

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA:
HELYI KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON
(BUDAPEST, 2008, DIALÓG CAMPUS KIADÓ, 320 OLDAL, 4360 FT)

Józsa Zoltán
(egyetemi docens, SZTE)

„Azoknak, akik községet, várost, vármegyét és államot vannak hivatva igazgatni, nemcsak a tudás, hanem az egyetemes nemzeti világszemlélet és gyakorlat szempontjából is egy nevezőn kell lenniük. Egy nevezőre kell hoznunk az állam, a nemzet, az autonómiák feladatait és szellemét, mert különben a közösség nagy gépezete nem szolgálhatná a célt, amely mindannyiunk szeme előtt lebeg.”

Megnyitó 1936. március 2-án, a Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam ülésén.

A cél, ha az idő múlásával és a körülmények átalakulásával szükségszerűen változott is, lényegében ugyanaz, a társadalom szolgálata. Persze sok minden történt azóta, s nem csoda, hogy a kollektív és a személyes emlékezet a dolog természeténél fogva csak a legutóbbi idők nagy sorsfordulóit tartja számon, s inkább a jövőre figyel.

Ilyen katarzissal, reménnyel, várakozással, bizalommal teli mérföldkő volt a kilencvenes évek elején az a nagy átalakulás, melynek egyik legszebb közjogi vívmányaként az önkormányzati rendszert szokás emlegetni. Az önkormányzati törvény, a rá oly gyakran, szinte automatikusan, rutinszerűen hivatkozók szerint, a demokrácia alapjait rakta le, s visszaadta az oly áhított politikai függetlenséget a helyi közösségeknek. Új fejezetet nyitott, nemcsak a helyi politikában, hanem a helyi igazgatásban is, az állam és a civil társadalom kapcsolatában.

Hogy azóta a krónika lapjai az elmúlt több mint másfél évtizedben mivel teltek meg, az már más kérdés. Erre csak kevesen figyeltek, s a figyelem is sokszor szelektív, megosztott, egyoldalú vagy éppen lankadó volt. Szerencsére mindig napvilágot látnak olyan elemzések, komplex szemléletű, összefoglaló munkák, melyek vállalva az interdiszciplináris megközelítés intellektuális és módszertani kihívásait, s az esetleges tévedés kockázatát, a teljességre törek-szenek. Ilyen munka Pálné Kovács Ilona Helyi Kormányzás Magyarországon című monográfiája.

A könyv szervesen illeszkedik a szerző korábbi munkásságába, ugyanakkor túl is mutat azon, mivel új dimenziókat emel be a vizsgálat körébe. Erre utal a munka címe is, hiszen a szerző már nemcsak a hagyományos kormányzat intézményeit és működését dolgozza fel, hanem a nyugat-európában már elterjedt kormányzás többszereplős modelljére koncentrálnak, pontosabban ezt tekinti viszonyítási pontnak a hazai helyzet elemzése során.

A monográfia kilenc fejezetre tagozódik, melyek közül az első, az elméleti kereteket lefektető rész a legterjedelmesebb. S ez nem véletlen. Az önkormányzatok helye, szerepe, feladata nem érthető meg a hatalom térbeli szerkezetét meghatározó szervezési elvek és módszerek bemutatása nélkül, azon túl, hogy szükséges a történelmi, politikai, jogi, igazgatási és kulturális hagyományok háttérként történő felvázolása is. Az elemzés koherenciája, a nemzetközi tendenciák példákon keresztül történő bemutatása nemcsak abban segít, hogy leegyszerűsítő sablonok nélkül tudjuk megítélni a látszólag ellentétes fogalmak (centralizáció-decentralizáció) valódi kapcsolatát, de abban is, hogy érzékeljük a föderatív, a regionalizált és az unitárius államok közötti lényeges különbségeket, s az ezeket meghatározó sokszínű, gyakran ellentmondásos tényezőket.

Referenciák, megfontolandó viszonyítási pontok már ebben a fejezetben is megfogalmazódnak. Például akkor, amikor a szerző rámutat arra, hogy az átfogó strukturális reformok a nyugat-európai országokban már a nyolcvanas években lezajlottak, napjainkban inkább az alulról jövő kezdeményezések, együttműködési technikák vannak napirenden, a vidéki térségek modernizálása érdekében. A drasztikus szerkezeti reformok ugyanis komoly demokratikus deficittel jártak, s egyértelműen nem bizonyított a hatásuk az önkormányzati működés hatékonyságára nézve sem.

Az alapszint, a község, város, vonzáskörzet sajátosságainak az elemzését követően a megye és a régió kialakulásának és feladatainak bemutatására tér át a szerző, részletesen elemezve azokat a tényezőket, melyek e szervek strukturáját és funkcióit meghatározzák.

Nemcsak a területi szintek vonatkozásában zajlottak le alapvető változások a nyugat-európai országokban, hanem az egyes szintekhez kapcsolódó jogkörök is folyamatosan módosultak. Ma már egyre kisebb a relevanciája az ún. általános felhatalmazás, vagy az *ultra vires* elv mentén történő feladatki-jelölésnek, fontosabb mozzanat új szereplők megjelenése a helyi-területi funkciók ellátásban, ami egy újabb, s markáns bizonyítéka a governance-jellegű kormányzás terjedésének.

Az alapozó ismeretek keretében kapott helyet az önkormányzati struktúra intézményeinek (képviselő-testület, bizottságok, hivatal) általános bemutatása. Az összképet, itt is a nemzeti sajátosságok árnyalják, mind a képviseleti, mind pedig a hivatali szerveknél. Az OECD vizsgálatai némileg ellentmondanak a szerző azon megállapításának, mely szerint a közszolgálati jogban érzékelhető a karrierrendszer megerősödése. A közszolgálat formális építménye mögött

egyre erősebb ugyanis a „szerződéses árnyék”, amellet, hogy a pozícióhoz kötött kiválasztást alkalmazó országokban viszont további munkajogi biztosítékokkal igyekeznek a stabilitást garantálni.

A fejezet egy alkotmányjogi blokkal zárul, melyben a szövetségi, a regionalizált és az unitáris államok helyhatóságainak a jellemzőit és fejlődési trendjeit ismerheti meg az olvasó. Fontos megállapítás ebben a körben, hogy az önkormányzati rendszerek átalakulásának olyan dimenziói is vannak, amelyek nem érzékelhetők az alkotmányjogi szabályozásban, továbbá megjelentek olyan szereplők és módszerek a közfeladatok ellátásában, amelyek működése nem értelmezhető a tradicionális közhatalmi logika alapján.

A lokalitás nemcsak területi szintet jelöl, hanem a helyi politika dimenzióját is, mely szorosabb-lazább kapcsolatban van az országos politikával, az állami irányítás felsőbb szintjeivel. A 2. fejezet olyan izgalmas alapkérdés vizsgálatával indul, melyet mi választók is újfent és újfent felteszünk magunknak, különösen, ha egy számunkra kedvezőtlen vagy a közösséget hátrányosan érintő döntésről értesülünk: ki kormányoz? Kinek a kezében van a helyi hatalom? Hasonló aktualitással bír a globalizálódó gazdaságban a városok felértékelődött szerepe, vagy a régiók növekvő jelentősége az uniós fejlesztési források lehívásában és felhasználásban. A szerző irányzatok, iskolák, példák és tendenciák sorával ad választ a feltett kérdésekre, s tovább szélesíti, gazdagítja az összehasonlításnak, viszonyításnak azt a horizontját, melynek körvonalait már korábban elkezdte felvázolni.

A könyv harmadik fejezete a történeti visszatekintés szerepét tölti be, mivel itt a helyi-területi igazgatás állomásainak áttekintésére kerül sor, az államalapítástól a tanácsrendszer időszakáig. Már lapozhatnánk is tovább, ha nem volnának olyan megszívlelendők a fejlődésből levonható tanulságok: a megkésett, központosított államberendezkedés miatt Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nincsenek erős hagyományai, a magyar politikai elit és civil társadalom szerepe sem egyértelműen pozitív a helyi autonómia erősítésében. Sőt, Mikszáth, Móricz vagy akár Bibó által feltárt patológiák végig kísérték az intézmény legújabb kori fejlődését, nem is említve a szovjet típusú tanácsok látszatdemokráciájának felejthető időszakát.

A részletes nemzetközi és hazai kitekintés után nem kerülhető el, nem halogatható tovább az igazi kérdéssel való szembenézés: a magyar önkormányzati modell részletes vizsgálata. Ez az a pont, ahol csak a téma alapos ismerete, hűvös fej, elfogulatlan értékítélet, az őszinte szembenézés és a jobbitás elkötelezett szándéka vezetheti a szerző tollát. Pálné eleget tesz ezeknek a követelményeknek. Sebészi pontossággal vázolja fel a szabályozás körülményeit, az alkotmányos, elvi alapokat, az önkormányzati törvény sajátosságait.

A jogalkotó – a közismert szakmai és politikai kompromisszumoknak köszönhetően – a helyi autonómiát állította a szabályozás középpontjába és egy fragmentált, ugyanakkor szolgáltatásszervezési szempontból alacsony ha-

tékonyágú rendszernek adott életet. A jellemzően kis mérethez széles feladat- és hatáskört társított, mely már a születés pillanatában magában hordozta a potencióális feszültségeket. A megyével kapcsolatos ellenérzések a területi önkormányzás súlytalanná válását eredményezték, s egyben felértékeltek az ágazati minisztériumokhoz kötődő, bürokratikus elvet képviselő dekoncentrált szervek szerepét. A megyei jogú városok közjogi helyzetének rendezésében a vezető elv a megyétől való függetlenség biztosítása volt, ami nemcsak elszigeteltséghez, hanem párhuzamosságokhoz is vezetett a közszolgáltatások megvalósítása területén. A fővárosra vonatkozó szabályozásban is a területi és szervezeti megosztottság volt a jellemző, ami az amúgy is elenyésző kooperációs hajlandóságot tovább gyengítette. Összességében tehát az Ötv. minden, ma már relatív történelmi érdeme ellenére, elhanyagolta a funkcionalizmus, a működőképesség, az integráció szempontjait.

Szintén kevésbé sikertörténet az önkormányzati szervezet szabályozása. A jogi-normatív keretszabályok logikáját felülírta – már csak a személyi folytonosság okán is – az önkormányzatok tényleges gyakorlata, múltban gyökerező politikai, igazgatási kultúrája. A testületek túlzott dominanciája, a bizottságok kihasználatlansága, pártpolitikai szempontok alá rendelése, a polgármester és a jegyző jogállásának ellentmondásai, illetőleg a hivatal degradálása egyenként és összességükben is olyan tünetek, melyek jelzik a napi működés feszültségeit, s egyben a beavatkozás lehetséges és szükséges pontjait.

A várakozásokkal ellentétben nem történt meg a demokratikus önkormányzatok és a civil társadalom egymásra találása, a nagy összeborulás sem. A közvetlen demokrácia intézményei – túlnyomórészt – kihasználatlanok maradtak. A jogalkotó által hangoztatott differenciált feladat- és hatáskör-telepítés is inkább a szabályozás elveiben, mintsem a gyakorlatában érvényesült, mivel az önkormányzatok teljesítőképeségtől, kapacitástól függetlenül egyre több és több feladatot kaptak a szükséges források nélkül. Megalapozottan állítja tehát a szerző, hogy az önkormányzati forrásszabályozás originális rendszerhibában szenved. Így nem csoda, hogy az önkormányzati gazdálkodás szabályozásában biztosított nagyfokú önállóság a gyakorlatban nem volt képes érvényesülni, s megakadályozni főként a kistélepülésen működő helyhatóságok pénzügyi ellehetetlenülését. A 4. fejezet az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés sajátosságainak a bemutatásával, valamint a kormányzati szervek által gyakorolt szakmai irányítás és koordináció feldolgozásával zárul.

Jóllehet a magyar önkormányzati modellről alkotott összkép kevésbé illik a hivatalos értékelések, túlnyomórészt elismerő kánonjába, mégsem zavaró. Pálné ugyanis még ott sem emeli fel hangját, ahol kellene, mindvégig tárgyilagos, optimistán bizakodó: a hiba felismerve, azonosítva, megnevezve, a probléma kezelhető, van megoldás.

Az 5. fejezet középpontjában a területi államigazgatásra vonatkozó szabályozás és a tényleges helyzet közötti ellentmondás elemzése áll. A kilencven

évek elején, közjogi és politikai okok miatt a kormányok szinte tejhatalmat kaptak a területi államigazgatás kiépítésében, melyet az amúgy is túlterhelt és forráshiányos önkormányzatok sem nagyon bántak. A végeredmény számos közfeladat államosítása, a dekoncentrált szervek burjánzó, áttekinthetetlen, változó rendszerének kiépülése. Jóllehet kormányhatározatok sora célozta meg a területi államigazgatási szervek racionalizálását, ezek a törekvések nem valósultak meg. 1998 után fokozott erővel indult meg az államigazgatási szervek regionalizációja, s a sikertelen önkormányzati regionalizációs törekvések után 2006 után is folytatódott. A továbblépéshez – szerző szerint – elvi és rendszerbeli kérdések tisztázására van szükség, melyet követően az önkormányzati és államigazgatási szektor viszonya stabil alapokra helyezhető.

A strukturális kérdések mindig is meghatározóak voltak önkormányzati rendszer történetében – mutat rá a szerző a 6. fejezetben. Az 1990 után intézményesült, atomizálódott településszerkezet funkcionális, működésbeli korlátainak meghaladására a jogalkotó által felkínált társulási lehetőség kihasználatlan maradt. A kistelepülések csak korlátozottan éltek mind a körjegyzőségekhez való csatlakozás, mind pedig az egyéb társulási formák alkalmazásának a lehetőségével. Az 1997-ben elfogadott társulási törvény sem változtatott lényegesen a helyzeten, így a kooperációs hajlandóság javítását a kormány a kistérségi társulási formához kapcsolódó pénzügyi ösztönzőkkel kívánta javítani. A kistérségek azonban mint elsődlegesen területfejlesztési társulások elsősorban a területi forráselosztás logikáját követték, s abban voltak érdekelték, hogy minél több forráshoz jussanak. Így a formáció, bármennyire is integratív keret, nem felel meg a komplex közigazgatási társulási rendszerrel szemben támasztott követelménynek. Jóllehet a kistérségek lefedettsége majdnem mindenütt teljes, mégis felvetődik a kérdés, hogy ezek esetében jogi normákban rögzített határokkal, törvényben szabályozott intézményrendszerrel rendelkező „konténerekről” van szó, vagy erős kohézióval rendelkező társulásokról. Valószínűsíthető, hogy a központi forrasszerzés céljából szerveződő társulásoknál a támogatások csökkenése vagy megvonása esetén nyomban lelepleződik a valós helyzet: a társulás csak ad hoc érdekközösség, szilárd gyökerek nélkül. Nyitott kérdés az is, hogy a kistérségek alkalmasak-e a megyei funkciók átvételére? A szerző fejtegetéseiben hajlik arra a következtetésre, hogy a kistérségek megszervezése önmagában nem képes megoldani a kistelepülések önkormányzati, igazgatási, szolgáltatási működésének a problémáit. Ugyanígy, az erőltetett városfejlesztés anomáliái sem hozták meg a kívánt eredményt, hiszen a formálisan városi címmel rendelkező nagyközségek ténylegesen nem képesek a szociológiai értelemben vett város térbeli, közösségi, szolgáltató funkcióit nyújtani.

A 7. fejezetben az önkormányzatok szolgáltató tevékenysége, funkcióinak az alakulása és finanszírozása a vizsgálat tárgya. A helyhatóságok széles feladat- és hatásköre ténylegesen településtípusonként eltérő tartalmú és minőségű szolgáltatásokban öltött testet. A változó (szakmai, személyi, pénzügyi stb.)

adottságok eleve determinálták a szolgáltatások körét és színvonalát, így nem csökkentek a területi egyenlőtlenségek. A múltból örökölt és lényegében változatlan intézményrendszer kiadásai folyamatosan növekedtek, míg a fejlesztési, felújítási kiadások aránya csökkent.

Jóllehet a kilencvenes évek második felétől az önkormányzatok kapcsolata a piaci szektorral és a civil szervezetekkel folyamatosan erősödött, de a kooperációk szolgáltatási területenként differenciált és változó hatékonyságú együttműködést eredményeztek. Nem állítható tehát, hogy a nyugati országok egy részében oly népszerű NPM megoldások általánossá váltak volna. A kiszereződés, a privatizáció csak korlátozottan és sajátos kombinációkban (önkormányzati többségű gazdasági társaságok) színesíti a szolgáltatási gyakorlatot. Paradox, sajátosan közép-kelet európai a helyzetkép: még a weberi értékek sem tudtak igazán gyökeret verni, az igazgatási kultúra konstans elemévé válni, máris megjelentek olyan technikák, eljárások, módszerek melyek a hatékonyság, takarékoság, eredményesség jegyében a kötöttségek lazítását, feloldását tartják üdvözítőnek. Félő, hogy szolgáltatási standardok, megbízható teljesítménymutatók, s a lakossági elvárások hiánya, illetőleg pontos ismerete nélkül az ilyen típusú piacositás rossz kimenetek előidézőjévé válhat.

Területi szinten talán még súlyosabbak a problémák, mivel a megyei önkormányzatok funkciói az évek során egyrészt kiüresedtek, vagy a maradványelv alapján formálódtak, ami a megye integratív, koordináló szerepének gyengülésével, s finanszírozási háttérének drámai csökkenésével járt.

Államtudományi közhely – de mégis gyakran feledésbe merül –, hogy az autonómia mit sem ér megfelelő gazdasági erő, pénzügyi függetlenség nélkül. A szerző pontról pontra levezeti azt a folyamatot, melynek végeredménye az önkormányzatok pénzügyi helyzetének fokozatos elnehezülése, a feladatok és a finanszírozás ellentmondásának feszítő kontrasztja. Végző következtetése: a működés finanszírozása önmagában nem tudta az önkormányzatokat átfogó, helyi reformokra szorítani.

A 8. rész a rendszerváltás utáni helyi politika sajátosságait, fejlődésének állomásait és legfontosabb szereplőit (pártok, testületek, tisztségviselők, hivatal) elemzi. A szerző szerint különösen feltűnő a pártok befolyásának a növekedése, elsősorban a nagyobb településeken, ami egyben a civil társadalom eltávolodását, elidegenedését vonta maga után. Nem túlzó megállapítás, hogy az önkormányzatok pártosodása jelentősen leszűkíti az intézmény egészséges kapcsolatrendszerét, s egyben korlátozza, kényszerpályákra tereli a helyi demokrácia mozgásterét. A lokalitásban elmaradás van, a civil társadalom lendülete elfogyott. Önállóság, polgárosodás, autonómia – szabja az irányt a szerző a jövő számára. A kérdés csupán az, hogy az anómias közösségek hogyan képesek önmaguk függetlenségét, valódi helyét és szerepét megtalálni, a napi gazdasági, társadalmi és szociális kényszerek és alkuk fojtogató szorításában.

A záró fejezetben, következetesen alkalmazva a nemzetközi viszonyítási és elemzési pontokat, a jövő lehetséges forgatókönyveit ismerheti meg az olvasó. Alapszinten a fragmentált struktúra egyre kevésbé tartható, míg középszinten érdekmegosztottság jellemző, kódolt konfliktusokkal. Egyaránt bizonytalan, de erősödő a kistérségek és a régiók szerepe. A közszolgáltatások területén lassú, de kitapintható paradigmaváltás zajlik, ennek sikerességéhez meg kell teremteni a keretfeltételeket, a tudásbázist, s a stabil politikai támogatást. A fejlesztéspolitika területén az önkormányzatoknak egyre több új típusú feladatot kell megoldaniuk, melyhez partnerségre, hálózatokra, kooperációra van inkább szükség, mintsem megvalósító döntésekre. A helyi kormányzás nyitottabbá tétele nem elsődlegesen szabályozási reformok kérdése, az útfüggőség erős, a demokratikus kultúra nem írható fel receptre. Az önkormányzás végső soron nem cél, hanem eszköz, mely magas színvonalú közszolgáltatásokat, kiszámítható, jogszerű igazgatást és valódi helyi demokráciát hivatott biztosítani. Ahhoz, hogy ezt a feladatát betöltse a szakmapolitikai alapértékek tekintetében konszenzusra, következetes decentralizációra, s strukturális és funkcionális reformra van szükség.

Az igényes kivitelű, gazdag szakirodalmat feldolgozó munka a Dialog Campus Kiadó immáron évtizedek óta folytatott értékteremtő munkáját dicséri. A könyv egyaránt ajánlható az elmélet és a gyakorlat képviselői számára, Magyary iránymutatását követve: „Az államférfi zongorája a közigazgatás.” A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie.