

GYERGYÁK FERENC

Hogyan tovább magyar önkormányzatiság?

What's next for Local Government in Hungary?

SZERZŐ:

GYERGYÁK FERENC, igazgatásszervező, jogász, szabályozási (kodifikációs) szakjogász, címzetes egyetemi docens, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkára, gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536

AUTHOR:

FERENC GYERGYÁK, *Administrative Manager, Lawyer, Specialist in Regulatory (codification) Law, Adjunct Associate Professor, Secretary General of the National Association of Local Governments, gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536*

Szabó Tamás, Szegvári Péter, Zongor Gábor: A magyar önkormányzatiság a helyi hatalomtól a szakadék széléig.

Gondolat Kiadó, 2025, Budapest, 144 oldal.



A könyv címe provokatív, de kifejezi a szerzők aggodalmát az önkormányzati autonómia létéért. Szabó Tamás, Szegvári Péter és Zongor Gábor kötete, A magyar önkormányzatosság a helyi hatalomtól a szakadék széléig ambiciózus vállalkozás: több mint három évtized magyar önkormányzati fejlődésének (és visszafejlődésének) átfogó bemutatására tesz kísérletet, a rendszerváltástól napjainkig követi végig a hazai önkormányzati rendszer alakulását. A könyv egyik legnagyobb erőnye, hogy nem pusztán leíró módon közelít a témához, hanem világos narratívát épít: az 1990-ben létrejött, kezdetben sikeresnek és európai mércével is példaértékűnek tekintett rendszer fokozatos erózióját és átalakulását mutatja be, egészen a jelenlegi, erősen centralizált állapotig. A szerzők nem csupán kronologikus áttekintést nyújtanak, hanem világos értelmezési keretet is adnak, amelynek középpontjában az autonómia fokozatos eróziója és a centralizáció térnyerése áll. A kötet így egyszerre tekinthető történeti szintézisnek, szakpolitikai elemzésnek és – nem utolsósorban – állásfoglalásnak a helyi demokrácia jövőjéről.

A kötet szerkezete logikus és jól követhető. Stilisztikailag a mű jól olvasható, a szerzők törekednek a közérthetőségre, miközben megőrzik a tudományos igényességet. A szöveg helyenként normatív és kritikus hangvételű, ami nem csupán leíró, hanem értékelő jellegűvé teszi a munkát. Ez egyszerre tekinthető erőnynek és korlátnak: az olvasó világos állásfoglalással találkozik, ugyanakkor a politikai értelmezési keret dominanciája időnként háttérbe szoríthatja az alternatív megközelítéseket.

FOGALMI ALAPOK ÉS ÉRTELMEZÉSI KERET

A könyv első fejezete, Önkormányzati alapfogalmakról röviden, tudatosan építi fel azt az elméleti alapot, amelyre a későbbi történeti elemzés támaszkodik. A fejezet szerzője, Zongor Gábor különbséget tesz az „önkormányzat”, „önkormányzás” és „önkormányzatosság” fogalmai között, rámutatva arra, hogy ezek nem szinonimák, hanem eltérő szinteket jelölnek: intézményi formát, működési módot és társadalomirányítási filozófiát. Ez a disztinkció nem pusztán terminológiai jelentőségű, hanem kulcsfontosságú a könyv fő állításának megértéséhez: attól, hogy léteznek önkormányzatnak nevezett intézmények, még nem feltétlenül beszélhetünk valódi önkormányzatról vagy önkormányzatiságról.

A szerző hangsúlyozza a szubszidiaritás és az autonómia elvének meghatározó szerepét. Az önkormányzás lényegét abban ragadja meg, hogy a helyi közösségek képesek és jogosultak saját ügyeik intézésére. Ugyanakkor már itt megjelenik a könyv egyik alapvető kritikája: a magyar önkormányzati rendszerben e képesség és jogosultság közötti egyensúly gyakran felborult. A jogi keretek megléte nem járt együtt a tényleges cselekvési képességgel, különösen pénzügyi értelemben.

Ez a fejezet tehát nemcsak bevezető, hanem interpretációs kulcs is: az olvasó ennek segítségével érti meg, hogy a későbbi történeti folyamatok miért értelmezhetők az önkormányzatosság fokozatos kiüresedéseként. Ez a rész nemcsak laikusok számára hasznos, hanem a szakmai diskurzusban is kapaszkodót nyújt, hiszen rámutat arra, hogy a fogalmak jelentése és tartalma időben változik, és politikai kontextustól sem független.

AZ „ARANYKORTÓL” A STRUKTURÁLIS VÁLSÁGIG (1990–2010)

A könyv második fejezete, A magyar önkormányzati rendszer kialakulása és változása 1990 és 2010 között a rendszerváltást követő két évtizedet tárgyalja, amelyet a szerző, Zongor Gábor kettős perspektívából mutat be: egyrészt mint demokratikus sikertörténetet, másrészt mint egyre mélyülő strukturális válság történetét.

Az 1990. szeptember 30-án létrejött önkormányzati rendszert a könyv egyértelműen pozitívan értékeli. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szellemében megalkotott szabályozás – az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) – széles körű autonómiát biztosított, és Európában is példaértékűnek számított. A települési önkormányzatok a közszolgáltatások széles köréért feleltek, a helyi közösségek pedig valódi döntési lehetőségekhez jutottak.

Ugyanakkor már a kezdeteknél megjelentek azok a strukturális ellentmondások, amelyek később válsághoz vezettek. A településszerkezet széttagoltsága, a differenciálatlan feladattelepítés és a gazdasági alapok hiánya hosszú távon fenntarthatatlanná tették a rendszert. Zongor Gábor különösen hangsúlyozza, hogy a politikai kompromisszumok miatt elmaradt a racionalizáció, így a rendszer „túl nagy feladatokat” kapott „túl kicsi egységekre” szabva.

Az egyes kormányzati ciklusok elemzése árnyalt képet ad a folyamatokról. Az Antall–Boross-kormányok időszaka a decentralizáció és az autonómia kiteljesedésének korszaka volt, amelyet a szerző sok tekintetben „aranykornak” nevez. Ezt azonban hamar felváltotta a források csökkenése és a gazdasági függőség erősödése.

A Horn-kormány idején végrehajtott privatizációk – különösen az energetikai vagyon eladása – tovább gyengítették az önkormányzatok gazdasági alapjait. Az első Orbán-kormány alatt megjelent a központi támogatások „kijárásos” rendszere, amely már a politikai lojalitás irányába tolta el a forráselosztást. A Medgyessy- és Gyurcsány-kormányok reformkísérletei pedig – bár deklaráltak decentralizációs célokat követtek – nem hoztak áttörést, sőt sok esetben tovább mélyítették a rendszer problémáit.

Zongor Gábor egyik legerősebb megállapítása, hogy a két évtized során fokozatosan „megtelt a konfliktus-konténer”: a feladatok és források közötti szakadék, a pártpolitikai befolyás erősödése és a strukturális problémák együttesen vezettek el a rendszer válságához.

A 2010 UTÁNI FORDULAT: CENTRALIZÁCIÓ ÉS RENDSZERÁTALAKÍTÁS

A könyv harmadik fejezete, A magyar önkormányzati rendszer alakulása 2010-től napjainkig a 2010 utáni időszakot elemzi, amelyet a szerző, Szabó Tamás egyértelműen korszakhatárként kezel. A „fűlkeforradalom” nem csupán politikai hatalomváltást jelentett, hanem az államszervezet – ezen belül az önkormányzati rendszer – alapvető újrászabását is.

Szabó Tamás szerint az új rendszer legfontosabb jellemzője a nyílt centralizáció. Az állam átvette a korábban önkormányzati feladatok jelentős részét, különösen az oktatás és az egészségügy területén. A területi államigazgatás megerősödése, a járási rendszer bevezetése,

valamint a finanszírozási mechanizmusok átalakítása mind azt eredményezték, hogy az önkormányzatok mozgásteret jelentősen beszűkült.

A könyv nem tagadja, hogy a változtatások részben válaszok voltak a korábbi rendszer problémáira – például az eladósodottságra vagy a szolgáltatások egyenlőtlenségeire. Ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy az átalakítások mértéke és iránya túlmutatott a szükséges korrekción, és az autonómia lényegét érintette.

Külön figyelmet kap a 2019 utáni időszak, amelyben Szabó Tamás szerint új szakaszba lépett a centralizáció. A koronavírus-járvány kezelése, a pénzügyi elvonások, valamint a kormány és az ellenzéki vezetésű önkormányzatok közötti konfliktusok – különösen Budapest esetében – tovább erősítették a központi kontrollt.

„MIÉRT NE HAGYJUK, HOGY ÍGY LEGYEN?”

Szegvári Péter utószó helyett a fenti cím alatt foglalja össze a magyar önkormányzatiság elmúlt három évtizedének értelmezését és jövőbeli kilátásait, határozottan, kritikai megközelítésben. Központi tétele, hogy az önkormányzati autonómia a demokratikus jogállam egyik alapfeltétele, amely a decentralizáció révén a központi hatalom ellensúlyaként működik. Magyarországon 1990 és 2010 között valódi önkormányzati autonómia létezett: a helyi közösségek jelentős politikai, jogi és gazdasági önállósággal rendelkeztek, amely hozzájárult a demokratikus folyamatok kiteljesedéséhez. Ez az időszak megfelelt az európai szubszidiaritási elveknek, és a helyi hatalom ténylegesen része volt a közhatalmi rendszernek.

Szegvári Péter azonban hangsúlyozza, hogy 2010 után alapvető fordulat következett be. Az új államfelfogás az önkormányzatokat már nem önálló hatalmi tényezőként, hanem a központi végrehajtó hatalom helyi szerveiként értelmezi. Ennek következményeként erősödött a centralizáció, csökkent az autonómia, és kialakult egy „látszat” önkormányzati rendszer, amelyben a települések mozgásteret jelentősen beszűkült. A folyamat különösen a pénzügyi területen érhető tetten: az önkormányzatok forrásai csökkentek, feladataik egy részét államosították, miközben a megmaradt feladatok ellátásához szükséges finanszírozás nem biztosított. A központi forrásoktól való függés növekedése erősítette a politikai kiszolgáltatottságot és gyengítette a helyi demokráciát.

Szegvári Péter szerint mindez a demokratikus politikai kultúrára is hatással van: a helyi közösségek aktivitása csökken, és a részvételi demokrácia helyét egy inkább alávetettségen alapuló működés veszi át. A szerző figyelmeztet, hogy nem lenne ésszerű, ha egy új decentralizáció egy az egyben visszaállítaná az 1990-ben kialakult „idealizált” önkormányzati autonómiára épült szisztémát, amely számos ellentmondástól és korszerűtlen megoldástól volt terhes. Magyarországnak olyan európai értékeken alapuló önkormányzati rendszerre van szüksége, amely a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája elveit és értékeit ténylegesen érvényesíti, s egyúttal megfelel a társadalmi-gazdasági korszerűség követelményeinek. A szerző egy korszerű, európai elveken alapuló önkormányzati rendszer helyreállítását sürgeti, amely a szubszidiaritásra, a valódi autonómiára és a decentralizációra épül. Ennek része lenne a pénzügyi önállóság megerősítése, a településszerkezet racionalizálása, a középszintű (regionális) önkormányzatiság kialakítása, valamint a helyi és központi hatalom közötti egyensúly újratereztése.

Szegvári Péter arra is figyelmeztet, hogy az önkormányzatiság gyengülése nem pusztán közigazgatási kérdés, hanem a demokrácia minőségét érintő probléma. A jövő kulcsa a szerző szerint egy olyan államreform lehet, amely visszaállítja a helyi autonómia tényleges tartalmát, és erősíti a közösségek önrendelkezését.

TEMATIKUS HANGSÚLYOK: PÉNZÜGYEK, POLITIKA, EGYÜTTMŰKÖDÉS

A könyv egyik erőssége, hogy nemcsak időrendben, hanem tematikusan is elemzi a folyamatokat. Különösen fontos a pénzügyi autonómia kérdésének tárgyalása. A szerzők meggyőzően mutatják be, hogy a gazdasági függőség miként korlátozta a valódi önkormányzást, és hogyan vált a rendszer egyik legfőbb gyengeségévé.

Hasonlóan fontos a pártpolitika szerepének elemzése. A könyv szerint a pártok fokozatosan „elfoglalták” az önkormányzati szférát, ami a szakmaiság rovására ment. A helyi döntéshozatal egyre inkább országos politikai logikák alá rendelődt, ami torzította a rendszer működését.

Az együttműködések és társulások kérdése szintén központi téma. A szerzők rámutatnak, hogy bár a települések közötti együttműködés elengedhetetlen lett volna a hatékony működéshez, ez sokszor csak részlegesen valósult meg, részben a politikai ösztönzők hiánya miatt.

KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK

A könyv egyik legnagyobb erénye egyben korlátja is: erőteljes álláspontot képvisel. A szerzők világosan elkötelezettek az önkormányzati autonómia mellett, és a 2010 utáni folyamatokat alapvetően negatívan értékelik. Ez a megközelítés koherens és következetes, ugyanakkor időnként kevésbé hagy teret az alternatív értelmezéseknek, például annak, hogy a centralizáció bizonyos problémákra válaszként is értelmezhető.

Emellett a kötet elsősorban makroszintű elemzést nyújt; a konkrét esettanulmányok, helyi példák viszonylag kisebb szerepet kapnak. Ezek erősíthették volna az érvelést, különösen a gyakorlati működés bemutatásában.

ÖSSZEGZÉS

A magyar önkormányzatiság a helyi hatalomtól a szakadék széléig fontos és időszerű munka. Átfogó képet ad egy olyan területről, amely a demokratikus működés egyik alapja, mégis gyakran háttérbe szorul a közpolitikai diskurzusban. A könyv külön érdeme, hogy a legfrissebb folyamatokat sem hagyja figyelmen kívül. A 2019 utáni időszak, a koronavírus-járvány hatásai, valamint a központi és helyi hatalom közötti konfliktusok mind hozzájárulnak ahhoz a képhez, amely szerint a magyar önkormányzatiság egyre inkább a „szakadék szélére” sodródott.

A könyv legnagyobb érdeme, hogy világos történeti ívet rajzol: a rendszerváltás utáni lelkes, autonómiára épülő kezdetektől a jelenlegi, centralizált rendszerig vezető utat. Eközben rámutat arra, hogy az önkormányzatiság nem csupán intézményi kérdés, hanem a demokrácia minőségének egyik fokmérője.

A kötet végső kérdése – szükség van-e önkormányzatiságra Magyarországon – valójában retorikai. A szerzők válasza egyértelmű: igen, de csak akkor, ha az valódi autonómiával, megfelelő forrásokkal és demokratikus működéssel párosul. A könyv legfontosabb tanulása éppen ez: az önkormányzatiság nem adottság, hanem folyamatosan újratemtendő intézmény. Ha ez a folyamat megszakad, a rendszer könnyen kiüresedik – még akkor is, ha formálisan továbbra is létezik.