

## Források

## A helyi kormányzásról - összegzés, forgatókönyvek

2008-ban jelent meg Pálné Kovács Ilona nagyszabású monográfiája, A helyi önkormányzás Magyarországon címmel, a Dialóg-Campus Kiadó gondozásában. Az alábbiakban ennek egy részletét közöljük a szerző hozzájárulásával. Azóta sok minden történt, mi mégis érdekesnek találtuk a kötet záró fejezetét, ami bár közel tíz éve jelent meg, de sok szempontból ma is aktuális. Vajon melyik forgatókönyv vált be? Ezt a kérdést vitára bocsátjuk. (A szerk.)

\*\*\*

A rendszerváltás utáni törvénykezés során az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban a legtöbb aggály az önállóság, a szabadság, illetve a helyi hatalom léte vagy nem léte kérdései körül fogalmazódott meg. Már az induló szabályozási feltételek elemzése alapján is szkeptikus értékelések láttak napvilágot, „...a civil társadalom csökevényessége, részint a politikai állam csökönysége miatt- napjainkban még csak ígéretes lehetőség, nem pedig valóság a helyi önkormányzatokban megtestesülő hatalom.” (Szegevári, 1991, 52. o.). Vajon hogyan értékelhető az „ígéretes lehetőség” tizenhat év távlatából?

Naschold a fejlett nyugati demokráciák önkormányzati rendszereinek II. világháború utáni fejlődését három fő jellemzőben foglalta össze:

A központi kormányzatokkal párhuzamosan modernizálódtak, a helyi közösség intézményeiből politikai és gazdasági intézményekké fejlődtek.

A korábbi szolgáltatást nyújtó szervekből a szolgáltatások szervezőivé, megrendelőivé váltak.

Erős decentralizáció zajlott le a javukra (Naschold, 1996).

Ha ezt az elemzési, értékelési szempontrendszer követjük, akkor a magyar önkormányzati rendszerről az állapítható meg, hogy még nem járta végig ezt az utat, bár az elmaradás nem írható kizárólag az elmúlt tizenöt év fejleményeinek számlájára.

Az összegző értékelés, mérlegkészítés során figyelembe kell venni, hogy egyrészt, nem állnak rendelkezésre a helyi-területi kormányzás minden dimenziójára, szereplőjére vonatkozó átfogó információk, illetve kutatási eredmények, másrészt az önkormányzati rendszeren belül, különösen az önkormányzati típusok, méretek különbségei mentén, rendkívül jelentős eltérések figyelhetők meg. A továbbiakban e fenntartások mellett teszünk kísérletet bizonyos főbb jellemzők, folyamatok összefoglalására és a prognosztizálható fejlődési trendek felvázolására.

1. A területi/helyi kormányzatok hatalmi pozíciója, szerkezete

## 1.1. Szétaprózódás

A magyar önkormányzati rendszer modelljét, szerkezetét tekintve mára lényegében mind a szakmai körök, mind a politikusok egyetértenek abban, hogy elaprózott és jelentős módosításra szorulna. Az elaprózottságot, saját módon nem csupán a szabályozási alapok, hanem a korrekciós kísérletek is táplálják, amelyek a későbbi integráció jegyében tovább bonyolították a rendszert:

- a rendszerváltáskor megkésztetődő helyi ön-

- kormányzatok száma a községgé nyilvánításokkal tovább nőtt;
- a szaporodó városok jó része nem tölt be térségi integráló szerepkört;
- a társulások földrajzilag, ágazatilag is sokszínű rendszere nem volt képes az alapszintű ellátásokat optimális szervezeti keretbe terelni.
- a területi irányítás háromszintűvé vált, meg-
- osztva a hatásköröket, forrásokat és szervezeti kapacitásokat.
- a földrajzi szempontból pluralizálódó közép-szint szektorálisan is megosztott, képviselői, államigazgatási, korporatív, és egyéb státuszú közhatalmi szervezetek konglomerátuma tölti ki az alap és központi irányítási szint közötti teret (22. táblázat).

## Területi szintek státusza, tartalma, perspektívái

	Régió – felső közép szint	Megye – középszint	Kistérség – alsó középszint
Státusz	NUTS2 tervezési-statisztikai, fejlesztéspolitikai egység Államigazgatási illetékességi terület	NUTS3 statisztikai egység Általános közhatalmi egység	NUTS 4 tervezési, statisztikai egység (EU már nem használja!) Államigazgatási és önkormányzati társulási keret
Legitimáció	Közvetett képviselő Nyilvánosság hiánya Mesterséges civil fórumok	Közvetlen képviselő Csökkenő figyelem Képzett politikai, civil intézményrendszer	Közvetett Civil érdeklődés Nyilvánosság hiánya
Jogi alapok	„Feles” törvény	Alkotmány, kétharmados Ötv.	„Feles” törvény
Identitás	Mesterséges	Tradicionális – gyengülő	Mesterséges, részben táji + polgármesteri érdekközösség
Funkció	Területfejlesztés Államigazgatás Igazságszolgáltatás Egyes közszolgáltatások	Közszolgáltatások Igazságszolg., rendészet Államigazgatás Önkormányzati politikai. Politikai (választás, pártok)	Fejlesztéspolitika Közszolgáltatások (alap + közép) Államigazgatás
Földrajzi határok stabilitása	Ogy. határozat Nincs székhely Vitatott	Alkotmány (Ötv.) Székhely kijelölve Vitatott	Kormányrendelet, törvény Székhely kijelölve Vitatott, változó
Perspektíva	Bizonytalan, (erősödő)	Bizonytalan (gyengülő)	Bizonytalan (erősödő)

Forrás: saját szerkesztés

## 1.2. Centralizáció

Miközben a helyi- területi kormányzás rendszerében erőteljes intézményépítési folyamatok zajlottak le, új szintek és szereplők jelentek meg, a hatalmi szerkezet összességében centralizált maradt. A sokszereplős, szétforgácsolt területi szektor nem volt képes a központi irányítási szinttel szemben jelentős pozíciót szerezni. A centralizáció tovább élése több formában érhető tetten:

- a területi szintű államigazgatásból, kormányzati irányítással végzett feladatokból kevés került át önkormányzati kompetenciába;
- a középszinten megjelent új intézmények jó részét felülről jöttek létre, a kormányzat befolyását közvetítik, lényegesen gyengébb az intézményépülésben az alulról építkezés eleme;
- romlott az önkormányzatok helyzete a nemzeti forrás újraelosztásban, a közösségi forrásokból való részesedésben;
- az önkormányzatok az uniós támogatásoknak

csupán kedvezményezettjei, de érdemben nem vesznek részt a döntéshozásban;

- nem javult jelentősen az önkormányzatok és a kormányzat közötti *érdekegyeztetés* gyakorlata;
- az *éleződő politikai konfliktusok* egyre erőteljesebben tolnak át a kormány és az önkormányzatok közötti mezőbe is, a kormány felzárkózásán „önkormányzatbarát” viselkedése egyre kevésbé általánosan jellemző;
- nem érzékelhető, hogy a magyar önkormányzati szféra erős pozíciókat szerzett volna az *európai többszintű kormányzás* rendszerében, a brüsszeli lobbizás intézményei kihasználhatatlanok vagy lényegesen gyengébbek a kormányzati szint befolyásánál.

### 1.3. Érdekmegosztottság, kódolt konfliktusok

A nemzeti hatalmi szerkezetben belüli pozícióvesztés nem csak a kormányzat centralizációs törekvései miatt következett be, hanem közrejátszottak a folyamatban a *területi szektor belső elmentmondásai*, konfliktusai is:

Noha a települési önkormányzatok közötti viszonyrendszerben az együttműködés különböző informális és intézményi formái jelentős szerepet játszanak, ezek léte és működőképessége azonban jórészt az *állami támogatási, ösztönzési rendszeren* nyugszik, kevésbé a helyi politikusok helyzetfelismerésén és hosszú távú stratégiáján.

Ugyan szaporodott a városok száma és az országot lényegében lefedve létrejöttek a kistérségi társulások, mégsem állítható, hogy tudatosult volna a *városokban a környezetükért való felelősség*, vagy hogy áthatnák a városvezetők szolgáltatás-szervezési, gazdaságfejlesztési döntéseit.

A megyei közgyűlések és a *megyei jogú városok* közötti kapcsolatok még mindig alacsony intenzitásúak, nem vált jellemzővé a közös stratégia készítése, fennmaradtak az intézményi párhuzamosságok.

A *megyei közgyűlések* egyre kevésbé képesek a megyét kifelé képviselni, befelé integrálni, különösen a legutóbbi választások óta vált jellemzővé működési stílusukban is inkább a konfrontáció.

A *regionális fejlesztési tanácsok*, amelyek tagságuk révén elvileg képesek lennének a régió főbb szereplőit összekapcsolni, nem váltak

a konszenzuskeresés katalizátoraivá. Egyrészt rendeltetésük, forráselosztó funkciójuk miatt inkább generálják, mint feloldják a konfliktusokat, másrészt felhatalmazásuk, kompetenciájuk korlátozottsága sem teszi lehetővé, hogy a szereplők közötti széleskörű párbeszéd, szövetkezés terepévé váljanak.

Az *önkormányzati szövetségek* megosztottsága, átpolitizálódása, gyenge érdekérvényesítő pozíciója, és hiányzó szervezeti, szakmai háttere miatt az országos összefogás is kivételes.

A területi államigazgatási szektor minden korszerűsítés és szervezeti összevonás ellenére megmaradt az *„igazgatóság fogságában”*, a közigazgatási hivatalok koordináló szerepe gyenge maradt.

Hiányoznak, vagy gyenge hatásfokkal működnek azok a *közpolitikai eszközök*, amelyek a szervezeti és érdektagság ellenére szolgálhatnak a koordinációt; a tervezés ugyan terjed, de sem eljárási, sem tartalmi, minőségi szempontból nem képes a szereplők tényleges tevékenységét orientálni (Faragó, 2005). Az együttműködéseket támogató pénzügyi konstrukciók határfoka függ a források mennyiségétől és a finanszírozás folyamatosságától.

### 2. A helyi kormányzás szolgáltatásainak minősége, hatékonysága

Noha, mint többször említettük, a helyi önkormányzattal kapcsolatban hosszú ideig elsősorban politikai értékek, elvárások fogalmazódtak meg (szabadság, önállóság, polgárközelség, együttműködés, szolidaritás stb.), mára a hatékonysági, eredményességi követelmények vannak felértékelődőben, annak ellenére, hogy ezek mérése tekintetében sok fogalmi és módszertani bizonytalanság tapasztalható (Horváth M., 2005a; Peters–Pierre, 2006).

Az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokkal, hatósági igazgatással, az általuk fenntartott települési infrastruktúrával, épített környezettel kapcsolatos elégedettség értékelhető a lakosság, a *fogyasztók*, a szabályozás finanszírozó állam szempontjából – azaz a *külső szereplők* részéről – de természetesen *maguk az önkormányzatok is* szembesülhetnek saját teljesítményükkel, ha kiépitik saját belső értékelési mechanizmusait. A háromfajta értékelés más értékrendet, elvárásokat követ és eltérő paramé-

tereket használ. Az értékelésnek figyelembe kell vennie az egyes önkormányzatok, illetve önkormányzati típusok eltérő kondícióját is. Szinte lehetetlen tehát a magyar önkormányzati rendszer teljesítményéről olyan általános véleményt alkotni, amely ne lenne pontatlan, méltánytalan bizonyos önkormányzatokkal, önkormányzati tevékenységi területekkel, és szereplőkkel kapcsolatban. Megnehezíti a mérlegkészítést, hogy a kormányzati és az önkormányzati rendszer működésének szisztematikus ellenőrzése, értékelése hiányzik, ráadásul a végezhető elemzések máig is csak sporadikus és nem teljes körű információrendszerre épülhetnek (Hüttel-Sivák, 2006).

A magyar helyi önkormányzatok is olyan „autopoetikus” rendszerek, amelyek nem egyszerűen átéltek, elszenvedtek egy objektív és szubjektív külső körülményekkel jellemezhető korszakot, hanem *maguk is alakították a feltételeket*, s minden kötöttségük ellenére volt mozgásszabadságuk a helyi döntések meghozatala során. A helyi teljesítmény tehát rendkívül komplex hatások, tényezők eredménye. Mindezek után nagy bátorságnak tűnik általános értékelő véleményt megfogalmazni a teljesítményről, már csak azért is, mert az értékelés nem épülhet a „policy science” fogalmi és módszertani rendszerére (Peters–Pierre, 2006).

A helyi önkormányzatok jelentették Magyarországon a rendszerváltás sikertörténetét. Ennek a sikernek a részletes kifejtésére, elemzésére ugyan nem került sor, de a politikai közbeszédben az önkormányzatok sikereit különösen a *fejlesztéspolitikához kötődtek*, amely látványos, közösségi forrásokból finanszírozott infrastruktúrális változásokat elsősorban a falvakban, a hátrányos helyzetű régiókban produkált. A közszolgáltatások kiépültsége, minősége ritkábban került az érdeklődés homlokterébe, már az is komoly teljesítménynek minősült, ha az önkormányzatok zökkenőmentesen *képesek voltak az örökölt intézményrendszer szinte változatlan továbbműködtetésére*.

Ez a teljesítmény akkor vált igazán értékesé, amikor – ahogyan Vígvári András fogalmazott – a „*esaládi ezüst elfogyott*” (Vígvári, 2006c), s a romló finanszírozási körülmények közepette nem omlott össze a helyi szolgáltatási rendszer. E „siker” oka inkább a szervezeti inerciákban,

semmint az önkormányzati közszolgáltatási újításokban, a profit-orientált és a non-profit szereplők bevonásában, egyéb költségkímélő módszerek bevezetésében jelölhető meg. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minőségéről nem lehet általában véleményt alkotni. Annyi azonban megkövethető, hogy a strukturális reformok elmaradása és a szűkülő forrásrendszer miatt az intézmények állapota romló tendenciát mutat, s legfeljebb szigetszerűen jelentkeznek pozitív minőségi változások.

Véleményünk szerint a magyar önkormányzati rendszer közszolgáltatási, és gazdaságfejlesztési gyakorlatában, a *paradigmaváltás ezekben az években zajlik*, illetve fog lezajlani. A gyökeres változás kiváltó oka nem az önkormányzatok helyzetfelismerése, hanem elsősorban a pénzügyi krízishelyzet kezelésének szükséglete, másodsorban a „*fogyasztói nyomás vagy öntudatra ébredés*”, bár még messze nem olyan kiterjedten és szisztematikusan intézményesítve, ahogy a nyugati demokráciák önkormányzati rendszereiben, például a kartamozgalom útján ez megtörténik (Józsa, 2006; Bende-Szabó, 2000).

A változás *hajtóerőiből* következnek a *változások iránya* is.

A helyi közszolgáltatási reformok jellemzően *felülről kezdeményezettek* (elsősorban „*fűnyíró elv*” forráselvonás és csak kevésbé közpolitikai jelenlegű – egészségügyi és oktatási – kormányzati reformintézkedések révén). Ezért a helyi válaszok is a *makrofeltételek változásához* igazodnak (Taylor–Gooby, 1998). Külön nehezíti az alkalmazkodást, hogy a felülről kezdeményezett változások sem kiszámíthatóak.

Többnyire nem áll helyben rendelkezésre elegendő feldolgozott, elemzett *információ és kidolgozott stratégia*, az értékelések nem szervezetbe épült tanulási funkcióként jelennek meg, csupán külső megrendeléseként (Weiss, 2005), ezért a válaszok nem eredményeznek optimális döntéseket helyben, illetve térségi szinten. Különösen aggályos, hogy a helyi-területi feladatrendszer gyakorlásának *földrajzi keretét* illetően sincs teljesen világos jövőkép.

Miután az önkormányzatok kerülnek a választókkal való konfliktusokat, s nem építenek ki szisztematikus kapcsolatokat a különböző fo-

gyasztói csoportokkal, ezért a felőlük érkező nyomás racionális feldolgozása sem történik meg.

Az sem mellékes probléma, hogy a magyar önkormányzatok túlnyomó többsége mellett nem működik *tanácsadó koalíció*, „tudásközösség” (Naschold, 1996), már csak méretük okán sem, ezért a racionális és hosszú távú szakpolitikai stratégiák készítéséhez szükséges tudással sem rendelkeznek.

A fentiek alapján felő, hogy a közszolgáltatási, igazgatásfejlesztési reformok elsősorban a költségvetések rövid távú konszolidációját és az élesebb helyi konfliktusok megkerülését szolgálják, s nem lesznek hosszabb távon képesek a települési, kistérségi, megyei, regionális és országos szintű döntések összehangolására. A helyi közszolgáltatások reformjának kilátásai nehezen körvonalazhatóak, ez ügyben csak az bizonyos, hogy az önkormányzatok szinte mindenütt rákényszerülnek „tenni valamit”. Még talán mindig nem késő a helyi rendszerváltások végrehajtásához szilárdabb keretfeltételeket, szisztematikusabb tudásbázist, stabilabb politikai támogatást biztosítani.

### 3. Önkormányzatok és fejlesztéspolitika

A hazai fejlesztési forráselosztási modell a helyi önkormányzatokat tekinti elsődleges kedvezményezettnek, ezért az önkormányzati szerepvállalás eredményessége, hatékonysága alapvető zálogává vált a helyi és területi fejlődésnek. Mint említettük, az önkormányzati politikások aktivitása ezen a területen kiemelkedő. A rendszerváltást követő évtizedben a fejlesztéspolitika jórészt a kistelepülési önkormányzatok ügye és sikerforrása volt, nem azért, mert „jól csinálták”, hanem azért, mert a korábbi évtizedekhez képest valóban jelentős forrásokat fordítottak a falvak fejlesztésére. A fejlesztéspolitika másik fontos jellemzője, hogy területi szinten kikerült az önkormányzati kompetenciából, és egy rendkívül tagolt, háromszintű fejlesztési tanácsai intézményrendszerre épült rá, többek között éppen ezzel gyorsítva fel a megyei önkormányzatok teljes kiszorulását.

A fejlesztéspolitikában jelentős változások következtek be és prognosztizálhatóak a jövőre, döntően azért, mert a források túlnyomó többsége az Európai Uniótól érkezik, s ennek is köszönhetően a *fejlesztéspolitika jórészt kikerült*

*az önkormányzati szférából, a döntéshozás még centralizáltabbá válik:*

Csak azok a célok, projektek jutnak támogatáshoz, amelyek megfelelnek az uniós prioritásoknak. Így például jelentős elmozdulás várható egyrészt az infrastrukturális fejlesztések lehetséges területeit illetően, másrészt a falvaktól a városi fejlesztések támogatása irányába, miután direktebb a fejlesztés fenntarthatóságának és a térség „versenyképességének” igazolására irányuló kényszer.

A fejlesztések tervezése térségi léptékű lesz, nálunk jellemzően kistérségi és regionális, ezért a helyi települési projekteknek illeszkedniük kell a térségi célpiramisba.

Az uniós források felhasználásának adminisztratív szabályai, követelményei miatt a forrásallokáció speciális szervezetek hatáskörébe került, a döntési mechanizmusban megnőtt a regionális fejlesztési tanácsok, illetve különösen az ügynökségek szerepe, a projektek lebonyolítását jellemzően az önkormányzatokon kívüli szervezetek menedzselik. Ez a jelenség jelentős elmozdulást eredményez a hatalmi viszonyokban, és az önkormányzati szervezeti rendszerben egyaránt.

A regionális politika, mint többszintű kormányzási rendszer, nálunk erősen centralizálttá válik. Az érintett szintek, szereplők közül egyértelműen a nemzeti kormány szintje erősödik meg, rációlvá a forrásabszorpció érdekében kialakított „fiskális regionalizmus” modelljének hazai stabilitására.

A fejlesztéspolitika területén az önkormányzatoknak egyre több olyan típusú feladatot kell megoldaniuk, amelyhez a hagyományos közjogi szervezeti és eszközrendszer nem alkalmas. Ezen a területen különösen igaz, hogy a hatalom gyakorlása elsősorban mások helyzetbe hozását, a partnerségi hálózatokban való részvételt jelenti, s nem a közvetlen megvalósító döntések meghozatalát. A képviselők mellett az adminisztrációknak is új kihívásokkal kell szembe néznie. Megjelenik az apparátusokban a projektekhez kötődő „ad-hocrácia”, amelyik időlegesen és sikerdíjért dolgozik, ezen kívül felértékelődik az elektronikus kommunikáció jelentősége, továbbá a hivatal körül is kialakul egy holdudvar, amely ellátja a rugalmasabb, speciális szakértelmet, készséget igénylő feladatokat és végrehajtja a projekteket.

Különösen fontos kihívás a nemzetközi kapcsolatok erőteljes kiszélesedése és operatív válsága. Ezek nagy része éppen a területfejlesztési akciókhoz kapcsolódik, közös pályázatokban manifesztálódik. Ezeknek a kapcsolatoknak a professzionális menedzselése szakértelmet, nyelvtudást, informáltságot, segítő szakmai háttérrel igényel.

A területfejlesztési, gazdaságfejlesztési irányítási funkciók gyakorlása, illetve a *strukturális alapok menedzselése* az egyik legnagyobb kihívás a helyi/területi kormányzással szemben az uniós esatlakozás tükrében. A helyi önkormányzatok rendeltetése elsősorban a stratégiai irányítás, az értékválasztásokra és politikai kompromisszumokra épülő tervezés, célmegjelölés, és a feltételrendszer kereteinek a kialakítása. A pályázás, a programok menedzselése azonban jórészt megkerüli az önkormányzati hivatalokat, a közigazgatást, s olyan gazdaságfejlesztő, tanácsadó, fejlesztési ügynökségi intézményi kapacitásokat igényel, amelyek képesek uniós forrásbevonást véghezvinni.

A fejlesztéspolitika kulcskérdése, hogy *mi történik regionális szinten*. A második nemzeti fejlesztési terv az előző várakozásokkal ellentétben alapvetően nem regionális szemléletű. Vannak ugyan regionális operatív programok, de ezek nem fogják át egy-egy régió komplex fejlesztési stratégiáját, inkább csak azokat a célokat tartalmazzák, amelyek az ágazati programokból kimaradtak. Nem változott az irányítás erősen centralizált modellje sem. A regionális szervek szerepe nem döntéshozó jellegű, bár a fejlesztési ügynökségek nagyon fontos közreműködő funkciókat gyakorolnak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányítása mellett.

A centralizált irányítás hatékonyságát a forrásabszorpció területén egyelőre nehéz prognosztizálni, a hátránya azonban a politikai regionalizáció esélye szempontjából egyértelmű. A politikai regionalizáció politikai támogatottságát éppen azzal lehetett volna növelni, ha a regionális szintű intézmények, az elit tényleges, érdemi működés során összekovácsolódik, kapcsolatokat épít a környezetével és sikereket ér el az uniós és nemzeti források hatékony felhasználásában.

### 4. A helyi kormányzás demokratizmusa

Mint tudjuk, az önkormányzati modell bevezetésekor a helyi demokrácia, a polgárok részvétele kérdésében tápláltuk a „legvéresebb” illü-

ziókat. Megismételve a helyi politika világának általános értékelhetőségéről az előző pontban kifejtett fenntartásokat, az a benyomásunk alakult ki, hogy a döntéshozás polgárokhoz közelebb kerülése *nem feltétlenül növelte az átláthatóságot, a részvételt, s különösen nem a bizalmat, a támogatottságot:*

Az önkormányzati szervezet és a politikusi réteg tényleges működése, magatartása, kultúrája általában *nem befogadó*. A belső politikai konfliktusok leszűkítik a döntéshozásba vont szereplők körét, az elszigetelődő önkormányzati politika a civil társadalmi környezettel nem partnerként, mint inkább „vétő pontként” vagy „célesoportként” számol.

Az önkormányzati szervezet körül kialakult hálózatok kevésbé tekinthetők tudatos partnerségi, fejlesztési koalícióknak, közpolitikai hálózatoknak, sokkal inkább a befolyásos, funkciókat halmozó önkormányzati és *pártpolitikusok klientúráinak*.

Az önkormányzatokat körülvevő *helyi társadalom* akkor képes a helyi döntéseket befolyásolni, ha intézményesen *beépül a döntéshozásba, ennek esélyei azonban egyre csökkelvebbek*, ezzel szemben a konzultatív mechanizmusok, a nyilvánosság ereje kevésbé bizonyul hatékonynak.

Az önkormányzatok iránti *bizalom* ugyan még mindig erősebb a politikai intézményrendszer egyéb szereplőihöz – különösen a pártokhoz – képest, de az önkormányzati politikások körében tapasztalható stabilitást inkább az alternatíva hiánya, az ismertség, semmint az elégedettség vagy pozitív támogatás biztosítja.

A középszintű kormányzás problémái, a középmező nyilvánosság hiánya, az ellenőrizetlen hálózatok megjelenése, a központi kormányzat tényerése a *hatalom homokóra-szerkezetét konzerválta*, ezáltal is törekényebbé téve a magyar hatalmi berendezkedést.

Az *önkormányzati politika parlamentarizálódik*, s a pártok agresszív ambíciói nyomán elveszíti sokszínűségét, „valódi lokalitását”, nem kínál igazi terepet a demokrácia, a részvétel új, alternatív formáinak.

Az önkormányzati politikai szféra a kiéleződő makropolitikai mezőben elveszítette semlegesítő, „pufferzóna” szerepét, ehelyett inkább a *pártpolitikai küzdelmek terepévé vált*. Az önkor-

mányzatokkal fennálló viszonyrendszer újabb konfliktusfelülete a központi kormányzásnak is, nem elsősorban az önkormányzati érdekegyeztetés, hanem a parlamenten belül erősödő önkormányzati lobbikán.

A helyi kormányzás nyitottabbá, befogadóbbá, „demokratikusabbá” tétele nem szabályozási reformok, politikai programok kérdése. Ezen a területen a „path dependency” erősen érvényesül, a demokratikus politikai kultúra nem írható fel receptre. A felsorolt anomáliák egy része azonban kezelhető. Az önkormányzatok erős érdekszövetségének létrejöttét a törvényhozó elősegítheti például azzal, hogy dönt az érdekegyeztetés rendszeréről. A közép-szintű dzsungel átláthatatlansága pedig felszámolható erős, választott önkormányzat létrehozásával.

Sok múlik azonban az önkormányzati politikuskus szervezeti tudásán, a döntési mechanizmusok formálásán is. A legtöbb azonban a *polgárosodó helyi társadalomtól*, az önállósuló civil szervezetektől, az ellenőrző funkcióra képes nyilvánosságtól várható.

##### 5. A helyi kormányzás megújulási képessége, a perspektívák

A magyar helyi kormányzási rendszer nem jó, nem rossz, hanem olyan, amilyenné saját látáink között formáltuk. Vélhetően tizenöt év eleve kevés idő volt a modell beüzemeléséhez. Ahhoz azonban már elegendő, hogy az eddigi működési sajátosságok alapján mérleget készítsünk és kijelöljük a fejlődés kívánatos irányait. A számvetés is, de főleg az irányok kijelölése, számtalan alkalommal megtörtént. Különböző szakmai, szakmapolitikai, önkormányzati körökben, számtalan olyan kormányprogram, közgazdasági-korszerűsítési határozat, stratégia, koncepció készült, amely követte az európai „main stream”-et, reagált a magyar közgazdaság és önkormányzati rendszer érzékelhető problémáira. Noha nem mindig íróasztal melletti javaslatok születtek (Balázs, 2005), a végrehajtás, főleg a lényegi problémák megoldása mégis, sok esetben elmaradt.

A struktúra formálása körüli bűnültságot mutatja, hogy hét évvel ezelőtt hasonló, az alábbiakban összefoglalt feladat megoldása állt az önkormányzati rendszer előtt:

A rendszerváltás után tíz évvel a politikai, demokratikus szempontok mellett nagyobb teret kell, hogy kapjon a *hatékonyság, és a profeszionalizmus*, ami a rendszeren belüli integráció erősítését igényli. Ma már nem az önállóság, az egymástól való elhatárolódás, hanem az együttműködés, a konkordancia modellje felé kellene haladnunk. Az együttműködés és összekapcsolódás elemi szükséglet a szintek és szektorok között, valamint az önkormányzati és államigazgatási szektorokon belül is. Ennek eszköze a társulások ösztönzése, vagy akár kötelezővé tétele, a városok többletfeladatokkal való ellátása lehet. Nagyon fontos lenne az önkormányzati és igazgatási feladatok ellátásával szembeni szakmai elvárások normákba foglalása, és szigorú érvényesítése, természetesen a működés törvényességének elemi követelménye mellett.

Tíz évvel a rendszerváltás után még nem zajlott le a *„rendszerváltás” a szolgáltatás-szervezésben*. A finanszírozási problémák szorításában az önkormányzatok, egymástól elszigetelten ugyan, de kísérleteznek új formák, módszerek bevezetésével. Viszont átfogó, az egyes település- és önkormányzat típusokra differenciált modell nem született arra vonatkozóan, hogy a rendszerváltással létrejött új állami, tulajdonosi, társadalompolitikai modell milyen helyi szolgáltatási rendszereket igényel.

Nem csak, vagy talán nem is elsősorban európai integrációs kihívás az *erős közép-szint (megye és/vagy régió)* megteremtése. A kihívásra nem elhamarkodott és tetszetős, hanem szakmailag, politikailag kiérlelt, a hazai sajátosságokkal adekvát választ kell adnunk. A válaszadás hosszú ideig történő lebegtetése sem megoldás ugyanakkor, mert az irányok kijelölése nélkül, a közgazdaság spontán, „bottom up” építésének stratégiája – a tíz év tapasztalatai alapján – kudarcra van ítélve.” (Pálné, 2000).

A közgazdasági reformok végrehajthatósága az általa érintett szervezetek, csoportok tudati és akarati tényezőin, meggyőződésén múlik. A felülről, erőszakosan végrehajtott reformok a tapasztalatok szerint többnyire sikertelenek. A változások menedzselhetősége a rendszerváltó országokban nagymértékben függ a bürokraták akaratától és tudásától. Nehéz vitatni Tönisson véleményét: „Ha valahol van homo sovieticus, akkor az éppen

a rendszerváltó országok közgazdasága”, az intézményeket, szabályokat könnyebb változtatni, mint az embereket (Tönisson, 2004, 203. o.).

Az értékelések kiemelték azt is, hogy a közép- és kelet európai országok közgazdasági modernizációjának, reformjának, uniós adaptációjának egyik nagyon fontos akadálya, hogy alig épültek ki a közgazdaság teljesítményét nyomon kísérő, értékelő (monitoring – evaluation) rendszerek, és erre épülő szakmai segítő, fejlesztő mechanizmusok. Ezek hiányára mi is többször emlékeztettünk a reformok

A közgazdasági reformokról kevés összehasonlító munka született, így nehéz megmagyarázni, miért lehetnek egyik országban sikeresek a reformok, másutt pedig nem. Kaufman négy csoportba sorolja a közgazdasági reformot meghatározó tényezőket:

Első helyre kerülnek a *politikai tényezők*, különösen a végrehajtó és törvényhozó hatalom viszonya, a pártrendszer szerkezete és a pártok fegyverkeztsége, szervezetsége.

A *gazdasági tényezők* ugyancsak fontosak, a tőke ugyanis rákényszeríti az állami költségvetéseket a tranzakciós költségek csökkentésére, a versenykondíciók javítására.

Vannak, akik a reformok *technikai, stratégiai* összefüggéseit hangsúlyozzák, tehát azt, hogy milyen politikákat, formákat, koalíciókat alkalmaznak a célok eléréséhez.

A negyedik tényezőcsoport a *nemzetközi összefüggéseket* fogja össze. A nemzetközi (pénzügyi) intézmények nyomása, az adminisztratív reform-elméletek gyors cirkulációja világszerte jelentősen befolyásolja az egyes országok reformmodelljeit. Az európai posztkommunista országokra pedig az uniós csatlakozás is nagyon erős hatással volt (Kaufman, 1999).

Az utóbbi évtizedekben Nyugat-Európában lezajlott közgazdasági reformok folyamatát elemezve Wright is felhívja a figyelmet arra, hogy alapvető dilemma a reformok folyamatában a *közvetlenül érintettek támogatásának* megszerzése, ami nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, miközben a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelte (mint fogalmaz, „a pulyka sem várja lelkesen a Karácsonyt”). Wright meglehetősen borúlátóan vonja meg a paradoxonokkal teli közgazdasági reformok mérlegét: „a

mai megoldás holnap probléma lehet” (Wright, 1997, 12. o.).

A magyar közgazdaság megújulási kényszere akkor is tény lenne, ha az nem küszködne strukturális problémákkal. A közgazdasági rendszerek jellemző sajátossága a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás, a tanulás, a működés eszközeinek, módszereinek továbbfejlesztése. A magyar közgazdaság előtt álló kihívások azonban nem a fokozatos korrekciók módszerével, hanem strukturális reformokkal válaszolhatóak meg.

A magyar közgazdaság az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén sorolódott. Mint kiderült, a közgazdasági reformok sikertelensége, nem magyar sajátosság, „Vigasztalásul” érdemes idézni egy amerikai szerzőtől, aki a regionalizmus reneszánszáról értekezve jegyzi meg, hogy „harminc év után kezdik feltenni a helyes kérdéseket” (Dodge, 2003, 321. o.). Nincsenek generális receptek, uniformizálható megoldások. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nem csak a belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal kerülnek számításba, amikor az optimális modell kialakításáról kell dönteni. Az „optimális” modell kialakítása nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkori politikai erőviszonyoké is.

Ez a körülmény nem menti fel a mindenkori kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a *végrehajtást garantáló közgazdaság alkalmasságának*. Sőt, azt is célszerű figyelembe vennie, hogy a mindenkori közgazdaság állapota, struktúrája, belső érdekelt-ségi viszonyai nem csak a célok végrehajtására, hanem azok megfogalmazására is döntő hatással vannak.

Ezért fontos, hogy minél több szakmai információ, adat, elemzés álljon rendelkezésre a működő közgazdaság teljesítményéről, sajátosságairól annak érdekében, hogy minél több nemzetközi példa, minta, irányzat ismeretében tudjuk mérlegelni a lehetséges alternatívákat, s ezáltal minél szisztematikusabb módon épüljön be a kormányzás eszköz- és intézményrendszerébe a

közigazgatás tudatos monitoringjának és értékelésének a funkciója.

„Beethovenről származik az a mondás, hogy zongora nélkül kell komponálni. Az államférfi zongorája a közigazgatás. A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie. E helyett a demokratikus népképviselő sokszor Beethoven, úgy látszik, fordítva úgy érti, hogy nem szükséges, hogy a komponista a hangszerhez értsen és lehet kormányozni a közigazgatás teljes ismerete nélkül is. A közigazgatás racionalizálása ezzel a felfogással összeegyeztethetetlen, illetve megvalósíthatatlan. Racionalizálni csak úgy lehet, ha feltételezhetjük a közigazgatás gépezetének mindenkor egységes, szakszerű vezetését. E nélkül modern szinten álló közigazgatás és eredményes kormányzás még rendes viszonyok közt sem lehetséges, de különösen nem sikerülhet az összes nemzeti erő döntő pillanatban való bevetése. Így válik a közigazgatás racionalizálása a mai idők magyar nemzeti politikájának egyik alapproblémájává” (Magyar, 1988, 29. o.).

A hosszú idézettel az volt a célunk, hogy Magyar szavaival szerezzünk nyomatékot a végrehajtott hatalom, s benne az önkormányzati rendszer alapos ismerete és a reformok végrehajtását garantáló szervezeti és személyi feltételek fontosságának. A technokrata, inkrementalista bázis megteremtése önmagában nem elegendő, bizonyos politikai, szakmapolitikai alapértékek tekintetében is új konszenzusra kell jutni ahhoz, hogy a magyar állami-politikai rendszer teljesítménye jelentősen javulhasson:

Az első (és témánk szempontjából legfontosabb) a decentralizáció-subszidiaritás következetes elfogadása az államszervezési elvek között. Az elmúlt tizenöt év, és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a magyar állam mindig centralizált volt, bizalmatlan mind a közösségekkel, mind a területi szereplőkkel szemben. Az elkövetett hibák és a szűkebb-tágabb környezetünkben zajló folyamatok alapján fel kell ismerni a következőket: „A politikai decentralizáció összehasonlító elemzése alátámasztani látszik a népi mondást, miszerint a nemzeti kormányzatok az információ korában ahhoz túl kicsik, hogy kezeljék a globális erőket, ahhoz viszont túl nagyok, hogy irányítsák az emberek

életét.” (Castells, 2006, 396. o.). Az euro-atlanti integrációval kapcsolatos stratégiánk az előbbi állítás első felének felismerésére épül, a második felének belátása még hátra van. Magyarország számára sem látszik más reális perspektíva, mint hogy önállóítsa a területi és helyi kormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsoló funkciójának gyakorlására. Nem egyszerűen szerkezeti változásra van tehát szükség a hatalmi modellben, hanem olyan paradigmaváltásra, amely megnyitja az utat a tényleges decentralizáció előtt.

Az önkormányzati rendszerhez fűzött politikai illúziókkal ideje leszámolni. Az önkormányzás nem cél, hanem eszköz, eszköze a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének, a gazdaság támogatásának, az infrastruktúra fejlesztésének, mindannak, ami az emberek jólétéhez szükséges. Ha ezt a célt az önkormányzatok tudják jó hatékonysággal és jó minőséggel megvalósítani, akkor indokolt a feladatokat önkormányzati kompetenciába telepíteni. Nem azért kell a feladatokat helyi-területi szintre helyezni, hogy az önkormányzatok erősek legyenek. Elavult már az a doktrína, hogy a helyi önkormányzatok, mint a „szabadság építőkövei”, a „demokrácia iskolái”, csakis a helyi közösségekhez legközelebb telepítve tesznek lehetővé demokratikus kormányzást. Félrevezető leegyszerűsítés, hogy a „kicsi szép”, vagy a „nagy erős és hatékony”, a feladat és a konkrét települési, térségi környezeti kontextus dönti el a helyes léptéket. A kérdés az, hogy hosszabb távon milyen közigazgatási struktúra felel meg leginkább a magyar társadalomnak és gazdaságnak, az ellátandó közszolgáltatási és igazgatási funkcióknak? A korábbi fejezetekben talán sikerült érzékelteni az álláspontunkat. Véleményünk szerint a települési és középszintű kormányzás modellje szorosan összefügg, s a helyi szint konszolidálása fontosabb a középszint léptékének növelésénél. Ha a közszolgáltatások színvonalában és költséghatékonyságában minőségi fejlődést kívánunk elérni, akkor az önkormányzatok szervezeti vagy működési jellegű integrációja elkerülhetetlen, ennek kistérségi léptéke tekintetében azonban a korábbi fejezetekben aggályokat fogalmaztunk meg. Hasonlóképpen,

alapos számításokra, elemzésekre és kísérletekre lenne szükség a regionális önkormányzatokról szóló döntés meghozatala előtt. A politikai régiók létrehozásáig azonban kézenfekvő megoldás a megyei önkormányzatok rehabilitálása minden olyan közszolgáltatási területen, amelyen jelenleg tényleges legitimitáció nélküli testületek, ellenőrizhetetlen államigazgatási hatóságok látnak el képviselői mérlegelést igénylő feladatokat.

A területi, helyi hatalomgyakorlás, a helyi kormányzás modellje már nem korlátozódik az önkormányzatokra, viszont a szélesebb értelemben vett helyi és területi szereplők közötti kapcsolatokat stabilabb bázisra szükséges építeni. A helyi partnerségek, hálózatok, a közszolgáltatások kiszélesítése, a fogyasztókkal való kapcsolatrendszerek, a helyi nyilvánosság intézményei tekintetében természetesen rendkívül tarka képletek jöhetnek létre, de az önkormányzati forrásrendszer és felelősség stabilizálása, az eszközrendszer modernizálása, rugalmassá tétele nélkül e képletek nem állandósulhatnak. A „public és private” szféra kooperációja nálunk, sok esetben a rosszhíru PPP konstrukciókra korlátozódik, amelyekben a „public” meglehetősen dilettáns partnernek bizonyult. Hasonlóképpen a hálózatok inkább a kirekesztés, semmint a bevonás eszközei lettek. Fel kell tehát készíteni az önkormányzatokat az ún. „irányított kormányzásra” (governance) amely annál sikeresebb, minél kevésbé kell a hierarchia eszközeit bevetni.

A területi kormányzás tekintetében Magyarország fontos lépéseket tett a rendszerváltás óta. Úgy is fogalmazhatunk, hogy felúton van, ott ahonnan már csak politikai választás kérdése, hogy visszafelé vagy előre megyünk tovább. Van egy rendkívüli mértékben tagolt, sokszintű, sokszektorú, alul- és túlintézményesített, személyi és adminisztratív kapacitásgondokkal, finanszírozási nehézségekkel küszködő rendszer, amelynek letisztítása, összerendezése különböző modellek szerint képzelhető el.

A rendszerváltás óta meglévő strukturális problémák megoldását belső politikai, jogi, szemléleti és szakmai tényezők egyaránt akadályozzák, miközben a külsődleges motivációk (uniós csatlakozás, strukturális alapok menedzselése) ösztönző ereje lényegesen csökkent. Sajnos a jövő valóban kétesélyes, a visszahúzás és a

progresszió tényezői egyformán jelen vannak a rendszerben, a továbblépés iránya lehet a bürokratikus centralizáció és a plurális kormányzásra épülő decentralizáció is:

Ha a települési szintű kapacitásgondok megoldásában kizárólagos marad a felülről indított és fenntartott kistérségi modell, akkor a kistelepülések oldaláról befolyásolhatatlan, túlkonzentrált, merev alap vagy középszint jön létre, végképp elszakítva a helyi kormányzást közösségi gyökereitől. Ha a középszint elemeire szentesít, és a központi és helyi irányítás közötti térben tartósan az államigazgatás és a delegált korporációk rendelkeznek be, akkor egyre kisebb az esély arra, hogy a középszint (megye vagy régió) a központi kormányzat ellensúlya és partnere lehessen. Ha állandósul az önkormányzatok központi forrásfüggősége, akkor a helyi szereplőkkel való kölcsönös tranzaktív szolgáltatási és fejlesztési koalíciók állami forrásszerző alkalmi szövetezéssé sorvadnak. A leszűkülő mozgástér, a működés rossz minősége végképp erodálja a helyi társadalmak támogatását, megfosztva a helyi közösségeket a helyi identitás felértékelődő lehetőségétől.

A meglehetősen pesszimista forgatókönyv optimista ellentárájának csak felül és alul egyszerre zajló, strukturális és funkcionális modernizáció esetében van esélye. A helyi szint konszolidálása során világosan elválnak helyi és középszintű kompetenciák, a kistelepülések (akár kötelező) társulásai az ország térségi, településhálózati sajátosságaihoz igazodva, változó léptékben szervezik meg az alapszintű szolgáltatásokat. A városok ténylegesen vállalják a „környék-ellátó” szerepet, a középszintű kormányzatok erős legitimitással, komplex igazgatási, szolgáltatási és fejlesztési hatáskörrel integráló és érdekérvényesítő funkciót töltenek be, alkalmassá válnak az önkormányzatok nemzetközi hálózataiban és versenyében való részvételre. A közösségi szolgáltatások vegyes, sokszínű helyi modelljei a helyi gazdaság és civil társadalom forrásait, tudását ötvözik a közhatalmi ellenőrző, minőségbiztosító és méltányossági elemekkel. A helyi és középszintű demokrácia, a nyilvánosság intézményei korlátozzák a politikai elit bezárkózási hajlamát, a helyi hálózatok befogadó szövetéke felületet kínálnak a tudással, funkcióval, forrással rendelkező szereplők csatlakozására.

A két ideáltipikus forgatókönyv valamilyen keveréke lehet reális. A modern és demokratikus helyi kormányzás célja elérhető, ha nem fordulunk vissza a rendszerváltás során megkezdett úton.

**PÁLNÉ KOVÁCS ILONA**

## Felhasznált irodalom

A. Gergely A. 1991: *A pártállam varázstalánítása*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Bp.

Agg Z. 1996: A körzeti feladatokat ellátó intézmények finanszírozási problémái. in. Agg Z. (szerk.), 205–215. o.

Agg Z. (szerk.) 1996: *Átépités*. Comitatus Kiadó, Veszprém.

Agg Z.–Pálné Kovács I. (szerk.) 1994: *A rendszerváltás és a megyék*. Comitatus, Veszprém.

Agg Z. 2005: *Politikai földrajz és megyerendszer*. Comitatus, Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda, Veszprém.

Ágh A.–Németh J. (szerk.) 2003: *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*. IDEA, Bp.

Ágh A.–Somogyvári I. (szerk.) 2006: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, Bp.

Ágh A. 2006a: A magyar közigazgatási reform alapjai. in. Ágh–Somogyvári (szerk.), 7–30. o.

Ágh A. 2006b: Közigazgatási reform és fejlesztő állam = *Magyar Közigazgatás*, 5. sz. 257–270. o.

Albert J.–Leveleki M. 1996: Önkormányzati szerepváltozatok a kilencvenes évek elején = *Válóság*, 4. sz. 79–93. o.

Balázs I. 2004a: A kormány európai uniós politikáját alakító intézményrendszer és gyakorlata. in. Horváth M. (szerk.) 159–173. o.

Balázs I. 2004b: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működése átalakításának tükrében. = *Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 193–199. o.

Balogh Zs. 1991: Önálló hatalmi ág vagy a végrehajtó hatalom része? *Társadalmi Szemle*, 10. sz. 52–59. o.

Bekényi J. 2005: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. = *Magyar Közigazgatás*, 11. sz. 660–665. o.

Beluszky P.–Győri R. 2006: Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). = *Tér és Társadalom*, 2. sz. 65–81. o.

Bocz J. 2004: *Újra választott polgármesterek*. Századvég, 1. sz.

Bódi F. 2006a: Tények, adatok a települési önkormányzatokról (Választási adattár). in. Böhm (szerk.) 2006, 341–419. o.

Bódi F. 2006b: A falusi önkormányzatok újrakedése és demokráciadeficitje. in. Böhm (szerk.), 2006, 321–341. o.

Böhm A. (szerk.) 2006: *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. MTA PTI, Bp.

Bugovics Z. 2006: Elit-teli képviselő-testületek. in. Böhm A. (szerk.) 209–223. o.

Campbell, M. (ed.) 1990: *Local Economic Policy*. Cassell, London.

Castells, M. 1978: *City, Class and Power*. Macmillan Press, London.

Castells, M. 2006: *Az identitás hatalma*. Gondolat-Infonia, Bp.

Csefkó F. 1997: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus, Pécs.

Dahl, R. A. 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven, C. T.

Dahl, R.–Tufte, E. 1973: *Size and Democracy*. Oxford University, London.

Dodge, W. 2003: Regional Government Renaissance. in. Kemp, R. (ed.) pp. 301–306.

Európába megy a megye. 1992–2002. Konferencia könyv sorozat 10 kötete. Megjelentek a Baranya Megyei Közgyűlés gondozásában Pécsen. A kötetek szerkesztői: Hrubai L., Kovács K., Pálné Kovács I.

Fogarasi J.–Ivancsics I.–Kiss L. 2005: *A helyi önkormányzatok*. Unió Kiadó, Bp.

Gajduscheck Gy. 1994: A jegyző helyzete – A személyi állomány néhány szociológiai kérdése az adatok tükrében = *Comitatus*, 8–9. sz. 78–101. o.

Glatz F. 2000 (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés*. Összeállította Horváth Gy.–Pálné Kovács I. MTA, Bp.

Goldsmith, M.–Rose, L. (eds.) 2002: Size and democracy = *Government and Policy*, No.6, thematic issue.

Horváth M. T. 1996a: *Pártok a helyi önkormányzatokban*. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp.

Horváth M. T. 1996b: A helyi közszolgáltatások és társadalmi környezetük. in. Horváth M.–Kiss (szerk.). 19–103. o.

Horváth M. T. (szerk.) 2004a: *A központi igazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. MKI, Bp.

Horváth M. T. (szerk.) 2004b: *A regionális politika közigazgatási feltételei*. IDEA, Bp.

Ivancsics I. 1999: A jegyzők „kiszolgáltatottsága”. = *Comitatus*, 11. sz.

Józsa Z. 2006: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Bp.–Pécs.

Kákai L. 2004: *Önkormányzunk értetek, de nélkülötök*. Századvég, Bp.

Kaltenbach J. 1991: *Az önkormányzati felügyelet*. Universum Kiadó, Szeged.

Kooiman, J. (ed.) 1993: *Modern Governance*. Sage, London.

Kovács M. 1996: A megyei önkormányzatok forrásszabályozásáról = *Comitatus*, 10. sz. 53–56. o.

Kulesár K. 1996a: A közigazgatás és a társadalom = *Comitatus* 12. sz. 14–21. o.

Lamperth M. 2004: A közigazgatási reform időszerei kérdései = *Comitatus*, 11–12. sz. 84–87. o.

Locatelli, R. 2000: A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből. in. Verebélyi (szerk.) 49–58. o.

Magyary Z. 2000: A mai magyar állam jellemzése. in. Saád (szerk.) 221–226. o.

Magyary Z. 2000: A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. in. Saád (szerk.) 200–215. o.

Magyary Z.–Kiss I. 2006: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatabi járás közigazgatásáról. in. Szűrös et al. (szerk.) 198–231. o.

Marcou, G.–Verebélyi I. 1993: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. IIAS, Brussels.

Naschold F. 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*. Walter de Gruyter, Berlin, New York.

Németh J. (szerk.) 2006: *Kistérségi tervezési módszertan*. IDEA, Bp.

Norton, A. 1994: *International Handbook of Local and Regional Government*. Edward Elgar, Aldershot.

Oláh M. 2000a: Változások a helyi hatalom csúcsein. in. Verebélyi (szerk.) 251–281. o.

Oláh M. 2000b: Adalékok a regionális identitás megrajzolásához. in. Glatz (szerk.) 143–183. o.

Olsen, J. P. 2004: Towards an European Administrative Space? ARENA Working Papers Wp 02/26. <http://www.arena.uio.no/publications>

Olsson, J. 2001: Democracy Paradoxes in Multi-Level Governance. RSA International Conference, Dansk.

Pálné Kovács I. 1996: Rekviem a tetszhalott megyékért. = *Comitatus* 7–8. 56–70. o.

Pálné Kovács I. 2001b: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó. Második kiadás, 2001.

Pálné Kovács I. (szerk.) 2005: *Regionális reformok Európában*. IDEA, Belügyminisztérium, Bp.

Pálné Kovács I.–Horváth, Gy.–Paraskevopoulos, C. J. 2004: Institutional „legacies” and the shaping of regional governance in Hungary. = *Regional and Federal Studies*, No. 3. pp. 430–460.

Péter J.: Önkormányzatok a települések civiltársadalmában. in. Verebélyi (szerk.) 2000, 281–294. o.

Péteri G. 1996: Helyi útkeresés. Változások az önkormányzati szolgáltatás-szervezésben. in. Horváth M.–Kiss (szerk.) 103–145. o.

Péteri G. 2005: Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok. in. Vigvári A. (szerk.) 2005, pp. 115–125.

Pierre, J.–Peters, B. G. 2000: *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Houndmills.

Saad J. (szerk.) 2000: *Magyary Zoltán*. Új Mandátum Kiadó, Bp.

Somlyódy Péter E. 2003a: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.

Somlyódy Péter E. 2003b: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. in. Ágh–Németh (szerk.) 167–189. o.

Szabó M. 2004: *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég Kiadó, Bp.

Szegvári P. 1991: Képviseleti demokrácia és helyi önkormányzás. = *Társadalmi Szemle*, 12. sz. 48–53. o.

Szigeti E. (szerk.) 2001: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp.

Szűrös É.–Miklóssy E.–Kemény B.–Simon T. (szerk.) 2006: „A cselekvés állama” dr. Kiss István emlékkötet. Agroinform Kiadó, Bp.

Táll É. 2000: Lokalitas, önkormányzatok, a helyi vezetők szerepe a gazdasági és politikai rendszer átalakításában. in. *Az új demokrácia önkormányzati vezetői*, MTA PTI, 2000. Bp.

Tönnies, F. 2000: Közösség és társadalom. in. Felkai G.–Némedi D.–Somlai P. (szerk.): *Szociológiai irányzatok a XX. század elejéig*. Új mandátum Kiadó, Bp. 441–459. o.

Tönnisson K. 2004: The applicability of networking principles among Estonian local governments. in. Jenei et al. (eds.) 193–217. o.

Utasi Á.–A. Gergely A.–Beeskeházi A. 1996: *Kisvárosi elit*. MTA PTI, Bp. pp. 105–125.

Vági G. 1991: Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról. Vál. Horváth M. T.–Péteri G. (szerk.) Radnóti S. Bp. Gondolat, 544 o.

Verebélyi I. (szerk.) 2000: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. MKI, MTA PTI, MTA RKK, Bp.

Verebélyi I. 2000: Önkormányzati modellváltás és modernizáció I–II. = *Magyar Közigazgatás* 9–10. sz. 521–529, 577–588. o.

Vigvári A. (szerk.) 2005: *Félfőten. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, Bp.

Vigvári A. (szerk.) 2006a: *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. ÚMK, Bp.

Vigvári A. (szerk.) 2006b: *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA, Bp.

Winkler Gy. 2001: A települési önkormányzatok szerepe a kistérségi fejlesztésben. in. Szigeti (szerk.) 2001. 343–359. o.

Zongor G. 1991: Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. = *Comitatus*, 2–3. sz. 56–64. o.

Zongor G. 2000: Térségfejlesztés és önkormányzatiság. = *Terrületi Statisztika*, 4. sz. 311–319. o.

Zupkó G. 2002: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég, Bp.

<http://europa.eu.int/comm/scr/evaluation/reports/pahre>

## Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből

**A COMITATUS negyedszázados évfordulója kapcsán fontosnak tartom megjegyezni, hogy a lap a megyei indíttatása mellett mindig is felvállalta az országos önkormányzati ügyek megvitatását, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy kezdettől fogva teret adott a fővárosi önkormányzati rendszer reformját érintő kérdések bemutatásának is.<sup>1</sup> Ezért is vállalkoztam arra, hogy sajátos, fővárosi nézőpontból megpróbálom áttekinteni a helyi önkormányzati rendszert érintő változásokat, ezzel is tisztelve a lap szerkesztői azon törekvésének, hogy a COMITATUS országos szakmai és tudományos műhelyként folytassa jövőbeni tevékenységét.**

A „sajátos nézőpontot” és a néhol az „oral history” jellegű megközelítést talán igazolja, hogy 1988-tól a Fővárosi Tanács VB-titkáráként tevékenykedtem, s az újonnan megválasztott Fővárosi Közgyűlés is főjegyzőnek nevezett ki 1990-ben, majd 2010-től Tarlós István főpolgármester főtanácsadójaként dolgozom, így a személyes tapasztalatok alapján van módom arra, hogy elmondjam a véleményemet arról, hogy „honnan jött, hol tart és merre mehet tovább” a helyi önkormányzati rendszer Budapesten.

A kezdetekre, az 1990-es évekre visszatekintve a helyi önkormányzatok államhatalmi rendszerben elfoglalt alkotmányos helyét és szerepét illetően, ezt a kérdést a magam számára úgy fordítottam le, hogy Lipjhardt rendszerezése alapján<sup>2</sup> az Alaptörvény elv és érték-rendszerében a „többségi elvű demokráciát” egyre inkább fel kell váltani a „közmegegyezésen alapuló demokrácia” modelljével. A konszenzusra épített állam-

hatalmi rendszert ennek megfelelően olyannak tekinthetjük, amely nem a kizárásra, hanem a befogadásra alapozódik, ahol a „többség” nemcsak a kormányzati támogatottság választásokon elérhető mértékével elégedett, hanem ennek a lehető legszélesebb kiterjesztésére törekszik. A közmegegyezésen alapuló kormányzás a hatalom teljes vagy viszonylagos koncentrálása helyett alkotmányosan is a többségi uralom korlátozását feltételezi. A konszenzusos kormányzás alkotmányjogi megfelelője egy olyan rendszer, amely előírja és ösztönzi a hatalom megosztását és korlátozását. E rendszerben kiegyensúlyozottnak kell érvényesülni abban az értelemben, hogy nemcsak a hatalmi ágak elválasztását, hanem versengő kiegyensúlyozottságát is lehetővé kell tenni, beleértve a hatalom széles értelemben vett decentralizálását. A hatalommegosztás horizontális értelmezése mellett a közmegegyezéses demokrácia jegyében – Bibó István gondolatmenetét követve<sup>3</sup> – fontosnak tartom a vertikális hatalommegosztás érvényesülését is, vagyis, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos értelemben önálló hatalmi intézményekként jelenjenek meg más hatalmi ágak mellett.

Ebből a megközelítésből vizsgálva az „ideiglenes alkotmány” és az Alaptörvény filozófiáját, jól látható, hogy a korábbi jogszabály nem említette meg az alkotmányos alapelvek körében a hatalommegosztás alkotmányos követelményét, amíg ez az Alaptörvény egyik sarkalatos tétele. Ugyanakkor a korábbi alkotmányos szabályozás az „önkormányzati autonómia” érvényre juttatását és védelmét, valamint a „szubszidiaritás” követelményét tekintette egyik fő céljának, amíg az Alaptörvény az önkormányzatokat az államrendszer részeként tételezve szabályozza a feladataikat és a jogköreiket. Az Alaptörvény jövőbeni módosításakor a konszenzuális demokrácia alkotmányos elveinek és értékeinek érvényre juttatását tartanám indokoltnak, mert a jelenlegi alkotmányos rendszer nem egy organikus társa-

## Új kötet Pálné Kovács Ilona szerkesztésében! A magyar decentralizáció kudarca nyomában

A kötet az MTA KRTK pécsi intézetének hároméves, empirikus kutatási eredményeire támaszkodik. A kutatás a hazai önkormányzati reformok folyamatát elemezte, keresve a választ, vajon a rendszerváltás óta eltelt időszak alatt miért veszítettek folyamatosan pozíciót a helyi önkormányzatok, miért vallottak kudarcot a reformkezdeményezések, s miért lehetett 2010 után olyan centralizált kormányzási modellt szinte ellenállás nélkül bevezetni, amelyekben az önkormányzatok óriási veszteséget szenvedtek el. A könyv nemcsak az empirikus kutatások (kérdőíves felmérés, interjúk, dokumentumelemzés, parlamenti vita tartalomelemzés) eredményeit mutatja be, hanem a hazai területi kormányzásban bekövetkezett változásokat beágyazza az európai reformfolyamatokba, illetve elméleti hozzájárulásra törekszik a reformdöntéseket meghatározó államtudományi, politikatudományi szakirodalomhoz. A kötet legfontosabb üzenete, hogy a magyar területi kormányzás elmúlt 25 éve nem volt elég a korábbi, a magyar államot szinte folyamatosan jellemző centralizáló kultúra mélyen gyökerező okait felszámolni. (X)