
KONFERENCIA BESZÁMOLÓ

BESZÁMOLÓ A „20 ÉVESEK AZ ÖNKORMÁNYZATOK. SZÜLETÉSNAP VAGY HALOTTI TOR?” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL

(PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke,
Pécs, 2010. március 19–20.)

TAKÁCS GERGELY

A Pécs Európa Kulturális Fővárosa programsorozatban illesztett szakmai rendezvény szervezőinek célkitűzése az volt, hogy a meghívott előadók segítségével lehetőleg politikatudományi megközelítésből mutassák be a rendszerváltás eredményeként létrejött önkormányzati rendszer egészét, illetve annak egyes aspektusait. A tudományos tanácskozás résztvevői olyan kérdésekre keresték a válaszokat, amelyeket egy küszöbön álló önkormányzati reform előtt mindenképpen tisztázni szükséges. Hiszen a problématerkép felrajzolása és a megfelelő alapelveken nyugvó célkitűzések meghatározása elengedhetetlen egy olyan léptékű *államépítési* folyamat megkezdése előtt, ami előreláthatólag a közeljövőben be fog következni.

A konferencia meghívott előadóinak köre biztosítékot nyújtott arra, hogy ne csak az önkormányzati rendszer hibalistájának összeállítására kerüljön sor, hanem valós megoldási alternatívák, koncepciók megfogalmazására is. A szakmai program résztvevőinek jelentős része az állam és politikatudomány oldaláról érkezett, de Pécs polgármesterének, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium szakállamtitkárának, illetve az önkormányzati szövetségek képviselőinek személyében olyanok is jelen voltak, akik hosszabb vagy rövid ideje, a mindennapok szintjén, gyakorlatban is szembesülnek a problémákkal.

A rendezvény első napján plenáris ülések keretében hangzottak el a sokszor vita-indítónak szándékolt előadások. A megnyitó és köszöntő beszédek követően először az önkormányzati rendszer *reformérettségéről*, a központi és helyi szint politikai-pénzügyi viszonyáról, valamint a helyi társadalom állapotáról volt szó. Ezután egy rövid nemzetközi kitekintés következett, melynek keretében a többszintű kormányzással, a *globalitással*, illetve a hazai önkormányzati struktúra európaizálódásával foglalkoztak az előadók. A délutáni plenáris ülésen ismételt hazai vizekre eveztek a tudományos élet képviselői, és az önkormányzati választások elemzése mellett a pécsi városvezetés elmúlt húsz évének a bemutatására is sor került. A pénteki program szakmai részét az önkormányzati szövetségek képviselőinek részvételével megtartott kerekasztal-beszélgetés zárta.

A konferencia második napján, a párhuzamosan futó szekciók nyújtottak lehetőséget arra, hogy a szakma képviselői az egyes kérdéskörökkel kapcsolatban részletekbe menő vitákat folytathassanak. Az előző napi plenáris ülések tematikai felosztásához hasonlóan, szombaton is volt egy nemzetközi vonatkozású, egy, az önkormányzati pénzügyeket és feladatokat tárgyaló, egy, a központi és helyi szint viszonyrendszerét megvitató, valamint a helyi társadalom állapotára és lehetőségeire fókuszáló munkacsoport. A délelőtti szekcióüléseket és magát a szakmai rendezvényt is egy rövid plenáris ülés zárta, melyen az elmúlt két nap legfontosabb momentumainak és megállapításainak összefoglalása hangzott el.

A szervezők szándéka szerint még ebben az évben kötet készül¹ a kétnapos szakmai konferencia előadásaiból, melyeknek a megállapításait remélhetőleg a politikai döntéshozók is figyelembe fogják venni. Ez utóbbira reményt adhat az, hogy Pécs polgármesterén, Páva Zsolton kívül a jelentősebb hazai önkormányzati szövetségek (TÖOSZ, MÖOSZ) képviselői is jelen voltak és fel is szólaltak a tudományos tanácskozáson.

A pénteki plenáris üléseken elhangzott előadások közül kettőt emelnénk ki, és mutatnánk be részletesen is. Az egyik Stumpf István (Századvég Alapítvány) „*Erős állam és önkormányzatok*”, a másik Pálné Kovács Ilona (MTA RKK DTI) „*Reformra érett az önkormányzati rendszer*” című vitaindítónak szánt prezentációja. Választásunk azért e két felszólalóra esett, mert bár eltérő megközelítést alkalmaztak, de előadásukban mindketten az önkormányzati rendszer egészével átfogóan foglalkoztak. Míg az önkormányzati reform és a közszolgáltatások újragondolásának a szükségességét Stumpf István nagyrészt a globális környezet teremtette új kihívásokra vezette vissza, addig Pálné Kovács Ilona a rendszer kialakításának körülményeit, az emiatt beleködött hibalehetőségeket és a megfelelő politikai kultúra hiányát jelölte meg a mára már tarthatatlanná vált állapotok kiváltó okaiként. A továbbiakban a két előadás összefoglalója következik.

Stumpf István: „Erős állam és önkormányzatok”

A Századvég Alapítvány elnöke előadásában elsősorban azt kívánta bemutatni, hogy milyen helyzetben van az állam, és milyen viszonyban vannak az önkormányzatok az állammal. Elsőként a megváltozott globális környezetről beszélt, ami erőteljesen felértékelte az állam szerepét, és ami oda vezetett, hogy az állam újraéledését/újrafelfedezését lehet tapasztalni. Az állam változó szerepének folyamatát a szakterület képviselői már a nyolcvanas években vizsgálták, és arra a megállapításra jutottak, hogy az állam autoriter, túlterjeszkedő, és nem képes megfelelően ellátni a feladatait. Ezekre a problémákra adott válaszként jelent meg a neoliberális elgondolás, a *good governance*, amelynek a lényege a társadalmi önszabályozás. Ez azt jelenti, hogy az aktorok kooperációja lép a korábbi domináns állam helyére. Az állam feladata csak a jó kormányzás feltételeinek a megteremtésére irányulhat. Ennek eredményeként az állam megszűnik kizárólagos aktor lenni, éppen ezért ki kell iktatni, mint végső döntéshozó. Tehát le kell értékelni az államot, hogy a végső

döntés helyét átvegye a tárgyalás és a konszenzuskeresés mechanizmusa. A civilek, a helyi szereplők és érdekeltek bekapcsolásával így új aktorok kerülnek a döntéshozók közé. Nemrégiben megjelent egy rivális elmélet, a *good government*, amelynek a lényege, hogy a kormányzás korábban nem létező problémákkal, kihívásokkal (demográfiai változások, globalizáció, szegénység, új technológiák megjelenése) került szembe, ami nem azt jelenti, hogy a jóléti állam válságba került, és ezért nem is kell ezzel a felfogással leszámolni. Helyette módosítani kell úgy, hogy a kormányzati problémamegoldás kerüljön a középpontba. A *good government* legfontosabb eszköze a demokratikus reform, egyfajta új társadalmi szerződés megkötése. Ezen elmélet szerint az államnak nem csak a jó kormányzás feltételeit kell megteremtenie, hanem a kormányzás feladatait is magára kell vállalnia. A Stumpf István által felvázolt felfogás szerint a kormányzás értelme a közjó elősegítése. Az előadó szerint a globális pénzügyi-gazdasági válság hívta fel arra a figyelmet, hogy a *good governance* koncepció súlyos problémákkal küszködik. Szükség van egy aktív, intelligens, erős, de azért korlátozott államra, ami újra és újra végiggondolja, hogy hol vannak feladatai. Mindezek alapján Stumpf arra a megállapításra jutott, hogy a kulcs a demokratikus kormányzás lehet, amelynek a legfőbb célja a közérdek érvényre juttatása, ugyanis csak az állam képes az ezekhez szükséges feltételeket biztosítani. Az állam egy nemzeti szolidaritási közösség.

Stumpf véleménye szerint a kialakult helyzetben alkalmazható lenne a jó kormányzás *neo-weberi* modellje, melynek lényege, hogy a törvényesség, együttműködés, hatékonyság és ellenőrizhetőség mentén az állam a szervezeti szabályozás működését és a hatékonyságot megpróbálja összehangolni. Stumpf István ezt követően az önkormányzati rendszer anomáliáira tért ki, amelyeket az alábbi pontokban foglalt össze. A rendszerváltás idején 3200 „kis köztársaság” jött létre, egy rendkívül fragmentált struktúra (a települések 90%-a ötezer fő alatti), melyet leginkább a közszolgáltatások nagyon alacsony hatékonyságával lehet jellemezni. A széles feladat- és hatáskörök ellenére folyamatos forráselvonással sújtották a rendszert, melynek eredményeként az önkormányzati autonómia a „*fiskális kényszerek hálójában vergődik*”. A városi rangot szerzett települések nagy része nem rendelkezik valóságos vonzókörzettel és körzeti szolgáltatásokat nyújtó intézményi hálózattal.

Az egyik legnagyobb problémát szerinte a területi középszint degenerálódása jelenti, amelyben egyrészt szerepet játszanak szabályozási inkonzisztenciák, másrészt megfigyelhető egyfajta „városállamisodási” folyamat is. Ez utóbbi abban érhető tetten, hogy a megyei jogú városok már-már államként működnek, ami általában párosul egy-egy karizmatikus városi politikai vezetővel.

Az elmúlt időszakban komoly szakmai vita alakult ki hazánkban a megye–régió kérdését illetően, de a politika mindig rátelepedett a témára, ezért nem lehetett érdemben megtárgyalni, hogy a hazai önkormányzati rendszer szempontjából melyik megoldás lenne a megfelelő. Az elmúlt húsz év változtatásai mára kaotikus állapotokat teremtettek, amelynek a feloldását nem segíti az a politikai pathhelyzet, amely a centralizáció–decentralizáció mértékével kapcsolatban kialakult. Ennek ellenére elindultak erős centralizációs törekvések az elmúlt időszakban, de továbbra is

konceptuális és szakmai bizonytalanság van az önkormányzati középszinttel kapcsolatban: látható, hogy van egy „lopakodó regionalizmus”/korporatív regionalizmus, ahol a magánérdekek és a helyi „kiskirályok” sokkal nagyobb befolyásra tesznek szert, mint ami megengedhető lenne. Stumpf István szerint a középszint kérdésének konfliktusosságát jól mutatja az, hogy még az sincs eldöntve, hogy szükség van-e regionális önkormányzatokra, vagy maradjon a megye. A vita aktuális pártpolitikai érdekeknek volt és van alárendelve, ami folyamatos bizonytalanság kialakulásához vezetett a köztisztviselői karban. Éppen ezért paradigmaváltásra és nemzetstratégiai együttműködésre van szükség. Mára már az államreform és benne az önkormányzati rendszer átalakítása elkerülhetetlenné vált. A kialakult új környezetben nemzetstratégiai érdek az állam megerősítése és az önkormányzati rendszer újragondolása. Stumpf szerint a változásoknak ötvöznie kell az alulról építkezés és a felülről vezényelt reformok logikájának az előnyeit. Meg kell határozni az állami szerepvállalás mértékét, természetesen közben figyelemmel kell lenni az önkormányzatiság alapértékeire. Ez egyben azt is eredményezheti, hogy a kistélepülések feladat- és hatásköri struktúrája megváltozik, hiszen a cél minél jobb szolgáltatások nyújtása a polgárok számára.

Ezt követően az előadó felvázolta a nagy átalakítás lehetséges mozzanatait is, elsőként az alulról építkező reformlépéseket ismertette. Nem a települési önkormányzatok számát kell csökkenteni, hanem méretarányosan kell újratelepíteni a hatásköröket, és biztosítani kell a közszolgáltatások racionális megszervezését. Szükség van a kistérségi együttműködés újragondolására is: a hatósági igazgatás racionalizálása miatt (a város–vidék viszonylatban), valamint a fejlesztési koncepciók összehangolása okán. A Századvég elnöke egyértelműen a megyei önkormányzatok mellett érvelve kijelentette, hogy elengedhetetlen a megyék megerősítése, ami a valódi területi önkormányzati szintre emelésüket jelentené. Ez egyben magával vonná a fejlesztéspolitikai integrátori szerep növelését, valamint a megyei jogú városok különállóságának megszüntetését is.

A felülről jövő reformlépéseket egy jól meghatározott és világos logika mentén kell végrehajtani, ami lényegét tekintve az állami és területi szint közötti feladat- és hatáskörök újrafelosztását/re-centralizációját jelenti. Ennek részeként a jegyző státuszát meg kell erősíteni, hiszen ő az önkormányzat partnere, de egyben világossá is kell tenni, hogy ő az „állam embere” is. Megfontolásra érdemesnek tartotta Stumpf, hogy a közszolgáltatások és hatósági funkciók racionalizálásának folyamánként létrehozzanak-e járási állami hivatalt. Véleménye szerint vissza kell állítani a megyei kormányhivatalt, és meg kellene erősíteni a törvényességi, pénzügyi és ellenőrzési hatásköröket is. De ami talán ennél is fontosabb, hogy világosan külön kell választani az államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatokat, valamint rendezni és rögzíteni kell a felelősségi viszonyokat is.

Pálné Kovács Ilona: „Reformra érett az önkormányzati rendszer”

Az MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetének igazgatója arra vállalkozott, hogy bemutassa azt a folyamatot, amely az önkormányzati rendszer mára kialakult tragikus helyzetéhez elvezetett. Az előadó a húsz évvel ezelőtti (kiinduló)hellyel kapcsolatban elmondta, hogy az önkormányzati rendszer kialakítása idején a nemzetközi minták léteztek és rendelkezésre álltak, viszont arról nem volt konkrét elképzelés, hogy hazánkban milyen struktúrát alakítsanak ki. A követni kívánt értékekkel tisztában voltak, csak azok gyakorlati életbe való átültetésével kapcsolatban nem volt minden letisztázott. Emellett Pálné felhívta a figyelmet arra is, hogy nem szabad megfeledkezni azokról a politikai szempontokról és megfontolásokról sem, amelyek abban az időszakban, a rendszer kialakítói körében meghatározóak voltak. Mindezek eredményeként egy európai mércével mérve is nagyfokú önállósággal, nagy feladatrendszerrel ellátott struktúra jött létre. Azonban a mára kialakult helyzet nem lenne ennyire súlyos, ha a Nyugaton megfigyelhető kooperációs hajlam jelen lenne a hazai önkormányzati közegben is. Az együttműködési hajlandóságot természetesen nem lehetett elvárni a rendszerváltást követően azonnal, hiszen a helyi politikusok körében az önálló cselekvésre, döntések meghozatalára való törekvés erősebb volt, másrészt a közigazgatás szereplőiben – az előző rendszer miatt – nem alakulhatott ki ennek a kultúrája. Emellett volt még egy nagyon komoly bizonyítási kényszer is az országos politikai aktorok körében, melynek eredményeként a fejlesztések és az ehhez szükséges források elsőrendű címzettjei a települések lettek. Ez viszont ellentétes folyamatokat indított el helyi szinten, hiszen az önkormányzatok egyre inkább önellátásra próbáltak meg berendezkedni. Az előadó szerint a legnagyobb problémát azonban mégsem az eddig felsoroltak jelentették, hanem a középszint kialakításának ellentmondásossága, ugyanis nem jött létre a helyi szintet összefogó, integráló egység, és így továbbra is megmaradt az állami köldökzsinórtól való erős függés.

A kilencvenes években folytatódott mind az önkormányzatok számának a növekedése, mind az önkormányzati szinten felvállalt feladatok száma, melyhez az állam is asszisztált. Ezzel párhuzamosan az önkormányzati *know how* is megjelent és ennek eredményeként a spontán társulások is (ez a tanulási folyamat kétoldalú volt, mert az önkormányzati szektor mellett az állam is láthatta, tapasztalhatta, hogy mire képes a rendszer). Ekkor viszont már az is kezdett nyilvánvaló válni, hogy ez a struktúra ebben a formában finanszírozhatatlanná vált, ezért az állam különböző „ösztönzőkön” keresztül igyekezett valamennyire kordában tartani a folyamatokat – a széles körű önkormányzati autonómia miatt más lehetősége nem is nagyon volt. Pálné szerint az állam és az önkormányzatok közötti addig harmonikusnak vélt kapcsolat ekkor bomlott meg. A helyi szint sorozatos csatavesztéseket volt kénytelen elszenvedni, amelyeknek csak az egyik következménye volt a források fokozatos elvonása. A másik pedig a központi szint túlterjeszkedése és ezzel együtt helyi feladatok át-, illetve elvétele.

A kilencvenes évek közepétől egyre égetőbb kérdéssé vált a középszint problémáinak rendezése. Ennek ellenére az elmúlt tizenöt évben szakmai, politikai és szakmapolitikai nézeteltérések miatt a mai napig nem sikerült rendezni az ügyet. Stumpf István után Pálné Kovács Ilona is kitért arra, hogy továbbra sem eldöntött, hogy a megye vagy a régió lenne képes és alkalmas a középszinten jelentkező feladatok ellátására. Hasonló mértékű dilemmát jelent annak meghatározása is, hogy az alapszintű közigazgatás integrációja esetében a kistérségek kialakítása megfelelő megoldás lenne-e. Pálné véleménye szerint a kistélepléseket nem lehet kiváltani kistérségekkel, ugyanis ahhoz túlságosan heterogének és nagyok. Pálné és Stumpf véleménye megegyezett abban a tekintetben, hogy mindenképpen szükség van a feladat- és hatáskörök újragondolására, racionalizálására, és a tényleges vonzáskörzettel rendelkező települések kijelölésére. Abban is hasonló álláspontra jutott a két előadó, hogy a demokrácia és a hatékonyság közötti helyes arányok megtalálása is a jövőben tisztázandó kérdések közé tartozik.

Az időbeli visszatekintésben elérkezvén az ezredforduló körüli eseményekre Pálné megjegyezte, hogy az önkormányzatok helyzetén az uniós tagság sem változtatott, inkább csak a rendszerünkbe kódolt frusztrációt növelte, hiszen immár nem csak a saját magunk, hanem az EU által meghatározott elveknek (minőség, hatékonyság, átláthatóság, igazi partnerség), kívánalmaknak sem tudunk igazán eleget tenni. A rendszer nagy próbáját a fejlesztési források felszívásának a képessége jelenti, ami eddig úgy tűnik valamennyire sikeresnek tekinthető, azonban kérdéses, hogy ez a fajta „hatékonyság” hosszú távon fenntartható-e, és az is, hogy a pénzek a megfelelő helyre kerültek, és a kívánt célra fordítottak.

Az előadó meglátása szerint mára kialakult egy olyan helyzet, melyet a forráselvonás, az állami szabályozások miatt egyre szűkülő mozgástér és a rendszeren belül súlyos (együtt)működési zavarok jellemeznek. Ebben meghatározó szerepet játszott a rendszerváltás idején elhibázott modellválasztás, amit „*tüneti kezeléssel*” igyekeztek korrigálni, de nem jártak sikerrel. Ennek ellenére Pálné azon az állásponton volt, hogy a magyar önkormányzati rendszer gyógyítható. Hasonlóan Stumpf Istvánhoz Pálné Kovács Ilona is a források, a kompetenciák és a közszolgáltatások átalakításának, újragondolásának szükségességére hívta fel a figyelmet, ami természetesen magával vonja a strukturális változtatásokat is, hiszen e nélkül ismételtlen csak a jelenlegi rendszer toldozgatásáról-foltozgatásáról lehetne beszélni. Emellett a működőképesség egyik kulcskérdése lesz az is, hogy milyen szerepet fog kapni a középszint, de nem szabad megfeledkezni a városi hálózatokról sem, amelyek újragondolása nélkül nincs értelme beszélni az egyes szintek közötti feladat-, forrás- és kompetenciaelosztásokról. Mindezekben felül új alapokra kell helyezni az állam és az önkormányzatok közötti bizalmi viszonyt, amely a kilencvenes években megszűnt létezni – sőt a két fél közötti viszony kifejezetten ellenségesé vált. Problémát jelent és emiatt a jövőben azzal is érdemben foglalkozni kell, hogy hiányzik az önkormányzati (szak)tudás, amelynek a pótlása lehetne állami feladat is, de sokkal jobb lenne, ha ez alsóbb szinteken valósulna meg. Részben a rendszer fragmentáltsága miatt nem jöttek eddig létre azok az önkormányzati háttérintézmények, amelyek

betölthetnék ezt a funkciót, de ideiglenesen ezeket a feladatokat akár egy jól működő önkormányzati szövetség is elláthatná. Tehát a modernizációt össze kell kötni a tanulóssal, ami egy hosszas folyamatot jelent.

Pálné Kovács Ilona az előadása végén kitért arra is, hogy milyen esélyei lehetnek egy olyan nagy volumenű átalakításnak, amelynek alapfeltétele a „politikai bizalom” megléte. Pálné szerint mindjárt az önkormányzati reform elindításakor tisztázni kell többek között azt is, hogy a folyamatnak lesznek vesztesei, hiszen a korábbi érdekviszonyok, kapcsolati hálók alapjaiban fognak megváltozni. Legalább ennyire fontos az is, hogy egy ilyen mélységű változtatást nem lehet gazdasági válság idején végrehajtani, ugyanis „*egy jó reform nagyon sok pénzbe kerül*”. Mindezekon felül szükségeltetik egyfajta társadalmi érettség és politikai kurázszi is egy ilyen léptékű *államépítés*hez, ami remélhetőleg meglesz mind az állampolgárok, mind a döntéshozók oldalán.

Az RKK DTI igazgatója szerint a jelenlegi helyzetben három féle jövőkép vázolható fel: 1) reformok, és ennek eredményeként csatlakozás az európai közigazgatási térhez; 2) stagnálás, ami azt jelenti, hogy megmaradnak a működési problémák; 3) temetés, amit Pálné szerint a további centralizáció és az önkormányzati autonómia csökkentése, esetleg eltűnése eredményezhet. Ez utóbbi alternatíva kapcsán az előadó kifejtette, hogy nem feltétlenül ért egyet a Stumpf István által szorgalmazott neo-weberianus elképzeléssel, amelynek egyik alaptézise a feladatok centralizációja. Azt természetesen Pálné is elismerte, hogy minden attól függ, sikerül-e megtalálni a helyes arányokat a kompetenciák és a források újraelosztásánál.

Jegyzet

¹ A kötet ünnepélyes bemutatójára várhatóan ez év szeptemberében kerül sor (megjegyzés a Szerkesztőségtől).

