

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS TÁRSADALOMPOLITIKA

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Absztrakt

A helyi önkormányzatok nagyon jelentős szerepet játszanak a különböző közpolitikák, közszolgáltatások megszervezésében. A szakirodalom sokat foglalkozik azzal, hogy a decentralizált közszolgáltatási rendszernek milyen előnyei és hátrányai vannak. Kisebb figyelem irányul az úgynevezett középszintre (megyékre, régiókra), holott szerepük a különböző önkormányzati közpolitikai funkciók összehangolásában nagyon fontos. A tanulmány áttekinti az önkormányzatok helyzetét általában, majd a magyar önkormányzati rendszer fejlődését, sajátosságait mutatja be, különös tekintettel a megyék társadalompolitikai szerepére.

Kulcsszavak: önkormányzatok, megyék, közszolgáltatások, decentralizáció, társadalompolitika

A közpolitikák jelentős hatást gyakorolnak a társadalom életére, hiszen olyan intézkedéseken keresztül valósulnak meg, amelyek nyomán nagymértékben változhat az emberek közvetlen élethelyzete (jövedelme, vagyona, mozgáster). Az embereket körülvevő, ellátó fizikai, infrastrukturális, természeti, gazdasági környezet és közszolgáltatási rendszer minőségével vagy elégedettek, vagy sem, ami hatást gyakorol a kormányzat iránti bizalomra, a legitimitációra. Nem véletlen, hogy a közpolitikákra nagy figyelem irányul: nemcsak a társadalom, a politika, hanem a szakmai közvélemény, a tudományos kutatások is foglalkoznak azzal, hogyan lehet a közpolitikák minőségét, hatékonyságát javítani. A hatalmas nemzetközi és a lassan gyarapodó hazai közpolitikai szakirodalom (például Horváth, 2005; Horváth–Bartha, 2016; Boda–Sebők, 2018), elsősorban az intézményekkel, a finanszírozással, a szabályozással és a menedzsment hatékonysági szempontjaival foglalkozik, bár természetesen közvetve a társadalomtudományok széles spektruma is hozzájárul ahhoz, hogy minél többet tudjunk a társadalom igényeiről, elégedettségéről is. Az elemzések többségére jellemző a makroszemlélet, arra a feltételezésre támaszkodva, hogy a közpolitikai döntéseket elsősorban a központi kormányzat hozza, illetve hogy a döntéshozásban részt vevő

egyéb szereplők mozgásterét is a központi politika jelöli ki. A legtöbb átfogó munka hangsúlyozza, hogy a közpolitikai intézményrendszer és folyamat egyre összetettebb, nehéz az intézmények szerepét elválasztani (Peters–Pierre, 2006).

A komplex megközelítés ugyan nélkülözhetetlen a közpolitikák elemzésében, a legtöbbben mégis egy-egy közpolitikai terület eszközeire, intézményeire koncentrálnak, és kevesen vállalkoznak arra, hogy a közpolitikai kormányzást a maga komplexitásában ragadják meg (Boda, 2020). Az intézményi, kormányzási megközelítések viszont ritkábban fókuszálnak a területi dimenzióra. Bőséges szakirodalom tárgyalja – összehasonlító jelleggel vagy mélyre fúrva – a világ önkormányzati rendszereit és értelemszerűen az önkormányzatok tevékenységét a közszolgáltatásokban, a fejlesztéspolitikában (Wollmann–Marcou, 2010; Wollmann et al., 2016). Az utóbbi időben felélénkült az érdeklődés a hazai önkormányzati közszolgáltatási rendszer átalakulása iránt is, különösen a 2010 utáni drasztikus átalakulásokat követően (Horváth–Bartha, 2016). Viszonylag kevés olyan munkát találni, amely a középszintű önkormányzatok közpolitikai, társadalmpolitikai szerepével foglalkozna, különösen azzal az igénnyel, hogy összekapcsolja ezt a szerepet a kormányzás különböző, helyi és központi szintjeivel. Az utóbbi években megjelent elemzések „megkésették”, hiszen azt az időszakot fogják át, amikor a hazai megyei önkormányzati rendszer alapjaiban rendült meg, lényegében funkciótlaná vált (Pálné, 2019a, 2020).

Az idézett korábbi kutatásokra alapozva a tanulmány azzal foglalkozik, vajon a kormányzás középszintje, nevezetesen a megyei önkormányzat képes-e társadalmpolitikai, társadalomintegrációs funkciót betölteni Magyarországon, lényegében konkrét közpolitikai felhatalmazás hiányában.

Az önkormányzatok a kormányzás többszintű rendszerében

A helyi és területi önkormányzatok mint alkotmányos, közjogi státuszt élvező autonómiák közvetlen választásokkal jönnek létre, egyrészt közösségi gyökerek miatt, másrészt értelemszerűen azért, mert a modern államberendezkedés képviselői rendszerébe illeszkednek. Társadalmpolitikai szerepüket, legitimitásukat végső soron a helyi társadalomtól származtathatják, még akkor is, ha felhatalmazásuk az alkotmányozó hatalom megszabta törvényi keretek között marad. A makacsul visszatérő centralizációs ciklusok ellenére a helyi, területi önkormányzatok nemcsak a közhatalmi intézményrendszer hangsúlyos elemei, hanem politikai, társadalomintegrációs szereplők is. A hatalom kisajátítását nemcsak a hatalmi ágak megosztása, a fékek és ellensúlyok egyre bonyolultabb rendszere, hanem a területi, helyi kormányzási szintek vertikális kiépítése is korlátozza.

Az önkormányzatok autonómiájának foka, részesedése a közfunkciókból, közösségi forrásokból változhat, hiszen a törvényhozó birtokolja a változtatás lehetőségét, még akkor is, ha ma már nemzetközi jogi dokumentumok és meglehetősen stabil szakmai közmegegyezés és tudományos evidencia „védi” az önkormányzatok pozícióit. A szubszidiaritás elve tekinthető olyan elméleti vagy közpolitikai keretnek, amely alkalmasnak bizonyult a decentralizált és nyitott, a társadalommal együttműködő kormányzási rendszert politikai értéként, standardként elfogadtatni.

Az elv általános elfogadása azzal magyarázható, hogy nem csupán szűk értelemben vett közjogi vagy politikatudományi gyökerei vannak, dimenziója inkább társadalomfilozófiai. A szubszidiaritás és a szolidaritás katolikus elvét mint természetjogias keretet XI. Piusz pápa 1931-ben kibocsátott, *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikája fogalmazta meg (Norton, 1994), a fenyegető totalitárius rendszerrel szemben felmutatva a közösség erejét. Az enciklika, mely szerint a közhatalom alulról épül, funkciója az egyén és a közösségek helyzetbe hozása az ön- és társadalmi gondoskodási funkciók ellátására, a társadalmilag ellenőrzött és korlátozott hatalom modelljét hangoztatja. Ebből szükségszerűen következik a decentralizáció hangsúlyozása. A közhatalom kiépülésében az egyénhez és közösségeihez lehető legközelebbi szintnek van elsődleges szerepe, a helyi (illetve területi) civil és közszereplőket kell alkalmassá tenni minél több közfeladat ellátására.

A szubszidiaritás elve alapján természetesen a helyi önkormányzatok jelentik a domináns kormányzási szintet. Abban jelentős eltérések vannak, hogy mekkora térséget, illetve lakosságot fognak át, tehát mennyire vannak az emberekhez valóban „közel” a helyi önkormányzatok. Tény, hogy a nagyobb szervezetekbe integrált, a fogyasztótól „távoli” helyi önkormányzatok méretüknél fogva több feladat ellátására képesek. Ma már sokan vitatják és elemzésekkel cáfolják azt a véleményt, mely szerint a helyi társadalomtól való nagyobb távolság önmagában demokratikus deficitet eredményezne (Swianievicz, 2010; Loughlin et al., 2011; Illner, 2013), ami az egyik érv volt a gazdaságosabb intézményi méretek kialakításával szemben.

Az államhatalom térbeli megosztásában a középszintnek kitüntetett szerepe van, még akkor is, ha éppen ez a szint mutatja a legnagyobb változatosságot az egyes országokban és korszakokban. Az összehasonlító szakirodalmi elemzések gyakran arra fókuszálnak, hogy milyen szerepe, hatalma van a középszintnek, és az egyes kormányzási szinteknek mi a viszonyuk egymáshoz. Az utóbbi évtizedben lezajlott alkotmányos reformok jellemzően a középszintű önkormányzás területén zajlottak le, vagy elmozdítva az államszerkezetet a föderalizmus irányába, vagy megerősítve a középszint, a régiók alkotmányos helyzetét, vagy lehetőséget adva a középszint megerősödése, megjelenése számára.

Az európai integrációval, illetve általában a globalizációval megjelenő többszintű kormányzás modellje (*multi-level governance*, a továbbiakban: MLG) jelentős mértékben épít a szubszidiaritás elvére, az eredeti logikát követve keresi a szupranacionális szint helyét a kormányzási szintek között, egyiket sem alárendelve a másiknak. Az MLG a nemzeti szint alatti kormányzási szintek közötti áttrendeződés számára is értelmezési keretté vált, támogatva a régiók, a középszint megerősödését.

A szubszidiaritás és a többszintű kormányzás eszméje nem tudta garantálni, illetve mindenütt erősíteni a regionális és helyi önkormányzatok státuszát és feladatrendszerét. A nemzeti kormányzat alatti kormányzatok alkotmányos helyzete, politikai legitimitációja és társadalmi beágyazottsága nagyon különböző, ezért a nemzeti megoldások egyáltalán nem uniformizáltak (Jeffery, 1997). Míg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját az Európa Tanács valamennyi tagállama elfogadta, addig lényegében kudarcba fulladt a területi középszint megerősítését megcélzó Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának az elfogadtatása, elsősorban a központi kormányzatok ellenállása miatt. A többszintű kormányzás eredeti koncepciója a szintek egyenlőségére, partnerségére épült (Loughlin, 2007); mára az egyensúly kibillent, a régiók ereje legfeljebb a regionalizált és föderatív országokban jellemző (Keating, 2008). Az európai régiók, középszintű önkormányzatok többsége viszont nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amelynek segítségével erős hatalmi ellensúlyt képezhetne.

A klasszikus centralizált államokban a területi, illetve mezoszintű hatalommegosztás nem mindig strukturális elem, a központi és területi szintű kormányzatok közötti viszonyrendszer többnyire nem élvez alkotmányos védelmet, s a középszintű önkormányzatoknak nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában. A területi önkormányzatok, ha egyáltalán vannak, a helyi önkormányzatokhoz (községekhez, városokhoz) kötődnek, és nem „partnerei” a központi kormányzatnak. Ebbe a népes csoportba tartozik máskor mellett szinte valamennyi posztoszocialista ország. A decentralizált államokban viszont markáns decentralizáció jellemző, a középszint hangsúlyos politikai egység a helyi szinthez képest, és a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartásában is részt vesz.

Az úgynevezett regionalizált országcsoportban a régiók alkotmányosan megerősített jogállással rendelkeznek, szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgástérrel, társadalmpolitikai szerepük az ország kormányzása szempontjából kulcsfontosságú, bár az egyes országok régióinak tényleges hatalmi pozíciójában jelentős különbségeket találunk.

A tényleges hatalmi pozíció alapja nem a régió mérete, hanem az államszerkezetben elfoglalt helye. Vannak gyenge, nagyobb méretű régiók, és vannak erős, kisebb területű önkormányzatok. A valóban regionalizált államokban a középszintű önkormányzatok sikeresen korlátozzák a központi hatalmat, annak ellensúlyaként működnek. Általános megfigyelés, hogy ahol a középszint gyenge, ott a hatalom alapvetően centralizált, mert a helyi önkor-

mányzatok nehezen tudják ellensúlyozni a központ túlhatalmát. Bár erre az összefüggésre is van ellenpélda, hiszen néhány skandináv államban a középszintű önkormányzatok jellemzően nem erősek, de a nagy méretű, kiterjedt hatáskörű és megfelelően finanszírozott helyi önkormányzatoknak köszönhetően decentralizált a hatalmi szerkezet. Az alkotmányos jogállás sokszor évtizedes folyamat eredménye, s ott következhet be, ahol a reformok a régiók történelmi hagyományaival, erős belső kohézióval (például Olaszországban) vagy a központi kormányzat decentralizációs szándékával kapcsolódnak össze (például Franciaországban). Elvileg a föderatív országokban a legerősebb a területi kormányzatok szerepe, hiszen a tagállamok osztoznak az állami szuverenitáson, és alkotmányos védelemben részesülnek, mégsem állítható, hogy ezekben az országokban a középszint mindenütt egyformán hangsúlyos szereplő lenne: Ausztriában a tartományok, noha tagállamok, nem élveznek olyan önállóságot, mint a svájci kantonok vagy a belga régiók. Ma már az államok rangsorolása a decentralizáció szempontjából egzakt, összetett indikátorrendszer mentén történik, köszönhetően az úgynevezett helyi autonómia indexnek (*Local Autonomy Index*, LAI; Ladner et al., 2016) és a regionális közhatalmi indexnek (*Regional Authority Index*, RAI; Hooghe et al., 2016), amelyek egyszerre értékelik az önkormányzatok önállóan gyakorolt kompetenciáit (*self-rule*) és a központi kormányzati szinten érvényesülő befolyását (*shared rule*).

Az önkormányzatok tényleges hatalmát alapvetően a betöltött funkciók alapozzák meg. Általános felhatalmazásukat a helyi közügyek intézésére kapják, amely sokkal tágabb kör a klasszikus végrehajtó, bürokratikus, ágazati keretekbe szorított igazgatási szervekénél. A helyi önkormányzati kompetencia lényegében a következő fő tevékenységcsoportokat jelenti: a helyi politikai élet irányítása (érdekképviselet), szabályozás (stratégiai irányítás, tervezés, rendeletalkotás), hatósági igazgatás, közszolgáltatások nyújtása, megszervezése, helyi gazdaságfejlesztés. A komplex feladatkör azzal az előnnyel jár az ágazati államigazgatással szemben, hogy többfajta eszközt lehet párhuzamosan mozgósítani az egyes feladatok ellátása során. A társadalompolitikai szerepkör számára a komplex felhatalmazás és eszközrendszer ideális, amelyben további előnyként érvényesülhet a polgárokhoz, érdekelttekhez való közelség és a részvétel lehetősége is.

Az alkotmányos szintű szabályozásban deklarált általános hatásköri felhatalmazás többnyire nem tér ki részletesen az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges eszközökre. A finanszírozásnak természetesen alapvető jelentősége van, és ez a közgazdasági és közpolitikai szakirodalomnak gyakori témája, elsősorban a forráselosztás és a gazdálkodás hatékonyságára fókuszálva. Nem pusztán közgazdasági racionalitási kérdés, hanem politikai is, hogy a helyi önkormányzatok rendelkeznek-e a feladataikkal arányos forrásokkal, kellő döntési mozgástérrel, amit a pántlikázott, célhoz kötött támogatások elkerülésével, csökkentésével, és lehetőleg jelentős arányú helyi saját bevételekkel, többek között helyi adókkal

lehet megalapozni, ahogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is hangsúlyozza. A finanszírozási rendszer sokat elárul a helyi és központi viszonyrendszerről is, nem véletlen, hogy a nemzetközi összehasonlító elemzéseknek gyakran áll a középpontjában. Sokszor nem a források megvonása, hanem a felhasználás szabadságának korlátozása a legfőbb eszköze a centralizációnak, ami egyben az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások mennyiségének és minőségének is a kárára mehet.

A centralizáció, decentralizáció ciklusai többnyire nem az alkotmányos jogállás és szabályozás dimenziójában jelennek meg, hanem a feladatok, hatáskörök „racionalizálásában”, a finanszírozási feltételek változásaiban. Az utóbbi években a válságok kezelésére irányuló önkormányzati reformok centralizáló jellegűek. Nemzetközi szakmai, szakpolitikai testületek aggódva állapítják meg, hogy az általánossá váló költségvetési megszorításoknak negatív következményeik vannak az önkormányzati autonómiára (CoE, 2013). A napjainkban zajló világjárvány ráerősít erre a jelenségre, annak ellenére, hogy vannak országok, ahol a járványkezelésben az önkormányzatok partnerként vesznek részt (Pálné et al., 2020).

Miközben tehát az önkormányzatok jelentős társadalompolitikai szerepet tölthetnek és töltenek be, nehéz lenne egyértelmű mérleget vonni. A helyi politikai, társadalomintegrációs, legitimációs funkciók mellett a helyi közszolgáltatásokban és a helyi gazdaságfejlesztésben betöltött szerep függ az adott ország kormányzati modelljétől, decentralizációs szintjétől, de a rendelkezésre álló eszközök, a mozgáster folyamatosan változhat, a kétségtelen decentralizációs előnyök nem mindig és nem mindenhol érvényesülnek.

A területi, középszintű kormányzásról általánosságban azt mondhatjuk, hogy helyzete, visszatükrözve az adott időszak konkrét kormányzási, politikai kontextusát, a központi és helyi pártpolitikai és egyéb erőviszonyok függvényében formálódik. A helyi önkormányzatok erős legitimációjuk, az emberekhez való közelségük és az embereket közvetlenül érintő feladatrendszerük okán sokkal inkább reflektorfényben vannak, a velük kapcsolatos reformok, intézkedések akár társadalmi méretű reflexeket is kiválthatnak. A területi – nálunk megyei – kormányzatok „kényelmes” távolságban vannak az emberektől, szerepük sokkal kevésbé érzékelhető az érintettek oldaláról. Kétségtelen viszont, hogy „kényelmetlenül” közel vannak a kormányzás központi szintjéhez, ezért pozíciójuk sokkal könnyebben gyengíthető, a velük alkotott szövetségek, viszonyrendszerek ellentmondásos érdekek mentén formálódnak. Lentről és fentről is ellentmondásos és változó elvárások, ambíciók módosítják a mozgásterüket. Elhelyezkedésénél fogva a középszint funkciója „ütközik” bele logikailag is a helyi és központi kormányzatok felségterületeibe, melyeket sokkal inkább „véd” a közvetlen politikai legitimáció és a közpolitikai, alkotmányos rendeltetés. A középszintű kormányzás tekintetében egyáltalán nem evidens, hogy milyen irányú és tartalmú társada-

lomintegrációs modellt követ, bürokratikus kontroll- vagy politikai, képviseleti, érdekközvetítő szerepet tölt be, illetve milyen közszolgáltatásokért felelős.

Nehéz pontosan szétosztani a közszolgáltatási, társadalompolitikai feladatokat a szintek között. Különösen nehéz érveket felhozni a középszint mellett, szerepvállalását előnyben részesíteni a helyi szintekkel szemben, vagy éppen a központi szintű döntéshozáshoz képest indokolni a területi szint alkalmasabb léptékét, méretét. Tény ugyanakkor, hogy ma már kevésbé jellemző az egyes közfeladatok, közszolgáltatások ellátásának szintek közötti mechanikus elválasztása. Gyakran mindegyik szint rendelkezik bizonyos funkcióval, kompetenciával, erőforrással ugyanazon a közpolitikai területen, értelemszerűen a lépték, a kapacitás és a hozzáférés szempontjait követve. Ideális esetben ezek a funkciók összekapcsolódnak, és az optimális lépték, a rendelkezésre álló kapacitás mentén dől el, hogy melyik szint miért felelős. Empirikus összehasonlító mérések mutatnak rá arra, hogy a helyi és a regionális (vagy mezo)szintek támogathatják egymást, az erősebb területi önkormányzatok hozzájárulnak a helyi autonómia erősödéséhez is, amennyiben a két szint nem alá-fölé rendeltségi, hanem partnerségi viszonyban van egymással (Ladner et al., 2019).

Általánosan elfogadott, hogy a közvetlen megvalósításra a helyi szint ideális, míg a szabályozás, a forráselosztás és a stratégiai tervezés jellemzően a központi kormányzati szervek rendeltetése. Hogy mire alkalmas a középszint, erre nehéz egységes választ adni. Attól függő szerepkört tölt be, hogy milyen méretű, milyen erők az alatta és fölötté lévő szintek a funkcióikat, eszközeiket, erőforrásaikat tekintve. Tipikus funkciója a legtágabb értelemben vett koordináció, nagyon sokfajta aktivitást és alkalmazott eszközt takarva attól is függően, hogy milyen helyet birtokol az önkormányzat a politikai-hatalmi szerkezetben. A területi önkormányzatok közjogi felhatalmazása és kapcsolatrendszere társadalomintegrációs funkcióra különösen alkalmas: túllépve a települési egoizmuson, az ágazati szakmai szűklátókörűség, ezek az önkormányzatok megfelelő léptékben mozgósíthatnak horizontális és vertikális kapcsolatrendszereket.

A középszint esetében az egyik legfontosabb koordinációs platform a térség településeinek, illetve önkormányzatainak összefogása. Az önkormányzati rendszer fontos sajátossága, hogy a települési és középszintű önkormányzatok között nincs alá-fölé rendeltség. Tehát csak olyan eszközöket lehet alkalmazni, amelyek kölcsönös érdekeltséget feltételeznek, illetve amelyeket a jogszabályok kreálnak. Akkor a legegyszerűbb a helyzet, amikor a középszintű önkormányzat általános koordinációra alkalmas hatásköröket, jogköröket kap (például a tervezés, a forráselosztás és az előzetes véleménynyilvánítás joga, ritkán közös döntési felhatalmazás, szerződés), vagy már a szabályozás alapján is egyes közfeladatok, szolgáltatások közös ellátásában jelennek meg az együttműködési elemek. A bürokratikus és önkormányzati típusú koordináció azonban nem feltétlenül van jelen párhuzamosan,

hiszen vannak országok, kormányzati rendszerek, ahol egyáltalán nincs választott területi önkormányzat. Ilyen esetben a területi államigazgatás és annak vezetője hangsúlyosabb szerepet játszik, alkalmazva akár „rendszeridegen” „horizontális” elemeket, eszközöket is. A gyakorlatban tehát a középszintet nemcsak a státusza, hanem a ténylegesen betöltött szerepköre és kapcsolatrendszere is formálja. Az önkormányzati középszint is birtokolhat bürokratikus, hatósági és kontrollfunkciókat, például különböző közszolgáltatások minőségbiztosítása érdekében, míg a hagyományos dekoncentrált hivatalok is viselkedhetnek „partnerként” például különböző segélyezési rendszerek működtetésében. Természetesen azok a középszintű kormányzatok tudnak igazán közvetlen és élő kapcsolatot kiépíteni a helyi önkormányzatokkal, partnerszervezetekkel és a társadalommal is, amelyek politikai képvisellel rendelkeznek, demokratikus legitimitációjuk van. Ha viszont nem birtokolnak olyan funkciókat, amelyeket a polgárok közvetlenül érezhetnek, akkor a választott, képviseleti jogállás ellenére is különösen nehéz valódi politikai legitimitációt szerezniük. Néha a régiók kifejezetten átpolitizált szereplők, például a nemzeti kisebbségek jelenléte, az erős regionális identitás a lakosság körében felértékelheti a regionális testületek politikai, illetve társadalomintegrációs szerepét, de mint említettük, igazán regionalizált ország kevés van, legalábbis Európában (Keating, 2004).

Középszinten, nem regionalizált modell mellett is működhetnek a politikai integráció eszközei, intézményei, bár ezt a dimenziót, szervezeti, döntéshozási mechanizmusokat viszonylag ritkán elemzik szisztematikusan és összehasonlító jelleggel (kivétel például Bertana–Heinelt, 2013). A társadalompolitikában középszinten is sokfajta érdek, szereplő, intézmény és mechanizmus van jelen, nyilvánvalóan attól függően, hogy milyen konkrét státusza, funkciói vannak az önkormányzatnak, illetve milyen további intézmények, szektorok szerveződnek ebben a léptékben, tehát milyen partnerségek kiépítésére van lehetőség. Ami vélhetően közös sajátosság, hogy a helyi szinthez és különösen az emberekhez, választókhöz való viszony közvetetebb, a részvétel és nyilvánosság kevésbé érvényesül, azt is állíthatjuk, hogy a társadalompolitikai szerepkör érvényesülése sokkal törékenyebb. Hiánya viszont különösen akkor hátrány, ha a helyi önkormányzatok méretük, felhatalmazásuk folytán kevésbé képesek ennek a funkciónak a betöltésére.

A magyar önkormányzati rendszer korlátozott társadalompolitikai befolyása

A magyar önkormányzati modellváltás hiába vezette be a valóban liberális és decentralizált modellt, az állam centralizált maradt. A kudarc már a modellben *kódolva volt, amennyiben a helyi önkormányzati szintet az elemi településekre építette, függetlenül azok méretétől és telje-*

sítőképességétől. Az sem volt szerencsés, hogy az elaprózott helyi önkormányzatokat nem motiválták együttműködésre, és jelentős integrációs veszteséget okozott a városok bezárkózó magartásának és a megyék térségi szerepkörének alábecsülése is. Területi szinten állami fölény alakult ki azzal, hogy a gyenge megyei önkormányzatok mellett megerősödött és terjeszkedett az állami igazgatás. Az önkormányzatok törvényben garantált közjogi önállósága korlátozott gazdasági mozgástérrel társult, a központi forráselosztás determinizmusa a szolgáltatások megszervezésében és a fejlesztési tevékenységben is érvényesül.

A magyar önkormányzati modell strukturális ellentmondásai hozzájárultak ahhoz, hogy az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatások hatékonysága és minősége nem volt egyenletes, s a finanszírozási gondok állandósultak a rendszerben, ami a válság idején adósságfelhalmozáshoz vezetett, bár messze nem minden önkormányzat esetében, illetve nem mindig a működés alulfinanszírozottsága, hanem az erőltetett fejlesztési aktivitás miatt. Az új Alaptörvény és az új önkormányzati törvény azonban nem a szerkezeti korrekciókra vállalkozott, hanem az önkormányzatok rovására az állami szerepvállalást erősítette. A helyi közszolgáltatások, köztük az oktatás, a szociálpolitika és az egészségügy intézményeinek többsége állami fenntartásba került, hivatkozva az eladósodottságra, a szolgáltatások minőségében, a hozzáférésben meglévő különbségekre. Tíz év távlatából azonban jól látszik, hogy nem átmeneti válságkezelésről volt szó, hanem egy új állami kormányzási modell megteremtésének egyik lényegi eleméről, az autonóm önkormányzati rendszer szerepének drasztikus visszaszorításáról.

Ez a pozícióvesztés erősen korlátozza az önkormányzatok fontos rendeltetését, a társadalmi integrációt, a helyi „társadalompolitika” irányítását. Az eszköztelenség óhatatlanul eltávolítja a helyi választott képviselőket a helyi társadalomtól, illetve az államosított közszolgáltatások működési tapasztalatai is arra utalnak, hogy lényegesen nehezebb a helyi elvárásokhoz, lehetőségekhez való alkalmazkodás, ráadásul a „fogyasztók” elszigetelődtek a szolgáltatóktól¹ (Horváth–Bartha, 2016), ezért nem működik a társadalmi kontroll.

Sajátos módon a reform nem érintett több olyan régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistéleplési elaprózottság, a főváros belső megosztottsága, a megyekérdés), amely miatt a korábbi önkormányzati rendszer reformjára valóban szükség volt, s ezzel hatékonyabb és jobb minőségű közszolgáltatásokra tették volna alkalmassá a helyi döntéshozókat.

A jelenlegi önkormányzati rendszer lényegesen kisebb hatalommal, kompetenciával, illetve önállósággal rendelkezik a korábbihoz képest. A megyei önkormányzatok lényegében egyetlen funkciót kaptak, a fejlesztéspolitikában való közreműködést. Az önkormányzatok-

1 – KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 (2017–2018): A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés, Modernizációs alprogram, vezetője Pálné Kovács Ilona, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

kal kapcsolatos felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési jogosítványok szigorodtak, lehetővé vált a kötelező társulás elrendelése, sok önkormányzati feladat ellátásában jelentősen szűkült a helyi mérlegelés lehetősége. A helyi demokrácia és autonómia intézményei sokkal inkább „helyi államként” működnek, s ezzel az önkormányzati modell legfontosabb előnyei nem tudnak érvényesülni, így például a helyi adottságokhoz való rugalmas alkalmazkodás, a közvetlen részvétel, a transzparencia, a helyi társadalom jellemzően nagyobb bizalmának való megfelelés (Pálné, 2019b).

A magyar megyék zsgorodásának társadalmpolitikai következményei

A magyar középszintű (megyei) önkormányzatok helyzete különösen törekenynek bizonyult az elmúlt harminc évben, holott azok a rendszerváltás előtti évszázadokban jellemzően domináns szereplői voltak az államnak, elsősorban a központi kormányzat akaratát közvetítve, de időszakonként a „területi érdekeket” integrálva és képviselve. A rendszerváltással ezt a domináns pozíciót elveszítették; sem a képviseleti, politikai, sem a közszolgáltatási dimenzió nem vált olyan hangsúlyossá, amivel társadalmpolitikai szerepkört tölthettek volna be. Ehhez a szerephez ugyanis a helyi (megyei) társadalommal, az egyéb megyei intézményi partnerekkel és a megyében lévő településekkel való nagyon laza, kiépületlen kapcsolatrendszerük sem bizonyultak elegendőnek. Működtettek ugyan fontos közintézményeket (kórházakat, középiskolákat, kulturális és szociális intézményeket, öregek, gyermekek otthonait), de politikai értelemben vákuumban voltak, hiszen az intézmények fenntartását tekintve nem rendelkeztek valódi mozgástérrel. A fejlesztéspolitika formálása pedig az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény alapján nem a megyei önkormányzatok, hanem a fejlesztési tanácsok hatáskörébe került, ezért előbbieken ezen a közpolitikai területen is margóra kerültek. A beágyazottságukon az sem segített, hogy évtizedekig eldöntetlen vita maradt, vajon a megyéknél nagyobb régiókkal vagy a kistérségekkel kellene felváltani a megyei léptéket.

2010 után a dilemma eldőlt, a régiók lényegében lekerültek a térképről, az alulról szerveződő kistérségek helyét pedig az államigazgatási járások váltották fel. A megyék „győzelme” azonban csak látszólagos. A megyei önkormányzati feladatrendszert, illetve az általuk fenntartott intézményeket állami fenntartásba vették. Ez a lépés formai megközelítésben is ellentétes az Európai Önkormányzati Charta rendelkezéseivel, hiszen az önkormányzatokat általában megillető átfogó feladatkör nélkül a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. A közszolgáltatási szerepkör helyébe olyan feladatot, funkciót kaptak, a fejlesztéspolitikában való részvételt, amelynek ellátására csak jelentős pénzügyi, szervezeti és személyi ráfordításokkal lettek volna alkalmasak. A funkciójukban megcsonkított

megyei önkormányzatok költségvetése és hivatali személyi állománya drasztikusan lecsökkent. Joggal tették fel a kérdést, hogy a nagyon szűk feladatrendszer alapján van-e egyáltalán szükség választott testületre (Gajdusчек, 2012). De nem is a költséghatékonyság hiánya az igazi veszteség. A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a kormányzásból a középszintű koordinációt teljes egészében kivette a demokratikus, képviseleti ellenőrzés alól.

A koordináló, közvetlen szolgáltatásszervező, összehangoló szerep kiiktatása a megyei önkormányzati misszióból hosszú távon a kormányzati rendszer egészére nézve is hátrányos. A középszinten nyújtott közszolgáltatások (kórházak, idősok otthonai, gyermekintézmények, kulturális funkciók, szakmai segítő szolgáltatások, minőség-ellenőrzés) a dekoncentrált, államosított szervezeti keretek között nem adnak lehetőséget a térséghez, az ott élők igényeihez igazodó megoldásokra, és ez jelentősen korlátozza a „fogyasztók” érdekérvényesítési, ellenőrzési lehetőségét, s rontja a transzparencia, a részvétel kormányzási elvének érvényesülését. Az államosított, központi irányítás mellett működő közszolgáltatási rendszerben az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni, a polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció egyik nagyon fontos színtere erősen leszűkül, ennek minden negatív következményével (információ- és bizalomhiány stb.). A helyi önkormányzatokat már nem lehet felelőssé tenni a közszolgáltatási reformok elmaradásáért és a lakosság elégedetlenségéért sem (Gajdusчек, 2012).

2013–2014-ben folytatott kutatásunk² arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer rapid átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat a korábbi évtizedekben számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni. Az új, ágazati szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre nem képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat gazdátlan maradt.

A megyékre koncentrált, 2019-ben készített elemzésünk (Pálné, 2019a) rámutatott, hogy a megyei önkormányzatok nem egyszerűen az intézményeiket veszítették el, hanem minden olyan szerepkört is, amely bármilyen módon kapcsolódott a közszolgáltatásokhoz (például tervezés, szakmai szolgáltatások). A fejlesztéspolitikában kapott szerepkör elvileg ugyan biztosítana platformot a megyei társadalmpolitika számára, de a ténylegesen gyakorolt, lényegében a központi forráselosztó döntésekhez statisztáló aktivitás a valóságban nem vezetett befolyáshoz, koordinációs hatásgyakorláshoz.

2 – ÁROP (2014): *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*, MTA KRTK, projektvezető Pálné Kovács Ilona, Finta István, <http://arop.rkk.hu> (letöltve: 2021. 05. 20.).

Összegzés

Egyáltalán nem önkényes politikai döntés kérdése, hogy a közfunkciókat milyen szervezeti modellben és területi léptékben oldjuk meg. Az önkormányzati feladatellátásnak számtalan előnye van a bürokratikus, centralizált modellhez képest (Pálné, 2014).

A 2010 utáni reformokkal a törvényhozó deklarált szándéka az volt, hogy több felelősséget visel a helyi közszolgáltatásokért, hogy jobb minőségben és igazságosabban jussanak az emberek egészségügyi, oktatási, szociális stb. ellátásokhoz. Ezt a célt az önkormányzatokon keresztül is el lehetett volna érni, de tény, hogy az önkormányzati rendszert s benne a közszolgáltatásokat jelentősen át kellett volna alakítani, hogy alkalmasak legyenek akár megnövekedett feladatok ellátására is. A reformokhoz természetesen elemzésekre, modellezésre, alternatívák kidolgozására, megvitatására, időre van szükség. Az átfogó reform nem keverhető össze a válságkezeléssel. 2010 előtt önkormányzati keretek és logika mellett működött a közszolgáltatások túlnyomó többsége, az államosított és központosított modell működtetésében viszont nem voltak tapasztalatok. Az önkormányzatok helyébe hatalmas állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltségi mechanizmusaik, korlátozott kapcsolatrendszerük miatt sokkal kevésbé képesek rugalmas, polgárközeli és fogyasztóbarát teljesítményre. Az elmúlt tíz évben a járási, megyei hivatali egységek kiépítésével némileg csökkenteni lehetett a távolságot, de a működés bürokratikus logikája nem változott. Ellentmondásos módon a jelenlegi járványkezelés is arra utal, hogy a centralizált modellnek nagyon jelentős korlátai vannak, mégis akadozik az önkormányzatokkal való együttműködés (Pálné et al., 2020). A megyei önkormányzatok szerepe a válság kezelésében is elenyésző volt, és konfliktusok sem voltak jellemzőek, már csak azért sem, mert valamennyi megyei önkormányzatot kormánypárti többség vezet.

A középszint ugyan nem üres, hiszen kitöltik állami dekoncentrált szervezetek a kormányhivatalok átfogó keretei között. De ez a szervezeti modell nem képes társadalmpolitikai összehangoló funkció gyakorlására. Kialakultak ugyan informális csatornák, amelyek összekötik a központi és a helyi szinteket (például a kormánypárti országgyűlési képviselők látnak el kijáró szerepet), de a helyi és központi szint közötti partneri, kölcsönös közvetítés és párbeszéd gazdátlan maradt. Úgy tűnik, hogy a városok sem fognak térbeli társadalomintegrációs szerepet betölteni, gyakran a saját határaikon belül sem. A centralizáció már elérte a határait, kérdés, hogy tartósan képes lesz-e területi partnerek nélkül a társadalmi kohézió fenntartására. Ez ugyanis a lényegi kérdés, nem a megyei önkormányzatok léte vagy nemléte.

A tanulmány az OTKA 132294. számú projektje keretében készült. A projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERTRANA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (2013): The second tier of local government in the context of European multi-level government systems – Institutional setting and prospects for reform, *Revista catalana de dret públic*, 46., 73–89.
- BODA ZSOLT (2020): *Ki dönt? – Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014*, Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- BODA ZSOLT – SEBŐK MIKLÓS (2018): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*, Budapest, MTA TK PTI.
- CoE (2013): *Decentralisation at the crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels, Council of European Municipalities and Regions.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum*, 16. évfolyam, 2012/2., 61–73.
- HOOGHE, LIESBET – MARKS, GARY – SCHAKEL, ARJAN H. – NIEDZWIECKI, SARA – CHAPMAN OSTERKATZ, SANDRA – SHAIR-ROSENFELD, SARAH (2016): *Measuring Regional Authority*, Vol. 1., Oxford University Press.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2005): *Közmenedzsment*, Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.) (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái – Merre tartanak?*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- ILLNER, MICHAL (2013): Fragmented structure of municipalities in the Czech Republic – An advantage or a problem?, in PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – SCOTT, JAMES – GÁL ZOLTÁN (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*, Pécs, CERS HAS, 444–454.
- JEFFERY, CHARLIE (szerk.) (1997): *The Regional Dimension of The European Union*, London, Frank Cass.
- KEATING, MICHAEL (szerk.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- KEATING, MICHAEL (2008): A quarter century of the Europe of the regions, *Regional and Federal Studies*, 18. évfolyam, 2008/5., 629–637.
- LADNER, ANDREAS – KEUFFER NICOLAS – BALDERSHEIM, HARALD (2016): Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014), *Regional and Federal Studies*, 26. évfolyam, 2016/3., 321–359.

- LADNER, ANDREAS – KEUFFER NICOLAS – BALDERSHEIM, HARALD – HLEPAS, NIKOS – SWIANIEWICZ, PAWEL – STEYVERS, KRISTOF – NAVARRO, CARMEN (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- LOUGHLIN, JOHN (2007): Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European States, *Regional and Federal Studies*, 17. évfolyam, 2007/4., 385–405.
- LOUGHLIN, JOHN – HENDRIKS, FRANK – LIDSTRÖM, ANDERS (szerk.) (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy In Europe*, Oxford University Press.
- NORTON, ALAN (1994): *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, Edward Elgar.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*, Budapest, MTA. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2019a): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*, Budapest, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2019b): Bizalom és helyi kormányzás – Elméleti és hazai dilemmák, *Politikatudományi Szemle*, 28. évfolyam, 2019/3., 31–53.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2020): A kormányzás területi (közép)szintjének integrációs szerepe, in KOVÁCH IMRE (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*, Budapest, Argumentum – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 137–167.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – KOVÁCS KATALIN – FINTA ISTVÁN (2020): Önkormányzatok a koronavírus-járvány kezelésében, *Tér és Társadalom*, 34. évfolyam, 2020/4., 184–198.
- PETERS, B. GUY – PIERRE, JON (szerk.) (2006): *Handbook of Public Policy*, London, SAGE.
- SWIANIEWICZ, PAWEL (2010): Territorial fragmentation as a problem, consolidation as a solution?, in SWIANIEWICZ, PAWEL (szerk.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 1–23.
- WOLLMANN, HELLMUT – KOPRIĆ, IVAN – MARCOU, GÉRARD (szerk.) (2016): *Public and Social Services in Europe*, London, Palgrave Macmillan.
- WOLLMANN, HELLMUT – MARCOU, GÉRARD (szerk.) (2010): *Provision of Public Services in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

LOCAL GOVERNMENTS AND SOCIAL POLICY

Abstract

Local governments have a crucial role in management of public policies, and in provision of public services. The literature deals frequently with the advantages and disadvantages of decentralized public service systems. Less attention is paid to the meso-level (counties, regions), although their role in coordination of different public policy functions would be important. The paper gives an overview the state of the art of local governments in general, then, it introduces the development of Hungarian local governments with special regards the social political mission of county self-governments.

Keywords: self-governments, counties, public services, decentralization, social policy

Pálné Kovács Ilona

Az MTA rendes tagja, az Academia Europea tagja, a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóprofesszora, a Pécsi Tudományegyetem egyetemi tanára. Kutatási területe a területi kormányzás, regionalizmus, fejlesztéspolitika irányítása.