

Pálné Dr. Kovács Ilona

egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem; kutatóprofesszor, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Útfüggőség és területi reformok Magyarországon

A politikai-közigazgatási reformokat vég nélküli családtörténethez hasonlítoták (BALDERSHEIM-ROSE 2010: xiii). Nemcsak azért, mert a kormányzás rendszerét szükségszerűen folyamatosan hozzá kell igazítani a változó körülményekhez, hanem azért is, mert a reformcélok ritkán teljesülnek, vagy éppen egyes reformcélok teljesülése vezet a következő reform szükségességéhez. A magyar közigazgatás története is tele van ambiciózus reformokkal, legalábbis ami a többnyire progresszív célok hangos meghirdetését, aztán a csendes visszavonulások gyakran együtt járó kettősét illeti. Nem magyar sajátosság az ún. policy slippage (KICKERT, 1997:8) jelensége, amikor a reformok markáns célokat fogalmaznak meg, amelyekhez képest a ténylegesen elért hatás jóval szerényebb. Reformokat hirdetni szinte fertőzőszerűen terjedő politikai rutinná vált (POLLIT-BOUCKAERT, 2004), különösen a múlt század nyolcvanas éveitől, mintegy demonstrálva az adott kormányzat javítási szándékát, kevésbé jellemző ugyanakkor, hogy a reformok valóban prioritások is maradnak. Pedig a reformokkal való politizálás általában nem vált ki különösebb érdeklődést, kampánystratégiákba is ritkán kerül közigazgatási reform téma (SCHNEIDER-HEREDIA, 2003: 14), ezért a reformok folyamatának vezérlése sokkal inkább a kormányzás hétköznapijához kellene, hogy tartozzon, így elkerülhető lenne a kudarcok miatti kommunikációs kényelmetlenség is.

Végigkövetve a magyar területi közigazgatás reformjainak történetét, méltán keletkezhet az a benyomás, hogy a reformprogramok és kudarcok az átlagnál is gyakoribbak, ami óhatatlanul felveti a kérdést, vajon milyen okok húzódnak meg a kudarcok mögött. Előadásomban annak a feltételezésnek járok utána, hogy a magyar területi közigazgatás formálásában vannak visszatérő sajátosságok, ha úgy tetszik, az útfüggőség erősen érvényesül, ami különösen a centralizációs hagyományok és a modernizációs kényszerek ellentmondásában jelenik meg. A magyar területi közigazgatás reformjai általában nem váltak társadalompolitikai kérdéssé, megmaradtak a mindenkori szűk politikai elit, technokrata bürokrácia és szakértelmiség körén belül megjelenő modernizációs szükségletként, ezért a képviselő, demokrácia, részvétel és identitás, tehát a valódi decentralizáció szempontjai kevésbé érvényesülhettek.

1. A közigazgatási reformfolyamatok általános jellemzői – mit, hogyan, hol?

1.1. A reformcélok egyedisége vagy uniformizálódása

A közigazgatási reformokról mint közpolitikai folyamatokról (hogyan) viszonylag kevés elemzés áll rendelkezésre, miközben az utóbbi évtizedekben könyvtárnyi irodalom halmozódott fel az egyes országokban végrehajtott vagy megindult reformokról (mit), s ezen belül a területi reformokról is. Gyakoriak az összehasonlító elemzések, felismerve, hogy a reformok céljait, megközelítési módszereiket, technikáikat tekintve konvergálnak. A kormányzás ideálisnak tartott modellje tekintetében egyértelmű globalizálódás tapasztalható döntően az „NPM”, másrészt a „jó kormányzás” zászlaja alá felsorakozva. A jóléti állam erőforrásainak kimerülése vezetett annak felismeréséhez, hogy a kormányzás minősége számít, tehát a reformok célja a kormányzási teljesítmény javítása. Az ún. „új kormányzás” jegyében (LE GALES, 2011), a hagyományos közigazgatást felváltja a nyolcvanas években a New Public Management (NPM). Az NPM-reformhullám elsősorban a kormányok egymástól való tanulási folyamatoként hódított (POLLIT-BOUCKAERT, 2004), míg az ún. „jó kormányzás” térhódítása már különböző nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD, EU) erőteljes befolyásának köszönhető, annak érdekében, hogy a nemzeti kormányzati rendszerek teljesítsenek bizonyos globális kormányzási standardokat. A tartalmi, modellbeli konvergencia ellenére egyre masszívabb evidenciák bizonyítják azonban, hogy a modellek átvétele egyáltalán nem mindig sikeres. KICKERT és PETERS (1997) arra figyelmeztetnek a kilencvenes években, hogy a két nyugati, az amerikai, angolszász és az európai kontinentális közigazgatás eltérései, különböző kontextusa miatt óvatossá kell lenni az NPM átvételével Európában. Ennek ellenére a fejlődő országok és a kelet-európai új demokráciák mégis erős nemzetközi nyomás mellett követték az angolszász NPM és általában a nyugati jó kormányzás sémáit, holott már voltak, akik figyelmeztettek a végrehajtott modernizációs, decentralizációs területi reformok kudarcaiban a kulturális és egyéb kontextusok kiemelkedő szerepére (LITVACK et al., 1998; HUTCHCROFT, 2001; MANOR, 1999).

1.2. A folyamatok és a szereplők kulcsfontossága

A reformsikerek és kudarcok értelmezésében tehát a célok és modellek (mit) helyes megválasztása nagyon fontos szerepet játszik, hasonlóképpen fontos azonban a reformfolyamat megtervezése, végrehajtása (hogyan), és természetesen annak politikai, társadalmi, kulturális közege (hol). Éppen az a tény ad értelmet a nemzetközi összehasonlításnak, hogy az egyes országok kormányzatai a hasonló kihívások és követhető megoldási modellek ellenére eltérő válaszokat adnak, már csak azért is, mert már a modellek, ideák értelmezése is más és más

közigazgatási tradíciók közepette történik (PETERS, 1997: 266). A közigazgatások közötti konvergencia eltérő szükségletek, hatalmi viszonyok és értékek mentén történhet. Általában megállapítható, hogy a nemzeti közigazgatások nehezen mozdulnak a belső kultúrák, szervezeti ellenállás, történelmi meghatározottságok miatt. Az is tény, hogy még mindig könnyebb szabályokat, intézményeket közelíteni, mint a kultúrát, a működési gyakorlatot, a bürokrácia magatartását, a külső minták közvetítői tehát a gyengébb ellenállás irányába haladva előszeretettel javasolják különböző szabályok megalkotását, intézmények felállítását, vagy az adminisztratív „kapacitások” fejlesztését, mint a személyzet tudásának és attitűdjének formálását, a szervezeti tanulást stb.

Abban nagyon eltérnek a vélemények, hogy a közigazgatási reformokat befolyásoló szereplőkörben, intézményi közegben a „belső” bürokráciának és a „külső” politikának mekkora a befolyása és hol vannak a határok, de abban egyetértés mutatkozik, hogy a reformfolyamatok erős nemzetközi befolyásnak vannak kitéve, tehát nem elég számba venni a belső, nemzeti feltételeket (POLLIT-BOUCKAERT, 2004: 146).

KAUFMAN (1999) osztályozza a közigazgatási reformokat meghatározó tényezőket, a rendszerváltó átmenet időszakában végrehajtott dél-amerikai és kelet-közép-európai reformok vizsgálata alapján. Nem véletlen, hogy ezekben az országokban a rendszerváltás okán első helyre került a politikai tényezők csoportja, különösen a végrehajtó és törvényhozó hatalom viszonya, a pártrendszer szerkezete és a pártok fegyverzettsége, szervezettsége. Más történelmi szituációkban, más országokban viszont a reformok könnyebben haladnak előre, ha a reformokat politikai outsiders kezdeményezik, tehát akik még nem fonódtak össze a bürokráciával (HEREDIA-SCHNEIDER, 2003). KICKERT észak-amerikai és nyugat-európai tapasztalatok alapján viszont azt vallja, hogy azok a reformok a legsikeresebbek, amelyeket a közigazgatáson belülről kezdeményeznek (1997: 9). Kaufmann szerint a gazdasági tényezők ugyancsak súlyosak a rendszerváltó országokban, ahol a tőke rákényszerítette az állami költségvetéseket a tranzakciós költségek csökkentésére, a versenykondíciók javítására. De kétségtelenül jelentős a nemzetközi (pénzügyi) intézmények nyomása is, illetve az adminisztratív reformelméletek gyors cirkulációja jelentősen befolyásolja az egyes országok reformmodelljeit. A területi reformok során az egyes közigazgatási, kormányzási kultúrát képviselő országcsoportokban, illetve a helyi érdekek alapvető politikai helyi értéke mentén is más és más reformdizájn volt jellemző (SWIANIEWICZ, 2010; LITVACK et al., 1998).

A siker záloga jórészt tehát a folyamat helyes megszervezése, beleértve a feltételek, reformkapacitások alapos mérlegelését. Abban általános egyetértés van, hogy a közigazgatási reformok végrehajthatóságának kulcskérdése az érintett szervezetek, csoportok meggyőzése. A felülről, erőszakosan végrehajtott reformok a tapasztalatok szerint többnyire sikertelenek, ha a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt, és rendelkezik ellenállási potenciállal. TSEBELIS esettanulmányai alapján (2002) arra a következtetésre ju-

tott, hogy a vétős szereplők száma, egymáshoz való viszonya jelentős mértékben meghatározza a reformdöntések esélyeit, illetve a status quo fenntartását. Nemcsak a szereplők száma, hanem a döntési folyamat intézményesítése is lényeges, s minél inkább konzultatív, befogadó a folyamat, annál több konfliktussal kell szembenézni (LEVIN, 2007: 140).

(KNILL, 1999) az adminisztratív reformkapacitások értékeléséhez két ideáltípust használt aszerint, hogy a közigazgatás milyen szerepet tölt be a hatalmi szerkezetben belül. Az autonóm és instrumentális közigazgatás megkülönböztetésének alapja a formális és tényleges vétópontok száma. A hatalom centralizációjának és koncentrációjának alkotmányos szabályozottsága, a pártok érdekérvényesítő képessége, a kormányzati szerkezet, a közigazgatás szabályozottságának mértéke, szerkezete, a politika és a bürokrácia viszonyrendszerének modellje, a politikai és szakmai racionalitás képviselője mentén autonóm a közigazgatás, ha a bürokrácia képes hatalmi pozíciójának birtokában a közpolitikai programokat előkészíteni és végrehajtani, míg az instrumentális modellben a közigazgatás személyzetének lényegesen gyengébb a befolyása a politikaformálásra és végrehajtásra. Az autonóm modellben (például Németország) a közigazgatás reformja lényegében nem hajtható végre kívülről, míg az instrumentális modellben (Nagy-Britannia) a változtatásnak, a radikális, a politika felől indított reformnak lényegesen nagyobb az esélye.

A brit közigazgatási reformokat értékelve jelenti ki RHODES, hogy reformok előkészítése során nagy szükség lenne kísérletekre, amelyek alkalmasak lennének a hibákat előre jelezni. Ilyen kísérletekre azonban a reformer kormányok legtöbbször nem pazarolják az időt. A diktált tempó nem teszi lehetővé a szisztematikus értékelést, holott alig van olyan szituáció, amikor csak egyetlen irány követése lehet helyes (RHODES, 1997). A skandináv államokban viszont zajlottak – az önkormányzati reformokat megalapozandó – kísérletek, a gyakorlatot másutt is követték, kifejezetten sikeresnek bizonyult a Hollandiában végrehajtott ún. Tilburg-modell, ami az alulról kezdeményezett reformok mintájává vált. A német tartományok például a helyi igazgatásukat szabályozó törvényeikben ún. kísérleti klauzulát vezettek be, jogi alapot biztosítva a törvényi szabályozástól való eltéréshez (REICHARD, 1997). Ennek ellenére a szakértők a német közigazgatási reformtörekvéseket sem tartják összességében sikeresnek. JANN (1997) a német közigazgatási reformok szomorúnak tekintett történetét, mint a merész elképzelések és a szervezeti inercia okán csak kisebb működési korrekciók ellentétével jellemzi, a reformok gyakran a két nagy párt, illetve ideológia keresztüztüzebe kerültek, holtpontra juttatva a kezdeményezést. Az osztrák állam és közigazgatás reformjainak elemzése viszont arra mutatott rá, hogy a tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, s az inkrementális, fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó módszer sokkal hatékonyabbnak bizonyult (STREHL, 1997).

A területi reformok végrehajtásához szükséges reformkapacitások némileg speciálisak, mert mindig komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek

hozzá, a kapacitásokat minden érintett szinten biztosítani kell (LITVACK et al., 1998). A „területi választás”, tehát a hatalomgyakorlás földrajzi konfigurációja kialakításának kérdése rendkívül összetett mind folyamatában, mind következményeiben. A területi léptékben és határokon változásokat megcélzó reformok kimenete és folyamata csak részben magyarázható az adott országok gyakran használt észak–dél és közép-európai adminisztratív modelljével, vagy a konkrét célokkal (hatékonyság, versenyképesség, minőség), a „hatalmi játékokkal” való összefüggés viszont sztochasztikus (BALDERSHEIM-ROSE, 2010: 255). A „hatalmi játékokat” azonban nemcsak a pártok mentén lehet leírni, hanem centrum–periféria, párt és korporatív konstelláció, illetve a különböző közjogi intézmények ellentétében is.

A fentiekből következő tanulság, hogy a reformok sikere másutt sem garantált, végrehajtásuk nagyon sok tényező függvénye, sőt a véletlenek sem zárhatóak ki (LEVIN, 2007). Ez adja a szükségességét annak, hogy a magyar területi reformok történetében keressük az egyedi és közösnek tekinthető sajátosságokat.²

2. A magyar területi közigazgatási reformok története dióhéjban

A magyar államszervezet térbeli formálása kezdetektől fogva hordozott hatalmpolitikai és modernizációs elemeket. A hatalom területi megosztásának dilemmája hosszú ideig szinte kizárólag a megyék vonatkozásában volt fontos, legalábbis hatalmpolitikai értelemben. Az államalapítással párhuzamosan kiépülő megyerendszer egyszerre szolgált védelmi szükségleteket és a királyi hatalom térbeli kiterjesztésének igényét. A 13. században megjelenő nemesi vármegyék a nemesi érdekképviselő bástyájává váltak, ettől kezdve a megyei kereteket mindig a helyi és – tegyük hozzá – nemesi (HENCZ, 1973: 13) és a központi érdekek kettőssége feszítette. A megyék követküldési, ellenállási, felterjesztési joguk révén országos politikai szerepkört is betöltve szorosan összekapcsolódtak a magyar államiség fejlődésével, legitimitációjával, a központi hatalom működőképességével. E kettős szerep okán a megyéket érintő minden reformkísérlet a modernizációs és konzerváló, racionális és hatalmpolitikai törekvésekkel jellemezhető érdekcsoportok keresztüztüzebe került. Ha visszatekintünk az egyes reformprogramokra, akkor megállapítható, hogy azok jelentős része modernizációs, a központi hatalom oldaláról megfogalmazott célokat szolgált, ráadásul idegen, a nemzeti önállóságot korlátozó hatalom részéről megfogalmazva, ezért eleve szinte egységes nemzeti ellenállásba ütköztek. A magyar közigazgatás-történet egyik paradoxonja, hogy a modern, polgári közigazgatás értékeit, intézményeit például a központosító, beolvasztó Habs-

² Az OTKA K 104649 kutatási projekt keretében igyekszünk szisztematikusán elemezni a rendszerváltást követő hazai területi reformok folyamatát.

burg-udvar fogalmazta meg, „erőltette ránk”, és ezek a modernizációs törekvések a centralizáció igényével párosulva mindig megyeellenesek voltak.

A megyerendszer védelme tehát egyszerre szimbolizálta a nemzeti szuverenitás, illetve a decentralizált hatalomgyakorlás védelmét, miközben ezzel akadályává vált a modernizációnak, a racionális igazgatási technikák, intézmények alkalmazásának. A centralisták–municipalisták vitája a reformkorban jól illusztrálja, hogyan fonódik össze a megyekérdés a politikai értékrenddel. A centralisták, Eötvös vezetésével, a megyét a feudalizmussal és a maradisággal azonosították, s új szerepüket a központi hatalom némi ellensúlyozására zsugorították volna. A municipalisták (Kossuthal az élen) viszont a nemzeti önazonosság, az autonómia garanciájának tartották a megyét, de egyik sem foglalkozott igazán a megyebeosztás és -méret alkalmasságával. Nem jutott a vita nyugvópontra, Kossuth még 1848 elején is úgy nyilatkozott, hogy bukják inkább a felelős minisztérium, mint a vármegye (HENCZ, 1973: 77). A forradalom és szabadságharc eseményei nem tették lehetővé az átfogó önkormányzati rendezés koncepciójának a kiérlelését, a meglévő intézményeket demokratisztálták, de a területi felosztás megmaradt. Az egy évszázaddal később lefolytatott vita a Magyar Kommunista Párt és a Nemzeti Parasztpárt (Bibó István és Erdei Ferenc nevével fémjelzett) területi igazgatási koncepciójáról bár látszólag a területi beosztásról, a megyék sorsáról szólt, de lényegében a politikai-hatalmi kérdésekre, a modellválasztásra koncentrált. Az egyik a szovjet típusú tanácsrendszer, a másik az önkormányzati modell mellett állt ki, a centralizáció és decentralizáció előnyeit és hátrányait mérlegelve. Az MKP programjában szereplő tanácsrendszer az 1950-ben életbe lépő törvényi szabályozás alapján gyökeresen átrendezte a területi irányítás modelljét. A hatalommegosztás elvét tagadva, deklaráltan is egységes hatalmi rendszerbe illesztette a helyi-területi tanácsokat, amelyek bár választott képviselőtestülettel rendelkeztek, a központból történő hierarchikus irányításuk mindvégig fennmaradt. A megváltozott politikai tartalom, a gyökeresen más szervezeti logika, illetve a községi szinten bekövetkezett dezintegráció okozta változások ellenére a megyék megtartották pozícióikat és határaikat is. Megfogalmazódtak ugyan az ötvenes években is területi reformprogramok, a hatvanas években pedig egyre inkább tért hódítottak a szovjet mintát követő körzetesítési elméletek, de elmaradt a megyei beosztás reformja. A harmadik tanácstörvény, amelyik már közelített az önkormányzati logikához, illetve teret engedett a modern közigazgatás szervezési törekvéseknek, mégsem reagált a körzeti-térbeli gondolkodásban bekövetkezett változásokra.

Pedig a rendszerváltást megelőző évszázadokban tucatjával születtek területszervezési reformkoncepciók (HENCZ, 1973), amelyek a területi léptékre, a határok rendezésére irányultak, amelyekben a hatalmi, modellválasztási szempontok többnyire háttérbe szorultak, vagy legalábbis rejtve maradtak. A közigazgatási földrajz tájelméleti, gazdasági körzetesítési, illetve a központi hely elméletekre épülő iskolái nálunk is érvényesültek, de teljesen eltérő történeti,

ideológiai körülmények között. Hajdú elemzései rámutattak arra, hogy a steril, pusztán „szakszerű” elképzelések a maguk tisztaságában soha nem valósultak meg, ezzel szinte gerjesztve a tudomány újabb és újabb elképzeléseit. A megyéknél nagyobb kerületi, regionális rendszer szinte mindvégig jelen volt a magyar közigazgatás történetében, többnyire állami szakigazgatási szervek illetékességi területeként, hol radikális reformtervek (II. József, Bach Sándor, Gömbös Gyula, Rákosi Mátyás) részeként, hol egyszerű statisztikai egységként. Érdekes, hogy a legnagyobb gyakorisággal a hetes felosztás fordult elő a különböző javaslatokban (HAJDÚ, 2005).

A térbeliség és a hatalmi berendezkedés közötti szoros kapcsolat a rendszerváltások idején (1848, 1949) manifesztálódott a leginkább, amikor viszont a hatalmi, modellválasztási ambíciók, érdekek nyomták el a területrendezési vonatkozásokat. A megyék érdekérvényesítő, reformblokkoló aktivitása általában olyan sikeresnek bizonyult, hogy gyakran a teljesen ésszerű területi korrekcióknak is ellen tudtak állni, s a trianoni békét követő szükségszerű területrendezést leszámítva, határaikat, számukat is képesek voltak megőrizni.

Összességében a területi, jobbára megyereformok a rendszerváltás előtt azért nem voltak sikeresek, mert többségében centralizációval, illetve az idegen befolyás terjeszkedésével kötődtek össze, ezzel viszont a reformok modernizációs céljai is meghúsultak, a valóságos decentralizáció igénye pedig szinte soha nem volt hangsúlyos. A közigazgatás-szervezési szakma (Magyary, Bibó, Hencz) pedig időről időre a magyar államépítés fiaskójának nevezte a megyereformok elmaradását. A területi reformtervek azonban többségükben nem is jutottak tovább a modernizációs közigazgatás-földrajzi igényeken, elmaradt a mélyebb hatalmi összefüggések tisztázása (BIHARI, 1981: 5). A hatalom térbeli szerkezete márpedig nem pusztán racionális belátások mentén formálódik, ezt a célok és a döntési, végrehajtási folyamatok megtervezésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni.

3. A rendszerváltás és önkormányzati modellváltás

Az 1990-es rendszerváltás adott esélyt arra, hogy a hatalom térbeli megosztásában az útfüggőség kényszereivel szakítva új úton induljunk el. Szabad választás eredménye volt, hogy a területi kormányzás modellezésében is az Európához való igazodás vált meghatározóvá. Az önkormányzati törvény megalkotása során evidenciának tekintették az alulról építkezést, a helyi közösségek helyzetbe hozását, az önkormányzati autonómiát, naivan azt feltételezve (vagy csak hangoztatva?), hogy az önkormányzati autonómia közjogi kereteinek kialakítása elegendő a hatalom tényleges decentralizációjához, s demokratikus helyi hatalomgyakorlás garantálásához.

Ugyanakkor a múlt tovább kísértett. A korábbi nagy hatalmú megyével szemben szinte ösztönös volt a bizalmatlanság. A megyék felszámolására

ugyan nem volt elég politikai erő, bátorság, de ellehetetlenítésükkel a politikai elit úgy érezhette, hogy a települési szabadságot megmentette a megyék évszázados gyámkodásától.

Hamarosan kiderült, hogy a hatalom térbeli szerkezetének formálásában több hibát is elkövettünk. Az elaprózott helyi szintet túl sok feladattal terheljük. A néhány száz fős falusi önkormányzatok magas számához képest több gondot okozott a városi funkciókat alig teljesítő, túlságosan kis méretű városok szaporodása, a differenciálatlan hatásköri rendszer, a megosztottságot erősítő finanszírozási mechanizmusok, a társulások instabilitása. A szétzilált és legyengített középszint nem a községi decentralizációt, hanem a centralizációt táplálta. A megyei önkormányzatok hatalomból kiszorítása több irányban indított el „kompenzációs” mechanizmusokat: a területi államigazgatás terjeszkedett, párhuzamos szervezeti-intézményi struktúrák jöttek létre (területfejlesztés, idegenforgalom stb.), különböző tércategóriák jelennek meg „középszinten” (különböző körzetek, kistérségek, régiók). E szintek között inkább verseny volt, mint együttműködés, tovább romlott a középszint átláthatósága és elszámoltathatósága. Mint ismeretes, a helyi önkormányzatok méretproblémáit a kistérségi társulási rendszer különböző változataival igyekeztek orvosolni. A pénzügyi ösztönzőkkel irányított társulási aktivitás ellenére a kistérségi alapellátás szerkezete lényegében alig módosult, a városok körzeti ellátó szerepe sem erősödött meg, a közszolgáltatások intézményei mérethatékonysági és minőségi problémákkal terheltek. A regionalizálási kísérletek sem jutottak el a legfontosabb funkciókig, sem az államigazgatásban, sem a területfejlesztésben nem tudott igazán sikereket elérni az új térbeli szerkezet. Az is egyértelmű volt, hogy három területi szint egy ilyen kis országban sok és drága, ráadásul versenyt, párhuzamosságot, plusz koordinációs igényt, konfliktusokat teremt. Ez a modell paradox módon oda vezetett, hogy a területi mező alkalmatlansága miatt a források és hatalom túlnyomó többsége továbbra is központi szintre koncentrálódott. A regionalizáció ott sem tudott megkapaszkodni, ahol az előnye egyértelműnek ígérkezett: az uniós források felhasználásában. A csatlakozás után létrehozott uniós támogatásokat menedzselő intézményrendszer végletesen centralizálttá vált annak ellenére, hogy már működtek a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség döntéseihez a regionális intézmények csupán asszisztáltak, miközben a nemzeti fejlesztéspolitikai források szinte teljesen kiapadtak, az intézményrendszer kiürült.

A decentralizáció kezdeti politikai, közjogi esélyei minimálisra zsugorodtak. Az önkormányzati politikai szféra a kiéleződő nagypolitikai mezőben elveszítette semlegesítő, ellensúlyozó szerepét, sőt pártpolitikai küzdelmek terepévé vált. Az önkormányzatokkal fennálló viszonyrendszer újabb konfliktusfelületté vált a központi kormányzásban is, már nem a megyék, hanem a parlamenten belül erősödő önkormányzati lobb, illetve a főváros és néhány nagyváros „nyomasztó” politikai súlya okán. Az előzőek következtében a köz-

ponti kormányzat nem kényszerült rá a területi, helyi szintekkel való alkudozásra, mind a területfejlesztésben, mind az igazgatásban erősödő pozíciót szerzett, az önkormányzatok fokozatosan veszítettek forrásaikból és mozgásterükből. A rendszerváltás utáni magyar állam centralizált unitárius maradt.

4. Centralizációs reform, visszatérés a régi útra

A modellválasztás következetlensége a rendszerváltás során, illetve a korábbi két évtizedben felhalmozódott problémák, tetézve a világgazdasági válsággal „természetesen” újra reformkényszerhez vezettek. Az új alkotmányban és önkormányzati törvényben merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le 2011–2012-ben. A megelőző két évtizedet jellemző először radikális, majd egyre inkább féloldalas decentralizációt nyílt centralizáció váltotta fel, rendkívül rövid idő alatt, és szinte ellenállás nélkül. A reformok jelentős értékrendbeli változásokat tükröztek, amelyek a területi kormányzással kapcsolatos drasztikus szerkezeti megoldásokban is konzekvensen jelennek meg. A teljes önkormányzati rendszer rendkívül nagy kompetenciavesztést (s egyben vagyonszétosztást) szenvedett el, hiszen a helyi közszolgáltatásokból nagyon fontos feladatok kerültek állami felelősségi körbe. A térbeli szerkezet korrekciója jelzi a méretgazdaságosságra irányuló törekvést, a helyi önkormányzati hivatalok körében előírt integrációval, a járási, megyei intézményrendszerbe szervezett feladatokkal stb. Ugyanakkor a kötelező szabályok és határok korlátozzák a helyi sajátosságokhoz igazodó társulások, együttműködések lehetőségét, s inkább a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálják. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járássok bevezetése „rendet tett” a túlszűfolt közigazgatási térképen.

A megyei kormányhivatalok folyamatos funkcióbővülése nyomán olyan nagyméretű, komplex szervezetek jöttek létre, amelyek mint „megyei kormányok” gyakorlatilag átvették a területi kormányzás integráló, vezérlő funkcióját, ami húsz éve hiányzik a magyar kormányzati rendszerből. A megyei önkormányzatok gyakorlatilag egyetlen funkciót, a területfejlesztést birtokolják, beleértve az uniós források egy részének elosztását. A jelenlegi kormányzati rendszer nem pusztán centralizált, de nélküli a területi információk becsatornázásának intézményeit is. A parlamenti választási rendszernek nincsenek területi dimenziói (megyei listák eltörlése, polgármesterek kizárása a parlamentből, függetlenek egyéni választókerületi megválasztásának esélytelensége), a hierarchikus államigazgatás dominanciájával elszakította magát a polgároktól, a közszolgáltatások jelentős részét uniformizált hivatalokba szervezte. Jelentős centralizáció ígérkezik a fejlesztéspolitikában is, éppen abban az uniós kohéziós politikai periódusban, amikor a korábbinál nagyobb hangsúly helyeződhetne a decentralizált megközelítésekre.

A 2010-ben megválasztott kormány centralizációs reformjainak sikerét mélyebb gyökerek és feltételek biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. A korábbi időszakban felhalmozódott problémák, sikertelen reformkísérletek bőven szolgáltattak érveket a gyökeres váltás szükségességéhez (mit), de a reform nem járt erős konfliktusokkal sem (hogyan). Ennek elsődleges oka a kormányzás hatalmi szerkezetének, „reformkapacitásának” alkalmassága a reformok végrehajtására, a konfliktusok kezelésére, az ellenállás csökkentésére. Természetesen a parlamenti kétharmad a közjogi vétőpontokat eliminálta. A miniszterelnök pozíciójának erőssége, a tárcák integrálása, a kormányzó pártok fegyelmettsége megannyi tényező a reformkapacitás erősítésére. A kormányzaton kívüli vétőpontok ugyancsak talajt veszítettek, bár igazán korábban sem voltak erősek. Miután az önkormányzatok egyszerre szabadultak meg az adósságtól és a hatalmuktól, ezért a helyi politikai elit többségét nemcsak a pártlojalitás akadályozta az ellenállásban, hanem az adósságcsapdából való szabadulásért érzett „hála” is, az önkormányzati szövetségek megosztottsága, pártfüggése immár „hagyományosan” nem volt elegendő az ellenálláshoz (ZONGOR, 2013).

5. Magyary öröksége

Nemcsak azért kell megemlékezni a közigazgatási reformok kérdésénél Magyaryról, mert ez az előadás egy rá emlékező konferencián hangozott el, hanem azért is, mert jól szimbolizálja a hazai reformok tipikus kontextusát, a politikus és a szakértő szempontjainak ellentmondását, a végrehajtással kapcsolatos következetesség hiányát, a modernizációs törekvések sikerének tradicionális akadályait. Magyary rendkívül sokoldalú elméleti ismeretekkel felvértezett tudós volt, de kormányzati köztisztviselőként közvetlenül is részt vett a kormányzati szervezeti újítások, illetve a közigazgatási személyzet képzésének megszervezésében. Magyary idejében már általánosan elfogadott vélemény volt, hogy a végrehajtó hatalom működésén nagymértékben múlik a kormányzás teljesítménye, s hogy a végrehajtó hatalom a nevével ellentétben nem egyszerűen „végrehajt”, hanem meglehetősen nagy mozgástere van, és alapvetően befolyásolja a törvényhozó hatalom működését. Magyary a közigazgatással szemben elsősorban az eredményességet és hatékonyságot állította követelményként. Amikor kinevezték 1931-ben a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosává, ezek a szemléleti, tudományos alapok határozták meg törekvéseit, és többnyire nem számolt a politikai kontextussal, azzal, hogy koncepciója idegen a magyar kormányzás kultúrájától. Javaslati jelentős részének elszabotálása nem csak, ahogy ő gondolta, a személyével szemben megnyilvánuló kormányzati, miniszterelnöki bizalmatlansággal magyarázható, inkább azzal, hogy a kormányzás általa képviselt menedzseri szemlélete ellentétes volt az akkori politikai és adminisztratív elit értékrendjével és érdekeivel is.

A kudarc után, a harmincas-negyvenes években születnek meg a Magyary-életmű nagy szintézisei (kiemelve a Kiss Istvánnal együtt írt *A közigazgatás és az emberek* [1939] és a *Magyar közigazgatás* [1942] c. könyveket), amelyek több szempontból is zsinórmértékévé váltak a magyar közigazgatás kutatásának és építésének. A már említett modern, nemzetközi mércét követő igazgatótudományi megközelítés mellett különösen az interdiszciplinaritás és a ténykutatások szerepét szükséges hangsúlyozni az iskolateremtő tudós munkásságában. Magyary és iskolája bizonyították, a közigazgatás megszervezése komplex tudást, tapasztalatokat igényel. A *Magyar közigazgatás* című munkájának legfontosabb üzenete (LŐRINCZ, 2010), hogy a közigazgatás egységes, nem lehet külön kezelni az önkormányzati és az államigazgatási szektort, az irányítás egyes szintjeit, mint ahogy a személyzetet és a szervezetet sem, megítélésében is kétféle szempont létezik, felülről az apparátusé, és alulról a közönségé (CSUTH-GÁSPÁR, 1988: 343). Magyaryt halála után évtizedekig politikai okokból elhallgatták. A hetvenes évektől azonban fokozatosan, különösen még élő tanítványainak és az utódnemzedék tiszteletének köszönhetően (VEREBÉLYI, 2010), megkezdődik a rehabilitáció.

A rendszerváltással elhárultak az ideológiai korlátok, Magyary szellemisége azonban továbbra is inkább nosztalgia maradt, semmint valóság. A rendszerváltás után a közigazgatás „vezetése”, formálása, reformja hektikus rögtönzéseké torzult. Időnként a hatékonysági, menedzseri irányzatok bizonyos elemei váltak divattá, meg-megjelent a felismerés is, hogy a személyzet kulcstényező a közigazgatás teljesítményében. Mégis a mindenkori kormányok alapállása volt tagadni a korábbi, nemcsak koncepcionálisan, hanem személyileg is. Erre a sorsra jutottak többnyire a közigazgatási reformok és az azokat megalapozó koncepcionális irányok is. A változó politikai koncepciókat a területi közigazgatás is megszenvedte annak ellenére, hogy erre látszólag nagyobb és folyamatosabb, illetve inkább ismétlődő politikai figyelem irányult, mint a központi kormányzásra. A hazai területi közigazgatási reformok, noha az uniós alkalmazkodás jegyében zajlottak, s illeszkedtek az ún. „rescaling” trendjébe, mégsem vezettek sem a működés hatékonyságának, minőségének növekedéséhez, sem decentralizációhoz, mi több, 2010-től kifejezetten centralizációs fordulatot vett. Magyary szellemiségének felértékelődésére utal, hogy róla nevezték el a legutóbbi közigazgatási reformprogramot. A programban szereplő célok és elvek, sajátosságok a „jó állam” hívószava alatt csoportosulnak, aligha vitatható, hogy az eredményesség, hatékonyság, szakszerűség, átláthatóság igénye minden magára adó kormánynak jellemzője kell, hogy legyen. A program azonban elsősorban a központi közigazgatással foglalkozik, holott Magyary nézete az egységes közigazgatásról azt üzeni, hogy az államigazgatási és önkormányzati rendszer és az irányítás szintjei csak egymásra vonatkoztatva, együttesen reformálhatóak. Magyary hangsúlyozta, hogy modern körülmények között nem képes sem az állam, sem az önkormányzat egymástól elszigetelten működni. Ugyanakkor mindig fontosnak tartotta az önkormányzatokat, amelyek biztosítják a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát (CSUTH-GÁSPÁR, 1988: 344).

A Magyar Program a közigazgatás szisztematikus fejlesztésének a szándékát tükrözi, ami a Magyar-örökség talán egyik legfontosabb eleme, kérdés, hogy nem következik-e be a másutt is ismert „policy slippage”, a célokhoz képest lényegesen szerényebb végrehajtás. Mégis elsősorban az önkormányzati szféra drasztikus átalakítása, az erőteljes centralizáció következményeinek folyamatos monitoringjának szükségességére szeretném felhívni a figyelmet. Kétségtelen, hogy a centralizáció, az önkormányzati feladatkörök egy részének államosítása szakítás azzal a lopakodó centralizációs gyakorlattal, amikor nem történt más, mint a kormányzati felelősség áthárítása, az önkormányzatok kötelező feladatokkal való túlterhelése (LŐRINCZ, 2000). De nagy a veszélye annak, hogy a fürdővízzel kiöntjük a gyereket. A centralizáció–decentralizáció helyes arányát a működési tapasztalatok elemzése alapján lehet eldönteni, hiddig fejjel, számolva, elemezve, ahogy Magyar is tenné.

De egy értékszempontot, a demokrácia (a polgárközelség, a képviselő és a részvétel) szempontját a hatékonyság bővítésében sem lehet mellőzni. A magyar kormányzási kultúrában a decentralizáció nem rendelkezik mély gyökerekkel, talán a rendszerváltás teremtette meg igazán először ehhez a politikai feltételeket, s adott lehetőséget az útfüggőség lazítására. Kétségtelen, hogy az elmúlt húsz év területi közigazgatási reformjai nem voltak sikeresek, de talán még korai volt visszafordulni.

Irodalomjegyzék

- BALDERSHEIM, Harald – ROSE, E. Lawrance (szerk.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010.
- BIHARI Ottó: *Hatalom és egyetértés*. In: Tóth Tibor (szerk.): *Az igazgatás és a gazdaság területi rendszere*. MTA DTI Közlemények 28. Pécs, 1981.
- CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás (szerk.): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1988.
- HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2005.
- HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1973.
- HUTCHCROFT, Paul D.: *Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power*. *Governance*, 2001/1.
- JANN, Werner: *Public Management Reform Germany: A revolution without a Theory?* In: KICKERT, Walter (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- KAUFMAN, Robert: *Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries*. *Comparative Politics*, 1999/3.

- KNILL, Christoph: *Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies*. *Journal of Public Policy*, 1999/2.
- LE GALES, Patrick: *Policy Instruments and Governance*. In: Bevir, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London, 2011.
- LEVIN, Ben: *Inevitable Tensions in Managing Large-Scale Public Service Reform*. In: Wallace, Mike – Fertig, Michael – Schneller, Eugene (eds.): *Managing Change in the Public Services*. Blackwell, Oxford, 2006.
- LITVACK, Jennie – AHMAD, Junaid – BIRD, Richard: *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank Sector Studies Series, Washington, D.C., 1998.
- LŐRINCZ Lajos: *Magyar Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- MANOR, James: *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank Publications, Washington, 1999.
- PETERS, G.: *A North American Perspective on Administrative Modernisation in Europe*. In: Kickert, Walter (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- POLLIT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2004.
- REICHARD, Christoph: *„Neues Steuerungsmodell” Local reform in Germany*. In: Kickert, Walter (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- RHODES, Rod: *Reinventing Whitehall 1979–1995*. In: Kickert, Walter (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- SCHNEIDER, Ben Ross – HEREDIA, Blanca (eds.): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press, University of Miami, 2003.
- STREHL, Franz (1997): *Administrative Reforms in Austria: Project „Verwaltungsmanagement”*. In: Kickert, Walter (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- SWIANIEWICZ, Pawel: *Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?* In: Swianiewicz, Pawel (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Open Society Institute, Bp., 2010.
- TSEBELIS, George: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press, Princeton, 2002.
- VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Complex Kiadó, Bp., 2010.
- ZONGOR Gábor: *A magyar önkormányzati érdekképviselő negyedszázada (1989–2013)*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/6.