

Miért hagytuk?

1990 óta mintegy 130 tanulmányt (köztük több könyvet) írtam a területi kormányzásról, jórészt a hazai önkormányzati rendszert fókuszba állítva, tehát van és volt mondanivalóm a kérdéskörben. Nem azért választottam a szemelvényes műfajt, korábbi írásaimból válogatva, mert egyszerűbb és gyorsabb megoldásnak tűnt, nem beszélve az önfényezés kézenfekvő lehetőségéről, hanem azért, mert azt szeretném szemléltetni, hogy a szakma (jelentős része) kezdetektől fogva tisztában volt az önkormányzati rendszer előnyeivel és hátrányaival, s egyben képes is volt arra, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a megoldásokra. Hogy 25 év alatt miért jártuk be a teljes decentralizációtól a szinte totális centralizációig terjedő göröngyös és nem is egyirányú utat, az sokkal inkább magyarázható a hazai politikai elit érdekei és értékei felől, illetve a reformdöntések körülményeivel. Ebben az évben záruló OTKA kutatásunk¹ reményeim szerint evidenciákkal alátámasztva igazolja ezt a feltételezést. Az összeállítás talán arra is alkalmas, hogy értékeljük a kormányzati reformokban a szakértői tudás szerepét.

Az elrugaszkodás

„Az önkormányzati törvény előkészítése idején még elsődlegesek voltak a szakmai megfontolások, a konzisztencia igénye, a modell lényegéhez tartozó államelméleti és igazgatástudományi axiómák tisztelete. Mint minden új törvényünk, így az önkormányzati is, jelentős politikai kompromisszumok eredménye, amelyben a különböző politikaerők eltérő szakmai érvekkel próbálták érdekeiket érvényesíteni.” (1991)²

„Az önkormányzati modell bevezetésével, a plurális politikai viszonyok meggyökeresedésével kiépültek a helyi érdekérvényesítés keretei, van helyi hatalom Magyarországon. Külön tanulmányt igényelne persze, hogyan gyengíthető és gyengül is ez a törekeny, fogyásra hajlamos neuraszténiás hatalmi ág a mi hatalmi és gazdasági szisztémánkban, ám a helyi döntéshozás esélye kétségtelenül fennáll... A reveláció érzését majd a jól gyakorolt helyi hatalom eredményezheti.” (1991)³

„Az alkotmányjogi változások mérlege tehát összességében egyértelműen pozitív, a helyzet azonban korántsem ilyen rózsaszínű... Hogy az igazgatási egységek széttagolódása a hatékonyságra és a szakszerűsége milyen hatással lesz, egyelőre nehéz megjósolni... A mi modellünk ugyan szabályoz társulási formákat, ám ezek szerveződése lassú, és nem igazán ösztönzött, ráadásul a hatáskörök tisztázatlansága miatt még a szükségességük felismerése is hiányzik...”

A szabályozás és a valóság inkonzisztenciája fedezhető fel abban, hogy a feladatok szabad vállalás rendje, illetve a kötelező önkormányzati feladatok – egyelőre alig differenciált – meghatározása, az ún. ellátási felelősség megszüntetése, és a még sokáig megváltoztathatatlan körzetesített ellátásszervezés között ür tátong. Hiába adatik meg a társulás szabadsága, ha az önkormányzatok többsége bezárkózik. Az integráltság hiánya azonban a centralizáció forrásait táplálja, s csak csalóka illúziója az önállóságnak.” (1991)⁴

„A másik – lényegében szabályozási – problémát a megyék, illetve a köztársasági megbízottak intézményesítésében látom. A megyék törvényből kiolvasható rendeltetése, illetve a köztársasági megbízotthoz telepített, ill. telepítendő hatás-

körök alapján kirajzolható munkamegosztás azt ígéri, hogy a kisközségek meglehetősen egyedül maradnak.” (1991)⁵

„A központi hatalom, miután kénytelen önmagát korlátozni az önkormányzatokkal szemben, szívósan törekszik egy második hatalmi pólus kiépítésére. A dekoncentráció tudatos államépítési stratégiává vált, amelyben a köztársasági megbízottak kulcsszerepet töltenek be... A jelenleg túlcentralizált, a megyei szintről legfelülre csúsztatott elosztási mechanizmust nem dekoncentrációval, hanem valódi decentralizációval kell felváltani.” (1992)⁶

„Az ország regionális decentralizációja még várat magára, így aztán a nemzetközi dimenziók még távolabbinak tűnnek, s persze cseppet sem ígérkeznek könnyűnek. A nyugati határokkal ellentétben Keleten a határok szerepe inkább fokozódik, politikai, etnikai stb. ellentétek nehezítik a nemzetközi regionalizációt. Mindezek ellenére szakmai kihívás a területi tudományok számára Közép-Kelet Európában is, hogy megkezdjék a gondolkodást az integrálódó Európába belépő magyar régiók és városok hazai és nemzetközi fejlődési esélyeiről, s különösen a régiók és centrumok egymással való szolidaritásáról.” (1992)⁷

„A megye mint önkormányzati középszint, viszont léptékénél, felépítésénél, helyi beágyazottságánál fogva a területi integráció szervezete lehetne, ha a jelenlegi szabályozás nem akadályozná ebben. A megyék végtelenen értelmezett szubszidiaritása, a települési (különösen nagyvárosi) önkormányzatokkal való felemás kapcsolatrendszerük, és forrásaik korlátozottsága jelenleg szinte teljesen kizárja, hogy a regionális vákuumot kitöltsék... Egyelőre nem azon kell vitatkozni, hogy a megye kicsi-e vagy nagy, hogy milyen a képviselői összetétele, hogy csorbítják-e a települési önállóságot. Ezek részletkérdések ahhoz képest, hogy a regionális fejlődést meghatározó alapvető döntéseket vajon az állam központi, vagy pedig a helyi önkormányzati érdekeknek kell-e alávetni...” (1992)⁸

„Az önkormányzati törvény rendkívüli fontosságú volt a magyar demokratikus államrendszer építésében. A helyi önkormányzatok nagy döntési hatáskört és függetlenséget kaptak, ezzel a demokratikus politikálás fontos iskolájává válhatnak. A törvény azonban minden liberalizmusa

ellenére nem tudta garantálni az állami élet és szervezet decentralizálását, s az önkormányzati szektor – széles felelőssége ellenére – nem vált domináns elemévé a területi szintű igazgatásnak. Különösen élesen jelentkezik az elmúlt három év tapasztalatai alapján a megyei önkormányzatokra és a fővárosra vonatkozó szabályozás reformjának szükségessége.” (1994)⁹

A toporgás évtizedei

„1994-ben a kormányprogram átütő sikert ígért, elsősorban politikai érvelés alapján a Szocialista Párt a következetes hatalmi decentralizációt a megyék megerősítése formájában képzelte el. A megyereform azonban újra politikai megfontolások nyomására prolongálódott. Olyan kompromisszum került az önkormányzati törvénybe, amelynek alacsony színvonalát csak az feledtette, hogy határozott ígéret hangozott el a törvény 1995-ös átfogó reformjára.” (1996)¹⁰

„A megyei önkormányzatokat már-már elszírtató cikk végére jutva a konklúzió akár optimista is lehet: ...Szerepfelfogásuktól, aktivitásuktól, kezdeményezőkézségüktől jelentős mértékben függ, hogy a területfejlesztés új intézményei végképp kiszorítják-e őket a porondról, vagy kiderül, hogy a megyei önkormányzatok nélkül működés-képtelenek, helyettesítésükre alkalmatlanok. A megyei önkormányzatok tehát ugyan újabb csatát vesztek, a háború kimenetele azonban még nem dőlt el.” (1996)¹¹

„Az alkotmányozás lehetőséget ad arra, hogy szembenézhessünk az állami irányítás decentralizációjának kérdésével, mégpedig hosszútávú perspektívát nyitva... Az új alkotmány előkészítésének mechanizmusa, politikai kontextusa egyelőre nem túl biztató a tekintetben, hogy elmélyült, előrelátó, szubjektivizmusoktól mentes alkotmányozás valósulhat meg. A megye-görccsök és a centralizáló reflexek továbbélésére utal a jelenlegi alkotmánykonceptióban az a kitétel is, hogy a területi önkormányzás kérdése felülvizsgálendő, mint ahogy az új területbeosztás lehetősége is... Még ha teljes egyetértés és egységes politikai akarat lenne a területi önkormányzatiság megerősítése kérdésében, akkor is rendkívül nehéz megvonni az új területi egységek határait. Az elmúlt évek megye-vitái gyakran a szerint a foratókönyv szerint zajlottak, hogy erős területi önkormányzatra ugyan szükség van, de nem

az ezeréves megyére, amely egyesek szerint túl nagy, mások szerint túl kicsi.” (1997)¹²

„A magyar közigazgatás alapvető változási tendenciáit valamint hivatalosan elfogadott reformtörekvéseit áttekintve megállapítható, hogy közigazgatásunk alapvetően megfelel az európai sztenderdeknek... A területi decentralizáció kérdésében sincs előírás arra, hogy a megyéket fel kell, hogy váltsa a régió, sem arra, hogy hány és milyen hatalmi, közigazgatási tartalommal. Ami azonban bizonyos, hogy a jövőben a területi közigazgatásban súlypontátfordásnak kell végbemennie ahhoz, hogy az önkormányzati típusú igazgatás előnyeit valóban ki lehessen aknázni... A magyar közigazgatás jövőképe csak körvonalaiiban rajzolható meg, alakulása csak részben függvénye az európai uniós követelményrendszereknek, elsősorban ugyanis belpolitikai és szakmapolitikai mérlegelések, döntések függvénye. Az lenne az ideális, ha e három függvényrendszer túlságosan nem térne el egymástól.” (1998)¹³

„A területfejlesztés szükségletei nem képesek önmagukban egy területi reformot megalapozni... Az 1996-1999 közötti időszak működési gyakorlata bebizonyította, hogy a területfejlesztési régiók bottom up kiépülése nem kecsegtet átütő sikerrel... 1999-ben került sor a területfejlesztési törvény módosítására. A kormányzat lényegében levonta a konzekvenciát, az uniós strukturapolitikai elvárásoknak csak erősebb területfejlesztési régiókkal tudunk megfelelni. A régióvita eldőlt, a törvény szerint a NUTS 2 egységekben kell létrehozni a területfejlesztési tanácsokat... Nehéz a régiók jövőbeni szerepét megjósolni. A normatív szabályozás alapján a veszély mindenesetre fennáll, a kezdeti működési tapasztalatok is arra utalnak, hogy a területfejlesztési régió könnyen a kormányzat meghosszabbított kezévé válhat.” (2000)¹⁴

„A 2002-es kormányprogramban szereplő közigazgatási területszervezési reformterv, ha úgy tetszik, „ügyesen” lavíroz az elvi és szakmai követelmények és a politikai lehetőségek között... Függetlenül attól, hogy a kistérséget közigazgatási szintnek nevezzük-e, mégis a közigazgatásban elkülönült, szisztematizált egységről van szó, tehát amikor a rendszer egészét és belső szerkezetét elemezzük, nem lehet ettől el-

tekinteni. Ebben az esetben viszont a korábbi egy középszint helyébe három lép.” (2003)¹⁵

„A magyar területi szintű hatalmi modellben egy szűk, szervezeti pozíciókat halmozó politikai elit, illetve a névtelen bürokrácia hozza meg a stratégiai döntéseket. A magyar állam területi szintje ma ágazatok, szektorok, léptékek kusza halmaza, amelyet nem tart össze sem erős állami koordináció, sem domináns, legitím önkormányzat, sem területi identitás, sem társadalmi kohézió. Ez a konglomerátum hamarosan az európai többszintű kormányzás közegébe kerül, és meg kell, hogy feleljen a közigazgatás új hatékonysági, minőségi kihívásainak. Ahhoz, hogy a területi hatalomgyakorlás jövőképe megalkotható legyen, sokkal több információra lenne szükség erről a konglomerátumról, a hatósági igazgatás és a szolgáltatások minőségétől kezdve a területi érdekegyeztetés elitizálódásának egyelőre ismeretlen mechanizmusáig.” (2003)¹⁶

„Az első alapvető kérdés, hogy milyen területfejlesztési jogosítványok birtokosa lesz a régió? ... A magyar NFT, ezen belül a ROP végrehajtására javasolt menedzsment szisztéma is erősen centralizált, s vélhetően nem csak brüsszeli nyomásra, hanem a kormányzati szándékok alapján is. Az sem tekinthető véletlennek, hogy az NFT-n belül egyetlen ROP van, illetve annak jelentősége a forráselosztás tükreben csekély. Mindehhez azt is hozzá kell tenni, hogy a 2007 utáni uniós regionális politikáról sem tartalmi, sem irányítási, szervezeti értelemben, sem a források nagyságrendje vonatkozásában nincs határozott, konszenzust élvező jövőkép. Ezek a jelek arra utalnak, hogy egyelőre semmi garancia nincs arra nézve, hogy a reform életbe lépésével a régiók lesznek az uniós regionális források gazdái.” (2004)¹⁷

„A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén terelődött. Ez az állítás ellentmondani látszik annak, hogy közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok tucatjai születtek, volt olyan kormányzati periódus, amikor külön kormánybiztos felelőssége volt a reformok kidolgozása, és a végrehajtás irányítása, s természetesen minden kormány programjában szerepeltek ambiciózus államszervezési célok. Ha azonban a ténylegesen bekövetkezett változásokat, a fejlődést vesz-

szük szemügyre, akkor azt kell megállapítani, hogy különösen a területi közigazgatás problémái lényegében 15 éve nagyon hasonlóak, s noha a kormányzati szinten esetenként drasztikus változások következtek be, ezek többnyire nem éltek túl többet, mint egy kormányzati ciklust. A reformok sikertelenségének látványos bizonyítéka a vonatkozó kormánydöntések magas száma, s bennük a különböző elemek, szlogenek meglehetősen gyakori ismétlése... Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nem csak belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal esnek latba, amikor az optimális modell kialakításáról kell dönteni. Az »optimális« modell kialakítása pedig nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkori politikai erőviszonyoké is.

Ez azonban nem menti fel a mindenkori kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a végrehajtást garantáló közigazgatás alkalmasságának. ...A reformcélok ismételtetése helyett a reformra való képességünk körülményeit, objektív és szubjektív feltételeit kell alaposabban megismernünk és javítanunk.” (2005)¹⁸

„Mára kijelenthető, hogy a 2002-ben, majd 2006-ban újra meghirdetett regionalizálási program túl optimista volt. Nem pusztán a parlamenti támogatás hiányzik ugyanis a nagyléptékű, politikai jellegű reformokhoz, hanem a racionális, adatokkal alátámasztott szakmai érvrendszer is. Az uniós csatlakozás, a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés szempontjai sem elég meggyőzőek többé. Sokak számára csalódást jelentett, hogy az uniós támogatások menedzselése erősen centralizáltan történik. A regionalizáció külső, adaptációs érvrendszere már nem használható hitelesen. Ez nem jelenti azt, hogy nincs szükség a középszint megerősítésére, csupán azt, hogy a területi reformot saját szükségleteinkre, saját mérlegelésünkre kell alapoznunk.” (2008)¹⁹

„A városokra épülő fejlesztéspolitika nemcsak értékrendbeli, illetve szemléleti változást tesz szükségessé, hanem a fejlesztéspolitikai és önkormányzati, igazgatási intézményrendszer strukturális és működési reformját is. A jelenlegi

közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer ugyanis elsősorban területi egységekben (kistérségben, régióban) illetve ágazati szemléletű, egyközpontú hierarchikus irányítási mechanizmusban gondolkodik, miközben a városok nagyobb szerepvállalása, térbeli integráló erejének növelése hálózatos, horizontális irányítási elemeket, eszközöket tenne szükségessé, ha úgy tetszik, a városi dimenzió a magyar központi és területi kormányzati rendszer új filozófiáját igényelné.” (2008)²⁰

„Az elmúlt húsz év és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a magyar állam mindig centralizált volt, bizalmatlan mind a közösségekkel, mint a területi szereplőkkel szemben. Magyarország számára sem látszik már reális perspektíva, mint hogy önállósítsa a területi, helyi önkormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsolódó funkcióinak gyakorlására.” (2010)²¹

„A hatalom homokóra szerkezetén csak akkor lehetne változtatni, ha az eddig jellemzően top down területszervezési (rescaling) folyamathoz hozzákapcsolódik, vagy azt felváltja az alulról kezdeményezett, a funkciók, források, társadalmi támogatottság megszerzésére irányuló mozgalom, amelyet a decentralizációban érintettek (önkormányzati politikusok, érdekszövetségek, civil mozgalmak, a regionális fejlődésben érdekelt gazdasági szereplők, az értelmiség stb.) irányítanak. Területi, társadalmi tőke nélkül nem lehet decentralizációt kikényszeríteni, a felvilágosult abszolutista területi reformok legfeljebb ésszerű dekoncentrációt eredményeznek, hatalompolitikai innovációt nem.” (2011)²²

A visszafordulás

„A legutóbbi kormányzati reformok a területileg vak és érzéketlen, »erős állam« koncepcióját követik. Kétségtelen tény, hogy a jelenlegi kormány hivatkozhat a korábbi területi reformok kudarcaira. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontotta a társadalmi bizalmat, a területi kohéziót és az állam teljesítményét... A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése jelentős kockázatokat hordoz.

Miközben átmenetileg válasz lehet az államadós-ság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió nyújtotta stabilitást.” (2012)²³

„Tehát már az alaptörvény és az Möt. elfogadását megelőzően, kétharmados törvényhozás nélkül is világos volt, hogy az önkormányzatok jelentős pozícióvesztése következik be az állami szerepvállalás javára, illetve az is kikövetkeztethető volt, hogy a középszintű kormányzás területi kerete nem a régió, hanem a megye lesz. A tanulság ebből az, hogy önmagában a kétharmados szabályok nem garantálják az önkormányzati pozíciókat, az államigazgatás megerősítése »kormányzati belügy« maradhat, nem is beszélve az önkormányzati rendszer pénzügyi ellehetetlenítéséről. Kétségtelen, hogy erre már a korábbi kormányzatok is kaphatóak voltak. Az 1990-ben kapott erős közjogi felhatalmazás materiális eszközökkel való kiüresítése lényegében jellemzője volt a rendszerváltást követő kormányok mind-egyikének.

A jelenlegi kormány lépte át a Rubicont. Az önkormányzati rendszer átfogó, az alaptörvény-nyel és sarkalatos törvényekkel való átalakításának lényege a centralizáció, az állam illetve a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése, és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami értelemszerűen a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. A változás filozófiája szorosan összefügg a kormányzati paradigmaváltással, amit a »jó állam« előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza. A neo-weberianus jó állam modell a neoliberális »jó kormányzás« helyébe lépett, amit elsősorban az eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motivált, nem csupán az önkormányzati szférában is megjelent válság kezelésének szükségessége. A korábbi, inkább helyzetbe hozó, kis államot felváltotta a hiperaktív és terjeszkedő állam, megváltoztatva az állam szervezet- és eszközrendszerét, előnyben része-

sítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és horizontalitással szemben.

Sajátos módon, a lényegi változások miközben a modell lényegét rendezték át, mégsem érintettek több olyan régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistéleplési elaprózottság, a főváros belső megosztottsága), amelyek a szakmai vélemények szerint fontosak lettek volna, s amelyek valóban szükségessé tették a korábbi önkormányzati rendszer reformját. Az önkormányzati pénzügyek válsága inkább következmény volt, semmint ok, s korántsem a válság igényelte a végrehajtott modellváltást... A fenti sarkalatos törvényi változások mellett az önkormányzati rendszer karcsúsítása pénzügyi és hatásköri szempontból további törvényi és alacsonyabb rangú jogszabályok nyomán folytatódott az elmúlt években, ahogy az egyes közszolgáltatási területek, ágazatok reformja, átalakítása zajlik. A trend stabil: szigorúbb tartalmú szabályozás, minőségi előírások, és erősebb ellenőrzés állami oldalról, csökkenő mozgáster a helyi mérlegelésben az önkormányzatok oldalán.”²⁴

„A reformok elmaradása, sikertelensége a problémák felhalmozódásához vezetett, ami megalapozta a következő periódusban a lépés-kényszert. A 2010-es parlamenti választások után a korábbi reformképtelenséget radikális változások követték. Az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le. A korábbi radikális, majd féloldalas, hipokrita decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt. A parlamenti kétharmad birtoklásának egyértelmű magyarázó ereje mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója, hogyan rendült meg a korábbi szakmai és politikai körökben általánosan képviselt értéke az önkormányzati decentralizációnak? A reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami több okkal is magyarázható. Bármilyen fontos értéknek tartotta az elit az önkormányzatiságot az elmúlt évtizedekben, úgy tűnik, hogy az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában nehezen eladható téma, de az önkormányzati érdekszövegségek meglehetősen ambivalens tiltakozása sem érte el a nyilvánosság ingerküszöbét. Az is

tény, hogy az önkormányzati politikai elit jelentős része (beleértve a parlamenti képviselőket is) kormánypártfüggő lévén nem volt konfliktusvállalásra képes, illetve el kell ismerni, hogy az önkormányzatok jó része hálára is volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s a veszteség következményeit még nem mérte fel. A csend mintha azt jelezné, hogy a centralizációval mindenki jól járt.” (2013)²⁵

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből** (Szerkesztő: Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben.

Jegyzetek

1. OTKA K104649 (A decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács Ilona.)

2. Pálné Kovács I.: Tulajdonos önkormányzatok. Juss, 1991. 1. 120. o.

3. Politizáló helyi önkormányzatok. Magyar közigazgatás, 1991. 11. 1027. o.

4. Változások a falvakban az önkormányzati modell nyomán. Magyar közigazgatás, 1991. 8. 734–736. o.

5. Változások a falvakban az önkormányzati modell nyomán. Magyar közigazgatás, 1991. 8. 735. o.

6. Területfejlesztést! De ki tegye és hogyan? Ön-Kor-Kép, 1992. 1. 11. o.

7. Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? Tér és társadalom, 1992. 3–4, 293. o.

8. A területi politika irányítási összefüggései. Tér és társadalom, 1992. 1–2. 64–65. o.

9. Enyedi Gy.–Pálné Kovács I.: A kormány és az önkormányzatok. In: Gombár Cs.–Hankiss E.–Lengyel L.–Várnai Gy. (szerk.): Kormány a mérlegen 1990–1994. Korridor, Budapest, 1994. 245. o.

10. Rekviem a tetszhalott megyékért. Comitatus, 1996. 6–7. 56. o.

11. Rekviem a tetszhalott megyékért. Comitatus, 1996. 6–7. 70. o.

12. Lokális és regionális politika. Politikatudományi Szemle, 1997. 2. 64–65. o.

13. A magyar közigazgatás jövőképe és az uniós csatlakozás. In: Csefkó F. (szerk.): EU-integráció. Önkormányzatok. ÖSZT, Budapest, 1998. 161. o.

14. Régiók Magyarországon: utópia vagy ultimátum? In: Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. MTA RKK, Pécs, 2000. 85. o.

15. A kistérségek a területi igazgatás komplex összefüggésrendszerében. In: Ágh A.–Németh J. (szerk.): Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2003. 133. o.

16. A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. Politikatudományi Szemle, 2003. 4. 189. o.

17. Regionális önkormányzatok és a regionális politika irányítása. In: Horváth M. T. (szerk.): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2004. 84. o.

18. Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In: Pálné Kovács I. (szerk.) Regionális reformok Európában. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2005. 39. o.

19. Az alulról támogatott regionális reform esélyei Magyarországon. Egy empirikus kutatás eredményei. Új Magyar Közigazgatás, 2008. 1. 46. o.

20. Az új várospolitika kormányzati filozófiája. Tér és társadalom, 2008. 1. 48. o.

21. Magyar Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: Gellén M.–Hosszú H. (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex, Budapest, 2010. 146. o.

22. Regionalizmus és decentralizáció. Idea és valóság. In: Ágh A.: Közpolitika, Európai Unió, reformok. Kossuth, Budapest, 2011. 64. o.

23. Regionális tudomány és kormányzás. In: Rechnitzer J.–Rácz Sz. (szerk.): Dialógus a regionális tudományról. SZE-MRTT, Győr, 2012. 186. o.

24. Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. MTA TK. JTI. honlapja.

25. Közigazgatási racionalitás és a magyar önkormányzati reformok. In: Patyi A.–Lapsánszky A. (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Complex, Budapest, 2014. 427. o.

Negyedszázad 1990 – 2015

A magyar önkormányzati rendszer negyedszázada a változtatási igények, az elmulasztott és a megvalósított változtatások története. Az 1990-ben megkezdett folyamat többször került kisebb nagyobb buktatók elé, majd húsz év elteltével az átfogó fordulatra került sor. A csaknem önálló hatalmi ágként induló önkormányzati rendszer 25 év alatt a központi végrehajtó hatalom sajátos részévé sorolódott be. A decentralizációs önkormányzatiság centralizációs önkormányzássá alakult át.

Visszatekintve az elmúlt negyedszázadra a változásokat sokan sokféleképpen ítélik meg. Annak érdekében, hogy lehetőség szerint objektíven tudjam megítélni mindazt, ami történt, igyekszem kiragadni néhány, az elmúlt tizenkét évben írt korábbi tanulmányom egyes részletét, így ezeket idézve próbálom érzékeltetni a változásokat.

Államreform, vagy mi?'

Az ma már mind az önkormányzati, mind a kormányzati szereplők számára nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer átfogó reformra szorul, különösen a központi hatalom és az önkormányzatok közötti feladat és munkamegosztás, valamint a finanszírozás a tekintetében.

Mint ahogy annyiszor az elmúlt évtizedben ma is a strukturális kérdések kerültek a szakmai és politikai közgondolkodás fókuszába. Márpedig az eddigi kudarcos kísérletek tapasztalatai alapján állitható, hogy a magyar közigazgatást szelvényeiben nem lehet átalakítani és a valódi reform strukturális bűvészműtávkával, újabb és újabb térképrajzolgatással nem pótolható. Elengedhetetlenül szükség van a közigazgatási

(állami és önkormányzati) rendszer átfogó áttekintésére és részletes elemzésére működési és hatékonysági szempontból. A valóság tényleges megismerése, a gyakorlatban is értelmezhető aprómunka nélkül csak látszattervékenységről beszélhetünk.

A települési és országos érdektől eltérő sajátos térségi érdek létezését a jogalkotás szintjén is szükséges elismerni és elismertetni. A reform elképzelésekben jelenleg nem egyértelmű, hogy hány középszintben gondolkodnak (kistérség és régió, miközben bizonyos fokig megmarad a megye). Három komplex – önkormányzati, területfejlesztési és közigazgatási - középszint kialakítása, működtetése és fenntartása szakmai szempontból teljesen indokolatlan.

A tervezett államreform nem valósítható meg a parlamenti pártok egyetértése nélkül, mivel alkotmánymódosításra és kétharmados törvények módosítására van szükség. Ez a támogatottság ma nehezen elképzelhető, ugyanakkor nem lenne szerencsés, ha ismételten politikai kompromisszum pótolná az új rendszer működőképességének hiányosságait.

A regionális önkormányzatok létrehozatala és az ezzel együtt-járó súlypont áthelyezések ügyében viszont nem elegendő a politikai elit egyetértése, hanem népszavazásra lenne szükség, ami egyben a ma még mindig vitatott régió határok kérdését is legitimálná.

Az elmúlt több mint tíz esztendő bizonytalanságai és nehézségei ellenére a magyar közigazgatás még mindig működik, habár az általa nyújtott szolgáltatás színvonala egyre gyengébb, és 2004 májusától jön Európa...

Franciakes és svédcsavar²

Miközben nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakult önkormányzati rendszer nem gazdaságos, nem hatékony, és a rendszer által biztosított helyi közszolgáltatások színvonala gyenge a kormányzatok igyekeztek ki nem mondott pénzügyi megszorításokkal arra orientálni az önkormányzatokat, hogy alakuljon ki a települések közötti munkamegosztás és együttműködés. Ezek az