

Rendszer-e még az önkormányzati rendszer?

Ennek a rövid írásnak nem feladata a kérdés megválaszolása. Talán nagy merészség is lenne egyetlen nemmel, vagy igennel lezárni a kérdést. A kategorikus válasz helyett a cikkben ahhoz szeretnék segítséget adni, hogy milyen szempontok alapján lehet az önkormányzati rendszer rendszerszemléletű elemzéséhez hozzáfogni.

Sajátos nézőpont az, amit képviselek, mivel sok év tapasztalata van mögöttem. Vezető kormányzati tisztviselőként részt vehettem az önkormányzati törvény kidolgozásában, majd az önkormányzati rendszer elindításában. Később lehetőségem volt szakmai tapasztalataimat nemzetközi környezetben is gazdagítani, majd az oktatásban felhasználni. Most pedig egy kis település polgármestereként látom az önkormányzati rendszer valóságos világát, a helyi gyakorlatot.

Az önkormányzati rendszer rendszerként való értelmezéséről 2014-ben tanulmányom jelent meg a Pénzügyi Szemlében¹. A továbbiakban ennek a cikknek néhány fontos üzenetét foglalom össze azzal a céllal, hogy szempontokat adjak azoknak, akik elemezni kívánják és rendszerként próbálják elképzelni az önkormányzati rendszerünket.

Rendszeralkotó elemek

Az elemzési keret megfogalmazásánál az önkormányzati rendszert meghatározó rendszeralkotó elemek közül négyet tartok nagyon fontosnak. Ezek a következők:

- az önkormányzatok feladatrendszere
- a finanszírozási rendszer
- a rendszer működési kereteit meghatározó szabályrendszer
- a szervezetrendszer.

A tapasztalataim szerint ezek vizsgálata tűnik a legfontosabbnak, ha az önkormányzati rendszerről, mint közpénzügyi rendszerről akarunk beszélni. Tapasztalataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy e rendszeralkotó elemek között nagyon szoros kölcsönkapcsolatok vannak, egyszerre mozognak. Ha például megváltoztatjuk a feladatrendszert, akkor a rendszer hatékonysága érdekében vele együtt „illik” megváltoztatni a többi rendszert alkotó elemet, lehetőleg konzisztens módon. A cikk végén két példát mutatok be arra, hogy a konzisztencia hiánya milyen rendszerhibákhoz tud vezetni. Terjedelmi korlátok miatt ezúttal a fenti négy elem közül csupán az első kettő lényegét foglalom össze.

Feladatrendszer

A helyi önkormányzati szint szerepe jelentős a kollektív javak biztosításában, rangsorolásában, a közszolgáltatások megszervezésében. Az önkormányzatiság abban nyilvánul meg, hogy a helyi önkormányzatoknak az alkotmányos berendezkedéstől függő önálló döntési lehetőségük van a feladatellátás megszervezésében. Az állami feladatok alacsonyabb kormányzati szintre való delegálását a szakirodalom fiskális decentralizációnak

¹ Pénzügyi Szemle 2014. év 3. szám 301-315 oldal.

nevezi. A decentralizáció mértéke nagy szórást mutat a legfejlettebb országok körében is. Mindenesetre az önkormányzatok nagyon fontos szerepet töltenek be a közszolgáltatások nyújtásában, megszervezésében. A következő táblázat mutatja az OECD országok önkormányzatai által nyújtott közszolgáltatások ágazati szerkezetét.

A helyi szint kiadásainak szerkezete az OECD országokban %
(2010)

| | |
|---|-----|
| Oktatás | 24 |
| Egészségügy | 10 |
| Szociális ellátás | 16 |
| Gazdasági tevékenység | 14 |
| Egyéb (környezetvédelem, lakás, rendvédelem, kultúra, szórakoztatás) | 36 |
| Összesen | 100 |

A fiskális decentralizáció egyfelől azt jelenti, hogy az állam bizonyos állami feladatokkal kapcsolatos ellátási kötelezettséget alacsonyabb kormányzati szint számára ír elő, és adja át a döntési jogköröket, illetve biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A feladatok és a források decentralizációja általában politikai mérlegelés és politikai döntés eredménye, amely visszatükrözi az állam működési módját, az állami szerepvállalás mikéntjét. Az OECD országok többségében az elmúlt 15 évben inkább a decentralizáció volt a jellemző.

Az OECD országok többségében kiemelt kérdés például az oktatási feladatok decentralizációja, helyi szintre való delegálása. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó az a matematikai-statisztikai módszerre épülő elemzés, amelyben az OECD szakértők kimutatták, hogy a közoktatási feladatok helyi szinten történő megoldása inkább előnyösnek bizonyul a centralizált megoldással szemben, ha a decentralizáció eredményességét a PISA teljesítmények² mutatóival mérjük.

A magyar önkormányzati rendszerben a 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény az egyik legjelentősebb változást a feladatrendszer tekintetében hozta. A fentebb bevezetett tipizálásnak megfelelően az egyik változás az oktatási (alap- és középfokú oktatás) és az egészségügyi feladatok (a szakorvosi ellátást igénylő rendelőintézetek fenntartása kivételével) megoldásában való állami és önkormányzati szerepvállalásnak a korábbiakhoz képest gyökeres megváltozása. Megszűnt az oktatási és az egészségügyi feladatok helyi szintre

² PISA (Program for International Student Assessment). Az OECD által kezdeményezett és vezetett nemzetközi program a tizenöt éves tanulók képességeinek három évenként végzett felmérésére.

történő decentralizációja, amely feladatok korábban az önkormányzatok kötelező feladatai voltak és az önkormányzati kiadások nagy tételét jelentették. Ezzel a változtatással megváltozott az önkormányzatok kiadási szerkezete, azaz a közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepe. Ezt a változást szemlélteti a következő táblázat.

Az önkormányzatok kiadási szerkezete %

(funkcionális osztályozás szerint)

| | 2009 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| Állami működési kiadások | 18,1 | 14,5 | 13,8 | 17,3 | 22,5 |
| Jóléti funkciók | 68,9 | 67,8 | 65,8 | 56,1 | 48,7 |
| • oktatás | 27,8 | 26,8 | 28,6 | 13,6 | 9,7 |
| • egészségügy | 12,5 | 12,1 | 3,5 | 2,6 | 2,7 |
| • Tb. és szociális szolgáltatások | 13,0 | 14,6 | 16,2 | 23,2 | 15,4 |
| • lakásügy, települési és közösségi tevékenység | 10,8 | 8,7 | 11,8 | 14,6 | 13,3 |
| • kultúra, szórakoztatás, vallás | 5,0 | 5,6 | 5,7 | 7,1 | 7,6 |
| Gazdasági funkciók | 11,1 | 15,4 | 16,9 | 24,2 | 27,3 |
| Funkcióba nem sorolható tételek | 1,9 | 2,3 | 3,5 | 2,4 | 1,5 |
| Konszolidált funkcionális kiadások összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Forrás: NGM, ÁSZ

Finanszírozási rendszer

Az állami hozzájárulások allokációjában eddig két filozófia alakult ki. Az egyik a kiadásorientált szabályozás, amely az állami hozzájárulást a helyhatóság kiadási igényét adottnak veszi és ehhez rendeli hozzá a támogatást. Ebben az esetben a támogatás általában kötött. Az önkormányzat érdekelt minél több támogatás megszerzésében, de nincs ösztönözve a feszes költséggazdálkodásra.

A másik megoldás a forrásszabályozás. A forrásorientált rendszerben az állami támogatások szabad felhasználásúak, az önkormányzat szabályozza a rendelkezésre álló bevételeit és a kiadásait a helyi saját bevételeit is bekapcsolva állapítja meg.

Egy ország önkormányzati finanszírozási rendszerét mindig a pénzügyi instrumentumok (adók, támogatások, hitel) kombinációja, az állami támogatás allokációs logikája, a megoldandó feladatok rendszere, az állami szerepvállalás módja határozzák meg.

A magyar önkormányzati rendszer indulásánál a forrásszabályozást követte. A 2011-től érvényes finanszírozás viszont közelebb áll a kiadásorientált filozófiához. Mindenesetre a finanszírozásban megvalósított egyéb változások (költségvetési korlát keményítése, hitelfelvétel szabályozása) illeszkedni látszik a megváltozott feladatrendszerhez, de azt is csak a tapasztalatok fogják eldönteni, hogy a két rendszerem (feladat és forrás) illesztése nem okoz-e majd rendszerhibát.

Példa a rendszerhibákra

Kiinduló hipotézisem az volt, hogy ha az önkormányzati rendszert rendszerként képzeljük el, akkor nagyon fontos követelmény a rendszert alkotó elemek közötti összhang folyamatos elemzése és a lehető legnagyobb mértékű összhang megteremtése. Ennek az állításnak a szemléltetésére utalnék *a feladatrendszer és a forrásszerkezet kapcsolatára* az önkormányzati rendszer indulása idejéből. Pénzügyminisztériumi főosztályvezetőként jó érzés volt látni, hogy az önkormányzatok nagyon jó pénzügyi feltételekkel kezdték meg a működésüket. Mind az állami támogatások, mind a megosztott személyi jövedelemadó jó indulási feltételeket garantált a rendszer számára. Ugyanakkor néhány év elteltével be kellett látnunk, hogy a feladatrendszer és a finanszírozási rendszer nem igazán jól összehangolt. Megjelent tehát az első rendszerhiba, a feladatrendszer és a finanszírozási rendszer diszharmoniója. Arról volt ugyanis szó, hogy a széleskörű feladatrendszerrel és nagy szolgáltatási szabadsággal elindított rendszer a finanszírozási oldalon a saját források és a megosztott adók nagyobb, az állami támogatásoknak pedig kisebb súlyát indokolta volna. A feladatszerkezettel nem jól harmonizáló forrásszerkezet elég gyorsan vezetett működési zavarokhoz, ami egyes önkormányzatoknál pazarláshoz, másoknál csőd közeli működési állapothoz vezetett. Mivel rendszerszintű reformokra az ismert körülmények miatt nem kerülhetett sor, lényegében a '90-es évek végétől megindult az egyébként jól átgondolt forrásorientált támogatási rendszer lassú eróziója. Ez és a sok egyedi beavatkozás megváltoztatta az önkormányzatok gazdasági környezetét és elvezetett az egyre szaporodó működési zavarokhoz, a rendszert veszélyeztető eladósodási folyamathoz. Tehát ez a példa is alátámasztani látszik azt a hipotézisemet, hogy mennyire fontos a rendszert alkotó elemek jó illesztése egymáshoz.

A rendszerelemek együttes mozgására vonatkozó hipotézisem szemléltetésére a másik példa a *szervezetrendszerrel* kapcsolatos.

Az önkormányzati rendszerek szervezeti szempontból történő jellemzésére általában az önkormányzatok számát, az egy önkormányzatra jutó lakosok számát, a feladatellátás intézményrendszerét szokás figyelembe venni. E jellemzőket tekintve az OECD országokban, illetve az EU országokban rendkívül változatos képet figyelhetünk meg. Az önkormányzati rendszerek tagoltsága, kormányzati szintek felépítése nagyon sok tényező eredőjeként alakult ki, amelyek között meghatározó az adott ország történelmi útja, az államberendezkedés módja (centralizált, vagy föderális), a kormányzati szerepvállalás szabályozása.

Az önkormányzati rendszerek rendszerszemléletű elemzése szempontjából azt a tendenciát kell kiemelni, mi szerint a fejlett országokban már az 1960-as évektől kezdve általános volt a helyi önkormányzatok integrálódása. Az integrálódás különböző utakon valósult meg: társulási formák elterjesztése (Franciaország), települések összevonása (Németország), az önkormányzati egységek méretének növelése (Dánia). Érdeemes figyelni a jelenben lejátszódó folyamatokra is. A gazdasági válság következtében elindult konszolidáció részeként az integráció folytatása is felvetődött. Például Görögországban az 1034 önkormányzatot 325

önkormányzatra redukálták. Írországból is bejelentették az önkormányzati összevonásokat 2014-től kezdődően. Franciaország 2010-ben elindított területi reformja érinti az önkormányzati rendszert is.

A Magyarországon végbement és 2011 évtől kiteljesedő átalakítási folyamat lényegében változatlanul hagyta a fenti értelemben vett önkormányzati szervezetrendszert. Változatlan maradt a rendszer sokat bírált tagoltsága, bár a végrehajtott centralizációval csökkent az önkormányzati intézmények száma. A korábbi szakmai viták konszenzusától eltérően alakult az önkormányzati középszint helyzete is.

Ma még nehezen ítéhető meg, hogy milyen kockázatot hordoz a változatlan szervezetrendszer, a megváltozott feladatrendszer és az új finanszírozási rendszer „együttélése”. Mindenesetre enyhíti a kockázatot, hogy a változatlan „üzemléte” keretei között lényegesen kevesebb feladatot kell megoldani helyi szinten, belép a különböző típusú önkormányzatok sajátosságait figyelembe vevő differenciált feladattelepítés és a feladatellátás érdekében alkalmazható társulási kényszer.

A példák csupán szemléltetni kívánják a rendszerszemléletű gondolkodás irányait. Ma úgy gondolom, hogy az általam javasolt gondolkodási keret hasznos lehet majd akkor is, amikor a tapasztalatok birtokában az önkormányzati rendszerünk finomhangolásával kell foglalkoznunk, törekedve arra, hogy rendszerként őrizzük meg az önkormányzati rendszert.