vagy lassítsanak hosszabb távú fejlődést megalapozó – egyébként politikailag általánosan elfogadott – szerkezeti változásokat, mint például az ún. nagy ellátó rendszerek átalakítását. Ennek a folyamatnak egyik meghatározó eleme volt a többpártrendszer váltógazdaságában a politikai zsákmányszerzés, amit leegyszerűsítve a pártfinanszírozás megoldatlanságának szoktak nevezni. A mindenkori kormányzat elszámoltathatóságát ezen a területen a civil szférának máig nem sikerült keresztülvinnie, és a politikai szektor működőképességéhez szükséges forráshiány korrupció nyomás alá helyezte a helyi önkormányzatokat is.

Az önkormányzatok szintjén megjelenő társadalmi problémáknak tehát mélyebb, intézményi – a hatalmi rendszer felépítésében és a közszolgáltatások szervezésének módszereiben rejlő – okai vannak. A közszektor szervezésének modern tapasztalatai és újabb elméletei (Horváth 2011; GDN 2013) egyre inkább megerősítik azt az álláspontot, hogy a decentralizált-centralizált, közszektor-magánszektor dimenzióban elhelyezkedő szolgáltatásszervezeti megoldások egyaránt lehetnek eredményesek és hatékonyak. A szakmai viták mögött politikai-ideológiai nézetek különbségei húzódnak meg, amelyek gyakran akadályozzák a folyamatosan átalakuló közszektor társadalmi folyamatainak megértését. Miként egy korábbi tanulmányban (GDN 2013) érveltünk, abból a hipotézisből kell kiindulni, hogy a mai elméleti ismereteink szerint bármelyik modell lehet eredményes, társadalmi szempontból szolidáris és gazdaságilag hatékony, ha megfelel a következő három rendszerszerű feltételnek:

- (1) belső érdekeltségi struktúrája biztosítja a hosszú távú működés feltételeit, tehát helyes ösztönzőkre épül,
- (2) egyformán érvényesül az egyértelmű, átlátható felelősségi viszonyokra épülő igazgatási és társadalmi elszámoltathatóság,
- (3) tiszteletben tartja a jogszabályi kereteket, azaz a jogbiztonság mértéke erős.

Ebben az értelmezési keretben a decentralizáció értékelése is más lesz, mint ha csak a szakracionális szempontokra, az új közmenedzsment kudarcaira, vagy a neoweberi közigazgatási modellre hivatkoznánk. Ezek az érvek ugyanis nem veszik figyelembe, hogy a hatékony közigazgatásnak és közszolgáltatás-szervezésnek a demokratikus működés is alapvetően fontos feltétele. A decentralizáció ilyen intézményi-kulturális feltételeinek hiánya komoly kockázatokat jelenthet, mint ahogy erre már az 1990-es évek világbankos irodalma is felhívta a figyelmet (Tanzi 2000; Prud'homme 1995). A fejlődő országok decentralizációs programjainak tapasztalata

2 Ebben a két évtizedben a politikai struktúra lényegi eleme a „gyenge állam”, amely az intézményi átalakulási folyamat szükségességét velejárvója volt. Az állam regulációs és szolgáltatásszervezési kapacitásai csak lassan épültek ki, és hatékonyságukat a politikai megosztottság is gyengítette (Hegedűs 2009).

is az volt, hogy intézményi, strukturális átalakítás nélkül az egyes szektorok (oktatás, közműszolgáltatás, lakhatás stb.) működése sem modernizálható. Ez pedig túlmutat azon a megközelítésen, amely a jogszabályi környezet prioritására, sőt időnként kizárólagosságára épített.

Ebből a megközelítésből kiindulva tehát tanulmányunk célja, hogy bemutassa a tágran értelmezett decentralizáció visszafordításának fontosabb lépéseit és értékelje a központosítás várható következményeit. A 2010-es politikai fordulat ugyanis lehetőséget adott arra, hogy az uralkodó politikai erők az önkormányzati rendszert is átszervezzék (Pálné Kovács 2014). A jogi-igazgatási-finanszírozási döntések sorozatával megvalósított centralizációt az újraállamosítás szakmai zsargonjával legitimálva, de valójában a társadalmi nyilvánosságot (társadalmi vita, érdekcsoportok közötti egyeztetés, konszenzusépítés) nélkülöző, partikuláris politikai-gazdasági erők érdekeinek megfelelően hajtották végre. A helyi közszolgáltatások saját, belső működési logikájukkal ellentétes átalakításának az önkormányzati rendszer szinte valamennyi lényeges eleme áldozatul esett, mégpedig úgy, hogy a hatékony közszeaktor fent említett feltételei (érdekeltség, elszámoltathatóság és jogállamiság) egyre kevésbé érvényesülnek. Mindezek következtében várható, hogy a lezajlott folyamatok több évtizedre visszavetik a korábbiakban szerves módon fejlődő (bár nem kevés konfliktussal járó) helyi önkormányzati és közszolgáltatási rendszert, és ezzel együtt lassítják a magyar társadalom modernizációját.

A tanulmány alapvetően korábbi kutatásainkra és dokumentumok feldolgozására épül, de használunk nyilvánosan elérhető (internet, média, sajtó stb.) megjelent információkat, interjúkat, amelyek elfogadott szociológiai elemzési módszerei az interpretatív kritikai megközelítésnek. Egy ilyen írás nem tekinthet el attól a ténytől, hogy Magyarországon 2010 után radikális politikai fordulat következett be (Kornai 2015), amely sok szempontból meghatározza a közszeaktor átalakításának irányait is.

Az önkormányzati rendszerben 2010 óta bekövetkezett változások ebbe az új politikába illeszkedtek, bár nem volt egy olyan átfogó terv, amelyet a politika lépésről lépésre követett volna.³ A párhuzamos, gyakran egymáshoz látszólag nem kapcsolódó intézkedések azonban közös logikára épültek: a politika a szervezeti-hatalmi szempontokat a közgazdasági megfontolások elé helyezte. A tanulmányban ki fogjuk mutatni, hogy a kormányzati stratégia lényege az önkormányzatok döntési autonómiájának, feladatainak szűkítése és az általuk kontrollált források, gazdálkodási módszerek korlátozása volt.

A tanulmány arra is rá kíván mutatni, hogy ennek a politikának az alábbi három komoly strukturális korláttal kell számolnia:

1. Az adott szektor modernizációja mennyire illeszkedik a globális gazdasági rendszer feltételei közé, és az adott terület piaci reálfolyamatait, érdekelttségi

3 A „Magyar Program 12.0” a közigazgatás átszervezésének elveit fogalmazta meg, és inkább általános módszertani útmutatóként szolgált (<http://magyarprogram.kormany.hu>).

viszonyai hosszabb távon is lehetővé teszik-e a fenntartható működést. A kérdés tehát az, hogy a szektor a nemzetközi gazdaságban is életképes maradjon-e.

2. A pozíciók (vagyon, jövedelmek és általában a gazdasági hatalom) újraelosztása a gazdasági szereplők és a társadalmi csoportok között érdekeket sért, és így ellenállást generál. Ez különösen a lassú növekedés, a tartalékok felélése utáni időszakban jelent problémát. A szűkös forrásokért folyó harc olyan szakmai koncepciókhoz is vezethet, amely azzal jár, hogy az autokratikus állam döntési mechanizmusai miatt nem építhet a civil társadalom és az érdekelt szervezetek támogatására.
3. Az átalakítás az Európai Unió közös elveivel és a magyar társadalomba már beépült szabályaival mennyire lesz ellentétes.

A helyi közszolgáltatások és az önkormányzatiság bármely, az eddigiek során már átalakított területét vizsgáljuk, a gazdaság újraszervezésének programja beleütközött ezekbe a strukturális korlátokba. De a rendszerben lévő tartalékok, a kormánykommunikációs monopóliuma és az érdekeikben sértett szereplők korlátozott ellenálló képessége pusztán időben eltolt, később jelentkező kisebb korrekciókra kényszeríti a kormányt.

Változások a helyi önkormányzatok működésében

Közigazgatás: háttérbe szorult önkormányzatok

Az 1990-es önkormányzati törvény, amely számos technikai megoldásában és az előkészítők személyi összetételében is az 1980-as évek közepi reformkonceptiókra támaszkodott, nem volt mentes az illúzióktól.⁴ Az elsődleges politikai cél az önálló és a választópolgároknak *felelős önkormányzati rendszer* létrehozása volt (a decentralizáció pénzügyi vonatkozásainak értékeléséről lásd Péteri 2005, 2007). Ezzel a joggal valamennyi település élhetett, és így jött létre a települési önkormányzatok később sokat kritizált elaprózott rendszere: a vidéki átlagos településméret 2700 fő alatti, és a települések fele ezer főnél kisebb lakosságú. Igaz, ezeken a településeken az ország népességének csak 8 százaléka lakik, az idejutó költségvetési kiadások súlya pedig még kisebb, hiszen csak alapszolgáltatások működtek ezekben a kis önkormányzatokban.

A változások másik fontos eleme a kétszintű helyi önkormányzati rendszer volt, amelyben a középszintet a *gyenge, újraelosztási funkcióval nem rendelkező megyék* képezték. Sem a megyei önkormányzat önálló szolgáltatási funkciói, sem tervezési-koordinációs feladatai nem alakultak megfelelően ki. A kétezres évek elején megindult a kistérségi együttműködésre építő alternatív szolgáltatásszervezési és igazgatási megoldások elterjesztése. Ezekkel lehetőség nyílt az elaprózott települési önkor-

4 A mai viszonyoknak megfelelő, de ugyanakkor a folyamatokat is bemutató érdekes összkép rajzolódik ki egy ünnepi kötet írásaiból (Pátyi-Lapsánszky 2014).

mányzati rendszer néhány problémájának kezelésére. Azonban sem az önkéntes társulások modell, sem annak későbbi irányított változata nem hozott látványos megoldást, mivel a költségvetési-finanszírozási rendszer nem alkalmazkodott kellő mértékben ehhez a közigazgatási intézményhez. A 2008. évi pénzügyi válság idején felerősödő központosítási törekvések miatt kellő idő sem maradt az új kísérlet bejáratására.

A tágan értelmezett helyi közügyek ellátásában a települési önkormányzatoknak nagyfokú önállósága volt. Nem csak a klasszikus helyi közzolgáltatási feladataik voltak kiterjedtek, hanem igazgatási hatáskörük és gazdaságfejlesztési szerepük is jelentős volt. Az államháztartás egészén belül a helyi költségvetés tette ki a kiadások negyedét, ami két évtized átlagában folyamatosan a *GDP 12–13 százalékát jelentette*.⁵ A helyi önállóságot erősítette számos olyan hatósági jogkör, amely egyrészt közelebb hozta az igazgatási döntéseket a helyi valósághoz (pl. a szociális igazgatásban), bővítette a helyi fejlesztési politika eszköztárát (pl. építésügyi igazgatás), és általában javította a közigazgatás működését (pl. okmányirodák, teleházak).

A helyi önállóságot tovább erősítette a jogszabályi bizonytalanság, így például a kötelező és önként vállalható feladatok nem egyértelmű vagy számos ponton elmentmondó megfogalmazása. Mindezek következtében az önkormányzatok nagyon széles feladatkörrel rendelkeztek. A feladataik finanszírozása egyre inkább az irányított módon *újraelosztott központi forrásokra épült*. A települési önkormányzatok saját bevételei között a helyi iparüzési adó volt a legnagyobb súlyú, amely jellegéből következően térben koncentrált módon képződött. Hasonló módon jellemzően városi forrás volt a megosztott személyi jövedelemadó bevétel is. Az így kialakuló és növekvő területi és települési különbségek miatt megnőtt a központosított szja és az állami támogatások szerepe. Ez a csökkenő források időszakában együtt járt azzal, hogy a helyi szintre kerülő források felhasználása egyre inkább kötötté vált, ami pedig tovább csökkentette a helyi költségvetési gazdálkodás hatékonyságát.

Az önkormányzati átalakulással foglalkozó irodalom egy része a feladatok széles körű decentralizációját az ellátási és a pénzügyi-gazdasági problémák helyi szintre való átcsoportosításaként értelmezi, a helyi önkormányzatokat egyszerű „konfliktuskonténernek” tekinti (Ágh 2005). Holott szociológiailag a helyi közzolgáltatásokat érintő konfliktusok települési-területi szinten történő megoldása sokkal hatékonyabb, mint a központi, helyi különbségeket figyelmen kívül hagyó megoldások alkalmazása. Az igazi probléma a 2010-es paradigmaváltás előtt nem a túlzott decentralizáció, hanem az önkormányzati együttműködés ösztönzőinek és kényszerítő eszközeinek gyengesége volt. Ezek hiánya a finanszírozási mechanizmusokban, az elégtelen forrásokban és személyi kapacitásokban egyaránt megjelent.

A helyi önállóság megnövekedésével együtt kellett volna létrehozni a törvényeségi felügyelet, a hatósági működés és az ellenőrzés rendszerét is. Valójában azon-

5 Ez magasabb volt, mint a – szövetségi országok állami szintje nélkül számított – európai helyi önkormányzati átlag (11,6%) (ESA).

ban a pozíciókat vesztő központi igazgatás csak nagyon nehezen volt képes decentralizált rendszerekben gondolkodni. Ennek egyik jellemző példája, hogy a központi igazgatást és nem a helyi döntéshozatalat támogató információk és szabályozási rendszerek jöttek létre. A bonyolultabb helyi szolgáltatások (pl. az egészségügy, az oktatás) színvonaláról nem volt helyben elegendő és összehasonlítható információ, vagy csak egyedi adatgyűjtéssel lehetett megtudni például, hogy mely cégek mekkora költséggel és milyen áron gyűjtik a szemetet. Ebből következően a fogyasztói választás sem lehetett megalapozott, a helyi szolgáltatás minőségének szempontjai nem érvényesültek a finanszírozásban, és így a megbízásos szolgáltatásszervezési módszerek sem működhettek jól.

Mindezeknek a problémáknak az ürügyén, azokra könnyű megoldást ígérve, a 2010 utáni politikai rendszer jelentősen átalakította a helyi önkormányzatiság alap-elemeit. 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. Így a miniszterelnök által kinevezett kormányhivatali vezető alatt működik 17 ágazati szakigazgatási szerv, a gyámhivaltól kezdve a földhivatalon át a nyugdíjbiztosításig. Ezek ki-
rendeltségeként működik a járási hivatal, ahová azonban már kevesebb szakigazgatási feladat tartozik. Ezáltal a központi-állami hatalmi pozíciók (források elosztása, intézményvezetők kinevezése) aránytalanul megnövekedtek (Fundamentum 2012). Így azután a helyhatósági rendszer formális megszüntetése nélkül is megtörtént az önkormányzatiság politikai-tartalmi leértékelődése. Ennek egy további megnyilvánulása volt a helyi önkormányzathoz való alapjog megszüntetése.

Nagy veszteség a kistélepüléseken a polgármester, mint az egyetlen befolyással rendelkező helyi vezető szerepének a leértékelődése. A csökkenő feladatok és a kisebb hatáskör már önmagában is visszatartja a legaktívabb embereket attól, hogy esetleg megpályázzák a polgármesteri pozíciót. Amint a 2014. évi választási adatok is mutatják, a polgármesterek és a képviselőjelöltek száma 2010-hez képest éppen a tízezer főnél kisebb településeken csökkent a legnagyobb mértékben (1. táblázat).

1. táblázat: Települési önkormányzati jelöltek száma, 2010–2014

	2014	Változás 2010-hez képest
Polgármesterjelöltek száma	8128	-7,1%
ebből: független	6492	-7,3%
Egyéni listás települési képviselőjelölt	35686	-14,2%
ebből: független	31108	-10,9%
Egyéni választókerületi képviselőjelölt	8299	-3,4%
ebből: független	756	-10,6%

Az elmúlt négy év során a működés folyamatos bizonytalanságai is tovább nehezítették a választott helyi politikusok munkáját. Még a polgármesteri illetmény is úgy szabályozta az új önkormányzati törvény, hogy a legkisebb településeken a 2014. évi választások után alig haladja meg a minimálbér összegét. Mindezek elindítanak majd egy olyan kedvezőtlen kiválasztódási folyamatot, amelynek következtében az újító szellemű, képzett és vezetésre alkalmas jelöltek nem fogják vállalni a több száz milliós költségvetésű önkormányzatok irányítását. Ami így tovább rontja a település fejlődési esélyeit.

Régi-új jelenség, hogy helyi szinten most az iskolaigazgatók és a kórházi vezetők már nem önkormányzati alkalmazottak, így az önkormányzati választások során velük szemben az *összeférhetetlenségi szabályok már nem lesznek érvényben*. Tehát a helyi közszolgáltatást nyújtó állami vezetők indulhatnak a helyi választásokon, és ezzel a képviselő-testületek a közvetlen állami-önkormányzati befolyás ütközésének terepeivé válnak. Ez persze lehetőséget adhat hatékonyabb helyi koordinációra is, hiszen az állami intézmények választott helyi képviselői vesznek részt az önkormányzati döntéshozatalban. De ez új típusú, politikai-adminisztratív szálon futó, központi függelmi rendszert is teremthet, hasonlóan az egypártrendszer helyi, tanácsai végrehajtó bizottságainak működéséhez. A kisebb és új összetételű testületekben így lehet majd minden helyi problémát egy sajátos korporatív rendszerben megoldani.

Mindezek az itt röviden bemutatott változások egy kétéves törvényhozási folyamat eredményei voltak, melyek sokszor még a kormánypárti polgármesterek számára is meglepetést okoztak. Ebben az időszakban még a nagyvárosi vezetők és az önkormányzati szövetségek is csak a szakmai kifogásaikat hangoztatták, a központosítást és az államosítást nem voltak képesek befolyásolni. Függsben tartotta őket a politikai alapon elosztott pozíciók számának csökkenése, az európai uniós támogatások elosztásának utolsó hulláma, a feladatfinanszírozástól remélt forrástöbblet és a beígért adósságkonszolidáció.

Összefoglalva tehát, a közigazgatás átszervezése a települési autonómia visszafogását, a megye közszolgáltatói 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. Ezek pedig a már említett rendszerkorlátokkal és az igazgatási hatékonyság szempontjaival ütköznek és érdeksérelmekhez vezetnek.

A forrásszabályozástól a feladatfinanszírozásig

A helyi autonómia egyik legfontosabb alapfeltétele a pénzügyi önállóság. Az önkormányzati finanszírozásnak két alapmodelljét lehet megkülönböztetni. Az egyik a *forrásszabályozás*, amikor az önkormányzatok bevételeit törvények, normatív sza-

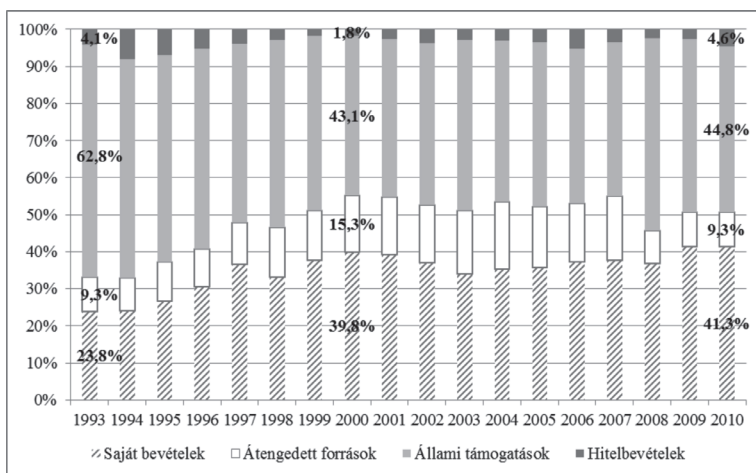
bályok és a helyi döntési kompetenciába tartozó adó- és díjbevételek határozzák meg, kiadásait pedig ezekhez a bevételi kapacitásokhoz kell igazítaniuk. A másik modell a kiadásszabályozás, amikor az önkormányzatok jogszabályokban meghatározott és a központi kormányzervekkel egyeztetett feladataik végrehajtásához kapnak forrásokat.

Az első modellre a kemény költségvetési korlát, a második modellre inkább a puha költségvetési korlát jellemző. Ebből következően a forrásszabályozási rendszerben erőteljesebb az önkormányzati sajátbevétel-növelési érdekeltség, nagyobb a nyomás a helyi igényeket minél jobban követő szolgáltatások biztosítására és a takarékos gazdálkodásra. Ebben a modellben is van költségvetési alku, hiszen a központi költségvetés feladata, hogy a források elosztása arányos legyen az ellátandó feladatokkal, de a helyi alkalmazkodási folyamatot csak közvetetten irányítja, a belső finanszírozási döntéseket az önkormányzatokra bízva. Következésképpen a költségvetési alkufolyamat a szabályozórendszer elemeire irányul. Ezzel szemben az önkormányzatok kiadásoldali szabályozására épülő modell alapvetően a garantált finanszírozású és támogatott előirányzatok növelésére ösztönöz, a központilag elismert szolgáltató intézményi megoldásokat támogatja, és az egyedi alkukra hagyatkozik.⁶ Meg kell jegyezni, hogy ez a fajta feladatfinanszírozási logika alkalmazható ott, ahol a helyi alkalmazkodásnak, alternatív megoldásoknak kis tere van. Összefoglalva, a két megközelítés költségvetési és gazdasági hatása tehát alapvetően eltér. A korszerű rendszerek a forrásmegosztásra épülnek, míg a hagyományos államszocialista modell a feladatok kiadási előirányzatának finanszírozására. Az 1990-es években bevezetett magyar helyi önkormányzati finanszírozási rendszer az első modell, a forrásszabályozás elveire épült (Horváth et al. 2014).

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. Az 1. ábrából látható, hogy 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. A hitelezés különböző formáinak általában nem volt nagy jelentősége a helyi költségvetésben (Balás–Hegedüs 2004).

6 Ennek példája a magyar központi költségvetésben elszaporodó egyedi támogatási előirányzatok, amelyeket különböző települési működési és fejlesztési feladatokra osztanak el kormánydöntés alapján. A 2013. évi költségvetési beszámoló szerint már száz-as nagyságrendű az így egyedi döntés alapján támogatott települési önkormányzatok száma.

1. ábra: Helyi önkormányzati bevételek megoszlása, 1993–2010



Forrás: MTA–DE adatbázis

A magyar helyi adóbevételek 80 százaléka azonban a választók számára közvetlenül nem érzékelhető *helyi iparüzési adóból* származik. Ennek így a helyi vezetés számára politikai kockázata nincs, és az elszámoltathatóságra gyakorolt hatása minimális. A helyi önkormányzatok többsége alig élt a lakosságra kivetett helyi adók lehetőségével. Budapesten ugyan korábban volt egy részletesen kidolgozott javaslat, amely a lakóingatlanok értékét övezetenként meghatározva differenciált, területalapú helyi ingatlanadózást vezetett volna be, de a politika ezt sem tudta elfogadni. Mindebből később már csak a luxusingatlan-adó maradt meg, amelynek azonban a helyi önkormányzati költségvetési súlya elhanyagolható volt. Ha a választójoggal rendelkező lakosságtól származó adóbevételekből finanszírozott feladatok (pl. beruházások) politikai előnyei kisebbek, mint a bevezetésükkel járó politikai kockázatok, akkor a helyi önkormányzás sikere a központi források megszerzésének hatékonyságán múlik.

Az elaprózott településhálózat, valamint a nagyon eltérő helyi önkormányzati saját és megosztott bevételi lehetőségek miatt a finanszírozás kulcseleme 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 lehet biztosítani. Ezért a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer jellegét alapvetően nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg. Részben a kiegyenlítési célt szolgálta a személyi jövedelemadó egy részének a személyi jövedelemadó és a helyi iparüzési különbségei (a települési adóerő-képesség) alapján visszaosztott része, valamint az egyedi kiegészítő támogatások rendszere (a költségvetésben az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtott egyedi mérlegelésű támogatás bevezetése).

Az önkormányzati források elosztása a *költségvetési tervezés* során két lépésben történik. Először a rendelkezésre álló előirányzatok megosztására kerül sor a központi és a helyi önkormányzati költségvetés között. Ezt követi második lépésben az önkormányzatok közötti forráselosztás. A forrásszabályozás rendszerében a helyi adók megállapítása, a személyi jövedelemadó megosztásának rendje, illetve az állami hozzájárulások, költségvetési támogatások elosztási szabálya a meghatározó. Az önkormányzatok mindig is elégedetlenek voltak a források megosztásának rendszerével. Nem fogadták el, hogy minden költségvetési elosztási rendszer szerves eleme a központi költségvetési lehetőségek és a helyi igények eltérése. Abba az illúzióba estek, hogy a „törvényben előírt” feladataik költségeinek fedezetét a központi kormányzattól követelve pozícióik javulnak anélkül, hogy szükség lenne a helyi szintű, sokszor konfliktussal járó döntésekre (a felesleges szolgáltatások szűkítésére, helyi adóbevételek növelésére). Abban bíztak, hogy a két finanszírozási logika együttes alkalmazásával jobb pozíciókat tudnak kiharcolni a költségvetési források elosztása során. Valójában tehát a helyben kötelezően ellátott alapfeladatok (közoktatás, szociális ellátás, igazgatás stb.) állami támogatásának növelését remélték az új szabályozással bevezetett feladatfinanszírozástól.

2010 után a korábbi fokozatos korrekciókkal fenntartott, belső alkalmazkodási-tanulási képességekre épülő finanszírozási rendszerben két alapvető változás következett be (Péteri 2013). Egyrészt *kikerült a helyi feladatok közül* a tanári bérek, a kisebb iskolák fenntartásának, az egészségügyi és a szociális ellátás jelentős részének, valamint az átadott igazgatási feladatok finanszírozásának kötelezettsége. Másrészt *átalakult az állami támogatási és az adóbevétel-megosztási rendszer*, mert a kiadásokat tekintve egynegyedével kisebb helyi önkormányzati feladatok már más módon is finanszírozhatóak voltak.

A most már csak a GDP 8 százalékát kitevő, egyharmadával kisebb helyi önkormányzati feladatokhoz kevesebb állami támogatásra volt szükség. Módosultak az állami hozzájárulások céljai is, hiszen csökkent a mindenkinek egyformán járó szolgáltatások (pl. közoktatás) finanszírozási kötelezettsége. Megszűntek a megosztott bevételek is, ami különösen nagy veszteség volt, mert a még helyben maradó 8 százaléknyi szja-bevétel a városokban vagy a bejárókat kibocsátó településeken jelentős forrás volt.

Még mielőtt a finanszírozás új szabályait kidolgozták volna, az új önkormányzati törvénybe csodafegyverként bekerült a *feladatfinanszírozás* követelménye. A feladatfinanszírozás politikai jelszava mögött soha nem volt egyértelműen kidolgozott pénzügyi mechanizmus. A fogalom arra utalt, hogy minden helyi önkormányzat megkapja a tényleges költségeit fedező állami támogatást. Ma a gyakorlatban valójában azonban ez csak annyit jelent, hogy néhány kisebb jelentőségű településüzemeltetési szolgáltatás esetében az adott településtípusra számított átlagkiadás alapján határozzák meg az állami hozzájárulás összegét. Más szolgáltatások esetében

(óvodai ellátás, igazgatás) pedig az éves költségvetési törvények a korábbi normatív támogatások vetítési alapjának módosításával korlátozzák a kiadásait.

Ezzel annak a helyi önkormányzati elvárásnak, hogy a központi költségvetés a feladatok tényleges költségeit finanszírozni fogja, most sem tudott a támogatási rendszer megfelelni. A feladatfinanszírozás ilyenfajta ígérete egyébként sem volt megvalósítható, és költségvetési szabályozási szempontból nem is lett volna hatékony megoldás. A részlegesen bevezetett átlagköltséghez igazodó támogatás pedig túlságosan tág települési csoportokra épül, így nem képes a települési különbségeket követni, tehát a finanszírozási gyakorlatban újabb problémákat okoz.

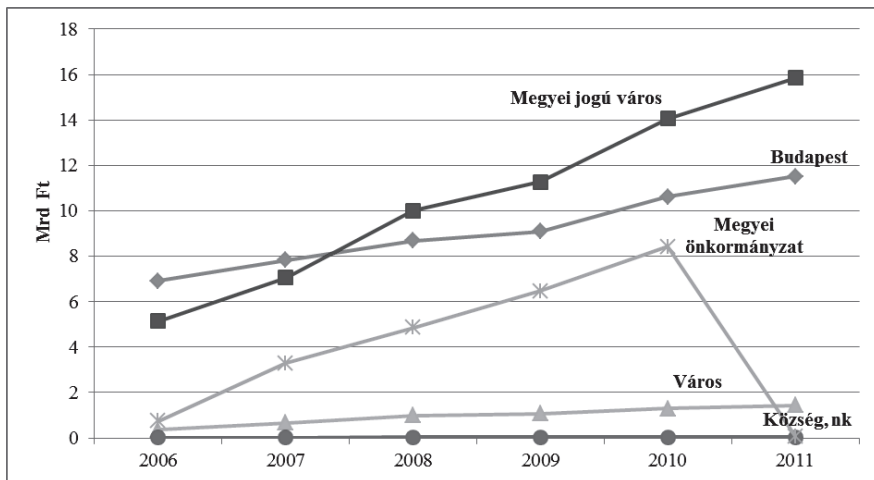
Mindezekből látható, hogy 2010 után a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben a *központi függés erősödött* meg. De az önkormányzati szolgáltatások működőképességének megőrzése érdekében a finanszírozási rendszer belső működési szabályait nem lehetett alapvetően átalakítani. Viszont csökkentek az önkormányzati feladatok, és így összességében kisebb lett a helyi pénzügyi mozgástér. Megszűnt az adómegosztás két évtizedes gyakorlata, amivel egy biztos és növekvő bevételi forrás került ki a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerből.

Eladósodás – konszolidáció – hitelengedélyezés

A helyi autonómia két évtized alatt formálódó rendszerére a legnagyobb csapást az önkormányzati hitelek központi átvállalása jelentette. Pedig a döntésnek minden helyi önkormányzatnak örülnie kellene: megszabadultak a GDP 4,7 százalékát kitevő helyi adósságállomány jelentős részétől. Ez az államháztartás teljes adósságához képest nem volt nagy összeg (2014. augusztus közepén a GDP 85,1 százaléka a teljes magyar államadósság). Viszont ijesztő mértékű volt a helyi eladósodás növekedése a 2006. évi választások után: 2010-re két és félszeresére nőtt a helyi önkormányzati adósságállomány, és ezen belül például a megyéké a tízszeresére ugrott. A hitelállomány kétharmada devizában volt, ami a forint leértékelődése után még tovább növelte a törlesztési terheket (Jókay 2013; Vigvári 2011).

Az önkormányzatok 2006–2010 közötti eladósodása, majd az ezt követő központi költségvetési adósságátvállalás a puha költségvetési korlát szindrómájának tankönyvi példája (Kornai 2014). A folyamat első lépéseként a 2006. évi választások után az önkormányzati hitelek főleg az ekkor már *ellenzéki vezetésű megyék és a megyei jogú városok* csoportjában nőttek meg (2. ábra).

2. ábra: Egy helyi önkormányzatra jutó adósságállomány



Forrás: MÁK-adatok

Abban a tíz városban, ahol 2006 után a legnagyobb mértékben megugrott a hitelfelvétel, Dunaujváros és Szombathely kivételével, nem kormánypárti volt a vezetés. A részletesebb adatokból azonban az is látható, hogy 2006–2008 között a hitelfelvétellel és a kötvénykibocsátással együtt nőtt a helyi önkormányzatok betét- és készpénzállománya. Ez azt jelzi, hogy ezek az eladósodó helyi önkormányzatok elsősorban a későbbi fejlesztésekre, EU-támogatások társfinanszírozására tartalékoltak így forrásokat.⁷ Budapest ugyanebben az időszakban korlátok között tudta tartani a hiteleit, bár a tömegközlekedés finanszírozási problémái miatt a BKV-nál, már kizárólag fővárosi forrásokból kezelhetetlen hitelállomány jött létre.

Az önkormányzati rendszerek elméletének egyik kidolgozója (Musgrave 1959, 1973) a hitelfelvétel lehetőségét tartotta (a bevételek, kiadások, támogatások mellett) a rendszer alappillérenek. Ha az önkormányzatok önálló banki szereplőktől fejlesztési hiteletet tudnak felvenni, az önmagában jelzi a rendszer stabilitását. Magyarországon az önkormányzati hitelezés lassan indult be, mind az önkormányzatok, mind pedig a bankok óvatosságok voltak a hitelfelvételekkel (Balás–Hegedüs 2006). Korábban inkább a kemény költségvetési korlátot megtestesítő önkormányzati „csódtörvény” (1996) gazdasági logikára építő szabályai, és nem az adminisztratív korlátozás fogta vissza a hitelezést. Valójában azonban az elmúlt két évtizedben alig volt önkormányzati csőd, bár a sajtó gyakran foglalkozott egy-egy – tipikusan nem közszolgáltatási vállalkozásba kezdő – kisebb település adósságrendezési eljárásával. A rendszer tehát működött.

⁷ Bár más elemzések szerint a saját beruházások növekedése és a megyei jogú városok, valamint főleg a megyei önkormányzatok esetében a működés finanszírozási igénye magyarázza az önkormányzati hitelek nagymértékű növekedését (Vasvári 2012).

A nagyvárosi önkormányzatok többségében egyébként a hiteltörlesztés nem jelentett volna gondot, mert a kiadásainak csak néhány százaléka volt az éves hitelvisszafizetési és kamatteher. Ezek a leginkább hitelképes önkormányzatok, amelyek a válságot követően már stabil helyi adóbevételekkel rendelkeztek, és a költséges feladataik egy részét ugyanúgy átadták az államnak, mint a többi települési önkormányzat.

Ebben a helyzetben tehát a 2012 után beindított települési önkormányzati adósságkonszolidáció csak az önkormányzati vezetés felelősségérzetét csökkentette. Két évtizednyi viszonylag szigorú adósságrendezési szabályozás után a *hitelek elengedése szétzilálta a rendszer alapjait*. Az önkormányzati hitelek átvállalásával a kormányzat legitimálta a korábbi felelőtlen helyi döntéseket, és egyúttal természetesnek tekintette, hogy a jövőben központi döntésekkel minden problémát meg lehet majd oldani. Ez nagyobb veszteség volt a helyi autonómia szempontjából, mint amekkorát a központi költségvetés számára a hitelek visszafizetésének többlettere jelenteni fog.

Maga a hitelkonszolidáció 2012–2014 között zajlott le. Ez azt jelentette, hogy a központi költségvetés három lépcsőben átvállalta azokat az önkormányzati hiteleket és kötvény-visszafizetési terheket, amelyek nem az EU-programok társ- vagy előfinanszírozásához kapcsolódtak. Első ütemben a megyei önkormányzatok adósságát rendezték, mert azok főleg a kórházak és a szociális intézmények kiadásai miatt adósdottak el korábban. Ezt követte az ötezer főnél kisebb települések adósságának teljes, míg a többi önkormányzat hiteleinek részleges, 40–70 százalék közötti mértékű átvállalása.

Az 1710 – ötezer főnél kisebb – eladósodott önkormányzatnak csak 74 milliárd forint adóssága volt, tehát ez viszonylag kis terhet jelentett a központi költségvetés számára. Ez a teljes önkormányzati adósságállománynak mindössze 6 százaléka volt. A nagyobb önkormányzatok esetében a tervek szerint a fajlagos helyi iparűzésiadó-bevétel alapján határozták volna meg az adósság átvállalásának mértékét: az átlagnál több saját bevétellel rendelkező önkormányzatok esetében csak az adósság 40 százalékát, majd az átlag alattiak esetében sávosan növekvő mértékben az adósság 70 százalékát.

Valójában azonban *egyedi önkormányzati alkuk folytak*, és az adósságkonszolidációra rendelkezésre álló összeget a tárgyalások során egynegyedével megnövelték, így jóval magasabb lett végül az átvállalt törlesztés összege. Az adatokból jól látható, hogy az önkormányzati adósságkonszolidáció második ütemében, amikor a központi kormányzatnak lehetősége volt a hitelátvállalás mértékét mérlegelni, a tervezettnél jóval többet költöttek erre a programra, és főleg a kormánypárti vezetésű önkormányzatok jártak jobban (2. táblázat).

2. táblázat: Az önkormányzati hitelkonszolidáció tervezett és tényleges mértéke a polgármester politikai kötődése szerint (%)

Az adósságvállalás aránya	A polgármester politikai kötődése (2013)			
	kormánypárti	ellenzéki	egyéb	Összesen
Tervezett	48,9	47,2	52,8	50,1
Tényleges	59,5	48,7	57,0	58,0

Forrás: Kornai (2014)

Harmadik lépésben 2014 februárjában, két hónappal a parlamenti választások előtt, a központi költségvetés átvállalta a helyi önkormányzati adósság teljes összegét. Annak a mintegy 1200 önkormányzatnak pedig, amelynek nem volt adóssága, beígérték egy 50 milliárdos fejlesztési támogatási keretet.

Ezzel a fokozatosan csepegtetett adósságkonszolidációs programmal gyakorlatilag a teljes ciklus alatt *kézben lehetett tartani az önkormányzatokat*. Az elvett és átszervezett helyi szolgáltatások miatti veszteség kompenzációjaként mindig hivatkozni lehetett arra, hogy a központi költségvetés átvállalta az önkormányzati hitelek törlesztését – még akkor is, ha ez elsősorban a megyei jogú városokon segített.

A helyi önkormányzati hitelfelvétel – az európai uniós programokhoz kapcsolódó, a likvid és a kis összegű hitelek kivételével – *központi engedélyhez kötötté vált*. Az általános hitelkorláton túl tehát egyedi miniszteriumi jóváhagyás kell bármilyen hitelfelvételhez és kezességvállaláshoz. A döntés elvileg alapvetően azon múlik, hogy a hitel visszafizetését mennyire látják biztosnak, azaz a törvény szövege szerint a „hitel felhasználásának átfogó közgazdasági elemzése a hitel visszafizetése szempontjából megnyugtató eredményre vezet”. Ezt a hitelszerződés tervezetének átvizsgálása alapján döntenek el, de ennél konkrétabb követelmény, hogy az önkormányzatnak valamelyik jelentősebb helyi adót ki kell vetnie. A hitelengedélyezés törvényi szabályozása ellenére az egyedi, politikai megfontolások alapján hozott döntésekre azonban mindig lehetőség lesz.

Közoktatás, egészségügy – centralizálás

Az önkormányzati rendszer önállóságának csökkentését a feladatok radikális elvonása, az *alapvető helyi önkormányzati szolgáltatások államosítása* jelentette. Ma a helyi önkormányzati költségvetés már csak az államháztartási kiadások kevesebb mint ötödét teszi ki, és így a GDP-hez viszonyított aránya is csak 7,6 százalék. Ezzel Magyarország bekerült a legkevésbé decentralizált európai országok csoportjába, ahová például Bulgária, Portugália is tartozik.

Ez a feladatelvétel a köznevelésben a központi bérfinanszírozással, a háromezer főnél kisebb településeken az iskolaüzemeltetés államosításával, az egészségügyben

az önkormányzati kórházi és járóbeteg-ellátás átadásával, az államigazgatásban a hatáskörök kormányhivatali-járási hivatali rendszerbe történő telepítésével történt.

A közigazgatási változások egyik meghatározó eleme a *megyei önkormányzatok kiürítése* volt. Mostanra már csak a megye homályos koordinációs, területfejlesztési szerepe maradt meg. Ez a pályázatok szűrését, programok készítését, azaz politikai alapú elosztási feladatokat jelent tényleges költségvetési bevételek és közszolgáltatási kötelezettségek nélkül. Így visszaállt a megye korábbi közvetítő, transzmissziós és informálisan elosztó szerepe.

A folyamat logikáját érdemes a közoktatás rendszerének példáján bemutatni (Péteri 2014). A decentralizált közoktatási rendszer hosszú évek alatt jött létre. Az 1990. évi önkormányzati törvénnyel csak az óvodai, általános és középiskolai ellátási felelősség került át a helyi önkormányzatokhoz. A szolgáltatás tartalmi követelményei, a támogató szakmai szolgáltatások rendje, a szakmai irányítás, a finanszírozás gyakorlata évtizedes folyamat során alakult ki. A helyi önkormányzati vezetés és az iskolaigazgatók fokozatosan megszerezték azokat a képességeket, amelyek egy decentralizált rendszerben a problémák kezeléséhez szükségesek voltak: működtek a horizontális információ- és ismeretátadás mechanizmusai. Kezelhető méretű volt az alternatív, tehát a nem állami, nem önkormányzati fenntartású iskolák száma, és megvolt az egészséges verseny a két szektor intézményei között.

A kistérségi társulások és a közoktatásban 2007-től bevezetett új állami támogatási módszer megteremtette a hatékony működés feltételeit. A kistélepek kisiskoláiban meglévő minőségi és finanszírozási hátrányokat pedig elsősorban nem a decentralizált oktatási rendszer okozta, hanem a pénzühiány és a késlekedés a problémák célzott megoldásában. A helyi önkormányzatokra épülő oktatásfinanszírozás tehát láthatóvá tette a közoktatás színvonalában meglévő területi-települési különbségeket (Zöld könyv 2008).

A közoktatásban lezajlott *újra-központosítást így inkább politikai célok mozgatták*. Az új önkormányzati törvénnyel egyszerre elfogadott köznevelési törvény állami fenntartásba vette az óvodán kívüli összes korábbi közoktatási intézményt. Ezzel a lépéssel központi állami alkalmazottá váltak a pedagógusok és az iskola szakdolgozói. Az iskola üzemeltetési feladatait a háromezer főnél kisebb településeken is átvette az állam. Ezzel 2500 települési önkormányzat már nem felelős a helyi oktatásért, és mivel itt lakik az ország népességének 23 százaléka, a gyerekek mintegy ötöde olyan iskolában tanul, amelynek intézményesen már semmilyen helyi kötődése nincs. Ezen intézmények esetében ugyanis a vagyonkezelői jogok is az állami intézményfenntartó központhoz kerültek. A nagyobb települések felelősek az iskolák üzemeltetéséért, de ehhez támogatást már nem kapnak. Így a vidéki nagyközségek és városok fele nem is vállalta már az iskolaépület működtetését, és az üzemeltetést is átadta a tankerületi hálózatban létrejövő állami intézményfenntartónak.

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) egy járási léptékű területi szerve átlagosan 13 intézmény fenntartásáért felelős, és idetartozik a térség állami

fenntartású intézményeinek közel fele. A központosított irányítás leszűkíti a helyi rugalmasabb, ezáltal nehezebben ellenőrizhető gazdálkodási megoldások lehetőségét. A tankerületi fenntartói és üzemeltetői döntések a valóságtól egyre távolabb születnek meg, ami viszont növeli az iskolákra nehezedő dokumentációs, információszolgáltatási terheket (Péteri 2014a).

A tankerületek nemcsak intézményfenntartó központként működnek, hanem felelősek a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokért is. A helyi minőségbiztosítási rendszereket felváltó vagy azokat kiegészítő országosan egységes értékelés, szakmai tanácsadás és továbbképzés rendszere még nem alakult ki.

Lezárult a *tankönyvkiadás és -terjesztés államosítása* és központosítása. A többmilliárdos tankönyvpiac feletti kontroll növelésének nemcsak a kormányhoz nem kötődő vállalkozások estek áldozatul, hanem azok a tanulók is, akiknek igényei nem kényszeríthetők bele a szűkített kínálatba.

Mindezen veszteségek ellentételezésére szolgált a *központi pedagógus-bérfinanszírozás* bevezetése. Ezzel a rögzített előmeneteli rendszerben elvileg azonos szempontok alapján meghatározott bért kapnak a pedagógusok. Az alapbérek valóban egyharmaddal nőttek, ugyanakkor megszűnt a többletmunka díjazása és megnőtt az iskolában kötelezően eltöltendő idő. Így a nettó jövedelmi hatás nem mindenhol volt érzékelhető. De ennél nagyobb veszteség, hogy az iskolán belül megszűnt a minőségi differenciálás lehetősége.

Ebből a helyzetből az önkormányzatok jelentős része úgy próbált meg menekülni, hogy az iskolákat *egyházi fenntartásba adták*. Ezzel megmaradhatott valamilyen helyi befolyás, és az önkormányzatok számára még mindig lehetőség volt az iskola saját üzemeltetésbe vételére. 2010-ben már az általános iskolák tizede (a tanulók 8,4 százaléka), a gimnáziumok ötöde (a tanulók 16,9 százaléka) volt egyházi fenntartású. Közben folyamatosan csökken a pedagógusok száma, 2010 után ugrásszerűen nőtt az egyházi intézményben dolgozó pedagógusok száma: 11,7 ezerről (2010) két év alatt 18,5 ezerre. (Oktatás-statisztikai évkönyv 2008–2012).

Az iskolák államosításával és a központosítással egy helyi közszolgáltatás elszámoltathatósági viszonyai alapvetően átrendeződtek. A helyi megrendelői és fogyasztói befolyást *felváltotta a központi, igazgatási függés*. A lezajlott változások teljesen ellentétesek a közoktatás területén a világban folyó decentralizációs folyamatokkal, ahol a feladattelepítés, a szakmai irányítás és a finanszírozás rendjének közelítése zajlik. Ennél nagyobb veszély azonban az, hogy az új helyzetben sem lehet majd az oktatás működőképességét biztosítani. Tehát az oktatás finanszírozhatósága a jövőben a központi ágazati versenyen fog múlni, és mint tudjuk, ebben ritkán volt nyertes a közoktatás. Már most látható, hogy amikor az egészségügy bérezési-finanszírozási problémái kerülnek elő, az oktatás költségvetési igényei leértékelődnek.

A gazdálkodási-működési *érdekeltség sem fog egy ilyen központosított rendszerben működni*. Nem csak a többszintű tanügyigazgatás és intézményfenntartás költségei lesznek nehezen kontrollálhatóak, hanem a szakmai és az üzemeltetési döntések

összhangja is megszűnik az önkormányzati működtetésű iskolákban. Önmagában a központosítás elvileg segíthet kiegyenlíteni a rendszerben meglévő különbségeket, hiszen tankerületi léptékű nagyobb egységekben, azonos szempontok alapján történik a források elosztása. A méltányossági cél megvalósítása azonban könnyen lehet, hogy egy lefelé nivellálási folyamatot indít el. Csökkennek az iskolai saját bevételek, bizonytalanok a jövőbeni fejlesztések forrásai, az átadott önkormányzati vagyontárgyak előbb-utóbb felújításra szorulnak, aminek a költségei most már a központi költségvetést terhelik. Mindezek a változások tehát ütköznek a közoktatás szolgáltatásszervezési logikájával és a pedagógusok jelentős részének, valamint az önkormányzatoknak az érdekeivel.

Közszolgáltatások államosítása – rezsiharc

Az 1990-es években kialakult önkormányzati rendszerben az önkormányzatok egyik legfontosabb feladata a helyi közszolgáltatások (víz és csatorna, távhő, kommunális szolgáltatások stb.) biztosítása és a tulajdonukba került cégek irányítása volt, ami a városi önkormányzatok hatalmának forrásává is vált. 1990-ben még egy Világbank-tanulmány (Alm-Buckley 1994) arra hívta fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatási szektor negatív értékű vagyont képvisel, mivel a közszolgáltatások díjbevétele nem fedezte a költségeket, nem beszélve az elmaradt beruházások pótlási igényéről. Az önkormányzatok az 1990-es években – az akkori legkorszerűbb gyakorlatokat követve – szabad kezet kaptak a helyi közszolgáltatások átszervezéséhez: az ő feladatuk volt kiépíteni egy színvonalas szolgáltatás szervezeti kereteit (önkormányzati intézmény, gazdasági társaság vagy magánbefektetők bevonásával PPP-s konstrukciók alkalmazásával), a beruházások megszervezése és finanszírozása,⁸ valamint a működési költségeket és a fejlesztéseket is fedező díjpolitika kialakítása.

Az önkormányzati szektor egyik legnagyobb teljesítménye volt a helyi közművek és a kommunális szolgáltatási szektor strukturális átalakítása, amely a negatív értékű vagyonból profitot termelő szektort hozott létre. Erre szükség is volt, hiszen a falvak jó részében nem volt jó minőségű vízellátás, a csatornázás-szennyvíztisztítás a háztartások kevesebb mint felében volt csupán megoldott, a közel háromezer hulladéklerakó sem környezetvédelmi, sem pénzügyi szempontból nem jól működött. Ezeket a helyi közműveket és a kommunális szolgáltatásokat az önkormányzatok mára kiépítették.

Nem kétséges, hogy ennek érdekében az önkormányzatoknak újfajta szolgáltatásszervezési és -finanszírozási megoldásokat kellett kifejleszteniük. Ez a strukturális alkalmazkodás számos ellentmondással, gazdasági és társadalmi költséggel járt, hiszen a *helyi tanulási folyamat külső feltételei folyamatosan változtak*. A piaci alapú működés (gazdasági társaság irányítása, díjakkal történő finanszírozás) új feladat volt, a méretgazdaságossági problémák megoldására egyszerre kellett kialakítani a

⁸ Bár a fejlesztések finanszírozásában már jelentős szerepet vállalt a központi kormányzat a cél- és címzett támogatásokon vagy a különböző alapokon keresztül.

társulási és a szerződési formákat. Mindezek mellett a tőkehiány, a technológiai fejlesztési igények az önkormányzatokat és a közműcégek vezetését arra is rákényszerítették, hogy elsajátítsák a magánbefektetőkkel való együttműködés módszereit. Tehát az összetett folyamatnak lehetnek veszteségei, de ennek okait inkább az átalakulás természetében, valamint a következetes decentralizáció hiányosságáiban kell keresnünk.

Nagyon sok önkormányzat esetében a működési költségek feletti *profit a tulajdonos önkormányzatok bevételeihez járult hozzá*. Különösen igaz volt ez azokon a kedvező adottságú településeken, ahol a közszolgáltatások költségei a technológiai-természeti adottságok miatt alacsonyak voltak, mert ez lehetőséget adott többletbevételek megszerzésére. A nagyvárosi vízművek például Debrecen vagy Szeged esetében évről évre jelentős mértékben járultak hozzá a város költségvetéséhez. A közszolgáltatási díjpolitika ugyanakkor az alacsony jövedelműek keresztfinanszírozásával egyfajta szociális funkciót is betöltött, amire talán a legjobb példa a Fővárosi Hálózat Alapítvány (Győri 2003), amelyet egyébként 2010 után felszámoltak. Ezek a megoldások nem voltak mindig tökéletesek, vagy csak korlátozottan feleltek meg a közgazdasági hatékonysági elveknek, de a decentralizált viszonyok között működtek és enyhítették a helyi konfliktusokat.

Fontos látni, hogy a decentralizált helyi *közüzemi szolgáltatás része a helyi hatalmi struktúrának*: nemcsak abban az értelemben, hogy pozíciókat és bevételi többletforrásokat jelent, hanem fontos belső szervezeti, működési és tervezési kapacitásokat is képvisel. Még ha egy-egy közszolgáltatás önálló gazdasági társasági formában működött is, a helyi politikai hatalom a közszolgáltató cégek szellemi, tervezési kapacitásait használta a szakmai-fejlesztési koncepciók kidolgozására. Gyakran a várospolitikához szükséges háttérkutatókat, tervezési feladatokat a közszolgáltató vállalatokon keresztül rendelte meg és fizette ki (hiszen itt álltak rendelkezésre pluszforrások). Sőt a nagyvárosi önkormányzatok beruházásaik számára komoly hitelekhez is jutottak saját tulajdonú cégeiken keresztül (Hegedüs-Tönkö 2007). Összefoglalva tehát, a helyi közszolgáltatások a decentralizált önkormányzati rendszer fontos gazdasági-politikai pillérei voltak.

A helyi közszolgáltatások centralizálása, az átfogó nemzeti közszolgáltató komplexumok kialakítására irányuló politikai törekvés az önkormányzati rendszer gazdasági-pénzügyi alapjainak felszámolását jelenti. Ma már a nemzeti közműszolgáltató társaság létrehozása a cél, ami az önkormányzatok esetében egyelőre csak az energiaszektorba tartozó helyi távhőszolgáltatókat érintené. De a víziközmű- és a kommunális szolgáltatások esetében is készítik elő az egységes – ma holdingnak, a szocializmus évtizedeiben állami trösztnek nevezett – szolgáltató szervezet létrehozását. Ez a váltás azonban szervezetileg és a szabályozás szempontjából sokkal bonyolultabb volt, mint a közoktatás átvétele, mert területenként nagyon eltérő jogi, pénzügyi és fizikai adottságokkal kellett számolni. Egy működő decentralizált rendszer központosítása komoly piaci kockázatot jelenthet és számos társadalmi

konfliktussal járhat együtt. Itt láthatóan az európai uniós szabályozási fordulat (Horváth 2014) sajátos átértelmezéséről van szó.

A centralizáció melletti érvek viszonylag egyszerűek voltak: köztulajdonra épülő, nonprofit alapon működő nagyméretű, integrált szolgáltatóegységeket kell létrehozni, ahol a központi szabályozásnak meghatározó szerepe van (Horváth–Péteri 2013). Egy ilyen nagyvállalati logika szerint felépülő közszolgáltatási rendszernek, ahogy ezt a szocialista gazdaság története is bizonyította, megvan a maga belső működési kockázata. A költségérzékenység hiánya, az öncélú fejlesztések, a központi támogatás-függés, az átláthatatlan működés összességében még nagyobb veszteségeket okozhat, mint a decentralizált ellátás és a változatos tulajdonosi struktúra.

A közszolgáltatási szektor centralizációs és államosítási folyamata nem követett egy átgondolt stratégiát, sok rögtönzés, kompromisszumos megoldás jellemzi a folyamatot, aminek az igazi *következményei (költségei és hasznai) ma még nem láthatók*. A folyamat még a kormányváltás előtt, 2009-ben kezdődött a pécsi vízmű megszállásával, melyet egy nemrég tartott visszaemlékezés során a rezsiháború első csatájaként jellemeztek.⁹ A pécsi vízművek elfoglalása a jogszabályok felrúgásával indult el, amit azután egy hosszas pereskedés követett. Ez hárommilliárdos kártérítési kötelezettséggel zárult a tulajdonos város számára, amit a központi költségvetés fizetett az új kormány alatt. Ez pedig már arra utal, hogy a párt központi szervei által támogatott „helyi kezdeményezésről” volt szó. A privatizált vízművek visszavásárlása egyértelmű politikai célként fogalmazódott meg, amikor Budapest Főváros Önkormányzata megvette a Fővárosi Vízművek magántulajdonosi részvényeit. A tranzakciót hitelből finanszírozták, ami nagy pénzügyi terhet jelent a fővárosi költségvetés számára, bár elvileg a hitel visszafizetésének forrása a vízművek bevétele.

A vízügyben a 90-es években kötött privatizációs szerződések egy része utólag valóban kedvezőtlennek tűnhet. Akkor azonban a korábbi állami és önkormányzati vállalatok pazarló, rosszul szervezett működését egy felkészült menedzsment technológiai fejlesztésekkel és tőkével gyorsan profitábilissá tette. A tulajdonos önkormányzatok az alkuk során a felújítási-fejlesztési megállapodásokat és a nyereségképződést sok esetben újraszabályozták. Ezzel a vízművek az önkormányzat számára fontos, szabályozott és stabil bevételt biztosítottak. A közvetlen profit vagy az infrastrukturális bérleti szerződések révén a fogyasztók így az igénybe vett szolgáltatás mennyiségével arányosan járulnak hozzá a közös költségekhez. A szabályozott szerződéses viszonyok eredményeképpen javult az ellátás, kiszámíthatóvá váltik a fenntartás és a hálózatrekonstrukció, a tulajdonos önkormányzat nyereséghez jut (például Szegeden a 2001 után kialakított új megállapodás szerint, vagy a szolnoki privatizáció révén) (GDN 2013).

A vízügyi szektor átalakításában nagy hangsúlyt kapott a szétaprózódott vállalatok konszolidációja: az új törvényi szabályozás kikényszeríti a korábbi mintegy

9 Forrás: <http://mno.hu/ahirtvhirei/pava-a-pecsi-vizmu-visszavetele-volt-a-rezsicsokkent-es-elo-lepese-1189382>.

300 vízügyi szolgáltató összevonását. Érdekes módon azonban a vízügyi szektor átszervezésével, lévén az első közszolgáltatási terület államosítása, a döntéseket előkészítő kormányzati szakértők is elégedetlenek voltak. Ma már a teljes visszaállamosításról szólnak a javaslatok, amivel az állítólagosan „nem hatékony” önkormányzati tulajdont közvetlen állami tulajdon, s így az önkormányzati irányítást központi kormányzati irányítás váltaná fel.¹⁰ A víziközmű-szolgáltatásról szóló új törvény szerintük túlságosan megengedő volt, amikor a szervezeti konszolidációt a helyi önkormányzatok és szolgáltatóvállalataik önkéntes megegyezésére építette. Ezzel megindult a verseny a különböző vízügyi cégek között az ellátási területekért, bár ebben különös aktivitással léptek fel állami tulajdonban lévő regionális vízügyi vállalatok. Következésképpen a folyamat végén kialakuló minimum 150 ezres fogyasztói egységnek megfelelő, azaz 40–50 szolgáltató által ellátott területek nem feltétlenül a technikai-gazdasági racionalitás, hanem a tulajdonos önkormányzatok megállapodásai alapján jönnek létre.

A szabályozás leglényegesebb pontja a *központi díjmegállapítás* bevezetése, ami az ágazati minisztérium alá rendelt új hivatal (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) feladatává vált. Az ármegállapítás a gazdasági szabályozás legkényesebb pontja. Minél távolabb van azonban az ármegállapító szervezet a szolgáltatótól, annál gyakoribb, hogy nem rendelkezik megfelelő információkkal a részletes, üzemegegyenkénti ármegállapításhoz, illetve a szolgáltató cégek az információkat könnyen manipulálhatják.

A vízügyi szektor átalakítása volt tehát az első lépés, amit a „*rezsiháború*” követt, ahol a kommunikációban a háztartások terhei csökkentésének célja elrejtette a valódi politikai szándékot: a helyi közszolgáltatási szektor centralizálását és az ezzel járó hatalomkoncentrációt. A „*rezsiháború*”-nak a maga nemében zseniális választási taktikája mögött a közműszektor központosításának és államosításának folyamata fejthető fel. A recept világos: központi árszabályozással veszteségesé kell tenni a szektort, az önkormányzatok tipikusan nem tudják pótolni a kiesett bevételeket, számukra egyedi döntések alapján a központi költségvetés kompenzációt nyújt, miközben a magánbefektetők menekülnek erről a piacról, és helyettük a kormányzathoz közeli (rejtett támogatásokat élvező) magáncégek lépnek be, vagy a kiemelt támogatásokat élvező állami-önkormányzati cégek veszik át a szolgáltatást. Ez nem más, mint a piacnak a kormányzati kényszer eszközeivel történő újraosztása. Egyértelmű, hogy a közműszolgáltatások díjának befagyasztása és a díjak törvényi szabályozása a közműszolgáltatókat veszteségesé tette, legalábbis a fejlesztések és a fenntartás visszafogására kényszerítette őket, ami pedig a jövőben a szolgáltatási színvonal rohamos visszaesését eredményezi majd.

Az államosítás és a központosítás önmagában nem garantálja a hatékonyabb és konfliktusmentes működést. Míg a decentralizált rendszerben a szolgáltatás mű-

¹⁰ Forrás: http://www.mfor.hu/cikkek/Szabo_Ivan__csak_allamositással_johet_ujabb_rezsicsokkentess_a_viznel.html.

ködése (színvonala és költségei) az önkormányzatok, a fogyasztók (lakosság) és a szolgáltatóvállalatok megegyezésétől, alkujától függött, addig a centralizált rendszerben az államnak kell kompenzálnia a szolgáltatóvállalatokat a központi ármeghatározás miatt kiesett bevételeikért.¹¹

Ebben a központosított rendszerben az *információs aszimmetria* (azaz az a tény, hogy a vállalatok rendelkeznek az információval, amelyet a központi szabályozó szervezet csak korlátozottan lát át) sokkal nagyobb veszélyekkel jár. Így például az állami vízügyi vállalatok támogatása a rezsicsökkentés és a közművezeték-adó miatt 2013-ban 7 milliárdba került, 2014-ben pedig 9 milliárdba fog kerülni.¹² De becslések szerint a rezsiháború költsége eléri az évi 100 milliárd forintot is,¹³ ennyit kell az adózók pénzéből kompenzációra visszafordítani. Ennek a rendszernek a fenntarthatóságát még a Fideszhez közel álló szakértők is megkérdőjelezik.¹⁴

A rezsiháború áldozatai a helyi közszolgáltatásokban először a *kéményseprés* területén jelentkeztek, mert itt sok magánszolgáltató működött, és a központi kormányzat nem vállalta a kiesett díjbevételek kompenzálását. A díjbevétel kiesése miatt a magánszereplőknek ki kell vonulniuk a piacról. Megoldásként – a központi tervutasításos gazdaság reflexei szerint – a szolgáltató központi kijelölése kínálkozott. Az állami katasztrófavédelem jelölte ki – a hulladékszállításához hasonlóan – önkormányzatokként a szolgáltatókat. Akiknek az elismert többletköltségeit természetesen valakinek ki kellett fizetnie. (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat vállalta át a kompenzációt¹⁵).

A többségben kormánypárti önkormányzatok nem tiltakoztak nyilvánosan a beavatkozás okozta vagyonvesztés és jövedelemkiesés miatt, mert nem akarták rontani alkupozíciójukat a beígért kompenzációért folyó harcban. A kompenzáció hasonlóan fog működni, mint az eladósodott kórházak finanszírozása vagy a hitelek elengedése esetében, amikor a pénzügyi támogatás a rosszul gazdálkodó egységeket jutalmazza és a jól gazdálkodókat bünteti. A kompenzáció a helyi viszonyokat nem ismerő központi kormányzat meghatározó beavatkozási technikája lesz, ahol az elosztásban a politikai szempontok dominálnak.

Az állami kompenzáció nem csak azzal a veszéllyel jár, hogy átláthatatlan költségeket jelent, hanem azzal is, hogy csökkenti az önkormányzatok elszámoltathatóságát – az önkormányzat sikere attól fog függni, hogy mennyire hatékonyan tudja kijárni a kompenzációt, *erősíti a járadékvadász magatartást*. Az önkormányzatok megszűnnek a központi kormányzat egyenrangú partnerei lenni, s köztük egy patrónus-kliens viszony válhat uralkodóvá, ami a politikai nyomásgyakorlás átlát-

11 Például a helyi hulladékgazdálkodáshoz milliárdos nagyságrendben kell egyedi központi támogatást adni. A több száz pályázó közül kiválasztott néhány tucat nyertes jellemzően városi önkormányzat (FM „2013. évi Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatás Biztosítása” pályázat eredménye).

12 Forrás: <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/ujra-duborog-az-allamositas-viz-aram-szemetszallitas-egy-cegtol-552382>.

13 Forrás: <http://nepszava.hu/cikk/1020188-a-rezsiharc-alkonya/>.

14 Heim Péter (Századvég) is úgy nyilatkozott, hogy „a rezsicsökkentéssel már elmentünk a falig; tovább nem lehet folytatni” (<http://valasz.hu/uzlet/elmentunk-a-falig-75595>).

15 2014-ben 1 milliárd Ft (forrás: <http://magyarnarancs.hu/belpol/buzogjanak-a-ceyloni-forrasok-87085>).

hatatlan viszonyossági rendszerét teremti meg. A főként önkormányzati tulajdonú távhőszolgáltatók 52 milliárd forint kompenzációt kaptak 2013-ban, és hasonló nagyságrendűt kell kapniuk a következő évben is.¹⁶ A debreceni Hőszolgáltató vezérigazgatója azt nyilatkozta a *Magyar Nemzet*nek,¹⁷ hogy ha nem kapnak kompenzációt, akkor két fejlesztésük önrészét nem tudják finanszírozni – ami jól jelzi az alkufolyamatok irányának megváltozását.

A rezsiharc és várható következményei tehát a korábban leírt mindhárom strukturális korlátba beleütköznek:

1. A nagyobb vállalatméretből és a közösségi tulajdonú holding szervezeti formából adódó belső tartalékok felélése után az átszervezés hosszú távú gazdasági következményei kiszámíthatatlanokká válnak. A közműdíjak kötelező csökkentésével az utóbbi másfél évtized alatt kialakult stabil eszközpótlási, -felújítási és -fejlesztési politika pénzügyi alapjai szűnnek meg. Ismét az *ágazati-irányítói újraelosztás* lesz a szolgáltatások megbízható finanszírozásának feltétele. Ez pedig a hivatali rendszer logikájából következően elsődlegesen már nem gazdasági, hanem politikai szempontok alapján fog működni.
2. Komoly konfliktusok alakulhatnak ki azzal, hogy a kormánytámogatást élvező magán- és állami cégek pozíciói megerősödnek. Ez pedig a bürokratikus verseny felé tereli a rendszert, ahol a gazdasági szempontok leértékelődnek, és így a közműszolgáltatás egészének hatékonysága romlik.
3. Az EU-direktívának megfelelő *költségmegtérülés elvének feladása* közgazdaságilag vagyonek Kobzást jelent, ami így ütközik a közös európai szabályozási politikával.

A nagyvárosi lobbifelszámoló

Az önkormányzati rendszer 1990-es átalakításának nagy vesztesei a megyék voltak, amelyektől nem csak feladataik egy részét vették el, hanem az újraelosztó funkciójukat is. Ebbe a hatalmi-igazgatási „űrbe” a megyei jogú városok és kisebb részben a főváros törtek be. A megyei jogú városok és a hozzájuk hasonló további 10–20 középváros – Szelényi még az 1970-es években bevezetett terminológiáját használva – a magyar településrendszer speciális „települési osztályát” képviselik, amely az egyetlen magyar világváros, Budapest és a kisvárosok között helyezkedik el (Hege-düs 2008).

A nagyvárosok a magyar önkormányzati rendszeren belül mindig egyfajta érdekcsoportot képeztek. A gazdasági-térbeli szerveződési folyamatok középpontjában a megyei jogú városok és az ezen a szinten kialakult területi koalíciók álltak, amelyeknek komoly parlamenti képviseletük is volt.

Ez lényegében két dolgot is jelent: egyrészt *a megyei jogú városoknak meghatározó*

¹⁶ Forrás: http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/tavhodij-52-milliardos-kompenzacio-1129363.

¹⁷ Forrás: http://mandiner.hu/cikk/20130918_rezsicsokkentess_ujabb_kompenzaciott_kaphatnak_a_tavhocegek.

politikai súlyuk volt a megyei léptékű újraelosztásban, a régiós fejlesztési folyamatokban és a központi költségvetési politikában, másrészt pedig a meghatározó gazdasági szereplők (külföldi tőke, bankok, ingatlanfejlesztők stb.) stratégiája egyre inkább támaszkodott a megyei városok politikai és gazdasági elitjeivel való koalícióra. Nekik volt esélyük felsőoktatási intézményeket odatelepíteni és fejlesztésüket támogatni, ipartelepítési döntéseket, közlekedési beruházásokat befolyásolni. Olyan területeken fejlesztettek, amelyek nem tartoztak az önkormányzatok törvény által előírt kötelező feladatai közé, de alapjaiban pozicionálták az adott várost a hatalmi-gazdasági struktúrában.

A magyar politikai rendszerben az önkormányzati képviselőknek jelentős és sokak által vitatott szerepe volt. Egyes szerzők (Dénes-Marelyn Kiss 2004) úgy érveltek, hogy a pártok benyomultak az önkormányzatokba. Helyesebb azonban az az értelmezés, hogy az önkormányzatok és köztük *a megyei jogú városok nyomultak be a politikába*, és játszanak szerepet nemcsak a központi források elosztásában, hanem a szabályrendszer kialakításában is. Az mindenestre biztos, hogy a parlamenti törvénykezés nem tudott olyan jogszabályokat keresztülvinni, amelyek akár rövid távon is sértették volna ennek a lobbinak az érdekeit.

Ezt a központi kormánnyal szembeni helyi önkormányzati hatalmi egyensúlyt, amely része volt a fékek és ellensúlyok rendszerének, csak 2010 után volt képes a kétharmados többségű kormány felszámolni. A ciklus elején a polgármesterek megfogalmazták különvéleményüket, de az egyszemélyi, autokratikus pártirányítás nem sok választást hagyott számukra. A megyei városok próbálták korlátozni az oktatás és az egészségügy centralizációját, de valódi ellenállás nem alakult ki. Hasonló próbálkozás volt a közműdíjak első befagyasztása kapcsán, amikor a megyei városok szövetsége követelte, hogy a kormány kompenzálja a városok veszteségeit. Gyakorlatilag a hitelek átvállalása az ellenállás utolsó szikráját is kioltotta.

A főváros, Budapest, kicsit más történet. Természetesen a korábbiak Budapestre fokozottabban érvényesek, hiszen a főváros, kiemelt politikai, gazdasági és kulturális szerepe miatt, közvetlen meghatározója a területi folyamatoknak, és gazdálkodásában a normatív elemeket (támogatások, helyi bevételek stb.) háttérbe szorítják az egyedi politikai alkuk (metrófinanszírozás, BKV stb.) (Hegedüs 2005; Balás–Hegedüs 2004).

Budapest már 1990-ben is gondot okozott. A nagy kerületi önállósággal járó fővárosi modell létrehozásában jelentős mértékben benne volt az a törekvés, hogy a fővárost politikailag gyengítse. A nagyvárosok, különösen fővárosok, esetében három alapproblémát kell kezelni: egyrészt – a fővárosoknak az ország gazdaságában betöltött jelentősége miatt – nem kerülhetők el a főváros és a központi kormányzat közötti egyedi megállapodások. De nagy különbségek lehetnek abból a szempontból is, hogy az alkuk keretei mennyire előreláthatóak, a felelőségeken hogyan osztoznak, és az egyes szereplők viselkedését mennyire befolyásolja a perverz ösztönzési rendszer. A másik probléma az ún. funkcionális városon belüli szerepmegosztás az egyes

szintek között (budapesti agglomeráció, fővárosi önkormányzat, kerületek és a kerületek által létrehozható alkerületek). Végül pedig a konfliktusok harmadik terepe a forrásmegosztás, azaz annak megállapítása, hogy a fővároson belüli önkormányzatok hogyan részesednek a közös bevételekből (megosztott személyi jövedelemadó, iparüzési adó, illetékbevételek). A fővárosi választási törvény 2014-es módosítása a választások előtt pár hónappal példátlan módon gyengítette a főpolgármester politikai pozícióit a kerületekkel szemben.¹⁸

2010 után a főváros gazdaságilag teljesen összeomlott, gyakorlatilag a központi kormányzat egyedi támogatásai és az *Orbán–Tarlós-megállapodások tartják életben*, a BKV finanszírozása csak kormányzati garanciavállalás mellett felvett hitelekkel lehetséges. Azzal, hogy a főváros (a BKV finanszírozásán keresztül) egyedi támogatásokra szorul, a kormány ráteheti a kezét a megmaradt fővárosi vagyongra.¹⁹ Most például a főváros 42 milliárdért eladta a Főgáz részvényeit, amiből a főváros üzemeltetését kell majd finanszírozni, és nyilván a központi támogatás csökkenthető ezzel a bevétellel.

A kormány stratégiája a főváros szerepének csökkentése, ami az egészségügy és az oktatás után a közlekedés átszervezését jelenti. A tömegközlekedés finanszírozása teljes mértékben a *kormányval való egyedi tárgyalások függvénye*, bármely pillanatban lehetetlenné lehet tenni pénzügyileg. Korábban, a Demszky-korszakban is fennállt ennek a lehetősége, de Budapest akkor sokkal stabilabb pénzügyi helyzetben volt, ami egyfajta alku- és tárgyalási pozíciót biztosított a városnak, és akkor a megegyezés feltételei transzparenssek voltak.

2010 után a *nagyvárosi lobbij teljes kudarcot vallott*, amit jól jelez, hogy a képviselői és a polgármesteri funkció összeférhetetlenségének kimondása után a politikailag erős polgármesterek többsége a kormányzati, parlamenti pozíciót választotta.

Következtetés: a strukturális korlátok szorításában

A helyi önkormányzati rendszerben lezajlott események vázlatos áttekintése alapján is már láthatóak a jogi-szervezeti és finanszírozási változások következményei. Ezek azonban szélesebb kontextusban értékelendők, és nem csak egy nagyszabású, átfogó, az autokratikus piacgazdaság kiépítésére irányuló gazdaságpolitikai intézkedéssorozat részének kell őket tekinteni. Nagyon hasonló politikai irányú változások történnek a bankrendszerben, az energiaszektorban és a nagykereskedelmi hálózatokban is. Tehát a helyi önkormányzati szektorban lezajlott átalakítás csak

18 Interjú Tosics Ivánnal, Figyelő, 2014/24. <http://www.mri.hu/2014/06/budapest-vizio-nelkul-szetesik-interju-tosics-ivannal/>. Ezt később, a megnyert önkormányzati választások után a főpolgármesternek biztosított vétőjog némileg ellensúlyozta.

19 „Nagy a veszélye annak, hogy a fővárosi vezetés ezt a hiányt, valamint a 4-es metró finanszírozási hiányát a közszolgáltató cégek eladásából próbálja finanszírozni” – fogalmazott 2007-ben Bagdy Gábor akkori KDNP-s fővárosi képviselő, jelenleg alpolgármester, és utalt a Főgáz Zrt. maradék részvényeire, valamint a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. értékesítésére (forrás: http://fn.hir24.hu/itthon/2007/11/30/adossagsapdaban_fovaros).

egyik eleme volt a 2010-es politikai váltás utáni szélesebb körű társadalmi-gazdasági „rendszerátalakításnak”, mely az unortodox válságkezelésben és az autokratikus piacgazdaság kiépítésében jelent meg.

Tanulmányunk fő állítása az, hogy a politikai „nyers” erőre épülő társadalomépítés szükségszerűen beleütközik azokba a konfliktusokba, amelyeket a tanulmány bevezetőjében megfogalmazott elveknek való meg nem felelés okoz. A rossz ösztönzők, a gyenge társadalmi elszámoltathatóság és a jogbizonytalanság megkérdőjelezi az önkormányzati szektor átalakításának hatékonyságát és politikai elfogadottságát.

A helyi közszolgáltatási rendszer ösztönzői összességében kedvezőtlen irányba mozgultak el. Az önkormányzati rendszerben lezajlott változások igazi kockázata tehát az, hogy a kormányzat a gazdasági-társadalmi modernizációt egy centralizált rendszeren belül nagyrészt átláthatatlan, antidemokratikus megoldásokkal kívánja végrehajtani, nem számolva a már említett belső strukturális korlátokkal. A legfontosabb helyi közszolgáltatások (közoktatás, egészségügy, közmű-kommunális ellátás) ágazati szabályai úgy módosultak, hogy az önkormányzatok feladatai és forrásai csökkentek, és ezzel a központi függésük erősödött, mozgásterük beszűkült. A teljes helyi önkormányzati költségvetési előirányzat 2014-ben 30 százalékkal volt kisebb a 2010. évi tényleges kiadásoknál. A kisebb helyi költségvetés finanszírozási forrásai közül a megosztott személyi jövedelemadó kikerült, ami csökkentette a helyi gazdasági érdekeltséget és növelte a támogatásfüggést. A helyi iparüzési adó ugyan megmaradt helyi saját bevételnek, de ezen adóbevétel aránytalanságai tovább erősítik az önkormányzatok működési és fejlesztési támogatásigényét.

Ezen túl a helyi szolgáltatásszervezési önállóság korlátozása következtében a helyi társadalmi elszámoltathatóság lehetősége is jóval kisebb lett. A 2010-ig fennálló rendszerben is fontosak voltak a kormányzati-hivatali kapcsolatok, főleg az EU-pénzek megszerzésében, de most ennél sokkal többről van szó. Sikeres polgármester az lesz, aki több támogatást szerez meg a település számára, és aki jól együtt tud működni a központi igazgatás helyi szerveivel, a szabályozó hatóságokkal és a régiós léptékű szolgáltatókkal.²⁰ Tehát jó viszonyban van a járási vezetéssel, képes befolyásolni a tankerület járási és megyei szintű döntéseit, el tudja érni az önkormányzati hitelkérelem engedélyezését, ki tudja harcolni a helyi víz- és csatornahálózat felújítását, fejlesztését.

Mindezek pedig az átpolitizált közigazgatásban nyilvánvalóan csak *politikai lojalitás és hivatali igazodás mellett működnek*. A helyi választói akaratnak való megfelelés már kevésbé lesz fontos, hiszen az eredmények a külső források megszerzésén, a települést érintő egyedi döntések alakításán múlnak. Ez pedig már kevésbé átlátható folyamat, amelyet a választók vagy a civil szervezetek nem tudnak ellenőrizni, így

²⁰ Budai Gyula (2013. szeptember 26-án) így dicséri a sikeres gyulai polgármestert: „...van egy lokálpatrióta polgármesterünk, aki addig járt a nyakamra, addig járt a kormány nyakára, amíg azok a döntések meg nem születtek, aminek az alapján az önkormányzat... jelentős támogatást kapott, úgy gondolom, ezt a támogatást jól használja fel... ez a támogatás a város, az itt dolgozók, az üzem érdekeit szolgálja...” (forrás: <https://www.youtube.com/watch?v=bwy-wj4Xr6Y>).

mindenképpen jelentős korrupciós kockázatokkal jár. A helyi közszolgáltatások intézményi és finanszírozási feltételeinek ilyen irányú változtatása pedig végső soron az önkormányzati működés eredményességét és a hatékonyságot rontja.

Végül pedig a jól működő helyi közszolgáltatások harmadik feltétele, a tágan értelmezett jogbiztonság is szükségképpen sérül egy ilyen mértékben központosított rendszerben. A centralizált döntéshozatalban egyre nagyobb lesz az információs aszimmetria, ami egyrészt folyamatos beavatkozásra kényszeríti a központi kormányzatot, másrészt a megváltozott igazgatási rendszeren belül a rejtett döntési mechanizmusok új formáit termeli ki.

Mindezekből következően a helyi szolgáltatások szervezése sem lesz hatékony, a reálfolyamatok racionalitása nem tud érvényesülni. Gazdaságilag nem lehet működőképes az a rendszer, amelyben a központosított irányításon belüli hatalmi részérdekerek rombolják a napi működést és ezzel ellehetetlenítik a központi stratégiai célok megvalósítását is. Végül pedig, ha az ország az Európai Unió része akar maradni, és a tagságot nemcsak rövid távú taktikai célnak szánja, amelynek révén az előnyöket akarja maximalizálni, akkor nyilvánvaló, hogy a helyi közszolgáltatásokat is érintő területeken nem mehet szembe az uniós országok elfogadott értékeivel.

Abstract: Decentralization of the centralized state power was one of the key elements of the transition process in Hungary, which was at the forefront in this regard among Central European transition countries. Decentralization was accompanied by numerous conflicts, among them social inequalities in many fields of service provision, as well as disruptions in financing, which were explained by some analysts as a result of excessive decentralization and/or privatization. Recent experience of public sector management has shown that alternative (decentralized-centralized; private or state ownership based) organizational solutions can be equally effective and efficient, as long as their system is based on the right incentives, on the rule of law and ensures accountability. The current government, backed by a two thirds parliamentary majority, has been adopting policies to build an autocratic market economy, based on an extremely centralized approach towards elected local governments and at the same time severely restricting private sector liberties. The present study demonstrates the major milestones in reversing the decentralization process (establishment of a new territorial administration system, limiting the scope of municipal functions, narrowing their financial autonomy, elimination local borrowing, expanding state control over public services), and their foreseeable consequences. The authors conclude that the modification of local municipal public service provisions in a manner contradicting their inherent logic hurt all essential elements of an efficient intergovernmental system. While the municipal and public service system had been developing organically, changes triggered by re-centralization reverse past achievements and throw back the modernization process of the public service system as well as that of Hungarian society.

Irodalom

- Ágh A. (2005): Közigazgatási reform és EU-versenyképesség: a „konfliktus-konténerrek” felszámolása. In Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA program 2005.
- Alm, R. – Buckley, R. M. (1994): Decentralization, privatization and the solvency of local governments in reforming economies: The case of Budapest. Working Paper.
- Balás, G. – Hegedüs, J. (2004): Local government borrowing in Hungary. In Swianiewicz, P. (ed.): *Local Government Borrowing: Risk and Rewards*. LGI/OSI, 79–126.
- Bird, R. M. – Ebel, R. D. – Wallich, Ch. I. (eds.) (1995): *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. Washington, DC: World Bank.
- Davey, K. – Péteri G. (1998): A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei. Budapest: „Helyi Önkormányzati Know-how Program”.
- Dénes A. – Marellyin Kiss J. (2004) Azért a politika az úr. Az önkormányzati multipozicionális elit kialakulása Magyarországon). http://web.adatbank.transindex.ro/pdfdok/web12_06_denes_marellyin.pdf
- Fundamentum (2012): Önkormányzatiság. <http://fundamentum.hu/onkormanyzatisag>.
- GDN (2013): Effects of governance models on affordability, sustainability and efficiency of the water services in three transition countries (Armenia, Hungary, Romania) by Hegedüs, J. – Péteri, G. – Tönkö, A. Prepared for the Global Development Network, MRI.
- Gyóri P. (2003): A budapesti díjkompenzáció rendszere. In Pallai K. (szerk.): *Budapest Modell*. OSI, 237–244.
- Hajnal, Gy. (2014): Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary’s post-2010 governance reforms. IRSPM XVIII. Annual Conference, Ottawa, Canada.
- Hegedüs J. (2005): Versenyképes Budapest 2005/2. *Magyar Narancs*, http://magyarnarancs.hu/belpol/versenykepes_budapest_hegeducircs_jozsef_a_varoskutatas_kft_igazgatoja-60308.
- Hegedüs J. (2006): Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai. *Esély*, 17(5): 65–100.
- Hegedüs J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer. *Tér és Társadalom*, 22(1): 59–76.
- Hegedüs, J. (2009): How does “path dependency” explain changes in the Eastern-European Housing Model (EEHM)? Talk given at 2009 ENHR Prague conference.
- Hegedüs J. – Tönkö A. (2007): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában. In Vigvári A. (szerk.): *A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. KszK ROP 3.1.1, 67–94.

- Hegedüs J. – Papp M. – Péteri G. (2010): Hungary: New stage of private sector participation. Institutional and regulatory setting of water provision. *Annuaire 2010 des Collectivites Locales*, Paris: CNRS, GRALE.
- Horváth M. T. (2011): A közmenedzsment változásai. In Fazekas M. (szerk.): *A közigazgatás tudomány vizsgálata egykor és ma*. Budapest: Gondolat, 86–99.
- Horváth M. T. (2014): Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában. In Horváth, M. T. (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth, M. T. – Péteri, G. (eds.) (2001): *Navigation to the Market. Regulation and competition in the local utility sector in CEE*. OSI/LGI Budapest.
- Horváth M. T. – Péteri G. (szerk.) (2012): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In Valentiny P. – Kiss F. L. – Nagy Cs. I. (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest: MTA KRTK.
- Horváth M. T. – Péteri G. – Vécsei P. (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer példája Magyarországon 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61(2): 121–147.
- Jokay, Ch. (2013): Hungary: Subnational insolvency framework. In Canuto, O. – Liu, L. (eds.): *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Washington, DC: World.
- Kornai J. (1957): *A gazdasági tervezés túlzott központosítása*. Budapest: KJK.
- Kornai J. (2012): *Központosítás és kapitalista piacgazdaság*. http://nol.hu/belfold/20120128-kornai_janos__kozpontositas_es_kapitalista_piacgazdasag-1296747.
- Kornai J. (2014): *A puha költségvetési korlát*. Válogatott művek, 4. kötet. Pozsony: Kalligram Kiadó (<http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4.html>).
- Kornai, J. (2015): Hungary's U-Turn. Harvard University and Corvinus University of Budapest. Original shorter version published in *Capitalism and Society*, 10(2): March, Article 1 (<http://capitalism.columbia.edu/journal/10/2>).
- Ladányi J. (2000): Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. *Kritika*, 9: 11–14.
- Magyar B. (2013): Magyar polip – a posztkommunista maffiaállam. In uő (szerk.): *Magyar Polip*. Budapest: Noran LibroKiadó, 9–88.
- Magyar B. – Vásárhelyi J. (szerk.) (2014): *Magyar polip 2*. Budapest: Noran Libro.
- Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B. (1973): *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- MTA–DE adatbázis: MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport A területi közszolgáltatások szabályozásai című kutatási projektjének (2012–2016) helyi önkormányzati pénzügyi adatbázisa.
- OPEK (2006): Kistéleplések kisiskolái. Oktatáspolitikai Elemzések Központja, SuliNova Kht., Budapest.
- Pálné Kovács I. (2014): *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása*

- 2010–2013. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia/Hungarian Academy of Sciences. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.
- Patyi A. – Lapsánszky A. (szerk.) (2014): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. Complex Kiadó.
- Péteri G. (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In Vigvári A. (szerk.): *Félúton*. Budapest: IDEA Program–TÖOSZ.
- Péteri G. (2007): Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? In Horváth M. T. (szerk.): *Nézetek és látszatok*. Budapest: KSzK ROP Programigazgatóság.
- Péteri G. (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közzolgáltatások pénzügyi szabályozása. In Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus.
- Péteri G. (2014): Területi közzolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In Horváth, M. T. (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Péteri G. (2014a): Újraközpontosítás a közoktatásban. *Educatio*, 2014. I. http://www.edu-online.eu/hu/educatio_reszletes.php?id=99.
- Prud'homme, R. 1995. "The Dangers of Decentralization" *The World Bank Research Observer* 10: 201–26.
- Szalai J. (2004): A jóléti fogda I. *Esély*, 15(6): 19–36.
- Szalai J. (2005): A jóléti fogda II. *Esély*, 16(1): 3–34.
- Szelényi I. (2013): Kapitalizmusok a kommunizmus után. In Magyar B. (szerk.): *Magyar Polip*. Budapest: Noran LibroKiadó, 89–99.
- Tanzi, V. (2000): On fiscal federalism: Issues to worry about. IMF Conference on Fiscal Decentralization: Washington.
- Vági G. (1991): *Magunk Uraim (település, tanács, önkormányzat)*. Gondolat Kiadó.
- Vasvári T. (2012): Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. *Statisztikai Szemle*, 91(2): 156 – 184.
- Verebélyi I. (1987): *A tanácsi önkormányzat*. Budapest: KJK.
- Vigvári A. (2011): *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Budapest: ÁSZ Kutató Intézete.
- Zolnay J. (2002): Térségiszony – Az Orbán-kormány és az önkormányzatok. *Beszélő*, 7(9–10). <http://beszelo.c3.hu/02/0910/12zolnay.htm>.
- Zöld könyv (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat.