

Az önkormányzatiság 20 éve
A Politikatörténeti Alapítvány konferenciája és közéleti vitája
2010. szeptember 22.

Az önkormányzatiság 20 éve címmel rendezett konferenciát a Politikatörténeti Alapítvány. A délelőtti program előadói a rendszerváltást követő két évtized önkormányzati rendszerét, illetve annak reformkísérleteit mutatták be és értékelték. A délutáni vitában Lakner Zoltán és Elek István elemezte az őszi önkormányzati választások előtti politikai helyzetet, és a választások után várható politikai fejlődést.

Ripp Zoltán az önkormányzati rendszer 1990-es megalkotásának folyamatát követte végig. Rámutatott, hogy bár az önkormányzatiság a rendszerváltó erők számára az egyik kitüntetett területnek számított, nem vitték a Nemzeti Kerekasztal elé a kérdést, az önkormányzatokról és a választások szabályairól csak az új parlament döntött – a kétharmados szabálynak megfelelően konszenzuskényszerben. Márpedig a kormánypártok és liberális ellenzékének elképzelései nem álltak közel egymáshoz: túl a kormány által tervezett vármegye és főispán elnevezések történelmi melléköngéin, az MDF – az európai normák keretén belül – a kormányzat befolyását biztosító centralizációt, míg az SZDSZ minél szélesebb önállóságot és gazdasági háttérrel kívánt juttatni az önkormányzatoknak. Az SZDSZ több ponton is sikerrel érvényesítette akaratát, így az önkormányzatok viszonylag széles önállóságot kaptak, az államigazgatást nem a polgármesterek, hanem a jegyző képviseli, illetve a megyék jogkörét szűkre szabták. A fővárosi önkormányzat kérdésében pedig csak az őszi választások után határoztak.

A nyáron megszülető törvény, amelynek révén a tanácsrendszert felváltotta az önkormányzati rendszer rövid felkészülési időt hagyott a politikai szereplőknek. A választások eredménye azt mutatja, hogy a kistelepülésekre a nagypolitika nem tört be, zömmel független jelöltek kerültek be a testületekbe, míg a nagyobb városokban a pártpolitika hatása érvényesült. Így az akkori politikai hangulatnak megfelelően az SZDSZ szerepelt legjobban. A kormányzat és az önkormányzatok eltérő politikai bázisára épülő egyensúlyi, kompromisszumos politikára azonban csak pár hétig, az október végi taxisblokádig volt nyitva a lehetőség.

Wiener György az első önkormányzati választások után szinte rögtön megjelenő önkormányzati reformtörekvések 20 évét követte végig. Az első parlamenti ciklusban az 1990-ben kialakított szisztéma kisebb-nagyobb kiigazítását célzó törekvések voltak jellemzők. A jobboldali kormányzat a működtetési törvényekkel igyekezett biztosítani a központi jogköröket, míg az SZDSZ elsősorban az előre nem látott következmények kiiktatását – kívülről behívható alpolgármesterek, független jelölt és pártalapú képviselőtestület viszonya stb. – vetette fel. Végül az új, kétharmados felhatalmazással bíró MSZP-SZDSZ kormány hajtott végre módosításokat az 1994-es választások előtt, ám ezek egy része, így a közvetlen polgármester-választás – éppen az akkori ellenzék számára volt kedvező. Komoly problémát jelentett ebben az időszakban az önkormányzatiság hozzáigazítása az államháztartási egyensúlyát célzó kormányzati politikához, különösen, mivel a koalíción belül is ellentétek voltak a centralizáció és autonómia, illetve a gazdálkodási lehetőségek mértékének kérdésében.

Az 1998 utáni időszakot az önkormányzati rendszer átfogó reformjának igénye jellemezte. Először az Orbán-kormány vetette fel 1998-ban – és vetette el 1999-ben – a regionalizáció gondolatát, majd az MSZP állt elő 2002-ben ilyen elgondolással, majd utoljára 2006-ban kísérelte meg a második Gyurcsány-kormány az államigazgatási régiók kialakítását, ám ez a törekvés is elbukott a kétharmados támogatottság hiányában.

Vígvári András az önkormányzatok helyzetét jellemezve rámutatott, hogy az önkormányzati rendszer kialakításakor a magyar döntéshozók a nemzetközi trendekkel szembemenően az

integrációs vonal helyett a közfeladatok decentralizációját öntötték törvénybe. Ezzel az önkormányzatiság és a közfeladatok ellátása összemosódott, és az önkormányzat egyfajta „konfliktuskonténerként” jelent meg, amely a központ helyett viselte a felelősséget az oktatás, egészségügy és egyéb szolgáltatások hiányosságaiért. Ráadásul, míg az önkormányzatok számára nagyvonalúan széleskörű gazdálkodási lehetőségeket biztosítottak, a közfeladatok körét nem ritkán mennyiségét és minőségét tekintve is jelentősen kibővítették, ám a finanszírozás feltételeiről már nem gondoskodtak. Vagyis az önkormányzatok alkotmányos státusza és a pénzügyi rendszere között komoly feszültség jött létre.

Az uniós csatlakozás nagy lehetőséget teremtett az önkormányzatoknak forrásaik bővítésére, ám gyakran a források felhasználásánál nem számoltak a később jelentkező anyagi terhekkel, ami mára még nyilvánvalóbbá teszi a jelenlegi működési-gazdálkodási rendszer tarthatatlanságát. Az előadó szerint egy jövőbeli önkormányzati reformnak egyszerre kell kezelnie négy kihívást, nevezetesen az alkotmányos státusz tisztázását, a feladattelepítés rendjét, a feladatok szervezésének eljárásait, illetve a finanszírozás kérdéseit.

Pálné Kovács Ilona a középszintű közigazgatási egységek „kálváriáját” vázolta fel. 1990-ben a középszint a megyét jelentette, ám ez a közigazgatási szint a „történelmi bűnök”, az 1945 előtti megyerendszer működésének emléke miatt kezdettől defenzívába szorult, csak szubszidiáris hatásköröket kapott, azaz a települések által hatékonyan, gazdaságosan nem üzemeltethető intézményeket bízták rá. Vagyis pont azt az integráló, összehangoló, érdekképviselői, forráselosztó szerepet nem tölthette be, ami a középszintű önkormányzatok fő funkciója lehetne. A fenti helyzet ellenére a megyei önkormányzatok kifejezetten aktív szerepfelfogással működtek, ám elképzeléseik megvalósítására források és jogosítványok híján nem volt módjuk.

Különösen az EU-csatlakozás kapcsán került előtérbe más középszintek kialakítására, ugyanakkor nem előzte meg a régiók kialakítását olyan kutatás vagy modellezés, amely felmérte volna, mi lehet a magyar feltételeknek megfelelő lépték. Ezen felül nem merült fel, hogy a lépték megválasztása – amit a NUTS-2 régiók szabályai eleve behatároltak – másodlagos ahhoz képest, hogy milyen jogosítványokat rendelünk ezekhez a szintekhez.

A jelenlegi kormány a megyék megtartása mellett foglalt állást, ugyanakkor a megyék megerősítését azok „államosításával” kapcsolta össze, mivel a mindenkorai kormányzat számára a lépték megválasztásánál fontosabb a központi akarat biztosításának kérdése.

Szegvári Péter előadása a fővárosi önkormányzati rendszer 20 évét tekintette át. 1990-ben a főváros önkormányzatiságának rendezését kiemelték a kétharmados törvények közül, így már az őszi választásokon aratott ellenzéki sikert követően éles politika vita alakult ki az önkormányzati hatáskörök elosztásáról, amelyben az MDF akarata érvényesült a gyenge főváros-erős kerületek elvének gyakorlatba ültetésével. Már a következő években felmerült annak a kérdése, hogy ezen a rendszeren változtatni kéne, és alapvetően három elképzelés formálódott ki. A bécsi modell követése egyszintű önkormányzat és kétszintű közigazgatás kialakítását jelentette volna. Az erős főváros modell meghagyta volna a kétszintű önkormányzatiságot, de a hatásköröket a főváros javára rendezte volna át. A city-konceptió olyan önkormányzatiságot hozott volna létre, amely föderatív alapon, a történelmi hagyományokkal számolva a külső kerületeknek nagyobb önállóságot hagyna, az agglomerációs települések bekapcsolásával.

1994 és 2010 között a fővárosi jogosítványok valamelyest bővültek, de az MSZP és SZDSZ nem tudott megegyezni egy átfogó rendezésben. Jelenleg a kétszintű és egyszintű önkormányzat kérdése nyitott. Alapvetően eldöntendő kérdés, hogy a kormányzat a főváros és kerület viszonyát illetően a többségi vagy a közmegegyezéssel támogatja-e, illetve a rendezést hirtelen reformként vagy elnyúló folyamatként kívánja levezényelni.

A konferencia szünetében a **Napvilág Kiadó** *A világváros Budapest - két századfordulón* (Szerk.: *Barta Györgyi-Keresztély Krisztina-Sipos András*) címmel megjelent **kötetét mutatta be Gerő András** történész. A kiadvány az 1900 és a 2000 körüli Budapestet különböző dimenziókban teszi vizsgálat tárgyává, abból a szempontból, hogy mennyiben felelt meg a világváros sztenderdjeinek. Gerő András rámutatott, hogy a 19. században egy elképesztő fejlődést kellett végrehajtani, hiszen Pest-Buda messze nem volt Londonhoz, Párizshoz, Rómához fogható nagyváros a reformkor kezdetén. Különösen a városegysítés után Budapest „felépítése” Magyarország legjelentősebb nemzeti vállalkozásává vált. Az I. világháborút, illetve Trianont követően azonban Budapest provinciális várossá vált, amely egy nagyhatalom központjából, egy kis területű félperifériás ország központját jelentette. Ez a fejlődésére is rányomta a bélyegét, és csak az 1970-es évektől kezdett kinyílni, igazi lehetősége pedig csak 1990 után teremtődött meg annak, hogy világvárossá váljon. Ugyanakkor a város életerejét mutatja, hogy mindkét századfordulón közel járt ahhoz, hogy lehetőségeinek maximumát érje el.

* * *

A politikai ős és az önkormányzati választások című közéleti vitára délután került sor. **Lakner Zoltán** azt hangsúlyozta, hogy az 1998 után kialakult, két nagy pártra épülő stabil pártrendszer az évtized végére felborult, és jelenleg egy átalakulóban lévő pártrendszerrel kell számolnunk. Ezt az jellemzi, hogy leíró jelleggel nevezhető „centrális pártrendszernek”, amelyben a Fidesz egyetlen nagy pártként áll szemben három olyan pártalakulattal, amelyek jelenleg kölcsönösen koalícióképtelen egymás irányában. Ez az állapot lehetővé teszi a Fidesz számára, hogy még a szavazótáborának elhasználódása esetén is választásokat nyerjen. Ráadásul a kormánypárt az önkormányzati választási reformmal – jelöltállítás megnehezítése, győztest preferáló mandátumkiosztás, bizonyos egyéni kerületek átrajzolása – tudatosan gondoskodott arról is, hogy az önkormányzatokban ne alakulhassanak ki jelentős ellenzéki hídfőállások. Komolyabb ellenzéki együttműködésre a következő egy-két évben nem lehet számítani, az előadó szerint csak 2013-ra tisztázódhat két alapvető kérdés: egyrészt meggyengül-e annyira a Fidesz támogatottsága, hogy reálisan felvethető lesz leváltása 2014-ben; másrészt érdemes lesz-e az akkori ellenzéki pártoknak szövetkezniük erre.

A másik felkért hozzászóló, **Elek István** úgy látta, hogy a mostani választási rendszer tetőzi be a pártrendszer átalakulásának folyamatát, és lezárni egy két évtizedes, a társadalom számára egyre nyomasztóbbá váló szembenállást. 1989 óta alapvető kérdés ugyanis, hogy melyik politika erő tudja sikeresen konszolidálni a rendszerváltás után kialakuló politikai rendszert. 1994-ig egy konzervatív és egy liberális erő állt egymással szemben, majd az 1990-es évek második felére egy jobbközép és egy balközép pártszövetség alakult ki, amely kétpólusosság különösen kiélezetté tette az ellentéteket, amit a nemzeti kérdés, egyházakhoz, illetve a késő Kádár-korszakhoz való viszony kérdéseiről szóló – főleg értelmiségi indíttatású – vitái tovább fokoztak. Ez a fajta szembenállás és patthelyzet ugyanakkor a társadalom egészére nyomasztóan hatott, amelyet jelez a tavaszi választásokon a fenti kétpólusosságot tagadó pártok választási sikere is.

Az előadó úgy ítélte meg, hogy a kormányzó erő nagyarányú megerősítést várhat a mostani önkormányzati választásokon is ahhoz, hogy a konszolidációt saját értékei és érdekei mentén valósítsa meg. Az elmúlt néhány hónapban ugyanis a magyar társadalom visszaigazolni látszik politikáját. A társadalom többsége ugyanis alkalmatlannak érzi az eddigi kereteket az elmúlt 20 év problémáinak kezelésére, úgy látja, hogy a liberális demokrácia, az annak megfelelő gazdasági környezet kialakítása és az euroatlanti integráció sem bizonyult hatékonynak, eredményesnek. A Fidesz jelenleg mért támogatottsága azt tükrözi, hogy a nemzeti szimbólumok iránt érzékeny, illetve a Jobbik felé kacsintó szavazóbázisa elégedett a kettős állampolgárságról és a Trianon-emléknapról szóló törvényekkel, a „gazdasági szabadságharccal”, illetve szociális érzékenységgént tekint az állami bérplafonra és a bankadóra. Támogatóik politikaellenes érzelmeit elégíti ki a

képviselői létszám csökkentése, miközben kevésbé aggodalmasak a kormányzati befolyás kiterjesztésének lépéseivel szemben. Elek István szerint abban, hogy ez így alakult nagy felelőssége van a politikai és értelmiségi elitnek, és az elmúlt nyolc év tehetetlen kormányzásának. Az önkormányzati választásoktól azt várja, hogy a Fidesz tavaszi eredményeit is túlszárnyalja, míg a Jobbik az MSZP-vel szemben megerősödve kerül ki a küzdelemből, a kistelepüléseken mély gyökereket ereszt, és megszilárdítja országos szervezettségét, miközben a szocialisták várhatóan további pozíciókat veszítenek. Az LMP minden bizonnyal sikeresen fog megjelenni a nagyobb városok képviselőtestületeiben.

Elek István úgy véli, hogy „drámai lelepleződés” az önkormányzati választások után sem fog bekövetkezni. 2011-re nem várhatók megszorítások. Az MSZP sem váltópárti helyzetbe, sem koalícióképesse nem fog válni addig, míg a párt nem tud szembenézni a felelősség kérdésével, és nem folytatja le morális megújulásról szóló vitát a párton belül.

A hozzászólók közt többen vitatták a konszolidáció kifejezés helyességét. **Ripp Zoltán** arra hívta fel a figyelmet, hogy a liberális demokrácia rendszerének konszolidálása és az 1989-es alkotmány szellemiségének felszámolása szemben áll egymással. Hangsúlyozta, hogy a Fidesz jelenlegi népszerűsége jelentős részt az MSZP kormányzás alatt folytatott destabilizációs politikájának, illetve populista retorikájának a gyümölcse, és az eddigi – támogatottságot biztosító – intézkedések is leginkább a populizmus fogalmával írhatók le.

Wiener György arra utalt, hogy a rendszerváltáskori polgári demokratikus rendszerhez olyan irreális várakozások kapcsolódtak, amelyek nem vették figyelembe a centrum-félperiféria-periféria viszonyait, ám a jelenlegi kormány is hasonló illúziókat táplál, mind gazdasági, mind nemzeti politikájában. Kiemelte, hogy az elmúlt nyolc év politikáját tévedés egységesnek beállítani, az MSZP népszerűségvesztése is a Bajnai-csomag bejelentésével gyorsult fel, miközben az teszi most lehetővé az Orbán-kabinetnek, hogy elkerülje a további – egész Európa-szerte jelentkező – megszorításokat.

Katona Tamás is egyetértett azzal, hogy megszorítások nem várhatók az önkormányzati választásokat követően, hiszen 8 évnyi demagóg jellegű retorika után ez politikailag nem lehetséges. A költségvetés helyzete jelenleg kisebb-nagyobb intézkedésekkel tarthatók, ám ezzel a strukturális problémák nem oldódnak meg, és idővel változtatási kényszerhelyzetet teremtenek.

Véleményéhez csatlakozott **Feitl István** is, aki hangsúlyozta, hogy a konszolidációhoz a tartós növekedés feltételeinek megteremtése is hozzátartozik, ami szükségessé teszi a pénzügyi egyensúly megteremtését és a strukturális reformokat. A Fidesz számára kedvező feltételeket teremt, hogy mindezt nem kényszerül egyszerre végrehajtani, de mindkettő erodálná támogatottságát, ám ezek elhalasztása szintén ezzel a veszéllyel fenyeget, hiszen az a visszaesés kockázatát sokszorozná meg.

Lakner Zoltán egyetértett azzal, hogy a társadalom az elmúlt években elvesztett egy nagy illúziót, nevezetesen azt, hogy létezik visszaesések nélküli gyors felzárkózás, sőt a reformkísérletek kudarc nyomán az az érzés alakulhatott ki, hogy a kormányzat még a működő rendszereket is szétveri. Ugyanakkor úgy látja, hogy a társadalom csalódásának mértéke jóval meghaladja azt a mértéket, amely a 20 év reálfolyamatainak leíró értékelésével indokolt volna.

Kérdésesnek találta a konszolidáció folyamatát is, hiszen annak tartalmát illetően nem olvasható ki világos üzenet, nem rajzolódik ki, milyen konszolidációs ajánlattal fordulna a jelenlegi kormányzat a társadalom felé. 1998 és 2002 után között ugyanis a Fidesz jól kitapintható, középosztályokat támogató politikát folytatott, ám a 2002-es választási kudarc után egy ez a karakter teljesen cseppfolyóssá vált. Így a konszolidációból jelenleg az világos, hogy az egyik politikai erő tartósan be kíván rendezkedni.

Elek István megerősítette, hogy a jelenleg zajló konszolidáció nem a rendszerváltáskor jellemző felfogást erősíti meg, hanem a többségi elvet, ám az kérdéses, hogy a kialakítandó alkotmányos konstrukció elfogadható lesz-e a többi politikai szereplő számára, illetve az állampolgárok többsége úgy látja-e, hogy az a társadalom javát, jobb működését szolgálja-e. Jelenleg az valószínűsíthető, hogy a konkurens pártok részéről mutatkozik elutasítás. Ugyanakkor a társadalmi támogatottságot fenntarthatja az az európai trend, amelyben jelenleg a jobboldali-konzervatív pártok nyelvezete és politikája tűnik alkalmasnak az Európa-szerte felmerülő politikai kihívások kezelésére, míg a baloldal küzd az adekvát válaszok kidolgozásával.