

Tanulmányok

Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020

Több mint négy évtizedes szakmai munkáságom jelentős részét a magyar önkormányzati rendszer elemzésének szenteltem. Jelen tanulmány, bármennyire nagy a csábítás, nem újabb elméleti szintézis, amit rendre másra elkészítettem, nem csak különböző jubileumok alkalmából (PÁLNÉ 2008, 2016). Nem lesz azonban szigorúan felépített, tudományos evidenciákkal, empirikus kutatási tapasztalatokkal alátámasztott tanulmány sem. Műfaji szempontból talán az esszé kifejezés tükrözi a szándékot, hogy végig gondoljam, vajon az önkormányzás elvi lehetőségeivel éltünk-e az elmúlt évtizedekben, s ha nem, akkor milyen korlátok magyarázzák a jelenlegi, nem túl rózsás helyzetet.

1. Az álmodozás kora

Az önkormányzás adta lehetőségek természetesen a rendszerváltáskori jogalkotással nyíltak meg. De messze nem kezdtünk „tisztá lappal”. Az akkor jogalkotó politikai elit körében is érzékelhető volt a közvetlen pártállami, tanácsi múlttal szembeni tagadási reflex és a távoli múlttal kapcsolatos nosztalgia. A nosztalgiára pedig nem volt igazán sok ok, hiszen az önkormányzatiságnak nem voltak stabil gyökerei, hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti állam szocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi korszakok többségét is. A helyi, községi és kisvárosi kormányzatok nem élvezhettek valódi önállóságot, viszont a nagyobb városok és a megyék a mindenkor hatalom akarátának függvényében, privilégiumok formájában felmutattak bizonyos autonómia jegyeket, más kérdés, hogy a városok jogi státuszának és a tényleges betöltött szerepének milyen viszonya volt egymáshoz (MAGYARY, KISS, 2006). A me-

gyékben a központosított állam keretei között az önkormányzati elem volt jellemzően a gyengébb, a központi hatalomhoz való kötődés az erősebb.

A területi kormányzást megcélzó modernizációs reformok viszont ellenállásba ütköztek, mert rendszerint összefonódtak a nemzeti szuverenitás korlátozásával, és inkább a centralizációt, semmint az önkormányzás megerősödését szolgálták. A reformkorban zajló municipalista-centralista vitában is inkább a nyugatos modernizációs értékrend ütközött a nemzeti önállóságot hangsúlyozó tradicionális eszmékkel. Az önkormányzás politikai, rendszerspecifikus értéként a leghangsúlyosabban csak a második világháborút követő és a kommunista hatalomátvételt megelőző nagyon rövid időszakban jelent meg a Magyar Kommunista Párt és a Nemzeti Parasztpárt vitájában, ütköztetve az egységes, centralizált állam tanácsrendszerét a valódi, alulról építkező önkormányzatisággal. Sajnos a vita hamar eldőlt, és fél évszázaddal prolongálta a valódi önkormányzatiság lehetőségét.

Az első szabadon választott parlament az önkormányzati törvény megalkotása során nem (az egyébként rendelkezésre álló) racionális szakmai modellt, és nem is a társadalom tényleges igényeit és állapotát tartotta elsősorban szem előtt. Olyan absztrakt „nyugatos” politikai értékeket hangoztatott, mint autonómia, szabadság, bázisdemokrácia, és olyan nemzetközi standardokat (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), amelyek biztosították a szalonképességet Európában. A magyar alkotmány, Európában szinte egyedülálló módon, a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként határozta meg, amivel az önkormányzást hatalompolitikai dimenzióba emelte. A helyi autonómia megteremtésének álma azonban nem vezetett valóságos paradigmaváltáshoz, a közigazgatás

modernizációjának lehetősége pedig végképp elsikkadt. Miközben a törvényhozót a modell fazonja foglalkoztatta, nem törődött a méretekkel, az arányokkal és az objektív körülményekkel sem. Olyan térbeli szerkezetet és feladatrendszert hozott létre, amelyik tagadva a múltat, totálisan ellentmondott a korábbi hatalmi szerkezetnek, azt feltételezve, hogy az autonóm önkormányzatok a saját feladatokat vállaló, illetve társulási döntéseik alapján létre fognak hozni egy működőképes rendszert. Az elemi települési szint vált a magyar önkormányzati rendszer alapjává, egyik napról a másikra megduplázva a helyi döntéshozó egységek számát. Minden további szint (megye), illetve integrációs elem (társulás, differenciált feladattelepítés) másodlagos szerephez jutott. A kapacitási problémákat azonban az új helyi önkormányzati vezetés nem oldotta meg. A szomszédokkal való társulási averziók a közös tanácsi múlt negatív tapasztalataiból is következtek, de nyilvánvalóan bizonyítani is akarták a választóknak az önállóságból származó lehetőségeket, ezért is igyekeztek erőn felül is feladatokat magukra vállalni, elhanyagolva, hogy milyen minőségben és költségek mellett.

A megyei önkormányzás kérdése nagyon megosztotta a politikai elitet, sem a pártok többsége, sem a települési vezetők nem „álmodtak” erős megyéről, hiszen elevenen élt még a hierarchikusan működő megyei tanácsok emléke. A kompromisszum lényege az volt, hogy a megyei önkormányzatok majd a települési önkormányzatok belátására alapozva erősödnek meg. Erről lehet, hogy „álmodtak” a megyei önkormányzatok, de valójában sem a központi kormányzat, sem a helyi szint, különösen a nagyvárosok csoportja nem volt érdekelt a megyék megerősítésében. A központi szintű hatásköri szabályozás és a települési szintről önkéntesen átadott intézmények köre nem eredményezett valós hatalommal és önkormányzatisággal rendelkező középszintet. Ezt a térbeli integráló funkciót nem vették át a nagyvárosok sem, holott a törvény felhatalmazta őket a megyei feladatkörök ellátására. A különleges státuszt a saját választóik érdekében használták, a politikai hatalmi logika szempontjából érthetően.

A rendszerváltás kori „álmodozás” logikáját jól tükrözi a főváros önkormányzati rendszerének szabályozása is, amit törvényszerűen átha-

tott a pártpolitikai, hatalmpolitikai törekvések. A fővárost kormányozni sohasem kizárólagosan a helyi demokrácia kérdése. A fővárosok általában privilegizált pozíciót élveznek a területi közigazgatásban, különösen indokolt ez azokban az esetekben, amikor a méretük is extrém a többi városhoz képest. Budapest esetében a speciális szabályozás kényszere többszörösen is adott volt: fővárosi rangját az alkotmány garantálja, gazdasági, politikai súlyát a mérete biztosítja, térbeli tagoltsága, agglomerációja pedig egyenesen szükségessé tette az egyedi megoldást. A túl erős főváros a kormányzó elit számára veszélyesnek ígérkezett. Ezért a törvényben rögzített modell lényege a szervezeti és területi megosztottság volt, gyengítve a főváros kormányzásának hatékonyságát azzal, hogy a kerületeknek szinte korlátlan önkormányzati autonómiát adott. Az „álmom” lényege ismét az volt, hogy a kooperáció megoldja a széttagoltság (a kerületi autonómia) veszélyeit.

Összegezve az álmódok korát, a rendszerváltás kori elit sokkal inkább hatalmpolitikai logikát követett, semmint kiérlelt, hosszútávra is működőképesnek bizonyuló modellt. Ezt nem lehet a törvényhozó hibájaként felróni. Nem voltak stabil tradíciók, inkább a múlt tagadásának szándéka dominált, és nem volt a megfontolt törvénykezéshez szükséges idő és higgadt légkör sem. Egyszerre kellett mindent változtatni, s a jövőképek formálása mellett az akut válságokat is kezelni. A rendszerváltás olyan korszak, amikor csak látszólag van lehetőség a helyes, és az adott országban, az adott időszakban alkalmas, végig járható út megválasztására. Világos és közmegegyezést élvező volt a cél: a nyugati liberális demokráciák sorába felzárkózni. A minták is adtak voltak, sőt szinte direkt nyomás is érvényesült e minták követését illetően. Ugyanakkor a törvényhozó az önkormányzás autonómia és demokrácia értékeit hangsúlyozta, miközben Magyarország centralizációs hagyományai megszűnő tovább éltek.

A „bázis” önállóságát túlzottan favorizáló szerkezet szükségszerűen vezetett a területi kormányzati rendszer rendkívüli elaprózottságához. Az egyes alapelemek (község, megyei jogú város, fővárosi kerület) autonómiája fontosabb volt a törvényhozó számára, mint az elemeket össze-

kötő integráció (társulás, megyei, fővárosi szint). A rendszeren belüli súlypontok elhelyezése sem bizonyult szerencsésnek. A szabályozás nem vette figyelembe, hogy a közfeladatok megszervezésének legújabb kihívásai nem a kistelepülések közösségeit, hanem a nagyvárosok, és a középszintű kormányzatok szerepét értékelték fel. De feltételezhető az is, hogy már akkor sem arról álmodott a törvényhozó, illetve a kormányzat, hogy erős hatalmi ellensúlyt teremtsen magának.

2. Az elszalasztott korrekciós lehetőségek

Ésszerű feladatmegosztás?

A megálmodott önkormányzati rendszer beüzemelése során hamar kiderült, hogy korrekciókra szorulna. Az eltelt évtizedek számtalan kihívást hoztak, amelyekhez a magyar önkormányzatok alkalmazkodási kondíciói kevésnek bizonyultak, mozgásterük, önállóságuk 2010-ig fokozatosan, majd 2010-et követően rohamosan csökkent. Az önkormányzati rendszerrel szemben is követelmény a megváltozott környezethez és külső kihívásokhoz való folyamatos alkalmazkodás. Magyarországon is gyakran fogalmaztak meg reformprogramokat az elmúlt évtizedekben, amelyek szakmai szempontból megalapozottak volna többnyire, csak éppen a megvalósítás maradt el. A magyar közigazgatást inkább a körülményekhez való spontán, a nemzetközi elvárásokat szolgáló követő alkalmazkodás jellemezte. A pragmatikus, kis korrekciók sem érvényesülhettek, hivatkozva a szükséges politikai konszenzus hiányára.

Az önkormányzati típusú területi kormányzati modellek legfontosabb előnye, hogy a helyi közügyekben, a helyi közszolgáltatások megszervezésében, a települések fejlődését megalapozó infrastrukturális és gazdasági fejlesztésben van helyi mérlegelési lehetőség, és a helyi társadalomnak beleszólása. Az önkormányzatokon keresztüli szolgáltatások nem csak „demokratikusabban” szerveződnek a piaci vagy államigazgatási formációkhoz képest, hanem számtalan kutatás igazolja, hogy a minőség és a hatékonyság is biztosítható ebben a modellben. Azt feltételezhetnénk, hogy minél több közfel-

adatot látnak el az önkormányzatok, annál inkább érvényesül az önkormányzatiság minden előnye. Ám a túl széles önkormányzati feladatrendszer a végrehajtáshoz szükséges eszközök nélkül nem más, mint a kormányzási felelősség áthárítása (Ágh, 2005).

A magyar modellben ez az ellentmondás folytonosan jelen volt. Az önkormányzatokat évtizedeken keresztül túlterhelték közfeladatokkal, jórészt differenciálatlanul a települések méretét, kapacitásait nem mérlegelve. Az ellátási problémák a válságok idején jelentkeztek különösen, amikor a pénzügyi tartalékok kimerültek. A helyi leleményesség, a saját erőforrások mozgósítása ugyan segített sok helyen, de a rendszer teljesítő képessége fokozatosan gyengült, érveket szolgáltatva a központi hatalom számára az önkormányzatiság kiürítéséhez. A kiüresedés és a túlterhelődés tehát kéz a kézben jár, s végül sem a polgárok beleszólása és hozzáférése, sem a méretgazdaságosság és a minőség szempontja nem érvényesül.

Az önkormányzatok romló pozíciója a központi újraelosztásban bekövetkezett visszaszorulással, a saját tartalékok felélésével, illetve a forrásokkal való gazdálkodás és a közszolgáltatások modernizálásának elmaradásával egyaránt magyarázható. Illés Iván figyelmeztetett, hogy nem csak nem a bevételek, kiadások mértéke, hanem az azok feletti rendelkezés szabadsága fontos (ILLÉS, 2005). Nálunk mindkét szempont sérült az önkormányzatiság. A rendszerszintű alulfinanszírozottság szimbóluma az évtizedeken keresztül alkalmazott kiegészítő támogatási rendszer („önhiki”), amit eredetileg az átmeneti zavarok kezelésére szántak, de végül beépült az önkormányzati finanszírozási modellbe, s egy nagyon jelentős önkormányzati csoport (nem csak a legkisebb települések) számára folyamatos forráselemmé vált.

Ésszerű területi szerkezet?

A reformvíták a területi szerkezet, a középszint mérete, száma körül zajlottak, elkerülve a lényegyet, a valódi decentralizált kormányzáshoz szükséges feltételeket. Az uniós kohéziós politikai alkalmazkodás stratégiájához kötődő léptékvita három területi opció (kistérség, megye, régió) alternatív vagy párhuzamos bevezetésére fókuszált. A kilencvenes években a községkör-

zetek motiválása és a városodás volt a fókusz, az ezredfordulót követően egy nagyobb lépték, az ún. kistérségi társulások rendszere ígérkezett megoldásnak. Eleinte a területfejlesztés, később a közszolgáltatások megszervezésének optimális térbeli kereteként vezették be a kistérségi társulásokat, a kistelepülési feladatellátás modernizálásának más alternatívája nem került mérlegelésre (FINTA, 2008). A kistérségi lépték alkalmassága körüli bizonytalanságokat felülírta a pénzügyi támogatás ösztönző ereje, s ahogy az eltűnt, úgy bomlottak fel a települések alkotta társulások.

Nem lett sikeresebb megye vagy régió dilemma megoldása sem. A rendszerváltás kori önkormányzati álomnak a megye nem volt részese, ám hamar kiderült, hogy valamilyen középszintre szükség van. A központi kormányzat hamar be rendezkedett a megyékben, dekoncentrált államigazgatási szerveken keresztül építve kapcsolatot a „vidékkel”, míg a megyei önkormányzatok megerősítése elmaradt. A megoldást az uniós csatlakozásra való készülődés sürgette, de a megyei önkormányzatok történetében a területfejlesztésről szóló törvény sem hozott pozitív elmozdulást, sőt. A megyék döntő jelentőségű csatát vesztek a középszintű hatalomért vívott háború kimenetele szempontjából. A területfejlesztési törvény gyakorlatilag kiiktatta a megyei önkormányzatokat a területfejlesztésből, és az uniós partnerségi elvre hivatkozva un. területfejlesztési tanácsok kiépítésébe fogott. A megyei önkormányzatok alternatívájaként nemcsak egyszerűen a másik szektor, az államigazgatás, illetve a partnerségi típusú fejlesztési tanácsok, hanem egy másik térbeli dimenzió, a régió kapott elsőbbséget. Regionális tradíciók, identitás híján az uniós kohéziós politika beavatkozási tereinek tekintett NUTS2-es régióknak már a lehatárolása is gondot okozott. Amikor sor került a hét fejlesztési régió felállítására 1998-ban, még egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy átveszik a területi közigazgatásban az ezeréves megyék helyét.

A 2002-es kormányprogram ígérte először a regionális önkormányzatok megválasztását 2006-tól. Különböző koncepciók és jogszabálytervezetek készültek a regionális önkormányzati reform kérdéskörében (HORVÁTH M., 2004, Ágh, 2006), de a folyamat a politikai döntési helyzet közelébe sem jutott. A 2006-ban újraválasztott

kormány újra megpróbálkozott az alkotmány és az önkormányzati törvény átfogó módosításával, a regionális átszervezéshez azonban nem sikerült parlamenti támogatást szereznie, amire nem pusztán a kétharmad hiánya a magyarázat. A régiók Európájához csatlakozás is azok közé az álmok közé tartozott, ami nem határozta meg a kormányzás hétköznapjait, miközben a megyékkel szembeni szűkmarkúságot éppen a regionalizációval indokolták. Ebben az időszakban gyakrabban hangzott el az európai minta és színvonal elérésének, a modernizációnak a jelszava, hasonlóan a rendszerváltás kori időszakhoz. S valóban ez az évtized volt a legígéretesebb az önkormányzatiság beteljesülésének a szempontjából is, annak ellenére, hogy az uniós alkalmazkodási „kényszer” inkább politikai szlogen volt, hiszen az unió szabályozó, orientáló szerepének hatása csak indirekt módon érvényesült (OLSEN, 2004). Az is igaz ugyanakkor, hogy az unió az újonnan csatlakozó posztkommunista országokkal szemben határozottabban tudta érvényesíteni akaratát az un. második hullámú „kondicionalizmus” jegyében (HUGHES et al, 2004.) A csatlakozást megelőző éves ország értékelések a koppenhágai kritériumok teljesítéséről meglehetősen kritikusan viszonyultak a csatlakozásra váró tízek közigazgatásához (MOXON-BROWNE, 2005.). A jelentések azt állapították meg, hogy a rendszerváltással keletkezett tabula rasa helyzetet nem tudták ezek az országok kihasználni. Magyarország esete különösen érdekes, amelyik élvonalba tartozott a régióban a politikai, gazdasági reformokat illetően, s ambiciózus reformokat fogalmazott meg a közigazgatásra vonatkozóan is. Azonban a reformprogramok sokkal inkább az aktuális reformgondolkodás reflexei, mint a változások határozott foratókönyvei, tervezeti voltak, s magukat a reformelképzeléseket is erősen áthatotta a múlt konzervatívizmusa és decentralizáció ellenessége (NUNBERG, 2003). Visszatérve a megye vagy régió dilemmára, a kérdést végül is nem szakmai megfontolások, nem is a regionális politika nemzeti vagy éppen uniós prioritásai, hanem erősen pragmatikus szempontok döntötték el. A törvényhozó mindhárom területi szintet beemelte a regionális politikai intézményrendszerbe. A túltalolt intézményrend-

szer vezetett a források szétforgácsolódásához, a szintek közötti versengéséhez, konfliktusokhoz.

A kormányzási modernizáció nem csak a régiós fiaskó okán volt sikertelen, hanem a bürokratikus vertikális kormányzási kultúra gyökereit sem sikerült elvágni. A fejlesztési tanácsok nem váltak a partnerek együttműködésének keretévé, sokkal inkább exkluzív klubok, „adhocráciák” jelentek meg, sérült az átláthatóság, a közvetlen részvétel, az esélyegyenlőség a különböző érdekek érvényesítésben. Regionális szinten kialakult elit befolyása, kapcsolatrendszere éppen a területfejlesztési források elosztása felett birtokolt hatalomra, befolyásra épült, amelyikhez a civil vagy gazdasági partnerek csak nagyon lazán kapcsolódtak (PÁLNÉ, 2009). A legnagyobb elmentmondás a regionális politika decentralizációs szükségletei, és a kormányzat centralizációs törekvései között keletkezett. A legtöbb döntési kompetencia és fejlesztési forrás a központi kormányzat, illetve a minisztériumok kezében maradt., ami csatlódáshoz vezetett abban a körben, amelyik a csatlakozástól várta a decentralizációt, amit az uniós intézmények maguk sem szorgalmaztak. Tehát éppen az uniós csatlakozással torpant meg a regionalizáció korábban is csak inkább jelszavakkal támogatott folyamata.

Helyi demokrácia?

Nem csak az önkormányzati rendszer szerkezeti problémáinak megoldása maradt el az uniós csatlakozás idején az elvileg kedvezőbb körülmények, motiváció ellenére. Az önkormányzatiság álmában eleinte olyan erős kontúrokkal jelenlévő helyi demokrácia valósága is szürkébbnek bizonyult. A rendszerváltás során a helyi társadalmak iránt tanúsított kitüntetett figyelem, a lokalitás szerepének felértékelődése valóban új politikai értékparadigma volt, de jogosnak bizonyult a szakértők megfogalmazta kétely, a közjogi keretek megteremtése önmagában nem elegendő a demokratikus helyi politikához (PICKVANCE, 1997).

A helyi választásokon való részvételi arány Magyarországon nem cáfolt rá a másodrangú választások elméletére (REIF et al, 1980), a parlamenti választások mindig sokkal inkább a figyelem központjában voltak. A civilek (függetlenek) és a pártok szerepe differenciáltan alakult a települések mérete és a hozzárendelt választási rendszer sze-

rint. A kistélepülések polgármestereinek és képviselőinek körében átlagosan 80% a függetlenek aránya a rendszerváltás óta. A nagyobb településeken a pártokkal szemben viszont sem a függetleneknek, sem az egyéb helyi, civil tömörüléseknek nem nagy esélye a helyi hatalomba kerülésre (KÁKAI, 2004), sőt a függetlenek és civil szervezetek mögött nagyon gyakran politikai és gazdasági érdekcsoportok álltak (BÖHM, 2002). Az utóbbi évtizedekben lezajlott polarizálódás a pártok körében a tömbösödést eredményezett az önkormányzati szektorban is. A kisebb pártok jelentős része nem csak a parlamenti, hanem az önkormányzati képviseletből is lemorzsolódott, vagy legalább is erősen marginalizálódott.

A pártok helyi politikában való részvételére egyre kevésbé jellemző a „Janus-arcúság” (LEMBRUCH, 1979), azaz a helyi és pártterdek együttes érvényesítésének igénye. A pártok helyben is az országos pártküzdelmek és erőviszonyok korlátjai közé kerültek, s a pragmatikus konszenzus esélyét kínáló lokalitásban is csak kivételesen fordul elő együttműködés. A pártok erős befolyása, a politikai verseny korlátozódása nyomán zárt elit alakult ki, s az önkormányzatiság lényegét adó aktív, tudatos helyi társadalmi részvétel spektruma és különösen hatása jelentéktelenre zsugorodott. A helyi társadalom egyébként már az önkormányzati modellváltást sem feltétlenül érezte. Közvéleménykutatási adatok szerint 1991-ben az emberek közel 50%-a nem látott különbséget a korábbi tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer között (HAJNAL, 2001). Sajnos az akkori közömbösséget nem sikerült jelentősen megváltoztatni a későbbiekben sem.

Szintek harmonizálódó viszonyrendszere?

Az önkormányzatokat a politika világában nem csak a lokalitásokban kell pozícionálni, hanem a központi-helyi viszonyrendszer mentén is. Az önkormányzatok érdekérvényesítési potenciálja nagymértékben befolyásolja azt, hogy a központi újraelosztásban és a működési keretek szabályozásában milyen lehetőségekhez jutnak. Nem véletlen, hogy manapság, amikor már a decentralizációt mérik a nemzetközi összehasonlítás érdekében, akkor nem csak az önkormányzatok által birtokolt kompetenciákat, forrásokat veszik figyelembe, hanem azt is, hogy milyen kapcsolat-

ban vannak a kormányzati szinttel (LADNER et al, 2019).

Sajnos a magyar önkormányzati modell lényegi sajátossága az önkormányzati érdekek gyenge pozíciója. Az állami, kormányzati érdekegyeztetés rendszere általában sem áll stabil alapokon, az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés pedig különösen kiszámíthatatlan és rendszerint sikertelen. Az állam és az önkormányzatok közötti együttműködés ugyan politikai, sőt már alkotmányos elvárás is, de távol sincs arról szó, hogy az önkormányzatokat a mindenkori kormányzat partnerként kezelné. Erre egyébként maguk az önkormányzati szövetségek is rászolgáltak, hiszen évtizedek óta nem tudják megoldani az egységes fellépést (CSEFKÓ, 1999, ZONGOR, 2016). Összességében sikertelennek bizonyult a közel két évtizeden át működött kettős mandátum intézménye is, annak ellenére, hogy a 2006-2010 közötti parlamenti ciklusban már 76 polgármester, illetve megyei közgyűlési elnök volt parlamenti képviselő is egyben (ZONGOR, 2006). A parlamentbe került polgármestereknek nem sikerült a törvényhozást, a pártokat az önkormányzati problémák, érdekek iránt „érzékenyíteni”.

A központi és helyi viszonyrendszert tehát nehéz lenne olyan lehetőségek tekinteni, ami hozzájárulhatott volna az önkormányzatiság megerősödéséhez Magyarországon. Sőt az *éles* politikai konfliktusok egyre erőteljesebben toldták át a kormány és az önkormányzatok közötti mezőbe is, a kormány felszínén „önkormányzatbarát” viselkedése egyre kevésbé volt jellemző, s mint visszatérünk rá, napjainkra a kapcsolatrendszer a mélypontra jutott. Az sem állítható, hogy a magyar önkormányzati szféra erős pozíciókat szerzett volna az európai többszintű kormányzás rendszerében, a brüsszeli regionális lobbizás intézményei kihasználatlanok maradtak vagy legalább is lényegesen gyengébbek voltak a kormányzati szint befolyásánál (ÁGH, 2007).

Önkormányzatok együttműködése?

A nemzeti hatalmi szerkezeten belüli pozícióvesztés nem csak a mindenkori kormányzat centralizációs törekvései miatt következett be, hanem közrejátszott a folyamatban az is, hogy a területi kormányzási rendszeren belül is több volt az ellentmondás, mint az együttműködés. A társu-

lások, kistérségek léte, működőképessége jórészt az *állami támogatási, ösztönzési rendszeren* nyugodott, kevésbé a helyi politikusok helyzetfelismerésén és hosszú távú stratégiáján. Nem tudatosult a városokban sem a környezetükért való felelősség, amely áthatná a városvezetők szolgáltatás-szervezési, gazdaságfejlesztési döntéseit. A megyei közgyűlések és a megyei jogú városok közötti kapcsolatok formálisak maradtak. A megyei közgyűlések egyre kevésbé voltak képesek a megyét kifelé képviselni, befelé integrálni. A különböző fejlesztési tanácsok átmenetileg innovációnak ígérkeztek, de felhatalmazásuk, kompetenciájuk és legitimitációjuk korlátozottsága nem tette lehetővé, hogy a szereplők közötti széleskörű párbeszéd, szövetkezés terepévé váljanak, vagy átvegyék a középszintű integrációs funkciót. A területi államigazgatási szektor minden korszerűsítés és szervezeti összevonás ellenére megmaradt az „ágazatiság fogságában”, és bürokratikus logikájuk hosszú ideig nem is tette lehetővé, hogy beágyazódjanak. Hiányoztak, vagy gyenge határfokkal működtek azok a *közpolitikai eszközök* (tervezés, partnerség, közös finanszírozás stb.), amelyek a szervezeti és érdektagoltság ellenére szolgálhatták volna a koordinációt.

Javuló közszolgáltatások?

Mondhatnánk nem a szerkezet, szabályozás, demokrácia stb. a lényeg, ha a helyi közfeladatok, szolgáltatások minősége és elérhetősége megfelelő, hiszen az önkormányzatok elsősorban ezért vannak, a polgárok elégedettsége is ezen múlik. Sajnos, amikor önkormányzatiságról és lehetőségekről beszélünk, akkor ez a tény gyakran elsikkad. Tény, hogy a magyar közpolitikában a közszolgáltatások nem élveztek politikai értelemben vett prioritást, az emberek elégedettségét, a szolgáltatások minőségét, s a szervezés költséghatékonyságát rendszeresen máig nem mérik. Természetesen a közvetlen visszacsatolás lehetősége helyben adott, és bármennyire szűk a mozgástér, az önkormányzatok maguk is alakították a feltételeket. De a helyi stratégiák, vagy inkább alkalmi szolgáltatás szervezési döntések általánosságban nem támaszkodtak megfelelő tudásra, igazán hosszútávon megújító szándékokra sem. Mentségül felhozható persze, hogy a körülmények kiszá-

míthatatlanok, a kapacitások pedig folyamatosan szűkültek, s az önkormányzatok hamar felélték a rendszerváltás idején keletkezett tartalékokat, a „családi ezüst elfogyott” (VIGVÁRI, 2006).

Decentralizált fejlesztéspolitika?

Az önkormányzatok sikereit különösen a fejlesztéspolitikához kötötték hosszú ideig, ami a kilencvenes években látványos, közösségi forrásokból finanszírozott infrastrukturális változásokat produkált elsősorban a falvakban, a hátrányos helyzetű régiókban. Az igazi aranykor az uniós csatlakozással indult, illetve indulhatott volna. Ha elszalasztott lehetőségekről beszélünk, akkor talán a fejlesztéspolitika az egyik legpregnansabb példa (BALÁS, 2013, LOEWEN, 2018). Az uniós kohéziós politika hazai, illetve közép-kelet-európai végrehajtásának könyvtárnyi szakirodalmá helyett elég az uniós kohéziós jelentésekre hivatkozni (EC, 2017). Az elemzések jelzik, hogy a területi különbségek ezeken az országokon belül nőnek, és szorosan összekapcsolva a gyengébb abszorpciós képességet az adott ország kormányzásának rosszabb minőségével, azt is megállapítják, hogy regionális decentralizáció, a területi partnerek nem kapták meg a lehetőséget a valóságos részvételre. De hozzá kell tenni azt is, hogy a helyi kormányzatok sem követik általában a nyitott partnerségi modellt. A helyi fejlesztési kormányzás hatalmi szerkezete a leszakadó, gettósodó településeken különösen polarizált (VÁRADI, 2008), egyre több elemzés mutat rá általában is a helyi fejlesztési kormányzási viszonyok aszimmetrikus, elitista hatalmi, magam teszem hozzá korrupt, szerkezetére (KOVÁCH, 2008, KOVÁCS 2016).

3. A másnapos önkormányzatiság korszaka:

2010-től napjainkig

A 2010-es parlamenti választások után az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben rövid idő alatt egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le.

Kétségtelen, hogy számos, nem csak közép- és keleteurópai, ország szintén megtorpant a decentralizáció útján, illetve nem teljesültek a korábbi reformokhoz fűzött remények (CEMR

2013). Ennek egyik oka, hogy a másolt reform-koncepciók nem vették figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) kontextusát. Nálunk a folyamatnak az extra gyorsasága, és drasztikus irányváltása azonban mindenképpen kivételes, amit a különböző nemzetközi decentralizációs rangsorok is bizonyítanak (GÖYMEN, SAZAK 2014, LADNER et al, 2019). Nem pusztán az önkormányzatokról szóló korábbi törvény egyes rendelkezéseinek korrekciójára került sor, hanem annak „szellemisége” tűnt el. Egy fontos demokratikus közjogi intézmény, a helyi önkormányzati rendszer, illetve a kormányzás területi szintje alapjaiban változott meg. A rendszerváltás idején radikális, majd évtizedekig a kormányzat részéről hipokrita módon kezelt önkormányzatiságot erős állami centralizáció váltotta fel. A parlamenti kétharmad birtoklása, mint magyarázat mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója?

A területi kormányzási dimenziók iránti absztinencia már a választási rendszerek átalakításánál megmutatkozott. A 2011-ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok már nem kényszerülnek megyei kampányra, megyei programkészítésre, nincs szükségük megyei pártapparátusokra stb. a megye pártpolitikai értelemben felszámolódtott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját rontotta a képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetlenségének kimondása az országgyűlésről 2012-ben elfogadott törvényben.

A 2011-ben elfogadott magyar önkormányzati törvény (Mötv) ugyan több szakmai vélemény szerint nem felel meg az önkormányzatiság nemzetközileg elfogadott kritériumainak (ET, 2014), de a közjogi aggályok mellett a legfontosabb, hogy az önkormányzatok az államszervezetben, a közszolgáltatásokban betöltött korábbi pozícióhoz képest drasztikus veszteségeket szenvedtek el. Az új törvénnyel reális lehetőség nyílt volna a korábban sokak által felismert strukturális és finanszírozási problémák megoldására. E helyett az Mötv. az „elmulasztott reformok törvénye” lett (SZENTE, 2012). Az önkormányzati rendszert

ugyanis képessé lehetett volna tenni a feladatainak ellátására. A törvényhozó e helyett a centralizációt választotta. Az önkormányzat már nem a település „gazdája” sem autonómiájában, sem politikai presztízsében, sem felelősségi körét tekintve nem élvez elsőbbséget.

Az államosítás során érveltek a mérhető-konyságot, szolgáltatási minőséget, az egyenlő hozzáférést garantáló szempontokkal, miután a korábbi rendszer valóban nem volt hatékony, romlott a közszolgáltatások minősége. Kérdés, vajon az önkormányzati modell már ismertetett szerkezeti, és ezzel részben összefüggő gyenge kapacitása vagy az alulfinanszírozottság vezetett ehhez a helyzethez (VIGVÁRI, 2006, HORVÁTH M, et al, 2014)? A centralizáció jótékony hatásait a költségekben és a minőségben egyelőre nehéz lenne bizonyítani, viszont az államosítással a helyi társadalmak bizonyosan elveszítették a közvetlen ellenőrzés, beleszólás lehetőségét az életkörülményeiket érintő alapvető fontosságú közfunkciók gyakorlásában. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni, sok esetben sikeresen. Az új, ágazati, bürokratikus szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre valószínű, hogy nem lesz képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat pedig gazdátlan maradhat.

A 2010 utáni közjogi, paradigma mélységű változások nyomán akadálytalanul haladt tovább a centralizáció hatáskörtelepítési, racionalizálási, finanszírozási szabályok, intézkedések formájában, noha egyre több evidencia mutatta, hogy a totális államosítás milyen hátrányokkal jár, s hogy mennyire nem nélkülözhető az önkormányzatok a helyi igényekhez és adottságokhoz alkalmazkodó aktivitása.

Újabb lökészerű változás az 2019. évi önkormányzati választások, majd a koronavírus járvány hatására következett be. Szinte hidegháborús hangulat alakult ki az ellenzéki vezetési, jellemzően nagyvárosi önkormányzatok, különösen a főváros és a központi kormány között, aminek következményeit az egyedi fejlesztési forráselosztási döntéshozásban lehet tetten érni. Sajátos módon, még a járvány kezelése során is előfordultak politikai értelemben szelektívnek,

elfogultnak látszó válságkezelő döntések, hiszen az ingyenes parkolás, a gépjárműadó elvonása, a különleges gazdasági övezet kialakítása, a megyei önkormányzatok kedvezményezése az eddigi telephelyként funkcionáló települések rovására elsősorban a városokat sújtja. A kézirat készítése idején a parlament elé beterjesztett költségvetési törvényjavaslat pedig további megszorításokat tartalmaz.

4. Csipkerózsika felébredhet?

Kevés az esély arra, hogy az önkormányzatok autonómiája erősödjön, a felhatalmazás köre középtávon nem bővül, erős marad a kormányzati forrásokon és kapcsolatokon alapuló függés. Az is prognosztizálható, hogy az életkörülményekben, a közszolgáltatások minőségében meglévő nagyon jelentős területi, települési különbségek differenciálják a helyi önkormányzatok mozgásterét és ezzel összefüggésben ronthatják a lakosság elégedettségét is. Mégsem teljesen reménytelen a helyzet, mert az önkormányzatiság alapvető sajátossága és egyben előnye is a társadalmi beágyazottság. A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedekben azonban ezt az előnyt, a polgárokhoz való közelséget nem tudta kiaknázni. A helyi demokrácia nem vizsgázott túl jól, sokkal inkább a polgári közömbösség volt jellemző. Ennek ellenére az emberek a közszolgáltatások megszervezésében továbbra is az önkormányzatokat preferálják, nem is érzékelve, hogy már nem az önkormányzatok felelősek a közoktatásért, a különböző egészségügyi, szociális és közmű-szolgáltatásokért (ÁROP, 2012-2013, KÖFOP, 2017-2018, KÁKAI-VETŐ, 2019). Az önkormányzatok iránt táplált bizalom változatlan, sőt növekszik. Az emberek a bizalmat ugyanis nem csak az önkormányzati teljesítményre, a közszolgáltatásokkal való elégedettségre vagy a helyi demokrácia minőségére alapozzák (PÁLNÉ, 2019b).

Kérdés, hogy a helyi önkormányzatok szerepköre elmozdulhat-e az önként vállalt funkciók irányába, a helyi közösség szervezése és érdekeinek képviselése, érvényesítése, a helyi gazdaság támogatása vagy éppen a szociális gondoskodás területén? Elegendő-e a helyi lelkesedés, vagy a helyi felelősségvállalásra és nem a közjogi fel-

hatalmazásra épülő önkormányzatiság is elengedhetetlen feltételekhez (támogató civiltársadalomhoz, mozgósítható helyi erőforrásokhoz, adminisztratív kapacitásokhoz) kötött? A nyitottabb és kooperatívabb helyi politikára, helyi szövetségekre, a helyi erőforrások mozgósítására bizonyosan nagy szükség lesz. Azonban erősebb helyi beágyazottsággal sem biztos, hogy sikerül nagyobb befolyást szerezni a helyi fejlődést és életminőséget meghatározó központi közpolitikai döntésekben. Megfordulhat a trend a kormány és az önkormányzati iránti bizalom viszonyában. Nem kizárt, hogy a kormányzat iránti bizalom erősebb lesz a helyi önkormányzatokhoz képest, amit nem csak a két kormányzati szint aggasztóan megromlott és aszimmetrikus viszonyrendszere indokolhat, hanem az egész politikai rendszerben lezajló „hibrid demokratikus” változások, a populizmus, a politikai kommunikáció beszűkülése is, ami a centralizáció pozícióit bebetonozza.

Az önkormányzatiság Csipkerózsika álomba szenderült. A mese egyszer felébred.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

AGG Z. – ZONGOR G. (2016): Közigazgatási tanulmányok = *Comitatus Önkormányzati Szemle*, különszám

ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktus-konténerek” felszámolása. in. VIGVÁRI A (szerk.) 15-21.

ÁGH, A. (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam = *Magyar Közigazgatás*, 5. sz. 257–269.

ÁGH A. (2007): A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban. in. KAISER T.–ÁGH A.–KIS-VARGA J. (szerk.): *A régiók Magyarországa I.* MTA–MEH Projekt MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007. 7-44.

ÁROP-1.1.22-2012-2012-001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” (2012–2013). Projektvezető: Pálné Kovács I.–Finta I. Pécs, MTA KRTK. <http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok>

BALÁS G (2013): *Végső Értékelési Jelentés. Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése.* Pannon Elemző, Revita, Hétfő Budapest

BÖHM A. (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés.* Agroinform Kiadóház, Bp.

CEMR (2013): *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis.* Brussels, CCRE–CEMR.

CSEFKÓ F. (1999): *Önkormányzati iránytű.* Új Historica, Villány

ET (2014): *Helyi és regionális demokrácia Magyarországon.* Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa = *Új Magyar Közigazgatás* 1. 6–23.

EUROPEAN COMMISSION (2017): *My Region, My Europe, Our Future.* Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FINTA I. (2008): Az önkormányzati jogállás és a településközi kapcsolatok aktuális kérdései = *Közigazgatási Szemle*, 3-4. sz. 55–64.

GÖYMEN, K.–SAZAK, O., (eds) (2014): *Centralization Decentralization Debate Revisited.* Istanbul Policy Center, Istanbul

HAJNAL, Gy. (2001): Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public. in. SWIANIEWICZ, P. (ed.) 115–169.

ILLÉS, (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: VIGVÁRI A. (szerk.) 21–46.

HORVÁTH M. T. (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei.* IDEA, Bp

HORVÁTH M. T.–PÉTERI G.–VÉCSEI P (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012 *Közgazdasági Szemle*. 2. 121–147.

HUGHES, J.–SASSE, G.–GORDON, C. (2004): *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe.* Palgrave, Macmillan.

KÁKAI L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkülöttek.* Századvég, Bp.

KÁKAI L.–VETŐ B. (2019): Állam vagy/és önkormányzat. Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához, Politikatudományi Szemle 1. 17-41

KEATING, M (ed.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe.* An Elgar Reference Collection, Cheltenham.

KOVÁCH I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás in. BÓDI F (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban.* MTA PTI, Bp. 113–129.

KOVÁCS K.(szerk.) (2016): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken.* Argumentum, Budapest

KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001: *A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés. Modernizációs alprogram. 2017–2018. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.*

LADNER, A, KEUFFER, N, BALDERSHEIM, H, HLEPAS, N, SWIANIEWICZ, P, STEYVERS, K, NAVARRO C (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Palgrave, Macmillan,

LEMBRUCH, G. (1979): Januskopf der Ortsparteien. in. KÖSER, H. (szerk.): *Der Bürger in der Gemeinde.* Hamburg, Hoffmann und Campe. 326–342.

LOEWEN, B. (2018): From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe, *Halduskultuur.* 2. 103–126.

MAGYARY Z.–KISS I. (2006): A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. in. SZÜRÖS et al. (szerk.) 198–231.

MOXON-BROWNE, E. (2005): Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? http://www.cfer.org.uk/content.lib_soundings.pdf

NUNBERG, B. (2003): The Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Hungary. in. SCHNEIDER, B.C.–HEREDIA, B. (eds.), 59–89.

OLSEN, J. P. (2004): Towards an European Administrative Space? ARENA Working Papers Wp 0226. <http://www.arena.uio.no/publications>

PÁLNÉ KOVÁCS I (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus, Budapest.

PÁLNÉ KOVÁCS I (szerk) (2009): *A politika új színtere a régió. Századvég.* Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában.* Dialóg Campus, Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Dialóg Campus, Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I (2019b): Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák, *Politikatudományi Szemle* 3. 31-53.

PICKVANCE, C. G. (1997): Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach., *Government and Policy*, No. 2. 129–143.

REIF, K, SCHMITT, H (1980): Nine national second-order national elections- a conceptual framework for the analysis for the European election results, *European Journal of Political Research.* 8. 3-44.

SZENTE Z. (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása, *Fundamentum* 2. 11-14.

VÁRADI M (szerk.) (2008): *Kistélepek létesítésében.* Új Mandátum, Budapest

VIGVÁRI A. (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA. Bp.

VIGVÁRI A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról.* Budapest, Új Mandátum,

ZONGOR G. (2006): Kísérlet a kettős képviseletre., *Önkormányzat*, 4. sz. 4–10.

A szerző: Egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, az MTA Közgazdaság és Regionális Tudományi Központ Regionális Kutatási Intézete kutató professzora. Kutatási területei: a közigazgatás területi problémái, a helyi politikai viszonyok, az önkormányzati rendszer, a területfejlesztés irányítási összefüggései és az európai regionális politika.

