

TÉNYEK ÉS
VÉLEMÉNYEK
A HELYI
ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

SZERKESZTETTE:
CSEFKÓ FERENC ÉS
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

MTA
REGIONÁLIS
KUTATÁSOK
KÖZPONTJA
PÉCS, 1998

TÉNYEK ÉS VÉLEMÉNYEK
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

Szerkesztette:
Csefkó Ferenc és
Pálné Kovács Ilona

MTA Regionális Kutatások Központja

Pécs, 1993

A kötet az OTKA 373 és a 380 ny. számú pályázatok keretében, továbbá a Politikai Kultúráért Alapítvány támogatásával jelent meg.

Készült
az MTA Regionális Kutatások Központjában

ISBN 963 8371 74 9

Felelős kiadó: Illés Iván főigazgató
Borító: Pinczehelyi Sándor
Műszaki szerkesztő: Strasserné Csapó Ilona
Megjelent: 1000 példányban
Nyomdai munka: G. NYOMDÁSZ BT.
Felelős vezető: Gálos László

TARTALOM

I. ELVI KIINDULÓPONTOK AZ ÖNKORMÁNYZATI ÖNÁLLÓSÁG ÉRTÉKELÉSÉHEZ

Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája.....	7
Csefkó Ferenc: Érdek-telen hatalom?.....	34

II. ÖNKORMÁNYZATOK ÉS POLITIKA

Bóhm Antal: Polgármesterek körében végzett szociológiai vizsgálatok első tapasztalatai	53
Táll Éva: Városi vezetők értékrendje	64
Németh Zsolt: A többpártrendszer önkormányzatai és az önreflexió lehetőségei.....	77
Hidy Péter: A kulturális potenciálról	84
Horváth M. Tamás: Kutatások a többpártrendszer keretei között működő önkormányzatról.....	89
Visegrády Antal: A pártok és a helyi kormányzatok az angolszász politikai rendszerekben.....	93

III. AZ ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAI

Laczkóné Tuka Ágnes: Két Baranya megyei önkormányzat.....	101
Kunszt Márta: Esettanulmány két települési önkormányzat első évről	106
Kovács Teréz: A szekszárdi szőlősgazdák és az önkormányzat.....	116
Páva Zsolt: Szemelvények az önkormányzati rendszer problémáiból.....	123
Kovács Sándorné: Konfliktushelyzetek az önkormányzatok és polgármesterek életében.....	134
Hajdú Zoltán: Települési autonómia – településközi kapcsolatok ...	139
Szoboszlai Zsolt: Az önkormányzatok (dez)integrációs gyakorlata az Alföldön	142
Gadócziné Fekete Éva: A regionális funkciók működése és működtetése az önkormányzati rendszerben	148
Mezei István: Szociálpolitika a helyi hatalom erőterében	164

IV. AZ ÖNÁLLÓSÁG JOGI KERETEI

Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlat igényei tükrében.....	175
Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái	180
Ivancsics Imre: Az önkormányzatok feladat- és hatáskör telepítésének korszerűsítése	184
Kiss László: Gondolatok a helyi hatalom működésének időszerű kérdéseiről.....	188
Kóbor Gyula: A közigazgatás hivatali szerveinek és személyi állományának helyzete.....	191
Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása, a törvényi rendezés alappillérei	196
Kondorosi Ferenc: A helyi népszavazás önkormányzati rendeleti szabályozásával és lebonyolításával kapcsolatos néhány alkotmánybírószági tapasztalat	201

V. REGIONÁLIS POLITIKA ÉS HELYI ÖNÁLLÓSÁG

Hrubi László: Az önkormányzatok gazdaságbefolyásoló szerepéről.....	209
László Mária: Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás	213
Kovács Kata: Megszakítottság és folyamatosság az újraelosztás rendszerében	218
Alföldi László: Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsolatáról....	221
Kraftné Somogyi Gabriella: A turizmus területi koordinációja az önkormányzati rendszerben.....	228
Bánlaky Pál: Térségfejlesztési programok tapasztalatai, az önkormányzatok együttműködését akadályozó tényezők	232
Zichy László: Kiüresedett társadalmi és gazdasági terek az önkormányzatok alatt.....	240

A lokális autonómia anatómiája

Pálné Kovács Ilona

A nyolcvanas évtized Magyarország helyi társadalmi számára az eszmélés, ébredés éveit jelentették. A látszólag mozdulatlan ideológiai és alkotmányos struktúrák között, mögött megindult a civil társadalom megszerveződése. Ahogy a hanyatló állami nagyipar árnyékában virágzni kezdtek a kisvállalkozások, úgy a színhátékká merevedő hivatalos nagy és kispolitikák mellett megjelentek az állampolgári kezdeményezések például a környezetvédelemben, de különösen a lakóhelyi problémák területén. A politika formális és informális mechanizmusai egyre inkább kettéváltak, a helyi érdekérvényesítés rejtett technikái, a meg-megjelenő nyílt konfliktusok a rendszer valamiféle megújulásának lehetőségét sejtették. A hivatalos politika védekező reflexei ellenére megújulásának, legitimációjának forrásaként lényegében nem csak megtűrte a jelenségeket, de igyekezett a rendszerrel összegyeztethető elemeket integrálni eleinte jelszavaiba, majd a jogi, alkotmányos szabályozásba, intézményekbe is. A kétségtelen elmozdulás ellenére a rendszer strukturális alappillérei változatlanok maradtak, végső akadályát képezve a hatalomgyakorlás demokratizálódásának.

A keretek közé zárt élénkülés mindenestre értelmessé tett bizonyos kérdéseket a politológusok számára, egyáltalán értelmet adott a politika empirikus vizsgálatának.

A helyi politika kutatás nyitányát Gombár Csaba azon kérdésfeltevése jelentette, hogy van-e helyi hatalom Magyarországon. (Gombár Csaba, 1983). A kérdés provokatív volt, hiszen egyértelműen a struktúrát, ha úgy tetszik a rendszert feszegette. Ott ahol az állam és a politikai rendszer a hatalom egységének elvére épül, ott nem jelenhet meg a helyi hatalom intézményes

birtoklása sem. Centralizált, monolitikus államban nincs helyi hatalom, ám – mint Gombár Csaba mondta – jó lenne, ha lenne, s sorolta a szerző a decentralizált hatalomgyakorlás előnyeit.

Jómagam a területfejlesztés, illetve a térbeli egyenlőtlenségek kiegyenlítésének politikája felől sodródtam a helyi politikakutatók akkortájt nem túl népes táborához.

A helyi politizálás azért és addig érdekelt, vajon a helyi társadalmak befolyásolhatják-e a helyi politika fejlesztési, ellátásszervezési döntéseit, illetve a helyi politika rendelkezik-e olyan mértékű önállósággal, hogy érdekeit a hatalom felsőbb szintjeivel szemben érvényesítse.

A helyi hatalom tehát kettős, horizontális és vertikális dimenzióban is értelmezhető elvileg. A horizontális dimenzió a helyi demokrácia, a helyi döntéshozók és a helyi társadalom közötti viszonyt, míg a vertikális dimenzió a központi és helyi hatalom közötti viszonyt jeleníti meg. Empirikus kutatásaim noha rámutattak a helyi döntéshozás több törvényszerűségére, végülis nem jutottak más, illetve több eredményre, mint Gombár Csaba hermeneutikai próbálkozása; helyi hatalom nincs Magyarországon. A helyi politizálásnak nincs önálló terrena, a helyi szervek a központi hatalom döntéseinek végrehajtására szolgálnak.

Az alkalmazkodás, az érdekkijárási, a személyes hatalom -befolyás érvényesülésében, technikáiban vannak ugyan helyi minták és objektív összefüggések, de a külső-felső meghatározottság egyértelműen rányomja bélyegét a helyi politikára. Empirikus kutatási tapasztalataim tehát legfeljebb arra voltak jók, hogy rámutassanak a hatalom makro és mikroszerkezetének rendkívül szoros összefüggéseire. A helyi politika világa értelmezhetetlen hatalmi és egyéb makrokörnyezete nélkül. (Pálné Kovács I. 1990).

Ez az a pont, amely lényegileg különbözteti, illetve különböztette meg az angolszász világban évtizedek óta folyó „community power” vizsgálatoktól az európai, különösen pedig a hazai helyi

politika kutatásokat. A amerikai kérdésfeltevés mottója lehetne Dahl könyvének címe: „Who governs?” (Dahl, R. A. 1961). Nem az a kérdés, hogy van-e helyi hatalom – mert ez ott evidencia – hanem, hogy ki (illetve hogyan) gyakorolja. Az amerikai helyi politika kutatások nyitották meg az utat a tipikus empirista, behaviorista paradigma előtt a politikatudományban, amely figyelmét elsősorban nem a struktúrákra, intézményekre, hanem a cselekvő emberre irányította, azt vallva, hogy a politika világát elsősorban az emberek magatartásán keresztül lehet értelmezni, s a tapasztalatok birtokában lehet befolyásolni. Az empirista amerikai politológia városok tucatjait elemezte egyre kifinomultabb technikákkal, sokszor a túlzó empirizmus zsákutcájába tévedve.

Ugyancsak az angolszász társadalomtudomány izgalmas kísérlete volt az ökológiai paradigma, amely a helyi hatalmat, autonómiát a város környezettel alkotott cserekapcsolatain keresztül értelmezte; s így végül is felhagyott a helyi hatalom (illetve más jelenségek) elszigetelt, kizárólagosan lokális szemléletű megközelítésével. (Hawley)

Az amerikai kutatási eredmények adaptálásával először Nyugat-Európában próbálkoztak. A nyugatnémet helyi politika kutatások a 70-es évtizedben szinte automatikusan követték a tengerentúli mintát, a kudarcot viszont hamar felismerték. (Korte, H. 1986). Azokban az állami-politikai berendezkedésekben, ahol tradicionálisan erős az állami beavatkozás, s a centralizáció, ott a helyi hatalmi viszonyok értelmezhetetlenek önmagukban, a külső meghatározottságok magyarázó ereje nélkül. E rendszerekben a kutatások sokkal inkább a helyi autonómia mértékére, feltételeire irányulnak, amelynek politológiai – szociológiai értelmezése mellett (Haasis, A. A. 1978) a közigazgatási – alkotmányjogi szempontok váltak döntő jelentőségűvé (Frey, R. 1976).

Amikor „A lokális autonómia feltételei Magyarországon” c. kutatás tematikáját kialakítottam, hasonló „hibába” estem. A

rendszerváltást követő lázas jogalkotás termékeként megszületett önkormányzati törvényt a helyi hatalom nemcsak szükséges, hanem elegendő közjogi feltételének tekintetem. Az volt a szándékom, hogy a törvény hatályba lépésétől kezdődően nyomon kísértem – lehetőleg empirikus közelségből – a helyi autonómiák kialakulását, azt a folyamatot, ahogy a helyi önkormányzatok, mint szervezetek, kiépítik saját tevékenységük szervezeti-működési kereteit, illetve a helyi társadalommal való kapcsolatokat. A tervezett vizsgálatok másik területe pedig a közjogi önállóság materiális (gazdasági, szociológiai) feltételeinek alakulása volt, hiszen természetesen a tekintetben nem voltak illúzióim, hogy a közjogi önállóság gyakorlása is pénzt, tágabb értelemben vett forrásokat támogatott és szakmailag felkészült helyi politikusokat, továbbá aktív helyi társadalmat igényel.

Az első év kutatásai jórészt ebben a szemléletben folytak. Esettanulmányok születtek (néhány közülük e kötetben is szerepel) amelyek helyzetképet adtak a helyi hatalomváltás körülményeiről, az önkormányzatok első lépéseiről, arról a társadalmi-gazdasági közegről, amely az új helyi hatalom formálódását befolyásolja. Megindultak azok a közgazdasági elemzések is, amelyek az önkormányzatok önállóságának pénzügyi és egyéb (például vagyoni) feltételrendszerét kívánják feltérképezni.

Beépültek a kutatásba olyan politológiai, szociológiai metszetek, amelyek a helyi politizálás gyakorlatának értelmezéséhez elméleti, módszertani alapokat nyújthatnak. Igyekeztünk az önkormányzatok szervezetépítő, társulási stratégiájának tendenciáit is felmérni.

E kutatások – később ismertetendő – eredményei mellett azonban a figyelmem óhatatlanul egy új, pontosabban adottságnak, s nem kutatási területnek tekintett problémára kezdett koncentrálni, mégpedig a lokális autonómia közjogi feltételeire, ha úgy tetszik az autonómia anatómiájára. Az elmúlt két év folyama-

tai ugyanis arra utalnak, a helyi önállóság kiinduló, azaz közjogi, illetve politikai feltételei még messze nem adottak. Az önállóság tényleges kibontakozása nem csak az eredetileg feltételezett gazdasági, társadalmi szűk keresztmetszetek miatt akadozik, hanem makrostrukturális, közjogi-politikai akadályai is vannak. A közjogi önállóság körüli problémák pedig hátráltatják az egyéb autonómia-garanciák megerősödését is.

Kutatásaim tehát kiegészültek egy aspektussal, – amelynek eredetileg nem sok szerepet szántam, mégis kulcsfontosságúvá, az elemzések súlyponti részévé vált – nevezetesen a helyi önkormányzatok és az állami-politikai irányítás makroszerkezetének összefüggéseivel. Úgy tűnik Gombár Csaba kérdésfeltevése továbbra sem avult el. Vajon van-e helyi hatalom Magyarországon, s milyenek a hatalom decentralizált gyakorlásának esélyei?

* * *

Az önkormányzati törvény megfogalmazásának és elfogadásának idején kormánypárti és ellenzéki, szakmai és politikai oldalról egyaránt a decentralizáció szándéka mutatkozott. Az önkormányzati törvény legtöbb intézménye, és alapelvei liberálisak, s elvileg nagy mozgásteret ígértek az önkormányzatoknak. Jogdogmatikailag fontos rendelkezése a törvénynek, hogy az önkormányzás jogát a lakóközösség kollektív jogának tekinti, hiszen ezzel az állam a „népszuverenitás” települési szelektéit birtokló helyi társadalmakkal szemben eleve önkorlátozásra kötelezte magát.

Lényegi szabályozási elem az is, hogy a magyar önkormányzatok általános felhatalmazást kaptak a helyi közügyek gyakorlására, döntéseik nem igényelnek konkrét hatásköri címzettséget, mozgásterük egyetlen korlátja, a másik szerv hatásköre. Az önkormányzatok önkormányzati ügyben hozott döntése végleges, kizárólag törvényességi szempontból, bíróság által vizsgálható felül.

Ezek az elemek olyan közjogi pillérek, amelyek az önkormányzatok autonómiáját garantálják első megközelítésben, hiszen az önkormányzó helyi társadalom az állam által elismerten azt tesz helyben amit akar, ha döntése nem ütközik a törvénybe. Ezek a törvényességi, illetve törvényi korlátok eleinte messze a helyi látóhatár peremén húzódtak, a szabadság perspektívái szinte határtalannak tűntek. Elvileg azzal lehetett számolni, hogy az önkormányzatok ugyan szegények, eszköztelenek, de mozgásterükben, vállalkozási lehetőségeikben gazdagok lesznek. Az alku tétje ismerős, gazdagság helyébe szabadság. A magyar önkormányzatoknak nem kell lerázniuk magukról a német polgármesterek által panaszolt „aranyozott gyeplőt” az állami támogatások befolyását. Ez az alku végül is szükségszerűsége mellett alapvetően tisztességesnek és célszerűnek is mutatkozott.

A könnyen prognosztizálható szociális, gazdasági válsághelyzetekért közösen célszerű viselni a felelősséget, s a közös cselekvés is hatékonyabbnak ígérkezett, ha a helyi aktorok érdekeltek forrásaik mozgósításában. Az eredeti szándékok azonban gellert kaptak az egyre mélyülő válságból s a rendszerváltoztatás küldetéséből táplálkozó centralizációs hajlamokba s az éleződő politikai konfliktusokba ütközve. A megcélzott decentralizáció alkotmányos bástyái kártyavárnak bizonyultak. Az alkotmányban és az önkormányzati törvényben megbúvó pontatlanságok, ellentmondások, esetenként nagyon is tudatos csúsztatások végül is táptalajul szolgáltak az egyre erősödő centralizációs törekvéseknek.

A szabadság alkotmányjogi biztosítékai között említettem, hogy a magyar közjog nem ismeri az ultra vires elvét, az önkormányzatok feladatvállalásának csak más szerv megállapított hatásköre szab gátat. E kétségtelen liberális megoldás azonban elveszti jótékony hatását, ha más szervek hatáskörei vonatkozásában nincs semmiféle korlát, s ezzel a törvényhozó, sőt nálunk még a kormány is szinte kénye-kedve szerint alakíthatja az önkormány-

zatok és más állami szervezetek közötti munkamegosztást. Ennek magyarázata az, hogy az önkormányzatok által ellátható helyi közügyek köre alkotmányjogilag tisztázatlan, elvileg bármikor csökkenthető egyszerűen azzal, hogy más szervezet hatáskörét állapítja meg központi norma. E szabályozási réssel a központi, különösen a kormányzati hatalom előszeretettel élt az elmúlt években. A területi feladatok, a „helyi közügyek” jó része állami szervek kezébe került, többnyire dekoncentrált közigazgatási szerv alapítása formájában.

További alkotmányjogi probléma az, hogy az állam és az önkormányzatok között sem alakult ki valamilyen koncepcionális határvonal a tekintetben, hogy melyik milyen kötelezettséget vállal az állam-, illetve lakópolgárral szemben. Így aztán teljesen esetleges az is, hogy az állam az önkormányzatokat milyen feladatok ellátására kötelezi, illetve kötelezheti. Az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok megállapításának az lenne a logikája, hogy ezek olyan állami feladatok, amelyeket az állam az önkormányzatokon keresztül teljesít. E logika egyenes következménye, hogy a feladatra kötelezéssel együtt jár az ellátás feltételeinek a biztosítása is. E követelménynek azonban sem a jogi szabályozás, de különösen a finanszírozási gyakorlat nem tesz eleget.

Az önkormányzati szabad feladatvállalásnak tehát egyik oldalról a szaporodó állami szervek helyi közügyeket érintő szaporodó kompetenciája, másik oldalról pedig a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának hiányzó feltételrendszere szab gátat.

A helyi önkormányzatok helyi hatalmának közjogi feltételei körüli problémák egy része tehát a hatáskörök megosztását érinti, azt, hogy a szabadon döntő önkormányzatok végül is milyen területeken vannak egyáltalán döntési szituációban. Ebben a kérdésben az államot, a hatalom központját meglehetősen ambivalencia jellemzi. Egyrészt centralizáló hajlama erősödik, s a költségvetési

források és hatáskörök elosztásánál saját állami szerveit részesíti előnyben, másrészt viszont felismerte azt is, hogy az önkormányzatok bevonása bizonyos feladatok ellátásába kiválóan alkalmas a felelősség áthárítására (szociálpolitika, oktatásügy, munkaerőpolitika, közlekedésügy, környezetvédelem stb.). A „húzd meg ereszd meg” politikája persze nem új és nem is kizárólag magyar jelenség, hiszen ugyanerről számol be Offe, C. amikor a német kommunálpolitika sajátosságait elemzi (Offe, C. 1975).

A centralizáció, decentralizáció arányai tehát folytonos mozgásban vannak, a helyi és központosított hatalom határai a két „ellenfél” érdekérvényesítési esélyeitől, a „harc” játékszabályainak egyértelműségétől s no persze a bíró korrektségétől függnek. Az érdekérvényesítési eszközök vonatkozásában kétségtelenül az önkormányzatok vannak hátrányosabb helyzetben.

A parlamentben az önkormányzatoknak, illetve a területi-helyi érdekeknek nincs intézményesített képvisellete hiszen még az egyéni választókerületekben megválasztott képviselők is pártjukhoz kötődnek, s csak személyes ambícióik, szerepfelfogásuk befolyásolja a „képviselt” térség helyi társadalmával és önkormányzataival való viszonyukat. Polgármester eleve nem lehet parlamenti képviselő. A honatyák empátiája pedig aligha elégséges közjogi garancia az önkormányzati érdekek képvisellete számára. Kétségtelen politikai szociológiai felismerés, hogy az ellenzék – a kormányzat centralizációs törekvéseit korlátozandó – általában önkormányzatbarát politikát folytat. Nálunk az ellenzék szerepét csak még hangsúlyosabbá teszi az a tény, hogy az önkormányzati választásokon jobban szerepeltek, így az ellenzéki, illetve független önkormányzatok védelme egyszerre makropolitikai dimenziót kapott.

A központi érdekképviselő másik fontos csatornája az önkormányzati érdekszövetség, illetve érdekszövetségek szerepe. Egyelőre azonban a számtalan szervezet egymással rivalizál, így

természetesen a kormányzatra való nyomásgyakorlás szinte hatástalan marad. Az amúgy sem túlságosan erős közjogi jogosítvány (véleményezési jog) gyakorlása megoszlik a különböző szervezetek között, így „erkölcsileg” is felszabadul a kormányzat e vélemények figyelembevételi kötelezettsége alól.

A központi irányítás porondján tehát aligha vannak az önkormányzatok erős pozícióban annak érdekében, hogy működésük számára önkormányzatbarát közjogi és finanszírozási környezet alakuljon ki, de nem megnyugtató a helyzet regionális szinten sem.

A regionális – vagy középszint sajátos helyzetbe került az elmúlt két évben. Miközben az erős központi hatalom közvetítőjeként a helyi önállóság legnagyobb akadályaként jelent meg, addig az önkormányzati modellváltás induló viszonyai közepette úgy tűnt, a települési önkormányzatok válnak a területi irányítási szféra kulcsszereplőivé, s a középszint teljesen elhalványul.

A megyék szerepének visszaszorítása tulajdonképpen olyan szabályozási technikával történt, amelynek alapján más állami és önkormányzati szervek szerepvállalása alakította ki a megyék mozgásterét. E szélsőségesen értelmezett szubszidiaritás nem egyszerűen a megyék elgyengülésével járt, hanem több diszfunkciót eredményezett a rendszerben. Egyrészt lehetőséget nyújtott arra, hogy a volt megyei funkciók többsége a dekoncentrált államigazgatási szférába kerüljön, másrészt mesterséges ellentétek keletkeztek a városok (megyei jogú városok) és a megyék között a területi-körzeti ellátási feladatok vállalása, s természetesen ezen intézmények tulajdonlása terén.

A megyék tehát a területi funkciókért indult harcban két tűz közé kerültek, hiszen mind az önkormányzatok, mind a területi államigazgatási szervek a megyék rovására próbálják befolyásukat kiterjeszteni.

A regionális, illetve területi hatalomért folyó versenyben kétségtelenül a legesélyesebb pozícióban a köztársasági megbízottak vannak. Ezen intézmény sorsának az alakulása mutatja a legtisztábban, hogy hogyan torzulhattak el az eredeti decentralizációs szándékok a bizonytalan, ellentmondásos közjogi szabályozás talaján. A köztársasági megbízottak ugyanis kezdetben a törvényességi ellenőrzés és speciális államigazgatási feladatok, valamint a hatósági másodfok ellátására szánt szervezetek voltak. Az ügyesen becsempészett vagy avatatlanul megfogalmazott generális felhatalmazás az önkormányzati törvényben azonban lehetővé tette, hogy e pozíció, illetve szervezet folyamatosan erősödjék további funkciókkal, még pedig olyanokkal, amelyek egyre inkább hatalmi központtá formálhatják az eredetileg semleges államigazgatási szervezetet. A regionális vagy területi döntési szint jövője – hogy állami vagy önkormányzati, azaz dekoncentrált vagy decentralizált karaktert ölt-e – tehát nyitott, s végül is attól függ, hogy egyik vagy másik alternatívva támogatói bizonyulnak erősebbnek vagy ügyesebbnek.

Szó sincs tehát arról, hogy alkotmányunkban (amelyik a regionális szintet egyébként meg sem említi) vagy bármely másik alkotmányos normában egyértelműen megjelenének az állami irányítás, s benne a területi igazgatás jellegének vagy jövőképeének kardinális elemei, s ehhez igazodna a részletező államépítő jogalkotás. A helyzet az, hogy a közigazgatás esetleges politikai és személyes ambíciók diktálta alkuk mentén formálódik, s bizonyos elvek, modellelemek (mint decentralizáció, demokratizmus, hatékonyság, szubszidiaritás, ügyfélcentrikusság stb.) mindenfajta következetesség nélkül holmi installációként szolgálnak a normaalkotás során. A kívánatos irány, a zsinórmérték hiánya megmutatkozik a hatáskörtelepítésekben, a szervezetéptetésben, a tartalmi és eljárási normák hiányában vagy születésük vajúadásában, és persze a működő közigazgatás diszfunkcióiban.

Mindezek a jelenségek végül is érlelik a közigazgatás reformját (vagy ahogy a kormány programja fogalmaz („korszerűsítését”), ám annak kimenetelével kapcsolatban ugyancsak felmerülnek aggályok: elegendő-e ha csak a kormány veszi tervbe a közigazgatás korszerűsítését; vajon nem a legmagasabb szintű jogalkotó szerv kell, hogy az államépítés útját kijelölje? Lehet-e pusztán korszerűsíteni, amikor még az alapelvek és alapstruktúrák a bizonytalanok?

A magam részéről úgy látom, az elmúlt két év közjogi dilemmái (s valószínűsíthetően nem csak az önkormányzatokat, illetve a területi közigazgatást illetően) abból a bizonytalanságból származnak, amely az állam szerkezetének, működésének, és szerepvállalásának lényegi elemei vonatkozásában máig is fennáll. A közjogi dilemmák jó része csak alkotmányozás útján lenne feloldható. Az alkotmányozás gyakorlati esélye azonban elég bizonytalan, hiszen elillanni látszik a társadalmi, illetve politikai közmegegyezés reménye (Juss 1992).

A helyi önállóság feltételrendszerének kutatója tehát még hosszú ideig meg kell ossza figyelmét az autonómia anatómiája (azaz jogi – strukturális feltételrendszere) és fiziológiája, azaz tényleges működési sajátosságai, törvényszerűségei között.

* * *

A magyar önkormányzati rendszernek egyik – valószínűsíthetően csak átmeneti – sajátossága, hogy belső szerkezeti vázát, az integráció csomópontjait alig befolyásolja, orientálja a jogi szabályozás, azaz szinte teljesen helyi szándékok eredményeként formálódik. A törvényhozó koncepciója az volt, hogy a helyi döntések elegendőek lesznek az integrációk kialakulásához, s nemcsak a kapcsolódási pontok és tartalmak, hanem a formák tekintetében is meghagyható a szinte korlátlan szabadság. A koncepció ered-

ményeképpen alig van az önkormányzati masszán belül integrációs pont, amely normatív módon rögzítve lenne.

A megye lényegét tekintve integrációs egység, azonban e funkciójának nem tud eleget tenni, mert:

- a települési önkormányzatok csak közvetve kapcsolódnak be a tevékenységébe;
- a megyei jogú városok elszigetelődnek tőle;
- funkcióinak jó része esetleges, mert a települési önkormányzatok döntése alapján átcsoportosítható;
- az integratív funkciók egy része centralizálódott (területfejlesztés, elosztás) másik része eliminálódott a területi közigazgatás tevékenységéből (tervezés, információs rendszer működtetése, érdekegyeztetés, koordináció).

A városok ugyancsak rendkívül fontos integrációs egységek lennének, de körzeti ellátási funkcióik alig gyakorolnak hatást az igazgatási szerkezetre, mivel:

- ellátási kapcsolataikat többnyire nem formalizálják társulásokkal az érintett települési körben;
- nem jellemző az sem, hogy hosszú távra készítenének fejlesztési terveket, s önmagukat a térben értelmeznék és elhelyeznék;
- lényegében tehát körzeti funkcióik inkább a korábbi fejlesztési és ellátásszervezési politika tehetetlenségi nyomatékaként, semmint tudatosan vállalt térbeli szerepkörként vannak jelen, ráadásul fokozatosan leépülőben.

A taxonómiai egységek sorában lefelé haladva a kiskörzetek, falutársulások sem szilárdultak meg a közigazgatási szerkezetben. A törvény – elégtételt adva a korábbi kényszerintegrációk nyomán önállóságát, identitását veszített kisalvoknak – az önkormányzás jogát nem korlátozza sem a népességszámmal, sem az „életképesség” vagy „közigazgatási erő” egyéb paramétereivel. Az eredmény az lett, hogy a falvak a közigazgatási racionalitással

alig törődve a teljes önállósulást célozták meg többnyire, s a körjegyzőségekbe tömörült önkormányzatok jó része is jegyzőre várva átmeneti kényszerhelyzetként fogja fel a „közösködést” (Fürcht P. 1992).

A körjegyzőségek mellett a társulások szorosabb, lazább formái sem váltak elterjedtté, s a kényszerű együttműködések az intézmények közös használata során inkább konfliktusok forrásai, semmint a tartós és tudatos kapcsolatépítés csírái.

Az integrációk hiánya, a nem „optimális” igazgatási méretek kialakulása az egyik oldalon erősödő lokális identitás, „polgárközeli” ügyintézés a másik oldalon. Szakszerű vagy demokratikus közigazgatást? Milyen arányok lennének optimálisak, azaz hogyan érvényesíthető mindkét követelményből annyi, hogy a másik érvényesülését ne semmisítse meg? Fogas kérdések, s aligha válaszolhatók meg egyértelműen. Adós vele a fejlett országok igazgatástudománya is, hiszen a Nyugat-Európában végrehajtott közigazgatási reformok mérlege is meglehetősen vegyes. Az értékelések azt mutatják, hogy a túlintegrált („hipertrophias”) közigazgatás sem hozza magával feltétlenül a költségek csökkenését, ugyanakkor erős demokratikus deficittel jár (Henkel, G. 1987). Annyi bizonyos, hogy mindentől elvonatkoztatott optimális közigazgatási modell nem létezik, s nyilvánvalóan a funkciókhoz kell igazítani a szervezetet.

A magyar közigazgatás (illetve községi igazgatás) integráltságát vagy szétaprózottságát sem lehet önmagában megítélni. A gond az, hogy a községi funkcióknak sincs standardja, hiszen a mi szabályozásunk szerint az önkormányzatok szabadon vállalhatnak funkciókat, s a kötelező feladatokat sem kötelesek saját szervezetükkel megoldani. Magyarán, nincs vonatkoztatási pont a szervezetépítéshez, illetve a struktúra alakításához. Maradnak a helyi reflexek, szubjektív indítékok, s idővel persze a keserű ta-

pasztalatok, amelyek mentén „alulról” épül össze (vagy szét) a struktúra.

A türelmetlen, technokrata beavatkozás azonban nemcsak politikailag, hanem szakmailag sem indokolható. Egyelőre ui. legfeljebb önkényesen kiragadott paraméterek (például a kézenfekvő népességszám) lehetnek alapjai egy normatívra előírt, kötelező integrációnak. Hiányzanak azonban a működő közigazgatás hatékonyságáról, szakszerűségéről tájékoztató rendszerezett tapasztalatok, nem ismerjük a helyi társadalmak, illetve az államigazgatási ügyfél véleményét a helyi önkormányzatok igazgatási tevékenységéről, gyakorlatilag az elsőfokú ügyintézés szisztematikus törvényességi felügyelete sem valósul meg.

Különösen pedig az az információ hiányzik az önkormányzati szféra struktúrájának formálásához, hogy végülis mit és milyen szakmai tartalommal várunk el tőle. Enélkül a nyugat-német közigazgatásszervezés 70-es években elkövetett hibájába esnénk, ahol a szervezeti reformot követte az ún. funkcionális, tehát a formához igazították utólag a tartalmat (Wagener, F. 1980).

Az önkormányzati rendszer belső strukturális problémái valamiféle beavatkozást mindezek ellenére igényelnek, hiszen a közigazgatási szakszerűség személyi feltételeinek biztosítása, az alapellátás jórészt még mindig körzetesített rendszere, a rurális térségek előtt álló fejlesztési feladatok egyértelműen összefogást, integráltabb szervezeti, illetve döntési rendszert igényelnek, rendkívül ügyelve azonban a módszerre és a léptékre, mert a „községméret” elsősorban nem szakmai, hanem politikai kérdés. A salzburgi tartományi főnök a következőképpen fogalmazott. „Minden érv a komputerizált közigazgatás mellett és minden racionalizálási kihívás ott veszi el érvényét, ahol már nem bizonyítható az embert segítő funkciója” (Klose, A. 1984. 15. old.).

Ausztriában például a tartományok eltérő módszerekkel és intenzitással törekednek elaprózott községszerkezetük racionalizá-

lására. Az elvi pilléreket az alkotmánybírótság is törekszik kicövekelni (például azzal a határozatával, hogy 1000 fő alatt lehet indokolt község felszámolása). Fontos szempontnak tartják, hogy az integráció ellenére megőrizték a polgárközelséget, s a helyi sajátosságokat is tudják kezelni. Az összevonás akkor jár politikai deficittel, ha a polgármester és a képviselők már nem képesek személyes kapcsolattartásra. Franciaország rendkívül elaprózott települési, illetve közigazgatási struktúrájához például azért nem lehet hozzányúlni, mert a helyi kötődés még a legmagasabb szintű politikusok számára is fontos. A strukturális integráció helyett viszont erőteljes a funkcionális együttműködés mégpedig szabályozott formákban (Halmes, G. 1985).

A hatékonyabb helyi igazgatás szervezeti formái nálunk is valószínűsíthetően hosszabb távon konszolidálódnak, de ehhez nélkülözhetetlen a kormányzati politika hozzáállásának tisztázása és következetessége. Jelenleg ugyanis mind az integráció mind a dezintegráció talál ösztönző forrásokat a kormányzati politikában, hiszen az elosztási rendszer bizonyos elemei szétválásra készletnek, addig az igazgatás szakmai követelményeivel egyre kevésbé konzisztens a struktúra. A községintegráció kérdésében további tudományos vizsgálatok lennének szükségesek, hogy önkormányzati rendszerünk egyik nagy politikai erényét, – azt, hogy az önkormányzati jogalanyiságot nem korlátozta – párosítani lehessen a hatékonyság követelményével. Az integrációs formák és eljárások változatainak bővítése, részletezése, az együttműködés tudati, és gazdasági ösztönzése már a következő választási ciklus helyi politikai döntéseire jótékony hatással lehetne.

Az önkormányzati rendszer működésének strukturális kérdései sorába tartozik a középszintű integráció helyzete. A megye-vitajlik, valószínűsíthetően bizonyos törvényi változásokba torokollva, miután lassan általánosan elfogadottá válik a vélemény, hogy területi szintű önkormányzatokra szükség van.

Hiányukat az elmúlt két évben lényegesen nehezebb igazolni, mint negatív, központosító szerepüket a tanácsrendszer idején. Így persze jövőjük is jórészt teoretikus követelményeknek, átvett mintáknak megfelelően körvonalazódik.

Ráadásul a jövőbeni reform megszerzett jogokat, pozíciókat is érint, ami nem kevés kompromisszum szükségességét vetíti előre.

A megyék kétéves működésének tapasztalatai nemcsak a szabályozás következtelenségeit, hibáit tükrözik vissza, hanem rámutatnak további szubjektív és objektív körülményekre, amelyek a közigazgatás működését befolyásolják. A megyékre vonatkozó laza szabályozás, illetve hogy hatásköreiket funkcióikat nem jelölték ki a rendszerben, rendkívül differenciált megyei szerepfelfogásokhoz vezetett.

A különböző „megye-politikákat” formálták a tisztségviselők, s valamelyest a képviselők ambíciói, szubjektív tulajdonságai az a települési önkormányzati környezet, amely működésük lehetőségeit vagy éppen korlátait jelenti, a tér karaktere, adottságai, a nemzetközi és a politikai kihívások. A megyék kapacitásainak jó részét az intézmények fenntartása, szervezeti belső ügyek, vagyoni jogi viták, és a külügyi kapcsolatok kötötték le. A települési önkormányzatok irányában teljesített szolgáltatások, segítség, érdekvédelmi tevékenység, a területfejlesztéshez kapcsolódó aktivitás terén már eltérő ambíciók és szemléletek alakultak ki, s messze nem mindegyik megye vállalta a szabályozatlan, sem felülről sem alulról igazán nem forszírozott területi integrációs funkciókat. Így esett szét a területi információs rendszer, a helyi fejlesztési elképzelések területi koordinációs és tervezési mechanizmusa. A félszeg megyei szerepvállalás és eszköztelenség, a kormányzat centralizációs törekvései a regionális válságkezelésben oda vezettek, hogy a hiányzó területi funkciókat központi és dekoncentrált állami szervek „vállalták magukra” még akkor is, ha ezek a funkciók a bürokratikus, hierarchikus szervezetek

számára gyakran szervezetidegennek bizonyultak. A hályogkóvacs bátorságával láttak neki például köztársasági megbízottak válságkezelő programok kidolgozásának, menedzselésének komplex információk, valós térségi kapcsolatok, sok tekintetben szakmai felkészültség nélkül. A hiányzó önkormányzati közép-szint miatt erősödik az állami szerepvállalás a környezetvédelemben, foglalkoztatáspolitikában stb.

Az érdekkapcsolatok tisztázatlansága nyomán szaporodnak gomba módra az önkormányzati érdekszövetségek nemcsak országos, hanem kistérségi, regionális léptékben. Területi forráskiegyenlítő mechanizmus hiányában birkóznak minisztériumok, pénzalapokat kezelő kuratóriumok s maga a kormány és parlament is az önkormányzati pályázati kérelmek ezreinek elbírálásával. Miközben a megyék talán kissé túlápolják nemzetközi kapcsolataikat, sértődött presztizsharcokat vívnak. A települések pedig kitanulják a lobbyszó új csatornáit és technikáit, vetélytársként azokkal fordulnak szembe, akik a dolgok természetes rendje szerint az igazi szövetségesek lehetnének. Mind megannyi kompenzációs mechanizmus ugyanazon hiány tüneti kezelésére.

A kormányzat kétségtelenül hamarabb felismerte az integráció kényszerét, azt, hogy 3 000 önkormányzattal kapcsolatot tartani képtelen. Az önkormányzatok viszont a megszerzett szabadság mámorából lassabban ébrednek s fanyalogva néznek szembe a ténnyel, hogy fel kell adniuk valamicskét autonómiájukból közös érdekük védelmében. Kérdéses, hogyan sikerül a középszinten a kormányzati és lokális érdekeknek egyaránt megfelelő struktúrát kiépíteni, amelyben ezek az érdekek rivalizálva nem kioltják egymást, hanem az ekvivalencia elve szerint együttműködnek.

A középszint önkormányzati vagy dekoncentrált karaktere nem kizárja egymást, ám eldöntendő a dominancia kérdése. Mint ahogy önmagában a képviselői középszint esetében is felvetődik, hogy kiknek és milyen érdekét testesítse meg.

Az önkormányzati rendszer strukturális sajátosságait elemző gondolatok summázataként az mondható, hogy önkormányzataink már vannak, a lokális hatalom egy-egy mozaikját alkotva, de még nincs meg a rendező elv e mozaikok illeszkedéséhez. A struktúra horizontálisan és vertikálisan, valamint „szektorálisan” is labilis.

Nem tisztázódtak a településközi tartós kapcsolatok tartópillérei, s nem rendezett a „vertikumba” rendeződés és így az országos döntésekhez való kapcsolódás mechanizmusa, illetve integrációs csomópontja. Mint ahogy nincs megfelelő közjogilag felfegyverzett határőrizet az önkormányzati és állami szerepvállalás határán sem.

A bizonytalan struktúra hiányokat, diszfunkciókat, párhuzamos, illetve rivalizáló törekvéseket eredményez, a működés az alapvető zavarokat nem képes kompenzálni. A címben választott hasonlathoz visszatérve a gyógyulás érdekében a gyógyszeres kezelés helyett a sebészet eszköztárát kell bevetni.

* * *

Az önkormányzati szabályozás a szervezetalakításban nagy mozgásteret hagyott, lehetőséget adva a helyi lehetőségekhez és igényekhez való igazodásra mind a szervezeti mind a működési formákat illetően. A gyakorlatban rendkívül változatos bizottsági, hivatali, munkamegosztási szerkezet jött létre, de a szervezetépítés és működés néhány sajátossága általánosítható kutatási tapasztalataink alapján.

Az egyik – közismert – sajátosság a testület túlzott szerepvállalása a döntési mechanizmusban. Ennek egyik oka, hogy a hatásköri szabályozás nem terjed ki többnyire az önkormányzati szervezet belső munkamegosztására, s a testületek saját akaratukból (bizalmatlanságból, szereptévesztésből, lelkesedésből, autokratizmusból) nem osztják meg hatalmukat.

Másik ok az önkormányzati működés túlpolitizáltsága, amely az átmenetiséggel, és a pártpolitikai küzdelmek eszkalációjával függ össze. A politikai érdekek mentén mérlegelő testület nyilvánvalóan nem enged teret a szakracionális, bürokratikus döntési szinteknek, sokszor még a döntéselőkészítés lehetőségét is megvonva. Az eredmény egy többnyire diszfunkcionális döntési mechanizmus, anarchikus ügymenet szervezés, a végrehajtás szempontjait nem mérlegelő, tehát végrehajthatatlan döntések, a testület és tagjainak mélyülő frusztrációja, feloldhatatlan konfliktusok, elégedetlen, bizalmát veszítő helyi társadalom. A testületek működőképessége végül is a választások függvénye, a választási rendszer erősen rányomja bélyegét a testületek összetételére. A másik meghatározó tényező pedig a testület, illetve a képviselők kapcsolatrendszere, képviselői magatartásukat befolyásoló hatások összetétele.

Ezen tényezők terén erős differenciák vannak településtípusok, illetve nagyságrend szerint. A kisebb falvak testületei mentesek többnyire a pártok befolyásolásától, a helyi társadalom ellenőrző, informáló szerepe közvetlenül érvényesül. A testületen belüli konfliktusok (kivéve a személyeseket) a település egészének problémáiból táplálkoznak, feloldásuk objektív feltételeken, illetve a kollektív bölcsességen múlik. Nem ritka, s jogilag szinte megoldhatatlan konfliktus forrás viszont a közvetlenül megválasztott polgármester és a testület viszonyának megromlása, ami nem csak a politikai döntéseket nehezíti, hanem a polgármester által irányított hivatalt is lehetetlen helyzetbe hozhatja. E jelenségsor jól mutatja, hogy az önkormányzati szervezeti láncban egymásba kapcsolódnak az egyes elemek, legitimitások, funkciók, szerepek, bármelyik zavara a működés egészét veszélyezteti.

A nagyobb települések pártosodott testületeinek működése sokkalta bonyolultabb, a koalíciók számtalan variációja jött létre,

bár többnyire a parlamenti ellenzéki pártok birtokolják a helyi „kormányzati hatalmat”.

A helyi politikában a pártok szerepe még messze nem kristályozódott ki, annyi viszont egyértelmű, hogy a központi pártkapcsolatok és ideológiák erőteljes hatást gyakorolnak az önkormányzati pártfrakciók működésére. A helyi pártok „Janus arcúsága” (Lembruch, G. 1979), miszerint a helyi pártok egy-szerre próbálnak helyi problémákra válaszoló s a „nagy párt” országos irányvonalát is megvalósító politikát megvalósítani – nálunk még kevésbé tapasztalható. A pártok helyi szervei egyelőre saját pártjukkal azonosítják magukat, s a helyi politika pusztán terep a pártpolitizálás számára. Kétségtelen ugyan az is, hogy a pártok még nem rendelkeznek olyan kiforrott kommunálpolitikai programokkal, koncepciókkal, amelyek segítenék az önálló helyi pártstratégiák kialakulását. A pártok részvétele a helyi politikában ugyan nem természeti törvény, s szerepük megítélése szakmailag sem egységes (Trachternach, T. 1974), mindenesetre létükkel hosszú távon számolni kell, szerepük intézményesítése, koncepcionális végiggondolása mind a szakma, mind a politikusok számára ad elegendő tennivalót.

A testületi munka monopolizmusa többnyire a bizottsági tevékenységre is rányomja a bélyegét. A bizottságok sok helyen nem kapnak döntési hatásköröket, hanem konzultatív jelleggel működnek. Nem egyértelmű a gyakorlatban az a szerepkörük sem, hogy ellenőrizzék a hivatal – illetve egy-egy egységének – tevékenységét, hogy információs szintet alkossanak a politikai és igazgatási tevékenység között. A bizottságok szerkezete (száma, profilja) esetlegesen alakul, miután a velük szemben támasztott követelmények nem stabilak.

Úgy tűnik, szükség lenne a belső szervezetformálás számára olyan ajánlásokat, módszertani segédleteket kidolgozni, amelyek orientálnák a helyi politikusokat bizonyos ésszerűnek bizonyult

hazai vagy nemzetközi megoldások irányába. Angliában például a „Bains Report” határozottan jótékony hatást gyakorolt a belső szervezeti struktúrák alakulására. (M. Cross – D. Mallen 1987), olyan elveket követve, hogy lehetőleg a hivatali és bizottsági struktúra kompatibilis legyen egymással, s a bizottságok, albizottságok jól körülhatárolt hatáskörökkel illeszkedjenek a döntési mechanizmusba.

Nálunk is megfontolandó olyan – a világon mindenütt elterjedt – koordinatív, végrehajtó jellegű bizottságtípus bevezetése, amelyik a testület, az ágazati bizottságok és a hivatal közötti összhangot és forgalmat biztosítaná.

Nem bocsátkozva részletekbe az önkormányzati szervezetek működését illetően azt indokolt újra hangsúlyozni, a rendszeres kutatás, a „politikai tanácsadás”, a szakmai orientáció nem korlátozza, hanem elősegíti a szervezetépítési szabadság érvényesülését. Ilyen funkciót vállalhatnak az önkormányzati érdekszövetségek, megyék, független kutató intézetek, de nem elhanyagolható a Belügyminisztérium és háttérintézményeinek, valamint a jelenlegi jogi szabályozás alapján a köztársasági megbízottak szerepe sem. E kérdésben az információk gyűjtése, rendszerezése elodázhatatlan feladat, hiszen önkormányzati rendszerünk sikere, hatékonysága nem csak koncepcionális, makrostrukturális kérdéseken múlik, hanem az operativitás, a menedzsment minőségén is.

* * *

Az új önkormányzati szervezetek demokratikus beágyazottságáról általánosságban nehéz véleményt alkotni, mint ahogy a helyi társadalmak aktivitása sem egységes. Mindenesetre az önkormányzatok és a helyi társadalom kapcsolatrendszere nem konfliktusmentes, s a mechanizmus kiépülése is meglehetősen vontatott. E jelenségnek két okát látom.

Egyrészt az önkormányzati törvény magukra az önkormányzatokra bízta (néhány kötelező formán, illetve eseten túl) a helyi kapcsolatrendszer legalkalmasabb formáinak kialakítását. Úgy tűnik azonban, hogy az önkormányzatok még nem ismerték fel a helyi társadalommal való intenzív együttműködés előnyeit, s nem mutatnak nagy aktivitást döntéseik társadalmi legitimáltságának növelésében. Sőt bizonyos szempontból éppen az ellenkezője tapasztalható. Vonakodnak a közvetlen demokratikus formák szabályozásától és alkalmazásától, sok helyen feszült a helyi politikai elit és a helyi sajtó viszonya. A demokratikus beágyazottság problémái másrészt a helyi társadalmak szervezettségének helyzetéből táplálkoznak. A rendszerváltáshoz kapcsolódó pártosodás „lefejezte” az éledező civiltársadalmakat, a helyi politikában korábban aktív csoport pártpolitikussá vált, magával ragadva olyan funkciókat, szerepeket is, amelyek nem igazán illeszkednek pártkeretekbe.

Az aktív politizáló réteg elvesztése, illetve a pártpolitika expanzív („catch all”) hajlama mellett valószínűsíthetően bénítólag hat a civiltársadalmi szerveződésekre a hazai politizálás intoleráns stílusa, a tartós partnerséghez feltétlenül szükséges érdekeltségi viszonyok tisztázódásának és intézményesülésének elhúzódása, mint a társadalmi kiábrándultság, illetve közöny új forrásai.

Kétségtelen, hogy a konfliktusos, vagy közönyös helyi politikai viszonyokra magyarázat az is, hogy az önkormányzatok pénzügyi mozgástere rendkívül szűk, s a hiány elosztását nehezebb demokratizálni. Az önkormányzatok többsége nem rendelkezik még olyan letisztult koncepcióval, tervvel, stratégiával, amelyek alapján tudatosan meg lehetne szervezni az ellátást, a fejlesztést, igazgatási munkát. Tudatos stratégia birtokában lehet kialakítani munkamegosztást a helyi társadalom, gazdaság szervezeteivel, lehet támogatást szerezni fejlesztési programokhoz, lehet új – nonprofit – formákat bevezetni az ellátásszervezésben stb.

A helyi társadalommal való kapcsolat nem pusztán dísztétel az önkormányzás demokratizmusához, hanem nagyon is kölcsönös haszonnal jár a partnerek számára. A helyi demokrácia működtetése, előnyeinek kiaknázása kifinomult technikákat, közvetítő intézményeket, toleranciát, fejlett politikai kultúrát igényel. Mindezek viszonylagos hiánya aláhúzza a helyi társadalom és politikakutatások fontosságát.

* * *

Az önkormányzati autonómia fogalmához többnyire a gazdasági lehetőségek mennyiségét, minőségét tapasztják, mondván a legnagyobb közjogi, politikai önállóság sem ér semmit, ha az önkormányzatok szegények.

Az általános recesszió közepette a szegénység szükségszerű, ám az önkormányzatok anyagi lehetőségeinek megítélése önmagában tulajdonképpen lehetetlen. A forrásokat a funkciókkal és elvárásokkal összevetve lehet elegendőnek vagy kevésnek minősíteni. Hogy melyek az önkormányzati funkciók azt nem csak közjogi oldalról nehéz eldönteni, hanem gazdasági oldalról is. Lényegében nincs letisztult önkormányzat „ethosunk”, hanem a kényszerhelyzetek, és válságkezelő reflexek sodorják az önkormányzatok gazdasági tartalmát hol egyik, hol másik irányba.

Az önkormányzati autonómia közigazdasági megközelítésében arra a következtetésre jutottak, hogy több haszonnal jár az önkormányzatok bizonyos funkcionális modellekbe rendezésük mint a normatív rendszerek nemzetközi összehasonlítása. A nemzetközi összehasonlításokból ui. az derült ki, hogy bizonyos működési modellek között nagyobbak a különbségek, mint az egyes országok önkormányzati rendszereinek normatív szabályozása között. A közjogi és költségvetési jogi megoldásokkal szemben tehát keményebb határozottság az önkormányzatok gazdasági környezete és a gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó szerepvállalás. Ennek alap-

ján megkülönböztetnek ún. klientista (Franciaország, Olaszország, Spanyolország), gazdaságfejlesztő (USA) és jóléti (NSZK, Hollandia, Nagy-Britannia, skandináv országok) modelleket (King, D. S. – Pierre, J. 1990).

A helyi önkormányzatok Magyarországon egyelőre „vegyes” modellt mutatnak, hiszen egyszerre elvárás velük szemben a lakosság közösségi javakkal való ellátása, és a profit szemléletű helyi gazdaságfejlesztés, miközben eszközeik és környezeti feltételeik egyik szereppel sem adekvátak.

A központosított újraelosztás, az állami támogatási rendszer a közhatalmi-szolgáltató önkormányzati modellt sugallja, míg az egyre erőteljesebb forrásszűkülés az önkormányzati vállalkozások szükségyszerűségét involválják. A helyi gazdaságfejlesztő-foglalkoztatáspolitikai szerepnek viszont ellentmond az adóztatási rendszer, s az önkormányzatok viszonylag csekély vállalkozói vagyona, a szegényes vállalkozói intézményrendszer és infrastruktúra.

A magyar önkormányzati rendszer gazdasági-pénzügyi körülményei tekintetében látszik igazán az a székszis, hogy az autonómia nem mérhető pusztán azzal, hogy a felettes irányítási szint milyen felügyeletet gyakorolhat a helyi döntések felett. A tényleges autonómia képesség a lakópolgárok jólétének önálló befolyásolására. (Goldsmith, M. 1990. 31. old.) ez a képesség pedig a közjog eszközével önmagában nem biztosítható.

Kétségtelenül nagy dilemma, hogy az állami finanszírozási krízisre centralizációval vagy decentralizációval ésszerű reagálni, hiszen mindkét megoldás ismeretes, mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai. Míg az USA és a skandináv államok – hagyományosan – a decentralizálás útját választották, addig a brit megoldás a helyi önkormányzatok mozgásterének a szűkítése volt, úgy azonban, hogy a helyi gazdaságot aktívan bekapcsolták a korábban önkormányzati feladatok megoldásába (Miller, D. 1990).

Mindegyik alkalmazott modellnek azonban konzisztensnek il-
lik lennie a tekintetben, hogy az autonómia politikai (közjogi) és
gazdasági összetevői és dinamikája egy irányba mutassanak
(Pierre, J. 1990).

* * *

Eddigi kutatási eredményeimet összegezve egyelőre annyi állapít-
ható meg, hogy témaválasztásom indokoltnak bizonyult. A lokális
autonómia összetett fogalom, illetve jelenség, amelynek teore-
tikus és empirikus megközelítésében szinte kimeríthetetlen tar-
talékok rejlenek. Eddigi elméleti és gyakorlati tapasztalaim
szerint a lokális autonómiák kialakulása kezdeti stádiumban van,
erősítésükhöz makro és mikro, közjogi, gazdasági és szociológiai
feltételek szükségesek. Ha elfogadjuk azt a Luhmann féle auto-
nómia fogalmat, hogy az autonómia a rendszer képessége arra,
hogy a külső hatásokra egy belső, saját kritériumrendszer szerint
szelektíven reagáljon, akkor e képesség kifejlődéséhez több
feltétel egyidejű érvényesülése szükséges, ezek minősége hatá-
rozza meg az autonómia mértékét. (Savelsberg, J. J. 1980).

Az autonómia mérésére alkalmas paraméterek szintézisét
Pierre, J. az alábbiak szerint alkotta meg: a helyi kormányzás
politikai gazdaságtani bázisa, a központi és helyi komplex vi-
szonyrendszer, a helyi közösségen belüli mozgástér, a helyi poli-
tikai intézményrendszer kapacitása a helyi demokrácia növe-
lésére, és a helyi érdekek közvetítésére, továbbá a helyi kor-
mányzat kapacitása a helyi források mozgósítására (Pierre, J.
1990. 52. old.).

Természetesen számtalan modell létezik, amelyek eltérő szem-
pontokat és technikákat vetnek be a tényleges autonómia megha-
tározására. Az autonómia tudományos megközelítéséhez nálunk
azonban még nem annyira a fogalom, illetve módszertan hiány

zik, hanem annak bizonyossága, hogy a magyar társadalomfejlődés vajon azon decentralizált paradigmát követi-e, amelynek nélkülözhetetlen feltétele, ha úgy tetszik létformája a lokális autonómiák megőrzése, illetve újjászületése.

* * *

Felhasznált irodalom

- Campbell, M. (szerk.) 1990: Local Economic Policy. Cassell. London 1990.
- Dahl, R.A. 1961: Who governs? Democracy and Power in an American City. New Haven, C.T. Yale University Press 1961.
- Frey, R. (szerk.): 1976: Kommunale Demokratie. Bonn, Verlag Neue Gesellschaft.
- Fürcht P.: A körjegyzőségek működésének tapasztalatai = Magyar Közigazgatás 1992. 12. sz. 724–732. old.
- Goldsmith, M. 1990: Local Autonomy: Theory and Practice in King, D.S. – Pierre, J. (szerk.) 1990. 15–37. old.
- Gombár Cs.: A helyi hatalom hermeneutikája in. Böhm A. – Pál L. (szerk.) Helyi társadalom. MSZMP KB TTI 1983.
- Grauhan, R.R. (szerk.) 1975: Lokale Politikforschung. Frankfurt, Campus.
- Haasis, H.A. 1978: Kommunalpolitik und Machtstruktur. Frankfurt/Main, Haag-Herchen Verlag.
- Halmes, G.: Kommunalreformpolitik in Frankreich = Archiv für Kommunalwissenschaften 1985/1.
- Hawley, A.H. 1950: Human Ecology: A Theory of Community Structure. New York, Ronald.

- Henkel, G. 1987: Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. – Archiv für Kommunalwissenschaften. 1. sz. 118–121. old.
- Juss tematikus száma 1992. 1–2.
- King, D.S. – Pierre, J. (szerk.) 1990: Challenges to Local Government. SAGE. London.
- Klose, A. 1984: Gemeindegrösse als politisches Problem Österreichischer Wirtschaftsverlag 15. old.
- Korte, H.: 1986.: Stadtsoziologie. Forschungsprobleme und Forschungsergebnisse der 70-er Jahre. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Köser, H. (szerk.) 1979: Der Bürger in der Gemeinde. Hamburg, Hoffmann und Campe.
- Lembruch, G. 1979: Der Januskopf der Ortsparteien in Köser, H. (szerk.) 1979. 326–342. old.
- Miller, D. 1990: The Future of Local Economic. Policy: A Public and Private Sector Function. in. Campbell, M. (szerk.) 196–212. old.
- Offe, C. 1975.: Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. in. Grauhan, R.R. (szerk.) 1975 262–291. old.
- Pálné Kovács I. 1990: Helyi politika. Akadémiai Kiadó Bp.
- Pierre, J. 1990: Assessing Local Autonomy. In. King, D.S. – Pierre J. (szerk.) 37–55. old.
- Savelsberg, J. J. 1980: Kommunale Autonomie = Frankfurt Haag-Herchen
- Trachternach, T. 1974.: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung. Würzburg, Schmitt-Meyer Verlag.
- Wagener F. (szerk.): 1980 Zukunftaspekte der Verwaltung. Berlin, Duncker/Humboldt.

Érdek-telen hatalom?

Csefkó Ferenc

... az már elég hatalmas ok... (?)

Ha szavazásra bocsátanánk ama, jó évtizede fölvetett kérdést (Gombár Csaba), hogy „van-e helyi hatalom” kérve a falu-város-polgárt, hogy x-elje be az általa megfelelőnek tartott választ, valószínű a golyóstollak túlnyomó része az igent húzná át széles-e hazában. Azt már persze nem lehet garantálni, hogy ez az országos – helyi szavazás érvényes is lenne, mivelhogy ahhoz el kéne menni egészen a szavazófülkéig, s – úgy tűnik – a „népnek jobb dolga is akad”, mintsem ily módon vagy másként (l. időközi választások) részt vegyen a köz ügyeinek gyakorlásában.

Ha meg arról is faggatózni akarnánk, hogy milyen is ez a helyi hatalom (amennyiben szóbaállnának velünk, vagy válaszolnának) bizonyára hallatlan sokszínű kép tárulna elénk. „Hatalma válogatja”, mondhatnánk együttesen, s ebben még valamiféle „közmegegyezés” is születne, de ha már a „miértekre” keressük a választ, az okokra, arra, hogy milyen (sokszor kényszer) körülmények által meghatározottan működik így vagy úgy, ennek vagy annak a csoportnak a megelégedésére vagy éppen rosszallásukat kiváltva, elbizonytalanodnának a válaszadók.

A talaj is ingoványos lenne, de magunk is zavarba jönnénk, ha nemcsak úgy „kutakodni” akarnánk (bármilyen tökéletes szociológiai módszerekkel is), hanem azt próbálnánk „kicsikarni” a településpolgártól, hogy hogyan élte (éli) meg a helyi hatalmat, hogy számára mit jelent, mennyiben mást, mint „az az átkos tanács”, mennyiben mást, mint a felsőbbbségéke (l. kormány, or-

szággyűlés, pártok központjai, vezérei), s legfőképpen azt, érzi-e, hogy övé már ez a hatalom, s hogy mi is ő, a hatalom alanya, tárgya, vagy csak a szükséges kellék egy új rendszer/ű (s rendszerhű – sic) bemutatóhoz?

Nem szaporítom tovább a (megválaszolatlan) kérdések sokaságát, hiszen vélhető, hogy napestig lehetne folytatni azokat, s közülük egyesekre talán feleletet is kapnánk, ha nem is teljeset, másokra pedig nem, mivel hogy nincs is rájuk válasz. Olyan semmiképpen, mely az „egyetlen” igazságot hordozná. Hiszen embere, települése, annak polgármestere, képviselője (pénze, paripája, fegyvere) válogatja azt, hogy – immár jóval túl a félidőn (hacsak el nem tolják a helyhatósági választásokat későbbi időpontra – „ha csak el nem tolják...”) hogyan nyilvánul meg a lakosság számára az amennyiben az övé (ti.: a polgároké) önkormányzat.

Na, de tehető föl a (tényleg utolsó) kérdés, ha nem az övé, akkor kié? Kié az önkormányzat? Törvény adja meg erre a választ, tudom: „a választópolgárok közösségéé” hiszen ő maga az önkormányzat, a település (megye?) lakossága – a törvény betűje szerint. S, mit mond a valóság?

Nos, ezen próbálok meg az alábbiakban elmélkedni. Azon, hogy milyen főbb vonások mutatták meg magukat önkormányzataink majd 1000 napos történetében – választott témánkhoz kapcsolódóan; hogy milyen írott és íratlan törvényszerűségeknek eleget téve működtek – működnek a többpártrendszer keretei között a községek, városok, megyék önkormányzatai. (Az elmúlt két évben magam is (másokkal egyetemben) számtalan vizsgálódást folytattam, s tettük közzé azok eredményeit. Ezek túlnyomó része az itt jelzett című (380. sz.) OTKA-pályázat keretében született, s zömmel empirikus kutatásokon alapuló összegzéseket igyekezett megfogalmazni.)

Természetesen e rövid munka arra nem vállalkozhat, hogy a kérdéskör valamennyi összefüggését érintse, hanem csupán arra,

hogy – tézisszerűen – összefoglaljon egy-két fontosnak minősített eredményt, s megpróbálja rávilágítani az önkormányzatok működésének néhány neuralgikus pontjára. Félreértés ne essék, tisztában vagyok azzal is, hogy az anyagi, gazdasági, fenntartási, működtetési, településszolgáltatási gondok, a törvénykezési bizonytalanságok és késlekedések, az önkormányzati szereppel, az állami-önkormányzati felelősség dilemmáival, az állami centralizációval stb. kapcsolatos kérdések legalább ilyen lényegesek, ha nem súlyosabbak, magam azonban – a kutatások tekintetében – ezeket tartottam fontosabbnak.

Nemrégiben egy önkormányzati fórumon vettem részt néhány országgyűlési képviselő társaságában, s miután arról beszéltem, hogy az önkormányzatok – sajnos – sok tekintetben „leképezik” a központi hatalmat, hogy épp úgy nem alakult ki párbeszéd a helyi hatalom-helyi társadalom, mint a központi hatalom és a társadalom között – majd a civil társadalmi szervezetek létfontosságára igyekeztem fölhívni a figyelmet stb., a mellettem ülők „nekem estek”. Érveik lényege, hogy „messianisztikus szerepet” tulajdonítok a civil társadalomnak, hogy lehet, van igazság abban amit mondtam, „de hát a körülmények”, meg, hogy „most fizetjük a tanulópénzt”, „még gyermekcipőben járunk”, „még gyámoltalanok” (voltak) az önkormányzatok, meg hogy „nincs még polgár” és így tovább. Az érvek ismertek, de nem elégségesek; egyszerűen: nem fogadhatók el, legalábbis érvként nem, csak (vitatható) magyarázatként, mentségként a hatalmon belül lévők számára.

* * *

A (helyi) hatalom tehát a választópolgárok közösségét illeti. A lakosság elmegy (ha elmegy) választani, mandátumot ad a testületnek, aki ezzel él. (Néha vissza.) Nem kevés településen tapasztalható, hogy ezzel a testület „le is tudta!” a választópolgárokat.

„Négy évre mandátumot kaptunk” mondják, s „ha nem tetszik, majd leváltanak az új választásokon”. Addig azonban „azt csinálunk” amit akarunk, mert nem azt mondják amit hajdanán-danán, hogy „Tiéd az ország, magadnak építed”, hanem, hogy „miénk a hatalom, s a felelősség is”. (Érdekes, ezekben a kinyilatkoztatásokban,„ alig szerepel a „szolgálat” szó...)

Elvileg a testületi ülések nyilvánosságához nem férhet kétség. Azok időpontját kihirdetik, ha nem is doboltatják, de kiírják a hirdetőtáblára, közlésteszik a szerencsére mind jobban szaporodó helyi sajtóban, de azokon csak elvétve jelenik meg egy-egy (néha kapatos) polgár. S ugyan a kábeltelvízió jóvoltából láthatja a nép a helyi honatyákat, de ez a kapcsolat csak egyirányú. A bizottsági ülésekről, ahol az érdemi-szakmai viták folynak (vagy azoknak kellene folyniok), szinte semmit nem lehet tudni. Így aztán rejtve maradnak előttünk a döntések okai, a szavazás mikéntje, s különösen a személyes felelősség, vagy a kisebbségi álláspontok lényegének ismerete.

A közmeghallgatás, mint a törvény által preferált nyilvánosági részvételi fórum ellentétes tapasztalatokat mutat egyrészt a település nagyságától-kicsinységétől függően, másrészt a fórum lefolyása, a fölvetődött és „kitűzött” kérdések vonatkozásában egyaránt.

A lakossági részvétel egyéb módon is biztosítható lenne, hiszen erre az Ötv. is lehetőséget ad, képviselőtestületeink túlnyomó része azonban eleget tesz a közmeghallgatással e penzumnak, törvényi kötelezettségének. Más kérdés, hogy a lakosság elmege-e ezekre a fórumokra. Akkor persze igen, ha gázbekötési programról, telefonfejlesztésről van szó, de a törvény nemcsak ilyen céllal hozta be ezt az intézményt, hanem a helyi közügyek széles körének megvitatására. (Tény, az utóbbi időben sok helyütt megvitatták a költségvetési tervet is, s ezekre is beszállingóztak a polgárok.)

A helyi szavazás kiírása, azon túl, hogy több esetben megdolgoztatta az Alkotmánybíróságot is, szinte kizárólag területszerzési ügyekben élő jogintézményként, főként a kisebbségben, a „mást akarók” körében váltott ki ellenérzést, fölháborodást (pl. elszakadni akaró településrész, üdülő-lakók). Alig-alig élnek a döntéshozók azzal a lehetőséggel, hogy szavazással döntsenek el helyi közügyet, vagy erősítsenek meg képviseleti döntést.

Ugyan előfordult néhány esetben, hogy a helyi rendelettervezeteket közzétették a sajtóban, hogy mondjanak arról véleményt („ez itt a társadalmi vita helye”), de ilyenkor is igen kevés visszajelzés érkezik, mert ki az, aki végigböngészi az apróbetűre szedett, számára részben érthetetlen (és értelmezhetetlen) szöveget. (Ahelyett, hogy egy-egy rendelet lényegi kérdéseiről kértek volna véleményt.)

E röviden vázolt (lehet, vitatható) jelenségek mögött meghúzódik az a szerepfelfogás is amit az országgyűlési képviselőktől tanultak, hogy „mi vagyunk 4 évig a hatalom letéteményesei, mi legitímek vagyunk”. Csakhogy, más az alkotmányos legitimációja egy többpárti parlamentnek, és más a településen élő, ott lakó, dolgozó képviselők társadalmi, mindennapi legitimációja. Ez utóbbi csak és kizárólag a lakossági részvétel folyamatos biztosítása mellett képzelhető el. (Az itt írtak érvényessége tekintetében különösen nagy jelentősége van a települések nagyságának, hiszen egészen „másként működik a nyilvánosság” egy 200 fős és egy 200 ezres lélekszámú településen.)

A civil szervezetek részvételi lehetőségei, szerepük a helyi közügyek kialakításában, együttműködésük az önkormányzatokkal ugyancsak ellentmondásosak. Viszonylag élő, állandó a kisebb községekben. A 2-3000 lakosságszám fölöttieknél már korántsem egyértelműek, s jelentős érdekkonfliktusok is zajlanak a testület és a különböző egyesületek között. A kisvárosoktól fölfelé pedig még több probléma mutatkozik, elsősorban abból fa-

kadóan, hogy nincsenek sem funkcionális, sem szervezett kapcsolatok. A nagyvárosok önkormányzatai pedig már teljes egészében úgy működnek, mint a parlament.

Egymás mellett él tehát a két szféra. Az egyik (egyesületek, érdekszövetségek, kamarák, s néha a polgár) üzenet a másiknak, levelet ír, nyilatkozik, állást foglal, gyűlésezik, petíciót nyújt át, demonstrál, néha tüntet, felvonul, az meg (ti. a képviselőtestület, tisztségviselők, bizottságok) vállat rándít, nem válaszol, vagy éppen kikéri magának, hogy az ő döntési kompetenciájába ne avatkozzanak bele, aztán lehúzza a redőnyt. Vagy fel sem húzza, s ahol a redőnyt nem húzzák föl, ott világosság nehezen lesz, s marad a homály....

A helyhatósági választások után megtorpantak az egyesületek. Egyrészt célt vesztek lettek, másrészt tagjaik közül sokan bekelekedtek a helyi önkormányzatokba, és most másfajta „szerepet” töltenek be (az asztal másik oldalán ülnek), harmadrészt pedig – ez összefügg az elsővel – nem tudják a civil szervezetek, hogy mit is csináljanak korábbi önmagukkal, vallott értékeikkel, amikor nem elég kommunizálni, zöldbárózni, szobrot döntögetni, elvitetni, de tenni kell a polgár, a falu, a város lakója számára érzékelhető, hasznosat. Így aztán egy-egy ügy során emelik föl hangjukat, (másra lehetőségük sincs) élve a „ius mormorandi” biztosította, meg a véleménynyilvánítás szabadságával, hiszen ez emberi, állampolgári alapjog.

A kisebb falvakban is megmutatkoznak települérszei érdekek (alvég-felvég, egy-egy utca), egy ügy eldöntése (pl. hogy melyik utca járdáját aszfaltozzák, hogy mire fordítsák a kevéske pénzt, buszmegállóra, temetőre, játszóházra, közvilágításra, vagy egy kulturális rendezvényre stb.) során ez, pontosabban ezek kapcsán a különböző részérdekek artikulációja különösen a nagyobb városok esetében problematikus. Ott ugyanis az egyes érdekcsoportok léte mellett az egyik legmarkánsabbak a viszonylag jól elkülönült

településrészi érdekek. Ezek azonban úgyszintén nem szervesülnek, hacsak azáltal nem, hogy valamelyik (helyi kormánypárti) képviselő éppen ott lakik, s lobbyzni igyekszik.

Nem szóltam eddig külön egy-egy településen belüli csoport érdekrendszeréről, azok érdekérvényesítési nehézségeiről. Intézményes fórumai ennek sem működnek. Sem az egyesületek, sem azok szerveződései, sem a kamarák vagy éppen az egész vállalkozói réteg és az önkormányzat között nincsenek, vagy kialakulatlanok, esetlegesek, véletlenszerűek a kapcsolatok. Magam egyébként különösen fontosnak a „vállalkozói világot” tartom, hiszen nélkülük egyszerűen lehetetlen megoldani számtalan önkormányzati feladatot, avagy hathatósan közrehatni a települési-szociális feszültségek föloldásában (pl. munkahelyteremtés).

A „fórumok” között említeni szükséges még a helyi és országgyűlési képviselői fogadóórákat, tájékoztatókat. De csupán említeni, mivel hatásuk, hatékonyságuk és befolyásuk is kb. olyan, mint a régi tanácstagi fogadóóraké volt. (Itt jegyzem meg, hogy az egyházakkal nem foglalkozom e tanulmány keretei között, bár az is – az ő szerepük a helyi érdekek megfogalmazásában, a döntéshoztalban – „bőven megérne egy misét...”.)

Mindezek ellenére a helyi nyilvánosság létezik (vagy épp vegetál), megvannak, ha más nem, hát az informális fórumai. Az emberek beszélnek, szidják a (nemcsak helyi) rendszert, visszaélésekről puszognak, a pletyka terjed, mint a futótűz, dohognak, közben bizonytalanok, újfajta (nemcsak a létbizonytalanságukból fakadó) félelmek közepette élnek, van, aki visszaírja az anti-világot, van aki továbbra is a szocializmust ócsárolja, van aki az új „szabadrablásos kapitalizmust”, s ha hébe-hóba találkoznak azokkal, akik a „dolgot csinálják”, el is mondják bú-bajajaikat, s azt is, hogy mi a véleményük erről-arról. Ha merik, mert az is lehet, hogy csak a kezük szorul ökölbe.

* * *

Ha akárcsak részben is igazak az előzőekben megfogalmazottak, joggal tehető föl a kérdés, hogy milyen információk birtokában, milyen fórumokon, milyen szűrőkön keresztül kik által és kikre támaszkodva fogalmazódik meg a helyi érdek? Mely érdekcsoportoknak, milyen tényleges beeszólási lehetőségeik vannak arra, hogy kikiálthassanak valamit helyi közügyé? S, az érdek-rangsorok (utca-településrész, csoport, réteg stb.) meghatározásában milyen erők játszanak szerepet? Hol és hogyan születnek az előzetes döntések? Milyen lobbyk, csoportok, és milyen utakon és eszközökkel képesek befolyásolni a döntéshozókat. Másrészt: a döntéshozók milyen közvetlen – közvetett direkt és indirekt kapcsolatban állnak az előzőkkel, s miféle késztetésnek (és miért) engedelmesskednek akkor, amikor fölteszik a kezüket, eldöntve ezzel emberek, utcák sorsát, jövőjét.

A helyi képviselő benne él a faluban-városban, ismeri annak minden rezdülését, fölösleges hát külön fórumokról, civil társadalomról stb. beszélni, mert az maga a község, annak egésze, valamennyi polgára, tehát értelmetlen dolog a különválasztás. Igazság ebben a véleményben is van, elsősorban a kistelepülésekre értve mindezeket. De még itt sem (lennének) helyettesíthetők a nyilvánosság nem formális, hanem szerves fórumai az érdekegyeztetés során. Nem lehet elfogadni pl. azt a kistelepülési (néhány száz fős) sokszor hangoztatott véleményt, hogy „bemegyünk a presszóba, kocsmába, ott van a képviselő, leülünk, megbeszéljük a dolgokat, már meg is van a többség, aztán kész”.

Szomorú és tanulságos példa témánk a szempontjából is Tiszaderzs. Az a község, ahol a helyi képviselők egy csoportja és a polgármester olyannyira nem tudott együtt dolgozni, hogy (e sorok írója a tanú) nem voltak hajlandók egy szobában ugyanazt a levegőt szívni, s így több szempontból ugyan vitathatóan, de végül is alkotmány sértés miatt – az Alkotmánybíróság véleményére is figyelemmel – az Országgyűlés fölslaztatta a képviselő-

testületet. Magam az alapvető problémát nem ebben, hanem abban látom, hogy a helyi társadalomnak nem volt eszköze, s annyi ereje, miszerint kikényszerítette volna az általa megválasztottaktól, hogy eleget tegyenek két évvel ezelőtt kapott mandátumuknak, hogy a helyi társadalomnak nem volt érdemi lehetősége arra, hogy akaratát érvényesítse, annak megfelelő döntéseket csikarjon ki a testületből?

A nagyobb községeknél, városoknál elengedhetetlen lenne a nyilvános érdekegyeztetési rendszer működtetése. Ugyanis egymásnak feszülő, egymást erősítő (vagy kioltó) szervezett és szervezetek által képviselt érdekek bonyolult hálóját kellene ütköztetni, kibogozni, közöttük kompromisszumot keresni, találni. Kérdés, hogy mindezek „összehozására” az önkormányzati testületek önmagukban alkalmasak-e? Alkalmasak-e akkor, amikor a képviselő különféle ideológiai, gazdasági és egyéb elkötelezettségek mellett, óhatatlanul korlátozott szakértelemmel és információk alapján vesz részt a döntésekben. Ráadásul nemcsak magában nem bízik, de a másokban még kevésbé. Folyamatosan ott él benne a gyanakvás: gyanakvás az apparátussal szemben (nehogy a fark csóválja a kutyát, nehogy átrázzanak, nehogy a hivatal döntsön mindenről), s ebből fakad az agresszivitás is. De még nagyobb a bizalmatlanság a szomszéd székben ülő, de más párt-hoz tartozó képviselőtárral szemben. Ugyanez (ti. a bizalmatlanság) érvényes a bizottságokra is. (Egyik nagyvárosunk pl. úgy határozott, hogy a nem képviselő bizottsági tagoknak nem adnak szavazati jogot...)

Aztán: jegyző és polgármester, polgármester és alpolgármester, ők mindannyian, vagy közülük egyesek – jórészt párt-hova/sehova/tartozástól függően tartanak be egymásnak (van, ahol a tisztségviselők csak levél útján érintkeznek), s remegve keresik a percet, az ügyet, amikor végre lecsaphatnak a másikra: bumm! Most törlesztettem.

S születnek elő nem készített, előzetesen az érdekeltekkel nem egyeztetett, meg nem gondolt döntések, vagy olyanok, ahol „nagyon is kilóg a lóláb”. S ha ezek után (közben) egy lakossági csoport véleményt nyilvánít, fórumot hív össze, tiltakozni mérszel, a testület (annak vezetői) kikéri magának, megsértődik, sőt néha még (már megint) fenyegetőzik.

A nép meg, az istenadta, értelmetlenül áll, vagy behúzza fülét-farkát, s csak otthon vagy inkább a lakótelepi „válni lehet a füstöt kocsmában” küldi el őket ... oda (igen, oda), mondván, hogy ezek rosszabbak, mint a... (le se merem írni kik, nehogy én is megkapjam), s marad a feszültség a bizalmatlanság itt is.

Lehet, hogy amit eddig papírra vettem az túlságosan sötétre sikeredett, hogy az önkormányzatok (pontosabban a polgármesterek, képviselők) visszautasítják, hogy naív, hogy túloz, hogy elfogult, hogy megalapozatlan, hogy ez náluk nem így van, hogy ők igenis szolgálnak, mindig a helyi közügy lebeg a szemük előtt, hogy náluk nincs acsarkodás, bizalmatlanság, hogy náluk működik a helyi nyilvánosság, hogy állandó kapcsolatban vannak a civil társadalommal, szervezetekkel, hogy közmegelegedésre, közmegegyezéssel, a lakosság támogatásával végzik sorsformáló és embert próbáló munkájukat.

Valószínű igazuk van. (Nekik is.) De céloim elsősorban a gondok csokorba gyűjtése, fölvázolása volt, s ha közülük egyesek „mégis telibe találtak” inkább elgondolkodni érdemes, mintsem újabb tüskéket eresztetni (most éppen felém), hiszen az is elmondható, hogy a képviselők túlnyomó része jó szándékkal, nagy akarással, elhivatottsággal, váteszi hittel „indult az útnak” (és vissza se nézett...), hogy „megcsinálja a helyi rendszerváltást”. S, közben ez (az) lett belőle – kinek bánatára, kinek örömére.

De, és sajnos (összefoglalva az előzőeket) nekik sem sikeredett melléjük, mögéjük állítani a lakosságot, együtt tenni a dolgokat, nem sikeredett érzelmi támogatást szerezni, nem sikerült

olyan levegőt varázsolni, amit azok, „akikért güriznek”, szabadon és felszabadultan szívnának, s hogy jóeső kézfogásokkal nyugtáznák a polgárok („csak úgy találkozza”) a tette/ke/t, mit eddig végeztek.

Sok a görcs. S, nehezen oldódnak, régiek és újak egyaránt.

* * *

Magyarországon többpártrendszer van. Magyarországon többpártrendszer van? Igen. Legalábbis ami az alkotmányos szabályozást, s a központi hatalomgyakorlást illeti. De mit jelent ez az önkormányzatok, a helyi hatalom számára és szempontjából? Mint jelent a helyi érdekek megfogalmazása, a helyi közügy kialakítása terén? Hogyan, milyen csatornákon keresztül érvényesülnek a pártok akaratai, a pártakaratok a képviselőtestületek működésében, a helyi képviselők munkájában? Települési és/vagy pártérdekeknek való alávetettség jellemzi-e munkájukat? S ha a kettő összeütközik?

Kell-e perben-haragban (ellenségként) állni a másikkal, ha az a másik, egy másik párt színeiben került a testületbe, s most ő helyben az ellenzék vagy fordítva? Van-e megfogalmazható pártérdek helyi szinten, a település (köz)szolgálatában, s azt ki jogosult meghatározni, közvetíteni? Mit mond a lelkiismeret szava, a képviselőknek, ha dönteni kell a párt és település-elkötelezettsége között?

A pártok, azok szervezetei, képviselői, szimpatizánsai elkötelezettjei hol foglalnak helyet a helyi érdekartikulációs folyamatokban? Mennyire képesek (vagy nem) lefedni a helyi értékeket, érdekeket, érdekszervezeteket, mi a viszonyuk az érdekképviselői szervekhez, más, nem politikai értékek mentén történt szerveződésekhez, milyen erejük van a helyi döntéshozatali mechanizmusra stb.?

Nem áll módomban e helyütt bővebben foglalkozni többpárt-rendszerünk kialakulásának körülményeivel, a ma létező pártok belső életével, s azzal sem, hogy miért is alakult ki hazánkban egy párttaszító, elutasító, de legalábbis pártsemleges (vagy inkább: oda se fordult) társadalmi közhangulat. Néhány olyan tényezőre hívom föl csupán a figyelmet, melyek a helyi társadalommal vannak összefüggésben.

Mivel a többpártrendszer nem szerves fejlődés eredményeképpen jött létre, ennek egyik következménye, hogy a pártoknak nincsenek helyi gyökerei, nincs helyi társadalmi támaszuk, bázisuk, amiből táplálkozhatnak. A másik (ez visszanyúlik a választásokra), hogy a különböző pártprogramok vagy egyáltalán nem, vagy túlságosan elnagyoltan, az általánosság szintjén foglalkoztak az önkormányzatokkal, s azokra a térségi (netán megyei, települési) megközelítés egyáltalán nem volt jellemző. Harmadikként a belső információs rendszerük esetlegessége, annak hiányosságai említhetők, negyedik, hogy a pártok helyi szervei (ahol ilyenek léteznek) sem rendelkeztek/nek sajátos, a maguk ideológiai és értékrendjét tükröző településfejlesztési, szociális, gazdasági, kulturális stb. koncepciókkal. Következő a pártok szereptévesztése: „rá akartak ülni a helyi társadalomra”, a helyi rendszerváltás durvaságai, személyeskedések.

Ha a helyi társadalom (hatalom) és a pártok kapcsolatát vizsgáljuk, talán itt mutatkozik meg legélesebben a „kettészakadt Magyarország effektus”, a hatalmas különbségek a kisebb lélekszámú községek és a nagyközségek, városok között. (Félreértés ne essék, ezt nem negatívként jelzem, csupán tényként rögzítem.)

Mivel a néhány száz fős (ezres) községekben szervezett formában nem található még csak „pártsejtek” sem, ebből fakad, hogy ilyen formában a helyi érdekérvényesítésben sem tudnak részt venni. Persze vannak ideológiailag elkötelezett emberek, sőt

a helyi képviselők zöme – még ha egyébként független is – valamelyik parlamenti párttal szimpatizál. A pártoskodás tehát nem ölt szervezeti kereteket, egy-két községet kivéve, ahol egy-egy párt azért megszerveződött, ők viszont nem kis erővel hallatják ilyenkor hangjukat: „ebben a faluban az lesz, amit mi akarunk”. Tehát a képviselőtestület működésére nem jellemző a pártérdekek-szemponatok megjelenése. (Persze azért a különböző pártokhoz tartozók valamiféle távoli-központi (vélt vagy valós) elvárásokhoz is igazodva szerepelnek, agítálnak, érvelnek, döntenek.)

A nagyobb (kb. 3-5000 főtől fölfele) településen már „folyik a pártélet”, rendezvényeket tartanak, gyűléseznek, üléseznek állásfoglalást tesznek közzé, nyilatkoznak és ellennyilatkoznak, helyesbítenek és kioktatnak, kritizálnak és magyaráznak, a populizmusnak is engedve rögzítik a párt (a frakció) szigorúan megfogalmazott álláspontját, emlékeztetik a lakosságot erre vagy arra (nem kevészer arra, hogy „ők csinálták a rendszerváltást”, hogy „ők az egyetlen igazi erők – s nyerők? – Cs.F.), preferálnak ilyen vagy olyan értékeket.

Mindezek, s az alábbiakban írtak annál markánsabban mutatkoznak meg, minél nagyobb városról van szó, ahol már „egy az egyben kopírozódik a parlamenti minta – a választások eredményei következtében ellenkező előjellel. („Miénk a többség”, bennünket választottak meg”, „belénk helyezték a bizalmat”, „miénk a felelősség”, ti csak opponáltok, de nincs programotok” stb. effektusok.) Ebből következik természetesen az, hogy ha érdemi pártbefolyásról beszélünk a testületi ülés (döntéshozatal) vonatkozásában, úgy gyakorlatilag a helyi kormánypártok kerülhetnek görcsű alá. Ez nem jelenti azt, hogy egy-egy helyi ellenzéki párt, annak képviselője ne tehetne olyan javaslatot, amit el is fogadnak, de ez a fehér holló esete. (Nekik marad a sajt(ó) meg a polgár....)

A pártoknak a nagyvárosokban meghatározó befolyásuk van az önkormányzat valamennyi szervének kialakítására, működésére. A hivatal (ki tudja milyen szintű) vezetőinek kiválasztásánál épp úgy döntő szerepet kapnak, mint az önkormányzati intézmények vezetőinek kinevezésénél, a polgármesterről, alpolgármesterről nem is beszélve. Ahol ezt a testületi összetétel kiköveteli, ott kompromisszumot kötnek „te adod ezt, én meg azt”, szigorúan centizve állítva össze a bizottságokat, s a bizottságok bizottságainak bizottságait. A tétel, mit ilyenkor – egyébként joggal – hangoztatnak, hogy a választási eredményeket tiszteletben kell tartani mindenkinek, a polgárok erre a politikai irányzatra szavaztak, nekik a velük szembeni kötelezettség teljesítése érdekében is így kell eljárniok. Kérdés, hogy ez, így igaz-e, hogy tükrözi-e a település valóságos akaratát, s ebben nem játszik, játszott-e közre a választási szisztéma?

Arról, hogy az egyes pártok (illetve a helyi képviselők a saját pártjaikon belül) hogyan egyezkednek és egyeztetnek, arról nincs tudomásom. Bizonyára fontosabb várospolitikai döntések előtt (esetleg minden képviselőtestületi, bizottsági ülés előtt is (?)) összeül a párt valamelyik szerve, s vélhető, hogy fő vonulataiban „meghatározza a párt irányvonalát”. (Aztán, ha a képviselő véletlenül elbóbiskol és rosszul emeli föl a kezét, hát...)

Hogy a polgármester (alpolgármester) miként egyeztet a pártokkal, beleértve a sajátját is, s miként tesz, tehet eleget lelkiismerete parancsának, s esküje szövegének, amelynek ebből a szempontból legfontosabb kulcsszava a „pártatlanság”, kérdéses.

De méginkább kérdéses lehet, hogy a pártszempontok (?) eredőjeként megfogalmazódhat-e a helyi közügy. Képesek-e a képviselők túltenni magukat a látenszen mindenképpen meglévő pártutasításokon, vagy képtelenek azokon felülemelkedni? S ha így van, hogy számolnak el a nem pártválasztó polgár előtt?

* * *

Azok a kutatások, amelyeket az elnyert OTKA-pályázat keretében folytattunk (több kutató-, oktatótársammal együtt), természetesen nem csupán az előzőekben vázolt kérdésekkel foglalkoztak – sőt! Hiszen a testületek működésének itt nem érintett kérdéseit épp úgy vizsgáltuk, mint a hatáskörtelepítést, avagy az alkotmányos szabályozás problémáit.

Több munkában is elemeztük az önkormányzati érdekvédelmet, az önkormányzati szövetségek tevékenységét, az állami-önkormányzati rendszer közötti kapcsolatokat – ezzel összefüggésben az állami centralizációs és a dekoncentrált szerveket érintő jelenségeket, avagy egy-egy önkormányzati típus, mint pl. a községek (társközségi hálózat felbomlása) megyei jogú városok, kisvárosok, s a megye sajátosságai is megjelentek a kutatások, s azok eredményei között. (Az elkészült munkák túlnyomó részét vagy gyűjteményes kötetben, vagy országos szakmai lapokban tettük közzé.)

A vizsgálatok (s az abban résztvevő kutatók) is hozzájárultak talán az önkormányzati törvény felülvizsgálatával kapcsolatos elképzelések kimunkálásához. De legalább ilyen jelentős (ha nem jelentősebb), hogy több konferencián ismertettük eredményeinket, s e munkák beépültek az egyetemi oktatásba épp úgy, mint ahogy szakmai továbbképzések, konzultációk útján az ország több településszövetsége, sok-sok önkormányzata, helyi képviselők, polgármesterek, jegyzők ismerkedhettek meg mindezekkel.

Az elkövetkező időszakban két területen lehetne – a koordináció vonatkozásában – lényegesen előrelépni. Az egyik a kormányzati szervekkel való eddig igen esetleges szakmai kapcsolatok rendszeressé tétele, a másik a különböző tudományos műhelyek közötti együttműködés erősítése, közös kutatások indításával is. (Igaz, több kutatóval alakul ki személyes kapcsolat, s ezek révén közös munkák is születtek.)

Mindezeket azért is jeleztem e rövid formában, hogy rámutassak: úgy vélem, rendelkezünk olyan kutatási tapasztalatokkal, s eredményekkel, amelyek alapot teremthetnek a további vizsgálatokhoz, ahhoz, hogy az elmúlt 1–2 évhez hasonlóan továbbra is „figyelemmel kísérhessük”, s kutassuk az „itt és most”-ot, megpróbáljuk föltárni a helyi társalom-hatalom történéseit.

Az 1993-as esztendő nemcsak azért meghatározó, mert az év végéig befejeződnek ezen OTKA-témán belüli vizsgálataink (eddig szól a pályázat), hanem (és elsősorban) azért, mivel megkezdődtek a 94-es választási előkészületek.

Hogy mit eredményez majd a kampány, ma még nem lehet tudni. S azt sem, hogy milyen hatása lesz az éppenhogy magukra talált, lassan magukra eszmélt, s talán már nyitni is akaró önkormányzatokra (testületekre), azokra a helyi képviselőkre, akik a bő két év alatt mégiscsak megismerték, és részben el is fogadták egymást. Azt nem mondom, hogy összezsizsolódtak, mert azért túlnyomó részt továbbra is recsegnek a fogaskerekerek, de a korábbi merevséget, zártságot, magukba fordulást, a kizárólagosságra mindenáron való törekvést kezdik föloldani. (Már arra is volt példa, hogy pohár borok mellett „családi estet” rendeztek.)

Hogy az utóbbi időszakban magának mind jobban utat törő helyi közügy vajon hol kap majd szerepet a központokban újból fogalmazódó pártérdekek sokasága közepette? Hogy az immár kompromisszumot is kötni tudók (ellenzékiek és kormánypártiak egyaránt) most majd mennyire makacsolják meg magukat az adott párt választási stratégiájától, pártok (pontosabban pártok vezetői) paktumainak való elegettétel miatt- ki tudja?

Miként reagál a helyi társadalom, a civil szervezetek, a polgár mindezekre? Letisztult-e, felejtődött-e már a múlt, begyógyultak-e a sebek, elfoglalták-e helyüket az új értékek, melyek mentén szerveződnek a polgárok? Vagy túl rövid volt ez a néhány év, s legkisebb lökésre is minden eddigi törekvés veszendőbe megy?

Hogy vajon a megbékélés szelét elfújja a kampányok vihara? S mindazt, ami történik majd, hogy éli, reagálja le az egyes ember? Többek között, ez itt a kérdés.

S ha és amennyiben akár „fönn”, akár „lenn” szerepcserére kerül sor, mi lesz ennek a hatása a helyi társadalomra? Ha más színezetű kormánykoalíció jön létre, vajon mennyiben változik meg a központi és a helyi hatalom közötti viszony? Lesz-e nagyobb tere (működési lehetősége) az önkormányzatoknak? S változik-e akkor, ha nagyban-egészben a mai szituáció ismétlődik meg? Mi lesz itt, ha lesz itt valami? Újabb rendszer – modell váltás, vagy csak új emberek garmadájának a hatalomba való bekerülése, s mások kiebrudálása, s a hatalom (hat alom) újraelosztása?

S hogyan „viselkedik” majd mindezen időszakban a hivatal (annak dolgozói), a képviselő, polgármester? Meg akarják-e tartani mandátumukat (s hatalmukat)? Indulnak-e új harcra, s ha igen milyen programmal, ígéretekkel? Tanulnak-e a közelmúltból? S a polgár, vajon elmegy-e szavazni?

De ezt megelőzően, tudja-e majd, hogy mire is adja a voksát, s miért, lesz-e valós alternatíva, ami között döntsön?

S mindazon problémák, működési zavarok, az önkormányzati törvény anomáliáiból, hiányosságaiból levont következtetések mikor kerülnek a törvényhozó asztalára módosítás végett? Azaz mikor, melyik és milyen összetételű parlament végzi majd el az Ötv. felülvizsgálatát? (Arra is figyelemmel – mint ahogy hírlík –, hogy esetleg 95-ben lesznek a helyhatósági választások.)

Szeretnénk, ha foglalkozhatnánk ezekkel, s azzal, hogy miként teszik meg kezdő lépéseiket az önkormányzatok, mit tanulnak az elődök hibáiból, hogy tudják ők jobban szolgálni a köz ügyét. Fontosságukhoz, nem férhet kétség. Mint, ahogy a helyi társadalom kutatásához, s ahhoz sem, hogy végre „ne csak értünk”, de általunk alakuljon a (helyi) történelem.

Polgármesterek körében végzett szociológiai vizsgálatok első tapasztalatai

Böhm Antal

1990 a rendszerváltás éve volt hazánkban. Az 1989-ben felgyorsult társadalmi-politikai változásokat lényegében 1990 volt hivatott legalizálni a demokratikus választásokkal és a hosszú idő után ismét működésbe lépő parlamentarizmussal. Az év kiemelkedően fontos eseményei ezért a tavaszi parlamenti, s az őszi helyhatósági választások voltak, valamint azok a törvények – köztük a nyáron meghozott önkormányzati törvény –, amelyek a működő többpártrendszer parlamentjében születtek meg.

A parlamenti választások tétje az volt, hogy sikerül-e a pártállam végleges lebontása, s a négy évtizedes szüneteltetés után egy működő többpárti politikai struktúra kiépítése. A „békés átmenet” vagy a „csendes forradalom” másik nagy tétje pedig, hogy milyen politikai erőcsoportok kerülnek hatalomra, melyek tudják megszerezni az állampolgárok bizalmát.

A tavaszi választások az MDF győzelmét hozták, amely az FKGP-vel és a KDNP-vel szövetkezve alakított koalíciós kormányt. A koalíció vitathatatlan parlamenti erőfölényét néhány jó sakkhúzással – például az MDF-SZDSZ paktummal – kényelmes hatalmi pozícióvá építették ki.

A kormánykoalíció a teljes győzelem reményében – érthető módon – sürgette a helyhatósági választások kiírását, s azt megelőzően az önkormányzati törvény elfogadtatását. Ami az önkormányzati törvényt illeti, lényegében már az előző években sor került az előkészítésére, így nem volt nehéz dolog döntés elé vinni. A parlamenti pártharcok valószínűleg nem rontottak a már

előkészített törvény-tervezeten. 1990 őszén került sor a helyhatósági választásokra.

Bár a helyi politikai csatározások, választási küzdelmek főbb vonalai lényegében megfeleltek az „országos” szinten tavasszal tapasztalt jelenségeknek, mégis számos helyi sajátosság színezte a korábbi képet. A helyhatósági választás ebben az értelemben volt egyben folytatása a parlamenti választásoknak, s nagyon sok tekintetben pedig ezért is volt egészen más. A két választás közötti különbségekből négy tényezőt – megítélésem szerint a választás szempontjából a legfontosabbakat – érdemes figyelembe venni.

Először is: 1990 őszére hazánkban (és kelet-európai környezetünkben is) megváltozott a politikai helyzet. A választópolgárok számára is egyértelművé lett a kormánykoalíció erőfölénye, nyilvánvalóvá vált, hogy az MDF-SZDSZ paktum bebiztosította a végrehajtó hatalom zavartalan működését, s ezzel már a választásokat követő hónapokban bebizonyosodott, hogy a rendszerváltás – legalább is politikai értelemben – megtörtént, a folyamat irreverzibilis, s az új politikai kurzus erővonalai a korábbtól eltérő módon rajzolódnak ki, s működési mechanizmusa is egészen másképpen formálódik.

Valószínűleg eme felismerés következtében maradtak hatástalanok az olyan, a rendszerváltás befejezésére mozgósító szlogenek, mint az, hogy most, a választás alkalmával kell föltenni a pontot az i-re, mert ez az aktus fogja beteljesíteni a rendszerváltást. Az állampolgárok többségét ezek a jelszavak hidegen hagyták, mert jól tudták, hogy a lényegi politikai folyamatokon már túljutottunk.

Másodszor: a fentiekből következően viszonylag gyorsan „lecsengett a csendes forradalom” eufóriája, s az ünnepi lelkesedést az állampolgári kijózanodás, s a vele együtt járó politikai katzenjammer váltotta föl. Sokak számára ugyanis mind világosabbá vált, hogy a gyors politikai változásokat nem követi auto-

matikusan a gazdasági fölemelkedés, sőt tartós gazdasági válságra kell berendezkedni, (amelyet infláció, munkanélküliség, csökkenő életszínvonal, növekvő szociális feszültség stb. jellemez). A gyorsan romló, kedvezőtlen gazdasági körülmények által amúgy is frusztrált állampolgár rossz közérzetét pedig tovább rontották a politikai élet csetepatéi: a pártoskodás, a személyeskedés, s a lépten-nyomon tapasztalható intolerancia.

Harmadszor: 1990 nyarára eléggé egyértelművé lett a különböző politikai erők felkészületlensége, mint ahogy az is nyilvánvalóvá vált, hogy a letűnt rendszer harcossá tagadása önmagában nem elegendő a megváltozott körülmények között az új politikai koncepciók és programok kialakítására, s egész más ellenzéki pozícióból politizálni, mint a hatalmat gyakorolni.

Voltaképpen a parlamenti választásokra be sem fejlődött a „pártosodás”, következésképpen a gyors változások okozta szűk-séghelyzetből fakadóan félkész, félérett pártok vetették bele magukat a választási küzdelembe. A választások után ezért tovább folyt az átrendeződés, a „damaszkuszi út” még mindig tele volt tébláboló állampolgárokkal, s a választási küzdelmekből győztesen vagy éppen megtépetten kikerülő pártok – többnyire gyorsan feledve s feladva választási programjukat – tovább keresték önmagukat.

Negyedszer pedig: az új rendszer kialakulatlan játékszabályait kell feltétlenül figyelembe vennünk. 1990 augusztusában – bár hosszú, kemény politikai viták után – a parlament elfogadta az önkormányzati törvényt, mégis igen sok bizonytalanságot okozott más, hasonlóan fontos alaptörvények hiánya. Különösen a föld-törvény s a tulajdontörvény hiányzott, de a választások időszakában még mindig tisztázatlan maradt a privatizáció, a kárpótlás, s több más, a leendő önkormányzatokat is közvetlenül érintő kérdéskör.

Utólag persze elég egyértelműen megfogalmazható: érdemes lett volna több időt szánni a helyhatósági választások előkészítésére, érdemes lett volna az állampolgárokat jobban felkészíteni a helyi hatalom megváltozására, vagy éppen az állampolgári participáció fontosságára, csakhogy a kemény pártharcok ezt nem tették lehetővé, az állampolgárok pedig egyre inkább kedvüket veszítve, bizalmatlanul szemlélték a politikai porondot.

* * *

A választás természetesen új helyzetet teremtett a helyi társadalom hatalmi viszonyaiban és igazgatásában. Munkatársainkkal elhatároztuk, hogy ezt az új helyzetet politikai szociológiai felméréssel tanulmányozzuk, és a változásokat regisztráljuk. Kézenfekvőnek látszott, hogy az új önkormányzati vezetőket, a polgármestereket keressük meg, s tőlük kérjünk részben kemény adatokat személyükről, családjukról, részben pedig puha adatokat politikai pártállásukról, polgármesteri stratégiájukról, az önkormányzatokról és az önkormányzatiságról alkotott véleményükről. Több szempont – mindenek előtt a takarékoság – alapján a kérdőív postai úton való eljuttatását választottuk.

1990 novemberében levélben kerestünk meg minden polgármestert a kérdőívünk kitöltésére, visszaküldésére kértük őket. Levelünkre mintegy 600 polgármester válaszolt, ezért 1991 márciusában még egyszer megkerestük azokat, akiktől korábban nem kaptunk választ. Ezúttal közel 800-an válaszoltak – így kérdőívünkre összesen 1370 válasz érkezett.

Meg kell jegyeznünk, hogy a választások után közvetlenül elég sok volt a bizonytalanság és a tapasztalatlanság az újonnan megválasztott polgármesterek körében. Többen lemondtak tisztségükről, pártharcok osztották meg a testületet, és mindehhez korábban soha nem tapasztalt elfoglaltság járult. Egyes testületek-

ben naphosszat üléseztek, s nem voltak tisztában saját kompetenciájukkal sem.

A polgármesterekre és az önkormányzati tagokra a választást követően rázúdultak a feladatok, így nem csodálkozhatunk azon, hogy az első megkeresésre mindössze egyötödük válaszolt. Valószínűleg az is rontotta az esélyeinket, hogy – tudomásunk szerint – megkeresésünkkel párhuzamosan az MTA, a BM és a KSH is hasonló kéréssel kereste meg a helyi vezetőket, közülük némelyek össze is keverték a kérdőíveket. Persze az így visszaküldött válaszok aránya is meghaladja a szociológiai felvételeknél szokásos átlagot.

A visszaérkezett 1370 válasz lényegében reprezentálja az országot. Megyék szerint 28,6% és 60,8% között oszlik meg a válaszolók aránya. A válaszadók aránya viszonylag magas volt Jász-Nagykun-Szolnok, Heves, Komárom-Esztergom, Fejér és Csongrád megyében, valamint a fővárosban (mindenütt meghaladta az 50%-ot), s alacsony volt Vas, Zala, Veszprém, Győr-Moson-Sopron megyében (nem érte el a 40%-ot). Mindebből nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, pusztán azt regisztrálhatjuk, hogy a nyugat-dunántúli megyékből érkezett lényegesen kevesebb válasz. Az összes válaszadók aránya: 44,3%.

Településtípusonként: 1286 válasz érkezett falvakból és 84 városból. Nagyjából megfelel a tényleges helyzetnek. Nem tartottuk célszerűnek a kislistás és a kétszavazásos választás megkülönböztetését, hiszen a város-falu bontás lényegében ezt is kifejezi, hiszen 2930 településen volt kislistás választás, 162 településen pedig kétszavazásos, azaz pártokra történő szavazás.

A válaszadó polgármesterek száma és aránya (%-ban)
megyék szerinti bontásban

Megye	Az önkormányzatok száma	A válaszoló polgármesterek	
		száma	aránya
Baranya	297	19	43,4
Bács-Kiskun	116	54	46,5
Békés	74	36	48,6
Borsod-Abaúj-Zemplén	347	171	49,5
Csongrád	59	30	50,8
Fejér	105	54	51,1
Győr-Moson-Sopron	167	64	38,3
Hajdú-Bihar	79	35	44,3
Heves	110	66	60,0
Jász-Nagykun-Szolnok	74	45	60,8
Komárom-Esztergom	71	40	56,3
Nógrád	121	58	47,9
Pest	182	89	48,9
Somogy	237	100	42,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	227	98	43,1
Tolna	108	52	48,1
Vas	213	61	28,6
Veszprém	220	36	39,1
Zala	255	90	35,2
Budapest	22+1	12	52,2
Összesen	3093	1370	44,3

Nemek szerinti bontásban – mint ismeretes – a férfiak váltak polgármesterré túlnyomó többségben. Mintánkban 1242 férfi és 128 női polgármester szerepel, arányuk 90,7 illetve 9,3% – megfelel az országos tapasztalatnak. A KSH hasonló indítékú felvételében 2197 férfi (89,2%) és 267 női (10,8%) polgármester választát regisztráltak. Meg kell jegyezni, hogy a KSH-felvétel magas válaszadói arányát valószínűleg annak is tulajdoníthatjuk,

hogy ők a KSH megyei központjaival szervezték meg a felmérést, s a megkérdezettek szívesebben válaszoltak nekik, mint egy általuk kevésbé ismert tudományos intézetnek. (A KSH felvételét különben a későbbiek során is fel fogjuk használni – 1. Két választás Magyarországon 1990-ben.)

A vizsgálat Bőhm Antal és Szoboszlai György irányításával készült az MTA Politikai Tudományok Intézetében. A felvételt a TÖOSZ messzemenően támogatta. A kérdőív elkészítésben részt vett Nagy Lajos Géza, a számítógépes feldolgozás a SZOCIOREFLEX munkája. Az adatok feldolgozását Bőhm Antal, Juhász Erika, Szőgyi Lenke, Szpriulisz Ildikó, Táll Éva végezte el.

A felvétel egészét nem tudjuk jelen dolgozatunkban bemutatni, viszont a helyi gondokról, valamint az erőforrásokról alkotott polgármesteri véleményeket igen.

Az országosan ismert problémák legfontosabbjait soroltuk föl a polgármestereknek, s arra kértük őket, osztályozzák aszerint, hogy súlyban mekkora gondot okoznak a vezetésnek, s megoldásukra mekkora esély nyílik. A súlyának megfelelően 1–5-ig osztályozták a nehézségeket – a legsúlyosabbak kaphatták az ötös osztályzatot.

A gondok sorrendje az osztályzatok átlaga alapján:

a helyi anyagi források szűkössége	4,051
a helyi munkalehetőség hiánya	3,713
a rászoruló anyagi támogatása	3,524
művelődési lehetőségek hiánya	3,396
sportolási lehetőségek hiánya	3,144
rossz közbiztonság	3,136
közlekedés – úthálózat	3,122
munkanélküliség	3,104
környezetszennyezés	2,999
a közművek állapota	2,928
lakásproblémák	2,308

Igen nagy problémát jelent a helyi anyagi források szűkös volta, a helyi munkalehetőségek hiánya, a rászorulóknak szociális támogatása és a művelődési lehetőségek hiánya. A másik csoportot a közepes gondot okozó feszültségek jelentik: a sportolási lehetőségek hiánya, a rossz közbiztonság, a közlekedés, az úthálózat helyzete és a munkanélküliség. (Ez utóbbit valószínűleg azért minősítették „csak” közepes problémának, mert közvetlenül a helyi munkanélküliségben jelenik meg, ami viszont súlyos gond a polgármesterek számára is.) A harmadik csoportba a környezetszennyezés, a közművek állapota és a lakásprobléma került, nem mintha ezek nem jelentenének gondot, hanem valószínűleg csak a többihez viszonyítva ítélik kevésbé súlyosnak őket.

Az adott problémák megoldási esélyeire is rákérdeztünk. Az egyes gondok megoldási lehetőségeinek sorrendje százalékban, mellette a saját erőforrásból való megoldás esélye. A két részkérdés egészen pontosan így hangzott: a felsorolt gondok megoldhatók, enyhíthetők, illetve megoldhatatlanok maradnak a következő négy évben úgy általában, valamint saját erőforrásból mennyiben tud javítani az önkormányzat az adott helyzeten:

	Megoldási esély (%)	saját erőből (%)
a rossz közbiztonság	70,6	43,4
a környezetszennyezés	70,3	49,1
a rászorulóknak szociális támogatása	69,6	52,7
a művelődési lehetőségek hiánya	66,0	36,6
a közlekedés-úthálózat	65,4	45,8
sportolási lehetőségek hiánya	64,0	20,1
a helyi munkalehetőségek hiánya	54,2	30,0
a munkanélküliség	51,7	17,6
a helyi anyagi források szűkössége	51,1	15,1
lakásproblémák	43,4	48,6

A válaszok több szempontból is tanulságosak. Először is szembetűnő, hogy a polgármesterek az adott probléma megoldását általában jóval kedvezőbben ítélik meg mint a saját erőforrásból történő javítás lehetőségét. Saját erőből talán csak a rászorulóknak szociális támogatását tartják eredménnyel kecsegtetőnek. Minden más esetben más forrást tételeznek fel. Másodsor, az optimizmusuk is szembetűnő – a többség szinte minden problémát megoldhatónak, illetve enyhíthetőbbnek vél a lakáskérdés kivételével. A négyéves időtartam voltaképpen nem sok, s valószínű hogy a polgármesterek a későbbiekben már másként vélekedtek volna. (Erre különben a másfél évvel későbbi – Polgármester II. – vizsgálataink választ adnak.) Harmadszor pedig, az egyes gondok megoldási esélyének sorrendje tekinthető jellegzetesnek. Ha megfordítjuk a válaszokat és a megoldhatatlannak vélt gondokat állítjuk sorba, akkor a válaszok plasztikusabbak lesznek.

Négy éven belül megoldhatatlan gondot okoz (%-ban):

a helyi anyagi források szűkössége	32,3
a munkanélküliség	28,2
lakásproblémák	17,2
a helyi munkalehetőség hiánya	16,1
a rászorulóknak szociális támogatása	15,7
a művelődési lehetőségek hiánya	15,2
a sportolási lehetőségek hiánya	13,1
közlekedés-úthálózat	12,6
közművek állapota	11,5
a rossz közbiztonság	9,0
környezetszennyezés	8,9

Kétségtelen, hogy az önkormányzatok számára súlyos gondot okoz az anyagi erőforrások szűkössége. Ezt különben nem volt nehéz feltételezni a felvétel időpontjában. Ezért is tudakoltuk meg

– nyitott kérdésben –, hogy a kérdezett polgármester milyen erőforrásokra támaszkodhat.

anyagi erőforrás	Az említések gyakorisága				
	első	második	harmadik	negyedik	összes
állami támogatás	702	54	11	3	769
helyi adó	178	320	67	20	585
vállalkozás.gazd. tevékenység	126	112	85	18	341
önkormányzati vagyron értékesítés	52	80	34	9	175
idegenforgalom	17	17	12	3	49
céltámogatások	35	69	28	7	139
külföldi tőke	1	7	6	1	15
lakossági összefogás	21	28	29	5	83
takarékosság	7	11	6	–	24
nem tudja mert tisztázatlanok a szabályok	44	9	4	–	57
sem mire sem támaszkodhat	33	4	–	–	37

Természetesen több forrást is megneveztek a polgármesterek, ezért az első négyet vettük figyelembe. Az állami támogatás szerepel az első helyen, s ebben semmi meglepő nincs, hiszen az önkormányzatok születésekor ez volt az egyetlen stabil erőforrás, minden más viszont erősen bizonytalannak látszott. Az összes említés egyharmada (33,9%-a) az állami támogatásra vonatkozott, egynegyede (25,7%-a) a helyi adókat, 15%-a a vállalkozókat, 7,7%-a az önkormányzati vagyron értékesítését, 6,1%-a pedig a céltámogatásokat tartalmazta. Az állami támogatás a céltámogatásokkal együtt az említések 40%-át adja, s ebben könnyen felismerhető az elmúlt évtizedek paternalista gyakorlata. A helyi adók lehetősége iránt a polgármesterek túlságosan bizakodóak voltak, ma valószínűleg egészen másként fest a helyzet – különben a Polgármester II. felvételtől erre is választ kapunk. Rend-

kívül alacsony az idegenforgalom és a külföldi tőke említésének gyakorisága (2,1, illetve 0,6%).

A fenti képhez hozzátartozik az is, hogy:

nem említett semmit	10,1%
egy erőforrást említ	36,4%
két erőforrást említ	30,9%
három erőforrást említ	16,4%
négy vagy több erőforrást említ	6,2%
Összesen	100,0%

Mindezzel összefüggésben megkérdeztük a polgármestereket, hogy az önkormányzatuk esélyei a problémák megoldására nőtte, vagy csökkentek-e a tanácstestülethez képest. A válaszok:

nagyobbak az önkormányzat esélyei	42,5%
ugyanakkorák	25,3%
csökkentek az esélyeik	
a tanácstestülethez viszonyítva	26,7%
válaszhiány	5,5%
Összesen	100,0%

A polgármesterek többsége tehát optimistán ítélte meg az önkormányzatok lehetőségeit a helyi problémák megoldásában. Viszont egynegyedük kevésbé „rózsásnak” minősítette a helyzetet. Rákérdeztünk a mértékre is. A leggyakoribb válaszok: akik szerint nőttek az esélyek, leggyakrabban az önállóbb gazdálkodásra (22 említés), az új vezetés felelősségteljesebb munkájára (117), a társközség státusz megszűnésére (185), a nagyobb vállalkozási lehetőségre (69), valamint a lakosság nagyobb bizalmára (63) hivatkoztak; akik szerint csökkentek az esélyek, leggyakrabban a kisebb állami támogatásra (167), az inflációra (95), a törvények hiányára, az erőforrások tisztázatlanságára (98), valamint az ország rossz gazdasági helyzetére (61) hivatkoztak.

Városi vezetők értékrendje

Táll Éva

1989/1990 (a rendszerváltás) fordulópont Magyarország életében. A többpárti demokrácia létrejötte átalakította a helyi (települési) hatalom formális szerkezetét is. A korábbi centralizált, pártállami struktúra eltűnésével helyi szinten is nyíltan megjelenhet a nézetek, politikai beállítódások sokszínűsége. Az előző szisztémában a helyi hatalom tevékenysége a végrehajtásra korlátozódott, a városi tanács mozgásterére rendkívül szűk, a tanácsok vezetői legfeljebb személyes párt-, megye- és tárcaszintű kapcsolataik révén tudták azt valamelyest tágítani. Különösen gazdasági téren voltak kiszolgáltatott helyzetben a tanácsok, elsősorban a redisztribúció, a központi elvonás és újraelosztás rendszere miatt, amelynek közvetítője a megyei hatalom volt.

Az önkormányzati törvény (s az önkormányzati választás) ezt a struktúrát alakította át. A tanácsok helyén minden település saját önkormányzatot alakíthatott ki. Az önálló lét, önálló kormányzás igényének erősségét jelzi, hogy a korábbi 1 500 tanács helyén közel 3 100 település hívott életre saját önkormányzatot. Az persze már más kérdés, hogy ez a széttagoltság a későbbiekben hátrányokkal is járhat a helyi társadalmak számára, (például a közigazgatás szakmai színvonalának biztosítása terén) és feltételezhető, hogy maguk az önkormányzatok egyesülnek majd a hatékonyabb működés és sikeresebb érdekképviselet érdekében.

A változások drasztikusan meggyengítették a megyei hatalmat, aminek azóta már megmutatkoznak a hátrányai is. Hiányzik pl. egy köztes szint a kistájak sajátos érdekeinek egyeztetésére és az állami preferenciák közvetítésére. (Talán ez utóbbi igényt hivatott kielégíteni az új elemként rendszerbe iktatott intézmény, a köztársasági megbízott és hivatala.)

Az új hatalmi struktúrában kétségtelenül fölerősödtek a helyi hatalom pozíciói, azonban ma még nem dőlt el a hatásköri harc az egyes hatalmi szintek között.

A többpárti választások és a hasonló alapon rendezett önkormányzati választás következtében a politizálásnak nemcsak a formája, de sok esetben tartalma is megváltozott. A politikai elkötelezettség differenciáltabbá lett, de továbbra is megtartotta az érdekérvényesítésben játszott szerepét. A korábban bevált politikai fegyvertár sokszínűbbé vált, kiszélesedett a politikai kultúra, illetve a politizálási gyakorlat eszköztára. A személyi-családi ellentétek, a civil gazdasági és társadalmi érdekeltségek új, nyíltabb ütközési terepet, szélesebb manőverezési lehetőségeket kaptak. Ugyanakkor sokan „passzívvá” váltak, talán azért is, mert a sokféle, új magatartásmód közül nem tudták egyértelműen kiválasztani a számukra elfogadhatókat.

Úgy fogalmazhatnánk, hogy a korábbi politikai kultúra eszköztára túl gyorsan bővült és éppen csak hogy megkezdődött az a társadalmi szelektálási folyamat, amely részben az új politikusok nyilvános szereplésének, megnyilvánulásainak (szakszerűség, rátermettség, informáltság stb. szerinti) értékelését jelenti a társadalmi élet minden szintjén.

Halmozódnak a tapasztalatok arról, hogy a politikai kultúránkba újonnan bekerülő elemek: pl. hogy a nép érdekeire hivatkozva eltérő párt- és képviselői programokkal lehet fellépni; hogy a hatalmi harcban egymás lejáratásával is előnyhöz lehet jutni; hogy a színre lépő politikuszjelöltnek „el kell adni”, vagyis dicsernie kell magát; hogy a helyi képviselőtestület saját döntései révén anyagilag fokozatosan függetlenedhet a központi hatalomtól, vagy hogy a döntéseket nyilvánosan bírálni lehet stb. mennyire használhatók, beválnak-e, elfogadottá válnak-e a politikai gyakorlatban.

A helyhatósági választások egyértelműen azt igazolták, hogy a helyi és az országos politika jelentős módon különbözik egymástól, a helyi politika kevésbé átideologizált, átpolitizált mint az országos. A helyi társadalmakban a döntő kérdés a mindennapi életkörülmények, életfeltételek biztosítása – a helyi lakosság ezt várja el az önkormányzati testülettől. Ezt mindenképpen figyelembe kell venni a helyi vezetők értékeinek vizsgálatakor.

* * *

Vizsgálatunk egy nemzetközi felmérés része, 1966 óta az Egyesült Államokon kívül Lengyelországban, Jugoszláviában és Svédországban már többször elvégezték, az utóbbi néhány évben pedig a kelet-európai új demokráciákat is bevonták az összehasonlítható vizsgálatokba. (A magyar vizsgálatot az MTA Politikai Tudományok Intézetének „Önkormányzat és helyi hatalom” kutató csoportja végezte – Böhm Antal, Szőgyi Lenke, Táll Éva. További munkatársak Éger György és Juhász Erika.) Magyarországon 1992 áprilisában történt az első kérdezés, és reméljük, hogy a következő választások után mód lesz annak megismétlésére. Mintánkat városi vezetők közül választottuk. A harminc város, megyék és településnagyság szerint reprezentálja a magyar városhálózatot. A városok népesség szerinti megoszlása a következő:

	ország (%)	minta (%)
10 ezernél kevesebb népességű:	41 (24,9)	7 (25,0)
10 – 20 ezer fős:	64 (38,7)	10 (35,8)
20 – 50 ezer fős:	40 (24,2)	7 (25,0)
50 – 100 ezer fős:	12 (7,3)	2 (7,1)
100 – 200 ezer fős:	8 (4,8)	2 (7,1)
Összesen	165 (100,0)	28 + a 2*

* a főváros két kerülete

A városok kiválasztásánál törekedtünk arra, hogy a minta megjelenítse a magyar városok etnikai, történelmi, vallási sokszínűségét is. A kiválasztott 28 település valamint két budapesti kerület mindegyikében 15–15 helyi vezetőt kerestünk meg az angol eredetiből adaptált kérdőívünkkel. A mintába végül 214 választott önkormányzati képviselő (47,5%), 125 kijelölt apparátusi vezető (27,8%) és 111 (24,7%) egyéb helyi vezető (politikai pártok vezetői, papok, más véleményformálók) került be. Közülük 328 fő (73%) az önkormányzati választás óta helyi vezető, 122 (27%) pedig az önkormányzati választás előtt is közhivatalt töltött be.

A megkérdezettek közel egyharmada vezető értelmiségi, 45 százaléka egyéb értelmiségi, 13 százaléka egyéb szellemi, 6–6 százaléka fizikai dolgozó, illetve vállalkozó. Iskolai végzettségét tekintve:

csak általános iskolát végzett	12 fő	(2,7%)
középiskolát végzett	82 fő	(18,2%)
főiskolát, egyetemet végzett	354 fő	(78,7%)

Ez az értelmiség előretörését jelzi a korábbi helyi vezetéshez viszonyítva.

A megkérdezett vezetők közül:

30 éven aluli	40 fő	(8,9%)
31 – 40 éves	120 fő	(26,7%)
41 – 50 éves	173 fő	(38,4%)
51 – 60 éves	75 fő	(16,7%)
60 éven felüli	37 fő	(8,2%)

A legmarkánsabb a 31–50 éves korosztály: a rendszerváltás őket juttatta vezető pozícióba a helyi társadalomban. A férfiak aránya nőtt: 79,8 százalék; női interjúalanyaink száma mindössze 91 volt. Ez az arány valamivel magasabb volt a nők által a helyi társadalom vezetésében országosan betöltött szerepnél.

Vallását tekintve 277 fő (61,6%) katolikus, 86 fő (19,1%) református, 25 fő (5,6%) evangélikus, a többiek más felekezethez tartoznak, vagy felekezeten kívüliek. Egyházi szertartáson a megkérdezettek 32,4%-a vesz részt rendszeresen.

A vezetők politikai beállítódását azzal a kérdéssel próbáltuk „bemérni”, hogy hova helyezné önmagát egy olyan koordináta-rendszerben, amelynek vízszintes tengelye a bal és jobboldal között, függőleges tengelye pedig a radikális illetve a mérsékelt politikai magatartás között húzódik. A megkérdezettek 47,5 százaléka az origótól jobbra, 52,3 százaléka pedig a semlegességet képviselő függőleges tengelytől balra jelölte be saját politikai állását. Ha azonban az origó közvetlen közelében pozíciót választókat (a valós helyzetnek valószínűleg jobban megfelelően) együttesen tekintjük centrumnak, akkor a megkérdezettek túlnyomó többsége (66% – 297 fő) sorolható ide, és csak egyharmad részük tekinthető valamelyik irányba elkötelezettnek.

Vajon milyen a képhez viszonyítva a megkérdezettek párt-szimpatíája? Kérdésünk úgy hangzott, hogy melyik parlamenti párt áll Önhöz a legközelebb?

A válaszok megoszlása:

Magyar Demokrata Fórum	20,0%	(90 fő)
Kisgazda Párt	5,8%	(26 fő)
Kereszténydemokrata Néppárt	12,0%	(54 fő)
Szabad Demokraták Szövetsége	14,0%	(63 fő)
Magyar Szocialista Párt	12,0%	(54 fő)
Fiatalkorú Demokraták Szövetsége	20,9%	(94 fő)
válaszhiány	15,3%	(69 fő)

A kormánykoalíció pártjainak szimpatizánsai 37,8%-kal, az ellenzék pártjaié 46,9%-kal képviseltetik magukat a mintában. Ez az eredmény összhangban áll az előző attitűd-választó kérdés kiemelésével.

* * *

Az válaszok feldolgozása folyamatban van, itt most csak néhányat emelünk ki az igen gazdag anyag eredményeiből. A vizsgálat eredeti koncepciója szerint a demokratikus gyakorlat megszilárdulása, a demokratikus gondolkodás természetessé válása nagy mértékben függ attól, mennyire tették már magukévá a demokratikus értékeket azok, akik az emberek életében fontos szerepet játszó intézmények, szervezetek élén állnak, akik a helyi társadalmi közegben mintaadó szerepet játszanak. A nemzetközi összehasonlítás egyik fontos aspektusa, hogy milyen arányban kerültek az újonnan megszületett demokráciák helyi (itt: városi) kormányainak élére demokratikus-nak nevezhető vezetők. A demokratikus értékeknek való elkötelezettséget egyrészt a mindennapi gyakorlat, másrészt a kinyilvánított értékek alapján méri a kérdőív. Ebben az írásban csak az utóbbiakkal foglalkozunk.

Mivel ugyanezt a nagyszabású kérdőíves vizsgálatot 1966 óta már több fordulóban, egymással összehasonlítható módon végezték, az adatok értékelése több szinten lehetséges. Az első az országok közötti összehasonlítás. Ugyanazon országokról bebizonyosodott, hogy városi vezetők gondolkodása, mondhatnánk demokrácia-felfogása két felmérés között nemcsak hogy megváltozott, hanem egymástól esetleg éppen eltérő irányba mozdult el. Pl. míg a gazdasági egyenlőség a hatvanas évek Lengyelországában és Jugoszláviájában magas értékeket kapott az USA-hoz és Svédországhoz viszonyítva, a nyolcvanas években előbbiekben ez drasztikusan csökkent, megnőtt viszont pl. a konfliktustűrő képességük és pozitívabb lett a kapitalizmushoz való viszonyuk. Ugyanakkor az amerikai és a svéd demokrácia ottani fogalma – a társadalmi szolidaritás növekedésének jeleként – egyre inkább magába foglalta a gazdasági egyenlőtlenségek növekedésének elutasítását.

Az összehasonlítás adott felvételi időpontban egyszerre végzett kutatásoknál is lehetséges, megválaszolható pl. az a kérdés, hogy

mekkora arányban található az egyes új demokráciákban (Oroszország, Kazahsztán, Belorusszia, Ukrajna, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia és Magyarország) demokratikusan gondolkodó és/vagy cselekvő vezetők, vagy hogy a legálisan, de még nem intézményesült politikai cselekvések közül melyik országban miben bíznak az emberek (pl. részvétel legális demonstrációban vagy petícióban). Feltehetően eltéréseket fogunk tapasztalni abban is, hogyan szerzik meg az egyes országok vezetői a döntésekhez szükséges széles politikai támogatottságot. (Az összehasonlításra végül harmadik szinten országon belül és a teljes nemzetközi vizsgálatot tekintve is lehetőség lesz a kisebb térségek, a városok, és végül negyedikként az egyének szintjén is, mivel minden ország ugyanazzal a metodológiával dolgozott, és az adatokat közös adatbankban tárolják).

* * *

A vezetők tevékenységének alapjaira legáltalánosabban megfogalmazott kérdésünk értékeket és ideálokat sorolt föl. Ezek közül kellett a válaszolóknak a számukra legfontosabbakat kiemelniük:

keresni a problémák új megoldásait ahelyett, hogy megelégednének a dolgokkal úgy, ahogy most vannak	79,8%
hogy a helyi vezetők becsületesek és őszinték maradjanak a helyi ügyekben	71,7%
a társadalom gazdasági-társadalmi fejlődéséért dolgozni	50,5%
elősegíteni a helyi részvételt a közösség ügyeiről való döntésekben	46,7%
kiegyenlíteni a gazdasági-társadalmi különbségeket	17,5%
elkerülni a konfliktust és fenntartani az emberek közötti jó viszonyt	15,8%
feláldozni saját érdekeiket mások érdekeiért	10,9%
elsőbbbséget adni az országos céloknak a helyi közösség követeléseivel szemben	3,3%

Két érték emelkedik ki a rangsorból, az egyik az új megoldások keresése, a másik a helyi vezetők becsületessége és őszintesége. Mindkettőre a történelmi hagyományokból lehet következtetni; az első a rendszerváltás előtti önállótlan, ötlettelen, belenyugvó vezetői mentalitással szemben, a második pedig a korábban gyakran tapasztalt összefonódások, korrupciók, visszaélések ellen fogalmazódott meg.

Viszonylag magas az általános „gazdasági-társadalmi fejlődésért való tevékenység” és „a (lakossági) participáció” iránti igény aránya is (46,7%).

A „konfliktus-kerülés” és „a saját érdekek feláldozása” ebben a szöveggörnyezetben kevésbé volt fontos, a kérdezetteknek az elvárható lokálpatriotizmus miatt viszont valószínűsíthető volt, hogy „a helyi követelések országos céloknak való alárendelését” nem sokan fogják választani napjainkban.

Vajon a vezetők szerint „milyen módon képes a lakosság leginkább befolyásolni a városi döntéseket?” Az említett lehetőségek sorrendje (százalékban) a következő három gyakorisági csoportba osztható:

lakossági fórumok, nyilvános viták során	63,6
helyi önkormányzati testületeken keresztül	62,0
referendum, népszavazás útján	30,2
parlamentari választásokon	28,0
hírközlő eszközök útján	27,1
politikai pártok által	24,2
a döntéshozókkal való személyes kapcsolat során	23,1
a speciális bizottságokban	18,4
általános célokat kitűző mozgalmak, egyesületek által	10,9
a szakszervezetek segítségével	1,8

Kiemelkedő szerepet tulajdonítanak a helyi vezetők a lakossági fórumoknak, a nyilvános vitáknak és – feltehetően a frissen választott képviselők révén – a helyi önkormányzati

testületeknek. Fele ekkora arányban tartják csak befolyásoló hatásúnak a referendumot (érthető, ez új, talán még sosem használt intézmény itthon), de a parlamenti választásokat is csak 28% tartja erre alkalmasnak!

A média és a politikai pártok sem járnak jobban. Érdekes, hogy a döntéselőkészítésben fontos szerepet játszó bizottságoknak a lakosság érdekeit, igényeit közvetlenül kifejező mozgalmaknak, egyesületeknek és a szakszervezeteknek milyen kis szerepet szánnak a helyi vezetők – még a deklarálás szintjén is, mi lehet akkor a gyakorlatban?

„Az új – önkormányzati – rendszerben az emberek jobban részt vesznek-e a helyi ügyekben?” A válaszok megoszlása:

jobban részt vesznek	26,4%
nagyjából ugyanúgy	39,8%
kevésbé	33,3%
nem válaszolt	0,5%
Összesen	100,0%

A vezetők véleménye szerint a helyi lakosság participációja keveset változott, inkább gyengült, mint erősödött az új rendszerben.

Ennek ellenére a megkérdezettek 87,1 százaléka úgy vélekedett, hogy van mód arra, hogy megkérdőjelezzék a helyi vezetők döntéseit. „Milyen eszközökkel?” A három lehetséges említés alapján százalékban:

Önkormányzati döntés megkérdőjelezhető	Első-sorban	Másod-sorban	Harmad-sorban	Összes említés
Lakossági fórumon	35,1	10,9	0,9	46,9
Hírközlő eszközök révén	18,9	16,4	8,4	43,7
Döntéshozókkal való kapcsolat révén	17,3	19,6	6,2	43,1
Referendumok által	5,6	0,4	0,4	6,4
Politikai pártok által	3,1	6,0	0,9	10,0

A hatvan százaléknál gyakrabban említett lehetőségek ismeretebbe, korábban is létező formák voltak, még ha csak formálisan vagy korlátozottan működtek is. A referendum fogalma feltehetően nem volt ismert széles körben, még a vezetők között sem, igaz, hogy ez fejlett demokráciákban is ritkán használt vagy kevésbé eredményes eszköz.

A legérdekesebb, hogy az országban szerte dúló pártharcokat és önkormányzati testületen belüli „keresztbetevéseket” hallva ismerve vajon miért teszik olyan alacsonyra a pártok szerepét megkérdezetteink a döntésekkel kapcsolatos kritikában. Ezt érdemes lesz pártpreferenciák és funkció szerinti bontásban is megvizsgálni.

A demokráciának való elkötelezettség mértékét a következő értékdimenziókkal mérjük: 1. a konfliktusok vállalása, tolerálása, 2. a politikai egyenlőség, 3. a kisebbség jogainak elismerése, 4. a kapitalizmushoz mint értékhez, és 5. a gazdasági egyenlőséghez mint értékhez való viszony, 6. a gazdasági növekedés – fejlődés fontossága, 7. a becsületesség, nyíltság, 8. a lakosági participáció támogatása, 9. a lokális és az országos érdek közötti viszony megítélése, 10. a vezető politikai jogai, felhatalmazása, és végül egy általunk bevezetett ún. Európa-index, amelynek kérdéseivel azt becsüljük meg, mennyire fogadják szívesen a helyi vezetők az idegen tőke, munkaerő, kultúra, áru stb. szabad áramlását.

Az egyes dimenziókban kapott átlagos értékek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar vezetők számára a leginkább elfogadott értékek a becsületesség, a gazdasági fejlődés és a kapitalizmus (itt olyan tartalmi tényezőket szerepeltettünk, mint pl. a magántulajdon dominanciája, az egyenlőtlenség elfogadása, a verseny elismerése és az állam decentralizálása) voltak, a legkevésbé elfogadhatóak pedig a politikai egyenlőség és a gazdasági egyenlőség. Előbbinek (esélyegyenlőség a politika befolyásolásában,

képes-e mindenki arra, hogy kézbe vegye sorsának intézését) magas negatív értéke olyan kérdésekre adott válaszokból alakult ki, mint pl. „Minden polgárnak egyenlő esélye legyen-e a kormány politikájának befolyásolására”, vagy hogy igaz-e hogy „Mindig szükségünk lesz néhány erős, alkalmas emberre, akik viszik a dolgokat” vagy hogy „Ebben a bonyolult világban csak úgy igazodhatunk el, ha megbízható vezetőkre, vagy szakemberekre hagyatkozunk”.

A demokráciához való elkötelezettség mérésére alkalmazott értékskálák közül itt most csak kettőt mutatunk be kissé részletesebben, a becsületességre vonatkozó értékítéleteket és a participáció elfogadottságát. (Az egyik a legmagasabb, a második a legkisebb pozitív átlagértéket kapta.)

A becsületességet a kérdezettek túlnyomó többsége egyértelműen magasra helyezi (olyan kérdésre is, hogy „a vezetőknek mindig nyilvánosan és őszintén kell beszélniük azokról a hibákról, amelyeket a közügyek gyakorlása során követtek el”). A felelősség vállalása azonban nem függ össze gondolkodásukban teljesen az igazán nyílt őszinte attitűddel. Hatvankét százalékuk egyetértett ugyanis azzal, hogy „A félreértések elkerülése érdekében a vezetőknek nem szükséges mindent nyilvánosságra hoznia”. Ennek háttérében még az a korábbiól jól ismert paternalista mentalitás áll, hogy „a nép úgysem ért hozzá, nem szakember, laikus, nélküle is lehet érte dolgozni”!

Mint láttuk, a vezetők közel kétharmadának fontos volt a becsületesség és az őszinteség. Arra a kérdésre azonban, hogy „Ön szerint meg lehet-e bízni az emberek többségében, vagy soha nem lehetünk elég óvatosak,” csak 63,1 százalékuk választotta az optimista véleményt és 29,8 százalékuk szerint soha nem lehetünk elég óvatosak, 7,1% nem válaszolt. A kérdőív adaptálásakor először mi is furcsának éreztük ezt a kérdést, de az eddigi tapasztalatok szerint jól működött. Minél fejlettebb a munkamegosztás

egy társadalomban, annál fontosabb ugyanis a potenciális partnerekbe vetett bizalom mind a gazdaságban, mind például a közigazgatás terén. (Andorka Rudolf a közelmúltban egy interjúban a kelet-európai országokban észlelhető általános bizalom-hiányt, a kiterjedt – és nem is alaptalan – gyanakvást a modernizáció és a polgárosodás egyik legnagyobb akadályaként jelölte meg.)

Összehasonlításként érdekes lehet, hogy a résztvevő országok közül Svédországban volt legmagasabb (83%) az optimista vezetők aránya, ezután a magyar vezetők arányszáma következik (63%). 50–60 százalékban bíznak az emberekben a litván, a lengyel és a szlovén vezetők, 40 százalék körüli az „optimisták” aránya Belorussziában és Ukrajnában, a kazah és az orosz városi vezetőknek pedig alig több mint egyharmada előlegez bizalmat az embereknek.

A participáció alakulásának megítélésében is a svéd helyzethez áll legközelebb a magyar vezetők véleménye, ugyanis csak ebben a két országban voltak többen azok, akik szerint az utolsó öt évben csökkent a participáció. (Az okok persze nyilván mások.) A volt Szovjetunió utódállamaiban mindenütt a részvétel növekedését érzékelték a megkérdezettek.

Meglepő, hogy ugyanakkor a participáció átlagos skálaértéke az utóbbi országokban mindenütt negatív lett, csak a magyar és a szlovén minta mutatott (alacsony) pozitív átlagpontoszámot, míg a svéd vezetők igen pozitívan viszonyultak ehhez az értékekhez.

További elemzést igényel, hogy az új önkormányzati vezetők is a tanácsrendszerbeli mentalitással viszonyulnak-e a lakossági részvételhez, vagy ez inkább csak azokra jellemző, akik régebben is a közigazgatásban dolgoztak.

* * *

A fentiekben ismertetett vizsgálati eredmények a feldolgozás első szakaszának termékei. Csupán egy vázlatot jelentenek a további feldolgozáshoz.

A mintába került helyi vezetők igen készségesen működtek közre a felvételben. A kérdőív előli kitérés és a kérdőív elutasítása csak egy-két esetben fordult elő, és a válaszok hiánya is meglehetősen alacsony.

Ez a vizsgálat Magyarországon első esetben történt meg, ezért az adatok értelmezése lényegesen nagyobb óvatosságot igényel mint azokban az országokban, ahol ugyanezzel a kérdőívvel már többször megszondázták a helyi vezetést. További megismételt felvételekre és nemzetközi összehasonlításra van szükség az eredmények biztonságosabb értékeléséhez.

A többpártrendszer önkormányzatai és az önreflexió lehetőségei

Németh Zsolt

Egy korábbi dolgozatban – éppen az RKK-ban folyó kutatások keretében – kísérletet tettem konkrét példákra támaszkodva egy nagyvárosi önkormányzat lehetséges működési modelljének vázolására. Visszaütnék néhány az alábbiakban is használható megállapításra. A kiindulási pontot egy hármastagoltságú rendszer jelentette: képviselőtestület, önkormányzati apparátus, külső környezet. Ezek további bontásával sok elemű, differenciált működésű szerkezethez jutottunk, amelynek néhány fontosabbnak vélt dimenzióját vizsgáltuk. Így a pártok és frakciók, a frakciók egymás közötti, illetve a testületnek a hivatalhoz fűződő viszonyát, de igyekeztem különbséget tenni az egyéni és listás képviselők, a tisztségviselők és a szakmai érdekek megjelenítői között is. Az akkori szempontok között nem szerepelt azonban az önkormányzatnak, mint (helyi) politikusok testületének és benne elsősorban az egyes képviselőknek az önismerete.

Az előzőekben alkalmazott módszert változatlanul használhatónak tartva megkísérelhető az érdeklődésünkre számot tartó események, cselekmények aktorainak, illetve ezen cselekvések érintettjeinek differenciálása, azonosítása és reakcióinak vizsgálata. Egyrészt tehát a döntéshozó személyének környezetére, annak körülírására érdemes kitérni, másrészt magára a döntés által érintett közegre.

A helyi politikusnak mint döntéshozónak az életvilágába a korábbi elemzés tárgyát adó önkormányzati testületen, az apparátuson kívül beletartoznak egyebek is. Közülük fontos a párt szerepe. Hosszabb elemzést is megérne, hogy éppen adott politikai

konstellációban egy helyi döntésben milyen hatást gyakorol a politikusoknak az a törekvése, hogy (esetleg egyéb kapaszkodók híján) megfeleljenek a párt image-nak. De az sem megy ritkaság számba, ha egy előterjesztésről a pártok országosan terjesztett szakértői anyagai alapján mondanak véleményt, vagy éppen ezzel ütköztetik az apparátus álláspontját. A dolog jelentősége abban van, hogy az országos politika ilyen szálon is közvetlenül válik az önkormányzatok működésének részévé.

Másrészről – a vertikális csatorna mellett – a döntéshozó rokoni, baráti, szomszédai, iskolatársi, munkatársi kapcsolatai révén maga is erősen beleszótt a helyi társadalomba. A döntések által érintett környezet egy metszetének reagálásáról így viszonylag közvetlen visszajelzése is vannak, sőt, ki van téve a döntést megelőző hatásoknak is. A társadalmi csoportok érdekérvényesítési képességében meglevő különbségeknek egyik – nem elhanyagolható – forrása, hogy szociális network-jükbe tartoznak-e „döntéshozók”.

Kérdés, hogy a kifejezetten politikai természetű visszajelzések (más pártok, politikai szervezetek, érdekképviselők véleménynyilvánítása vagy hallgatása), illetve a döntéshozó fentebb emlegetett társadalmi környezetének megnyilvánulásai kellőképpen átfogó képet adnak-e annak eldöntéséhez, hogy valaki sikeresen működik vagy sem?

Nos, nem feltétlenül. A képviseleti demokrácia természetéhez hozzátartozik ugyanis, hogy intézményeinek működéséről – normális körülmények között, ha nem a botrányok uralkodnak el rajta, illetve ha nem sorozatosan az alkalmatlanságáról tesz bizonyosságot – egyértelmű és határozott visszajelzést igazából csak a választások során kaphat. Bizonyítványát akkor állítják ki a választók, eldöntve, kik azok a személyek és csoportok, akik továbbra is bizalmat kapnak, és kik nem.

Sem a parlamenttel, sem az önkormányzatokkal szemben nem ritka ma a kritikáknak az a típusa, ahol a háttérben (kimondva vagy kimondatlanul) etalonként olyan mércét állítanak, mintha minden egyes döntést legalábbis népszavazással kellene legitimálni. „Tiszta örület” már maga az ötlet is. Könnyű elgondolni, amit döntési helyzetben (és kényszerben) levő politikusok és tisztségviselők tapasztalataik alapján bizonyára megerősítenek, nevezetesen hogy ritka kivételtől eltekintve a döntések mindig érdekeket sértenek.

Egy annyi síkon tagolt társadalomban, mint amilyenben ma Magyarországon élünk, az érdekcsoportokat akár kaleidoszkópszerűen is elképzelhetjük. Nem hiszem, hogy van olyan csoport, réteg benne, amelyiket a kormány valamelyik döntése (ad absurdum: annak elmaradása) érdekeiben még ne sértett volna. Sietek hozzátenni, hogy ez nem is róható a kormány terhére. A rétegek és különféle csoportok helyzetében a különbségek abban mutatkoznak, hogy kinek milyen fontosságú érdekei milyen gyakran szenvednek csorbát.

Ráadásul – újabb dimenziót bevezetve – nem is zárt egységekről van szó, hanem a társadalom pillanatok alatt rendeződik új és új alakzatba aszerint, milyen ismérvek mentén tagoljuk. Nemcsak a legtriviálisabbakra kell itt gondolni, mint az életkorra, nemre, foglalkozásra, lakóhelyre, stb, hanem számtalan egyéb tényezőre, amelyek többszörösen keresztbemetszik ezeket is. (Csak példaként említem mondjuk az étkezési és bevásárlási szokásokat, a lakás fűtésének, a szennyvíz elvezetésének módját, a társas kapcsolatok kiterjedtségét és személyi összetételét, a kulturális fogyasztás szerkezetét, a szabadidő mennyiségét és eltöltésének módját, de lehet valaki autós és környezetvédő egy személyben és még sorolhatók a példák.)

Emiatt a heterogenitás miatt meglehetősen nehéz prognosztizálni, hogy mondjuk három, a társadalomnak (akár a helyi társa-

dalomnak) nagyobb részét érintő döntésből a döntéshozó „hogyan jön ki”? Változik-e a kedvezményezettek és a hátrányosan érintettek köre, kik maradnak ki végül pozitív egyenleggel és kik az egyértelmű vesztesek? Lehet, hogy a három képzeletbeli döntésből valakit csak a legjelentéktelenebbnek vélt érint hátrányosan, de az annyira elevenébe talál, hogy hiába kedvezményezettje a másik kettőnek, vesztesnek érzi magát és ez közvetlenül hatást gyakorol politikai, nevezetesen választói motivációira is.

További bonyodalmakat okoz, hogy ezeken a viszonyokon nem lehet kívül maradni. Időről időre feltűnnek ugyan a tisztán „szakmai” döntések mellett érvelők, de ezzel kapcsolatban ismét határozottan csak annyit lehet mondani, hogy ilyenek pedig nincsenek. Ha ezt kissé sarkítva fogalmazom meg, akkor azt mondhatom, hogy ahol egy problémának akár csak elméletileg is egy-nél több megoldása képzelhető el, és ezek bármelyike kívülállókát érint, akkor a döntés már nem szakmai, hanem politikai. Különösen egy olyan mértékben átpolitizált társadalomban, mint a miénk.

Amíg a kompetenciák újrafelosztása folyik, amíg a társadalmi történések nagyrésze arról szól, hogy a jövőben kik lesznek a tulajdonosok és kik a tulajdon nélküliek, a materiális és szimbolikus javak birtokosai, amíg az átrendeződés nem kerül olyan mederbe, hogy elfogadott normatív szabályai lehessenek, szakmai döntésekről beszélni itt illúzió. Kitalált, de a valóságtól talán nem idegen példával élve; egyáltalán nem mindegy, hogy egy önkormányzat középiskolát épít vagy pénzüzetet „gründolására” fordítja a pénzt, hiszen gyökeresen mások a két dolog kedvezményezettjei, úgy is mint kivitelező „vállalkozók” és úgy is, mint jövőbeli alkalmazottak, haszonélvezők stb. (Csak önáltatás lenne azt gondolni, hogy akár szakértői tanulmányok alapján, szakmai érvek ütköztetésével eldönthető a kérdés.)

Szemmel láthatóan nagy a zűr. Irreális törekvés és elvárás volna valamennyi emlegetett (és kifelejttett) körülmény döntések előtti figyelembevételé. A várható előnyök és hátrányok nem mérícskélhetőek patikamérlegben, ha léteznek egyáltalán ilyenféle egzakt mutatók. A jó politikus tán éppen arról ismerszik meg, hogy érzékeire hagyatkozva lavírozhat ezen a talajon, egy-egy jelzésből hozzávetőlegesen jól következtet a dolgok állására. A jelzések sokfélék lehetnek. Pl. egy nagyvárosi önkormányzati politikus, tisztségviselő – mint említettem – személyes kapcsolataitól az apparátus hangulatán és a sajtón át, a rivális politikai szervezetek véleményéig számos helyről gyűjtögetheti a döntését és annak megítélését befolyásoló impulzusokat.

* * *

1992. novemberében Pécssett folyt egy közvéleménykutatás. A Polgármesteri Hivatal rendelte meg, lebonyolítását a Marketing Centrum Országos Piackutató Kft végezte. A felmérés egy 450 fős, a város 18 éven felüli lakosságát nem, életkor és iskolai végzettség szerint reprezentáló mintán történt, amely 3 X 150 főre bontva a három pécsi országgyűlési választókerületet ugyancsak reprezentálta. Az eredményekből és a következtetésekből itt csak azokra utalok, amelyek összefüggésben vannak az eddig mondottakkal.

A vizsgálat tanúsága szerint a közgyűlés tevékenysége nem áll a lakosság érdeklődésének a középpontjában. A megkérdezettek 80%-a alkalmanként, ritkán, illetve egyáltalán nem kíséri figyelemmel azt, hogy mi folyik a közgyűlésben. 37% nem tudott spontánul egyetlen képvisellel rendelkező pártot sem említeni.

A lakóhelyén megválasztott egyéni képviselőt 86% nem tudta megnevezni. A közgyűlés tevékenységével való elégedettséget firtató kérdésre a megkérdezettek 38%-a válaszolta, hogy nincs véleménye, 10% volt teljesen elégedetlen és 5% teljesen elége-

dett. A többség középre húzott (minő meglepetés az elemzőnek!) és hasonló arányban választotta a „nem teljes mértékben elégedett” (22%) és a „nem ítéli el teljesen” 25% válaszlehetőséget. Mindez azonban egyáltalán nem jelent politikai apátiát, mert 68% mondta azt, hogy biztosan elmenne szavazni, ha a következő vasárnap lennének a választások és csak 21% maradt volna biztosan otthon.

A látszólagos ellentmondás feloldásának egyik lehetősége, hogy a közvélekedés számára a politika az országos politikát, a „nagypolitikát” jelenti, a helyi politika nem látszik ki ennek árnyékából. Ha a pécsi példa általánosítható, annak többféle konzekvenciája is lehet. Az önkormányzati választások során a városok többségében győztek a parlamenti ellenzék pártjai. Akkor ez azért is fontosnak tűnt, mert az önkormányzatokban akarták bizonyítani, hogy országosan is valóságos kormányzati alternatívát jelentenek.

A fentiek alapján azonban lehetséges, hogy a két dolog sokkal inkább független egymástól, mint azt korábban sejteni lehetett. Az ellenzéki pártok sikere az önkormányzati választásokon korai és markáns kritikát jelentett a kormánykoalíció pártjainak tevékenységéről. Visszafelé azonban kevésbé látszik működni a dolog. A pécsi önkormányzatról a megkérdezettek véleménye amolyan „se hideg, se meleg” volt, semmiképpen nem dominánsan pozitív.

A további vizsgálatot igénylő, megint csak hipotetikusán megfogalmazott záró következtetésem a következő. A pártelvű választásokat követően felálló önkormányzatok sikeres vagy sikertelen voltáról még a következő önkormányzati választások után sem fogunk igazán megbízható visszajelzéseket kapni, mivel a helyi politika nem tudott autonómmá válni, nem nyerte el az országos politikától való relatív függetlenségét. Ha a következő parlamenti választás ismét hónapokkal megelőzi az önkormányzatit, akkor az

utóbbin nem elsősorban az önkormányzat addigi működését fogják értékelni a polgárok, hanem az új kormány első intézkedéseiért törlesztenek, vagy éppen azokat jutalmazták önkormányzati szavazataikkal.

Az önkormányzati politikusok is bizonyára másként működnek a ciklus közepén és másként az új választások közeledtével, amikor is tevékenységükben felerősödnek a kampány elemek. Ebben nem lenne semmi rendkívüli és semmi elítélendő, a politikának is megvannak az önmozgásai és preferenciái. A baj inkább az, ha mindez elpocsékolt energia marad és ráadásul a nagy, végső visszajelzés feloldozását sem kapják meg. Nekik ez lenne a homályból homályba. A választópolgárok meg leginkább úgy éreznék, hogy bekötött szeműek vezetik a lehunyt szeműeket.

A kulturális potenciálról

Hidy Péter

A lokalitással foglalkozó kutató, mint ahogy más társadalomtudós is, úgy jár mint az Uranusz pályáját vizsgáló csillagász. Előbb-utóbb rájön, hogy valami következetesen zavarja a célfüggvényt, nem lehet magyarázni a felhasznált adatokkal a bolygó pályamódosulásait. Ergo: kell lenni még egy bolygónak – mondja a csillagász, s felfedezi a Neptunuszt. Ergo: a helyi társadalom és helyi hatalom viszonyai nem magyarázhatók kielégítően csak egymásra vonatkoztatva – mondja a szociológus, s felfedezi a kultúrát.

Rájön, hogy a kultúra és a társadalom voltaképpen egyazon fogalmak, csak az emberi gondolkodás választja szét őket, mint absztrakciókat. Nincsen kultúra társadalom nélkül és nincsen társadalom kultúra nélkül. Minden, amit az ember tesz a kultúra fogalmi körébe tartozik. Kultúra nélkül a legkisebb tevékenység és cselekvés sem hajtható végre, a ceruzahegyezéstől a cipő felhúzásáig, az étkezéstől a sétálásig, a munkától a családi életig nincs olyan tevékenység, amire ne használhatnánk ezt a szót: kultúra.

A társadalmi és a kulturális mozgások teljesen összefüggnek egymással. Az például, hogy az emberek hogyan és mit termelnek, az a legszorosabban összefügg a kultúrával, hiszen a termelési eszközök állapota, egyáltalán, hogy vannak-e gépek és milyenek, csakúgy a kultúra része, mint az, hogy az emberek, akik a gépeket és eszközöket mozgatják, mennyire képesek azt megtenni, milyen a képzettségük, milyenek a készségeik. Ez mind együtt adja a lakosság anyagi kultúráját. Megvan a kulturális vonatkozása a politikának is, a szintje például mindenképpen a kultúrától függ. Az is kultúra, hogy van-e demokratikus in-

tézményrendszer, és ha igen, milyen jellegű. Még inkább kultúra kérdése, hogyan lehet az intézményrendszert tartalommal megtölteni.

Különösen kultúra dolga az, hogy milyen a civil társadalom, meg tud-e erősödni, egyáltalán létezik-e. A civil társadalmat Bibó István úgy határozta meg, mint a „szabadság kis körei”-nek birodalmát. Ahhoz, hogy ezek a társadalom egészében működjenek, ahhoz kultúra kell, amely működtetni tudja e kis köröket, amelyben az emberek ragaszkodnak szabadságukhoz és megvédik azt, de nemcsak a sajátjukat, hanem a másokét is.

Az életmód színvonala és milyensége is a kultúra kérdése. Hiszen az életmódot keretnek tekintjük, amelyben azt vizsgáljuk, mennyi időt tölt az ember munkában, mennyi jut szabadidős tevékenységre, mit csinál szabadidejében és mit végez munkaidőben; hogyan viselkedik a családban és az utcán; mit eszik és hogyan táplálkozik, öltözködik; utazik-e vagy nem, ha igen hová és miért; milyen a viszonya az emberekhez; hogyan helyezkedik el munkahelyén – és így tovább.

Aligha lehet vita tárgya, hogy a kultúra alapvetően befolyásol mindent, ami az emberi társadalomban történik, és lehetetlen előrelépni anélkül, hogy a kultúrában előre nem lépnénk. Viszont vitatott kérdés, hogy a kultúra mennyire jó vagy rossz. Ennek taglalása most messzire vezetne, szögezzük le, hogy a kultúra sok esetben – működésének lényege szerint – a fejlődést elősegítő erő. Minden társadalmi, politikai, gazdasági vagy műszaki forradalmat a kultúra készíti elő, és minden fejlődési, evolúciós szakaszt a kultúra alapoz meg. Van negatív szerepe is: a kultúra konzervatív megkötő erő is lehet, akadályává válhat a fejlődésnek. Ugyanilyen negatív hatást teremt a törmelék-kultúra is, nagy gondolatoknak és műveknek olyasfajta töredéke, amelyek funkciójukat veszítették, valamint törpe műveknek és kis gondo-

latoknak olyan elegye, amelynek sohasem volt magasabbrendű funkciója. Nagyon sok ember nem jut máshoz.

Különösen fontosak mindezek abból a szempontból, hogy az emberiség utóbbi néhány száz évének története mindmáig a modernizáció története volt. A korábbi feudális jellegű személyi függőségi, klientúra jellegű viszonyokból kellett és kell áttérni az emberiségnek az objektív gazdasági viszonyokra, létrehozni a modern társadalmat. Ez az átalakulás hatalmas kulturális erőfeszítést igényel az embertől.

Az átalakulás és a nyomában keletkező társadalmi alakzatok vizsgálatakor hajlamosak vagyunk figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a változásnak nemcsak következménye, de ágense is a kultúra. Az objektív gazdasági viszonyok, a feudális függőségek megszűnése új kulturális paradigmát is jelent. Ez viszont – és itt zavarja meg a tisztán gazdasági-politikai alapozású célfüggvényt – azt a kérdést veti fel, hogy a kényszerpályás történelmi utunkról való elkanyarodás és egy lassú, nyugati típusú pályára állás feltételei mennyire adottak a fejekben, a tudatban. A kulturális változás legtöbbször láthatatlan. Az emberek, a közösségek zsigereiben rejtőzik, a mentalításban, a mindennapi értékekben, normákban, magatartásformákban él. A kultúrát nem lehet kinevezni, megvásárolni, lecserélni.

Ha a pillanatnyi helyzetet optimistán ítéljük meg, létezik a jövőre nézve egy kedvező forgatókönyv, lehetségesnek tűnik egy alulról építkező, autonóm és tömegkulturális értékeket felhalmozó, s ezekbe szervesen beágyazódó új gazdasági és új politikai struktúra. Elképzelhető, hogy egy demokratikus berendezkedésű, gazdagodó társadalom felé haladunk, ez a kultúra kontinuitását engedi és egyensúlyt teremt tradicionális és modern értékek között. Van esélye azonban a pesszimista szcenáriónak is: egy diktatórikus és szegény alternatíva (az ún. délamerikanizálódás) a

szervetlenségnek, a megszakítottságnak kedvez, s a konzervatív értékeket preferálja.

Az európai centrumhoz való közeledés hosszú folyamat. Nem csupán politikai aktus, nem kizárólag gazdaságépítő program, hanem hosszú kulturális átalakulás. Meg kell kísérlni ezt az optimum felé vezérelni.

Az igazi modell-alakulás a helyi társadalomban történik meg, nem utolsó sorban azért, mert az egyén közvetlen, közvetlenül társadalmi közege a helyi társadalom. Az optimum felé vezérlés egyik eszközének tartom, hogy minél teljesebben feltárjuk és felmutassuk a valóság ezen darabját, s bizonyítsuk, hogy a fontos dolgok helyben történnek.

Témánkra koncentrálva: bizonyítottnak veszem, hogy helyi hatalom, helyi társadalom és a művelődés csak egymásra vonatkoztatva, egymást feltételezve és értelmezve működik és írható le. Ebből következően világossá vált az is, hogy a kultúraközvetítés helyzete nemcsak következménye, de oka is a település adott fejlettségi szintjének. Azt is bizonyítottnak tekintem, hogy minden fejlesztési, változtatási elképzelés csak az adott lokális szellemi tőkére építkezve válhat valósággá. Azt a felismerést is adottnak kell venni, hogy a település egésze funkcionál kultúraközvetítőként, illetve, hogy az intézmények hatása összeadódik, és a településre jellemző, sajátos interferenciát hoz létre. Ez a szerep, ez a hatás kisugárzik, bizonyos elemeiben túllép a településen és regionálissá szerveződik.

Ha tehát a térszerkezetekről mondani akarunk valamit – elfogadva, hogy a települések sem önmagukban létező egységek, hanem sajátos csoportokban működnek -, ismerni kell kultúraközvetítői teljesítő képességüket, potenciáljukat is. Hipotézisem az, hogy e potenciál településenként eltérő, feltáratlan, a lakóhelyek ennek mentén szerveződnek különféle egységekbe, zónákba, ismerete segítheti az egész megértését.

Bizonyítani lehet, hogy a földrajzi közelség, a közigazgatási összetartozás önmagában nem magyarázó erő bizonyos együttjárásokra, hasonlóságokra. E determináció mértékegységeként használom a kultúraközvetítői potenciált. Ez – az én értelmezésben – a kultúra közvetítését végző intézmények, tudások (jártasságok, készségek), magatartások (mentalitások) együttesét jelenti, melyek helyzeti energiaként vannak jelen az adott település helyi társadalmában.

A kérdés az, hogy ez az energia miként halmozódik fel, s miként hasznosul. Ennek mérhető elemei részint tudások (életvezetési, túlélési, munkavégzési, szolidaritási stb. ismeretek, hagyományok), részint intézmények (eszközök, épületek, emberek), részint technikák (finanszírozási, működtetési, szervezési).

Prognosztizálható, hogy folytatódik a világ egységesülése mind az emberek, eszmék, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása révén, mind a csúcstechnológia nyújtotta kommunikációs egységesülés okán. A globalitással együtt felértékelődik a lokalitás, az egységesülő univerzumban fontossá válik a helyi, az elérhető a megkülönböztethető. E két egyidejű tendencia függetlenül változóként van jelen a kulturális állapot változásainak mérlegelésekor, s állandó feszültségforrást jelent. Ez azonban egyszersmind energia-forrás is, a térszerkezet dinamikáját jelentő erő. Láthatóvá válik, hogy a lokalitás határai nem a közigazgatás határai, hogy a tulajdonlás alapján, illetve a csoportos használat közben kialakuló ellenőrzés az eszközök fölött kulturális determinációjú, s az egyén és közösségei így válnak képessé saját sorsuk befolyásolására, az öngazgatásra, önkormányzásra.

Kutatások a többpártrendszer keretei között működő önkormányzatról

Horváth M. Tamás

A többpártrendszerű környezetben tevékenykedő önkormányzati viszonyok sajátosságait történeti, nemzetközi összehasonlító, valamint a helyhatósági választásokra és az azt követő intézményesítési időszak első szakaszáig terjedő empirikus megközelítéssel kandidátusi értekezésem foglalta össze. Ez a munka a pártok intézményes szerepéről szól a helyi kormányzatok működésében. Részben a tanács – egypártrendszer, másik felében az önkormányzat – többpártrendszer relációt dolgozza fel.

E „témacapcsolással” összefüggésben talán nem fölösleges utalni arra, hogy nem pusztán a kötelező történeti megközelítési mód igényelte. Lényeges politikai intézményi, továbbá közjogi ontológiai összefüggések feltárását és következtetések levonását teszi lehetővé a szocialista és a rendszerváltás utáni korszakok kontrasztolása.

A történeti összehasonlítás oldaláról érdemes kiemelni, hogy a többpártrendszerű önkormányzat viszonylag újkeletű fejlemény Nyugat-Európában is. Lényegében a 2. világháborút követő időszaktól beszélhetünk ilyenről. Különösen nagy jelentőségre azonban a modell a hetvenes évek nagy önkormányzati összevonásai, illetve reformjai során tett szert. Ehhez köthető a pártosodás szempontjából alapvető modell léte is.

A köznap, széles értelemben felfogott Nyugat északi felében, ahol integráltabbak, tehát a településnél nagyobb területi egységekre szervezték a helyhatóságokat, a pártok nagyjából egyformán, magas arányban vannak jelen a testületekben. Ennek megfelelően a működés jellege, a struktúrák igazodnak a politikai mo-

dellhez. (Így van ez az angolszász országokban, Skandináviában, Németország nyugati felében stb.)

Differenciált módon pártosodott viszont a napoleoni államok hagyományai alapján szervezett országok municipális rendszere. A köznapi értelemben vett Nyugat déli tekéjén a minden település önkormányzat elvét követik. Ezekben az országokban elválnak egymástól a pártosodott és az ún. helyiközösség-elvű (kommunitás-alapú) önkormányzatok. Utóbbiak terepe főleg a kisebb települések. Ugyanakkor a pártok határozottan jelen vannak nemcsak a nagyobb helyeken, városokban, metropolisokban, hanem a területi önkormányzat (megye, régió) különböző szintjein is. (Ez a helyzet Franciaországban, Spanyolországban, Olaszországban, Görögországban stb.)

Magyarország, széttagolt önkormányzati rendszere alapján az utóbbi modellbe sorolódik, a pártok szerepe azonban sokkal jelentősebb, mint azt kezdetben a közvélemény és az elemzők is gondolták.

A korai félreértések oka részben interpretációs természetű volt. A helyi választási rendszer első adatait látván sokan a kislítés rendszer meghatározó voltára következtettek, pusztán az önkormányzatok egyenlőtlen megoszlása alapján. A magyar önkormányzatok 95%-ában ugyanis így választottak. Csakhogy a lakosság számarányát tekintve, a maradék 5%-nyi településen lakik nem kevesebb, mint 61%, akik pedig manifeszt módon pártelvű rendszerben szavaztak.

Ezen túlmenően már a választási adatok is azt mutatták, hogy tízezer lakos alatt sem olyan egyértelmű a képlet. A megválasztott képviselők 29%-a itt is pártképviselő, ami azért elég jelentős arány.

A pártosodás részleteit és működési gyakorlatát egy nagyszabású empirikus kutatással teszteltük. 1991 végén kérdőíves felmérést végeztünk 208 önkormányzatban, amelyek rétegzett mintán,

a reprezentativitás minden követelményének megfelelően jellemzik a magyar helyhatósági rendszert. (Mintánkban a 2000 lakos alatti települések 5%-a, a 2 000–10 000 lakos közöttiek 7%-a, a 10 000-50 000 közöttiek 25%-a és az 50 000 fölöttiek 50%-a szerepelt. Utóbbi esetben Budapestet 22 kerületként vettük számításba.) Önkormányzatunként a polgármestereket, a jegyzőket, képviselőket kérdeztünk meg. Ezen túlmenően a lakosságot külön 1 000 fős országos reprezentatív mintán kérdeztük ki.

A kutatás egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat keretében folyt. Lehetőség volt azonban a nemzeti sajátosságoknak megfelelő kérdéscsoportok feltevésére is. A munka egésze a Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány keretében folyt. A kutatás fő irányait Péteri Gábor határozta meg. A pártok és az önkormányzat viszonyát, továbbá az önkormányzati szervezetek strukturális viszonyainak elemzését célzó részt jelen írás szerzője dolgozta ki. Az egész átfogó helyipolitika-kutatásról külön összefoglalás és nemzetközi kötet készül.

A felmérés vonatkozó tanúsága szerint a pártképviselek már kb. 3 000 fős településnagyságtól kezdve jellemzően többségben vannak az önkormányzati testületekben. A választási rendszer kettéosztottsága tehát nem akadályozta a pártokat befolyásuk kiterjesztésében. Sőt, az ennél kisebb településeken is jellemzően vagy teljesen független, vagy túlnyomó pártosodás végletei jellemzik a testületek politikai karakterét.

A képviselői együttműködés különböző fokozatainak vizsgálata továbbá rámutatott, hogy ilyen formák minden kategóriában vannak. E fokozatok közül a legerősebb a rendszeres együttműködés, ami már nagy mértékben (bár nem kizárólag) a frakciók jellegzetessége.

A hazai önkormányzati rendszerben tehát pártalapú és kommunális-elvű rendszerek különíthetők el. Utóbbiak azonban a válasz-

tási rendszer szerinti elhatárolásnál jóval kisebb (a valóban kis-) települések sajátjai.

A vizsgálat természetesen kiterjedt az egyes pártok, pártszövetségek szerepének értékelésére is. Értelmesen ezt a pártosodott önkormányzatok esetében lehetett mélyrehatóbban elemezni. Úgy vélem, fontos eredmény annak kimutatása, hogy a parlamenten kívüli pártok frakciói nem játszanak különösebb szerepet. Őket még a nem pártszerű szerveződések csoportosulásai is megelőzik (pl. településrészek képviselőcsoportjai).

A pártok és a helyi kormányzatok az angolszász politikai rendszerekben

Visegrády Antal

A szakirodalom e témakörrel önállóan ritkán foglalkozik, inkább egyes részkérdéseivel, illetve szélesebb összefüggésekbe ágyazottan (pl. helyi politika).

Angliában a helyi önkormányzati rendszer már a középkor vége felé megvalósult. Így aztán az angolszász államokban voltak és vannak az önkormányzati gondolatnak legmélyebb gyökerei.

Az Egyesült Államokban a helyi kormányzatok pártosodásának formája külön típust képvisel. Az amerikai városokban a pártrendszer helyi szinten kevésbé fejlett. Ennek egyik oka az, hogy a nem európai értelemben szerveződő föderális pártok elsősorban ún. választási pártok. Másfelől a helyi döntéshozatal mechanizmusára nem a pártok, hanem sokkal inkább a nagyobb számú, informálisabb befolyásoló csoportok jellemzőek. Mind egyikük megkísérli érvényesíteni akaratát, egymással is kapcsolatban állnak, de nem alkotnak stabil koalíciókat. Kiemelkedő a gazdasági érdekcsoportok szerepe. A nem pártállású (non-partisan) személyek aránya is növekvőben van. A helyi kormányzatok pártpolitizáltsága államonként más.

Általános vélemény, hogy az amerikai helyi képviselő jobban ösztönzött a részérdekek képviseletére, mintsem olyan átfogó politizálásra, ami inkább nyugati (pl. angol) kollégái sajátja. A szavazási fegyelem sem olyan kemény, mint pl. Nagy-Britanniában. Az amerikai modell általános jellemzője, hogy a helyi politizáltság foka magas, annak kereteit azonban nem a pártok intézményes szerepe határozza meg.

A tagállamok pártrendszerei, melyek fő küzdőtere a törvényhozás – természetesen nem az országos politikai trendektől elszigetelődve működnek. Elegendő csak az elnökválasztási processus hatására utalnunk. A 80-as években a déli államok köztársasági pártjai jócskán profitáltak Reagan választási sikereiből. A két versengő nagy párton kívül csupán New York államban voltak képesek a kisebb pártok beleszólni a kormányzásba. Három trendre érdemes felhívni a figyelmet.

Az egyik az, hogy a kormányzás feletti pártkontrollban változások következtek be 1964 és 1986 között valamennyi nem déli államban, kivéve Hawaii-t. Legtöbbjükben ez a törvényhozásra is vonatkozik. Az északi államokban a pártok versenye egyre éleesebbé válik. Délen kevésbé robusztus a pártok küzdelme, bár a korábbiakhoz képest a 80-as években – Reagan elnöksége alatt – fokozottabb volt. A másik fontos fejlemény, hogy amíg azelőtt a legerősebb pártszervezetek a nagyvárosokban működtek, addig manapság állami szinten fejtik ki hatékonyabban tevékenységüket. A harmadik új elem az ún. politikai konzultánsok alkalmazása. (Az államok kormányzatában egyébként jóval több független közigazgatási hivatalnok működik az országos szinthez képest.)

A pártok politikai irányító szerepe a közigazgatás alsóbb szintjein kevésbé markáns, inkább a hivatalnokok kiválasztásában domborodik ki.

A megyéknek – mint politikai, közigazgatási és igazságügyi területi egységeknek – a politikai pártok számára legérzékenyebb funkciói: az állami törvényhozásba képviselők kiválasztása; adóztatás; kommunális és jóléti szolgáltatások biztosítása.

A megyei szintű önkormányzatokat az irodalom „az amerikai politika sötét kontinensének” nevezi, jelezvén megreformálásuk szükségességét, mely iránt azonban csak kevesen mutatnak érdeklődést. Pedig a választott tisztségviselők sokfélesége, a végrehajtó szervezet és vezetés hiánya, valamint a megyék és

városok közti funkció átfedések a közeljövőben megoldást igényelnének.

A politikai pártok megyei szinten való modernizálását számos amerikai szerző sürgeti. Néhány nagyobb megyében (pl. Bergen (New Jersey) és Harris (Texas), a republikánus szervezetek jó példával járnak elől, amikor politikai konzultánsokat foglalkoztatnak. A kábeltelevízió lehetőségeinek kihasználása szintén pozitívumként értékelendő a megyei pártpolitizálásban. Az elővárosi megyék politikai jelentősége – lakosság számuk gyors növekedése miatt – fokozódni fog a jövőben.

Az Egyesült Államok lakosságának több mint 2/3-a városokban él, melyek igazgatásának (3 típusa van) egyik típusában az ún. erős polgármester mind adminisztratív, mind politikai vezetőként működik (vétőjoggal is rendelkezik), Chicago és New York polgármesterei pedig országos politikai figurák.

Nagy-Britanniában a szervezett és fegyelmezett pártpolitika helyi szintű érvényre juttatása eredendően a Munkáspárt találmánya. Az 1929. évi konferencia fogadta el először a helyi frakciók működésének alapszabálymintáját („Model Standing Orders for Labour Groups on Local Authorities”), amely a frakció és az azonos szinten szerveződött pártcsoport viszonyáról, s a frakció tisztségviselőinek választásáról rendelkezett. Megtiltotta a párt képviselőinek, hogy a frakció döntése ellenében szavazzanak vagy felszólaljanak. Ugyanakkor, lelkiismereti okokból vagy ha a frakció-döntés ezt kifejezetten megengedi, el lehetett térni a határozattól, de a frakciók általában egyöntetűen szavaztak. (A konzervatívok és a kisebb tömörülések megkésve ugyan, de követték a munkáspárti példát.)

A pártosodás mértékéről és alakulásáról a parlament által elrendelt tényfeltáró vizsgálatok adnak képet. Az angol felmérések 1981-ben kimutatták, hogy a nagyobb városmegyék választásain a jelöltek 92%-a három országos párt valamelyikéhez tartozott, a

megkérdezett személyeknek pedig csak 19%-a jelölt meg helyi vonatkozású kérdést, ami miatt szavazni ment. 1965-ben a Maud Committee jelentése szerint a helyi tanácsstagok 61%-a volt tagja valamelyik pártnak, a helyi kormányzatok fele állt egyértelműen pártkontroll alatt. A 20 évvel későbbi felmérés már azt mutatta, hogy a tanácsstagok között a párthoz tartozók aránya 85%-ra nőtt, a pártkontroll alatt álló önkormányzatoké pedig 84%-ra. Az 1989-ben megismételt vizsgálat szerint a pártosodás tendenciája tovább folytatódott. (A folyamatot 1974-ben a helyi kormányzatok nagymértékű összevonása jelentősen felgyorsította.)

Angliában a megyei önkormányzatot sokan inkább adminisztratív karakterűnek tekintik, mivel ott a pártok politikai szerepe jelentéktelenebb.

A városi tanácsnokok polgármestert (major), míg az egyéb tanácsok elnököt (chairman) választanak. Míg a tanácsi választások és döntések politikai töltésűek, addig a polgármester a „politikán felül áll”. Jobbára csak protokoll-funkciókat tölt be. Ahol a tanácsban egyetlen párt dominanciája; érvényesül, ott vezetőt választanak a helyi önkormányzat politikai „főnökévé.”

A helyi önkormányzatok bizottságaiban a pártok képviselői, szakértői érdemi vitákat folytatnak. Külön kiemelendő a bizottság elnökének politikai szerepe és súlya, aki a bizottsági ülések közötti időszakban pártérdekek szerint dönt(het). (Kulcspozíciónak számít pl. a „Policy” és a „General Purposes” bizottságok elnöki tiszte.) Napjaink egyik tendenciája, hogy az önkormányzatok apparátusain belül is megjelenik a versengő pártpolitika motívuma.

Ausztráliában – a tagállamonkénti különbségek mellett – sajátos vonások figyelhetők meg az önkormányzatok és a politikai pártok viszonyában.

Az önkormányzat iránti érdeklődés – Angliával vagy az USA-val ellentétben gyér, presztizsük is alacsony, amely főként

arra vezethető vissza, hogy a központi pénzügyek és adminisztráció tehermentesítésére „felülről” konstruáltattak, s nem a helyi szükségletek és igények kielégítésére fejlődtek ki spontán módon. Az USA-hoz hasonlóan a helyi politika kereteit elsődlegesen nem a pártok intézményes szerepe határozza meg. A helyi tanácsok büszkén hirdetik politikamentességüket, tehát azt, hogy nem pártszempontok szerint működnek mint testület és, hogy tanácsnokaik többsége nem pártokat képvisel. Egyszóval a helyhatóságok többsége távol tartja magát az állami és szövetségi pártpolitikától.

Ugyanakkor tény az is, hogy a tanácsnokok többsége – magánemberként – tagja vagy támogatója valamely pártnak. Miként egyikőjük megfogalmazta; „Mi nem politizálunk a tanácsokban, hiszen mindannyian a Nemzeti Párt tagjai vagyunk.” A politikai pártok befolyásának növekedése észlelhető a fő- és a nagyvárosokban.

A helyi tanácsok többségében az ún. bizottsági (pl. pénz- és munkaügyi) rendszer működik, sok helyütt zárt ajtók mögötti döntéseket produkálva. A lokális döntéshozatali mechanizmust egyébként a szakhivatalnokok, bürokraták és a befolyásoló csoportok (főként gazdaságiak) jelentős mértékben determinálják. Talán ezek is okozzák, hogy a tanácsnokok nem örvendenek valami nagy tiszteletnek környezetükben. Pl. egy 1980-ban végzett felmérés adatai szerint legjobb esetben hozzá nem értéssel, míg legrosszabb esetben korrupcióval vádolták őket a megkérdezettek. A helyi tanácsok komoly erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy élénkítsék a lakosság részvételét a lokális politika alakításában. (Ennek egyik gyümölcse volt a Green Bans néven ismert környezetvédő mozgalmak kifejlődése a 60-as, 70-es években.)

A központi bürokrácia és a helyi önkéntes szervezetek metszéspontjában elhelyezkedő tanácsok egyfajta katalizátor szerepet

töltenek be, törekedve a helyi igények kielégítéséhez szükséges források biztosítására. Többségük gyenge pozíciója miatt azonban csak „másodhegedűsként” jelenhetnek meg az állami kormányzatokhoz képest az erősen fragmentált és bürokratizált föderális szisztémában. Az 1990. júliusában hivatalba lépett Bob Hawke, munkáspárti miniszterelnök meghirdette a szövetségi, tagállami és helyi kormányzatok kapcsolata szorosabbá tételének programját, melynek lényege a hatékonyabb kooperáció. Eszközei: a vezetői értekezletek, valamint a föderális – állami szintű irányító bizottság.

Ha röviden összegezni akarnánk az általunk vizsgált 3 angol-szász politikai rendszerben a pártok lokális szerepét, úgy az alábbiakat állapíthatjuk meg.

Az amerikai és az ausztrál modell közös jellemzője egyfelől az a tény, hogy a helyi politika kereteit elsődlegesen nem a pártok intézményes szerepe határozza meg. A pártok lokális szerepét a távolságtartás, a mérsékelt, alacsonyan szervezett jelenlét, önkormányzati politikájukat a beavatkozásmentes autonómiaigény fémjelzi. Másfelől, mindkét országban differenciáltság érzékelhető a helyi kormányzatok tagállamonkénti pártpolitizáltságát illetően. Ezzel szemben Nagy-Britanniában homogén módon, vagyis minden önkormányzattípusban egyaránt (bár nem egyformán) intenzíven jut érvényre a pártok szerepe. Ugyanakkor a képviselőtestületek politikai összetétele kiegyensúlyozott: egyetlen pártnak sincs abszolút többsége.

Két Baranya megyei önkormányzat

Laczkóné Tuka Ágnes

A kiválasztott városi önkormányzat tevékenységét 1990 októbertől 1991 szeptemberéig vizsgáltam. A kutatás során a képviselőtestületi ülések jegyzőkönyveit, a helyi sajtó cikkeit használtam fel, illetve részt vettem üléseken és beszélgetést folytattam a képviselőtestület tagjainak többségével, az önkormányzati iroda munkatársaival és befolyásos polgárokkal.

A vizsgált kisváros képviselőtestületének létszáma 19, melyből 9 fő a listára leadott szavazatok alapján kapott mandátumot, míg 10-en egyéni körzetet képviselnek. (Az egyéni körzetekben a megválasztott képviselők sokkal inkább a falvak tendenciáit tükrözik, hiszen 4 mandátumot független jelölt szerzett meg.) A pártok képviselete a következőképpen alakult: MDF 4, FKGP 4, KDNP 2, SZDSZ 3, FIDESZ 1, MSZMP 1 mandátum.

Az országos koalíció e városban nem eredményezte az MDF, a KDNP, és a FKGP helyi képviselőinek együttműködését. Egyes kérdésekben semmiféle nyomát nem találtam előzetes konszenzus kialakításának. Itt nyilván szerepet játszott az, hogy az MDF helyi szervezete gyakorlatilag nem funkcionált ebben az időszakban és a döntéseket nem a pártonkénti frakcióhűség, hanem egyéb érdekartikulációs motivációk befolyásolták. Természetesen volt olyan csoport – a kisgazdák -, ahol a párt- és gazdasági csoportkötődés szorosabb, így egyik képviselőjük szerint ők általában egyformán szavaztak.

A vizsgált időszakban a képviselőtestület 17 ülést tartott. 10 rendeletet alkottak és 130 határozatot hoztak, melynek 45%-a gazdálkodással, gazdasági ügyekkel, 30%-a személyügyekkel, 15%-a szociális kérdésekkel, 10%-a kulturális, sportügyekkel

foglalkozott. E határozatok közül nagyon kevés született meg egyhangú döntéssel. Jellemző módon 1, 2 javaslatot ellenző voks volt a leggyakoribb, de néhány kiélezett vitás kérdésben nagyobb a szóródás (ezek többsége személyi ügyeknél figyelhető meg.)

A Köztársasági Megbízotti Hivatal 11 alkalommal emelt törvényességi kifogást az önkormányzat döntéseivel kapcsolatban. Ezek közül a legfontosabbakat (a polgármester másodállása, a kórházigazgató választás, tulajdonjogi vita az ABC-vel, képviselői lemondás) a testület a jegyző útmutatásai alapján nem fogadta el és nem módosította határozatait. Ezekben a kérdésekben az önállóság hangoztatása, a központi hatalommal szembeni virtus és a jegyző ügyvédi múltja is szerepet játszott. Ugyanakkor a szakapparátussal szembeni bizalmatlanság, és az, hogy a határozatok egy részét csak az ülés előtt kapták meg a képviselők, hozzájárult a jogilag nem teljesen korrekt döntéshozatalhoz.

A jegyzőkönyvek tanúsága szerint több képviselő is megfogalmazta, hogy a testület döntéskényszerben volt, nem eléggé alaposak az előterjesztések. Ezt bizonyította az, hogy többször elnapoltak egyes kérdéseket, mivel nem került az illetékes bizottság elé, vagy nem volt megfelelően előkészítve. E hiányosságokat csökkenthették volna, ha megfelelő bizottsági munkára támaszkodnak, amelyekbe külső szakembereket is bevonnak. Ezzel a törvényes lehetőséggel azonban itt nem éltek, mivel csak alkalmanként hívtak külső szakértőt, akiknek így nem volt elég rálátásuk a döntések teljes mechanizmusára. Különösen érzékelhető volt ez a hiány a gazdasági-vállalkozási bizottság esetében.

A képviselőtestület tevékenységét nagymértékben gátolta, hogy csak az 1991. év közepére születtek meg az alapvető törvények az önkormányzati tulajdonról, illetve a hatáskörökről. Ugyanakkor az önkormányzati törvény szellemének szögesen ellentmondó rendeletek, sőt törvények is hatályosak voltak.

Mindezek ellenére a városi önkormányzat jelentős kérdésekben élt az önállóság jogával saját viszonyai formálásában. A gazdasági döntések egy részénél már érzékelhető volt a tulajdonosi szemlélet kialakulása.

A polgármester javaslata alapján testvérvárosi kapcsolat jött létre egy német várossal és ilyen igénnyel támogatják az erdélyi Nagyenyedi Kollégiumot is. A kulturális élet területén Istókovics Kálmán életművének felvállalása, múzeum kialakítása szerepelt az önkormányzati ülések témájaként is. Baranyában szinte elsőként teljesítették a katolikus egyház kérését, kezelésükbe visszaadva az egyik általános iskolát 1991 tavaszán.

Az önkormányzat tagja maradt a TÖOSZ-nak, s csatlakozott a Baranyai Önkormányzati Társuláshoz is.

A város egyre súlyosabb teherrel volt kénytelen szembenézni, hiszen 1991 nyara óta a Jugoszláviából menekülők egyik célpontjává vált a határátkelő közelsége, s családi, rokoni és ismerősi kapcsolatok miatt. A menekülők segélyezését a városnak meg kellett előlegezni s az elhúzódó konfliktus kezdte megrendíteni a költségvetést.

A képviselőtestület tevékenységét – a személyi kérdések kivételével – érdektelenség, sőt néha kiábrándultság kísérte, melynek okait a következőkben láttam: az önkormányzatok rákényszerülnek olyan döntések meghozatalára, amely növeli a lakossági terheket, ugyanakkor tényleges tulajdonosként nem szabhat feltételeket (pl. a tömegközlekedés tarifáinak megállapítása); az ország általános gazdasági problémái; a helyi politizálásban tapasztalatlan képviselők kerültek megválasztásra; a lakosok gyakran hiányos információk alapján formáltak véleményt.

A falvak közül választott település azért vált érdekessé, mert az önkormányzati választások az újraönállósodás lehetőségét hozták a község számára. Ezt a lakosság is felismerte, amit igazol

az a tény, hogy többen vettek részt a szavazáson, mint a tavaszi parlamenti választás első fordulóján.

A képviselőtestület 3 főből és a polgármesterből áll. Bár valamennyi jelölt függetlenként indult, a testületbe került a FKGP helyi kis szervezetének vezetője is. Polgármesternek a párt által szintén támogatott református lelkésznőt választották.

Közigazgatásilag a falugyűlés a volt székhelyközségből való elszakadásra és egy másik kislelővel alkotott közös körjegyzőség létrehozása mellett foglalt állást.

A szétválás nem ment zökkenők nélkül. A falu irányítását jelentősen nehezítette az a tény, hogy a volt közös tanácson még a választások előtt nem válogatták szét a rájuk vonatkozó iratokat, s nem juttatták el ezeket időben az új körjegyzőségi hivatalba.

A falu életében legjelentősebb változást az önálló gazdálkodás jelentette. A falu költségvetése csak a normatív állami támogatásra, az adókból itt maradó hányadra, a volt székhelyen kezelt 1990-es pénzmaradványra és egyéb szociális juttatásokra támaszkodhatott. Mégis a költségvetést megismerő falugyűlés szinte hitetlenkedve fogadta a polgármester előterjesztését, amely jelentős felújítási munkákat irányzott elő: kultúrház, polgármesteri hivatal renoválása, az ifjúsági klub újraindítása, illetve fiatalok számára letelepedési segély biztosítása.

November – március között a képviselőtestület tevékenységének középpontjában a saját lehetőségeinek feltárása, működési feltételeinek kialakítása állt. Májustól több ülés napirendjén szerepelt az elszakadó falu konfliktusa

A körjegyzőség kapcsolata a Köztársasági Megbízotti Hivatallal rendszeres volt. A vizsgált időszakban 2 észrevétel érkezett csak a köztársasági megbízottól, amelynek alapján a képviselőtestület módosította a korábbi döntéseit.

Az önkormányzat tevékenységére az önállósággal való élnitűdás volt a jellemző. Ez idő alatt 13 ülést tartott, 30 határo-

zatot és 2 rendeletet alkotott. A képviselőtestület döntéseivel a falu lakosság-megtartó erejét igyekezett szolgálni: 12 új házhely kialakítása ugyanúgy hozzájárult ehhez, mint a küzdelem a nyilvános telefonfülke telepítéséért. Az identitástudat erősítése céljából szerződést kötöttek a falu történetének megírására is. A szebb, jobb környezet kialakítását segítette az árkok tisztítása, a szennyvíztelep terveztetése, a falu parkjának gondozása.

Esettanulmány két települési önkormányzat első évéről

Kunszt Márta

Az említett önkormányzatok működésének tanulmányozása során két hosszabb lélegzetű elemzés született, melyekből ezúttal csak az önkormányzati testületek döntéseiről megállapítottakat emelem ki.

A kiválasztott városi önkormányzat összetétele meglehetősen heterogén: 2 FIDESZ-es, 1 Kereszténydemokrata, 3 MDF-es, 1 MSZDP-s, 1 MSZMP-s, 3 MSZP-s, 4 SZDSZ-es, 4 SZDSZ támogatással bejutott független, 5 a helyi Honismereti és Város-
szépítő Egyesület képviselőjét felvállaló városatya, valamint 3 független képviselő foglal helyet a testületben. (A Honismereti Egyesület a választási harcban a város korábbi vezető személyiségeit is indította, s közülük jónéhányan bekerültek az önkormányzatba.) Az önkormányzati választások sajátossága volt, hogy a választási küzdelmek során a liberális és keresztény-nemzeti pártok választási szövetségre léptek a baloldali pártok és képviselőik ellen. A választási harc során kialakult szembenállás a kezdeti időszakban a testületet is markánsan jellemezte, később elsősorban gazdasági és a lakosságot közvetlenül érintő kérdések tekintetében oldódott.

A vizsgált időszakban, 1990 októbere és 1991 augusztusa között az önkormányzati testület 18 ülésén 177 napirendi pontot tárgyalt. Ebből 23 szóbeli előterjesztés volt, két alkalommal pedig rendkívüli ülést hívtak össze. A döntéseket az alábbiak szerint csoportosítottam.

50 alkalommal gazdasági, 25 esetben személyi, 15 esetben a város lakosságát közvetlenül érintő politikai jellegű kérdésben, 9-

szer szociális, 5-ször pedig kulturális tárgykörben hoztak határozatot. A fenti adatokból úgy tűnik, hogy az ügyek döntő részét a gazdasági kérdések teszik ki, a számok ezúttal azonban kissé félreorientáltak, mivel itt jelennek meg a döntően rutinjellegű határozatok, mint a lakásépítési támogatások és telekgazdálkodással kapcsolatos döntések.

Az önkormányzat vezetőinek és testületének egyik legfőbb, több területet is érintő törekvése volt a város további sorsát alapvetően befolyásoló, a bányászat jövőjével kapcsolatos kérdőjelek tisztázása. Ez a téma 5 alkalommal került napirendre. A kérdés súlyát jelzi, hogy gyakran interpelláció, vagy napirenden kívüli hozzászólás formájában is terítékre került. A bányabezárás kérdésében véleményem szerint a város vezetése minden rendelkezésére álló eszközt megragadott, hogy a legfőbb veszélyt elhárítsa a város lakói fölül. Működött a lobbyszás és nyomásgyakorlás klasszikus eszköztára, s a lehető legoptimálisabb eredményt sikerült elérni, tudniillik, hogy gazdasági kérdésből politikaivá minősítették a bányabezárás ügyét, tekintve, hogy a város kezében semmilyen tényleges döntési pozíció nem volt.

Természetesen a bányabezárás elodázása továbbra sem oldja meg a város legfőbb gondját, a távlati fejlesztési irány meghatározását, hiszen a bányászkodás fokozatos visszafejlesztése csak átmeneti lélegzetvételhez juttatja a települést. Ezt több képviselő jól érzékelt, s hangoztatta is testületi üléseken, s a polgármester és alpolgármester is igyekezett elfogadható perspektívát felvázolni. Elsősorban vállalkozás élénkítéssel, illetve külföldi gazdasági kapcsolatok szélesítésével kívánnak megoldást találni. Ezt támasztja alá az is, hogy 11 alkalommal foglalkoztak kisvállalkozást érintő kérdésekkel a gazdasági ügyek között.

A másik nagy témakör a gazdasági blokkban a lakosságot közvetlenül érintő közüzemi díjak és szolgáltatások helyzete. (A Volán viteldíj 3, a víz díj 2, a szemét díj 1 alkalommal került

terítékre.) ezek tárgyalására jellemző hogy pártállástól függetlenül jól érzékelik a testület tagjai a lakosságra nehezedő nyomást, s a körülményekhez képest igyekeznek mérsékelni a gazdasági kényszert.

Jelentős helyet foglalt el a gazdasági kérdések között az önkormányzati tulajdonú lakások elidegenítésének tárgyalása (4 alkalom), illetve az önkormányzati intézmények fenntartásával és működtetésével kapcsolatos döntések megvitatása (9 alkalom). E tárgyköröket is jellemezte a lakossági érdekek figyelembevétele, illetve az intézményi igények minél teljesebb kielégítése, hiszen nem pluszról, hanem a működési alapfeltételek biztosításáról volt szó.

A költségvetésből kitűnik, hogy a város rendelkezett megfelelő tartalékokkal, de az augusztusi közgyűlésen az is kiderült, hogy ezek vészesen fogyatkoztak. Egyes képviselők szóvá is tették, hogy koncepció nélkül születnek gazdasági döntések, de ennek a vizsgált időszakban nem volt különösebb visszhangja.

Bár a gazdasági döntésekkel kapcsolatban is kibontakoztak éles viták, ezek hevesége meg sem közelítette a személyi kérdések során kialakult szembenállások hőfokát. Az első három ülést a tisztségek és funkciók elosztásának kérdése uralta. E témában az előzetes választási szövetségnek megfelelően a politikai hovatartozás döntött.

Az önkormányzati intézmények vezető tisztviselőinek megítélése, illetve a megüresedő pozíciók betöltése mindennapos gyakorlat a közgyűlések életében, s gyakran újabb vitákat indukál. A vizsgált időszakban a Városgazdálkodási Vállalat teljesítménye, majd ezt követően az igazgatói szék betöltése, a városi kórház gazdasági igazgatói posztjára történő kinevezés, a helyi újság vezetőjének leváltása, illetve a városi rendőrkapitány kényszerű cseréje váltott ki heves szócsatákat.

A személyi kérdésekben kialakult gyakorlat azt mutatja, hogy tovább él az a politikai struktúraváltások során régiókban sokszor megfigyelt és kimutatott hagyomány, hogy a változást elsősorban nem a szervezeti, intézményi rendszerek megváltoztatásától várják a politikai élet szereplői, hanem az általuk fontosnak vélt hatalmi pozíciók megragadásától, s politikailag megbízható egyénnel történő betöltésétől teszik függővé. Erre vezethető vissza az a sokszor hangoztatott kijelentés, hogy a rendszer-váltás még nem zajlott le.

A személycserék során kialakult nézetkülönbségekben azonban nemcsak a politikai megbízhatóság, hanem a szakmai követelmények figyelembevételének hangoztatása is megfigyelhető volt, s éppen e területen mutatkozott meg először, hogy a választások során kialakult politikai besorolást oldhatja a racionális megfontolás. A választási koalíció egyöntetű támogatásával megválasztott polgármester például a jegyző és az egyes igazgatói pályázatok meghirdetésekor hangsúlyozottan a szakmai megfelelőséget preferálta a testület többségével szemben, s idővel néhány SZDSZ-es képviselő is kezdte felvenni a kritériumok közé a hozzáértés és gazdaságosság szempontjait a megmérettetéseknél.

Az önkormányzati üléseket végletesen felkorbácsoló kérdések leggyakrabban azonban nem is személyi ügyekben, hanem politikai nézetek ütköztetése során alakultak ki. A szokásos politikai indíttatású napirendeken kívül, mint utcanév változtatás, emlékmű lebontás és állítás, címer, zászló megváltoztatása, a városban két alkalommal is az elmúlt rendszer politikai megítélésével kapcsolatban törtek ki heves szócsaták.

A KDNP képviselője, a testület doyenje 56-os emlékérem alapítására tett javaslatot a 90 novemberi ülés egyikén, s ekkor kifogásolta, hogy elmaradt a bűnösök elítélése. E kérdés élesen megosztotta a testületet, majd ennek továbbgyűrűzése volt 91 tavaszán a díszpolgári cím eltörlése, mely országos visszhangot is

kiváltott. Ez az ügy, s a politikai indíttatású szembenállások nagy száma, mely számos más vonatkozású döntés lényegi tényezője volt, azt bizonyítja, hogy a testület a vizsgált periódusban még nem volt képes elkerülni azokat a csapdákat, melyek a politikai székértáborok érzelmi alapu megközelítéséből adódtak. A kezdő politikusok egyelőre még nem tudják mindig biztonsággal elkülöníteni azokat az ügyeket, melyek politikai technikákkal megoldhatók, mert valódi döntési lehetőséget hordoznak, s melyek azok, melyek megoldhatatlanok, mert értékrendek közötti választást jelentenek, s így természetüknél fogva sohasem oldhatók fel kompromisszumokkal, csak egymás nézeteinek kölcsönös elfogadásával.

Mindezzel együtt is úgy vélem, hogy az önkormányzat az adott feltételek között eredményes munkát végzett, mivel meglehetősen kedvezőtlen gazdasági és nem sokkal előnyösebb politikai feltételek mellett egy egyre hatékonyabban működő, s kezdeti székértáborait mindjobban feloldani képes testület képét mutatta az elemzett 18 ülés anyaga alapján.

* * *

A másik vizsgált település (egy község) egyik sajátos vonása, hogy politikai pártok nem működnek területén, így a választási harc egy-egy személy és a vezetésével kialakult csoport körül koncentrált. Szervezetten két érdekkör jelentkezett, a Falukör állította az egyik polgármester jelöltet, míg a Fial Házások klubja a másikat. Beszélgetések során utalás történt arra, hogy tsz érdekeltségű polgármester jelölt is volt, de adatokat erre nem találtam. A jegyzőkönyvek tanulsága szerint valódi küzdelem a két társadalmi egyesület vezetője között zajlott, s a Fial Házások Klubjának jelöltje a szavazatok kevesebb, mint 5%-ával győzte le ellenfelét. Az ügy érdekessége, hogy a másik jelölt csak a polgármesterségért indult, s így nem lett a képviselőtestület tagja. Ezt

eleinte megkísérelte azzal ellensúlyozni, hogy állampolgárként megjelent a képviselőtestületi üléseken, de be kellett látnia, hogy szavazati jog híján ennek nem sok értelme van.

A megválasztott polgármester végzettségét tekintve közigazgász, a közeli városban áruházi részlegigazgatóként dolgozik. Polgármesteri teendőit társadalmi megbízatásban vállalta. A jegyző és a képviselők elmondása alapján eleinte megkísérelt demokratikus módszerekkel dolgozni, miután látta, hogy ez sok munkával jár, s viszonylag eredménytelen, rátért az ügyek egy-személyes intézésére. E munkamódszer megítélése különböző a testület tagjainak körében, van aki autokratának tartja emiatt a polgármestert, mások kevésbé negatívan fogják fel a dolgot, mivel úgy látják, hogy eddig alapvetően a falu érdekeinek megfelelően tevékenykedett.

Az önkormányzati testületbe hét tagot választottak, köztük van a falu orvosa, a tsz elnök, egy fiatal pedagógusnő, két magán-vállalkozó, a tsz egyik középvezetője, és a szénbányák egyik üzemegységének főkönyvelő helyettese. A testület túlságosan kicsi ahhoz, hogy jól körülhatárolható csoportok formálódjanak ki. Bizonyos erővonalak azért kitapinthatók voltak, melyek egy-egy hangadó személyiség mögötti felsorakozást jelentettek.

A jegyzőkönyvek és a személyes találkozások alapján azt tapasztaltam, hogy három markáns egyénisége van az önkormányzatnak: a polgármester, a körzeti orvos és a tsz elnök. A választásokat követően a polgármester és a tsz elnök között feszült viszony alakult ki, bár a választási küzdelemben a tsz elnöke is a jelenlegi polgármestert támogatta. A feszültség kiváltója bizonyára az a tény, hogy az önkormányzat nem tudja, vagy nem akarja minden esetben figyelembe venni a tsz gazdasági érdekeit, s az előnytelen döntések kínos helyzetbe hozzák az elnököt saját tagsága előtt. Mindezt ő úgy éli meg, mint sorozatos kudarcot az önkormányzati tevékenységben.

Az önkormányzati testület 1990 október 10-én tartotta alakuló ülését. A vizsgálat tárgyát képező periódusban, 1991. augusztus 31-ig tíz alkalommal ülésezett. Az üléseken kialakította saját szervezeti és működési szabályzatát, munkatervét, döntött a hozzá tartozó intézmények működési, személyi és anyagi kérdéseiben, a rendelkezésére álló anyagi eszközök felhasználásában, a falu lakosságát érintő kérdésekben. A tíz testületi ülésen összesen 32 napirendi pont szerepelt, melyek mindegyike határozathozattal végződött. A 32 döntés közül 10 esetben gazdasági ügyben foglaltak állás, 4-szer személyi döntés született, egyszer hoztak határozatot a faluban működő társadalmi szervezettel kapcsolatban (volt MHSZ csoport támogatása), és egyszer született politikai jellegű döntés (csatlakozás a megyei önkormányzat szervezte társuláshoz).

Háromszor merült fel hatásköri vita: az intézményvezetők munkáltatói jogkörének, a körjegyzőség és a jegyző hatáskörének értelmezése kérdésében. A képviselőtestület tagjai a kezdeti időben szerették volna, ha a falubabn működő valamennyi intézmény csak saját fennhatóságuk alá tartozna. A korábbi társközösi befizetések azonban ezt gazdaságilag lehetetlenné tették.

A fentiek azt mutatják, hogy az önkormányzat elsősorban igazgatási és az intézményeihez kapcsolódó gazdasági tevékenységet lát el a községben, direkt politikai ténykedése elhanyagolható (talán egyetlen ilyen jellegű megmozdulása a képviselőtestület a falu főterén felállított háborús emlékmű létesítése volt.)

Gazdasági területen egyelőre az önkormányzat a rendelkezésre álló pénzeszközök célszerű felhasználására törekszik. Mivel viszonylag kedvező anyagi kondíciókkal indulhatott, a testület nem tervezte helyi adók bevezetését.

Megítélésem szerint az önkormányzat gazdasági tevékenysége a vizsgált időszakban redisztributív jellegű volt, lényegében a rendelkezésre álló források felosztására korlátozódott. E

tekintetben hasonló magatartás tapasztalható, mint amit a városi önkormányzatnál már megfigyelhettünk.

A testület elsősorban intézményei működésének feltételeit kívánta biztosítani, illetve emelni. Ezek közül is látványosan kiemelkedett az egészségügyi ellátás teljessé és korszerűbbé tételére való törekvés. Ebben nagy szerepe volt a község körzeti orvosának, aki testületi tagként rendkívül eredményesen lobbyzott területe fejlesztéséért. Tevékenysége eredményeként befejezték a már korábban megkezdett rekonstrukciót az orvosi rendelőben, reumatológiai kezelésre alkalmas berendezésekkel, valamint gyógyszerhárral bővítették az orvosi rendelőt, lehetővé téve ezzel, hogy csak a valóban komplikált esetekben kelljen a környező városok valamelyikébe utazni.

Az egészségügyi ellátáshoz viszonyítva kevesebb, de a korábbi színvonalat biztosító juttatásban részesültek az oktatási intézmények is (Pl. 1990-ben ingyen kapták a tankönyveket az iskola tanulói.) Arról viszont már hosszas vita bontakozott ki a testületben, hogy szüksége-e félállású iskolatitkár alkalmazása, mivel mint a termelésben járatos képviselők egyike megjegyezte, az iskola csak viszi a pénzt, azt előbb valakinek elő is kell teremteni. Ezt a nyilván korábbi időkből megmaradt szemléletet azonban a képviselőtestület nem fogadta el.

Az önkormányzat eddigi tevékenysége során sikeresen biztosította intézményei működését, hosszabb távon azonban bizonyosan szembe kell néznie a források bővítésének szükségességével is.

Ezt vetíti előre a másik jelentős kérdéskör, mely szintén fontos helyet foglalt el a döntések sorában, de érintette az önkormányzat közfunkcióit is. A községben nagy területek csatornázatlanok, s a szemétszállítás és lerakás kérdése sincs megnyugtatóan rendezve. Felmerültek bizonyos útpítési gondok is. Mindezen feladatokat, bár átmeneti megoldásukról döntött a testület, hosszú távon láthatóan csak új források bevonásával, vagy

több önkormányzat összefogásával lehet rendezni. Ezért is döntöttek úgy a képviselők, hogy csatlakoznak a megyei önkormányzati társuláshoz.

A vállalkozói szférával kapcsolatos gazdasági kérdések csak kényszerből kerültek a testület elé, részben, mivel a község társulajdonosként részese volt egy veszteséges kft-nek, s ezt rendezni kellett, részben, mivel a lakosság, illetve a tsz kérelemmel fordult az önkormányzathoz, hogy nyújtson támogatást gondjai megoldásához. (A falu lakói egy zavaros tv kábelhálózat kibogozásához kértek segítséget, a tsz pedig hitelt kért, a lehetőségeihez képest teljesítették, de nem foglalkoztak különösebben a falu gazdálkodó egységeinek, vagy kereskedelmi hálózatának állapotával.)

A személyi döntéseknél a Művelődési Ház igazgatójának kinevezése esetében egyértelműen kimutatható, hogy háttérbe került a szakmai alkalmasság szempontja, csakúgy, mint korábban a vizsgált városi önkormányzatnál már láttuk, hiszen a helyben lakó munkanélküli építésztechnikus kapta meg az állást, holott 3 felsőfokú végzettségű is nyújtott be pályázatot. A döntést a polgármester a helybenlakás felmérhetetlen előnyével indokolta, míg volt, aki a polgármester barátjának tett gesztusnak minősítette. Az iskola nevelőtestületében történő alkalmazásnál is nyomon lehet követni, hogy inkább szakképzetlen, vagy alacsonyabb képesítésű helyi személyt alkalmaznak, mint városi, de magasan kvalifikált munkaerőt.

A személyi kinevezések mechanizmusát egyébként több képviselő nyilvánosan kifogásolta, mondván, hogy a meghirdetett vagy kialakítandó állásokat előre elígérik, s a testületet kész tények elé állítják. (Ebben a polgármester, a jegyző és az apparátus venne részt.) Ugyanakkor ezek a kérdések mindig a testület elé kerültek, s mindig szabályos keretek között fogadták el az

előterjesztéseket, ezt maguk a kifogást megfogalmazó képviselők is elismerték.

A vizsgált időszakot tekintve megállapítható, hogy a korábbi tanácsrendszerhez viszonyítva jelentősen megnőtt a községi önkormányzat döntési lehetősége, ezzel együtt a felelőssége is. Ezt jól érzékelik a testületi tagok, a polgármester, a körjegyző, s az önkormányzati apparátus is. Ugyanakkor ennek következményeivel még nem mindig számolnak. Rendkívül pozitív, hogy az oktatási és egészségügyi intézmények a korábbinál sokkal nagyobb lehetőségeket kaptak az önkormányzattól. A falu gazdasági szereplőivel kialakított kapcsolat azonban felemás, itt-ott presztízharcoktól sem mentes. Teljesen hiányzik egyelőre a község civil társadalmának bevonása a döntésekbe, s az együttes cselekvés igénye is csak szórványosan merült fel. Erre utalt szívszorítóan az egyik képviselő, amikor a községért végzett több évtizedes társadalmi munkáját kárba veszett cselekedetként jellemezte.

A szekszárdi szőlősgazdák és az önkormányzat

Kovács Teréz

Szekszárdon egy empirikus felmérés történt a magántulajdonban lévő szőlőterületek tulajdonosaival. Az adatfelvétel 1992 decemberében és 1993 januárjában készült. A mintába 200 háztartás került, amely az alapsokaság 5 százalékát teszi ki. A megkérdezettek 90 százaléka a városi földhivatal tulajdonában lévő külterületi helyrajzi számok alapján, egyszerű, véletlen kiválasztás révén jutott a mintába, a fennmaradó 10 százalékot a helyismeret alapján, a jobb gazdák soraiból választottuk ki. Tehát a minta az alapsokasághoz viszonyítva, egy enyhe „jobbítás” irányába tolódott el.

Az elsősorban agrárszociológiai kutatás egyik részét képezte az önkormányzat működése, a polgármester, az önkormányzati képviselők és a pártok ismertségének felmérése, valamint a szőlősgazdák önkormányzattal szemben támasztott elvárásainak feltérképezése. Mivel a felmérésbe csak a szőlővel foglalkozó háztartások családfelei kerültek, a megkérdezettek nem reprezentálják Szekszárd lakosságát. Azzal ugyanis, hogy elsősorban férfiakat kérdeztünk meg, és a lakosság átlagához képest túlreprezentáltak az idősebb középkorúak, a minta eltolódott a szekszárdi társadalom egészéhez képest.

Úgy vélem, hogy az 1990-es helyhatósági választások óta eltelt bő két év rövid idő arra, hogy a lakosság igazán le tudja mérni azt, hogy mi a különbség a volt tanács és az újonnan alakult önkormányzat között. E, viszonylag rövid idő folyamán, különösen a mostani gazdasági recesszió alatt, nem történhettek gyors és nagy változások. Továbbá, az „önkormányzat” alatt

elsősorban a képviselőtestületet értik, és megítélésükből kimarad az apparátus, amely a végrehajtásért felelős.

A megkérdezett szekszárdiak legnagyobb része (37,0 százalék) azt válaszolta, hogy az önkormányzat egy kicsit jobban működik, mint a volt tanács. Állításaikat elsősorban nem valami konkrét, a saját vagy a város más polgárainak életkörülményeiben beállt jobbulásra alapozták, hanem inkább a vágyaikat fejezték ki. Ők azt szeretnék, ha az önkormányzat legalább egy kicsit jobban működne, mint a tanács. Viszont állítását már konkrét tapasztalatokra alapozta a megkérdezetteknek a 7,5 százaléka, akik azt mondták, hogy az önkormányzat sokkal jobban működik, mint a volt tanács. Az így vélekedők jórészt a Felsővárosban élnek.

Az 1970-es években a tízezer fővel megnövekedett szekszárdi lakosságot az akkori városi vezetés úgy tudta „elhelyezni”, hogy panelokba költöztette. Ebben a maga módján „csinált” városban a panelhullám egyedül a Felsővárosrészt „kímélte” meg. Ez a régi, családi házas rész infrastrukturális szempontból a városnak egy nagyon elhanyagolt területe lett a politikai rendszerváltás idejére. A mostani vezetés az infrastrukturális fejlesztés szempontjából kiemelten kezeli a Felsővárost. Az ott élők főleg reformátusok, és úgy érzik, hogy a polgármester – aki szintén református – végre az ő problémáikkal is törődik. Ezen túl a polgármester nyilván a tanácsi rendszer mulasztását szándékozik pótolni, amikor erre a városrészre jobban odafigyel.

A válaszolók másik végletén helyezkednek el azok, akik fele-fele arányban s összesen (7,0 százalékban) azt állítják, hogy a mostani önkormányzat kicsit rosszabbul, illetve sokkal rosszabbul működik, mint a volt tanács. Ők a város legkülönbözőbb részein laknak. Véleményem szerint nem azért válaszoltak így, mert valóban rossz a tapasztalatuk a mai szekszárdi önkormányzattal, hanem azért, mert úgy érzik, hogy nekik korábban jobb volt az életük. (Jobb állást töltöttek be, fiatalabbak voltak, több pénzük

volt stb.) „Akkor a tanács sokkal jobb volt, mert el lehetett adni a szőlőt” – mondta az egyik válaszoló.

A megkérdezettek további 24,5 százaléka azt válaszolta, hogy az önkormányzat ugyanúgy működik, mint a tanács, és végül 24,0 százalék nem tudott válaszolni erre a kérdésre. E két csoport nemcsak százalékarányukat tekintve hasonló, hanem a tekintetben is, hogy végeredményben egyiket sem foglalkoztatja az, hogy hogyan működik saját településén az önkormányzat, vagy azt vallják, hogy nem lehet összehasonlítani az önkormányzat és a tanács működését, mert mások voltak az objektív körülmények, illetve azt hangsúlyozzák, hogy most is ugyanazok az emberek ülnek a polgármesteri hivatalban, mint régen.

A megkérdezett szekszárdiak 62 százaléka tudta, hogy hívják városuk polgármesterét. A szekszárdi polgármesternek két keresztnéve van. A keresztnévek sorrendjét felcserélve, vagy csak az egyiket említve, még további 17,5 százalékuk válaszát lehet elfogadhatónak ítélni. (Egy másik felmérés alkalmával Pécssett a város polgármesterének nevét a megkérdezettek 54 százaléka tudta. Nyilván egy 36 ezres és egy 160 ezres városban más a település első embere nevének ismertségi szintje, de mindezek ellenére a szekszárdiak tudásszintje e tekintetben egyértelműen elfogadhatónak mondható.)

A helyhatósági választások alkalmával Szekszárd városa 14 egyéni körzetre volt felosztva. Az, hogy a megkérdezettek melyik választókerületben laknak, illetve kik a képviselők az önkormányzati testületben, 65, illetve 58 százalékban nem tudták.

A megkérdezettek 46,0 százaléka nem jól válaszolta meg azt, hogy kik alkotják a kormánypártokat, 48 százalék pedig az ellenzék pártjait nem tudta megmondani. 55 százalékuk nem tudta felsorolni a hat parlamenti párt mindegyikét. A többség a Független Kisgazdapártot a kormánypártokhoz sorolta. A válaszok töredékében szerepelt csak az, hogy a 36-os kisgazda

frakció kormánypárt, a Torgyán-féle Kisgazdapárt pedig az ellenzékhez tartozik. Ettől függetlenül, mindkét esetben a megkérdozettek feleletét jó válasznak vettem.

A szocialista iparosítást megelőzően Szekszárd polgárosult bortermelő mezőváros volt. Ma minden harmadik szekszárdi családnak van a várost körülvéő hegyeken „tanyának” nevezett épülete, és a lakosság bő fele kisebb-nagyobb saját tulajdonában lévő szőlőfölddel rendelkezik. Az elmúlt három évtizedben a szőlő termesztéséből származó bevétel hozzátartozott a szekszárdiak jövedelemkiegészítéséhez. A városban a szőlőtermesztésnek és borkészítésnek nemcsak anyagi vonzata volt, hanem a helyiek egy része szeretettel csinálta a szőlőművelést, mert a földet megörökölte a szüleitől, és a családi vagyonhoz érzelmileg is kötődnek az emberek. Míg mások számára a szőlőművelés aktív kapcsolódást jelent a mindennapi munka után, vagy elfoglaltságot a nyugdíjas évek alatt, illetve ma is jövedelmező vállalkozást. (Ma sem számít igazi szekszárdinak az, akinek nincsen szőleje.)

Napjainkban a szőlőtermelők és borkészítők értékesítési gondokkal küszködnek. Aszerint, hogy hogyan reagálnak az értékesítési lehetőségek csökkenésére, a szőlősgazdák két táborra oszthatók. A két tábor között a törésvonal elsősorban nem a földterület nagysága és a megtermelt bor mennyisége alapján húzható meg, hanem aszerint, hogy szőlő- és bortermelő családi hagyományokkal rendelkező gazdákról van-e szó, vagy a szőlősgazdák új rétegről, akiknek nincsenek meg ezek a hagyományaik.

A szőlősgazdák új rétegének jelentős része arra a kérdésre, hogy milyen jogos segítséget várna el az önkormányzattól a szőlő- és bortermeléshez kapcsolódó nehézségei megoldásában – amellet, hogy felvetettek néhány valóban önkormányzati feladatot, pl. út-, vízvezeték-épfítés –, egyszerűen azt felelte, hogy az értékesítésben kéri a segítséget. Hozzá kell tenni, hogy ők itt a

szőlőértékesítésre gondoltak mindannak ellenére, hogy a mindennapi beszédben a bort emlegetik.

A továbbiakban néhány ilyen választ idéznek: „Az önkormányzat is tegyen valamit a jobb borárok érdekében!” „Nézzenek utána, hogy hol lehet eladni a bort, hogy ne fulladjunk bele saját borainkba!” „Legyen olcsóbb a permetezőszer itt a borvidéken, ezért tegyen valamit az önkormányzat.” „Használják fel a külföldi kapcsolatokat az értékesítésre.” „Az önkormányzat nem törődik a szőlőtermelőkkel, azt mondták nekünk, hogy vágjuk ki a szőlőt, ha sok.” „Nem törődnek azzal, hogy a szekszárdi borvidék jó hírneve forog kockán.”

A többgenerációs szőlősgazdák is elvárják, hogy az önkormányzat oldja meg az önkormányzati feladatnak éppenséggel nem mondható termékértékesítést. De ők – az új szőlősgazdák rétegével ellentétben – konkrétan meg tudják fogalmazni elképzeléseiket, ötleteiket, javaslataikat, továbbá, nem a szőlőt, hanem a bort szeretnék értékesítve látni.

Elvárásaikat két probléma köré lehet csoportosítani. Az első: azt kérik, hogy az önkormányzat alkalmazzon egy olyan személyt, akinek csupán az lenne a feladata, hogy népszerűsítse a szekszárdi bort. A népszerűsítés alatt a szekszárdi borok tv-ben való reklámozásától a külföldi ügynökök megkereséséig mindent értenek. A második: újjá akarják szervezni a pinceszövetkezetet, és az önkormányzattól munkájuk elindításához kérik a megfelelő helyiséget – ahol össze tudnának jönni -, továbbá az erkölcsi támogatást. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy akik így gondolkodnak, még mindig a „nosztalgiazás szintjén” vannak. Talán maguk sem tudják, hogy ma már nincs olyan ember, aki időt, energiát, esetleg pénzt sem sajnálva szervezné a pinceszövetkezetet. Az önkormányzatnak ezért fel kellene karolnia ezt a civil szerveződést, és jó lenne pályázat útján egy megfelelő embert keresni és alkalmazni az érdemi munka beindításához.

A pinceszövetkezetnek Szekszárdon előtörténete van. Az 1920-as évek világválsága idején szintén nehézségek merültek fel a boreladást illetően. Két egykori helyi politikus – akik egyúttal jó szőlőtermelő gazdák is voltak -, a polgármester és a város kormánypárti országgyűlési képviselője hathatós közbenjárására 1929-ben az FM-ben úgy határoztak, hogy Badacsony, Kecs-kemét és Tokaj-Hegyalja mellett állami támogatással még Szekszárdon is pinceszövetkezetet hoznak létre. Az első két év veszteséges volt, de aztán megszervezték a saját borkimérő helyeiket, ahol kizárólag szekszárdi palackozott és kannás borokat árultak. Idővel szaporodtak ezek a borkimérő helyek, végül már Budapest és Győr mellett árultak Mosonban, Hegyeshalmon, Debrecenben, Dombóváron, Székesfehérváron és Kaposváron. Nagyon nagy hangsúlyt fektettek a reklámra.

A pinceszövetkezet élén az igazgatóság állt, amelyet a társasági törvény szerint szerveztek meg. Az igazgatóság saját köréből választotta a Borátvevő Bizottságot, amely egy borszakértőből, két szőlősgazdából, a felügyelő bizottság elnökéből, az ügyvezető igazgatóból és a pincemesterből állt. A szövetkezet tagja csak az lehetett, aki bortermelő volt, és legalább egy részjegyet megvásárolt (ez több mint 1 hektoliter bor árát jelentette). A Szekszárdi Pinceszövetkezet 250–300 taggal indult. A vele egyidőben alakult másik három pinceszövetkezet idővel tönkrement, de a szekszárdi eredményesen működött egészen az államosításig, 1949-ig. Akkor 849 tagjuk volt. 1956 szeptemberében újra megalakították a pinceszövetkezetet Szekszárdon.

Az 1960-as évek elején az ún. kisüzemi szőlőművelés beindítása is az akkori városi tanács egyik osztályvezetője nevéhez fűződik, aki hosszas kilincselés után, saját javaslata támogatásához a pártbizottságon megnyert egy tisztségviselőt. Ez a személy ma, a helyi szőlősgazdák véleménye szerint is, Szekszárd egyik legjobb bortermelője. Egykori javaslata az volt, hogy

névtelen értékben (2 Ft-ért egy négyszögölt) adják el a parlag szőlőföldeket. A pártbizottságon dolgozó egyén meghívta az illetékes helyi és országos politikai szervek vezetőit, ahol az előterjesztésre végül is olyan döntés született, hogy soron kívül Szekszárdon alakítsanak ki akkora zártkerteket, amekkorát akarnak. Így született meg 1963-ban – Szekszárdon először az országban – a zártkert, mint magántulajdonban lévő üzemforma.

Most, mikor a szekszárdi szőlő- és bortermelés a maga rendszerváltását éli, a helyi politikai vezetés még nem ismerte fel, hogy nem hagyhatja magukra a szőlősgazdákat. A felismerés hiánya két dologból adódik. Egyrészt, az önkormányzattól egy kivételes és valójában nem tipikusan önkormányzati feladatban várnak el segítséget a szekszárdi szőlősgazdák. Továbbá az, hogy a felső vezetés nem szekszárdi, vagy ha az, akkor meg nem szőlősgazda, s ez szintén késlelteti a felismerést.

A „nagypolitika” szerint, valóban jobban hangzik az, hogy piacgazdaság van, és a gazdák oldják meg a saját problémáikat. Viszont, ezeket az embereket a szocializmus nem így nevelte, a neveltetést nem lehet belőlük sem azonnal, sem gyökerestől kitépni. Helyi sajátosság, hogy Szekszárdon a szőlőtermelők támogatása hagyományosan önkormányzati feladat volt. S mivel ez mindig így működött, ezért innen a szőlősgazdák igénye – szerintem is – jogos. A szekszárdi önkormányzat pedig előbb-utóbb oda fog figyelni arra, hogy mit követelnek tőle a helyi hagyományok.

Szemelvények az önkormányzati rendszer problémáiból

Páva Zsolt

A rendszerváltással bekövetkeztek azok a történelmi változások az államéletben, amelyeknek jelei már az 1970-es évektől érezhetőek voltak, akkor csak egyes jelenségek formájában: így megindultak bizonyos decentralizációs folyamatok, melyek ma a helyi önállóság törvényi deklarálásával új helyzetet teremtettek.

Az önkormányzatiság eltelt gyakorlati „próba” másfél-két éve több olyan kérdést vet fel úgy az elmélet, mint a gyakorlati szakemberek számára, melyek erőteljesen abban az irányban mutatnak, hogy indokolt az önkormányzati működést szabályozó törvény felülvizsgálata korszerűsítése.

A rendszerváltás lényege a helyi igazgatási folyamatokban, hogy megteremtette a jogállamiság keretein belül a demokratikus működés feltételeit, teljes helyi autonómiát deklarálva.

A témával foglalkozó szakemberek véleménye szerint a működés eddigi tapasztalatai, hogy a demokratizmus irányában lengett ki az inga, a testületek nagyobb hatalmat kaptak az egyéni felelősségvállalással szemben. El kell érni azt, hogy a szakma ne politizáljon, a testület pedig olyan célokat határozzon meg, melyet a szakmailag felkészült, hivatali szervezet végrehajt.

A mai magyar közigazgatás kétpólusú a központi, másrészt a helyi szervekre tagolódik. A korábbi középszintet ma más funkciókkal a megye és a KMB hivatalok jelentik. Közismert ma már az is, hogy a települési önkormányzatok nagyobb része nem tud létezni a középszint nélkül, szükséges egy az önállóságát tiszteletben tartó koordináló, információt szolgáltató más típusú megyei igazgatási szint léte.

Természetesen nem a korábbi, elsősorban hatalmi funkcióját éreztető, a hierarchia csúcsán elhelyezkedő megyére van szükség, hanem a mellérendeltséget valló, de ugyanakkor a térség problémáira figyelő, érzékelő a legfőbb területfejlesztő erőt képviselő önkormányzatok tevékenységének összehangolása lenne az új középszint feladata.

Az önkormányzati törvény tulajdonképpen ma is elismeri és biztosítja az önkormányzatok autonóm fejlesztési lehetőségeit – amikor a településfejlesztés fő céljait szabadon határozza meg – mellyel azonban a gyakorlatban kellő anyagi fedezet hiányában kevésbé tudnak élni.

Az önkormányzatokról szóló törvény a megyei jogú városok és a megyék közötti hatáskörök szabályozásakor úgy rendelkezik, hogy a megyei jogú város saját hatásköréiként megyei feladatokat is elláthat.

A gyakorlatban viszont a már említett kellő anyai fedezet hiányában, a nem kellő együttműködés miatt nem történt jelentős előrelépés a megye és a megyei jogú városok kapcsolatrendszerében.

Ezért a helyi autonómia deklarálása mellett szükséges lenne elsősorban a terület- és településfejlesztés törvényi szabályozása, mely során a központi, kormányzati és helyi kapcsolódási pontok keretjelleget szabályozására kell, hogy sor kerüljön.

Az autonómia feltétele a már említett pénzügyi önállóság. A helyi önkormányzatokat érinti, a fejlesztéseket nagymértékben háttérbe szorítja a személyi jövedelemadó elosztási rendszerének megváltoztatása, valamint egyéb szabályozó rendszerek fenntartása (pl. mint a közös fenntartású, reális feladatokat ellátó és megyeszékhelyen lévő intézmények működéséhez a megyei önkormányzat támogatásának a hiánya. Ez elsősorban Baranya megyére jellemző.)

A pénzügyi szabályozók jelenlegi rendszere nem teszi lehetővé az önkormányzatok számára az esetleg önként vállalt mennyiségi fejlesztéseket, mivel a normatív támogatások és a saját források csak az intézmények fenntartását, a működését biztosítják. Az önkormányzatok jelenleg csak – a tulajdonlás megváltoztatásával – saját vagyonuk terhére képesek új fejlesztési feladatokat felvállalni.

Ezért is lenne jelentős a térség együttműködését fenntartani megállapodások, társulások működtetésével, melynek azonban jelenleg az említett megyei szerepkör és a nem tisztázott KMB – hivatalok településfejlesztési feladatai gátat szabnak.

A KMB hivatalok eredeti szerepállásán a törvényességi ellenőrzés és másodfokú hatósági ügyek intézésén túl új elemként jelent meg a Belügyminisztérium által kezelt alapok elosztásában való közreműködő szerepe, valamint bizonyos regionális szerepkörű – és településfejlesztési feladatok összehangolása.

A jelenlegi KMB hivatal szervezete azonban nem alkalmas a regionalitás követelményeinek felvállalására. Az igazgatási folyamatok felülvizsgálata indokolt abból a szempontból is, hogy létrejöttek a térségben azok a dekoncentrált szervek, melyek a korábbi megyék hatásköreiből önállósult szakmai feladatokat látnak el, szétaprózódva, kellő összehangoló szerep nélkül. Meg kell találni ezek közül is azokat, melyek inkább az önkormányzatok égisze alatt hatékonyabb működésűek lehetnek, mint jelenleg e széttagolt, felduzzasztott hivatali szervezeteken belül.

A társadalompolitika és gazdaságpolitika átalakulása mellett meg kell találni azokat a területpolitikai átalakulási lehetőségeket és intézményrendszereket, pénzügyi alapok képzését és kellő anyagi fedezetet, melyek lehetővé teszik a már jelzett és deklarált helyi önállóságát a települési önkormányzatoknak. Ennek megvalósulásáig tulajdonképpen tényleges önállóságról nem lehet szó.

A pártállam egypártrendszerű irányítását felváltotta a demokratikus fejlődést biztosító többpártrendszer. Ez történelmi léptékű fejlődés volt, mely az államélet szerveződésére és működésére is hatással volt. A központi és helyi igazgatás átalakulása egy generális reform eredménye, mely a többpártrendszerű egyeztetések eredményeként jött létre. A jelenlegi központi jogi szabályozás elsődleges szerepet szán az önkormányzatokban is a testületeknek, a bizottságoknak, így az a látszat alakul ki, hogy a testület megrendelésére dolgozik a hivatali szervezet.

Természetes az, hogy a korábbi rendszerrel szemben, amikor a hivatali apparátus kezdeményezései döntéstervezetei kerültek a pártállami akaratot mindenképpen érvényre juttató tanács-testületek elé-, ahol ennek következtében sematikus, vita nélküli csak „fejbiccentő” – döntések meghozatalára került sor, lényeges fejlődést jelent a többpártrendszer természetes velejárója, a nézetek ütköztetése, a hivatali szervezet testület általi „mozgatása”. Mindezek akkor jelenthetnek természetesen demokráciát, ha kulturált, megalapozott, politizáló, de a szakmaiságot nem nélkülöző véleményalkotást eredményeznek. Kialakulhat a politizáló testület és a csak szakmailag stabil, de a hatalom iránt lojális hivatali szervezet közötti arányos szerepvállalás.

A testületben viszont akarva-akaratlan a frakciók – akik így különülnek el az ülésrend szerint is – ma még gyakran (elsősorban egy-egy ügy eldöntésekor) pártpolitikai elvek alapján közeleltik meg a kérdést, és ha ennek az ülést vezető (egyébként maga is valamelyik frakcióhoz tartozó polgármester vagy alpolgármester) nem szab gátat, akkor beszélhetünk a viták sokszor parttalan kimeneteléről, kellő politikai kultúra hiányából fakadó eredménytelenségről. Mindezekben az esetekben jelentősen csorbulhat az ügyek szakmai megközelítése és a döntés jogszerűsége.

A többpártrendszerű önkormányzatok a külső kontrollok alapján mérhetik le működésük hatékonyságát. Ezek a KMB felügyeleti, törvényességi jelzései, a lakosság reagálása a hozott döntésekre, általában a nyilvánosság biztosítása.

A többpártrendszer keretei között az egyes jelentős kérdésekben a pártpolitikai és szakmai egyeztetések fontosak, melyeknek módszerét most kell kialakítani, mivel kellő hagyományokkal e téren nem rendelkezünk. Sor kerülhet a testületi üléseket megelőző bizottságokban történő egyeztetésekre. Gyakori, hogy egy-egy bizottsági ülésre a frakcióvezetőket is meghívják, ahol egyeztetik az álláspontokat.

A testületi üléseken az adott döntési szituációt megelőzően az ülések felfüggesztésével kerülhet sor az álláspontok kialakítására. Elég sok esetben azonban rögtönzött döntési folyamat, s nem arányos szerepvállalás.

Véleményem az, hogy indokolt az önkormányzati törvény revíziója, a megye, a KMB hivatal és a térségben működő dekoncentrált szervek hatásköreinek felülvizsgálata.

A megyei jogú városok hatásköreinek felülvizsgálata, mely tapasztalataink alapján a jelenlegi szabályozás szerint nem tesz különbséget a községi és a megyei jogú városi lépték között.

A polgármester, a jegyző munkáltatói jogának felülvizsgálata. Helyes az az egyre gyakrabban hangoztatott elv, hogy a polgármester elsősorban a testületet vezesse, a jegyző a „hivatalt”.

Egyensúlyt kell teremteni a helyi autonómia elvi hangoztatása és a még mindig a központi költségvetés függvényében működő önkormányzat gyakorlata között.

Lényeges, hogy a szakmai döntések előkészítésében résztvevő hivatali dolgozókat ne befolyásolhassák a pártpolitikai szempontok, az egyes pártok képviselő tagjai részéről ne nehezedjen nyomás a döntés törvényes előkészítése érdekében.

Mindenkor elsődleges a kölcsönös bizalom a képviselők és a hivatali szervezet részéről. Ma már stabilizálódott a szervezet, ezért erre a személyi garancia adott.

Az igazgatási folyamatok korszerűsítéséhez a terület és településfejlesztések egyik sarkalatos kérdése volt és ma is az: a megye, a középszintű igazgatás megítélése, szerepének túlzott vagy szűkített módon való megfogalmazása.

Ismeretesek azok a felvetések, amelyek arra mutatnak rá, hogy az önkormányzati törvény politikai és tételes jogi szabályozása következtében a kiiktatódott „középszintű” igazgatás valamilyen formájú visszaállítására irányuló törekvések jelennek meg. Elsősorban a községi, kisvárosi települési önkormányzatok ítélik meg az elmúlt időszak tapasztalatai alapján, hogy szükség van, ha nem is a korábbi erősen központosított és elsősorban a pénzelosztó szerepet gyakorló megyei igazgatásra, de a hirtelen jött nagyfokú önállósággal nem tudnak mit kezdeni, igényelve valamiféle gondoskodó, mellérendelt szerepkörű középszintet. Elsősorban az „elszigetelt önállóságú” helyi önkormányzat sok esetben az információhiány miatt érzi működőképességének korlátait és nem tudja megteremteni azokat a pénzügyi, fejlesztési lehetőségeket, amelyekhez bizonyos „külső, magasabb szintű” rálátási pozíció lehetőséget biztosít.

Természetesen a megye szerepét erősítő tendenciák sem a régi módon működött megye után áhítoznak, mivel a korábbi hatalmi pozíció miatt igen erős ellenszenv nyilvánult meg iránta. Elsősorban információs, szakmai tanácsadó és szolgáltató szerepkörrel képzelik el a megyét, mely felvállalja a térségi érdekképviseletet is és bizonyos mellérendelt pozícióból pénzelosztó szerepkört is.

Külön kell említést tenni a megyék és a megyei jogú városok kapcsolatrendszeréről, mely a korábbi tanácsrendszerben sem volt jónak mondható elsősorban az alá- és fölrendeltségi viszonyból eredően. Most az önkormányzatiság keretei között sem alakultak

ki azok az együttműködési formák, melyek a térség ellátási, illetőleg fenntartói feladatait, különösen a megyeszékhely és a megyei önkormányzatok együttműködését garantálnák. Ennek okát egyrészt a tételes jogi szabályozás rendezetlenségében, másrészt abban látom, hogy a megye és a megyeszékhely önkormányzata közötti vagyoni jogi kérdések rendezése nehézkesen halad.

A népjóléti igazgatás területén az új hatásköri jogszabályok alapján nem egyértelmű a módszertani bölcsőde és módszertani feladatokra kijelölt szociális intézmény helyzete. A módszertani bölcsődét, valamint a módszertani feladatokkal megbízott szociális intézményt a hatályos jogszabályi rendelkezés szerint a Megyei Tanács V. B. jelölte ki, mégpedig mindkét intézményt Pécs város területén. E két intézmény a módszertani feladatokat az önkormányzati törvény hatályba lépése után bizonytalanul, de jelenleg is ellátja. Az 1991. évi XX. tv. 134. §. a) pontja a megyei, fővárosi közgyűlés hatáskörébe utalta a módszertani szociális intézmény kijelölését, de e jogszabály a módszertani bölcsődékről nem rendelkezett. A kiegészítő és átmeneti rendelkezésekből következően azonban értelemszerűen ez is a megyei közgyűlés hatáskörébe került. Mindkét intézmény Pécs városé, ugyanakkor a hivatkozott jogszabályok alapján szervezeti és működési szabályzatukat a megyei közgyűlés hagyja jóvá.

Megváltozott a kapcsolatrendszer azért is, mivel a jelenlegi szabályozás szerint megszűnt a megyei szervek hatósági irányítási tevékenysége és ezzel a szakmai felügyelet és kölcsönös együttműködés területe. A megyei feladatokat is ellátó városi önkormányzati intézmények esetében lenne elsősorban szükség a már jelzett együttműködésre.

Elindult a megyei közüzemi vállalatok Pécs városát ellátó vagyონrészének a vagyónátadó bizottság közreműködésével történő rendezése, ugyanakkor tulajdonképpen még nem került sor az intézményhálózat teljes körű áttekintésére. Azért jelentős a

kérdés napirendre vétele, mivel a körzeti feladatokat ellátó intézmények esetében a normatív támogatások még a működés-fenntartás kiadásaira sem elegendők. (Szociális otthonok, szakmunkásképzők, kollégiumok, színházak stb.) Az intézményhálózat bővítésének, beruházási, a meglévő intézményhálózat felújítási költségei teljes egészében a város saját bevételeit érintik. Szükséges lenne az arányos teherviselés megteremtése, annál is inkább, mivel a megyei önkormányzat Pécs város lakosai után is igénybe vehet normatív állami támogatást. Megjegyzem, hogy a megyei térségi feladatok ellátására kapott normatív állami támogatást a megyei önkormányzat Pécs város részére nem adja át. A konkrét megállapodások alapján a közös fenntartású intézmények felújításához szükséges pénzeszközöket nem biztosítják. Az állami gondozott gyermekek után a megyei intézmény részére központi pénzeszközökből biztosított támogatásnál is csak az ellátási forrásoknak megfelelő normatívát adja, holott a központi támogatási összeg ennél nagyobb.

Pécs város ugyanakkor nem zárkózik el az elől, hogy a városi kulturális pályázatokban résztvevő megyei intézményeket is hasonlóan figyelembe vegye, mint a városiakat.

Véleményem szerint az új jogi szabályozás is megszakította azt a kapcsolatrendszert, amely a város és a megye – még ha formálisnak is nevezett, de létező – kapcsolatát jelentette. Konkrét személyes tárgyalásra egy alkalommal került sor a megyei önkormányzat tisztségviselőivel, melyet folytatni kell a vitás kérdések rendezése érdekében.

A megyei önkormányzattal való konkrét együttműködés nélkül a megyei jogú városok nem tudnak élni az Önkormányzati törvényben meghatározott feladattal, miszerint a megyei jogú város önkormányzata saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is. Ennek különösen a megyeszékhely önkormányzat esetében van jelentősége, az említett von-

zaskörzeti feladatok miatt. Kellő együttműködés és egyeztetés nélkül – melyek hiányáról beszélhetünk az eltelt két évben – a nagyvárosok nem tudnak eleget tenni a velük szemben támasztott elvárásoknak.

Az Önkormányzati törvény korszerűsítése napirenden van és az elkövetkező politikai és jogi folyamatok egyeztetése vezethet el a középszintű igazgatási forma, illetve a megye szerepének újraértékeléséhez. Ez annál is inkább indokolt, mivel egyre nagyobb az ellentmondás a körzetesített ellátási rendszerek, a regionális infrastrukturális hálózatok, mind nagyobb szakértelmet igénylő igazgatási feladatok és a települési egységekre bontott önkormányzati struktúra között.

Az előbbieken említett megyei modell átalakulásával a kétfokozatú igazgatási rendszer lényegi változáson ment keresztül. Ugyanakkor több olyan feladat és hatáskör maradt tulajdonképpen „gazda” nélkül, amelyet a törvényhozó egyrészt a dekoncentrált szervek erőteljes kiépítésével, másrészt egy az önkormányzatiságtól idegennek tűnő hivatal létrehozásával a kormány kinyújtott karjaként megjelenő KMB hivatalokkal kívánta megvalósítani.

Az eredeti szándék az volt, hogy egy semleges az első- másodfokú hatósági jogkört, ellenőrzési feladatot, a törvényességet ellenőrző, jelző szerepet betöltő hivatal legyen, mely a továbbképzési és közigazgatás korszerűsítését is magára vállalja. Az egyre gyakoribb hatáskörtelepítések azonban másirányú és más típusú hivatalt mutatnak.

Egyre inkább előtérbe kerülnek a hierarchikus, „hatalmi” pozíciót mutató hatáskör telepítések, így a regionális ellenőrzési tervek összehangolása, a belügyminiszterhez telepített alapok kezelése, az önkormányzatokat érintő ágazatfejlesztési programok szakmai egyeztetése, előkészítése. Egyre inkább „átveszi” a hivatal a korábbi megyei funkciókat és kialakult, mintegy

„régensi” szerepvállalása a térségben. Az eltelt másfél év helyi tapasztalatai azt mutatják, hogy a KMB hivatal tevékenysége bizonytalanságot mutat. Nem vették át azokat a kapcsolatrendszerket, amelyek a helyi önkormányzatok és az országos központú szervek között fennt kell, hogy álljanak.

Kellene szólni az irányítás szélességéről, a vezetés távolságáról, hogy egy megfelelő struktúrát lehessen kialakítani.

A jelenleg alkalmazott módszerek alkalmatlanná teszik a hivatalt a fenti követelmények ellátására. A hivataloktól idegen az az önkormányzati alapelv, hogy az önkormányzat minden olyan kérdésben kompetens, amit törvény nem szabályoz, vagy nem másként szabályoz. Jelenleg a megfelelő működés egyetlen garanciája a bírósági és alkotmánybírósági kontroll az ellenőrzéssel szemben, de e két fórum elé kerülő ügyek időbeni lefutása sok esetben akadályozza a helyes gyakorlat kialakítását.

A város és a régiót képviselő KMB Hivatal együttműködési tapasztalatai is az általános elvekben jelzettekét mutatják. Nem alakult ki megfelelő emberi kapcsolat sem az első- másodfokú hatósági ügyintézés, sem az ellenőrzés terén. A KMB előzetes egyeztetések, ágazati szakmai iránymutatások nélkül, az első-, másodfokú ügyintézők teljes izolálásával alakítja ki a csak a másodfokú döntésekben, illetve a testületi munka ellen tett észrevételeiben megjelenő nézeteit.

Ha a testületi üléseken részt is vesz személyesen a KMB Hivatal képviselője, mint a törvényesség őre, amennyiben esetleg törvénysértést észlel, nem él azonnal jelzéssel, hanem írásbeli észrevételt tesz. A saját hatáskörű konklúziót figyelmen kívül hagyva bírósági eljárást kezdeményezett és a keresetet fenntartotta olyan esetben, amikor a felterjesztett jegyzőkönyvekből egyértelmű volt, hogy a közgyűlés elfogadta a törvényességi észrevételt. Komoly gondot okoz az is, hogy a bíróságon átgondolatlanul, sematikusan kérik a közgyűlési határozatok végrehajtá-

sának felfüggesztését. E módszer olyan gondot okozott, hogy a lakásnévjegyzéket nem lehetett végrehajtani, illetve legutóbb a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díjára vonatkozó közgyűlési akarat nem volt érvényesíthető, azért mert a kifogás a határozat egészére, s nemcsak a valóban törvénysértő részére vonatkozott.

Mindez nagymértékben akadályozza a napi ügyintézését. Meglátásom szerint tételesen is fel kellene sorolni olyan törvényességi, kontrolláló eszközöket, amellyel valóban korszerű ellenőrzést tudna megvalósítani. Ez az ún. segítő felügyelet, mely elébe megy a segítségadással a törvénysértések megelőzésének. A mai rendszer mereven utólagos kontrollt jelent, mely nem praktikus megoldás.

A köztársasági megbízott kifejezett köteletségévé kellene tenni a továbbképzések szervezését, mivel legalábbis ebben a régióban nem tekinti magát e feladat címzettjének.

Rendezést igényelne a KMB intézményének jelenlegi alkotmányjogi anomáliái is. A kormány rendeleti úton meghaladhatja-e azokat a törvényi kereteket, amelyek kialakították a köztársasági megbízotti intézmény rendeltetését, az államszervezetben betöltött szerepét.

Csak abban bízhatunk, hogy az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján úgy az önkormányzati törvény korszerűsítésével, mint a KMB hivatalok átszervezésével a térség hatósági, ellenőrzési, illetve a megyei önkormányzati együttműködés korszerűbbé válhat.

Konfliktushelyzetek az önkormányzatok és polgármesterek életében

Kovács Sándorné

Az első és mindmáig feloldhatatlan konfliktushelyzet, hogy a tavaszi MDF-es győzelem után ősszel a helyi önkormányzatokba főként ellenzéki polgármesterek és képviselők kerültek. A sásdi 11 tagú képviselőtestületbe bejutott egy MDF-es képviselő 1990 decemberében pártjából is kilépett. Mára pedig egyik sem működik, pedig a választás évében valamennyi jelentős párt szervezete megtalálható volt községünkben.

A falvakban sok helyen a volt tanácselnököket választották polgármesterré – Sásdon is így történt. Még egy hónappal a választás után is leült velem szemben az egyik képviselőtársam és megfenyegetett: mondjak le, mert ebből a harcból csak ő kerülhet ki győztesen. A legkülönbébb trükkök történtek meg választás után is: mindenben legnagyobb fokú bizalmatlanság, gyanúsítgatás (pl. kilopták a postaládámból az átutalási betét számlakivonatát). Három hónapig tartott a „ki kit győz le” akció, hajnalig tartó testületi ülések. Mindenben a testület döntött az átmeneti hatásköri tisztázatlanságok miatt segélyezés, lakáskiutalás, legkisebb összegű pénzügyi kötelezettségvállalás stb. ügyekben is.

A képviselőtestület az első mozgalmas hónapok után „összeomlott”. Megismertük egymás gondolkodását, eltűnt a pártoskodás, egy maradt a közös érdek, falunk érdeke. Ez nagyon eredményes és szerencsés fordulat.

Aztán jött a vagyonomegosztás. Sásd 7 falu körjegyzőségi székhelye a 7 falut felölelő községi közös tanács jogutóda. Egy polgármester társunk kivételével öt évet már „le húztunk” együtt

a tanácsrendszerben, most mégis milyen bizalmatlanok lettünk egymáshoz és bizalmatlanok voltunk 1990. decemberéig, míg a vagyont megállapodással sikerült szétosztanunk. Háromszori nekifutásra, hosszú, hosszú tárgyalások után, de megegyeztünk. A temető, a föld, az utak, lakásvagyon az illető önkormányzat tulajdona. Az iskola, óvoda, körjegyzőség épülete és orvosi rendelők lakosságárányos közös tulajdon lett. Amikor mi polgármesterek végre megegyeztünk az első testületi ülés félbeszakadt, a másnapra összehívott együttes testületi ülésre a volt társközségek nem jöttek el, harmadszor a sásdi testület csak név szerinti szavazással fogadta el a polgármesteri egyezségeket, ekkor a legkisebb falu kért gondolkodási időt... Folytathatnám, ma már a lényeg, az egyezés választás után két és fél hónappal létrejött, és mindenki megkezdhette saját vagyonával az önálló gazdálkodást.

Pénzügyi elszámolás. 1990-ben szeptember 30-i fordulóval elkészítettük a pénzügyi mérleget, egy számláról, de közösen gazdálkodtunk év végéig. 1991. februárjában az 1990. évi pénzmaradványt addig osztottuk, míg a székhelyközségnek nem maradt. A székhelyközség fizetett a múlt politikájáért és a legutolsó 1,5 millió forintot annak a 3 volt társközségnek adta vízmű építéséhez, ahol még nem volt egészséges ivóvíz. A vagyoni és pénzügyi elszámolás után úgy érzem a hét falu normálisan tud együttműködni.

Körjegyzőség. A 7 falu körjegyzőségi székhelye: Sásd. Amikor a 8. falu Kishajmás is hozzánk akart csatlakozni: megkértük ne tegye, mert a 7 község is nagyon sok egy jegyzőnek. (Ha az Ötv.-t be akarná tartani a jegyző akkor sosem látnám.)

De így sem láttam sokáig jegyzőt. A vb-titkárunk a szomszéd falu polgármestere lett. A városból kijáró jegyzőnk csakhamar megunta, és a jól fizető jogászi állásban maradt Pécsen. 8 hónapig üres volt a jegyzői állás. Ekkor kezdtük el a „polgár-

mesteri kollégium” működtetését. Így neveztük el a 7 falu polgármesteréből álló egyeztető fórumot, mely mind a mai napig ebben a formában dolgozik. Kezdetben a kollégium naponta, hetente, ma havonta ülésünk.

A körjegyzőség ügyein kívül főleg a közös intézményeink működtetése a fő kérdés. Új iskolát építettünk, iskolaigazgatói, orvosi pályázatot bíráltunk el. A fontos információk továbbadásának fő fórumai lettek ezek a megbeszélések.

Intézményirányítási társulást nem hoztunk létre, mert az egyenlő lenne a közös tanáccsal. Sásd lakossága 76,5%-ot tesz ki a körjegyzőségen belül, és a vagyont lakosságárányosan osztottuk, a terheket (beruházás, felújítás) tulajdoni hányad szerint, működtetési költséget egy tanulóra, egy óvodásra osztjuk el.

Közzeti műszaki-ellátási csoportunk széthullott. A korábbi 5 tanácsszékhely 28 falujának ellátási körzete 2 körjegyzőség területére (ez most 13 falu) terjed ki. Ebben is kialakultak az önként vállalt, ésszerű körzetek. Eljutottunk a feladatok közös megoldásához. Pl. 3 község közösen épít döngkutat, 7 falu épített közösen iskolát, együtt akarunk szemételepet építeni. (Nem volt ez mindig így, mert pl. a sásdi szennyvíztelep céltámogatási pályázatához 1991. februárjában nem adtak együtt építési nyilatkozatot, mely + 10% támogatást jelentett volna.)

Vagyonmegosztás körjegyzőségen kívül. A Sásdi Költségvetési Üzemet 1979-ben hozta létre a Sásdi Járási Tanács, ma 52 önkormányzat a jogutód. Az 1990. szeptemberében kezdett vagyonmegosztás megállapodással zárult 1992. novemberében. A megállapodást a Baranya Megyei Vagyonátadó Bizottság 1992. december 14-én jóváhagyta.

A Moziüzemi Vállalatot veszteségével együtt megörököltük, bezárást latolgatjuk. A Kéményseprő Vállalatot, a Talajerőgazdálkodási és Temetkezési Vállalatot a Baranya Megyei Közgyűlésnek adta a Baranya Megyei Vagyonátadó Bizottság. A Baranya

Megyei Vízmű vállalat északi területe a régi sásdi járás 54 faluja egy gazdasági társaságban kíván üzemeltetni. A VÁB. 1992. december 30-án dönt.

Autonómia-gazdasági önállóság. Jogilag igaz a feltevés: szabadon használhatod a normatívákat, de kötöttségük éves költségvetésen belül teljesen behatárolt. Mire gondolok: 1 iskolás 1993-ra tervezett normatívája 41 500 Ft, tervezett bekerülés 77 000 Ft; 1 óvodás 27 500 Ft-tal szemben 82 000 Ft-ba kerül.

A pénztelenség állandó konfliktusok forrása volt és sajnos ez a folyamat még ma is tart. 1993-ban egy óvodai csoportot szüntünk meg és 2 napközis csoportot kell megszüntetni. Fájdalmas intézkedések sorozatát éltük meg a szűkös gazdasági körülmények miatt:

- 1991. január 1-jével megszűnt a Művelődési Központ. Járási feladatot látott el, nem tudtuk volna fenntartani;
- 1991. március 15-ével megszűnt a 20 fős Öreges Napközi Otthona. Akkor még nem volt normatívája és az ÖNO költségén 100 ember részére biztosítottunk helyette egyszeri meleg ebédet.
- 1991. szeptember 1-jével megszüntettük a 60 férőhelyes bölcsődést. Nem volt normatívája és 150 m/Ft-ba kerül egy gyermek gondozása, nem tudtuk fenntartani.

Felsorolni is sok, sajnos a takarékos intézkedéseink során magunk is 40 munkanélkülit „gyártottunk”.

Utcanevek megváltoztatása, szoboráthelyezés. A kemény döntések mellett azt hiszem minden falu átélte a nagy érzelmeket kiváltó utcanév és szoboráthelyezési ügyeket. Az utcákat egybehangzó döntésekkel gyorsan átkereszteltük. Sima ügy!

De ami a II. világháborús szobor körül kialakult az igen! Két hónapig azon vitatkozott a falu két táborra szakadva, hogy a még fel nem állított II. világháborús szobornak hol legyen a helye. Három testületi ülés, egy közmeghallgatás. Közmeghallgatáson

szavazategyenlőség alakult ki, ilyenkor a Szervezeti és Működési Szabályzatunk szerint a polgármester szavazata dönt. Szavazatommal került új helyére a szobor. A közmeghallgatáson a falu ezek után megtapsolt, örültek a győzelemnek. A falu hazament, a testületi tagok kérdőre vontak, hogy miért így szavaztam.

Újra kezdtem építeni a testület és a polgármester kapcsolatát, ki tudja már hányadszor ebben a rövid két évben. Vagy ez a konfliktushelyzet is benne van a szabályozásban? A polgármestert a falu választja, viszont minden döntést a képviselőtestület hoz.

* * *

Tiszaderzs konfliktusa, Sárszentmihály esete óta egyre többször gondolok arra, hogy milyen sok konfliktus helyzetet élnek meg az önkormányzatok mindennapjaink során, amire már csak akkor figyelünk fel, ha szinte megoldhatatlanul elmérgesedett a helyzet. Meggyőződésem: a kezdet kezdetén lehetne segíteni ha lenne egy csoport, akár az önkormányzati érdekszövetségek keretein belül is, akik megtanulnák a konfliktusok kezelésének elméletét és vállalnák a gyakorlati békebírói szerepet is.

Ezek után kérdezhetik vállalom-e újra? Igen vállalom, mert szeretem a munkámat és a falumat, az ott élő embereket.

Települési autonómia – településközi kapcsolatok

Hajdú Zoltán

„Közigazgatási rendszerváltás” alaptörvénye (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról) az önkormányzatiság eszményét és értékét elfogadva rendkívül liberális szabályozást tartalmaz a helyi önkormányzatok tekintetében, köztük olyanokat, amelyek szinte teljesen újak, ha úgy tetszik idegenek a magyar községi, városi és megyei közigazgatás hagyományaitól, s nemcsak a tanácsrendszerből.

A tanácsrendszer lebontása után a községek, városok s az új megyei jogú városok lakossága és vezetése napjainkban éli meg működési és döntési önállóságát, bontakoztatja ki kezdeményezőképességét, s ehhez – különösen a korábbi kisebb társközségekben – a korábbiaknál némileg nagyobb anyagi lehetőségekkel is rendelkeznek.

A települések önkormányzati jogai rendkívül széles keretek között kerültek megfogalmazásra. A kötelezően ellátandó feladatok megfogalmazásakor azonban tekintettel kellett lenni a magyar településhálózat objektív adottságaira, hiszen ha túl szélesen fogalmazták volna meg a kötelezően ellátandó feladatokat, akkor jónéhány községet azonnal kizártak volna az önálló önkormányzat létrehozásának lehetőségéből, s a jogalkotónak ez nyilván nem lehetett célja.

A kis lélekszámú és rossz intézményi ellátottsággal rendelkező községek részére további „engedményt” jelentett annak megfogalmazása, hogy a községek saját elhatározásuk alapján létrehozott társulások segítségével közösen is teljesíthetik az igazgatási és ellátási feladatokat, sőt a törvény nem zárja ki a teljes integrációt, a közös képviselőtestület alapításának

lehetőségét sem. A társulások az önkormányzatiság széles körében alakulhatnak ki (hatósági igazgatási társulások, intézményfenntartási és irányítási társulás, közös képviselőtestület, körjegyzőség). A társulások sajátossága, hogy az önkormányzatok tudatos, önkéntes döntésén alapulnak, felismert közös érdekek megvalósítására szerveződnek, s a társulásból ki is lehet válni. Az önkormányzatok társulási folyamatai rendkívül széles lehetőséget nyújtanak az alulról jövő szerveződésekre, s többfokozatú, árnyalt társulások, társulási struktúrák alakulhatnak ki távlatilag.

A legnagyobb hagyománya és a településrendszerből fakadóan talán a legnagyobb kényszere a községi társulásoknak van, hiszen sok kis lélekszánú községi önkormányzat csak ezek keretében, ezek segítségével felelhet meg a törvény elvárásainak és előírásainak. A községek közötti kapcsolatok szintjét meghaladó társulások (vízmű, szennyvíz, távközlési) kistérségi jelleggel is létrejöhetnek, s ennek keretében nagyobb számban alakulhatnak ki térségi (községi és városi önkormányzatokat egyaránt magukba foglaló) társulások. Ezek a társulások egy-egy komplex struktúrával rendelkező kisváros körül rendkívül jelentős, szerves funkcionális egységgé is formálódhatnak. A társulások feloldhatják az elaprózott települési önkormányzati közigazgatásból fakadó hátrányokat, úgy, hogy a közös érdekelttség révén minden résztvevő érdekelt fél jól jár. A megyei jogú városok és a megyék közigazgatási elkülönülése (elkülönítése?) is enyhíthető, amennyiben mindkét érintett félben tudatosul a közvetlen igazgatáson kívüli közös térbeliségük és ebből a közös térbeliségből fakadó egymásrautaltságuk, együttműködésük lehetősége, előnye. (Sajnos, úgy látom, hogy a megyék és a korábbi megyeszékhely, ma megyei jogú városok közötti vagyonmegosztás és az osztozkodás körülményei rövid távon nem feltétlenül teszik kívánatossá a külön-

böző társulások létrehozását, a régi gondok megoldása után új gondok felvállalását, de a jövőben változhat az érdekeltség.)

A megyei önkormányzatok egymás közötti társulási folyamata a korábbi struktúrák miatt talán bonyolultabb kérdés, s a „jelentőségüket veszített megyei önkormányzatok” elsődlegesen „befelé fordulnak”, de a megindult folyamatok pl. a dél-dunántúli megyék szervezkedése nem zárja ki a távlati lehetőségét a megyei önkormányzatok regionális céltársulásainak.

Végezetül: úgy látom, hogy az önkormányzati törvény a települési önkormányzatiság megélése, az „elszigetelődés és elhatárolódás” irányába hatott kezdetben, de az nem zárta ki a területi újraszerveződés lehetőségeit. Az önkormányzatok most nyilván elsődlegesen önállóságukat élik meg, de a valóságos kapcsolati igények fokozatosan és talán egyre erősödően törnek majd a felszínre.

Távlatilag – ha az önkormányzati törvény közben nem változik meg lényegesen – elképzelhetőnek tartom, hogy a településhálózati kapcsolatoknak megfelelően kialakul az önkormányzatok társulási struktúráinak rendszere. Településközi, kistérségi, mezotérségi és regionális (nagyterületi) önkormányzati társulások egyaránt létrejöhetnek, sőt a későbbiekben ezek valóságos hálójá is kialakulhat. A társadalom elismert, alulról jövő szerveződése által távlatilag új térstruktúrák alakulhatnak ki az országban, s ha ezek a kölcsönös érdekek alapján formálódnak, akkor egyszerre lehetnek racionálisak és hatékonyak.

Az önkormányzatok (dez)integrációs gyakorlata az Alföldön

Szoboszlai Zsolt

A cím kutatási eredmény is. 1992 nyarán az alföldi önkormányzatok integrációs gyakorlatát vizsgáltam, illetve hasonló címmel készítettem egy hosszabb tanulmányt az Alföld Projekt Programiroda részére. E kutatások során elsősorban a települési önkormányzatok és a középszint vizsgálatával, az önkormányzati társulások és szövetségek elemzésével foglalkoztam. Az említett tanulmány sommás összefoglalása itt és most nem megoldás, elnagyolt kivonatolásával azonban megpróbálkozom.

Mondandóm két témában csoportosítható: egyik a fontosnak vélt kutatási eredmények, integrációs tendenciák felvillantása, másik az önkormányzatkutatásokhoz kapcsolódó javaslatom.

Strukturális válságok sorozata, a társadalmi rétegek közül egyre többet sújtó megélhetési problémák, a külső és belső perifériák további leszakadása, a szociális gondok növekvő kezeletlensége az a részben örökölt problémahalmaz, mellyel az alföldi önkormányzatoknak az infrastrukturális elmaradottság mérseklése, a településgazdaság szinten tartása mellett szembe kell nézniük. A modernizációs lejtő alján lévő, felkapaszkodási esély helyett relatíve lejjebb csúszó Alföldön az erőforráshiány, a tőkehiány és a terciér szektor fejletlensége vagy például az idegenforgalmi bevétel hiánya is regressziót szül.

A lejtőn való felkapaszkodás kényszerének a legtöbb települési és középszintű önkormányzat tudatában van. Tekintettel a saját lehetőségek korlátozottságára, központi segítség, és bipoláris, illetve (kis)térségi együttműködések jelenthetik a megkapaszkodás és feljebb törekvés egyik esélyét. Ezek a kisrégiók az említett

hiánytünetek mellett történetileg kialakult autonómiával, belső szervezettséggel, kohézióval, integrációs hagyományokkal bírnak. A társadalmi innováció eme komponensei is a fejlődés szolgálatába állíthatók.

Másfelől közelítve. Az egyszintű önkormányzati rendszer mellett „kétszintű” az államigazgatási autonómia a képviselői struktúrát egyrészt a többpártrendszerű parlament, másrészt a települési önkormányzatok sokasága alkotja. A közöttük lévő mező tág és bizonytalan. Mindenki fél a mező mozgásától, e pulzálás új alkalmazkodást kíván. Az önkormányzatok a szorosabb együttműködéstől, az esetleges (időről időre felröppentett) közigazgatási „racionalizálási” elképzelésektől is tartanak, hiszen ezek a felülről kezdeményezett folyamatok autonómiaszintjüket csorbít(hat)ják. A mesterségesen is fenntartott megosztottság, a „divide et impera” rendszeremleges érvénye kedvez a különkúnak, ellene hat az együttműködésnek.

Az önkormányzatok együttműködése, az ebből csírázó integráció ezen okok miatt sem lehet (politikai) közigazgatási ihletésű, csak a gazdasági, kulturális, civil társadalmi együttműködések talaján megkapaszkodó.

Ezt a viszonyt viszont nem lehet máról holnapra kieroőszakolni, legfeljebb kölcsönösen kívánatosná tenni.

Egy-egy nagyváros maga is számos integrációból keletkezett, formálódik. Vezetésének aktuális elkülönülési vagy együttműködési hajlandósága a közvetlen vonzáskörzet mellett messzi vidékek fejlődésére is hatással lehet. A települési önkormányzatok zöme azonban az újjászervezett központi újraelosztáson alapuló (kényszer) gazdálkodási szisztéma fogságában vergődik. Ráadásul, míg a kisebb települések zömében intaktan maradtak ki a pártpolitikai játszmák köréből, addig a városi önkormányzatok zöme — a pártlistás választási szisztémának köszönhetően — energiáit a településellátás feladatai mellett/helyett hatalmi har-

cokban emészti. A városi (területi!) hatalomért folyó ádáz küzdelemben gondozatlanok a térszervező funkciók, térségi kohézió helyett a térbeli törésvonalak erősödnek.

A 80-as évek végére az ismert okok miatt teljesen demoralizálódó közigazgatás figyelmének elkalandozása, a nemzeti kerekasztal figyelmetlensége, a területi, koordinációs feladatoknak az önkormányzati törvényben nem egyértelmű leosztása, az e célt szolgáló regionális források politikai ihletésű elapasztása folytán a területi érdekegyeztetésben immár tartós vákuum alakult ki: a légtüres térből való elmozdulás helyi, regionális és országos érdek.

Területi funkciókat hitelesen és eredményesen nézetem szerint csak képviselői szervek tudnak érvényesíteni. Ezért is gondolom, hogy az újraélesztési folyamatban a kvázi vetélytársakkal szemben kritikus, meghatározó, mára már előnyös szerepe van/lehet a megyei önkormányzatoknak. Azoknak a megyéknek mindenképpen, melyek nemcsak áhítoznak, hanem szisztematikusan készülnek erre a szerepre, vágyaik mellett erőforrásaik jelentős részét is e célnak rendelik alá. (Több mint jelzés értékű a megyei önkormányzatoknál működő területi/térségi fejlesztő/koordináló funkciót betöltő irodák tevékenysége, státusa.)

Megítélésem szerint a területi-közigazgatási együttműködések animátora ma nem a köztársasági megbízott vagy a települési önkormányzat, hanem az ellentmondásosan szabályozott volta ellenére egyre inkább magára találó megyei önkormányzat. A benne hagyományosan megtestesülő, módosulva továbbélő területi gondolkodás, együttműködési készség, (igazgatási-) koordinációs szakszerűség mind arra predesztinál, hogy az önkormányzatok integrációs gyakorlatáról értekezve a megye szerepére, lehetőségeire, fejlődési trendjeire kiemelt figyelmet fordítsunk.

A köztársasági megbízottak nem készültek (még?) fel a közép-szint államosítására. Törvényi, szervezeti, személyi, pénzügyi

feltételeik hiányosak, információs háttérük megalapozatlan. Hatósági jogkörük a koordináláshoz sok, a centrális irányításhoz kevés. Ezen a téren a kormány is látható zavarban van. Szeretné, ha a köztársasági megbízottak (és a dekoncentrált szervek) lennének a területi gazdák, de erejéből egyelőre a köztársasági megbízotti hivatal helyzetbe hozása helyett csak a dekoncentrált szervek szaporítására és a megyék korlátozására futja.

Nézetem szerint ma már nem kérdés, hogy legyen-e megye. A kérdést úgy célszerű fogalmaznunk, hogy milyen az a megye, mely leginkább szolgálni képes területe fejlődését, s közben nem árt arra is figyelniük, kié lesz ez a megye?

A jelenlegi, horizontális elvű önkormányzati érdekszövetségi szerkezet főbb alkotóelemei a községi önkormányzatok szövetsége, nagyvárosok szövetsége, kisvárosok érdekszövetsége, budapesti önkormányzatok szövetsége, megyei önkormányzatok szövetsége, illetve egyes térségek önkormányzatainak sajátos szövetségei. A hét országos szövetség mellett számos önkormányzati regionális-, cél-, és tájszövetség működik. A térségi, kistáji szövetségek számát csak becsülni tudom: az Alföldön valószínűleg van néhány tucat, s ez is mutatja, hogy az önkormányzati érdekek szövetkezett megjelenítési struktúrája eléggé gazdagon differenciált. A hatékonyság megítélése alapos vizsgálatot igényelne. A kialakult helyzet önmagában pusztán sokszínűségével is alkalmas kerete a megosztottságnak, az ezzel való – kormányzati és/vagy regionális szintű – visszaélésnek.

Feltehető, hogy az önkormányzati szövetségek között zajló eseti vagy rendszeres egyeztetések mellett/helyett az önállóság megtartásának és messzemenő tiszteletének jegyében föderatív, a szövetségeket koordináló országos csúciszövetség, szövetségi tanács létrehozása válik aktuálissá. A hatékonyság fokozásának szándéka a szövetségekben sürgeti ezt a folyamatot, pozitív példaként pedig a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek kora őszi

tömörülése szolgálhat. Persze, az is megtörténhet, hogy hosszabb, szelekciós fejlődési folyamat előzi meg a koncentrációs, egységesülési törekvések érvényesülését.

Napjaink térségi problémái, területi válságai az ország északkeleti, keleti régióiban, ezen belül az Alföld jelentős részén egyre hangsúlyosabban artikulálódnak. A tulajdonviszonyok átalakulásával terhelt helyzetben különösen érzékelhető az átgondolt térségi koncepciók hiánya. Azt hiszem, hogy ma a józan előrelátás mellett csak a területi különbségek politikai problémává transzformálása kényszerít(het) ki a területi fejlődés/fejlesztés hathatós támogatását.

„Alulról” szemlélve e problémát, látható, hogy egyre több település ismeri fel feladatai megfelelő színvonalú ellátásában a térségi gondolkodás, a területi cselekvés mellőzhetetlenségét. A felismerés társulásokban, együttműködési megállapodásokban, területfejlesztési felhatalmazásokban, sok típusú együttműködésben ölt testet. E folyamatok integrációs csírák is egyben város és vidéke demokratikus és egyenlő települési kapcsolatok alapján történő egybeszervezésének. Mai lehetőségét az önkormányzati törvény biztosítja, a települési és közigazgatási fejlettség mai stádiuma azonban még nem igazán teszi időszzerűvé.

Úgy gondolom, hogy hosszabb fejlődés során a települési érdekek, a térségi racionalitások együttműködése, az ezeket segítő, koordináló állami és középszintű fejlesztések összhangja lehet e modernizáció működőképes modellje...

* * *

Egyetértek azzal a felfogással, hogy az önkormányzat maga a helyi társadalom. Ugyanakkor mindenki számára nyilvánvaló, hogy a települési önkormányzatok elsősorban és szinte kizárólag a helyi hatalom letéteményesei. Társadalmi kapcsolatok helyett politikai, perszonális és patriarchális kapcsolatokat gondoznak,

döntéseik zömét nem a helyi társadalom, hanem parciális érdekek jegyében hozzák.

Az általam ismert kutatások főleg törvényi, működésbeli szempontból vizsgálták az önkormányzatokat. Javaslom, hogy jog-politológia-szociológia stb. együttes alkalmazásával induljon olyan mikrovizsgálat, mely egy-egy település (kistáj, város és vidéke, kisváros stb.) önkormányzatának társadalmasodottságát, társadalomba épültségét vizsgálja empirikus mélyfúrással. Az önkormányzatok létének, tevékenységének társadalmi térben történő alapos elemzése támpontokat nyújthat a közigazgatás majdani demokratizálásához, úgy is mondhatnám, hogy az elmúlt évek politikai huzakodásában elfeledett, ám ma is kívánatos társadalmasításához.

Az önkormányzatok helyi társadalmi legitimitásának konkrét vizsgálata későbbi fejlesztések, törvényi módosítások háttéréül is szolgálhatna.

A regionális funkciók működése és működtetése az önkormányzati rendszerben

Gadócziné Fekete Éva

Kutatócsoportunk (az RKK miskolci csoportja) 1991. tavaszán kapta a megbízást a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzattól a regionális funkciók megyén belüli működésével kapcsolatos vizsgálatok végzésére. A téma időszerűségét az önkormányzati törvény ekkorra már nyilvánvalóvá vált hiányosságai, a regionális kérdések gazdátlansága, az ebből adódó egyre feszítőbb problémák adták.

Vizsgálatainkhoz a KSH publikált adatain kívül rendelkezésünkre álltak a megye településeiben a területi kapcsolatok alakulásának feltárására irányuló, csaknem teljeskörű 1989-es felmérésünk eredményei, a jelen kutatás alapkérdéseihez igazított, de összehasonlításra is lehetőséget adó 1991-es adatfelvételünk két kistáj, a Kelet-Cserehát és a Hegyalja 52 településére kiterjedő eredménye, valamint a megye jó néhány polgármesterével, megyei szervezetek vezetőivel készített interjúkból nyert információink.

Kutatási eredményeink közül itt és most csupán a regionális funkciók vizsgált időszakra jellemző néhány, az empirikus vizsgálatból következő, helyi példákkal is megvilágítható működési sajátosságát kívánom – tézisszerűen – bemutatni.

A regionális funkciók működtetésében – akarva, akaratlanul – az önkormányzatok váltak a főszereplőkké. Történt ez egyrészt az önkormányzatiság lényegéből fakadóan, az önkormányzati törvény és a különböző hatáskörök jogi szabályozásából adódóan, az országos döntéshozás szándékainak megfelelően, másrészt a

feladatot felvállalni tudó más gazdasági, valamint társadalmi szervezetek hiányában.

Az önkormányzati hatáskörökből kimaradó funkciók működtetése az állam szerepének fokozatos csökkentési szándéka mellett a gazdasági szereplőkre, a vállalkozókra és a társadalmi szervezetekre várna. Az átmenet sajátosságaként azonban ezen a téren egy új jelentkezik. Így e szervezetek hiányában kettős tendencia érvényesül: az állam nem képes a kívánt mértékben és ütemben visszavonulni egyes területekről; az önkormányzatok olyan feladatokat is kénytelenek -önként, vagy „előírászerűen”- felvállalni, ami „profiljuktól” távol áll.

Míndez az önkormányzatokat közvetlenül érinti. Pl. a vizsgált területek önkormányzatai igen magas, 60% feletti arányban tartják feladatuknak az eredendően makrostrukturális hatásként jelentkező gazdasági problémák (munkanélküliség, gazdasági szerkezetátalakítás) megoldását, enyhítését, vagy éppen egyéb vállalkozó híján maguk próbálnak pékséget, zöldségboltot, tejfeldolgozó üzemet létesíteni, közvetlenül vállalkozni. Ez utóbbi jellemzője, hogy vagyoni helyzetük tisztázatlansága miatt nem annyira a profitért illetve anyagi haszonért teszik ezt, inkább az alapvető lakossági szükségletek kielégítése, a foglalkoztatási gondok enyhítése céljából.

A munkamegosztás dilemmáinak másik következménye az, hogy az önként vállalt feladatok mellett az új közigazgatási rendszer további elemeinek kiépítetlensége vagy éppen működési zavarai következtében az időközben az állam által a polgármesteri hivatalokra, a jegyzőkre ruházott, a központi igazgatási feladatokhoz kapcsolódó feladatok is növekedtek.

A területi funkciók működtetésében a főszerep felvállalását az állam ellentmondásos törekvései, a lakossági nyomáson túl egyes helyi vezetők lelkesedése, tenni- és bizonyítani akarása is motiválta.

Az önkormányzatokra rázúduló feladatokkal a rendelkezésükre álló erőforrások nagysága nincs arányban.

Az államtól „kapott” önkormányzati feladatokhoz az állami költségvetés nem biztosítja az azok ellátásához szükséges összegeket. Különösen érvényes ez az állítás az oktatásra, a „nem kötelező” közművelődésre, a szociálpolitikára és a folyamatosan leadott új feladatokra. 1991-ben a megkérdezett önkormányzatok mindegyikében ki kellett pl. az óvodai és az általános iskolai normatív támogatást más forrásokból átlagosan 28 illetve 40 ezer Ft/fő értékkel egészíteni.

Hasonlóan feszültséget okozott az időközben felmerülő újabb szociális feladatokra a pénz „kigazdálkodása”, más feladatoktól való átcsoportosítása – a feladatokhoz rendelt pótlólagos források szűkössége miatt. A szociális segélyezés – a makrostrukturális hatások „begyűrűzéseként” – egyes önkormányzatok esetében a költségvetés 20–30%-át is „elvitte”. Különösen erős leterheltséget jelent ez a nagyobb számú és arányú cigány lakossággal bíró településeken, ahol –egy korábbi kutatásunk eredményei szerint – a családok összjövedelmének 70–80%-a származott a szociális ellátásból.

A költségvetési bevételek a települések nagy részében szinte kizárólag a központi költségvetési juttatásokból származnak. A vizsgált területeken ez az arány közel 75%. Nyereséges termelőüzemek, vállalkozás híján a lakosság alacsony jövedelemszínvonala mellett az adókból befolyt összeg még a relatíve gazdagabb Hegyalja településeiben sem számottevő, az éves költségvetés 1–2, maximum 5%-át jelenti; a Kelet-Cserehát települései pedig kivétel nélkül a személyi jövedelemadóhányad kiegészítésére szorulnak. A saját bevételek növelése a települések többségében csupán elvi lehetőségként jelenik meg.

Miközben az önkormányzatok – kérdőíveink tanúsága szerint – tele vannak vágyakkal, az alapvető települési- területi funk-

ciókra vonatkozó, elsősorban beruházásokat, fejlesztéseket kívánó igényekkel, a fejlesztésre, beruházásra már alig marad pénzük. Bár a Csereháton átlagosan a költségvetés 25%-át, a Hegyalján pedig csupán 2–6%-át tették ki a fejlesztések (pályázatok nélkül ez az arány a Csereháton is 2–5%), a fejlesztések a megvalósításánál számító abszolút értékben a Hegyalján voltak magasabbak.

Ennek ellenére az önkormányzatok működésének első két évében – éppen a korábban legelhanyagoltabb falvakban – sok mindent sikerült megvalósítani. Az ott élők azt mondják, hogy többet, mint az elmúlt néhány évtizedben összesen. Ravatalozók épültek, utakat újtottak fel, középületeket hoztak rendbe, gázcseretelepet indítottak, rendbe hozták, illetve felújították a háborús áldozatok emlékműveit.

A legkisebb falvakban az alanyi jogon járó 2 millió forint működési költségeken túli része és az önállóságból fakadó lelkesedéshől végzett sok-sok társadalmi munka adott erre lehetőséget. Persze még jócskán maradtak alapvető hiányok. Saját forrásból az igazán nagy fajsúlyú, lényeges, a népességmegtartó erőt, a gazdaságélénkítést alapvetően érintő lépésre nem volt lehetőség. Azt, hogy még rengeteg a feladat, a polgármesterek által adott helyzetértékelés és feladatmeghatározás eredményei is jól tükrözik.

A fejlesztések megvalósításának egyik legfontosabb anyagi fedezetévé léptek elő a pályázatok. 1991-ben a megkérdezett települések 75%-áról adtak be különböző pályázatokat. Az elmara-dott térséghez tartozó Csereháton minden település pályázott valamilyen támogatásra. Az önkormányzatok által megcélzott pályázatok alapvetően két csoportba sorolhatók: a központi költségvetéshez illeszkedő; attól független, külföldi segélyekre, alapítványokra épülő pályázatok.

Az előbbiek közül a céltámogatási rendszert és a megye településeinek 1/3-át érintő az elmaradott térségek fejlesztését, illetve a foglalkoztatási helyzet javítását célzó alapokat kell kiemelnünk.

A céltámogatási rendszer a központi redisztribúció egy, már korábban is alkalmazott formája. A területi funkciók működésének szervezéséből, közvetlen irányításából mindinkább visszavonuló állam ezzel a megoldással igyekszik közvetve befolyásolni a területi funkciók működését, kiépítését. A szűkös államkasszának megfelelően 1991-ben csak néhány preferált, a központi költségvetésből támogatható cél jelent meg.

A vizsgált települések 80%-a adott be 1991-ben valamilyen céltámogatásra pályázatot. A pályázati aktivitás a két terület közül a Cseréhaton volt az erősebb. Itt a települések 50,5%-a az úthálózat, 32,8%-a az ivóvízellátás javításához, 16,2%-a a forráshiány pótlásához, 50%-a a polgármesteri hivatalok kialakításához kapcsolódott. A megkérdezett településeken a pályázatok kb. fele volt eredményes. Az elmaradott területek felzárkózásához illetve a foglalkoztatási helyzet javításához az egész megyéből 48 település kért, és 37 kapott támogatást, ami 172 millió Ft beáramlását jelentette.

Más forrásokból származó pályázatokra a megkérdezett települések közel 1/4-e adott be 1991 első félévében pályázatot. Ezek elsősorban a megyei önkormányzathoz beadott falugondnoki és kulturális pályázatok voltak. Mint ahogyan súlyuk, úgy eredményességük is elmarad a „nagy, központi” pályázatok mögött.

Az információhiány mellett a pályázati kedvet a szinte kivétel nélkül megkífvánt saját erő hiánya is visszafogja, elsősorban akadályozza.

A pályázatok elutasításának leggyakoribb indoka a vizsgált települések esetében a formai követelményeknek való meg nem felelés volt. Ez, illetve a központi pályázatokon kívüli pályázatokra

való jelentkezés viszonylag kisebb aránya egyértelműen az önkormányzatok információ- és ismerethiányáról árulkodik.

Az elutasítástól, a valamiről való lemaradástól való nyomasztó félelemből táplálkozó kudarcélmény, az elbírálás módjaiban felfedni vélt, említett hiányosságok mellett a polgármesterek egy része a bizonytalanság, a hosszú átfutási idő miatt sem kedveli a jelenlegi pályázati rendszert. Úgy vélik, nekik túl kevés idejük van egy-egy pályázat elkészítésére, ugyanakkor a döntés, majd a pénz átutalása elhúzódik, emiatt alapvető funkciók tekintetében is kénytelenek várni, eszközeik egy részét (a saját részt) talonban hagyni, ami a többi funkció működési feltételeit rontja.

A saját erő hiánya mellett – a polgármesterek véleménye szerint – a legnagyobb gondot azonban a jelenlegi céltámogatási rendszer kiszámíthatatlansága jelenti. Az egy évben, még oly jelentős arányú, de csupán kisebb értékű fejlesztési forrással rendelkező falvakban a tervezés válik azáltal lehetetlenné, hogy csupán találgatni lehet, jövőre is lehet-e majd pl. hulladékéltelvezésre pályázni, érdemes-e tartalékokat képezni, a szomszédos településekkel az összefogást kezdeményezni. A bizonytalanság – a területi funkciók esetleges zavara mellett – a már korábról ismert pazarláshoz vezethet.

A regionális funkciók iránti igények területi érdekekké formálódása folyamatából még hiányoznak a civil társadalom szerveződései; döntően a régi, informális kapcsolatokon alapuló beidegzések működnek.

A megkérdezett települések 75–80%-ában semmilyen egyesület, társadalmi szerveződés nem működött 1991-ben. Az érdekegyeztetés módszerei még nem léptek ki a családokon, barátokon alapuló informális struktúrákból. A megkérdezett polgármesterek 60%-a csakis informális úton tájékozódik a lakosság igényeiről, véleményéről.

A területi funkciók működésében azonban mindeztidáig ez nem jelentett különösebb problémát, mert a hangsúly egyenlőre a korábbi időszak mulasztásait pótló, közmegegyezésen alapuló, alapvető szükségletek által generált igények kielégítésén van. (Pl. ivóvízprogram, útéptetés, egészségügyi alapellátás javítása...) Várhatóan gond akkor jelentkezhet, ha az elemi funkciók kiépítése után az árnyaltabb, a lakosságot esetleg megosztó kérdések kerülhetnek napirendre.

A kormányzati szervek és az önkormányzatok kapcsolattartási formái kialakulatlanok, hiányzik a területi irányítás középszintje.

Az önkormányzatok – a rendszerből következő játékszabályoknak megfelelően – keresik a nyakukba szakadt feladatok megoldásához, az információkhoz való hozzájutáshoz a „felsőbb” támogatókat. Részben áthidalva ezzel a középszint hiányát, részben jelezve, hogy a tisztázatlan helyzetben kit fogadnak el középszintként.

De benne van ebben a „szövetséges keresésben” a korábbi időszak paternalista államfelépítéséhez, a felülről való irányított-sághoz, a „kijárásos” rendszerhez hozzászokott települési és az ezen nevelkedett új vagy régi államigazgatási felsőbb vezetők átmenetre jellemző magatartása, és az ezt továbbéltető, a központi költségvetésnek való kiszolgáltatottságból következően az új, még ezen a téren sem kiépült rendszerben a demokráciák szabályainak megfelelő befolyásolási, érdekérvényesítési utak és technikák megtalálására való törekvés is.

Az önkormányzatok tehát rászorulnak az érdekképviseleti és a kormányzati szervek támogatásának megnyerésére. Az azonban, hogy kihez mivel fordulhatnak, kitől miben várhatnak segítséget, meglehetősen zavaros. Az említett szervezetekkel való kapcsolataikat alapvetően összekuszálja:

- a hatáskörök tisztázatlansága;
- az új intézmények kialakulása;

- a belső szervezeti átszervezések;
- a mindkét oldalon megtörtént személyi változások, a korábbi személyes kapcsolatok felbomlása;
- a múlt továbbélése a gondolkodásban, esetenként egyik vagy másik, netán mindkét oldalon a paternalizmushoz való ragaszkodás.

Mindezek hatására arra vonatkozóan, hogy kitől mit várnak a települések polgármesterei, meglehetősen érdekes kép rajzolódott ki 1991 nyarán. Kérdőívünkben a polgármestereket a köztársasági megbízott, a megyei önkormányzat testülete, a megyei önkormányzat elnöke, saját megyei önkormányzati képviselőjük, az országgyűlési képviselőjük, iránti elvárásaik, támogatási igényük felől kérdeztük.

Két mintaterületünkre vonatkozóan az alábbi eredmények adódtak.

Az egyik „gazda nélkül” lévő funkciót tekintve, a területfejlesztési kérdések összehangolásában a polgármesterek egyértelműen a megyei önkormányzattól, illetve annak elnökétől várnak a legtöbbet és legkevésbé személy szerint saját megyei képviselőjükre illetve a köztársasági megbízottra számítanak ezen a téren.

A megyei önkormányzatoknak kiemelt szerepet tulajdonítanak még a megye települései közötti érdekegyeztetésben, a települések és a minisztériumok közötti információáramlás biztosításában. A helyi célok eléréséhez szükséges anyagi támogatási funkciót is fontosabbnak tartják – az egyébként jelentős értékkel szereplő – szakmai támogatásnál.

A köztársasági megbízott szerepét egyértelműen a minisztériumok és a települések közötti kapcsolattartásban, valamint a célok elérésének szakmai segítségével látják. Értelemszerűen legkevésbé a kormányzattal szembeni érdekképviselésben számítanak rá, míg az országgyűlési képviselőtől – bár néhányan a regionális intéz-

mény, regionális menedzsment működtetésében is számítanak rájuk – ezt várják elsősorban a megkérdezett polgármesterek.

A feladatnak való hatékonyabb megfelelés érdekében mindkét körzetben felvetődött az országgyűlési képviselőválasztási körzetbeosztás megváltoztatásának szükségessége. A jelenlegi választási körzetet a kelet-cserehádi polgármesterek 50%-a, a hegyaljaiak 40%-a túl nagyoknak, a képviselőtől elvárt feladatok ellátását zavaró méretűnek tartja.

A két mintaterület között alapvető különbség mutatkozik abban, hogy a Csereháton a minisztériumok és a települések közötti információközvetítés, a kormánnyal szembeni érdekvédelem sokkal hangsúlyosabban esik a latba valamennyi kérdett szereplő esetén, valamint a megyei önkormányzat felé megnyilvánuló anyagi támogatási igény is erősebb, mint a Hegyalja falusi településeiben. Ugyanakkor a Hegyalján hangsúlyosabban jelentkezik a köztársasági megbízott regionális jelentőségű fejlesztési programok menedzselésében vállalt szerepének, és általában a piaci szereplők és a települések közötti információközvetítésnek a megjelölt szereplőktől való óhajta.

Úgy tűnik tehát, hogy míg az elmaradott térség inkább a megyei önkormányzat és a minisztériumok felé fogalmazza meg támogatási igényét, a polgárosodottabb Hegyalján a piaci szereplőktől várnak többet.

Hasonló következtetések vonhatók le a konkrét célok kapcsán megnevezett megnyerni kívánt támogatók listájának elemzéséből is.

A Kelet-Cserehát esetében a listát itt is a minisztériumok és azon belül is közel 40%-os részesedéssel a Népjóléti Minisztérium vezeti. Ennek háttérében egyrészt az elmaradott térséghez kapcsolódó tehetetlenségérzésből táplálkozó, „gondoskodásra váró” magatartás és a szociális problémák egyre nyomasztóbb

terhe mellett a nevezett minisztériumnak a falugondnoksággal kapcsolatban megnyilvánuló aktivitása húzódik.

A Hegyalján a minisztériumok támogatásának elnyerése sokkal kevésbé hangsúlyos. Itt a listát az országgyűlési képviselő és a megyei önkormányzat vezeti, akik a Cserehát esetében is előkelő, második helyen állnak.

A Hegyalján a konkrét célok támogatásához kapcsolódóan hangsúlyosan szerepel még a kormány és a köztársasági megbízott, míg a Csereháton ez utóbbit megelőzi a Cserehádi Településszövetség. Ugyancsak erősebben igénylik a Hegyalján a nagyvállalatok (elsősorban a Borkombinát) támogatását.

Politikai párt támogatására a konkrét célok elérésében egyetlen vizsgált településen sem számítanak.

Az önkormányzati rendszer jelen formájában egyet jelent a településhálózat atomizálásával, de az általános dezintegráció közepette korlátozott mértékben már új típusú integrációs formák is megjelentek

A nemzetközi tendenciákkal ellentétes módon a megyében (s általában Magyarországon) az önkormányzatok felállítását követően a települések közötti korábbi (kétségkívül felülről vezérelt, de mégiscsak meglévő) kapcsolatok szétrobbanásával találtuk magunkat szemben.

Az önkormányzati rendszer szereplőit az első időszakban szinte mindenütt saját közvetlen szervezeti problémáik kötötték le, még saját települési határaikon belül sem sikerült egy koordinációs mechanizmust kiépíteniük, s főleg nem kistérségi, városi vonzáskörzeti, megyei léptékben. Ez a fajta dezintegráció különösen akkor jelent majd a regionális funkciók működésében problémát, amikor a tulajdoni, hatásköri viszonyok átrendeződése nyomán az ellátás szervezetei is atomizálódnak és teljesen felszámolódik a korábbi szigorú integráltság tehetetlenségi nyomatéka.

A jól megfigyelhető, a regionális funkciók működését máris, egyes területeken pedig várhatóan a jövőben akadályozó dezintegráció kialakulása tapasztalataink alapján 4 fő okra vezethető vissza.

A korábbi évtizedek terület- és gazdaságfejlesztési gyakorlata következtében elmélyült ellentétek hatására a korábban közös tanácsot alkotó települések általában nem maradtak meg egy körjegyzőségben és az új körjegyzőségek felállása óta eltelt időszakban is (egyres helyeken éppen a vagyonomegosztással járó viták nyomán) néhány körjegyzőség még tovább osztódott.

A területi funkciók működésének állami támogatási rendszere is a regionális együttműködés ellenében hatott. Egyrészt a normatív támogatás elégtelensége következtében a regionális feladatokat is ellátó intézmények működtetésének többletköltségei a működtető önkormányzatot terhelik, azt a legkevesebb esetben tudja áthárítani a szolgáltatást szintén igénybe vevő más önkormányzatokra. Az eredmény: a (kisvárosi) önkormányzatok intézményeik egy részétől igyekeztek „megszabadulni”, leadták a megyének.

Más területeken pedig funkcióvesztés következett be. Az intézményt bezárták vagy tevékenységét szűkítették, esetleg csupán a helyi igények kielégítésére „szabták át”. A művelődési intézmények (mint nem kötelező feladat) lettek a leggyakoribb áldozatok.

Ugyancsak a kulturális szférából lehet említeni a másik jelenséget is. A kisegítő iskolai és az óvodai képzés működtetése is általában többre kerül a normatívánál. A hiányt az önkormányzati költségvetésből kell pótolni a gyakorta egy másik településen működő intézmény fenntartásához. Az önkormányzatok egy része ezt nem tudja, vagy rövid távú érdekei miatt nem akarja felvállalni, ezzel megnehezíti az intézmény működését és – ha a fogadó település testülete úgy dönt – kizárja saját lakosait az adott funkció igénybevételeből.

A normatív támogatás elégtelensége oly módon is visszahat a területi együttműködésre, hogy az intézmény székhelyének önkormányzata – kellő rámenősség esetén – visszaélhet a volt társ-községek kiszolgáltatottságával, s tőlük magasabb hozzájárulást követel a szolgáltatás nyújtásáért, mint amivel ő maga hozzájárul az intézmény működéséhez.

A céltámogatások rendszerével – akaratlanul – ismét csak a regionális összefogások ellenében hatott az állami támogatás (rajta keresztül a kormányzat és a Parlament). Pl. az ivóvízhálózat kiépítéséhez önálló vízellátás esetén 90%-os, körzeti vízellátás esetén maximum 70%-os támogatást lehetett kapni, ami az előbbi megoldás választására inspirálta a második – esetleg hosszútávon gazdaságosabb – megoldáshoz a szükséges önrészt előteremteni nem tudó önkormányzatokat.

A célok térségi együttműködéssel való megvalósításának erős szemléletbeni gátjai is jelentkeznek. A „közösködéstől” való félelem, illetve személyes ellentétek is érvényesülnek.

Mindezek ellenére (vagy mellett), már csírájukban jelentkeznek az integráció új formái, a települések összefogásának élő bizonyosságai is.

A mikroregionális együttműködési formák közül példaként a korábbi központ-társközségek ellentéteken felülemelkedett, Krasznokvajda körzetében 7 településből megalakult Körzeti Önkormányzati Szövetséget (KÖSZ-t) vagy a Lak környéki 5 önkormányzat által az infrastrukturális beruházások megvalósítására, a foglalkoztatási gondok enyhítésére és az infrastruktúra-fejlesztésre pályázott pénzek térségben maradására létrehozott CSER Kft.-t említhetjük.

Máshol, ahol az együttműködés elkerülhetetlen, de ilyen intézményes formák még nem alakultak ki, a települések összefogását a vezetők között legagilisabb, a feladatot elvállaló polgármester látja el. A tapasztalatok alapján szinte szükségszerűnek látszik,

hogy ahol együttműködés van a volt tanácsi körzeteken belül, ott a települések polgármesterei közül kiválik egy „vezér”, aki képzettsége, temperamentuma révén „irányítja” a többieket. Az is előfordul, hogy ez a személy a volt körzeti tanácselnök, aki „ott és úgy igyekszik az ügyeket folytatni, ahol tanácselnökként abbahagyta” s nem igazán veszi tudomásul a volt társközségek önállóságát.

A mikroregionális együttműködési készség az aprófalvas térszerkezetből és a települések belső potenciáljából adódóan is pl. Csereháton jóval erősebb, mint a nagyobb, saját lábukon megállni inkább képes Hegyalján. Míg a Kelet-Csereháton a fejleszteni, kiépíteni kívánt alapfokú területi funkciók 46%-ánál a polgármesterek számítanak valamely szomszédos településre, vagy településekre, a Hegyalján ez az arány csak 30%.

A város és vidéke kapcsolatokat a korábbi szembeállításból és az anyagi nehézségekből táplálkozó elhidegülés jellemzi. A falvak nem rendelkeznek információkkal a városokban működő regionális funkciók működtetésének háttéréről, anyagi és egyéb kihatásairól. Ugyanakkor nincsenek meg azok a csatornák, amelyeken a vidék igénye a városban megjelenhetne. A vidék érdekérvényesítése részben valamilyen regionális szerveződést, a falvak egymás közötti és a falvak és a város érdekegyeztetését kívánná meg, részben a civil társadalom és a helyi önkormányzatok településen túli, jelentős szabad kapacitásait igényelné. A lakóhelyi, mikro-körzeti gondok az önkormányzatokat egyelőre teljes egészében lekötik.

Arra már nem marad energiájuk, hogy a városban lévő, lakosságuk más-más részét érintő szolgáltatások színvonalának emelése, új szolgáltatások kiépítése érdekében felemeljék szavukat. Sokszor nem is látják ennek jelentőségét, szükségességét. Attól félnek, az együttműködés megint csak az ő

erőforrásait vonná el. (Vannak akik nem érzik magukat elég „dörzsöltnek” a védekezéshez.)

De ha akarnák is, akkor sem tudják, hogy ezt hol, hogyan tegyék meg, hiszen teljes egészében hiányoznak a város és vidéke közötti igazgatási-politikai kapcsolatok. Míg a korábbi hierarchikus felépítésű rendszerben nem volt, illetve csak az együttműködés egyoldalú – a várost támogató – kiépítésére volt lehetőség, ma már lenne mód a kölcsönös érdekeken alapuló város-vidék együttműködés kialakítására, de még nemigen mutatkoznak rá példák.

A legtöbb helyen a kétszintű közigazgatási rendszerre való áttérés után még tovább élő, a személyes kapcsolatokon, a közigazgatásban dolgozók napi konzultációs igényén és az eredmények elismerése, önmaguk bemutatása iránti természetes, de a „távoli” megyei szint által kielégíteni nem tudott igényen alapuló, a városok szellemi kisugárzását bizonyító kapcsolatok is megszűntek. Részben a vezetők és az apparátusok kicserélődése, részben belső leterheltsége miatt. A korábbi formális, vagy informális kapcsolatok megszűnése felé hatott az is, hogy a városok problémái is számosak és közvetlen jogi vagy anyagi érdekelttség nem fűzi a testületeket a vonzáskörzettel való kapcsolattartáshoz.

A városi polgármesterek, testületek egy része sincs tisztában a város kisugárzó hatásának, mint a város létezési alapfeltétele fontosságával. A mindennapi gondok elfedik mindezek jelentőségét. Ebben a helyzetben azok a városi, vagy még nem városi központok kerülhetnek előtérbe, ahol a vezetők érzik a vidékkel való kapcsolattartás városfejlesztő erejét és a költségvetési támogatási rendszerrel nem törődve, átgondoltan és taktikusan regionális intézmények sorát építik ki, vagy erőforrások híján a „nem olyan fontos”, valójában stratégiai jelentőségű, a kultúrához kapcsolódó területeken (pl. oktatási társulás, térségi alkotó-kör befoga-

dása, közösen finanszírozott kulturális és sportrendezvények rendezése) együttműködéseket preferálják.

Ezek a döntően szellemi-kulturális kapcsolatok idővel magukkal hozhatják az együttműködés más, – a központ-funkciók bővülését, gazdasági megerősödését indukáló – területi kapcsolatok ki- illetve újraalakulását is, és siettethetik a város megerősödését, igazi várossá válását.

Ilyen törekvések tapasztalhatók pl. az utóbbi években rendkívül dinamikus fejlődő Tokajban, Szikszón és Szendrőben. Ez utóbbi esetben egy másik kisváros gyengéit kihasználva, okos politizálással a település központi szerepe szemmel láthatóan erősödik.

Annak ékes bizonyságaként, hogy létezik és érvényesülni igyekszik a megyénél kisebb területeket érintő kistérségi érdekek, a megyében immár több településszövetség létezik. A csereháti, a gallyasági, a abaúji, a hegyaljai, a hegyközi, az Ózd környéki és legújabb a Kazincbarcika és Rudabánya környéki bányásztelepülések szövetsége. Hasonló, a lokálpatriotizmusra építő kistérségi szervezet működik még Gömörben is.

Nem véletlen, hogy ezek döntően az elmaradott, aprófalvas, valamint a depressziós területekhez kapcsolódnak. Ezeknek a településeknek létérdeke az összefogás, a közös fellépés. A szövetségek többségében azonban az összefogási szándékhoz, az elhatározáshoz nem párosult még a közös cselekvés módjainak megtalálása.

Talán a legaktívabb és legsikeresebb településszövetség a csereháti. A Csereháti Településszövetség „titka” vélhetően abban áll, hogy:

- az ország egyik legkritikusabb helyzetű, legnagyobb összefüggő, „oázisok nélküli” elmaradott területéhez kapcsolódik, ami a közös térségi érdeket nyilvánvalóvá teszi, felismerését és a még meglévő szellemi energiák aktivizálását segíti,

- sikerült az összefogás szervezéséhez elhivatott embereket találni,
- település, és nem csupán önkormányzati szövetség, ami az élethez való szélesebb kötődését teszi lehetővé
- igyekszik profi szakemberekkel, bürokratikus szemlélet nélkül dolgozni, illetve dolgoztatni
- székhelye nem valamely kapcsolódó kisvárosban van, amivel sikerült elkerülni a remélhetőleg átmeneti, de sajnos még érezhető város-vidék ellentét bénító hatását.

A megye már létező kistérségi szövetségei között rendszeres párbeszéd még nem alakult ki, köztük szervezett kapcsolattartás nincs, de közülük várhatóan többeket összehoz majd az az elmaradott térségek területi és gazdasági fejlődését segíteni hivatott kistérségi menedzser-iroda, melyet együttes összefogással kívánnak felállítani.

Szociálpolitika a helyi hatalom erőterében

Mezei István

Az önkormányzatok hatáskörébe került intézmények döntő tényezői lettek a helyi hatalmi-politikai struktúrának, de más módon mint a tanácsrendszerben. Az elmúlt évtizedek egyik fő sajátossága az volt, hogy a politikai hatalom kifejezetten törekedett arra, hogy a társadalmi élet minden lehetséges területét intézményesítse. Ez volt a központi irányítás és ellenőrzés biztosításának az eszköze.

A rendszerváltással megtörtént a kopernikuszi fordulat, mert az önkormányzati törvény az önkormányzatok rendelkezésére bocsátotta a települések intézményeinek döntő többségét, többek között a szociális ellátás intézményeit is. Az intézmények ennek következtében kiváltak az eddigi szoros, a településen túlmutató, a központosított intézményrendszer tekintélyén alapuló, politikai erővel fenntartott hierarchiából (az „alkutya-főkutya” viszonyrendszerből) és mintegy megkezdték önálló életüket.

Ez teremtette meg azt az új helyzetet, hogy a helyi társadalmak életében döntő jelentőségűvé, hatalmi tényezőkké váltak, amely helyzetben az önálló hatalmi tényezővel rendelkező intézmények az egymás közti harcban is csak magukra, és a maguk által szervezett támogatókra támaszkodhatnak.

Másként fogalmazva: azoknak az érdekeknek az érvényesítésére nyílt nagyobb lehetőség, amely érdekek intézményesülten vannak jelen a döntési központban, a képviselőtestületben. A korábban az intézményeken belül és az intézmények között is meglévő, de ki nem mondott, és általában legalább egy hierarchikus lépcsővel feljebb zajló és befejeződő pozícióharc most a nyilvánosság előtt bonyolódó és általában helyben befejeződő hatalmi

harccá vált. (Jegyezzük meg, hogy a helyi nyilvánosság mértéke, szintje, színvonala is a helyi erőviszonyok függvénye.)

Fölfedezhető ebben az az anomália, hogy az önkormányzatok igazgatása, felügyelete alá tartozó intézmények vezetői és dolgozói – végső soron az önkormányzatok alkalmazottai – a képviselőtestület tagjainak többségét adják. Aránytalanul kisebb a jelenléte és a súlya is az ipari-kereskedelmi-vállalkozói rétegnek, ahogy a helyi társadalmakban is – az átmeneti állapotnak megfelelően – kicsi még a jelentőségük. Ha azt is számításba vesszük, hogy az állami üzemek, a mezőgazdasági szövetkezetek – tehát az önkormányzattól független gazdasági egységek – hatalmi szerepe válságuk és átalakulásuk következtében erősen lecsökkent, akkor szinte csak az önkormányzati intézmények maradnak a települések többségében a hatalmi harcok porondján.

A dolog természetéből adódóan a képviselőtestületi tagok sokkal erősebben és hitelesebben tudják intézményeik képviselőletét ellátni (ahol többségükben vezetőként vagy beosztottként dolgoznak), mint választókerületük vagy településük érdekeit.

Nem mond ellent a fentieknek az a párhuzamosan meglévő tény, hogy létezik és cselekvésre sarkall az egyes emberekben, képviselőkben, testületekben, de a politikai közhangulatban is meglévő erős ellenérzés az intézményekkel szemben. Ez az oka annak, hogy szinte mindenütt kritikusan felülvizsgálják az összes intézmény létjogosultságát, működésének hasznosságát. Ezáltal minden intézmény belekerül az érdekek és az ellenérdekek erőterébe. A meghozott döntések sorozatából tevődik össze egy-egy település politikai erőviszonyainak szerkezete. Ebben az erőterben működnek a szociális alapellátást és a szakellátást biztosító intézmények is.

1990/91 fordulóján, az önkormányzati választások egyik következményeként döntő változás ment végbe a szociálpolitika területén. Az addigi merev, mechanikus, rendeleteknek alávetett

szociálpolitikát felváltotta egy rugalmasabb, alkalmazkodóképe-
sebb, a helyi döntéseket középpontba állító rendszer. Ez döntő
fordulat volt a helyi társadalmak életében, annak sokféle kö-
vetkezményével együtt. Nemcsak a helyi döntések kerültek az
önkormányzatok hatáskörébe, hanem a döntések következményeit
is maguknak kellett vállalni.

A másik oldalról nézve: a szociálpolitika alanyai, a helyi tár-
sadalmat alkotó állampolgárok az önkormányzatok felé kellett,
hogy forduljanak. Mostantól kezdve nem az állam nevében csele-
kedett értük vagy velük szemben a hivatal, most a helyi hatalom
(a helyi társadalomból választva) a maga ügyeit rendezi.

Az egyes szociálpolitikai intézmények hatékonyságát nagyban
befolyásolja az, hogy az intézmények rangsorában milyen helyet
foglalnak el. Ez a hely függ az intézményben dolgozók iskolai
végzettségétől, anyagi juttatások odaítélésében játszott szerepétől
stb, de legalább ilyen mértékben függ attól, hogy melyik tár-
sadalmi csoport gondozása tartozik rájuk. Ezért más a presztizse
egy iskolaigazgatónak, különösen ha képviselőtestületi tag, és
más egy házi szociális gondozónak, aki magatehetetlen öregembe-
reket ápol.

Mindezek alapján állítható, hogy a szociális feladatokon belül
igen magas presztizse van az orvosi, fogorvosi, gyermekgyógyá-
szati feladatot ellátó intézményeknek, viszont igen alacsony a te-
kintélye az idősek klubjában dolgozóknak, a házi gondozóknak,
a szociális étkeztetést ellátóknak.

Talán ez is egyik oka annak, hogy nem intézményesült még a
szociális segélyek elosztásának rendszere, hiszen itt nagyon
alacsony presztízssű egyénekből tevődik össze az ellátandók köre.
Ez a magyarázata többek között annak az erős bizalmatlanságnak,
ami egy városi családsegítő központ szakembereit körülvette,
hiszen amikor megkérdőjelezték komplexitásra törekvő tevékeny-
ségüket, elhangzott az a kritika is, hogy ők csak segélyt osztanak,

azt pedig tudja a hivatal is. Ezért is lenne fontos az egyházak nagyobb szerepvállalása a szociálpolitikában, mert velük egy nagy tekintélyű szervezet vállalná fel a szegények, az elesettek gondozását, amely tekintéllyel az ügynek is nagyobb támogatást tudnának szerezni. Ózdon történt meg, hogy amikor a Máltai Szeretetszolgálat levélben jelentkezett, a testület képes volt azonnal hatályon kívül helyezni egy korábbi döntését a kedvükért, az új határozatban teljes egészében a máltaiaknak biztosítva egy (félig) más célra szánt épületet.

Anyagiakról lévén szó, itt kell megemlíteni, hogy egészen más társadalmi réteg hozza a döntéseket a szociálpolitikai ügyekben, mint akiket érint. Egy képviselőtestületben sem volt olyan személy, aki időssek klubjának lakója, rendszeres szociális segélyben részesülő egyén stb. lett volna. A szociálpolitikával foglalkozók azon törekvése, hogy a juttatásokban részesülők kapjanak jogot a róluk hozandó döntésekben való részvételre, egy ponton látszik megvalósulni. Az etnikai kisebbség – ezen a területen a cigányság – szószólói jelen vannak a szociális döntések előkészítésében.

A politikai-közigazgatási értelemben megalkotott önállóság megteremtette az önkormányzatok számára az alkalmazkodás lehetőségét a folyton változó körülményekhez. A korábbi években kialakult egy viszonylag merev hierarchia az ország régiói, települései, foglalkozási csoportjai stb. között, ami meghatározta egy-egy település anyagi helyzetét is. A törvények, rendeletek alapján szilárdult meg az a gyakorlat, ami alapján „járt” vagy „adható volt” pl. valamilyen juttatás. Ennek a mértéke szabályozott volt. A szabályozottság megmaradt, de keretjellegűvé vált az új rendszerben. Ez lehetővé teszi, hogy egyes önkormányzatok a település anyagi erejét, tűrőképességét, feszültségeit mérlegelve dönthessenek (pl. szociálpolitikai) kiadásaikat illetően.

Ennek az önállóságnak a vizsgálata volt kutatási feladatom Ózdon és a környezetében lévő néhány településen, mely kutatás néhány eredményéről szólok a továbbiakban.

A szociális feladatok megoldására településenként más és más elnevezéssel, eltérő összetételben alakultak meg a bizottságok, amelyeket a hatásköri törvény elfogadása után – az SZMSZ módosításával – döntési jogkörrel ruháztak fel. A képviselőtestületek ellenőrzési, jóváhagyási jogköre azonban mindenütt megmaradt, különös tekintettel a lakástámogatásra és a segélyezésre.

Minden önkormányzat – a törvény rendelkezéseinek megfelelően – az intézményi alapellátás biztosítását, mint a jövő zálogát tartja elsődrendű kötelességének. Az intézmények felülvizsgálata a kiadások racionalizálása jegyében történt. A racionalitás viszont a hatalmi erőterben érvényesül, ezért a gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező intézmények (bölcsődék, óvodák) létszámcökkentésére vagy bezárására került sor.

Az intézményi önmozgásra is van példa, vagyis arra, hogy egy intézmény – ha már van – intézményi súlyát felhasználva próbálja megtartani létét. Önmaga léte az igazolás fennmaradására. Van olyan település, ahol az idősek klubjának jóval kevesebb tagja volt, mint amennyit a gondozók el tudtak volna látni, ezért az intézmény megmaradása érdekében kampányszerű tagtoborzásba fogtak a gondozók.

Az intézmények felülvizsgálatának azonban van egy teljesen materiális tartalma is, amikor az intézményeknek mint épületeknek az állagát vizsgálják felül. Ez mindenütt nehéz feladat. A gondoknak az a gyökere, hogy az épületek, az épületeknek szánt funkció és a folyton változó/fejlődő igények között nincs harmonikus megfelelés.

Az intézményi keretek kialakítása után több településen fölmerült az az igény, hogy meg kell ismerni vagy újra föl kell mérni

azok körét, akik a szociálpolitika tényleges vagy lehetséges alanyai. Az esetek többségében a szakbizottság és a polgármesteri hivatal szociálpolitikai felelőse végezi el ezt a munkát. Volt, ahol a szociális rétegzettség és a jövedelmi viszonyok összevetése azt az eredményt hozta, hogy a településen az egy főre eső jövedelem az aktív kereső családokban kisebb, mint a saját jogon egyedül nyugdíjút élvező esetében. „A nyugdíjasok jobban élnek, mint a dolgozók!” – terjedt el a tapasztalat. Azt is megállapították, hogy a legrászorultabbak a többgyermekesek. Vannak közöttük olyanok, akik az 5 600 Ft-os létminimumot családi pótlékkal együtt sem érik el.

A lakásgazdálkodás támogatása kiemelkedő jelentőségű tevékenység. Az önkormányzatok ennek segítségével próbálják befolyásolni a lakosság összetételét, vagyis hogy milyen legyen a lakosok településen belüli mobilitása, illetve hogy kik költözzenek be a településre. A lakástámogatások odaítélésekor figyelhető meg a leginkább az, hogy az önkormányzatok a hasznos polgár megtelepedését, a „haszontalan” polgár kiszorulását szeretnék elérni.

A legtöbb feszültséget a szociális segélyezés okozza.

A feszültségek egyik forrása az, hogy az elmúlt években-évtizedben kialakult a szociális segélyt kérők csoportja, akik a maguk szociális csoportján belül állandósították a tanáccsal ezt a viszonyukat. Az önkormányzatok viszont új felmérések alapján kezdték osztani a segélyeket, ami a kialakult szokások felborítását jelentette.

Új eleme a segélyezésnek, hogy egyértelműen fegyelmezési eszköznek is szánják az önkormányzatok. Ha a segélykérő magatartása sérti a közrendet, a falu elítéli valamilyen tettét (italozás, botrányos életmód), akkor ez a segélykérelem elutasítását is maga után vonja. Ezzel az elvvel a megalakuló cigányszervezetek képviselői is egyetértenek. Ebből látható, hogy

nem a saját cigány etnikumukat jellemző mentalitás értékrendjének elfogadtatásáért síkra szálló szervezetek, hanem kimondva-kimondatlanul, a többségi társadalom értékrendjének elfogadtatását, követését szorgalmazó programmal bírnak.

Az önkormányzatok a segélyezésben három szempont együttes kezelésével próbálkoznak. Egyensúlyt akarnak teremteni az érvényes jogszabályok, az egyedi elbírálás és a rászorultság között. Az egyensúly megtalálása önkormányzatunkét más és más. Megnehezíti döntéseiket sok esetben az a különbség, ami a bírálók és a támogatást kérők között van mentalitás, életvitel, szokások alapján.

A nevelési segély az óvodás- és iskoláskorúak segítségét célozza. A rendszeres nevelési segély jelentősége erőteljesen megnőtt, mert a gyermekek közvetlen segítségét (az óvoda és a napközi térítési díjának átvállalását) szívesebben vállalják a testületek. Erős a törekvés arra, hogy a szociális segélyeket a nevelési segélyek irányába tolják el.

A közhasznú munka bevezetése a munkanélküliség enyhítését célozza. Amikor arról kell dönteni, hogy kiket foglalkoztassanak közhasznú munkán, döntő szemponttá válik az, hogy ki mikor lett munkanélküli. Több helyen élesen megkülönböztetik a régi és az új munkanélkülieket. Ez esetben viszont az okoz feszültséget, hogy a közhasznú munkáért kifizethető bér alig haladja meg a munkanélküli segély összegét, ez viszont nem ösztönöz az elfogadására. A közhasznú munkások bére a kisebb településeken feszültséget okoz, mert a bérhierarchia miatt itt kisebbek a fizetések.

A közélettel foglalkozó frások mindegyike kiemeli, hogy milyen komoly jelentősége van a helyi társadalmak életében a helyi önkéntes szerveződéseknek. Jelentőségükről most sem feledkezhettünk meg, mert a szociális feszültségek oldásában is nagy szerepük van.

Ha azt vizsgáljuk, hogy az önkormányzatok mely szervezetek fenntartását segítik anyagilag is, akkor elsősnek az egyházakat kell említeni. Különösen a kisebb településeken meghatározó jelentőségű az önkormányzat és az egyház képviselője közötti jó kapcsolat. Kiderül a jegyzőkönyvekből, hogy az egyház egyelőre még saját sorainak rendezésével van elfoglalva. Még kevés a papja, elhanyagoltak a parókiák, a templomok, folyik az egyház javainak visszaigénylése. Az is kiderül, hogy amikor az egyházak segítséget kérnek (és szinte azonnal kapnak is) az önkormányzatoktól, az szinte kizárólag a maguk infrastruktúrájának javítását, rendbetételét, bővítését jelenti.

A cigányság szerveződésére több példa van az érintett településeken. Etnikai alapon több helyen alakult meg cigányklub. Megalakulásuknak az volt az oka, hogy – egy szószólójuk szavaival szólva -: „saját magunkon akarunk önnevelést gyakorolni”.

Ózdról azért kell külön is szólni, mert az egész város önkormányzati igazgatása szociálpolitikai jelleget kapott, várospolitikájuk szemlélete szociálpolitikai lett a válság hatására. Minden bizonnyal megvan ennek a hosszú és fontos előtörténete, viszont az önkormányzat létrejöttével a képviselőtestület ülésain a testületi tagok számára fokozatosan lett nyilvánvaló az a helyzet, hogy cselekvéseikben, döntéseikben akarva-akaratlan számításba kell venniük ezt a csekély kitorési lehetőséggel kecsegtető állapotot.

Példaként hadd említsem meg, hogy a cigány gyermekek bölcsődei ellátása, nevelése kapcsán kialakult vitában határozottan kialakult az az álláspont, amely szerint az ő bölcsődei ellátásuk különösen fontos, mert sérült lelkűek, szükségük van az állandóság érzetére, hogy ugyanazok vegyék körül, ugyanazok tanítsák meg alapvető ismeretekre, amit a szülői ház nem tud nyújtani, de a bölcsőde igen. Az egyre nagyobb számban fiatal korban szülő

nőkön is a bölcsőde tudna segíteni, mert az állami gondozás méregdrága, törekedni kell a családok egybentartására. Figyelembe kellett venniük, hogy a munkanélküliség miatt sok nő ott-hon kényszerül maradni, tehát a gyermekintézményekben férő-helyek fognak felszabadulni, viszont a gyed alkalmával születet-tek lépnek lassan szülő korba, tehát növekedni és nem apadni fog a gyermekek száma stb. Végig kell tehát járni a munkahelyi gondok, a munkanélküliség, a nők veszélybe került emancipá-ciója, a szülési szokások stb. útjain, hogy valamennyi érvet mérlegre téve tudjanak dönteni.

Egy képviselő arra hozott példát, hogy „nem minden végzet-szerűen nehezedik ránk”, ugyanis a város a kapott (kormány-) segítséggel nem gazdálkodott mindig jól. A korengedménnyel nyugdíjba menők igen nagy arányban magas jövedelmű szemé-lyek voltak, akik pár hét múlva újból munkába is álltak.

A „végzet” elkerülésére sok használható technikát kitaláltak ebben a városban is. Hasonló céllal „Alapítvány Farkaslyuk fej-lesztésére” megnevezéssel egy képviselőtestületi tag alapítványt szervezett (Farkaslyuk egy háttérbe szorult, elhanyagolt peremke-rülete Ózdnak), kommunális, szociális, oktatási, kulturális stb. feladatok végrehajtására, tervezésére, hogy ne csak a várostól kapott juttatásokból fejlődjenek. Az alapítványtevés vitájában két nézet csapott össze. Az alapítványt ellenzők azzal érveltek, hogy ezzel az önkormányzat irányító hatása kérdőjeleződik meg, hiszen az alapvető fejlesztéseket az önkormányzat feladata – lehetőségeihez mérten – megvalósítani a peremkerületekben és a városban egyaránt. A testület az alapítványtevő szándékának el-ismerésére szavazott.

Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlat igényei tükrében

Szabó Lajos

A helyi önkormányzatokról szóló törvény liberális és korszerű intézményrendszert alakított ki. Az Európai Önkormányzati Charta alapelveit érvényesíti. A gyakorlati működés igazolja: az önkormányzás általános elveit a gyakorlat akceptálja, kiteljesíti. Az önkormányzati önállóság érvényesül. A demokratikus helyi hatalomgyakorlás helyenként már most számottevő eredményeket hozott. A bírói jogvédelem törvénybe iktatása jogállami garanciákat teremtett.

A törvény megalkotását megelőző politikai konszenzus, majd pedig több módosító indítvány parlamenti elfogadása, ebből következően néhány előzőleg körültekintően kimunkált szakmai javaslat elvetése az önkormányzati működés gyakorlatában számos jogalkalmazási nehézséget hozott felszínre. Ismertté váltak a szabályozás kisebb hibái, a további szabályozási igények is.

Az önkormányzati törvény teret engedett az önszabályozó folyamatoknak. Helyenként változóan ugyan, de éltek e lehetőségekkel az önkormányzatok, jellemzően azonban, hogy e törvényi lehetőséget egyelőre csak kevésbé használták ki. Elvértve politikai, szubjektív személyi célok is befolyásolták a helyi önkormányzati munka irányait, törekvéseit.

Sajnálatos, hogy egyelőre nem alakultak ki azok a civil szerveződések és működési mechanizmusok, amelyek hatékony ellenőrzést és érdemi ráhatást jelentenének az önkormányzati tevékenységre.

Mindent összevetve az önkormányzati működés első két éve eredményes volt. A rendszerváltást követő demokratizálás egyik

legnagyobb fejlődését éppen az önkormányzati rendszerben látom. Alig van olyan intézményrendszere jogállamiságunknak, ahol az önkormányzatisághoz hasonló eredmények állapíthatók meg a legalább évtizedes feladatvégrehajtási időigény ellenére is.

Az alábbiakban a szóba jöhető szabályozási igényeket vázolom az önkormányzati törvény korszerűsítése körében.

A közigazgatási – államigazgatás, önkormányzat – feladat- és hatáskörök telepítésének koncepcióját ki kell alakítani. A hatásköri listák számbavétele alapján viszonylagosan el kell különíteni a feladat- és hatásköröket: melyek tartoznak az önkormányzatokhoz (azon belül a teherbíróképesség függvényében a községi-, kis- és középvárosi-, a nagyvárosi-, továbbá a megyei önkormányzatokhoz); melyek az államigazgatás szerveihez (minisztériumok, köztársasági megbízott, dekoncentrált szervek); melyek sorolhatók a civil szféra körébe.

A helyi közügyek körében az önkormányzati kötelező és önként vállalható feladatok pontos elhatárolása szükséges. A kötelező önkormányzati feladatokhoz biztosítani kell az ellátásukhoz szükséges anyagi fedezetet. Garanciát szükséges biztosítani arra, hogy melyek azok az elvárható minimális szakmai normák, amelyeket a közszolgáltatások körében az önkormányzatoknak kötelezően nyújtaniuk kell. Az önként vállalt feladatok lehetőleg azok legyenek, amelyek független civil szerveződésekre nem bízhatóak, ugyanakkor a közszolgáltatások ellátásához a polgároknak garanciális érdeklődik.

Az önkormányzati alapszint a település. Vizsgálandó a települési önkormányzatok méretarányosítása. Mi a sine qua nonja a község fogalomnak és tartalomnak, mi lehet a szerepe a falunak (csatlakozó község) a közigazgatási beosztásban, mi a nagyközségek várossá nyilvánításának zsinórmértéke.

Kidolgozandók az önkormányzat közszerződési feltételeinek rendszere, az új szerződési típusok, továbbá a közintézet és a közüzem létesítésének lehetőségei, az irányítási jogok jellemzői.

Elképzelhető olyan szakmai megoldás, amely szerint minősített szótöbbséggel hozott döntéssel a képviselőtestület esetleg kimondhatja a feloszlátását a megbízatásának lejárta előtt és ez által megszűnik a polgármester megbízatása is.

Tisztázandó az önkormányzati hatósági ügyek köre és annak törvényi lehetővé tétele, hogy a képviselőtestület a bizottság és a polgármester mellett, ezek közül egyeseket a jegyző hatáskörébe adja.

A polgármesterek közvetlen választása a települések jelenleginél szélesebb körére is kiterjeszhetőnek látszik. A polgármester tagja a testületnek, ennek a – mind a mai napig bizonytalanságot jelentő – szabályozásnak az egyértelművé tétele szükséges. A polgármesteri tisztség betöltésének módját és ciklus közbeni megváltoztathatóságát legalább a szervezeti és működési szabályzatban kell rögzíteni, megelőzendő a joggal való visszaélés eseteit.

A munkamegosztás gyakorlatának egyértelműbbé tétele érdekében törvény állapítsa meg a polgármester önálló hatáskörét, amelyek keretei között önállóan dönthet, megállapodást köthet. A stratégiai, koncepcionális döntések testületi hatáskörbe tartoznak. A polgármesteri eljárást és döntéseit a képviselő-testület kontrollálhassa.

A polgármester törvénysértő döntéseit vagy pénzügyi szabálytalanságait bíróság állapíthassa meg, a köztársasági megbízott vagy a képviselő-testület kezdeményezésére, s e sajátos összeférhetetlenség megállapításakor szűnjön meg a polgármester (főállású, társadalmi) megbízatása. Egyértelműbbé kell tenni az alpolgármesterek feladat- és hatáskörét, esetleg csak a testület tagjai közül legyenek megválaszthatók.

Relatívve gyengíteni indokolt a jegyző önkormányzati alárendeltségét. Szakmai önállósága erősítést igényel, noha a képviselőtestülettől a funkciója nem szakítható el. A jegyző tevékenységének megítélésében kapjon szerepet a szakma (pl. a KMB véleményének kikérése minősítésénél, felmentésénél). A jegyző kapjon legalább egyéb munkáltatói jogokat az apparátus dolgozói felett.

Az igazgatási munka szakszerűségének növelése szükségessé teszi a felügyeleti vizsgálati rendszer kiépítését. Ez terjedjen ki átfogó, illetőleg célvizsgálatokra, az információk elemzésére, a hivatali ügymenet követelményrendszerének megállapítására. A köztársasági megbízott törvényességi eszközeinek erősítése megfontolásra érdemes (felfüggesztési jog, a mulasztó helyi szerv helyett és költségére feladatok teljesítése, esetleg egyes hatáskörök átvétele a dekoncentrált szervektől). Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának ellenőrzése sürgősen megoldandó gyakorlati feladat (Állami Számvevőszék megerősítése, szakértő megbízásának lehetősége, a pénzügyi ellenőrző bizottságok szerepének kimunkálása).

A közigazgatási középszint fejlesztése komplex megközelítést igényel. A megyei önkormányzat, a megyei jogú város, a köztársasági megbízott, a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek feladatmegosztását egymással összefüggésben vizsgálva kell kialakítani. A feladat- és hatáskörök pontos számbavétele alapján tisztázandó, mely feladatokat képes megoldani a középszintű önkormányzat, melyeket az állami közigazgatás, a települések identitásának gyengítése nélkül.

A megyei önkormányzat testületi működése átfogó elemzést igényel. Tisztázandó, miképpen alakítható át a megyei közgyűlési tagok választási rendszere úgy, hogy a testületben valamennyi település képviselője biztosított legyen. Megoldandó, hogy a megyei közgyűlési tagok – esetleg közvetlen választás révén – a választási körzetükhöz erősebben kötődjenek. Megfontolandó a

megyei jogú városok képviselőinek biztosítása a megyei közgyűlésben. Eldöntendők a megyei jogú városi cím tartalmi és funkcióbeli sajátosságai és meghatározó jellemzői. A hiányzó jogi eszközök megteremtésével kiküszöbölendők a megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti viták, amelyeket aktuális gazdasági érdekek befolyásolnak. Az intézmények átadás-átvétele jelenleg hiányzó jogi és finanszírozásbeli technikáját törvényi szabályozás útján indokolt megteremteni.

Szakmailag megalapozottnak látszik, ha az ágazati törvények a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő, körzeti jellegű kötelező közszolgáltatások ellátását még ebben a választási ciklusban is, az eddiginél bővebb körben a megyei önkormányzatokra bízák. Az önkormányzati infrastruktúra fejlesztését illetően indokoltnak látszik erősíteni a megyei önkormányzatok koordinációs szerepét a területfejlesztésben.

A megyei önkormányzatok és a köztársasági megbízotti hivatalok között rivalizálás-mentes feladatmegosztást indokolt kialakítani.

Szabályozza törvény együttműködésüket a térségi, illetőleg az állami feladatok szervezésében. Ki kell munkálni a települési információk körzeti összegyűjtésének rendjét, ebben a megyei önkormányzatok, a köztársasági megbízottak, a centrális alárendeltségű szervek munkamegosztását.

Vizsgálendő a kistérségi önszerveződő készség, a szakmailag kívánatos társulások törvényi ösztönzésének módja, a városközösségi rendszer kiépülésének gyakorlata, esetleges perspektívája (elsősorban a nagyvárosok körül). Áttekintést igényelhet esetleg a köztársasági megbízotti régióbeosztás is. E közigazgatási régióhoz képest vizsgálendók a valóságos gazdasági-, társadalmi körzetek kialakításának kritériumai, az önfejlesztő régióképződés természetes, eddig kialakult és fejlődő jegyei.

A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái

Balázs István

A magyar helyi és területi önkormányzati rendszer jogállását tekintve az egyik legliberálisabb rendszernek tekinthető Európában, mely a megelőző társadalmi és politikai berendezkedésre mintegy ellenhatásként úgy jött létre, hogy megoldásaiban néha ellentmond igazgatási és gazdasági racionalitásoknak is.

Igazgatási oldalról említhető például, hogy a rendszerváltás előtti 1584-ről, az önkormányzati választások után 3 092-re nőtt a települési önkormányzatok száma, – tehát majdnem a duplájára – miközben az ország gazdasági ereje és lehetőségei nem minden tekintetben tudják biztosítani főleg a kis, zömében életképtelen községek önállóságát.

Gazdasági oldalról egy eladósodott restriktív gazdaságpolitikát követni kényszerülő országban, mint Magyarország, az önkormányzatok állami támogatási rendszere normatív, globális és automatikus, ami ezzel a kényszerhelyzettel és adottsággal ellentétes olyan megoldás, mely még a legfejlettebb nyugat-európai polgári demokráciákban is csak a 80-as évek elejére vált alkalmazható modullé.

A magyar önkormányzatok összes kiadásainak mintegy 55–60%-át fedezi a központi állami költségvetés, miközben ez az arány az Európai Közösség fejlett tagországaiban általában kisebb. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok részesedése bruttó nemzeti össztermékben Magyarországon 15–16%, ami pedig az európai közösségi átlagot messze meghaladja.

A volt szocialista állami tulajdon tárgyaiból az önkormányzatok a privatizációt és a kárpótlást meghaladó mértékben részesedtek, amivel a gazdaság olyan vállalkozói, tulajdonosi pozíciójába kerültek, amit a polgári társadalmakban és piacgazdasági körülmények között rendesen a magánszféra tölt be. Ez akkor is tény, ha mindezek a kedvező pénzügyi és gazdasági kondíciók nem mind a 3 152 magyar önkormányzatnál jelentkeznek, csupán azok egy részében, főként a nagyobb települések, vagy megyék esetében.

Az önkormányzatok kiemelt nemzetgazdasági szerepére tekintettel, a zömében életképtelen kisebb települések megsegítésére a központi költségvetés már nem rendelkezik megfelelő eszközökkel, ami megnehezíti a hátrányos helyzetű önkormányzatok felzárkóztatását.

Közigazgatási rendszerünkben az egyik legfőbb gondot az okozza, hogy az önkormányzati rendszer helyi és területi kiépítésével egyidejűleg az államigazgatás a területi szintről kivonult. Mivel azonban ezt az űrt előbb-utóbb az állami feladatok növekedése miatt ki kellett tölteni, a minisztériumok kezdték létrehozni saját területi dekoncentrált szerveiket, melyek egységes működését területi szinten a kormány nem koordinálta, ellenőrizte megfelelően. Az állami dekoncentrált szervek területi szerveinek megjelenésére az önkormányzatok az államigazgatási hatáskörök további decentralizációs igényével reagáltak, ugyanakkor a széles felelősségű és hatáskörű önkormányzati rendszerünk kiépítése további hatáskörátadást az államigazgatási szervektől – az egységes állam és közigazgatás fenntartása igénye és szükségessége mellett – mélyebb meggondolás nélkül már nem tesz lehetővé.

A megoldás többek között egy – a régi polgári közigazgatási rendszerünkben már alkalmazott – olyan területi összehangoló mechanizmusban keresendő, mely ezen a szinten az állami és önkormányzati közigazgatás egységét biztosítani képes.

A közigazgatási rendszerváltás során a körülmények miatt szükségképpen torzult – egyensúly nélküli – a helyi önkormányzati közigazgatást eltérbe helyező reformot követően, ma a komplex, minden területet átfogó, és egyenlően kezelő közigazgatásfejlesztésen van a sor. Ez semmiképpen sem jelentheti a már kiépített liberális önkormányzati rendszerünk megcsönkítését, hiszen azok demokratikus berendezkedésünk alapelemeit jelentik, mely nélkülözhetetlen a polgári társadalom és gazdaság kiépítésében.

Egy közigazgatási rendszer azonban csak akkor működhet megfelelően, ha annak minden eleme azonos célokat szolgálva, a legmegfelelőbb közszolgáltatásokat optimális szinten biztosítja az állampolgároknak.

A kormány nemrég fogadta el határozatát a közigazgatás korszerűsítéséről. E program is célul tűzi ki, hogy több évre ütemezve felülvizsgálja a már működő rendszerünket és a tapasztalatok alapján meghatározza a továbbfejlesztés irányait. E törekvések pedig új lendületet adhatnak a közigazgatási kutatásoknak is. Meglátásom szerint e kutatásoknak a következő fő területekre kell kiterjednie:

- alapvető kérdés az, hogy viszonyaink között mi a szerepe a modern államnak és benne a közigazgatásnak;
- a piacgazdaság kiépítésének folyamatában hogyan változnak az állami feladatok, azok megvalósítását milyen rendező elvek alapján lehet állami igazgatási és önkormányzati közigazgatási szervekre bízni;
- a magasfokú decentralizációt megvalósító közigazgatási rendszerünkben miképpen biztosítható a közigazgatás egységes működésének közérdekű követelménye;
- a közigazgatás középszintjén újra át kell tekinteni egyfelől az önkormányzati megyék, a megyei jogú városok helyét és szerepét, másfelől pedig a területi dekoncentrált államigazgatási szervek működési mechanizmusát;

- a települési önkormányzatok működésében erősíteni kell az integrációs hajlamot, főként a kisebb önkormányzatok életképességének fenntartása érdekében;
- Javítani kell az önkormányzatok állami támogatási rendszerét, főleg a címzett és céltámogatási, valamint a hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegyenlítő támogatási rendszerét illetően;
- hosszú távra megoldást kell találni az önkormányzatok gazdálkodásának pénzügyi ellenőrzésére, olyan rendszert kell kidolgozni, mely eszközeiben arányban áll az önkormányzatok európai átlagon felül álló gazdasági súlyával és tevékenységével;
- az önkormányzatok működésében is érvényesíteni kell – elsősorban módszertani ajánlások útján – azokat a modern szervezési elveket, melyekkel egyszerűbb és olcsóbb, ügyfélre és állampolgárra irányuló szolgáltatáscentrikus közszolgáltatásokat lehet nyújtani.

A korszerűsítési követelményeknek ezen felül még számos fontos eleme van, mely főleg a működést érinti, így a közigazgatási eljárás korszerűsítése, a közintézmények, közvállalatok rendszerének felülvizsgálata, a közmunkák piacának szabályozása, a közszerződések rendszerének újraélesztése stb., melyek nélkül a közigazgatás strukturális reformjai sem tudnának érvényesülni.

A közigazgatási reform során egyenlő figyelmet kell fordítani az új közigazgatási rendszer kiépítésére és működésének folyamatos jobbítására, korrekciójára is. E munka során egyaránt kell törekedni az európai integráció által megkövetelt haladó értékek és tapasztalatok átvételére, de az eddigieknél nagyobb figyelmet kell szentelnünk saját hazai, történetileg kialakult és igazolt közigazgatási megoldásainkra, értékeinkre is. Magyarország, és így közigazgatásának sajátos közép-európai helyzete ugyanis sok tekintetben eltérő megoldást igényel, mint a folyamatos és töretlen polgári fejlődésen átment nyugat-európai rendszerek.

Az önkormányzatok feladat- és hatáskör telepítésének korszerűsítése

Ivancsics Imre

A lokális autonómia létezése, illetőleg fejlettségi szintje nagyon sok elemből tevődik össze, pontosabban az autonómia lényegét ezek összhatása formálja, alakítja. Ennek következtében az alapvető kérdések megválaszolásához mindenképp a hatást kifejítő tényezők (elemek) számbavétele szükségeltetik. (Nem könnyebb feladat a következő lépés sem; a súlyúknak megfelelő, valamint az összefüggésekre kellő figyelmet fordító értékelés.) Az összetevők körében megkülönböztetett figyelmet érdemel az önkormányzatok feladat- és hatáskörének állapota, illetőleg alakulása.

Mindenképp arra a kérdésre kell választ keresni, hogy mi adja meg a feladatok és hatáskörök szabályozásának a jelentőségét? Röviden válaszolva az, hogy a szabályozáson és következményein keresztül mérhető az önkormányzatok részesedése a közfeladatok ellátásából, és ehhez kapcsolódóan a hatalom gyakorlásából, továbbá ebből is lehet következtetni az önállóság mértékére, kereteire. Úgy vélem azonban, sem a feladatmeghatározás, sem pedig a hatáskörtelepítés szerepét nem szerencsés túlbecsülni. Már az eddigi kutatások is bizonyítják, illetőleg a külföldi gyakorlat is alátámasztja, hogy az önkormányzatok megerősítését tévesen értelmezzük ha (csak) a feladat- és hatáskör bővítésén keresztül akarunk eredményeket elérni.

A jelenlegi helyzet megítélése, esetleg javaslatok kidolgozása nagyon sok kutató-munkát igényel, beleértve a felméréseket is. E terület valódi feltárásához ugyanis akkor juthatunk közel, ha feladatok és hatáskörök katalógusa mellett megismerjük a hatáskörök gyakorlásával összefüggő problémákat is. (Az általam

ismert és részben végzett kutatások ha nem is tartanak itt, de már mostanra is hoztak szerény eredményeket.)

Kiindulásként célszerű a feladat- és hatáskörök egymáshoz való viszonyát tisztázni. Ennek természetesen gyakorlati jelentősége is megvan. A gyakori párosítás, illetőleg egymáshoz kapcsolás esetenként félreértéseket is magával hoz. Emiatt kiemelendőnek azt tartom, hogy a feladat ellátásának a hatáskör gyakorlása csak egyik feltétele és eszköze. Célkitűzésnek tehát az tekinthető, hogy a feladat és hatáskör szabályozásában meg legyen a szükséges összhang. A jogalkotó a feladatokhoz rendelje oda a legeredményesebben gyakorolható hatásköröket.

A helyi önkormányzatok feladat és hatáskörvizsgálatát több nézőpontból kívánatos elvégezni. Ezek köréből jelentősebbnek a következőket tartom: a feladat és hatáskör telepítés mechanizmusa; a települési önkormányzatok helyzete; a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre.

Az említett területek „feltérképezése” nyomán juthatunk el oda, hogy az önkormányzatok részesedéséről véleményt alkossunk, az esetleges torzulásokat felfedjük. Erre annál is inkább szükség lenne, mivel jelenleg a feladat és hatáskör-telepítésben tapasztalható az esetlegesség, a tárcaérdekek megengedhetlen előtérbe helyezése és itt-ott az amatőrizmus is. (Közelebbről az utóbbi alatt a szakmai érdekek és igények figyelmen kívül hagyását értem.)

A feladat és hatáskörtelepítés mechanizmusa természetesen nem csupán „jogtechnikai” problémaként jelentkezik. A hazai szabályozás egyik kiinduló pontnak az önkormányzati alapjogokat teszi meg és innen jut el a feladatokig. Nem árt tudatosítani: a helyi önkormányzatokról szóló törvényben intézményesített mechanizmus egyik, de nem egyetlen megoldásnak tekinthető. A gyakorlati tapasztalatokból, valamint a kutatási eredményekből arra lehet következtetni, hogy egyes elemei behatóbb vizsgálódást

igényelnek. Ezek köréből – súlya miatt – a kötelező feladatmeghatározás kívánkozik az élre. Ennek időszerűségét nagymértékben alátámasztja, hogy a közeljövőben esedékes szociális törvényhozás az önkormányzatok egy részét nehéz, ha csak nem lehetetlen helyzetbe sodorja.

A nehézségek ott kezdődnek, hogy a kötelező feladatok ellátásához szükséges „fedezetet” a törvényi szabályozás teljeskörűen nem garantálja. Ebből következően adva van egy kényszerpálya, a saját bevételek egy részének kötelező feladatok ellátására való felhasználása. Amennyiben a folyamat felerősödik, akkor a kedvezőtlen hatások is nagyobb teret nyernek (önállóság zsgorodása, ezzel együtt a központi irányítás kedvezőtlen irányú változása stb.) Valójában tehát az önkormányzatiság előnyeinek egy része is eltűnedezik.

Ebben a körben érdemes a vizsgálódást kiterjeszteni a szóba jöhető jogforrások részesedésére, a feladat és hatáskörök címzettjeivel összefüggő kérdésekre, az önkormányzati és államigazgatási feladatokra, hatáskörökre, valamint hatósági jogkörökre stb.

Az önkormányzati törvény „településcentríkusságának” megvannak a maga előnyei. Általánosítható tapasztalat, hogy különösen a kistélepülések életére kedvező hatást fejt ki. Nem lehetünk azonban meggyőződve arról, hogy a feladat- és hatáskörtelepítés jelenlegi rendszerét célszerű változatlan formában fenntartani.

A települési önkormányzatok feladatainak szabályozása több okból is elgondolkoztató. A törvényben a felsorolt feladatok – amelyek egyébként bővíthetők – szinte mindenre kiterjednek; a tágan értelmezett településüzemeltetésre és fejlesztésre egyaránt. Mit lehet azonban kezdeni a következő kitételekkel: gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól, vagy a tudományos tevékenység támogatása?

A kötelező (konkrét) feladatok egy részéből szintén sorjázna a problémák; pl. az egészséges ivóvízellátásról való gondoskodás,

alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális alapellátás, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése. Az elemzést azzal is lehet kezdeni, hogy vajon az említett feladatok ellátásának jelenlegi formája mellett és ellene milyen érvek sorakoztathatók fel.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény a hatásköröket illetően és ezek gyakorlásával kapcsolatban az alapozást végzi el. Érthető okokból nem tartalmazhatja a hatásköri „listát”. Emiatt a kutatásokat szükségszerűen ki kell terjeszteni.

Ennek során arra is érdemes figyelmet fordítani, hogy a hatáskörök ismeretében a települési önkormányzatok rendeletalkotási „szabadsága” miként jellemezhető.

A megyei önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozás kuszaságai sajnos nemcsak a feladatokkal és hatáskörökkel összefüggésben vetetik magukat észre. A problémák egyébként a területi (megyei) igazgatás nem megfelelő rendezettségéből erednek.

Feltételezhetően a tudományos kutatásoknak is szerepe van abban, hogy a közigazgatás korszerűsítése körében a megyei önkormányzatok lehetséges szerepe a korábbiakhoz viszonyítva kezd más megvilágításba kerülni. A jelenlegi állapotok megítélése a feladatok és hatáskörök szempontjából viszonylag könnyen elvégezhető. Rövidre fogva: a megyei önkormányzatokhoz telepített feladatok és hatáskörök nem teszik indokolttá az önkormányzati szervezet működtetését. Ma már felismerhető, hogy a területi igazgatás szereplői között a feladat és hatáskörmegosztás nem minősíthető sikeresnek. Talán legnagyobb hiba az önkormányzatiság háttérbe szorítása volt területi szinten.

Az előző megállapítások nyomán a teendők is körvonalazhatók; területi önkormányzat létrehozása (ennek megfelelő választási rendszer), a feladat- és hatáskörök egy részének újraelosztása. A változások értelemszerűen közvetlenül érintik a területi igazgatás szereplőit, beleértve a megyei jogú városi önkormányzatokat is.

Gondolatok a helyi hatalom működésének időszerű kérdéseiről

Kiss László

Mind a koordináció és településfejlesztés, mind pedig az önkormányzatok és a politikai pártok kapcsolatát, valamint a politikai kultúra megjelenésének alakzatait és módozatait rendkívül időszerű, kutatást igénylő és érdemlő tárgykörök közé sorolom, amelyek az utóbbi években érdemtelenül estek ki mind a tudományos kutatások, mind pedig a jogalkotás érdeklődési köréből.

A rendszerváltást követően mindkét témakör megkülönböztetett figyelmet érdemel. Az első leginkább azért, mert a magyar önkormányzati rendszer kialakulásánál (kialakításánál) a „nyugattival” éppenhogy ellentétes folyamatok mutathatók ki Magyarországon. Míg ugyanis ott, (Nyugat-Európában) az egyesítések, összevonások, szövetkezések irányában történt határozott elmozdulás, addig nálunk éppen az önkormányzatok „atomizálódása” következett be. Vagy ott, vagy nálunk nem állják meg tehát helyüket azok a megfontolások, amelyek a homlokegyenest ellentétes irányú és előjelű eredmények, „következmények” létrejöttéhez vezettek el.

„Politika-függő” vagy „politika-független” volt-e az, ami nálunk történt a több mint 3 000 önkormányzat megteremtésével? Már az eddigi kutatások is – legalábbis számomra – teljesen egyértelművé tették: abszurd dolog az, hogy az országban ennyi önálló önkormányzat jött létre. Ahhoz azonban, hogy ez a témakör is – némely más társával együtt – mielőbb kikerüljön a pártirodák hűs csendjéből, s ne a politika (pártpolitika) diszkrét bája, hanem a szakszerűség dermesztő realizmusa legyen a döntő a végső verdikt kimondásánál, az elfogulatlan és kizárólag

tényekkel operáló tudományos elemzéseknek kell cáfolhatatlan bizonyítékokkal szolgálniuk.

A részletesebb kutatómunka során további elemzést érdemelne több Nyugat-Európai polgári demokrácia gyakorlata, s ennek során feltárást igényelnének és érdemelnének mindazok a faktorok, amelyek a kialakult közigazgatási modelleket pro- és kontra érvekkel támasztották alá.

Vizsgálendő lehet pl., hogy milyen motívumok hatottak közre a nyugat-európai községösszevonásokban (s ezáltal az önkormányzati szintek számának csökkenésében), de ezzel egyidejűleg értékelni kell azokat a modelleket is, amelyek a közigazgatás imént vázolt fejlesztési tendenciáit elkerülték. (Pl. Franciaország.)

További igen lényeges sarkpontja a terület- és településfejlesztés tárgykörében megindult kutatásoknak a szabályozási relációk vizsgálata. Mi tartozik ebből állami, s mi önkormányzati hatáskörbe? Hogyan kapcsolható össze a terület- és a településfejlesztés? Hogyan ágyazódik bele mindez a piacgazdasági környezetbe?

A „lokális autonómia” feltételeinek további kutatása során tehát elengedhetetlenül fontosnak tartom azoknak a formáknak és módszereknek a feldolgozását és bemutatását, amelyek lehetővé teszik az atomizálódott önkormányzati rendszer részelemeinek tervszerű és szisztematikus összerendezését, összekapcsolását. Ezen belül elsősorban arra lenne szükség, hogy teljes horizonton áttekintsük azokat a Nyugat-Európában kialakult koordinációs alakzatokat, amelyek a tervszerű, szakszerű és gazdaságos kapcsolattartás előfeltételeit megteremtik. A társulási (kényszertársulási, célszövetségi formák elemzésének eredményeként el kell jutni addig, hogy adaptálható megoldásokat és javaslatokat tegyünk le a politikai döntéshozó, illetőleg jogalkotó asztalára. Ebben a fejlettebb kapcsolattartáson kiépülő mechanizmusban kell

a továbbiakban behatóan vizsgálunk a lokális autonómia kifejeződésének, kifejezhetőségének a feltételeit.

Az eddigi kutatások több oldalról is iparkodtak megragadni az önkormányzatok működésének sajátosságait a többpártrendszer keretei között. Különösen a magyar politikai kultúra (és ennek megjelenési formái a képviselőtestületek munkájában) került részletesebb elemzésre.

A továbbiakban érdemes lenne az egyes politikai pártok programjait, koncepcióit elemezni abból a célból, miképpen kezelik azok az önkormányzatokat, milyen perspektívákat és fejlődési pályákat kínálnak, illetőleg rajzolnak körül a számukra.

Empirikus kutatásokkal érdemes lenne arra is fényt deríteni, milyen nyomokat hagynak a pártpolitikai elképzelések és megfontolások az önkormányzati képviselőtestületek munkájában; ezen belül különösen arra a kérdésre kellene választ adni, milyen a viszonya a pártpolitiká(k)nak a város-, illetőleg a községpolitikához. Ezzel összefüggésben vizsgálandó persze a különböző „civil” szerveződések politikai (önkormányzat) formáló ereje és hatása, egyáltalán: a helyi mechanizmusba integrálódásuk esélyei és buktatói.

Az előbbieket háttereként behatóbb vizsgálat tárgyává kell tenni a működő polgári demokráciák politikai rendezését, különös tekintettel a jogállam alapértékeire. Minthogy ez utóbbiakat több polgári állam jog- és szakirodalma bőségesen tárgyalja, célszerű lenne e kutatások adaptálható elemeit nálunk is katalogizálni. Mindezzel sikerülhet egy olyan „háttér” biztosítani, amely a további tudományos kutatások számára a kívánatos „beszámítási” pontokat is jelentené.

A közigazgatás hivatali szerveinek és személyi állományának helyzete

Kóbor Gyula

Aligha vitatható, hogy a legtudományosabban kimunkált közigazgatási reform is elbukhat a végrehajtásért felelős személyek felkészületlenségén, érdektelenségén vagy éppen ellenállásán. Ugyanakkor a közigazgatás hosszabb-rövidebb ideig működőképes maradhat éles támadások kereszttüzeiben, kaotikus jogi szabályozás közepette is, ha alanyai a közigazgatási szervek, pontosabban azok dolgozói felelősséget éreznek tevékenységük iránt, s képességeik, késztetéseik alapján alkalmasak is a tőlük hosszú távon elvárt feladatnak a társadalom vagy valamely részegysége igazgatásának ellátására.

A bevezető mondatok szándékoltan a közigazgatás személyi állományát két rendkívüli szituációban mutatják be azzal a céllal, hogy érzékeltessük, szerepe nem elhanyagolható a közigazgatás egészének alakításában, fejlesztésében, vagy akár csupán színvonalának megítélésében.

A politikai rendszerváltásnak nevezett folyamat irányítói igen erős hangsúlyt helyeztek a közigazgatás átalakítására az új államberendezkedés kialakítása kapcsán. A figyelem elsősorban az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szervezeti kereteinek kialakítására összpontosult. Az új szervezeti rendszer működésére, és különösen a működtető szakapparátusra vonatkozó szabályok megalkotására kevés energia jutott. A jogi szabályozatlanság időnként ürügyet szolgáltatott a magasabb vezetői posztokon történt személycserék miatti meddő politikai csatározásokra, máskor nem lehetett gátat szabni a sommás szakapparátus-ellenes hangulatkeltésnek, hecckampányoknak.

A negatív tapasztalatok ellenére úgy véljük, hogy a rendszerváltás békés jellege azt eredményezte országos összességben, hogy mindvégig megmaradt a közigazgatás folyamatos működőképessége, a „nagytakarítások” közepette is megőrződött a személyi állomány azon magja, amely alapot szolgáltathat egy jövőbeni korszerűbb közigazgatáshoz. A látszólagos optimizmust alapozza meg az a tény, hogy a jogi szabályozás – a köztisztviselői törvénynek köszönhetően – ha nem is a hivatalok működése, de legalábbis a dolgozókra vonatkozó alaptételek megalkotása kapcsán hátránya jó részét ledolgozva megtette egy modern európai típusú közszolgáltatási joghoz vezető út első lépéseit. Az öröm itt egyértelműen a szabályok megalkotása tényének, s nem feltétlenül minőségének szól.

Amikor mérföldkőnek tekintjük az élethivatásszerűen közigazgatással foglalkozó személyi kör szabályozásának tényét, a magas színvonalú magyar közigazgatás megteremtése szempontjából nem feledkezhetünk meg arról, hogy e szabályozást alig előzték meg a személyi állományra vonatkozó aktuális kutatások. Az apparátusok felépítése, működése, személyi összetétele a rendszerváltást követően elsősorban a téma agyonpolitizáltsága miatt nem volt csábító kutatási feladat, így adatai jobbra még a tanácsrendszer idejéből származnak. Nehezíti a tájékozódást a központi államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek közötti információáramlási rendszer gyengesége, a statisztikai adatszolgáltatás elégtelensége.

Elfogadva tényként, hogy a közigazgatás stabilitásához fűződő érdek elodázhatatlanná tette a téma jogi szabályozását, nem halasztható tovább a kérdéskör tényfeltáró, tudományos igényű kutatása sem.

Tekintettel a feladat nagyságára, indokolt legalábbis az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek és szakapparátusuk vizsgálatát elkülöníteni. Az önkormányzatok együttműkö-

dési készségét ismerve úgy tűnik, első lépésben a polgármesteri hivatalokra és körjegyzőségekre, valamint a megyei közgyűlési hivatalokra vonatkozóan szükséges kiterjeszteni a kutatást, míg második lépésben felmerülhet a dekoncentrált szervek – vagy ezek egy része – hivatalainak és apparátusainak az elemzése.

Az önkormányzati hivatalok vizsgálata egy kérdőíves felmérési rendszer és a helyszíni interjúkészítés eszközeit kombinálja a témába vágó önkormányzati dokumentumok elemzésének módszerével. Már elkészültek a kérdőívek, melyeket próbajellellegel Jász-Nagykun-Szolnok megye néhány településén töltöttünk ki. A visszaérkezett anyagok tapasztalatait felhasználva terveztük meg a végleges formát s a felmérés címzettjeinek körét. A vizsgálat objektivitása érdekében indokolt egy-két megye településeinek, valamint a megyei közgyűlések hivatalainak teljes körű felmérése és reprezentatív felmérés végzése további néhány megye 15–20 településén. A kérdőívek túlnyomó többségét postai úton vagy a megyei közgyűléseken keresztül juttatjuk el a célállomásra, míg egyes esetekben személyesen keressük fel az érintetteket. Utóbbi esetben egy-egy hivatal széles körű, helyszíni „átvilágítása” a kutató feladata. A felméréssel párhuzamosan mintavételszerűen begyűjtjük egyes hivatalok témába vágó dokumentumait is. E körben elsősorban az ügyrendek, kiadmányozási szabályozások, a köztisztviselői törvény végrehajtására kiadott helyi rendeletek, a hivatal munkájának megítélésére vonatkozó testületi anyagok jönnek számításba.

A kérdőívek elemzésével adatok nyerhetők a kitöltő település, a választ adó köztisztviselő és hivatala jellemzőire (a település nagysága, a kitöltő beosztása, végzettsége, pályautja, a hivatal felépítése, a dolgozók munkájának mérése, értékelése), valamint a hivatal feltételezett külső megítélésére vonatkozóan.

A kérdőívek, interjúk és dokumentumok elemzését követően a munkában résztvevő kutatók önálló, egy-egy résztémát (például a

hivatalok belső szervezeteinek felépítése, működése, vezetése, a dolgozók anyagi elismerésének szabályozása, képzése, továbbképzése stb.), illetve egy-egy hivataltypust és a hozzá tartozó dolgozói kört (például a megyei közgyűlés hivatala, a városi és községi hivatalok) felölelő tanulmányt készítenek.

A kutatás második lépcsőjében indokolt az államigazgatás területi szinten megjelenő (dekoncentrált) szerveinek felmérése hasonló szempontok, de eltérő módszerek alapján. Módszerként a kérdőívek mellőzésével a helyszíni információ-szerzés és dokumentumgyűjtés jöhet szóba, feltételezve az érintett szervek együttműködési készségét. E vizsgálatot két-három megyére vagy 1–2 régióra indokolt kiterjeszteni. Az elkészülő tanulmányokat célszerű az önkormányzati hivatalokra vonatkozó korábbi vizsgálat eredményeivel összevetni.

A kutatás végeredményeként remélhetőleg képet kaphatunk a rendszerváltásnak és közigazgatási reformnak a közigazgatási hivatalokra, az apparátusok méretére, összetételére, képzettségi szintjére, a dolgozók fluktuációjára, anyagi és erkölcsi megbecsülésére, hangulatára vonatkozóan. Felhasználhatóak az adatok a hivatal méretének és személyi összetételének, valamint a rábízott feladatok szinkronitásának modellezésére, a társulások (kényszer-társulások) jelentőségének megítélésére.

Talán túl széleskörűen fogalmazzuk meg a kitűzött kutatási célokat, de nem titkolt szándékunk a téma iránti érdeklődés napi-
renden tartása. Ma már elfogadott elv, hogy az esetleges politikai hatalomváltások a jövőben nem jelenthetik egyben a közigazgatás személyi állományának (bizonyos szint alatti) rendszeres kicserélődését, vagy a közigazgatás szervezeti rendszereinek önkényes változtatgatását. A stabilitáshoz és a működőképesség megőrzéséhez fűződő érdek ugyanakkor nem zárja ki sőt feltételezi a köztisztviselői kar folyamatos újratermelődését, szakmai és erkölcsi színvonalának emelését, valamint a szervezeteknek tényleges

feladataikhoz való igazítását. E kettős cél azonban csak az adott hivatali struktúra és személyi állomány megismerésével és az ismereteken alapuló jogi szabályozással biztosítható.

A vizsgálatok tapasztalatai ezért remélhetőleg felhasználhatóak lesznek a köztisztviselői törvény mellett az önkormányzati törvény esetleges módosítása során is. Gondoljunk csak a hivatal vezetésének és irányításának jelenlegi kétértelmű szabályozására, a jegyző és a körjegyző munkáltatói jogainak indokolatlan eltérőségére, vagy a hatósági igazgatási társulások dolgozóinak „lebegő” helyzetére.

Fentieket összefoglalva a kutatás elsődleges célja a tisztességes szakmaiság és a szolgáltató típusú közigazgatás néhány összefüggésének feltárása és ezzel a jövőbeni jogalkotási feladatok megoldásának elősegítése.

Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása, a törvényi rendezés alappillérei

Sükösd Ferenc

Hatályos alkotmányunk is akként fogalmaz, hogy a jogállam kiépítése cél és az alaptörvény erre az átmeneti időszakra szól. Ez vonatkozik az alkotmány egészére, annak „szellemére és betűjére” egyaránt, s nem lehet kétséges, hogy ezen belül az önkormányzatokat érintő rendelkezésekre is.

Nemcsak a jogalkotással (s a benne kiemelkedő helyet elfoglaló alkotmánnyal) szembeni követelmény, de a polgárok alapvető érdeke, igénye is, hogy egy konzisztens, a külföldi megoldásokat ismerve a hazai normáknak biztos irányt szabó, valóságos társadalmi konszenzuson alapuló törvény szülessen. Ez nyugodt, szakmailag megalapozott alkotmányozási folyamatot követel, amelyben a politikai erőkn túl részt vesznek a különböző érdekszövetéségek, „maga a civil társadalom”, s a tudomány is.

A kutatások során nemcsak arra vállalkozunk, hogy annak teljes folyamatában segítsünk az önkormányzatokat érintő jogalkotást, benne az esetleges alkotmánymódosításokat is, hanem, hogy tudományos szempontból megalapozott, olyan koncepciót (tervezetet) dolgozzunk ki, amely alkalmas lehet az alkotmány önkormányzatokra vonatkozó részeinek szükség szerinti módosításához, újrafogalmazásához. E munka elvégzésére buzdít bennünket az a sajnálatos tény, hogy bár az új, „véglegesnek” szánt alkotmány igénye szaporán felmerült, – sajátos érdekek szerint eltérő hangsúlyokkal – ám a tudatos kimunkálás a 2 évvel ezelttti hamar kiigazítások után megtorpant.

A vizsgálat módszereit illetően egyrésztől folyamatosan figyelemmel kísérjük, elemezzük az önkormányzatok gyakorlati műkö-

dését – elsősorban az alábbiakban megfogalmazott kérdések tekintetében. Nyilvánvaló, hogy mi sem kerülhetjük el a „történeti visszapillantást”, amit meg is szándékozunk tenni, kellő kritikával azonban, szem előtt tartva az adott társadalmi-gazdasági viszonyok közötti jelentős különbségeket. Nevezetesen: egy feudálkapitalista viszonyok közötti magyar önkormányzati rendszer kerül összevetésre egy kiéptendő-kiépülő szociális piacgazdaságon és a jogállamiság követelményein alapuló rendszerrel. Mindemellett is nem elvetve magyar önkormányzati előképünket, táplálkozva jó hagyományainkból.

Így végre alaposabban fel kellene tárni, hogy a korabeli nyugati mintákat – német és osztrák közvetítéssel – átvevő dualizmuskori magyar önkormányzatok miért és hogyan torzultak el, illetve valósultak meg. Egyben elsősorban fókuszba kell emelni a második világháború utáni nyugati önkormányzatok reformtörekvéseinek tanulmányozását, a modern önkormányzati megoldások valóságos szerepét és tényleges funkcionálását feltárva. A fejlett polgári demokráciák témánkhoz kapcsolódó alkotmányozási gyakorlatának vizsgálata elsősorban nem ezen országok példáinak másolására szolgál. Figyelmeztetve modelljeikre munkánk teljesebbé, alaposabbá tehető, főként a hozzánk hasonló helyzetben lévő, korszerű alkotmány frissen megalkotott államok szabályozását figyelmünk középpontjába helyezve.

Zsinórmértéknek tehát a mi sajátos hazai viszonyainkat, lehetőségeinket, s az ezekhez képest megfogalmazható, elérendő céljainkat tekintjük. Ebben éppen úgy benne van az ország település- és térszerkezete, mint a népesség összetevői, a polgár, akinek révén felépülhet az önkormányzó magyar társadalom.

Bár a kutatás – témájából fakadóan is – nem kerülheti el, hogy komplex módon vizsgálja az egyes problémaköröket (ami szükségessé teszi a politológia-szociológia-közgazdasági stb. megközelítéseket is), és számos részkérdés is felszínre kell

kerüljön, vannak azonban az alkotmányozás, az alkotmányi szabályozás terén olyan súlypontok, amelyek köré kívánjuk szervezni vizsgálatainkat. Ezeket, igen röviden, az alábbiakban foglaljuk össze:

Először is elvégezzük a jelenleg hatályos alkotmány kritikai elemzését, együtt az önkormányzati törvény és más, az önkormányzatok működését illető alapvető törvényi (illetve kormányzati szintű) rendelkezésekkel.

E vizsgálati irányt azt igyekszik feltárni, hogy ez a jogszabályi kör, az abban foglalt rendelkezések mennyire szolgálják, segítik az önkormányzati szférát, és hogy mindezek milyen problémákat vetnek fel az alkotmányozás szempontjából.

Álláspontunk szerint alapvető kérdések tisztázatlanok mind az elmélet, mind a politika világában az önkormányzatokat illetően, már pedig ezek nélkül nem lehet alkotmányt alkotni. Néhányra a következőkben hívjuk fel a figyelmet.

Mit jelent az, hogy az önkormányzatok hatalmi súly- illetve ellenpontok az alkotmányos jogállamban? A helyi önkormányzatok világszerte kettős szorításban élnek az urbanizációs, civilizációs fejlődés gyors üteme folytán. Gazdasági erejüket meghaladó szolgáltatásokat kénytelenek felvállalni, ugyanakkor egyre több az önkormányzatra háruló szervezési-hatósági közigazgatási feladat. Az ún. romantikus liberális önkormányzati eszme és a racionális igazgatási decentralizáció összebékítésére létrehozott modellek tanúságai, beleértve az Európa Tanács ajánlásainak köré is a hazai kutatás számára napjainkban főhelyen feldolgozandó terrénumot jelent.

A modern alkotmánytan a helyi önkormányzatokat a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerében Benjamin Constant óta önálló hatalmi ágként értékeli. Ennek el- (vagy el nem) ismerése vajon milyen következményeket von maga után, milyen sajátosságokkal bír? Mennyire az államszervezet részei és mit jelent

helyi szuverenitásuk elsősorban a központi hatalomhoz való kapcsolataik tekintetében. E vonatkozásban a hatalom központi szerveinek hatás- és feladatköre miképpen alakuljon és főként milyen garanciákat kapjon az önkormányzat. Ezek a kérdések az alkotmányozás terén alapvetően felvetik az önkormányzatok reális helyének, jellegének meghatározását, az önkormányzás jogának kiemelését és megerősítését. A kidolgozáshoz kellő támaszt ad az, hogy a legújabb alkotmányok már elindultak a helyi hatalmat nélkülözhetetlen államépítő elemként elismerő úton.

Amikor itt az állami rendszerről beszélünk, természetesen az egész közigazgatási rendszert értjük alatta, azaz az önkormányzatok ezzel összefüggésben történő elemzését. Ez igényli a különböző centrális alárendeltségű szervekkel és a más típusú (szakmai, ágazati, funkcionális) önkormányzatokkal való kapcsolatok vizsgálatát, s azt, hogy ezekből mit kell megjeleníteni alkotmányi, törvényi szinten. (Itt jegyezzük meg, hogy az alkotmányi, törvényi garanciákon túl mi igen szűk körben képzeljük el az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotást és ennek a követelménynek szerepelnie kell az alkotmányban is.)

Az ellátási felelősség szintén számos tisztázatlan problémát vet fel. Alapjaiban kell végre dönteni az állam által vállalt és önkormányzatokra háruló feladatok szétválasztásáról, figyelemmel arra is, hogy a települések között olyan különbségek vannak, amit követni kell a szabályozásban is. Így pl. mennyire kell és indokolt (lehetséges) figyelembe venni a regionális (kistérségi, helyi) különbségeket. Egyáltalán újragondolandó hazánk területbeosztásának jelenlegi rendszere, maga a regionalizmus és ehhez képest a mostani megyerendszer, megyefunkciók. Ettől eltekinteni azért sem lehet, mivel tényként leszögezhető, hogy a mai felületesen és erőtlenné szabályozott megyék, az egymással is vetélkedő, helyüket kereső önkormányzati szövetségek vergődése mellett nincs önkormányzati érdekvédelem. Ezért is bukkan fel

vissza-visszatérően az érdekérvényesítés egyik lehetséges változatként a kétkamarás parlament létrehozásának igénye. E kérdés tisztázása is elengedhetetlenné teszi a jelenlegi választási rendszer újragondolását.

Kérdés az is, hogy milyen alkotmányos, törvényi szintű garanciák beépítése szükséges (a jelenlegiekén túl vagy azok helyett) ahhoz, hogy az önkormányzati szféra működésének ellentmondásai megoldódjanak. Közülük kiemelhető a testületi működés számos anomáliája, az önkormányzat szerveinek egymáshoz való viszonya, a hatáskörtelepítés problematikája, a kötelező és az önként vállalt feladatok kérdése, a működés, fenntartás, intézményirányítás összetevői, a pártok és az önkormányzatok viszonya. Nem utolsó sorban annak az elvnek az érvényre juttatása, hogy az önkormányzás joga a helyi közösségeket illeti meg.

Ezek megválaszolására törekszünk olyan alapvető, teoretikus felvetések mellett, mint a helyi hatalom és abban az önkormányzat helye, az önkormányzat alapvonásai, az alkotmánybírói kétségek elosztatásáért alapjogaik karakterisztikusabb körvonalazása, a közigazgatási szisztémában való elhelyezésért az alkotmányjog szinten rögzített közigazgatási alapelvek számbavétele, kitérve az önkormányzati fejezetrészen kívüli, azt érintő szabályozásokra az országgyűlésnél, kormánynál, alkotmánybírósnál, a bíróságnál és az ügyészségnél.

A helyi népszavazás önkormányzati rendeleti szabályozásával és lebonyolításával kapcsolatos néhány alkotmánybíróági tapasztalat

Kondorosi Ferenc

A hatályos magyar jogrendszerben az önkormányzás helyi népszavazás útján történő gyakorlására vonatkozóan sem a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.), sem más jogszabály nem tartalmaz részletes előírásokat. Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése kimondja ugyan, hogy a helyi önkormányzást kétféle módon gyakorolhatják a választópolgárok (az általuk választott képviselőtestület útján, illetve helyi népszavazással), de az Ötv. csak a képviselőtestület működését szabályozza részletesen, a helyi népszavazás kitűzésével, lebonyolításával kapcsolatosan mindössze néhány alapvető rendelkezést fogalmaz meg. A részletes feltételek és az eljárási rend meghatározását a képviselőtestület rendeletalkotási hatáskörébe utalja (50. §).

Az Ötv. ugyanakkor – hatálybalépésével egyidejűleg – hatályon kívül helyezte a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvénynek a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseit. Az önkormányzatok rendeletei így rendkívül eltérő feltételeket határoznak meg, mind a helyi népszavazásban való részvételt, mind a lebonyolítás rendjét, valamint az érvényesség és az eredményesség követelményei megállapítását illetően. Az alkotmánybíróági eljárásokban egyre gyakrabban kerül sor a helyi önkormányzatoknak a helyi népszavazásokra vonatkozó rendeletei alkotmányosságának vizsgálatára, valamint a helyi népszavazás jogszabálysértő lebonyolítása miatt benyújtott alkotmányossági panasz elbírálására.

A helyi népszavazás érvényességi és eredményességi feltételei megállapítására vonatkozóan az Ötv. a következőkben említendő kivételtől eltekintve nem tartalmaz rendelkezést.

Így az önkormányzati rendeletalkotás e tárgykörben is rendkívül eltérő megoldásokat produkál. A törvény kizárólag egy népszavazási tárgykör, a lakott területrész átadása esetére állapítja meg az érvényesség és az eredményesség feltételeit, mégpedig egybeesően. Az 56. § (1) bekezdése szerint „az érintett képviselőtestületek megállapodhatnak területrész átvételéről, vagy cseréjéről”. A (2) bekezdés első mondata pedig a következőképpen rendelkezik. „Lakott területrész átadása esetén az ott lakó választópolgárok – falugyűlésen vagy helyi népszavazással kinyilvánított – többségi támogatása szükséges a megállapodáshoz.”

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott, az önkormányzati rendeletek utólagos alkotmányosságának vizsgálatára irányuló indítványokból és alkotmányossági panaszokból kitűnik, hogy a rendeletalkotás során az érvényesség és az eredményesség feltételei szabályozásával a képviselőtestületek jelentős része kifejezetten a „szinte teljesíthetetlen” feltételek előírására törekedett. Előfordult, hogy az érvényesség érdekében a választópolgárok 80–90%-ának megjelenését kívánták meg, vagy az összes érintett választópolgár 2/3-ának azonos tartalmú szavazatát megkövetelve állapították meg a feltételeket. Így a 961/1991. (XI. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette azt az önkormányzati rendeleti előírást, amely szerint a helyi népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha „a választópolgároknak több mint a fele érvényesen szavazott és az érvényesen szavazóknak több mint 75%-a a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott”. Az 1/1992. (I. 16.) AB határozatában pedig azt az önkormányzati előírást semmisítette meg, amely az

érvényesség és az eredményesség feltételeit a névjegyzékbe felvettek kétharmadának azonos szavazatához kötötte.

Az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű megállapításként fogalmazta meg: „A helyi népszavazásnak olyan szabályozása, amely – az érvényességnek a választók több mint a felének érvényes szavazatához kötése mellett – az azonos tartalmú érvényes szavazatok 51%-nál lényegesen magasabb arányát kívánja meg az eredményesség feltételeként, eltér a demokratikus népi döntéshozatal bevétt és a népszavazási törvényben is alkalmazott megoldásától, s akadályozza azt, hogy a választópolgárok egyszerű többségének akarata érvényesüljön.”

Az Alkotmánybíróság utalt tehát az NSZtv. előírásaira (amelynek a helyi népszavazásra vonatkozó előírásait az Ötv. ugyan hatályon kívül helyezte), mivel az ott alkalmazott megoldás nem hagyható figyelmen kívül az önkormányzati rendeletalkotásban sem. (Az NSZtv. 28. §-a szerint a népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott és az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.)

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott újabb indítványokban viszont olyan önkormányzati rendeleti előírásokat sérelmeztek az előterjesztők, amelyek túlságosan alacsony mértékben szabják meg az érvényesség és az eredményesség feltételeit. Mivel korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság megsemmisítette azokat az önkormányzati rendeleti előírásokat, amelyek az érvényes és eredményes helyi népszavazás feltételeként a választópolgárok túl magas részvételi arányát, s az azonos tartalmú szavazatok ugyancsak magas arányát kívánták meg, ezekben az ügyekben azt vizsgálta: van-e alkotmányi vagy törvényi előíráson alapuló alsó határa a népszavazás érvényességi és eredményességi feltételeinek.

A kérdés eldöntésénél figyelemmel kell lenni az Ötv. 47. § (1) bekezdés d) pontjára, amely a helyi népszavazás kezdeménye-

zésére vonatkozik. Eszerint a helyi népszavazást a polgármester-nél az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár is kezdeményezheti, „ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál és nem lehet több a választópolgárok 25%-ánál”. A kezdeményezés benyújtásához (az érvényes kezdeményezéshez) megkívánt törvényi maximum tehát a figyelembe vehető választópolgárok 25%-a. Ebből az következik, hogy az érintett választópolgárok negyedétől törvényesen követelhető meg önkormányzati rendeleti előírásban a helyi népszavazás kezdeményezése.

Mivel az elmondottak szerint – az érvényességre (és eredményességre) más törvényi előírás nincs, az érintett választópolgárok 25%-át már meghaladó részvétel előírása érvényességi feltételként nem törvénysértő.

Az alkotmánybírószági gyakorlatban azonban arra is van példa, hogy az e törvényi feltételeknek megfelelő előírást is megsemmisítette az Alkotmánybírószág, az Ötv. 56. § (2) bekezdésére való hivatkozással. Már több alkotmánybírószági határozat is kifejtette (idézve a 2263/B/1991/6. sz. határozatot), hogy az önkormányzat a népszavazási tárgykörök szerint differenciált szabályozás hiányában nem állapíthat meg az Ötv. 56. §-ában előírtnál alacsonyabb érvényességi és eredményességi feltételeket.

Ezt a megsemmisítési okot azonban meglehetősen formálisnak tekinthetjük. Az Ötv. 56. § (2) bekezdése ugyanis lakott terület-rész átadására vonatkozik. Analógia alapján levonható olyan következtetés, hogy valamennyi státuskérdésben az itt megfogalmazott érvényességi és eredményességi feltételek irányadók. Annak alkotmánybírószági határozatban való előírása azonban, hogy differenciált szabályozás hiányában minden ügyben (nem státuskérdésben is) a lakott terület-rész átadására vonatkozó szabályozásnak kell érvényesülni – ez tartalmában éppen az Alkotmánybírószág

által megkövetelt, a demokratikus döntéshozatal igényének elvét sérti.

A formális okból megsemmisített önkormányzati rendeleti előírás ugyanis tartalmában lehet alkotmányos. Alkotmányellenességét így abban a mulasztásban jelölhetjük meg, hogy az önkormányzat nem alkotott differenciált szabályozást. Az indítványok (felülvizsgálati és megsemmisítés iránti kezdeményezések) azonban nem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányulnak. Bár az AB tv. szerint ilyen ügyben hivatalból is eljárhat a testület, kérdéses azonban, hogy fennállnak-e a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltételei.

A jogalkotó – az önkormányzat – ugyanis nem mulasztotta el az Ötv. 50. §-ából fakadó kötelezettségét, bár nem kellő módon tett ennek eleget. A mulasztással megvalósított alkotmány-sértés – a helyi önkormányzás joga népszavazással történő gyakorlásának akadályozása – akkor állapítható meg, ha „egyszerű” kérdésben is az 56. § (2) bekezdésében meghatározott vagy annál szigorúbb feltételeket ír elő a képviselőtestület. Ha a feltételek enyhébbek, a mulasztásos alkotmány-sértés megállapításának nincs törvényi alapja.

Az Alkotmánybíróság e tárgykörben alkotott határozatait az önkormányzatok vonatkozásában instruktívnak, a tételes jogi szabályozást tekintve pedig hézagpótlónak tekinthetjük.

Kétségtelen, hogy az a szerep, amely ezekben az ügyekben a testületre hárul, nemegyszer a jogalkotói feladat betöltését involválja. Ezért elengedhetetlen annak hangsúlyozása, hogy mind az önkormányzatok, mind az Alkotmánybíróság alkotmányos működése érdekében mielőbb szükséges a helyi népszavazásokra vonatkozó, a jelenleginél részletesebb, kellő garanciális elemeket tartalmazó törvényi szabályozás megalkotása.

Az önkormányzatok gazdaságbefolyásoló szerepéről

Hrubi László

Az önkormányzati önállóságnak, vagy egy kiteljesedettebb formában az autonómiának véleményem szerint alapvető feltétele az, hogy a helyi irányítás és politika szabályozott módon egy település vagy térség életének, fejlődésének összes főbb szférájára, összetevőjére érdemi hatást legyen képes gyakorolni. Ebben az értelemben az intézményi szabályozás, a jog az önállóságnak legfeljebb csak az elvi keretét, lehetőségét teremtette meg, az önállóság gyakorlati esélyét a helyi gazdasági önkormányzat létrejötte, intézményesülése jelentheti. Ez utóbbi egyfelől a gazdasági-pénzügyi rendszer alakulásának a függvénye (pénzügyi–finanszírozási és döntési decentralizáció), másfelől pedig a gazdaság területi-települési struktúrájának állapotától, fejlettségétől, területi-települési meghatározottságától függ. Emellett rendkívül fontos feltétel az is, hogy a helyi politikán belül a gazdaság fejlődésére, fejlesztésére vonatkozó stratégián alapulva egyfajta helyi gazdaságpolitika is gyökeret eresszen.

A térségek, települések gazdaságának fejlődése, változása döntően a vállalkozások, vállalatok üzleti jellegű mozgása révén megy végbe, amit elsőrenden természetesen a piac szabályoz. Ez a piaci mozgás azonban a modern gazdaságokban (társadalmakban) sem lehet teljesen szabad, területi-települési szempontból döntően két mozzanat miatt:

- a gazdaság fejlődésének területi, települési differenciáló hatását általános politikai, gazdaságpolitikai és szociális okokból meghatározott keretek között ellensúlyozni kell (a regionális politika klasszikus egyenlőtlenségkezelési funkciója);

- a működő tőke jórészt érzéketlen a gazdasági fejlődés szükségelte pótlólagos területi, települési (vagy akár összetársadalmi) ráfordításokra, a társadalmi illetve területi-települési „rezsi” költségekre.

A piaci mozgások általános keretét (korlátozását) a makroszabályozás határozza meg, különös keretét viszont a területi-települési befolyásolásnak, vagy – hosszabb távon megvalósulandó módon – a helyi szabályozásnak kell létrehoznia.

A helyi (területi-települési) befolyásolás (szabályozás) elvi alapja a helyi érdek érvényesítése. Ma ez, az átalakítás (modellváltás) következtében alárendelődik mind a makro, mind a mikro-érdekeknek, kényszerpályán mozog, az önkormányzatokat kiszolgáltatottá teszi. Valós helyi érdekmanifesztáció és érdekérvényesítés a helyi politika talaján lényegében csak válsághelyzetben történhet (kormányzati „elismeréssel” és támogatással, gyakorlatilag egyedi módon). Bizonyos jelenségek azonban már ma is nyilvánvalóvá teszik, hogy a komplex területi-települési érdek felismerése, artikulációja lassan-lassan terjed, és néhány részelem kapcsán az érintett önkormányzatok – ma még elsősorban korlátozó jelleggel – érvényesíthetik is azt. Ilyen részelem például a területhasználat (a településszerkezeti korlátok), a területgazdálkodás, a környezetvédelmi szempontok, érdekek érvényre juttatása, illetőleg a klasszikus telepítési tényezők (pl. a víz, a gáz, a közlekedési-hírközlési kapcsolat, általában az infrastruktúra stb.) szűkössége esetében az önkormányzati „beavatkozás”, zömmel persze adminisztratív eszközök révén.

A területi-települési érdek általános tartalma a helyi gazdasággal kapcsolatosan az, hogy a gazdaság folyamatos piaci alkalmazkodási, és ennek folytán fejlődési képessége létrejöjjön illetve fennmaradjon a helyi erőforrások lehető legteljesebb körű hatékony (optimális) hasznosítása mellett. Ebből következik, hogy a helyi gazdaság struktúrája, rendszere nem feltétlenül a makrogaz-

daság leképezése, a helyi (területi-települési) érdekek a sajátos adottságokhoz, feltételekhez való igazodást, a területi, települési meghatározottságot és kötődést is magába foglalja.

A gazdasággal kapcsolatos helyi érdekek érvényesítésének célja lényegében a következő alaptényezőkben foglalhatók össze:

- a helyi munkamegosztás és kapcsolatrendszer kialakulása, komplex és diverzifikált gazdasági bázis létezése, a regionális gazdasági és piaci viszonyok kibontakozása;
- a közösségi és egyéni jövedelemforrások gyarapodása (az életkörülmények fejlődése érdekében);
- a térség, település népességének hatékony foglalkoztatása.

Mivel a térségek, települések feltételrendszere, adottságai sajátosak, eltérnek a makrogazdaság egészét jellemzőktől, a területi, települési érdekek autonóm különérdekek. Az elkülönült jellege ma leginkább három vonatkozásban mutatkozik meg, abban hogy területileg is meghatározott gazdasági tér jöjjön létre, a folyamatos piaci alkalmazkodás és szerkezetváltás válságok nélkül menjen végbe (kiegyensúlyozott helyi önfejlődés képessége), a helyi gazdaság közvetítő nélkül kapcsolódjon az országhoz, a nagyobb régió és a világ gazdaságához, önállóan legyen képes csatlakozni az európai regionalizáció folyamatához.

A gazdasághoz fűződő térségi, települési viszony érdeken alapul, ezért az intézményesülés tekintetében három lényeges következmény adódik: csak önkormányzati alapon, az önkormányzatba illeszkedően valósulhat meg (nem helyettesíthető például dekoncentrált szervezetekkel), hosszú távú, a helyi közösség konszenzusára épül (nem választott csoportok rétegérdeke).

Külön ki kell emelni a „hosszútávúság” kérdését, hiszen a jelenlegi átmeneti időszakban leginkább ez sikkad el. Pedig véleményem szerint soha olyan fontos nem volt a perspektivikusság, a stratégiai gondolkodás, mint ma, amikor ennek lehetősége éppenséggel beszűkült, ugyanis a változások az alapokat érintik, a

létrejövő viszonyok szerves fejlődést feltételezve meghatározók és jórészt visszafordíthatatlanok, a korrekció lehetősége pedig az időkorlát miatt meglehetősen kicsi.

A stratégiában gondolkodás – tudjuk – nehéz ma, mert bizonytalan a környezet és az előrelátás (jövőkép), a rendszerváltás miatt egybecsúsztak a napi, a rövid távú és a hosszabb távú feladatok, döntési kényszerek vannak, gyakorta ellentétes követelmények kielégítésére, a tervezés, a koncepcióalkotás „alkonya” tapasztalható minden szinten, végletes formában tagadva annak létjogosultságát is.

Mégis, visszatérve az elején mondottakhoz, ha a helyi politika nem tud helyi gazdaságpolitikává is válni (a dolog elvi értelmében), az önkormányzat nem lesz képes arra, hogy helyi autonóm kormányzatként működjön, és nem lesz képes arra, hogy a gazdasággal kapcsolatos területi vagy települési érdeket feltárja és piacokonform módon közvetítse is azt az érvényesítés érdekében. Marad az adminisztratív beavatkozás (hatalmi jelleg) és a vele együtt a kényszerpálya és kiszolgáltatottság.

Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás

László Mária

Az önkormányzati törvény elfogadása és a helyi választások óta eltelt rövid idő az önkormányzatok működéséről és a finanszírozás problémáiról általánosítható tapasztalatokat csak annyiban adott számunkra, hogy feltárjuk azon ellentmondásokat, melyek gátolják az önkormányzatiság lényegének megvalósítását, a decentralizálás és a helyi szintű önállóság megvalósítását. Az önkormányzatok működése, jobban függött és függ ma is a központi költségvetés eszközrendszerétől, a központi források elosztási mechanizmusától, mint bármi más tényezőtől. Mindez nemcsak a pénzügyi, finanszírozási kérdéseket érinti, hanem a centralizált döntési mechanizmus továbbélésével korlátozza az egyéni kezdeményezés és az önkéntes együttműködés kibontakozását, mely a településeken belüli helyi kapcsolatrendszerek új típusú formáit is szűkíti, de gátolja a települések közötti együttműködést is, háttérbe szorítva ezzel a munkamegosztásból és a finanszírozásmegosztásból származó előnyök kihasználását.

A források nagy része ma is változatlanul a központosított jövedelemújraelosztás útján jut el az önkormányzatokhoz, ráadásul egy olyan időszakban, amikor a GDP felhasználási szerkezetében csökkent a beruházások és a közösségi fogyasztás részaránya. Mindez párosul azzal, hogy a közjavak területén és főleg azok finanszírozásában nincs ma sem társadalmi konszenzus, sem állami garanciavállalás. A feladatok és a finanszírozás bizonytalanságai leginkább a településszinteken okoznak konfliktusokat, hiszen a lakosság elvárásaival leginkább a települési önkormányzatok szembesülnek.

Magyarországon, a tervgazdálkodásból a piacgazdaságba, a tanácsrendszerrel az önkormányzatiság felé haladva nemigen igazolható, hogy a központi és a helyi kormányzat közötti munka- és finanszírozás megosztás egy olyan önkéntes, társadalmi konszenzuson alapuló együttműködésnek a formája, amelyben a választást elsősorban az motiválja, hogy milyen megoldás a leghatékonyabb eszköz a célok eléréséhez.

Nem mondhatjuk ezt azért sem, mert a helyi kormányzat sem olyan körülmények között működik, amikor az emberek szabadon választhatják meg lakóhelyüket, annak függvényében, hogy a helyi kormányzat milyen szolgáltatásokat kínál.

Településeink jelenlegi helyzetéhez és a gazdasági fejlettségünkhöz viszonyítva is indokolatlan települési differenciák korlátozzák az egyének, a települések, de még a központi kormányzat alternatíváit is.

Amíg az önkormányzatok feladatai között a törvényben meghatározott kötelező feladatok dominálnak, addig a települési önkormányzatok saját bevétel-növelő mechanizmusai nem képesek megteremteni a forrásokat, hiába térünk át egy lényegében bevételi érdekeltségre épülő forrásszabályozásra, hiszen hiányzik ez esetben az ösztönzés, a helyi sajátosságok preferálásának lehetősége. Természetesen ettől több az akadályozó tényező.

Az önkormányzatok költségvetésében egyre inkább tapasztalható, hogy a működési és a fejlesztési kiadások részaránya eltolódik a működési költségvetés irányába, ami önmagában szintén akadályozza a bevételi érdekeltségen alapuló forrásképződést a településszinteken. Mindezeket még felerősíti, hogy a központi elvonások, a centralizált jövedelem részaránya nem csökkent, holt a finanszírozandó feladatok jelentős része lekerült a helyi szintekre.

A bevételorientált forrásszabályozás – különösen a helyi adótörvény megalkotásakor és elfogadásakor – arra épített, hogy a

központi adóteher súlya, a centralizálás mértéke csökken, illetve együttesen nem növeli az adóterheket, hogy az önkormányzatok bevételeihez teremtsék meg a kiegészítő források a településeken. Mindez nem vált valóra, bár igaz, hogy egyre több települési önkormányzat él a helyi adókiadás jogával. Ez inkább a gazdasági kényszerhelyzetből, és nem a bevételi érdekeltségéből táplálkozik.

Tény, hogy a kormányzat a jövedelemújraelosztással biztosította, hogy az önkormányzatok működjenek, hogy intézményeik nagy részét működtetni tudják, de a működésnek ez a formája nem jelenthetett előrelépést sem az önállóság, sem a helyi gazdálkodás hatékonysága vonatkozásában.

A működési és fejlesztési költségvetés közötti aránytalanságot csak tetézte az a probléma, hogy a források csak a legszükségesebb karbantartásokat tették lehetővé, így viszont az elhalasztott karbantartások még többre kerülnek, még inkább elvonják a fejlesztési forrásokat és felerősítik az oly sokat bírált „szűk” keresztmetszetek logikája alapján működő döntési mechanizmust. A szándékok ellenére is növekszik a gazdaság belső aránytalansága, így a települések közötti aránytalanság is. Minél több az elhalasztott feladat, annál inkább megnő a források kötöttsége, csökken a szabad forrásfelhasználás lehetősége.

Gondot okoz, hogy az elosztás elsősorban a központi költségvetés pillanatnyi helyzetétől függ és a mindenkor évi költségvetési törvény nem tudta realizálni az önkormányzatokról szóló törvényből adódó állami kötelezettségvállalást, főként azt, hogy a feltételeknek megfelelő önkormányzatok mind jogosultak a központi támogatásra. Az önkormányzati törvény elfogadása óta sem került kellő súllyal napirendre az állam és az önkormányzatok közötti feladat- és finanszírozás megosztás, ami kiszolgáltatottá teszi az önkormányzatokat és elbizonytalanítja a helyi kapcsolatokat. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a leg-

dinamikusabban azok a bevételi források növekedtek, melyek a normatív hozzájárulások mellett a leginkább „központtól függővé” teszik az önkormányzatokat.

Empirikus kutatásaink során azt tapasztaltuk, hogy az önkormányzati vezetők felismerték a törvény adta lehetőségeiket, de még inkább érzik, hogy a helyi kezdeményezéseket jelentős mértékben fékezik a centralizációs tendenciák, a jövedelemcentralizáció magas aránya, a helyi lakosság reáljövedelmének romlása, a helyi gazdaság jövedelemtermelő képességének korlátjai, a települési önkormányzathoz tartozó intézmények kedvezőtlen állaga stb. Kifogásolták a helyi önkormányzati vezetők, hogy a kiegészítő források elosztása utólagos és ad hoc jellegű, magán viseli a spontaneitást éppúgy, mint az önkormányzatok alkufolyamataiban pillanatnyilag meglévő erőviszonyokat, de semmiképpen nem ad lehetőséget a pénzügyi források biztonságos tervezésére.

Megítélésem szerint az elosztás során jogos igények is kielégítetlenek maradtak, a pályázati rendszer sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A különböző elkülönített állami pénzalapok, melyek változatlanul a központi költségvetésből táplálkoznak, arra szolgálnak, hogy a döntések a törvényhozó hatalomtól a végrehajtó hatalom kezébe kerüljenek.

A források elosztása a szándékok ellenére is magán viseli a bázisszemlélet továbbélését, mely szintén a működőképességet preferálja a fejlesztések rovására. A központi támogatások elosztási mechanizmusának elemzése alapján bizonyítható, hogy az állam nem hajlandó olyan kötelezettségeket vállalni, melyek tartósan lekötnek a központi forrásokat, ugyanakkor az állam meghatározó szerepét megpróbálja fenntartani az állami hozzájárulások relatíve magas arányának stabilizálásával.

Az önkormányzatok feladatai és a rendelkezésükre álló finanszírozási források között tapasztalható inkonzisztencia magyarázható azzal is, hogy a forráshiányból adódó konfliktusokat a fel-

adatokkal együtt az önkormányzatok viselik, legyen az például a kamattartozásokkal kapcsolatos intézkedés vagy éppen a szociálpolitika területe. A településszinteken összerosódó gazdasági és szociálpolitikai feladatok gyengítik a hatékonyságot, és az intézkedések gyakran egymás hatását érvénytelenítik.

A finanszírozásmegosztás területén központi probléma, hogy az állam mennyire tudja biztosítani az önkormányzatok számára kötelező feladatok finanszírozását, képes-e ösztönző eszközöket biztosítani a terület- és településfejlesztés távlati kérdéseit illetően. A feladatok és a finanszírozás konzisztens rendszere képes csak biztosítani a helyi források mobilizálását, melynek során az állampolgárok és az üzleti szervezetek forrásbővítő kezdeményezőkészségére is építeni lehet. A helyi költségvetési önállóság jelentős mértékben függ az egy főre jutó önkormányzati bevételek nagyságától, de azok sokféleségétől is, szemben az állami támogatás növekedésével, ahol nagyobb valószínűséggel megjelenik, különösen forráshiány esetén a célhoz kötött pénzeszközök aránya.

A mai magyar elosztási mechanizmus még azt sem képes realizálni, hogy az önkormányzatok, melyek jelentős mértékben függenek a központi támogatástól, legalább védve legyenek az égető költségvetési problémáktól.

Megszakítottság és folyamatosság az újraelosztás rendszerében

Kovács Kata

Az újraelosztás településhálózatot érintő hatásaival a 80-as évek második felétől foglalkoztam. Az akkor divatos téma már alig jelenik meg a vizsgálatok szintjén. A redisztribúció a területi válságkezelés fogalmához kapcsolódott, ezért mindenekelőtt szükségesnek tartom utalni a redisztribúció általam használt értelmezésére.

A településfejlesztést szolgáló újra elosztott pénzeszközök többsége ágazati csatornákon jut a településekhez – ágazati fejlesztéseket finanszírozva. E források az ágazati irányultságok tekintetében egymáshoz képest koordinálatlanok voltak, s mára a diszharmonia csak a tekintetben csökkent, hogy csökkent az ágazati fejlesztések volumene a válság miatt.

Az állami redisztribúciót a továbbiakban szűkebb értelemben használom – az ún. public finance tekintetében. Eltekintve az állami redisztribúció politikai és szociológiai aspektusától is, a redisztribúció a közfinanszírozás egyik funkciójaként értelmezhető. A közfinanszírozást vizsgálataimban két nagy területre osztottam:

- az allokációs funkció (közintézmények fenntartása és működtetése);
- redisztributív funkció a területi egyenlőtlenségek kompenzálására, a „leszakadó területek” hátrányainak mérséklésére.

E felosztást alapul véve az újraelosztásra irányuló kutatásaim néhány megállapítása az alábbiakban foglalható össze:

Az önkormányzatok létrejötte csak politikai változást jelentett, az allokációs funkció tekintetében nem történt érdemi változás (kivételem ezalól az újonnan alakult önkormányzatok helyzete –

lásd a későbbiekben.) E tézis bizonyításául egy hevenyészett összehasonlítás a források tekintetében. Az V. ötéves tervben Baranya megye (ez esetben a minta tekinthető egy tetszőleges kiragadott megyének is) tanácsi pénzalapjának szabályozott forrásai és ezek megoszlása a következő volt:

saját bevételek	16,8%
megosztott bevételek	29,5%
– állami és felsőbb tanácsi hozzájárulás	50,6%
– hitel	3,1%
Összesen	100,0%

1991-ben a helyi önkormányzatok összes bevételeinek megoszlása forrásnemenként Magyarországon az alábbi:

saját bevételek	17%
átengedett bevételek*	16%
állami támogatás	48%
társadalombiztosítás	17%
hitel	2%
Összesen	100%

* A SZJA-hoz kapcsolódó állami támogatás kiegészítéssel együtt.

A hasonlóság meglehetősen háborzongató. Igaz ugyan, hogy közben végbement egy rendkívül nagyra értékelt szabályozórendszer-beli változás, melynek révén a tervalkut normatív szabályozás váltotta fel.

Mégis, a kutatásaim azt bizonyítják, hogy az intézményi finanszírozási kényszer miatt a legmerészebb szabályozómódosítás is tendenciózusan visszatér önnön korlátaihoz.

A normatív pénzelosztás kitermelte a „szabad felhasználású kötött pénz” kategóriáját. Az alku most már a normatívák megállapítására, illetve a kiegészítő és céltámogatásokra irányul.

Változás történt viszont az allokációs források településszintenkénti elosztásában. A mintegy 1600 új önkormányzat – a volt

társközségekben – korábbi helyzetükhöz képest igen jelentős pénzügyi forráshoz jutott. A jórészt intézmény – azaz kiadási kööttség – nélküli településeken a 2 millió Ft alanyi jogon járó támogatással végbement a „negyedik kárpótlás”. Ennek felhasználása időnként nemzetgazdasági szempontból abszolút nem tűnik hatékonynak – lásd az újrabádogozott templomtornyok – a helyi közösségek megtartóereje tekintetében viszont nagyon nagy jelentőségű volt.

A munkanélküliség növekedésével és a területi válság elmélyülésével felerősödtek a területi kiegyenlítődést szolgáló redisztributív folyamatok. Az ennek során újraelosztott pénzeszközök azonban a tűzoltó jelleggel (lásd „kormányülési válságkezelés”) és utólagosan, követően kerültek az érintettekhez (lásd a munkanélküliséggel kapcsolatos eszközök).

Az 1986-ban indított kormányprogram a gazdaságilag elmaradott térségek helyzetének javítására kiegészült megyei ún. felzárkóztatási programokkal, azaz megjelent a területi szint. Az új önkormányzati struktúrában a redisztribúció csak állami szinten jelenik meg, ebből adódóan területi érzékenysége nincs, csak az akut helyzetek kezelésére képes.

Forráselosztás tekintetében is megjelenik a területi középszint hiánya: nincs a redisztributív funkcióknak területi szintje. Az allokációs folyamatok felcsúsztak a kormányzati szintig. Ez önmagában nem lenne baj, ha lenne a térségi problémákat kezelő redisztributív folyamatoknak artikulációs szintje. Ennek hiányában azonban Magyarország területi problémái, a leszakadó területek gondja még akkor sem lenne kezelhető, ha történetesen a jelenleginél lényegesen több forrás állna rendelkezésre.

Csak zárásul említem, hogy a gazdasági elmaradottság tervezett „fejkvótásított” kezelési módja az allokációs folyamatok további erősödéséhez vezet, s egyúttal aláássa a térségi problémakezelés megmaradt foszlányait is.

Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsolatáról

Alföldi László

Az alkotmány, illetve a törvénykezés fontos, a demokrácia és a modernizáció irányába ható, a rendszerváltás többi elemével – többpártrendszer, piacgazdaság, új tulajdoni szerkezet stb. – konzisztens lépése volt az önkormányzatiság több mint két évvel ezelőtti deklarálása. Nyilvánvaló, hogy a szándékolt változásoknak vannak pontszerűen végrehajtható (egy adott időponthoz vagy eseményhez kapcsolható) tényezői, s vannak olyan céljai, melyeket egy hosszabb folyamat, a politika, a szakma, az elmélet és a gyakorlat tapasztalatain alapuló folyamatos korrekció eredményeként lehet megvalósítani. Úgy vélem, az önkormányzatiság – részleteit tekintve – ez utóbbiak körébe tartozik.

A megyei önkormányzatok aktív szerepvállalását ebben a folyamatban több körülmény tett szükségessé.

Egyrészt az az – immáron a keletkezésétől feltárt és többszö-
rösen megtárgyalt – tény, hogy a törvényi szabályozásból eredően az állam és az önkormányzatok viszonyának egyik neuralgikus pontja a középszintű közigazgatás kérdéseinek rendezetlensége és az ennek megoldására irányuló – egyre több oldalról jelentkező – törekvés. (Külső közigazgatási kapcsolatrendszer.)

Másrészt az a felismerés, hogy a megyéknek „a települési önkormányzatok szabad feladatvállalása” általi alárendeltsége, az érdekképviselés és a koordináció hiánya nem teszi lehetővé az önkormányzati autonómia rendszerszerű kiteljesedését, hatékony működését. (Belső közigazgatási kapcsolatrendszer.)

Nem utolsó sorban (s talán itt Észak-, Északkelet Magyarországon különösen) az a kényszer, ami a fokozatos leszakadás, az elmaradottság és a válság, a munkanélküliség, a deviancia, a tömeges elvándorlás tendenciáin való változtatás sürgető igényéből származik. (Gazdasági-társadalmi kapcsolatrendszer).

A megyei közgyűlések reakciója – elismerve a helyi önkormányzatiság pozitív változásait – általában három tevékenységcsoportra irányult:

- először: biztosítani a saját feladat-, és intézményrendszer működőképességét és segítséget nyújtani ugyanehhez a települési önkormányzatoknak;
- másodszor: szorgalmazni a piaccgazdaságnak megfelelő helyi intézmény- és szervezeti rendszer feltételeinek, valamint működési mechanizmusának kialakítását (kis-, és nagytérségi szinten egyaránt);
- harmadszor: közreműködni az önkormányzati rendszer helyét, szerepét, célját és eszközeit feltáró, hatékonyságát javító elemző munkában.

Mindhárom kérdéscsoport csak a gyakorlat oldaláról nem válaszolható meg, ezért nagy szükség volt és van a tudomány, a kutatómunka összegző segítségére. (Más kérdés, hogy ezek hatása eddig eléggé vegyes, ami – megítélésünk szerint – nem színvonalukkal, hanem az önkormányzatiság gyenge pontjaival kapcsolatos.)

* * *

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében közel két év óta a vonalas infrastruktúra minden területére kidolgozott fejlesztési koncepcióval rendelkezünk, amelyek azonban területfejlesztési kompetencia hiányában nem egységesültek egy lehetséges stratégiává. A humán infrastruktúra terén pedig – megyén belüli hatásköri

nézeteltérések miatt – még eddig a megalapozó munkálatokig sem jutottunk el.

A térség – elsősorban gazdasági – reorganizációjára kormányzati és világbanki támogatással három nemzetközi – 1989–90-ben svéd, 1990-ben amerikai, 1991-ben pedig angol – tanulmány készült, amelynek – egyébként piacgazdasági körülmények között hatékony – javaslatai a generáló, hordozó szervezetek eltérő megítélése miatt eddig nem valósultak meg.

* * *

Széles körű kutatómunka kezdődött meg országosan a közigazgatás és az önkormányzatiság lényegének vizsgálatára. Az eddigi tapasztalatokra támaszkodva a közelmúltban kísérletet tettünk a középszintű önkormányzatok célszerű feladatkörének meghatározására, szándékaink szerint ezzel is hozzájárulva a közigazgatáskorszerűsítés néhány kérdésének MÖOSZ keretén belüli tisztázásához.

Abból indultunk ki, amelyet az MTA RKK 1992-ben kidolgozott tézisei igen szemléletesen bizonyítottak, miszerint

- az önkormányzati rendszer meghatározó alapegységei a települési önkormányzatok, amelyek működési alapelveiktől következően biztosítják a helyi kezdeményezések és döntések mozgásterét;
- a nemzetközi tapasztalatok és az eddig eltelt két év hazai történései ugyanakkor bizonyítják: illúzió, hogy kizárólag alulról és önkéntesen építkező modell szerint megerősödhet a demokratikus polgári társadalom;
- szükséges egy középső integratív szint működési terének biztosítása, mert az önkormányzati rendszer lényegében egyszintűsége a területi léptékben megoldható feladatokat vagy gazdátlanul hagyja, vagy szükségszerűen (kényszerűen) államosítja.

Kérdés, hogy mely szerv alkalmas erre a szerepre?

Az érdekek artikulálását vállalhatja a kormányzat (állami szint), jelenleg is ez a helyzet. De abszurd ezt a megoldást feltételezni, mert egy ilyen érdekképviselő kompetenciája az állami érdek határáig tart, s a kettő konfrontálódása esetén szemben álló magatartás, s nem érdekintegráció alakul ki.

Érdekszövetség is létrejöhet, de ez gyengébb jogosítványokat hordoz magában. Önkéntes, ezért sarkított helyzetben el is hagyható, továbbá nincs választott képviselői háttere, szakértő bázisa, eszközrendszere, ezáltal folyamatos és ellenőrizhető tevékenysége, érdekmegjelenítő szerepe is gyengébb.

Ezért a területi integrációs szint célszerűen – legalább is a most belátható időhatáron belül – nem lehet más, mint egy képviselővel rendelkező megye. Hangsúlyozzuk, hogy a „valóságos önkormányzati megye” megteremtésének célja nem a települési önkormányzatok korlátozása, hanem a középszintű demokratikus autonómia kibontakoztatása, ahol a megye tevékenységében a partnerség, a szolgáltató jelleg, a területi szemlélet, a koordináció kötelemének érvényesülését kell biztosítani. Milyen feladatkörökre terjednek ki a megyei funkciók:

- a középszintű közszolgáltatásokra;
- a térségi érdekképviselőre;
- A területfejlesztési tevékenység térségi összehangolása;
- a szolgáltató szerepre;
- a hatósági feladatokra.

Ma – a labilis, nem egyértelmű feladatelhatárolás, valamint a feladatkörök át-, és visszaadásának lehetősége következtében – az intézményfenntartó tevékenység „alkalmas” arra, hogy az eltérő érdekek miatt szembefordítsa egymással az önkormányzatokat, ezért indokolt konkrétan meghatározni a térségi jellegű feladatok ellátásának kérdéskörét.

Az egyik fő alapelvnek tartjuk, hogy a jogi szabályozás a megyei önkormányzatok számára ne kötelező feladatokat, hanem egyértelmű ellátási felelősséget állapítson meg azon szolgáltatások területén, melyek nem csak egy települést, hanem szélesebb kört érintenek (pl. fogyatékos gyermekek oktatása, középszintű oktatás, felnőttek középfokú oktatása, pedagógiai infrastruktúra, múzeumi szervezet, könyvtár, levéltár, diáksport, szabadidősport, szakrendelés, kórház, szociális otthon, gyermekotthon stb.) Másik alapelv lehet, hogy átadható ez a fenntartói irányítás, ha azt települési önkormányzat – tartós jelleggel – önként vállalt feladatkörébe kívánja vonni. Végezetül ez esetben is a szolgáltatás mennyiségi és minőségi változtatását érintően koordináció előírása szükséges az érintettek között.

Megkockáztatjuk azt az állítást, hogy a területi érdekképviselő hiánya hozzájárult az ország több körzetében éleződő válság kezelhetetlenségéhez.

Területi érdekérvényesítés feltétele a törvényi deklaráció, mégpedig nem csak engedő módon, hanem kötelező érvényű feladatrendszerbe ágyazva. Nélkülözhetetlen a választási rendszer módosítása. Fontos a megyei jogú városok részvételének biztosítása. Birtokolni kell valamennyi területi folyamatra az integráció szintjének megfelelő információkat. Feltétel az is, hogy a gazdaság és a civil szféra (pl.: munkaadók, munkavállalók, település-szövetségek stb.) becsatolásával képes legyen a horizontális érdekek képviselőtére.

Érdekkörbe tartozónak tekintendő a jogi szabályozás (jogalkotás, joggyakorlat) azon esetekben, amikor a térségi szempont megjelenik (véleményezés, szakmai alátámasztás, törvényalkotás, jogszabálmódosítás kezdeményezése stb.); a területfejlesztés (a gazdasági fejlődés, az infrastrukturális és a szociális fejlődés összefüggő hatásmechanizmusának érvényesítése stb.); a területi érdekszférába tartozik a regionális nemzetközi együttműködés is.

Egyik oldalról a piac-, tulajdon-, szerkezetváltás végrehajtásának, másik oldalról a leszakadás, elmaradottság kezelésének igénye elengedhetetlenné teszi a területfejlesztési politika szerepének megerősítését. Ez a cél csak össztársadalmi tevékenység eredményeként valósulhat meg, amelyhez az állam részéről az ösztönzés – támogatás különféle eszközeinek, az önkormányzatok részéről pedig a térségi érdekegyeztetés, koordináció különböző mechanizmusainak érvényesítése szükséges.

Ennek keretében öt egymásra épülő tevékenység kötelmét és lehetőségét tartjuk indokoltnak előírni a megyei önkormányzat számára. Ilyen a koncepciókészítő tevékenység (amely magába foglalja a gazdasági-társadalmi, szociális helyzet folyamatos elemzését és ajánlások kidolgozását, területfelhasználási, rendezési tervezést, hálózati jellegű infrastruktúrára koncepciók kidolgozását stb.); a területfejlesztés megyei szintű szereplői tevékenységének a koordinálása (amely kiterjed a település-térség, a gazdaság-térség és a civil szervezetek-térség relációjára); együttműködés az állammal (elképzelések, tervek egyeztetése); a területfejlesztés decentralizálható eszközeinek a kezelése (amely feltételezi a gazdasági eszközökből pl. adóbevételekből való részesezés biztosítását, a normativitást kiegyenlítő, illetve kiegészítő mechanizmusok térségi kiépítését, a központi alapok elosztásában való közreműködést stb.); végül a középszintű infrastruktúra – fejlesztés (azon feladatoknál, amelyek valójában térségi, megyei érdekszinten jelentkeznek).

A minden településre kiterjedő önkormányzati rendszerben igazolható, hogy léteznek olyan információk, amelyek egy szinten sűrűsödnek, s amelyek közreadása a közigazgatás hatékonyságát javítja, továbbá léteznek olyan feladatok, amelyek speciális ismereteket igényelnek, s egy-egy település teljesítőképességét meghaladják. A „szolgáltató megye” kifejezés tehát nem más, mint azon lehetőség törvényi deklarációja, hogy a megyei önkormány-

zat elláthatja mindazokat a feladatokat, amelyekre a térség önkormányzatai igényt tartanak.

A hatósági feladatok körében sem tartjuk indokoltnak a korábbi hierarchikus viszonyok visszaállítását, ezért nem célszerű, hogy a megyei önkormányzat másodfokú feladatokat lásson el. Első fokú jogosítványok biztosítása viszont szükséges lenne, ha a településen az ügyben összeférhetetlenség alakulna ki, ha több települést érintő ügyben szükséges dönteni, illetve ha magas szak tudást igénylő egyedi ügyet szükséges elbírálni. Meggondolandó továbbá egyes dekoncentrált szervek jog-, és feladatkörének önkormányzati szintre helyezése.

* * *

A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja eddigi munkájával nagymértékben hozzájárult az önkormányzatiság lényegének és problémáinak feltárásához. Úgy véljük, hogy a kutatások folytatásaként a közeljövőben az önkormányzati középszint lehetséges térbeli szerveződéseinek vizsgálatával, a középszintű szervezetek viszonyának áttekintésével, valamint az új középszint kodifikációs munkáival lenne célszerű foglalkozni.

A turizmus területi koordinációja az önkormányzati rendszerben

Kraftné Somogyi Gabriella

A turizmusról beszélve a mindennapok embere – de gyakran az államigazgatásban tevékenykedők is – csupán a hivatalos statisztikákban még megjelenő határforgalmi –, szálloda- és vendéglátóipari létesítmények, kapacitások adataira gondol. Pedig az idegenforgalom a gazdaság talán legkomplexebb tevékenység-együttese. Fejlesztése nem csak a szállásférőhelyek és kiskereskedelmi vendéglátóipari egységek mennyiségi és minőségi változását foglalja magában, hanem kiterjed az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak többségére. Így a kommunális szolgáltatások némelyikére a kereskedelmi és idegenforgalmi, az egészségügyi, a közművelődési tevékenységekre, valamint a természeti és épített környezet védelmével kapcsolatos teendőkre.

Összetettségénél fogva a turizmus jelensége csak intenzív területi koordináció mellett fejleszthető eredményesen. Ezt rendkívüli mértékben hátráltatja, hogy az idegenforgalom irányításában a régi rendszer teljesen megszűnt és az újnak még csak most körvonalazódnak a működési körülményei, feltételei.

A központi költségvetés a rendszerváltás óta minden évben elismerőleg szól a turizmus által megtermelt aktívumról – amely 1991-ben meghaladta a külkereskedelmi passzívum összegét – s ezzel párhuzamosan évről évre csökkentette az Idegenforgalmi Fejlesztési Alap (IFA) összegét, ily módon ellehetetlenítve az idegenforgalmi fejlesztések központi költségvetési forrásból történő támogatását, ösztönzését.

Mindezt tetézi, hogy a törvényhozásnak még nem volt ideje megvitatni és elfogadni az Idegenforgalmi Törvényt, amely mérv-

adó lenne a turizmus szabályozási, szervezési, fejlesztési kérdéseiben. Immáron két éve új időszámítás szerint élünk és még nincs az országnak a piacgazdasági viszonyokat híven tükröző és a világgazdaságban azóta bekövetkezett változásokhoz való alkalmazkodást segítő, elfogadott idegenforgalmi fejlesztési koncepciója.

Az 1991. évi XX. (ún. Hatásköri) törvény 66. paragrafusa megfogalmazása szerint a területi idegenforgalmi koordinációs feladatok ellátását a megyékre telepítik. Ennek értelmében a megyei önkormányzat közgyűlése:

- összehangolja az idegenforgalom területi érdekeit az országos érdekekkel, gondoskodik a helyi értékek feltárásáról, bemutatásáról, propagálásáról – kivéve a kiemelt üdülőkörzeteket, ott az (intéző bizottságoké ugyanez a feladat);
- véleményt nyilvánít a kiemelt üdülőkörzetek fejlesztési programjáról;
- összehangolja az idegenforgalom helyi fejlesztését, elemzi a terület idegenforgalmának alakulását.

Tapasztalataim szerint 1992 év végén ezen tevékenység ellátása megyénként eltérő rendkívül kusza képet mutat, ennek okaként több tényező jelölhető meg, közülük a legfontosabbak az alábbiak.

Az eredményes területi koordinációhoz a megyei önkormányzatoknak ismerni kellene az ágazat célkitűzéseit, prioritásait, ezek eltérését szolgáló feladat- és eszközrendszert. Az ezeket tükröző országos idegenforgalmi koncepció még nem készült el, illetve nem jutott el minden illetékeshez a tervezet. A koncepció hiányában a miniszter feladata lett volna az önkormányzatok információval való ellátása, ez azonban az elmúlt években rendkívül esetleges volt.

Nem történt meg az ország minden megyéjében a korábban „házigazda” szerepet betöltő megyei idegenforgalmi hivatalok

átalakulása – profitérdekelt és non-profit orientált rész szétválasztása – következképpen nem alakult meg mindenütt a hatásköri törvényben kirótt feladatokért felelős szervezet. (Ennek oka részben abban kereshető, hogy 1992-ben az államháztartási és a társasági törvény értelmében a költségvetési szervek vállalkozási bevételeik adóként befizetendő részét alaptevékenységük fejlesztésére visszafordíthatták.)

Mindmáig nincs részleteiben meghatározva az a non-profit feladatkör, amelyet a hatásköri törvény értelmében a megyéknek el kellene látni. Ezt az Idegenforgalmi Törvény lesz hivatott deklarálni ez azonban még nem született meg. Nem megoldott a non-profit feladatkör ellátásának finanszírozása sem. Önmagában sem a központi, sem a megyei önkormányzati költségvetés nem képes erre és nem is akarja fölállalni. Szinte minden megyében tapasztalható olyan irányú törekvés, hogy a feladatok legalább egy részét – pl. Győr-Moson-Sopron megyében a reklám és propaganda feladatokat – Alapítvány vagy Alap formájában finanszírozzák, bevonva ezzel az idegenforgalomban érdekelt valamennyi szervezetet, gazdálkodó egységet. Más megyében – pl. Somogy, Baranya – Idegenforgalmi Szövetségek vannak alakulóban annak érdekében, hogy minél szélesebb társadalmi, gazdasági alapra támaszkodhassanak a fejlesztési elképzelések megvalósításában.

Az idegenforgalom középszintű, területi koordinációjáért felelős megyei szervezet létrehozását tovább bonyolítja a megyei jogú városok gyors „elszaporodása” továbbá a kiemelt üdülőkörzeti intézőbizottságok léte, illetve létbizonytalansága. Hatékonyan működő egységes területi koordináció csak ezek bevonásával lehetséges.

A gondok mellett pozitívumként kell értékelni a – területi koordináció pilléréként is értelmezhető – kistérségi, néhol települési, önkéntes és spontán turisztikai célokat is megfogalmazó társulások, együttműködések létrejöttét. Ezek legtöbbször a falusi

turizmus terjesztéséhez kötődnek pl. Kelet-Mecsek, Mesztegnyő, Szentgyörgyvölgy, Szigetköz szerveződései.

Összességében megállapítható, az idegenforgalom területi koordinációjában megnyilvánuló megyei törekvések arra irányulnak, hogy az egyes települések és a többi közreműködő kölcsönösen segítse egymás szervező-, marketing tevékenységét mind szakmailag mind a területfejlesztés és a vállalkozásösztönzés terén. Ennek érdekében maximális mértékben biztosítani kívánják a minden irányú információáramlást, a nemzetközi kapcsolatok összehangolt kihasználását, közös projektek kidolgozását és menedzselését.

Térségfejlesztési programok tapasztalatai, az önkormányzatok együttműködését akadályozó tényezők

Bánlaky Pál

Amit most nyújtani tudok, tudományos tanácskozáshoz kevésbé illően, nem szakmai elemzés, inkább élménybeszámoló. Az utóbbi egy-két évben, részben saját indíttatásból, részben körülményeim alakulása folytán, kilépve a társadalmi folyamatokat megérteni akaró tudomány némiképp távolságtartó biztonságából, módomban nyílt a cselekvő részvételre. (Nem a politika számomra kiszámíthatatlanul ingoványos terep; azt inkább hagyom az ebben járatosaknak.) Felhasználva a helyi társadalmak mozgásairól eddig szerzett ismereteimet, részt vehettem néhány konkrét térségfejlesztési projekt (ha tudományosan akarom fogalmazni: akció-kutatás) megtervezésében és elindításában. Az elméleti igényű, az általánosítás elemeit is tartalmazó összefoglalásra még sem az idő, sem az egybegyűlt információ nem elegendő. De néhány tapasztalat – többé-kevésbé impresszió-jellegű – rögzítése talán így sem tanulság nélküli.

Két alap-változattal dolgoztunk, a gyakorlatban természetesen minden konkrét munka különböző módosulatokat jelentett. Érdemes azonban röviden vázolni a két változat logikai szerkezetét.

Mindkettő két nagyon általános alapelvre épül. az egyik az, hogy a térségfejlesztés csak komplex megközelítésű lehet. A gazdaság fejlődése elképzelhetetlen a társadalmi viszonyok (közösségek) reorganizációja nélkül, és viszont, és egyik sem mozdítható meg a szellemi szféra, a legtágabb értelemben vett kultúra átforgalmazása híján. A másik általános alapelvünk az, hogy a

társégfejlődés nem lehet kívülről irányított folyamat. Senki, a legbölcsebb tudós, vagy a legkörültekintőbb politikus sem tudhatja jobban egy térség szükségleteit és lehetőségeit, mint az ott élők. Ugyanakkor azt is tudomásul kell venni, hogy a magyar társadalom általános dezorganizációja következtében helyben, az érintett térségekben – különösképpen az általunk „megcélzott” ún. elmaradott területeken – nincs meg a fejlődés beindításához sem a szükséges szaktudás, sem a kellően magabiztos akarat. Ezért dolgoztuk ki az indukált önszerveződés modelljeit.

Ezek közül az egyik a kistáji beszélgetéssorozatnak nevezett forma. A lényege a következő. E formát egy-egy társadalomföldrajzi értelemben egységnek tekinthető kistájnak (kb. tucatnyi falu) kínáltuk fel. Azt kértük, hogy a sorozaton minden község 2–4 meghatározó személyisége (polgármester, „valaki” a hivatalból, 1–2 képviselő, vagy opinion beader szerepű személyiség) vegyen részt. Az első beszélgetést 3 naposra, bentlakásosra terveztük, kettős funkcióval. Egyrészt az együttműködési szükségletet akartuk felismertetni és az erre való készséget fejleszteni, másrészt problémaelemzést kívántuk végezni. (Ez utóbbit valamilyen jól bevált strukturált módszerrel.) Innen kb. 2–3 hetenként további 3–5, egyenként kétnapos beszélgetéssel szeretünk volna továbbhaladni, amelyek mindegyikén egy-egy, a résztvevők által meghatározott problémát kívántunk körüljárni meghívott szakértők közreműködésével úgy, hogy a beszélgetések eredménye konkrét cselekvési terv legyen.

A másik tervezett forma a regionális fejlesztések katalizálása. (Ezt alapelveiben és módszereiben Zichy László dolgozta ki, magam a részletek kimunkálásában és a megvalósításban vettem részt.) Ennek lényege röviden a következő. A térség – ebben az esetben lehet egy kisváros is – pályázati úton nyeri el a project lebonyolításához szükséges forrást. A helyi célok és a kiíró által megkívánt feltételek egyeztetése után lehetséges a szerződés-kötés.

Alapfeltétel, hogy a programnak egy ötnapos szigorúan bentlakásos tréninggel kell indulnia, amely személyközpontú problémaorientált, non-direktív jellegű. (A speciális felkészültséget kívánó módszer miatt ragaszkodnunk kell ahhoz, hogy a munkában résztvevő trénernek személyének kiválasztásába beleszólásunk legyen.) További feltétel itt is, hogy az indító tréningen együtt vegyenek részt az önkormányzat választott képviselői, a hivatali apparátus tagjai, az érintett helyi intézmények és egyesületek képviselői, valamint független helyi szakértők.

A tréning célja itt is egyrészt a problémafeltárás, de ez az intenzív forma – és a speciális módszertan – lehetővé teszi, hogy egyben megtörténjenek a folyamatokat helyben „vezérlő” team megszerveződése, valamint elkezdődjön a hosszútávú saját fejlődési filozófia, a fejlesztési stratégia kidolgozása. E forma is további 2–3 napos találkozókkal folytatódik, amelyek célja a problémák újra strukturálása és konkrét fejlesztési teendők kidolgozása.

Mindkét típusból több project futtatását sikerült elindítanunk. Rendkívül tanulságos volna egyenként sorra venni ezeket, leírni, melyikben mi, hogyan valósult meg, milyen módosulások történtek közben, elemezni a sikerek és kudarcok összetevőit. (Ez azonban majdhogynem könyvnyi terjedelmet igényelne; tucatnál több programról van szó, és mindegyikről sokoldalú írásos és sokrészű magnófelvételes dokumentációnk van.) Itt egyetlen, általánosnak tűnő tanulság rögzítésére van módom.

A programok, mint jeleztem, az önszerveződés indukálására irányultak, így értelemszerűen legfőbb belső rendező elvük az együttműködés lehetett. És éppen ezt, vagy legalább az együttműködésre való készséget alig lehetett érzékelni; kialakítani is csak ritkán, igen nagy erőfeszítések árán sikerült.

Volt térség – 14 falu, geográfiailag zárt kistáj -, ahol még az előzetes programegyeztető, polgármesterek közötti megbeszélést

sem sikerült összehozni, a térséget jól ismerő helyi szervezők minden erőfeszítése ellenére. Két falu, nem oly régen még „társ-községek”, polgármestere kijelentette, hogy ha a másik ott van, ő még az épületbe sem teszi be a lábát. Másik kettő – szintén volt társközségek polgármesterei – megüzenték, hogy a megbeszélésre esetleg eljönnek, de semmilyen közös akcióban nem hajlandók részt venni. Erről a térségről le kellett mondanunk.

Egy másik esetben – hasonló nagyságú kistáj – a helyi szervező értesítése szerint minden rendben volt, a nyitóbeszélgetésre a kellő számban és összetételben visszajelentkeztek a résztvevők. Csak éppen – talán mert szép napsütéses őszi hétvége jött közbe? – a beszélgetésvezető szakembereket megérkeztükkor összesen négyen várták. Ebben a térségben viszont, főként a helyi szervezők kivételes aktivitása folytán, nem kellett feladnunk. Több esetben részt vettünk más, konkrét napi ügyekben összehívott polgármesteri értekezleten, s lassacskán sikerült „elhintenünk a magot”. Így itt végül sikerrel zárult a program: elindult egy komoly, önszerveződő térségi együttműködés. Az ár: részvétel jó féltucatnyi, nem a tárgyhoz tartozó programon és terven kívüli többszáz kilométeres utazás. Azt mondom, megérte, de...

Egy kisvárosunkban, ahol a második típusú program futott, minden jól indult. A tervek szerinti összetételben megvalósult az öt napos nyitó-tréning, és ragyogó munkát végzett. Az öt nap végére nem csak általános elképzeléseket vázoltak fel, hanem egy fontos részterületen, a szociális ellátó rendszerek integrált működésének kérdésében, pontos és részletes, alaposan megindokolt átalakítási tervet is kidolgoztak. Tegyük hozzá, a megvalósulás teljes esélyével, mivel a tréningen, a terv kidolgozói között ott volt a polgármester, a képviselőtestület több, különböző pártokat reprezentáló tagja, a szociális bizottság elnöke és valamennyi érintett intézmény vezetője.

A dologból mégsem lett semmi, mert amikor a javaslat a képviselőtestület elé került, a szavazáskor már „a pártszempont érvényesült. Egy helyileg jelentős párt vezetőségének – egyébként jól megalapozott sejtéseink szerint teljesen személyi okokból – nem tetszett a javaslat, elérte, hogy „a párt, mint olyan” forduljon szembe vele, így még azok a képviselők is, akik személyesen részt vettek a kidolgozásban, ellene szavaztak.

Ugyancsak kisváros, ugyancsak „szabályszerűen” induló program (igaz, itt az indító térning igen kemény volt, számos érdekellentét, konfliktus került felszínre) a csoport azonban kikínálódta magának a megoldásokat, és több közbenső, kis rész-együttesekben folytatott elemző vita után, egy újabb 3 napos intenzív munkával itt is konkrét javaslatokat dolgozott ki. Ám e javaslatokba betervezett együttműködőként olyanokat is, akik ebben a tervező munkában nem vettek részt. Ők rövid úton és teljes hatékonysággal „megfúrták” az egészet, noha az elképzelés megvalósulása egészen nyilvánvalóan az ő érdeküket is érvényesítette volna.

Nem sorolom a példákat tovább. Ennyi is elég annak illusztrálására, hogy milyen jelenségekből kellett az együttműködési készség hiányára következtetnünk. El kell gondolkodnunk azon, hogy mi ennek az oka? Nyilván, a tényezők igen sokrétűek. Kimerítő elemzésre e tekintetben sincs mód; ám néhány olyan strukturális jellegű tényezőt vélek felfedezni, amelyek szorosabban az önkormányzatisággal kapcsolatosak.

A legfontosabb minden bizonnyal az, hogy maga az önkormányzati törvény, a törvényben rögzített önkormányzati szerkezet nem készlet együttműködésre. A törvény a települési önkormányzatok egyenrangúságát, egymás mellettségét deklarálja; ez helyes. Ám nem fogalmaz meg ezzel egyidejűleg jogosítványokat és előnyöket önkormányzatok együttesége (szövetsége stb.) számára, azt sugallva ezzel, hogy mindenki –

minden önkormányzat – boldoguljon, ahogy tud, egymagában. Nincs tehát rendszerbeépített együttműködési készlet.

Állítható az is, hogy az önkormányzati törvény bizonyos elemei kifejezetten ellenható tényezőt jelentenek. Ilyen például a volt társközségek vagyonmegosztásának kérdése. Határozott elvek leszögezése nélkül voltaképpen a községek alkujára bízta a közös vagyon megosztását. (Az első példában említett két polgármester többek között azért nem áll szóba egymással, mert a volt közös iskola felszerelésének felosztásában a két képviselőtestület nem bírt megegyezni.)

Az önkormányzati törvény továbbá, ha formailag nem is, valójában kiiktatta a rendszerből a középszintet. A megye, jelenlegi formájában, nem tud integratív funkciót ellátni, a köztársasági megbízott intézménye pedig eleve nem erre van „kitalálva”. Én, legjobb szakmai meggyőződésemből és empirikus vizsgálati tapasztalataimból kiindulva, hosszú évekkel ezelőtt a „megyeellenesek” táborába soroltam magam. De nem gondoltam a középszint kihagyására vagy eljelentéktelenítésére, sőt – az Erdei–Bibó–Mattyasovszky nyomvonalon haladva – erős város-megyéket tudtam volna elképzelni. Most – kevéssé tudományosan – azt mondom, hogy „anyám, én nem ilyen lovat akartam!” A háromezernél több önkormányzat – benne több százézes nagyvárosok is, alig pár tucat lakosú aprófalvak is, – „egyenrangú és egyenjogú” atomizált egymásmellettsége határozottan ellene hat mindenféle térségi integrációnak.

Ezek a térségi problémák. A kisvárosoknak ezeken túl sajátos belső probléma-mezője is mutatkozik. A legfontosabb itt a kisvárosok önkormányzati politikai életének pártelvű szerveződése.

Még az önkormányzati törvény megalkotása előtt számos szakember – közöttük magam is – óvtunk attól, hogy a a helyhatósági választásokat kitegyük a pártharcoknak. A fő érv az volt, s ezt ma is igaznak tartom, hogy az (országos) politikai pártok lé-

nyegüknél fogva alkalmatlanok a helyi érdekek politizációjára. Egyszerűen azért, mert országos szervezetek lévén, dolguk, alapfunkciójuk az, és dominánsan nem is lehet más, hogy átfogó, országos érdekeket képviseljenek. E pártok helyi szervei arra valók, hogy az országos érdekek mentén szervezzék a társadalom makro-politikai életét, bekapcsolják a helyben élő állampolgárt az országos politikai mozgásokba. A helyi érdekek képviselete azonban nem ezeknek a szervezeteknek a dolga, a helyi érdekeket adekvát módon helyi politikai szerveződések tudják képviselni.

Az önkormányzati választási törvény nem ilyen alapelvek mentén született. Ellenkezőleg, gyakorlatilag teljes mértékben intézményesítette helyi szinten is a pártelvű szerveződést. (Alig néhány olyan kisvárosról tudok, ahol nem párt, hanem valamilyen helyi szervezet indított képviselőjelölteket és állított listát, gyakorlatilag mindenütt sikertelenül.) Itt számomra nem az a gond, hogy a kisvárosok önkormányzatainak mekkora hányada „kormánypárti”, és mekkora hányad „ellenzéki” többségű; noha egyes elemzők szerint ebből is adódnak problémák, s hajlamos vagyok egyetérteni velük. A fő baj azonban az önkormányzatok működésmechanizmusa szempontjából az, hogy a testületbe párt-színekben bekerült képviselők, egyébként a dolog belső mozgástörvényeinek megfelelően, elkezdtek a pártérdekek mentén működni, voltaképp figyelmen kívül hagyva a helyi – lakossági – érdekeket. Ebből következik az, hogy a kisvárosi önkormányzatok jelentős részének működésében, amennyire én meg tudtam figyelni, a domináns működési elv nem a szükséges és települési szinten természetesnek gondolható együttműködés, hanem az egyértelműen pártelvek szerint rendeződő szembenállás.

A képet, ne tagadjuk ezt sem, természetesen színezi, hogy nem kevés esetben a „pártok” mögött jól körülhatárolható érdekcsoportok állnak, olyanok, amelyek érdekeik partikularitása miatt a lakossági támogatás reményében nyíltan nem léphettek fel. (Ha

nagyon kiélezetten fogalmazok, mondhatom e jelenségre azt, hogy voltaképp nem történt más, mint hogy a „helyi maffia” pártot szervezett magának. Ez azonban nem strukturális tényező, ezért elég róla ez a zárójeles bekezdés.)

Az előzővel – pártelvű szerveződéssel – voltaképpen azonos problémakör, de mégis érdemes külön is említeni, a civil társadalom szerveződésmódjainak hiánya. A nem pártelvű helyi politika egyik alapfeltétele ugyanis nyilvánvalóan az, hogy legyenek a helyi érdekek képviselői, politizációjára szerveződött olyan „politikai mikroszervezetek”, amelyek egyrészt nem országos szervek helyi letelepedései, s így alkalmasak a tisztán helyi érdekek artikulációjára, másrészt nyilvánosak, és nyíltan, bevallottan meghatározott helyi érdekek képviselői szerveződtek. Tehát vállalják a maguk politikai természetét, és nem öltik – mint azt korábban kényszerűen tették – kulturális vagy városvédő egyesület álruháját. Ilyen formák nem lévén, a pártszerveződések ezt a hiányt töltik ki. Márpedig együttműködésre a (helyi) politikai szervezetek között csak akkor látok esélyt, ha megvan bennük legalább annyi közös alap, hogy mindegyik a helyi lakosság jobb életfeltételeit kívánja elősegíteni.

Tény, hogy jelenleg számos, itt jelzett és nem jelzett egyéb tényező gátolja az önkormányzatok közötti, az egy-egy önkormányzaton belüli együttműködést. Meggyőződésem, hogy vannak technikáink, amelyekkel az együttműködési készséget és magát az együttműködést fejleszteni lehet. Azt szoktuk mondani, hogy valaki ültesse egy asztalhoz az acsargókat, a többi a mi dolgunk. Ebben az „összeültetésben” kérünk és várunk segítséget, s felelősséggel vállaljuk, hogy az asztaltól nem-acsargókként fognak felállni.

Kiüresedett társadalmi és gazdasági terek az önkormányzatok alatt

Zichy László

Az önkormányzati törvény a helyi társadalmak kezébe helyezte a választás, sőt a cselekvés jogát, de nem tudta mellérendelni a cselekvés eszközrendszerét. Legfeltűnőbb természetesen az anyagi feltételek hiánya. Mégsem ez jelenti valószínűleg a helyi fejlődés legfőbb akadályát legtöbb helyen. A társadalom és gazdaság szöveteiben fellelhető dezintegráció és diszfunkcionalitás sokkal meghatározóbbnak tűnik számomra.

Még talán ennél is nagyobb veszélynek tartom azonban azokat a mítoszokat, amelyek kellő áttekintés és elemzések hiányában a hazai fejlődés jövőképét meghatározzák. Amennyiben elemzéseim, felismeréseim ténylegesen a valóságot tükrözik, úgy kétségesse válik, mennyire létezik egyáltalán (éspedig gyorsan operacionálizálható) kitörési stratégia.

Még pesszimistább képet kapunk, ha mindezt megkíséreljük a volt „szocialista világrendszer” környező országaira extrapolálni. A politikai és katonai diktatúrák miatt túlhordott rendszer-változások akkor zajlottak le, amikor már súlyos és maradandó változások következtek be a társadalmakban, s a rendszer már gazdaságilag kezelhetetlenné vált a centralisztikus keretek között.

A lengyel katonai diktatúra utáni időszak egyértelműen megmutatta, hogy centralizmus mellett nincs gazdasági kilábalás, még akkor sem, ha ahhoz kikényszerítik a csatlós államok gazdasági vérátömlesztését. A „sikeres katonai puccs – sikertelen gazdaság” képlet perspektíva – veszteséget jelentett még a centralizmus híveinek is.

A KGST valójában sohasem működött, pontosabban csak a korlátozásban, s nem az innovációban és költségcsökkentésben jeleskedett. A technikai haladás fokozatosan stagnálásba, azaz nemzetközi viszonylatban rohamos visszaesésbe ment át.

A műszaki haladás ollószerűen szakadt le a nemzetközi fejlődéstől, de hasonló történt a gazdaságosság kérdésében is. A tervgazdálkodáson illetve a központi elosztáson alapuló mechanizmusok kikényszerítették ugyanis a rejtett alkuk rendszerét, amely az erőforrások óriási pazarlását indukálta. A dotációs rendszer, a kijárások és az anti-kooperatív rejtett alkuk semmiféle közgazdasági racionalitást nem tettek lehetővé.

Formálisan látszólag működött az utasítás-rendszer, azonban a rejtett alkuk – különösen forrásvisszatartásos – mechanizmusai alapján a döntés furcsa módon decentralizálódott. Az anti-kooperatív, erőforrás-kisajátító stratégiák, s ezzel párhuzamosan az egyéni vagy csoportérdekek által mozgatott korrupciós mechanizmusok a formális struktúrákról az informális struktúrák mezejére helyezték át a gazdasági döntéseket.

Hogy ez milyen mértékben járult hozzá a jelenlegi gazdag-szegény polarizációhoz, az most nem vizsgálódásom tárgya, bár nagyságrendje alapján jelentősen meghaladja a korábban sejtetteket. Hadd elégedjek meg annyival, hogy hivatkozom Andics Jenő egy kisebb körben tett kijelentésére, mely szerint a 80-as évek második felében a gazdaságot már nem a központi struktúrák akarata, hanem lobbyk, „kiskirályságok” uralták.

A centrum perifériájában lévő kutató kijelentését a periféria centrumában tapasztaltak alapján csak megerősíteni tudom. Sajnos a decentralizáció ezen modelljének semmi köze nem volt bármilyen demokratikus folyamathoz, csupán helyi centralizmusok (hadd mondjam egyszerűbben: önkényuralmak) sokaságát jelentette.

Az ország gazdasági szétesettségét jól tükrözik a termelési javak állapotmutatói. Az ingatlanok és termelőeszközök leromlott állapota még javítható lenne, s ez elsősorban pénz kérdése. Az is nyilvánvaló, hogy a KGST és VSZ katonai tömb szétesése feleslegessé vagy átalakítandóvá tett számos iparágat. A nem, vagy veszteségesen működő cégek leállítása még csökkentett is az ország terhein. Még az ez által keltett munkanélküliség is valamilyest kompenzálható lett volna. Sokkal nagyobb probléma azonban, hogy nagymértékben hiányoznak azok az alkalmazási területek, melyek a leépülő foglalkoztatási ágazatok helyébe léphetnének. Itt már nem csupán egyszerű gazdasági újjáépítésről van szó, hanem arról, hogy a piacérzékenységhez nem szokott, eddig általában egy-egy specifikus munka végrehajtásában foglalkoztatott szakembergárdával kellene a fejlett piac területére gyorsan és hatékonyan betörni. Erre talán még racionális szervezetek – és a meglévő mindennek ellenére sokszor felkészült és személyében innovatív – szakértői gárdája alkalmas is lenne.

A privatizációt azonban nem előzte meg a szervezeteken belüli hatalommegosztás. Erre a hagyományos szakszervezet teljesen alkalmatlan (kevés és igen ritka kivétellel). A privatizáció terén a termelőegység érdekeit szinte kizárólagosan képviseli a helyi hatalmi elit, melyet elegáns kifejezéssel menedzsernek nevezünk.

A privatizáció létrejöttében tehát ismét nem a gazdaságosság, hanem egyéni vagy igen szűk hatalmi rétegek érdeke játszik meghatározó szerepet. Eközben teljesen háttérbe szorulnak a műszaki fejlesztésen alapuló kitörési stratégiák. Szinte minden esetben a restrikción, a létszámleépítés, telephelyek, üzembrészek felszámolása következik.

S hogy érinti ez az önkormányzatokat?

Számoljunk csak: Ma már nyilvánvaló, de valójában pl. Nógrád megyére már a 80-as évek közepén megjósoltuk, hogy a beingázók ki fognak esni a foglalkoztatásból. Jelentős részüknek

természetesen semmi esélye sincs az átképzésre, illetve más jellegű munkahelyre. Az eddigi foglalkoztató kis vagy nagyobb városok, ipari centrumok örülnek, ha a költségek miatt olcsóbb helyi munkaerőt le tudják kötni.

Furcsa paradox: A korábbi ipari centrumok környezetében nincs ipari hagyomány vagy igen csekély, de van ipari munkás-ság, általában speciális, nehezen konvertálható szaktudással (pl. Kazincbarcika és Sajószentpéter melletti csereháti térség mező-gazdasági jellegű, perspektivikusan abban vannak esélyei, de a dolgozó korúak jelentős része fizikai munkás volt ipari területen). Kevés esélyük van arra, hogy szakmájukat folytatni tudják. Hacsak... De központi állami akaratként aligha kerül ugyanilyen profil a körzetükbe, s talán más se. A privát szféra viszont aligha fog a helyi munkásság érdekeit figyelembe véve jótékonykodni, elsősorban foglalkoztatáspolitikai céllal üzemet létesítve.

Vajon, ha a központi beavatkozások megszűnése és a gazdasá-gossági érdek nem biztosítja az új munkahelyek és a helyi gaz-daság fejlődését, mitől várható az?

A hátrányos térségekre adott támogatások és preferenciák kétségtelenül a fejlődés szükséges, sajnos korántsem elégséges feltételei. Hiányzik ugyanis a helyi szervező erő, mely gazdasági-lag ütőképes rendszerbe integrálná a meglévő szellemi erőket és megteremtené hozzá a fejlődés pénzügyi feltételrendszerét.

Pedig egy-egy vállalkozás sikeréhez – ha nem mítoszokban hiszünk, igen sok feltétel szükséges. Valószínűtlenül sok egy-egy olyan térségben, mely eddig csak individuumokat adott a terme-léshez, de soha nem vett részt műszaki-gazdasági irányításban, hogy újjá tudná szervezni önmagát. Különösen nehéz eljutni a nemzetközi piacképesség küszöbértékéig. (Ismét csak mítosz a hátrányos térségekben azt hinni, majd csak összeáll a helyi gaz-dasági potenciál.)

A ma vállalkozóknak nevezettek jelentős része nem más, mint egyszerű iparos, aki elvesztette foglalkoztatóját, s azóta nem szakmunkásnak hívják, hanem vállalkozónak. Munkát csak kínkeservvel talál, mert nincs, vagy alig van igazi vállalkozó, aki képes sok irányú tevékenységek integrációját mint minőségileg újat, komplexet és innovatívát a piacon áron értékesíteni. S talán nem tévedek sokat, ha azt állítom, hogy az ország jelentős vidékein szinte teljesen hiányzik ez a szervező erő, mely a helyi gazdaság motorja volna.

Az évtizedekkel ezelőtti helyi ipar vagy megsemmisült, vagy a nagyvállalati rendszer (a tervgazdálkodás és a „nomenklátúra” érdekeit szolgálva) abszorbeálta. A vidék termelése a távoli nagyipartól vált függővé, saját erőforrásai nem keletkeztek. A vidék nagy részén e tekintetben nem működött az újatermelés, azaz elszívódtak vagy leépültek a meglévő erőforrások is.

Ma a privatizáció során az elavult vidéki telephelyek megszüntetése csupán egy könnyű döntés és laza tollvonás. S a vállalati gazdasági racionalitásra vonatkozóan nincs apelláta. Talán nem tévedek sokat, ha azt állítom, hogy a vidéki kisvárosok jelentős részének iparát néhány lerobbant állapotú, de béklyóit vesztett telephely jelenti. Ezek legjobb esetben is a privatizáció hiénái kezébe jutnak, s igen csak kivételként egy-egy helyi vállalkozóhoz. Így őrlődnek fel a maradék erőforrások is, mind technikai, mind humán oldalról.

A vidék és természetesen ezen belül az önkormányzatok területére eső gazdasági terek kiüresedését a korábbi belső kolonizáció mellett elsősorban a nagymértékű dezintegráció és orientációs válság okozza. Így még azok a „potenciális innovátorok”, a helyi/térségi értelmiség, értelmesség sem tudja, hogyan lépjen be a helyileg nem működő termelési és foglalkoztatási piacra.

Míg a magyar munkások tízezrei meg tudnak felelni a legigényesebb nyugati elvárásoknak is (mint azt a most már külföldre

ingázók eredményei mutatják), addig idehaza ugyanezen tudással nincs esélyük munkát kapni. Ismét hangsúlyozni kell tehát, hogy ma a legfőbb hiány a vidék sorsának alakulásában a helyi szervezőerők hiánya.

E sorok szerzője immár harmadik alkalommal látta el a nemzeti konzulensi feladatokat az EK két vezérigazgatósága által szervezett európai kis- és középvállalkozói partnerkereső találkozón az EUROPARTENARIAT-on. Egyértelmű és a magyar résztvevők által megerősített vélemény, hogy a magyar cégek elérik számos külföldi partner színvonalát és versenyképesek lehetnek sokszor még a minőségibb piacokon is. Ami hiányzik az a piacismeret, az otthonosság a nemzetközi színtereken, a terepismeret és a hazai integratív erő.

S hogy mindez megteremthető, bizonyítja, hogy éppen a legutóbbi ilyen rendezvény résztvevői határozták el egy EUROPARTENARIAT Klub létrehozását éppen a hazai felkészültség és integráltság megteremtésére. Ezzel a szerzőnek sok éves koncepciója és sok éves építkezése igazolódott vissza.

Van kitörési út alulról szerveződve, elérhető a szükséges integráltsági szint, be lehet törni a nemzetközi piacra vidékről is és nem csupán csodaszerű kivételként. Mindez azonban megvalósíthatatlan az innováció orientált erők rendszerbe integrálása nélkül. Az ehhez szükséges és elégséges feltételek rendszertervbe foglalását a nyolcvanas évek végén több helyen poszteren mutattam be.

Az alapelvek ma is igazak, sőt igazoltak, mivel a szükséges „dominók” ma már szinte szubrutinként hívhatóak be a hálózat részelemeinek építésébe és integrálásába. A valaha „Hátrányos Térségeket Menedzselő Stáb” kicsi klubszerű mozgalmából kialakult a TGT, a Társadalom- és Gazdaságfejlesztő Társaság. A humán értelmiség, a vidékkutatók és trénerok mellett egyes

településszövetségek is beléptek, s mára már úgy tűnik, az eddig hiányzó réteg, a vállalkozók is szervezhetővé váltak.

Ezzel a vidék fejlődésének, reorganizációjának számos szükséges feltétele – legalábbis működtethető modell szintjén – rendelkezésre áll. A hatások multiplikálhatóak is, amit (a Népjelölti Minisztérium egyik pályázatához csatolódóan) sikerült kipróbálni. A megvalósítás államigazgatási megfogalmazásához is elkészült a logikai séma. Az NKK térségfejlesztési szakiránya immár helyet ad a speciális térségfejlesztési akciókutatási módszerek alkalmazásához is. Hiányzik még az az átfogó beillesztési rendszer, mellyel a vidék fejlődését a gyenge esetlegességek mezejéről a tudatos és céltudatos szervezés szintjére emelhetnénk. Ezúttal keveset szóltam az emberi és társadalmi tényezőkről. Pedig a fent felsorolt problémák éppen ott képeződnek le leginkább. Válságba jutott ipart, gazdasági válságba jutott országot évek alatt helyre lehet hozni. Erre vannak hazai példáink is.

A szétesett társadalom újraszervezését azonban kutatók több évtizedre, gyakorlatilag egy-két generációra becsülik. E sorok szerzője legalább ennyire pesszimista, sőt kétségei vannak a belső szakadások lehetséges nagyságát és tágulását illetően is. De a spontán mozgásokat specifikus eszközökkel meghatározó módon befolyásolhatónak tartja és erre immár évtizedes tapasztalatokkal rendelkezik. Bármilyen meglepő, és mindig újszerű élmény, mégis számtalanszor bebizonyosodott, hogy egy-két tucat egymásnak ismeretlen emberből néhány nap alatt összetartó, egymáshoz erős pozitív érzelmekkel kötődő csoportot tudunk létrehozni, akik ráadásul – társadalmunktól szinte idegen módon képesek valódi team-munkára, együttgondolkodásra.

S ha ez így van, vajon mi az az évszázados átok, mely megakadályozza, hogy ehhez hasonlóan emberi módon létezzünk?)

De függetlenül a lehetséges következtetésektől, megállapíthatjuk: Létezik hatékony eszköz a közösségek gyors összekovácsolá-

sára, és van mód a helyi alkotó potenciál összefogására, azaz innovációs körök megalkotására is. Megfordítható tehát az a destruktív folyamat, melyet a „szalámi technika” sikeres alkalmazása, az évtizedes gyűlöletek felhalmozódása, a tervgazdálkodás kooperáció pusztítása, általában a társadalom és az emberi alkotóerő módszeres, sokszor tudatos szétverése jelentett.

Az önkormányzatok alatt kiüresedett társadalmi és gazdasági terek kitölthetők elképzelésekkel, helyi fejlődési filozófiákkal, cselekvésekkel, és összefoglalóan hatékony polgári léttel, s megteremthető a participatív fejlődés esélye.

LOCAL GOVERNMENTS – FACTS AND OPINIONS

Edited by

Ferenc Csefkó and Ilona Pálné Kovács

This volume contains the material of a conference organized in December 1992 by the Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies. Lawyers, political scientists, sociologists, economists, management specialists and practising local government officers spoke about their research results and personal experiences concerning the hardly more than two-year-old Hungarian local government system. While it was generally accepted that the new local government model, replacing the Soviet-type council system, enables a more democratic and decentralized sort of governing, a great number of criticism with negative facts and opinions were reported as well.

The Hungarian local government system is bearing certain symptoms of infantile disorders, such as the involvement of too much politics, the lack of professional competence, the confusion of roles, the underdevelopment of local democracy and an unwilling attitude towards co-operation and integration.

Besides this, some essential structural problems have become clear, which will make it difficult to realize the advantages of self-governing in the future.

The central redistribution, the dependence, of local resources on the state, the increase of deconcentrated state organs, the weakening of the role of middle-level self-government, the rather disintegrated administrative system with the isolated legal status of cities are all questions to be solved by budgetary and legal reforms.

The lectures in this volume cover all the important elements of the existing local government system, both thematically and from the point of view of different disciplines (Elections, administrative system, financial and property management, counties, activities of representative bodies, social politics, issuing decrees, planning, staff etc.)

280,- Ft