

HORVÁTH M. TAMÁS*

„Nincsen kas”

A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei pénzügyi szempontból¹

A magyar önkormányzati rendszer alapegységei a településekhez igazodnak. Azaz méretükben, feladatellátásuk tényleges tartalmát, továbbá pénzügyi kapacitásaikat illetően egymástól szélsőségesen eltérnek. A közgondolkodás és a politika sokszor nem kezeli valóságos értékén ezt az adottságot. Háttérbe szorul, hogy a területi szinten folyó közfeladat-ellátás keretei teljesen eltérnek a közjogi meghatározásokban használt fogalmaktól. Ennek megfelelően a pénzügyi szabályozó rendszer sem tudja adekvát módon kezelni a településeken túlcsonduló funkciók gyakorlását. A hibát az immár évtizedes reformtörekvések is rendre továbbviszik, amikor mechanikusan és egyre inkább görcsösen csakis területi szinteket (kistérség, megye, régió) akarnak, túlnyomórészt kizárólag igazgatási értelemben definiálni. A tanulmány amellett érvel, hogy a decentralizált feladatellátások külső hatásainak ennél sokkal komplexebb kezelésével kerülhetünk csak a célirányos és a mainál racionálisabb forrásfelhasználás közelébe.

A magyar önkormányzati rendszerre a megtévesztés a jellemző: „*fenn az ernyő, nincsen kas.*” Az elmúlt több mint másfél évtized alatt ez a sajátossága olyannyira jellemzővé vált, hogy mára a lényegét érintő kérdésként kell kezelni. Miben áll a félrevezetés? Minden település lakossága rendelkezik az önkormányzathoz való jog teljességével, mégpedig oszthatatlanul. Ebből következően látványosan sok entitás van, mindegyikük széles jogkörökkel és kiterjedt felelősséggel. A települési alapszint ezen elvek realizálása jegyében teljes értékű, ezáltal az egész helyi önkormányzati rendszer vitathatatlan súlypontját képezi. Ez a modell logikailag, alkotmányjogilag és politikai értelemben egyaránt konzisztens és erős. Működési szempontból,

* DSc, egyetemi tanár, a Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék tanszékvezetője

¹ A tanulmány alapjául szolgáló kutatási projekt a szerző vezetésével a Magyar Közigazgatási Intézetben folyik, „*Önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás elemzése, adatbázisának fejlesztése*” címmel a ROP 3.1.1 A helyi közigazgatás kapacitásainak fejlesztése, központi program keretében.

funkcionálisan azonban rendkívül heterogén és kiegyensúlyozatlan. A települési alapszint egységeinek kapacitásai szélsőségesen eltérők.

Hisz vessük össze Budapestet, mondjuk, egy százalékos községgel! A széles felelősség ellenpontjaként ugyanakkor rendkívül széttagolt intézményrendszerbe ütközünk. Az erős alapegységek nem szívesen kooperálnak. Mellettük gyenge, mégis több értelemben duplikált a középszint. A megyei önkormányzattal konkurálnak feladatátvállalás útján a megyei jogú városok, fejlesztési szempontból a területfejlesztési tanácsok, ráadásul az utóbbiak megyei és regionális szinten egyaránt ellátják feladatukat – és ezzel még távolról sem zártuk le a sort.

A szétaprózottság problémáját a helyi-területi igazgatásban általában kapacitáskeretek egységesítésével próbálják kezelni, amikor korszerűsítési javaslatokat vagy modernizációs politikákat fogalmazznak meg. Az egyik jellemző út közülük az összevonások előtérbe állítása. Eszerint „*legyen kevesebb darabszámú, de egységesebben kezelhető*” alapegység, azaz településegységek kapjanak önkormányzati jogot. Ebben az esetben azonban szembe kell nézni a szocializmuskori erőszakos közös tanácsai szervezés rossz emlékeivel, a kicsikre nézve sorvasztó hatásaival – noha az összevonások nemzetközi tapasztalatai a polgári világban ennél sokkal összetettebbek. A másik jellemző megoldás a széttagoltság kezelésére a település fölötti szintek önkormányzati szerepének definiálása. Túl sok apró pont esetén problémakezelési megoldási lehetőségként a körzetesítés, illetve a térségi, megyei szerepek szélesebb körű definiálása merül föl. Hazánkban ez sokáig egyenértékű volt a járás vagy az újraelosztó megye rémképével; modernebb tartalommal a kistérség és a régió sugall egységesítő képzeteket.

A helyi közigazgatás kapacitásainak szélsőséges ingadozása egyértelműen problematikus. Elsősorban azért, mert az egységesítés keretei szinte teljesen hiányoznak. Kutatási kérdésünk, hogy vajon a kapacitások kiegyensúlyozása érdekében elégséges-e pusztán igazgatásszervezési gondolkörben mozogni? Ez a dilemma a korszerűsítési javaslatok latolgatása során gyakran fölmerül. Sok eredményre ugyan 1990 óta nem jutottunk, tekintettel az önkormányzati rendszer érdemi kérdéseit illetően a kétharmados parlamenti támogatást követelő módosításra. De vajon a kudarcok magyarázata csakis ez, vagy mélyebben fekvő problémák tisztázatlansága is lehet okozója a struktúra bizonyos megmerevedésének? Értve ezalatt a látványos megjelenési és érdekképviseleti attrakciókat, amelyekkel azonban a feladatmegoldó képesség aligha áll egy szinten.

A kérdést a kormányzatok gazdasági szerepei szempontjából közelítjük meg. Azon belül is a különböző szintek szerepéből kell kiindulni, amit a közpénzügyeken belül a pénzügyi decentralizáció elméletei alapoznak meg és

járnak körül a nemzetközi szakirodalomban. Erre alapozva a vizsgálódás az igazgatási, pénzügyi jogi módszereket egyaránt igyekszik ötvözni. Tudvalevő, hogy a jelenlegi alaprendszer keretei között számos reformkoncepció született és születik a kapacitáskérdés kezelésére,² továbbá jó pár javaslat meg is valósult, különösen a pénzügyi szabályozó rendszeren keresztül való ösztönzés hatására. A pénzügyi kapacitások fejlesztésére törekvő javaslatok időben korábbi, másik nagy csoportja a feladatrendszerre, mint egészre irányult.³ Mindezeknek a jelentőségét nem vitatva, most mégis kevésbé koncentráljunk a hétköznapi átalakítások során nélkülözhetetlen hasznos kis lépésekre, mint inkább a tartós előrehaladás érdekében szükséges lehetséges perspektívákra.

1. A helyi kormányzat gazdasági szerepei

A közpénzügyek elméletei a kormányzati gazdasági szerepeket illetően Musgrave teóriájából indulnak ki.⁴ Eszerint az allokációs, újraelosztó és a stabilizációs funkciót különböztetjük meg. A témánk szempontjából fontos alapokat tárgyalva Bailey hozzáteszi ehhez még a regulációs szerepet.⁵ A helyi kormányzatra ezek közül mindenekelőtt az allokációs funkció realizálásában való részvétel hárul, mivel a stabilizáció és az újraelosztás alapvetően központi feladat. A pénzügyi decentralizáció vagy másképpen az ún. fiskális föderalizmus irodalma⁶ szerint a gazdaságilag hatékony működéshez a piaci kudarcok kiküszöbölése szükséges, és ezek jó része különböző területi szinteken

² Többek között: *A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere: Tanulmányok*, (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5.) Budapest, 2001.; PÍTTI Zoltán, *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja* = Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005.; *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005.; *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, szerk. VIGVÁRI András Budapest, 2006.

³ Ken DAVEY, HORVÁTH M. Tamás, PÉTERI Gábor, *Jelentés = Helyi önálló és önkormányzati feladatok: Tanulmányok*, (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1.) Budapest, 2000.; HEGEDÜS József et al., *A kormányzati szektoron belüli kooperáció alternatív intézményi és finanszírozási struktúrái. [A Városkutatás kft. kutatási zárójelentése (rövidített változat).]* = A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere: Tanulmányok (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5.) Budapest, 2001.

⁴ R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, 1989.

⁵ S. J. BAILEY, *Local Government Economics: Principles and Practice*, Houndmills, 1999, 6.

⁶ PÉTERI Gábor, *Költségvetési szociológia*. Budapest, 1992.; SZALAI Ákos, *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*, Közgazdasági Szemle, XLIX. (2002/5), 424-440.

kezelhető.⁷ A regulációs funkció olyan mértékben helyi, amint azt a közfeladatok ellátásának megszervezésében való szerepek központi kormányzati szinttel való megosztása, azaz a feladatátadás mértéke indokolja.⁸

Mennyiben helyi (nem központi) az allokációs funkció? Tekintve, hogy az allokáció a piaci viszonyokhoz képest a közszektor kiterjedésének és szerepeinek meghatározásában fejeződik ki, a kérdés így is átfogalmazható: a verseny fenntartását célzó törekvések mely piaci kudarcok esetén követelnek decentralizált beavatkozást? A közjavak közül nem egyet önkormányzatok biztosítanak, amilyen például a közvilágítás, a közparkok fenntartása. Számos természetes monopólium a helyi közfeladatok teljesítésével áll összefüggésben. Ilyen az ivóvíz-ellátás, a közcsatornázás. Az oktatás, a szociális ellátás alap- illetve középfokon meritórikus javaknak, illetve bizonyos értelemben externáliáknak számítanak, amire tekintettel a kormányzat különböző szinteken teljesíti társadalmi kötelezettségeit. Ez bizonyos tartalom erejéig ingyenességet vagy kedvezményeket jelent, de mindenekelőtt – ha a szolgáltatást magánintézmények biztosítják is – a rendelkezésre állás garantálását értjük alatta. Helyi szinten kezelendő a külső gazdasági hatások (externáliák) bizonyos része. A környezetvédelem egyes területei lokális feladatként kerülnek meghatározásra. A magyar szabályozás szerint ilyen a káros zajkibocsátás elleni védelem egy része, illetve az épített környezet védelme. A piac magától nem kezelné az ezzel kapcsolatos konfliktusokat, hiszen a szereplőknek ez vissza nem térülő többletköltség volna. Ha viszont senki sem fordít rájuk gondot, előbb-utóbb mindnyájuk haszna csökken. A kormányzati szerep létjogosultságát ez az önszabályozási kudarc-képlet okozza. A közszerepeket az optimális hatás érdekében több vonatkozásban a megfelelő közösségi szervezési keretek között kell biztosítani.

A decentralizáció szintjei szempontjából az externáliák egy bizonyos típusának van jelentősége. A külső hatások gazdasági szerepe sokszor áttételes.⁹ Máskor a külső hatások érvényesülése területileg elhatárolható, akár kedvezőtlen, akár kedvező következményekről van szó. A decentralizált feladatellátás szempontjából ezeknek a területi externáliáknak van jelentősége. Nem minden területi externália kezelése közszektorbeli, még kevésbé közigazgatási probléma.¹⁰ De azért amennyiben igen, fontos meghatározni a

⁷ W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972.; D. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London, 1984.

⁸ BAILEY, *i.m.*, 6.

⁹ Ilyennek tekintik például az oktatást. Vö. a téma összefoglalására VARGA Júlia, *Oktatás-gazdaságtan*, Budapest, 1998, 31-36.

¹⁰ Joseph E. STIGLITZ, *Economics of the Public Sector*, New York, 1988, 214. példája szerint a méhész méhei pozitív gazdasági eredményt hoznak a szomszédos almáskert tulajdonosának azzal, hogy beporozzák a virágokat. Tekintsünk most el attól, hogy a pozitív hatás itt kölcsönös

kormányzati kezelés szintjét, mely lehetővé teszi a területi externáliák befolyásolását a piaci kudarcok elkerülése érdekében. Itt ugyanis nemcsak az a lényeges, hogy a közfeladat ellátása nem feltétlenül központi, hanem az, hogy ha helyi, akkor milyen szinten szervezendő meg: települési, térségi, megyei, avagy regionális keretek között; illetve, ha települési szinten, milyen méretkategóriára, településnagyságra vetítve. Egy városi gimnázium és még inkább annak kollégiuma esetében a beiskolázás nyilvánvalóan túlterjed a településen. Az ún. túlcsoordulási hatás pozitív externáliaként jelentkezik a környéken. Klasszikusan negatív külső hatás viszont a környezeti következmények léte, például az élővizek szennyezése a települési folyékony hulladék által. A kormányzati kezelés – válaszul a piaci hatások externális következményeire – többféle lehet.

Az egyik szokásos válasz a külső hatások belsővé tétele, az internalizálás. Maradjunk most itt is a területi externáliák kezelése körében.¹¹ Ebben az esetben olyan szabályzási szituációt kell találni, amelynek keretei között pozitív és negatív hatások egyaránt kifejtik szerepeiket. Például szolgáltatási (mondjuk, beiskolázási) körzet meghatározásával, vagy azzal, hogy a támogatás az igénylőt követi; a csatornázás esetében a tisztítómű támogatásának térségi vagy központi kezelésével. Az internalizálás mechanikusabb változata a méretgazdaságosság elvének az alkalmazása. Eszerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköröket. A kollégiumi példában az intézmény nem a székhely szerinti városhoz kerül, hanem ahhoz a területi egységhez, mondjuk, a megyéhez, amelyik szint által nagyjából lefedhető az igénybevevők hovatartozási köre. Az internalizálás komplexebb értelme nem szakítja ki a területi egységek definiálását az alapvető összefüggés köréből. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok feladatellátási körének, illetve az abban foglalt tartalmaknak a meghatározása nem szimpla beavatkozás, hanem a piaci kudarcok kezelésének egy bizonyos technikája. Ekkor az internalizálás komplexebb megoldási eszköztár, amelynek legfeljebb csak része a szintek igazgatásszervezési kialakítása.

(a méhész is nyer, költség nélkül), ami viszont a public choice elméletek egyik kedvelt kiindulópontja. Vö. John CULLIS, Philip JONES, *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Budapest, 2003, 51-54.

¹¹ Az internalizálás más formájára gyakran hivatkozzák a Coase-teorémát, amelyik a tulajdonjogok definiálásával teremt egyensúlyt az előnyök élvezői és a károk elszenvedői között, amit a környezetgazdálkodásban gyakran alkalmaznak. Vö. Juraj NEMEC, 'Economic and Social Basis for Government Actions' = Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition, eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT, Bratislava, 1999, 563.; Coase-nál persze a kulcskérdés, hogy meddig oldódik meg a kérdés a magánviszonyok közepette, és mikortól jut esetleg szerephez a közszektor, azaz hogyan alakulnak a tranzakciós költségek. Vö. R. H. Coase, 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics* (1960/3), 1-44.

A rendszerváltó országokban a pénzügyi decentralizáció által adott teoretikus keret nem véletlenül került az elméleti magyarázatok egy része érdeklődésének középpontjába.¹² A magyar helyi önkormányzati rendszer – példának okáért – egyik legnagyobb problémája éppen az, hogy immár tartósan képtelen a területi externáliák kezelésére. Ez a probléma a szóbanforgó elméleti keret segítségével továbbgondolható. Jelenleg a következő patthelyzetben vagyunk: sem a méretgazdaságosság szerinti szervezés terén nincs igazán elmozdulás, azaz a feladatok területi nagyságrendekhez, netán területi egységekhez rendelése nem nagyon vagy éppenséggel egyáltalán nem akar sikerülni. Sem pedig az internalizáláshoz kapcsolható szabályozási intézmények nem tudnak kellő számban és elvárható mélységben elterjedni. Mi az akadály?

a) Először is elmaradtak a területi szintek reformjai. Felemás maradt a megyerendszer. Félbemaradt a régiók kialakításának folyamata. A kisközségek sokáig képtelenek voltak a társulásra. A kistérségek fejlődése csak az utóbbi időszak lassú fejleménye.

b) A méretnagysághoz rendelt kötelező feladatok katalógusának kialakítása vontatottan halad. A hatályos szabályozás szerint a leginkább költségigényes feladatok tekintetében a törvényi kötelezettségek településnagyság-kategóriák szerint differenciáltak, amire jó példa az oktatási törvény, illetve a szociális törvény rendszere. A gyakorlatba való „átvezetés” azonban nem tökéletes.

c) Mögöttesen az egyes nagy közfeladat-ellátási csoportok reformja nem vagy csak felemásan valósult meg. Pusztán hatáskör-telepítéssel, a szükséges összetettebb szabályozási megoldások nélkül, érdemi változások csak korlátozottan valósulhatnak meg az ellátórendszerekben, s ezáltal az önkormányzati szerepekben.

A finanszírozási reform mélyebb értelmében összefügg a feladatreformmal és általában a szabályozási reformmal. Helyesen írja Vigvári András, hogy itt amolyan tyúk és tojás problémáról van szó.¹³ Ez azért is fontos, mert a kormányzati gazdasági szerepek közül a decentralizáció szempontjából

¹² Richard M. BIRD, Robert D. Ebel, Christine Wallich, *Fiscal decentralization: From command to market* = Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies, eds. Ebel BIRD, Christine WALLICH Washington, 1995, 1-67.; *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*, eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT, Bratislava, 1999.; Paweł SWIANIEWICZ, *Foundation of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Discussion Papers, No. 26, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. Igaz ez a fejlődő országokra is. Vö. Anvar SHAH, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, (Policy and Research Series 23.) Washington, 1994.

¹³ VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. Feladattelepítés: Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*, Magyar Közigazgatás LVI. (2006/3-4), 239.

legfontosabb allokációs funkción kívül leginkább még a szabályozási szerepkörben van a helyi szinteknek szerepe. Az ebben az összefüggésben már hivatkozott Bailey példaként hozza a környezeti hatások egy részének kezelését (szennyezés kontrollja, engedélyek), a különböző települési és terület-rendezési terveket, a térségi gazdaságfejlesztés eszközeit.¹⁴ Mi hozzátehetjük a helyi adókat, különösen a mi iparüzési adónkat. Ezek a szabályozási eszközök, illetve ezek révén érvényre juttatott politikák a kormányzati gazdasági szerepek érvényesítésének fontos formái.

A közfeladatok teljesítésével összefüggő piaci szabályozás (reguláció¹⁵) kapcsolatban van az allokációs funkció egészével, egyúttal a minket itt különösen érintő területi extenáliák kezelésével. Az internalizálás területszervezéssel való elérése ugyanis önmagában csak korlátozott hatású megoldási eszköz. Valójában a regulációs intézmények és -környezet legalább annyira fontosak az érdemi piacgazdaság keretei között működni képes kormányzati cselekvéshez. Sőt, eredményes területszervezés útján történő internalizálás, azaz például a megyei feladatok újradefiniálása vagy a régiók önkormányzati feladattartalmának kialakítása csak rendszeridegen módon történhet, ha mellőzik az érintett funkciók versenyszektorhoz illesztendő közösségi szerepeinek meghatározását, szabályozási intézményeinek kialakítását.

Állításunk tehát az, hogy a kormányzati decentralizáció Magyarországon problematikus, és ennek lenyomata az önkormányzati rendszer fejlődésének meghatározott tartalmú gyengesége. A területi externáliák kezelésében a kormányzat allokációs és regulációs szerepe nálunk – noha mindkettőnek érvényesülnie kellene a megfelelő társadalmi eredményesség realizálása érdekében – meglehetősen részleges. A kormányzati decentralizáció ilyen jellegének tudatosítása fontos, általánosítható felismerés lehet a XX. század kilencvenes éveiben rendszert váltó országok térszervezési és területi közigazgatási rendszereire és társadalomszervezésére vonatkozóan.

Az állítás bizonyítására az önkormányzati pénzügyi szabályozórendszer adatait használjuk föl. E tekintetben nincs könnyű dolga az elemzőnek, mivel a mértékadó információk a jelenlegi adatgyűjtési és összesítési rendszerből jórészt hiányoznak, illetve a feldolgozások nem ezeknek a problémáknak a kezelésére születvén, nem kellő mélységűek. Elégséges következtetéseket azonban már a jelenlegi számbavételi eljárások mellett is levonhatunk.

¹⁴ BAILEY, *i.m.*, 10-11.

¹⁵ A reguláció szót itt közgazdasági értelemben használom, azaz nem pusztán csak jogalkotásként, hanem ösztönző rendszerként.

2. Kapacitásjellemezők és rendszerkövetkezmények

A magyar önkormányzati rendszer közismerten széttagolt. Az egy települési önkormányzatra jutó átlagos lakosságszám 3100 fő. Az adatot fölhúzza, hogy beleszámítjuk Budapestet és a nagyvárosokat is. Így nézve is ez a szám az alacsonyabbak közé tartozik Európában, tekintve, hogy például Nagy-Britanniában csaknem 120.000 fő jut egy alapszintű helyhatóságra, de a skandináv országokban is több tízezer fő a mérték. Viszont a miénk korántsem a legalacsonyabb, tehát extrémnek semmiképpen sem tekinthető. A napóleoni államok hagyományosan az egy település – egy önkormányzat logikáját követik, tekintet nélkül a falvak kicsinységére. Abból indulnak ki, hogy az önkormányzathoz való jog a közösségeket illeti meg, legfeljebb feladataik megszervezése során kell tekintettel lenniük az ésszerű méretek kialakítására. Végül, ne feledjük, hogy az elaprózottság olyan hasonló múltú szomszédos országokra is jellemző, mint amilyen Szlovákia (1700 fős átlagos önkormányzati lakosságszámmal) vagy Csehország (1500).¹⁶ Önmagában tehát a széttagolt rendszer aligha problematikus. Ki merné állítani, hogy a francia forradalom községi önkormányzata nem elég jó?! Ugyanakkor ilyen rendszerben szükség van az integráció különböző formáira. E tekintetben hazánk – hasonlóan más rendszerváltó országokhoz – nem jeleskedett, összevetve legalább is a nagymúltú demokráciákkal. A körjegyzőségek számaránya például alig emelkedett a rendszerváltás óta. 1991-ben a települési önkormányzatok 50%-a alkotott körjegyzőségeket, 2005-ben csak 3%-kal több.

A fenti helyzetképről meggyőződve a szakemberek – a politikusok pedig még inkább – szeretik levonni a következtetést, miszerint a sok kicsi pazarló és drága: „*tartbatatlan*” a sok kisiskola, az intézményi kiadások jelentős része ezen a ponton folyik el. Márpedig ez így egyáltalán nem igaz. Az 1. táblázat mutatja az önkormányzatok bevételeinek megoszlását településtípusok szerint.

¹⁶ Az adatokat OECD-forrásból közli: *Tizenöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet. A települések és az önkormányzatok főbb adatsorai 1990-től

1. táblázat

*Az önkormányzatok GFS bevételeinek településtípusok szerinti megoszlása
(millió forint)*

	1995	1997	1999	2001	2003	2003 (%) összes kiadás = 100 %
Fővárosi és kerületi önkormányzatok	190.416	284.481	366.250	403.113	519.582	21 %
Megyei önkormányzatok	111.415	164.447	197.442	255.740	336.491	14 %
Összes városi önkormányzat	310.513	476.535	602.746	808.391	1.066.380	43 %
Összes községi önkormányzat	177.765	274.878	332.990	435.935	551.747	22 %

Forrás¹⁷

Végezzük el a kutatók által – e tekintetben – szokásosan alkalmazott szembesítést: vessük össze a bevételek megoszlását az adott közigazgatási egység típusához tartozó településeken lakók arányaival. Ezt a KSH adatai alapján tehetjük meg, amit a 2. táblázat mutat.

2. táblázat

*Népességarányok településeken közigazgatási jogállás szerint,
illetve a bevételek megoszlása
(2004. január 1.)*

	Népesség (fő)	Megoszlás (%)	A bevételek megoszlásának eltérése a népesség megoszlásához képest (vö. az 1. táblázattal!)
Budapest	1.705.309	17 %	+ 4 %
Városok (Bp. nélkül)	4.848.973	48 %	– 5 %
Községek	3.562.460	35 %	– 13 %
<i>Összesen</i>	<i>10.097.549</i>	<i>100,0 %</i>	

Forrás¹⁸

A táblázatokból látható, hogy a községekben lakó összes népesség aránya nagyobb, mint az összes önkormányzati bevételből rájuk eső rész. Ha a megyei bevételeket odaszámítanánk teljes egészében, akkor is csak arányos lenne a

¹⁷ PITTI Zoltán, *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja* = Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005, 63-64.

¹⁸ A népességadatokra *Területi Statisztikai Évkönyv*, 2003, Budapest, 2004, 316. és 320.

megosztás. Ez azonban nyilvánvaló túlzás, hiszen a megyék feladataikat jelentős részben a nem megyei jogú városok lakossága számára teljesítik. Összességében biztos, hogy a községek aránylagosan kevesebb bevétellel gazdálkodnak, mint ami népességarányosan megilletné őket. A viszonyítás ilyen formáját azért alkalmazhatjuk, mert az önkormányzatisághoz közvetve ugyancsak hozzátartozik az olyan értékrend, amely szerint a települési létnek egy bizonyos – kormányzatilag elismert szinten – mindenütt ugyanannyit kellene érnie. Korábban a bevételi szerkezet adatai alapján hasonló következtetéseket vont le Péteri Gábor, továbbvezetve az összefüggést a legkisebb népességkategóriájú településekre; és érdekes módon még korábban, tanácsrendszer elosztási rendszerét elemezve, erre jutott Vági Gábor is.¹⁹

Egy kistelepülésben az iskola fenntartása többbe kerül, ugyanakkor összességében egyáltalán nincs fajlagosan több forrás. Sőt kevesebb áll rendelkezésre, s az életminőség nyilvánvalóan alacsonyabb szintű és a közszolgáltatások színvonala alacsonyabb (hiszen nincs tömegközlekedés, rosszabbak az utak, nehezen elérhetőek a szakszolgáltatások, később ér oda a mentő stb.). De az elfogadható szint elérése érdekében miért ne lehetne elvileg egyes feladatellátások megoldása az átlagosnál akár drágább is? Ami viszont ténylegesen több erőforrást igényel: az egyes városi szolgáltatások fedezete és különösen egyes kiadások fedezetét szolgáló források. Különösen nagy többletbevételt realizál a főváros, a maga kétszintű rendszerével, ami a fővárost és a kerületeket foglalja magában. Árulkodó az egy lakosra jutó összes önkormányzati bevétel és kiadás különbözősége.

3. táblázat

Egy lakosra jutó önkormányzati bevétel 2003. év (Ft.)

	Községekben	Városokban	Vidéken (megyével együtt)	Fővárosban
Átlagos bevétel	154.878	219.919	232.376	304.685

Forrás: KSH, 2004 és Pitti, 2003 alapján számított

Vagyis, a nagyobb településeken az élet drágább, ez közismert. Mindazonáltal a kicsik igazságtalanul sokat biztosan nem költhetnek, ha egyszer az ő viszonyítási pontjuk minden más csoport átlagánál alacsonyabb. Talán rossz szerkezetben költenek? Azaz, a kisintézmények (iskolák, szociális ellátó intézmények) ráfordítása sok? Ez sem igaz, mivel a folyó működési kiadások

¹⁹ VÁGI Gábor, *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – társadalmi egyenlőtlenségek*, Budapest, 1982.

hányada a községeken a legalacsonyabb (!) az összes többi önkormányzati típushoz viszonyítva. (Lásd a 4. táblázatot!)

4. táblázat

A helyi önkormányzati szektor kiadásai településtípusonként, 2004
(százalék)

Kiadások	Főv.	Főv. ker.	Mj. vár.	Városok	Nk	Községek	Megye	Össz.
Működési	67,3	76,7	75,0	73,4	69,2	63,2	88,9	73,7
Felhalm.	16,5	16,7	14,9	16,8	18,5	23,7	7,8	16,4
Támogatás	7,4	6,5	8,1	7,8	10,7	11,7	2,6	7,7
Kölcsön	0,2	0,7	0,8	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4
GFS össz.	91,4	100,5	98,8	98,4	98,6	98,8	99,6	98,2

Forrás: PM

Az arányok tehát semmilyen összevetésben nem árulkodóak, nincs alátámasztva a sok apró szereplő által kumulált költségtényező. Tekintve, azonban, hogy a kis méret fajlagosan mindenből drágább, gyanút foghatunk: érdemes a pénzügyi nagyságrendeket is szemügyre venni. Vajon, amiből sok van, egyben súlyában is tényleg meghatározó-e, miként azt megannyi látszat sugallja? A kapacitáskeretek skálája jellemző egy rendszerre – semmi kétség. Viszont a tömegeket is össze kell hasonlítani, ha nem akarunk az aránytévesztés hibájába esni.

Mielőtt a volumenek elemzésébe fogunk, azért érdemes összegezni az eddigieket. Igazolást nyert tehát, hogy az elaprózottság önmagában még nem kárhóztatható. Ha a közszolgáltatások egyenetlenségét és hiányait tapasztaljuk, az inkább más organizációs körülményre mutat. Ilyen első látásra is a középszintű funkcionális duplikációk jelensége. Nem egyszerűen arról van szó – amit gyakran emlegetnek –, hogy gyenge jogállású a megye, hanem arról, hogy a tényleges szerepeket több különböző intézmény – eléggé koordinálatlanul – egymással is versengve látja el. A magyar önkormányzati rendszerben jelenleg középszintű felelősségi körökkel bírnak a megyei önkormányzatokon kívül a megyei jogú városi önkormányzatok, amelyek saját feladatkörként elláthatják a megyei funkciókat. A területfejlesztés vonatkozásában konkurenssek a megyei és egyúttal további szinten, a regionális fejlesztési tanácsok. Végül jelentős középszintű aktor, alkalmasint az egész ország vonatkozásában maga Budapest főváros önkormányzata is.

Újabban a kistérségek szerepeinek bizonyos előtérbe helyeződése is érzékelhető. Nos, ők mindannyian látnak el közfeladatokat a legkisebb települések vonatkozásában (például közlekedésszervezés, intézményi szolgáltatások), azonban a szükségletek lefedése korántsem teljes, illetve ha éppen valamilyen vonatkozásban az is, meglehetősen az egyenetlenség. Mondjuk,

egy városi kórház körzeti szolgáltatásának elérése utak, megfelelő szervezés hiányában biztosan nehezebb egy távoli kistelepülésről. De ebben nem a kisönkormányzatok rendszere a ludas, hanem az integrációs megoldások vagy a megfelelő szolgáltatás-megszervezési formák kialakulásának és kiterjedésének, illetve elérhetőségének esetlegessége. Az elaprózottság miatt kárhozottott körülmények jelentős része tehát valójában más szintek, nagyobb területi aggregátumok problémája. Ez a kövekeztetés alátámasztani látszik a területi externáliák kezelésének nehézségeire utaló állításunk egyik lényeges elemét.

3. A volumenérzéketlenség tragédiája

A nagyságrendek nagyon becsapósak a magyar rendszerben. 3200 alapegység az annyi, mint 3200 polgármester, 3200 választási eredmény, 3200 településsor költségvetési tételként. Érdekképviseleti fórumon ennyi ember, választási műsorban ennyi különböző helyhatósági eredmény. A politikusnak, szakértőnek, pénzügyesnek tudnia kell vagy kellene, hogy ezek a heterogén aggregátumok automatikusan nem hasonlíthatók össze, közvetlenül nem csoportosíthatók. A számok az egyszerű összehasonlítás szintjén nem kezelhetők. Erről a kézenfekvő tényről azonban majdnem mindig és majdnem mindenki megfeledkezik.

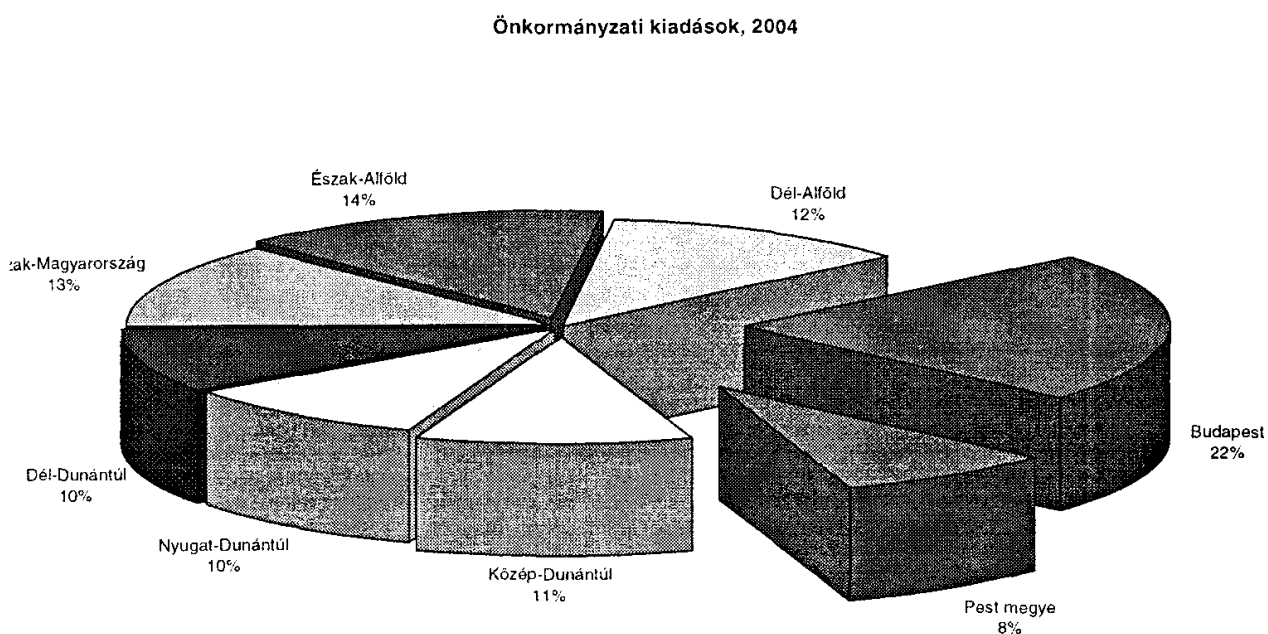
a) A költségvetési kiadások megoszlása nagyon jól mutatja a nagyságrendeket. Figyeljük meg a tömegek arányát az 1. diagramon, amely régiók szerinti összevetést mutat! A Közép-Magyarországi Régió két részben, Budapestre és Pest megyére bontva került ábrázolásra. Látható, hogy a budapesti önkormányzatok részesedése igen számottevő. Nemcsak az a fontos, hogy a lakosság számarányánál nagyobb hányaddal való részesedésről²⁰ van szó, hanem már önmagában a tömegarányokról. Továbbá: a látszat ellenére ez nem pusztán településszerkezeti kérdés. Ne ragadjunk le az „egyvárosú ország,” „Budapest-vízfej” és hasonló sztereotípiáknál. Valójában a magyar helyi közigazgatási rendszer a főváros önkormányzatai nélkül értelmezhetetlen. Triviálisnak tűnhet a megállapítás, érdekes módon mégis a közpolitikai gondolkodás, továbbá a legtöbb szakmai elemzés alapján ez egyáltalán nem ilyen magától értetődő. Budapest „speciális,” „külön kezeljük” – szokták mondani. Holott, ha nem vagyunk tekintettel azokra a funkciókra, amelyeket a hazai egyetlen metropolisz a többi település, térségek, illetve az ország nagy része vagy egésze tekintetében ellát, akkor a túlcsoportulási és más externális jelenségek kezelésének legjelentősebb részéről lemondhatunk. Mindjárt egyértelmű ez a környezet vonatkozásában. Pest megye vagy a tágabb,

²⁰ Budapestnek, mint a 2. táblázat mutatja, 1,7 millió lakosa van.

még jellemző vonzásirányúnak tekintett 60 km-es gyűrű tekintetében a funkcionális kapcsolatoknak a közigazgatási kifejezése meglehetősen gyenge. Márpedig ha ezt az aggregátumot vesszük, akkor az összlakosság akár harmadának érintettségét is megállapíthatjuk a külső gazdasági hatások területi kezelésének hiányosságaiban, pusztán ezzel az egy ponttal összefüggésben.

A Budapest kihagyhatatlanságára vonatkozó megállapítás nem értéklapú. Nem jelenti a vidékhez való viszony minősítését vagy valamiféle preferenciát, netán a vidék leértékelését. Egyszerűen egy vitathatatlan tényről van szó, amit a funkciómegosztás, a feladattelepítés, a számbavételi rendszerek tipikusan nem vesznek figyelembe, illetve nem a valós értéken kezelnek.

1. diagram



Az adatok forrása²¹

A főváros önkormányzataira jellemző a kapcsolatlanság „kifelé” és „befelé” egyaránt. Ez a körülmény nem különösebben kedvező a közösségi feladatok ellátása szempontjából, amennyiben ahhoz a közszeaktor szerepére szükség van. Hangsúlyozom, nem Budapest kormányzati funkciókban betöltött székhelyszerepéről van szó, hanem kizárólag helyi funkcióiról. Természetesen ezek összefüggésben állnak a város szerepeinek összességével – mint minden más hazai város esetében! Továbbá, ezúttal a legkevésbé sem térszerkezeti kérdés exponálásáról van szó, hanem kizárólag gazdasági funkcionális és ezzel összefüggő közigazgatás-szervezési problémáról. Budapest nélkül nem lehet

²¹ Területi Statisztikai Évkönyv, 2004, Budapest, 2005, 13.2 tábla.

értelmezni a magyar önkormányzati rendszert. Noha csak 1+23 (fővárosi szint és kerületek) egységről van szó, a tömeg jelentősége és főleg a többiekre gyakorolt külső hatások miatt minden, még az oly nagyon szokásos leegyszerűsítések is – a valóságos arányok és súlyok negligálásával – alapvető tévedésekre vezetnek. Különösen így van ez a térségi funkciókkal összefüggésben. Regionális kérdéseket enélkül tényleg nem lehet kezelni. Az összefüggések miatt ez a megállapítás az egész országra kiterjedő érvénnyel igaz.

b) A másik végletet a kisközségek képezik. A közelmúltban a kistelepülések kisiskoláiról készült oktatáspolitikai elemzés²² kimutatta, hogy a legfontosabb, azaz legköltségesebb kiadáscsoport tekintetében közkeletű – ámde teljeséggel téves – feltevés, hogy ezeknek az intézményeknek a fönntartása mérhetetlen nagy terheket ró az országra. Valójában egy csomó más probléma rakódik rá az iskolákra az aprófalvakban: ilyen a halmozottan hátrányos helyzet, a szegregáció, a megközelítés problémái és így tovább. Ezek a problémák átszervezések esetén is kezelést igényelnek, összességében a kis iskolák megszüntetése esetén a megtakarítás alig lenne érzékelhető. Ha tehát meg kell szüntetni a szolgáltatási struktúrának ezt az elemét, akkor nem kizárólag és nem is elsősorban megtakarítási céllal kell azt tenni. A sok kicsi tehát – ismét erre jutottunk – nem önmagában drága. Ami költséges, az a középszintű szolgáltatások széles körének aprófalvakból elérése; sőt, sok esetben elérhetetlensége. A középszintű szolgáltatások megszervezése lakóhelytől és társadalmi státusztól függően nagyon különböző fogyasztói esélyek látens vagy éppenséggel nagyon is kimondott beszámítására épül. Az iskolák példájánál maradva ilyen a nyolc vagy hatosztályos gimnáziumban való továbbtanulás, egyáltalán a továbbtanulás lehetősége – ami már csak az elérés problémái miatt is társadalmilag erősen meghatározott. A középszintű közfeladatok ellátásának megszervezése történhet városban, megyei jogú városban, megyei önkormányzat által szervezve, esetleg kistérségben, regionálisan, netán központilag.

A kis helyi egységek vonatkozásában arról, hol is történik a helyi közfeladatok nagyobbik részének ellátása – nincsenek rendszeres, teljes és elérhető információk. Amit tudunk, az a közigazgatási egységek által meghatározott. A költségvetési adatok összesítése alapvetően megyék szerint történik. Esetleg belekeverve a régiókat, illetve kistérségeket. A községeket méret nagyság szerint számbavenni képes településsoros gyűjtések adatai

²² *Sulinova: Kistelepülések kisiskolái.* Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése, 2006.; Az elemzés alapja: HERMANN Zoltán, *Tanulási környezet és eredményesség a falusi kisiskolákban, a kistelepülési kisiskolák fajlagos kiadásai. Leíró elemzés,* Kézirat, Budapest, 2005.

rendszeres és fenntartható adatbázisban nem állnak rendelkezésre. Emiatt az externális hatások és kezelésük tekintetében csak esetleges információkkal rendelkezünk. Sajnos ez a sajátosság jellemzi a rendszert. Ha a közigazgatási területszervezés negligálja a territoriális szervezési szempontokat, akkor a feladatellátás iránti igény számbavétele is fölöttébb nehézkes lesz. A 3200 egység információs rendszere szükségképpen atomizált lesz – dacára minden informatikai forradalomnak.

A középszintű feladatoktól kezdve minden további területi funkció települméretehez kötött városi feladatként jelentkezik. Ezáltal a területi externáliák legnagyobb része követhetetlen. Nem válnak el ugyanis, a saját és a térségi funkciók. Ezáltal a fölöttük való rendelkezésből is ki vannak zárva a nem helyben lakó, ráadásul szétszórt és megosztott kistelepülési igénylői közösségek. Alulról nézve tehát az a probléma, hogy nem állnak össze a szükséges és kezelhető aggregátumok. Másfelől, mint láttuk, a nagyobb kapacitású egységek szerepét akarva-akaratlanul nem értékelik kellően, legalábbis, ami súlyukat és környező befolyásukat illeti. Ezért eliminálódhat intézményes elismerés hiányában még a legnagyobb, Budapest külső hatása is. A „hiba” tehát nem önmagában az egységek nagyságrendjének szélsőséges eltérésében, illetve az egységek tömegében van, hanem a funkcionális hatások pozitív, illetve a funkcióhiányokból adódó negatív következmények kezelésének hiányában.

A közigazgatási területszervezést nem lehet egy az egyben rávetíteni a méretgazdaságosság elvére. A területbeosztásnak azonban reagálnia kell a közösségi funkciók területi szervezésének követelményeire. Ez azonban sokkal összetettebb, mint a méretgazdaságosság követelménye. Nem feltétlenül a legjobb, de ha alkalmazható is, önmagában semmiképpen sem lehet üdvözítő. Már csak azért sem, mert köztudottan, az ellátási és megszervezési keretek szolgáltatásonként eltérnek, ráadásul időben is változnak. A közigazgatási határokkal ennek követése lehetetlen volna. Ha pedig mégis megpróbálják, az adminisztratív megoldás inkább lemerevíti a változási hajlandóságot, ezért nem minden körülmények között optimális megoldás.²³ Most ne is erre koncentráljunk, hanem a kapacitások érvényesítésének áttételesebb formáira.

²³ A kérdést közvetve a pénzügyi decentralizáció, részleteiben érdekes módon a társadalomföldrajz térszerkezeti témakörével összefüggésben tárgyalják klasszikusan. Lásd ennek jó összefoglalására többek között: BÉLUSZKY Pál, *Gazdasági körzetek – vonzáskörzetek – közigazgatás* = A helyi-területi közigazgatás, szerk. RAFF Miklós, Budapest, 1982.

4. Az internalizálás nehézségei

A területi külső hatások kezelésének jellemző formája a belsővé tétel, azaz a szolgáltatásszervezés célszerű kereteinek meghatározása. Csak egyik, talán éppen a legdurvább válasz erre a problémára a közigazgatási körzetesítés.²⁴ Zárjuk most ezt ki a további vizsgálódás köréből, mégpedig azért, hogy az internalizálás indirekt eszközeit jobban szemügyre vehessük.

a) A kérdés mindenekelőtt az, hogy a külső hatások kezelése mely feladatokkal összefüggésben kerül szóba leginkább. Nyilván, elsősorban a nagy *kiadáscsoportokra* kell gondolnunk. A mi rendszerünkben egy eléggé konstans erőrendről van szó, amit az 5. táblázat mutat.

5. táblázat

*A magyar önkormányzati szektor kiadásai szerkezetének
funkcionális osztályozás szerinti változása
(az összes önkormányzati kiadás 100 %)*

	1994	1995	2001	2002	2003	2004
Állami működési funkciók	13	13	16,9	17,2	16,1	17,3
Jóléti funkciók, ebből:	69	67	68,2	67,8	71,5	70,9
– oktatás	28	27	25,4	26,0	29,0	28,1
– egészségügy	18	18	15,1	15,2	16,5	15,7
– társ.bizt. és jóléti	11	11	12,8	12,3	12,7	12,8
Gazdasági funkciók	n.a.	n.a.	13,3	13,8	11,3	10,6
Kiadások összesen			100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: PM²⁵

Az oktatási, az egészségügyi, a társadalombiztosítási és jóléti funkciók működtetésére együtt költik az összes önkormányzati kiadások közel 70%-át. Az egy lakosra jutó oktatási folyó kiadásokat a 2001–2004. évi időszakra

²⁴ A körzetesítés kizárása ezen a ponton egy egyszerűsítő feltétel. Magát a megoldást eleve természetesen nem vetjük el. Állítás azonban, hogy *önmagában* az összevonások, illetve térségi, megye-megerősítési vagy adminisztratív régiós megoldások csak bürokratikus választ adnak. a kormányzati szerepek, közszolgáltatás-szervezés piacgazdaság keretei között való ellátásának módja tekintetében azonban nem mutatnak elégséges kivezető irányt a közfeladat-ellátás módjának, minőségének javítása iránt.

²⁵ Idézi VIGVÁRI ANDRÁS, *Finaszírozási reform...*, i.m., 233.

áttekintve²⁶ megállapítható, hogy ez kiemelkedően a fővárosban a legmagasabb. Az aprófalvas megyékben viszont az átlagot alig haladja meg. Az egy általános iskolai osztályra jutó tanulók száma sem feltétlenül az utóbbiaknál a legalacsonyabb. Például a legkisebb az átlagos létszám a fejlett és nem aprófalvas Győr-Moson-Sopron megyében. Az egy általános iskolai pedagógusra jutó tanulók számát illetően pedig a legalacsonyabb átlagot messze a főváros produkálja. Önmagában ebből az, hogy pazarló ez a hely, még nem állítható. Valószínű, hogy a fővárosi iskolák térségi szerepeket automatikusan ellátnak. De éppen ez az: a térségi feladatot helyi (saját települési) szerepként fogja föl! Az ellátás módjába beleszólni a ténylegesen igénybe vevő lakosságnak a távoból még elvi lehetősége sincsen. A kicsik és általában a szolgáltatásnyújtás helyétől távoli települések szükségleteinek kielégítése a rendszerben lévő externális hatásoknak bizonyosan nem az optimalizálása útján történik. A kicsik ráfordítási költségeinek egy része jelenleg is a nagyoknál jelenik meg. Valószínűleg úgy, hogy minél nagyobb és erősebb egy város, annál nagyobb térség, annál szélesebb funkcióinak ellátását próbálja föl vállalni. A kicsikre eső rész felhasználása azonban ebben a formában nem feltétlenül a leghatékonyabb és főleg nem feltétlenül a leginkább eredményes. Egészen biztosan nem fektetnek megfelelő súlyt, mondjuk, a fogyasztó szempontjából leginkább takarékos és célszerű elérhetőség biztosítására.

Az egészségügyi kiadások tekintetében hasonló a helyzet. A főváros vezet az egy lakosra jutó egészségügyi folyó kiadások átlagát illetően. Pest megye viszont sereghajtó. Valószínűsíthető tehát itt is az előbbieken leírt összefüggés. A főváros a környék szükségleteit is kielégíti. A nagyváros kisugárzásának a választék, az ellátás megszerezhető jobb színvonala mindenképpen kedvező lenyomata, hatása. A kórházi ápolás átlagos tartalmát illetően a főváros esetében a 2004-re mért átlag egyértelműen vezető. Ez az adat az erőforrások felhasználásának lazább voltára utalhat Budapest határain belül. Összességében tehát a középszintű feladatellátás célszerűségének módja ugyanúgy kérdéses lehet, mint az alapszinté. Azzal a kiegészítéssel, hogy a bekerülési költségek itt nagyságrendekkel magasabbak, ha a volumeneket vesszük figyelembe. Az előnyök kiterjesztését, a hátrányok „elterítését” gátolja, hogy a térségi feladatok iránt való felelősség köre egzaktan a mi rendszerünkben nem határozható meg.

b) Az *internalizálás további természetes korlátját mutatja a kiegyenlítés rendszere. Nézzük most a bevételi oldalt a szokásoshoz képest egy kicsit más szemmel! A bevételi szerkezet településtípusok szerinti táblázata (6.*

²⁶ Az ún. „Győri kötet” rendszeresen közli a területi összehasonlítás adatait és összefüggéseiket. Lásd a Magyar Államkincstár Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága honlapját: <http://www.gyo.allamkincstar.gov.hu/natur>

táblázat)²⁷ mutatja, hogy a községek relatíve kevés saját bevétellel rendelkeznek, emiatt a folyó állami (központi költségvetési) támogatások aránya 40%-hoz közelít. A funkciók közös, illetve nagyobb ellátási területre történő összehangolt ellátása jobban lehetővé tenné a különböző helyen jelentkező előnyök és a hátrányok kiegyenlítését. Ha ez különböző, a funkcióellátás területi kiterjedésével adekvát területi keretek között is megtörténhetne. Hiszen a szolgáltatásszervezési székhelyeken gyakran ellenőrizetlenül több előny (haszon) realizálódik, amit nem feltétlenül, illetve nem feltétlenül érteken fizetnek meg a fogyasztók vagy térítenek meg a finanszírozók. A központi finanszírozás révén azonban menthetetlenül elválí a több településre kiterjedő feladatellátás előnyeinek (például a magasabb szintű ellátás biztosítását lehetővé tevő intézményi vagy más fejlesztés) finanszírozása a másutt jelentkező hátrányok kompenzálásától. Az utóbbi különösen az elérés nehézségeiből, valamint a kapcsolódó középfokú szolgáltatások szervezésétől való elkülönülésből, atomizálódásból fakad. Például az oktatást gyerekkorban csak egységként lehet fölfogni. Az olyan település vagy szolgáltatási központ, ahol az általános iskola mellett a középiskola, megfelelő változatokkal, az alapvetően szükséges választási lehetőségek felkínálásával, könyvtárral, más művelődési intézménnyel egyaránt rendelkezésre áll – előnnyel rendelkezik. A közeli, könnyű elérhetőséget biztosító települések esetében a mérhető gazdasági és költségtartalmak pozitív kihatással lesznek jelen. Negatív azonban a hatás, ha ugyanez a komplex szolgáltatás más távolabbi települések lakossága számára a bejárás vagy helyben igénybe vétel dilemmáját veti föl. Ebben az esetben az elsovadásnál is súlyosabb probléma a szegregáció, ami nem egyszerűen költséges, mint inkább rövid és hosszú távon egyaránt veszélyes a normális társadalmi kohézió egészére nézve. A többcélú kistérségek alakítását ösztönző finanszírozási politika volt az egyetlen kísérlet, amelyik a megelőző ciklus folyamán kezdeti sikereket mutatott föl a most leírt paradigma ellensúlyozása érdekében. Ettől eltekintve általában véve leszögezhető, hogy a központi támogatás magas aránya az internalizáció meglehetősen korlátozott felhasználhatóságát fejezi ki – a pénzügyi decentralizáció által – a területi externáliák kezelésére elvileg alkalmazható eszközök között. A központi kormányzati szintű belsővé tétel az alap- és középfokú funkciók tekintetében nyilvánvalóan túlzó megoldás.

Vizsgálódásunk szempontjából különösen beszédes elem, hogy a megyei önkormányzatok költségvetésében több mint negyven százalékos a társadalombiztosítási alrendszerből származó átutalás, a megyei kórházak nagy költségtételű fenntartási szükséglete miatt. Ebben a momentumban tipikusan a „*rész az egészért*” jelensége mutatkozik meg. Az Egészségbiztosítási Pénztártól

²⁷ Forrás: PM; Idézi VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. Feladattelepítés, i.m.*, 236.

származó átvétel elsősorban a kórházi, valamint a szakrendelői intézmények fenntartására szolgál, másra át nem csoportosítható forrás. A fejlesztések, nagy összegük miatt, más csatornán – főleg címzett támogatásokkal, de a lényegyet tekintve ugyanúgy – központi szinten (parlamentari döntéssel) kerülnek meghatározásra. Az externális hatások kezelése egyaránt szintúgy a központi kormányzati szintre csúszik föl, ami sem a városi, sem a megyei kórház esetében nem magától értetődő. Mint ahogy az sem, hogy az egész közép fokú egészségügyi ellátási funkció önkormányzati rendszeren belül tartása egyáltalán indokolt-e. A kérdés nyilvánvalóan az egészségügyi rendszerrel összefüggésben lenne logikusan megválaszolható. Az önkormányzati szerepek esetleges felülvizsgálata a területi externáliák kezelésének más eszközeit állítaná előtérbe.

A fő bevételi csoportok közül még a megosztott bevételeket „*pécézhajjuk ki*” a előbbiekhez hasonló alapállásból. A személyi jövedelemadóából származó bevételek megosztásának odüsszeiája,²⁸ az 1990. évi 100%-os helybenhagyástól indult a 2000-es évek eleji már csak mindössze 5% lakhelyen hagyott részig, a többi részben, rendszerint mindösszesen 40% erejéig történő normatív elosztással egyetemben. Mindegyik eljárás szerint az internális kezelés szintje a központi kormányzati szint, ami bizonyos feladatok esetében helyes lehet, máskor azonban a feladatokhoz közelebb és adekvátan térséginek vagy területinek nevezett feladatmegoldások elégségesen és célszerűbben egyesítenék a különböző hatásokat. Minderre különösen a saját bevételek szélsőségesen eltérő jelentősége miatt van szükség. A 6. táblázatból Budapestre koncentrálnak. A helyi adók súlya igen jelentős fővárosi és kerületi szinten egyaránt. A volumenek (és nem a százalékos arányok) miatt az előbbi jelentőségét kell kiemelni. Externális probléma itt is adódik, hiszen az iparűzési adó alapvetően a székhely és telephely szerint kerül befizetésre, miközben a nagyváros környékén csapódik le a közlekedési és környezeti problémák jelentős része. A szabályozási rendszer a megosztott bevételek elosztási módján keresztül, lényegében országos szinten internalizál. Pont a fővárosi kérdéskör azonban arra utal, hogy egyes összefüggésekben a belsővé tétel más területi egységei is okkal jönnek szóba, adott esetben regionális szinten.

²⁸ Lásd erre jó áttekintésül a táblázatot a *Tizenöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet kiadványban.

6. táblázat

A helyi önkormányzati szektor bevételei településtípusonként, 2004

(%)

Bevételek	Fővárosi önkormá- nyzat	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Városok	Nagy- községek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Saját bevételek; ebből: <i>helyi adók</i>	39,5 22,5	46,8 30,7	30,2 16,3	23,2 12,3	22,8 12,0	14,9 5,8	21,2 0	27,1 13,3
Megosztott bevételek	8,1	12,3	16,8	20,9	25,6	28,3	12,7	18,2
Tőkebevételek	4,2	12,2	8,2	7,7	8,9	12,0	2,4	8,0
Folyó állami támogatások	14,7	20,8	31,0	30,2	35,4	38,5	19,6	27,8
Egészségbiztosítási Pénztár által átadott pénzeszközök	23,3	5,2	8,8	14,2	3,3	3,3	42,4	14,8
Egyéb bevétel	1,2	0,8	1,3	0,9	0,8	0,7	1,1	0,9
GPS rendszerű bevételek	90,7	98,1	96,3	97,1	96,6	98,0	99,5	96,8
Hítelfelvétel, rövid lejáratú hitelek	9,3	1,9	4,5	2,9	3,4	2,0	0,5	3,2
Tárgyévi bevételek összesen	100	100	100	100	100	100	100	100

c) Miközben tehát mind kiadási, mind bevételi oldalon nagy részben a közszolgáltatások szervezéséből származó területi hatások kezelésének negligálását, illetve fölcúszását érzékeljük, a kimondottan negatív externáliákat kezelő támogatások ehhez képest csalóka a látszatot mutatnak. Sokan kapnak ugyan, de egyenként és összességében is viszonylag keveset, amit a 7. táblázat jelez. A területi okokból keletkezett hátrányos helyzetet alapvetően az utóbbi évtizedek városiasodásának negatív kihatásaként értelmezzük. Amikor ez a folyamat drasztikus volt, így a szocializmus erőltetett iparosításának, majd a hetvenes évek indirekt centralizációjának következményeként, akkor az összefüggés egyértelmű volt. Áttételesebben érvényes azonban a későbbi korszakra is. Az externáliák kormányzati kezelése itt is alapvetően a központi szinten valósul meg. Kivételt csupán a *vis maior*-esetek képeznek, ahol van megyei szintű problémakezelés is.

7. táblázat

Egyes kiegyenlítő támogatások elterjedtsége 2004-ben
Millió Ft.

	Támogatott önkormányzatok száma	Támogatás összege	Tárgyévi bevétel %-ában
Önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása	1.118	15.805	0,6
Működésképtelenné vált önkormányzatok támogatása	739	2.300	0,09
Tartósan fizetéképtelen helyzetbe került önkormányzatok támogatása	1	5	0,00
Vis maior támogatások, központi tartalék	236	803	0,03
Vis maior támogatások, megyei keretek	234	1.174	0,04
Pince-probléma hatástalanítások (éves átlag)	13	415	0,02
Partfal és földcsúszás-veszély elhárítása (éves átlag)	24	452	0,02
Összesen:	2365 <i>(75%)</i>	20.954	0,80 (%)

Forrás²⁹

Látható, hogy működésképtelenségre hivatkozással sokan kapnak támogatást. Az összes települési önkormányzat 75%-a! Ugyanakkor azonban egyenként és összességében elenyésző összeget, ami az összes bevételhez való arányt illeti. Sokan ezt a helyzetet félreértik, mert a sok életképtelen egységre asszociálnak. Ez ugyan akár igaz is lehet, de nem ebből a direkt összefüggésből eredően. Inkább a kezelés módja és szintje mutat a funkciók nem adekvát elosztására! Amikor például a híradó két perces bejátszásban vidéki kisiskola kazánjának felrobbanásról tudósít, a megszólaltatott polgármester a belügyminiszterhez fordulna segítségért, ami azért a probléma furcsa és irreális fölcsúsztatása. Egyébként már maga a helyzetre adott reakció is figyelemreméltó, rendszerjellemző.

d) A területi externáliák internalizálásának további lehetséges eszköze a fejlesztési támogatások rendszere. A kormányzati kezelés pénzügyi mechanizmusa minden vonalon megfelel a pénzügyi decentralizáció követelményeinek, amennyiben a költségvetési forráselosztás nélkülözi az egyedi igazgatási döntéseket. Mégis, a vizsgált összefüggésben ismét ellentmondásra bukkanunk. A fejlesztési támogatások célpontja ugyanis alapvetően a település és rajta keresztül a települési feladatok. Ilyenek jellemzően a címzett támogatások, a céltámogatások, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások, a céljellegű decentralizált támogatások. A

²⁹ Tízennöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005, BM 2006, CD melléklet alapján.

célok ugyan gyakran valójában térségi kihatásúak, a támogatást mégis a fejlesztés megvalósításának székhelye kapja. A mi rendszerünkben ez természetes, csak hogy így a pozitív és negatív kihatásokat képtelenség összehangoltan kezelni. Ezáltal a külső hatások kormányzati kezelésének eszközéül ezeket a formákat sem lehet kellő súllyal fölhasználni.

Ilyen az uniós támogatások jelentős hányada is abban a részben, amelyben az önkormányzatok a lehetséges címzettek. Az előcsatlakozás korából realizálódásuk befejező szakaszában vannak a PHARE, a PHARE INTERREG, az ISPA projektek.³⁰ Folyamatban vannak továbbá a Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatai. A meghirdetett térségi célok realizálása az önkormányzati körben paradox módon ugyanazt a sajátosságot tükrözi. Vegyünk egy területi szempontból tulajdonképpen még leginkább sikeresnek mondható célt, amilyen a térségi hulladéklerakás és -feldolgozás támogatása. A lerakók elhelyezése, tehát a tényleges vagy vélt negatív hatások kezelése sok helyen áldatlan viták forrása az érdekelt települések között, akár az uniós támogatást kockára tévő módon is. Ha viszont sikerült a megvalósítás, a pozitív hatás az önkormányzati rendszeren belül egyelőre nehezen mérhető. A település vagy települések által realizált térségi feladatellátás ugyanis nem választható el a normál gazdálkodástól, aminek hatóköre elvileg csak községi vagy városi feladatkörök ellátására terjed ki.

A fejlesztési támogatásokról, valamint az uniós forrásokról mondottak jelentőségét növeli, hogy mindegyik esetben saját forrás-hozzáadási kötelezettség is van. Tehát a támogatások meghatározzák az összes felhalmozások túlnyomó többségének irányát és tartalmát. Az externáliák kezelése szempontjából ezért a fejlesztési támogatások vizsgálata indokolt. Megállapítható, hogy a külső hatások kezelése legfeljebb indirekt módon valósul meg általuk, és az is központi szinten, ami egy ilyen széttagolt rendszerben megint csak indokolhatatlan centralizáció.³¹

E tekintetben ellenható kezdeményezésnek csak a kistérségi területfejlesztési társulások, valamint a többcélú kistérségi társulások támogatása tekinthető. A külső hatások internalizálására ez egy ígéretes folyamat kezdete lehet a kistelepülések számára. Kézzel fogható eredményekről országosan azért még aligha adhatunk számot. Eddig a két forma közötti konkurenciáról volt szó.³² 2006-ra azonban – a korábbi évek kedvezőbb belügyminisztériumi támogatáspolitikája hatására – a többcélú kistérségi forma

³⁰ Lásd ezek tételes áttekintésére: *Tízévet év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet.

³¹ Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az elosztás központilag nem egyedi igazgatási döntésekkel történik, azaz nem önkényes, hanem parlamenti úton kontrollált.

³² Vö. NÉMETHI, *Kistérségek kézikönyve: Szakértői módszertan és dokumentumtár*, Budapest, 2004.

uralkodóvá vált. Ezzel – szervezetileg legalábbis – megteremtődtek a feltételek egyfajta térségszervezés megkezdéséhez.

Összegezve és továbbgondolva az ebben a pontban foglaltakat, érdemes elhatárolni a területi externáliák lehatárolásos internalizálásának formáit a szimpla körzetesítéstől. A cél a kormányzati szerep allokációs funkciója szerint a közösségi szerepek területi vonatkozásainak meghatározása és optimális szervezése. Ehhez nem egyszerűen és nem is elsősorban hivatali szervezeti racionalizálásra van szükség, hanem a piacositott és piacosodó közszolgáltatásokkal összefüggésben a közszektor funkcionális szerepeinek újraértelmezésére. A kistérségi kísérleteket ezért talán nem indokolt szimplán újrakörzetesítésnek³³ tekinteni, mint ahogy a régiók kialakítása sem helyettesíthető mechanikusan megyei összevonásokkal.³⁴

5. A területi externáliák komplex kezelésének követelménye

A területi externáliák kezelésében a kormányzati allokáció és reguláció – úgy tűnik – nem tud elégséges társadalmi eredményt produkálni, mivel a jövedelmek, az önkormányzati bevételek, ennél fogva a közszektor területi feladatellátásának terjedelme és tartalma szélsőségesen eltérnek a különböző települések, illetve az ország egyes területei között. A széttagoltság, mint láttuk, önmagában nem baj, azonban meglehetősen megtévesztő. Az arányok és a nagyságrendek alakulása nemcsak a hétköznapi vélekedést, hanem a politikai-vagy szakmai állásfoglalásokat is sokszor félre viszi. A forrásszabályozás rendszere példának okáért különösen nehezen emészti meg az extrém módon eltérő alapegységeket, hiszen így nehéz az eszközöket egyedi döntések nélkül allokálni, végképp lehetetlen a saját forrásokat generálisan előtérbe állítani, ami pedig a költségvetési támogatások szerepe kívánatos visszaszorításának sine qua nonja lenne.

A középszint ugyanakkor nem egyszerűen gyenge, hanem tele van duplikációkkal, ami a hatékonyságot önmagában is jelentősen rontja. Emlékeztetőül: a megyei önkormányzatok mellett ott vannak a területfejlesztési tanácsok; az utóbbiak feladatait viszont a regionális fejlesztési tanácsok fedik át részben; közben a megyei önkormányzatnak másik konkurense is van a megyei jogú városok formájában, amelyek saját feladatként elláthatják a megyei feladatokat. A fővárosi önkormányzat verseng a kerületekkel a középszintű

³³ Vö. LADÁNYI János, SZELÉNYI Iván, *Az újrakörzetesítés társadalmi ára*, Kritika, XXXIV. (2005/1) 2–5.

³⁴ Lásd erre többek között *A regionális politika közigazgatási feltételei: Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*, szerk. HORVÁTHI M. Tamás, Budapest, 2004.

feladatok tekintetében. Végül a területi államigazgatási szerveket is említsük meg, amelyek között a közigazgatási hivatal általános felelőssége, illetve a szakigazgatások szakmai önállósága miatt nyílik folyamatosan front.

Miközben a középszint alig-alig képes kezelni a településen túlcsonduló feladatellátást és annak hatásait, az alapszint felelőssége elvileg széles. Államháztartási szempontból lényeges, hogy a nagy ellátórendszerek (oktatás, egészségügy, személyes szociális ellátás) jelentős szegmensei tartoznak ide. A széttagolt önkormányzati struktúra által kódolva van az ellátórendszerek túltagolt intézményrendszere, ami a kisiskola és a szakmai standardokkal küszködő kórház problémájaként, valamint a szociális intézményi szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlensége formájában szokott leggyakrabban megfogalmazást nyerni.

Mindezekre a létező problémákra általában fontos formai válaszokat fogalmaznak meg a hazai önkormányzati rendszerre vonatkozó politikákban, melyek középpontjában a mértékadó kapacitások meghatározásának problémája áll. Idetartozik a finanszírozás körében a kiegyenlítés, az igazgatásszervezést illetően a területi egységesítés és a racionális összevonások reformjai, a fejlesztési és európai uniós források felhasználása tekintetében pedig a fenntarthatóság követelményének megfelelés, végül a főváros és környéke kapcsolatában a koordináció és összekapcsolás szükségességének elvárásai. Azonban a legjobb esetben is csak partikuláris az előrehaladás a reformokban. Ez nem véletlen, és nem csupán a kétharmados törvények módosításához szükséges konszenzus hiánya miatt van így. Igazából, mint láttuk, a kapacitáskeretek problémáját nem lehet méretgazdaságossági kérdésre leegyszerűsíteni. Ennél többről és másról van szó. A heterogén módon ellátott települési feladatok területi kihatásait, externáliáit kell kormányzati eszközökkel kezelni, mégpedig több szinten, sokféle „*műfajban*”. A kedvező és a kedvezőtlen külső hatásoknak a területi szintek lehatárolásában megnyilvánuló internalizálása révén a kormányzati allokációs és szabályozási funkció valósulhat meg. Ebben a tekintetben különösen a középszintű egészségügyi, oktatási, személyes szolgáltatásokat nyújtó szociális ellátórendszerek reformjával való összefüggést kell hangsúlyozni, amelyek az internalizáció új tartalmait adhatják. Látható tehát, hogy a kistérség-szervezés vagy éppen az igazgatási regionalizáció önmagában még nem vezet el a kapacitásprobléma kezeléséig, csakis mélyebb, a közösségi feladatrendszer sajátosságaira jobban építő megoldásoktól várható ilyesmi.

Fölösleges tehát a kis önkormányzatok elaprózottságán keseregni. Inkább a nagyok és erősek ki nem mondott területi szerepkörét kell pontosan behatárolni és értelmezni. A középszintű feladatok ellátásának kérdését pedig összefüggésbe kell hozni az ellátórendszeri reformokkal. Érdekes módon, a

kétharmados törvények kevésbé képeznek gátat ehhez a munkához és politikaalkotáshoz, mint azt gondolnánk. Ezzel szemben az önállósulni akaró igazgatásszervezési megoldások törekvések – megvalósulásuk mélységétől függetlenül – lassan elfedik a lényegi, externális hatásokat internalizáló formák mibenlétét. Holott funkcionális alapon történő átszervezések csak ennek a logikának a mentén lennének igazolhatók. Egyúttal ez a szerves és éppen ezért kívánatos kapcsolat alapozhatja meg az önkormányzati rendszer általánosan szükséges továbbfejlesztését. 1990-től, a rendszerváltás évétől fenn az önkormányzatiság nagy színes ernyője. Fölszállt, de gazdátlanul és szerepét veszítve elszáll a légbe, ha nincs olyan biztos funkcionális alap, amihez rögzítési pontjaival szilárdan kapcsolódhat, ami által a gravitáció erejével tervezett, emberileg-közösségileg kontrollált pályát futhat be.

ADATFORRÁSOK

[BM 15 év, 2006] *Tízennöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükrök 1990–2005.* CD-melléklettel. Budapest: Belügyminisztérium, 2006.

Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági mutatói. [ún. „Győri kötet”]
www.gyo.allamkincstar.gov.hu/natur (Korábban papír-alapon: Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági és ingatlanvagyon kataszter adatai. Ország összesen. Éves kötetek. Belügyminisztérium majd Pénzügyminisztérium kiadványa)

HÖKA Helyi önkormányzati költségvetési adatállomány³⁵. Magyar Közigazgatási Intézet – webfelülete kialakítás alatt.

Területi statisztikai évkönyv, 2004. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2005. [Továbbá: éves kötetek]

KÖZINFO Önkormányzati, közigazgatási információs rendszer. MÁK Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Igazgatósága. www.kozinfo.hu

TEIR Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság. www.vati.hu ; <https://teir.vati.hu>

³⁵ Az „Önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás elemzése, adatbázisának fejlesztése” című program keretében kialakítás alatt álló nyilvános, fenntartható adatbázis. Az adatbázis felépítésének szervezését Péteri Gábor végzi.