

nem rendelkezik valamilyen jogi felhatalmazással és nem biztosít pénzügyi ösztönzőket sem, szerepe csupán a tapasztalatcsere előmozdítására, információszolgáltatásra, értékelésre korlátozódik.

Megállapítható az is, hogy az uniós csatlakozásra való felkészülés időszakában volt intenzívebb a magyar területi reformok európai elvárásokhoz, uniós standardokhoz igazítása (ezt igazolta egyébként az első önkormányzati törvényt elfogadó parlamenti vita elemzése is). Ennek oka egyrészt az európai nemzetközi szervezetek erősebb nyomásgyakorlása, másrészt a magyar kormányzatok nagyobb alkalmazkodási hajlandósága is. Az önkormányzatiság magas politika értéke okán csatlakoztunk viszonylag gyorsan az Európai Helyi Önkormányzati Chartához (1997), és fontosnak tartottuk a szubnacionális szintek horizontális, határon átnyúló kapcsolatainak támogatását is. Jó példa erre az EGTC rendelet<sup>46</sup>, melynek tagállami alkalmazásához szükséges állami szabályozást az előírt határidővel (2007. augusztus 1-jei hatállyal) hazánknak az elsők között sikerült életbe léptetnie.<sup>47</sup> Ugyanakkor a *regionalizációs nyomás* összességében sikertelen maradt, és a 2010 utáni centralizációs fordulatra az európai kritikák szintén nem tudtak hatást gyakorolni.

<sup>46</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:HU:PDF>

<sup>47</sup> A hazai szabályozás alapja az Országgyűlés által 2007. június 25-én elfogadott európai területi együttműködési csoportosulásról szóló XCIX. törvény.

## 4. FEJEZET

### A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai

*Pálné Kovács Ilona*

Miután kutatásunk elsődleges célkitűzése a reformfolyamatok megértése volt, nem indokolt az egyes reformkorszakok tartalmi, a célok és következmények oldaláról történő elemzése. Azért sincs rá szükség, mert a hazai szakirodalomban bőségesen találunk olyan írásokat, amelyek bemutatják az egyes reformok célkitűzéseit, előnyeit, hátrányait és következményeit (HAJDÚ 1996, VEREBÉLYI 2000b, IVANCSICS 2005, CSEFKÓ 2009 stb.). Kevesebb olyan írás született (pl. VEREBÉLYI 2000a, BALÁZS 2012), amelyek a döntések szervezeti kereteire, szereplőire, folyamatára koncentrált. Ez a fókusz egyébként a nemzetközi szakirodalomra sem jellemző, ahogy ezt a területi reformok elméletével foglalkozó fejezetben bemutatottuk. Ebben a fejezetben a huszonöt év eseményeit átfogóan rendszerezünk, a trendet érzékeltetve, mintegy háttérrel adva a részletesebb elemzéseknek.

Amikor az elmúlt időszakot a reformok alapján szakaszolni akarjuk, figyelembe kell venni, hogy a magyar közigazgatásban és az önkormányzati rendszerben természetesen nemcsak ciklikus, mély változások zajlottak le, hanem folyamatos korrekciók is, különösen, ami a finanszírozási, illetve a feladatrendszert illeti. Néha nehéz elválasztani a reformjelentőségű döntéseket, illetve az azokat végrehajtó, finomhangoló jogalkotást, illetve intézkedéseket. A folyamatok szakaszolása szempontjából azt is nehéz esetenként eldönteni, hogyan kezdődött az előkészítés, mikor érlelődött meg a döntés a következő reformlépésekről. Mint ahogy azt is fontos figyelembe venni, hogy voltak olyan közpolitikai változások (pl. a területfejlesztésben), amelyek az önkormányzati rendszeren kívüli szférát érintették, mégis közvetlen hatással voltak az önkormányzatokra.

Az iménti fenntartások mellett, ha a reformokkal megcélzott vagy végrehajtott változások mélységét vesszük alapul, akkor véleményünk szerint az elmúlt huszonöt év a területi közigazgatási reformok szempontjából három szakaszra tagolható. Az első az önkormányzati törvény elfogadása 1990-ben, ami lényegében a területi irányítás rendszerváltását jelentette, a második a megteremtett önkormányzati rendszer korrekcióját megcélzó reformintézkedések, koncepciók hosszan elhúzódó és lényegében sikertelen korszaka 1994–2010 között, a harmadik pedig a 2010-ben megválasztott kormány gyökeres, alkotmányos mélységű reformjai sorában az új önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése, egy új területi kormányzási modellt eredményezve.

## 1. A területi kormányzási rendszert váltó első korszak

Az első önkormányzati törvény megalkotása a szabad választásokkal megalakult parlament egyik első feladata volt 1990 nyarán. A törvény elfogadása sürgős volt, hiszen a rendszerváltás folyamatában a helyi választások mielőbbi megtartását minden politikai erő fontosnak tartotta, ahogy ezt a pártprogramokat elemző fejezetünk és az interjúk is igazolják. Az őszi helyi választásokat az önkormányzati rendszer törvényi alapjainak megteremtése nélkül nyilvánvalóan nem lehetett volna megtartani, ezért néhány hónap állt rendelkezésre a törvény elfogadására.

A törvény szakmai előkészítése a Belügyminisztériumban zajlott, s jóval megelőzte a rendszerváltást megtestesítő közjogi eseményeket. A törvény előkészítésében oroszlan-része volt az akkori belügyminiszter-helyettesnek, aki az önkormányzati témakör egyik legjelesebb hazai képviselője napjainkig. Verebélyi Imre nem tisztán tudományos karriert váltott fel a kormányzati funkcióval, hiszen a korábbi tanácsakadémia, majd Államigazgatási Szervezési Intézet, mint kormányzati háttérintézet igazgatójaként már hosszabb ideje részt vett a területi közigazgatás alkalmazott jellegű kutatásában, szükségszerűen szoros kapcsolatban a kormányzati politikai szférával. De kétségtelen tény, hogy az akadémiai elvárásokat is folyamatosan teljesítve, a független szakmai körökben is nagy presztízst szerzett. A progresszív nézeteket valló, a nemzetközi szakirodalmat és szakmai köröket jól ismerő szakember még a kormányzati háttérintézeti kereteket használva indította meg a tanácsrendszer önkormányzati típusú reformjának előkészítését (VEREBÉLYI 1988). A folyamat akkor gyorsult fel, és került a kormányzati apparátusba, amikor a rendszerváltás eseményei már egyértelműen garantálták az önkormányzati modellváltás törvényi kereteinek megteremtését.

Nem pusztán a törvényiszöveg készült el még a régi rezsim belügyminisztériumának apparátusában, hanem sok tekintetben a politikai előkészítése is. A törvényt ugyanis nemcsak a hazai és nemzetközi szakmai körök tárgyalták, hanem különböző civil szervezetek, érdekcsoportok, a már aktív ellenzéki pártok, és az első önkormányzati érdekszövetség, a TÖÖSZ is, amelyen keresztül megszólítható volt a rendszerváltást helyben menedzselő tanácsi politikusok széles köre is.

A szakmai és viszonylag erős társadalmi, politikai legitimitáció ellenére a törvényjavaslat az újonnan megválasztott parlament elé kerülve éles viták keresztüzébe került,<sup>1</sup> nem véletlenül. A törvény gyökeresen új modellt vezetett be a korábbi pártállami keretekhez illeszkedő tanácsrendszer helyén, amely az új demokratikus berendezkedés fontosnak tartott pillére volt, s amelynek minőségén a helyi hatalom birtoklása múltott. A törvényt előkészítő szakmai apparátusok elsősorban az elméleti, szakmai standardok érvényesítésére koncentráltak, míg a parlamenti politikusok értelemsszerűen már a politikai szempontokat is mérlegelték egy olyan időszakban, amikor még nem volt prognosztizálható, hogy a helyi választásokon az egyes pártok hogyan szerepelnek.

Mint ismeretes, éppen az önkormányzati törvény, illetve az ehhez kapcsolódó alkotmánymódosítás és a helyi választásokról szóló törvény elfogadása volt az első jelentős szakítópróbája az új politikai elit kompromisszumképességének. A parlamenti keretek nem is bizonyultak elegendőnek a viták lefolytatására, hanem az ún. hatpárti egyeztetések

<sup>1</sup> A turbulens parlamenti vita tanulságait önálló fejezetben mutatjuk be elsősorban arra koncentrálva, hogy a képviselők hozzászólásaiból milyen értékrend érzékelhető.

segítették a hivatalos fórumokat (parlamenti bizottságok, plénum) a nehéznek ígérkező kérdésekben való megállapodásban. A törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság jegyzőkönyve szerint az előterjesztő Verebélyi Imre kifejezetten azt hangsúlyozta, hogy a törvénytervezetet akadémiai és nemzetközi körök is tárgyalták, az megfelel az Európai Önkormányzati Charta követelményeinek. Nagyon fontos kiemelni, hogy a javaslat a neuralgikusnak ígérkező kérdésekben alternatívákat is tartalmazott, bár nem minden szabályozási elem esetében emelte be az előkészítés során felmerült konstrukciókat, például a főváros vonatkozásában kizárólagosan a kerületek önkormányzati önállósága mellett állt ki az előterjesztés, a megyék tisztán hivatali modelljét sem támogatta a kormány.

A végeredmény egy olyan kompromisszumos törvényiszöveg elfogadása lett, amely forrásává vált a későbbi problémáknak, s ezzel az újabb reformciklus szükségességének. Ugyanakkor a törvény megalkotásának egyben pozitívuma is volt a konszenzusos jelleg. Lényegében valamennyi parlamenti párt megszavazta a törvényjavaslatot, szimbolizálva, hogy az önkormányzati alapértékekben egyetértenek.

A törvény, miközben maximálisan eleget tett az önkormányzati modell autonómia és demokrácia feltételeinek, jórészt az Európai Önkormányzati Charta fémjelzte nemzetközi standardot követve, viszont messze nem garantálhatta a hatékony működés és a jó minőségű helyi közszolgáltatások és életminőség nyújtásának feltételeit. Ráadásul a későbbi működés tapasztalatainak fényében az önkormányzatok számára biztosított autonómia akadályozta a szakmai, hatékonysági, törvényességi szempontok következetes érvényesítését, az önkormányzatok *öngyógyuló képességét*, ezzel tovább fokozva a reformbeavatkozás szükségességét. Azok az interjú alanyaink, akik részesei voltak az első törvény elfogadásának, kivétel nélkül hasonlóképpen látták már 1990-ben is a megalkotott modell előnyeit és hátrányait, még akkor is, ha a vitában nagyon eltérő értékek, érvek csaptak össze (saját kutatásunk mellett lásd Szűcs 2006). Az 1990-es parlamenti önkormányzati bizottsági vitában megszólaló szakértők többsége is inkább óvatosságra intett, mondván hiányoznak az önkormányzatiság feltételei. Néhány gondolat a jegyzőkönyvekből: „A javaslat csak a szervezeti kérdésekkel foglalkozik, de nem érinti a gazdasági alapokat, és a feladatokat sem igazán. A tervezett önkormányzati és hivatali szféra közötti hatalommegosztás nem garantált... Kockázatot jelentenek a túl erős polgármesterek”. A feladatvállalás önkéntes rendje nem fog működni, „nem lehet a gyeplőt bedobni a lovak közé” (S. P. szakértő). „Egylőre átmeneti szabályokat kellene elfogadni, ami elhatárolódást is jelentene attól az önkormányzati fétistől, ami a közgondolkodásban jelen van. Mintha elég lenne néhány törvényt meghozni, és máris eltérő életfeltételek és beleszólási lehetőségek lesznek... Legalább 30%-kal több pénz kellene, az elmúlt évi költségvetésből 25–30 milliárd forint hiányzott” (K. F. önkormányzati szövetség képviselője).

A megszólaló kormányzati tisztviselők is a pénzügyi feltételekről, az ellenőrzés szükségességéről nyilatkozva igyekeztek a politikusok lelkesedését visszafogni. Az egyik szocialista képviselő hozzászólásában érzékeltette a dilemmát, hogy a szakértők véleménye eltérő, a politikusok nem tudják eldönteni, mire hallgassanak: „Ilyenkor az értekeik alapján kell dönteniük.” (W. GY. volt országgyűlési képviselő)

Az elfogadott önkormányzati törvényt azonban szakmai és egyben kormányzati előkészítője, Verebélyi Imre is úgy értékelte, hogy „többé-kevésbé el lehetett érni, hogy a szükségszerű politikai kompromisszumok a szakmai koncepció lényegét ne borítsák fel” (VEREBÉLYI 1996:21). A kormányzati politika a helyi önkormányzati rendszer bevezetését

sikertörténetnek tekintette, és a kezdeti lelkesedést a helyi választások során lezajlott, többnyire egyáltalán nem gyökeres „rendszerátalakítások” után tovább táplálta az önkormányzatoknak juttatott vagyoni, a helyi, különösen a kistélepüléseket támogató központi fejlesztési, támogatási rendszer. Összességében a törvény valóban képes volt a területi kormányzás közjogi, politikai modelljét gyökeresen átalakítani, a helyi társadalmakat, helyi politikai elitet megmozdítani. Ehhez képest arra lényegesen kisebb figyelem irányult, hogy az új modell működtetésének megvannak-e hosszabb távon is a feltételei.

## 2. A sikertelen korrekciós reformok évtizedei

Az önkormányzati rendszerváltásnak köszönhetően a helyi-területi hatósági és közszolgáltatási ügyek túlnyomó többsége helyi ellenőrzés alá került. Ez nem csak azt jelentette, hogy a polgárokhoz sokkal közelebb születtek a döntések, hanem azt is, hogy az önkormányzati mérlegelés dimenziója is helyi és elsősorban politikai volt. A helyi politika rehabilitálása, a körzeti (közös tanács) kötelékből való kiszabadulása hozzájárult a működési, minőségi, hatékonysági problémák megjelenéséhez. A magyar önkormányzati modell, mint ismeretes, erősen fragmentált helyi struktúrát hozott létre éppen azért, hogy politikai értelemben elégtételt adjon a körzetesített tanácsrendszerben önállóságát és egzisztenciáját veszített kistélepülések számára. A dezintegrációt tetézte, hogy a társulási rendszer nem ösztönzött igazán együttműködésre, hogy a törvényhozó nem differenciálta a feladatokat a települések mérete szerint. Még messzebbmenő, és nehezebben korrigálható hibának bizonyult a megyei önkormányzatok pozíciójának rendkívüli meggyengítése, ami egyrészt hátrányos volt az elaprózott helyi önkormányzatokat segítő, integráló szerep kiesése miatt, másrészt előidézte a központi kormányzati szerveknek alárendelt dekoncentrált szervezeti szektor erőteljes térfoglalását megyei szinten. Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló, ún. köztársasági megbízottak regionális léptékben való megszervezése minden előzmény nélküli rögtönzésnek minősíthető, amelynek tényleges működése ugyancsak megyei keretekben történt.

A strukturális reformok szükségességét tehát mindkét területi kormányzási szinten lényegében az induló szabályozási modell generálta, s viszonylag hamar fel is ismerte a szakma, a kormányzati igazgatás és a pártok többsége is. A kilencvenes évek legelején már megindult politikai viták értelemszerűen kevésbé érintették a kifizalvák önállóságát esetleg csorbitó népszerűtlen intézkedések szükségességét, és a megyék ügye is ellentmondásos kontextusban került napirendre az 1994-es választásokhoz közeledve. Egyrészt a megyéket a politikusok még mindig a települési önkormányzatokat korlátozó szereplőként kezelték, másrészt ekkortájt már az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó szempontok is erőteljesebben megjelennek, köztük a régiók szerepe. Talán a legkevésbé irritálta a politikai szereplőket a terjeszkedő dekoncentráció veszélye. Viszont már mozgolódott a megyék érdekszövetsége, és bizonyos szakmai körök és fórumok (például a Harkányban 1992-ben megkezdett *Európába megye-e a megye* című konferenciasorozat) kezdtek szisztematikusan véleményeket megfogalmazni és hangoztatni a reformok érdekében (ZONGOR 1991, HORVÁTH et al. 1992, COMITATUS 1993. 1., 2., 3. számai).

Akár a szakmai körök sikerének is tekinthető, hogy már az 1994-es választások napirendjén megjelentek az önkormányzati rendszert módosító szándékok, ám az elképzelések túlságosan távol voltak egymástól. A pártok véleményét egyre erősebben átszöfték az önkormányzatokban politizáló holdudvar érdekei, a megerősödő és szaporodó önkormány-

zati érdekszövetségek. Ugyanakkor a pártok értékrendje, ideológiája szempontjából nem szilárdultak meg igazán a jobb, és baloldali, vagy éppen liberális álláspontok (ahogy ezt az elemzéseink is mutatják), sokkal inkább a helyi hatalomban elfoglalt pozíciók, a helyi, megyei pártpolitikusok befolyása mentén alakultak ki a törésvonalak.

Annak ellenére, hogy a parlamentben képviselőként megjelennek az önkormányzati politikusok, polgármesterek (akiknek a szerepére kutatásunkban különleges figyelem irányult), már nem volt esély pragmatikus konszenzusok megkötésére. A második választáson létrejött hatalmi erőviszonyok, a pártrendszer átalakulása nem tette lehetővé a megegyezést az alapkérdésekben sem. Ebben az időszakban már a pártok mögötti szakértelem, tapasztalat is megerősödött, intézményesült, s ezzel megosztottá is vált, bár nem volt érzékelhető a szakmai körök ellenséges szektortáborokba szerveződése.

Az 1994-ben hatalomra került kormánykoalíció először a helyi választási rendszert módosította, aminek köszönhetően a polgármesteri és parlamenti képviselői tisztség összeférhetetlensége megszűnt, valamennyi önkormányzat polgármesterét közvetlenül kellett választani, és a választási rendszer egyfordulósá vált. E változások kétségtelenül kedveztek az akkori kormánykoalíció választási esélyeinek, nem véletlen, hogy az ellenzék nagyon hevesen ellenezte és nem is szavazta meg a törvénymódosítást, de az is tény, hogy erősítették az önkormányzatok politikai legitimitációját.

A koalíció ugyan birtokolta az önkormányzati törvény módosításához szükséges kétharmados többséget, mégsem sikerült a változások irányában egyezségekre jutni, sajátos módon elsősorban a koalíción belül. „A FIDESZ teljes mértékben még ugyanazt vallotta négy évvel ezelőtt, ott ültek a bizottságban, együtt dolgoztuk ki a '90-es önkormányzati törvényt, ugyanazok az emberek teljesen átfordultak és átvették a szocik koncepcióját az önkormányzati rendszernek a visszaállamosítására” (W. F. volt országgyűlési képviselő). Az önkormányzati törvényt átfogóan módosító törvényjavaslat felemás fogadtatásra talált, és felemás eredményt hozott. A hivatalosan kommunikált szándék ellenére a megyék nem erősödtek meg, sőt a szabad demokraták nyomására a törvénybe került kötelelem a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozására inkább gyengítette a pozícióikat. A számukban szaporodó megyei jogú városoktól való elszigeteltség felszámolása csak formálisan következett be, a hatáskörök településméret szerinti differenciálása lényegében papíron maradt, elsősorban a városok ellenállása miatt. A fővárosra vonatkozó fejezet pedig visszatükrözte a két kormányzó párt érdekeit a fővárosi kerületek és a főváros egésze feletti hatalom kompromisszumos megosztásában (PÁLNÉ KOVÁCS 1995).

Hasonlóképpen elsikkadt az új alkotmány megalkotásának ambiciózus politikai célja, annak ellenére, hogy a kormánykoalíció nagyvonalúan, az ellenzék részvételével tervezte az alkotmányozást, és a szakértői előkészítést is finanszírozta és semleges terepen intézményesítette. Külön könyv készült magáról az önkormányzati fejezet tartalmáról, sőt a döntési folyamatot is törekedtek a szakértők szabályozni, a korábbi 1990-es és 1994-es törvénykezés kudarcaiból okulva (VEREBÉLYI 1996). A szakértői munka előrehaladásával párhuzamosan a politikai elszántság felmorzsolódott, mondván, nincs igazán alkotmányozási szükséglet.

A területi közigazgatásban elburjánzott dekoncentrált szervek megzabolázása szakmailag megalapozott koncepció mentén, külön kormánybiztos vezetésével indult meg. Az érintett tárcák ellenállása meglehetősen sikeresen korlátozta a tervek végrehajtását, bár bizonyos észszerűsítést valóban sikerült keresztülvinni (VEREBÉLYI 1998).

Ugyanakkor a pragmatikusabb közpolitika-alkotás terén könnyebb volt sikereket elérni, reformokat végrehajtani, különösen azért, mert az uniós csatlakozásra való felkészülés kezdetén már a követendő minta is világosabb körvonalakat öltött.

A területi decentralizációt, az önkormányzatok helyzetét, és a középszint körüli dilemmát különösen az uniós kohéziós politika kihívásaira való felkészülés érintette. Az ún. NUTS 2 régiók kialakítása önmagában nem jelentett volna változást a területi kormányzásban, de sajátos módon a feladat abszolválása szorosan összekötődött a megyék jövőjéről való gondolkodással. Azt is állíthatjuk, hogy ha az önkormányzati rendszerben a megyék helyét stabilabban építik ki a rendszerváltás idején, akkor a fejlesztéspolitikai célú regionalizáció nem feltétlenül kapott volna hatalompolitikai dimenziót.

1996-ban fogadta el a parlament a területfejlesztésről szóló törvényt, amit az előkészítésért felelős miniszter a magyar regionalizmus törvényeként mutatott be, és kifejezetten az európai uniós csatlakozásra való felkészülés jelentős vívmányának tekintette (BAJA 1995). Ugyanakkor bár a törvény előkészítése során több mint száz fórumon zajlott a társadalmi vita, egyáltalán nem alakult ki egyetértés, még a parlamenti többséget birtokló kormányzó pártokon belül sem abban, hogy mely területi egységeket tekintsék régióknak európai értelemben. A konfliktus a koalíciós pártok között már az előterjesztő miniszter parlamenti expozéjában megmutatkozott, bejelentve, hogy a koalíciós partnerrel még nem sikerült megegyezésre jutni, tehát a parlamenti vitában fog eldőlni valóban a modell néhány részlete. Ekkortájt az uniós szabályozás sem adott igazán eligazítást a méret tekintetében. Annyi kiindulópont volt, jórészt a hazai szakértők és a nemzetközi közpolitikai dokumentumok szerint, hogy a megyéknél nagyobb régiók bizonyulnak Európában versenyképesnek. A régiók száma, határa és különösen székhelye feletti döntés azért vált politikai versengések és konfliktusok forrásává, mert többen képviselték szakmai és pártkörökben is azt az álláspontot, hogy a NUTS 2-es régiók váljanak választott önkormányzati egységekké (vö. pártprogramokról szóló fejezetet). Az MTA Regionális Kutatások Központja jelentős szerepet vállalt a törvény, majd az országos területfejlesztési koncepció előkészítésében, határozottan (bár nem egyöntetűen) regionalista álláspontot képviselve. A területfejlesztési törvény elfogadásának időszakában még nem sikerült a kérdésben konszenzusra jutni, ami jól jelezte, hogy szélesebb érdekkör formálta a közpolitikát, beleértve a helyi, térségi politikusok csoportját is, nem is beszélve a pártok közötti véleménykülönbségekről. Ezért választotta a törvényhozó azt a megoldást, hogy az akkortájt már élénk kistérségi mozgalom földrajzi kereteit NUTS 4, a megyét NUTS 3 egységnek tekintette, és lehetővé tette a megyéknél nagyobb, de hivatalosan le nem határolt régiókban fejlesztési tanácsok létrehozását. Valóban létre is jöttek az önkéntes régiók, de határaik sok tekintetben esetlegesek voltak, visszatükrözve a politikusok aktuális, illetve vélt érdekeit, teljes szakmai bizonytalanságát, a regionális identitás hiányát. 1998-ban döntött az országgyűlés az országos területfejlesztési koncepció keretében a NUTS 2-es régiók számáról, határaitól (bár a székhely kijelöléséhez továbbra sem volt elég politikai bátorsága a versengő nagyvárosi lobbijának nyomása alatt).

Az 1998–2002 közötti kormányzási ciklusban a konzervatív koalíció még kisebb elkötelezettséget mutatott a területi kormányzás problémáinak megoldása iránt, annak ellenére, hogy a Belügyminisztériumban készült egy reformtervezet, amelyet egyeztettek is az önkormányzati szövetségekkel, de nem került a kormány asztalára. Ugyan a kormányprogramban megfogalmazódott, hogy meg kell fontolni a regionális közigazgatásra való

átállítás feltételeit, de tényleges lépésekre nem került sor. A megyei önkormányzatok további pozícióikat veszítettek anélkül, hogy a régiók támogatása erősödött volna.

A fejlesztési régiók, a megyei területfejlesztési tanácsok és kistérségi társulások ugyanakkor intenzív tanulási folyamaton mentek keresztül, az uniós előcsatlakozási alapok támogatásával, elsajátítva az egymással és a nem közhatalmi partnerekkel való kooperáció technikáit, a stratégiai tervezés értelmét. Sajátos módon, amit nem tudott a közigazgatási szabályozás, ösztönzés megoldani, az uniós forrásokhoz való hozzáférés motivációja sokkal gyorsabban elérte. A helyi önkormányzati rendszer elszigetelt szereplői elkezdtek tudatosan együttműködni egymással legalábbis a fejlesztéspolitika területén. Az együttműködési hajlandóság növekedése, mint pozitív fejlemény mellett azt is meg kell említeni, hogy a kormány viszont az uniós partnerségi elvekkel ellentétben a területfejlesztési törvény módosításával 1999-ben kizárta a fejlesztési tanácsok tagjai közül a munkáltatói és munkavállalói képviselőket. Ezzel a már kötelezően létrehozandó regionális fejlesztési tanácsok összetétele nemcsak a közszereplők kizárólagosságát, de a kormányzati delegáltak dominanciáját is biztosította.

2002-ben a területi reformok tekintetében jelentős áttörés ígérkezett. Az új kormány programjában határozott regionalizációs szándék jelent meg, meghirdette, hogy 2006-ban regionális önkormányzati választásokra kerül sor. Létrejött a belügyminiszter irányításával egy szakértői csoport, IDEA néven, ami a későbbi fejlemények tükrében talánokan bizonyult, különösen, ha vezetőjének azt az elképzelését vesszük alapul, hogy a regionalizáció egyben a magyar politikai rendszer demokratikus megújulását idézi elő (ÁGH 2000). A szakértőket és a kormányzati tisztviselőket, politikusokat mozgó mozgalom abban sikeres volt, hogy kodifikálta kiadványok, rendezvények sorozatával (ÁGH 2008) a regionális elképzeléseket, tudásokat. Az már inkább a belügyminiszter elszántságának és a települési polgármesterek együttműködési készségének tudható be, hogy a kistérségek szintjén továbblépés történt az intézményesülés tekintetében is. 2004-ben törvényt fogadtak el a kistérségi társulásokról, amelyek már elsősorban nem a fejlesztéspolitika, hanem a helyi közszolgáltatások megszerzésére szolgáltak. A régiók azonban nem erősödtek meg, elsősorban a kormánypárton belüli megosztottság miatt, amit különösen a megyékben működő pártpolitikusok lobbija idézett elő. A regionális reformokat forszírozó belügyminiszter így nyilatkozott az egyik szocialista megyei elnökről: „Ő nagy megye párti volt, nagy tekintélyű, okos ember volt, ő mondta egyszer egy beszédében, hogy nincs normális közigazgatás, erős középszint nélkül. A megyei önkormányzatot azért akarta erősíteni, merthogy erős önkormányzati középszintet akart. Figyeljetez ide, megyünk az uniós felé, hallottatok nyomós érveket erre-arra. Nem mondom, hogy mindegy, hogy megye vagy régió, de az a második. Ha azt mondják okos emberek, hogy előre a régió felé, lehet menni, ha jobb esély van erős középszintet szervezni a régióban, mint a megyében, akkor én átállok.” (L. M. volt belügyminiszter)

Az erős középszintet és decentralizációt szorgalmazó baloldali-liberális kormány sem mondott le azonban a közvetlen részvételtől a regionális fejlesztési tanácsokban. A fejlesztéspolitikában a központi kormányzat térfoglalása egyértelműen összefüggött az uniós csatlakozással. A 2004-től rendelkezésre álló uniós források feletti rendelkezési jogot szemmel láthatóan nem kívánta a kormányzat a régiókkal megosztani. A strukturális alapokból származó források fogadására létrehozták a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget, amely kizárólagos hatáskört kapott az alapok felett, természetesen a kormány az idők folyamán többször is változó tárcájának felügyelete mellett.

Kétségtelen, hogy a brüsszeli bizottság sem bízott a *regionális kapacitásokban*. A centralizált modell bevezetése nem kis csalódást okozott a regionális szereplőknek (különösen a regionális fejlesztési szervezetekben dolgozó szakembereknek), akik a felkészülés időszakában valóban alkalmassá váltak a regionális politika menedzselésére, sőt a politikai elit körében is egyre inkább elfogadottá vált a regionalizálás célja (PÁLNÉ KOVÁCS 2009b). Hiába került tehát a térképre a megyék mellett még további két területi egység, a területi kormányzati szektor tényleges szerepe csökkent, alaposan rácafolva a kormány 2002-ben meghirdetett decentralizációs ambícióinak komolyságára. Az uniós csatlakozást abban az értelemben tekinthetjük mérföldkönek, mert ezt megelőzően a kormányzati, politikai retorika szintjén az önkormányzati decentralizáció, majd a regionalizmus mindig támogatott célként jelent meg, szorosan összekapcsolva az európai értékekkel és elvárásokkal. 2004 után viszont szembesülni kell azzal, hogy uniós tagállam lehettünk régiók nélkül, meglehetősen gyenge lábón álló önkormányzati rendszerrel is.

Mintegy ellensúlyozva a csalódást, a 2006-ban újraválasztott szocialista-liberális koalíció újra belevágott a regionális reformba. A korábbi ciklushoz képest formailag mintha gyorsabban és nagyobbat lépett volna, hiszen már a választások utáni hónapban összeállt az alkotmányt, az önkormányzati és választási törvényt módosító csomag, amit a nyári szünet előtt a kormány a parlament elé terjesztett. Miután a törvények kétharmados támogatást igényeltek volna, a szavazás eredménye kódolva volt. Tény azonban az is, hogy nem is történt kísérlet az ellenzék meggyőzésére, komolyabb egyeztetések a pártok között előzetesen nem zajlottak. A regionalizációs reform a parlament életében rövid epizód maradt, és napirendre sem került a következő négy évben. A polgármester-képviselők körében végzett kérdőíves felmérésünk szerint a regionális reform kudarcát sokkal bonyolultabb összetevők magyarázzák a hiányzó parlamenti többség mellett (4. táblázat).

4. táblázat  
A regionalizációs reform kudarcának okairól

	Teljesen egyetérttek	Inkább egyetérttek	Inkább nem értek egyet	Egyáltalán nem értek egyet	Nem tudom	Összesen
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem igazán akarta a kormány sem	8 (17,0%)	21 (44,7%)	10 (21,3%)	5 (10,6%)	3 (6,4%)	47 (100%)
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem szántak kellő időt a megvitatására	6 (12,8%)	25 (52,2%)	9 (19,1%)	2 (4,3%)	5 (10,6%)	47 (100%)
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nagy volt az ellentét az ellenzéki és kormánypártok között	17 (36,2%)	13 (27,7%)	11 (23,4%)	3 (6,4%)	3 (6,4%)	47 (100%)

	Teljesen egyetérttek	Inkább egyetérttek	Inkább nem értek egyet	Egyáltalán nem értek egyet	Nem tudom	Összesen
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert erős volt a megyei lobbii ellene	8 (17,0%)	18 (38,3%)	14 (29,8%)	2 (4,3%)	5 (10,6%)	47 (100%)
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert szakmai körökben sem sikerült konszenzust kialakítani a kérdéstről	3 (6,4%)	30 (63,8%)	7 (14,9%)	1 (2,1%)	6 (12,8%)	47 (100%)
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nincs regionális identitása az embereknek	20 (42,6%)	14 (29,8%)	10 (21,3%)	0	3 (6,4%)	47 (100%)

A kormány nagyobb mozgástérrel rendelkezve a végrehajtó hatalmi ágban, a regionalizációt a dekoncentrált szektorban rendelte el, meglehetősen hektikus körülmények között. A megyei illetékességi területű államigazgatási szervezetek nem sok időt hagytak a regionális összeolvadásra, sőt az Alkotmánybíróságnak is be kellett avatkoznia a kapkodó jogalkotásba (VADÁL 2009). Külön érdekessége a reformnak, hogy a megyei jogú városok lobbizásának eredményeképpen az egyes regionális dekoncentrált szervezetek székhelye más és más megyei jogú városba került. A presztízsviták nem csak arra bizonyítékok, hogy a kormányzat erősen ki volt téve a polgármester pártpolitikuskok nyomásának, hanem arra is, hogy a régióknak sem a határa, sem a székhelye nem volt széles körben elfogadott, regionális identitás tárgya.

2007-ben kezdődött az új, hétéves uniós programozási periódus, amikortól lehetőség lett volna a regionális fejlesztési tanácsokat és ügynökségeket felhatalmazni önálló regionális operatív programok (ROP) végrehajtására. Vélhetően az EU Bizottság sem emelt volna kifogást egy ilyen *regionalizált* megoldás ellen, mégsem adta át a források feletti rendelkezés jogát a központi kormányzat. Noha önálló ROP-ok elfogadására került sor, a döntések továbbra is a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretében születtek.

Mint láttuk, a reform értékű intézkedések, illetve tervek elsősorban a területi léptékben és a szervezeti keretekben céloztak meg módosításokat, lényegében sikertelenül. Ez nem jelenti azt, hogy az eltelt évtizedekben az önkormányzati rendszer egészében nem zajlottak le jelentős változások a különböző szabályozási lépések, illetve az önkormányzatok objektív és szubjektív körülményeinek folyamatos formálódása nyomán. Amint említettük, a települési önkormányzatok saját döntéseik mentén elkezdtek együttműködni egymással, a rájuk bízott közszolgáltatásokat törekedtek racionalizálni, modernizálni a változó szabályozási, pénzügyi keretek között, különböző modelleket, jó gyakorlatokat követve, kreálva. Szinte szisztematikusan zajlott az önkormányzatok költségvetésből való részesedésének visszaszorulása, s ezzel finanszírozási helyzetének romlása (VÍGVÁRI 2006), annak ellenére, hogy az önkormányzatok rendkívül sok közösségi funkció ellátásáért feleltek. A magyar önkormányzati rendszer egyik specialitásának, s egyben modellhibájának tartják az ön-

kormányzati politikusok és szakértők is, hogy a széles kompetenciakör ellenére a közösségi forrásokból való részesedése alacsony maradt.

A lakossági igényeknek való morális vagy legalább politikai megfelelési kényszer tetéződött az uniós csatlakozással megnyíló fejlesztési források megszerzésére irányuló motivációkkal. A romló pénzügyi feltételek közötti kihívásra hitelfelvétellel, eladósodással, vagy a fejlesztések elhalasztásával, a szolgáltatások minőségének elhanyagolásával lehetett válaszolni. Sajátos módon a nagyobb, tehetősebb önkormányzatok az első, a kisebb, vagyontalan települések az utóbbi stratégiát követték. A 2008-ban kezdődő pénzügyi válság nyilvánvalóan sújtotta az önkormányzatokat is, de egyben arra is készítette a helyi szereplőket, hogy keressék az innovatív megoldásokat, a túlélés új technikáit, amiben az elmúlt évtizedekben bőven szereztek tapasztalatokat (HORVÁTH M. 2015).

A helyi közszolgáltatások, a helyi infrastruktúra terén továbbra is erős polarizálódás volt jellemző egyrészt regionálisan, másrészt településtípusok szerint is. Összességében azonban az önkormányzatok teljesítménye, helyzete 2010 táján nem mutatott csödközeli helyzetet, olyat, ami azonnali, drasztikus beavatkozást igényelt volna (HORVÁTH M. et al. 2014).

### 3. Centralizációs fordulat, a sikeres reformok korszaka

A területi kormányzási rendszer átalakítása nem a 2011-ben elfogadott új önkormányzati törvénnyel (Mötv.) kezdődött, s még csak nem is a szintén 2011-ben megalkotott alaptörvénnyel, ugyanis a 2010-es kormányváltás után közvetlenül olyan szabályozási *kényszerhelyzet* volt, amire reagálva a törvényhozó már előrevetítette a reformértékű változások irányát, filozófiáját is.

Az egyik *kényszerhelyzetet* az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megadatatlansága jelentette, miután a korábban *sikeresen* regionalizált államigazgatási hivatalok nem voltak kompatibilisek az önkormányzati törvénnyel és az alkotmánnyal. Az ex lex állapot felszámolásának módjából már visszatükröződött mind a struktúra, mind a modell átalakításának iránya. A formálisan regionális államigazgatási hivatalok helyét két lépésben vették át a megyei kormányhivatalok. A közigazgatási régiókkal kapcsolatos kísérleteknek a kormány véget vetett, az államigazgatást visszaterelte a megyei léptékbe, ezzel a regionalizáció korszaka lezárult. A közigazgatási hivatali elnevezés kormányhivatalra cserélése a státusz erősödését sugallta. A dekoncentrált szervek kormányhivatalba integrálása követte a központi szinten is lezajlott modellváltást, s szinte egy csapásra megvalósította azt, amit a korábbi kormányzatok a számtalan reformprogram ellenére nem voltak képesek. A kormány megbízottak merőben új (részben politikusi, részben köztisztviselői) státusza visszatükrözte a középszent államosításával kapcsolatos ambíciókat. Miközben a hivatalos érvelésben éppen a képviseleti, politikai és az államigazgatási szféra következetes szétválasztása szerepelt, a kormányhivatalok élére a miniszterelnök által kinevezett kormány megbízottak közül több is egyben parlamenti képviselő volt.

A másik szabályozási *kényszerhelyzet* az önkormányzati szféra finanszírozási problémáival függött össze, ami különösen a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények (kórházak, szociális intézmények) esetében indokolt beavatkozást. A megyei önkormányzati intézmények állami fenntartásba vétele a miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök közötti megállapodás alapján történt, és jogi szabályokba történő átve-

zetése is meglehetősen formabontó volt. A megyei önkormányzatok egyszerre szabadultak meg az adósságuktól és a közszolgáltatási funkcióiktól és tulajdonuktól. Az elvesztett közszolgáltatási szerepkör kompenzálásaként a területfejlesztési törvény módosításával viszont hozzájutottak a területfejlesztési funkció elvi lehetőségéhez.

Tehát már az alaptörvény és az Mötv. elfogadását megelőzően, kétharmados törvényhozás nélkül bekövetkezett az önkormányzatok jelentős pozícióvesztése az állami szerepvállalás javára, illetve döntés született arról is, hogy a középszent kormányzás területi kerete nem a régió, hanem a megye lesz. A lépések azért érdekesek a reform design szempontjából, mert szimbolizálják, hogy akár a korábbi alkotmányos szabályozási keretek között is lehetett gyengíteni az önkormányzati pozíciókat, az államigazgatás megerősítése *kormányzati belügy* maradhatott, mint ahogy az önkormányzati rendszer pénzügyi ellehetetlenítése is. Kétségtelen, hogy erre már a korábbi kormányzatok is kaphatóak voltak. Az 1990-ben kapott erős közjogi felhatalmazás materiális eszközökkel való kiüresítése a rendszerváltást követő kormányok mindegyikének jellemzője volt.

A 2010-ben kétharmados többséggel megválasztott kormány lépte át azonban a Rubicon a területi kormányzási reformok történetében, mert egyrészt képes volt végrehajtani a programját, másrészt, mert ez a program gyökeres változást jelent a korábbi modellhez képest, bár az erre irányuló szándékot nem igazán lehetett kiolvasni a hatalomra kerülő pártok választási programjaiból. Az önkormányzati rendszer átfogó, az alaptörvénnyel és sarkalatos törvényekkel való átalakításának lényege a centralizáció, a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése. Az állami oldal megerősítése értelemszerűen a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. A változás szorosan összefügg a kormányzási paradigmaváltással, amit a *jó állam* kormányati közpolitikai dokumentumokban, jogszabályok előterjesztésének indokolásában, és kommunikálásában előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza. A jó állam modell a rendszerváltás idején érvényesülő *romantikus* demokrácia eszmény, illetve az azt követő évtizedek neoliberais *jó kormányzás* modellje helyébe lépett, amit elsősorban a megváltozott politikai értékrend motivált, nem csupán és talán nem is elsősorban az önkormányzati szférában fellépő pénzügyi problémák, vagy a válság kezelésének szükségessége.

A területi kormányzás közjogi keretfeltételeinek átalakítása az új alaptörvénnyel, választójogi szabályozással és a magyar önkormányzati törvény elfogadásával zajlott le. Mint ahogy a későbbi fejezetekben látjuk, az Mötv. elfogadása sem volt konfliktusmentes, de a vita inkább a nagyobbik kormányzópárton belül zajlott még a parlamenti szakaszban is. Nem volt véletlen, a módosító indítványok rendkívül magas száma (részletes elemzésünket lásd később).

A közjogi változások egyben egyértelmű hatalmi átrendeződést eredményeztek a központi-helyi viszonyrendszerben. Már a 2010-es önkormányzati választásokra érvényesen jelentősen csökkent a helyi képviselők száma, megszűntek a megyei választási listák, ami mutatta az önkormányzati politikai elit jelentős presztízsvesztését a korábbi időszakokhoz képest. „A területi szint politikai légiesedése is megindult. Úgy tűnt, hogy a régió inkább egy tervező asztalon született jó ötlet, sem mint a gyakorlatban. Az biztos, hogy a régióknak nem volt hagyománya Magyarországon, és nem volt kiépített struktúrája sem. Szemben a megyékkel, Szent István óta a történelmi tradíciókon túl kiépült szervezetrendszer, a pártok is megyei szinten szerveződtek. A FIDESZ azonban felváltotta a megyei szerveződést

a választókerületi szerveződésre, így náluk a megyék politikailag is meghaltak, csak formálisan maradtak meg.” (S. I. volt kormánytisztviselő)

Cserébe öt éves önkormányzati választási ciklus került bevezetésre, amiről egyébként már korábbi reformkoncepciókban is volt szó, azzal érvelve, hogy a parlamenti ciklustól és választásoktól érdemes elmozdítani a helyi választásokat a magasabb részvétel és a kiegyensúlyozottabb politikai erőviszonyok érdekében. Az Alaptörvény és az Mőtv. teremtette meg a lehetőséget, hogy a későbbi törvénykezéssel drasztikusan csökkent az önkormányzati kötelező feladatok köre, illetve az önkormányzati rendszerből nagyszámban kikerültek az államigazgatási, hatósági feladatok. A megyei önkormányzatok elveszítették jogilag is a közszolgáltatási funkcióikat, helyette területfejlesztési feladatkört kaptak, bár ennek tényleges szerepét nehéz egyelőre felmérni. A korábbi időszakban szinte tabuként kezelt kötelező társulás lehetőségének bevezetése, ezen belül a 2000 főnél kisebb településeken az önálló polgármesteri hivatal megszüntetése tükrözi a legtisztabban a reformot átható mérethatékonysági, racionalizálási igényt. Miután éppen a legkisebb települések önkormányzatai veszítettek funkciójukból a legtöbbet, ezért méretük konszolidálása inkább a szerepvesztés következménye, semmint a hatékonyabb működés előfeltétele. A szigorodó törvényességi felügyelet az önkormányzatok felett, a korábbi túl liberális ellenőrzési gyakorlatra adott válasznak tekinthető, amit nyilvánvalóan könnyebb volt bevezetni az önkormányzati autonómiát már nem fetisizáló korszakban. A változás messzebb vezet azonban, hiszen a szigorúbb felügyelet eszköze lehet a beavatkozó gyámkodásnak, a helyi mozgástér indokolatlan szűkítésének is. A szigorodó gazdálkodási szabályok, érhetően az eladósodás megakadályozása érdekében születtek, de itt is nehéz a határt megvonni az önkormányzatok kiskorúsítása és észszerű gazdálkodásra készítetése között. A feladatfinanszírozás bevezetése is tabukat döntött, amennyiben az önkormányzatok gazdálkodási önállóságának garanciájaként szokták értékelni a forrásfinanszírozást. Ugyanakkor a korábbi finanszírozási modell a gyakorlatban ugyancsak erősen korlátozta az önkormányzatokat, tehát jogos a kételem, hogy az elnevezés önmagában nem jelent distinkciót a két modell között.

A korábbi területszervezési, „térképrajzoló” aktivitással az új kormányzat sem hagyott fel. A kistérségi társulási törvény hatályon kívül helyezésével, a korábbi támogatások elvesztésével az együttműködés pár év alatt gyakorlatilag felszámolódott. Ugyanakkor a kistérségi léptékhez hasonló, bár nem teljesen azonos földrajzi határok között került bevezetésre a járási szint, amely a terebélyesedő államigazgatási és állami intézmény-működtetési feladatok keretévé válik.

Sajátos módon, miközben a modell lényegét rendezték át a változások, mégsem érintettek több olyan, régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistérségi elaprózottság, főváros belső megosztottsága), amelyek a szakmai vélemények szerint fontosak lettek volna, s amelyek a korábbi önkormányzati rendszer reformját valóban szükségessé tették. Az önkormányzati pénzügyek válsága pedig inkább következmény volt, semmint ok, s korántsem a válság igényelte a végrehajtott modellváltást.

Az önkormányzati rendszer karcúsítása pénzügyi és hatásköri szempontból további törvényi és alacsonyabb rangú jogszabályok nyomán folytatódott az elmúlt években, ahogy az egyes közszolgáltatási területek, ágazatok reformja, átalakítása is. A trend stabil: szigorúbb tartalmú szabályozás, minőségi előírások, és erősebb ellenőrzés állami oldalról, csökkenő mozgástér a helyi mérlegelésben az önkormányzatok oldalán.

#### 4. Összegzés

Az önkormányzati rendszer valóban reformra szorult, ebben a szakma és a politika is egyetértett, többnyire a problémákat, s a problémákhoz vezető okokat is hasonló módon ítélték meg az elmúlt huszonöt évben. Széles körben elfogadott vélemény volt, hogy az önkormányzati rendszer szerkezeti problémái (elaprózottság helyi szinten, gyenge középszint) és alulfinanszírozottsága miatt szenved kapacitásproblémáktól, a gyenge kapacitásaihoz képest pedig túl lett terhelve feladatokkal, áthárítva az ellátási problémákért viselt politikai felelősséget az önkormányzatokra, ahogy Ágh Attila fogalmazott, megtelt a konfliktuskonténer (ÁGH 2005).

Sajátos ellentmondás, hogy az Mőtv. előkészítéseként megfogalmazott koncepcióba foglalt diagnózis is a fenti véleményt tükrözte, mégsem arra épült a reform. Pontosabban, a diagnózisban sorolt problémákra a választ a reform nem az önkormányzatok szerkezetének és kapacitásának konszolidálásával adta meg, képessé téve az önkormányzatokat arra, hogy feladataikat hatékonyabban és kiegyensúlyozottabban, jobb minőséggel oldják meg. Ehelyett a reform meghagyta a szerkezet problémáit, tovább gyengítve a kapacitást, s a gyenge és egyenlőtlen kapacitásra hivatkozva államosította az önkormányzati feladatrendszer jelentős részét. A kis kapacitásból logikusan következett a feladatrendszer mérséklése és az önállóság csorbítása. Az önkormányzati rendszer *konszolidálása*, mint hivatalos cél, totálisan más modellt eredményezett, ami sokkal inkább *helyi állam*, mint önkormányzat, ami nem értelmezhető hatalommegosztási keretként, nem tesz lehetővé valódi decentralizációt. Sok körülmény utal arra, hogy ez is volt a cél. A jelenlegi kormány volt a *legsikeresebb* abban, hogy a reformot villámgyorsan végre is hajtotta, míg a korábbi kormányzatok nem voltak képesek a konszolidációt szolgáló szerkezeti reformokat megvalósítani, s ezzel indirekt módon hozzájárultak a totális centralizációs fordulat végrehajtásának érvrendszeréhez. A területi kormányzásban végrehajtott modellváltás egyébként elérte a nemzetközi közvélemény *ingerküszöbét* is. Mint a korábbi fejezetben kifejtettük, az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 2013-as monitoring jelentésében [CG(25)7Final, 2013] aggodalmát fejezte ki többek között a hatáskörök erőteljes központosítása miatt, és azt ajánlotta, hogy „a magyarországi hatóságok tegyenek tényleges lépéseket a helyi önkormányzatiság alapelve és a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája megvalósulásának garantálása érdekében a chartában foglaltak szerint” (ÜMK, 2014:6).

A reform legnagyobb baja, hogy nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek az érvényesülésére, hanem helyébe az állami alternatívát állította, nem mérve fel, nem elemezve, hogy a centralizált, uniformizált állami rendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett alkalmas lesz-e jobb (olcsóbb, méltányosabb) működésre is. Az elmúlt évtizedekben az önkormányzati keretek és logika mellett működött a közszolgáltatások túlnyomó többsége, az államosított és központosított modell működtetéséhez viszont nincsenek tapasztalataink. Ezzel függ össze a reform másik, *formai* hibája, a gyorsasága és a mértéke. Bármilyen sürgető volt az adósságkonszolidáció, ilyen léptékű átalakítás mindenképpen több időt igényelt volna, kísérletekkel, modellszámításokkal, széleskörű konzultációval, lépcsőzetes bevezetéssel, a korrekció lehetőségének fenntartásával. Ezek a lépések elmaradtak, helyettük zajlott le a totális fordulat. Hogy sikeres reform-e, az már az eddigi tapasztalatok tükrében is megkérdőjelezhető.