

FINTA ISTVÁN¹ – HOFFMAN ISTVÁN² – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA³ –
PÉTERI GÁBOR⁴

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGÚJULÁSÁNAK IRÁNYAI

ABSZTRAKT

A tanulmány egy, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége megbízásából készült szakértői javaslat tudományos háttéranyaga. A szerzők szándéka, hogy szakmai vitát kezdeményezzenek a magyar önkormányzati rendszer átfogó reformjáról. Magyarország ugyan 1990-ben élenjárt az önkormányzati decentralizáció terén, mára Európa egyik legcentralizáltabb országa lett. A szerzők bemutatják, hogy milyen folyamat vezetett a jelenlegi helyzetig, és javaslatokat fogalmaznak meg az önkormányzatok feladatrendszerére, térbeli struktúrájának konszolidálására, a finanszírozási modellre és az önkormányzatok fejlesztéspolitikai szerepvállalására. A tanulmány fő üzenete, hogy nem csak a jogi szabályozási keretek igényelnek reformot, de a politikai elit és a társadalom szemléletváltására, aktivitására is nagy szükség van.

Kulcsszavak: *önkormányzati feladatok, kormányzati szintek, finanszírozás, fejlesztéspolitika, elszámoltathatóság*

Bevezetés

A tanulmány annak a szakértői koncepciónak a rövidített, átdolgozott változata, amely a Magyar Önkormányzatok Szövetsége megbízásából készült. A szerzők a koncepciót azzal a szándékkal írták, hogy szakmai megalapozást adjanak egy lehetséges átfogó reformsorozathoz, amelyik az önkormányzati rendszer teljes megújítását célozza meg. A szerzők tisztában vannak az írás műfaji korlátaival. Ebben a terjedelemben nincs lehetőség a javaslatokat megelőző korábbi saját kutatási tapasztalatok, illetve a szakirodalom átfogó bemutatására. Nem klasszikus

¹ Tudományos munkatárs, MTA KRTK, ORCID: 0000-0001-6916-7325.

² Egyetemi tanár, ELTE ÁJK, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI. ORCID: 0000-0002-9926-7674.

³ Egyetemi tanár, PTE BTK, kutató professzor, MTA KRTK. ORCID: 0000-0003-2286-6326.

⁴ Péteri Gábor, tanácsadó

elemzésről van szó, hanem egy, alapvetően a szerzők korábbi munkásságára építő közpolitikai reformcsomag legfontosabb elemeinek az összefoglalásáról. Sem az eredeti koncepció, sem a jelen tanulmány megírása során a szerzők nem mérlegelik a politikai megvalósíthatóság és támogatottság szempontjait. Nincs garancia arra, hogy a koncepció javaslatai megvalósulnak, nem csak a választási eredmények, a jövőbeni parlamenti erőviszonyok nem jósolhatóak meg, de az sem, hogy a politikai elit, bármelyik párthoz tartozva, milyen véleményt alkot a koncepcióról, saját érdekei, értékei, tapasztalatai alapján.

A tanulmány nem kizárólag közjogi, közigazgatási, közpénzügyi megközelítésű, miután a szerzők véleménye szerint az önkormányzati rendszer megújulása nem egyszerűen jogalkotási feladat. Legalább annyira fontos, hogy a szakmailag korrekt és stabil jogi szabályozás mellett az önkormányzatokat működtető politikusi, köztisztviselői réteg is támogassa, illetve maga a helyi civil társadalom is akarja ezeket a változásokat.

A tanulmány első részében dióhéjban bemutatja a változásokat szükségessé tevő előzményeket. Külön fejezetek tárgyalják az önkormányzati feladatrendszerre, szerepkörre vonatkozó elképzeléseket, illetve az önkormányzati térbeli szerkezet megújulásának irányait. Hangsúlyos részei a tanulmánynak az önkormányzati finanszírozás, illetve a fejlesztéspolitika. Az elemzés, illetve a koncepcionális javaslatok egy olyan összegzéssel zárulnak, amely kitér az önkormányzati rendszer reformjának politikai szociológiai, politikatudományi összefüggéseire is.

Az írást vitaindítónak szánják a szerzők, mert három évtizeddel a rendszerváltás után szükség lenne a helyi önkormányzatokra vonatkozó különböző, egymásnak sokszor ellentmondó elképzelések szakmai ütköztetésére.

A reformok szükségessége

Az önkormányzatiság problémái Magyarországon régi gyökerűek. A rendszerváltáskori elit az önkormányzatokról szóló törvény megalkotása során politikai logikát követett és nem egy szerves fejlődés során kiérlelt modellt fogalmazott meg. Ezt nem lehet a törvényhozó hibájaként felróni. Nem voltak stabil önkormányzati tradíciók, sőt inkább a múlt tagadásának szándéka dominált, és nem volt a megfontolt törvénykezéshez szükséges idő és higgadt légkör sem egy hosszútávon is működőképes rendszer megalapozására.

Az akkor tanult „nyugatos” politikai értékek, mint autonómia, a választás szabadsága, helyi demokrácia és az ezekre épülő nemzetközi standardok (pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája) fontosak voltak, ám nem mérlegelték mindezek térbeli szerkezettel való kapcsolatát. Az elemi települési szint vált a magyar önkormányzati rendszer alapjává, egyik napról a másikra megduplázva a helyi döntéshozó egységek számát. A megye, mint középszint, illetve az integrációt és optimális feladatmegosztást biztosító elemek (mint a társulás, vagy a differenciált feladattelepítés) másodlagos szerephez jutottak.

A megyei önkormányzás kérdése különösen megosztotta a törvényhozásban részt vevő politikai elitet, valójában sem a központi kormányzat, sem a helyi szint, különösen a nagyvárosok nem voltak érdekeltek a megyék megerősítésében. A térbeli integráló funkciót nem vették át a városok sem, már a szabályozás logikája sem ösztönzött rá, de a városi vezetés is elsősorban saját határain belüli célokat követett.

Az önkormányzati rendszerről hamar kiderült, hogy korrekciókra szorul. A többszöri nekirugaszkodás, reformterv és lépés ellenére a működési zavarok állandósultak, a közszolgáltatások megszervezésében nagyon jelentős területi, települési különbségek alakultak ki. Az eltelt évtizedek számtalan újabb kihívást hoztak, amelyekhez a magyar önkormányzatok alkalmazkodási kondíciói kevésnek bizonyultak, mozgásterük 2010-ig fokozatosan csökkent.

Az önkormányzatok folyamatosan romló költségvetési pozíciója és pénzügyi teljesítménye több okkal is magyarázható. A feladatok bővülését nem követte kellőképpen a források újraelosztása, az ágazati szakpolitikai célok érvényesítése a helyi pénzügyi önállóságot és gazdálkodási érdekeltiséget csökkentette és a helyi adózás alapjainak bővítéséhez nem kaptak kellő szakmai-igazgatási támogatást a települési önkormányzatok. Így azután egyre inkább a saját tartalékaik és vagyonuk felélésére kényszerültek. Mindezek együttesen késleltették a helyi közszolgáltatások megújítását és a társulásos-kistérségi feladatellátás elterjedését.

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás teljesen új politikai rendet és kormányzási filozófiát hozott, amelybe a korábbi túl liberális önkormányzati modell nem illeszkedett. A reformok szükségességét a gazdasági válsággal, az önkormányzatok egy részének eladósodásával indokolta elsősorban az új törvényhozó. A 2011-ben hatályba lépett alaptörvény és az új önkormányzati

törvény több vonatkozásban sem volt képes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt elveknek, követelményeknek megfelelni.

Az Európa Tanács már 2013-ban kifejezte aggodalmát a hazai önkormányzati szabályozás kérdésében (ET, 2014). A Charta 3. cikkelye szerint például, az önkormányzatoknak kell ellátnia a helyi közügyek lényegi részét, a negyedik cikkely előírja, hogy a saját feladatok ellátása körében teljes mérlegelési jogot kell biztosítani. Nem érvényesül a Chartában elvárt konzultációs jog és csorbult a bírói jogvédelem.

Az évtized végére a Charta helyi önkormányzati pénzügyekre vonatkozó előírásait (9. cikkely) Magyarország már a vészhelyzeti szabályok bevezetése előtt sem teljesítette (Cools-Liouville, 2020). Így a saját rendelkezésű források erősen lecsökkentek, az állami támogatások felhasználása túlságosan kötötté vált, a kiegészítési mechanizmusok átláthatatlanok, a helyi hitelfelvételi önállóság erősen korlátozott és a költségvetési elosztás során nincs valós egyeztetés az önkormányzatokkal.

Összességében bár a legsúlyosabb veszteségeket az önkormányzatiság az utóbbi évtizedben szenvedte el, mégis az önkormányzati modellt az elmúlt harminc év tanulságai alapján kell újragondolni. Ennek koncepcionális elemeit az alábbiakban öt nagy területen foglaljuk össze: 1. önkormányzati feladatrendszer, 2, a területi kormányzás térszerkezete, 3. helyi pénzügyek, 4. fejlesztéspolitika és 5. a helyi önkormányzatok társadalmi támogatottsága.

1. Az önkormányzati feladatrendszer felülvizsgálata

Mint tudjuk az 1990-ben létrehozott modell településcentrikus volt: az alapfokú, s egyes, humán közszolgáltatások, valamint a helyi államigazgatási feladatok ellátását a települési önkormányzatokra és tisztségviselőire telepítették. A megyei önkormányzatok a középfokú humán közszolgáltatásokért váltak felelőssé, de szerepük kiegészítő, maradékelvű, a fejlesztéspolitikai és koordinációs feladataik is szűk körűek voltak, tényleges aktivitást biztosító eszközök nélkül (Nagy, 2017).

Az „egy település – egy önkormányzat” elvével elaprózott, széttöredezett helyi közszolgáltatási rendszer jött létre, a permanens alulfinanszírozottság cinikus

feladat-decentralizációhoz vezetett, nem kezelve a feltételek hiányából eredő minőségi és hozzáférési differenciákat (Pálné, 2019).

Egyértelmű, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer több évtizedes minőségi és költséghatékonysági problémáit nem az „eredeti” állapot helyreállításával kell megoldani. Azonban a jelenlegi, szűk önkormányzati feladat- és hatásköröket drasztikusan bővíteni szükséges. Erre az új decentralizációra elsősorban az ágazati jogszabályokban kerülhet sor, az ágazati szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban:

A humán közszolgáltatások körében a centralizált rendszer hátrányai több ponton nyilvánvalóvá váltak, amely jelenségeket még láthatóbbá tett a COVID-19 pandémia is. Az alapfokú *oktatás és képzés önkormányzati feladat kell, hogy legyen*, de elemezni kell, hogy a középfokú oktatás és nevelés, valamint a szakképzés körében mennyiben lehetséges és indokolt az önkormányzati szerepvállalás. A *szociális szakosított ellátás* terén az idősgondozáson túl más ellátások, mint a nem speciális fogyatékossgal élők, valamint a hajléktalanok ellátása önkormányzati fenntartású intézményekhez kerülhetne, mint ahogy a *gyermekvédelmi szakellátások* körében is megfontolandó, hogy a nevelőszülő központú ellátórendszert visszaadják az önkormányzatoknak. Az *egészségügyben* a járóbeteg szakellátás körében erősítendő az önkormányzati feladatellátás. A *kultúra és közművelődés* terén is erősíthető az önkormányzati jelenlét (Kákai-Vető, 2019).

Az önkormányzatok feladatkörébe kell adni a településüzemeltetési szolgáltatásokat, amelyek tekintetében az önkéntes és kötelező társulási eszközökkel biztosítható a megfelelő hatékonyságú szolgáltatás-szervezés.

Az átruházott államigazgatási feladatellátás területén is indokolt lehet a hatáskörök telepítésének újragondolása. Az építésügy területén olyan hatáskörmegosztást kell kialakítani, hogy az önkormányzatok érdemi befolyással rendelkezzenek a területükön zajló építési, beruházási tevékenységre, a településrendezést -és fejlesztést is beleértve.

Azon közszolgáltatások esetében, ahol nem indokolt a kizárólagos önkormányzati szerepvállalás, ott nemzetközi mintákra figyelemmel sajátos, az önkormányzatoknak a tervezési, kapacitásszervezési feladatok ellátásába érdemi beleszólást biztosító *kooperációs fórumokat* javasolunk kialakítani (Horváth M., 2002).

Az állami beavatkozások korlátozása

A 2011-es reformok hangsúlyosabb jogszabályi változásokat hoztak az államigazgatási alrendszer és az önkormányzatok egymással való kapcsolatában. A törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet az államigazgatás önkormányzati ügyekbe való erőteljes beavatkozásának lehetőségét teremtette meg (Fazekas, 2018). A törvényességi felügyeleti rendszernek elsődlegesen a törvényességet, valamint az önkormányzati funkciók megfelelő gyakorlását kell biztosítania; a tisztán politikai célú beavatkozások lehetőségét meg kell szüntetni.

Az állami beavatkozás csökkentését különösen fontosnak tartjuk az önkormányzati tulajdon védelme érdekében: az állam általi tulajdonelvonás és a tulajdonosi jogok korlátozásának lehetőségét erőteljes alkotmányos védelem és szoros külső kontroll alá kell rendelni.

2. A területi kormányzás térszerkezetének újragondolása

Konzolidáció társulásokkal

A magyar szétaprózott, polarizált és regionálisan is egyenetlen településrendszer az önkormányzati rendszer optimalizálásának egyik legfontosabb kihívása, amelyre különböző korszakokban, különböző megoldásokat javasoltak, például a (kis)járás-kistérségi, illetve a városmegyei, nagyjárás konfigurációkat (Beluszky, 2003).

A települési önkormányzatok kapacitásainak, szervezeti méretének optimalizálása érdekében sem javasoljuk a települések összevonását, sem új, alsó középszintű önkormányzati szint (járás, kistérség) kialakítását. A térszerkezeti egyenetlenségeket kezelni kell. A közszolgáltatások minőségéhez kötődő, ellenőrizhető mérőszámokon *alapuló együttműködési rendszert és ehhez igazodó hatáskör-telepítést és finanszírozást* javaslunk bevezetni. Ez a sokszínű módszer egyszerre építene az *önálló feladatellátásra és a társulások szolgáltatásszervezésre*.

Ez a *differenciált társulási rendszer* lehetővé tenné, hogy a merev, egységes modellel szemben rugalmas, az adott közszolgáltatás és az adott területi egység igényeihez igazodó, optimális egységek alakulhassanak ki. A javasolt finanszírozási módszerek igazodnának a változatos területi szolgáltatási lépétekhez. A szolgáltatásokat biztosító, differenciált társulási rendszernek alapvetően a résztvevő önkormányzatok *önkéntes együttműködésén célszerű* alapulnia elsősorban a

finanszírozási rendszerrel ösztönözve (Hoffman, 2009), de végső soron a kötelező társulás lehetőségével is számolni kell, hiszen az elsődleges érdek az, hogy mindenki a lehető legjobb közszolgáltatáshoz jusson.

Ezzel a rendszerrel a felülről előírt, uniformizált helyi közigazgatási, önkormányzati, közszolgáltatási lépték dilemmája megkerülhető. Elkerülhetővé válna az államosított szolgáltatások rugalmatlansága is, erre utalnak az elmúlt években végzett empirikus felmérések adatai is (Kákai, 2019; Bordás et al., 2020).

Az alulról kezdeményezett és helyi döntéseken alapuló társulási rendszer igazodna az ország térszerkezeti adottságaihoz. A nagyobb települések önállóan látnák el alapfeladataikat, a kistelepüléskörzetekben széles körben alakulnának szolgáltatási és hivatali-adminisztrációs, valamint hatósági feladatot ellátó, kötelező társulások, valamint, egyes alsó középfokú közszolgáltatások körében is társulási megoldások jelenhetnének meg. Ez lehetővé teszi a kistelepülések lakosságának bevonását a döntéshozatalba, úgy, hogy kellően hatékony és a feladat megfelelő ellátására képes szolgáltatási egységek alakulhassanak ki (Nagy, 2017).

Válasz a középszint harmincéves dilemmájára

A decentralizált kormányzási modell kudarcához, a szélsőséges centralizációhoz jelentős mértékben járult hozzá, hogy a középszintű kormányzás tekintetében harminc éve nem alakult ki sem szakmai, sem politikai konszenzus. A megyerendszer népszerűtlensége egyrészt a történelmi tapasztalatokkal, másrészt az uniós csatlakozás generálta, sikertelen regionalizációs törekvésekkel függ össze. A földrajzi lépték körüli bizonytalanságok, a regionális székhely kijelöléséhez kötődő nagyvárosi rivalizálás, az uniós kohéziós politika ambivalensen értelmezett intézményi elvárásai a helyi és központi szint közötti térbeni szétaprózottsághoz, intézményi dzsungelhez vezetett (Pálné, 2009).

2010 után erre indokolt válasznak látszott a centralizáció és a megyei önkormányzatok beépítése az állami újraelosztási rendszerbe. A területi kormányzási funkciók a központi kormányzatnak alárendelt kormányhivatalokhoz kerültek, amelyek azonban dekoncentrált, bürokratikus státuszuk miatt sem szakpolitikai koordinációra, sem fejlesztési tervezésre, sem

területi érdekképviselőre és érdekharmozációra nem alkalmasak. Ezért kell a közép szintű kormányzás képviselői, demokratikus modelljét végre megteremteni.

Sem a megyei lépték jelentős csökkentése (kistérség, városkörnyék) sem növelése (régión) nem reális alternatíva rövid távon. A több évtizedes sikertelen kísérletezés arra utal, hogy sem az ország térszerkezete, városhálózata, sem a kormányzási és politikai kontextus nem kedvez a valódi, decentralizációs jellegű regionalizálásnak. Feltétlenül *szükség van közép szintre*, amely képviselői legitimitáció birtokában képes a helyi érdekeket integrálni és ellensúlyt képezni a terjeszkedésre hajlamos központi kormányzattal szemben.

A megyei önkormányzatok megerősítése nem feltétlenül a korábbi megyei közszolgáltatási intézmények (kórházak, öregek otthonai, múzeumok stb.) visszatelepítésével lehetséges. Vannak ugyan olyan közszolgáltatások, ahol a megyei lépték vélhetően optimális, de ez minden közszolgáltatás esetében alapos elemzésre szorul. A megyék sokkal inkább a közszolgáltatások közpolitikai koordinációjában, a tervezésben, fejlesztéspolitikában, környezetvédelemben, műszaki infrastrukturális rendszerek fejlesztésében, működtetésében és a politikai érdekképviselőben, nemzetközi partnerségek, hálózatok generálásában lehetnének fontos szereplők.

Valóságos decentralizáció akkor lehetséges, ha a megyék képesek politikai értelemben is megerősödni, *társadalmi beágyazottságukat elmélyíteni*. A választási rendszer módosítása, a közvetlenebb kapcsolat a választókkal, illetve a különböző társadalmi szervezetek megyei léptékű revitalizálása vezethet a megyei önkormányzatok társadalmi elfogadottságához.

A megyeszékhely városok és a megyei önkormányzatok jelenlegi elszigetelése egymástól káros és indokolatlan. A negatív hatások nem csupán a mindennapi működés, de a megyék egészének harmonikus fejlődését biztosító fejlesztési elképzelések, az egységes fejlesztéspolitika érvényesülése területén is nyilvánvalóak. A közszolgáltatások és infrastruktúra működtetése optimalizálható a szorosabb együttműködéssel és a világos, nem párhuzamos feladatmegosztással. A megyei önkormányzat természetesen nem lehet felettese egyetlen települési önkormányzatnak sem, és nem sérülhet a nagyvárosok autonómiája, de a nagyvárosokkal való együttműködés szükségszerű.

A megyeszékhely városoknak képvisellel kellene rendelkeznie a megyei közgyűlésekben, ugyanakkor a nagyvárosoknak kötelessége a környékükkel való együttműködés is, hiszen a hatáskörükbe került közszolgáltatások jelentős részét kisebb-nagyobb körzetük, agglomerációjuk népessége is használja. A megyei önkormányzatok maguk is kezdeményezhetnek a helyi önkormányzatokkal társulásokat. A jelenlegi megyei jogú városi jogállás egyes elemeinek megőrzése fontos, a sajátos cím (pl. megyei városi, esetleg nagyvárosi önkormányzat) mellett bizonyos, elsősorban kulturális szolgáltatások szervezésében továbbra is kiemelt szerepet tölthetnének be.

A főváros problémája

A főváros (és környéke) önkormányzati rendszere ugyancsak évtizedek óta nem stabilizálódott. A fővárosok, nagyvárosok kormányzása a nemzetközi tapasztalatok szerint szinte mindig speciális szabályozást igényel, szükségszerű a kormányzattal való együttműködés. Ugyanakkor Budapest jelenleg nem csak politikai, hanem közigazgatási értelemben is abszurd feltételek között működik. A kerületek, az agglomeráció és Pest megye, valamint a főváros közigazgatási, tervezési szempontból végletesen megosztott (Somlyódyné Pfeil, 2019). Ezért átláthatóbb, egymáshoz illeszkedő, egyszerűbb szolgáltatásszervezési és ezt támogató szervezeti modellre lenne szükség.

A központ és vonzáskörzete helyzetének rendezésére több modellel kísérletezett a magyar közigazgatás az elmúlt százötven évben: a fejlesztések egységességét biztosító atipikus államigazgatási szervvel (Fővárosi Közmunkák Tanácsa), az agglomerációba tartozó települések összevonásával (Nagy-Budapest) és az államosítással (2011-t követően).

A főváros és agglomerációjának igazgatási elválasztása, valamint a feladatok államosítása nem lehet megfelelő eszköz a bonyolult hálózatokba szerveződött metropolisz térség problémáinak kezeléséhez. Differenciált, a központi szakmai standardok melletti társulási megoldások jelenthetnek megfelelő választ, amely igazodik a fővárosi agglomeráció településszerkezetének „csapágy-városi” gyűrűs jellegéhez (Szabó, 2008).

A kormányzás területi modelljének kialakítása során figyelembe kell venni, hogy az ország térszerkezete dinamikusan változik, amit a közigazgatás szervezés eszközeivel követni kell. A modern tértudományi eredmények akkor járulhatnak

hozzá a hatékony közpolitikák és a területi közigazgatás működéséhez, ha a térbeli folyamatokat szisztematikusan követik, elemzik, visszacsatolják a döntéshozók irányába. Nagyon fontos modernizációs lépés lenne olyan *település mélységű információs rendszer* létrehozása, amelyik képes mind a kormányzatot, mind az önkormányzatokat naprakész, elemzésre alkalmas, integrált szolgáltatási és pénzügyi információkhoz juttatni.

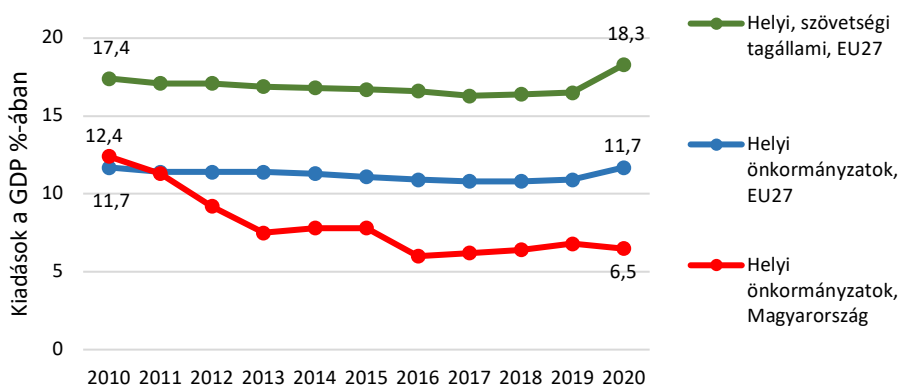
3. Önkormányzati pénzügyek

Kiindulási feltételek

Az önkormányzati pénzügyeket, azaz a finanszírozás és a gazdálkodás szabályait az előzőekben tárgyalt feladattelepítés és az igazgatás területi szerkezete, valamint a költségvetés-politikai mozgástér alakítja. Ezen három feltételrendszer a következőkkel jellemezhető:

a) *A helyi bevételeknek az ellátandó feladatokat kell követniük.* A széles felelősségi körű helyi önkormányzati rendszerben 2011-től a feladatok központosításával a helyi költségvetés a kétharmadára csökkent. Ma a hazai pénzügyi decentralizáció mértéke messze elmarad az Európai Unió országaitól (1. ábra). A helyben maradó szolgáltatások jellege is meghatározza a pénzügyi szabályokat. Bővülő és átalakuló feladatkör a finanszírozási források és módszerek fejlesztését is szükségessé teszik.

1. *ábra:* Kormányzati kiadások a GDP %-ában, 2010-2020



Forrás: Eurostat

b) *Helyi önkormányzati szintek számához és méretéhez kell igazítani a forrásképződést.* A települési és középszintű önkormányzati szint elkülönítése mellett a területi önkormányzatokhoz is kell saját és megosztott forrásokat rendelni. Az egyik legfontosabb megoldandó feladat a kisméretű önkormányzatok finanszírozása. Ezt a problémát a településhálózat regionális különbségei tovább bonyolítják. A forráskülönbségek kiegyenlítéséhez differenciált finanszírozási módszerek és önkormányzati együttműködésre ösztönző intézményi megoldások szükségesek.

c) *A költségvetési politikának számolnia kell a jelentősebb súlyú helyi szint sajátosságaival.* Az államháztartás negyedével gazdálkodó önkormányzati alrendszer esetében a helyi közszolgáltatások biztosításához meg kell teremteni az adózás lehetőségeit és a központi költségvetési források elosztásának megfelelő formáit. Ehhez kell igazítani a költségvetési tervezési gyakorlatot, külön ösztönözve a pénzügyi döntések és a gazdálkodás nyilvánosságát. Tisztázni kell a piac és a magánszervezetek finanszírozásban betöltött szerepét.

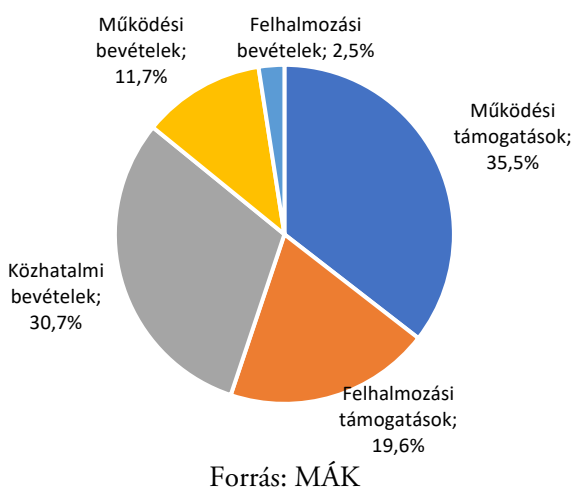
A költségvetési politika a múltban is sokszor bizalmatlansággal figyelte a helyi önkormányzatok megerősödését. Az Európai Unióhoz való csatlakozás sem hozott kedvező értékrendbeli változást, például amikor növelte az önkormányzatok támogatás-függését. Központi szinten széttagoltak a támogató információs rendszerek, hiányoznak a stabil költségvetési egyeztetési mechanizmusok és intézmények. Korlátozottak a nyilvánosságot segítő költségvetési döntéshozatali gyakorlatok is. A terjedő piacellenesség, a köz-magánszféra együttműködésére épülő szolgáltatásszervezési formák iránti általános bizalomvesztés is tovább nehezítette az önkormányzatok helyzetét.

A rendszerváltás utáni két évtized tanulságait a 2010 utáni központosítási fordulat hatásaival együtt kell tehát értékelni. Erre korábban már több kísérletet is tettünk (Hegedüs – Péteri 2015; Horváth – Péteri – Vécsei, 2014; Péteri, 2020). A jövőbeli finanszírozási technikáknak és gazdálkodási szabályoknak – megőrizve a helyi pénzügyek bevált és már megtanult elemeit – majd igazodniuk kell az ezekből következő új elvárásokhoz.

Többszatornás finanszírozás, kiszámítható források

A helyi autonómia az önkormányzati saját rendelkezésű források mértékétől függ. A stabil és kiszámítható pénzügyi alapokat csak többféle bevétel együttesen képes megteremteni. Ennek feltételei azonban 2012-től kezdődően jelentősen megváltoztak és lecsökkentek a helyi önkormányzatok saját rendelkezésű forrásai. Megszűnt a megosztott személyi jövedelemadó, míg a helyi adók között, Európában egyedülálló módon, az iparűzési adó vált dominánssá.

2. *ábra*: Helyi önkormányzati bevételek, 2020



Ennek következtében viszont a források képződésében megnöttek a területi különbségeket. A helyi iparűzési adó kötött felhasználása és a kizárólagosan erre az egy saját bevételre épülő kiegyenlítési mechanizmusok nem képesek a különbségeket átfogóan kezelni. A saját bevételeket a járvány miatt bevezetett vészhelyzeti szabályok tovább szűkítették. A rezsicsökkentés következtében pedig az önkormányzati szolgáltatók jelentős mértékben a központi kompenzációs és támogatás-elosztási döntésektől függenek. A megyék sem rendelkeznek saját forrásokkal. A hangzatos „feladatfinanszírozás” ígérete ellenére az állami hozzájárulások csak a feladatok egy kis részénél követik az átlagköltségeket.

Központi programok mozgatják a helyi beruházási célokat. A fejlesztési források elosztása viszont átláthatatlan és az erősen átpolitizált támogatási gyakorlat részben a klientúra építését szolgálja.

A differenciálatlan önkormányzati adósságtörlesztés 2011-2014 között ugyan segített számos alacsony saját bevétellel rendelkező településen, de a helyi önkormányzati értékrendet illetően nagy kárt okozott. Ez az intézkedés-sorozat megszüntette a finanszírozási rendszer kiszámíthatóságát. A hiteltörlesztési fegyelemre építő korábbi önszabályozás, mint az önkormányzati csődhelyzet elkerülésének alapvető eszköze már nehezen állítható vissza.

Amint arról az előzőekben már volt szó a helyi pénzügyeket érintő központi döntéseket az önkormányzatok nem tudják érdemben befolyásolni. Ehhez nincsenek meg a megfelelő egyeztető fórumok és pénzügyi szempontból különösen hiányzik a döntések utólagos értékeléséhez rendelkezésre álló nyilvános adatok, információk.

Olyan finanszírozási rendszert kell tehát kiépíteni, amelyik megteremti a hatékony, a helyi igényekhez igazodó, valamint kiegyenlített önkormányzati működés pénzügyi és gazdálkodási feltételeit, biztosítja az ehhez szükséges változatos saját bevételi formákat és a többszatszámú finanszírozási rendszert. A következőkben ezek lehetőségeit vizsgáljuk a helyi önkormányzati forrásképződés négy alapvető területén.

Saját bevételképződés

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó mértékű *helyi iparűzési adó* legfőbb problémája, hogy erősen koncentrálódik: Budapesten képződik a bevételek 38%-a és a megyei jogú városokban további 24%-a. Súlya a vállalkozói közterheken belül megnőtt, bár gazdasági torzító hatása így sem túlságosan jelentős. A kiegyenlített saját bevétel képződést a jövőben a helyi iparűzési adó kistérségi, körzeti megosztása segítheti (Comitatus, 2021).

Az építmény- és a telekadók alkalmasak az elmúlt évtizedben megnövekedett vagyoni különbségek kezelésére. Az adórendszer progresszivitásának erősítéséhez az értékalapú ingatlanadózást kell kiterjeszteni. Az *ingatlan érték növekedéséből* származó települési önkormányzati hasznok realizálására nagy szükség lenne (Walters, 2016). Az önkormányzati fejlesztések és a helyi szabályozási változások ugyanis megnövelik egyes ingatlanok értékét. Az ingatlanérték növekedésből származó egyéni hasznok közösségi célú lefölözéséhez viszont az önkormányzatoknak nagyobb tervezési-szabályozási önállósággal és építéshatósági jogosítványokkal kell rendelkezniük.

A víz- és hulladékgazdálkodás átszervezése és rezsicsökkentés jelentősen lecsökkentette az önkormányzatok *díjmegállapítási*, pénzügyi és irányítási jogosítványait. A víz- és hulladékszállítási díjak települések közötti különbségeit a központi díjszabályozás konzerválta és nem csökkentette. Hosszabb távon újabb forrásokra lesz viszont szükség az elmaradt eszközpótlás és a fejlesztések finanszírozására.

A több szolgáltatási feladatot ellátó *megyei önkormányzat saját bevételeit* a jelenlegi helyi adókra építve lehet megteremteni. Ennek egyik formája lehet a megyei *kiegészítő kulcsokkal* megnövelt helyi iparüzési adó, ami a jelenlegi iparüzési adóigazgatási gyakorlatba könnyen beépíthető. Hasonló módon az építményadók esetében is alkalmazhatók a kiegészítő megyei adók.

Forrásmegosztási lehetőségek

A jelentősebb összegű központi költségvetési adóbevételek helyi önkormányzatokkal történő megosztása számos előnnyel jár: a helyi szint így jelentős forráshoz jut, a központi adóigazgatás költségei nem terhelik az önkormányzatokat, a helyi forrásképződésben megjelenik a helyi szint pénzügyi érdekeltsége és az önkormányzat önállósága is biztosítható. Ezért van szükség *a személyi jövedelemadó megosztásának újbóli alkalmazására*. A *gépjárműadó*, mint központilag szabályozott, de teljes mértékben átengedett adóbevétel is ugyanezeket a célokat szolgálja.

Új módszerek a költségvetési támogatások elosztásában

1990-ben még csak 16 mutatószám alapján kerültek elosztásra az állami támogatások (kiegészítve az egyedi igények kezelésére szolgáló alappal). Ezután folyamatosan bővült az állami hozzájárulások rendszere a több száz mutatószámmal elosztott működési és kiegészítő normatív támogatásokig.

A mai költségvetési támogatás elosztási gyakorlat többféleképpen is megújítható. Költségvetési adatok, statisztikai és ellátottsági mutatók alapján az állami hozzájárulások céljaihoz igazodóan a következő támogatás elosztási módszerek együttes alkalmazására van szükség:

- Az állami hozzájárulások elosztásának többségükben a valós szolgáltatási igényeket jelző statisztikai – és nem csak a szolgáltatási szintet mérő ellátási – mutatószámokra kell épülniük.

- Figyelembe kell venni a szolgáltatások átlagos költségeiben meglévő település-típusonkénti eltéréseket.
- A szabad felhasználású támogatások arányát növelni kell.
- A kiegyenlítő támogatások rendszerébe többféle saját bevétel elvárt összegét kell beépíteni.

A kis településeken *a minimális szolgáltatási szint biztosításában* szerepet kaphat az önkormányzati közép szint. Itt a megyei önkormányzatok egyedi újraelosztási döntéseinek korlátozásához törvényben kell rögzíteni ezen költségvetési hiányt pótló támogatások elosztási szabályait.

Új támogatási formaként bevezethetők a *teljesítményalapú támogatások*. (UNCDF, é.n.) Ezzel arra ösztönözhetők az önkormányzatok, hogy megújítsák a saját tervezési, gazdálkodási, szolgáltatás-szervezési gyakorlatukat. Ezen támogatási forma alkalmazásának feltétele, hogy a támogatás feltételeként előírt teljesítménynövekedést külső szervezetek objektív módon ellenőrizni tudják.

Külső források, hitelfelvétel szabályozása

A 2011 után a hitelfelvételi szabályok szigorításának egy része szükséges intézkedés volt (pl. a hitelgaranciák beszámítása az adósságkorlátba, helyi adó kivetési kötelezettség). Az egyszerű, éves saját bevételhez kötött hitelfelvételi korlát alkalmazása helyett azonban egy dinamikus korlát (pl. a működési költségvetés egyenlegének többéves alakulása) pontosabban mérné az önkormányzat hitelképességet.

A helyi költségvetési gazdálkodás továbbfejlesztése

A gazdálkodási önállóság fontos feltétele a *helyi tulajdon védelme* és az önkormányzati vagyonnal való önálló gazdálkodás. Ennek egyik garanciális feltétele, hogy az önkormányzati eszközök feletti rendelkezési jogot alacsonyabb szintű jogszabályok ne korlátozhassák. Egyes településeket, mint tulajdonosokat érő közvetlen veszteség esetén (pl. a különleges gazdasági övezet kialakításakor) pedig kárpótlás jár az önkormányzatoknak.

Kiemelten fontos a szabadabb önkormányzati gazdálkodási feltételek mellett a költségvetési és a szolgáltatási *döntések nyilvánosságának és elszámoltathatóságának*

biztosítása is. Az eddigi intézmények kiüresedtek és sokszor hiteltelenné váltak⁵. A részvételi demokrácia módszerei azonban tanulhatók, a nyitott költségvetési gyakorlat, a közösségi tervezés technikái bevezethetők, a szolgáltatások közvetlen fogyasztói kontrollja erősíthető.

A helyi önkormányzati pénzügyek megújításának feltétele a *központi-helyi kormányzati egyeztetések* állandó fórumának működtetése. Ennek napirendjén kell szerepelnie az éves költségvetésnek, a beruházási-fejlesztési terveknek és az ágazati szakpolitikai elképzeléseknek és programoknak.

A döntések szakmai megalapozásához nélkülözhetetlen a részletes helyi önkormányzati *pénzügyi és ellátottsági információs rendszer* működtetése. A központi adatgyűjtési programok adatbázisait össze kell kapcsolni és a legfontosabb mutatószámok kezelhető formában nyilvánossá kell tenni.

A költségvetési gazdálkodásban is fontos a *szaktudás bővítése*. A nagyobb pénzügyi mozgástér a helyi önálló programalkotást, a kezdeményezést és az újító megoldásokat követeli meg mind a hivatali apparátustól, mind a helyi képviselőktől. Érdemes támogatott módon *kísérletezni* a közösségi tervezés, a fenntarthatóságra ösztönző költségvetési módszerek, a fogyasztói karták, a közszolgáltatás szervezés és minőségbiztosítás modern eszközeivel.

4. Megújuló fejlesztéspolitika

A hazai fejlesztéspolitika centralizált, paternalista filozófián nyugvó, a nem állami és a helyi-területi szintű szereplőket mellőző, a modern fejlesztéspolitikai módszerekkel és az európai értékekkel nem összeegyeztethető rendszer. A központi szint fölénye, az önkormányzatok kiszorítása hozzájárult a klientista, politikai függőségre épülő forráselosztáshoz, s egyben a korrupciónak is melegágya.

A fejlesztéspolitika megújításához szükséges visszatérni azokhoz az alapokhoz, amelyek – többek között – Európai Unió fejlesztéspolitikájában gyökereznek. Kizárólag ezen alapokra építkezve biztosítható az, hogy a fejlesztéspolitika intézményrendszerének átalakításán, az adekvát fejlesztési modelleken,

⁵ A 2019. évi Nyitott Költségvetési Felmérés szerint Magyarország csak a korlátozottan átlátható országsoportba tartozik (45 pontot ért el a 100-as skálán). Rangsorban ez az európai országok között az utolsó helyet jelenti (IBP, 2019).

módszereken és eljárásrendeken keresztül ténylegesen megvalósulhassanak a fejlesztéspolitika azon célkitűzései, melyek elősegítik a gazdasági-társadalmi kohéziót, a területi egyenlőtlenségek mérséklését. E tekintetben a legfontosabbnak tekinthető alapok és értékek a következők:

Szubszidiaritás

- Mely részint a polgárokhoz legközelebb álló, illetőleg a feladatellátás szempontjából *optimális területi lépték és szereplők meghatározását jelenti*. A fejlesztéspolitikában a Barca jelentés óta (2009) a place-based tervezés és végrehajtás alapkövetelmény (EGSZB vélemény, 2011). Minden fejlesztési cél és elképzelés társítható egy, a sajátosságaihoz igazodó területi szinttel. Ennek ellenére a *helyi önkormányzatok Magyarországon azonban nem játszanak érdemi szerepet* a fejlesztéspolitika alakításában (Finta, 2004).
- Másrészt a szubsziaritás fontos jellemzője az *alulról építkezés* érvényesítése különösen a tervezési szakaszban. Magyarországon a 2021-2027-es időszakban, még az egyetlen területi operatív program tervezése is centralizáltan történik. A TOP+ különböző verziói előbb elkészültek, minthogy sor került volna a megyei koncepciók, programok véglegesítésére.

Többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás a Régiók Bizottságának fehér könyve szerint, nem csupán több területi szintet feltételez, hanem az egyes szintek döntési jogosítvánnyal, vagy a döntési folyamatban való részvétel jogát is jelenti, melynek része a különböző területi szintű választott közhatalmi szereplők együttműködése (Régiók Bizottsága, 2009). Magyarországon a fejlesztéspolitikában a többszintű kormányzás csírái sem lelhetők fel.

Partnerség

Ennek az alapelvnek a végrehajtásához önálló uniós jogszabály kialakítására is sor került, meghatározva azokat a követelményeket, amelyek alapján a társadalom egyes szereplőit partnernek szükséges tekintenie az adott tagállamnak. Az uniós fejlesztéspolitikai jogszabályokban megfogalmazott részvételi demokrácia a partnerek bevonását jelenti a tervezéstől kezdve a megvalósításig, illetőleg a monitoringig (240/2014/EU rendelet). A partnerség – gyakran pénzben is mérhető – hasznosságát számos, független, nemzetközi vizsgálat és kutatás igazolta

(Kelleher et al.,1999; Európai Parlament, 2008; Európai Parlament, 2010 állásfoglalása; EGSZB, 2009 véleménye).

Az önkormányzatok is felelősséggel tartoznak a partneri kapcsolatok valós működtetéséért településük, vagy éppen megyéjük lakossága, civil szervezetei, illetőleg vállalkozói irányába. A Régiók Bizottsága egy 2020-as állásfoglalásában külön felhívta a figyelmet a települési szint „alatti” partnerség fontosságára (Régiók Bizottsága, 2020). A valóban innovatív elképzelések, a helyi sajátosságokon alapuló, reálisan megvalósítható fejlesztési célok kialakítása elképzelhetetlen a partnerség működtetése, a szereplők széles körű bevonása nélkül, ami mind a központi, mind a helyi kormányzatok felelőssége.

Megfelelő fejlesztési modell

A fejlesztéspolitika alapvetően két, egymástól jelentősen eltérő modell segítségével kívánja céljait megvalósítani

Létezik egyrészt az *ágazati típusú* fejlesztés, melynek jellemzője, hogy a tervezés, döntéshozatal a szakminisztériumokban – vagyis kifejezetten centralizáltan – az ágazat érdekeinek szem előtt tartásával történik (Finta, 2015).

Teljesen más megközelítést alkalmaz az *integrált, komplex, térségi, területi fejlesztési* módszer:

- ennek területi léptéke nem az ország, hanem igazodik a feladat, a fejlesztés jellegéhez (többnyire járási, többjárású, legfeljebb megyei szint),
- komplex, vagyis nem egyetlen ágazati érdek mentén kívánja a térséget fejleszteni, hiszen egy részmegoldás nem képes a térségi fejlődés biztosítására,
- a döntések nem centralizáltak, hanem a szükséges helyi információk alapján, a megfelelő területi szinten születnek meg.

Magyarországon az uniós csatlakozástól kezdődően szinte kizárólag az ágazati módszer alkalmazása volt jellemző. Kívánatos megosztást jelenthetne a *60-40% arány, nyilván a komplex megközelítés javára.*

Az un. *közösség vezérelt helyi fejlesztés*, (amelyet a vidékfejlesztésen belül LEADER-nek neveznek) Európa inkább nyugati felén sikerrel alkalmazott módszer, amely egyszerre teljesíti az egyes alapelvek által támasztott követelményeket, és biztosítja

a komplex megközelítés előnyeit (Finta, 2013). Ez a fejlesztési modell lehetőséget biztosít

- a szubszidiaritás elvének érvényesülésére, mert biztosítja a lehetőséget a településhez, lakossághoz legközelebb álló területi szintű szervezet kialakítására (ezentúl a működési terület nem kötött a közigazgatási határokhoz, így funkcionális térségek is létrejöhetnek);
- a partnerség elvének érvényesülésére, mert a tagság, illetőleg a döntéshozó szint optimális esetben 1/3-1/3-1/3 arányban a civil, a vállalkozói, és az önkormányzati szférát képviseli (a kormányzati, önkormányzati szféra aránya pedig a jogszabály erejénél fogva semmiképp nem lehet több, mint 49%);
- a többszintű kormányzás elvének érvényesülésére, mert a szervezet fejlesztési forrásokra jogosult;
- a komplex térségi-települési fejlesztések megvalósítására, mert helyi fejlesztési programja multiszektorális, a fejlesztési célok egymásra épülnek.

Amennyiben egyes fejlesztési célok elérésére a megyei szint tűnik a leginkább megfelelőnek, akkor szakmailag semmiképp nem indokolható a megye szerves részét, sokszor gazdasági-társadalmi szempontok szerint is húzóerőnek számító megyei jogú városának (városainak) külön kezelése. A megyei léptékű fejlesztéspolitika a helyi önkormányzatok valós bevonását is megköveteli.

Önálló vidékpolitika

A vidéki térségek fejlesztéspolitikai szempontból is önálló és eltérő kezelést, beavatkozást indokolnak (Finta, 2015).

A hagyományos területfejlesztési eszközök nem tudták a falvak lakosságának drasztikus csökkenését megállítani, és mérsékelni azokat a különbségeket, amelyek a közszolgáltatások, a munkahelyek elérhetőségében, a közszolgáltatások minőségében a városi, és vidéki térségek között léteznek. A jelenlegi „Magyar Falu” program önmagában erre messze nem képes. A cél a *városi és vidéki együttműködések erősítése*, nem a város-vidék szembeállítás a fejlesztéspolitikában.

A magyar vidéki térségek több, mint négymillió lakosának jövőt, és alternatívát mutatni képes vidékfejlesztés kizárólag alulról építkező, a helyi sajátosságokhoz

igazodó, önálló vidékpolitika keretein belül képzelhető el. A LEADER program eredeti formájában mindezt nagymértékben elősegíthetné.

Eljárásrendek

A 2014-2020-as időszakban alkalmazott hazai eljárási szabályok nagyon komoly károkat okoztak kisebb részben az önkormányzatoknak, nagyobb részben a piaci szereplőknek. A késedelem, a gyakran éveket igénybe vevő pályázati elbírálás számos kezdeményezést teljesen ellehetetlenített, vagy óriási mértékben megdrágított. Az eljárási szabályok indokolatlanul bonyolult követelményeket, költségigényes dokumentumokat, igazolásokat írnak elő, amelyek teljesítése és ellenőrzése rendkívül munkaerő, és időigényes feladat. A gyors, rugalmas, egyszerű, a bizalmon alapuló, pályázóbarát eljárási rendszer kialakítása a fejlesztéspolitika sikere szempontjából kulcsfontosságú minden szereplő számára.

5. Megélnkülő helyi politika, bővülő adminisztratív kapacitások

Az elmúlt harminc évben kifáradt az önkormányzatisághoz fűződő társadalmi támogatottság és csökkent a lelkesedés. Az önkormányzati választásokon alacsony a részvétel, jelentősen csökken a helyi népszavazások száma, s a 2010 utáni drasztikus önkormányzati reformok során sem volt érzékelhető, hogy az állampolgárok értenék, hogy milyen fontos jogaik, érdekeik sérültek a centralizációval. A helyi választásokon induló polgármester- és képviselőjelöltek száma különösen a kistelepüléseken csökken, és magas a többszörösen újraválasztottak aránya.

Az önkormányzati rendszer drámai megcsonkítása, a választási rendszer módosítása, a képviselők számának csökkentése, a helyi polgármesteri hivatalok, iskolák stb. elvesztése kisebb elégedetlenséget vagy ellenállást váltott ki, mint az feltételezhető lett volna (Pálné, 2016b).

Az önkormányzatiság a demokratikus berendezkedés egyik garanciája, de csak akkor, ha nem csak hatalmat és autonómiát birtokolnak az önkormányzatok, hanem erős a helyi társadalmi támogatottságuk is. A részvételi demokráciát, a nyilvánosság révén a választói-fogyasztói kontrollt, vagyis *a közhatalom és a társadalom közötti partnerséget minőségében meg kell újítani* szoros együttműködésben a civil szervezetekkel és önkormányzati érdekszövetségekkel.

Fontos, hogy újra vonzó legyen a helyi közéleti szereplők számára az önkormányzati politika, és valódi versenyben dőljön el a helyi hatalom birtoklása.

Nem csak a helyi demokrácia, hanem a helyi adminisztráció is megerősítésre szorul. Kifejezetten igazságtalan és irracionális is, hogy a közigazgatás egyik fontos szegmense, az önkormányzati, nem jutott az elmúlt időszakban olyan fejlesztési forrásokhoz, amit a központi igazgatás megkapott. A jó önkormányzathoz tudásra, szakértő és jól megfizetett adminisztrációra, informatikailag jól felszerelt önkormányzati hivatalokra a polgárok számára hozzáférhető, ügyfélbarát adminisztrációra van szükség.

Összegezve, a megújulás, a helyi közösség valós szolgálatát jelentő önkormányzati rendszer újraélesztése és modernizálása legalább két fontos elemből áll. Egyrészt ez magának az apparátusnak, és a választott képviselőknek a versenyképes tudással, készségekkel, kompetenciákkal való felvértezését jelenti, másrészt az olyan mechanizmusok, csatornák, kapcsolatok kialakítását, és működtetését feltételezi, amelyek biztosítják a választópolgárok széles körével történő folyamatos kapcsolattartást, a helyi közösség bevonását a helyi közösség fontosabb ügyeinek, jövőjének formálásában.

A helyi önkormányzás mind a jó kormányzás, mind a szűkebb értelemben vett jó állam nélkülözhetetlen része, elsorvasztása, ideológiai alapállástól függetlenül, súlyos károkat okoz az egész állami és politikai kormányzási rendszernek. Ezért kell elérni, hogy az önkormányzati reformok széles politikai és társadalmi támogatottságot élvezzenek, s az önkormányzati szövetségek alkotmányos garanciák mellett vegyenek részt a reformokról szóló döntésekben.

Irodalomjegyzék

- Beluszky, Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Bordás, Péter – Horváth M., Tamás – Bartha, Ildikó (2020): Jobban teljesít – Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, XXIX (1): 73-96. DOI: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
- Európai Bizottság (2014): A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről; *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2014. március 14-i, L 74.

- Cools, Marc- Liouville – Jean-Pierre (Rapporteurs) (2020): *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*. The Congress-Council of Europe, CG38(2020)14prov.
- EGSZB (2009): Nemzeti és regionális szintű kormányzás és partnerség, valamint projektek megalapozása a regionális politika terén, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009/C 77/30 Vélemény *Európai Unió Hivatalos Lapja* 2009. március 31-i, C 77. számában.
- EGSZB (2011): A 2007 és 2013 közötti időszak helyes gyakorlatain alapuló hatékony partnerségek ösztönzéséről a kohéziós politikai programok irányítása terén, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011/C 44/01. Vélemény. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 11-i, C 44. számában.
- Európai Parlament (2008): Kormányzás és partnerség a regionális politikában Ad hoc feljegyzés. Regionális Fejlesztési Bizottság, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe_39724_5_/pe_397245_hu.pdf, utolsó hozzáférés 2021.11.13.
- Európai Parlament (2010): Kormányzás és partnerség nemzeti, regionális és projektalapon a regionális politika terén, 2010/C 15 E/02; *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2010. január 21-i, C 15. E számában.
- ET (2014): Helyi és regionális demokrácia Magyarországon. Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa. *Új Magyar Közigazgatás*, 1: 6-23.
- Fazekas, Marianna (2018): Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl (a Közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése). In: Menyhárd, Attila – Varga, István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Finta, István (2004): A szubszidiaritás és a decentralizáció elve az Európai Unió dokumentumaiban In: Inotai, András – Bognár, Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1-5. kötet*. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest: 43-72.
- Finta, István (2015): A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014-2020-as időszakában. *Comitatus*, 25 (219): 112-126.
- Finta, István (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 29 (1): 132-148.
- Finta, István (2013): Új terület- és vidékfejlesztési eszközök: Bukás és indoklás előtt - újabb elszalasztott hét esztendő? *A Falu*, 28 (2): 15-22.
- Hegedűs, József – Péteri, Gábor (2015) Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2015 (2): 90-119.
- Hoffman, István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Horváth, M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Horváth, M. Tamás – Péteri, Gábor – Vécsei, Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február: 121-147.

- IBP (2019): Open Government Survey. *International Budget Partnership*, https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/202004/2019_Ranking_EN.pdf, utolsó hozzáférés 2021.12.15.
- Kákai, László (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszelektati Egyetem, Budapest.
- Kákai, László – Vető, Balázs (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, XXVIII (1): 17-41.
- Kelleher, John – Batterbury, Sarah – Stern, Elliot (1999): *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit, London.
- Nagy, Marianna (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, X. (4): 24-25.
- Pálné, Kovács Ilona (szerk.) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Pálné, Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota 2016*. MTA Társadalomtudományi Központ, Budapest.
- Pálné, Kovács Ilona (szerk.) (2016b): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Pálné, Kovács Ilona (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Péteri, Gábor (2020): Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza? *Comitatus*, XXX (236): 19-30.
- Régiók Bizottsága (2009): A többszintű kormányzásról szóló fehér könyvről; (2009/C 211/01) Vélemény *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009. szeptember 4-i, C 211. számában.
- Régiók Bizottsága (2020): Úton a fenntartható városrészek és kisközösségek felé környezetvédelmi politikáról a települési szint alatt (2020/C 141/07); Megjelent az *Európai Unió Hivatalos Lapja* 2020. április 29, C 141. szám.
- Somlyódy, Pfiel Edit (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban*. NKE, Budapest.
- Szabó, Pál (2008): A térszerkezet fogalma, értelmezése. *Tér és Társadalom*, XXII (4): 63-80.
- Szente, Zoltán (2013): *Hungary – Local government in Hungary: A creeping centralisation?* In: Panara, Carlo – Varney, Michael (eds.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system*. Routledge: Abingdon – New York.
- UNCDF (é.n.): Performance based grant system. Concept and international experience, <https://www.uncdf.org/ield/performance-based-grant-systems>, utolsó hozzáférés: 2021.12.15.
- Walters, Lawrence (2016): *Leveraging land: Land-based finance for local governments*. UN Habitat, Nairobi.

Abstract

Directions for reconstructing the Hungarian local government system

This article is a background study of a policy proposal prepared for the Association of Hungarian Local Governments (MÖSZ). The authors intend to initiate a technical discussion on the comprehensive reform of the Hungarian municipal system. Although Hungary was a frontrunner in local decentralisation back in 1990, by now it became one of the most centralised countries in Europe. The authors discuss how this process happened and they draft proposals on the local government functions, consolidation of municipal territorial structure, financing model and the role of local governments in development policy. Main message of this study is, that not only the legal framework should be redesigned, but the activities and changes in attitudes of the political elite and the society at large are needed, as well.

Keywords: *local functions, government tiers, intergovernmental finances, development policy, accountability*