

Pálné Kovács Ilona

# JÓ KORMÁNYZÁS ÉS DECENTRALIZÁCIÓ

SZÉKFOGLALÓK  
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIÁN

A 2013. május 6-án megválasztott  
akadémikusok székfoglalói

Pálné Kovács Ilona

JÓ KORMÁNYZÁS  
ÉS DECENTRALIZÁCIÓ



Magyar Tudományos Akadémia • 2014

Az előadás elhangzott 2013. október 15-én

Sorozatszerkesztő: Bertók Krisztina

Olvasószerkesztő: Laczkó Krisztina

Borító és tipográfia: Auri Grafika

ISSN 1419-8959

ISBN 978-963-508-704-4

© Pálné Kovács Ilona

Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia  
Kiadásért felel: Pálincás József, az MTA elnöke  
Felelős szerkesztő: Kindert Judit  
Nyomdai munkálatok: Kódex Könyvgyártó Kft.

## BEVEZETÉS

A „jó” kormányzás nem új fogalom abban az értelemben, hogy mindig, minden kormányzat jól akar kormányozni, a kormányzásról gondolkodó tudósok, államférfiak, egyházi és világi gondolkodók időről időre megalkották az eszményinek vallott modelleket. Az államról, kormányzásról való gondolkodás több ezer éves történetében azonban nyilvánvalóan más és más értékek és szempontok mentén ítélték meg a kormányzatok teljesítményét. A gazdaság és társadalom szervezésében a piaci, a redisztributív és a reciprocitásra épülő integrációs elemek folyamatosan változó arányban vannak jelen, különböző kormányzási modellciklusokat megalapozva. A kormányzatoknak sok szempontból egymásnak ellentmondó követelményeknek kell megfelelniük: a politikai legitimációs szükséglet révén képviselőt és résztvevőt biztosítani a polgároknak, a jóléti gondoskodás jegyében méltányosan, de egyben hatékonyan megszervezni a közszolgáltatásokat, ugyanakkor mindkét funkció számára alapfeltételként elő kell segíteni a nemzetgazdaság versenyképességét.

A hatalom birtoklásában a legitimáció alapvető szempont volt, de a legitimáció forrása korszakonként változott. A premodern kormányzatokat az erő(szak), a hatalom birtoklásának személyes vagy szimbolikus (örökletes) képessége legitimálta. A modern polgári, nemzetállami demokráciák legitimációját elsősorban a demokratikus képviselői és részvételi jogok kiszélesítése biztosította, míg a posztmodern (jóléti) államberendezkedések a polgárok jólétét megalapozó kiterjedt gondoskodással érték el a támogatást. A legitimáció e lényegében párhuzamosan létező és ható három forrása mellé zárkózott fel

az utóbbi évtizedekben az állam, a kormányzat teljesítményének inkább technokrata szempontja. A legitimáció előzőekben említett dimenziói az állam és polgára viszonyát rendezik, a globalizáció korában azonban a kormányzatok teljesítményét nemzetközi viszonylatban is mérik. A jó kormányzás fogalma ebben különbözik a korábbi felfogástól. A jó kormányzás lényegében nemzetközi standarddá vált, mérése és megítélése már nem kizárólag a polgár, választópolgár joga, illetve lehetősége.

A nemzetköz standard az utóbbi években változni látszik, feltehető a kérdés, vajon a jó kormányzás ideája új korszak határán áll-e? Sok országban és több nemzetközi intézményben még tartja magát a múlt század hetvenes éveiben hódító útjára indult neoliberális, kis és decentralizált állam eszménye. Ugyanakkor, részben az utóbbi évek válságjelenségei hatására, részben az uralkodó neoliberális paradigma már korábban is megjelent kritikái nyomán, egyre határozottabban érvelnek a klasszikus képviseleti és bürokratikus kormányzás, a neoweberiánus „jó” állam érdekében, ha meg is őriznek bizonyos neoliberális elemeket. A közpolitikai divatok szokásos ingahatása lehet az egyik oka az egymást tagadó megnyilvánulásoknak. Kétségtelen azonban, hogy a kormányzási rendszerek sajátos evolúciójának fontos állomásánál tartunk, amikor meg kell válaszolni az állami szerepvállalás, valamint kormányzási szervezeti és működési modell új kihívásokra való alkalmasságának elvi és gyakorlati kérdéseit. Idővel, vélhetően, összebékülnek a jó kormányzás tartósnak bizonyuló neoliberális és neoweberi elemei, de mindenképpen célszerű és aktuális a két kormányzási paradigma és a decentralizáció összefüggéseit elemezni. E paradigmák ugyanis eltérő feltételeket jelentenek a hatalom térbeli megosztása számára, még akkor is, ha a decentralizációs ciklusokat sem kizárólag a kormányzati rendszerek generális modellje determinálja.

Az akadémiai székfoglalóm témaválasztását a magyarországi közjogi, államszervezeti reformok is indokolták. Az új alkotmány nyomán kiépülő kor-

mányzási modell gyökeresen átrendezte a hatalomgyakorlás térbeli modelljét is. A hazai centralizációs folyamat körülményeinek körbejárása kiváló alkalmat nyújt a jó kormányzás aktuális kihívásainak és a centralizáció-decentralizáció kérdéskörének az exponálására.

Hajdani professzorom, Bihari Ottó akadémiai székfoglalójában (1981) a Leviatán szimbólumát használja a jó kormányzás körüli dilemma elemzéséhez. Ahogy Leviatán megítélése sem egyértelmű, úgy az a kérdés, hogy „Kit, s mit lásson az ember az államhatalomban” (Bihari 1981: 3), ugyancsak korszakról korszakra más és más válaszokat kaphat. Leviatán ereje, hatalma nem a méretében, a megfélemlítés eszközeiben, hanem az egyetértés elérésében keresendő. Bihari Ottó az egyetértés egyik útját a decentralizációban jelölte meg. Harminc évvel később érdemes újra feltenni a kérdést, vajon a decentralizáció továbbra is alkalmas-e a „jó” kormányzás céljainak a szolgálatára?

## AZ ELMÚLT ÉVTIZEDEK JÓ KORMÁNYZÁSI DOKTRÍNÁJA ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ VISZONYA

A jó kormányzás utóbbi évtizedekben használt fogalma lényegében azt a törekvést tükrözi, hogy a globalizáció korában a nemzeti kormányzati rendszerek közeledjenek egymáshoz, teljesítsenek bizonyos globális kormányzási standardokat. A konvergencia, kissé leegyszerűsítve, azoknak a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, Európa Tanács, EU stb.) az érdeke, amelyek missziójuknak tekintik a demokrácia és a jogállamiság (lényegében nyugati) eszméinek a terjesztését. De nem elhanyagolható motiváció azoknak a nemzetközi segélyező, hitelező szervezeteknek (Világbank, OECD, EU) a törekvése sem, amelyek a kihelyezett hitelek megtérülését, a támogatások hatékony felhasználását kell, hogy biztosítsák a szponzorországok képviselőit, kormányzási feltételeket is megfogalmazva (Santiso 2001). A jó kormányzás neoliberais ideája nem

más, mint kormányzási standardok, protokollok, kézikönyvek, jó gyakorlatok, policytanácsok, nemzetközi szervezetek által elfogadott charták gyűjteménye, amelyek mögött természetesen könyvtárnyivá terebélyesedett szakirodalom, tudományos intézmények, közgazdász, politikatudós, szociológus, közjogász szaktekintélyek állnak.

A jó kormányzás kritériumrendszere két jól körülhatárolható területet fed le, egyrészt az adott ország kormányzati rendszerének demokratikus minőségét, másrészt közpolitikai teljesítőképességét, bár e szempontok további dimenziókra oszthatók (Szigeti–Frivaldszky 2012). Az elvárások „számonkérése” különböző benchmarkingok, rangsorok felállításával, indexek számításával történik. Ez az összehasonlítás, mérés rendkívül népszerű tudományterületté vált. Nemzetközi szervezetek (különösen a Világbank, Kaufmann et al. 1999–2009, ENSZ, OECD, Bertelsmann Stiftung stb.) megrendelésére készült riportok, szakirodalmi tanulmányok, konferenciák, fórumok foglalkoznak elsősorban a módszertani, mérési kérdésekkel. Eközben megfogalmazódott a kritika: az uniformizált modellek, számszerűsített standardok nem alkalmazhatók mindenütt az eltérő gazdasági, földrajzi, kulturális, társadalmi, fejlettségi kontextus miatt (Litvack et al. 1998). A világ országaira kiterjedő empirikus kutatások (World Value Survey, Eurobarometer, European Social Survey), a kulturális, értékösszefüggésekre fókuszáló tudományos iskolák, egyértelmű evidenciákkal szolgálnak a kormányzati rendszerek, intézmények működésében az értékek, tudás, morál, bizalom, legáltalánosabban társadalmi tőke stb. meghatározó szerepének az értelmezéséhez (Putnam 1993, Hofstede 2001). Ellentmondásos törekvés tehát a kormányzati rendszerek egységes mérce szerinti összevetése akkor, amikor már többé-kevésbé tudhatjuk, hogy nem várható el a követelmények mechanikus teljesítése. Ebből nem az következik, hogy a standardokra, összevetésekre nincs szükség, hiszen ezek a konvergenciatörekvések, policytranszferek rendkívül pozitív tanulási folyamatok elindítói lehetnek.

Viszont tisztában kell lenni azzal, hogy a jó kormányzás konkrét, alkalmazható modellje csak a konkrét kontextus figyelembevételével alakítható ki.

## A jó kormányzás és a demokrácia

Ami a jó kormányzás jelszava alatt megfogalmazott demokrácia-követelmény-rendszert illeti, természetesen elsősorban olyan értékek, intézmények jelennek meg, mint a részvétel, a jogállamiság, a transzparencia. A neoliberais államfilozófia azonban a politikai részvétel, a verseny, az általános választójogra épülő demokratikus képviselet evidensnek tekinthető elvárásai mellett a partnerség, a „horizontális” típusú, kooperatív kormányzás szükségességét is hangsúlyozza, amelyet az ún. „governance” magyarra nehezen lefordítható fogalma takar. A „governance” a neoliberais kormányzási modell megkülönböztető vonása a hagyományos képviseleti demokráciával („government”) szemben. A modell eredetileg nemcsak, sőt talán nem is elsősorban demokráciaismérvként, hanem a hatékonyabb kormányzati teljesítmény, az állam kudarcainak korrigálása érdekében bevethető eszközként fogalmazódott meg (Bevir 2011), lényege nem a demokratikus legitimitáció új formáinak a keresése, következményeiben mégis jelentős hatást gyakorolt a hagyományos képviseleti, politikai intézményekre és eljárásrendekre. A partnerség, az érdekeltek különböző formákban történő bevonása pragmatikusan arra szolgált, hogy minél jelentősebb tudással, támogatással, külső erőforrásokkal számolhasson a költségvetési problémákkal küszködő állami, önkormányzati szektor. A különösen a gazdasági szereplőkkel és civil szervezetekkel való együttműködés a fejlesztéspolitikában és a közszolgáltatások megszervezésében olyan korporatív, delegált elvű döntéshozási keretek, exkluzív elithálózatok kialakulásához vezetett, amelyek lényegében kikezdték a klasszikus polgári demokrácia intézményi kereteit és értékrendjét, még azokban a demokráciákban is, ahol a képviseleti rendszer szervezeten és morálisan is stabil. A hagyományos hierarchiával, többségében képviseleti elemekkel operáló állami közhatalom ellentmondásba került a döntési arénákban megjelenő

különböző partnerekkel. Tény, hogy a „governance” típusú demokrácia a közvetlen részvétellel, a civil társadalom bevonásával és a deliberációval színesítette, illetve sokak szerint minőségében megújította a demokrácia eszköztárát (Steiner 2012), de jelentős zavarok, diszfunkciók forrása is lett. A „governance” rugalmasabb, hálózatos, alkudozó, de gyakran szelektív, elitista kormányzási modellje ugyan sikeresnek bizonyult a források bevonásában, az állami költségek lefaragásában, de éppen a bizonytalan legitimáció, az átláthatatlan döntési folyamatok okán egyre gyakoribb kritika tárgya. Bevir a governance paradigmát már egyszerre tartja elméletnek, gyakorlatnak és dilemmának (2011: 1).

A neoliberális kormányzási paradigma egyre összetettebb képlete, amelyben a hagyományos demokrácia és vertikális logikájú bürokrácia mellett a partnerségek horizontális hálózatai is jelen vannak, még tovább bonyolódik a többszintű kormányzás (MLG) vagy globális kormányzás jelensége nyomán. A globalizálódó világ, a nemzetközi szervezetek egyre erőteljesebb közvetlen szerepvállalása, mint tudjuk, kikezdi a nemzeti szuverenitás 19. századi nemzetállamok formálta kizárólagosságát, és a jó kormányzás demokráciakritériumai közé emeli a nemzetközi együttműködés szükségességét, amely az Európai Unió tagállamai esetében kibővül a szubnacionális szintek bevonásának az elvárásával is. A többszintű kormányzás rendszerében nemcsak a szereplők, intézmények, legitimáció, hierarchikus és horizontális eljárásrendek csúsznak össze, hanem a kormányzás szintjeinek a száma és egymáshoz való viszonya is átalakul. Nem mindig és nem egyértelműen vertikális alá-fölé rendeltségről van szó, tehát nem egységes modellt takar a fogalom (Marks–Hooghe 2004). Mindenesetre már-már közhely a globalizáció és a lokalizáció összefonódását (glokalizáció) említeni, amely jelenség esetenként, helyenként a kormányzási szintek közötti hatalmi egyensúly helyreállítását eredményezi (Sassen 2008). A többszintű kormányzás teóriája és működési modellje jelentős kihívást jelent a központi kormányzatok számára, hiszen kompetenciáik gyakorlásában újabb partnerekkel kell együttműködniük anélkül, hogy az eredeti, többnyire

alkotmányban rögzített kormányzási modellt felváltaná egy új. Éppen ezért a többszintű kormányzás rendszere sem homogén, az egyes szintek közötti hatalommegosztás jelentősen különbözik régióként és időben is. Kevésbé érvényesül a centralizált országokban a régiók befolyása (Hughes et al. 2004, Bache et al. 2011), de jelentős eltérések vannak a nemzeti kormányok szupranacionális érdekérvényesítő képessége között is. A kilencvenes évtizedben jogosan merült fel a kérdés, hogy a nemzeti kormányzási szint kiüresedik, áldozatává válik a globalizációnak. Mára, úgy tűnik, a többszintű kormányzás nem vezet új paradigmához, a nemzetállam eltűnéséhez, sőt visszaerősödésének vagyunk a tanúi. A kormányzási szintek közötti viszonyrendszer ciklikus változása nem önmagában a probléma, hanem az, hogy nem egyértelmű az egyes szintek, szereplők kompetenciáinak a szabályozása, az együttműködés sok tekintetben informális alkudozások függvénye, és a különböző országok, partnerek esetében aszimmetrikus hatalmi viszonyok alakulnak ki. A többszintű, vagy ahogy ugyancsak hívják, globális kormányzás, elkerülhetetlen valóság, amely átszövi a nemzeti kormányzási rendszereket, és hatással van a szubnacionális kormányzási szintek mozgásterére is, de kétségtelenül vannak korlátai, zavaró következményei. Egyáltalán nem beszélhetünk egyelőre olyan egységes modellről, „metakormányzásról” (Jessop 2011), amely egyértelműen megválaszolná a kormányzás összetettségének a dilemmáit.

A többszintű kormányzás kihívásai az Európai Unióban, mint a legmesszebb jutott nemzetközi integrációban, különösen jelentősek, amelyekre a tagállamok nagyon eltérő válaszokat adnak, és belső kormányzási rendszereikkel is különbözőképpen alkalmazkodnak. A középszintű önkormányzatok kiléptek a nemzetközi porondra, az Európai Unióban harmadik szintként jelentek meg (Jeffery 1997). Ez a hatalmi átrendeződés nem feltétlenül nulla összegű játék. A különböző kormányzási szintek egymást nem feltétlenül korlátozzák, hanem segíthetik is, illetve a felszabaduló kapacitások új funkciók gyakorlására adnak lehetőséget (Pierre–Peters 2000: 78), ilyen például a nemzeti kormá-

nyok aktivitása, érdekérvényesítő tevékenysége az európai kormányzásban. Az MLG-elemzések szerint a nemzeti kormányzat alatti kormányzatok eltérő alkotmányos helyzete, politikai legitimitációja és társadalmi tőkéje jelentős mértékben befolyásolja a modell működését, és egyáltalán nem eredményezett uniformizált megoldásokat. Vannak kifejezetten pozitív példák, ahol a régiók önállósulása, aktív nemzetközi szerepvállalása jelentős fejlődési forrássá vált. De a régiók viselkedése az unió irányában egy országon belül sem egyforma. Az önállósuló régiók elvezetnek az MLG policentrikus változatához, amelyben „már nem a régiók Európájáról, hanem a versenyző régiók Európájáról kell beszélni” (Knott 2002: 193), ahol vannak konfliktusok, nyertesek és vesztesek, centrum és periféria. Még bonyolultabbá teszi a transznacionális, nemzeti és szubnacionális szereplők rendszerét a pártok szub- és transznacionális terjeszkedése (Hanley 1997), továbbá az önkormányzatok, civil és üzleti szervezetek transznacionális hálózatai.

Nem állítható, hogy a többszintű kormányzás eszméje maradéktalan támogatást élvezne, és fejlődése töretlen lenne, annak ellenére, hogy az EU hivatalos narratívájában és dokumentumaiban az MLG bázisát jelentő szubsidiaritás elve megkérdőjelezhetetlen. Nem véletlen, hogy a többszintű kormányzásról készített fehér könyvet csupán a Régiók Bizottsága kezdeményezte. Mindenesetre annyi leszögezhető, hogy az államok kormányzásának értékelésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni a nemzetközi kötelezettségeket, hogy a „jó” kormányzás feltétele a globalizálódás, a nemzetközi intézményekkel való hatékony és partneri együttműködés (Ezcurra 2012).

A fentiekben felvázolt jó kormányzási érték és elvárásrend, a részvétel, a partnerség és a többszintű kormányzás hármas elvárásrendszere eleve feltételezi a decentralizált struktúrát. Ha nem is jelenik meg minden említett nemzetközi szervezet dokumentumaiban, mégis általánosan elfogadott politikai és szakmai véleménynek tekinthető, hogy a decentralizáció a demokratikus jó kormányzás

egyik feltétele. A helyi kormányzati demokrácia általános kereteként Lijphart verseny- vagy konszenzusedemokrácia-modellje, illetve az állami tradíciók bizonyultak meghatározónak (Loughlin et al. 2011), de a helyi, regionális szintéren nagyfokú változatoság tapasztalható. A decentralizáció maga is kikényszeríthet, illetve lehetővé tehet demokráciamodelben változást. A World Value Survey adatok szerint a decentralizált országokban fontosabbnak bizonyult a kormányzásba való beleszólás esélye (Mello 2011). Más kutatási eredmények szerint a helyi, regionális szintér több lehetőséget nyújt különböző kormányzási innovációkra is, a partnerek bevonására, a horizontális kormányzási módszerek alkalmazására. A decentralizáció átrendezi a központi döntéshozási arénákban a területi érdekek megjelenését, a pártok térbeli szerveződése és kliensrendszere is átalakul (Hutchcroft 2001).

Kutatási eredmények rámutatnak azonban arra is, hogy a decentralizáció nem vezet feltétlenül demokráciához (Litvack et al. 1998), különösen akkor, ha a kulturális, politikai, gazdasági környezet nem kedvező a decentralizáció számára. A rendszerváltó országokban egyértelműen hosszabb idő szükséges, amíg az előnyök egyáltalán jelentkezhetnek, hiszen nem egyszerűen állami, intézményi változásokat hajtanak végre, hanem teljes gazdasági, társadalmi átalakulással kell megbirkóznuk, és az átalakulás költségei is magasak (Temmes 2000). Gyakran említett negatív következménye a decentralizációnak a „nagy főnökök” helyi egyeduralma, szűk csoportérdekek érvényesülése (Hutchcroft 2001, Swianiewicz 2001). A polgári, civil részvétel sem *ab ovo* és nem minden kontextusban jelent jobb vagy több demokráciát (Hart 1972). Ma már a demokráciaértelmezésekben megkülönböztetik az input és az output legitimitást, arra utalva, hogy sem a képviselő, sem a részvétel nem vezet direkt módon a polgárok akaratának érvényesüléséhez (Scharpf 1999). A decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában is. Vannak olyan ciklusok és országok, amikor és ahol az önkormányzatok a központi hatalom és a társadalom közötti konfliktusok kezelésére szolgálnak, rombolva a helyi döntéshozók és a polgárok közötti bizalmat.

A fenti veszélyek ellenére a jó kormányzás demokrácia-értékrendje előnyben részesíti a decentralizációt, a szakmai közvélemény és a nemzetközi intézmények is hajlanak arra, hogy a decentralizációt demokratikusabbnak, „jobbnek” tartsák, normatív követelménynek tekintsék. Az Európai Unió jó kormányzásról szóló fehér könyve a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia követelményét decentralizált kormányzati szerkezetben látja érvényesíthetőnek. Ezt a felfogást tükrözi az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is vagy az ENSZ különböző szervezetei, a Világbank keretében megszületett jelentések, riportok, deklarációk (Global report 2008, UN-Habitat 2007, 2012). A kormányzati rendszerek demokratizmusa és decentralizáltsága szinergiát eredményez, az autoriter rendszerek viszont nem decentralizáltak. A decentralizáció a politikai rendszer egésze szempontjából többnyire pozitív következményekkel jár, de a decentralizáció minősége függ az adott politikai rendszer sajátosságaitól.

## Jó kormányzás és a kormányzati teljesítmény

A hatékonyabb kormányzás és a decentralizáció összefüggését megítélni még bonyolultabb feladat a demokrácia érvényesüléséhez képest. Abból kell kiindulni, hogy a jó kormányzás leginkább árgus szemekkel figyelt szempontjai elsősorban a teljesítményre koncentrálnak, éppen azért, mert egyre inkább erősödő elvárás, hogy a kormányzati rendszerek segítsék elő a gazdasági, társadalmi problémák megoldását, a szegénység leküzdését, a versenyképesség növelését, azt feltételezve, hogy a gazdasági teljesítmény szorosan összefügg a kormányzási teljesítménnyel („governance matters”). A jó kormányzás fogalmát, erősen technokrata értékrendjét a neoliberais közgazdasági paradigmához kötik, gyakran azt a fals illúziót sugallva, hogy a jó kormányzás politikamentes (Santiso 2001). Az ökonomizmus jegyében különösen a Világbank, de egyéb nemzetközi szervezetek szakemberei, majd tudományos műhelyek is nagy elméleti és módszertani erőfeszítéseket tettek a kormányzati teljesítmény minő-

ségmérése és ezzel összehasonlíthatósága érdekében (Kaufmann 1999–2009, Ágh 2011, Anheier et al. 2013). A több száz indikátort alkalmazó különböző elnevezésű indexek (Worldwide Governance Indicators, Quality of Governance Index stb.), rangsorok azt sugallják, hogy valóban van összefüggés az országok (elsősorban gazdasági) teljesítménye és a kormányzás minősége között, tehát nemcsak azt kell elemezni, hogy mit teljesít egy adott ország (például GDP-ben vagy demográfiai, jóléti mutatókban), hanem azt is, hogy hogyan. A „hogyan” a minőségi oldal, amely mögött többnyire a közszolgáltatások hatékonyságát, az adminisztráció semlegességét és korrupciómentességét értik, a befektetési klíma, illetve kockázat szempontjaira fókuszálva. A leggyakrabban használt indikátorokat, illetve benchmarking módszertant a Világbank szakértői dolgozták ki. Az ún. Worldwide governance indikátorokat hat osztályba aggregálják: (1) részvétel és elszámoltathatóság, (2) politikai stabilitás és biztonság, (3) kormányzati hatékonyság, (4) szabályozási minőség, (5) jogállamiság, (6) a korrupcióval szembeni fellépés. A módszert az adathiány, a szubjektív adatforrások jelentős aránya és a hibahatár ellenére hasznosnak tartják, különösen a nemzetközi összehasonlítás számára (Kaufmann et al. 2009).

A jó kormányzást teljesítményként felfogó megközelítésben nagy szerepet játszik a New Public Management eszmeáramlat. A jóléti állam erőforrásainak kimerülése a nyolcvanas-kilencvenes években vezet a piaci módszerek és szereplők expanziójához, az ún. új kormányzáshoz (Le Gales 2011). Az állam szerepének visszaszorulása, átértékelése következményekkel járt a kormányzási módszerekben is. A hetvenes években még uralkodó hagyományos közigazgatást felváltja a nyolcvanas években a New Public Management (NPM), majd egy évtizeddel később az ún. New Public Governance (Osborne 2010). A korábbi monolitikus, hierarchikus, közpénzekkel operáló, gondoskodó állam helyébe a piaci szereplők és piaci menedzsmenttechnikák lépnek, döntően a public choice, rational choice intézményi gazdaságtani iskola keretei között, összebékítve az egyéni érdeket a közjával, párhuzamba állítva a „politikai” és

a „magán”-piacot. Az NPM nevében végrehajtott költségvetési megszorítások, a közszektor karcsúsítása gyakran decentralizációs reformokkal járt együtt.

A piacikonform, NPM-logikát követő közigazgatási, közszolgáltatási reformok eredményei azonban nem voltak meggyőzőek, illetve jelentős mellékhatásokkal jártak, különösen az egyoldalúság, a sokszor túlhajtott, doktriner értelmezés miatt (Wollmann–Marcou, 2010). Az NPM-hullám pozitív hozadéka azonban az, hogy a kormányzással szemben uralkodó követelménnyé vált a minőség és a tág értelemben vett hatékonyság együttes érvényesítése, és ez megalapozta a közpolitika elemzés tudományának kialakulását is (Horváth M. 2005, Jenei 2005). Ez a tudás rendkívül szerteágazó, sokak szerint szinte átláthatatlan (Wallas et al. 2007), de mára e jórészt kodifikált tudás nélkül a jó kormányzás is elképzelhetetlen (Peters–Pierre 2006).

A jó kormányzás hatékonysági dimenzióinak elemezésénél is fel kell tenni a kérdést, hogy a kormányzási teljesítményben mennyire játszik szerepet a decentralizáció, illetve a gazdaságfejlesztés vagy éppen a regionális különbségek kezelése összefügg-e a kormányzás térbeli szerkezetével? A nem túl számos ezzel kapcsolatos kutatási eredmények ambivalensek. Az általános governance-indikátorok között nem szerepel a decentralizációt mérő elem, bár kidolgoztak kifejezetten decentralizációt mérő indikátorokat is. A területi szempontok elhanyagolása azért ellentmondásos, mert a nyolcvanas évek közepétől a világ mintegy hatvan országában zajlott decentralizációs reform, amelyet tehát a nemzetközi szervezetek a decentralizációt alaposabban mérlegelve, a tapasztalatok elemzése nélkül ajánlották számtalan ország számára (Hutchcroft 2001).

A decentralizációt tudományos igénnyel elemző, könyvtárnyi irodalmat produkáló fiskális föderalizmus iskolája elsősorban a közpénzügyek, a hatékony forrásallokáció felől közelít, számtalan szemponttal, összefüggéssel értelmezve a forráselosztási döntések, a közszolgáltatások szervezésének a hatékonyságát. A klasszikusnak tekinthető megközelítések a racionális döntések elméletének

logikájára épülnek, miszerint az egyén (vállalkozás) a saját érdekét, mérlegeletét követve vesz részt a gazdaság, társadalom életében, tehát az individuális magatartás mozgatórugóit megismerve kiszámíthatóak a gazdaságpolitikai, közpolitikai döntések következményei. A területi dimenzió különösen a „lábbal szavazás” elméletében érhető tetten, miszerint ha az individuum nem elégedett a helyi szolgáltatásokkal, adóztatással, akkor elköltözéssel reagál. Brennan és Buchanan (1977) a „nagy” állam túladóztató politikájának negatív következményeit az ún. „Leviatán”-modell segítségével írta le. A pénzügyi föderalizmus összességében a közjavak decentralizáltabb elosztását támogatja, miután a pusztán intézményi, elosztási reformok nem sikeresek.

A klasszikus fiskális föderalizmusmodellek idővel ugyancsak revízióra szorultak (Dafflon–Madies 2011). A centralizáció–decentralizáció optimuma nagyon összetett, térben, időben változó tényezők függvénye, nehéz általánosítható érvényű törvényszerűségeket felállítani (Charbit 2011). Az ún. decentralizációs index kidolgozói már adminisztratív, politikai, döntéshozási, minőségi és mennyiségi pénzügyi, valamint végrehajtási decentralizációt különböztettek meg, és úgy találták, hogy a gazdaságilag jól teljesítő országok többnyire jobban decentralizáltak (Müller 2009). Mégis feltehető a kérdés, vajon a felállított rangsor két végpontja, Bulgária és Svájc gazdasági teljesítménye magyarázható-e pusztán a decentralizáció mértékével? Mások arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányzás minősége elsősorban az adott ország társadalmi, gazdasági körülményeinek és a bizalom mértékének a függvénye, és nem a decentralizációé, még akkor is, ha természetesen a regionális kormányzás minőségének növelése fontos fejlesztési teljesítménytartalék minden országban, illetve régióban (Charron et al. 2011: 15). Vannak kutatási eredmények, amelyek éppen a decentralizáció veszélyeire, az államadósság és az infláció elszabadulására hívják fel a figyelmet (Saito 2011: 493). A korrupció és a decentralizáció összefüggésében pedig egymásnak ellentmondó kutatási eredmények láttak napvilágot (Treisman 2007, Saito 2011).

A centralizáció vs. decentralizáció dilemma fogalmi keretei összességében mégsem változnak az utóbbi évtizedekben, hasonló szempontok, érvek és ellenérvek ismétlődnek a különböző összevetésekben (Begg et al. 1993, Linder 2002). Abban tisztult a kép, hogy milyen meghatározó szerepe van a kontextusnak. A szakirodalomban szereplő előnyök, hátrányok alapján konstatálható, hogy szakmai és politikai mérlegelés kérdése, hogy mennyi és milyen decentralizáció szükséges és elégséges bizonyos időszakokban és bizonyos helyeken. A decentralizáció kontextusfüggő, nem automatikusan előnyös, a decentralizáció és a centralizáció alatt nagyon sokfajta, de iure vagy de facto, adminisztratív vagy politikai természetű folyamat értendő (Hutchcroft 2001).

A decentralizáció kormányzati hatékonysági szerepét illetően is szükség van kritikus mérlegelésre. A pénzügyi, gazdasági válság kezelése manapság nyomós érv ugyanis a centralizáció mellett, még akkor is, ha vannak decentralizációra építő sikeres válságkezelési stratégiák is (Keating 2013). A decentralizáció előnye, szükségessége nincs kőbe vésve, a jó kormányzást megcélzó elvárások ugyan kedveznek az érvényesülésének, de az empirikus evidenciák nem teljesen meggyőzőek. Az egyik véleménycsoport szerint a decentralizáció akadályozhatja a jóléti állam funkcióinak méltányos, egységes és gyors gyakorlását, míg a másik csoport azt hangsúlyozza, hogy a decentralizáció nem feltétlenül vezet különböző közpolitikai gyakorlathoz, mint inkább politikai legitimációs funkciót tölt be a döntéshozatal polgárokhoz közelítésével. A kritikák harmadik csoportja viszont éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy egyik tábor sem rendelkezik igazán evidenciákkal a decentralizáció előnyei és hátrányai tekintetében (Banting–Costa-Font 2010).

A decentralizáció még mindig elsősorban normatív politikai érték (vagy sztereotípa?), semmint mindenütt és minden problémára alkalmasnak bizonyult megoldás. A decentralizáció nem cél és különösen nem öncél, hanem kormányzási eszköz, amely a térbeli hatalmi szerkezet és működés optimali-

zálásával a konkrét állam, politikai rendszer belső kohézióját, hatékonyságát, integrálóerejét, akcióképességét segítheti elő. A kormányzással foglalkozó társadalomtudományoknak a hatalom térbeli megosztásával átfogóan és elfogulatlanul kell foglalkoznia ahhoz, hogy a centralizáció-decentralizáció kérdéskörében elméletileg és a konkrét körülmények között is jobban eligazodjunk.

## DECENTRALIZÁCIÓ EURÓPÁBAN

Az előző fejezetben utaltunk arra, hogy a decentralizáció kordivat (volt), miután a decentralizált kormányzást a demokrácia és a hatékonyság szempontjából is előnyösnek tartották. A decentralizációt megcélzó területi reform, a hatáskörök, források lefelé delegálása azonban sokféle módon teljesíthető. A decentralizáció lehetséges formája, mértéke, modellje differenciált, mint ahogy a decentralizáció címzettjeinek területi léptéke, mérete is mérlegelés, „területi választás” tárgya (Baldersheim–Rose 2010). A továbbiakban az Európában lezajlott reformfolyamatok elemzésével igyekszünk közelebb kerülni a térbeli hatalommegosztás konkrét mozgatórugóihoz, körülményeihez és következményeihez.

### A decentralizáció fogalmi és modellezési dilemmái

Miközben a horizontális hatalommegosztás, a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom egymást kiegyensúlyozó, ellenőrző funkciója államtudományi közhely, a térbeliségről ez korántsem mondható el, holott a decentralizáció ugyancsak hatalommegosztási dimenzió, amelynek felértékelődése az utóbbi évtizedekben, a társadalomtudományokban korábban uralkodó időbeliség dominanciájára való reakcióként is felfogható. A térbeli alkalmazkodás tartalma, iránya, formája azonban nem rendelkezik olyan tudományosan letisztult standarddal, amelyek biztos támpontot jelentenének a területi kormányzás formálásában. A térbeliség és a képviseleti demokrácia összefüggése, a választókerületek szerepe, miközben évszázadokig axióma volt, mára vita tárgya, felismerve azt,

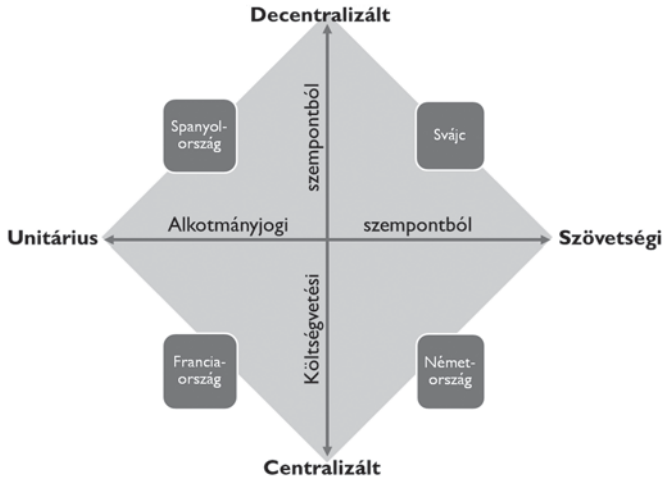
hogy a térbeli változások következményekkel járhatnak a kormányzati modellben is (Faludi 2013).

A decentralizáció fogalma maga is cseppfolyós, stabil támpont, hogy a közhatalmi kompetenciák a központtól lefelé, kifelé haladnak, de hogy milyen kompetenciák, milyen területi szereplők irányába és milyen eszközrendszer kíséretében, abban óriásiak a különbségek. Elméletileg három tiszta decentralizációs modell különböztethető meg, az adminisztratív dekoncentráció, amikor az államigazgatási rendszeren belül haladnak lefelé a feladatok, pénzügyi decentralizáció, amikor a forráselosztás arányaiban következik be elmozdulás a helyi szervek irányába, és a demokratikus decentralizáció (devolúció), amikor tényleges hatalommegosztás következik be a választott képviselők különböző szintjei között (Crook–Manor 2000). A három modell nagyon eltérő mértékű decentralizációt eredményez, csak a harmadik esetében jelentkezik a decentralizáció politikai, demokratikus legitimációs előnye, a polgárokhoz való közelség, a közvetlenebb részvétel, átláthatóság stb.

A közjogi státusz önmagában nem igazít el a tényleges helyi mozgástér és önállóság tekintetében. A decentralizációhoz minimálisan két tényező szükséges, a közjogi (alkotmányos) jogállás és a megfelelő költségvetési modell megválasztása. A két tényező kombinációi és időbeni változásai, valamint a működés gyakorlata jelentős különbségeket, eltérő modelleket produkálnak (*l. ábra*).

Svájc például egyesek szerint centralizációs irányba halad, annak ellenére, hogy ott valósul meg a legkövetkezetesebben a szubszidiaritás elve, de az ún. pragmatikus politikai integráció lehetővé teszi a folyamatos alkalmazkodást (Linder 2010), mint ahogy Spanyolországban is a flexibilitás és az aszimmetrikus megoldások alkalmazása bizonyult sikeresnek a belső feszültségek oldására.

Az európai decentralizációs reformok folyamatát Gaulé (2010: 49) három korszakra bontja:



*Forrás: Dafflon–Madiès 2011*

1. ábra. A decentralizáció közjogi és költségvetési modelljei

- Az 1950 és 1980 közötti időszakban elsősorban adminisztratív decentralizáció zajlott.
- A nyolcvanas években a szintek térbeli és hatásköri strukturális átrendeződésével keresték a hatékony megoldásokat, ezt a korszakot jellemezte leginkább a menedzserizmus.
- A kilencvenes évek a formák, szereplők tekintetében hoznak változást, a hatékonyság célja kiegészül a részvétel, a legitimáció erősítésével.

Loughlin az állammodellek átalakulására és a kormányzási szintek közötti összefüggésekre koncentrált (2007). Az első jóléti állami korszakban a nemzeti szint volt uralkodó, a decentralizáció is legfeljebb adminisztratív volt, a területi szereplők a központi kormányzat „ügynökei”. A jóléti állam részleges válságával, új, neoliberais kormányzási formák és szereplők megjelenésével a reformfolyamatok iránya diverzifikáltabbá vált. Ekkor decentralizálják a köz-

szolgáltatásokat elsősorban a települési önkormányzatok szintjére. A harmadik korszak mozdítja el a köz- és magánszektor, továbbá a szintek korábbi arányait a régiók javára. Hangsúlyossá válik a területi szereplők fejlesztéspolitikai szerepvállalása. A trend tehát a hierarchiától a szintek egyenlősége irányába mutat, az uniformizált megoldásoktól az aszimmetrikus modellekig, tartalmi értelemben pedig az adminisztratív dekoncentrációtól a politikai decentralizációig, a közszolgáltatásoktól a gazdaságfejlesztésig.

Mint említettük, az utolsó korszak kontúrjai az utóbbi években elmosódnak, az ún. neoweberi elemek jegyében (Dreschler 2009). Kérdés, hogy korrekció vagy gyökeres és általános szembefordulás következett-e be a neoliberais korszak kormányzási modelljével szemben, amelyben a centralizációs törekvések általánossá válnak, egy új reformkorszakot megalapozva?

## A szervezeti méret, földrajzi lépték és határok kérdőjelei

A decentralizáció gyakran jár a területi lépték, a földrajzi határok megváltoztatásával, bár az is előfordul, hogy a területi határok módosítása nem eredményez tényleges decentralizációt, illetve decentralizáció bekövetkezhet területi reform nélkül is. A területszervezési, a léptéket és a földrajzi határokat változtató reformok leggyakoribb célja, hogy megalapozzák a decentralizációt, tehát a nagyobb vagy földrajzilag adekvátabb méretekkkel alkalmassá tegyék a területi döntéshozókat, önkormányzatokat az újabb feladatok ellátására. Az „alkalmassá tétel” kulcskérdése a decentralizációnak, miután a kudarcok, a várt eredmények elmaradása legtöbbször azzal magyarázható, hogy a decentralizáció kedvezményezettjei oldalán hiányzik az adminisztratív, szervezeti, pénzügyi kapacitás az újabb feladatok fogadásához (Litvack et al. 1998, Manor 1999).

Az alkalmas méret régi dilemma, nemcsak a modern közgazdaságtudományban, hanem a politikai gondolkodók számára is. Már Platón is foglalkozott azzal, hogy milyen méretű városállamot lehet „jól” kormányozni. Dahl

az amerikai helyi közösségkutatásokhoz kapcsolódva értékelte, hogy milyen lakosságszám mellett képzelhető el még az érdemi részvétel a helyi döntéshozásban (Dahl–Tufte 1973). A számok természetesen nem sokat jelentenek (Platón 5000, Dahl 20 000 lakosú városokat tartott ideálisnak), ami fontos, hogy a méret nem pusztán gazdasági mérethatékonysági, hanem demokraci elméleti dimenzióban is mérlegelendő. A dilemma lényege éppen az, hogy a nagyobb méret ad inkább lehetőséget a helyi ügyek feletti valós önkormányzati kontrollra, míg a kisebb méret teszi lehetővé az állampolgári részvételt.

Nyugat-Európában a hetvenes évtizedtől a mérethatékonyság bővületében, több hullámban zajlottak le drasztikus integrációs reformok. A települések jelentős része elveszítette saját önkormányzatát, önkormányzati hivatalát, sokszor képviselőjét is. A jelentős konfliktusokkal járó reformok demokraci deficitet idéztek elő, nőtt a döntéshozók és a lakosság közötti távolság. Kétségtelen azonban, hogy a nagyobb helyi egységek képesek lettek jelentősebb feladatok ellátására, a közszolgáltatások jobb minőségű és költséghatékony megszervezésére.

A helyi önkormányzatok mérete a történelmi körülmények, a helyi sajátosságok és értékválasztások függvénye, állandó (ideológiák, mentalitások és érdekek mentén folytatott) viták tárgya (CoE 2001). A hatékonyabb, jobb minőségű szolgáltatásokat, a „produktív” van, ahol fontosabbnak tartják, és ha elégedetlenek az allokációs döntésekkel, akkor egyrészt a lakók és a vállalkozások lábbal szavaznak (Baldersheim–Rose 2010: 8), másrészt az állam dekoncentrált szervei szereznek pozíciót. A strukturális reformok nélkül a kis önkormányzatok marginalizálódnak akkor is, ha társulnak, hiszen ekkor is le kell mondaniuk az önálló döntések, sőt a beleszólás lehetőségéről is (Swianiewicz 2010). Mások viszont a „nem ideális méretű” önkormányzatok előnyeit nemcsak a demokraci deficit elkerülésében, hanem fejlesztéspolitikájában is kimutatják (Illner 2013). Kétségtelen, hogy a reformok mérlege attól is függ, hogy az adott önkormányzati rendszer milyen filozófia, milyen kormányzási modell, poli-

तिकai kultúra mentén működik. Ahol a helyi közösségek, a helyi autonómia értéke magas, ott a demokratikus deficitet nagy árnak tartják, és nem hajtanak végre integrációt. Ebbe a csoportba tartoznak a napóleoni modellt követő országok, de Kelet-Európában is a kistelepülések magasabb választási részvétele utal a helyi kormányzás nagyobb támogatottságára. Angliában és a skandináv országokban viszont a mérethatékonyság, funkcionalitás szempontja komolyabb helyi ellenállás nélkül érvényesíthető volt. Újabb kutatási eredmények szerint a nagyméretű rendszerekben is javult a politikai értelemben vett állampolgári elégedettség. Az önkormányzat méretének, illetve a távolságának manapság már nincs feltétlenül negatív hatása a helyi közösséghez tartozás erősségében, nyilvánvalóan a kommunikációs feltételek javulása, a közszolgáltatások és a közszolgálat egységesülő standardja miatt (Swianiewicz 2010).

A korszakról korszakra más és más méretet idealizáló, uniformizálásra törekvő strukturális reformok mérlege tehát vegyes. A helyi/települési önkormányzatok méretének változása, számának csökkentése tekintetében jelentős különbségek vannak az egyes országok magatartásában. Az egyes országcsoportok, közigazgatási, kormányzási kultúrát képviselő államok eltérő és nem is folytonos utat járnak. Az angolszász, skandináv, germán tradíciójú államok több ciklusban is vállalják a konszolidációs reformokat, míg a napóleoni, dél-európai államok ragaszkodnak az elaprózott struktúrához. Hektikus váltásokon ment át a kelet-európai államok csoportjában több ország is. Mindez igazolja, hogy a területi választás kérdésében nem kizárólag mérethatékonysági, technokrata szempontok érvényesülnek, és egyáltalán nincsenek stabil minták. Mindenesetre a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha közben a helyi önkormányzati rendszer kiüresedik, az önkormányzatok közfunkciókban betöltött szerepe, költségvetésből való részesedése és mérete, szervezeti kapacitásai között szoros összefüggés van (Baldersheim–Rose 2010: 3).

Az Európában végrehajtott területi reformok második hulláma a közép-szintű kormányzatokat célozta meg, a kisebb területi egységek integrációja vagy egy nagyobb, új szint kialakítása formájában (Pálné 2005). A szakirodalom rescalingnek nevezi a reformot, amely megváltoztatja az adott ország közigazgatásának térbeli szerkezetét, és egyben bizonyos (társadalmi, gazdasági stb.) tényezők térbeli kereteinek az átalakulásához, a hatalomszerkezet átrendezéséhez vezet (Swyngedouw 2000). A területi reform gyakran hozzájárul a kormányzás új gyakorlataihoz, innovációjához is, egyszerre jelent tehát formai (földrajzi) és tartalmi értelemben vett változást (Gualini 2006).

Visszatekintve a kilencvenes évtized regionalizációs reformjainak a folyamatára, motivációira és következményeire, mindenképpen indokolt különbséget tenni az alulról kezdeményezett, jellemzően etnikai, kulturális indíttatású, történelmi tradíciókban gyökerező reformok (regionalizmus) és a modernizációs igényű, felülről indított regionalizációs lépések között (Keating 2004, Loughlin et al. 2011). Ennek a különbségnek a decentralizáció szempontjából is jelentős következménye van. A felülről indított regionális reformok ugyanis nem mindig, sőt nem is elsősorban a decentralizáció igényével zajlottak, és nem eredményeztek választott önkormányzattal rendelkező szintet. A dekoncentrált területi kormányzatok gyakran hatalmi fölénybe kerültek a választott önkormányzatokhoz képest, van, ahol csak átmenetileg (például Franciaország, Lengyelország), másutt tartósan (például Görögország, Portugália, Finnország, Anglia). A felülről kezdeményezett regionalizáció többnyire mesterséges határokat hoz létre, nem irányul kellő figyelem a társadalmi, gazdasági kohézióra, az identitásra (Nemes Nagy 2009), ezért is vezetnek gyakran kudarchoz. A regionalizáció és politikai decentralizáció nem feltétlenül kapcsolódik össze. „Igazi” regionalizált ország kevés van Európában, ahol a régióknak alkotmányos státusza, tényleges autonómiája és domináns kormányzati szerepe lenne. Az ún. politikai regionalizmus esetén, a regionális politikai elit célja a nemzetállami központosítási törekvések ellensúlyozása volt, néha etnikai különbségek

hajtják előre az egyes régiók önállósodási törekvéseit, speciális jogállást (változó geometria) elismertetve, például Baszkföld, Katalónia, Skócia vagy Wales esetében. Az alulról kezdeményezett regionalizációs törekvések elvezethetnek a kiválási szándékok napirendre kerüléséhez is. Mindenesetre a regionalizáció, mint hosszabb időt igénylő társadalmi folyamat, a régió, mint társadalmi képződmény (Paasi 2000), jelentős kohéziós, integráló erő és egyben fejlődési erőforrás is.

A funkcionális vagy modernizációs területi reformokat a központi kormányzat kezdeményezi (top down regionalizáció), racionalizálási, gazdaságfejlesztési célokot követve. Az ún. kohéziós országokban az Európai Unió regionális politikájának befolyása volt döntő. De Dánia bátor regionális reformját bizonyosan nem az uniós forrásszerzés motiválta, illetve a brit Munkáspárt ún. devolúciós programja és angliai regionalizációja is sokkal komplexebb, elmentmondásos feltételek között zajlott, és csak részleges sikerekkel járt. A tradicionális nemzeti struktúrák általában lassan, illetve alig változnak. Svédország például már egy évtizede kísérletezik a régiók létrehozásával az Unió hatására, mégsem lépett a totális regionalizálás útjára. Van, ahol évtizedekkel ezelőtt megfogalmazódott az új, illetve nagyobb regionális önkormányzati szint létrehozásának az igénye, mégsem sikerült a reformokat végrehajtani (Portugália, Finnország). És szép számmal vannak olyan országok is, ahol a közigazgatási térkép változatlan (Írország, Hollandia), de a régi földrajzi keretek között erős decentralizáció következett be, illetve olyanok is (például Görögország), ahol a térképet ugyan átrajzolták, de ez nem változtatott a hagyományos centralizált kormányzási modellen. Írország esete is mutatja, hogy a forrásszerzésre összetákoltt régiók, a központ kreációi általában nem képesek tartósan a hatalmi szerkezetben megkapaszkodni.

Az Európai Unió új, posztkommunista tagállamaiban a regionális decentralizációnak nem voltak hagyományai, a reformelképzeléseket erősen

áthatotta a múlt konzervativizmusa és decentralizációellenessége (De Vries–Nemec 2012). Az EU Strukturális Alapjaihoz való hozzáférés erős hatást gyakorolt a közép-szintű kormányzással kapcsolatos kormányzati törekvésekre, de csak Lengyelországban sikerült valódi önkormányzati régiókat létrehozni. A tagállamok közigazgatásának közeledésére, európaizálására a legdirektebb befolyást azok a közös politikák jelentik, ahol konkrét intézményi előírásokat kell a tagállamoknak betartaniuk. Az uniós kohéziós politika alapelvei és intézményi elvárásai összességében mégsem tudtak a decentralizáció mozgatóerejévé válni. A kelet-közép-európai rendszerváltó országok a decentralizáció, a területi kormányzás kiépítése tekintetében fáziskésésben vannak, sem az önkormányzataik feladatellátási modellje, sem a központi és területi felelősségmegosztás aránya, sem a földrajzi határok nem stabilizálódtak. A kezdeti decentralizációs törekvéseket követően markáns centralizáció vált jellemzővé 2004 után. Miközben a csatlakozásra készülés során a regionális politikai felkészülés erőltetett tempóban haladt, és ennek részeként területi reformok mentek végbe, új regionális határok kerültek fel a térképre, mégis az új tagállamok Strukturális Alapokat kezelő intézményi rendszere centralizáltan épült ki, nem kis csalódást okozva a regionalizmust támogató szakmai és politikai erőknek. Úgy tűnik, hogy a kondicionalizmus időszakában, a csatlakozás előtt, nagyobb volt az alkalmazkodási kedv, illetve kényszer (Hughes et al. 2004), míg a csatlakozást követően már kevésbé érvényesülnek az indirekt elvárások, amelyek csak valószínű tanulás esetén motiválnak (Bouckaert et al. 2011). A centralizációs reflexeket vélhetően az is táplálta, hogy az új tagországok elsődleges törekvése a forrásabszorpció volt, semmint fejlesztéspolitikájuk stratégiai megújítása. Kelet-Európában a rendszerváltás és az uniós csatlakozás eufóriáján túljutva, a költségvetési restriktiók szorításában, az igazi változás a területi kormányzásban napjainkban zajlik. A válságba jutott önkormányzatok konszolidálása gyakran erős központi állami terjeszkedést, beavatkozást váltott ki a közszolgáltatási feladatok megszervezésében, a finanszírozási rendszerben.

A kelet-közép-európai területi önkormányzati reformok története visszaigazolja, hogy az uniformizált, külsődleges elvárások, modellek átültetéseként lezajló decentralizáció többnyire nem sikeres. A régi tagországokból érkező modellek, „jó gyakorlatok” csak felszínes változásokat motiválnak az új tagországokban, mert nem rendelkeznek a valóságos átültetéshez szükséges kapacitásokkal (Stead–Nadin 2011). A kormányzati rendszerek konvergenciájának korlátai világviszonylatban is érvényesek. A fejlődő országokban kizárólag külső nyomására végrehajtott decentralizáció veszélyeit elemezve hívja fel a figyelmet Romeo (2003) arra, hogy a helyi önkormányzatok intern és interaktív kapacitásainak erősítése meg kell, hogy előzze a decentralizációs reformokat. A decentralizációra való képesség rendkívül összetett feltételrendszer függvénye (Litvack et al. 1998).

Az európai területi középszintű reformokról tehát nem állítható, hogy egyértelműen hozzájárultak volna a demokratikus decentralizáció előrehaladásához. A technokrata, inkább adminisztratív jellegű régi regionalizmussal szemben a demokratikus „új regionalizmussal” kapcsolatosan elbizonytalanodás tapasztalható, abban az értelemben, hogy valóban érvényesül-e az Unió valamennyi országában (Scott 2009, Elias 2008). A „régiónok Európája”, mint a kilencvenes évek uniós integrációs szlogenje, amely részben hajtotta előre a nemzeti területi reformokat, és a demokrácia megújítását is várták tőle, mára idealizmusnak tűnik (Keating 2008). A régiókat érintő jelentős funkcióváltozások és a polgároktól való távolság miatt itt tapasztalható leginkább a demokratikus deficit, az alacsony választási részvételi arány, a csökkenő bizalom. E kormányzati mező erősen pártpolitikai dominanciájú, a politikusok a nagypolitikába való belépés eszközének tekintik, ugyanakkor a regionális pártszervezetek tényleges hatása az országos politikára többnyire korlátozott (Stefuriuc 2009). Az „új regionalizmus” hívei is felismerték, hogy átfogó és árnyalt összefoglalást kell adni Európa térbeli kormányzásának átalakulásáról, felismerve, hogy a térbeli átformálódáshoz (rescaling) vezető érdekek, jelensé-

gek hatása rendkívül összetett (Keating 2013). A régiók divatjának kopására, illetve a tagállami kormányzatok erősödő befolyására utal, hogy az EU Régiók Bizottsága már a 2004-es bővítés óta nem csak régiókat képvisel, nagyon sok tagállami delegációban többségben vannak a helyi önkormányzatok képviselői. A „harmadik szint” (Jeffery 1997) csökkenő befolyását jelzi a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának elfogadásával kapcsolatos ellenállás is a tagállami központi kormányzatok részéről. Ha nem is törölte az Európa Tanács napirendjéről a kérdést, de egy sokkal kompromisszumosabb szöveg elfogadására látszik némi lehetőség. A többszintű kormányzás eredeti koncepciójában a szintek egyenlőségét feltételezték (Loughlin 2007), a jelenlegi helyzet alapján ez az egyensúlyi modell legfeljebb az erős régiókkal rendelkező, illetve föderatív országokban jellemző. Az európai régiók többsége nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amelynek segítségével erős hatalmi ellensúlyt képezhetne. A jövőre nézve feltételezhető, hogy a tagállamok regionális decentralizációs lépéseit kevésbé fogja az európai uniós elvárási rendszer befolyásolni.

Összességében, az európai több évtizedes területi közigazgatási reformok és konvergenciátörekvések ellenére, nem alakult ki standard. Pusztán a számokkal leírható sajátosságok, a szintek száma, a közigazgatási egységek mérete, státusza mentén is rendkívüli sokszínűség jellemző. Bonyolult osztályozást alakított ki az Európa Tanács is a régiók jogállása alapján, figyelembe sem véve a régiók méretét. Általában a helyi és a közép- vagy regionális szint egyszerre ritkán erős, a súlypontok váltakoznak. Ha a helyi szint mérete, forrásai révén jelentős nagyságrendben képes igazgatási, közszolgáltatási feladatokat ellátni, akkor a középszint szolgáltatási szerepe gyengébb, bár ekkor is fontos integratív funkciója lehet. A térszerkezet, településszerkezet formálódása ugyancsak hatással van a kormányzati szerkezetre. Az urbanizáltabb, a városok térszervező szerepét érvényesítő szisztémákban a középszint missziójára kevésbé van szükség, míg a rurális térségekben a területi önkormányzat segítő szerepe érvényesül inkább. Bárhonnan közelítünk a területi kormányzáshoz, változásokat

idéziünk elő a rendszer egészében. Ez teszi különösen fontossá a területi reformok komplex megalapozását és következetes végrehajtását.

## A területi reformok folyamatának jellemzői

Evidencia, hogy a reformcélok leggyakrabban csak részben valósulnak meg. Általában rendkívül ambiciózus reformcélokat fogalmaznak meg, a tényleges eredmény, a végrehajtás hatékonysága mindig szerényebb, mert a végrehajtást ritkán kezelik prioritásként, nem kerül a politikai érdeklődés középpontjába. A reformdöntések is szavazatmaximalizálási kényszer alatt állnak, a politikusok nem szívesen vállalnak népszerűtlen reformokat. Az „átfogó” reform különösen válságok, rendszerváltások idején jellemző, akkor is a kormányzási ciklus elején. Az általános társadalmi-gazdasági, kulturális és egyéb külső jellemzők mellett nem szabad elhanyagolni a kormányzási, intézményi modellt, a kormányzási képességet, a reformkapacitást sem.

A reformfolyamatok elemzésével megérthető, hogy melyek az egyes reformdöntések hajtóerői vagy éppen vétőszereplői, végül is kiknek az érdeke a decentralizáció. A decentralizációs reformok elsősorban a tartalmi (mit) szempontokra koncentrálnak, a célok formálásának és végrehajtásának folyamata (hogyan) és közege (hol, kik) gyakran elhanyagolódik (Gaulé 2010), holott a siker alapvető feltétele a közvetlenül érintettek támogatásának a megszerzése vagy ellenállásának a semlegesítése.

A nemzeti közigazgatások reformkapacitása (a változásokhoz való alkalmazkodási, változtatási képessége) politikai berendezkedéstől függő számú formális és informális vétőpontok, szereplők függvénye, az általános politikai, kormányzati intézményi és kulturális keretektől következően. Tsebelis elemzése (2002) mutattak rá, hogy az egyes kormányzási formáktól vagy párt-rendszerektől függetlenül a hatalmi berendezések tényleges működésének és változásra való képességének megértéséhez milyen segítséget nyújt az egyéni

és intézményi vétószerplők azonosítása és egymáshoz való viszonya. A vétópontok száma befolyásolja az adott ország reformképességét. Knill (2001: 85) a végrehajtó hatalom általános erejét, a közigazgatás intézményi rendjét, működési sajátosságait és a bürokrácia befolyását emeli ki a reformkapacitások szempontjából.

A területi reformok esetén különösen bonyolult a helyzet, mert a központi kormányzati aréna mellett bekapcsolódnak az informális és a formális területi érdekérvényesítő csoportok is. Minél nagyobb szerepet játszanak az adott országban a helyi kormányzatok, a decentralizációs reform annál élesebb konfliktusok forrása a parlamenti pártok között, míg a helyi kormányzati rendszer kisebb jelentősége esetén a konfliktusok a központi és a helyi erők között húzódnak (Baldersheim–Rose 2010: 17). A területi decentralizációra befolyása lehet az önkormányzati érdekszövetségeknek, annak is, hogy a parlamentben milyen módon jelennek meg a területi érdekek. Az átlagpolgárt nehéz megmozgatni a decentralizáció érdekében, de erős politikai figyelem jellemző, amikor etnikai feszültségek mozgatják az autonómiatörekvéseket. Akár a közigazgatási határok módosítása vagy egy város székhelypozíciójának az elvesztése esetén is utcára vihetők a választók.

A területi reformok döntéshozási természetének, folyamatának, kontextusának megértése olyan politikatudományi kihívás, amely nemcsak a reformcélok sikerebb végrehajtását segítheti, de sokat árul el az adott kormányzati rendszer értékrendjéről, szereplőiről, modelljéről is. A rendszerváltó kelet-európai államokban a reformfolyamatok elemzése nem kerülheti ki az útfüggőség kérdését, de az is bizonyos, hogy az útfüggőség már nem az egyetlen magyarázat a reformok kudarcaira, a szereplők, az érintettek ambíciói, az intézményi összefüggések, a reformkapacitások sajátosságai önmagukban is jelentős hatást gyakorolnak a reformcélok érvényesülésére.

# TERÜLETI KORMÁNYZÁS ÉS TERÜLETI FEJLŐDÉS

A közpolitika sikerességét döntően befolyásolja, hogy végrehajtása milyen szervezeti keretek között zajlik („governance matters”). A regionális politikában is az intézményrendszer erős hatással van nemcsak az eredményre, hanem már a cél- és eszközrendszerre is (Danson et al. 1997). A továbbiakban a regionális politika és a kormányzás közötti viszonyrendszert foglalom össze.

## Regionális politikai ciklusok

A területi fejlődésbe történő állami beavatkozás, a területfejlesztési politika (gyakran nevezik regionális vagy kohéziós politikának is) több fejlődési cikluson ment keresztül:

1. A centralizált, újraelosztó korszak. A regionális fejlesztés, mint tudatos állami tevékenység, bizonyos elemei már a huszadik század első felében megjelentek Nyugat-Európában. A regionális különbségek második világháború utáni elmélyülése készítette azonban igazán a kormányzatokat területi fejlesztési stratégiák kidolgozására. A polgárokról való gondoskodás állami missziója szembesült az életkörülmények területi különbségeivel. A hetvenes évtizedben a gazdaság általános válsága válságtérsegek kialakulásához vezetett, ekkor jelent meg a méltányosság, a szolidaritás szempontja mellett a gazdaságfejlesztési beavatkozás szükségessége is. Az önállósuló és komplexebbé váló regionális politika kibontakozásának időszakában a stratégiai célokat a központi kormányzat fogalmazta meg, a források felett is maga rendelkezett, a helyi szervekre csupán végrehajtási funkció hárult. Nem véletlen, hogy tényleges fejlődés csak a centrumtérsegekben zajlott le (Horváth 1999). A hatalmi szerkezet a fejlesztési pólusoknak, illetve gazdaságilag preferált iparvidékeknek kedvezett,

nem utolsósorban azért, mert a periférikus térségek érdekeiket nem is tudták érvényesíteni a centralizált kormányzati rendszerben, a helyi önkormányzatok és a kormányzat közötti paternalista viszony volt jellemző.

2. A neoliberais, regionalizált korszak. A hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi rendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. A modellváltást elősegítette a gazdaságpolitikában bekövetkezett neoliberális fordulat, a jóléti állam erőtartalékainak a kimerülése is. A neoliberális állam lebontotta a központi támogatások rendszerét, versenykörülmények közé helyezve a regionális és helyi gazdaságot. Meghatározó jelentősége volt több európai országban az EU Strukturális Alapjaira épülő kohéziós politikának, amely neoliberális értékrendet követett mind tartalmi, közgazdasági, mind kormányzási értelemben. A paternalista hierarchiára épülő központosított támogatáspolitikát helyébe a helyi gazdasági erőforrásokat is mozgósító horizontális partnerség lépett, a központosítás helyett regionális reformokat motiválva. Az európai regionális politika közvetlen és masszív hatást gyakorolt a tagállamok kormányzási rendszereinek a közeledésére. Ebben a reciprocitással jellemezhető korszakban zajlott le a „government-governance” váltás. A partnerség jegyében a döntéshozás, de legalábbis a döntés-előkészítés kilép a hagyományos közhatalmi szférából, sajátos korporatív érdekegyeztetési formákat és mechanizmusokat intézményesítve. Ezek sikeressége döntően az adott állam kormányzási, politikai rendszerének, civil társadalmi fejlettségének a jellemzőitől függ. A közösségi elemekre épülő felfogás szerint, a fejlesztési programok sikeressége azon is múlik, hogy regionális és helyi szinten van-e politikai reprezentáció (legitimáció) és elegendő kormányzási kapacitás. A regionális kormányzatok jellemző feladata a fejlesztéspolitikai képességek katalizálása, a különböző források és szereplők integrálása, a hálózatok kiépítésének segítése lett (Cappellin 1997).

3. A versenyképességre és a városokra koncentráló korszak. Az ezredfordulón a gazdaságpolitikai orientációban bekövetkezett fordulat, a lisszaboni célok nyomán, a versenyképesség és a kohézió arányai eltolódtak az előbbi javára, és a középszintű regionális kormányzatok mellett (helyett) különös figyelem irányul a nagyvárosi térségekre, azok adminisztratív integrációs kapacitásának a fejlesztésére. A tagállami kormányok azonban erősebb kompetenciát kaptak a Strukturális Alapok menedzselésében. A kelet-európai országok csatlakozása 2004-ben szintén a regionalizált, decentralizált kohéziós politikai modelltől való távolodást alapozta meg (Bachtler–McMaster 2008). A 2007-tel kezdődő programozási periódusban a kohéziós politikai célok közé hivatalosan is bekerült a versenyképesség, ami a szegényebb régiók és országok szempontjából hátrányos következményekkel is járt. A versenyképesség, a forrásfelhasználás hatékonyságának a növelése a dinamikus városi térségeket helyezte az érdeklődés fókuszába, ezzel a nyugat-európai dinamikus városi térségek relatíve több forráshoz juthatnak. Nyitott maradt viszont, hogy a városok reneszánsza milyen kormányzási módszerekkel követendő, mert a továbbra is szintekbe szerveződő területi közigazgatásban a horizontális, hálózati, funkcionális elemek megjelenését tenné szükségessé. A kihívás egyelőre csupán kísérleteket motivált, de nem vezetett az európai területi kormányzás lényegi változásához (Berg et al. 1997, Tosics 2008), különösen nem a kevésbé urbanizált Kelet-Közép-Európában.
4. A válságkezelő, nyíltan centralizáló korszak. Miközben sem a versenyképesség, sem a városok előretörése nem változtatta meg a kormányzási modellt, a pénzügyi-gazdasági válság és a nyomában fellépő gazdasági, társadalmi feszültségek nyomán új kormányzási törekvések és szükségletek jelentek meg. Sok országban erősödött a nemzetállami kormányzatok szerepvállalása, a helyi önkormányzatokat is sújtó költségvetési

megszorítások; a régiók pozícióvesztése, centralizáció tapasztalható. A jó kormányzási értékrend azonban még tartja magát a hivatalos nemzetközi szervezeti szintéren és narratívában. Az Európai Unió kohéziós politikájának 2014-ben induló új programozási periódusa a korábbihoz képest nagyobb elmozdulást hoz a méltányosság-hatékonyság, versenyképesség-területi kiegyenlítés közötti arányokban. Egyik oldalról megmaradt a területi különbségek kiegyenlítésének a hivatalos célja, mi több, már uniós szerződési szinten is megjelent a „területi kohézió” fogalma, ezt nyilvánvalóan kikényszeríti az a tény, hogy az Európai Unió tagországaiban a kohéziós politika ellenére nőnek a területi különbségek. Ugyanakkor az ún. „lisszabonizáció”, a versenyképesség preferenciája is érvényesül, amennyiben a kohéziós forrásoknak is szolgálnia kell az EU 2020 céljainak a megvalósulását (Mendez 2011). A területi kohézió, az ún. place-based szemléletű regionális politika (Barca 2009) a jövőben még inkább a hatékonyság növelésére koncentrál, és ennek eszközeként a decentralizált döntéshozás szükségességét továbbra is hangsúlyozza. Ehhez speciális fejlesztési sémákat is kínál a Strukturális Alapok szabályozása, mint az integrált területi beruházás (ITI) vagy a közösségi irányítású helyi fejlesztés (CLLD) konstrukciója. Egyelőre azonban nem tudni, hogy a tagországok milyen mértékben élnek a decentralizáltabb kormányzású fejlesztéspolitika lehetőségével. Különösen azokban a kohéziós országokban nagy az esély a centralizált menedzsmentstruktúra fenntartására, ahol eleve nagyok és nőnek a területi különbségek, és ahol a decentralizáltabb fejlesztéspolitika számára szükséges helyi erőforrások, kapacitások nem állnak rendelkezésre. A kör ezzel bezárul, hiszen centralizált forráselosztás mellett konzerválódik a paternalista, szervilisen alkalmazkodó helyi kormányzási kultúra, megakadályozva a kreativitás, felelősségvállalás, tanulás kultúrájának a meggyökerezését.

Mint láttuk, a területi egyenlőtlenségeket és a gazdaság és társadalom térbeliségét fókuszba állító közpolitikák tartalma, cél- és eszközrendszere ciklusosan változik. A tudományos szakmai körökben sem jutott nyugvópontra az az alapvető kérdés, vajon a területi sajátosságok, a távolság és a gazdasági növekedés, illetve a globális verseny milyen összefüggésben van. A térbeliség megítélése látzólag egyszerű, hiszen minden kapcsolatban van ugyan egymással, de a közeli dolgok sokkal inkább, mint a távoliak (Tobler 1970). A földrajzi közelség szerepe nyilvánvaló, és a legfrissebb kutatási eredmények szerint a digitális fejlődés el- lenére (Tranos–Nijkamp 2013) továbbra is érvényesül a szerepe, mégis nagyon eltérő közelítések jellemzőek. Vannak, akik a kompetitív előnyökre alapozva az országok közötti versenyt, míg mások a gazdaság fejlődésében a regionális sajátosságok fontosságát hangsúlyozzák. A különböző regionális gazdaságtani iskolák a versenyképesség és a területi különbségek keletkezésének és csökken- tésének különböző tényezőit, mechanizmusait (telephely, agglomeratív előnyök, innováció, munkaerő, társadalmi tőke, területi tőke stb.) emelik ki (Enyedi 2000, Lengyel 2006, Camagni–Capello 2012). Az Európai Unió kohéziós poli- tikájának megítélése is ellentmondásos, már csak azért is, mert az eredmények értékelése máig nem megoldott módszertanilag. Sokan megkérdőjelezik, hogy a versenyképesség és a területi kiegyenlítés, a növekedés és a konvergencia célja összeegyeztethető, Nyugat-Európa nagyvárosi agglomerációkba koncentrálódó fejlődése aligha segít a keleti, déli perifériákon. Az ellentmondás térben diffe- renciált, speciális beavatkozásokkal, valódi szubszidiaritással enyhíthető, mert a gazdasági lemaradást nagyon gyakran az intézményi szklerózisok, gyenge kapaci- tások, a korrupció idézi elő (Farole et al. 2011).

A fejlesztéspolitika kormányzására és benne a decentralizáció formájára, mértékére sincs egyértelmű képlet, bár mint korábban említettük, az uralkodó vélemény az, hogy a decentralizált kormányzási rendszerek alkalmasabbak a fejlesztéspolitikai beavatkozásokra. A kormányzás modellje és a területi egyen- lőtlenségek közötti kapcsolat ennek ellenére folytonos szakmai vita tárgya, már

csak azért is, mert az empirikus kutatási eredmények, értékelések nem nyújtanak elegendő evidenciát. Sokak véleménye szerint a decentralizáció felerősíti a regionális különbségeket, ellene hat a területi (társadalmi) igazságosságnak, a (nemzeti) szolidaritással szemben a régiók, terek közötti verseny érvényesül (Gordon 2011). Mások viszont az inkluzív, a kiegyensúlyozottabb, a belső erőforrásokra épülő növekedés fontos feltételétül szabják a decentralizált helyi kormányzást, amely nemcsak helyben hatékonyabb, hanem a méltányosabb nemzeti politika eszköze is (Turok 2011).

A kormányzás és a területi különbségek viszonyát nyilvánvalóan azok az elméletek, irányzatok elemzik közelebbről, amelyek figyelme elsősorban a szereplőkre, az intézményekre irányul. E megközelítések lényege nem az, hogy hogyan kormányozzák a régiókat, hanem az, hogy a kormányzás miként érinti a régiók fejlődését, milyen kormányzás képes a leginkább hozzájárulni a területi versenyképességhez és a területi különbségek csökkentéséhez. Nehéz eldönteni, hogy a kormányzási terek változása váltja ki a kormányzási innovációkat, vagy a kormányzási innovációk tesznek szükségessé más (kisebb, nagyobb) tereket, annyi bizonyos, hogy hatnak egymásra. A fejlesztéspolitika és a kormányzási rendszer bonyolult összefüggései közül a továbbiakban azokra az elemekre térek ki, amelyek a decentralizáció szempontjából fontosak.

## Decentralizációs kihívások a területi fejlesztési politikában

Az ún. fejlesztő állam (Ágh 2011) kérdésköre különösen fontos azokban az országokban, ahol a gazdaság ezer szállal kötődik az állam újraelosztó politikájához, illetve ahol az átfogó méretű és mélységű modernizáció túlnyomórészt nem hazai, hanem európai uniós forrásokból finanszírozzódik. Itt kitétettem figyelmet irányul a kormányzás teljesítményére, vajon mennyiben járul hozzá a gazdaság teljesítményéhez, milyen mértékben képes a fejlesztési forrásokat hatékonyan felhasználni. Nem csupán az uniós források abszorpciók képességéről van szó,

hanem arról, hogy a támogatások felhasználása valóban hozzájárul-e az ország hosszabb távon fenntartható, versenyképességet garantáló fejlődéséhez.

A kormányzás formálásában, formálódásában a területi dimenzióknak általában is nagy szerepe van, ezt igyekeztünk az előzőekben igazolni. Még inkább igaz a térbeliség szerepe a fejlesztéspolitika irányítási rendszerének a modellezése során. Kézenfekvő elsőként azt a kérdést feltenni, hogy milyen területi léptékek, egységek, határok az ideálisak a fejlesztéspolitika számára. Mint láttuk, az egyes fejlesztéspolitikai ciklusok más és más léptéket és szereplőt favorizáltak. Az utóbbi évtizedekben a régiók váltak a legfontosabb területi szereplőkké, ahogy a közgazdasági, regionális gazdaságtani kutatások, elemzések rámutattak a regionális lépték méretgazdasági előnyeire a gazdasági klaszterek, az innováció, bizonyos infrastruktúrák és szolgáltatások vonatkozásában. A kihívás jelentős változásokat generált a területi közigazgatásban. A lépték optimalizálása nem csak strukturális reformokkal történhet. Éppen a regionális közigazgatási egységek hiánya, instabilitása váltotta ki a területi szintek és a regionális fejlesztéspolitika sajátos intézményesülési folyamatát. Új típusú, a közigazgatástól viszonylag független menedzsmentek épültek ki, ügynökségek, amelyek sajátos köztes szereplők a közhatalom és a piaci szektor között. A hálózatok terepévé is sokszor a formális vagy funkcionális régió vált. Kimutatták, hogy az egyes szereplők, szintek, szektorok között kialakuló informális és formális hálózatok jelentős mértékben javítják a regionális struktúrák alkalmazkodóképességét, flexibilitását. A regionális kormányzatnak már nem tulajdonosként vagy menedzserként kell részt vennie a termelési folyamatokban, nem is egyszerűen a piaci viszonyok szabályozójaként, hanem a rendszer integrálójaként, a stratégiai programok kezdeményezőjeként, kooperációt menedzselve az érintett szereplők között (Cappellin 1997), ehhez a szerephez a földrajzi közelség feltétlenül szükséges. A decentralizált modellben az ágazati érdekek kevésbé virulensek, szervezeti elszigetelődésre is kisebb az esély, óhatatlanul erősebb a területi szemlélet, és a lépték miatt átláthatóbb, beágyazottabb fejlesztéspoliti-

ka folytatására nyílik lehetőség. A kooperatív, korporatív struktúrák növekvő számban vonnak be szereplőket a helyi, regionális hatalmi arénákba, de nem helyettesíthetik, csupán kiegészítik a képviselői és a közvetlen demokrácia intézményeit. A regionális dimenzió erősítése akkor járhat eredménnyel, ha az irányítás általános szerkezete, központi szintje is hatékonyan működik, mint ahogy a makrogazdasági feltételek alakulása is alapvető determináns a regionális versenyképesség szempontjából. A közigazgatás szintjei és szereplői, a közöttük lévő kapcsolatok jellege szerint különböző kombinációk alakulnak ki. Bruszt a döntéshozási mozgástér és szabályrendszer alapján különböztet meg (1) hierarchikus centralizált, (2) bevonó centralizált, (3) némileg decentralizált hierarchikus és (4) hálózati típusokat a regionális fejlesztéspolitikában (Bruszt 2008: 612). Nyilvánvalóan az egyes típusok eltérő sikerrel képesek a fejlesztéshez szükséges forrásokat, tudást, támogatást, szinergiát elérni.

A fejlesztéspolitika hatékonysága nemcsak a méretgazdaságossági, gazdaságtámogatási eszközök milyenségével függ össze, hanem a kormányzás társadalmi beágyazottságával, komplexitásával, nyílt, partnerségi vagy zárt, közhatalmi dominanciájú karakterével is. A régióknak tehát nemcsak a mérete, hanem belső kohéziója, identitása, a társadalmi tőke jelenléte is számít. A kulturális, civil beágyazottság szerepére már évtizedekkel ezelőtt felhívták a figyelmet. Putnam Olaszország hat régiójában arra kereste a választ, miért eltérő hatékonyságú a regionális intézményrendszer, az intézmények miért nem képesek az emberi, társadalmi magatartást megváltoztatni (Putnam 1993: 18). Az olasz regionális reform több évtizede sem volt elég a civil társadalomban és a kultúrában évszázadokon át fennmaradt észak–dél különbséget felszámolni. A déli bizalmatlanságra, vertikális függőségekre épülő civil társadalmi környezet a régiók teljesítményét erősen korlátozta, bár kétségtelen, hogy az új intézmények elindítottak egy tanulási folyamatot, a formális változás tehát informális változást motiválhat (Putnam 1993: 184). Mára sok országban hasonló empirikus kutatások sora bizonyítja, hogy a regionális gazdaságok hatékony-

ságát, alkalmazkodóképességét nem lehet csupán egységes nemzeti gazdaság-irányítási minta mentén értelmezni, mert nagyon jelentős hatást gyakorol a lokálisan gyökerező társadalmi-politikai kultúra, dinamizmust táplálva egy helyen, hanyatlást másutt. A társadalmi bizalom, a társadalmi tőke a szereplők közötti cserefolyamatoknak és civil részvételi hálózatoknak az eredménye, „mellékterméke” is lehet (Paraskevopoulos et al. 2006). A társadalmi tőke, a bizalom jelenléte a hálózatok erejét növelheti. A bizalmat éppen a hálózatok megkülönböztető sajátosságának tekintik a piachoz és a bürokratikus koordinációhoz képest, amelyik csökkenti a tranzakciós költségeket, megalapozza a koordinációt és stabilitást, tanulást és innovációt stimulál. Nem közömbös tehát, hogy a hálózatok szereplői közötti, elsősorban felülről generált és kanalizált együttműködés milyen kapcsolati tőkére, illetve bizalomra épül. Az egymással konvertálható anyagi, tudás- és társadalmi tőke mindegyike szükséges a szereplők, érdekelték céljainak az eléréséhez.

A társadalmi tőke szerepének felismerése a regionális fejlesztésekkel foglalkozó tudományterületeken jelentős áttörést eredményezett. Az utóbbi években az intézményi vagy gazdasági szerkezeti, erőforrás-centrikus megközelítések mellett, helyett a társadalmi tőke, a regionális identitás és diskurzus, a részvétel, a hálózatok jellege, a tudástípusok jelenléte, a milió stb. nagyon fontos magyarázó tényezőjévé vált a sikernek vagy a kudarcnak. E tényezők szintézise a területi tőke koncepciója, amely térben egyesíteni és mérni törekszik a hagyományos tőkeelemek mellett a kognitív és kapcsolati tőkét is (Camagni-Capello 2012). A kormányzástudomány számára a regionális fejlődés egyre komplexebb természetének a felismerése azt üzeni, hogy egyre nagyobb figyelmet kell fordítani a strukturális, intézményi szempontok mellett a működési mechanizmusokra, folyamatokra, amelyeknek egyre bonyolultabb tényező- és hatásrendszert kell összehangolnia.

A regionális kormányzás mellett mindig fontos szerepe volt a helyi kormányzási szintnek, amely, mint már szó volt róla, nem azonos a településsel mint földrajzi kategóriával. A decentralizáció helyi léptéke nemcsak a helyi demokrácia, a közszolgáltatások és az igazgatás számára releváns, hanem a fejlesztéspolitikában is, más és más hangsúlyokkal az egyes fejlesztéspolitikai ciklusokban és fejlődési korszakokban. A helyi lépték, a falusi és a városi terek fejlesztése és kormányzása eltérő célok és mechanizmusok mentén történik, miközben egymásra utaltságuk és kapcsolatuk is evidencia (lenne). A rurális térségek fejlesztésében a kormányzás, irányítás problémája legfeljebb a várossal való kapcsolatok szervezése kapcsán kerül előtérbe. A kormányzási innovációk, hálózatok, a többszintű kormányzás terepeként is többnyire a régiókról és legfeljebb a nagyvárosokról esik szó, különösen, mióta a versenyképesség, hatékonyság, növekedés jelenti az elsődleges célt. A vidéki térségek fejlesztése és benne a községi önkormányzatok fejlesztési szerepvállalása a regionális politikában nem tekinthető súlyponti területnek, annak ellenére, hogy a centrum-periféria viszonyrendszer egyik legtipikusabb dimenziójáról van szó. Ehhez a „beszűküléshez” hozzájárult az Európai Unió is azzal, hogy a vidékfejlesztést leválasztotta a kohéziós politikáról, mintegy kiöntve a fürdővízzel a gyereket is, hiszen a közös agrárpolitika és a vidékfejlesztés összekapcsolása valóban indokolt volt. Különösen falusias térségekben mutatnak rá a helyi közösségek bevonásának a szükségességére, mintegy elismerve, hogy a községi önkormányzatok gazdaságfejlesztési eszköztára meglehetősen szegényes, illetve az átlátható lépték legerőteljesebben a leginkább falusi térségekben ad lehetőséget a helyi társadalmi beágyazottságra (Mezei 2004, Kovách 2012). A közösségi alapú, a helyi erőforrásokra építő helyi gazdaságfejlesztés bőséges irodalma sok adalékkal szolgál ahhoz, hogy a helyi közösségek a falvakban, rurális terekben milyen stratégiákat és ehhez milyen kormányzási módszereket alkalmaznak. A LEADER programmal az uniós vidékfejlesztési politika hozzájárult a falusi térségek kormányzási innovációihoz is, helyi partnerségeket, hálózatokat generálva, eltérő mintázatok szerint (Maurel 2013).

A városi terek kormányzása sokkal frekvenciáltabb érdeklődés tárgya a fejlesztéspolitikában, egyrészt a városok térszervező funkciója, másrészt gazdaságfejlesztési potenciálja okán. Ez utóbbi funkció számára talán az egyik legígéretesebb a városirezsim-elmélet. Az elmélet lényege az, hogy a városi kormányzás intézmények és szereplők rendkívül komplex, megosztott hálózata, amelyből eredendően hiányzik a konszenzus. Az önmagában csak korlátozott kapacitású helyi önkormányzat segítségével a nem kormányzati szereplők viszonylag stabil informális csoportja hozzáfér az intézményi forrásokhoz, amelyek alapján fenntartható befolyást szerez a helyi döntéshozásban. A korábbi ún. helyi közösségi kutatási iskolához képest a kérdés nem az, hogy ki kormányoz, hanem az, hogyan lehet a kapacitásokat egyesíteni a közös érdekek megvalósításáért (Stoker 1995). A hagyományos kormányzat hatalmat birtokol valami felett (power „over”), a rezsim hatalma konkrét célok megvalósítására irányul (power „to”, Stone 1989: 229). A rezsimelmélet elszakad a hagyományos demokráciafelfogásoktól és az intézményi, strukturális összetevők jelentősége mellett a személyi/emberi kombinációkra, a magatartást befolyásoló mikrokörülmenyekre koncentrál. Az elmélet négyfajta hatalmi formációt különböztet meg. Az ún. rendszerhatalom, lényegében a hagyományos, közjogi legitimációval rendelkező intézmények összessége, az utasító-társadalmi ellenőrző hatalom ágazati, technokrata karakterű, a koalíciós hatalom különböző befolyási forrásokra épülő szövetség. A negyedik, ún. társadalmi termékhatalom a legnehezebben elérhető, de a legsikeresebb formáció, amelyik közösségi támogatásra épül, és hosszabb távon biztosít stabilitást a rendszerhatalomhoz képest (Stone 2005). A városi hatalom stabilitása azon múlik, hogy sikerül-e elkerülni valamelyik partikuláris szereplő tartós dominanciáját.

Az amerikai gyökerű elmélet városi kormányzási filozófiája nehezen ültethető át az európai színtérre, ahol a közigazgatásnak, a formális struktúráknak erősebb szerepe van, és a városok irányítása is formalizáltabb, földrajzi és közjogi keretek közé zárt. Ennek ellenére a hálózatosodás horizontális és földrajzi

értelemben is egyre inkább jellemzője az európai városok kormányzásának is. A városi kormányzás kutatói rámutattak arra, hogy a szereplők közötti formalizált és informális viszonyrendszer pluralizálódása új problémák forrása. A városi partnerségi hálózatok megterhelik az intézményrendszert, hiányzik az elszámoltathatóság. Az európai városi kormányzatokkal kapcsolatban tehát az aggályok is hangsúlyozódnak, messze nem megnyugtató a szektorok közötti együttműködés, nehéz elválasztani a korrupciót a fejlesztési koalíciók fejlesztéspolitikai előnyeitől, a klienseket a partnerektől. Hasonlóképpen nehéz az áttörés a városok térségi szerepkörének intézményesítésében. A városi szomszédok között nemcsak a bizalom, az együttműködési készség hiányzik, hanem a kooperációt megalapozó közjogi, érdekeltségi rendszer is. Nem véletlen, hogy a városi kormányzás a jövő egyik fontos kihívása Európában, nemcsak azért, mert a városok elsősorban a gazdasági fejlődés terei, hanem azért is, mert a városok térbeli integrációs funkciója, a városok hálózatai egyre inkább alternatívái lesznek a területi egységekbe, régiókba szerveződő közigazgatásnak. A városok, különösen a nagyvárosok nemcsak gazdasági és közigazgatási szempontból, hanem politikai szempontból is kitüntetett egységek, amelyekben koncentrálódik az elit, polarizálódik a társadalom, csökken a kohézió. A hagyományos bürokratikus, képviseleti dominanciájú, alapvetően falai közé zárkozó városi önkormányzati rendszernek meg kell újulnia, hogy képes legyen e kihívásokkal megbirkózni.

## DECENTRALIZÁCIÓ ÉS JÓ KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON

### A centralizáció öröksége

A magyar államszervezet, illetve ezen belül a helyi-területi közigazgatás története összességében azt igazolja, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a koráb-

bi államfejlődési periódusok többségét is. A központosítás elsődleges áldozatai a helyi szintű községi és kisvárosi kormányzatok, illetve helyi társadalmak voltak. A magyar közigazgatásban csak a nagyobb városok igazgatásában lehetett kimutatni a szakszerűség mellett az önkormányzatiság közösségi ellenőrző szerepét is, bár a városok jogi státuszának és ténylegesen betöltött szerepének nem volt sok köze egymáshoz.

A területi kormányzás politikai, hatalmi dimenziója mindig a megyék helyzetéhez kapcsolódott. A hatalom területi megosztása, illetve berendezése a magyar államszervezésben kezdetektől fogva egyszerre volt politikai és szakmai, modernizációs kérdés (Hajdú 2005). A királyi vármegye párhuzamosan jött létre az államszervezettel. Az állam térbeli kiéptülését a védelmi szükségleteket kielégítő várszerkezet és a királyi tulajdon kiterjesztésének igénye határozta meg. A 13. században kialakuló nemesi vármegyék a korábbi felülről vezényelt államépítéssel szemben, a nemesi érdekek bástyáiként jelentek meg, és ettől kezdődően a területi irányítás szervezetrendszerében a helyi és központi érdekek kettőssége mindig jellemző volt. A megyék alkotmányos helyzetük révén (követküldési, ellenállási, felterjesztési joguk biztosította országos politikai szerepkör) szorosan összekapcsolódtak a magyar államiság fejlődésével, legitimációjával, a központi hatalom működőképességével.

Ahogy az állami funkciók terjedése nyomán a területi igazgatás, irányítás szervezetrendszere is épült, úgy vált a területi beosztás egyben szervezeti, személyes érdekek tárgyává, és minden reformkísérlet modernizációs és konzerváló érdekcsoportok keresztüüzébe került. A modernizációs törekvések a centralizáció és a nemzeti önrendelkezés korlátozásának igényével párosulva mindig megyeellenesek voltak. A megyerendszer védelme ezért egyszerre jelentette a nemzeti szuverenitás és a decentralizált hatalomgyakorlás védelmét, miközben gyakran akadályává vált a modernizációnak, a racionális igazgatási technikák, intézmények alkalmazásának. Jól tükrözte a dilemmát a felvilá-

gosult Habsburg uralkodó, II. József regionális reformjának kudarca vagy a centralisták-municipalisták megyevitája a reformkorban. Egy évszázaddal később a vita szintén a megyékről vagy városmegyékről szólt, miközben a szovjet típusú tanácsrendszer és az önkormányzatiság modellje volt igazán a tét. Az 1950-ben életbelépő tanács törvény végül úgy épített ki egy erősen centralizált rendszert, hogy nem érintette a megyei beosztást. A megyék érdekérvényesítő, reformblokkoló aktivitása egészen 1990-ig olyan sikeresnek bizonyult, hogy gyakran a teljesen ésszerű területi korrekcióknak is ellent tudtak állni, és a trianoni békét követő szükségszerű területrendezést leszámítva, határaikat, számukat is képesek voltak megőrizni. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a megyeszerep csak azért tudott érvényesülni, mert a központi kormányzat érdekét is ez szolgálta.

A helyi kormányzási szint tekintetében azonban drasztikus váltások következtek be a történelem során: integráció a dualizmus idején, dezintegráció a második világháborút követően, majd újra integráció a hatvanas évektől váltotta egymást, visszatükrözve azt a másutt is megtapasztalt összefüggést, hogy ha a helyi önkormányzás politikai presztízse alacsony, akkor könnyebb a helyi autonómiákat felszámolni.

## Az első valódi decentralizációs ciklus

A magyar kormányzati rendszer ezeréves örökségével, a centralizációval való, a magyar történelemben első valódi szakítás, közjogi értelemben, az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvénnyel következett be. A kilencvenes évtized elején a politikai feltételek kedveztek a decentralizációnak, a politikai elit normatív értéknek tartotta az önkormányzati autonómiát. Az 1990-ben bevezetett önkormányzati modell legnagyobb hibája az volt, hogy nem kezelte a térbeliség szempontjait, sok tekintetben szembefordult a nemzetközi trendekkel, annak ellenére, hogy a modellválasztás látszólag nyugati, európai értékrendet követett. Sajátos módon a területi hatalmi szerkezetet a törvény úgy változtatta

meg, hogy éppen ez vált a későbbi visszarendeződés és centralizáció megalapozóvá. Méltányolható a törvényhozó szándéka, hogy a települések kerültek az önkormányzati szférán belül kulcspozícióba, és a megyék elveszítették korábbi területi integráló szerepkörüket, valamint politikai befolyásukat. Ez a hatalmi szerkezet megfelelt a jó kormányzás polgárközelségről szóló tételének. A szubszidiaritás elve azonban sérült, mert a területi középszint nem a közösség által ellenőrzött és választott önkormányzatok irányítása alá helyeződött. A megyei, illetve területi szint államigazgatási ellenőrzés alá került, az ágazati minisztériumok által irányított, töredezett struktúrában. A megyei önkormányzatok sokkal inkább hasonlítottak intézményeket működtető gondnoksághoz, mint autonóm területi önkormányzathoz. Ez a homokóra-szerkezetű területi kormányzási rendszer éppen középszinten volt szűkre szabva, míg a helyi szintnek juttatott sokkal nagyobb hatalom és kompetenciakör nem volt hatékonyan gyakorolható, miután a törvényhozó nem figyelt arra, hogy a helyi önkormányzatok képesek is legyenek a megnövelt feladatrendszer ellátására. A jó kormányzás hatékonysági dimenziója tehát nem valósulhatott meg a szétaprózott települési önkormányzatok alacsony kapacitásai miatt. A rosszul megválasztott térbeli szerkezet az optimális méret- és kapacitáskritériumoknak nem felelt meg, de kezdetben kétségtelen előnye volt ennek a modellnek, hogy a földrajzi közelség növelte a bizalmat, erősítette a helyi kormányzatok támogatottságát.

## Az elbizonytalanodás két évtizede

A rendszerváltás eufóriáját követően azonban elsősorban a hátrányok halmozódtak. Az önkormányzati rendszerben szükségszerűen megjelenő működési zavarok sora, az alacsony együttműködési hajlam, a kapacitáskihasználatlanság, a pazarlás, a minőségi problémák, majd a helyi demokráciadeficit (Pálné 2008) a törvényhozóban és a kormányzatban a centralizációs reflexeket táplálták.

Az önkormányzati rendszer beüzemelését követően a korrekciókra, reformokra lényegében 20 évig egyetlen kormány sem volt képes, több okból:

- Egyrészt a „területi választáshoz”, az alkalmas lépték kialakításához nem állt rendelkezésre sem kellő tudás a területi folyamatokról, sajátosságokról, sem világos vízió arról, hogy milyen célt is szolgáljon a „rescaling”. Volt ugyan minta, az európai regionalizmus, de ennek inkább a formáját, semmint a tartalmát tanulmányoztuk (Bouckaert 2009: 102).
- Másrészt hiányzott a reformok végrehajtásához szükséges reformkapacitás, a parlamenti vétószerplők, a kormányzati bürokrácia, a gyenge és megosztott önkormányzati, területi érdekérvényesítés okán (OTKA K104649).
- Harmadrészt hiányzott a valódi decentralizációs szándék is. Ahogy távolodtunk a rendszerváltástól, és közeledtünk az Európai Unióhoz, úgy gyengült a külső elvárásoknak való megfelelés motivációja, és erősödött a centralizációs kultúra öröksége. Sajátos módon, nemcsak a központi politikai elit, de az önkormányzati politikusok és a helyi társadalmak, a választók sem igazán támogatták a változást. A helyi politika iránti érdeklődés fokozatosan csökkent, amit jól tükröz a helyi választásokon való csökkenő részvétel (Kákai 2004, Bódi–Bódi 2011).

A világos cél, az egyértelmű reformszándék és végrehajtási képesség hiánya a decentralizáció továbbvitelére, az önkormányzati rendszer „képes-sé tételére” végül is felemás, hektikus reformszerű lépéseket eredményezett. A megyékkel kapcsolatos dilemmák például a középszint földrajzi határait, kompetenciáit, közjogi státuszát illetően is permanens kísérletekhez vezettek. A megyei önkormányzatok kirekesztését a rendszerváltás idején még azal indokolták, hogy a megye túl kicsi vagy éppen túl nagy a középszintű feladatok ellátására. 1996-ig komolyan mégsem merült fel az ország politikai regionalizálása. A megyéket felváltó régiók ideája nem belső szükségletek felismerésére, sokkal inkább mintakövetésre épült. Az Európában ebben az idő-

szakban virágkorát élő regionalizmus, illetve új regionalizmus felfedezésének döntő motivációja nem a decentralizáció, hanem az EU Strukturális Alapjaihoz való hozzáférés volt, és ez elvezetett a NUTS 2 régiók kérészetű karrierjéhez. Nem az volt a probléma, hogy inkább felülről és modernizációs szükségletként jelent meg a megyéknél nagyobb régiók létrehozásának a szándéka, és hogy a regionalizáció csupán technokrata, gazdaságfejlesztési érvrendszerre épült, hanem az, hogy a hatalmi-politikai összefüggések nem a decentralizációt támogatták. Azt sem mérlegeltük, hogy ez a beosztás alkalmas-e a közszolgáltatások, a közösségi funkciók, az önkormányzati rendszer vagy akár az állam szerveinek a működtetésére. A technokrata és hatalmi, a méretgazdaságossági és politikai összefüggések összehangolása nélkül megindított regionalizáció végül is centralizációhoz vezetett. Mint Európa több országában, nálunk is csak összetakolt régiók szűk forráselosztó elithálózatként működtek, nem birtokoltak általános felhatalmazást és politikai legitimitációt, nem képviseltek integráló erőt, és végül is dekoncentrált ágensként a központi kormányzat függésébe kerültek (Pálné 2009). Sajátos módon, a régiók létrehozása a fejlesztéspolitikát sem tudta valóságosan regionalizálni és ezzel hatékonyságát növelni, elmaradt az „igazi szubszidiaritás” (Farole et al. 2011). A hatalomféltes még abban a szférában is erősebbnek bizonyult, ahol a regionalizáció előnyei a legnyilvánvalóbbak voltak, újra igazolva, hogy nálunk az európaizáció csak „félszívvel” zajlott le. Miközben a regionalizáció döntő, leggyakrabban hangoztatott motivációja a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés volt, a regionális szinten működő fejlesztési tanácsok és ügynökségek az uniós csatlakozást követően sem kaptak befolyásos helyet az uniós források menedzsmentjében, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányában pusztán közvetítő szerephez jutottak. A Strukturális Alapok ugyan az ország számára a modernizáció, az óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon mégsem járultak hozzá az ország hatalmi decentralizációjához és a regionális különbségek mérsékléséhez sem. A magyar regionális politika, miközben az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény teremtette intézményi keretek között valóban progresszív irányba

indult, nem tudta feltartóztatni a területi egyenlőtlenségek további polarizálódását, többek között azért sem, mert az intézményrendszer és a forráselosztás nem tudott kiszabadulni a centralizáció és az egyoldalú ágazati szemlélet fogságából (Rechnitzer–Smahó 2011).

Nem volt jobb a helyzet az alsóbb szinteken sem. Az elemi települési határok közé visszatelepített önkormányzatokat ugyan sikerült pénzügyi ösztönzőkkel egymáshoz terelgetni időszakonként különböző léptékű társulásokba (Kovács–Somlyódyné 2008), de ezek alapvetően nem váltak az alapellátás minőségi megújulásának és méretgazdaságosságának stabil bázisává. A megyék formális megtartása, a kistérségek lehatárolása ugyancsak túlbonyolította a közigazgatás térképét. Ironikusan úgylis fogalmazhatunk, hogy Magyarországon a területi szintek számának növekedésével arányosan csökkent a területi szereplők hatalma. A túltagolt, alulfinanszírozott (Vígvári 2006) méretgazdaságtalan önkormányzati rendszer az aránytalanul sok feladattal és az uniós csatlakozás kiváltotta fejlesztési kihívással nem tudta az adósságcspadát sem elkerülni.

A rendszerváltás óta eltelt évtizedek tapasztalatai rámutattak arra, hogy a helyi hatalomgyakorlás eredeti modellje nem felelt meg a modernizációs kihívásoknak. Az önkormányzati rendszer sem a teljesítmény, sem a demokrácia minősége oldaláról nem „vált be”, a magyar állam ugyanis centralizált maradt annak ellenére, hogy az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát szereztek. Félreértés ne essék, ez nem arra bizonyíték, hogy a decentralizáció nem járul hozzá a kormányzás minőségéhez, hanem arra, hogy az önkormányzati modell bevezetése önmagában nem idéz elő decentralizációt, illetve a hatalom optimális térbeni megosztása olyan tudást, olyan politikai, kormányzati, gazdasági, társadalmi feltételrendszert igényel, amellyel nem rendelkezünk. Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a reformelképzelések illeszkedtek-e az ország

társadalmi-gazdasági, térbeli sajátosságaihoz, érettek voltak-e a feltételek a decentralizációra, a kormányzás gyökeres térbeli átrendezésére?

## A gyors visszarendeződés

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 féloldalas decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, rendkívül rövid idő alatt és szinte ellenállás nélkül. A reformok jelentős értékrendbeli változásokat tükröznek, amelyek a területi kormányzással kapcsolatos drasztikus szerkezeti megoldásokban is konzekvensen jelennek meg. A neoliberális, horizontális módszerekkel operáló, helyzetbe hozó kisállam „jó kormányzás” filozófiájával szemben a neoweberi hagyományos képviseleti és bürokratikus elemeket pozíciójába visszahelyező erős, gondoskodó „jó állam” ideáljára épül. Az értékek, érvek közé beilleszkedik a válság kezelésének szükségessége, az elmúlt 20 év hibáival való szembenézés is, tehát egyszerre vannak jelen a pragmatikus és a paradigmaticus elemek a retorikában. Az utóbbi három évben végrehajtott reformok a kormányzás értékrendjét, kompetenciaviszonyait és térbeli szerkezetét egyaránt radikálisan átrendezték. A teljes önkormányzati rendszer rendkívül nagy kompetencia- (és egyben nagyon-) vesztést szenvedett el, hiszen a helyi közszolgáltatásokból nagyon fontos feladatok kerültek állami felelősségi körbe. A feladatokkal párhuzamosan az ellátó személyzet, a szaktudás is az állami hivatalokba áramlott át. Mindez azt tükrözi, hogy a hivatalos „jó állami” értékrend nagyobb jelentőséget tulajdonít a közszolgáltatások egységes, szakszerű megszervezésének, mint a helyi mérlegelésnek és a polgárközelségnek. 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, és in-

kább a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálják. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járásek bevezetése „rendet tett” a túlsúfolt közigazgatási térképen, de a kiépiult modell a felülről irányíthatóság szempontját követi, és ennek nincs köze a korábbi reformkorszakok decentralizációs, partnerségi, jó kormányzási retorikájához.

Már az alkotmány előrevetítette a térbeli hatalmi átrendeződés fő irányait azzal, hogy a megyei kormányhivatalok alkotmányos rangra emelkedtek. Ezzel indult meg a „területi állam” megerősödésének a folyamata, amely mára az önkormányzati szektorhoz képest nagyobb hatalmat és több kompetenciát birtokol. A megyei kormányhivatalok folyamatos funkcióbővülése nyomán olyan nagyméretű, komplex szervezetek jöttek létre, amelyek mint „megyei kormányok” gyakorlatilag átvették a területi kormányzás integráló, vezérlő funkcióját, amely 20 éve hiányzik a magyar kormányzati rendszerből, de ezt a funkciót a központi hatalom képviselőiben gyakorolják. A megyei önkormányzatok gyakorlatilag egyetlen funkciót birtokolnak, a területfejlesztést, beleértve az uniós források egy részének az elosztását is. Kérdés, hogy minden egyéb képviselői, koordinációs, közszolgáltatási funkció nélkül mennyiben képesek fejlesztéspolitikai szerepkört gyakorolni? A városok feladat- és vagyonvesztése is jelentős, és a járásek létrehozásával pedig a városi térszervező funkciók megerősödése sem prognosztizálható. A kistélepiülések a feladat-, személyzet- és vagyonvesztést egyelőre méltányos árnak tartják a közjogi önállóság megőrzése fejében, kérdés, hogy funkció, hatalom nélkül meddig tarthatják az önkormányzatiság bástyáit.

Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amelyik az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára tehát egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott „helyi kormányzat” modellt váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve, és politikai helyiértéke is jelentősen csökkent a választási szabályok módosulásá-

val, a függetlenek és civilek esélyeinek, szerepének a gyengülésével. A jelenlegi kormányzati rendszer nem pusztán centralizált, hanem „térben vak” is, miután a választási rendszert szinte teljes egészében megfosztotta területi dimenzióitól (megyei listák eltörlése, polgármesterek kizárása a parlamentből, függetlenek egyéni választókerületi megválasztásának a teljes esélytelensége), a hierarchikus államigazgatás dominanciájával elszakította magát a polgároktól, a közszolgáltatásokat uniformizált meghivatalokba szervezte. Ez a modell lehet, hogy költséghatékony, egységesebb szakmai színvonalat biztosít, de nyilvánvalóan rugalmatlan, nélkülözi a helyi tudást, információt, rontja a legitimitációt és az átláthatóságot és ezzel összességében a kormányzati teljesítményt is. A centralizációnak jelentős hátrányai ígérkeznek a fejlesztéspolitikában is, éppen abban az uniós kohéziós politikai periódusban, amikor a korábbinál nagyobb hangsúly helyeződhetne a decentralizált megközelítésekre.

A 2010-ben megválasztott kormány szélsőséges centralizációs reformjainak lehetőségét mélyebb gyökerek, okok biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. A korábbi időszakban felhalmozódott problémák, sikertelen reformkísérletek az új kormányzatnak bőven szolgáltatnak érveket ahhoz, hogy gyökeres váltást hajtson végre. A centralizáció nem járt erős konfliktusokkal sem. Az önkormányzatok egyszerre szabadultak meg az adósságcspadából, a finanszírozási gondoktól, de a hatalmuktól is. A helyi politikai elit többségét így nemcsak a pártlojalitás akadályozta az ellenállásban, hanem a „hála” is, a választók részéről sem érzékelhető egyelőre, hogy érdeksérelmet szenvedtek volna el. Látszólag a centralizációval mindenki jól járt.

## ÖSSZEGZÉS

Magyarország nem áll jól a kormányzás minőségét illetően. A World Governance Index rangsorában, 2011-ben a 179 országból a 35. helyet értük el, az EU 2020 stratégiában a 27 tagország közigazgatási minősége alapján az utolsó negyedhez tartozunk, az európai kormányzási minőség indexe szerint

pedig a 19. helyet birtokoljuk (Charron et al. 2012). Ezt a rossz teljesítményt nyilvánvalóan nem csupán a decentralizáció hiánya, következetlen folyamata magyarázza. De bizonyos, hogy a decentralizációval való próbálkozásaink kudarcra összefügg a területi kormányzási rendszer kiépítéséhez szükséges tudás mellőzésével, a mechanikus, egyben felszínes mintakövetéssel, a reformfolyamatok gondos megtervezésének az elmaradásával. Mindezek a hiányosságok a kormányzás egész rendszerének formálása során is tetten érhetők. A tudásra és evidenciákra épülő kormányzás kultúrája, szakmai, személyi és intézményi feltételei nem teremthetők meg egyik napról a másikra, különösen nem, ha a politikai elitet a hatalom megszerzését és megtartását szolgáló hatalomtechnikák jobban érdeklik, mint a kormányzás szakmai teljesítménye és hatékonysága. A tudás és kormányzás kérdése rendkívül összetett: jórészt kultúra, politikai értékrend kérdése nemcsak az elit, hanem a társadalom részéről is. Feltételezhető, hogy a kormányzás szakmailag megalapozottabb, ahol a kormányzati teljesítményt szisztematikusan értékelik, és az ilyen kormányzási rendszerekben a kormányzással foglalkozó tudományoknak is stabilabb pozíciója lehet.

Végezetül tegyük fel a kérdést, lehet-e centralizált országban „jól” kormányozni? A kérdésre hiba lenne igennel vagy nemmel válaszolni. Előadásomban arra törekedtem, hogy bizonyítsam, sem a jó kormányzás, sem a decentralizáció kritériumai nincsenek kőbe vésve, minden országnak, minden korszakban meg kell találnia a centralizáció, decentralizáció arányában, a területi léptékben, az intézményekben és a működési mechanizmusokban a kontextusnak megfelelő optimumot, de a jó kormányzási politikai alapértékek (demokrácia, jogállamiság) stabilitása mellett (Bayer 2007). A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontja a társadalmi bizalmat és az állam teljesítményét. A szélsőséges centralizáció, a térbeli vakság nemcsak demokráciadeficittel, hanem teljesítményromlással is jár, a felszínes, féloldalas decentralizáció viszont nem képes az előnyeit nyújtani. A decentralizáció nem feltétlenül igényel strukturális változásokat, a közigazgatási határok

módosítását. A hatékony térbeli kormányzás elsősorban nem lépték kérdése, hanem a szintek és szereplők közötti együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a bizalomé és a területi szereplők kapacitásainak folyamatos fejlesztéséé.

A területi reformok gyors irányváltása, a helyi érdekek képviselőit, illetve a decentralizáció politikai értékének instabilitása jelentős részben a centralizációs állami hagyományokkal és a rendszerváltás „befejezetlenségével, illetve szerveslenségével” függ össze, azzal, hogy bár az új demokráciák túljutottak az átmeneten, de még nem érkeztek meg a konszolidált demokráciák klubjába (Henderson et al. 2012). Ebből nem az következik, hogy tétlenül kell várni, amíg érettek és fejlettek leszünk a jó kormányzásra. A kormányzás minőségének javítása és a decentralizáció eddig jórészt kihasználatlan tartalékunk a gyorsabb felzárkózásra. A jó kormányzási értékrend szerint az állam nem attól jó, ha omnipotens, hanem ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat. A totális államosítás előtt jó lett volna Magyarországon is ezzel az opcióval próbálkozni.

## IRODALOM

- Ágh A. 2011. A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség (A fejlesztő állam perspektívája). *Politikatudományi Szemle* 3: 37–54.
- Anheier, K. H.–Stanig, P.–Kayser, M. 2013. Introducing a New Generation of Governance Indicators. *The Governance report*. Hertie School of Governance, Oxford, 117–148.
- Bache, J.–Andreou, G.–Atanasova, G.–Timosic, D. 2011. Europeanization and multi-level governance in South-east Europe: The domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. *Journal of European Public Policy* 18/1: 122–141.
- Bachtler, J.–McMaster, I. 2008. EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C. Government and Policy* 26/2: 398–428.
- Baldersheim, H.–Rose, E. L. (eds.) 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Banting, K.–Costa-Font, J. 2010. Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies. *Environment and Planning C*. 28/3: 381–389.

- Barca, F. 2009. *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations.* [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).
- Bayer, J. 2007. Introduction. The Trials of Democratic Consolidation in Hungary. In: Bayer, J.-Jensen, J. (eds.): *From Transition to Globalisation.* MTA PTI, Budapest, 9–23.
- Begg, D. et al. 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* Centre for Economic Policy Research, London.
- Berg, Van den, L.–Braun, E.–van der Meer, J. 1997. The organising capacity of metropolitan regions. *Government and Policy* 3: 253–273.
- Bevir, M. (ed.) 2011. *The SAGE Handbook of Governance.* SAGE, London.
- Bihari O. 1981. Hatalom és egyetértés. In: Tóth T. (szerk.): *Az igazgatás és a gazdaság területi rendszere.* MTA DTI Közlemények 28. Pécs, 3–15.
- Bódi, F.–Bódi M. 2011. Hol vannak a választók? *Politikatudományi Szemle* 1: 51–74.
- Bouckaert, G. 2009. Public Sector reform in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur* 10: 94–104.
- Bouckaert, G.–Nakrosis, V.–Nemec J. 2011. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* IV/1: 9–32.
- Brennan, G.–Buchanan, J. M. 1977. Towards the Tax Constitutions for Leviathan. *Journal of Public Economics* 8: 255–274.
- Bruszt, L. 2008. Multi-level Governance- the Eastern Versions: Emerging patterns of Regional developmental Governance in the New Member States. *Regional and Federal Studies* 1: 629–637.
- Camagni, R.–Capello, R. 2012. Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies* 47/9: 1383–1402.
- Cappellin, R. 1997. Federalism and network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In: Danson et al. (eds.): 47–68.
- Charbit, C. 2011. *Governance of Public Policies in Decentralised Context. The Multi-level Approach.* OECD Regional Development Working Papers. 4. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>.
- Charron, N.–Lapiente, V.–Dijkstra, L. 2012. *Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.* EC Working Papers. DG Regional Policy, Brussels.
- Council of Europe 2001. *Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action.* <http://www.europeanchallenge.eu/pages/papers/relevant-coe-documents/workshop-2.php>.
- Crook, R.–Manor, J. 2000. *Democratic Decentralisation.* OED Working Paper Series. 11. The World Bank. Washington DC.

- Dafflon, B. – Madies, Th. 2011. *Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. AFD, Notes and Documents, 42. Paris.
- Dahl, R. – Tufte, E. 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press, Palo Alto.
- Danson, M. – Lloyd, G. – Hill, S. (eds.) 1997. *Regional Governance and Economic Development*. Pion, London.
- De Vries, M. – Nemeč, J (eds.) 2012. *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava.
- Dreschler, W. 2009. Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur* 10: 6–22.
- Elias, A. 2008. Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Regional and Federal Studies* 5: 483–493.
- Enyedí Gy. 2000. Globalizáció és a magyar területi fejlődés. *Tér és Társadalom* 1: 1–10.
- Ezcurra, R. 2012. Is there a link between globalization and governance? *Environment and Planning C*. 30/5: 848–871.
- Faludi, A. 2013. Territory, as in Territorial Cohesion. In: Pálné et al (eds.): 123–131.
- Farole, T. – Rodríguez-Pose, A. – Storper, M. 2011. Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies* 49/5: 1089–1111.
- Gaulé, E. 2010. Public governance decentralisation modelling in the context of reforms. *Public Policy and Administration* 32: 47–60.
- Global report 2008. *Decentralization and local democracy in the world. First global report*. WB and UCLG, Barcelona.
- Gordon, J. 2011. Territorial competition. In: Pike et al. (eds.): 30–43.
- Gualini, E. 2006. The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. Guest editorial. *European Planning Studies* 14: 881–905.
- Hanley, D. 2007. Parties and Governance-Extending the Territory? *Regional and Federal Studies* 4: 475–487.
- Hajdú Z. 2005. *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus, Pécs.
- Hart, D. 1972. Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation. *Public Administration Review* 32: 703–621.
- Henderson, K. – Pettai, V. – Wenninger, A. 2012. *Central and Eastern Europe Beyond Transition: Convergence and Divergence in Europe*. ESF, Strasbourg.
- Hofstede, G. 2001. *Culture's consequences comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations* (2<sup>nd</sup> edition) SAGE, Thousand Oaks.
- Horváth Gy. 1999. *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Pécs.
- Horváth M. T. 2005. *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Pécs–Budapest.
- Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C. 2004. *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- Hutchcroft, P. D. 2001. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 14/1: 23–53.

- Illner, M. 2013. Fragmented Structure of Municipalities in the Czech Republic-An Advantage or Problem? In: Pálné et al. (eds.): 444–454.
- Jeffery, Ch. (ed.) 1997. *The Regional Dimension of The European Union*. Frank Cass, London.
- Jenei Gy. 2005. *Közigazgatás-menedzsment* Századvég, Budapest.
- Jessop, B. 2011. Metagovernance. In: Bevir, M. (ed.): 106–124.
- Kaufmann, D.–Kraay, A.–Zoido-Lobaton, P. 1999. *Governance matters*. WB. Policy Research Working Paper, 2196.
- Kaufmann, D.–Kraay, A.–Mastruzzi, M. 2009. *Governance matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators*. 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper 4978.
- Kákai L. 2004. *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest.
- Keating, M. (ed.) 2004. *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection, Cheltenham.
- Keating, M. 2008. A Quarter Century of the Europe of the Regions. *Regional and Federal Studies* 18/5: 629–637.
- Keating, M. 2013. Rescaling the European State. In: Pálné et al. (eds.): 29–36.
- Kovács K.–Somlyódyne Pfeil E. (szerk.) 2008. *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistéleülések világában*. KSZK ROP, 3.1.1. Budapest.
- Kovách I. 2012. *A vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és balmi változásai*. MTA TK, Argumentum, Budapest.
- Knill, C. 2001. *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Knodt, M. 2002. Regions in Multilevel Governance Arrangements: Leadership versus Partnership. In: Grote, J. R.–Gbilpi, B. (eds.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Leske+Budrich, Opladen, 177–194.
- Le Gales, P. 2011. Policy Instruments and Governance. In: Bevir (ed.): 142–159.
- Lago-Penas, I.–Lago-Penas, S.–Martinez-Vazquez, J. 2011. The political and economic consequences of decentralisation. Guest editorial. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29/ 2: 197–204.
- Lengyel I. 2006. A területi versenyképesség elméleti alapjai. In: Horváth Gy. (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs, 35–68.
- Linder, W. 2002. *Political Challenges of Decentralisation*. Worldbank Institute, Washington DC.
- Linder, W. 2010. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Palgrave, Macmillan, Basingstoke/New York, Third Edition.
- Litvack, J.–Ahmad, J.–Bird, R. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank, Sector Studies Series, Washington, DC.
- Loughlin, J. 2007. Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies* 17/4: 385–405.
- Loughlin, J.–Hendriks, F.–Lidström, A. (eds.) 2011. *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington.

- Marks, G. – Hooghe, L. 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance? In: Bache, I. – Flinders (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford, 15–30.
- Maurel, M.-C. 2013. Transferring the LEADER Model to New Member States: Succes or Failure? In: Pálné Kovács et al. (eds.): 391–401.
- Mello, L. 2011. Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experiences of Brazil and Indonesia. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29/2: 281–297.
- Mendez, C. 2011. The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Succesful Case of Experimentalist Governance? *European Planning Studies* 3: 519–539.
- Mezei C. 2004. Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. In: Pálné (szerk.): 181–265.
- Nemes Nagy J. 2009. *Terek, helyek, régiók – A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Osborne, S. (ed.) 2010. *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, London and New York.
- OTKA K104649: A területi decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács I. 2012–2015.
- Paasi, A. 2000. Territorial Identities as Social Constructs. *International Social Science Review* 2: 91–113.
- Pálné Kovács I. (szerk) 2004. *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs.
- Pálné Kovács, I.–Scott, J.–Gál, Z. (eds.) 2013. *Territorial Cohesion in Europe*. IRS, CERS HAS, Pécs.
- Pálné Kovács I. 2008. *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. 2009. *A politika új színtere a régió*. Századvég, Budapest.
- Pálné Kovács I (szerk.) 2005. *Regionális reformok Európában*. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest.
- Paraskevopoulos, Ch. – Getimis, P. – Rees, N. (eds.) 2006. *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ashgate, Burlington.
- Peters, B. G. – Pierre, J. (eds.) 2006. *Handbook of Public Policy*. SAGE, London.
- Pierre, J. – Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Houndmills.
- Pike, A. – Pose A. R. – Tomaney, J. (eds.) 2011. *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York.
- Putnam, R. D. – Leonardi, R. – Nanetti, R. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rechnitzer J. – Smahó M. 2011. *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Romeo, L. 2003. The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform. *Public Administration and Development* 23: 89–96.
- Rothstein, B. – Teorell, J. 2008. What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21/2: 165–190.

- Saito, F. 2011. Decentralization. In: Bevir, M. (ed.): 484–501.
- Santiso, C. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review* 7/1: 1–22.
- Sassen, S. 2008. Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics and Global Politics* 1/1–2: 61–79.
- Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford.
- Scott, J. W. (ed.) 2009. *De-coding New Regionalism*. Ashgate, Franham.
- Stead, D.–Nadin, V. 2011. Shifts in territorial governance and the Europeanisation of spatial planning in Central and Eastern Europe. In: Adams, N.–Citella, M.–Nunes, R. (eds.): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge, London and New York, 154–178.
- Steiner, J. 2012. *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stefuriou, I. 2009. Introduction: Government Coalitions in Multi-level Settings-Institutional Determinants and Party Strategy. *Regional and Federal Studies* 1: 1–13.
- Stoker, G. 1995. Regime Theory and urban Politics In: Judge, D.–Stoker, G.–Wolman, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*. SAGE, London, 54–72.
- Stone, C. 1989. *Regime politics*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Stone, C. 2005. Looking back to look forward. Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban Affairs Review* 40/3: 309–341.
- Szigei Sz.–Frivaldszky J. (szerk.) 2012. *A jó kormányzásról. Elmélet és kibívások*. JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Jezsuita Európa Iroda, OCIFE, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Swianiewicz, P. 2010. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. OSI/LGI, Budapest, 27–45.
- Swianiewicz, P. (ed.) 2001. *Public Perceptions of Local Governments*. OSI/LGI, Budapest,
- Swyngedouw, E. 2000. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D. Society and Space* 18: 63–76.
- Temmes, M. 2000. State transformation and transition theory. *International Review of Administrative Sciences*. 66/2: 258–268.
- Tobler, W. 1970. A computer movie simulating urban growth in the Detroit region. *Economic Geography* 46: 234–240.
- Tosics I. 2008. Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és hazai relevancia. *Tér és Társadalom* 1: 3–27.
- Tranos, E.–Nijkamp, P. 2013. A távolság halálának új vizsgálata: kiberhely, földrajzi és kapcsolati közelség. *Tér és Társadalom* 3: 3–27. (Fordította Lengyel Balázs.)
- Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Treisman, D. 2002. *Defining and Measuring of Decentralisation. A Global Perspective*. University of California, Los Angeles.

- Turok, I. 2011. Inclusive growth: meaningful goal or mirage? In: Pike et al. (eds.): 74–87.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Russel Sage Foundation, New York, Princeton University Press, Princeton.
- UN Habitat, 2007. *Guidelines on Decentralization and the Strenghtening of Local Authorities, 2012*. Annual Report. <http://www.unhabitat.org>.
- Vígvári A. (szerk.) 2006. *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- World Governance Index 2011. *Why should World Governance Be Evaluated and For What Purpose*. Version 0.2. Forum for a new World Governance. [www.world-governance.org/IMG/pdf/WGI\\_full\\_version\\_EN-2.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf/WGI_full_version_EN-2.pdf).
- Wollmann, H.–Marcou, G. (eds.) 2010. *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham.