

rendszer kiüresedik. Nem szabad megfélekedni azonban arról sem, hogy a decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában. Vannak olyan ciklusok és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint „pufferzónák” (OFFE 1975) vagy „konfliktuskonténerek” (ÁGH 2008), pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak.

A fenti megállapítások csak arra szolgálnak, hogy felvillantsunk néhány érvet, miért rendkívül nehéz a területi reformok, különösen rövid távú és mennyiségi szemléletű értékelése. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy nem lenne nagyon fontos a reformok végrehajtásának vagy elmaradásnak következményeit értékelni, elemezni. Vélhetően ez akkor épül be a reformciklusokba szisztematikusan, amikor a reformok kezdeményezésében és végrehajtásában is folyamatosan benne van a racionalításra törekvés, ha úgy tetszik, amikor a területi választás (territorial choice) egyben racionális döntés (rational choice). Erre a modellre, reformstratégiára akkor van lehetőség, amikor a reformok lépcsőzetesek, a döntési folyamatok nyitottak és kompromisszumokra, konszenzusra épülnek, amikor a reformok stratégiai szemléletű kormányzási keretek között valósulnak meg. Elkapkodott, imitált, kierőszakolt reformok sorsa a kudarc, és a reformok ismétlődése. A politikai instabilitás, újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését.

Túl sok mindent olvastunk el a területi reformokról, túl sok tényező és szempont szerepét hangsúlyoztuk ahhoz, hogy rövid konklúzióra vagy esetleg tipológiára vállalkoznánk. A tanulság az, hogy minden reform az adott ország politikai irányítási és vezetési rendszeréhez igazodik elsősorban, s kevésbé a hangoztatott retorikához, illetve a reformok tartalmához. Ahol sikerült politikai konszenzust elérni (vagy tágabb intézményi, vagy szűkebb vezetési eszköztárral), ott a gyors és mély változat érvényesülhetett, másutt viszont a szalámi taktika mentén haladtak előre. A folyamat dizájnja és a szereplők összetétele nem mindegy, nemcsak az eredményesség, végrehajthatóság, hanem a célok szempontjából sem. A nagyobb konfliktusokkal, több vétőszereplővel tűzdelt reformfolyamatban a reformcélok meghatározása kevésbé egyértelmű és ellentmondásmentes. A reformok vezérlésében pedig alapvető tényező a *leadership*, a politikai elit és az adminisztráció alkalmassága arra, hogy megteremtse az érintettek érdekeltségét, a folyamat rugalmasságát és ellenőrizhetőségét.

2. FEJEZET

Az európai területi reformok és tanulságaik

Kacziba Péter – Oppe Orsolya – Pálné Kovács Ilona

1. Bevezetés

Kutatásunknak nem volt célja, hogy bemutassuk milyen tartalmú területi reformokat hajtottak végre Európában az elmúlt évtizedekben. Olyan hatalmas irodalmat produkáló témáról van szó, ami messze meghaladta volna a kutatási kapacitásainkat. Mint a bevezetőben kifejtettük, érdeklődésünk fókusza nem a *mit*, hanem a *hogyan* (és ezzel összefüggésben a *kik*) kérdésre irányult. Ugyanakkor az is világos volt, hogy a hazai területi reformok folyamatának elemzésekor nem kerülhetjük meg a nemzetközi kontextust, mert feltételezésünk szerint egyrészt a hazai reformfolyamatokra jelentős hatást gyakoroltak a nemzetközi minták és elvárások, másrészt, mert a hazai döntési folyamatok megértéséhez segítséget nyújthat annak elemzése, hogy másutt hogyan hajtották végre a decentralizációs, önkormányzati, illetve a területi léptéket, szerkezetet érintő reformokat.

E fontos tanulságokat ígérő dimenzió körbejárása azonban nem egyszerű feladat. Amikor Alan Norton, a Birminghami Egyetem professzora a helyi önkormányzatokról szóló nagyhatású összehasonlító munkájának születési körülményeit fejtegette (1994), a megjelenés késését kifejezetten szerencsés körülménynek tartotta. A nyolcvanas évtizedben elkészült elemzés a késésnek köszönhetően bővíthetett ugyanis a kilencvenes éveket jellemző erőteljes decentralizációs és regionalizációs reformokkal, amelyek akkor szöges ellentétben álltak például a brit fejleményekkel. Az ellentétes irányba tartó, de párhuzamosan zajló reformok lehetőséget adtak az elvi, értékrendbeli összehasonlításra, mintegy üzenve a brit kormányzat akkori centralizációs törekvéseinek. Norton szándéka egyértelműen az volt, hogy segítse a szakterületen kutatók és szakpolitikusok kölcsönös nemzetközi szintű megértését, a nemzeti sztereotípiáktól való szabadulást, világos fogalomhasználatot, a mélyebb megismerést, hogy elkerülhető legyen a nyolcvanas évtizedre is jellemző mechanikus mintakövetés. Norton komplexebb, mélyebb összehasonlítási igénye abban is megmutatkozott, hogy a fejlett liberális demokráciák közül kiválasztott országok önkormányzati rendszereinek bemutatását történelmi perspektívában helyezte, és az egyes országokat tartalmazó fejezetek előtt egy-egy összefüggés átfogó értékelésére vállalkozott. A kézikönyvben tárgyalt országok csoportosítását elsősorban a történelmi hagyományok, előzmények alapján végezte el, megkülönböztetve a brit (amerikai), a német és a napóleoni tradíciókat, amelyek megjelennek az alkotmányozási sajátosságokban. Ugyanakkor az is tény, hogy minden ország az idők folyamán sokszor pragmatikus, aktuális szempontokat

is követve hajtott végre reformokat, így a történetileg *tiszta* modellek keverednek. A tárgyalta kilenc országból az európaiakat, különböző szempontok alapján, a következő három fő csoportba sorolta: a napóleoni mintát követő Franciaország és Olaszország, valamint a brit modell (Egyesült Királyság), és a francia mintából induló, de sajátos utat járó német, svéd, dán megoldások közösnek tekintett csoportja (Norton 1994: XX).

Egy mintegy két évtizeddel később született kézikönyv (LOUGHLIN et al. 2011) csoportosítása hasonló, bár sokkal több (29) európai országot fog át. A szerkesztők angolszász, rajnai, északi, dél-európai és kelet-európai csoportokat különítettek el, amelyek megegyeznek egy korábbi, az állami tradíciók alapján kialakított angolszász, germán, francia, skandináv csoportosítással (LOUGHLIN–PETERS 1997).

Talán az egyik legnagyobb méretű vállalkozás igyekezett nemcsak a területi kormányzatok helyzetét összehasonlítani, hanem a változások trendjét is megragadni (HOOGHE et al. 2008). Ez a jellemzően módszertani célú kutatás azt találta, hogy 1950 óta a vizsgált 42 országban végrehajtott reformok során 29-ben nőtt a regionális decentralizáció mértéke, 11-ben nem változott, s csupán kettőben csökkent (HOOGHE et al. 2008:168). Összesen 384 reformot vetettek össze, melyek közül csupán 42 volt centralizációs szándékú, 342 pedig decentralizációs. A szerzők azt is megállapították, hogy miközben a trend iránya egyértelmű, addig az általuk kialakított ún. regional authority index, amelyik nagyon árnyaltan közelíti meg a területi kormányzatok pozícióját, rendkívüli szórást mutat, tehát a decentralizációs trendek mögött eltérő mélységű, tartalmú hatalom és kompetenciamegosztás húzódik meg.

További példákat, adatokat is hozhatnánk, mert vannak eltérő klasszifikációk attól függően, hogy mely országokat fogtak át, és milyen szempontokat vettek alapul az összehasonlításhoz, de nem tartjuk szükségesnek. Elemzésünkben ugyanis nagyobb jelentőséget tulajdonítottunk annak, hogy mely országokban zajlott le jelentősebb léptékű területi reform, hol volt tapasztalható jelentősebb irányváltás (vagy annak szándéka) a központi-helyi viszonyrendszerben, hol tapasztalhattunk a reformfolyamatban olyan momentumokat, amelyek a hazai területi reformok természetének megértéséhez hozzásegítenek.

Az esetek szelekciójának voltak pragmatikus szempontjai is. Jelentős probléma forrása volt a vizsgálandó reformok nagy mennyisége egyrészt az érintett országok másrészt a reformok magas száma miatt. Ezt a problémát azzal igyekeztünk áthidalni, hogy olyan országokat, országcsoportokat választottunk ki, amelyek vagy közigazgatási kultúrájuk révén, vagy a végrehajtott reformok tartalma, iránya miatt a legmarkánsabb sajátosságokat mutatják, típusokat megtestesítve, illetve amelyek a reformfolyamatok politikatudományi megközelítéséhez a leginkább alkalmas eseteket produkálták. Nem kevés problémát okozott a források felkutatása sem. Miközben a területi reformoknak óriási a szakirodalma Európában, mégis viszonylag kevés olyan irodalmi tétel található, amelyik tüzetesebben foglalkozik a reformok folyamatával, a szereplőkkel, az előkészítéssel stb.

A fenti korlátok alapján e fejezet nem átfogó, minden országra és minden szempontra kiterjedő szisztematikus elemzés, inkább olyan esettanulmányok füzére, amelyek elsősorban a hogyanra, a reformok folyamatára, szereplőire koncentrálnak. Ez a speciális fókusz magyarázza az esettanulmányok országainak csoportosítását is, amelyik csak részben követi a fentebb említett, inkább az állami tradíciókat követő megoldásokat. A nyugati fejlett demokráciák, dél-európai és kelet-európai országok területi reformjainak szétválasztásakor, illetve összehasonlításakor abból indultunk ki, hogy a nyugat-európai fejlett államok területi

reformjait elsősorban belső szükségletek mozgatták egy viszonylag állandó demokratikus állammodell keretei között. Dél-Európa és Kelet-Európa országai különböző időszakokban, de állammodell-, illetve rendszermodellváltáson mentek keresztül, s a területi reformok ezzel a folyamattal szorosan összekapcsolódtak. Továbbá abban is rokonságot mutatnak ezek a régiók, hogy a külső motivációk, nevezetesen az európai kohéziós politika jelentősen motiválta a területi reformokat. Kelet-Európát a közös államszocialista múlt különbözteti meg a mediterrán országoktól, bár egyre inkább megszilárdul a véleményünk, hogy legalábbis a területi reformok oldaláról ez a különbség nem tekinthető igazán relevánsnak. Hasonló következtetésre jutott egyébként Peter Jordan is, a régió közigazgatási reformjainak összehasonlító elemzése során (JORDAN 2011).

2. A nyugat-európai fejlett demokráciák területi reformjai

2.1. Az általánosítható tapasztalatok

A fejlett, nyugat-európai demokratikus országokban zajlott reformok azért érdekesek, mert sok tekintetben mintaként működtek, nemcsak egyes országok konkrét megoldásai vonatkozásában, hanem abból a szempontból is, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió, különböző dokumentumaiban, ajánlásaiban, kimondva vagy kimondatlanul a legfejlettebb tagállamokban érvényesülő értékek, törekvések, modellek jelentek meg.

Az ún. *jó kormányzás* fogalma, szlogenje, lényegében a fejlett demokráciák és nemzetközi szervezetek azon törekvését takarta, hogy nemzetközi szinten megszilárdítsák a demokrácia és a kormányzati hatékonyság elveit és intézményeit. Az Európai Unió jó kormányzásról szóló fehér könyve a többszektörű, többszintű, partnerségi típusú kormányzást idealizálva fogalmazta meg a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia követelményét, melyek evidensen kötődnek össze a decentralizált kormányzati szerkezet favorizálásával. Ezt a felfogást tükrözi különösen az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, de az ENSZ különböző szervezetei, a Világbank, illetve az OECD keretében megszületett jelentések, riportok, deklarációk is (Gold report 2008, UN-Habitat 2007, 2012). A centralizáció vs. decentralizáció dilemma tekintetében az utóbbi időben egyre inkább felismerik, milyen fontos szerepe van a gazdasági, társadalmi, kulturális kontextusnak (LITVACK et al. 1998). A decentralizáció kontextusfüggő, nem automatikusan előnyös, ráadásul a decentralizáció és centralizáció alatt sokfajta folyamat értendő, ami megnehezíti az összehasonlítást és az általánosítást pedig különösen (HUTCHCROFT 2001).

Az ún. európaizáció politikája bizonyos *európai* standardot feltételez. A standard szervezeti, eljárási, intézményi és policy-mintaként jelenik meg, egyrészt kötelezően betartandó szabályokban, másrészt informálisabb tanulási folyamatokban, a tagországok együttműködésén keresztül (HUGHES et al. 2004). Ezek a standardok mozgásteret hagynak a nemzeti sajátosságok érvényesítése számára. Mégis érvényesült egyfajta hatalmi aszimmetria, az *európai* elvárásokat közvetítő *nyugati* szakértők és az érintett *követő* országok politikai, szakértői elitej között, az utóbbi csoportban a mozgásteret lényegesen kisebb volt az elvínél. A *követésre ajánlott* nyugati minták többnyire szerkezeti és intézményi jellegűek voltak, vagy csak általános elveket jelenítettek meg, kevésbé segíthették az új demokrá-

ciák reformfolyamatainak formálását, a végrehajtás egyedi technikai, politikai, kulturális problémáinak a megoldását.

Ha a fejlett nyugat-európai (észak- és közép-európai) demokráciák második világháborút követő területi kormányzati reformjait általánosságban kellene jellemezni, akkor a legfontosabb sajátosság az, hogy ott nem volt szükség modellváltásra, az önkormányzatok mindenütt stabil és standard részei voltak már a kormányzati rendszereknek. Ugyanakkor jelentős változások zajlottak le egyrészt a központi-helyi viszonyrendszerben, amelyben az uralkodó reformirány a decentralizáció volt, amit másrészt a szerkezeti átalakítás alapozott meg, jellemzően nagyobb önkormányzati szervezeti méreteket megcélözva először helyi, települési, majd középszinten. A két reformtematikát egy általánosabb gazdaság- és társadalomfilozófiai paradigma, a neoliberalizmus/neokonzervativizmus determinálta. A decentralizáció feltétele volt ugyanis, hogy a területi, helyi kormányzatok alkalmassá váljanak a növekvő feladatok befogadására. A kapacitások, források növelése a legtöbb nyugat-európai országban a nagyobb, mérethatékony helyi, területi egységek létrehozásával zajlott le.

Az európai decentralizációs reformok folyamatát több szakaszra szokás felosztani (LOUGHLIN 2007, GAULÉ 2010). Mindegyik értékelés kiemeli, hogy eleinte inkább adminisztratív feladatmegosztás következik be, amikor a központi állam megőrzi a pozícióit, majd szerkezeti reformok zajlanak, amelyek már hatalmi átrendeződést is jelentenek a helyi, és különösen a területi önkormányzatok javára. Az ún. governance paradigma megjelenésével a vertikális hatalommegosztás kiegészül egy horizontálissal, amikor új szereplők és szektorok jelennek meg a döntéshozásban. A trend a hierarchiától a szintek egyenlősége és a szektorok együttműködése irányába mutat, az uniformizált megoldásoktól az aszimmetrikus modellekig.

A decentralizációt megcélzó területi reform, a hatáskörök, források lefelé delegálása azonban sokféle módon valósítható meg. A decentralizáció formája, mértéke, modellje differenciált, ahogy a címzettek területi léptéke, határa is *területi választás* tárgya. Ez elsősorban a központi kormányzati szinten zajló politikai döntés, amely konfliktusok, viták során születik (BALDERSHEIM–ROSE 2010:9). A területi reformok Nyugat-Európában sem mindig sikeresek és nem mutatnak egy irányba. A nemzeti sajátosságoknak, a történelmi gyökereknek nagy szerepe van, és a konkrét politikai, gazdasági stb. körülmények is rendkívül változatosak:

- Az egyik sajátosság, ami mentén a nyugat-európai területi reformok megkülönböztethetőek, a dinamika, a fokozatos, elhúzódozó vagy radikális gyors végrehajtás (az előzőre egyébként több példa hozható, a francia, svéd, norvég, a ritkább utóbbira a brit, dán reformok). Baldersheim és Rose a reformok sikerességét és dinamikáját is azzal magyarázza, hogy milyen a politikai vállalkozók csoportja és tudása, amelyik a reformokat indítja. E csoport képes-e támogató koalícióba tömörülni és velük szemben a vétőszereplők milyen szervezettséget és kapacitást mutatnak. Az is fontos szerintük, hogy az intézményi környezet lehetőséget nyújt-e a részvételre és az alkudozásra (BALDERSHEIM–ROSE 2010:11). Mindenesetre a reformok többségénél érzékelhető a törekvés, hogy ne kezeljék zárt, pontszerűen végrehajtandó feladatnak, hanem legyen lehetőség a folyamatos korrekciókra.
- Az önkormányzatok által elfoglalt hely a kormányzati rendszeren belül, ami többnyire szoros korrelációt mutat az adott ország konszenzusos vagy többségi demokrácia modelljével, ugyancsak döntő hatást gyakorol a reformok természetére. Ahol az ön-

kormányzatok hatalmi pozíciója vagy költségvetési részesedése gyengébb (például az Egyesült Királyság, Írország, Németország), ott könnyebb a drasztikus reformok végrehajtása is. Ahol viszont az önkormányzatoknak erős hagyományai és egyben jelentős költségvetési pozíciói vannak, ott a központi kormányzati és politikai erők jobban rákényszerülnek az alkudozásra, ami nem feltétlenül a reformok elmaradásában, hanem kompromisszumos voltában nyilvánul meg (Franciaország, a skandináv államok, Hollandia).

- Az is felismerhető a reformciklusokban, hogy jelentős hatást gyakorol rájuk az uralkodó általános, illetve kormányzati ideológia, értékrend. Bármennyire vannak a reformprogramok többnyire *szakmai* köntösbe öltöztetve és pragmatikus problémák megoldására irányítva, a politikai célok, értékek utat törnek maguknak. A törvényhozónak, a kormányzatoknak mindig van akkora mozgáster, hogy az aktuális hatalmi megfontolások, és politikai értékek a pragmatikus kényszerek mellett is érvényesüljenek. Nem véletlen tehát, hogy a neoliberalizmus kedvezett a decentralizációnak, az új weberi kormányzati irányzat viszont kevésbé. A kormányzati divatok természetesen szorosan összekapcsolódnak az adott korszak reális gazdasági, társadalmi kihívásaival is. A neoweberi fordulat, és az ezzel gyakran együtt járó centralizáció nem pusztán a korábbi kormányzati modellben való csalódás terméke, hanem a gazdasági válság teremtette körülményeké, az új közfeladatoké is (GÖYMEN–SAZAK 2014), igazolva azt a véleményt, hogy a centralizáció-decentralizáció önmagában nem érték, a helyi-központi hatalmi viszonyok ciklikusan változnak, jellemzően a külső körülmények hatására (LÖRINCZ 2000).

Mint említettük, Nyugat-Európában a közös európai standard követése, vagy a kohéziós politika nem tekinthető markáns determinizmusnak. Az európai integrációs folyamat a többszintű kormányzás (MLG) rendszerében viszont nyilvánvalóan nagymértékben hozzájárult a fejlett országok régióinak megerősödéséhez. A helyi önkormányzás viszonylag magas politikai értéke, és a kormányzatok belső, mérethatékonsági, konszolidációs motivációi azonban vélhetően erősebb szerepet játszottak akár a helyi szintek integrációjában, akár a regionalizációban, az EU strukturális alapjaihoz való hozzáférés motivációjához képest, ami viszont döntő motivációnak bizonyult a dél- és kelet-európai kohéziós országokban. A nyugat-európai országok többsége a történelmi hagyományok megőrzése mellett is képes volt jelentős modernizációra, ami nem feltétlenül drasztikus szerkezeti reformokon keresztül valósult meg. Mindenesetre, a területi reformok markáns módon jelen voltak a fejlett tagállamok kormányzásában is (1. táblázat).

1. táblázat

A helyi önkormányzatok számának változása az Európai Unió országaiban, 1950–2013

Ország	1950	1992	Változás, % (1950–1992)	2013	Változás, % (1992–2013)
Ausztria	3 999	2 301	-42,46	2 357	2,43
Belgium	2 669	589	-77,93	589	0,00
Bulgária	2 178	255	-88,29	264	3,53
Csehország	11 051	6 196	-43,93	6 250	0,87

Ország	1950	1992	Változás, % (1950–1992)	2013	Változás, % (1992–2013)
Dánia	1 387	275	-80,17	98	-64,36
Finnország	547	460	-15,90	336	-26,96
Franciaország	38 814	36 763	-5,28	36 682	-0,22
Németország	24 272	8 077	-66,72	13 299	64,65*
Görögország	5 959	5 922	-0,62	325	-94,51
Magyarország	3 265	3 107	-4,84	3 175	2,19**
Izland	229	197	-13,97	76	-61,42
Olaszország	7 781	8 100	-4,10	8 094	-0,07
Luxemburg	127	118	-7,09	106	-10,17
Málta	n. a.	67		68	1,49
Hollandia	1 015	647	-36,26	418	-35,39
Norvégia	744	439	-40,99	430	-2,05
Lengyelország	3 700	2 459	-33,00	2 479	0,81
Portugália	303	305	0,66	308	0,98
Szlovákia	n. a.	2 476		2 792	12,76
Spanyolország	9 214	8 082	-12,29	8 117	0,43
Svédország	2 281	286	-87,46	290	1,40
Svájc	3 097	3 021	-2,45	2 551	-15,56
Egyesült Királyság	2 028	484	-76,13	466	-3,72

* Az NDK csatlakozásával magyarítható adat.

**A választott mintaévek miatt nem érzékelhető az 1990-ben bekövetkezett drasztikus változás, 1989-ben 1596 helyi tanács volt, tehát a növekedés 51,42%-os volt 1990-ben.

Forrás: Önkormányzatok és Régiók Európai Tanácsa
(<http://www.ccre.org/en/membres>), valamint CoE, 1995.

A 2. táblázat azt mutatja, hogy a területi kormányzás tekintetében a reformok konvergenciahatása ellenére nagyon sokszínű a kép, mind a szintek számát, méretét, mind státuszát tekintve. A területi kormányzásban végrehajtott reformok terén ráadásul vannak a fő áramlattal ellentétes példák is, továbbá tény, hogy az utóbbi években a korábbi erős, szinte kivétel nélküli decentralizációs trend megtörni látszik (GÖYMEN–SAZAK 2014). Amikor tehát a területi reformok mérlegét megvonnjuk Nyugat-Európában, akkor a legutóbbi évek fejleményeit nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Arra lehet felkészülni, hogy a területi kormányzási modellek a következő időszakban sem stabilizálódnak, a reformok iránya, léptéke azonban nehezen prognosztizálható. Hooghe és szerzőtársai vállalkoztak erre. Azt feltételezik, hogy éppen a fejlett demokráciák regionalizációs mozgalmak zárulhatnak le egy generáción belül, ami egyáltalán nem jelenti azt, hogy a változások abbamaradnának (HOOGHE et al. 2008:178).

2. táblázat
Az alap- és középszintek mérete és státusza az EU tagállamaiban, 2011

Ország	Regionális/subnacionális szint egység	Megyei szint egység	Járási szint egység	Helyi szint egység
Ausztria	Länder	Provincies	Bezirkten	Kunta
Belgium	Gewesten*	Counties (England)	Arrondissementen	Communes
Dánia	Regioner	Maakunta	Arrondissements	Dimos
Egyesült Királyság	Wales, Scotland, Northern Ireland	Departments + DOM	Cantons	Gemeenten
Finnország	England	—	—	Boroughs (5) / Towns (80)
Franciaország	Läänit	—	—	Communes
Franciaország	Région + ROM	—	—	Local authorities
Görögország	Peripheria	—	—	—
Hollandia	Provincies	—	—	—
Írország	Provincies	—	—	—
Luxemburg	Districts	—	—	—
Németország	Länder	—	—	—
Olaszország	Regione	—	—	—
Portugália	Distritos	—	—	—
Spanyolország	Comunidades autónomas	—	—	—
Svédország	Landsfing / Regioner	—	—	—
Bulgária	Oblast	—	—	—
Ciprus	Eparchies	—	—	—
Csehország	Kraje + Praha	—	—	—
Horvátország	Županija + Zagreb	—	—	—
Észtország	Maakond	—	—	—
Lengyelország	Województwo	—	—	—
Lettország	—	—	—	—
Litvánia	Apskritys	—	—	—
Magyarország	Megye + Budapest	—	—	—
Málta	Distretti	—	—	—
Románia	Județe + București	—	—	—
Szlovákia	Samosprávne kraje	—	—	—
Szlovénia	Upravne enote	—	—	—

*A dőlt betűvel írt egységek rendelkeznek választott önkormányzattal.

Forrás: CEMR, 2011: Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences.
http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

2.2. A brit területi reformok ellentmondásai és aszimmetriái

Miközben az angolszász állami hagyományok lényegi részének szokás tekinteni a helyi önkormányzati rendszert, az elmúlt évtizedek brit reformjai ellentmondásos képet mutatnak, rácsafolva sok tekintetben a sztereotípiára, illetve bizonyítva, hogy az adott ország tudományos, politikai elitjének gondolkodása, értékrendje nem feltétlenül képeződik le a valóságban (JOHN 2010). Miközben az 1890–1930-as évtizedeket a brit önkormányzatok aranykorának tartották, azt követően folyamatosan a funkcióvesztés vált jellemzővé, párhuzamosan az alkotmányos, politikai leértékelődéssel (NORTON 1994:356). Nem véletlen, hogy különösen a nyolcvanas évektől inkább helyi államról, mint önkormányzatokról beszéltek és írtak, és nem véletlen az sem, hogy az Egyesült Királyság hosszú ideig nem is csatlakozott a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához. Különösen a konzervatív kormányzatok idején érte a brit önkormányzati rendszert gyakori támadás nemcsak funkcionális, hatalmi, centralizációs értelemben, hanem szerkezetileg is. Bár hozzá kell tenni, hogy fontos megkülönböztetni az angol és a brit léptéket, ugyanis elsősorban Angliában vált jellemzővé a rendszer szinte folyamatos reformálása (JOHN–COPUS 2011). A helyi önkormányzatok drasztikus összevonása már a hetvenes évtizedben lezajlott, közel megháromszorozva az egy helyi önkormányzatra jutó népesség számát. A reformot egy királyi bizottság (Redcliffe-Maud) szakvéleményére alapozták, amely kifejezetten a mérethatékonyság, az urbanizáció szempontjaival érvelt, hozzátéve, hogy a szakvéleményhez megrendelt kutatás nem tudott evidenciákat felmutatni a méret és a hatékonyság között (JOHN 2010:107). Az angol nyilvánosság csendben maradt, de a skót ellenállás sem tudta teljesen megakadályozni a reformokat, amelyek az eredeti javaslatához képest több kompromisszumot is tartalmaztak. A nyolcvanas években felszámolták a londoni és további hat metropolis régió önkormányzatát, sok vonatkozásban pártpolitikai okokból, ugyanis különösen a munkáspárti Nagy-London Tanácsa okozott kényelmetlenséget a konzervatív kormánynak.

A megyék ugyan túlélték a reformokat (számuk és szerepük jelentősen csökkent), de a kilencvenes években baloldaltól indult újabb reformhullám, amelyik a középszintet célozta meg, immáron a New Labour kormányzása idején. A korábbi centralizáció, illetve dekoncentráció helyett a devolúciót, decentralizációt tüzték a reformok zászlajára, amelynek nyertese elsősorban Skócia, Wales és részben Észak-Írország volt. Nagy-London Tanácsának visszaállítása 1999-ben szimbolikus nyitánya volt az új korszaknak. Anglia tekintetében pedig megindult egy féloldalas regionalizáció, amelynek során a megyék felett létrehozott régiók egyrészt a központi kormányzat, másrészt a fejlesztéspolitikai szereplők számára nyújtottak új intézményes kereteket, de messze korlátozottabb autonómiával a közvetlenül választott önkormányzatokhoz képest (NAGY 2005). A regionalizáció nem tükrözött tiszta koncepciót, és hiányzott a társadalmi támogatás is hozzá, amit az északeleti régióban tartott referendum fiaskója is mutatott. Már nagyobb óvatossággal vágott bele a kormány az egyszintű önkormányzati rendszer létrehozásába is 2006-ban, meghirdetve fehér könyvében az önkéntes egyesülési lehetőséget a vidéki térségek önkormányzatai számára. A 26 pályázatból a kormány csupán kilencet fogadott el, megjegyezve, hogy a lakosság az egyesítést többnyire ezekben a térségekben sem támogatta (COPUS 2010:113). Tovább bonyolította a koncepciót, hogy időközben a városregiók kialakítása számára is felkínálták ezt a lehetőséget (JOHN 2010). A többfrontos, ám ellentmondásos, felülről kezdeményezett kísérletezést újabb drasztikus irányváltással zárta le a konzervatív, liberális koalíció 2011-ben, érdekes

módon szintén a decentralizációra, az emberekhez való közelebb kerülésre hivatkozva. Az új kormányzat az „új lokalizmus” jelszava alatt, felszámolta az angol regionális fejlesztési intézményeket, új területi léptéket vezetve be, az ún. LEP-eket (Local Enterprise Partnership), amelyek nemcsak kisebb, fragmentáltabb, hanem földrajzi értelemben sem racionális térfelosztást eredményeztek (DANSON–LLYOD 2012).

Az Egyesült Királyságban végrehajtott reformok természetesen nem csak a területi struktúrákat célozták meg, sőt éppen a változások mérete, mélysége jelentett kockázatot. A nyolcvanas évek konzervatív kormányzata által végrehajtott menedzseri szemléletű privatizáció, kiszervezés nagyon erős szervezeti tagoltsághoz vezetett. A változások mértéke és gyorsasága szinte összeroppantotta az önkormányzati rendszert. Az újonnan kreált szervezetek, intézmények ellenőrizetlenül szaporodtak, átmenetileg rá is kényszerítve a kormányt a lassításra, illetve felismerve, hogy a változások kézbentartására nagyobb figyelmet kell fordítani (STEWART–STOKER 1995).

A brit területi, önkormányzati reformok rövid áttekintése egyértelműen alátámasztja azt a feltételezést, hogy az önkormányzatok politikai, hatalmi (alkotmányos) pozíciója, ha úgy tetszik a központi-helyi viszonyrendszer jelentős aszimmetriája, jelentős mértékben hatással van a központi kormányzat reformkapacitásaira (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Az is érzékelhető a reformok folyamatában, hogy az ország demokráciamodellje, intézményi keretei meghatározóak. A többségi választási rendszer, a parlamenti döntéshozási viszonyok, a vétőpontok hiánya (JOHN 2010:102) a kormány számára jelentősen megkönnyítette a reformok végrehajtását. A brit (angol) önkormányzati rendszer folyamatos térbeli átszervezése, a mérethatékonyság egyoldalú követése végül is megakadályozta a közösség alapú helyi önkormányzás kialakulását is, a helyi kormányzatokban erősebb a technokrata értékrend, még a választott képviselők körében is (COPUS 2010). Nem csoda, hiszen az angol kormányzási kultúrát erősen átszötte a menedzserializmus, jelentős NPM reformokat végrehajtva a közigazgatásban és a közszolgáltatásokban. Ezzel függ össze, hogy a kormányzat kevésbé bízva a választott képviseletek legitimitáló, mozgósító erejében, inkább a közvetlen demokratikus és különböző partnerségi formák, polgári charták bevezetésétől várta az NPM demokrácia deficitjének ellensúlyozását (RHODES 1997a), és az „új lokalizmus” sikerét is (JOHN–COPUS 2011:38). Összességében azonban a makropolitikai aszimmetria tűnik a fő magyarázatnak. Általánosnak tekinthető a szakmai és politikai vélemény, hogy csak a *föderális UK*, amelyben Anglia aszimmetrikus hatalmi helyzete konszolidálódik, lehet ideális modell egy totálisan más önkormányzati filozófia meghonosodásához (COPUS 2010:120). Az angol példa tehát a felülről indított, modernizációs szempontokat követő területi reformok csoportjába sorolható, amely nem is vezetett tényleges decentralizációhoz.

2.3. A dán siker

A dán helyi kormányzási rendszer lényegét találóan az önkormányzás és a központi kontroll közötti egyensúlyozásként írják le (BLOM–HANSEN–HEEGER 2011:222), utalva arra, hogy az önkormányzatok tradicionálisan jelentős szerepe a közösségi szolgáltatásokban és költségvetésben, még nem tükrözi egyértelműen a ténylegesen betöltött hatalmi pozíciót.

A községi szint konszolidálása a hetvenes évtizedben kezdődött tizenkét évi előkészítés után, és az évtizedeket átfogó reformlépések konzekvensen, megfontoltan követték

egymást, a „dán korporatív konszenzusra épülő társadalom igaz gyermekeként” (MOURITZEN 2010:37). Először az alkalmas méretek, határok kialakítása történt meg mindkét szinten, ezt követte a pénzügyi reform, majd a kompetenciák decentralizálása (LANGSET 1999). Még az utóbbi években is jelentős összevonásokat hajtottak végre, s ezzel a helyi szintű önkormányzatok forrásokkal, kompetenciákkal megerősödve kerültek ki a drasztikus reformokból. A községek mellett a dán megyék is érintettek voltak a 2007-es reformban. A 14 megyét 5 régió váltotta fel, s paradox módon a kapacitásában, méretében megerősített régiók lényegesen kevesebb feladatot kaptak, ráadásul adóztatási jog nélkül. A dán területi kormányzásban a megyék kevésbé voltak *önkormányzati*, közösségi jellegűek. Területük első megváltoztatása 1967-ben, nem váltott ki jelentős politikai érdeklődést. Koppenhága környékén a viszonylag sikeresen működő speciális társulás létrehozása, a nyolcvanas évek végén megszüntetése, majd 2000-ben újraszervezése sem kavart hullámokat (NORTON 1994). 1988-ban ugyan jelentős politikai viták zajlottak a megyék megszüntetéséről, de a szociáldemokraták és liberálisok megakadályozták a reformot (LIDSTRÖM 2001). A megyék felszámolása 2007-ben a meglepetés erejével hatott, ha a reform gyorsaságát és az előzményeket nézzük, hiszen a reformokat megelőző időszakban látszólag mindenki elégedett volt a dán önkormányzatok teljesítményével (MOURITZEN 2010). Hagyományosan is az volt a vélemény, hogy a megyék nem tisztán regionális intézmények, hanem az egységes dán államgépezet fontos részei (LANGSET 1999).

A 2007-ben hatályba lépett reformot egyértelműen a gyorsasága és operativitása okán tartják sikeresnek. Előkészítése egy 12 tagú szakmai előkészítő bizottság felállításával kezdődött 2002-ben, bár az előző évben lezajlott választások és a koalíciókötés során még nem merült fel a reform terve. Az előkészítő bizottságba a két (liberális és konzervatív) kormányzópartot reprezentáló 4 kormányzati tisztviselőt, az önkormányzati érdekszövetségek, illetve a két nagyváros további 4 tagot delegáltak, a harmadik oldalt 3 független szakértő és az elnök képviselte. A bizottságot a belügyminisztériumban felállított titkárság segítette, amelyben több más minisztérium tisztviselői is dolgoztak. A bizottság 2003 végére elkészült javaslatai gondosan elkerülték a hatalmi, politikai állásfoglalást, csupán elvi, szakmai alternatívákat, modelleket tartalmaztak. 2004 áprilisában a belügyminiszter meghirdette véleményeztetésre a javaslatokat, három hónapos határidőt szabva. Ezt követően néhány héten belül, még a nyári szünet előtt, benyújtásra került a reformterv a hangzatos *Új Dánia* címmel. A terv óriási meglepetést okozott, elsősorban a megyéket illetően. A megyéket támogató ellenzéki szociáldemokratákkal való tárgyalások kudarcba fulladtak, viszont sikerült hat nap alatt megállapodni kisebb kompromisszumok árán a Dán Néppárttal. A 20 000 lakosnál kisebb községek egyesülése kérdésében a mozgásteret csak a partner megválasztásában volt, amiről meglehetősen rövid idő alatt, összesen 73 helyi népszavazáson döntöttek, a reformról megállapodó három párt hozzájárulását követően. Szakértők szerint a siker kulcsa a kötelező jellegben volt (MOURITZEN 2010).

A radikális reformok gyors végrehajtását több tényezővel magyarázták: egyrészt az észszerűséggel, a valóságos kényszerrel, miután a megnövekedett állami feladatok ellátása csak szervezeti modernizációval volt lehetséges; másrészt a korábbi modernizációs hagyományok továbbélésével; harmadrészt, a központi és helyi politika viszonylagos szétválasztottságával, miután a központi kormányzat szoros felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett (LANGSEN 1999); s végül a parlamenti ellenzék és az önkormányzati szövetségek közötti manőverezés lehetőségével. Megemlítik ugyanakkor a személyiség szerepét is. A 2007-es

reformok idején regnáló belügyminiszter, mint *politikai vállalkozó* személyes befolyása nagymértékben hozzájárult a sikerhez (MOURITZEN 2010:37, BLOM-HANSEN–HEEAGER 2011). A két dán helyi és regionális önkormányzati szövetséget a legerősebb érdekszövetségeként tartják nyilván, egyrészt azért, mert a dán korporatista hagyományokból következően a mindenkori kormányzat kisebbségi pozícióban igényli a külső támogatást, másrészt, mert a dán önkormányzatokban hagyományosan csak két párt, a szociáldemokraták és liberálisok érősek. Tehát a viszonylag kevés szereplő megfelelő időben és mélységben történő bevonása megelőlegezte a támogatást már a parlamenti arénába kerülés előtt (MOURITZEN 2010). Pedig voltak ellenzők is, nemcsak a szociáldemokraták, hanem a községi polgármesterek egy része és természetesen a megyék is, de a folyamat zártsága és gyorsasága, a pártok előzetes megegyezése megakadályozta a hatékony ellenállást.

Összességében a dán reformok ugyancsak a felülről kezdeményezett, konszenzust nem igazán igénylő reform típusába tartoznak. A dán önkormányzati rendszer csak részben köthető össze a skandináv modellel, hordoz magában napóleoni tradíciókat (BLOM-HANSEN–HEEAGER 2011), az erős központi szint eleve lehetőséget adott a reformok végrehajtására. Ez az elvi bázis társult a legutóbbi reform idején a gyors megállapodás lehetőségével, szoros kézben tartva és erősen leszűkítve a reform kommunikációját, bizonyítva, hogy néha a „politika eléri az elérhetetlent” (MOURITZEN 2010:41).

2.4. Hollandia: lépésről lépésre

A fenti címet adta Boedeltje és Denters a holland területi reformot bemutató írásuknak (2010:118), utalva arra a reformmagatartásra, amit Hollandia az utóbbi évtizedekben követett. A holland kormányzati rendszer tradicionálisan decentralizált, amelyben ugyan lezajlottak reformok, de az önkormányzatok helye a kormányzati rendszeren belül mindig hangsúlyos maradt, ami rászorítja a mindenkori döntéshozókat az együttműködésre. A holland területi kormányzás szintjeinek és provinciáinak száma nem változott százötven éve. A hatalmi szerkezet is a régi, amelyben a központi és a helyi szintek erősebb szereplők a provinciákhoz képest (HENDRIKS–SCHAAP 2011). A modell stabilitása ellenére voltak reformkísérletek, és kifejezetten eredményes volt az ország a községek integrálásában, miután számuk 1851 óta a harmadára csökkent. A községi reformok sikerének magyarázatát a szerzők magában a holland önkormányzati modellben látják. E modell lényege az alkotmányosan elismert szintek közötti partnerség (co-governance), amely a községi összevonások során a provinciák elsődleges felelőssége mellett, elég mozgásteret hagyott a felülről és alulról egyaránt kezdeményezhető reformlépések konszenzusos előkészítésére és elfogadtatására. A regionális reformok többszöri kudarcra abból származott, hogy minden esetben központi szintről indították, és a kezdetektől fogva országos politikai kérdéssé váltak a községek, tartományok, a kormányzati szervek és a pártok alkalmi koalíciói közötti vitákban. E viták a szakracionális és a politikai realitás közötti két véglet mentén írhatóak le, melyek különböző döntéshozási modelleken keresztül érvényesülnek. A szereplők száma, helyzete, információi, érdekei, értékei szerinti döntéshozási modellekben eltérő esélye volt a megegyezésnek, természetesen egyáltalán nem függetlenül a döntések tartalmától (BOEDELTE–DENTERS 2010:125). Az idézett tanulmányban konkrét eseteken keresztül igyekeztek bemutatni a döntési folyamatokat, szereplőket, mégpedig összehasonlítva a községi

és regionális reformok történetét. Tanulságos a városok és a kisebb községek viselkedését nyomon kísérni, különösen az érintett nagyvárosokét, amelyek a reformokban döntő szerepet játszanak. Az 1994-ben megfogalmazott kormányzati szándékok szerint Twente, a korábbi 12 provincia helyén hétre csökkenő új, nagyvárosi agglomerációra épülő regionális egység egyike lett volna, de az érintett városok és a feloszlatandó provincia ellenállása miatt nem jött létre. A székhely pozíciójának elveszésével fenyegetett város, Hengelo, sikeresen mozgósította a lakosságát egy konzultatív népszavazáson, amelyik több mint 90%-ban utasította el 1999-ben a reformot (ez történt egyébként Rotterdamban és Amszterdamban is). Meg kell jegyezni, hogy a helyi népszavazások túlnyomó többségét maguk a polgárok, nem a helyi önkormányzatok kezdeményezték 1990–2008 között (HENDRIKS–SCHAAP 2011:110). Az akkori belügyminiszter (Rotterdam korábbi polgármestere) a parlament második kamaráját még meg tudta győzni az egyesítés elfogadásáról, de miután egyéb okokból morálisan vákuumba került, végül is a parlamenten kívüli és az alsóházi ellenzéki pártok lemondásra, utódját pedig a törvénytervezet visszavonására kényszerítették, holott az érintett települések kétharmada támogatta a reform végrehajtását. A történethez tartozik, hogy a régióvíta árnyékában a térség községeinek számát 21-ről 14-re csökkentették különösebb politikai konfliktusok nélkül, mert ez a lépés nem érte el az országos politika ingerküszöbét.

A holland példa azt mutatja, hogy a reformlépések, a politikailag megosztó döntések végrehajtása nagymértékben függ az érintettek hatalmi potenciáljától, jelen esetben az ellenérdekelt nagyvárosoktól, amelyek sikeresen tudták mozgósítani a választókat és az országos intézményeket (mint a parlament alsóháza, a parlamenti ellenzék, a holland provinciák szövetsége). A vidéki térségek, a községek érdekei viszont nem találtak erős pártszponzorálásra, s a tartományok, mint az előkészítésért felelős szint, képesek voltak a kisebb községek esetenkénti ellenállását kezelni, a döntések átpolitikizálódását megakadályozni (BOEDELTE–DENTERS 2010).

A fent ismertetett holland regionalizációs kísérlet csak egy volt a sok közül, hiszen nagyon különböző léptékek fogalmazódtak meg a reformtervekben az öt nemzeti térségtől, hét városrégióig, 44 társadalmi-gazdasági régiótól a 37 új provinciáig (HENDRIKS–SCHAAP 2011). Az erősen konfliktusos, lényegében sikertelen regionalizáció és a sikeres községösszevonások mellett azonban Hollandiában az önkormányzatok funkcionális megerősítését, a változó körülményekhez való alkalmazkodást is számtalan reform szolgálta. Ezek a funkcionális alkalmazkodások azért is fontosak, mert egyes vélemények szerint a községösszevonások nem hoztak különösebb eredményt, növelték a helyi kormányzatok és a polgárok közötti távolságot, és nem sikerült a nagyvárosok és a környékük közötti együttműködés fejlesztése sem. Nem lehet véletlen, hogy az új reformfeladatokat a strukturális változások helyett a demokrácia és a részvétel elmélyítésében és az interaktivitás növelésében jelölik meg (HENDRIKS–SCHAAP 2011:119).

2.5. Németország: stabil föderalizmus, változatos decentralizáció

Norton a német föderalizmus egyik legnagyobb ellentmondását abban látta, hogy a legnagyobb országok körében (Japán mellett), itt a legerősebb a kulturális egységesség. Ennek ellenére Németország nem unitárius, hanem térben erősen osztott állam, amelynek évtizedekig igazán nem volt hatalmi központja sem, és nem voltak jelentős konfliktusok

a központ(ok) és a periféria között (NORTON 1994:237). Ez a vélemény a kulturális egységességről és összetartásról a keletnémet tartományokkal való egyesülés óta már megkérdőjelezhető, hiszen a nyugati és keleti tartományok közötti nagyon jelentős gazdasági és egyéb különbségek mára a német föderalizmus modelljét inkább a versengés irányába viszik (BENZ–ZIMMER 2011).

A területi megosztottságnak erős történelmi hagyományai voltak, és a második világháború után a győztes hatalmak is azt várták el, hogy Németország erősen decentralizált (megosztott) maradjon. Miközben a decentralizáció, a helyi kormányzás közösségi jellege alapérték Németországban, a jóléti állam, a szolidaritás hasonlóképpen fontos, de a decentralizációnak ellentmondó értéke miatt mindig kompromisszumot kellett kötni az állami beavatkozás és a helyi önállóság között. A német területi reformok alapvető filozófiája volt a társadalmi méltányosság elve, hivatkozva az alaptörvény 20. szakaszára, amelyik mindenki számára területi értelemben hasonló életkörülményeket céloz meg.

Amikor a német községek összevonása megtörtént a hatvanas-hetvenes években, az érvelésben egyszerre jelent meg a gazdaság/gazdaságosság és a szociális méltányosság szempontja. Az egyes tartományok azonban a reformok során eltérő utat jártak, az északiak ragaszkodtak az *optimális* mérethez, míg a déliek inkább társulások formájában igyekeztek a mérhető hatékonyságot elérni. Mindenhol jellemző volt azonban, hogy a pártok képesek voltak a reformokat egységesen támogatni, a községek ellenállását pedig speciális támogatásokkal enyhítették (NORTON 1994). A tartományi parlamentekben sikerült konszenzust, vagy legalábbis többségi támogatást elérni, s a pártok végül is elfogadták a reformok szükségességét alátámasztó szakmai érveket (WALTER-ROGG 2010), viták legfeljebb a mértékkel, időzítéssel, szervezeti részletekkel kapcsolatban adódtak.

A községi reformok Nyugat-Németországban radikálisak voltak, már ami a számokat illeti, hiszen ha nemcsak az egyesítéseket, hanem a társulásba kényszerítéseket is beleértjük, akkor az 1968-ban még 24 282 községből 1980-ra 3418 általános felhatalmazású önkormányzati egység lett (WALTER-ROGG 2010:144), és a végrehajtás során sem mindig érvényesült a megegyezés. A tartományok nem követték egységes stratégiát, de általában lehetőség volt a helyi meghallgatásokra, vitákra. Volt, ahol egyszerre, volt ahol területileg is fokozatosan zajlottak az integrációk, s az egyes tartományok az alkalmazott modellben is eltértek egymástól. Érdekesség, hogy a kereszténydemokraták vezette Bajorországban a községek autonómiája, tradicionális határai nagyobb súllyal estek latba, mint az északi, jobbára szociáldemokraták vezette tartományokban, ahol az egyenlőségre hivatkozva ragaszkodtak a nagyobb méretekhez. Ezek a különbségek máig érvényesülnek annak ellenére, hogy a német közigazgatási reformokban a konzervatívok álltak rendszerint a hatékonyság, míg a szociáldemokraták a demokratizálás oldalán (JANN 1997).

A pártok helyzetében, magatartásában az utóbbi évtizedekben jelentős változás, ún. regionalizálódás következett be. Miközben a 2006-os alkotmánymódosítás során a tartományok nagyobb önállósághoz jutottak a saját politikájuk formálásában, a tartományi és helyi pártszövetségek viszont sokkal színesebbé váltak, ami éppen szövetségi szinten teszi nehezebbé az egyetértést (BENZ–ZIMMER 2011).

Az újraegyesítést követően a keletnémet tartományokban végrehajtott, lényegében hasonló mértékű község egyesítési reformok sokkal lassabban, fokozatosan zajlottak le (WALTER-ROGG 2010), alkalmazkodva a korábbi centralizált rendszerhez, jellemezően a felülről irányított karakter érvényesült. A rendszerváltás okán az új tartományokban sokkal nagyobb

volt az érzékenység a helyi autonómiák tekintetében. A bevezetett modellek és a méretek szintén eltérőek voltak, és nagyobb volt az ellenállás is. Tübingia például akkor hajtotta végre az egyesítéseket, amikor ígéretet kapott jelentősebb állami támogatásra. Sajátossága volt a keletnémet reformoknak, hogy a nyugatnémet szakértők intenzív közreműködésével zajlott, s az egyes tartományok a nyugati tartományok mintái közül választottak, bár jellemzően olyan mintákat vettek át, amelyek nem illeszkedtek a konkrét tartomány sajátosságaihoz (HERRSCHEL 2000). Éppen a nyugatnémet közvetlen befolyás és minta különbözteti meg a keletnémet reformokat a többi posztoszocialista országtól. Miután a reformok nemcsak a szerkezetet, hanem a feladatrendszert is érintették, a személyzet tekintetében is jelentős változások következtek be, lényegesen nagyobb adminisztratív kapacitásokat eredményezve. Különösen nehéznek bizonyult a járások konszolidálása. A régiók létrehozása pedig egyértelműen lekerült a napirendről, és a regionális fejlesztéspolitikára, illetve tervezés közigazgatási határok közé nem kényszerített, rugalmasabb formáival kísérleteznek (HERRSCHEL 2000). A pártok viselkedése is változatos volt, a szociáldemokraták például Szász-Anhaltban az önkéntes, az őket követő kereszténydemokraták viszont a kötelező egyesítést alkalmazták. Egy alkotmányossági panasz kezdeményezésével évekre sikerült prolongálni a reformok folytatását.

Követve a skandináv modellt, a német közigazgatási reformok fontos sajátossága a kísérletezés tudatos használata. Több német tartomány épített az önkormányzatokról szóló törvényébe ún. kísérleti klauzulát, amivel a szervezeti újítások érdekében lehetővé vált a hatályos jogszabályoktól eltérő megoldások átmeneti tesztelése.

Annyiban a két hullámban lezajlott német reformok megegyeztek, hogy nem vonták kétségbe a szakértők véleményét a reformok szükségességéről. A német közigazgatásban a reformok kezdeményezése és végrehajtása tekintetében sem jellemző az egyközpontúság, szerepe van a helyi kezdeményezéseknek. A közigazgatással foglalkozó szakma is összetett képletet mutat. A területi reformok tekintetében ugyanúgy, mint a helyi közigazgatás modernizálása során létrejött erős *támogató koalíció* elsősorban nem a professzionális akadémiai szféra, hanem a helyi és tartományi politikusok, adminisztrátorok, magántanácsadók, és szakszervezetek köréből származik (JANN 1997). A támogató koalíció szervezeti háttérül egy a német önkormányzatok által alapított, kölni székhelyű szövetség szolgált, amelyik külön tanácsadó céget is működtetett (REICHARD 1997). Egyre szisztematikusabb a szövetségi szintet segítő szakmai háttér kiépítése is. A korábbi reformfolyamatok egyik alapvető jellemzője az volt, hogy többnyire alulról, a gyakorlatból kezdeményezték azokat, ezért elmaradt a rendszerszintű értékelés és a tanulás szakasza (KLAGES–HAUBNER 1995). Éppen a reformok és a közigazgatási teljesítmény értékelésének szükségessége, mint felismerés vezetett az utóbbi évtizedekben a reformfolyamatok szisztematikus irányításának és értékelésének a szabályozásához. A szövetségi kormányzaton belül a belügyminiszterek konferenciája általános közigazgatás-szervezésért felelős munkabizottsága folyamatosan foglalkozik a reformok értékelésével. Kétévenként tartományonkénti jelentések készülnek, a tartományok tehát egymástól is szervezeten tanulnak. Az állandóságra törekvést jelzi, hogy a közigazgatási modernizációs döntések, tervek törvényekben jelennek meg. Mindez jól mutatja a kormányzat törekvését a kormányzási modernizáció folyamattá tételére, annak monitorozására (BRENSKI–LIEBIG 2007), ami egyáltalán nem jelenti azt, hogy a végrehajtott reformok következményeinek szakmai megítélésében egyetértés alakult volna ki (WALTER-ROGG 2010).

2.6. Franciaország a decentralizáció útján

A francia területi reformfolyamatok elindításában találunk ugyan hasonlóságokat az eddig tárgyalt országokkal, de összességében eltérőek a történelmi gyökerek, ezért másfajta út vezetett a decentralizáció megvalósításához. Az 1789-es alkotmány-előkészítő bizottságok az új beosztás egységének a megyét tekintették (83 departement), melyet körzetekre bontottak. Az 1791-es alkotmányban már az önkormányzati megyerendszer szerepelt ugyan a decentralizáció elvének figyelembevételével, de az 1800-ban létrehozott prefektusi intézményrendszer élén már a prefektúrák álltak, a központi hatalom helyi képviselőiként, szimbolizálva az állam centralizált jellegét. Ez a törvény lett az alapja a francia közigazgatási rendszernek egészen a III. köztársaság végéig (NEINER 2006, NORTON 1994:121–123).

Bár Franciaországot sokan homogén államnak gondolják, etnikailag és nyelviileg heterogén képet mutat. Az okcitan, breton, provence-i, baszk, katalán, elzászi nyelv és kultúra képviselői már a XIX. század második felében konfliktusba kerültek a francia nacionalizmussal. A XX. század közepén Franciaországban is megjelentek szélsőséges nacionalista mozgalmak, melyek küzdöttek saját identitásuk és kultúrájuk megtartásáért (BRIGEVICH 2011).

A francia regionalizmus folyamatában, és a régiók kiépülésében két tényezőnek volt domináns szerepe. Egyrészt a háború utáni modernizációs törekvések összehangolt gazdaság- és területfejlesztést kívántak meg, másrészt az 1950-es években kibontakozó etnikai mozgalmak követeléseire is választ kellett adni. Franciaországban a történelmileg kialakult regionális és etnikai kisebbségek földrajzi értelemben is távol estek a prosperáló központtól. Az egyenlőtlen gazdasági fejlődés felerősítette a centrum-periféria törésvonalat. A bretonok, korzikaiak és elzásziak ezért regionalista igényekkel álltak elő, tehát az etnikai kérdés szorosan összefonódott a területfejlesztés és a gazdasági fejlődés igényével (NORTON 1994:132, PASQUIER 2009).

A területi decentralizáció komoly történelmi hagyományokba ütközött. 1948-ig Franciaországot a gaullisták, a baloldal és a kereszténydemokraták koalíciója kormányozta. A jobb- és baloldal közötti megosztottság a centralista vs. regionalista vitákban már ekkor megmutatkozott. 1950-ben merült fel először a területi reform gondolata, hogy biztosítsák a regionális gazdasági felzárkóztatást. Egy 1955-ben elfogadott rendelet a megyéket 21 programrégióba csoportosította. 1959-ben egy megyeközi regionális konferenciát hívtak össze, hogy a regionális felosztásban megegyezés szülessen. A programrégiók ún. akciókörzetekké alakultak át. 1961-ben a párizsi régiót leválasztották, hogy kiegyensúlyozottabb gazdaságfejlesztés valósuljon meg a központtól távolabb eső területeken. Az 1955–1960 között kialakított regionális felosztások az EGK által elvárt követelményrendszerhez igazodtak (COLE 2006).

Franciaországban az állami és helyi szint közötti politikai kapcsolatokat hagyományosan a személyes kapcsolatok kiterjedt rendszere jellemezi. A *cumul des mandats* modell lehetővé teszi, hogy a helyi politikusok országos pozíciót is betölthessenek. A mandátumhalmozás fontos eszközzé vált a helyi érdekek képviselésében. Az 1960-as évektől megerősödő regionális mozgalmak közül egyesek párttá alakultak és szakítva a korábbi konszenzusos modellel, maguk vállalták fel a lokális érdekek képviselését. Az újonnan alakult regionális szervezetek sajátos igényeit az egyre jelentősebb támogatással bíró újbaloldal karolta fel (PASQUIER 2009).

1964-ben 21+1 (Párizs) regionális közigazgatási egységet alakítottak ki. A régió élére a régióprefektust nevezték ki, aki irányította és ellenőrizte a regionális állami közszolgálatot és a megyei prefektusok működését, de legfontosabb feladata az állami gazdaságpolitika érvényesítése volt. A prefektus munkáját segítette a közigazgatási reform révén megszületett két új intézmény: a regionális igazgatási konferencia, valamint a regionális gazdaságfejlesztési bizottság a (CODER). 1969-ben De Gaulle regionális decentralizációt akart végrehajtani, mellyel a régiókat valódi önkormányzati közigazgatási egységként határozta volna meg. A kérdést a szenátus hatásköreinek csökkentési tervével együtt bocsátották népszavazásra, így a referendumon a reformterv elbukott, De Gaulle is lemondott (SÍPOS 1993, FRÉMONT 1993:35–39).

A francia regionális mozgalmak az 1970-es évektől igyekeztek komoly nyomást gyakorolni a központi kormányzatra, céljuk a regionális szintű választások megtartása és a tényleges regionális decentralizáció volt. Követeléseiket a parlamenti demokrácia keretein belül képzelték el, szemben pl. a Korzikai Nemzeti Felszabadítási Fronttal, amelyik erőszakos merényleteket hajtott végre a régió függetlenségének kivívása érdekében. A regionális mozgalmak hatására a decentralizáció folyamata felgyorsult. Az 1972-ben elfogadott törvény nyomán a régió ún. területi közintézmény lett, az állam és a helyi önkormányzatok közé helyezve, mint a megyék szövetségei funkcionáltak. A végrehajtó hatalmat továbbra is a régióprefektus látta el.

A következő jelentős reform a szocialista Mitterand nevéhez kötődik, aki elnökké választását követően a törvényhozási mandátumok többségét is megszerezte, tehát a reformokról szóló törvények megalkotásának nem volt akadály. Az 1982-es decentralizációs törvényt még kettő követte (1983, 1986), melyek alapján a régió területi önkormányzattá vált. A végrehajtó hatalmat a regionális tanács választott elnöke gyakorolta, megszüntették a regionális prefektus intézményét, helyette a kisebb hatáskörrel rendelkező köztársasági megbízott látta el a koordinációs feladatokat. Az 1982 és 1986 között végrehajtott Deferre-törvények átalakították a napóleoni francia közigazgatás centralizált jellegét, és 1986-ban Franciaországban megtartották az első közvetlen regionális választásokat (PASQUIER 2009, COLE 2006).

A franciaországi regionális mozgalmak az 1980-as években két utat választottak. Az újbaloldal és a kormányon lévő francia Szocialista Párt igyekeztek a gazdaságfejlesztés regionális igényeit kielégíteni. Azok a regionális mozgalmak, melyek megelégedtek a kormányzat döntéseivel, idővel integrálódtak a Szocialista Pártba. Ezzel szemben az erős regionális identitástudattal rendelkező régiók, Bretagne, Elzász és Korzika, nyelvi és kulturális jogaik szélesebb körű önrendelkezéséért szálltak síkra, a központi kormányzattal szemben léptek fel, követelésük középpontjában a kisebbségi nyelvhasználat alkotmányban rögzített garanciái álltak (SÍPOS 1993).

2002-ben Jacques Chirac elnöksége alatt ismét napirendre került a decentralizáció kérdése. Az ötödik Francia Köztársaság alkotmányának 24. cikkelye értelmében a szenátus területi alapon szerveződik. Az alkotmánymódosítás megalkotásának előkészítésébe bevonták a helyi közigazgatási egységeket is, melyek javaslataikat országos konferenciákon összegezték, majd elképzelésüket egy alaptörvény-tervezet formájában nyújtották be a szenátusnak. A tervezetbe a szenátus annyi kiegészítést tett, hogy egyetlen közigazgatási egység sem gyakorolhat ellenőrzést a másik felett. A 2003-as alkotmánymódosítás alapján a francia állam szervezete decentralizált lett az alkotmányban deklarálva. A régió,

a francia állam területi közigazgatási egységeként alkotmányos biztosítékot kapott (Tócs és 2009, SZABÓ 2005:172–174), bár autonómiájuk és jelentőségük még mindig kisebb, mint a spanyol, vagy belga régióké (COLE 2011). A 2003-as közigazgatási reform 26 francia régiót ismert el, melyek közül 22 a kontinensen található, 4 pedig tengeren túli megyékben (PASQUIER 2009).

2010-ben a nagyvárosok esetében, pályázati rendszerben ún. metropolisokat alakítottak ki mint Lyon, Aix-Marseille-Provence és Párizs, illetve további, 400 ezer főnél nagyobb városok átszervezése zajlik (KOROM 2014).

A Francia Nemzetgyűlés 2014. november 19–20. között tárgyalta az új közigazgatási törvénytervezetet. A törvény 2016. január 1-től csökkentette a régiók számát 13-ra, hogy hatáskörükben erősebb és ún. *európai méretű* három-négymillió lakosú régiók jöjjenek létre.

3. Területi reformok Dél-Európában

Mint említettük, azt feltételeztük, hogy Dél-Európában a történelmi, kulturális, és napóleoni közigazgatási hagyományok miatt léteznek olyan hasonlóságok, melyek alapján találunk közös pontokat a reformok mögött álló indítékokban, motivációkban. A térség országainak közigazgatását a különböző összehasonlító munkákban is általában egy csoportba sorolják, beleértve még Franciaországot is (LOUGHLIN et al. 2011). Mint kifejtettük, azért igyekeztünk ebből a régióból több országot is elemezni, mert feltételezésünk szerint számos hasonlóság lelhető fel a dél-európai és a kelet-európai, köztük, a magyar területi reformok céljai és körülményei vonatkozásában.

3.1. A hektikusan regionalizálódó Olaszország

1861-ben az Appennini-félszigeten centralizációt megvalósító unitárius nemzetállam született, amelyik nem vette figyelembe a korábban széttagolt országrészek sajátos gazdasági, kulturális, és nyelvi sokszínűségét (COVIELLO 2012). Ennek negatív következményei a XX. század második felében kezdtek megmutatkozni. Olaszországban a nyelvi, etnikai törésvonalaknak mély történelmi hagyományai vannak. Az unitárius állam létét kezdetektől fogva megkérdőjelezték, amit az igen erős regionális identitás is indokolt. A XX. század második felétől ezért a nacionalista mozgalmak közül több, a regionális érdekek hathatósabb képviselője érdekében párttá szerveződött, ami érdemi együttműködést kívánt meg Rómától (TRONCONI 2009, CACIAGLI 2001).

A regionális és kulturális identitás területi megosztottsága mellett, a régiók között jelentős gazdasági különbségek is vannak. Az olasz kormány számára komoly dilemmát jelentett a gazdaság duális jellege, ami a fejlett Észak- és a szegény Dél-Olaszország (Mezzogiorno) közötti gazdasági egyenlőtlenséggel írható le (NORTON 1994:190–194). Dél felzárkóztatása érdekében a regionális politikában megjelentek az újraelosztás különböző technikái, melyek a helyi-területi szint funkcióit jelentősen átalakították (HORVÁTH 2001).

A fejlett nyugat-európai demokráciáknak a dél-európai országoktól eltérően, nem kellett a területi reformokkal párhuzamosan egy egészen új, demokratikus alapokon nyugvó

intézményrendszert és struktúrát felállítani. Olaszországban az 1920-as években Mussolini fasiszta rendszere semmilyen területi decentralizációs törekvést nem ismert el, így csak a második világháborút követően beszélhetünk demokratikus folyamatokról és intézményekről (DENTE 1995). Az 1948-ban megszületett olasz alkotmány definiálta ugyan a régiókat, de a kulturális, nyelvi, földrajzi, gazdasági különbségeket nem volt képes orvosolni (KAISER 2005, URBANI 2010). Az alkotmány felsorolta a 15 *rendes jogállású* régiót és az 5 *speciális jogállású régiót*. Az állam a rendes jogállású régiók élére kormányzati biztost (prefetto) nevezett ki, hosszú évtizedekig nem engedte ki keze közül a régiók feletti ellenőrzés jogkörét. A rendes régiók az 1970-es évek közepéig csak papíron léteztek, tényleges hatalom nélkül, és az ország centralizált unitárius állam maradt (BRUCKER 2005, FUSARO 2006).

Az 1968-as parlamenti választásokon győztes kereszténydemokrata kormány komoly lépésre kényszerült, modernizációs törekvéseihez a helyi/regionális elitet is meg kellett nyernie. A regionális elit erőteljes nyomást kezdett gyakorolni a központi kormányra. A *kettős nyomás* hatására a kormány 1970-ben helyreállította az alkotmányban már rögzített funkciókat, és a régiók ténylegesen megkezdhették működésüket (FUSARO–RUBECCHI 2006).

A régiók szerepének további megerősödését jelentette, hogy az 1970-es évek elejétől rendszeressé váltak azok a munkaértekezletek, ahol az állam és a régiók képviselői megvitathatták a legfontosabb törvényhozási és közigazgatási kérdéseket. Az 1980-as évektől a munkaértekezleteket felváltotta az Állam és Régiók Állandó Konferenciája, melynek keretén belül kialakult a politikai egyeztetés szervezett formája. A régióelnökök ezeket a találkozókat és fórumokat az érdekérvényesítés hathatós eszközeként tekintették (KAISER 2005).

Az 1980-as és 1990-es években a baloldali kormányok alkotmánymódosítási tervzei a politikai pártok közötti megosztottság miatt megbuktak. Számos törvénytervezet még a parlamentig sem jutott el, többnyire már a kormánypártok képviselői megghiúsították a kompromisszumok létrejöttét (DENTE 1995). Az 1992-ben kirobbant korrupciós botrányban szinte minden kormánypárti politikus érintett volt. Az állampolgárok eltávolodtak a nagy klasszikus parlamenti pártoktól, és az újonnan alakuló regionális mozgalmakkal keresték a kapcsolatot. A szélsőségesen radikális pártok föderális irányba mutató modellt szerettek volna megvalósítani (BIORCIO 1999, TRONCONI 2009). A Lombard Liga és a Venecei Liga beindítottak egy spontán szerveződő *bottom-up* folyamatot, ami még inkább nehezítette a top down reformok elfogadását (BRUNAZZO–PIATTONI 2011, SAPORITO 2012).

A sikeres közigazgatási reformok végrehajtásának egyik feltétele a teljes politikai klientúra leváltása volt. A belpolitikai válságból kilábaló kormányok nekiláttak a pénzügyi és politikai konszolidációnak, de a két nagy pártszövetség a Prodi-féle Olajág és a Berlusconi vezette Szabadság Háza nem támogatta teljeséggel a föderalizmus irányába mutató modellt (FUSARO 2006), de szembesülniük kellett az egyre markánsabban fellépő lokális elit jelenlétével is (SAPORITO 2012). A jobboldal 2000 áprilisi regionális választásokon elért sikere arra készítette a balközép kormányt, hogy betérjessze a föderalizmus irányába mutató alkotmánymódosítást. A többség ugyan támogatta az alkotmánymódosítást, de mivel a kétharmados többséget nem sikerült elérni, Olaszországban elsőként ügydöntő népszavazásnak vetették alá a módosítást. A referendum megtartására 2001-ben került sor, amely alacsony részvétel mellett zajlott (41%), de mivel a szavazók 57%-a támogatta az alkotmányreformot, az alkotmánymódosítás érvénybe lépett (FUSARO 2006).

A 2014 februárjában hatalomra kerülő kormány már a ciklus első hónapjában átfogó strukturális reformokat ígért, ami nagyban érintette a közigazgatási rendszer átalakítását. Az ún. 1000 napos programban meghirdetett reform további lépéseként a szenátorok számát 315-ről, 100-ra csökkentenék, jogkörük szűkülne, személyüket közvetlenül nem az olasz választópolgárok, hanem a regionális tanácsok szavaznák meg (SCACCHIOLI 2014). A reformokkal szembeni kormányzati elkötelezettséget mutatta, hogy önálló közigazgatás-korszerűsítési miniszter kinevezésére került sor. Az olasz tartományok számát 31-gyel csökkentették, ami jelentős ellenállást váltott ki az érintett helyi politikusok körében. A költséghatékonyság figyelembevételével, a 350 ezer lakosnál és 2500 négyzetkilométernél kisebb tartományokat egyesítették és ún. nagyvárosokat (città metropolitane) hoztak létre. Ezzel az aktussal az alkotmány V. fejezete jelentősen módosult, mert megszüntették a régiók és a települések közötti tartományi szintet.¹

Az új közigazgatási struktúrában Renzi célja, hogy megreformálja a politikai rendszert a hatalom centralizálásával. Ennek köszönhetően a közigazgatásban a kormányzat szorosabb ellenőrzés alá vonná a régiókat, és kivennék az alkotmányból a *párhuzamos jogköröket* az állam és a régiók között.

Az alkotmánymódosítás végleges szövegét a szenátus 2016. januárban fogadta el, így a kormány 2016 októberére tűzte ki a népszavazás megtartását.

3.2. A spanyol aszimmetrikus regionalizmus, vagy félföderalizmus

A XIX. század végéig Spanyolország egységes államalakulat képét mutatta. A XX. században azonban Olaszországhoz hasonlóan, számos kismemzeti identitást megtestesítő (baszk, katalán és galíciai) nacionalista mozgalom lépett színre az autonómia kiterjesztéséért (SZILÁGYI 2009). Az 1970-es évtized végéig a spanyol fejlődés egyik fő feszültségforrását a regionális identitásért küzdő helyi pártok és a központosító egységes államfelfogást képviselő madridi kormányzat közötti állandó konfliktus jellemezte (MORENO 2002). A történelmi régiók szerepe és az etnikai kisebbségek nagy száma mindig is szorosan összekapcsolódott a spanyol regionalizmussal. A reformfolyamatok mozgatórugói mögött ismét ott találjuk a súlyosbodó társadalmi és gazdasági válságot. A spanyol kormányoknak, a többi déli államhoz hasonlóan, elsődleges célja a szegény és a fejlett régiók közötti gazdasági kiegyenlítés volt, ami összehangolt gazdaságtervezési folyamatokat kívánt meg (SZILÁGYI 2009).

A Franco-diktatúra bukása után kerülhetett sor a teljes politikai és társadalmi rendszerváltásra. Spanyolországban 1977-ben tartottak először demokratikus parlamenti választásokat, tehát az országnak nagyon rövid idő állt rendelkezésre ahhoz, hogy Európa egyik legcentralizáltabb rendszeréből, 1986-ra kvázi föderális monarchiává alakuljon, és csatlakozni tudjon az EGK-hoz (LINZ 1990:27–33).

A spanyol regionalizmus irányába mutató reformlépések indítékaiban hasonló jelenségek mutathatók ki, mint Olaszországban: a demokratikus politikai intézményrendszer megteremtésének igénye, az EGK-hoz történő csatlakozás feltételei, az eltérő fejlettségű

¹ http://www.repubblica.it/politica/2015/10/13/news/scheda_riforma_costituzione_senato_ddl_boschi_solo_testo-124904893/

területek közötti gazdasági különbségek kiegyenlítése, és a regionális identitást megtestesítő nacionalista szervezetek térnyerése.

Az első demokratikus spanyol alkotmány 1978-ban született meg, amelynek ideiglenes rendelkezései alapján speciális jogállású autonóm közösségek (Autonomous Communities – AC) jöttek létre (MORENO 2002, KEATING 1998, SIPOS 1993). A további 14 spanyol régió 1981–1982 folyamán nyerte el az ún. általános jogállású autonóm közösség státuszt (PI-SUNYER 2010). Az alkotmány megszüvegezése közel 16 hónapig tartott, és a tervezet számos bizottságon ment keresztül, és több mint ezer módosító javaslat érkezett hozzá. A reformfolyamatokban jelentős szerepe volt a vezető pártoknak, a kormányzó UCD-nek és a szocialista ellenzéknek (PSOE), remélve, hogy meg tudnak egyezni a történelmi nemzetekkel anélkül, hogy feláldozzák az unitárius állam célját és, hogy Spanyolországot föderalizálni kellene (COLINO–DEL PINO 2011). A kormányzó UCD lassította az autonómiafolyamatot és néhány esetben többletjogosítványokat is elvett; ez történt az 1980-as években Baszkföld, Katalónia és Galicia esetében. A központi kormányzati hivatalok nagy része törekedett megakadályozni a reformok véghezvitelét. Az egyik módszer a helyi önkormányzati szövetségek támogatása volt, illetve a polgármesterek gyűlésének bevonása a reformdöntések előkészítésébe. Az 1990-es évek végére a kormány belátta, hogy az autonóm közösségek közötti egyeztetésekkel és a társadalmi csoportok közötti konszenzus megteremtésével nagyobb sikereket tud elérni, a spanyol állam *félföderális* lett (KEATING 1998), sikerült erős kapcsolatokat kiépíteni a területi önkormányzatokkal, és az uniós bürokráciával is (PÁLNÉ KOVÁCS 2001:76–77).

Az alkotmány lehetőséget adott az egyes régióknak saját autonómia-státútumuk megalkotására. Az ezredfordulóra a szélsőséges (baszk, katalán) nacionalista csoportok új autonómia-státútumot szerettek volna szerezni. Ez a katalánoknak sikerült 2006-ban, miután a katalánok inkább tárgyalások útján próbáltak megegyezni a madridi kormánnyal, addig a baszkok, mint ismert, a szélsőséges és erőszakos módszerek alkalmazásától sem riadtak vissza (COLINO–DEL PINO 2011). Az alkotmánybíróságnak a katalán státútumról szóló 2010-es határozata meghatározó jelentőségű lett, mert ebben a határozatban a bíróság értelmezi a spanyol területi berendezkedés több lényeges pontját, és ezzel hozzájárult az autonómiák esetében a pontos törvényi keretek kijelöléséhez. A 2010-es katalán státútum határozat gyakorlatilag lezárta az 1978-ban kezdett autonómiafolyamatot, vagy legalábbis szűk körben enged teret a további változásoknak (FARKAS 2013).

3.3. A regionalizáció kudarca Portugáliában

Portugália homogén nemzetállam, ahol a kisebbségek száma szinte alig, vagy nem is mérhető, így nem is voltak regionalista és nacionalista mozgalmak sem. A portugál régióépítés bár számos már forrásból táplálkozott, a reformfolyamat legfontosabb indítékai között találjuk a gazdasági és területi egyenlőtlenségeket (MOREIRA 2012).

A másik és egyben legerősebb *reformépítő* elem, szintén a demokratikus politikai intézményrendszer kiépítése volt. A politikai rendszerváltozást az 1974. április 25-i „szegfűk forradalma” jelentette (SZILÁGYI 2009). Az új kormány prioritásként kezelte, hogy az ország bekerüljön az *európai családba*, és kapjon olyan biztosítékokat, amelyek a stabilitást és a politikai megbízhatóság feltételeit szavatolják (FREIRE–BAUM 2003).

A portugál példa is jól szemlélteti, hogy az EGK-ba történő felvétel egyik elsődleges motivációja a strukturális alapokhoz való hozzáférés volt, ami egyben garantálta a demokratikus intézményrendszer fenntartását is. Az 1976. április 2-án elfogadott, és azóta már többször módosított alkotmány bevezette az autonóm és az adminisztratív régió fogalmát. Önálló alapszabálya, törvényhozó testülete és végrehajtó hatalma azonban csak a NUTS 2 szintű Azori-szigetek és Madeira autonóm tartományoknak van. A mezoszintű átszervezésével kapcsolatos bizonytalanságot, valamint a politikai pártok és közszereplők közötti egyet nem értést jelzi, hogy az új rendszer továbbra is megtartotta a fasiszta rezsimtől örökölt középszintű struktúrát (SZILÁGYI 2002). A közigazgatásra jellemző napóleoni típusú hierarchia, és a központi–helyi kapcsolatok tradicionális szervezeti rendszere, folyamatosan gátat szabott minden újításnak (HORVÁTH 2001). A regionalizmus az 1995. évi választási kampány óta a portugál politikai közbeszéd és diskurzus egyik központi témájává vált. Az 1995 és 1998 közötti időszakban merült fel leghatározottabban a tervezési-fejlesztési régiók közigazgatási, illetve politikai önkormányzati régiókká alakításának ötlete, ezzel párhuzamosan pedig a területi középszintek számának és közigazgatási határainak a megváltoztatása (FREIRE–BAUM 2003).

A portugál kormány meg szeretne volna változtatni a regionális beosztást, felváltva a kontinentális ötrégiós modellt egy kontinentális nyolcrégiós modellel. Az akkori tervek szerint az eddig már adminisztratív szinten létező régiók saját önkormányzatiságot kaptak volna, ezért a tervezet széles vitát váltott ki politikai körökben (GOUVEIA 2011, MOREIRA 2012). A regionális átalakítással kapcsolatban a politikai elit, és a helyi közösségek rendkívül megosztottak voltak. 1998-ban két kérdés kapcsán ügydöntő népszavazást tartottak. Az egyik kérdés arra vonatkozott, hogy egyáltalán létrehozzanak-e egy újabb helyi szintet, vagyis a régiókat; a második kérdés arra, hogy a regionális gyűlések megalkotásával megtörténjen-e a politikai értelemben vett decentralizáció az adott régióban (SZILÁGYI 2002). A politikai pártoknak, a referendumon való részvételt támogató kampánya és felhívásai ellenére a távol maradó aránya igen nagy, közel 52%-os volt. Az első kérdésre igenlő választ adók aránya csupán 36% volt, a második kérdésre is hasonló arányban reagáltak a szavazók (GOUVEIA 2011). Az eredménytelenség elsődleges okozója valószínű, hogy a rosszul manőverező, és regionális kérdésben megosztott kormányzó Szocialista Párt volt. A referendum várható kudarcát a közvélemény-kutatások is jelezték. A népszavazás kudarcához hozzájárult az is, hogy az alulról megszerveződő állampolgári csoportoknak és civileknek csak egy töredéke támogatta a referendument (MOREIRA 2012). Portugália történetében azóta sem történt kísérlet újabb referendum megszervezésére, a régiók virtuális keretként benne vannak az alkotmányban, de ténylegesen nem járultak hozzá a portugál állam decentralizációjához.

3.4. Területi reformok sorozata Görögországban

Az 1832-ben megalakuló görög nemzetállam az ottomán Millet-rendszerben kialakult társadalmi, gazdasági, politikai, és természetesen közigazgatási berögződésektől próbált – inkább kevesebb, mint több sikerrel szabadulni. A XX. század elejéig a helyhatóságok számának radikális csökkentésével, majd az összevont önkormányzatok túlzott megerősödése után a területi közigazgatás ismételt fragmentációjával próbálta a helyi hatalmi koncentrációk politikai erejét redukálni. A helyi kormányzás évszázados berögződéseinek ugyanakkor

a közigazgatási és államhatárok többszöri módosítása sem változtatott lényegileg: a görög politikai kultúra és államigazgatás továbbra is az alapvető állami szolgáltatásokat nagyban helyettesítő patrónus- és klientúra-hálózatok révén működött, amelyek legtöbbször a reformok lebonthatatlan gátjának bizonyultak (KOLIOPOULOS–VEREMIS 2010:30–31, HLEPAS 2014:175, AKRIVOPOULOU et al. 2012:668–669).

Ebben a rendszerben a helyi önkormányzatok szerepköre rendkívül korlátozott volt, döntéshozási lehetőség csak a dekoncentrált szervek hivatalaiban alakult ki. A hírhedten nem hatékony és korrupt hivatalok a reformkísérletek ellenére egészen az 1990-es évekig a helyi igazgatás megújíthatatlan intézményei maradtak (OECD 2001:19). A helyi és közép-szintű közigazgatás megreformálásának programját először a szocialista PASZOK tűzte zászlajára az 1981-es választás hajrájában (HLEPAS 2011:69), s ettől kezdve tulajdonképpen a 2011-es átfogó szabályozásig állandóan napirenden maradt (FEATHERSTONE 2014). A területi kormányzás átalakításának igényét nem a görög politikai elit tényleges racionalizáló szándéka hívta életre, sokkal inkább az a tény, hogy Görögországnak az 1990-es évek elejére már eleget kellett tennie az EGK-csatlakozás elvárásainak (PHILIPPIDOU 2009:6, PERGER 2005:101, WASSENHOVEN 2008:71). Ez a tendencia – máig jellemző – kettős viselkedésmódot alakított ki: kormánypárti vagy ellenzéki pozíciótól függetlenül az összes reformperiódus alatt elleneztek az átfogó területi reformokat; ennek ellenére a mindenkori kormánypártok európai kötelezettségeik vagy a lehívható támogatások érdekében formálisan és a nyilvánosság előtt programjuknak tekintették azokat (MANOJLOVIĆ 2011:359–360, PHILIPPIDOU 2009:6, LADI 2012:25). Az 1981–1997 közötti reformok fő célja nem az önkormányzatok méretgazdaságossági problémáinak megoldása volt, sokkal inkább az, hogy a centralizált állam megbontása nélkül feleljenek meg az európai elvárásoknak (PERGER 2005:103).

Az 1996-os törvényhozási választások hozták el az átfogó reform bevezetésének lehetőségét, amelyet nemcsak a PASZOK parlamenti többsége, de egyúttal az EU egyre fogyó toleranciája is ösztönzött (WASSENHOVEN 2008:70–71). Az 1996–1997-ben kidolgozott ún. Kapodisztriasz-program – amely részben az EU szakmai támogatásával készült – ennek megfelelően a magas színvonalú közszolgáltatások biztosítására, a helyi hatóságok és választott képviselők szerepének erősítésére, a helyi igazgatási és pénzügyi függetlenség megteremtésére, a régiók szerepének növelésére, humán erőforrás-fejlesztésre, valamint az átláthatóság és a helyi legitimitáció erősítésére törekedett (PERGER 2005:103). A reform alapvető célja a túlközpontosított állam lebontása és az egyszerűbb államigazgatás kialakítása volt (ALEXOPOULOU 2012:2).

A reformprogram elfogadását és az eredeti célok megvalósulását számos tényező nehezítette: a kiegyenlített erőviszonyok, a politikai polarizáltság, a megosztó ágazati érdekek, a tárgyalókészség hiánya a klientúrendszer bástyái, valamint összességében véve a politikai kultúra individualizmusa. A reformprogram valóban 80%-kal redukálta az önkormányzatok számát – az összevonások révén számuk 5825-ről (1996) 1033-ra (1999) csökkent –, azonban az eredeti tervekben szereplő maximum 500 helyhatóság megteremtése lehetetlen célkitűzésnek bizonyult (AKRIVOPOULOU et al. 2012:671–674).

A reformtervezet kidolgozása alatt modernizációs/európaizációs és tradicionalista/reformellenes erők csaptak össze. A tervezet parlamenti vitájakor az ellenzék a reformok szükségességét nem vitatta ugyan, de a kötelező összevonást túl radikálisnak tartotta, valamint a finanszírozás és a választási törvény módosításának szükségességére is felhívta a figyelmet (PERGER 2005:103). A vitában már ekkor megjelent a később sokszor hangozta-

tott EU-ellenes negatív felhang, amely azt vetette a kormánypárt szemére, hogy a nemzeti érdekeket az európai elvárások oltárán feláldozza (ALEXOPOULOU 2012:2). Ehhez hasonló kritikák érkeztek az állásukat féltő helyi választott és kinevezett hivatalnokok és szakszervezeteik felől is, ami érthető reakció annak tükrében, hogy a nagyobb településeken koncentrálnak leendő önkormányzatok létrejötté egyúttal számos politikai karrier végét is jelentette (HLEPAS 2010:52). A reform tárgyalását társadalmi vita nem kísérte, a terv keresztülvitelének szükségességét inkább politikai kampány népszerűsítette, más országok decentralizációs sikereivel példálózva (MANOJLOVIĆ 2011:358–359). A reformfolyamat keresztülvitelét reformmódszertani problémák is hátráltatták. A tényleges politikai akarat, a jól körülhatárolható fókuszpont, a konszenzusra törekvés, valamint a széleskörű konzultáció hiánya a tervezet elő és utóéletét is meghatározta, míg a szakértők véleményének figyelmen kívül hagyása a kezdetektől tartalmi hiányosságokat eredményezett (MONASTIRIOTIS–ANTONIADES 2009:2). Néhány pozitívum ellenére a Kapodisztriasz-program nem tudta beváltani a hozzáfűzött eredeti elvárásokat. A helyhatóságok összevonása nem járt jogosítványai széleskörű kiterjesztésével, a középszintű önkormányzatok létrehozása kompetenciák nélkül nem növelte a decentralizáció mértékét, számos híresen nem hatékony intézmény érintetlenül hagyása pedig az eredményeket redukálta (SKAMNAKIS 2011:7, HLEPAS 2014:185–187).

A Kapodisztriasz-reform felemás eredményei után Görögország területi igazgatása továbbra is centralizált maradt, a közigazgatás hatékonysága pedig nem nőtt (MANOJLOVIĆ 2011:339, 367). Az átfogóbb reform kidolgozását a 2009-től Görögországba is begyűrűző gazdasági válság, és elsősorban a külföldi hitelezők reformelvárásai tették szükségessé. Athén addig számíthatott a pénzügyi segélyek zavartalan folyósítására, ameddig a görög kormányok reformok melletti elkötelezettségüket a gyakorlatban is bizonyítani tudják (ALEXOPOULOU 2012:13).

A Görögországtól elvárt közigazgatást érintő strukturális reformok sorában csak az egyik, de talán a legfontosabb volt a területi kormányzást átalakító ún. Kallikratizsz-program. A reform *népszerűségét* a kitűzött számok előre meghatározta: a terv a meglévő 1034 helyhatóság számát 325-re kívánta redukálni (AKRIVOPOULOU et al. 2012:675), amely egyben kb. 25 000 munkahely megszüntetését is magával vonta (SKREKAS–GRANITSAS 2010). A reform drasztikussága nemcsak a szakszervezetek és az ellenzék soraiban keltett komoly ellenérzést, de egyben a kormánypárti PASZOK egységét is megbontotta. Jórgosz Papandreu miniszterelnök ennek ellenére nem törekedett sem a szakma, sem a többi parlamenti párt támogatásának elnyerésére. Míg az előbbi csoportot egy szűk, néhány fős szakértői gárda kivételével kizárta a terv kidolgozásából, addig az utóbbit az előző kormány korrupciós botrányainak nyilvánosságra hozásával haragította magára, s tette reformellenessé (LYRINTZIS 2011:14–15).

A Kallikratizsz-t érintő kritikák elsősorban annak drasztikusságát vetették a kormánypárt szemére. A 94 ezer önkormányzati dolgozót tömörítő szakszervezet (POE-OTA) több tiltakozást és sztrájkot szervezett a tervezett elbocsátások ellen, míg az ellenzék arra hívta fel a figyelmet, hogy hiába a mélyreható átalakítás, ha a pénzügyi racionalizáció éveket vesz majd igénybe (SKREKAS–GRANITSAS 2010). Kormányoldalon – sőt miniszteri szinten – elsősorban a terv regionalizációs pontjait sérelmezték, attól tartva, hogy a régiók közvetlenül választott kormányzói túlzottan nagy hatalomra tesznek majd szert. A reformtervezet szakértői oldalról is kapott kritikákat észrevételeket, elsősorban a decentralizáció jövődöbeli

hatékonytárgyát firtatták egy olyan rendszerben, ahol a központi kormányzat nem lesz képes a helyi önkormányzatok működésének finanszírozására (MANOJLOVIĆ 2011:363).

A tervet racionalitása ellenére valójában csak egy szűk haszonélvezői csoport (pl. régiós kormányzók és dolgozók, összevont helyhatóságok polgármesterei és dolgozói) és néhány szakmabeli támogatta. Ennek ellenére – szinte változtatás nélkül –, 2011. január 1-jén a Kallikratis reformintézkedései hatályba léptek a külföldi nyomásgyakorlás eredményeként (AKRIVOPOULOU et al. 2012:656–657). A legátfogóbb görög területi reform számos sikert ért el: a helyi önkormányzatok kiadásai jelentősen csökkentettek, míg kompetenciájuk, transzparenciájuk, és ellenőrizhetőségük nőtt (FEATHERSTONE 2014). A közszolgáltatások rendszere elérhetőbbé és effektívebbé vált, a választások révén nőtt az állampolgári részvétel, az elbocsátások révén a közszférában egészséges verseny alakult ki, amely a szakértelem és a minőség fokozatos javulását eredményezte (SKAMNAKIS 2011:6–7, AKRIVOPOULOU et al. 2012:675).

Szükséges rámutatni néhány hiányosságra is. Az új demokratikus intézmények (pl. ellenőrző bizottságok) növelték a részvételi lehetőséget, a pártok azonban kisajátították ezeket a pozíciókat, és továbbra is elnyomják a civilek hangját. Bizonyos reformintézkedések nem vették figyelembe a nyilvánvaló területi különbségeket. A központi kormányzat csak a fiskális egyensúly megteremtésére törekedett, s nem vette figyelembe az egyes települések nyilvánvalóan különböző igényeit. A reform hatékonyságát szintén jelentősen befolyásolta, hogy a gazdasági válsághoz köthető megszorító intézkedések következtében a központi finanszírozás jelentősen (kb. 60%-kal) csökkent, a központi hatóságok ellenőrzése viszont jelentősen nőtt (HLEPAS 2014:196). Utóbbiak miatt az alapvetően decentralizációs céllal végrehajtott reform a recentralizáció eszközévé kezd válni, amely minden korábbinál hevesebb konfrontációt okoz a helyi és az állami politikai elit, valamint a szétfűződő pártrendszer új és régi haszonélvezői között.

4. A rendszerváltó kelet-európai országokban lezajlott területi kormányzati reformok jellemzői

4.1. A közös sajátosságok

A kelet-európai országok területi reformjait tárgyaló szakirodalom többnyire abból indul ki, hogy ezt az országocsoportot összetartja a kiindulási alapot jelentő közös múlt, hogy az önkormányzatokat érintő reformok a rendszerváltással kezdődnek, és nyugati mintát követnek. Kétségtelen ebben a megközelítésben van igazság, hiszen az utóbbi évtizedek törekvéseit egyértelműen áthatotta a (keleti) múlttal való szakítás és a nyugathoz való felzárkózás szándéka. A rendszerváltáson évtizedekkel túljutva azonban egyre több evidencia utal arra, hogy ezek az országok mégsem alkotnak homogén csoportot, ami megjelenik a területi kormányzati rendszerek formálásának eltérő tartalmi és formai vonatkozásaiban is. Az okokat a szovjet birodalmi időszakot megelőző történelemben, kulturális sajátosságokban, eltérő geopolitikai kontextusban keresik, már nem tekintve a divergenciát *kórosnak*, a konvergenciát az egyetlen helyes célnak (HENDERSON et al. 2012). Témánk szempontjából különösen fontos annak felismerése, hogy az állami tradíciók keresztülívelnek a szovjet időszakon, a korábbi napóleoni, porosz, skandináv vagy éppen a bizánci és török birodala-

lom hatását nem lehet elhanyagolni ebben a régióban sem (HENDRIKS et al. 2011, JORDAN 2011). Ugyanakkor a közös szovjet örökség is nagyon erős kulturális meghatározottságnak bizonyult, ami a közigazgatási reformok esetében különösen a bürokrácia ellenállásában fedezhető fel: „ha valahol van homo sovieticus, akkor az a rendszerváltó országok közigazgatása, az intézményeket, szabályokat könnyebb változtatni, mint az embereket”, fogalmazott az elemző, amikor az Európai Unió egységes közigazgatási térré formálásának akadályairól értekezett (TÖNNISSON 2004:203).

Mindezek ellenére a rendszerváltással kétségtelenül olyan korszak kezdődött az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó kelet-európai országokban, amely gyökeres szakítást jelentett a korábbi hagyományokkal és a közvetlenül megörökölt centralizált tanácsrendszerrel. Eltérően tehát az előzőekben tárgyalt országoktól, különösen a nyugat- és észak-európai fejlett piacgazdaságoktól, illetve demokráciáktól, ezekben az országokban a területi kormányzati modelljében kellett gyökeresen átalakítani, s szinte párhuzamosan ezzel a feladattal kellett a területi szerkezet konszolidálását és a hatékonyságjavítást, modernizációt célzó reformokat végrehajtani. Ma már mérleget lehet vonni, hogy ez a reformdömping csak részben volt sikeres (HENDRIKS et al. 2011). Voltak már jóval korábban is olyan vélemények, hogy a decentralizáció célja és elvárása a kelet-európai demokráciáktól politikailag ugyan magától értetődő volt, ugyanakkor túlságosan leegyszerűsített, ráadásul azzal a normatív meggyőződéssel párosult, hogy a decentralizáció automatikusan demokratikus is lesz (PICKVANCE 1997, ELANDER 1997). A túl gyors és véglegesnek szánt reformokkal kapcsolatban már a rendszerváltás környékén megfogalmazódott az aggály, hogy nem kezeli külön a rendszerváltó periódust, s ezzel a reformok éppen a további alkalmazkodás, a hosszútávon is alkalmas modell bevezetésének akadályaiává válhatnak (BENNETT 1994).

A rendszerváltás, mint felfűtött politikai ambíciókkal, és egyben politikai bizalmatlansággal átítatott időszak, nyilvánvalóan nem kedvezett a szakmai racionális, hatékonysági szempontokat követő törvényalkotásnak. A kelet-európai új demokráciák a helyi önkormányzásnak kitüntetett figyelmet szenteltek, a politikai rendszerváltás fontos szimbólumaként. Evidens volt tehát, hogy (néhány kivétellel, mint Lengyelország, Bulgária, Románia) a területi széttagolódás vált uralkodó jelenséggé, csattanós válaszul a korábbi centralizált és integrált tanácsrendszer örökségére (SWIANIEWICZ 2010), holott már a kezdetekkor figyelmeztettek arra, hogy a szétaprózódás kapacitásgondok forrása lesz (KLIMOVSKY 2010, WOLLMANN 2010).

Szintén közös jellemző volt ebben a régióban a középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanság, amit egyszerre táplált a minisztériumok hatalomhoz való ragaszkodása és az a vélemény, hogy a középszintek a korábbi kommunista párt fellegetvái (O'DWYER 2006). A középszintekkel szembeni averziót azonban többnyire a helyi szintű önkormányzatok autonómiájára hivatkozás mögé bujtatták. Ez az érv meg is nehezítette az egyéb szempontok felemlítését. Az új politikai elit tehát a decentralizációt és demokráciát a tőle távoli és gyenge helyi szintekre korlátozta, míg kimondva, vagy inkább kimondatlanul, riválisként kezelte a fővárosokat, nagyvárosokat és a középszintű kormányzatokat.

Általános sajátosság volt az is, hogy szinte minden rendszerváltó ország kormányzata alulfinanszírozta az önkormányzati rendszert (PICKVANCE 1997). Ez a jelenség nem csupán a rendszerváltás idején jellemző kétségtelenül rosszabb gazdasági kondíciókkal magyarázható. Az önkormányzatok folyamatosan visszaszoruló pozícióba kerültek a közösi költségvetésekben a többi *fejlesztésgazdához* képest a prosperálóbb vagy legalább konszo-

lidáltabb időszakokban is. Általánosnak tekinthető vélemény, hogy a kelet-közép-európai új demokráciákban a kompetenciák decentralizációjához képest, messze elmaradt a fiskális decentralizáció (OWENS 2002, SEVIC 2008), ami a gazdasági válság idején még nehezebben kezelhető problémákhoz is vezetett (BLÖCHLIGER 2014).

Hamar megjelent mindkét strukturális *deficitre*, nevezetesen a középszint konszolidálására és a helyi szolgáltatások mérrehatókonyságának növelésére irányuló korrekciós szándék. Abban azonban már megoszlanak a vélemények, hogy a második hullámban megindított szerkezeti reformokat a kilencvenes évek végétől végül is a kondicionalizmusra (HUGHES et al. 2004), az uniós forrásokhoz való hozzájutás reményében az európaizációra (PÁLNÉ KOVÁCS 2009a), vagy saját felismerésre, illetve belső politikai, szakpolitikai szempontokra alapozták-e? Amikor a kelet-európai demokráciák az önkormányzati reformok konszolidációs fázisába jutottak, nemcsak a minták, hanem a mintakövetés szükségessége tekintetében is nagyobb volt az elbizonytalanodás. Mint említettük, a fejlett országok és a nemzetközi donor szervezetek egyre inkább felismerték, hogy az ajánlott, exportált minták nem működnek, hogy a kontextusnak döntő szerepe van, illetve ekkortájt már megjelentek a kritikák is a nyugat-európai önkormányzati reformok tényleges eredményeiről, amelyek elmaradtak a várakozásoktól (LITVACK et al. 1998, BOUCKAERT 2009). Ennek ellenére, a kondicionalizmus jegyében az unióra törekvő országokkal szemben még elvárták a minták követését. A nemzeti mozgástér azonban soha nem szűkült le az oktrojált modellek mechanikus követésére. Különösen a politikai rendszer, s benne az önkormányzati kormányzás tekintetében nem állítható, hogy ne mérlegelhetne volna minden új demokratikus tagállam, hogy sajátosságait hogyan érvényesítse azon standardok között, amit például a meglehetősen keretjelleggel megfogalmazott Európai Önkormányzati Charta jelentett.

A helyi közigazgatási szint konszolidálásának, a kisközségek összevonásának elmaradása a kilencvenes évtizedben, a szakmai körökben árnyaltabbá vált. A lengyel és cseh szakember (SWIANIEWICZ 2010, ILLNER 2013) már úgy tette fel a kérdést, hogy egyáltalán a fragmentáltság probléma-e? Kétségtelen, nem minden posztkommunista országban hajtottak végre helyi szinten községösszevonást, hanem a társulások formát részesítették előnyben. Az óvatosság érthető, hiszen a rendszerváltás során létrehozott helyi önkormányzati rendszereket a helyi demokrácia *restaurációjának* tekintették, ezért az akkortájt többnyire széttagolt szerkezethez néhány év múlva hozzányúltni politikailag rendkívül népszerűtlen lett volna. Holott látszott a feltételek tükrében, hogy a legkisebbnek is megadott önállóság önmagában nem fogja megoldani a vidéki térségekben felhalmozódott problémákat (MAUREL 1994). A racionalizálás halogatása arra, az Európában másutt is érzékelhető véleményre, értékrendre is támaszkodhatott, hogy a mérrehatókonyság nem az egyetlen követendő szempont a helyi kormányzásban (MARCOU-VEREBÉLYI 1993).

Bonyolultabb a helyzet megítélése a középszintű kormányzás tekintetében. A régiók létrehozására irányuló uniós nyomás lényegesen erőteljesebb volt, ráadásul a középszintű kormányzatok területi határainak és léptékének a kérdése messze nem csak hatékonysági, sokkal inkább politikai, kulturális, etnikai dimenzióban jelent meg. Minden új kelet-európai uniós tagállam számára alapvető kihívás volt az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférés, s ennek keretében az ún. NUTS 2 régiók lehatárolása, hiszen a határok között történik a támogatásra jogosultság feltételeinek megállapítása. Ugyanakkor a Nyugat-Európában a kilencvenes évtizedben virágzó *új regionalizmus* filozófiája messze túlment a közgazdasági, vagy kohéziós politikai hatékonyságon, sokkal inkább egy új kor-

mányzási paradigma megnyilvánulásaként fogalmazódott meg, amelyik túlnyúlik az *államon*, s a térbeliséget tekintve is metszi a közigazgatási határokat (SCOTT 2009). Fontos összefüggés az is, hogy az európai új regionalizmus Nyugat-Európában erősen kötődött az EU-integrációs folyamathoz, a többszintű kormányzás jelenségéhez, az erős regionális identitással rendelkező régiók uniós érdekvégyesítési és saját államukon belüli autonómia törekvésekhez.

Éppen a kelet-európai regionális reformok viszonylagos sikertelensége mutatott rá azonban arra, hogy az új regionalizmus, mint normatív jelenség, erősen függ az adott ország gazdasági, társadalmi, kulturális sajátosságaitól. Az új regionalizmus nevében végrehajtott regionális reform, a kontextustól függően, lehet a demokratizálás, a versenyképesség, hatékonyság, modernizáció, de a centralizáció eszköze is. A kelet-európai regionalizáció specialitása, hogy több országban is az ellene ható nemzetépítés folyamatával kötődik össze, illetve e térségben a posztkommunista múlt hozzájárult a korábbi regionális kötődések, hálózatok szétöregedéséhez (SCOTT 2009). A középszintű kormányzatokra vonatkozó reformok tehát ellenszélbe kerültek, és sok tekintetben *zöldmezős beruházásnak* minősültek, nemcsak a határok megvonása, hanem a hatalom megosztásának kérdése is erős politikai konfliktusokat, ellenállást váltott (volna) ki. Nem véletlen tehát, hogy a legtöbb kelet-európai államban a rendszerváltás idején, ha fel is merült a regionalizáció gondolata, a helyi önállóság (vagy éppen a nemzeti identitás) védelmében nem jöttek létre egyáltalán vagy legalábbis erős, új középszintek, s a későbbiekben, a kohéziós forrásokhoz való hozzáférés kötelező feltételeként a NUTS 2-es régiók lehatárolása sem vezetett erős, politikai, önkormányzati régiók létrehozásához.

4.2. A sikeres lengyel kivétel

Az alábbiakban az egyetlen sikeres kelet-európai regionális reform folyamatát mutatjuk be részletesebben. Lengyelországban is voltak félelmek a regionalizációval kapcsolatban, éppen azért, mert a lengyel történelemben a központi hatalom gyengesége a regionális széttagoltsággal függött össze (SWIANIEWICZ 2011). A lengyel reform folyamata visszaigazolta azt a feltételezésünket, hogy a területi reformok sikerének egyik fontos tényezője a reformcélok realitása, a konkrét politikai, gazdasági, társadalmi feltételekhez való igazodás, ugyanakkor nem elhanyagolható szempont az egyébként konfliktusokkal teli reformfolyamat, alapos előkészítése és következetes végrehajtása sem. Ahogy Kulesza, a reformokban jelentős szerepet játszó lengyel politikus, szakember fogalmazott, ki kellett várni azt az időpontot, amikor a központi bürokrácia gyenge volt, a szakértők pedig rendelkeztek részletesen kidolgozott koncepcióval, hogy gyorsan lépni lehessen (idézi SWIANIEWICZ 2011:483). Az is fontos jellemző azonban, hogy a lengyel reformfolyamat egy idő után más kelet-európai országokhoz képest nagyobb helyi támogatottságot kapott a gyorsan kiépült regionális politikai és civil hálózatoktól, mintegy megakadályozva a visszarendeződést (TATURK 2004).

A lengyel regionalizáció, bármennyire támaszkodhat történelmi előzményekre, jellegében mégis felülről kezdeményezett volt, és inkább modernizációs, illetve fejlesztéspolitikai motivációk táplálták, semmint a regionális politikai elit törekvései (GORZELAK 2009).

A rendszerváltás során létrehozott önkormányzati rendszer kialakítása elsősorban a központi kormányzati keretek között zajlott, annak ellenére, hogy a lengyel civil társa-

dalom, különösen a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom szerepe a rendszerváltásban erősebben érvényesült más posztszocialista országokhoz képest (JÓZSA 2005). A helyi önkormányzással kapcsolatos reformelképzelések már a nyolcvanas években megfogalmazódtak éppen azon vezető szakértők műhelyeiben, akik a rendszerváltás után is jelentős szerepet kaptak, már a Szolidaritás által kezdeményezett és irányított kerekasztal mellett (REGULSKI–KOCAN 1994, REGULSKI 1999). Az önkormányzati érdekképviselet ebben az időben még nem jött létre, mert a parlament blokkolta az egységes, kötelező önkormányzati szövetség létrehozásának gondolatát. Az első szabad választások után gyorsultak fel az események, mert a helyi választások mielőbbi kifizetéséhez minden politikai erő ragaszkodott. A törvénycsomag előkészítése és elfogadása mindössze nyolc hónap alatt lezajlott, a szenátus által hozott indító döntés és egy kormánybiztos kinevezését követően. A folyamat gyors volt, ahogy az egyik szakértő visszaemlékezett, a kerekasztal szereplői többnyire nem értették az önkormányzati reform lényegét (REGULSKI 1999). Ezért is bizonyult szerencsésnek, hogy Lengyelországban a parlamenti képviselők egy részének kezdeményezésére már 1989-ben létrejött egy olyan alapítvány, amelyik regionális centrumokban képezte a helyi politikusokat, köztisztviselőket. A létrehozott önkormányzati rendszerrel kapcsolatos kritikák is korán elhangzottak, mondván a közjogi rendezést nem kísérte a pénzügyi decentralizáció. Később a legtöbben belátták, hogy a rendszerváltás nyújtotta lehetőséget fontos volt kihasználni, s vélhetően évekkel később nem is zajlott volna le olyan könnyen a decentralizáció. Az első decentralizációs lépéseket ugyanis később recentralizációs törekvések követték. Az erős pártpolitikai ellentétek is a felszínre kerültek, s a reformokat a gyakori kormányváltások, továbbá a központi politikai és bürokratikus elit reformképtelensége nehezítette, a szakértők szerepe pedig egyre kevésbé érvényesült (REGULSKA 1997). Az időközben létrejött önkormányzati érdekszövetségek is megosztottak voltak. A rendszerváltás idején tehát egy viszonylag rövid *kegyelmi időszakban* a helyi kormányzatok tekintetében konszenzusra lehetett jutni, a járások és régiók létrehozására azonban csak évekkel később került sor.

A kilencvenes évek elején, a liberálisok vezette kormány részéről megjelenő regionalizációs törekvésekről az volt a vélemény, hogy újabb reformokkal csak destabilizálnák a lassan beüzemelő helyi autonómiák helyzetét. A regionális reformtervek le is kerültek a napirendről. A számban, méretben, a jelenlegiekhez hasonló regionális beosztás a második világháború előtt is létezett, bár csak Felső-Szilézia rendelkezett kormányzati önállósággal. A rendszerváltás idején nem számolták fel a korábbi 49 vajdaságot, mint dekoncentrált egységet, s a vajda kinevezése nem volt mentes a pártpolitikától (SWIANIEWICZ 2011). 1993–1997 között decentralizáció helyett további kormányzati dekoncentrált regionális egységek jöttek létre nagy számban.

Annak ellenére, hogy a járás (powiat) is mintegy négyszáz éves tradíciókkal a legstabilabb része volt a lengyel területi közigazgatásnak, a járások újbóli létrehozása nem bizonyult egyszerű feladatnak. A már előkészített és a parlament által megvitatott törvényt a kormány bukása, majd az új választások után elvetették 1993-ban. Az 1994-ben indult kísérleti fázisban a községek maguk dönthettek mely járáshoz akarnak csatlakozni, ami visszatükrözte a helyi szinttel kapcsolatos politikai preferenciát. A lengyel területi reformok jellegzetes vonása volt, hogy a városok megnyerését a kormányzat mindig fontosnak tartotta, a járásreform is összekötődött a nagyobb városok megerősítésével. A városok önkéntes csatlakozása nyomán zajlott a kísérleti fázis, amelyben azonban több város is visszalépett,

félte saját pénzügyi forrásait és kompetenciáit (JÓZSA 2005). Amikor 1999-ben életbe lépett a járási reform, összesen 65 város szerzett járási jogot.

Ami a régiókat illeti, nem volt konfliktusmentes a reform előkészítése, és többszöri nekirugaszkodás után jutott csak révbe, lényegében összekötve az új alkotmány elfogadásával és a járási reform befejezésével. Az 1997-ben elfogadott új alkotmány nemcsak a területi hatalmi szerkezetet átalakítását, hanem további nagy ellátó rendszerek (egészségügy, oktatás) reformját is elindította a szubszidiaritás elvére építve (REGULSKI 1999). Az új alkotmány kifejezetten az uniós csatlakozás és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szellemében született, de fontos hangsúlyozni, hogy alkotmányos garanciát továbbra is csak az általános önkormányzati felhatalmazású helyi önkormányzatok (gmina) élveztek (SWIANIEWICZ 2011). A regionalizáció szükségességének felismeréséhez az erősödő regionális különbségek, tehát a megnyíló strukturális alapokhoz való hozzáférés szempontja is hozzájárult. A regionális reformok koncepciójának előkészítése szakmai berkekben zajlott, a lengyel szakértőket nemzetközi intézmények is szponzorálták (REGULSKI 1999). 1997-ben a választások után nyílt meg a politikai lehetőség újra a regionális reform napirendre tűzésére, miután csak az ellenzékben lévő parasztpárt nem értett egyet a vajdaságok számának jelentős csökkentésével. A régiók számát és határait illetően nagyon jelentős ellentétek voltak. A szakértők 10-12 vajdaságot javasoltak, ám különösen a nagyvárosok, helyi érdekcsoportok heves tiltakozása felpuhította az eredeti koncepciót. Böven volt ellensége a regionális reformnak a kormányzaton belül is, hiszen az volt a szándék, hogy a regionális önkormányzatok létrehozásával párhuzamosan megszűnik a 287 különböző regionális dekoncentrált hivatal (REGULSKI 1999). A változások mélységét jelzi, hogy a járási és regionális reformmal érintett intézmények (beleértve a közszolgáltatásokat is) száma meghaladta a tízezret, amelyek mintegy egymillió embert foglalkoztattak. A parlamenti vita ugyan heves volt, de rövid és eredményes. A regionális reform társadalmi kommunikációját meglehetősen elhanyagolta a Buzek-kormányzat, nem ismerte fel, hogy a kérdés nem csupán technokrata, szakmai, hanem politikai szempontok mentén is értékelendő (JÓZSA 2005). A parlamenti sikeres szavazás után azonban a régiók száma, illetve székhelye kérdéséhez kötődő elnöki vétó nyomán (amit a vesztes városok motiváltak zömmel) kompromisszumos megoldást kellett találni. Így fogadták el azokat a törvényeket 1998-ban, amelyek nyomán létrejött a 16 régió, 308 járás, és a 65 járási jogú város (JÓZSA 2005). Az eredetinel nagyobb számú, tehát kisebb régió még mindig teljesítette az uniós kohéziós politikai elvárásokat, így alkalmas maradt a források fogadására.

A reform kiváltotta változások menedzselésére az egyben miniszterelnök-helyettes belügyminiszter vezényletével külön bizottság jött létre miniszterhelyettesi rangú tagokkal, és minden régióba is delegáltak egy-egy megbízottat (REGULSKI 1999). A végrehajtás nem volt mentes a konfliktusoktól. Hosszú ideig érzékelhető volt a régiókban a kormányhivatalt vezető vajda és az önkormányzati választott tisztségviselő marsall rivalizálásában megnyilvánuló konfliktus a decentralizáció és centralizáció hívei között. A regionális forrásdecentralizáció is évekig halasztódott.

A lengyel decentralizációs reformok nem fejeződtek be a régiók térképre vitelével. A régiók fokozatosan erősödtek, töltődtek fel kompetenciákkal, többek között annak is köszönhetően, hogy a régiók sajátos dinamizmust vittek a politikai folyamatokba, sikeresen lobbiztak és mozgósították a közvéleményt is a decentralizáció továbbvitelére. Különösen fontos volt a régiók, mint önkormányzatok megerősödésében az uniós kohéziós politika,

amelynek forrásait ma már többségében a regionális önkormányzatok menedzselik, a kezdeti bizalmatlanság után, az első uniós ciklusra ugyanis a vajdák kaptak felhatalmazást a források feletti rendelkezésre. Megismételjük, fontos momentumnak bizonyult a lengyel regionalizáció előrehaladásában, hogy a közigazgatási intézményesülés mellett a regionális, és helyi elit, a civil társadalom bizonyos szereplői a regionális kereteket viszonylag gyorsan kitöltötték élő hálózatokkal (TATUR 2004).

Természetesen megfigyelhetők hullámvölgyek is, amikor a decentralizáció és önkormányzatiság nem érvényesült hangsúlyos értéként, így értékeli a csatlakozás utáni éveket (SWIANIEWICZ 2011). A korábbi kormányciklus centralizációs attitűdjével szakítva, 2007-ben a hatalomra került kormány újabb decentralizációs reformprogramot hirdetett, a vajda és a regionális önkormányzat közötti hatalommegosztás újabb átrendezésére, az állami befolyás csökkentésére és a nagyvárosi térségek speciális kormányzási formáinak bevezetésére. A nagyvárosokkal kapcsolatos elképzelésekről azonban nagyon nehezen érlelődik a konszenzus a központi kormányzat, a régiók és a nagyvárosok között (SAGAN 2013), de Kulesza gondolatát megismételve, kész koncepciókkal kell várni az alkalmas pillanatra.

Kétségtelen, hogy a regionalizációval kiszabadult a szellem a palackból, egyes régiókban a regionális autonómia növelése érdekében regionális pártok alakultak, amelyek az egységes állam modelljére épülő alkotmány módosítását is zászlajukra tűzték, Varsóba hívva a régiók *menetét* 2015-re (BARANYAI 2013).

A lengyelországi reformfolyamatok fontos tanulsága az, hogy a szakmai előkészítés, a politikai alkudozásokhoz szükséges alternatívák kialakítása nélkül a ritkán és váratlanul előálló, politikailag kedvező pillanat kihasználatlan marad. Ugyanakkor a lengyel példa arra is rámutat, hogy az európaizáció, pontosabban az uniós forrásokhoz való hozzáférés motivációja önmagában nem lett volna elég a reformok sikeréhez. A lengyel regionalizmus sokkal inkább egy viszonylag következetes politikai decentralizációs folyamat volt, amit a kohéziós forrásokhoz való hozzáférés motivációja szerencsésen támogatott.

5. Összegzés

Az egyes országok reformfolyamatainak elemzése hasznosnak bizonyult, mert segítette a magyar területi reformok értelmezésében. Az Európai Unió nyugati, déli és keleti felén lezajlott területi reformok rendkívül tarka képet mutatnak, ennek ellenére a folyamatokban bizonyos törvényszerűségek megállapíthatóak. A XX. század második felében a területi kormányzási rendszerek mind tartalmukban, intézményi modelljükben, mind földrajzi léptékükben jelentős változásokon mentek keresztül. A kivételektől eltekintve a trend egyértelműen a decentralizáció volt (HOOGHE et al. 2008, PÁLNÉ KOVÁCS 2005, 2014), eleinte a lokális, majd a nyolcvanas évtizedtől a középszintű kormányzatokat megcélozva. Az utóbbi évtized fejleményei tükrében azonban a decentralizáció trendje megtörni látszik. A reformok célkeresztje eltolódik a válságot kezelő, a biztonságot előtérbe helyező centralizáció irányába (BALDERSHEIM–ROSE 2010, GÖYMEN–SAZAK 2014), sajátos módon, ugyancsak területi választások (regionalizáció, községi konszolidáció, városi térségek átszervezése) keretében, rámutatva arra az összefüggésre, hogy a térszerkezet változása a hatalom szerkezetét ellentétes irányokban befolyásolhatja.

A fejlettebb nyugati demokráciáktól jelentős különbségek látszanak azonban a különböző időszakokban végrehajtott rendszerváltásokon átmenő mediterrán és kelet-európai posztkommunista országok csoportjában. Ezek közösnek tekinthető sajátossága, hogy egyrészt állami fejlődésük több megszakítotttságot mutat, továbbá, hogy Európa kevésbé fejlett perifériáin helyezkednek el, jelentős regionális különbségekkel küzdve. A szakirodalom gyakran említi ebben az országcsoportban közös kulturális sajátosságként a paternalizmust, korrupciót, az állami centralizációs hagyományokat. Ebben az országcsoportban markánsabban tetten érhetőek a területi reformcélokban az általános európai (uniós) elvárások, minták, e minták követésének szándéka vagy kényszere, miközben saját állami, politikai, regionális sajátosságai többnyire nem kompatibilisek ezekkel.

Ha a területi reformok *sikerességét* vesszük alapul, akkor az előbbi különbségek nem nyújtanak elegendő kiindulási alapot. Már a *sikeresség* megítélése is nehéz, ha nem pusztán abból indulunk ki, hogy sikeres az a reform, amit valóban végrehajtottak (pontosabban megszavazták a parlamentben), hanem értékeliük a reformok szakmai konzisztenciáját, következményeit is. Baldersheim és Rose (2010) 11 ország területi reformjait, ahogy fogalmaznak *területi választásait*, összehasonlító munkája az outputot egyszerűbb séma mentén értelmezi, arra szorítkozva, hogy valóban változtak-e földrajzi értelemben a közigazgatási határok vagy illetékességi területek. A fenti országokban végrehajtott területi közigazgatási reformok folyamatát szemügyre véve arra a felismerésre jutottunk, hogy a folyamatos, egy irányba mutató reformokat végrehajtani képes országok azok, amelyek általában is *sikerese*k a kormányzati teljesítmény szempontjából (CHARRON et al. 2012). Pontosabban, azok az országok tudnak a leginkább a területi kormányzásban is jobb teljesítményt elérni, amelyeknek az állami, politikai kultúrája értéknek tartja a modernizációt, s a folyamatos változásokra tudatosan fel is készíti az intézményrendszerét. Azok az országok, amelyek felkészületlenül a kormányzási modernizációra, ott erősebb a külsődleges mintakövetés, s így a területi reformok elmaradnak vagy hektikus és gyakran fenntarthatatlan változásokat produkálnak. Kétségtelenül relevanciája van annak is, hogy az adott ország politikai értékrendjében hol helyezkednek el az önkormányzatok, és annak is, hogy a valóságban milyen jelentőségük van a közfeladatok ellátásában, a közpénzek felhasználásában, allokációjában, minél jelentősebbek, annál nagyobb energiát fordít a központi kormányzat a reformok végrehajtására (BALDERSHEIM–ROSE 2010). A 3. táblázat a feldolgozott források alapján sorolja az egyes országokban végrehajtott területi reformokat a kormányzó pártok típusa és a sikeresség szempontja alapján.

3. táblázat
Az egyes országokban végrehajtott területi reformok főbb jellemzői

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, Végrehajtás pártkoalíció	Sikeresség
Csehország	2000	régiók (14) kialakítása	szociáldemokrata	sikeres
Dánia	2007	regionális reform, költségösszevonások	liberális, konzervatív	sikeres
Egyesült Királyság	1986	Nagy-London Tanács feloszlata	konzervatív	sikeres
	1994	Angliában 8 regionális kormányhivatal	konzervatív	sikeres

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, pártkoalíció	Végrehajtás
	1997–1999	devolúció Skóciában, Walesben, Észak-Írországban, 8 regionális kamara Angliában, Nagy-London Tanács	Munkáspárt	sikeres
	2004	népszavazás Anglia Északkeleti régiójában	Munkáspárt	sikertelen
	2011	angliai régiók felosztása, helyette LEP-ek létrehozása	konzervatív, liberális	sikeres
Finnország	1955–2004	községösszevonások	zöldek,	sikeres
	1994	megye (19) reform	szociáldemokraták	sikeres
	1996	Helsinki Nagyvárosi Tanács	szociáldemokrata	sikeres
	1997	6 államigazgatási provincia	szociáldemokrata	sikeres
	2005–2013	önkéntes községösszevonások	konzervatív, jobbközép	részben sikeres
	2007	regionális reformkísérletek	konzervatív, liberális, jobbközép	részben sikeres
Franciaország	1982–1986	regionális decentralizációs reformok	szocialista	sikeres
	2003	alkotmánymódosítás	jobbközép	sikeres
	2014	régiók összevonása, városközösségek	szocialista	folyamatban
Görögország	1997	regionális decentralizáció, község összevonások	szocialista	sikeres
	2011	községösszevonás, recentralizáció	szocialista	sikeres
Hollandia	1994	ideiglenes agglomerációs körzetek	szociáldemokrata	sikertelen
	2000	városok, falvak összevonása,	jobboldali, kereszténydemokrata	sikeres
Lengyelország	1998	alkotmány- és regionális reform	jobbközép koalíció	sikeres
Olaszország	2001	alkotmánymódosítás, regionalizáció	jobbközép koalíció	sikeres
	2014	alkotmánymódosítás, provinciák megszüntetése	balközép koalíció	folyamatban
Portugália	1976	alkotmánymódosítás, részleges regionalizáció	szocialista	sikeres
	1991	adminisztratív régiók kerettörvénye	szocialista	sikeres
	1998	népszavazás a nyolc régiós beosztásról	szocialista	sikertelen
Románia	1998	fejlesztési régió	nemzeti konzervatív	sikeres
	2003	fejlesztési régiók átalakítása	szociáldemokrata	sikertelen
	2013	alkotmánymódosítás – 10–12 stb. közigazgatási régió	nemzeti konzervatív	sikertelen
Svédország	1952	községösszevonás, kísérleti régiók	szociáldemokrata	sikeres
	1997–2002	kísérleti régiók	szociáldemokrata	sikeres

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, pártkoalíció	Végrehajtás
	2010	Västra Götaland és Skåne állandó régiók lettek	konzervatív, liberális	sikeres
Spanyolország	1979–1983	alkotmánymódosítás, regionalizáció	jobbközép koalíció	sikeres
	2006	katalán népszavazás, új autonómia-statútum	szocialista	sikeres
Szlovákia	2001	megyei önkormányzatok	jobbközép,	sikeres
	2003	8 kerületi hivatal	kereszténydemokrata	sikeres
	2005	0 körzeti hivatal	kereszténydemokrata	sikeres
Szlovénia	2006	alkotmánymódosítás, régió említése	kereszténydemokrata	sikertelen
	2008	konzultatív referendum a régiókról	szociáldemokrata	sikertelen

Forrás: Saját szerkesztés.

Ha a reformok intézményes kereteit elemezzük, az előbbi felismerésnek részben elmentendő összefüggés mutatkozik. A konszenzuális politikai, állami modellekben ugyan nagyobb a mozgástér és intézményes platformok állnak rendelkezésre a szélesebb körű egyeztetésre, támogató koalíciók kialakítására, ugyanakkor éppen ez a tény válik akadályává a jelentősebb reformoknak. Tehát miközben általában a konszenzusos, többpólusú, érett demokráciák képesek inkább a folyamatos modernizációra, viszont nehezebb a szerkezeti reformokat végrehajtani. A többségi és új demokráciákban, a kiélezett pártpolitikai konfliktusok ellenére, esetenként van esély a felülről indított, drasztikus reformok keresztülvételére. Az előbbi laza összefüggést tovább gyengíti, hogy kivételeket is bőven találunk: az általunk vizsgált országok közül a konszenzusos politikai berendezkedésű Dánia a regionális reformokat meglehetősen *puccsszerűen* hajtotta végre, vagy Olaszország, ahol a regionális erők képesek voltak az országos pártokat *térdre kényszeríteni*, míg a többségi demokrácia modelljét képviselő Egyesült Királyságban a parlamenti pártfőlény ellenére kudarcra végződött Anglia regionalizálása. A *kivételek* arra utalnak, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni a reformok egyedi, konkrét körülményeit, amelyek sajátos hatalmi játszmáknak adnak lehetőséget, nem is beszélve a reformokat előrehajtó vagy éppen blokkoló külső körülményekről, Európában különösen az integráció tekinthető ilyennek.

Összességében saját elemzéseinkkel csak megerősíteni tudjuk Baldersheim és Rose következtetését (2010:255): a területi reformok tartalmát, folyamatát, sikerességét ugyan különösen nagymértékben befolyásolja az intézményi környezet, de a szereplők mozgástere mégis nagyobb annál, hogy kizárólag az intézményi, eljárási keretek mentén sztochasztikus módon megjósolhassuk és megérthessük a reformok kimenetelét.