

ELHIBÁZOTT MODERNIZÁCIÓ? – A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER 25 ÉVE*

Józsa Zoltán¹

A hazai önkormányzati rendszert sem kímélték a külső és belső hatások, így érdemes az elmúlt 25 év tapasztalataira reflektálni. 1990 után, a közjogi rendszerváltás hajnalán adott volt a cél, az alkotmányos berendezkedés visszaállítás, a hatalommegosztás új alapokra helyezése, az államigazgatás demokratizálása, a helyi önállóság, autonómia megteremtése. Mindez, ma már történelem, s volna mód a tanulságok levonására is, de sok minden történt az óta, így nem könnyű a mérleg megvonása. A hazai közigazgatás-tudományi szakirodalom nem bővelkedik hosszabb időszakot átfogó, a közigazgatás valamelyik alrendszerét vagy intézményét rendszerező, értékelő elemzésekben.² Másfelől a domináns jogi-normatív szemlélet mellett újdonság erejével hat minden olyan értékelés, mely a tények felől³ közelít vizsgálatának tárgyához. Márpedig a feltevések, hiedelmek képlékeny, illékony és gyakran illuzórikus világa csak időszakos felmentést ad a valósággal való szembenézés alól.

A honnan indultunk és meddig, hová jutottunk kérdése mindig is fontos ügy volt nemcsak az önkormányzatok, hanem a közigazgatás, a kormányzás egésze szempontjából is. Egyfajta képletes megállás, szemlélődés, értékelés, érvek-ellenérvek köre szerveződő párbeszéd, konzultáció a jó értelemben vett fejlesztési, modernizációs programok nélkülözhetetlen része.

A referenciapontok történelmi, társadalmi, kulturális, intézményi stb. sajátosságok által meghatározott viszonylagossága adja azt a következtetést – mely egyben felmentés is – hogy az 1989-1990-ben intézményesült önkormányzati szisztéma nemcsak a rendszerváltás katarikus élményének a következménye, hanem a politikai és szakmai viták, küzdelmek eredményének a végterméke is.

Az már a születés első pillanatában is nyilvánvaló volt – jöllehet ennek beismerése meglehetősen sokáig váratott magára – hogy a kis méret és a széles feladat-és hatáskör ellentmondása csak kiegészítő, ráségitő mechanizmusok révén oldható fel – ha egyáltalán.⁴ A várakozások, mítoszok ereje olyan erős volt, hogy nemcsak az önkormányzás adaptálható nemzetközi tapasztalatai, de a késő tanácsrendszer egyes pozitív eredményei is háttérbe szorultak, nem kevés naivitással (töretlen optimizmussal) bízva a szerves fejlődés irányába mutató potenciál kibontakozásában.

* DOI 10.21867/KjK/2017.3.3.

¹ Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK

² Kivétel például Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, 2011. vagy Zongor Gábor: *Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásairól*, Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 3. szám 2016. 26-32. old.

³ Ilyen kutatás Pálné Kovács Ilona (szerk.) *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest-Pécs, 2016.

⁴ Bordás Péter: Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján. Miskolci Jogi Szemle, X. évf. 2015/1., 129-147. old.

A jogalkotó az önkormányzás meghatározó alapértékei (autonómia, hatékonyság, költségtakarékosság, szolgáltatási színvonal, stb.) közül, szinte kizárólagosan a helyi függetlenségben látta a demokrácia kiteljesedésének garanciáját, túlértékelve az anyagi erő, szervezeti, személyi háttér hiányában inkább csak szimbolikus autonómiát, s egyben háttérbe szorítva a szolgáltatási kapacitást, képességet.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy alapszinten a működőképes méret hiánya összeadódva a területi önkormányzás gyengeségeivel újratemelte a területi egyenlőtlenségeket, tovább mélyítve a rendszer egészének működési zavarait. A hatékony, sokrétű, rugalmas, dinamikus területi koordináció csak akkor lett volna (részben) nélkülözhető, ha ennek legalább részleges ellensúlyaként kibontakozott volna a kistelepülések józan belátáson nyugvó (önkéntes és nem finanszírozástól függő) kooperációja, az együttműködés egyre terjedő kultúrája. De nem ez történt.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a magyar önkormányzás első húsz évét a teljes mozdulatlanság jellemezte volna. Ellenkezőleg. 1990 óta szinte folyamatos volt a területi, helyi igazgatás, önkormányzás és államigazgatás megújítását, továbbfejlesztését célzó programok elindítása, részben sikeres, részben pedig sikertelen végrehajtása.

A fragmentált, kistelepüléses rendszer nyilvánvaló hátrányainak (kis kapacitás-széles feladat-és hatáskör) az egyik lehetséges gyógymódként a mérsékelt kooperációs hajlandóság következtében a társulások ösztönzése adódott.⁵

Előbb a körjegyzőségek, majd a kistérségek, illetőleg azok egy vagy többcélú társulási ígérték megoldási lehetőséget egyes államigazgatási, önkormányzati és területfejlesztési feladatok optimális telepítése számára. A rendszerbe pumpált többletforrások azonban nemcsak végesnek bizonyultak, de végső soron nem pótolhatták a valódi együttműködéseket összetartó kohéziót. A térképrajzolás, a feladatok és hatáskörök mozgatása, az ösztönzők különböző formáinak alkalmazása azonban alapvetően nem sokat változtatott a kiinduló szerkezet lényegén.

Érdemes a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, OECD, Európa Tanács stb.) a befolyását,⁶ hatását is vizsgálni a területi reformok tekintetében. Közös jellemző, hogy valamennyi szervezet nagy hangsúlyt fektetett – különösen a nyolcvanas-kilencvenes években – a decentralizáció, a jó gyakorlatok, iránymutatások közvetítésére, népszerűsítésére.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy soft jellegű ajánlásaik helyenként annyira általánosak⁷ voltak, hogy gyakorlati alkalmazásuk szinte lehetetlenné vált. Adott esetben inkább közigazgatási közhelyszótárként funkcionáltak, melyek nem voltak tekintettel az egyes országok differenciáira, eltérő kiinduló helyzetére, aktuális gazdasági, társadalmi, politikai viszonyaira, a kormányzás nemzeti sajátosságaira.

A sematikus mintakövetés, mint ahogy az már több alkalommal bebizonyosodott, kudarcra van ítélve. Az már más kérdés, hogy az ismerettranszfer befogadása és alkalmazása tekintetében a közép-kelet európai államok kormányai nem minden

⁵ Józsa Zoltán - Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? Közjavak, III. évf. 2017/2. szám, 3-7. old.

⁶http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/resources/UCLG_Decimalization_andLocalDemocracy.pdf (letöltés dátuma: 2017. augusztus 10.)

⁷ Bouckaert, Geert: *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*, Haldskultuur, Vol. 10. 2009.

esetében tanúsítottak kellő mérsékletességet, mely kísérletezésnek a választók fizették meg a társadalmi költségeit.

A nemzetközi folyamatok és tendenciák tanulmányozása⁸ is igazolja azt a megállapítást, hogy az államigazgatás, a területi és a helyi önkormányzás reformjának sikeressége is alapvetően a pontos helyzetképtől, a tényleges viszonyokat feltáró ténykutatások minőségétől függ. Ennek ismeretében lehetséges az indokolt beavatkozási pontokat meghatározni, a korrekciókkal adekvát módszereket alkalmazni, s az adaptáció számára kedvező környezetet megteremteni.

Ezen lépések hiányának nyilvánvaló következménye volt az elmúlt 25 évben: a modernizációval kapcsolatos kormányhatározatok⁹ már-már nevetséges nagyságrendje, a határozatok tartalmi redundanciája, a rendszerint ciklusokhoz kötött nekilendülés, majd a szinte észrevehetetlen elcsendesedés, a megkezdett fejlesztések különösebb eredmények nélküli elhalása.

Nehéz volna megalapozottan, tényekkel igazolva azt állítani, hogy a képviselői demokrácia hatékonysága és minősége jelentős változáson (fejlődésen) ment keresztül az elmúlt húsz év alatt. Az összkép ezen a területen is, mint másutt, nyilván sokszínű, településről-településre változó.

Napjainkra a demokratizálódás folyamata, ha nem is szűnt meg teljesen, de megtorpant, megtört, erőtlenné vált, s valódi ellenállás nélkül adta át hadállásait a centralizáció, a központosítás eszközökben és módszerekben sem igazán válogató mohó étvágának. S mint lenni szokott – ennél fajsúlyosabb ügyekben is – mindenre van magyarázat.

A gazdasági, pénzügyi válság kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása, a közigazgatás szervezet és intézményrendszerének korszerűsítése, gazdaságfejlesztési, modernizációs célok szolgálatába állítása, a közszolgáltatások színvonalának javítása, az önkormányzati rendszer kétségtelen, immáron évtizedeken átívelő számtalan ellentmondása, egyenként és összességében is elegendő indokot szolgáltatott a változásra.¹⁰ Még akkor is, ha a kirajzolódó fő irányvonalak (államosítás, központosítás stb.), illetőleg annak egyes elemei éppúgy nem alkotnak koherens, ellentmondásmentes rendszert, mint ahogy a közjogi rendszerváltás után kibontakozó önkormányzatok pályáivé sem írt le tökéletes pályaképet.

Miért hagytuk, hogy így legyen?¹¹

A többes szám pontosan jelzi a „felelősök” meglehetően széles táborát. Politikusokat, pártokat, szakértőket, az érdekszövetségeket, a polgármestereket, a hivatalnokokat, s

⁸ Kuhlmann, Sabine–Wollmann, Hellmut: *Introduction to Comparative Public Administration.*

Administrative Systems and Reforms in Europe, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2015.

⁹ http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf (letöltés dátuma: 2017. augusztus 12.)

¹⁰ Bordás Péter: A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra. *Jegyző és Közigazgatás*, XIX. évf., 2017/3. szám 12-15. old.

¹¹ Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? *Politikatudományi Szemle*, XXII/4. 7-34. old.

nem utolsó sorban a választókat, bennünket, polgárokat, akik a készen kapott ajándékot, a hajdan oly féltve őrzött és óhajtott demokráciát, autonómiát nemhogy nem tudtuk értékelni és megőrizni, hanem az első csábító ajánlatra könnyű szerrel adtuk azok kezébe, akikről történelmi beidegződésünk okán mindig is vártuk sorsunk jobbra fordulását, saját erőfeszítéseink helyett.

A tanulság: még nem elég szilárdak, szervesek a helyi autonómia gyökerei. Az önkormányzás mindig is az aktuális kormányok belügye maradt. Bármikor is választási lehetőség adódott, a döntéshozók a biztonságosabb opciót fogadták el, feladva ezzel az autonómia újabb szeletét, erodálva annak társadalmi hitelét. A területi, helyi igazgatás rendszere továbbra is átpolitizált, sebezhető.

A közvetlenül érzékelhető anomáliákon túl a helyi demokrácia zavarai két mélyebb és eddig kevésbé vizsgált okkal is magyarázhatók: a helyi politika intézményei komplexé, belterjessé és átláthatatlanná váltak, továbbá alapvetően megváltozott a választók érdekeltsége, mely a kapcsolatot jelentette a helyi politikához.

A bonyolult és a befelé forduló önkormányzati politika azonban nem tehető teljes mértékben felelőssé a helyi politika minden hibájáért. A választók közömbössége és az érdeklődés hiánya szintén szerepet játszik.

Források jegyzéke:

- Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Studia Regiorum, Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Bordás Péter: A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra. *Jegyző és Közigazgatás*, XIX. évf., 2017/3. szám 12-15. old.
- Bordás Péter: Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján. *Miskolci Jogi Szemle*, X. évf. 2015/1., 129-147. old.
- Dowley, M. Kathleen (2006) Local Government Transparency in East and Central Europe. *Local Government Studies*, Volume 32, Number 5.
- Józsa, Zoltán (2006) *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Józsa Zoltán - Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjavak*, III. évf. 2017/2. szám, 3-7. old.
- Lowndes, Vivien-Skelcher, Chris (1998) The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, Volume 76, Summer.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005) *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Service Improvement in Local Government*.
- Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? *Politikatudományi Szemle*, XXII/4. 7-34. old.

- Péteri Gábor (2015) *Helyi autonómia: felejtjük el?* Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 1. sz.
- Pratchett, Lawrence (2004) Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, Volume 52, Issue 2.
- Sisk D. Timoty (2001) *Democracy at Local Level*. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance. Series 4.
- Skelcher, Chris (2004) The New Governance of Communities. In: *British Local Government into the 21st Century*, Edited by Gerry Stoker and David Wilson.
- Soós, Gábor– Kákai, László (2011) *Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy*. In: Local and Regional Democracy in Europe. Edited by John Loughlin, Frank Hendriks and Anders Lindström, Oxford, University Press. 539-551.
- Stewart, John (1995) *Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham,
- INLOGOV.
- Stewart, John (1997) *More Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham, INLOGOV.
- Sullivan, Helen–Downe, James–Entwistle, Tom–Sweeting, David (2006) The Three Challenges of Community Leadership. *Local Government Studies*, Volume 32, Number 4, August 2006.