

Pálné Kovács Ilona (szerk.)

# A magyar decentralizáció kudarca nyomában



STUDIA REGIONUM

DIALÓG CAMPUS

STUDIA REGIONUM  
DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK

Az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi  
Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete,

a Magyar Regionális Tudományi Társaság

és a Dialóg Campus Kiadó

sorozata

Szerkesztőbizottság:

Faragó László

Lengyel Imre

Pálné Kovács Ilona

Rechnitzer János (főszerkesztő)

Szirmai Viktória

Pálné Kovács Ilona (szerk.)

A MAGYAR  
DECENTRALIZÁCIÓ  
KUDARCA NYOMÁBAN

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST – PÉCS

A kötet alapjául szolgáló kutatást az OTKA (pályázati azonosító K 104649),  
a kötet kiadását az MTA támogatta.



Lektorálta  
Horváth M. Tamás

© Dialóg Campus Kiadó, 2016  
© Pálné Kovács Ilona és szerzőtársai, 2016

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés  
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben  
sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,  
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Tartalomjegyzék

<b>BEVEZETÉS: A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei</b> <i>Pálné Kovács Ilona</i>	7
<b>1. FEJEZET: A területi reformok elmélete</b> <i>Pálné Kovács Ilona</i>	12
<b>2. FEJEZET: Az európai területi reformok és tanulságaik</b> <i>Kacziba Péter – Oppe Orsolya – Pálné Kovács Ilona</i>	29
<b>3. FEJEZET: A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására</b> <i>Kovács Laura</i>	62
<b>4. FEJEZET: A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai</b> <i>Pálné Kovács Ilona</i>	73
<b>5. FEJEZET: Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990–2014 közötti párt- és kormányprogramokban</b> <i>Oppe Orsolya</i>	86
<b>6. FEJEZET: A reformdöntések kormányzati előkészítése</b> <i>Finta István</i>	100
<b>7. FEJEZET: Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben</b> <i>Zongor Gábor</i>	113
<b>8. FEJEZET: A vétőszereplők elmélete</b> <i>Bodor Ákos – Grünhut Zoltán</i>	127
<b>9. FEJEZET: A polgármester országgyűlési képviselők</b> <i>Kacziba Péter</i>	137
<b>10. FEJEZET: A kérdőíves felmérés eredményei a polgármester-képviselők szerepfelfogásáról</b> <i>Bodor Ákos – Grünhut Zoltán</i>	150
<b>11. FEJEZET: A szakértők szerepe a területi reformok előkészítésében</b> <i>Pálné Kovács Ilona</i>	167
<b>12. FEJEZET: A két önkormányzati törvény parlamenti vitája</b> <i>Bodor Ákos – Grünhut Zoltán</i>	180
<b>13. FEJEZET: Záró gondolatok</b> <i>Pálné Kovács Ilona</i>	200
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b>	207
<b>MELLÉKLET</b>	
<i>Felhasznált dokumentumok jegyzéke</i>	221
<i>Interjúalanyok és interjúkérdéskörök</i>	224
<i>Területi kormányzás – Szakértői kérdőív</i>	225
<i>Területi kormányzás – Polgármester (megyei közgyűléselnök) és országgyűlési képviselő kérdőív</i>	233

## BEVEZETÉS

### A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei

*Pálné Kovács Ilona*

A 2010–2011-ben lezajlott közjogi reformok (alkotmányozás, önkormányzati törvény, választási rendszer stb.) sok tekintetben, alapjaiban változtatták meg a magyar kormányzati és területi önkormányzati rendszer modelljét. A változásokat jórészt a korábbi húsz esztendő során a területi kormányzásban felhalmozódott és meg nem oldott problémákra adandó válaszként indokolták. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének szükségességét a korábbi kormányzatok is számtalanszor megfogalmazták, miután számos evidencia halmozódott fel a problémák igazolására, a reformok azonban újra meg újra elmaradtak. E tényből arra lehet következtetni, hogy a magyar kormányzati reformkapacitások, döntési folyamatok és összetett érdekeltiségi, politikai hatalmi mechanizmusok nem voltak alkalmasak a folyamatosan meghirdetett reformok végrehajtására.

A hazai politikai, közjogi intézményrendszer *reformképtelensége* nem egyedi a régióban. A közpolitikai, állam- és politikatudományi szakirodalom, a különböző nemzetközi szervezetek már többször rámutattak a kelet-közép-európai rendszerváltó országokban meghirdetett reformok e sajátosságára, a végrehajtásra mint *hiányzó láncszemre* (DUNN et al. 2006, BOUCKAERT et al. 2011). Holott éppen ezek az országok kényszerültek volna rá leginkább az utóbbi évtizedekben államszervezeti és modellreformokra, erőteljes adaptációs, tanulási folyamatra, az egységesülő *európai közigazgatási térségben*. A gazdasági válság még inkább felerősítette a reformok elmaradásának negatív következményeit. A rendszerváltó, új demokráciák többségének kormányzati teljesítménye elmarad a fejlett nyugati országokétól. Különböző nemzetközi szervezetek által készített rangsorok<sup>1</sup> szerint Magyarország kormányzása sem éri el, illetve közelíti meg a fejlett országok átlagát. Természetesen, a reformhajlandóság és a végrehajtási képesség nem önmagában javítja a kormányzási teljesítményt és a minőséget, hiszen a reformok tartalma dönti el, hogy jó irányba formálódik-e a kormányzati rendszer, a reformcélok *helyessége* pedig az adott ország általános fejlettségi, kulturális jellemzőitől is függ.

Az is vita tárgya lehet, hogy mi a jó irány, van-e általában jó irány. Ebből a szempontból különösen az utóbbi évek fejleményei érdekesek, amikor világszerte, és Magyarországon különösen, tapasztalható a korábbi kormányzási alapértékek és paradigmák megkérdőjelezése, új irányok kijelölése, illetve a neoliberais korszakot megelőző kormányzási modell-

<sup>1</sup> Világbank: world governance index, EU: European quality of governance index, Bertelsman: sustainable governance index stb.

hez való visszatérés. Manapság egyszerre kell megbirkózni a reformcélok, irányok helyes kijelölésével és a végrehajtás feltételeinek, eszközeinek a megteremtésével.

A kötetben bemutatásra kerülő, 2012-ben indult kutatás<sup>2</sup> abból indult ki, hogy a kormányzati, s benne az önkormányzati rendszer minősége jelentős mértékben attól függ, hogy képes-e fejlődni, a változó elvárásoknak megfelelni, s ha nem, akkor miért maradnak el a korrekciós, adaptációs lépések. Nem elemeztük a 2010 utáni, végrehajtási értelemben sikeresnek mondható jogalkotási és kormányzati reformkorszak tartalmi vonásait, részleteit. Fókuszunk szűkebb volt. Kutatásunk azt a célt tűzte maga elé, hogy politikatudományi megközelítéssel értelmezze, keresse a területi kormányzati reformok elmaradásának, majd az erőteljes centralizációs modellváltásnak az okait, körülményeit. Nem volt szándékunk, hogy értékeljük a centralizációs irányváltás szükségességét és következményeit. Azt a kérdést tettük fel, hogy vajon miért következett be totális fordulat a magyar önkormányzati rendszer szerepe és önállósága megítélésében, ahogy a kutatás alapjait bemutató tanulmány címében fogalmaztunk: miért hagytuk, hogy így legyen? (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Az önkormányzati rendszer kialakítása, majd beüzemelése, működtetése során nem sikerült optimális reformdöntéseket hozni, korrekciókat, újabb reformokat végrehajtani, és nem sikerült megakadályozni a centralizációs reformokat sem. Hipotézisünk az volt, hogy vélhetően nincsenek a decentralizációnak közjogi és politikai, társadalmi biztosítékai, hiszen a helyi kormányzás pozíciói szinte ellenállás nélkül számolódtak fel. Kutatásunk nem csupán a centralizáció és decentralizáció dilemma *párviadalát* akarta megérteni, hanem arra is választ keresett, hogy általában a kormányzati rendszer, a döntési mechanizmusok mennyire alkalmasak a változásokhoz való alkalmazkodásra, a tanulásra, a politikások egymással, a szakértőkkel és az állami adminisztrációval való együttműködésére.

Kutatásunk hipotéziseit helyütt csak röviden ismételtük meg (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Abból indultunk ki, hogy a hazai közigazgatási reformok folyamatára, döntési mechanizmusaira és tartalmára külső és belső determináció hatott. Egyrészt a rendszerváltás körülményei, s az Európai Unióhoz való csatlakozás egyértelműen felerősítette a nemzetközi szervezetekhez és nemzetközi standardokhoz való alkalmazkodás igényét, ha úgy tetszik a modellkövetés és policy transzfer szükségletét. Másrészt ez a tanulási, vagy alkalmazkodási folyamat azonban a kezdetektől át volt szöve a hazai politikai, intézményi, társadalmi, gazdasági környezetből eredő hatásokkal, hol erősítve, hol gyengítve, hol torzítva a formálisan meghirdetett reformcélokat. Kötetünk további fejezetei bemutatják, hogy sem a minta, sem az európai *elváras* nem egyértelmű, hiszen az Európában lezajlott területi reformok nagyon sokszínűek, a nemzetközi elvárások általánosak és érvényesítésükben az Európai Unió csak korlátozott eszközökkel rendelkezik. Az is kiderül elemzéseinkből, hogy a hazai alkalmazkodási, követési készség és képesség ugyancsak ellentmondásosan alakult. A rendszerváltás és az uniós csatlakozás, mint a fejlődés, modernizáció hajtóereje, ha többszörösen megszakítottan is, de erősebb hatást gyakorolt a területi reformokra, mint a belső szükségletekből táplálkozó folyamatos adaptáció felismert igénye. Az ún. európaizációs folyamat értékelése során egyre gyakrabban állapítják meg, hogy a régi tagországokból érkező modellek, *jó gyakorlatok* csak felszínes változásokat motiváltak az új

<sup>2</sup> OTKA K 104649: A kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács Ilona, résztvevők: Bodor Ákos, Finta István, Grünhut Zoltán, Kacziba Péter, Kovács Laura, Oppé Orsolya, Zongor Gábor.

tagországokban, miután azok nem rendelkeznek a valóságos átültetéshez szükséges kapacitásokkal (STEAD–NADIN 2011). Ez a jelenség érzékelhető a területi kormányzást érintő elmúlt huszonöt évi hazai reformsorozat esetében is. A rendszerváltozás során választott decentralizált kormányzati minta adaptálása a hazai viszonyok, feltételek közepette sikertelen maradt. A kudarc indokait azért is fontos ismerni, hogy felmérjük, milyen realitása van egy újabb, decentralizációs fordulatnak. A decentralizációnak ugyanis feltételei vannak. Ahogy elemzéseink igazolják, a reformprogramok többsége céljaiban, értékrendszerében követte a nemzetközi standardot, illetve elvárásokat, a végrehajtás során viszont sokkal erőteljesebben érvényesültek az akadálynak bizonyult belső determinizmusok.

A 2010 utáni szélsőséges centralizáció lehetőségét mélyebb gyökerek, okok biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. Feltételezésünk szerint sem a hazai elit folyamatosan formálódó, változó politikai értékrendje, sem a kormányzati tradíciók nem jelentenek stabil garanciát a decentralizáció, a hatalom térbeli megosztása számára. A területi reformok is erősen érdek- és érték kötöttek, a legfőbb szereplők befolyásának, intézményes helyzetének leírása és a reformokban visszatükröződő értékrendje, és mintakövetése fontos elem a reformok természetének megértéséhez. Ezért került sor a párt- és kormányprogramok, valamint a parlamenti viták elemzésére, illetve szerepeltek az értékek szempontként a polgármesteri kérdőívben is. Azt feltételeztük, hogy az értékrend változása jól nyomon követhető lesz az egyes reformciklusokban. A rendszerváltás előtti centralizált, lenini típusú pártállam keretei közé illesztett tanácsrendszert a rendszerváltó politikai elit egyértelműen fel kívánta számolni. A múlt tagadásának igénye determinálta az önkormányzati modell formálását. A rendszerváltás volt, paradox módon, az első, és egyben az utolsó olyan reformperiódus, amikor a politikai elit a decentralizáció értékét még együttesen képviselte. Az alapok lerakását követően a második reformkorszak már sokkal inkább a kormányozhatóság, hatékonyság pragmatikus szempontjait követte, ettől az időszaktól kezdődően a decentralizációs trend megtorpant. Ugyan az uniós csatlakozásra való felkészülés kihívásai, a forrásokhoz való hozzáférés reménye decentralizációs, regionalizációs lépéseket igényeltek volna, de az új értékek, szempontok csak felszínesen hatottak. Az uniós csatlakozás, majd a kibontakozó gazdasági válság nyomán a decentralizáció már a narratívában is gyengült. Az erős, gondoskodó, centralizált állam ideálját támogatta a válság kezelésének, az elmúlt húsz év hibáival való szembenézés szükségessége is. Megjegyezzük, az a feltételezésünk, hogy a baloldali politikai értékrend jobban kedvez a decentralizációnak, annyiban igazolódott csak, hogy a baloldali kormányok idején megfogalmazott reformok határozottabb decentralizációs szándékokat tükröztek. Ugyanakkor az önkormányzatiság narratívája Magyarországon hamar túllépte az eszmei viták, a demokrácia, a részvétel stb. dimenzióját, legalábbis erre utalnak a pártprogramok és a parlamenti viták elemzésének tapasztalatai. Vélhetően ezért sem került a centralizációs fordulat élesebb, a demokrácia értékeivel operáló társadalmi vita közé.

A kutatás másik fő dimenziója a reformokra, mint folyamatokra, az ún. reformkapacitásokra, és a legfőbb szereplőkre koncentrált. Különösen az értékeknek, retorikának szántunk jelentős szerepet, de igyekeztünk az egyes szereplők intézményi pozícióit, érdekeit is körbejárni.

Első lépésként elemeztük a területi reformok általánosítható sajátosságait. A közpolitikai reformokat elemző szakirodalomban sokkal nagyobb figyelem irányul a reformcélokra, azok tartalmi következményeire, mint magára a folyamatra, amelyik pedig jelentősen befo-

lyásolja mind a célok meghatározását, mind azok végrehajtásának sikerességét. A *hogyan* nagyon gyakran magyarázza a *mit*. Az Európában végrehajtott területi reformok vizsgálatakor arra koncentráltunk, hogy a reformok sikerét, kudarcát milyen tényezők befolyásolták. Azt feltételeztük, hogy a strukturális, területi reformokhoz szükséges reformkapacitások speciálisak, felmérésük különösen bonyolult feladat, mert mindig komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek, a kapacitásokat minden érintett szinten biztosítani kell (LITVACK et al. 1998). A hatalomgyakorlás földrajzi konfigurációja kialakításának kérdése rendkívül összetett mind folyamatában, mind következményeiben. Baldersheim–Rose szerzőpáros azt állapította meg, hogy a területi léptékben és határookban változásokat megcélzó reformok, ahogy nevezték a *területi választás* kimenete és folyamata csak részben magyarázható az adott országok gyakran használt észak-dél és közép-európai adminisztratív modelljével, vagy a konkrét célokkal (hatékonyság, versenyképesség, minőség). A *hatalmi játékokkal* való összefüggés viszont szinte sztochasztikus (BALDERSHEIM–ROSE 2010:255). A *hatalmi játékokat* nemcsak és nem feltétlenül pártok mentén lehet leírni, hanem a centrum-periféria, a párt és a korporatív szféra, illetve az egymástól elhatárolódó vagy együttműködő intézmények dimenzióiban.

A decentralizációs reformok szokványos szereplői, a pártok, a kormányzati szféra mellett, kiemeltük a polgármester-képviselőket, az önkormányzati szövetségeket és a szakértőket. Mint a felméréseinket bemutató fejezetekben kifejtjük, az önkormányzati szférában elhelyezkedő elit a magyar közjogi sajátosságok okán közvetlenül részt vehetett hosszú ideig az önkormányzatokat érintő törvényhozásban. A klasszikus érdekérvényesítés az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül viszont messze nem tudott ilyen befolyást szerezni, s nem csak azért, mert a kormányzat nem mutatott nagy hajlandóságot az együttműködésre. A szakértők szerepét és helyét a döntési folyamatokban azért tartottuk fontosnak, mert feltételezésünk szerint a reformok előkészítésében, a közigazgatási apparátusok rendszerváltáskor még destabilizált pozíciója, illetve az uniós elvárások közvetítése, mint intenzív tanulási folyamat óhatatlanul felértékeli a külső tudást. Azt is tudni lehetett, hogy a hazai területi reformok jelentős szakértői, tudományos érdeklődést váltottak ki, ezeknek az eredményeknek a hasznosulása azonban elmaradt. A probléma gyökere, úgy véltük, nem a szükséges tudás, információ, a *támogató koalíciók*, a szakpolitikai elit hiányában, hanem a politika és a szaktudás ellentmondásos viszonyrendszerében lelhető fel. E viszonyrendszert próbáltuk feltárni a szakértők és a reformokban vezető szerepet játszó önkormányzati szakpolitikusok körében készített interjúkkal, online kérdőívvel, és a kormányzati előkészítési mechanizmusok hivatalos dokumentumokból megközelíthető sajátosságainak elemzésével.

A kutatás gerincét tehát empirikus vizsgálatok jelentették. A fejezetek nem az empirikus kutatás egyes módszertani moduljait (párt- és kormányzati dokumentumok elemzése, parlamenti jegyzőkönyvek feldolgozása, önkormányzati szakértők, politikusok és köztisztviselők körében interjúk készítése, szakértőkkel és a polgármester-képviselők körében végzett kérdőíves felmérés) mutatják be, hanem a kutatás logikai szerkezetét követik. Az egyes fő fejezetek a területi reformokban érintett intézményi szereplőket, színtereket (nemzetközi önkormányzati fórumok, parlament, kormányzat, pártok, érdekszövetségek) tárgyalják. Az empirikus kutatási eredményekre támaszkodó másik nagy blokkban kísérletet tettünk fontos, puhább dimenziók megközelítésére, az egyes szereplők (polgármester-képviselők, szakértők) értékrendjének, aktivitásának közelebbi elemzésére. Meggyőződésünk volt,

hogy a reformdöntések meghozatalában a szereplők által képviselt értékeknek, tudásnak nagy jelentősége van, még azoknak is, akik a vétőszereplők rendszerében nem birtokolnak kulcspozíciót.

A kötet összegző fejezete nem ismételi meg az egyes fejezetekben tárgyalt megállapításokat, hanem további kutatási irányokat vázol fel, kutatómódszertani tanulságokat von le, s bizonyos közpolitikai konzekvenciákat, prognózisokat kockáztat meg a területi kormányzás formálódása kérdésében.

## 1. FEJEZET

### A területi reformok elmélete

*Pálné Kovács Ilona*

#### 1. A reformok kutatásának története

A kormányzással foglalkozó hatalmas állam-, politika- és közpolitika-tudományi szakirodalom megkerülhetetlen témája a reform, hiszen a kormányzati rendszerek alkalmazkodása, változása nélkülözhetetlen feltétel a gazdaság, a társadalom működőképességének megtartásához. Az érdeklődés központjában hosszú ideig inkább az állt, hogy a reformok milyen célokat tűztek ki, milyen eredményeket produkáltak. Amikor a kormányzati rendszerekben is egyértelművé váltak a globalizációs hatások, konvergenciák, összehasonlító, elsősorban közgazdaságtudományi jellegű munkák tömege törekedett a szükséges elméleti, módszertani standardokat kialakítani, és a reformtendeket azonosítani. E munkák is fokozatosan szembesültek azzal, hogy értelmezni kell a főiránytól való eltéréseket, devianciákat jobbra kulturális, történelmi, majd konkrét gazdasági, intézményi, társadalmi kontextusbeli különbségekre visszavezetve (HESSE 1991, NORTON 1994, LARSSON et al. 1999, LOUGHLIN 2001, HOOGHE et al. 2008, LOUGHLIN et al. 2011, KUHLMANN–WOLLMANN 2014). Az összehasonlító politikaelemzés a hatvanas években számtalan elméleti és módszertani kérdést vetett fel, leginkább azt, hogy az azonosságokat és különbségeket alapvetően a politikai, kormányzati beavatkozások vagy a környezet különbségeivel magyarázzuk (BLOMQUIST 1999). Ennek ellenére a legutóbbi időkig az tapasztalható, hogy az összehasonlításokba vont esetek, országok kiválasztása gyakran indoklás nélkül marad, illetve az esetszámok növelésével törekszenek a módszertani problémákat korrigálni.

Csak a legutóbbi évtizedekben érzékelhető, hogy speciális figyelem irányul a reformok folyamatára, a reformkapacitásokra, az egyes rendszerek változási, változtatási, adaptációs képességére. Ebben különösen a közpolitika tudományának volt szerepe, hiszen a kormányzást segítő profiljából következően szembesült azzal a kényszerrel, hogy nemcsak a reformok céljában, irányainak kijelölésében van szükség segítségre, hanem abban is, hogy megkeresse a reformkudarok okait és rámutasson a sikeres végrehajtás szervezeti, eljárási, információs, legitimációs feltételeire. A közpolitika tudománya a reformok két típusát ismerte, az átfogó, egyszeri reformokat, amelyek drasztikus változásokat eredményeznek rövid idő alatt, illetve a lépésről lépésre araszoló (muddling through), inkrementalista módszert. A Lindblom nevéhez fűződő kislépések tudománya, a lépcsőzetes ág módszer gyakrabban érvényesült, mint az ún. racionális, átfogó *gyökér* módszer (LINDBLUM 1994), ezért a folyamatos változások elfogadottabbakká váltak a sokszerű reformokhoz képest. A reformokhoz közelítés fókusz

viszonylag szűk volt hosszú ideig, mert a reformok túlnyomó többsége a közgazdaságban, az ágazati közpolitikákban zajlott. A kormányzati rendszerekben itt volt a legnagyobb szükség folyamatos változásokra, itt érvényesültek a nemzetközi standardok, olyan divatos irányzatok, mint a New Public Management (NPM), amelyek a kormányzás hatékonyságát tartották a legfontosabb célnak. A közpolitikai elemzések a reformok értelmezésében is jellemzően az egyes közpolitikák formálásában kidolgozott és alkalmazott, erősen angolszász kulturális befolyás alatt álló elméleteket (az intézményi közgazdaságtanból induló public choice, fiskális föderalizmus, közpolitikai ciklusok) kezdték használni (KICKERT 1997, POLLITT–BOUCKAERT 2004, HORVÁTH M. 2005).

Az ismétlődő kudarcok vezettek annak felismeréséhez, hogy a reformok eredményei a közgazdaságban csak akkor lesznek tartósak, fenntarthatóak, ha sokkal komplexebb megközelítésben elemzik a reformfolyamatokat, ráirányítva a figyelmet a reformok által érintett szereplők, intézmények érdekeire, értékeire stb. (SCHNEIDER–HEREDIA 2003). Az is kiderült, éppen a nemzetközi policy transzferhez fűződő felfokozott várakozásokkal kapcsolatos csalódások nyomán, hogy nemcsak az angolszász és kontinentális rendszerek közötti különbségek (PETERS 1997), hanem a rendszerváltó országok sajátosságai is korlátozzák az ideális minták beültetését. Rámutattak arra a paradoxonra, hogy a legradikálisabb reformokat a hatékony közgazdasággal rendelkező, fejlett országokban hajtják végre, ahol erre kevésbé van szükség. A rosszul kormányzott országokban a legkisebb az igény a reformokra, s a legkevésbé felkészültek szakmailag a végrehajtásra (WRIGHT 1997, KUHLMANN–WOLLMANN 2014). A közpolitikai, közgazdaságtan-szervezési divatirányzatokat a nemzetközi szervezetek szakértői terjesztették anélkül, hogy a konkrét alkalmazás feltételeivel tisztában lettek volna. A reformok csomagban kapcsolódtak össze, de egyes érdekcsoportok és további reformigények megjelenése a reformok feletti szilárd politikai uralmat gyakran veszélyeztették.

Kaufman (1998) a dél-amerikai és kelet-közép-európai reformok összehasonlítása során a reformok átfogó megközelítéséhez különböző tényezőcsoportokat azonosított (politikai, gazdasági, közpolitikai és nemzetközi), melyeket később kiegészített a társadalmi, kulturális összefüggésekkel (2003). Tudomásul kellett venni, hogy a rendszerváltó országokban egyértelműen hosszabb idő szükséges, amíg az előnyök egyáltalán jelentkezhetnek, hiszen nem egyszerűen állami, intézményi változásokat hajtanak végre, hanem teljes gazdasági, társadalmi átalakulással kellett megbirkózniuk, s az átalakulás költségei is magasak (TEMMES 2000).

A közpolitika tudománya komplexitását több értelemben is hangsúlyozzák az utóbbi időszakban. Egyrészt egyértelművé vált, hogy az egyes közpolitikai ágazatokat, beavatkozásokat elszigetelten elemző és kezelő megközelítés elégtelen, másrészt minden policy terület, illetve beavatkozás különböző elméleti bázisokon elemezhető, harmadrészt a közpolitika már nem korlátozódhat a „köz” szektorra, miután a közgazdaság hibriditása egyre nyilvánvalóbb, sajátos keverékként magán viseli a köz, magán és harmadik szektorok számtalan vonását (EMERY–GIAUQUE 2014). A közpolitikai elemzés nem pusztán a döntéseket, hanem a végrehajtás folyamatát és hatását, eredményét is át kell, hogy fogja (PETERS–PIERRE 2006). Abban eltérnek a vélemények, hogy közpolitika tudománya mennyire objektív és politika-mentes. Mindenesetre egyre inkább Stone véleménye látszik megalapozottabbnak, aki az új intézményi közgazdaságtanra épülő public choice elmélet paradoxonjának azt tekinti, hogy a közpolitikai, *racionális* döntések sem mentesek a politikától, ezért a politikát az elemzések nem kerülhetik ki (STONE 2001).

A reformok hatalmi, politikatudományi, szociológiai, kulturális-társadalomlélektani összefüggései egyre inkább foglalkoztatják a társadalomtudományokat, és jelentős elméleti, módszertani hozzájárulást produkáltak a reformok, a kormányzati változások megértéséhez. A kormányzatok reformkapacitása (tehát a változásokhoz való alkalmazkodási, változtatási képessége) nagyszámú formális és informális vétőpontok, szereplők függvénye, amelyek jelenléte, befolyása végső soron az általános politikai, kormányzati intézményi és kulturális keretektől következik. Tsebelis (2002) elemzése arra mutat rá, hogy a hatalmi modell vagy a pártrendszer mellett az egyes kormányzatok változásra való képességének megértéséhez milyen segítséget nyújt az egyéni és intézményi vétőszereplők azonosítása és egymáshoz való viszonyának feltárása. A szervezéstudomány, tudásszociológia hozzájárulása a reformfolyamatok megértéséhez elsősorban a döntési folyamatok, arénák, hálózatok, a szereplők tudása elemzésében jelölhető meg (RHODES 1997b, OSTROM 2005, SABATIER-WEIBLE 2007, CASTELLS 2006).

A világ sok országára kiterjedő empirikus kutatások (World Value Survey, Eurobarometer, European Social Survey) a kulturális, illetve értékösszefüggésekre fókuszáló tudományos iskolák, egyértelmű evidenciákkal szolgálnak a kormányzati rendszerek, intézmények működésében az értékek, tudás, morál, bizalom, általánosabban a társadalmi tőke meghatározó szerepének értelmezéséhez (PUTNAM et al. 1993, HOFSTEDÉ 2001).

Összességében mára a társadalomtudományok sokkal szélesebb elméleti és módszertani arzenálja áll rendelkezésre a tágabb kormányzati és a szűkebb közigazgatási reformok értelmezéséhez. Ennek ellenére a reformok rendkívül változatos képet mutatnak nemcsak tartalmukban, hanem folyamatukban is. Ezért lehet egyetérteni azzal a véleménnyel, hogy a kormányzatok, közigazgatások formálódásában rendkívül nehéz korrekt összehasonlításokat végezni (BLOMQUIST 1999). A konvergencia, divergencia változó arányban van jelen a nemzeti kormányzati, közigazgatási rendszerekben még akkor is, ha a globális uniformizáló befolyás dominánsnak tűnik a reformpolitikai diskurzusokban. A végrehajtás, és különösen a reformok eredménye tekintetében azonban a változatosság sokkal inkább jellemző (KUHLMANN-WOLLMANN 2014). A továbbiakban azokra az összefüggésekre koncentrálunk, amelyek a területi reformokat különösen érintik, szelektálva a kínáló megközelítési lehetőségek közül.

## 2. A területi reformok specialitásai

A területi reformokat a szakirodalom többnyire a közigazgatási reformokhoz sorolja. Kétségtelen, hogy a területi kormányzás két fő szektora, az önkormányzati és dekoncentrált intézményrendszer a végrehajtó hatalmon belül helyezkedik el. A területi reformok azonban nem azonosíthatók kizárólag a helyi önkormányzatokat, és dekoncentrált intézményeket érintő változásokkal. A területi kormányzati struktúra, a léptékek átalakítása nem csak a közigazgatást érinti, illetve érintheti, jelentősége akár makropolitikai is lehet, például a föderalizmust érintő, vagy megcélzó reformok esetén. Ugyanakkor a területi léptékek, határok átalakítása nem feltétlenül vezet a hatalmi viszonyok megváltozásához, decentralizációhoz vagy centralizációhoz, a hatalmi szerkezet pedig átalakulhat változatlan területi struktúra mellett is. Elvszerűen tehát a területszervezési reformokat és a decentralizációt, ahogy szokás fogalmazni a vertikális, kormányzaton belüli változásokat

(KUHLMANN-WOLLMANN 2014) meg kell különböztetni, még akkor is, ha a két reformtípus gyakran szorosan összekapcsolódik (PIKE et al. 2012:15). Amikor a továbbiakban területi reformokat említünk, kompromisszumos megoldást alkalmazunk. Azokra a lényegi változásokra használjuk a kifejezést, amelyek nem, vagy nem pusztán a földrajzi határok vonatkozásában érvényesülnek, hanem valóságos hatalommegosztási következményekkel járnak, tehát decentralizációs vagy centralizációs célokat szolgálnak.

A területi reformokkal, illetve a területi kormányzatokkal foglalkozó szakirodalom, a nemzetközi szervezetek által készített összehasonlító közpolitikai elemzések gyakran összemosák, vagy elhanyagolják a területi reformok, illetve különösen a területi kormányzás különböző dimenzióit, különösen azt, hogy az új területi léptékek létrehozása milyen intézményeket érint, ténylegesen milyen következményekkel jár. Ennek oka, hogy a reformok következményeinek átfogó értékelése még gyermekcipőben jár (KUHLMANN-WOLLMANN 2014). Természetesen nehéz a folyamatok dinamikáját pontosan megragadni, éppen az ezen a területen jellemző gyors változások és a problémakör rendkívül komplexitása miatt. Mint többször említettük, a területi reformokkal, illetve a decentralizációval a szakirodalom elsősorban tartalmi szempontokat követve foglalkozik (*mit*). E tekintetben leggyakrabban a fiskális föderalizmus, a pénzügyi decentralizáció a fókusz, már csak azért is, mert a nemzetközi szervezetek, a Világbank, az OECD, a pénzügyi hatékonyságot hangsúlyozták (DAFFLON-MADIES 2011). A kormányzás minőségét mérő általános governance indikátorok között egyébként nem szerepel a decentralizációt mérő elem, bár kidolgoztak kifejezetten decentralizációt mérő indikátorokat is. A területi szempontok elhanyagolása, elnagyolása azért ellentmondásos, mert a nyolcvanas évek közepétől a világ mintegy hatvan országában zajlott decentralizációs reform, amelyeket a nemzetközi szervezetek alapos mérlegelés, a tapasztalatok elemzése nélkül ajánlottak az érintett fejlődő, rendszerváltó országok számára (HUTCHCROFT 2001).

Ugyanakkor a nemzetközi szervezetek ismerték fel, hogy a decentralizációs reformhoz szükséges kapacitások felmérése különösen bonyolult feladat, komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek hozzá, és a kapacitásokat minden érintett kormányzati szinten biztosítani kell (LITVACK et al. 1998). A reformcélok formálásának és végrehajtásának folyamata (*hogyan*) azonban egyelőre elhanyagolódik (GAULÉ 2010). Viszonylag kevés olyan munka van, amelyik a területi reformok elemzésekor a *hogyanra* koncentrálna. Ilyennek tekinthető Kuhlmann-Wollmann (2014) munkája mellett Baldersheim és Rose vállalkozása (2010), amelyik szisztematikusan kidolgozott elméleti keretben hasonlítja össze 11 ország *területi választási* (territorial choice) reformjait. A területi választás terminológia arra utal, hogy olyan reformokat elemezték, amelyek földrajzi változásokkal kapcsolódtak össze, tehát amelyek a földrajzi léptékek átalakítására vonatkozó átfogó reformdöntésekre irányultak. Ugyanakkor, a területi választás egyben mindig *hatalmi játék* is, a szerzők által alkalmazott módszertan alkalmasnak tűnt a szereplők, folyamatok elemzéséhez is. A továbbiakban támaszkodunk a szerzőpáros által alkalmazott elemzési szempontokra, amelyek alapvetően a közpolitikai ciklusok elméletére, szakaszaira épülnek. Miután a reformok folyamata nem feltétlenül lineáris, és egyre kevésbé intézményesített (CHRISTENSEN-LAEGREID 2012), ezért figyelmet fordítunk olyan további tényezőkre is, amelyek a magyar reformfolyamat elemzése szempontjából relevánsak.

## 2.1. Reformkorszakok, kontextusok

A közigazgatási és a területi reformokkal foglalkozó szakirodalomban egyre hangsúlyosabban jelenik meg a reformok időszakát, illetve az egyes országokat hosszabb távon jellemző szűkebb-tágabb kormányzati, gazdasági, társadalmi, kulturális kontextus. Ország-, illetve esettanulmányokból álló, összehasonlító munkák, többnyire az országokat az állami hagyományok, a legátfogóbb társadalmi-gazdasági fejlettség alapján csoportosítják. Gyakran ezek a csoportok egyben regionális-földrajzi lehatárolást, összetartozást is jelentenek (kontinentális, skandináv, dél-európai, kelet-európai stb.). Mint a nemzetközi fejezetben kifejtjük, sokfajta csoportosítás létezik. Egyre komplexebb és egyre kevésbé egzakt az a tényezőrendszer, amelyek mentén értelmezik egy-egy ország területi kormányzását és az azt érintő reformlépéseket. Vannak kifejezetten egzakt mérési kísérletek is, talán éppen azért, hogy a sokszínűség ellenére sikerüljön bizonyos standardokat érvényesíteni (HOOGHE et al. 2008).

A területi reformok szempontjából véleményünk szerint különösen fontos kontextuselemek egyrészt az adott ország központi-helyi hatalmi modellje, másrészt földrajzi, térbeli szerkezete, harmadrészt az ott érvényesülő külső, nemzetközi befolyások komplex hatásmechanizmusa.

A kontextusnak vannak stabilabb és temporálisabb, általánosabb és országspecifikus összetevői. Általánosan elfogadott a területi reformokat, területi közigazgatásokat, a centralizációt-decentralizációt elemzők körében, hogy a lassan változó állammodellek meghatározó kontextust jelentenek a területi kormányzás számára. A diktatúrák és demokráciák, illetve ez utóbbiak többségi és konszenzusos változatai markáns eltéréseket mutatnak abból a szempontból, hogy milyen szerepe van a helyi kormányzatoknak (LOUGHLIN et al. 2011). Nyilvánvalóan a hatalom megosztására, pluralizmusra épülő politikai rendszerekben a hatalom térbeli megosztása elfogadottabb, bár egyáltalán nincs szó determinizmusról. Hooghe és társainak 42 országra kiterjedő elemzése azt bizonyította, hogy a demokratikus országok általában decentralizáltabbak (HOOGHE et al. 2008).

Loughlin és társai vezetésével készült összehasonlító tanulmányok a kontextust többféle módon közelítik meg. Az egyik munkában az állami tradíciók körébe sorolt tényezők (az alkotmány típusa, állam-társadalom viszonya, politikai forma, és stílus, a közigazgatás domináns megközelítése) alapján történt az országok csoportosítása és ezekhez rendelték a decentralizáció formáit is (LOUGHLIN 2001:5). Hasonló, de komplexebb szempontrendszert alkalmaztak egy későbbi, több országot átfogó összehasonlító kézikönyvben (LOUGHLIN et al. 2011). Mindkettő Lijphart tradicionális demokrácia tipológiájára épít alapvetően, de a demokratikus intézményi és működési rendszerek átalakulási trendjeire rezonálva újabb distinkciókat tesznek az inga, a közvetlen, a részvételi és a konszenzusos demokráciák között, keresve ezek területi kormányzásra gyakorolt következményeit. Egy másik munkában Loughlin a területi kormányzás második világháborút követő reformfolyamatait az egyes korszakokat jellemző globális állammodellekkel kapcsolja össze (2007). Megállapítja, hogy az első, a centralizált jóléti állam korszaka, amikor csak adminisztratív jellegű decentralizáció volt jellemző, a központi végrehajtó hatalom szerepe volt domináns. A második korszak a jóléti állam válsága, az új, neoliberais kormányzati formák és szereplők megjelenése, amikor a reformfolyamatok iránya is sokkal diverzifikáltabb volt, és a trend egyértelműen a decentralizáció irányába fordult. A harmadik korszak az állam átstrukturálódásának

korszaka, elmozdítva a köz és magánszektor továbbá a szintek korábbi arányait. Ez utóbbi két korszakban jelenik meg a politikai decentralizáció, illetve a szintek közötti hatalmi átrendeződés elsősorban a régiók javára. Az utóbbi években újabb korszak körvonalazódik, a válságkezelő, a biztonságot preferáló, *preventív*, következőképpen inkább centralizáló államé (BALDERSHEIM–ROSE 2010:258).

Az állammodellek leírhatóak a klasszikus weberi (hierarchikus, centralizált közigazgatás), később neoliberais (decentralizált governance), majd a neoweberi (az előző két korszakot ötvöző, centralizáló) jelzőkkel is, amelyeket különösen a governance kérdéssel foglalkozó szakirodalom használ a változások leírására (BEVIR 2011). Ezekben a kormányzati korszakokban az állami funkciók és modellek változása mentén a területi reformok más és más kontextusba kerülnek. Természetesen nem zárható ki, hogy területi reformokat hajtanak végre centralizált államfejlődési korszakokban, de ezek nagy valószínűséggel nem a decentralizációt szolgálják. Az is feltételezhető, hogy a többnyire top down reformok foratókönyve kevesebb konszenzusos elemet tartalmaz, különösen a központ és a helyi hatalom viszonyrendszerében.

A kormányzati rendszerek evolúciójának fontos állomásánál tartunk. Vélhetően idővel összebékülnek a kormányzás tartósan bizonyuló neoliberais és neoweberi elemei (DRECHSLER–KATTEL 2008/2009), de mindenképpen célszerű és aktuális a két kormányzati paradigma és a decentralizáció összefüggéseit elemezni. E kormányzati paradigmák eltérő feltételeket jelentenek a hatalom térbeli megosztása számára, még akkor is, ha a decentralizációs ciklusokat sem kizárólag a kormányzati rendszerek generális modellje determinálja. Az utóbbi években a válságok kezelésére vállalkozó reformok egyértelműen centralizáló jellegűek. Nem véletlen, hogy az önkormányzatokat tömörítő nemzetközi szervezetek aggodva figyelik a folyamatokat, megállapítva, hogy az általánossá váló költségvetési megszorításoknak még a formailag decentralizáló reformok közepette is negatív következményei vannak az önkormányzati autonómiára (CEMR 2013).

Az egyes kormányzati korszakokban jellemző közös trendek elsősorban a társadalmi, gazdasági folyamatokra globálisan ható objektív tényezőknek köszönhetőek, de nem hanyagolható el a kormányzati reformokban megjelenő tudatos konvergencia törekvés, a nemzetközi szervezetek befolyása. Világméretben zajlott az NPM-mozgalom erős nemzetközi befolyás mellett, közigazgatási reformok tömegét váltva ki. Európában különösen a regionális reformoknak volt hatásos külső motivációja, *globális kontextusa* az integráció maga. A többszintű kormányzás (MLG) eszméje az európai integráció elmélyítésének eszközeként merült fel a nyolcvanas, de különösen a kilencvenes évtizedben, feltételezve, hogy a nemzeti kormányzatok alatti szintek, a régiók megerősítése és bevonása a döntéshozásba együtt jár a nemzetállami szint meggyengülésével. Az MLG nem írható le a szintek között stabil és kiegyensúlyozott hatalmi arányokkal. Keating 2008-ban már nem tartotta elég befolyásosnak az európai kormányzás *harmadik*, regionális szintjét, belátva, hogy a területi kormányzatok túl heterogének (KEATING 2008:633), bár szerinte a hatalom térbeli szerkezetének átalakulása velünk marad a következő évtizedekben is, kérdés, hogy milyen irányban.

A különböző közpolitikák és a kormányzati rendszerek terén megnyilvánuló konvergencia, az ún. európaizáció folyamata sem gyakorolt tartós és domináns hatást a nemzeti területi közigazgatások formálásában, talán azért, mert az európaizáció folyamatában éppen a területi aspektust hanyagolták el a leginkább (JONES–CLARK 2010). Az európai befolyás

(amivel a kötet külön fejezete foglalkozik) tehát messze nem volt elegendő az egyes tagállamokban valóságos regionális reformok végrehajtásához. Ez még azokra az új tagállamokra is igaz, amelyek tekintetében az ún. kondicionalizmus sokkal szigorúbban érvényesült a korábbi időszakban csatlakozó országokhoz képest (HUGHES et al. 2004).

Összességében a területi kormányzatok heterogenitása tükrében azt állíthatjuk, hogy a nemzeti kontextusnak nagyobb jelentősége van a nemzetközi befolyásnál. Fontos hangsúlyozni, hogy nem a globalizáció és a nemzeti szuverenitás mérlegre tételéről van szó. A globalizáció számtalan formában korlátozza, behatárolja a nemzetállami kormányzatok mozgásterét és szerepvállalását is. A többszintű vagy, ahogy ugyancsak hívják, globális vagy *metakormányzás* (JESSOP 2011) elkerülhetetlen valóság, amely átszövi a nemzeti kormányzati rendszereket, és hatással van a szubnacionális kormányzati szintek mozgásterére is, de kétségtelenül vannak korlátai. Úgy tűnik, hogy a nemzeti kormányzás modelljének formálásában a nemzetközi szervezetek, vagy éppen az Európai Unió *diktálta* kormányzati divatok, minták nem jelentenek döntő meghatározottságot.

A hazai kontextus, az adott ország kormányzati tradíciói, politikai kultúrája (*soft kontextus*) és fejlettsége, főbb gazdasági, társadalmi stb. sajátosságai (*hard kontextus*) a külső hatásokhoz képest erősebb hatással vannak a reformok tartalmára, sikerére egyaránt. A területi reformok belső, nemzeti kontextusában kiemelendő továbbá a térbeli dimenzió (az adott ország térbeli szerkezete, településhálózata, regionális egyenlőtlenségei), ami a reformok hatalmi kontextusát, koreográfiáját is meghatározza. Mint a későbbi fejezetekben többször kitérünk rá, például a nagyobb, erős városok jelentős befolyással rendelkeznek a területi reformok formálásában és végrehajtásában, míg az elaprózott kistéleplések társadalmi másként viszonyul a reformokhoz. A magyar reformok megértéséhez kevésbé fontos, de az európai regionális mozgalmaknak nagyon markáns sajátossága az egyes régiók etnikai, politikai identitás keresése, ami nemcsak a térbeli kormányzás modelljét alakíthatja át, hanem akár a makropolitikai egyensúly és az állami egység kihívója is lehet. Hasonlóképpen érinti a területi reformok tartalmát, kimenetelét a gazdag és szegény régiók, vagy éppen a főváros és a vidék ellentéte. Tekintettel azonban arra, hogy a területi reformok túlnyomó többsége top down karakterű, a területi kontextus nem mindig és nem mindenhol érvényesül. Az a tapasztalat, hogy ahol viszont igen, ott általában aszimmetrikus területi kormányzati modellek kialakulásához vezet, tehát a sajátos helyzetű térségek egyedi kormányzati megoldásokat, atipikus határokat képesek kikényszeríteni (BALDERSHEIM–ROSE 2010).

## 2.2. Reformmotivációk, célorientációk, diskurzusok

Az objektív gazdasági, társadalmi, területi kontextusok kérdésével nagyon szorosan összefügg természetesen, hogy a területi reformok mikor, milyen tartalmú törekvésekkel, célokkal kerülnek napirendre. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a reformok *framingje*, tehát a kormányzati reformot elindítókat által alkalmazott argumentáció nem pusztán a szükségletek, problémák felismerésétől, evidenciáktól és adatoktól függ (BALDERSHEIM–ROSE 2010:11). Kutatásunk is törekedett a döntéshozók, érintettek tudását, indítékait, értékeit, ahogy Stone nevezte (2001) „eszméit”, megismerni, a reformdiskurzusok elemzése ugyanis a reformok megértésének egyre sikeresebb eszközévé vált (KULHMANN–WOLLMANN 2014).

A *jól* kormányzott országokban, ahol a változó körülményekhez, új kihívásokhoz való alkalmazkodás igénye beépült a döntési mechanizmusokba, a szereplők értékrendjébe, ott a reformok inkább korrekciók sorozatán keresztül valósulnak meg. A többnyire kisebb jelentőségű változásokat a teljesítmény folyamatos értékelésére, mérésére alapozzák, a *framing*, a reform üzenete tehát inkább szakracionális jellegű érvekre támaszkodik. Ez az ideálisnak tekinthető modell azonban általában nem jellemző, és különösen nem olyan országokban, ahol a kormányzás minősége gyenge, ahol a tanulás, alkalmazkodás szempontja elhanyagolódik az intézményi vagy a szereplők oldalán jelentkező sajátosságok miatt. A folyamatosan reagáló kormányzatok sem kerülhetik el azonban az időnkénti nagyobb változásokat és ezért konfliktusokat okozó reformokat, amikor nagy segítséget jelent a *framing*, irányt adva a komplex, bonyolult problémák megoldásában.

A területi reformok jellemző motivációi, célrendszerei és diskurzusai viszonylag egyszerűen rendszerezhetőek. Ha a területi léptékek átalakítását célzó reformokat vesszük szemügyre, akkor a helyi önkormányzati illetékességi területek konszolidálása, optimalizálása, és a területi vagy középszintek számának és határainak a kialakítása, változtatása tekinthető a két fő típusnak, ezek mögött azonban sokfajta konstrukció bevezetése húzódhat meg. A helyi önkormányzatokat érintő reformok, amelyek zömmel a fejlettebb demokráciákban már a hatvanas évtizedtől megkezdődtek, lényegében mindig kettős, egymásnak ellentmondó eszméjegyében zajlottak. Miközben a kiváltó ok és indok szinte mindig a szolgáltatások költségét és minőségét meghatározó mérhető hatékonyság volt, addig a másik oldalon a polgárközelség, a helyi demokrácia és elszámoltathatóság sem kerültek ki a politikai diskurzusok szótárából. A diskurzusok során megjelenő érvek, célkitűzések a hatékonyság és demokrácia között kellett, hogy egyensúlyozzanak, nyilván attól függő sikerrel, hogy milyen szereplők és körülmények voltak dominánsak a reformban. Baldersheim és Rose könyvében szereplő országokban a hatékonyság és modernizáció voltak a területi reformok vezérmotívumai (2010:245). Ugyanakkor vannak olyan tapasztalatok, amelyek a *demokrácia* oldalára billentik a mérleg nyelvét, igazolva, hogy a kistéleplések önkormányzati önállóságának megőrzése is sok előnnyel jár, illetve, hogy meglehetősen nehéz a mérhető hatékonyságot megcélzó reformok valós pozitív hatását kimutatni, miközben a demokratikus deficit egyértelműen megjelenik. Nem véletlen, hogy az utóbbi évtizedekben már óvatosság jellemző a drasztikus költségösszevonások kérdésében, s hogy éppen a rendszerváltó új demokráciák mutattak idegenkedést, ahol a demokratikus szempontok értelemszerűen erősebben érvényesültek, legalábbis kezdetben (SWIANIEWICZ 2010, ILLNER 2013).

A középszintű, regionális kormányzatokat érintő reformok célrendszere esetében a képlet bonyolultabb, és sokkal differenciáltabban jelenik meg az egyes országokban és korszakokban. Az európai regionális mozgalmak motivációi rendkívül összetettek. A magyar reformok megértéséhez az etnikai alapú regionális mozgalmak természetrajza, *frame*-je nem tud segítséget nyújtani, sokkal inkább azok a gyakoribb, felülről vezényelt regionális reformok, amelyek a versenyképesség, modernizáció, illetve az európai kohéziós politika eszmekörében mozogtak. Általánosan elfogadott és kutatásokkal alátámasztott vélemény, hogy az Európai Unió tagállamaiban a kohéziós politika rendkívül erős hatást gyakorolt a regionalizációs kísérletekre, miután a strukturális alapok rezsimje előírta a NUTS 2 régiók lehatárolását. A kelet-közép-európai rendszerváltó országokban a csatlakozásra készülők során a regionális politikai követelmények kielégítése erőltetett tempóban haladt. Területi reformok mentek végbe, új regionális határok kerültek fel a térképre, mégis az új tagállamok

strukturális alapokat kezelő intézményi rendszere centralizáltan épült ki 2004 után, nem kis csalódást okozva a regionális reformokat támogató szakmai és politikai erőknél. A csatlakozás előtt nagyobb volt az alkalmazkodási kedv, illetve kényszer, míg a csatlakozást követően már kevésbé érvényesültek azok az indirekt elvárások, amelyek csak valóságos tanulási szándék esetén motiválnak (BOUCKAERT et al. 2011). A centralizációs reflexeket vélhetően az is táplálta, hogy az új tagországok elsődleges törekvése inkább a forrásabszorpció volt, s nem fejlesztéspolitikájuk stratégiai megújítása. A központi szintről indított regionális reformok argumentációjában míg a nyugati fejlettebb országokban sokkal inkább belső közigazgatási, mérhető hatékonysági, gazdaságfejlesztési érvek jellemzőek, addig a kelet- és dél-európai kohéziós országok az uniós támogatásokhoz való hozzájárulás külsődleges szempontjával, az uniós kohéziós politikai lecke felmondásával operáltak. Ugyanakkor az alulról kezdeményezett regionális reformok az identitás, a tradíciók, a kultúra, a társadalmi kohézió térfelművelő erejét hangsúlyozták (PAASI 2000, KEATING 2004). Ritkán előforduló eset, amikor a top down regionalizáció technokrata érvei összekapcsolódnak az alulról támogatott regionalizmus jelszavaival. A középszinttel kapcsolatos reform célrendszerek és diskurzusok belső ellentmondásai, egymást kioltó törekvései azért is jellemzőek, mert a léptékreform (*rescaling*) nemcsak az adott ország közigazgatásának térbeli szerkezetét változtatja meg, hanem bizonyos (társadalmi, gazdasági stb.) tényezők térbeli kereteinek átalakulásához, a hatalom szerkezetnek átrendeződéséhez vezet (SWYNGEDOUW 2000). A regionális reformok esetén csap igazán össze a centralizáció és a decentralizáció (föderalizmus) érvrendszere. Ebben azért nehéz eligazodni, mert bőven vannak érvek és ellenérvek mindkét oldalon, amelyek jelentősége, egymáshoz való viszonya változik is a különböző korszakokban, nem beszélve az előnyök, hátrányok prognózisának és különösen mérésének problémáiról (PÁLNÉ KOVÁCS 2014). Nem ritka, hogy a regionalizáció a teljes politikai, kormányzati rendszer demokratikus megújulásának dimenziójába kerül, amikor csak formailag van szó a területi léptékről, de sokkal inkább a hatalom föderaliztikus megosztása, vagy éppen az egységes államból való kiválás a tét.

És természetesen nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy diskurzusok zártsága, nyitottsága, a bevont szereplők köre nagymértékben befolyásolja, hogy az érvek, ellenérvek, hivatalos és rejtve maradó célok mennyire érhetők tetten a reformfolyamatban. Baldersheim és Rose is azt találta, hogy nehéz szoros összefüggést találni a reformok érvrendszere és a tényleges reformintézkedések, tartalmak között (2010:244). Sok tanulsággal szolgál erre a kötet párt- és kormányprogramokkal foglalkozó fejezete is.

### 2.3. Reformszakaszok, reformdinamikák, reformstratégiák

Elsősorban Laswell nevéhez fűződő klasszikus közpolitikai szakaszok elméletét, illetve különböző változatait akkor is célszerű figyelembe venni a reform döntéshozásban, ha több szempontból meghaladták már, újabb elméleti kereteket javasolva (SABATIER 1999). A reformfolyamat azonosításában a közpolitikai ciklus szokásos fázisait különítjük el. A problémák azonosítása, a célok meghatározása, a döntéshozás, végrehajtás, és értékelés szakaszok megkülönböztetése célszerű, tudva, hogy a policy design, a policy formálás architektúrája ennél sokkal bonyolultabb, változatosabb szakaszokkal, eszközökkel operál (BOBROW 2006). A hagyományos közpolitikai ciklus modell a területi reformok folyamatára

is alkalmazható, bár nehezen választható szét a célkitűzés, politikaformálás és a végrehajtás stb. szakasza. A szakaszok és az egyes szakaszok jellegzetes szereplői összefonódnak, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését (HUPE–HILL 2006).

A közpolitikai folyamatok elméleti és módszertani megközelítései már számolnak azzal, hogy a folyamatok többdimenziósak, összetett intézményi környezetben zajlanak és következményeikben dinamikusak (BLUMQUIST 1999:223). Különösen a *nagyreformok* jellemzője, hogy ritkán végződnek teljes sikerrel. Nem véletlenül különböztetik meg a reális reformokat a sokkal nagyobb számban megszülető reformprogramoktól (TOONEN 2001), és egyre nagyobb figyelem irányul a reformok kudarcának, elmaradásának megértésére (HAJNAL 2008, BALDERSHEIM–ROSE 2010).

Mint említettük a közpolitikai reformok hagyományos megközelítése megkülönbözteti az átfogó (nagy) és a lépcsőzetes (kis) reformokat, amelyek egyszerre utalnak a változások mélységére és időbeli lezajlására. A kormányzatokkal szemben a választói elvárás általában az, hogy egyszerre és minden vonatkozásban cselekedjen, ez a nyomás és a folyamatos időzavar a leggyakoribb oka a reformok ellentmondásosságának. Levin jegyezte meg szellemen, „nem azon csodálkoztam, hogy hány dolog nem sikerült, hanem hogy hány döntés bizonyult jónak, annak ellenére, hogy rendkívül rövid idő alatt született meg” (2007:139). A veszélyforrások ellenére jellemző, hogy a kormányzatok időről időre ígéretet tesznek különböző rendszerek gyökeres átalakítására, meglehetősen rövid idő alatt. Az ellentmondás nem küszöbölhető ki, de a veszélyek csökkenthetőek, ha a politikusok óvatosabbak az ígéreteikkel, és ha nagyobb figyelmet fordítanak a végrehajtás folyamatára (LEVIN 2007:149).

Ingraham (1997:329–330) három reformtípust különböztetett meg a végrehajtás stratégiáját és időzítését illetően, szoros összefüggésben a reformkapacitásokkal:

- Az inkrementalista modell lényege, hogy a változás a kormányzati rendszerbe építet, ezért kevésbé politizálódik át, kevesebb a politikai vétőpont és a nyílt konfrontáció.
- A szakaszos modellben a mélyreható változások szakaszokra bontottak, ilyen értelemben a politikai kontroll is megosztott a vétőpontok befolyása szempontjából, a végrehajtás tehát könnyebben halad előre.
- A gyors-kezdeményezési modellben a változások egy ütemben, gyorsan zajlanak le, nyilvánvalóan a legerősebb politikai figyelem mellett. A reformot kezdeményezők rákényszerülnek, a reformcélokat illetően a vétőpontokkal való politikai konszenzusra.

A reformok lefolyását, szakaszait nagymértékben befolyásolja, hogy top down vagy bottom up jellegűek-e, melyik az a szereplő kör, amelyik a reformok napirendre tűzését eléri. Mégis a területi reformok esetében sokkal inkább a döntéshozás és a végrehajtás szakasza kritikus. Ennek függvényében különbözteti meg Baldersheim és Rose a jakobinus és girondista alaptípust, illetve újabb típusként az experimentális és az óvatos, tartalékoló formákat, amelyek közel vannak a girondista, lépésről, lépésre haladó alpmódelhez. A top down és bottom up elemek leggyakrabban ötvöződnek egymással, amikor a központ csupán segítő szerepet tölt be az alapvetően bottom up folyamatban, vagy a helyi erők kényszerítenek ki egy alapvetően központi reformdöntést (POLLITT–BOUCKAERT 2004:94).

Az egyre gyakrabban előforduló kísérletező típusú reformfolyamatok sajátossága, hogy nemcsak időben, hanem térben is viszonylagossá válnak. Nem érvényesülnek egyszerre

és az ország egész területén átfogóan, és kimenetelüket tekintve is aszimmetrikus megoldásokhoz vezethetnek.

Különösen fontos szempont a reformok folyamatában, szakaszolásában a szereplők, szintek jellege, száma, az alkalmazott módszer. Az feltételezhető általánosságban, hogy a reformfolyamat minél nyitottabb, annál időigényesebb, ugyanakkor a reformok során keletkező konfliktusok könnyebben kezelhetőek és a reform fenntarthatósága is jobban garantált.

#### 2.4. Szereplők, intézményi keretek, vétőpontok, konfliktusok

A közpolitikai folyamatok elemzésében bármilyen elméleti keretből indulunk is ki, fel kell tenni a kérdést, hogy egyénileg kik azok, akik generálják a folyamatokat, magatartásuk milyen érdekekkel, értékekkel, pozíciókészséggel magyarázható. Azt is figyelembe kell venni, hogy a szereplők és a döntések számára keretet adó intézmények *terei* összetettek, átfedéseket mutatnak, a befolyás az intézmények és a szereplők között kölcsönös (SCHLAGER 1999).

Mint említettük, kutatásunk elméleti megközelítésében különleges figyelmet szántunk a szereplőknek, lényegében annak az intézményi keretnek, amelyben a reformdöntések megszülettek, vagy megghiúsultak, és annak a szereplőkörnek, amelyek a reformdöntések tartalmát, végrehajtási esélyét formálta. E célra alkalmasnak tűnt Tsebelis vétőszereplő elmélete (2002). De alkalmaztunk klasszikus közjogi, intézményi elemzést is, sorra véve azokat a szervezeteket, döntési és döntés-előkészítési pontokat, fórumokat, amelyek hivatalosan befolyást gyakoroltak a területi reformdöntésekre, elfogadva azonban azt a véleményt, hogy a területi reformdöntéseket végül is mindig az elit hozza meg (POLLITT–BOUCKAERT 2004:26).

A változások szempontjából ugyancsak értékes és releváns elemzési támpontokat adhat a politikai (SHEINGATE 2003) és/vagy közpolitikai vállalkozók (COHEN 2011) fogalma alatt született munkák sora. A politikai vállalkozó fogalmát már Robert Dahl 1963-ban használta híres *Who governs* című munkájában, lényegében a politikai elit kutatásainak nyitányaként. A későbbiekben a fogalmat nagyon sokféleképpen használták. Számunkra az a megközelítés releváns különösen, amelyik az intézményeket a stabilitás, a politikai vállalkozókat a változás, az innováció hordozóiként fogja fel, s viszonyuk segít megérteni a változások bekövetkezését vagy elmaradását (SHEINGATE 2003).

Egy korábbi, a hazai regionális reformmal foglalkozó kutatásunkban (PÁLNÉ KOVÁCS 2009b) Elinor Ostrom (2005) által kidolgozott ún. intézményi elemzési és fejlesztési modell (IAD) vettük alapul, amelynek fókuszában az ún. akcióter áll. Az akcióter magába foglalja a releváns szereplőket, ezek egymáshoz való viszonyát, interakcióit, az alkalmazott, illetve érvényesülő szabályokat, s az ezekre ható külső környezet legfontosabb sajátosságait. A hierarchikus rendszerek nemcsak elemi jelentőségű egységeket/szinteket foglalnak magukba, hanem ágazatokra bonthatóak, ezek csomópontjai (holon) segítségével kijelölhető a vertikális és hierarchikus intézményi konglomerátumból egy egység (akcióter), amely belső kohéziót mutat, és elemezhetővé válik. A területi reformok elemzéséhez ez a modell azért nem volt segítségünkre, mert az általunk vizsgálandó akcióter túlságosan nagy és komplex, bár kétségtelenül a *holon* keresése vezethet a valóságos döntési és kommunikációs központok azonosításához.

A szereplőcentrikus megközelítések sorában meg kell említeni a hálózati elméleteket, különösen a közpolitikai hálózatok szerepét. A közpolitikai hálózat, mint szervezetek közötti önszabályozó rendszer jellemzője, hogy az érintettek között kölcsönös a függőség, folyamatosak az interakciók, az interakciók *játékszerűek*, meghatározott szabályokkal, bizalomra épülve, és működésükre az államnak csak indirekt befolyása van (RHODES 1997b:52). A közpolitikai hálózatok felülírhatják a hierarchikus, formális döntési kompetenciák érvényesülését, szükségessé téve a döntési folyamatok interdiszciplináris jellegű, empirikus vizsgálatát.

A továbbiakban a szakirodalomban található számtalan megközelítés és módszer közül a területi reformok szempontjából különösen releváns elemekből emelünk ki néhányat, azzal, hogy a kötet további fejezeteiben köszönnek vissza részletek.

A területi reformok még akkor is alkotmányos jelentőségűek, ha nem igénylik minden esetben az alkotmány módosítását, ami azt jelenti, hogy nem zárható ki a törvényhozás a döntési folyamatból. Ebből következik az is, hogy a területi reformdöntések vertikálisan és horizontálisan is erősen tagolt intézményi rendszeren mennek keresztül, hozzájuk kapcsolódik a formalizált és nem formalizált hálózatok és részveteli, konzultációs fórumok sora, ami gyakran referendummal zárul. Az intézményrendszer alapvető sajátosságait nyilván az alkotmányos és politikai berendezkedés és szabályozás határozza meg, amelyet azonban keresztül-kasul átszövik, felülírják a tényleges, aktuális hatalmi erőviszonyok, reális körülmények. Ezért a reformdöntéseknek legfeljebb a sémája, tervrajza írható le az alkotmányos keretek alapján. Különösen a neoliberais, *governance* korszakban váltak bonyolultabbá a döntéshozási keretek, amikor egyszerű a sokszor nem szabályozott partnerségi formák felzárkóztak a hagyományos, korporatív fórumok mellé, másrészt a deliberatív és bázisdemokrácia innovációi nyomán az állampolgári, civil részvétel formái is pluralizálódtak, bár egyesek szerint inkább szűkültek (CROUCH 2004), nem is beszélve a globalizálódó, többszintű kormányzás nemzetállamon túlmutató szereplőiről és fórumairól.

Ha az intézményi és döntéshozási rendszert abból a szempontból vesszük szemügyre, hogy mennyire képes a változásokra, milyen a reformkapacitása, akkor némileg eltérő szempontok szükségesek az elemzéshez. Knill (1999) támpontokat keresett az egyes országok adminisztratív reformkapacitásának értékeléséhez. A kialakított két ideáltípust a közigazgatásnak a hatalmi szerkezeten belül betöltött szerepe alapján az ún. autonóm és instrumentális közigazgatásban jelölte meg. A megkülönböztetés alapja a formális vagy tényleges vétőpontok száma. Mindenképpen erős vétőszerepe van annak, ha a hatalmi berendezkedést, koncentrációt részleteiben és stabilan szabályozza az alkotmány, ha a pártrendszer stabil, és kontrollálja a kormányzati hatalmat. A közigazgatási reformok sikerét nagymértékben befolyásolja a közigazgatás szabályozottsága, helyzete, a politika és a bürokrácia viszonyrendszere, a politikai és szakmai racionalitás közötti távolság. Ezeket a paramétereket figyelembe véve Knill szerint az autonóm típusú közigazgatásban a bürokrácia képes hatalmi pozíciójának birtokában a közpolitikai programokat előkészíteni és végrehajtani, míg az instrumentális közigazgatási modellben a közigazgatás személyzetének lényegesen gyengébb a befolyása a politikaformálásra és végrehajtásra. Az autonóm modellben a közigazgatás reformja lényegében nem hajtható végre kívülről, míg az instrumentális modellben a radikális, a politika felől indított reformnak van nagyobb az esélye. A fenti tipológia az állam, a közszektor szerepét nem kérdőjelezte meg, legfeljebb az a kérdés, hogy az állam, s benne a végrehajtó hatalom kinek a kezében van. Amikor

azonban az állami szerepvállalás gyengül, a közigazgatással szembeni bizalom csökken, a kormányzás intézményi szempontból is összetettebb, akkor a reformokat mozgató erőviszonyok és szereplőkészlet is átalakul, sőt a reformok szintje is decentralizálódik, az intézményi átalakulások, innovációk aszimmetrikusan jelennek meg. Egyre kevésbé arra kell fókuszálni, hogy milyen a politika és a bürokrácia viszonya, mert a zárt „politikai család faluja” helyén „nyitott falu” jött létre (TOONEN 2001:198), és a politika és adminisztráció klasszikus kettősségét sokkal komplexebb szereplőrendszer váltja fel, amelynek a reformok képletére is nagy hatása van.

A formális intézmények és folyamatok előtt, mögött *hatalmi játékok* zajlanak, melyek bonyolultabb összefüggéseket takarnak, mint amit az interakció vagy a politika általános fogalma kifejez (LINDBLUM 1994:63). A területi reformok esetében pedig különösen nehéz a csapatokat, kapitányokat, csatárokat és kapusokat, de néha még a pálya határvonalait is azonosítani. A hatalmi játékokat kizárólag a pártok mentén nem lehet leírni, a centrum-periféria, pártok és korporációk, illetve az egymástól elhatárolódó intézmények szervezeti érdekei eltérő mértékben, de relevánsak. A tipikus szereplők közötti ellentétek termelik ki a területi reformokban tipikus konfliktusokat is. A konfliktusok természete általánosságban attól függ, hogy a helyi-területi (ön)kormányzati rendszer általában milyen hatalmi pozícióban van az adott kormányzati, politikai rendszeren belül.

A reformokat vezénylők kezében, lényegében három eszköz van a szereplőkkel való egyezkedésben, a meggyőzés, fenyegetés és a csereüzlet (LINDBLUM 1994). Hasonlóan fogalmazott Samuels (2003), aki szerint a hatalom eszköze a kedvezményezés általi meggyőzés, a támogatás megvásárlása és a fenyegetés. Az európai politikai kultúra és demokratikus berendezkedések közepette nyilván az alkudozás, a konszenzusra törekvés tekinthető dominánsnak. Scharpf (1999) az Európai Unió döntéshozási folyamatait is úgy írja le, mint a Pareto-optimum elérésére való törekvést. Az európai területi reformok során is a meggyőzés bizonyult a leginkább jellemzőnek Baldersheim és Rose szerint (2010:257). A területi reformokkal foglalkozó szakirodalmi példák körében azonban találkozzunk egyéb hatalmi technikákkal is, egy-egy személyiség karizmatikus befolyásával, vagy éppen fiaszkójával, a nyilvánosság erejével, a klasszikus cseremodell alkalmazásával, a szakértők támogató koalíciójának ritkán, de érvényesülő szakmai dominanciájával.

Az egyes szereplők más és más eszközöket képesek alkalmazni, más és más érdekeket és értékeket képviselnek, különböző konfliktusokat generálnak. Az érdekcsoportok, szereplők és a jellegzetes konfliktusok alapján két, horizontálisan és vertikálisan érvényesülő fő csoportot különböztetünk meg, s ezek közül emeljük ki a véleményünk szerint legjellemzőbbeket.

A pártok a legfontosabb szereplőként és a képvisleti demokrácia hagyományos platformjai is központi helyként értékelhetők a területi reformok vonatkozásában. Ezért is helyeztünk nagy hangsúlyt a parlamenti viták és a pártok programjainak elemzésére. A pártok tekinthetők a reformok leggyakoribb napirendre tűzőinek is, amennyiben a kormányzati programok leginkább a korábbi pártprogramok folytatásai. A pártok közötti konfliktusok bal-jobb (és liberális) osztályozása vesztett ugyan a magyarázó erejéből, de saját statisztikánk szerint is (vö. 59. oldal; 3. táblázat) a baloldalt jellemzi inkább a politikai decentralizációs szándék. A konzervatív pártok idegenkednek a közigazgatási határok megváltoztatásától, a liberálisok képviselik többnyire a legkövetkezetesebben a mérethatékonyságot. A területi reformok története alátámasztani látszik, hogy a baloldali, liberális

kormányzatok mintha gyakrabban vágnának bele decentralizációs reformokba, míg konzervatív kormányzati periódusokra inkább jellemző az önkormányzatok pozícióvesztése (PÁLNÉ KOVÁCS 2005, LOUGHLIN 2007, LOUGHLIN et al. 2011).

Az ideológiai értékrend önmagában messze nem igazít el a reformok irányában és indítékaiban sem. Ennél azonban fontosabbnak tűnik a pártok magatartásában a parlamentben elfoglalt hely és a koalíciós kötelék. A regionális pártok megjelenésével pedig sajátosan összekapcsolódnak a centrum-periféria és az ideológiai törésvonalak, még akkor is, ha a regionális pártok ritkán érnek el makropolitikai befolyást (STEFURIOUC 2009). Az is külön elemzés tárgya gyakran, hogy a változásokat kezdeményező politikai vállalkozók jellemzően hogyan kötődnek a pártokhoz, mennyiben meghatározó a párthoz, kormányzó hatalomhoz való viszonyuk. A magyar reformfolyamatok elemzése során mindesetre a pártok dominanciája rendkívül erősnek tűnt.

A szakértők szerepe nagyon eltérő lehet a reformok típusa szerint. Mint a későbbiekben részletesen kifejtjük, elsősorban a támogató koalíciók elméletéből (SABATIER 2007) indultunk ki, különösen relevánsnak érezve a hazai reformfolyamatok szakmai megalapozásánál a külsődleges meghatározottságot, a mintakövetés, a közpolitikai transzfer szerepét, ami a szakértők helyét és koalíciós viszonyait is nagymértékben befolyásolta.

A bürokraták közpolitikai reformokban betöltött funkciója a leginkább tárgyalt kérdéskör a közigazgatással, közpolitikával foglalkozó szakirodalomban. Egyértelmű az is, hogy a területi reformok esetében is külön potenciális vétőszereplőként, policy vállalkozóként, vagy éppen szakértőként is érvényesülhet a befolyásuk. A közigazgatás autonómiája, szerepe a kormányzati rendszeren belül, a politikával való viszonyrendszer olyan tényezők, amelyek kijelölik a bürokrácia mozgásterét a reformok előkészítésében és végrehajtásában. Kutatásunk a legkevésbé volt sikeres a kormányzaton belüli döntési folyamatok megközelítésében, rekonstruálásában. Mindenesetre arra találtunk evidenciákat, hogy a bürokrácia egyáltalán nem tekinthető egységes érdekű és funkciójú szereplőnek a reformok előkészítésében és végrehajtásában.

A területi reformok során a centrum-periféria viszonyrendszer esetenként akár vetekszik is a pártok szerepével, különösen akkor, ha az önkormányzatok jól megszervezettek, erős érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek a kormányzati, képvisleti mechanizmuson belül, ha a tervezett, kezdeményezett reform alapvetően befolyásolja (javítja vagy rontja) a működési feltételeiket. A területi, helyi érdekek képviselésében egyedi önkormányzatok (különösen a nagyobb városok és a középszintű önkormányzatok), önkormányzati politikások lobbijai, karizmatikus önkormányzati vezetők, az önkormányzati érdekszövetségek, regionális pártok, egyéb civil szerveződések léphetnek fel, gyakran mozgósítva akár a helyi társadalmat is, vagy maguk mögé állítva szakmai szervezeteket. Sajátos módon az önkormányzatokért felelős tárcák (többnyire belügyminisztériumok) is gyakran az önkormányzati oldalon állnak. Érdekes területi törésvonalak keletkezhetnek a regionalizációs reformok során, ha jelentősek az egyes régiók közötti fejlettségbeli különbségek, illetve ha eltérő belső kohézió, identitás jellemzi az egyes régiókat. Általános jelenség, hogy amikor a reformnak forrásallokációs, újraelosztási következménye van, a szegényebb települések és régiók inkább centralizáció pártiak, illetve ilyenkor élesebb a törésvonal a pártok között is (BALDERSHEIM–ROSE 2010:250), és jelennek meg a regionális pártok a folyamatban. Külön kezelhető a regionális reformok vonatkozásában a székhelypozícióra pályázó vagy az éppen elvesztő városok csoportja, amelyek a tapasztalatok szerint rendkívül erős befolyást

képesek elérni, megakadályozva, módosítva reformelképzeléseket, vagy egyedileg vagy önkormányzati szövetségen keresztül közvetítve. Ehhez képest a rurális térségek érdekérvényesítő képessége önmagában többnyire csekély, ezért is vállalják képviselőiket, vagy legalábbis használják a szempontjaikat a politikai diskurzusokban különösen azok a pártok, amelyek a vidéki választók körében népszerűbbek. Az önkormányzati érdekszövetségek tényleges szerepe nagyon eltérő az egyes országokban, és az egyes területi reformok folyamatában is. Az érdekszövetségek, mint intézmények hatalma elsősorban attól függ, hogy az adott politikai és állami berendezkedés mennyire fogadja be az érdekegyeztetési elemeket, *konszociális* alrendszeret (LIJPHART 1969), nyilván a többségi kevésbé, a konszenzuális jobban. A szerep függ természetesen újfent attól is, hogy az adott országban az önkormányzati szektor milyen hatalmi, politikai pozíciót, értéket birtokol, konkrétan hogyan épül be a kormányzati érdekegyeztetési mechanizmusba. De nem választható el a konkrét önkormányzati szövetség (szövetségek) kapacitásaitól sem, mi több, ennek ereje felülmúlhatja az önkormányzatok politikai presztízsét is (például Finnországban). Az is feltételezhető, hogy ahol erősebb középszintek vannak, vagy kiugró jelentőségű nagyvárosi önkormányzati egységek, ott az országos érdekszövetségek mellett, közvetlenül is megjelennek egyedi önkormányzati lobbik. Ha az önkormányzati szövetségek túlságosan megosztottak (mint látjuk majd a magyar helyzet bemutató fejezetben), vagy pártfüggőek, ami gyakran előfordul, akkor szintén kisebb az esély a *tisztán* önkormányzati, helyi érdekeket, szempontokat bevonni a döntéshozási folyamatba. Az önkormányzati érdekszövetségekre is jellemző az utóbbi évtizedekben a nemzetközi porondra való kilépés, a nemzetközi kapcsolattrendszerek kiépítése, nemzetközi szövetségek kialakítása, nem is beszélve Európában az Európa Tanács és a Régiók Bizottsága szerepéről, amelyek gyakran a nemzeti szövetségeken keresztül érvényesítik befolyásukat a reformfolyamatokban. E vonatkozásokkal a könyv külön fejezete foglalkozik.

A centrum-periféria viszonyrendszer sajátos és viszonylag ritka megnyilvánulása a mandátumok kumulálódása, amikor az önkormányzati politikusok parlamenti képviselői pozícióval is rendelkeznek, s ezzel közvetlenül képesek területi, önkormányzati érdekeket megjeleníteni a törvényhozásban. A tipikusan a francia politikai rendszerből ismert jelenség azért érdemel figyelmet, mert Magyarországon is ez volt jellemző 1994–2014 között, ezért is szánunk erre a kérdéskörre külön fejezetet.

A szereplők sorában a választók, a helyi társadalmak említése nem csupán udvariassági kör, hiszen a területi reformok sok ország közjogi szabályai szerint referendumhoz kötöttek, illetve a helyi választókat több reform során sikerült az utcára vinni. Ugyanakkor meggyőző evidenciák vannak arra (például referendum kudarcok, elsősorban érdektelenség miatt), hogy a lakosság gyakran nem aktivizálható közvetlenül az átfogó reformok során, szerepe a korábban sorolt *főszereplők* aktivitásának függvénye. Kétségtelen ellentmondás, hogy a regionális és helyi választásokon is világszerte általában alacsonyabb a részvétel az országos parlamenti választásokhoz képest. Bár az is bebizonyosodott, hogy ez a különbség csökkenthető, ha a helyi irányítási szintek ténylegesen jelentősebb forrásokhoz és hatalomhoz jutnak, növelve a választók figyelmét a helyi döntéshozók iránt (BLAIS et al. 2011). Kutatásunk, pontosabban a hazai területi reformfolyamatok egyik tanulsága az, hogy rendkívül nehéz az átlagpolgár és a civil társadalmi szerveződések bevonása. Különösen a hatásköri változásokat, a középszintet, vagy a csak az államigazgatást érintő reformok vannak *távol* az átlagpolgártól. Ezzel szemben a konkrét környezetben zajló, például terü-

letszervezési döntések (községösszevonások, szétválások) már élénk érdeklődés közepette zajlanak. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy az országos léptékű területi, önkormányzati reformok nyilvánossága, kommunikációja rendkívül fontos, de eddig alig kutatott témakör, sajnos utólag belátjuk, kár volt elhanyagolnunk.

## 2.5. A reformok kimenetele, költsége és fenntarthatósága

Alapkérdés, hogy a reformok tekintetében megkülönböztessük a kívánatos és a lehetséges, a végrehajtható dimenziót (POLLITT–BOUCKAERT 2004:26), ha úgy tetszik a sikeres és kudarcos reformokat. A reformkudarcok oka általában nem a célok kijelölésében, hanem a végrehajtás eszközeiben és a reform folyamatában keresendő.

Nehéz lenne azt állítani a szakirodalmi vélemények és feldolgozott tapasztalatok alapján, hogy a reformok sikere döntően attól függ, hogy mennyire voltak a célok szakszerűek, a tényleges problémákhoz *illeszkedőek*, már csak azért sem, mert a reformokat szinte soha nem sikerül az eredeti célok szerint végrehajtani. A kormányzással foglalkozó szakirodalom és a politikai közvélemény a területi decentralizációhoz sok tekintetben normatív módon közelít. A decentralizáció szinte elvárás, divatos mind az állam teljesítménye, hatékonysága, de különösen demokratikus legitimitációja szempontjából (SAITO 2011). Ezért a területi reformok meghirdetett célrendszere sokszor inkább propaganda (*lip service*), aminek a végrehajtására igazán a meghirdetője sem készül komolyan (*policy slippage*). A hivatalos célok viszonylagosságát sokszor a magyarázza, hogy az új kormányok szinte reflexszerűen fordulnak szembe a korábbi kormányzat képviselte reformcélokkal (*policy reversal*, WRIGHT 1997:8–9), miközben még a kisebb léptékű reformok végrehajtása is rendszerint több kormányzati ciklust igényelne (JENEI 2009).

A fenti paradoxonokat figyelembe véve, meglehetősen nehéz a reformok árát, kimenetelét, következményeit, sikerét vagy kudarcát mérni és azt is, hogy az elért változások mennyire lesznek fenntarthatóak, mert a mai megoldások a holnapi problémák forrásai lehetnek (WRIGHT 1997:12). Különösen nehéz az eredmények mérése a területi reformok esetében, bár erre valójában nagyon ritkán kerül sor, éppen azért, mert a tényleges hatások csak hosszabb idő elteltével jelentkeznek. Nem véletlen, hogy ha figyelnek is a reform policy ciklus utolsó szakaszára, inkább a *semlegesebb* output kifejezést használják. A közpolitikai értékelés során a tervezés, programozás, végrehajtás és a stratégiák kidolgozása zajlik (ROSSI–FREEMAN 1993). A legfrissebb, ún. realiztikus megközelítések már tudomásul veszik, hogy az adott reformprogram csak konkrét környezetben, a reális folyamatok figyelembe vételével értékelhető, ún. ideális elvárások aligha fogalmazhatóak meg standard viszonyítási alapként.

Az egyik legnagyobb ellentmondás az eredmények értékelésében, hogy a reformok a hatékonyság érdekében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb *externáliák* számbavétele alig történik meg. A területi reformok gyakori célja a mérethatékonyság jegyében a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkező lesz, az adott funkció teljesítése rosszabb minőségű, sőt az árak sem csökkennek (WOLLMANN–MARCOU 2010). Elvileg a konszolidációs reformok, a mérethatékonyság forszírozása tenné lehetővé a kompetenciák decentralizációját, a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha a helyi önkormányzati

rendszer kiüresedik. Nem szabad megfélekedni azonban arról sem, hogy a decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában. Vannak olyan ciklusok és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint „pufferzónák” (OFFE 1975) vagy „konfliktuskonténerek” (ÁGH 2008), pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak.

A fenti megállapítások csak arra szolgálnak, hogy felvillantsunk néhány érvet, miért rendkívül nehéz a területi reformok, különösen rövid távú és mennyiségi szemléletű értékelése. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy nem lenne nagyon fontos a reformok végrehajtásának vagy elmaradásnak következményeit értékelni, elemezni. Vélhetően ez akkor épül be a reformciklusokba szisztematikusan, amikor a reformok kezdeményezésében és végrehajtásában is folyamatosan benne van a racionalitásra törekvés, ha úgy tetszik, amikor a területi választás (territorial choice) egyben racionális döntés (rational choice). Erre a modellre, reformstratégiára akkor van lehetőség, amikor a reformok lépcsőzetesek, a döntési folyamatok nyitottak és kompromisszumokra, konszenzusra épülnek, amikor a reformok stratégiai szemléletű kormányzási keretek között valósulnak meg. Elkapkodott, imitált, kierőszakolt reformok sorsa a kudarc, és a reformok ismétlődése. A politikai instabilitás, újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését.

Túl sok mindent olvastunk el a területi reformokról, túl sok tényező és szempont szerepét hangsúlyoztuk ahhoz, hogy rövid konklúzióra vagy esetleg tipológiára vállalkoznánk. A tanulság az, hogy minden reform az adott ország politikai irányítási és vezetési rendszeréhez igazodik elsősorban, s kevésbé a hangoztatott retorikához, illetve a reformok tartalmához. Ahol sikerült politikai konszenzust elérni (vagy tágabb intézményi, vagy szűkebb vezetési eszköztárral), ott a gyors és mély változat érvényesülhetett, másutt viszont a szalámi taktika mentén haladtak előre. A folyamat dizájnja és a szereplők összetétele nem mindegy, nemcsak az eredményesség, végrehajthatóság, hanem a célok szempontjából sem. A nagyobb konfliktusokkal, több vétőszereplővel tűzdelt reformfolyamatban a reformcélok meghatározása kevésbé egyértelmű és ellentmondásmentes. A reformok vezérlésében pedig alapvető tényező a *leadership*, a politikai elit és az adminisztráció alkalmassága arra, hogy megteremtse az érintettek érdekeltségét, a folyamat rugalmasságát és ellenőrizhetőségét.

## 2. FEJEZET

### Az európai területi reformok és tanulságaik

Kacziba Péter – Oppe Orsolya – Pálné Kovács Ilona

#### 1. Bevezetés

Kutatásunknak nem volt célja, hogy bemutassuk milyen tartalmú területi reformokat hajtottak végre Európában az elmúlt évtizedekben. Olyan hatalmas irodalmat produkáló témáról van szó, ami messze meghaladta volna a kutatási kapacitásainkat. Mint a bevezetőben kifejtettük, érdeklődésünk fókusza nem a *mit*, hanem a *hogyan* (és ezzel összefüggésben a *kik*) kérdésre irányult. Ugyanakkor az is világos volt, hogy a hazai területi reformok folyamatának elemzésekor nem kerülhetjük meg a nemzetközi kontextust, mert feltételezésünk szerint egyrészt a hazai reformfolyamatokra jelentős hatást gyakoroltak a nemzetközi minták és elvárások, másrészt, mert a hazai döntési folyamatok megértéséhez segítséget nyújthat annak elemzése, hogy másutt hogyan hajtották végre a decentralizációs, önkormányzati, illetve a területi léptéket, szerkezetet érintő reformokat.

E fontos tanulságokat ígérő dimenzió körbejárása azonban nem egyszerű feladat. Amikor Alan Norton, a Birminghami Egyetem professzora a helyi önkormányzatokról szóló nagyhatású összehasonlító munkájának születési körülményeit fejtegette (1994), a megjelenés késését kifejezetten szerencsés körülménynek tartotta. A nyolcvanas évtizedben elkészült elemzés a késésnek köszönhetően bővíthetett ugyanis a kilencvenes éveket jellemző erőteljes decentralizációs és regionalizációs reformokkal, amelyek akkor szöges ellentétben álltak például a brit fejleményekkel. Az ellentétes irányba tartó, de párhuzamosan zajló reformok lehetőséget adtak az elvi, értékrendbeli összehasonlításra, mintegy üzenve a brit kormányzat akkori centralizációs törekvéseinek. Norton szándéka egyértelműen az volt, hogy segítse a szakterületen kutatók és szakpolitikusok kölcsönös nemzetközi szintű megértését, a nemzeti sztereotípiáktól való szabadulást, világos fogalomhasználatot, a mélyebb megismerést, hogy elkerülhető legyen a nyolcvanas évtizedre is jellemző mechanikus mintakövetés. Norton komplexebb, mélyebb összehasonlítási igénye abban is megmutatkozott, hogy a fejlett liberális demokráciák közül kiválasztott országok önkormányzati rendszereinek bemutatását történelmi perspektívában helyezte, és az egyes országokat tartalmazó fejezetek előtt egy-egy összefüggés átfogó értékelésére vállalkozott. A kézikönyvben tárgyalt országok csoportosítását elsősorban a történelmi hagyományok, előzmények alapján végezte el, megkülönböztetve a brit (amerikai), a német és a napóleoni tradíciókat, amelyek megjelennek az alkotmányozási sajátosságokban. Ugyanakkor az is tény, hogy minden ország az idők folyamán sokszor pragmatikus, aktuális szempontokat

is követve hajtott végre reformokat, így a történetileg *tiszta* modellek keverednek. A tárgyalta kilenc országból az európaiakat, különböző szempontok alapján, a következő három fő csoportba sorolta: a napóleoni mintát követő Franciaország és Olaszország, valamint a brit modell (Egyesült Királyság), és a francia mintából induló, de sajátos utat járó német, svéd, dán megoldások közösnek tekintett csoportja (Norton 1994: XX).

Egy mintegy két évtizeddel később született kézikönyv (LOUGHLIN et al. 2011) csoportosítása hasonló, bár sokkal több (29) európai országot fog át. A szerkesztők angolszász, rajnai, északi, dél-európai és kelet-európai csoportokat különítettek el, amelyek megegyeznek egy korábbi, az állami tradíciók alapján kialakított angolszász, germán, francia, skandináv csoportosítással (LOUGHLIN–PETERS 1997).

Talán az egyik legnagyobb méretű vállalkozás igyekezett nemcsak a területi kormányzatok helyzetét összehasonlítani, hanem a változások trendjét is megragadni (HOOGHE et al. 2008). Ez a jellemzően módszertani célú kutatás azt találta, hogy 1950 óta a vizsgált 42 országban végrehajtott reformok során 29-ben nőtt a regionális decentralizáció mértéke, 11-ben nem változott, s csupán kettőben csökkent (HOOGHE et al. 2008:168). Összesen 384 reformot vetettek össze, melyek közül csupán 42 volt centralizációs szándékú, 342 pedig decentralizációs. A szerzők azt is megállapították, hogy miközben a trend iránya egyértelmű, addig az általuk kialakított ún. regional authority index, amelyik nagyon árnyaltan közelíti meg a területi kormányzatok pozícióját, rendkívüli szórást mutat, tehát a decentralizációs trendek mögött eltérő mélységű, tartalmú hatalom és kompetenciamegosztás húzódik meg.

További példákat, adatokat is hozhatnánk, mert vannak eltérő klasszifikációk attól függően, hogy mely országokat fogtak át, és milyen szempontokat vettek alapul az összehasonlításhoz, de nem tartjuk szükségesnek. Elemzésünkben ugyanis nagyobb jelentőséget tulajdonítottunk annak, hogy mely országokban zajlott le jelentősebb léptékű területi reform, hol volt tapasztalható jelentősebb irányváltás (vagy annak szándéka) a központi-helyi viszonyrendszerben, hol tapasztalhattunk a reformfolyamatban olyan momentumokat, amelyek a hazai területi reformok természetének megértéséhez hozzásegítenek.

Az esetek szelekciójának voltak pragmatikus szempontjai is. Jelentős probléma forrása volt a vizsgálandó reformok nagy mennyisége egyrészt az érintett országok másrészt a reformok magas száma miatt. Ezt a problémát azzal igyekeztünk áthidalni, hogy olyan országokat, országcsoportokat választottunk ki, amelyek vagy közigazgatási kultúrájuk révén, vagy a végrehajtott reformok tartalma, iránya miatt a legmarkánsabb sajátosságokat mutatják, típusokat megtestesítve, illetve amelyek a reformfolyamatok politikatudományi megközelítéséhez a leginkább alkalmas eseteket produkálták. Nem kevés problémát okozott a források felkutatása sem. Miközben a területi reformoknak óriási a szakirodalma Európában, mégis viszonylag kevés olyan irodalmi tétel található, amelyik tüzetesebben foglalkozik a reformok folyamatával, a szereplőkkel, az előkészítéssel stb.

A fenti korlátok alapján e fejezet nem átfogó, minden országra és minden szempontra kiterjedő szisztematikus elemzés, inkább olyan esettanulmányok füzére, amelyek elsősorban a hogyanra, a reformok folyamatára, szereplőire koncentrálnak. Ez a speciális fókusz magyarázza az esettanulmányok országainak csoportosítását is, amelyik csak részben követi a fentebb említett, inkább az állami tradíciókat követő megoldásokat. A nyugati fejlett demokráciák, dél-európai és kelet-európai országok területi reformjainak szétválasztásakor, illetve összehasonlításakor abból indultunk ki, hogy a nyugat-európai fejlett államok területi

reformjait elsősorban belső szükségletek mozgatták egy viszonylag állandó demokratikus állammodell keretei között. Dél-Európa és Kelet-Európa országai különböző időszakokban, de állammodell-, illetve rendszermodellváltáson mentek keresztül, s a területi reformok ezzel a folyamattal szorosan összekapcsolódtak. Továbbá abban is rokonságot mutatnak ezek a régiók, hogy a külső motivációk, nevezetesen az európai kohéziós politika jelentősen motiválta a területi reformokat. Kelet-Európát a közös államszocialista múlt különbözteti meg a mediterrán országoktól, bár egyre inkább megszilárdul a véleményünk, hogy legalábbis a területi reformok oldaláról ez a különbség nem tekinthető igazán relevánsnak. Hasonló következtetésre jutott egyébként Peter Jordan is, a régió közigazgatási reformjainak összehasonlító elemzése során (JORDAN 2011).

## 2. A nyugat-európai fejlett demokráciák területi reformjai

### 2.1. Az általánosítható tapasztalatok

A fejlett, nyugat-európai demokratikus országokban zajlott reformok azért érdekesek, mert sok tekintetben mintaként működtek, nemcsak egyes országok konkrét megoldásai vonatkozásában, hanem abból a szempontból is, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió, különböző dokumentumaiban, ajánlásaiban, kimondva vagy kimondatlanul a legfejlettebb tagállamokban érvényesülő értékek, törekvések, modellek jelentek meg.

Az ún. *jó kormányzás* fogalma, szlogenje, lényegében a fejlett demokráciák és nemzetközi szervezetek azon törekvését takarta, hogy nemzetközi szinten megszilárdítsák a demokrácia és a kormányzati hatékonyság elveit és intézményeit. Az Európai Unió jó kormányzásról szóló fehér könyve a többszektörű, többszintű, partnerségi típusú kormányzást idealizálva fogalmazta meg a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia követelményét, melyek evidensen kötődnek össze a decentralizált kormányzati szerkezet favorizálásával. Ezt a felfogást tükrözi különösen az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, de az ENSZ különböző szervezetei, a Világbank, illetve az OECD keretében megszületett jelentések, riportok, deklarációk is (Gold report 2008, UN-Habitat 2007, 2012). A centralizáció vs. decentralizáció dilemma tekintetében az utóbbi időben egyre inkább felismerik, milyen fontos szerepe van a gazdasági, társadalmi, kulturális kontextusnak (LITVACK et al. 1998). A decentralizáció kontextusfüggő, nem automatikusan előnyös, ráadásul a decentralizáció és centralizáció alatt sokfajta folyamat értendő, ami megnehezíti az összehasonlítást és az általánosítást pedig különösen (HUTCHCROFT 2001).

Az ún. európaizáció politikája bizonyos *európai* standardot feltételez. A standard szervezeti, eljárási, intézményi és policy-mintaként jelenik meg, egyrészt kötelezően betartandó szabályokban, másrészt informálisabb tanulási folyamatokban, a tagországok együttműködésén keresztül (HUGHES et al. 2004). Ezek a standardok mozgásteret hagynak a nemzeti sajátosságok érvényesítése számára. Mégis érvényesült egyfajta hatalmi aszimmetria, az *európai* elvárásokat közvetítő *nyugati* szakértők és az érintett *követő* országok politikai, szakértői elitej között, az utóbbi csoportban a mozgásteret lényegesen kisebb volt az elvinnél. A *követésre ajánlott* nyugati minták többnyire szerkezeti és intézményi jellegűek voltak, vagy csak általános elveket jelenítettek meg, kevésbé segíthették az új demokrá-

ciák reformfolyamatainak formálását, a végrehajtás egyedi technikai, politikai, kulturális problémáinak a megoldását.

Ha a fejlett nyugat-európai (észak- és közép-európai) demokráciák második világháborút követő területi kormányzati reformjait általánosságban kellene jellemezni, akkor a legfontosabb sajátosság az, hogy ott nem volt szükség modellváltásra, az önkormányzatok mindenütt stabil és standard részei voltak már a kormányzati rendszereknek. Ugyanakkor jelentős változások zajlottak le egyrészt a központi-helyi viszonyrendszerben, amelyben az uralkodó reformirány a decentralizáció volt, amit másrészt a szerkezeti átalakítás alapozott meg, jellemzően nagyobb önkormányzati szervezeti méreteket megcélözva először helyi, települési, majd középszinten. A két reformtematikát egy általánosabb gazdaság- és társadalomfilozófiai paradigma, a neoliberalizmus/neokonzervativizmus determinálta. A decentralizáció feltétele volt ugyanis, hogy a területi, helyi kormányzatok alkalmassá váljanak a növekvő feladatok befogadására. A kapacitások, források növelése a legtöbb nyugat-európai országban a nagyobb, mérethatékony helyi, területi egységek létrehozásával zajlott le.

Az európai decentralizációs reformok folyamatát több szakaszra szokás felosztani (LOUGHLIN 2007, GAULÉ 2010). Mindegyik értékelés kiemeli, hogy eleinte inkább adminisztratív feladatmegosztás következik be, amikor a központi állam megőrzi a pozícióit, majd szerkezeti reformok zajlanak, amelyek már hatalmi átrendeződést is jelentenek a helyi, és különösen a területi önkormányzatok javára. Az ún. governance paradigma megjelenésével a vertikális hatalommegosztás kiegészül egy horizontálissal, amikor új szereplők és szektorok jelennek meg a döntéshozásban. A trend a hierarchiától a szintek egyenlősége és a szektorok együttműködése irányába mutat, az uniformizált megoldásoktól az aszimmetrikus modellekig.

A decentralizációt megcélzó területi reform, a hatáskörök, források lefelé delegálása azonban sokféle módon valósítható meg. A decentralizáció formája, mértéke, modellje differenciált, ahogy a címzettek területi léptéke, határa is *területi választás* tárgya. Ez elsősorban a központi kormányzati szinten zajló politikai döntés, amely konfliktusok, viták során születik (BALDERSHEIM–ROSE 2010:9). A területi reformok Nyugat-Európában sem mindig sikeresek és nem mutatnak egy irányba. A nemzeti sajátosságoknak, a történelmi gyökereknek nagy szerepe van, és a konkrét politikai, gazdasági stb. körülmények is rendkívül változatosak:

- Az egyik sajátosság, ami mentén a nyugat-európai területi reformok megkülönböztethetőek, a dinamika, a fokozatos, elhúzódó vagy radikális gyors végrehajtás (az előzőre egyébként több példa hozható, a francia, svéd, norvég, a ritkább utóbbira a brit, dán reformok). Baldersheim és Rose a reformok sikerességét és dinamikáját is azzal magyarázza, hogy milyen a politikai vállalkozók csoportja és tudása, amelyik a reformokat indítja. E csoport képes-e támogató koalícióba tömörülni és velük szemben a vétőszereplők milyen szervezettséget és kapacitást mutatnak. Az is fontos szerintük, hogy az intézményi környezet lehetőséget nyújt-e a részvételre és az alkudozásra (BALDERSHEIM–ROSE 2010:11). Mindenesetre a reformok többségénél érzékelhető a törekvés, hogy ne kezeljék zárt, pontszerűen végrehajtandó feladatnak, hanem legyen lehetőség a folyamatos korrekciókra.
- Az önkormányzatok által elfoglalt hely a kormányzati rendszeren belül, ami többnyire szoros korrelációt mutat az adott ország konszenzusos vagy többségi demokrácia modelljével, ugyancsak döntő hatást gyakorol a reformok természetére. Ahol az ön-

kormányzatok hatalmi pozíciója vagy költségvetési részesedése gyengébb (például az Egyesült Királyság, Írország, Németország), ott könnyebb a drasztikus reformok végrehajtása is. Ahol viszont az önkormányzatoknak erős hagyományai és egyben jelentős költségvetési pozíciói vannak, ott a központi kormányzati és politikai erők jobban rákényszerülnek az alkudozásra, ami nem feltétlenül a reformok elmaradásában, hanem kompromisszumos voltában nyilvánul meg (Franciaország, a skandináv államok, Hollandia).

- Az is felismerhető a reformciklusokban, hogy jelentős hatást gyakorol rájuk az uralkodó általános, illetve kormányzati ideológia, értékrend. Bármennyire vannak a reformprogramok többnyire *szakmai* köntösbe öltöztetve és pragmatikus problémák megoldására irányítva, a politikai célok, értékek utat törnek maguknak. A törvényhozónak, a kormányzatoknak mindig van akkora mozgáster, hogy az aktuális hatalmi megfontolások, és politikai értékek a pragmatikus kényszerek mellett is érvényesüljenek. Nem véletlen tehát, hogy a neoliberalizmus kedvezett a decentralizációnak, az új weberi kormányzati irányzat viszont kevésbé. A kormányzati divatok természetesen szorosan összekapcsolódnak az adott korszak reális gazdasági, társadalmi kihívásaival is. A neoweberi fordulat, és az ezzel gyakran együtt járó centralizáció nem pusztán a korábbi kormányzati modellben való csalódás terméke, hanem a gazdasági válság teremtette körülményeké, az új közfeladatoké is (GÖYMEN–SAZAK 2014), igazolva azt a véleményt, hogy a centralizáció-decentralizáció önmagában nem érték, a helyi-központi hatalmi viszonyok ciklikusan változnak, jellemzően a külső körülmények hatására (LÖRINCZ 2000).

Mint említettük, Nyugat-Európában a közös európai standard követése, vagy a kohéziós politika nem tekinthető markáns determinizmusnak. Az európai integrációs folyamat a többszintű kormányzás (MLG) rendszerében viszont nyilvánvalóan nagymértékben hozzájárult a fejlett országok régióinak megerősödéséhez. A helyi önkormányzás viszonylag magas politikai értéke, és a kormányzatok belső, mérethatékonsági, konszolidációs motivációi azonban vélhetően erősebb szerepet játszottak akár a helyi szintek integrációjában, akár a regionalizációban, az EU strukturális alapjaihoz való hozzáférés motivációjához képest, ami viszont döntő motivációnak bizonyult a dél- és kelet-európai kohéziós országokban. A nyugat-európai országok többsége a történelmi hagyományok megőrzése mellett is képes volt jelentős modernizációra, ami nem feltétlenül drasztikus szerkezeti reformokon keresztül valósult meg. Mindenesetre, a területi reformok markáns módon jelen voltak a fejlett tagállamok kormányzásában is (1. táblázat).

1. táblázat

*A helyi önkormányzatok számának változása az Európai Unió országaiban, 1950–2013*

Ország	1950	1992	Változás, % (1950–1992)	2013	Változás, % (1992–2013)
Ausztria	3 999	2 301	-42,46	2 357	2,43
Belgium	2 669	589	-77,93	589	0,00
Bulgária	2 178	255	-88,29	264	3,53
Csehország	11 051	6 196	-43,93	6 250	0,87

Ország	1950	1992	Változás, % (1950–1992)	2013	Változás, % (1992–2013)
Dánia	1 387	275	-80,17	98	-64,36
Finnország	547	460	-15,90	336	-26,96
Franciaország	38 814	36 763	-5,28	36 682	-0,22
Németország	24 272	8 077	-66,72	13 299	64,65*
Görögország	5 959	5 922	-0,62	325	-94,51
Magyarország	3 265	3 107	-4,84	3 175	2,19**
Izland	229	197	-13,97	76	-61,42
Olaszország	7 781	8 100	-4,10	8 094	-0,07
Luxemburg	127	118	-7,09	106	-10,17
Málta	n. a.	67		68	1,49
Hollandia	1 015	647	-36,26	418	-35,39
Norvégia	744	439	-40,99	430	-2,05
Lengyelország	3 700	2 459	-33,00	2 479	0,81
Portugália	303	305	0,66	308	0,98
Szlovákia	n. a.	2 476		2 792	12,76
Spanyolország	9 214	8 082	-12,29	8 117	0,43
Svédország	2 281	286	-87,46	290	1,40
Svájc	3 097	3 021	-2,45	2 551	-15,56
Egyesült Királyság	2 028	484	-76,13	466	-3,72

\* Az NDK csatlakozásával magyarítható adat.

\*\*A választott mintaévek miatt nem érzékelhető az 1990-ben bekövetkezett drasztikus változás, 1989-ben 1596 helyi tanács volt, tehát a növekedés 51,42%-os volt 1990-ben.

Forrás: Önkormányzatok és Régiók Európai Tanácsa  
(<http://www.ccre.org/en/membres>), valamint CoE, 1995.

A 2. táblázat azt mutatja, hogy a területi kormányzás tekintetében a reformok konvergenciahatása ellenére nagyon sokszínű a kép, mind a szintek számát, méretét, mind státuszát tekintve. A területi kormányzásban végrehajtott reformok terén ráadásul vannak a fő áramlattal ellentétes példák is, továbbá tény, hogy az utóbbi években a korábbi erős, szinte kivétel nélküli decentralizációs trend megtörni látszik (GÖYMEN–SAZAK 2014). Amikor tehát a területi reformok mérlegét megvonnjuk Nyugat-Európában, akkor a legutóbbi évek fejleményeit nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Arra lehet felkészülni, hogy a területi kormányzási modellek a következő időszakban sem stabilizálódnak, a reformok iránya, léptéke azonban nehezen prognosztizálható. Hooghe és szerzőtársai vállalkoztak erre. Azt feltételezik, hogy éppen a fejlett demokráciák regionalizációs mozgalmak zárulhatnak le egy generáción belül, ami egyáltalán nem jelenti azt, hogy a változások abbamaradnának (HOOGHE et al. 2008:178).

2. táblázat  
Az alap- és középszintek mérete és státusza az EU tagállamaiban, 2011

Ország	Regionális/subnacionális szint egység	népesség (fő)	Megyei szint egység	népesség (fő)	Járási szint egység	népesség (fő)	Helyi szint egység	népesség (fő)
Ausztria	Länder	~ 914 000						
Belgium	Gewesten*	~ 3 482 000	Provincies	~ 950 000	Bezirkten	~ 103 000	Gemeinden	~ 3 500
Dánia	Regioner	~ 1 111 000			Arrondissementen	~ 238 000	Kommuner	~ 18 000
Egyesült Királyság	Wales, Scotland, Northern Ireland, England	~ 5 280 000	Counties (England)	~ 453 000			Local authorities	~ 136 000
Finnország	Läänit	~ 878 000	Maakunta	~ 277 000	Arrondissements	~ 193 000	Kunta	~ 16 000
Franciaország	Région + ROM	~ 2 537 000	Départements + DOM	~ 653 000	Cantons	~ 16 000	Communes	~ 1 800
Görögország	Peripheria	~ 829 000					Dimos	~ 33 000
Hollandia	Provincies	~ 1 400 000					Gemeenten	~ 41 000
Írország	Provincies	~ 1 180 000	Counties (29) / Cities (5)	~ 140 000			Boroughs (5) / Towns (80)	~ 56 000
Luxemburg	Districts	~ 170 000	Cantons	~ 42 000			Communes	~ 4 900
Németország	Länder	~ 5 072 000	Regierungsbezirke	~ 2 081 000	Kreise	~ 189 000	Gemeinden	~ 6 500
Olaszország	Regione	~ 3 074 000	Provincia	~ 609 000			Comuni	~ 7 600
Portugália	Distritos	~ 539 000			Municipios	~ 35 000	Freguesias	~ 2 500
Spanyolország	Comunidades autónomas	~ 2 787 000	Provincias, Islas, Ceuta y Melilla	~ 803 000			Municipios	~ 5 800
Svédország	Landsföreg / Regioner	~ 434 000					Kommuner	~ 31 000
Bulgária	Oblast	~ 249 000					Obshchina	~ 26 000
Ciprus	Eparchies	~ 193 000					Koinotites/Dimoi	~ 1 900
Csehország	Kraje + Praha	~ 726 000	Okresy	~ 134 000			Obec	~ 1 600
Horvátország	Županija + Zagreb	~ 213 000					Grad	~ 8 000
Észtország	Maakond	~ 84 000					Vald/Linn	~ 5 600
Lengyelország	Województwo	~ 2 400 000					Gminy	~ 15 000
Lettország							Novads	~ 20 000
Litvánia	Apskritis	~ 352 000					Savivaldybė	~ 59 000
Magyarország	Megye + Budapest	~ 497 000					Helyhatóság	~ 3 200
Málta	Distretti	~ 69 000					Kunsill lokali	~ 6 900
Románia	Județe + București	~ 519 000					Municipiu	~ 6 900
Szlovákia	Samosprávne kraje	~ 686 000					Obce/Mestá	~ 1 900
Szlovénia	Upravne enote	~ 34 000					Občina	~ 9 400

\*A dőlt betűvel írt egységek rendelkeznek választott önkormányzattal.

Forrás: CEMR, 2011: Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences.  
[http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)

## 2.2. A brit területi reformok ellentmondásai és aszimmetriái

Miközben az angolszász állami hagyományok lényegi részének szokás tekinteni a helyi önkormányzati rendszert, az elmúlt évtizedek brit reformjai ellentmondásos képet mutatnak, rácsafolva sok tekintetben a sztereotípiára, illetve bizonyítva, hogy az adott ország tudományos, politikai elitjének gondolkodása, értékrendje nem feltétlenül képeződik le a valóságban (JOHN 2010). Miközben az 1890–1930-as évtizedeket a brit önkormányzatok aranykorának tartották, azt követően folyamatosan a funkcióvesztés vált jellemzővé, párhuzamosan az alkotmányos, politikai leértékelődéssel (NORTON 1994:356). Nem véletlen, hogy különösen a nyolcvanas évektől inkább helyi államról, mint önkormányzatokról beszéltek és írtak, és nem véletlen az sem, hogy az Egyesült Királyság hosszú ideig nem is csatlakozott a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához. Különösen a konzervatív kormányzatok idején érte a brit önkormányzati rendszert gyakori támadás nemcsak funkcionális, hatalmi, centralizációs értelemben, hanem szerkezetileg is. Bár hozzá kell tenni, hogy fontos megkülönböztetni az angol és a brit léptéket, ugyanis elsősorban Angliában vált jellemzővé a rendszer szinte folyamatos reformálása (JOHN–COPUS 2011). A helyi önkormányzatok drasztikus összevonása már a hetvenes évtizedben lezajlott, közel megháromszorozva az egy helyi önkormányzatra jutó népesség számát. A reformot egy királyi bizottság (Redcliffe-Maud) szakvéleményére alapozták, amely kifejezetten a mérhető hatékonyság, az urbanizáció szempontjaival érvelt, hozzátéve, hogy a szakvéleményhez megrendelt kutatás nem tudott evidenciákat felmutatni a méret és a hatékonyság között (JOHN 2010:107). Az angol nyilvánosság csendben maradt, de a skót ellenállás sem tudta teljesen megakadályozni a reformokat, amelyek az eredeti javaslatához képest több kompromisszumot is tartalmaztak. A nyolcvanas években felszámolták a londoni és további hat metropolis régió önkormányzatát, sok vonatkozásban pártpolitikai okokból, ugyanis különösen a munkáspárti Nagy-London Tanácsa okozott kényelmetlenséget a konzervatív kormánynak.

A megyék ugyan túlélték a reformokat (számuk és szerepük jelentősen csökkent), de a kilencvenes években baloldaltól indult újabb reformhullám, amelyik a középszintet célozta meg, immáron a New Labour kormányzása idején. A korábbi centralizáció, illetve dekoncentráció helyett a devolúciót, decentralizációt tüzték a reformok zászlajára, amelynek nyertese elsősorban Skócia, Wales és részben Észak-Írország volt. Nagy-London Tanácsának visszaállítása 1999-ben szimbolikus nyitánya volt az új korszaknak. Anglia tekintetében pedig megindult egy féloldalas regionalizáció, amelynek során a megyék felett létrehozott régiók egyrészt a központi kormányzat, másrészt a fejlesztéspolitikai szereplők számára nyújtottak új intézményes kereteket, de messze korlátozottabb autonómiával a közvetlenül választott önkormányzatokhoz képest (NAGY 2005). A regionalizáció nem tükrözött tiszta koncepciót, és hiányzott a társadalmi támogatás is hozzá, amit az északeleti régióban tartott referendum fiaskója is mutatott. Már nagyobb óvatossággal vágott bele a kormány az egyszintű önkormányzati rendszer létrehozásába is 2006-ban, meghirdetve fehér könyvében az önkéntes egyesülési lehetőséget a vidéki térségek önkormányzatai számára. A 26 pályázatból a kormány csupán kilencet fogadott el, megjegyezve, hogy a lakosság az egyesítést többnyire ezekben a térségekben sem támogatta (COPUS 2010:113). Tovább bonyolította a koncepciót, hogy időközben a városregiók kialakítása számára is felkínálták ezt a lehetőséget (JOHN 2010). A többfrontos, ám ellentmondásos, felülről kezdeményezett kísérletezést újabb drasztikus irányváltással zárta le a konzervatív, liberális koalíció 2011-ben, érdekes

módon szintén a decentralizációra, az emberekhez való közelebb kerülésre hivatkozva. Az új kormányzat az „új lokalizmus” jelszava alatt, felszámolta az angol regionális fejlesztési intézményeket, új területi léptéket vezetve be, az ún. LEP-eket (Local Enterprise Partnership), amelyek nemcsak kisebb, fragmentáltabb, hanem földrajzi értelemben sem racionális térfelosztást eredményeztek (DANSON–LLYOD 2012).

Az Egyesült Királyságban végrehajtott reformok természetesen nem csak a területi struktúrákat célozták meg, sőt éppen a változások mérete, mélysége jelentett kockázatot. A nyolcvanas évek konzervatív kormányzata által végrehajtott menedzseri szemléletű privatizáció, kiszervezés nagyon erős szervezeti tagoltsághoz vezetett. A változások mértéke és gyorsasága szinte összeroppantotta az önkormányzati rendszert. Az újonnan kreált szervezetek, intézmények ellenőrizetlenül szaporodtak, átmenetileg rá is kényszerítve a kormányt a lassításra, illetve felismerve, hogy a változások kézbentartására nagyobb figyelmet kell fordítani (STEWART–STOKER 1995).

A brit területi, önkormányzati reformok rövid áttekintése egyértelműen alátámasztja azt a feltételezést, hogy az önkormányzatok politikai, hatalmi (alkotmányos) pozíciója, ha úgy tetszik a központi-helyi viszonyrendszer jelentős aszimmetriája, jelentős mértékben hatással van a központi kormányzat reformkapacitásaira (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Az is érzékelhető a reformok folyamatában, hogy az ország demokráciamodellje, intézményi keretei meghatározóak. A többségi választási rendszer, a parlamenti döntéshozási viszonyok, a vétőpontok hiánya (JOHN 2010:102) a kormány számára jelentősen megkönnyítette a reformok végrehajtását. A brit (angol) önkormányzati rendszer folyamatos térbeli átszervezése, a mérhető hatékonyság egyoldalú követése végül is megakadályozta a közösség alapú helyi önkormányzás kialakulását is, a helyi kormányzatokban erősebb a technokrata értékrend, még a választott képviselők körében is (COPUS 2010). Nem csoda, hiszen az angol kormányzási kultúrát erősen átszötte a menedzserializmus, jelentős NPM reformokat végrehajtva a közigazgatásban és a közszolgáltatásokban. Ezzel függ össze, hogy a kormányzat kevésbé bízva a választott képviselők legitimáló, mozgósító erejében, inkább a közvetlen demokratikus és különböző partnerségi formák, polgári charták bevezetésétől várta az NPM demokrácia deficitjének ellensúlyozását (RHODES 1997a), és az „új lokalizmus” sikerét is (JOHN–COPUS 2011:38). Összességében azonban a makropolitikai aszimmetria tűnik a fő magyarázatnak. Általánosnak tekinthető a szakmai és politikai vélemény, hogy csak a *föderális UK*, amelyben Anglia aszimmetrikus hatalmi helyzete konszolidálódik, lehet ideális modell egy totálisan más önkormányzati filozófia meghonosodásához (COPUS 2010:120). Az angol példa tehát a felülről indított, modernizációs szempontokat követő területi reformok csoportjába sorolható, amely nem is vezetett tényleges decentralizációhoz.

## 2.3. A dán siker

A dán helyi kormányzási rendszer lényegét találóan az önkormányzás és a központi kontroll közötti egyensúlyozásként írják le (BLOM–HANSEN–HEEGER 2011:222), utalva arra, hogy az önkormányzatok tradicionálisan jelentős szerepe a közösségi szolgáltatásokban és költségvetésben, még nem tükrözi egyértelműen a ténylegesen betöltött hatalmi pozíciót.

A községi szint konszolidálása a hetvenes évtizedben kezdődött tizenkét évi előkészítés után, és az évtizedeket átfogó reformlépések konzekvensen, megfontoltan követték

egymást, a „dán korporatív konszenzusra épülő társadalom igaz gyermekeként” (MOURITZEN 2010:37). Először az alkalmas méretek, határok kialakítása történt meg mindkét szinten, ezt követte a pénzügyi reform, majd a kompetenciák decentralizálása (LANGSET 1999). Még az utóbbi években is jelentős összevonásokat hajtottak végre, s ezzel a helyi szintű önkormányzatok forrásokkal, kompetenciákkal megerősödve kerültek ki a drasztikus reformokból. A községek mellett a dán megyék is érintettek voltak a 2007-es reformban. A 14 megyét 5 régió váltotta fel, s paradox módon a kapacitásában, méretében megerősített régiók lényegesen kevesebb feladatot kaptak, ráadásul adóztatási jog nélkül. A dán területi kormányzásban a megyék kevésbé voltak *önkormányzati*, közösségi jellegűek. Területük első megváltoztatása 1967-ben, nem váltott ki jelentős politikai érdeklődést. Koppenhága környékén a viszonylag sikeresen működő speciális társulás létrehozása, a nyolcvanas évek végén megszüntetése, majd 2000-ben újraszervezése sem kavart hullámokat (NORTON 1994). 1988-ban ugyan jelentős politikai viták zajlottak a megyék megszüntetéséről, de a szociáldemokraták és liberálisok megakadályozták a reformot (LIDSTRÖM 2001). A megyék felszámolása 2007-ben a meglepetés erejével hatott, ha a reform gyorsaságát és az előzményeket nézzük, hiszen a reformokat megelőző időszakban látszólag mindenki elégedett volt a dán önkormányzatok teljesítményével (MOURITZEN 2010). Hagyományosan is az volt a vélemény, hogy a megyék nem tisztán regionális intézmények, hanem az egységes dán államgépezet fontos részei (LANGSET 1999).

A 2007-ben hatályba lépett reformot egyértelműen a gyorsasága és operativitása okán tartják sikeresnek. Előkészítése egy 12 tagú szakmai előkészítő bizottság felállításával kezdődött 2002-ben, bár az előző évben lezajlott választások és a koalíciókötés során még nem merült fel a reform terve. Az előkészítő bizottságba a két (liberális és konzervatív) kormányzópartot reprezentáló 4 kormányzati tisztviselőt, az önkormányzati érdekszövetségek, illetve a két nagyváros további 4 tagot delegáltak, a harmadik oldalt 3 független szakértő és az elnök képviselte. A bizottságot a belügyminisztériumban felállított titkárság segítette, amelyben több más minisztérium tisztviselői is dolgoztak. A bizottság 2003 végére elkészült javaslatai gondosan elkerülték a hatalmi, politikai állásfoglalást, csupán elvi, szakmai alternatívákat, modelleket tartalmaztak. 2004 áprilisában a belügyminiszter meghirdette véleményeztetésre a javaslatokat, három hónapos határidőt szabva. Ezt követően néhány héten belül, még a nyári szünet előtt, benyújtásra került a reformterv a hangzatos *Új Dánia* címmel. A terv óriási meglepetést okozott, elsősorban a megyéket illetően. A megyéket támogató ellenzéki szociáldemokratákkal való tárgyalások kudarcba fulladtak, viszont sikerült hat nap alatt megállapodni kisebb kompromisszumok árán a Dán Néppárttal. A 20 000 lakosnál kisebb községek egyesülése kérdésében a mozgásteret csak a partner megválasztásában volt, amiről meglehetősen rövid idő alatt, összesen 73 helyi népszavazáson döntöttek, a reformról megállapodó három párt hozzájárulását követően. Szakértők szerint a siker kulcsa a kötelező jellegben volt (MOURITZEN 2010).

A radikális reformok gyors végrehajtását több tényezővel magyarázták: egyrészt az észszerűséggel, a valóságos kényszerrel, miután a megnövekedett állami feladatok ellátása csak szervezeti modernizációval volt lehetséges; másrészt a korábbi modernizációs hagyományok továbbélésével; harmadrészt, a központi és helyi politika viszonylagos szétválasztottságával, miután a központi kormányzat szoros felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett (LANGSEN 1999); s végül a parlamenti ellenzék és az önkormányzati szövetségek közötti manőverezés lehetőségével. Megemlítik ugyanakkor a személyiség szerepét is. A 2007-es

reformok idején regnáló belügyminiszter, mint *politikai vállalkozó* személyes befolyása nagymértékben hozzájárult a sikerhez (MOURITZEN 2010:37, BLOM-HANSEN–HEEAGER 2011). A két dán helyi és regionális önkormányzati szövetséget a legerősebb érdekszövetségeként tartják nyilván, egyrészt azért, mert a dán korporatista hagyományokból következően a mindenkori kormányzat kisebbségi pozícióban igényli a külső támogatást, másrészt, mert a dán önkormányzatokban hagyományosan csak két párt, a szociáldemokraták és liberálisok érősek. Tehát a viszonylag kevés szereplő megfelelő időben és mélységben történő bevonása megelőlegezte a támogatást már a parlamenti arénába kerülés előtt (MOURITZEN 2010). Pedig voltak ellenzők is, nemcsak a szociáldemokraták, hanem a községi polgármesterek egy része és természetesen a megyék is, de a folyamat zártsága és gyorsasága, a pártok előzetes megegyezése megakadályozta a hatékony ellenállást.

Összességében a dán reformok ugyancsak a felülről kezdeményezett, konszenzust nem igazán igénylő reform típusába tartoznak. A dán önkormányzati rendszer csak részben köthető össze a skandináv modellel, hordoz magában napóleoni tradíciókat (BLOM-HANSEN–HEEAGER 2011), az erős központi szint eleve lehetőséget adott a reformok végrehajtására. Ez az elvi bázis társult a legutóbbi reform idején a gyors megállapodás lehetőségével, szoros kézben tartva és erősen leszűkítve a reform kommunikációját, bizonyítva, hogy néha a „politika eléri az elérhetetlent” (MOURITZEN 2010:41).

#### 2.4. Hollandia: lépésről lépésre

A fenti címet adta Boedeltje és Denters a holland területi reformot bemutató írásuknak (2010:118), utalva arra a reformmagatartásra, amit Hollandia az utóbbi évtizedekben követett. A holland kormányzati rendszer tradicionálisan decentralizált, amelyben ugyan lezajlottak reformok, de az önkormányzatok helye a kormányzati rendszeren belül mindig hangsúlyos maradt, ami rászorítja a mindenkori döntéshozókat az együttműködésre. A holland területi kormányzás szintjeinek és provinciáinak száma nem változott százötven éve. A hatalmi szerkezet is a régi, amelyben a központi és a helyi szintek erősebb szereplők a provinciákhoz képest (HENDRIKS–SCHAAP 2011). A modell stabilitása ellenére voltak reformkísérletek, és kifejezetten eredményes volt az ország a községek integrálásában, miután számuk 1851 óta a harmadára csökkent. A községi reformok sikerének magyarázatát a szerzők magában a holland önkormányzati modellben látják. E modell lényege az alkotmányosan elismert szintek közötti partnerség (co-governance), amely a községi összevonások során a provinciák elsődleges felelőssége mellett, elég mozgásteret hagyott a felülről és alulról egyaránt kezdeményezhető reformlépések konszenzusos előkészítésére és elfogadtatására. A regionális reformok többszöri kudarcra abból származott, hogy minden esetben központi szintről indították, és a kezdetektől fogva országos politikai kérdéssé váltak a községek, tartományok, a kormányzati szervek és a pártok alkalmi koalíciói közötti vitákban. E viták a szakracionális és a politikai realitás közötti két véglet mentén írhatóak le, melyek különböző döntéshozási modelleken keresztül érvényesülnek. A szereplők száma, helyzete, információi, érdekei, értékei szerinti döntéshozási modellekben eltérő esélye volt a megegyezésnek, természetesen egyáltalán nem függetlenül a döntések tartalmától (BOEDELTE–DENTERS 2010:125). Az idézett tanulmányban konkrét eseteken keresztül igyekeztek bemutatni a döntési folyamatokat, szereplőket, mégpedig összehasonlítva a községi

és regionális reformok történetét. Tanulságos a városok és a kisebb községek viselkedését nyomon kísérni, különösen az érintett nagyvárosokét, amelyek a reformokban döntő szerepet játszanak. Az 1994-ben megfogalmazott kormányzati szándékok szerint Twente, a korábbi 12 provincia helyén hétre csökkenő új, nagyvárosi agglomerációra épülő regionális egység egyike lett volna, de az érintett városok és a feloszlatandó provincia ellenállása miatt nem jött létre. A székhely pozíciójának elvesztésével fenyegetett város, Hengelo, sikeresen mozgósította a lakosságát egy konzultatív népszavazáson, amelyik több mint 90%-ban utasította el 1999-ben a reformot (ez történt egyébként Rotterdamban és Amszterdamban is). Meg kell jegyezni, hogy a helyi népszavazások túlnyomó többségét maguk a polgárok, nem a helyi önkormányzatok kezdeményezték 1990–2008 között (HENDRIKS–SCHAAP 2011:110). Az akkori belügyminiszter (Rotterdam korábbi polgármestere) a parlament második kamaráját még meg tudta győzni az egyesítés elfogadásáról, de miután egyéb okokból morálisan vákuumba került, végül is a parlamenten kívüli és az alsóházi ellenzéki pártok lemondásra, utódját pedig a törvénytervezet visszavonására kényszerítették, holott az érintett települések kétharmada támogatta a reform végrehajtását. A történethez tartozik, hogy a régióvíta árnyékában a térség községeinek számát 21-ről 14-re csökkentették különösebb politikai konfliktusok nélkül, mert ez a lépés nem érte el az országos politika ingerküszöbét.

A holland példa azt mutatja, hogy a reformlépések, a politikailag megosztó döntések végrehajtása nagymértékben függ az érintettek hatalmi potenciáljától, jelen esetben az ellenérdekelt nagyvárosoktól, amelyek sikeresen tudták mozgósítani a választókat és az országos intézményeket (mint a parlament alsóháza, a parlamenti ellenzék, a holland provinciák szövetsége). A vidéki térségek, a községek érdekei viszont nem találtak erős pártszponzorálásra, s a tartományok, mint az előkészítésért felelős szint, képesek voltak a kisebb községek esetenkénti ellenállását kezelni, a döntések átpolitikizálódását megakadályozni (BOEDELTE–DENTERS 2010).

A fent ismertetett holland regionalizációs kísérlet csak egy volt a sok közül, hiszen nagyon különböző léptékek fogalmazódtak meg a reformtervekben az öt nemzeti térségtől, hét városregióig, 44 társadalmi-gazdasági régiótól a 37 új provinciáig (HENDRIKS–SCHAAP 2011). Az erősen konfliktusos, lényegében sikertelen regionalizáció és a sikeres községösszevonások mellett azonban Hollandiában az önkormányzatok funkcionális megerősítését, a változó körülményekhez való alkalmazkodást is számtalan reform szolgálta. Ezek a funkcionális alkalmazkodások azért is fontosak, mert egyes vélemények szerint a községösszevonások nem hoztak különösebb eredményt, növelték a helyi kormányzatok és a polgárok közötti távolságot, és nem sikerült a nagyvárosok és a környékük közötti együttműködés fejlesztése sem. Nem lehet véletlen, hogy az új reformfeladatokat a strukturális változások helyett a demokrácia és a részvétel elmélyítésében és az interaktivitás növelésében jelölik meg (HENDRIKS–SCHAAP 2011:119).

## 2.5. Németország: stabil föderalizmus, változatos decentralizáció

Norton a német föderalizmus egyik legnagyobb ellentmondását abban látta, hogy a legnagyobb országok körében (Japán mellett), itt a legerősebb a kulturális egységesség. Ennek ellenére Németország nem unitárius, hanem térben erősen osztott állam, amelynek évtizedekig igazán nem volt hatalmi központja sem, és nem voltak jelentős konfliktusok

a központ(ok) és a periféria között (NORTON 1994:237). Ez a vélemény a kulturális egységességről és összetartásról a keletnémet tartományokkal való egyesülés óta már megkérdőjelezhető, hiszen a nyugati és keleti tartományok közötti nagyon jelentős gazdasági és egyéb különbségek mára a német föderalizmus modelljét inkább a versengés irányába viszik (BENZ–ZIMMER 2011).

A területi megosztottságnak erős történelmi hagyományai voltak, és a második világháború után a győztes hatalmak is azt várták el, hogy Németország erősen decentralizált (megosztott) maradjon. Miközben a decentralizáció, a helyi kormányzás közösségi jellege alapérték Németországban, a jóléti állam, a szolidaritás hasonlóképpen fontos, de a decentralizációnak ellentmondó értéke miatt mindig kompromisszumot kellett kötni az állami beavatkozás és a helyi önállóság között. A német területi reformok alapvető filozófiája volt a társadalmi méltányosság elve, hivatkozva az alaptörvény 20. szakaszára, amelyik mindenki számára területi értelemben hasonló életkörülményeket céloz meg.

Amikor a német községek összevonása megtörtént a hatvanas-hetvenes években, az érvelésben egyszerre jelent meg a gazdaság/gazdaságosság és a szociális méltányosság szempontja. Az egyes tartományok azonban a reformok során eltérő utat jártak, az északiak ragaszkodtak az *optimális* mérethez, míg a déliek inkább társulások formájában igyekeztek a mérhető hatékonyságot elérni. Mindenhol jellemző volt azonban, hogy a pártok képesek voltak a reformokat egységesen támogatni, a községek ellenállását pedig speciális támogatásokkal enyhítették (NORTON 1994). A tartományi parlamentekben sikerült konszenzust, vagy legalábbis többségi támogatást elérni, s a pártok végül is elfogadták a reformok szükségességét alátámasztó szakmai érveket (WALTER-ROGG 2010), viták legfeljebb a mértékkel, időzítéssel, szervezeti részletekkel kapcsolatban adódtak.

A községi reformok Nyugat-Németországban radikálisak voltak, már ami a számokat illeti, hiszen ha nemcsak az egyesítéseket, hanem a társulásba kényszerítéseket is beleértjük, akkor az 1968-ban még 24 282 községből 1980-ra 3418 általános felhatalmazású önkormányzati egység lett (WALTER-ROGG 2010:144), és a végrehajtás során sem mindig érvényesült a megegyezés. A tartományok nem követték egységes stratégiát, de általában lehetőség volt a helyi meghallgatásokra, vitákra. Volt, ahol egyszerre, volt ahol területileg is fokozatosan zajlottak az integrációk, s az egyes tartományok az alkalmazott modellben is eltértek egymástól. Érdekesség, hogy a kereszténydemokraták vezette Bajorországban a községek autonómiája, tradicionális határai nagyobb súllyal estek latba, mint az északi, jobbára szociáldemokraták vezette tartományokban, ahol az egyenlőségre hivatkozva ragaszkodtak a nagyobb méretekhez. Ezek a különbségek máig érvényesülnek annak ellenére, hogy a német közigazgatási reformokban a konzervatívok álltak rendszerint a hatékonyság, míg a szociáldemokraták a demokratizálás oldalán (JANN 1997).

A pártok helyzetében, magatartásában az utóbbi évtizedekben jelentős változás, ún. regionalizálódás következett be. Miközben a 2006-os alkotmánymódosítás során a tartományok nagyobb önállósághoz jutottak a saját politikájuk formálásában, a tartományi és helyi pártszövetségek viszont sokkal színesebbé váltak, ami éppen szövetségi szinten teszi nehezebbé az egyetértést (BENZ–ZIMMER 2011).

Az újraegyesítést követően a keletnémet tartományokban végrehajtott, lényegében hasonló mértékű község egyesítési reformok sokkal lassabban, fokozatosan zajlottak le (WALTER-ROGG 2010), alkalmazkodva a korábbi centralizált rendszerhez, jellemezően a felülről irányított karakter érvényesült. A rendszerváltás okán az új tartományokban sokkal nagyobb

volt az érzékenység a helyi autonómiák tekintetében. A bevezetett modellek és a méretek szintén eltérőek voltak, és nagyobb volt az ellenállás is. Tübingia például akkor hajtotta végre az egyesítéseket, amikor ígéretet kapott jelentősebb állami támogatásra. Sajátossága volt a keletnémet reformoknak, hogy a nyugatnémet szakértők intenzív közreműködésével zajlott, s az egyes tartományok a nyugati tartományok mintái közül választottak, bár jellemzően olyan mintákat vettek át, amelyek nem illeszkedtek a konkrét tartomány sajátosságaihoz (HERRSCHEL 2000). Éppen a nyugatnémet közvetlen befolyás és minta különbözteti meg a keletnémet reformokat a többi posztoszocialista országtól. Miután a reformok nemcsak a szerkezetet, hanem a feladatrendszert is érintették, a személyzet tekintetében is jelentős változások következtek be, lényegesen nagyobb adminisztratív kapacitásokat eredményezve. Különösen nehéznek bizonyult a járások konszolidálása. A régiók létrehozása pedig egyértelműen lekerült a napirendről, és a regionális fejlesztéspolitikai, illetve tervezés közigazgatási határok közé nem kényszerített, rugalmasabb formáival kísérleteznek (HERRSCHEL 2000). A pártok viselkedése is változatos volt, a szociáldemokraták például Szász-Anhaltban az önkéntes, az őket követő kereszténydemokraták viszont a kötelező egyesítést alkalmazták. Egy alkotmányossági panasz kezdeményezésével évekre sikerült prolongálni a reformok folytatását.

Követve a skandináv modellt, a német közigazgatási reformok fontos sajátossága a kísérletezés tudatos használata. Több német tartomány épített az önkormányzatokról szóló törvényébe ún. kísérleti klauzulát, amivel a szervezeti újítások érdekében lehetővé vált a hatályos jogszabályoktól eltérő megoldások átmeneti tesztelése.

Annyiban a két hullámban lezajlott német reformok megegyeztek, hogy nem vonták kétségbe a szakértők véleményét a reformok szükségességéről. A német közigazgatásban a reformok kezdeményezése és végrehajtása tekintetében sem jellemző az egyközpontúság, szerepe van a helyi kezdeményezéseknek. A közigazgatással foglalkozó szakma is összetett képletet mutat. A területi reformok tekintetében ugyanúgy, mint a helyi közigazgatás modernizálása során létrejött erős *támogató koalíció* elsősorban nem a professzionális akadémiai szféra, hanem a helyi és tartományi politikusok, adminisztrátorok, magántanácsadók, és szakszervezetek köréből származik (JANN 1997). A támogató koalíció szervezeti háttérül egy a német önkormányzatok által alapított, kölni székhelyű szövetség szolgált, amelyik külön tanácsadó céget is működtetett (REICHARD 1997). Egyre szisztematikusabb a szövetségi szintet segítő szakmai háttér kiépítése is. A korábbi reformfolyamatok egyik alapvető jellemzője az volt, hogy többnyire alulról, a gyakorlatból kezdeményezték azokat, ezért elmaradt a rendszerszintű értékelés és a tanulás szakasza (KLAGES–HAUBNER 1995). Éppen a reformok és a közigazgatási teljesítmény értékelésének szükségessége, mint felismerés vezetett az utóbbi évtizedekben a reformfolyamatok szisztematikus irányításának és értékelésének a szabályozásához. A szövetségi kormányzaton belül a belügyminiszterek konferenciája általános közigazgatás-szervezésért felelős munkabizottsága folyamatosan foglalkozik a reformok értékelésével. Kétévenként tartományonkénti jelentések készülnek, a tartományok tehát egymástól is szervezeten tanulnak. Az állandóságra törekvést jelzi, hogy a közigazgatási modernizációs döntések, tervek törvényekben jelennek meg. Mindez jól mutatja a kormányzat törekvését a kormányzási modernizáció folyamattá tételére, annak monitorozására (BRENSKI–LIEBIG 2007), ami egyáltalán nem jelenti azt, hogy a végrehajtott reformok következményeinek szakmai megítélésében egyetértés alakult volna ki (WALTER-ROGG 2010).

## 2.6. Franciaország a decentralizáció útján

A francia területi reformfolyamatok elindításában találunk ugyan hasonlóságokat az eddig tárgyalt országokkal, de összességében eltérőek a történelmi gyökerek, ezért másfajta út vezetett a decentralizáció megvalósításához. Az 1789-es alkotmány-előkészítő bizottságok az új beosztás egységének a megyét tekintették (83 departement), melyet körzetekre bontottak. Az 1791-es alkotmányban már az önkormányzati megyerendszer szerepelt ugyan a decentralizáció elvének figyelembevételével, de az 1800-ban létrehozott prefektusi intézményrendszer élén már a prefektúrák álltak, a központi hatalom helyi képviselőiként, szimbolizálva az állam centralizált jellegét. Ez a törvény lett az alapja a francia közigazgatási rendszernek egészen a III. köztársaság végéig (NEINER 2006, NORTON 1994:121–123).

Bár Franciaországot sokan homogén államnak gondolják, etnikailag és nyelviileg heterogén képet mutat. Az okcitan, breton, provence-i, baszk, katalán, elzászi nyelv és kultúra képviselői már a XIX. század második felében konfliktusba kerültek a francia nacionalizmussal. A XX. század közepén Franciaországban is megjelentek szélsőséges nacionalista mozgalmak, melyek küzdöttek saját identitásuk és kultúrájuk megtartásáért (BRIGEVICH 2011).

A francia regionalizmus folyamatában, és a régiók kiépülésében két tényezőnek volt domináns szerepe. Egyrészt a háború utáni modernizációs törekvések összehangolt gazdaság- és területfejlesztést kívántak meg, másrészt az 1950-es években kibontakozó etnikai mozgalmak követeléseire is választ kellett adni. Franciaországban a történelmileg kialakult regionális és etnikai kisebbségek földrajzi értelemben is távol estek a prosperáló központtól. Az egyenlőtlen gazdasági fejlődés felerősítette a centrum-periféria törésvonalat. A bretonok, korzikaiak és elzásziak ezért regionalista igényekkel álltak elő, tehát az etnikai kérdés szorosan összefonódott a területfejlesztés és a gazdasági fejlődés igényével (NORTON 1994:132, PASQUIER 2009).

A területi decentralizáció komoly történelmi hagyományokba ütközött. 1948-ig Franciaországot a gaullisták, a baloldal és a kereszténydemokraták koalíciója kormányozta. A jobb- és baloldal közötti megosztottság a centralista vs. regionalista vitákban már ekkor megmutatkozott. 1950-ben merült fel először a területi reform gondolata, hogy biztosítsák a regionális gazdasági felzárkóztatást. Egy 1955-ben elfogadott rendelet a megyéket 21 programrégióba csoportosította. 1959-ben egy megyeközi regionális konferenciát hívtak össze, hogy a regionális felosztásban megegyezés szülessen. A programrégiók ún. akciókörzetekké alakultak át. 1961-ben a párizsi régiót leválasztották, hogy kiegyensúlyozottabb gazdaságfejlesztés valósuljon meg a központtól távolabb eső területeken. Az 1955–1960 között kialakított regionális felosztások az EGK által elvárt követelményrendszerhez igazodtak (COLE 2006).

Franciaországban az állami és helyi szint közötti politikai kapcsolatokat hagyományosan a személyes kapcsolatok kiterjedt rendszere jellemezi. A *cumul des mandats* modell lehetővé teszi, hogy a helyi politikusok országos pozíciót is betölthessenek. A mandátumhalmozás fontos eszközzé vált a helyi érdekek képviselésében. Az 1960-as évektől megerősödő regionális mozgalmak közül egyesek párttá alakultak és szakítva a korábbi konszenzusos modellel, maguk vállalták fel a lokális érdekek képviselését. Az újonnan alakult regionális szervezetek sajátos igényeit az egyre jelentősebb támogatással bíró újbaloldal karolta fel (PASQUIER 2009).

1964-ben 21+1 (Párizs) regionális közigazgatási egységet alakítottak ki. A régió élére a régióprefektust nevezték ki, aki irányította és ellenőrizte a regionális állami közszolgálatot és a megyei prefektusok működését, de legfontosabb feladata az állami gazdaságpolitika érvényesítése volt. A prefektus munkáját segítette a közigazgatási reform révén megszületett két új intézmény: a regionális igazgatási konferencia, valamint a regionális gazdaságfejlesztési bizottság a (CODER). 1969-ben De Gaulle regionális decentralizációt akart végrehajtani, mellyel a régiókat valódi önkormányzati közigazgatási egységként határozta volna meg. A kérdést a szenátus hatásköreinek csökkentési tervével együtt bocsátották népszavazásra, így a referendumon a reformterv elbukott, De Gaulle is lemondott (SÍPOS 1993, FRÉMONT 1993:35–39).

A francia regionális mozgalmak az 1970-es évektől igyekeztek komoly nyomást gyakorolni a központi kormányzatra, céljuk a regionális szintű választások megtartása és a tényleges regionális decentralizáció volt. Követeléseiket a parlamenti demokrácia keretein belül képzelték el, szemben pl. a Korzikai Nemzeti Felszabadítási Fronttal, amelyik erőszakos merényleteket hajtott végre a régió függetlenségének kivívása érdekében. A regionális mozgalmak hatására a decentralizáció folyamata felgyorsult. Az 1972-ben elfogadott törvény nyomán a régió ún. területi közintézmény lett, az állam és a helyi önkormányzatok közé helyezve, mint a megyék szövetségei funkcionáltak. A végrehajtó hatalmat továbbra is a régióprefektus látta el.

A következő jelentős reform a szocialista Mitterand nevéhez kötődik, aki elnökké választását követően a törvényhozási mandátumok többségét is megszerezte, tehát a reformokról szóló törvények megalkotásának nem volt akadály. Az 1982-es decentralizációs törvényt még kettő követte (1983, 1986), melyek alapján a régió területi önkormányzattá vált. A végrehajtó hatalmat a regionális tanács választott elnöke gyakorolta, megszüntették a regionális prefektus intézményét, helyette a kisebb hatáskörrel rendelkező köztársasági megbízott látta el a koordinációs feladatokat. Az 1982 és 1986 között végrehajtott Deferre-törvények átalakították a napóleoni francia közigazgatás centralizált jellegét, és 1986-ban Franciaországban megtartották az első közvetlen regionális választásokat (PASQUIER 2009, COLE 2006).

A franciaországi regionális mozgalmak az 1980-as években két utat választottak. Az újbaloldal és a kormányon lévő francia Szocialista Párt igyekeztek a gazdaságfejlesztés regionális igényeit kielégíteni. Azok a regionális mozgalmak, melyek megelégedtek a kormányzat döntéseivel, idővel integrálódtak a Szocialista Pártba. Ezzel szemben az erős regionális identitástudattal rendelkező régiók, Bretagne, Elzász és Korzika, nyelvi és kulturális jogaik szélesebb körű önrendelkezéséért szálltak síkra, a központi kormányzattal szemben léptek fel, követelésük középpontjában a kisebbségi nyelvhasználat alkotmányban rögzített garanciái álltak (SÍPOS 1993).

2002-ben Jacques Chirac elnöksége alatt ismét napirendre került a decentralizáció kérdése. Az ötödik Francia Köztársaság alkotmányának 24. cikkelye értelmében a szenátus területi alapon szerveződik. Az alkotmánymódosítás megalkotásának előkészítésébe bevonták a helyi közigazgatási egységeket is, melyek javaslataikat országos konferenciákon összegezték, majd elképzelésüket egy alaptörvény-tervezet formájában nyújtották be a szenátusnak. A tervezetbe a szenátus annyi kiegészítést tett, hogy egyetlen közigazgatási egység sem gyakorolhat ellenőrzést a másik felett. A 2003-as alkotmánymódosítás alapján a francia állam szervezete decentralizált lett az alkotmányban deklarálva. A régió,

a francia állam területi közigazgatási egységeként alkotmányos biztosítékot kapott (Tócs és 2009, SZABÓ 2005:172–174), bár autonómiájuk és jelentőségük még mindig kisebb, mint a spanyol, vagy belga régióké (COLE 2011). A 2003-as közigazgatási reform 26 francia régiót ismert el, melyek közül 22 a kontinensen található, 4 pedig tengeren túli megyékben (PASQUIER 2009).

2010-ben a nagyvárosok esetében, pályázati rendszerben ún. metropolisokat alakítottak ki mint Lyon, Aix-Marseille-Provence és Párizs, illetve további, 400 ezer főnél nagyobb városok átszervezése zajlik (KOROM 2014).

A Francia Nemzetgyűlés 2014. november 19–20. között tárgyalta az új közigazgatási törvénytervezetet. A törvény 2016. január 1-től csökkentette a régiók számát 13-ra, hogy hatáskörükben erősebb és ún. *európai méretű* három-négymillió lakosú régiók jöjjenek létre.

### 3. Területi reformok Dél-Európában

Mint említettük, azt feltételeztük, hogy Dél-Európában a történelmi, kulturális, és napóleoni közigazgatási hagyományok miatt léteznek olyan hasonlóságok, melyek alapján találunk közös pontokat a reformok mögött álló indítékokban, motivációkban. A térség országainak közigazgatását a különböző összehasonlító munkákban is általában egy csoportba sorolják, beleértve még Franciaországot is (LOUGHLIN et al. 2011). Mint kifejtettük, azért igyekeztünk ebből a régióból több országot is elemezni, mert feltételezésünk szerint számos hasonlóság lelhető fel a dél-európai és a kelet-európai, köztük, a magyar területi reformok céljai és körülményei vonatkozásában.

#### 3.1. A hektikusan regionalizálódó Olaszország

1861-ben az Appennini-félszigeten centralizációt megvalósító unitárius nemzetállam született, amelyik nem vette figyelembe a korábban széttagolt országrészek sajátos gazdasági, kulturális, és nyelvi sokszínűségét (COVIELLO 2012). Ennek negatív következményei a XX. század második felében kezdtek megmutatkozni. Olaszországban a nyelvi, etnikai törés-vonalaknak mély történelmi hagyományai vannak. Az unitárius állam létét kezdetektől fogva megkérdőjelezték, amit az igen erős regionális identitás is indokolt. A XX. század második felétől ezért a nacionalista mozgalmak közül több, a regionális érdekek hathatósabb képviselője érdekében párttá szerveződött, ami érdemi együttműködést kívánt meg Rómától (TRONCONI 2009, CACIAGLI 2001).

A regionális és kulturális identitás területi megosztottsága mellett, a régiók között jelentős gazdasági különbségek is vannak. Az olasz kormány számára komoly dilemmát jelentett a gazdaság duális jellege, ami a fejlett Észak- és a szegény Dél-Olaszország (Mezzogiorno) közötti gazdasági egyenlőtlenséggel írható le (NORTON 1994:190–194). Dél felzárkóztatása érdekében a regionális politikában megjelentek az újraelosztás különböző technikái, melyek a helyi-területi szint funkcióit jelentősen átalakították (HORVÁTH 2001).

A fejlett nyugat-európai demokráciáknak a dél-európai országoktól eltérően, nem kellett a területi reformokkal párhuzamosan egy egészen új, demokratikus alapokon nyugvó

intézményrendszert és struktúrát felállítani. Olaszországban az 1920-as években Mussolini fasiszta rendszere semmilyen területi decentralizációs törekvést nem ismert el, így csak a második világháborút követően beszélhetünk demokratikus folyamatokról és intézményekről (DENTE 1995). Az 1948-ban megszületett olasz alkotmány definiálta ugyan a régiókat, de a kulturális, nyelvi, földrajzi, gazdasági különbségeket nem volt képes orvosolni (KAISER 2005, URBANI 2010). Az alkotmány felsorolta a 15 *rendes jogállású* régiót és az 5 *speciális jogállású régiót*. Az állam a rendes jogállású régiók élére kormányzati biztost (prefetto) nevezett ki, hosszú évtizedekig nem engedte ki keze közül a régiók feletti ellenőrzés jogkörét. A rendes régiók az 1970-es évek közepéig csak papíron léteztek, tényleges hatalom nélkül, és az ország centralizált unitárius állam maradt (BRUCKER 2005, FUSARO 2006).

Az 1968-as parlamenti választásokon győztes kereszténydemokrata kormány komoly lépésre kényszerült, modernizációs törekvéseihez a helyi/regionális elitet is meg kellett nyernie. A regionális elit erőteljes nyomást kezdett gyakorolni a központi kormányra. A *kettős nyomás* hatására a kormány 1970-ben helyreállította az alkotmányban már rögzített funkciókat, és a régiók ténylegesen megkezdhették működésüket (FUSARO–RUBECCHI 2006).

A régiók szerepének további megerősödését jelentette, hogy az 1970-es évek elejétől rendszeressé váltak azok a munkaértekezletek, ahol az állam és a régiók képviselői megvitathatták a legfontosabb törvényhozási és közigazgatási kérdéseket. Az 1980-as évektől a munkaértekezleteket felváltotta az Állam és Régiók Állandó Konferenciája, melynek keretén belül kialakult a politikai egyeztetés szervezett formája. A régióelnökök ezeket a találkozókat és fórumokat az érdekérvényesítés hathatós eszközeként tekintették (KAISER 2005).

Az 1980-as és 1990-es években a baloldali kormányok alkotmánymódosítási tervzei a politikai pártok közötti megosztottság miatt megbuktak. Számos törvénytervezet még a parlamentig sem jutott el, többnyire már a kormánypártok képviselői megghiúsították a kompromisszumok létrejöttét (DENTE 1995). Az 1992-ben kirobbant korrupciós botrányban szinte minden kormánypárti politikus érintett volt. Az állampolgárok eltávolodtak a nagy klasszikus parlamenti pártoktól, és az újonnan alakuló regionális mozgalmakkal keresték a kapcsolatot. A szélsőségesen radikális pártok föderális irányba mutató modellt szerettek volna megvalósítani (BIORCIO 1999, TRONCONI 2009). A Lombard Liga és a Venecei Liga beindítottak egy spontán szerveződő *bottom-up* folyamatot, ami még inkább nehezítette a top down reformok elfogadását (BRUNAZZO–PIATTONI 2011, SAPORITO 2012).

A sikeres közigazgatási reformok végrehajtásának egyik feltétele a teljes politikai klientúra leváltása volt. A belpolitikai válságból kilábaló kormányok nekiláttak a pénzügyi és politikai konszolidációnak, de a két nagy pártszövetség a Prodi-féle Olajág és a Berlusconi vezette Szabadság Háza nem támogatta teljeséggel a föderalizmus irányába mutató modellt (FUSARO 2006), de szembesülniük kellett az egyre markánsabban fellépő lokális elit jelenlétével is (SAPORITO 2012). A jobboldal 2000 áprilisi regionális választásokon elért sikere arra készítette a balközép kormányt, hogy betérjessze a föderalizmus irányába mutató alkotmánymódosítást. A többség ugyan támogatta az alkotmánymódosítást, de mivel a kétharmados többséget nem sikerült elérni, Olaszországban elsőként ügydöntő népszavazásnak vetették alá a módosítást. A referendum megtartására 2001-ben került sor, amely alacsony részvétel mellett zajlott (41%), de mivel a szavazók 57%-a támogatta az alkotmányreformot, az alkotmánymódosítás érvénybe lépett (FUSARO 2006).

A 2014 februárjában hatalomra kerülő kormány már a ciklus első hónapjában átfogó strukturális reformokat ígért, ami nagyban érintette a közigazgatási rendszer átalakítását. Az ún. 1000 napos programban meghirdetett reform további lépéseként a szenátorok számát 315-ről, 100-ra csökkentenék, jogkörük szűkülne, személyüket közvetlenül nem az olasz választópolgárok, hanem a regionális tanácsok szavazzák meg (SCACCHIOLI 2014). A reformokkal szembeni kormányzati elkötelezettséget mutatta, hogy önálló közigazgatás-korszerűsítési miniszter kinevezésére került sor. Az olasz tartományok számát 31-gyel csökkentették, ami jelentős ellenállást váltott ki az érintett helyi politikusok körében. A költséghatékonyság figyelembevételével, a 350 ezer lakosnál és 2500 négyzetkilométernél kisebb tartományokat egyesítették és ún. nagyvárosokat (città metropolitane) hoztak létre. Ezzel az aktussal az alkotmány V. fejezete jelentősen módosult, mert megszüntették a régiók és a települések közötti tartományi szintet.<sup>1</sup>

Az új közigazgatási struktúrában Renzi célja, hogy megreformálja a politikai rendszert a hatalom centralizálásával. Ennek köszönhetően a közigazgatásban a kormányzat szorosabb ellenőrzés alá vonná a régiókat, és kivennék az alkotmányból a *párhuzamos jogköröket* az állam és a régiók között.

Az alkotmánymódosítás végleges szövegét a szenátus 2016. januárban fogadta el, így a kormány 2016 októberére tűzte ki a népszavazás megtartását.

### 3.2. A spanyol aszimmetrikus regionalizmus, vagy félföderalizmus

A XIX. század végéig Spanyolország egységes államalakulat képét mutatta. A XX. században azonban Olaszországhoz hasonlóan, számos kismemzeti identitást megtestesítő (baszk, katalán és galíciai) nacionalista mozgalom lépett színre az autonómia kiterjesztéséért (SZILÁGYI 2009). Az 1970-es évtized végéig a spanyol fejlődés egyik fő feszültségforrását a regionális identitásért küzdő helyi pártok és a központosító egységes államfelfogást képviselő madridi kormányzat közötti állandó konfliktus jellemezte (MORENO 2002). A történelmi régiók szerepe és az etnikai kisebbségek nagy száma mindig is szorosan összekapcsolódott a spanyol regionalizmussal. A reformfolyamatok mozgatórugói mögött ismét ott találjuk a súlyosbodó társadalmi és gazdasági válságot. A spanyol kormányoknak, a többi déli államhoz hasonlóan, elsődleges célja a szegény és a fejlett régiók közötti gazdasági kiegyenlítés volt, ami összehangolt gazdaságtervezési folyamatokat kívánt meg (SZILÁGYI 2009).

A Franco-diktatúra bukása után kerülhetett sor a teljes politikai és társadalmi rendszerváltásra. Spanyolországban 1977-ben tartottak először demokratikus parlamenti választásokat, tehát az országnak nagyon rövid idő állt rendelkezésre ahhoz, hogy Európa egyik legcentralizáltabb rendszeréből, 1986-ra kvázi föderális monarchiává alakuljon, és csatlakozni tudjon az EGK-hoz (LINZ 1990:27–33).

A spanyol regionalizmus irányába mutató reformlépések indítékaiban hasonló jelenségek mutathatók ki, mint Olaszországban: a demokratikus politikai intézményrendszer megteremtésének igénye, az EGK-hoz történő csatlakozás feltételei, az eltérő fejlettségű

<sup>1</sup> [http://www.repubblica.it/politica/2015/10/13/news/scheda\\_riforma\\_costituzione\\_senato\\_ddl\\_boschi\\_solo\\_testo-124904893/](http://www.repubblica.it/politica/2015/10/13/news/scheda_riforma_costituzione_senato_ddl_boschi_solo_testo-124904893/)

területek közötti gazdasági különbségek kiegyenlítése, és a regionális identitást megtestesítő nacionalista szervezetek térnyerése.

Az első demokratikus spanyol alkotmány 1978-ban született meg, amelynek ideiglenes rendelkezései alapján speciális jogállású autonóm közösségek (Autonomous Communities – AC) jöttek létre (MORENO 2002, KEATING 1998, SIPOS 1993). A további 14 spanyol régió 1981–1982 folyamán nyerte el az ún. általános jogállású autonóm közösség státuszt (PI-SUNYER 2010). Az alkotmány megszüvegezése közel 16 hónapig tartott, és a tervezet számos bizottságon ment keresztül, és több mint ezer módosító javaslat érkezett hozzá. A reformfolyamatokban jelentős szerepe volt a vezető pártoknak, a kormányzó UCD-nek és a szocialista ellenzéknek (PSOE), remélve, hogy meg tudnak egyezni a történelmi nemzetekkel anélkül, hogy feláldozzák az unitárius állam célját és, hogy Spanyolországot föderalizálni kellene (COLINO–DEL PINO 2011). A kormányzó UCD lassította az autonómiafolyamatot és néhány esetben többletjogosítványokat is elvett; ez történt az 1980-as években Baszkföld, Katalónia és Galicia esetében. A központi kormányzati hivatalok nagy része törekedett megakadályozni a reformok véghezvitelét. Az egyik módszer a helyi önkormányzati szövetségek támogatása volt, illetve a polgármesterek gyűlésének bevonása a reformdöntések előkészítésébe. Az 1990-es évek végére a kormány belátta, hogy az autonóm közösségek közötti egyeztetésekkel és a társadalmi csoportok közötti konszenzus megteremtésével nagyobb sikereket tud elérni, a spanyol állam *félföderális* lett (KEATING 1998), sikerült erős kapcsolatokat kiépíteni a területi önkormányzatokkal, és az uniós bürokráciával is (PÁLNÉ KOVÁCS 2001:76–77).

Az alkotmány lehetőséget adott az egyes régióknak saját autonómia-státútumuk megalkotására. Az ezredfordulóra a szélsőséges (baszk, katalán) nacionalista csoportok új autonómia-státútumot szerettek volna szerezni. Ez a katalánoknak sikerült 2006-ban, miután a katalánok inkább tárgyalások útján próbáltak megegyezni a madridi kormánnyal, addig a baszkok, mint ismert, a szélsőséges és erőszakos módszerek alkalmazásától sem riadtak vissza (COLINO–DEL PINO 2011). Az alkotmánybíróságnak a katalán státútumról szóló 2010-es határozata meghatározó jelentőségű lett, mert ebben a határozatban a bíróság értelmezi a spanyol területi berendezkedés több lényeges pontját, és ezzel hozzájárult az autonómiák esetében a pontos törvényi keretek kijelöléséhez. A 2010-es katalán státútum határozat gyakorlatilag lezárta az 1978-ban kezdett autonómiafolyamatot, vagy legalábbis szűk körben enged teret a további változásoknak (FARKAS 2013).

### 3.3. A regionalizáció kudarca Portugáliában

Portugália homogén nemzetállam, ahol a kisebbségek száma szinte alig, vagy nem is mérhető, így nem is voltak regionalista és nacionalista mozgalmak sem. A portugál régióépítés bár számos már forrásból táplálkozott, a reformfolyamat legfontosabb indítékai között találjuk a gazdasági és területi egyenlőtlenségeket (MOREIRA 2012).

A másik és egyben legerősebb *reformépítő* elem, szintén a demokratikus politikai intézményrendszer kiépítése volt. A politikai rendszerváltozást az 1974. április 25-i „szegfűk forradalma” jelentette (SZILÁGYI 2009). Az új kormány prioritásként kezelte, hogy az ország bekerüljön az *európai családba*, és kapjon olyan biztosítékokat, amelyek a stabilitást és a politikai megbízhatóság feltételeit szavatolják (FREIRE–BAUM 2003).

A portugál példa is jól szemlélteti, hogy az EGK-ba történő felvétel egyik elsődleges motivációja a strukturális alapokhoz való hozzáférés volt, ami egyben garantálta a demokratikus intézményrendszer fenntartását is. Az 1976. április 2-án elfogadott, és azóta már többször módosított alkotmány bevezette az autonóm és az adminisztratív régió fogalmát. Önálló alapszabálya, törvényhozó testülete és végrehajtó hatalma azonban csak a NUTS 2 szintű Azori-szigetek és Madeira autonóm tartományoknak van. A mezoszintű átszervezésével kapcsolatos bizonytalanságot, valamint a politikai pártok és közszereplők közötti egyet nem értést jelzi, hogy az új rendszer továbbra is megtartotta a fasiszta rezsimtől örökölt középszintű struktúrát (SZILÁGYI 2002). A közigazgatásra jellemző napóleoni típusú hierarchia, és a központi–helyi kapcsolatok tradicionális szervezeti rendszere, folyamatosan gátat szabott minden újításnak (HORVÁTH 2001). A regionalizmus az 1995. évi választási kampány óta a portugál politikai közbeszéd és diskurzus egyik központi témájává vált. Az 1995 és 1998 közötti időszakban merült fel leghatározottabban a tervezési-fejlesztési régiók közigazgatási, illetve politikai önkormányzati régiókká alakításának ötlete, ezzel párhuzamosan pedig a területi középszintek számának és közigazgatási határainak a megváltoztatása (FREIRE–BAUM 2003).

A portugál kormány meg szeretne volna változtatni a regionális beosztást, felváltva a kontinentális ötrégiós modellt egy kontinentális nyolcrégiós modellel. Az akkori tervek szerint az eddig már adminisztratív szinten létező régiók saját önkormányzatiságot kaptak volna, ezért a tervezet széles vitát váltott ki politikai körökben (GOUVEIA 2011, MOREIRA 2012). A regionális átalakítással kapcsolatban a politikai elit, és a helyi közösségek rendkívül megosztottak voltak. 1998-ban két kérdés kapcsán ügydöntő népszavazást tartottak. Az egyik kérdés arra vonatkozott, hogy egyáltalán létrehozna-e egy újabb helyi szintet, vagyis a régiókat; a második kérdés arra, hogy a regionális gyűlések megalkotásával megtörténjen-e a politikai értelemben vett decentralizáció az adott régióban (SZILÁGYI 2002). A politikai pártoknak, a referendumon való részvételt támogató kampánya és felhívásai ellenére a távol maradó aránya igen nagy, közel 52%-os volt. Az első kérdésre igenlő választ adók aránya csupán 36% volt, a második kérdésre is hasonló arányban reagáltak a szavazók (GOUVEIA 2011). Az eredménytelenség elsődleges okozója valószínű, hogy a rosszul manőverező, és regionális kérdésben megosztott kormányzó Szocialista Párt volt. A referendum várható kudarcát a közvélemény-kutatások is jelezték. A népszavazás kudarcához hozzájárult az is, hogy az alulról megszerveződő állampolgári csoportoknak és civileknek csak egy töredéke támogatta a referendument (MOREIRA 2012). Portugália történetében azóta sem történt kísérlet újabb referendum megszervezésére, a régiók virtuális keretként benne vannak az alkotmányban, de ténylegesen nem járultak hozzá a portugál állam decentralizációjához.

### 3.4. Területi reformok sorozata Görögországban

Az 1832-ben megalakuló görög nemzetállam az ottomán Millet-rendszerben kialakult társadalmi, gazdasági, politikai, és természetesen közigazgatási berögződésektől próbált – inkább kevesebb, mint több sikerrel szabadulni. A XX. század elejéig a helyhatóságok számának radikális csökkentésével, majd az összevont önkormányzatok túlzott megerősödése után a területi közigazgatás ismételt fragmentációjával próbálta a helyi hatalmi koncentrációk politikai erejét redukálni. A helyi kormányzás évszázados berögződéseiben ugyanakkor

a közigazgatási és államhatárok többszöri módosítása sem változtatott lényegileg: a görög politikai kultúra és államigazgatás továbbra is az alapvető állami szolgáltatásokat nagyban helyettesítő patrónus- és klientúra-hálózatok révén működött, amelyek legtöbbször a reformok lebonthatatlan gátjának bizonyultak (KOLIOPOULOS–VEREMIS 2010:30–31, HLEPAS 2014:175, AKRIVOPOULOU et al. 2012:668–669).

Ebben a rendszerben a helyi önkormányzatok szerepköre rendkívül korlátozott volt, döntéshozási lehetőség csak a dekoncentrált szervek hivatalaiban alakult ki. A hírhedten nem hatékony és korrupt hivatalok a reformkísérletek ellenére egészen az 1990-es évekig a helyi igazgatás megújíthatatlan intézményei maradtak (OECD 2001:19). A helyi és közép-szintű közigazgatás megreformálásának programját először a szocialista PASZOK tűzte zászlajára az 1981-es választás hajrájában (HLEPAS 2011:69), s ettől kezdve tulajdonképpen a 2011-es átfogó szabályozásig állandóan napirenden maradt (FEATHERSTONE 2014). A területi kormányzás átalakításának igényét nem a görög politikai elit tényleges racionalizáló szándéka hívta életre, sokkal inkább az a tény, hogy Görögországnak az 1990-es évek elejére már eleget kellett tennie az EGK-csatlakozás elvárásainak (PHILIPPIDOU 2009:6, PERGER 2005:101, WASSENHOVEN 2008:71). Ez a tendencia – máig jellemző – kettős viselkedésmódot alakított ki: kormánypárti vagy ellenzéki pozíciótól függetlenül az összes reformperiódus alatt elleneztek az átfogó területi reformokat; ennek ellenére a mindenkor kormánypártok európai kötelezettségeik vagy a lehívható támogatások érdekében formálisan és a nyilvánosság előtt programjuknak tekintették azokat (MANOJLOVIĆ 2011:359–360, PHILIPPIDOU 2009:6, LADI 2012:25). Az 1981–1997 közötti reformok fő célja nem az önkormányzatok méretgazdaságossági problémáinak megoldása volt, sokkal inkább az, hogy a centralizált állam megbontása nélkül feleljenek meg az európai elvárásoknak (PERGER 2005:103).

Az 1996-os törvényhozási választások hozták el az átfogó reform bevezetésének lehetőségét, amelyet nemcsak a PASZOK parlamenti többsége, de egyúttal az EU egyre fogyó toleranciája is ösztönzött (WASSENHOVEN 2008:70–71). Az 1996–1997-ben kidolgozott ún. Kapodisztriasz-program – amely részben az EU szakmai támogatásával készült – ennek megfelelően a magas színvonalú közszolgáltatások biztosítására, a helyi hatóságok és választott képviselők szerepének erősítésére, a helyi igazgatási és pénzügyi függetlenség megteremtésére, a régiók szerepének növelésére, humán erőforrás-fejlesztésre, valamint az átláthatóság és a helyi legitimitáció erősítésére törekedett (PERGER 2005:103). A reform alapvető célja a túlközpontosított állam lebontása és az egyszerűbb államigazgatás kialakítása volt (ALEXOPOULOU 2012:2).

A reformprogram elfogadását és az eredeti célok megvalósulását számos tényező nehezítette: a kiegyenlített erőviszonyok, a politikai polarizáltság, a megosztó ágazati érdekek, a tárgyalókészség hiánya a klientúrendszer bástyái, valamint összességében véve a politikai kultúra individualizmusa. A reformprogram valóban 80%-kal redukálta az önkormányzatok számát – az összevonások révén számuk 5825-ről (1996) 1033-ra (1999) csökkent –, azonban az eredeti tervekben szereplő maximum 500 helyhatóság megteremtése lehetetlen célkitűzésnek bizonyult (AKRIVOPOULOU et al. 2012:671–674).

A reformtervezet kidolgozása alatt modernizációs/európaizációs és tradicionalista/reformellenes erők csaptak össze. A tervezet parlamenti vitájakor az ellenzék a reformok szükségességét nem vitatta ugyan, de a kötelező összevonást túl radikálisnak tartotta, valamint a finanszírozás és a választási törvény módosításának szükségességére is felhívta a figyelmet (PERGER 2005:103). A vitában már ekkor megjelent a később sokszor hangozta-

tott EU-ellenes negatív felhang, amely azt vetette a kormánypárt szemére, hogy a nemzeti érdekeket az európai elvárások oltárán feláldozza (ALEXOPOULOU 2012:2). Ehhez hasonló kritikák érkeztek az állásukat féltő helyi választott és kinevezett hivatalnokok és szakszervezeteik felől is, ami érthető reakció annak tükrében, hogy a nagyobb településeken koncentrálnálódó leendő önkormányzatok létrejötte egyúttal számos politikai karrier végét is jelentette (HLEPAS 2010:52). A reform tárgyalását társadalmi vita nem kísérte, a terv keresztülvitelének szükségességét inkább politikai kampány népszerűsítette, más országok decentralizációs sikereivel példálózva (MANOJLOVIĆ 2011:358–359). A reformfolyamat keresztülvitelét reformmódszertani problémák is hátráltatták. A tényleges politikai akarat, a jól körülhatárolható fókuszpont, a konszenzusra törekvés, valamint a széleskörű konzultáció hiánya a tervezet elő és utóéletét is meghatározta, míg a szakértők véleményének figyelmen kívül hagyása a kezdetektől tartalmi hiányosságokat eredményezett (MONASTIRIOTIS–ANTONIADES 2009:2). Néhány pozitívum ellenére a Kapodisztriasz-program nem tudta beváltani a hozzáfűzött eredeti elvárásokat. A helyhatóságok összevonása nem járt jogosítványai széleskörű kiterjesztésével, a középszintű önkormányzatok létrehozása kompetenciák nélkül nem növelte a decentralizáció mértékét, számos híresen nem hatékony intézmény érintetlenül hagyása pedig az eredményeket redukálta (SKAMNAKIS 2011:7, HLEPAS 2014:185–187).

A Kapodisztriasz-reform felemás eredményei után Görögország területi igazgatása továbbra is centralizált maradt, a közigazgatás hatékonysága pedig nem nőtt (MANOJLOVIĆ 2011:339, 367). Az átfogóbb reform kidolgozását a 2009-től Görögországba is begyűrűző gazdasági válság, és elsősorban a külföldi hitelezők reformelvárásai tették szükségessé. Athén addig számíthatott a pénzügyi segélyek zavartalan folyósítására, ameddig a görög kormányok reformok melletti elkötelezettségüket a gyakorlatban is bizonyítani tudják (ALEXOPOULOU 2012:13).

A Görögországtól elvárt közigazgatást érintő strukturális reformok sorában csak az egyik, de talán a legfontosabb volt a területi kormányzást átalakító ún. Kallikratizsz-program. A reform *népszerűségét* a kitűzött számok előre meghatározták: a terv a meglévő 1034 helyhatóság számát 325-re kívánta redukálni (AKRIVOPOULOU et al. 2012:675), amely egyben kb. 25 000 munkahely megszüntetését is magával vonta (SKREKAS–GRANITSAS 2010). A reform drasztikussága nemcsak a szakszervezetek és az ellenzék soraiban keltett komoly ellenérzést, de egyben a kormánypárti PASZOK egységét is megbontotta. Jórgosz Papandreu miniszterelnök ennek ellenére nem törekedett sem a szakma, sem a többi parlamenti párt támogatásának elnyerésére. Míg az előbbi csoportot egy szűk, néhány fős szakértői gárda kivételével kizárta a terv kidolgozásából, addig az utóbbit az előző kormány korrupciós botrányainak nyilvánosságra hozásával haragította magára, s tette reformellenessé (LYRINTZIS 2011:14–15).

A Kallikratizsz-t érintő kritikák elsősorban annak drasztikusságát vetették a kormánypárt szemére. A 94 ezer önkormányzati dolgozót tömörítő szakszervezet (POE-OTA) több tiltakozást és sztrájkot szervezett a tervezett elbocsátások ellen, míg az ellenzék arra hívta fel a figyelmet, hogy hiába a mélyreható átalakítás, ha a pénzügyi racionalizáció éveket vesz majd igénybe (SKREKAS–GRANITSAS 2010). Kormányoldalon – sőt miniszteri szinten – elsősorban a terv regionalizációs pontjait sérelmezték, attól tartva, hogy a régiók közvetlenül választott kormányzói túlzottan nagy hatalomra tesznek majd szert. A reformtervezet szakértői oldalról is kapott kritikai észrevételeket, elsősorban a decentralizáció jövődöbeli

hatékonytárgyát firtatták egy olyan rendszerben, ahol a központi kormányzat nem lesz képes a helyi önkormányzatok működésének finanszírozására (MANOJLOVIĆ 2011:363).

A tervet racionalitása ellenére valójában csak egy szűk haszonélvezői csoport (pl. régiós kormányzók és dolgozók, összevont helyhatóságok polgármesterei és dolgozói) és néhány szakmabeli támogatta. Ennek ellenére – szinte változtatás nélkül –, 2011. január 1-jén a Kallikratis reformintézkedései hatályba léptek a külföldi nyomásgyakorlás eredményeként (AKRIVOPOULOU et al. 2012:656–657). A legátfogóbb görög területi reform számos sikert ért el: a helyi önkormányzatok kiadásai jelentősen csökkentettek, míg kompetenciájuk, transzparenciájuk, és ellenőrizhetőségük nőtt (FEATHERSTONE 2014). A közszolgáltatások rendszere elérhetőbbé és effektívebbé vált, a választások révén nőtt az állampolgári részvétel, az elbocsátások révén a közszférában egészséges verseny alakult ki, amely a szakértelem és a minőség fokozatos javulását eredményezte (SKAMNAKIS 2011:6–7, AKRIVOPOULOU et al. 2012:675).

Szükséges rámutatni néhány hiányosságra is. Az új demokratikus intézmények (pl. ellenőrző bizottságok) növelték a részvételi lehetőséget, a pártok azonban kisajátították ezeket a pozíciókat, és továbbra is elnyomják a civilek hangját. Bizonyos reformintézkedések nem vették figyelembe a nyilvánvaló területi különbségeket. A központi kormányzat csak a fiskális egyensúly megteremtésére törekedett, s nem vette figyelembe az egyes települések nyilvánvalóan különböző igényeit. A reform hatékonyságát szintén jelentősen befolyásolta, hogy a gazdasági válsághoz köthető megszorító intézkedések következtében a központi finanszírozás jelentősen (kb. 60%-kal) csökkent, a központi hatóságok ellenőrzése viszont jelentősen nőtt (HLEPAS 2014:196). Utóbbiak miatt az alapvetően decentralizációs céllal végrehajtott reform a recentralizáció eszközévé kezd válni, amely minden korábbinál hevesebb konfrontációt okoz a helyi és az állami politikai elit, valamint a szétfűződő pártrendszer új és régi haszonélvezői között.

## 4. A rendszerváltó kelet-európai országokban lezajlott területi kormányzati reformok jellemzői

### 4.1. A közös sajátosságok

A kelet-európai országok területi reformjait tárgyaló szakirodalom többnyire abból indul ki, hogy ezt az országocsoportot összetartja a kiindulási alapot jelentő közös múlt, hogy az önkormányzatokat érintő reformok a rendszerváltással kezdődnek, és nyugati mintát követnek. Kétségtelen ebben a megközelítésben van igazság, hiszen az utóbbi évtizedek törekvéseit egyértelműen áthatotta a (keleti) múlttal való szakítás és a nyugathoz való felzárkózás szándéka. A rendszerváltáson évtizedekkel túljutva azonban egyre több evidencia utal arra, hogy ezek az országok mégsem alkotnak homogén csoportot, ami megjelenik a területi kormányzati rendszerek formálásának eltérő tartalmi és formai vonatkozásaiban is. Az okokat a szovjet birodalmi időszakot megelőző történelemben, kulturális sajátosságokban, eltérő geopolitikai kontextusban keresik, már nem tekintve a divergenciát *kórosnak*, a konvergenciát az egyetlen helyes célnak (HENDERSON et al. 2012). Témánk szempontjából különösen fontos annak felismerése, hogy az állami tradíciók keresztülívelnek a szovjet időszakon, a korábbi napóleoni, porosz, skandináv vagy éppen a bizánci és török birodala-

lom hatását nem lehet elhanyagolni ebben a régióban sem (HENDRIKS et al. 2011, JORDAN 2011). Ugyanakkor a közös szovjet örökség is nagyon erős kulturális meghatározottságnak bizonyult, ami a közigazgatási reformok esetében különösen a bürokrácia ellenállásában fedezhető fel: „ha valahol van homo sovieticus, akkor az a rendszerváltó országok közigazgatása, az intézményeket, szabályokat könnyebb változtatni, mint az embereket”, fogalmazott az elemző, amikor az Európai Unió egységes közigazgatási térré formálásának akadályairól értekezett (TÖNNISSON 2004:203).

Mindezek ellenére a rendszerváltással kétségtelenül olyan korszak kezdődött az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó kelet-európai országokban, amely gyökeres szakítást jelentett a korábbi hagyományokkal és a közvetlenül megörökölt centralizált tanácsrendszerrel. Eltérően tehát az előzőekben tárgyalt országoktól, különösen a nyugat- és észak-európai fejlett piacgazdaságoktól, illetve demokráciáktól, ezekben az országokban a területi kormányzati modelljében kellett gyökeresen átalakítani, s szinte párhuzamosan ezzel a feladattal kellett a területi szerkezet konszolidálását és a hatékonyságjavítást, modernizációt célzó reformokat végrehajtani. Ma már mérleget lehet vonni, hogy ez a reformdömping csak részben volt sikeres (HENDRIKS et al. 2011). Voltak már jóval korábban is olyan vélemények, hogy a decentralizáció célja és elvárása a kelet-európai demokráciáktól politikailag ugyan magától értetődő volt, ugyanakkor túlságosan leegyszerűsített, ráadásul azzal a normatív meggyőződéssel párosult, hogy a decentralizáció automatikusan demokratikus is lesz (PICKVANCE 1997, ELANDER 1997). A túl gyors és véglegesnek szánt reformokkal kapcsolatban már a rendszerváltás környékén megfogalmazódott az aggály, hogy nem kezeli külön a rendszerváltó periódust, s ezzel a reformok éppen a további alkalmazkodás, a hosszútávon is alkalmas modell bevezetésének akadályaiává válhatnak (BENNETT 1994).

A rendszerváltás, mint felfűtött politikai ambíciókkal, és egyben politikai bizalmatlansággal átítatott időszak, nyilvánvalóan nem kedvezett a szakmai racionális, hatékonysági szempontokat követő törvényalkotásnak. A kelet-európai új demokráciák a helyi önkormányzásnak kitüntetett figyelmet szenteltek, a politikai rendszerváltás fontos szimbólumaként. Evidens volt tehát, hogy (néhány kivétellel, mint Lengyelország, Bulgária, Románia) a területi széttagolódás vált uralkodó jelenséggé, csattanós válaszul a korábbi centralizált és integrált tanácsrendszer örökségére (SWIANIEWICZ 2010), holott már a kezdetekkor figyelmeztettek arra, hogy a szétaprózódás kapacitásgondok forrása lesz (KLIMOVSKY 2010, WOLLMANN 2010).

Szintén közös jellemző volt ebben a régióban a középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanság, amit egyszerre táplált a minisztériumok hatalomhoz való ragaszkodása és az a vélemény, hogy a középszintek a korábbi kommunista párt fellegrárai (O'DWYER 2006). A középszintekkel szembeni averziót azonban többnyire a helyi szintű önkormányzatok autonómiájára hivatkozás mögé bujtatták. Ez az érv meg is nehezítette az egyéb szempontok felemlítését. Az új politikai elit tehát a decentralizációt és demokráciát a tőle távoli és gyenge helyi szintekre korlátozta, míg kimondva, vagy inkább kimondatlanul, riválisként kezelte a fővárosokat, nagyvárosokat és a középszintű kormányzatokat.

Általános sajátosság volt az is, hogy szinte minden rendszerváltó ország kormányzata alulfinanszírozta az önkormányzati rendszert (PICKVANCE 1997). Ez a jelenség nem csupán a rendszerváltás idején jellemző kétségtelenül rosszabb gazdasági kondíciókkal magyarázható. Az önkormányzatok folyamatosan visszaszoruló pozícióba kerültek a közössi költségvetésekben a többi *fejlesztésgazdához* képest a prosperálóbb vagy legalább konszo-

lidáltabb időszakokban is. Általánosnak tekinthető vélemény, hogy a kelet-közép-európai új demokráciákban a kompetenciák decentralizációjához képest, messze elmaradt a fiskális decentralizáció (OWENS 2002, SEVIC 2008), ami a gazdasági válság idején még nehezebben kezelhető problémákhoz is vezetett (BLÖCHLIGER 2014).

Hamar megjelent mindkét strukturális *deficitre*, nevezetesen a középszint konszolidálására és a helyi szolgáltatások mérethatékonyágának növelésére irányuló korrekciós szándék. Abban azonban már megoszlanak a vélemények, hogy a második hullámban megindított szerkezeti reformokat a kilencvenes évek végétől végül is a kondicionalizmusra (HUGHES et al. 2004), az uniós forrásokhoz való hozzájutás reményében az európaizációra (PÁLNÉ KOVÁCS 2009a), vagy saját felismerésre, illetve belső politikai, szakpolitikai szempontokra alapozták-e? Amikor a kelet-európai demokráciák az önkormányzati reformok konszolidációs fázisába jutottak, nemcsak a minták, hanem a mintakövetés szükségessége tekintetében is nagyobb volt az elbizonytalanodás. Mint említettük, a fejlett országok és a nemzetközi donor szervezetek egyre inkább felismerték, hogy az ajánlott, exportált minták nem működnek, hogy a kontextusnak döntő szerepe van, illetve ekkortájt már megjelentek a kritikák is a nyugat-európai önkormányzati reformok tényleges eredményeiről, amelyek elmaradtak a várakozásoktól (LITVACK et al. 1998, BOUCKAERT 2009). Ennek ellenére, a kondicionalizmus jegyében az unióba törekvő országokkal szemben még elvárták a minták követését. A nemzeti mozgástér azonban soha nem szűkült le az oktrojált modellek mechanikus követésére. Különösen a politikai rendszer, s benne az önkormányzati kormányzás tekintetében nem állítható, hogy ne mérlegelhetne volna minden új demokratikus tagállam, hogy sajátosságait hogyan érvényesítse azon standardok között, amit például a meglehetősen keretjelleggel megfogalmazott Európai Önkormányzati Charta jelentett.

A helyi közigazgatási szint konszolidálásának, a kisközségek összevonásának elmaradása a kilencvenes évtizedben, a szakmai körökben árnyaltabbá vált. A lengyel és cseh szakember (SWIANIEWICZ 2010, ILLNER 2013) már úgy tette fel a kérdést, hogy egyáltalán a fragmentáltság probléma-e? Kétségtelen, nem minden posztkommunista országban hajtottak végre helyi szinten községösszevonást, hanem a társulások formát részesítették előnyben. Az óvatosság érthető, hiszen a rendszerváltás során létrehozott helyi önkormányzati rendszereket a helyi demokrácia *restaurációjának* tekintették, ezért az akkortájt többnyire széttagolt szerkezethez néhány év múlva hozzányúltni politikailag rendkívül népszerűtlen lett volna. Holott látszott a feltételek tükrében, hogy a legkisebbnek is megadott önállóság önmagában nem fogja megoldani a vidéki térségekben felhalmozódott problémákat (MAUREL 1994). A racionalizálás halogatása arra, az Európában másutt is érzékelhető véleményre, értékrendre is támaszkodhatott, hogy a mérethatékonyág nem az egyetlen követendő szempont a helyi kormányzásban (MARCOU-VEREBÉLYI 1993).

Bonyolultabb a helyzet megítélése a középszintű kormányzás tekintetében. A régiók létrehozására irányuló uniós nyomás lényegesen erőteljesebb volt, ráadásul a középszintű kormányzatok területi határainak és léptékének a kérdése messze nem csak hatékonysági, sokkal inkább politikai, kulturális, etnikai dimenzióban jelent meg. Minden új kelet-európai uniós tagállam számára alapvető kihívás volt az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférés, s ennek keretében az ún. NUTS 2 régiók lehatárolása, hiszen a határok között történik a támogatásra jogosultság feltételeinek megállapítása. Ugyanakkor a Nyugat-Európában a kilencvenes évtizedben virágzó *új regionalizmus* filozófiája messze túlment a közgazdasági, vagy kohéziós politikai hatékonyságon, sokkal inkább egy új kor-

mányzási paradigma megnyilvánulásaként fogalmazódott meg, amelyik túlnyúlik az *államon*, s a térbeliséget tekintve is metszi a közigazgatási határokat (SCOTT 2009). Fontos összefüggés az is, hogy az európai új regionalizmus Nyugat-Európában erősen kötődött az EU-integrációs folyamathoz, a többszintű kormányzás jelenségéhez, az erős regionális identitással rendelkező régiók uniós érdekvéonyesítési és saját államukon belüli autonómiatörekvésekhez.

Éppen a kelet-európai regionális reformok viszonylagos sikertelensége mutatott rá azonban arra, hogy az új regionalizmus, mint normatív jelenség, erősen függ az adott ország gazdasági, társadalmi, kulturális sajátosságaitól. Az új regionalizmus nevében végrehajtott regionális reform, a kontextustól függően, lehet a demokratizálás, a versenyképesség, hatékonyság, modernizáció, de a centralizáció eszköze is. A kelet-európai regionalizáció specialitása, hogy több országban is az ellene ható nemzetépítés folyamatával kötődik össze, illetve e térségben a posztkommunista múlt hozzájárult a korábbi regionális kötődések, hálózatok szétöredezéséhez (SCOTT 2009). A középszintű kormányzatokra vonatkozó reformok tehát ellenszélbe kerültek, és sok tekintetben *zöldmezős beruházásnak* minősültek, nemcsak a határok megvonása, hanem a hatalom megosztásának kérdése is erős politikai konfliktusokat, ellenállást váltott (volna) ki. Nem véletlen tehát, hogy a legtöbb kelet-európai államban a rendszerváltás idején, ha fel is merült a regionalizáció gondolata, a helyi önállóság (vagy éppen a nemzeti identitás) védelmében nem jöttek létre egyáltalán vagy legalábbis erős, új középszintek, s a későbbiekben, a kohéziós forrásokhoz való hozzáférés kötelező feltételeként a NUTS 2-es régiók lehatárolása sem vezetett erős, politikai, önkormányzati régiók létrehozásához.

#### 4.2. A sikeres lengyel kivétel

Az alábbiakban az egyetlen sikeres kelet-európai regionális reform folyamatát mutatjuk be részletesebben. Lengyelországban is voltak félelmek a regionalizációval kapcsolatban, éppen azért, mert a lengyel történelemben a központi hatalom gyengesége a regionális széttagoltsággal függött össze (SWIANIEWICZ 2011). A lengyel reform folyamata visszaigazolta azt a feltételezésünket, hogy a területi reformok sikerének egyik fontos tényezője a reformcélok realitása, a konkrét politikai, gazdasági, társadalmi feltételekhez való igazodás, ugyanakkor nem elhanyagolható szempont az egyébként konfliktusokkal teli reformfolyamat, alapos előkészítése és következetes végrehajtása sem. Ahogy Kulesza, a reformokban jelentős szerepet játszó lengyel politikus, szakember fogalmazott, ki kellett várni azt az időpontot, amikor a központi bürokrácia gyenge volt, a szakértők pedig rendelkeztek részletesen kidolgozott koncepcióval, hogy gyorsan lépni lehessen (idézi SWIANIEWICZ 2011:483). Az is fontos jellemző azonban, hogy a lengyel reformfolyamat egy idő után más kelet-európai országokhoz képest nagyobb helyi támogatottságot kapott a gyorsan kiépült regionális politikai és civil hálózatoktól, mintegy megakadályozva a visszarendeződést (TATURK 2004).

A lengyel regionalizáció, bármennyire támaszkodhat történelmi előzményekre, jellegében mégis felülről kezdeményezett volt, és inkább modernizációs, illetve fejlesztéspolitikai motivációk táplálták, semmint a regionális politikai elit törekvései (GORZELAK 2009).

A rendszerváltás során létrehozott önkormányzati rendszer kialakítása elsősorban a központi kormányzati keretek között zajlott, annak ellenére, hogy a lengyel civil társa-

dalom, különösen a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom szerepe a rendszerváltásban erősebben érvényesült más posztszocialista országokhoz képest (JÓZSA 2005). A helyi önkormányzással kapcsolatos reformelképzelések már a nyolcvanas években megfogalmazódtak éppen azon vezető szakértők műhelyeiben, akik a rendszerváltás után is jelentős szerepet kaptak, már a Szolidaritás által kezdeményezett és irányított kerekasztal mellett (REGULSKI–KOCAN 1994, REGULSKI 1999). Az önkormányzati érdekképviselet ebben az időben még nem jött létre, mert a parlament blokkolta az egységes, kötelező önkormányzati szövetség létrehozásának gondolatát. Az első szabad választások után gyorsultak fel az események, mert a helyi választások mielőbbi kifizetéséhez minden politikai erő ragaszkodott. A törvénycsomag előkészítése és elfogadása mindössze nyolc hónap alatt lezajlott, a szenátus által hozott indító döntés és egy kormánybiztos kinevezését követően. A folyamat gyors volt, ahogy az egyik szakértő visszaemlékezett, a kerekasztal szereplői többnyire nem értették az önkormányzati reform lényegét (REGULSKI 1999). Ezért is bizonyult szerencsésnek, hogy Lengyelországban a parlamenti képviselők egy részének kezdeményezésére már 1989-ben létrejött egy olyan alapítvány, amelyik regionális centrumokban képezte a helyi politikusokat, köztisztviselőket. A létrehozott önkormányzati rendszerrel kapcsolatos kritikák is korán elhangzottak, mondván a közjogi rendezést nem kísérte a pénzügyi decentralizáció. Később a legtöbben belátták, hogy a rendszerváltás nyújtotta lehetőséget fontos volt kihasználni, s vélhetően évekkel később nem is zajlott volna le olyan könnyen a decentralizáció. Az első decentralizációs lépéseket ugyanis később recentralizációs törekvések követték. Az erős pártpolitikai ellentétek is a felszínre kerültek, s a reformokat a gyakori kormányváltások, továbbá a központi politikai és bürokratikus elit reformképtelensége nehezítette, a szakértők szerepe pedig egyre kevésbé érvényesült (REGULSKA 1997). Az időközben létrejött önkormányzati érdekszövetségek is megosztottak voltak. A rendszerváltás idején tehát egy viszonylag rövid *kegyelmi időszakban* a helyi kormányzatok tekintetében konszenzusra lehetett jutni, a járások és régiók létrehozására azonban csak évekkel később került sor.

A kilencvenes évek elején, a liberálisok vezette kormány részéről megjelenő regionalizációs törekvésekről az volt a vélemény, hogy újabb reformokkal csak destabilizálnák a lassan beüzemelő helyi autonómiák helyzetét. A regionális reformtervek le is kerültek a napirendről. A számban, méretben, a jelenlegiekhez hasonló regionális beosztás a második világháború előtt is létezett, bár csak Felső-Szilézia rendelkezett kormányzati önállósággal. A rendszerváltás idején nem számolták fel a korábbi 49 vajdaságot, mint dekoncentrált egységet, s a vajda kinevezése nem volt mentes a pártpolitikától (SWIANIEWICZ 2011). 1993–1997 között decentralizáció helyett további kormányzati dekoncentrált regionális egységek jöttek létre nagy számban.

Annak ellenére, hogy a járás (powiat) is mintegy négyszáz éves tradíciókkal a legstabilabb része volt a lengyel területi közigazgatásnak, a járások újbóli létrehozása nem bizonyult egyszerű feladatnak. A már előkészített és a parlament által megvitatott törvényt a kormány bukása, majd az új választások után elvetették 1993-ban. Az 1994-ben indult kísérleti fázisban a községek maguk dönthettek mely járáshoz akarnak csatlakozni, ami visszatükrözte a helyi szinttel kapcsolatos politikai preferenciát. A lengyel területi reformok jellegzetes vonása volt, hogy a városok megnyerését a kormányzat mindig fontosnak tartotta, a járásreform is összekötődött a nagyobb városok megerősítésével. A városok önkéntes csatlakozása nyomán zajlott a kísérleti fázis, amelyben azonban több város is visszalépett,

félte saját pénzügyi forrásait és kompetenciáit (JÓZSA 2005). Amikor 1999-ben életbe lépett a járási reform, összesen 65 város szerzett járási jogot.

Ami a régiókat illeti, nem volt konfliktusmentes a reform előkészítése, és többszöri nekirugaszkodás után jutott csak révbe, lényegében összekötve az új alkotmány elfogadásával és a járási reform befejezésével. Az 1997-ben elfogadott új alkotmány nemcsak a területi hatalmi szerkezetet átalakította, hanem további nagy ellátó rendszerek (egészségügy, oktatás) reformját is elindította a szubszidiaritás elvére építve (REGULSKI 1999). Az új alkotmány kifejezetten az uniós csatlakozás és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szellemében született, de fontos hangsúlyozni, hogy alkotmányos garanciát továbbra is csak az általános önkormányzati felhatalmazású helyi önkormányzatok (gmina) élveztek (SWIANIEWICZ 2011). A regionalizáció szükségességének felismeréséhez az erősödő regionális különbségek, tehát a megnyíló strukturális alapokhoz való hozzáférés szempontja is hozzájárult. A regionális reformok koncepciójának előkészítése szakmai berkekben zajlott, a lengyel szakértőket nemzetközi intézmények is szponzorálták (REGULSKI 1999). 1997-ben a választások után nyílt meg a politikai lehetőség újra a regionális reform napirendre tűzésére, miután csak az ellenzékben lévő parasztpárt nem értett egyet a vajdaságok számának jelentős csökkentésével. A régiók számát és határait illetően nagyon jelentős ellentétek voltak. A szakértők 10-12 vajdaságot javasoltak, ám különösen a nagyvárosok, helyi érdekcsoportok heves tiltakozása felpuhította az eredeti koncepciót. Böven volt ellensége a regionális reformnak a kormányzaton belül is, hiszen az volt a szándék, hogy a regionális önkormányzatok létrehozásával párhuzamosan megszűnik a 287 különböző regionális dekoncentrált hivatal (REGULSKI 1999). A változások mélységét jelzi, hogy a járási és regionális reformmal érintett intézmények (beleértve a közszolgáltatásokat is) száma meghaladta a tízezret, amelyek mintegy egymillió embert foglalkoztattak. A parlamenti vita ugyan heves volt, de rövid és eredményes. A regionális reform társadalmi kommunikációját meglehetősen elhanyagolta a Buzek-kormányzat, nem ismerve fel, hogy a kérdés nem csupán technokrata, szakmai, hanem politikai szempontok mentén is értékelendő (JÓZSA 2005). A parlamenti sikeres szavazás után azonban a régiók száma, illetve székhelye kérdéséhez kötődő elnöki vétó nyomán (amit a vesztes városok motiváltak zömmel) kompromisszumos megoldást kellett találni. Így fogadták el azokat a törvényeket 1998-ban, amelyek nyomán létrejött a 16 régió, 308 járás, és a 65 járási jogú város (JÓZSA 2005). Az eredetnél nagyobb számú, tehát kisebb régió még mindig teljesítette az uniós kohéziós politikai elvárásokat, így alkalmas maradt a források fogadására.

A reform kiváltotta változások menedzselésére az egyben miniszterelnök-helyettes belügyminiszter vezényletével külön bizottság jött létre miniszterhelyettesi rangú tagokkal, és minden régióba is delegáltak egy-egy megbízottat (REGULSKI 1999). A végrehajtás nem volt mentes a konfliktusoktól. Hosszú ideig érzékelhető volt a régiókban a kormányhivatalt vezető vajda és az önkormányzati választott tisztségviselő marsall rivalizálásában megnyilvánuló konfliktus a decentralizáció és centralizáció hívei között. A regionális forráscentralizáció is évekig halasztódott.

A lengyel decentralizációs reformok nem fejeződtek be a régiók térképre vitelével. A régiók fokozatosan erősödtek, töltődtek fel kompetenciákkal, többek között annak is köszönhetően, hogy a régiók sajátos dinamizmust vittek a politikai folyamatokba, sikeresen lobbiztak és mozgósították a közvéleményt is a decentralizáció továbbvitelére. Különösen fontos volt a régiók, mint önkormányzatok megerősödésében az uniós kohéziós politika,

amelynek forrásait ma már többségében a regionális önkormányzatok menedzselik, a kezdeti bizalmatlanság után, az első uniós ciklusra ugyanis a vajdák kaptak felhatalmazást a források feletti rendelkezésre. Megismételjük, fontos momentumnak bizonyult a lengyel regionalizáció előrehaladásában, hogy a közigazgatási intézményesülés mellett a regionális, és helyi elit, a civil társadalom bizonyos szereplői a regionális kereteket viszonylag gyorsan kitöltötték élő hálózatokkal (TATUR 2004).

Természetesen megfigyelhetők hullámvölgyek is, amikor a decentralizáció és önkormányzatiság nem érvényesült hangsúlyos értéként, így értékeli a csatlakozás utáni éveket (SWIANIEWICZ 2011). A korábbi kormányciklus centralizációs attitűdjével szakítva, 2007-ben a hatalomra került kormány újabb decentralizációs reformprogramot hirdetett, a vajda és a regionális önkormányzat közötti hatalommegosztás újabb átrendezésére, az állami befolyás csökkentésére és a nagyvárosi térségek speciális kormányzási formáinak bevezetésére. A nagyvárosokkal kapcsolatos elképzelésekről azonban nagyon nehezen érlelődik a konszenzus a központi kormányzat, a régiók és a nagyvárosok között (SAGAN 2013), de Kulesza gondolatát megismételve, kész koncepciókkal kell várni az alkalmas pillanatra.

Kétségtelen, hogy a regionalizációval kiszabadult a szellem a palackból, egyes régiókban a regionális autonómia növelése érdekében regionális pártok alakultak, amelyek az egységes állam modelljére épülő alkotmány módosítását is zászlajukra tűzték, Varsóba hívva a régiók *menetét* 2015-re (BARANYAI 2013).

A lengyelországi reformfolyamatok fontos tanulsága az, hogy a szakmai előkészítés, a politikai alkudozásokhoz szükséges alternatívák kialakítása nélkül a ritkán és váratlanul előálló, politikailag kedvező pillanat kihasználatlan marad. Ugyanakkor a lengyel példa arra is rámutat, hogy az európaizáció, pontosabban az uniós forrásokhoz való hozzáférés motivációja önmagában nem lett volna elég a reformok sikeréhez. A lengyel regionalizmus sokkal inkább egy viszonylag következetes politikai decentralizációs folyamat volt, amit a kohéziós forrásokhoz való hozzáférés motivációja szerencsésen támogatott.

## 5. Összegzés

Az egyes országok reformfolyamatainak elemzése hasznosnak bizonyult, mert segített a magyar területi reformok értelmezésében. Az Európai Unió nyugati, déli és keleti felén lezajlott területi reformok rendkívül tarka képet mutatnak, ennek ellenére a folyamatokban bizonyos törvényszerűségek megállapíthatóak. A XX. század második felében a területi kormányzási rendszerek mind tartalmukban, intézményi modelljükben, mind földrajzi léptékükben jelentős változásokon mentek keresztül. A kivételektől eltekintve a trend egyértelműen a decentralizáció volt (HOOGHE et al. 2008, PÁLNÉ KOVÁCS 2005, 2014), eleinte a lokális, majd a nyolcvanas évtizedtől a középszintű kormányzatokat megcélozva. Az utóbbi évtized fejleményei tükrében azonban a decentralizáció trendje megtörni látszik. A reformok célkeresztje eltolódik a válságot kezelő, a biztonságot előtérbe helyező centralizáció irányába (BALDERSHEIM–ROSE 2010, GÖYMEN–SAZAK 2014), sajátos módon, ugyancsak területi választások (regionalizáció, községi konszolidáció, városi térségek átszervezése) keretében, rámutatva arra az összefüggésre, hogy a térszerkezet változása a hatalom szerkezetét ellentétes irányokban befolyásolhatja.

A fejlettebb nyugati demokráciáktól jelentős különbségek látszanak azonban a különböző időszakokban végrehajtott rendszerváltásokon átmenő mediterrán és kelet-európai posztkommunista országok csoportjában. Ezek közösnek tekinthető sajátossága, hogy egyrészt állami fejlődésük több megszakítotttságot mutat, továbbá, hogy Európa kevésbé fejlett perifériáin helyezkednek el, jelentős regionális különbségekkel küzdve. A szakirodalom gyakran említi ebben az országcsoportban közös kulturális sajátosságként a paternalizmust, korrupciót, az állami centralizációs hagyományokat. Ebben az országcsoportban markánsabban tetten érhetőek a területi reformcélokban az általános európai (uniós) elvárások, minták, e minták követésének szándéka vagy kényszere, miközben saját állami, politikai, regionális sajátosságai többnyire nem kompatibilisek ezekkel.

Ha a területi reformok *sikerességét* vesszük alapul, akkor az előbbi különbségek nem nyújtanak elegendő kiindulási alapot. Már a *sikeresség* megítélése is nehéz, ha nem pusztán abból indulunk ki, hogy sikeres az a reform, amit valóban végrehajtottak (pontosabban megszavazták a parlamentben), hanem értékeliük a reformok szakmai konzisztenciáját, következményeit is. Baldersheim és Rose (2010) 11 ország területi reformjait, ahogy fogalmaznak *területi választásait*, összehasonlító munkája az outputot egyszerűbb séma mentén értelmezi, arra szorítkozva, hogy valóban változtak-e földrajzi értelemben a közigazgatási határok vagy illetékességi területek. A fenti országokban végrehajtott területi közigazgatási reformok folyamatát szemügyre véve arra a felismerésre jutottunk, hogy a folyamatos, egy irányba mutató reformokat végrehajtani képes országok azok, amelyek általában is *sikeresek* a kormányzati teljesítmény szempontjából (CHARRON et al. 2012). Pontosabban, azok az országok tudnak a leginkább a területi kormányzásban is jobb teljesítményt elérni, amelyeknek az állami, politikai kultúrája értéknek tartja a modernizációt, s a folyamatos változásokra tudatosan fel is készíti az intézményrendszerét. Azok az országok, amelyek felkészületlenül a kormányzási modernizációra, ott erősebb a külsődleges mintakövetés, s így a területi reformok elmaradnak vagy hektikus és gyakran fenntarthatatlan változásokat produkálnak. Kétségtelenül relevanciája van annak is, hogy az adott ország politikai értékrendjében hol helyezkednek el az önkormányzatok, és annak is, hogy a valóságban milyen jelentőségük van a közfeladatok ellátásában, a közpénzek felhasználásában, allokációjában, minél jelentősebbek, annál nagyobb energiát fordít a központi kormányzat a reformok végrehajtására (BALDERSHEIM–ROSE 2010). A 3. táblázat a feldolgozott források alapján sorolja az egyes országokban végrehajtott területi reformokat a kormányzó pártok típusa és a sikeresség szempontja alapján.

3. táblázat  
Az egyes országokban végrehajtott területi reformok főbb jellemzői

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, Végrehajtás pártkoalíció	Sikeresség
Csehország	2000	régiók (14) kialakítása	szociáldemokrata	sikeres
Dánia	2007	regionális reform, költségösszevonások	liberális, konzervatív	sikeres
Egyesült Királyság	1986	Nagy-London Tanács feloszlata	konzervatív	sikeres
	1994	Angliában 8 regionális kormányhivatal	konzervatív	sikeres

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, pártkoalíció	Végrehajtás
	1997–1999	devolúció Skóciában, Walesben, Észak-Írországban, 8 regionális kamara Angliában, Nagy-London Tanács	Munkáspárt	sikeres
	2004	népszavazás Anglia Északkeleti régiójában	Munkáspárt	sikertelen
	2011	angliai régiók felosztása, helyette LEP-ek létrehozása	konzervatív, liberális	sikeres
Finnország	1955–2004	községösszevonások	zöldek,	sikeres
	1994	megye (19) reform	szociáldemokraták	sikeres
	1996	Helsinki Nagyvárosi Tanács	szociáldemokrata	sikeres
	1997	6 államigazgatási provincia	szociáldemokrata	sikeres
	2005–2013	önkéntes községösszevonások	konzervatív, jobbközép	részben sikeres
	2007	regionális reformkísérletek	konzervatív, liberális, jobbközép	részben sikeres
Franciaország	1982–1986	regionális decentralizációs reformok	szocialista	sikeres
	2003	alkotmánymódosítás	jobbközép	sikeres
	2014	régiók összevonása, városközösségek	szocialista	folyamatban
Görögország	1997	regionális decentralizáció, község összevonások	szocialista	sikeres
	2011	községösszevonás, recentralizáció	szocialista	sikeres
Hollandia	1994	ideiglenes agglomerációs körzetek	szociáldemokrata	sikertelen
	2000	városok, falvak összevonása,	jobboldali, kereszténydemokrata	sikeres
Lengyelország	1998	alkotmány- és regionális reform	jobbközép koalíció	sikeres
Olaszország	2001	alkotmánymódosítás, regionalizáció	jobbközép koalíció	sikeres
	2014	alkotmánymódosítás, provinciák megszüntetése	balközép koalíció	folyamatban
Portugália	1976	alkotmánymódosítás, részleges regionalizáció	szocialista	sikeres
	1991	adminisztratív régiók kerettörvénye	szocialista	sikeres
	1998	népszavazás a nyolc régiós beosztásról	szocialista	sikertelen
Románia	1998	fejlesztési régió	nemzeti konzervatív	sikeres
	2003	fejlesztési régiók átalakítása	szociáldemokrata	sikertelen
	2013	alkotmánymódosítás – 10–12 stb. közigazgatási régió	nemzeti konzervatív	sikertelen
Svédország	1952	községösszevonás, kísérleti régiók	szociáldemokrata	sikeres
	1997–2002	kísérleti régiók	szociáldemokrata	sikeres

Ország	Év	A reform tartalma	Aktuális kormánypárt, pártkoalíció	Végrehajtás
	2010	Västra Götaland és Skåne állandó régiók lettek	konzervatív, liberális	sikeres
Spanyolország	1979–1983	alkotmánymódosítás, regionalizáció	jobbközép koalíció	sikeres
	2006	katalán népszavazás, új autonómia-statútum	szocialista	sikeres
Szlovákia	2001	megyei önkormányzatok	jobbközép,	sikeres
	2003	8 kerületi hivatal	kereszténydemokrata	sikeres
	2005	0 körzeti hivatal	kereszténydemokrata	sikeres
Szlovénia	2006	alkotmánymódosítás, régió említése	kereszténydemokrata	sikertelen
	2008	konzultatív referendum a régiókról	szociáldemokrata	sikertelen

Forrás: Saját szerkesztés.

Ha a reformok intézményes kereteit elemezzük, az előbbi felismerésnek részben elmentendő összefüggés mutatkozik. A konszenzuális politikai, állami modellekben ugyan nagyobb a mozgástér és intézményes platformok állnak rendelkezésre a szélesebb körű egyeztetésre, támogató koalíciók kialakítására, ugyanakkor éppen ez a tény válik akadályává a jelentősebb reformoknak. Tehát miközben általában a konszenzusos, többpólusú, érett demokráciák képesek inkább a folyamatos modernizációra, viszont nehezebb a szerkezeti reformokat végrehajtani. A többségi és új demokráciákban, a kiélezett pártpolitikai konfliktusok ellenére, esetenként van esély a felülről indított, drasztikus reformok keresztülvételére. Az előbbi laza összefüggést tovább gyengíti, hogy kivételeket is bőven találunk: az általunk vizsgált országok közül a konszenzusos politikai berendezkedésű Dánia a regionális reformokat meglehetősen *puccsszerűen* hajtotta végre, vagy Olaszország, ahol a regionális erők képesek voltak az országos pártokat *térdre kényszeríteni*, míg a többségi demokrácia modelljét képviselő Egyesült Királyságban a parlamenti pártfőlény ellenére kudarcra végződött Anglia regionalizálása. A *kivételek* arra utalnak, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni a reformok egyedi, konkrét körülményeit, amelyek sajátos hatalmi játszmáknak adnak lehetőséget, nem is beszélve a reformokat előrehajtó vagy éppen blokkoló külső körülményekről, Európában különösen az integráció tekinthető ilyennek.

Összességében saját elemzéseinkkel csak megerősíteni tudjuk Baldersheim és Rose következtetését (2010:255): a területi reformok tartalmát, folyamatát, sikerességét ugyan különösen nagymértékben befolyásolja az intézményi környezet, de a szereplők mozgástere mégis nagyobb annál, hogy kizárólag az intézményi, eljárási keretek mentén sztochasztikus módon megjósolhassuk és megérthessük a reformok kimenetelét.

### 3. FEJEZET

## A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására

Kovács Laura

### 1. Bevezetés

Mint említettük, kutatásunk egyik feltételezése volt, hogy a hazai önkormányzati reformokra jelentős hatást gyakorolt az uniós csatlakozás, az a politikai törekvés, hogy Magyarország a fejlett nyugati demokráciákhoz felzárkózzon. Ezért láttuk szükségesnek áttekinteni, hogy a nemzetközi szervezetek irányából érkező hatások vajon milyen irányt jelöltek ki a magyar törvényhozó számára és milyen mozgásteret hagytak a modell formálása során.

A különböző nemzetközi szervezetek évtizedek óta törekuszenek arra, hogy befolyásolják a tagállamok kormányzati rendszereit. Jellemzően elismerik a szubnacionális szintek jelentőségét és különböző eszközökkel támogatják a decentralizációs folyamatot, sok esetben fontos szerepet játszanak az országokon belüli közigazgatási reformok alakításában, megvalósításában. Az, hogy milyen módon képesek hatást gyakorolni a reformfolyamatokra nagyban múlik az adott intézmény nemzetközi státuszán, a hozzá történő csatlakozás kritériumain valamint azon, hogy mely területeket érint az adott szervezet nemzeti kormányzatoktól kapott felhatalmazása (CHARBIT–VAMMALLE 2010). Jellemző módszer, hogy első kézből szerzett információk alapján készített összehasonlító elemzéseikkel segítik a kormányzatokat reformjaik megtervezésében. Elemzéseik többnyire politikamentesek és hosszú távra vonatkoznak. Szakmai vélemények becsatornázásával, nemzetközi viszonyítási pontok bemutatásával elősegíthetik a reformfolyamatokat.

E fejezet az egyes nemzetközi szervezetek azon intézkedéseit mutatja be, amelyek a területi reformok tervezéséhez és megvalósításához nyújtanak irányutatást.

### 2. Az ENSZ és a decentralizáció

Az ENSZ Kormányzó Tanácsának több határozata<sup>1</sup> támasztja alá, hogy a szervezet munkája során nagy hangsúlyt helyez a decentralizációs folyamat támogatására. Az 1976-ban alapított ENSZ-HABITAT (Emberi Települések Központja) kiemelten a helyi önkor-

<sup>1</sup> Resolution 18/11. Intensifying dialogue on effective decentralization and strengthening of local authorities within the framework of implementing the Habitat Agenda. Resolution 19/12. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 20/18. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 21/3. Guidelines on decentralization and strengthening of local authorities.

mányzás erősítésére törekszik. Az 1996-ban, Isztambulban megrendezett II. HABITAT konferencián született Isztambuli Nyilatkozat (más néven HABITAT Agenda) rögzítette, hogy a helyi önkormányzatokat a központi kormányzatok legfőbb partnereinek tekinti az ENSZ HABITAT cselekvési programjának megvalósításában.<sup>2</sup> 1999-ben az ENSZ HABITAT Kormányzó Tanácsa egy helyi önkormányzatokat képviselő tanácsadó testület létrehozását kezdeményezte<sup>3</sup>. Az ENSZ Helyi Önkormányzatok Tanácsadó Bizottságának (UNACLA<sup>4</sup>), alapító ülésén, 2000-ben elfogadták a Velencei Nyilatkozatot, elismerve az önkormányzatok szerepét a HABITAT Agenda végrehajtásában.<sup>5</sup> 2005-ben az ENSZ-HABITAT és az UNESCO szándéknyilatkozatban<sup>6</sup> rögzítették, hogy szorosan együttműködnek a szubnacionális szinteket érintő ügyekben. A *The International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities* című dokumentumot az ENSZ HABITAT Kormányzó Tanácsa 2007-ben fogadta el,<sup>7</sup> amely a nemzeti szintű politika és intézményi reformok számára kíván iránymutatást adni, a helyi önkormányzatok helyi kormányzás elsajátításában történő támogatásához. Megfogalmazódik benne többek között, hogy a hatékony decentralizáció feltétele az önkormányzatok megfelelő pénzügyi autonómiája.<sup>8</sup>

### 3. OECD szerepe a fejlett országok kormányzati rendszereinek értékelésében

Az OECD nagy hangsúlyt helyez a pénzügyi decentralizáció különböző aspektusainak vizsgálatára, számos tanulmányt publikált ebben a témában.<sup>9</sup> 2004-ben létrehozta a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hálózatát,<sup>10</sup> amely elemzői tevékenységén, valamint statisztikai adatok gyűjtésén keresztül biztosít támogatást az OECD-tagállamok számára a központi, regionális és helyi kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolataik szervezéséhez. A hálózat által működtetett pénzügyi decentralizációs adatbázis<sup>11</sup> segítségével az OECD által meghatározott decentralizációs indikátorok alapján válnak összehasonlíthatóvá a kormányközi pénzügyi kapcsolatok valamint az állami, regionális, illetve a helyi közfinanszírozási módszerek, eredmények. A pénzügyi decentralizációs kezdeményezés az OECD, a Világbank az Európa Tanács, a budapesti székhelyű Open Society Institute, az UNDP, USAID közös kezdeményezése volt, azzal a céllal, hogy segítse a közép-kelet-európai országok gazdasági átalakulását. E folyamat támogatására 1999 és 2000 között, közép-kelet-európai országokról kérdőíves vizsgálaton alapuló helyzetfelfutató tanulmányok készültek.<sup>12</sup>

<sup>2</sup> <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=407&catid=366&typeid=24>

<sup>3</sup> 17/18 /1999 Határozat

<sup>4</sup> United Nations Advisory Committee of Local Authorities

<sup>5</sup> <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=408&catid=366&typeid=24>

<sup>6</sup> [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2393\\_86730\\_MOU\\_UNESCO\\_2005.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2393_86730_MOU_UNESCO_2005.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscalfederalismnetworkworkingpapers.htm>

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/ctp/federalism/>

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

<sup>12</sup> <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/fiscaldecentralisationinitiative1993-2008.htm>

Az OECD Magyarországról szóló *Territorial Review* című 2001-es kiadványában megállapítja, hogy, hogy pontosabban kell meghatározni a területi politika kereteit valamint ajánlásokat tesz az intézményi rendszer észszerűsítése és a szubnacionális szintek megerősítése érdekében.<sup>13</sup>

#### 4. Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG)

Globális szintű szervezetként az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG) képviseli a helyi önkormányzatok érdekeit.<sup>14</sup> Európai szekciója az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (CEMR). Legfőbb feladatának tekinti a demokratikus helyi önkormányzás segítését, a nemzetközi együttműködés előmozdítását, testvérvárosi, valamint egyéb partnerségi kapcsolatok kialakításának elősegítését helyi önkormányzatok és azok szervezetei között.

Az UCLG szándéka, hogy rendszeresen elemezze a világszerte zajló, helyi demokráciával és decentralizációval kapcsolatos lehetséges fejlődési irányokat, folyamatokat. Ebből a célból készült a 2008-ban publikált *First Global Report*<sup>15</sup> amely a helyi önkormányzatok helyzetének első globális szintű összehasonlító elemzése, a világ minden régiójára kiterjed.

2010-ben jelent meg a Global Report második része *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*<sup>16</sup> címmel, amely kimondottan a decentralizáció pénzügyi vonatkozásaira összpontosít. A dokumentumok reformok végrehajtásához szükséges ajánlásokat is megfogalmaznak.

Az 1951-ben alakult CEMR mintegy százötvenezer európai helyi és regionális önkormányzatot tömörítő szervezet.<sup>17</sup> A szervezet tagjai helyi és regionális önkormányzatok országos szövetségei az Európa Tanács tagállamaiból. A CEMR 2012-ben is elkészítette a *Local and Regional Government in Europe Structures and Competences* c. dokumentumot, elemezve az egyes országok területi kormányzatainak formálódását.<sup>18</sup> Kiemelten fontosnak tartja a pénzügyi válság decentralizációra gyakorolt hatásának vizsgálatát. 2011-ben kezdeményezte a *Válság és Decentralizáció* megfigyelőközpont létrehozását.

<sup>13</sup> [http://books.google.hu/books?id=7yETTwwGVtC&pg=PA129&lpg=PA129&dq=hungary+ decentralisation+oecd&source=bl&ots=p5DjfcOTps&sig=d3N-u53cVx5-6oA15qMNjFtevX8&hl=hu&sa=X&ei=1rXCUpeEzYfzKA821gJAB&ved=0CEEQ6AEwATgK#v=onepage&q=hungary%20 decentralisation%20oecd&f=false](http://books.google.hu/books?id=7yETTwwGVtC&pg=PA129&lpg=PA129&dq=hungary+decentralisation+oecd&source=bl&ots=p5DjfcOTps&sig=d3N-u53cVx5-6oA15qMNjFtevX8&hl=hu&sa=X&ei=1rXCUpeEzYfzKA821gJAB&ved=0CEEQ6AEwATgK#v=onepage&q=hungary%20decentralisation%20oecd&f=false)

<sup>14</sup> Helyi önkormányzatok, nemzeti önkormányzati érdekszövetségek, illetve nemzetközi önkormányzati hálózatok lehetnek tagjai. Az ENSZ 191 tagállamából 140 önkormányzatot képviseli, a világ 7 régiójában 95 ország több mint 1000 városa közvetlenül csatlakozott a szervezethez, valamint 112 önkormányzati érdekszövetség.

<sup>15</sup> [http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold\\_report.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp)

<sup>16</sup> [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/GOLD\\_II\\_ang.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/GOLD_II_ang.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>

<sup>18</sup> [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local\\_government\\_structuresandcompetences\\_2012\\_en.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2012_en.pdf)

#### 5. A Világbank, mint a decentralizáció szponzora

A Világbank hagyományosan nemzeti kormányzatoknak nyújt támogatást, azonban nem zárkózik el a szubnacionális kormányzati szintek számára projekt, illetve kiigazító kölcsönök nyújtásától.<sup>19</sup> A Világbankon belül nincs olyan egység, amely kimondottan a decentralizációs stratégia kialakításáért lenne felelős. Ehelyett a decentralizáció, különböző aspektusai a különböző területeken kialakított stratégiákba<sup>20</sup> épülnek be.

A Világbank maga is vizsgálta a decentralizáció elősegítése érdekében nyújtott támogatásait. Értékelése – mely 1990–2007 között húsz kliens országra terjedt ki – megállapította, hogy az összességében, ebben az időszakban nyújtott támogatások egyharmada kifejezetten decentralizációhoz kapcsolódik. A Világbank decentralizációt érintő támogatásait Latin-Amerikában indította, az 1980-as évek elején, melynek során a helyi önkormányzatok hitelképessé válásának támogatására koncentrált. Ezt követően folyamatosan bővült a pénzügyi decentralizáció Világbank általi támogatása. Az 1990-es évek elején a Világbank már a helyi közösségek fejlesztések tervezésében történő részvételének erősítését tartotta fontosnak, valamint, hogy nagyobb kontrollt kapjanak a közösségi erőforrások felett. Az 1990-es évek közepére, már a közszolgáltatások (különösképpen oktatás, egészségügy, vízmenedzsment) helyi szintre történő delegálását támogatta. Mára a hangsúly áthelyeződött az önkormányzati intézmények kapacitásának erősítésére.<sup>21</sup>

A Világbank decentralizációs indikátorokat határozott meg<sup>22</sup>, melyek célja, hogy a különböző országok politikai, pénzügyi és adminisztratív intézkedéseiről áttekintést nyújtsanak, valamint felvázolják a globális, regionális és országokon belüli decentralizációs trendeket.<sup>23</sup>

#### 6. Az Európa Tanács a helyi demokrácia védelmezője

Az Európa Tanács szerepe meghatározó volt a helyi és regionális önkormányzatok helyzetbehozásában. 1994-ben tanácsadó szervként létrehozta az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusát (CLRAE). A Kongresszus, az Európa Tanács belüli fórum, ahol 47 tagországból közel 200 helyi és regionális önkormányzat politikusa rendszeresen találkozik.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote6.pdf>

<sup>20</sup> Pl. Public sector and Governance Strategy 2000, Urban and Local Government Strategy, 2000, Rural Development Strategy 2003, Social development Strategy 2005,

<sup>21</sup> [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CB108AC5A1ACD30852574EF0050139B/\\$file/decentralization\\_eval.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CB108AC5A1ACD30852574EF0050139B/$file/decentralization_eval.pdf)

<sup>22</sup> Az indikátorok alapján meghatározható a pénzügyi (szubnacionális bevételek és kiadások, kormányközi átutalások), valamint a politikai decentralizáció (helyi választások, politikai megosztottság) szintje. A Világbank erre vonatkozó adatbázisa 1972–2010 közötti időszakra vonatkozóan tartalmazza az adatokat, bár a jelentésekben (országoként, időszakoként) jelentős hiányosságok mutatkoznak az elsődleges források korlátozott száma miatt.

<sup>23</sup> <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/2857411326399585993/8366509-1332861347588/DatabaseFisPolDecVariablesDefinition.pdf>

<sup>24</sup> [http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1)

A kongresszus belső felépítését illetően két szempontból is különbözik a többi szervezettől. Egyrészt, a szubnacionális rendszerek sokféleségéből adódó érdekelletetek, egyedülálló módon ebben az intézményben vezettek a helyi és regionális kamara különválásához. Másrészt (hasonlóan a Régiók Bizottságához) ideológiák mentén szerveződő politikai csoportokban végzi munkáját.<sup>25</sup> A kongresszus az Európa Tanácson belül erősebb intézményi státusszal rendelkezik, mint a Régiók Bizottsága az Európai Unió intézményi struktúráján belül (PAN 2011).

A Kongresszus nemzeti delegációi az Európa Tanács tagállamainak helyi, illetve regionális szintű önkormányzatban mandátummal rendelkező képviselőiből állnak. A delegációk létszáma lakosságszám-arányosan kerül meghatározásra. Magyarországot összesen a két kamarában hét tag és további hét póttag képviseli.<sup>26</sup>

Az európai közigazgatási tér kialakulásában különösen jelentős szerepet játszott az Európa Tanács által 1985. október 15-én elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Az aláíró államok – közöttük az EU tagállamai – magukra nézve kötelezőnek ismerik el a charta rendelkezéseit, amelyek a demokrácia, a polgárközeliség és a decentralizáció elvei alapján biztosítják a helyi önkormányzást Európában. Bár e dokumentumot a Magyar Köztársaság csak 1997-ben, a XV. törvénnyel hirdette ki – az abban meghatározott valamennyi követelménynek a magyar szabályozás – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény – messzemenően eleget tett.

Az Európa Tanács 1997-ben kezdeményezte a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának elfogadását, melynek célja az európai regionális demokrácia legfontosabb alapelveinek bemutatása volt, amely azonban a nemzeti kormányzatoktól nem kapott támogatást. 2002-ben a helyi és regionális közigazgatásért felelős miniszterek elfogadták a helyi és regionális kormányzással kapcsolatos helsinki elveket, amelyben a tagállamok egymással egyetértésben meghatározzák a régió, regionális autonómia, illetve a regionális önkormányzat fogalmát. 2008-ban a CLRAE elfogadta a Regionális Demokrácia Európai Chartájára vonatkozó tervezetet, amely ebben a formájában szintén nem kapott megfelelő támogatást, azonban a helyi és regionális közigazgatásért felelős miniszterek 2009-ben az utrechti konferencián elfogadták a Regionális Demokráciára vonatkozó Referencia Keretet.<sup>27</sup>

A Régiók Bizottságának véleménye alapján mind a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, mind az Európa Tanács regionális demokráciára vonatkozó referenciakerete megfelelő kötelezettségeket és intézkedéseket tartalmaz az aláíró államok számára, ahhoz, hogy sikerre vigyenek egy koherens decentralizációs folyamatot.<sup>28</sup>

## 7. Az Európai Unió és a többszintű kormányzás

Az Európai Unió több okból is támogatja a szubnacionális kormányzati szintek döntéshozatalba történő bevonását. Kormányzási alapelvei között, mint ismeretes, a szubszidia-

<sup>25</sup> Négy politikai csoportja: EPP/CD – Group European People's party – Christian Democrats, SOC – Socialist Group, ILDG – Independent and Liberal Democrat Group, ECR – European Conservatives & Reformists Group

<sup>26</sup> [http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays\\_en.asp?id=7](http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=7)

<sup>27</sup> [http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre\\_reference\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp)

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF>

ritás és a többszintű kormányzás nagyon fontos helyet foglal el, melyeket a kormányzásról szóló fehérkönyvek és a szerződések részletesen taglalnak, egyrészt a demokratikus legitimitáció és a mélyebb politikai, szociális, gazdasági integráció érdekében, továbbá a támogatási mechanizmusok jellegéből adódóan. Ugyancsak ismeretes, hogy az unió különböző szakpolitikái, különösen a kohéziós politika közvetlenül is hozzájárultak az európai regionalizációs reformokhoz.

A bizottság által 2001-ben kiadott, Európai Kormányzásról<sup>29</sup> szóló Fehér Könyv a regionális és helyi önkormányzatok, valamint a civil társadalom közti szorosabb együttműködés szükségességét hangsúlyozta. A bizottság felismerte, hogy a kohéziós politika kivételével a közösségi gyakorlat és jogalkotás nem veszi kellőképpen figyelembe a régiók és városok növekvő szerepét, ezért javasolja a Fehér Könyvben a háromoldalú szerződések alkalmazását, melynek lényege, hogy adott szubnacionális egységeket speciális tevékenységek végrehajtására hatalmaz fel (PRATS-MONNÉ 2006).

A Régiók Bizottsága (CoR) az európai helyi és regionális önkormányzatokat képviselő konzultatív testület, amelynek ajánlásai ugyan nem járnak kötelezettséggel a tagállamok számára, de szerepe nem elhanyagolható. A CoR-ban többnyire polgármesterek, önkormányzati, tartományi vezetők képviseltetik magukat, kizárólag olyan személyek, akiket közvetlenül, demokratikusan választottak meg, így ha valamelyik tag önkormányzati képviselősege megszűnik, akkor automatikusan megszűnik a CoR-ban betöltött mandátuma is. A nemzeti delegációk összetételének kialakítása azonban a tagállamok kompetenciája, ezért nevezi Christiansen inkább *tagállami képviselők bizottságának* (CHRISTIASEN 1996:104–105). A képviselők száma jelenleg 353. A testület folyamatosan saját pozíciójának erősítésén munkálkodik, ezt támasztja alá a 2009-ben kibocsátott többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve,<sup>30</sup> mely a többszintű kormányzást „az unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása”. A Fehér Könyv célja, hogy javaslataival hozzájáruljon Európa partnerségben történő építéséhez, a közösségi cselekvés hatékonyságának növeléséhez. A Régiók Bizottsága számos ajánlást, kérést fogalmazott meg a tagállamok, illetve az unió intézmények számára, illetve pontosan meghatározta saját vállalásait is a fenti célok elősegítése érdekében. A Fehér Könyv jelentősége, hogy konzultációt kezdeményezett különböző célcsoportok (nemzeti hatóságok, helyi, regionális önkormányzatok és szövetségeik, nemzetközi szervezetek, tudományos szféra) bevonásával a többszintű kormányzás gyakorlati megvalósítása érdekében. A Fehér Könyv által megfogalmazott célok és ajánlások a tagállamok számára erőteljesebb decentralizációs folyamat indítására irányuló felhívásként is értelmezhetők.

A Régiók Bizottsága a szubszidiaritás elvét tartja a decentralizáció legfőbb hajtóerejének. A decentralizációs folyamatot csak abban az esetben értékeli sikeresnek, ha az pénzügyi decentralizációval is együtt jár.<sup>31</sup> A lisszaboni szerződéssel bevezetett szubszidiaritás-figyelő hálózat azonban nagy előrelépést jelent a helyi önkormányzatok erősítésének tekintetében. A hálózat lehetővé teszi, hogy a helyi és regionális önkormány-

<sup>29</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

<sup>30</sup> <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>

<sup>31</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF>

zatok a jogalkotási és az azt előkészítő szakaszban közvetlenül részt vegyenek a döntéshozatali folyamatokban.<sup>32</sup> A *Több szintű kormányzás eredményjelzője az Európai Unióban* elnevezésű program bevezetésének kezdeményezése is a Régiók Bizottságához köthető, melynek célja figyelemmel kísérni, hogy mennyire veszik figyelembe e kormányzási mód főbb elveit és mechanizmusait.<sup>33</sup>

Szintén fontos dokumentum a CoR által, 2014. április 3-án elfogadott, és az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által is támogatott *Charter for multilevel governance in Europe*<sup>34</sup> amely az európai városok és régiók politikai manifesztuma. Felkéri valamennyi közhivatalt arra, hogy adjanak konkrét formát a több szintű kormányzásnak a szakpolitikák mindennapi kialakítása és végrehajtása során, amely gyakorlatilag a különféle (helyi, regionális, nemzeti és uniós) kormányzási szintek partnerségben történő együttműködését jelenti. A chartához való csatlakozással az aláírók vállalják, hogy: *európai gondolkodást* alakítanak ki régiójukban/városukban, ösztönzik a határokon átnyúló együttműködést más régiókkal/városokkal, korszerűsítik adminisztrációjukat, ösztönzik a polgári és civil társadalmi részvételt. A chartát aláírhatja az Európai Unió valamennyi helyi és regionális önkormányzata, helyi és regionális önkormányzatok európai és nemzeti szövetségei, helyi és regionális önkormányzatok hálózatai, valamint politikusok is kifejezhetik támogatásukat. Hazánkból eddig három önkormányzat csatlakozott a chartához.<sup>35</sup>

A Régiók Bizottsága megállapítása alapján az elmúlt években a legtöbb tagállamban növekedett a decentralizáció, azonban a 2009-es pénzügyi és gazdasági válság, valamint a 2010-től jelentkező állandóság-válság negatív következményekkel járt az addigi folyamatokra, és jogos a kérdés, vajon minden kormányzat hajlandó lesz feladni az intézményi kompetenciák megfelelő megosztására vonatkozó tradicionális értelmezését (PIATTONI 2009).

## 8. A magyar területi reformokat érintő európai hatás

A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogyan törekedtek az európai szervezetek elvárásokat közvetíteni felénk, egy-egy szervezet milyen állásfoglalásokat, döntéseket hozott, amelyekkel hatást gyakorolt a reformok megvalósítására.

Mint tudjuk, az Európai Unió Bizottsága különösen nagy hatást gyakorolt a decentralizációs folyamatra azzal, hogy a strukturális alapok támogatása regionális alapon került kiosztásra, mely számos országban szükségessé tette a regionális szint kialakítását. Az EU sokkal erősebb nyomást gyakorolt a konvergencia tekintetében az újonnan csatlakozni kívánó tagállamokra, mint a régiókra, a tagállamok területi tagoltságát illetően azonban nem fogalmazott meg pontos előírásokat, és nem szabott meg időbeli korlátokat sem. Ugyanakkor a strukturális alapokhoz való hozzáférés szempontjából az uniós jogszabályok természetesen kötelező erővel bírnak, ezért is kellett létrehozni például a NUTS-rendszert, a tervezési és értékelési rendszert, az alapokért felelős irányító ható-

<sup>32</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

<sup>33</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0062:0072:HU:PDF>

<sup>34</sup> <http://CoR.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf>

<sup>35</sup> <https://portal.CoR.europa.eu/mlgcharter/Pages/maps.aspx>

ságokat és partnerségi szervezeteket. Mindezek azonban közvetlenül az önkormányzati rendszerek formálására közvetlen kötelező erővel nem hatottak. Az 1996-tól megjelenő kohéziós jelentések sorozatában<sup>36</sup> az Európai Bizottság rendszeresen elemzi a tagországok területi tagoltságának, területfejlesztési egységeinek gazdasági állapotát, majd a későbbiekben az adminisztratív kapacitásokat és a kormányzás helyzetét is, ami szintén csak indirekt befolyásnak tekinthető.

A Régiók Bizottsága melletti magyar delegáció tagjai 2003 júliusától megfigyelőként, majd a 2004-es csatlakozás óta teljes jogú tagként vehetnek részt a CoR munkájában. A delegációnak 12 rendes és 12 pótagja van.<sup>37</sup> A tagok listájára a regionális fejlesztési tanácsok és magyar önkormányzati szövetségek ajánlása alapján a magyar kormány tesz javaslatot, amelyet az Európai Unió Tanácsa minősített többséggel megszavaz.<sup>38</sup> Mint említettük, tekintettel a Régiók Bizottságának konzultatív szerepére, ajánlásai nem járnak kötelezettséggel a tagállamok számára. A CoR-ban hosszabb ideig, vezetőként is tevékenykedő interjúalanyunk szerint,<sup>39</sup> amennyiben volt a CoR-nak bármilyen befolyása a magyar reformok tervezésére, az kizárólag az EU-csatlakozásra való felkészülés időszakára tehető. A Régiók Bizottsága ún. konzultatív vegyes bizottságokat hoz létre a csatlakozni kívánó tagállamokkal együttműködve, melyek fő célja, hogy az önkormányzatok felkészüljenek a csatlakozásra, tanulják a több szintű kormányzás gyakorlatát. Bár a csatlakozás után komolyabb hatást már nem gyakorol a tagállamokra, irányelveit igyekeznek figyelembe venni, dokumentumai hivatkozási alpnak tekinthetők. A CoR az 1999. szeptember 15-i *Institutional Aspects of Enlargement, Local and Regional Government at the heart of Europe* című véleményében jelezte, hogy részt kíván venni a tíz tagjelölt állammal való csatlakozási tárgyalásokban,<sup>40</sup> hogy elősegítse a csatlakozni kívánó tagállamok számára a helyi és regionális demokrácia fejlődését. Az 1999. november 24-én elfogadott, *The ongoing EU enlargement process* című határozatában pedig a csatlakozással kapcsolatos, a tanács által kiadott dokumentumokra válaszul, véleményt nyilvánított a tíz csatlakozni kívánó tagállam kapcsán, melyben arra kérte a bizottságot, hogy vegye figyelembe a tagállamok helyi és regionális területi egységeinek különböző jogait és felelősségi körét, valamint a tárgyalási szakaszban tegeye lehetővé e területi egységek véleményének becsatornázását. A csatlakozni kívánó tagállami kormányzatokat arra kérte, hogy a helyi és regionális területi egységek kapjanak meg minden, csatlakozással kapcsolatos releváns információt, és biztosítsák számukra a megfelelő pénzügyi forrásokat, hogy a csatlakozási folyamat aktív részesévé válhassanak, konzultáljanak velük az őket érintő ügyeket illetően.<sup>41</sup>

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának egyik fontos feladata, hogy rendszeresen (ötévente) értékeli a helyi demokrácia, helyi önkormányzatok helyzetét valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érvényesülését a tagországokban. A vizsgálatot követően, a szervezet ajánlást fogalmaz meg az egyes tagországok

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm)

<sup>37</sup> <http://memberspage.CoR.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=HU>

<sup>38</sup> [http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050\\_13\\_regionalizmus/ch03s04.html](http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch03s04.html)

<sup>39</sup> Sértő Radics Istvánnal készült interjú időpontja: 2015. július 23.

<sup>40</sup> [http://www.cvcc.eu/content/publication/2002/6/4/b93bfa5e-b3da-44a2-8278-9492133b59c2/publishable\\_en.pdf](http://www.cvcc.eu/content/publication/2002/6/4/b93bfa5e-b3da-44a2-8278-9492133b59c2/publishable_en.pdf)

<sup>41</sup> [http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/1999/cdr424-1999\\_fin\\_res\\_en.pdf](http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/1999/cdr424-1999_fin_res_en.pdf)

számára. Magyarországgal kapcsolatban két ajánlás született, az első 2002-ben.<sup>42</sup> A vizsgálat alapján a kongresszus a magyar területi közigazgatás átfogó reformját javasolta. Szükségesnek tartotta az állami, regionális és helyi szintek közötti felelősségi körök és feladatok megosztásnak tisztázását. Az ajánlás javasolta eldönteni, hogy a meglévő közigazgatási szintek (megye vagy régió) közül melyik az, ahol a hatékonyság szempontja szerint a demokratikusan működő regionális struktúra kialakítható.

A megyei szintet alapul véve az alábbi javaslatokat tette a kongresszus:

- a meglévő struktúra valódi önkormányzati kompetenciákkal és megfelelő pénzügyi forrásokkal való felruházása,
- a megyék számának felülvizsgálata, szükség esetén néhányuk összeolvasztása,
- a különböző területi szintek egymáshoz való viszonyának egyértelmű meghatározása, valamint felügyeleti szerveik kijelölése,
- kompetenciák leosztásának folytatása,
- a minisztériumok és állami ügynökségek decentralizált struktúráinak felülvizsgálata.

A regionális szint kapcsán a következőket javasolta:

- a régió döntési és végrehajtási struktúrákkal, pénzügyi, közigazgatási autonómiával való felruházása, közvetlenül választott testület kialakítása, amely garantálná a demokratikus legitimitációt,
- a megyék szerepének felülvizsgálata,
- regionális és városi szint közötti kapcsolat szabályozása,
- mikrorégiók (kistérségek) funkciójának tisztázása,
- regionális egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása (földrajzi, demográfiai, gazdasági, történelmi, politikai hátrányokból eredő egyenlőtlenségek).

A következő, *Helyi és regionális demokrácia helyzete Magyarországon* című jelentést a kongresszus 2013. október 29-én fogadta el Strasbourgban.<sup>43</sup> A dokumentum megállapítja, hogy sem az alaptörvény, sem az önkormányzati törvény nem rögzíti megnyugtatóan a helyi önkormányzás elvét. A jelentés szerint a korábbi önkormányzati felhatalmazások folyamatos csökkentése zajlik a hatalom erős újraközpontosításával egyidejűleg. A jelenlegi szabályozás nem veszi figyelembe a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának elvét, továbbá nem teljesül a helyi önkormányzás elve, a tekintetben, hogy a kétezer lakosnál kisebb lélekszámú településeken az újonnan létrehozott településszint feletti (járási) hatásköröket olyan hivatalokon keresztül valósítják meg, ahol állami közalkalmazottak dolgoznak. Megállapítja, hogy a kormányzat és az önkormányzatok között csupán formális konzultációra van lehetőség, amely főként az észszerűtlen határidőkből adódik. A monitoring bizottság véleménye szerint nincs hatékony jogorvoslat, amely garantálná a helyi önkormányzatok védelmét. Mind intézményi kereteik, mind működésük tekintetében gyengének ítélték a megyék helyzetét.

Míg a 2002-es jelentésben a forrás és felelősség leosztása, valamint a megyei és regionális közigazgatási szint közötti választás szükségessége hangsúlyos, a kongresszus 2013-as monitoring utáni jelentésében:

<sup>42</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821489>

<sup>43</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE>

- az önkormányzati törvény és egyéb jogszabályok felülvizsgálatára hívja fel a figyelmet, a helyi önkormányzás alapelveinek garantálása érdekében,
- a helyi önkormányzatokkal és nemzeti szövetségekkel való konzultáció fontosságát emelte ki, javasolta, a konzultációs partnerek meghatározását, hogy észszerű határidőn belül a megfelelő és hatékony párbeszéd alakulhasson ki, minden olyan témában, amely az önkormányzatok érdekeit érinti.

A 2002-ben készült jelentéshez képest tehát továbbra is problémát jelent a kongresszus szerint a túlzott központosítás, a pénzügyi autonómia hiánya. A jogorvoslati lehetőségek hiányáról a korábbi jelentés még nem tett említést. A 2013-ban készült jelentés több alkalommal hivatkozik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megsértésére, hangsúlyozza, hogy a helyi pénzek elosztása arányosan történjék (Charta 8. pontjának megfelelően) valamint kiemeli, hogy a helyi önkormányzás alapelve kifejezetten garantálva legyen a jogszabályokban és a gyakorlatban (Charta 2. pontja szerint). A megyék helyzetének erősítése továbbra is kívánalom maradt, azonban a 2013-as jelentés az Európa Tanács Regionális Demokrácia Keretegyezményének<sup>44</sup> figyelembevételét javasolja e tekintetben.

A kormányzati szakemberek véleménye egyöntetűen az, hogy a jelentés szokatlanul kemény megfogalmazása mellett ténybeli tévedéseket, vitatható megállapításokat is tartalmaz (például keveri a jelentés a járási hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok rendszerét). Illés György delegációvezető elmondása alapján szerencsésebb lett volna, ha a monitoring és a jelentés elkészítése nem az éppen zajló önkormányzati reform kellős közepére esik, így lett volna mód a jelentés tartalmának figyelembevételére a reform során.<sup>45</sup>

## 9. Összegzés

Látható, hogy a fenti nemzetközi szervezetek mindegyike nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására. Általános elvárásaként fogalmazódik meg a nemzetközi szervezetek, különös tekintettel az Európai Unió intézményeinek részéről az önkormányzati szint megerősítése, azaz, hogy az önkormányzatok széleskörű autonómiával rendelkezzenek feladatgyakorlásuk módja és az ahhoz szükséges eszközök kiválasztásában. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy decentralizációs folyamat csak akkor lehet eredményes, ha a hatáskörök szubnacionális szintre történő átadása a pénzügyi autonómia növekedésével is együtt jár.

A reformok megvalósítása tekintetében ezek a szervezetek nem rendelkeznek kötelező jogi eszközökkel, azonban lehetőségük van különböző jó gyakorlatok, normák átadására, nagymértékben elősegítik a reformfolyamatokat, iránymutatások, keretegyezmények segítségével, amennyiben ezeket a tagállamok magukra nézve kötelezőnek ismerik el. Hatást gyakoroltak továbbá a csatlakozni kívánó országokra azzal, hogy velük szemben elvárásaként fogalmazták meg intézményeik és jogalkotásuk bizonyos standardokhoz igazítását. A nemzetközi szervezetek decentralizációs folyamatokra gyakorolt hatása azokban az esetekben legszembetűnőbb, amikor a pénzügyi támogatásukat bizonyos politikák alkalmazásától, reformok bevezetésétől teszik függővé. Amennyiben azonban az adott nemzetközi szervezet

<sup>44</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Rcf=MCL16%282009%2911&direct=true>

<sup>45</sup> [http://www.toos.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAEFLF/toos\\_ onkorm\\_dec.pdf](http://www.toos.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAEFLF/toos_ onkorm_dec.pdf)

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 kistélepléseket 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 kistéleplések 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 átszöttek 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 legitimációját.

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 talának 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 unió 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 részvételről 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 lobbierellen	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 jogalkotáshoz (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 pártpolitikusok 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 presztízsveszteségét 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 szerepvésztés 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 kistéleplési 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 elemelve, 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.

## 5. FEJEZET

### Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990–2014 közötti párt- és kormányprogramokban

*Oppe Orsolya*

A fejezet az elmúlt 25 év parlamentbe jutott pártjainak választási és kormányprogramjait elemzi. A kutatás során arra voltunk kíváncsiak, hogy a választási programokban megtalálható önkormányzati szektorra vonatkozó ígéretek visszaköszönek-e a későbbi kormányprogramokban. A fejezetet három reformidőszakra osztottuk (1989–1994, 1994–2010, 2010–). A szövegelemzés során arra koncentráltunk, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban, a magyarországi területi reformok kapcsán kimutathatók-e decentralizációs vs. centralizációs irányvonalak és ezek hogyan jelennek meg (ha megjelentek) a mindenkori pártprogramokban.

A politikatudományban az elmúlt évtizedben az *ígéretkutatással* kapcsolatban új vizsgálati megközelítések jelentek meg (KÖRÖSÉNYI–SOÓS 2013). A választási kampányok során sok esetben már nem konkrét pártprogramokat, vagy szövegeket elemeznek, mert a kormányok valódi teljesítménye nehezen mérhető ilyen módon. A választási programok műfaja ugyanis lassan kezd kikopni a választási kampányból, ezért egyes pártok programot sem készítenek. A fent leírtak ellenére a politikai ígéretek és azok konkrét elszámoltathatóságának vizsgálatát fontosnak tartottuk a hagyományos dokumentumelemzés alapján, egyrészt azért, mert az átfogott időszakban volt olyan szakasz, a rendszerváltás és a kilencvenes évtized, amelyikről még feltételezhető volt, hogy a választási programok többet jelentettek pusztán kampányeszköznél, és amikor a kormányprogramok valóban a hatalomra került pártok közötti alkukként fogalmazódtak meg. Ennyiben a vizsgálati célunk szempontjából alkalmasnak tekinthető módszer a két programtípus pártok szerinti összevetése. Másrészt a reformok irányait e programok autentikus módon visszatükrözték, mint ahogy azokat az értékeket, mintákat is, amelyekkel a pártpolitika szereplői a különböző reformkorszakokban operáltak.

#### 1. Az első reformciklus (1989–1994)

##### 1.1. Választási programok 1990-ben

Az MDF 1990-es választási programjában kifejtette, hogy kizárólag gyökeres reformok révén lehetséges az új területi irányítási rendszer kiépítése.

A programban egyszerre jelentek meg a nemzeti-konzervatív hagyományok és az önkormányzatiság európai modelljének kritériumai. A párt az alábbi hagyományokat, értékeket szerepeltette a programjában:

- az európai és hazai községi, városi, gazdasági, kulturális önkormányzatok közös történelmi tradíciói,
- a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,
- Bibó István és más politikai gondolkodók önkormányzati-közigazgatási alapelvei,
- a helyi közösségekben élő nép kinyilvánított akarata (M. Kiss et al. 2005:426).

Az MDF elsődleges feladatnak tekintette az új önkormányzati törvény megalkotását, azért hogy 1990 őszén megtarthatók legyenek az első szabad önkormányzati választások. Azt vallották, hogy a központi akaratot közvetítő tanácsi intézményeket fel kell váltani egy, az európai hagyományokat és normákat tiszteletben tartó demokratikus értékrenden alapuló önkormányzati rendszerrel. Az MDF következetesen a decentralizáció elvét követte a helyi szint (település) kiemelésével és meghatározta az önkormányzatok főbb szintjeit is: a községeket, mint az önkormányzati jogok fő gyakorlóját, és az önkormányzati megyét, amelyet delegált elven képzelt el (M. Kiss et al. 2005:426–428).

Az FKGP népnemzeti hagyományokon alapuló választási programot hirdetett meg: „A kisgazdapárt – egyúttal híuen tradícióihoz, történelmi gyökereihez – a magyar vidék, a magyar falu, a magántulajdonra épülő magyar mezőgazdaság, a magyar parasztság pártja [...] Helyre kell állítani minden faluban a helyi önkormányzatokat és az erre épülő közigazgatást” (M. Kiss et al. 2005:555–559). Karakteres elemként jelenik meg a történelmi Magyarország ezeréves emléke, a földkérdés és a szabad önkormányzáshoz való jog.

A KDNP eszmeiségében sajátosan ötvöződött a keresztény-katolikus és az európai értékrend. A párt „virágzó önkormányzatokat” ígért programjában. Támogatta az önkormányzatok autonómiáját, ahol a választópolgárok helyi közössége önállóan és demokratikusan intézi közügyeit (M. Kiss et al. 2005:534–535). Helyi szinten a KDNP is a településeket emeli ki, míg területi szinten a megyéknek mindössze koordináló és összehangoló funkciót szánt.

Az önkormányzatiság demokratikus modellje az MSZP programjában is megjelent. A korábbi pártállam központi utasításaival szemben, szintén a helyi hatalmat, a települési önkormányzatok támogatását hangsúlyozta. A többi párthoz képest alternatív javaslatokat fogalmaz meg a megyei szinttel kapcsolatban:

- a) elkülönült megyei szintet feltételez, tulajdonnal és teljes önkormányzattal (önkormányzati megye),
- b) megyei szinten önkormányzati testület nem működik, csupán társulások,
- c) a megye, mint közigazgatási szint marad fent, az önkormányzatok csak érdekszövetségként hozhatnak létre megyei szervet.

A párt alapvető koncepciója volt, hogy nem az országos politikát kell levinni az önkormányzatokba, hanem ellenkezőleg, a helyi érdeket kell erősíteni és kifejezésre juttatni (M. Kiss et al. 2005:352–358).

A magát *radikális* pártként aposztrofáló FIDESZ programjának középpontjában az elszámoltathatóság, a múlt tagadása, és a diktatúra ellen való fellépés állt. A *Helyi társadalom-önkormányzat* c. fejezetben a területi önkormányzatok legkisebb egységének a

településeket nevezi meg. „Ki kell iktatni a megyék határolatlan államhatalmi-politikai szerepkörét. Mai feladatuk létjogosultsága eleve felülvizsgálatra szorul, mivel számos közülük a szocialista állam hagyományos beavatkozó szerepéből fakad” (M. Kiss et al. 2005:370–372).

Az SZDSZ választási programjában liberális polgári, és szociáldemokrata pártnak vallotta magát. „Alkotmányunknak a tanácsokat nem elkülönült szervként, hanem hangsúlyozottan és kifejezetten a helyi lakosság önkormányzataként kell meghatározni [...] Magyarországon minden településen működik választott elöljáróság. A települések a választójogosultak többségének szavazata alapján közös tanácsokat alapíthatnak. A helyi tanácsok meghatározott feladataikat önkéntesen létrehozott közigazgatási társulás útján láthatják el” (M. Kiss et al. 2005:281). Az SZDSZ erőteljes megyeellenes magatartása miatt, inkább a helyi tanácsokat állította volna a közigazgatás középpontjába és hajlott arra, hogy az 1990-es önkormányzati választásokat még a korábbi tanácstörvény mellett folytassák le

Az SZDSZ és FIDESZ volt leginkább megyeellenes. Határozottan elutasították az olyan archaikus nevek megtartását, mint a vármegye, ispán, mert mögöttük központosító törekvéseket feltételeztek (RIPP 2010).

Az 1990-es pártprogramokból jól látszik, hogy minden rendszerváltó párt három sarkalatos elemre helyezte a hangsúlyt:

- az új önkormányzati törvény mielőbbi megalkotása, majd az országgyűlési választásokat követően az önkormányzati választások megtartása,
- a tanácsrendszer felszámolása,
- a centralizált pártállamot lebontó, decentralizált önkormányzati struktúra kiépítése.

## 1.2 Az Antall-kormány programja

Az 1990-ben megalakult Antall-kormány igyekezett a kormányprogramot (Nemzeti Megújulás Programja) minél hamarabb megalkotni, de ehhez a koalíciós partnerek között is kompromisszumot kellett teremtenie. A hárompárti koalíció munkájában az eszmei törésvonalak és az ebből következő szembenállás nehéz feladat elé állította Antall József miniszterelnököt. Kezdtett erősödni az MDF-n belül a Csurka-féle radikális népnemzeti vonal, az FKgP és a KDNP ezzel szemben nyugati típusú keresztény, vallásos értékrendet képviselt, megnehezítve a jobbközép koalíció munkáját (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003).

A kormány igyekezett betartani és igen gyors tempóban megvalósítani a választási programban tett ígéreteit. A Közigazgatás címszó alatt, az önkormányzatokkal kapcsolatban rövid- és hosszú távú feladatokat fogalmazott meg egy demokratikus elveken alapuló önkormányzati rendszer kiépítését megalapozva. E program mentén született meg az önkormányzati törvény javaslata, ami jelentős változásokon ment keresztül, hiszen a fent említett pártprogramelemek között konszenzust kellett teremteni (Kormányprogram, 1990:157–159).

## 2. A második reformciklus (1994–2010)

### 2.1. Választási programok 1994-ben

Az MDF nem tűzött ki nagy horderejű reformcélokat, sokkal inkább az elmúlt négy év kormányzati munkájának pozitív értékelését foglalta össze. Talán ezért is fogalmazott a program szinte végig múlt időben.

Az önkormányzatokkal kapcsolatban egyetlen kijelentés fogalmazódott meg: „A közigazgatás és az önkormányzatok gazdálkodásának észszerűsítését, a hivatalos és közellenőrzés megerősítését tervezzük” (MDF, 1994:8). Az önkormányzatok szerepvállalása önálló programelemként nem jelenik meg.

Az FKgP választási programja kiemelte: „Nem tudjuk elfogadni az államhatalom és az igazgatás túlzottan központosított működését, mert behatárolja az önkormányzat jelenleg is szegényes gazdasági munkáját [...] Az önkormányzatok mindenhol szegények – ahol nincs pénz, ott nincs hatalom – ez a ténybeli helyzet (1994:9). A *Falu, város, régió* alfejezetben az FKgP megfogalmazza, hogy a falu teljesen elszegényedett, mert a kommunista hatalom folyamatosan Budapestet részesítette előnyben [...] „politikai műveltségünkbe be kell tagolni a táj, a régió adottságaiból következő szemléletet, az egyezőségek és eltérőségek tanulmányozásának szükségességét” (FKgP, 1994:8–9). A párt kitért az EU regionális fejlesztési politikájára is.

A KDNP programjában a területfejlesztési politikára összpontosított, hangsúlyozva, hogy az ország arányos területi fejlesztését és a települések önerős fejlődését kell elősegíteni (KDNP, 1994). Az önkormányzati szektort csak részben érintette, más programpontok kapcsán (pl. agrárprogram, környezet- és területfejlesztés).

Az MSZP a *Teljesebb demokráciát, olcsóbb államot!* c. fejezetben fejtette ki az önkormányzati szektorral kapcsolatos elképzeléseit: „Takarékosabb, szakszerűbb, hatékonyabb kormányt, közigazgatást akarunk és ajánlunk. Gátat fogunk vetni az állami hatalom, a bürokrácia burjánzásának. Ezzel együtt növelni kívánjuk az állampolgárok és közösségeik, a civil szerveződések, az önkormányzatok szabadságát és felelősségét. Jelentősen megnyirbáljuk a bürokratikus kiadásokat [...] Célunk az állampolgárokat szolgáló önkormányzatok kialakítása. Ehhez kezdeményezzük az önkormányzati törvény módosítását. Indokoltnak tartjuk a polgármesterek közvetlen választását [...] Meg kívánjuk szüntetni a köztársasági megbízott (KMB) regionális intézményét. Egyidejűleg erősíteni kívánjuk a választott megyei testületek szerepét” (MSZP, 1994:15–16). A párt választási programjában az uniós csatlakozás szempontjai nem szerepelnek.

A FIDESZ programjában kevesebb hangsúlyt fektetett az önkormányzati szektorra, mint négy évvel ezelőtt. Leginkább a közigazgatás karcsúsítását, a túlközpontosított állami szervek túlsúlyát, az önkormányzatok eladósodásának megakadályozását és önkormányzati reformok szükségességét emelték ki (FIDESZ 1994).

Az SZDSZ csökkenteni kívánta az állami bürokrácia méretét, rendezni kívánta az önkormányzatok finanszírozási problémáit, célja, hogy polgár-közeli önkormányzatokat alakítsanak ki, csökkentsék az önkormányzati képviselők számát, megszüntessék a köztársasági megbízott intézményét, és támogassák a leszakadó térségek felzárkóztatását. Nem tértek ki sem a megye, sem a régió intézményrendszerére (SZDSZ 1994).

Összegezve az 1994-es választási programok ígéreteit, az alábbi hasonló program-  
elemek emelhetők ki:

- az önkormányzati törvény módosítása,
- a KMB intézményének megszüntetése,
- a leszakadó térségek felzárkóztatása,
- az EU-normákhoz igazodó és annak megfelelő racionális és professzionálisabb köz-  
igazgatás.

## 2.2. A Horn-kormány programja (1994–1998)

A kormányprogram megalkotását leginkább a pártok közötti ideológiai megosztottság,  
és a középszintet érintő eszmei különbségek nehezítették. Nemcsak a kormánypártok és el-  
lenzékiek között jelentett állandó vitát a megye és a középszint kérdése, de a koalíció maga  
sem tudott megegyezni és konszenzusra jutni ebben a kérdésben. Az MSZP a megyéket  
preferálta, míg az SZDSZ a régiókat.

A kormányprogram legfontosabb céljai a területi kormányzást érintően:

- a KMB intézményének megszüntetése,
- a dekoncentrált szervek rendszerének felülvizsgálata, számuk csökkentése,
- a közigazgatási hivatalok kormányhivatallá alakítása,
- az önkormányzati törvény 1994. évi átfogó módosítása (Kormányprogram 1994).

## 2.3. Választási programok 1998-ban

A politikai arénát megvizsgálva a pártok programjaiban egyszerre jelentek meg az általános  
önkormányzati alapértékek, és a leendő EU-csatlakozásból származó követelmények.

Az MSZP választási programjában „Együttműködő önkormányzatokat! Hatékony,  
szolgáltató közigazgatást” hirdetett meg. A párt ígéretet tett arra, hogy végrehajtják az ön-  
kormányzati gazdálkodás reformját, megteremtik a gazdálkodás külső ellenőrzésének  
hatékony rendszerét, és támogatják az önkormányzatok társulásait. A program a közeledő  
EU-csatlakozással nem foglalkozik kiemelten, de fontosnak tartotta, hogy a helyi önkor-  
mányzatokat fel kell készíteni az új szerepre, ami összehangolt fejlesztést és tervezést jelent  
a regionális és kistérségi programok segítségével (MSZP 1998).

A SZDSZ szerint a szocialista liberális kormány által 1994 őszén végrehajtott önkor-  
mányzati reform megerősítette a testületek működését. Az önkormányzatok megtanultak jól  
gazdálkodni és a korábbi idősakra jellemző pazarló fejlesztések is megszűntek. Programjuk  
középpontjába a helyi demokrácia fejlesztését és hatékonyabbá tételét helyezték. Emellett  
kiemelik, hogy szolgáltató önkormányzatokat kell létrehozni, át kell alakítani a finanszíro-  
zási rendszert, és a területfejlesztés révén fel kell készíteni az önkormányzatokat az EU-s  
csatlakozásra. Kitértek a programrégiókra, melyek biztosítják a különböző alapokból el-  
nyerhető támogatások fogadását (SZDSZ 1998).

Az MDF követte a korábbi keresztény-konzervatív értékrendet: „Az MDF megal-  
kulása óta támogatja a hagyományos magyar önkormányzatiság visszaállítását. Az ön-  
kormányzatok létrehozása és az azokat támogató pályázati rendszer az MDF-kormány

egyik sikerágazata volt” (MDF 1998:25). „A magyar társadalom minél szélesebb rétegeit  
kell felzárkóztatni, megteremtve a lehetőségeket a területileg is hátrányos helyzetben lé-  
vőknek a munkához, oktatáshoz, kultúrához és az egészséges környezetben való éléshez  
[...] Az MDF célja, hogy a fejlesztések révén kiegyenlítődjenek a térségi különbségek: »ne  
szakadhasson ketté az ország a Duna mentén«” (MDF 1998:27).

Az FKgP a *Vidékfejlesztés és a Csatlakozás az Európai Unióhoz* c. fejezetben taglalta,  
hogy fokozottan oda kell figyelni a területi egyenlőtlenségek kezelésére, ezért összehangolt  
regionális fejlesztést támogat, az integráció csak akkor képes és tud hatékonyan működni,  
ha az országon belüli fejlettségbeli különbségek nem jelentősek (FKgP, 1998:30).

A MIÉP, a rendszerváltás óta elsőként jelent meg a magyar politikai életben nemzeti  
radikális pártként. Választási programja a magyarság sorskérdéseivel foglalkozott. A záró  
részben kifejtette, hogy az önkormányzatoknak helyi érdeke és mindenekelőtt magyar ön-  
tudatra kell épülnie (MIÉP 1998). Kemény kritikát fogalmazott meg az unióval és nyugati  
integrációs folyamatokkal szemben, elutasítva a csatlakozást és az európai normákat.

A FIDESZ szerint a települési önkormányzati struktúra bevált, de hangsúlyozták,  
hogy a központi állam feladata a törvényességi felügyelet és az alapvető közszolgáltatások  
biztosítása. A FIDESZ célkitűzései között már ekkor egy centralizáltabb és észszerűbb  
feladatmegosztás szerepelt az állam és önkormányzatok között. Rendezni kívánta az el-  
adósodott önkormányzatok helyzetét is (FIDESZ, 1998).

## 2.4. Az első Orbán-kormány programja (1998–2002)

Az 1998-as választásokat a FIDESZ nyerte meg, a koalíciós kormányt a FIDESZ, az FKgP  
és az MDF alkotta. A koalíciós együttműködés azonban nem bizonyult sem eredményes-  
nek, sem tartósnak.

Az új kormány alapjaiban működőképes, de korrekciókra szoruló önkormányzati  
rendszert kapott elődeitől (Vass 2005). A kormányprogramban megjelenik a regionális  
közigazgatási rendszer koncepciója, ami egyébként a választási programban még nem  
szerepelt: „A Kormány eltökélt szándéka, hogy a területi közigazgatást hozzáillessze a vál-  
tozó követelményekhez [...] A kis- és nagyrégiók kialakításába a középszint valamennyi  
szereplőjét egyenrangú partnernek kell bevonni. A Kormány szorgalmazza és támogatja  
az önszerveződésen alapuló régiók kialakulását, maradéktalanul tiszteletben tartva az ön-  
kormányzatiság elvét. [...] A Kormány áttekinti a kistérségi, megyei és regionális szinten  
testet öltő társadalmi, gazdasági és infrastrukturális térbeli kapcsolatrendszer alakulását.  
Az összegzett tapasztalatok alapján 2000. december 31-ig beterjeszti az Országgyűlés elé  
a tapasztalatokat feldolgozó koncepciót. Figyelemmel kíséri a megyei és a regionális fejlesz-  
tési tanácsok területi közigazgatáshoz fűződő viszonyát, valamint a régiók új szerepkörét,  
melyet meg is jelenít a közigazgatást érintő korszerűsítési programjában (Kormányprogram  
1998).

A FIDESZ kormányzat a kezdeti bizonytalanságok ellenére, a területfejlesztés terén  
kezébe vette a politikai kezdeményezést, módosította a területfejlesztésről szóló törvényt,  
de a koalíción belüli folyamatos feszültségek miatt a tényleges reformtervek kidolgozására  
és azok végrehajtására nem kerülhetett sor.

## 2.5. A 2002. évi választások programjai

A FIDESZ az önkormányzatok kapcsán az alábbi célkitűzéseket fogalmazta meg: „2006-ig az elmúlt 12 év tapasztalata alapján módosítjuk az önkormányzati törvényt. Kiemelt figyelmet fordítunk arra, hogy az önkormányzatok megfelelő módon legyenek felkészülve az európai uniós csatlakozásra. Megalkotjuk az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat. Ennek keretében felülvizsgáljuk a címzett és céltámogatási rendszert” (FIDESZ 2002:29).

Az MDF választási program helyett csupán egy tézisfüzetet jelentetett meg, amiben írt az önkormányzati törvény felülvizsgálatáról is. A tézisek szerint az önkormányzati szféra sikeresen kiépült, de az elmúlt 12 évben számos új kihívás érte, ami miatt korrekcióra szorul. Kiszámíthatóbb, racionalizáltabb működési feltételeket kell teremteni és újra kell gondolni az önkormányzati feladat- és hatásköröket, át kell alakítani az önkormányzatok finanszírozási rendszerét. Végül a törvénymódosításnak érintenie kell a polgármester, a képviselő-testület és a jegyző egymáshoz való viszonyát.<sup>2</sup>

Az SZDSZ már 2000-ben elkészítette a *Korszakváltás* c. programot, ezért 2002-ben nem fogadott el újat, hanem ezzel indult a választásokon. „Az 1990. évi önkormányzati törvénnyel bevezetett decentralizáció a maga idejében korszerű és viszonylag következetes volt [...] Önkormányzati rendszerünknek ugyanakkor haladnia kell a korrallal [...] Figyelemmel kell lenni a jelenlegi területi fejlődési folyamatokra, olyan felépítést képzelünk el, amelyben két szinten, települési és regionális szinten működnek választott önkormányzati testületek [...] Alapvetően elhibázottnak tartjuk a területfejlesztésről szóló törvény 1999. évi módosítását, annak ellenére, hogy a meghirdetett cél a régiók megerősítése volt (SZDSZ 2002). A párt szerint a területfejlesztés decentralizált, helyi erőforrásokra épülő, innovatív modellje centralizált és kizárólag közhatalmi szereplőket bevonó régiókkal aligha valósítható meg (SZDSZ 2002). Az SZDSZ programjában tehát átfogó reformokat sürgetett az önkormányzati szektorban. A regionális önkormányzatok részletes szabályozását, kidolgozott feladat- és szervezetrendszerét, a hatékony, kiegyenlítő finanszírozást emelte ki.

Az MSZP programjában meghirdette „Meggzűntetjük az önkormányzatok politikai megkülönböztetését, megerősítjük pénzügyi, gazdasági önállóságukat. Ennek érdekében lényegesen több adóbevétel kerül a helyi önkormányzatokhoz” (MSZP 2002). A végrehajtásra vonatkozólag a párt konkrétumokat nem fogalmazott meg.

## 2.6. A Medgyessy-kormány (2002–2004) programja

A parlamenti választások után az MSZP–SZDSZ koalíció került kormányra. A két párt programjának célkitűzései több rokon vonást mutattak 2002-ben, mint 1994-ben.

A kormányprogramban a regionális átszervezéssel kapcsolatos tervek a *Decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok* c. részben jelennek meg. A koalíció egyik legfontosabb célkitűzése a központosított kormányzati hatalom észszerű lebontása, és az uniós csatlakozás érdekében az önkormányzati reform végrehajtása volt. A kormányprogram megfogalmazza: igyekeznek megerősíteni az önkormányzatokat és radikálisan csökkenteni a központi kormányzat dekoncentrált szerveit. A ciklus végére a megyei önkor-

<sup>2</sup> <http://www.datanet.hu/mdf/europa4.html>

mányzatok helyett kiépítik a választott regionális önkormányzatok rendszerét, és regionálisan átszervezik a megyei közigazgatási hivatalokat (Kormányprogram 2002). A megcélzott reform kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási alrendszerre. A kormányprogram kitért a kistérségekre épülő, valamint a regionális közigazgatást megteremtő államreformra. Az elképzelések szakmai-tudományos megalapozását szolgálta a kormányzati forrásokból finanszírozott IDEA program elindítása.

## 2.7. Az első Gyurcsány-kormány programja (2004–2006)

A 2004-ben hivatalba lépő Gyurcsány Ferenc már csak a többcélú kistérségi társulások megvalósítását merete felvállalni, melyre vonatkozó jogi szabályozással többé-kevésbé a FIDESZ és az MDF is egyetértett. Így az önkormányzati kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabály elfogadására sor került, azonban a regionális reformok folytatása már nem szerepelt a szándékok között.

## 2.8. A 2006. évi választási programok

Az MSZP programjában újra kijelentette: „Célünk a választott regionális önkormányzatok megteremtése”. A párt szerint a regionális önkormányzatok biztosítanak a központi közigazgatási feladatok jelentős részének regionális szintre helyezését. A többcélú kistérségi társulások továbbfejlesztésével céljuk az volt, hogy elérhető közelségbe hozzák a jó minőségű közszolgáltatásokat, valamennyi kistelepülésen élő ember számára. Az önkormányzati finanszírozás átalakítása során, növelni akarták a régiók és a kistérségek szerepét és hatáskörét. Ugyanakkor a program nem nyilatkozott egyértelműen a megyék jövőjéről. (MSZP 2006).

Az SZDSZ választási programjában meghirdette a „Kisebb, egyszerűbb, átláthatóbb államot!” Hatékonyabb és észszerűbb közigazgatást megcélözva felvállalta a szétaprózott, észszerületlen és tagolatlan helyi szolgáltatásszervezés rendbetételét és a finanszírozás megoldását. Programjában az EU-csatlakozás révén, önálló régiók kialakítását, kiegyensúlyozott térségi fejlődést, decentralizált döntéseket és valódi partnerséget hirdetett meg. Erős, választott vezetésű autonóm régiókat preferált a megyék helyett (SZDSZ 2006).

A FIDESZ programjában nem szerepelt az önkormányzati szektorra és a regionális reformokra vonatkozó javaslat. A dokumentumban csupán négyszer kerül elő az „önkormányzat” kifejezés különböző közpolitikai témákkal összefüggésben (FIDESZ 2006).

Az MDF helyezett leginkább hangsúlyt a közigazgatási reformokra. Csökkentjük a választott testületek létszámát! [...] Ez érvényes mind az országgyűlési, mind az önkormányzati testületekre [...] A dekoncentrált szervezetek egy részét a megyei igazgatáshoz kell helyezni. Ezért felül kell vizsgálni a minisztériumokhoz közvetlenül kapcsolódó (dekoncentrált) szervezeteket [...]. Az MDF ismételten fellépett a megyék (megyei jogú városok) jelenlegi státuszának felszámolása és a régiók rendszerének létrehozása ellen.” „Magyarországon nincsenek hagyományai a tartományi kormányzásnak, ami egyrészt a települések szempontjából sajátos centralizációt jelentene, másrészt az Európa Tanács ez irányú vizsgálódása is szükségtelennek minősíti” (MDF 2006:19–21).

## 2.9. A második Gyurcsány-kormány (2006–2009), a Bajnai-kormány programjai (2009–2010)

A 2006-os választások után ismét az MSZP–SZDSZ koalíció alkotott kormányt. A kormányprogramban kiemelték az átfogó regionális közigazgatási reform bevezetését. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak:

- Kisebbségi, szolgáltató közigazgatás, amelyben javul a közszolgáltatások minősége és színvonala, nő az állampolgárok elégedettsége.
- Az önkormányzati reform keretében választott, önkormányzattal rendelkező régiók létrehozása.
- Az önkormányzatok kistérségi társulásainak megerősítése, és kezdeményezni a kötelező társulás alkotmányos feltételeinek megteremtéséhez szükséges politikai konszenzus kialakítása.
- A megyék feladatainak csökkenésével a mostaninál lényegesebb lesz a kistérségek szerepe (Kormányprogram 2006).

A 2006 júniusában alakult Gyurcsány-kormány a regionalizáció és az új közmenedzsment irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A kormány, megfelelő politikai és parlamenti támogatás hiánya ellenére is törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges alkotmánymódosításra és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az indítványt a szükséges kétharmados parlamenti többség hiányában az Országgyűlés nem fogadta el.

A második reformciklust ellentétes törekvések jellemezték a területi igazgatás irányvonalának kialakításában. Az MSZP 1994-ben elkezdte a rendszerváltozás modelljének korrekcióját a dekoncentrált szervek számának csökkentésével, de a későbbi kezdeményezések már nem ezt az irányvonalat követték. Az első Orbán-kormány alatt megindított regionalizációs reform sokakban a területi decentralizációs folyamatok elindítását és a regionális folyamatok elindítását feltételezte, azonban a kormány az államigazgatást szeretne volna átalakítani regionális irányba, s nem volt szándéka erős politikai régiók létrehozása. A két baloldali, liberális kormányzati ciklusban a decentralizációt megcélzó, de annak tartalmi kérdéseiben igen eltérő álláspontot képviselő MSZP és SZDSZ végül nem volt képes a reformok végrehajtására. 2008-ban maga a koalíció is szétesett, így a Bajnai-kormány feladata már csak a válságkezelés maradt.

## 3. A harmadik reformciklus (2010–)

### 3.1. A 2010-es választások pártprogramjai

A kampány során szinte minden párt egyetértett abban, hogy az évtizedek óta húzódó önkormányzati reformot nem lehet tovább halogatni, emellett nagy figyelmet kell fordítani a finanszírozási gondok megoldására.

A FIDESZ–KDNP közös választási programjában nagy hangsúlyt fektetett a szétzilált közigazgatás újrászervezésére, illetve a vállalkozásbarát önkormányzatok megerősítésére, a versenyképesség feltételeinek megteremtésére. „A helyi szintű fejlesztések motorja a helyi

önkormányzat. Kérdéssé válik, hogy a közeljövőben be tudják-e ezt a szerepüket tölteni? Egyrészt a rossz gazdasági helyzetben kényszerpályára kerülő önkormányzatoknak nehézséget jelenthet a helyi közfeladatok és közszolgáltatások fenntartása, másrészt nagyon alacsony az önkormányzatok közötti együttműködési képesség [...] Magasak a helyi adók és az illetékek, a vállalkozások a versenyképességet csorbító sarcnak érzik az iparüzési adót, miközben a településektől cserébe csak elégtelen gazdasági infrastruktúrát és bürokratikus ügyintézészt kapnak” (FIDESZ 2010:42–43). „Újra kell építeni az államot, ebben kulcs szerepe van a szaktudás és elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját. Csak így teremthető meg az erős és hatékony állam, amely a társadalom bizalmából képes újra megerősíteni a demokrácia alapintézményeit és a jogállamiság értékrendjét.” (FIDESZ 2010:93–94)

Az MSZP kampányának középpontjába az elmúlt négy év kormányzati cselekvéseinek pozitív eredményeit állította, melyben kitüntetett szerepet kapott a Bajnai-kormány válságkezelő menedzsmentje. Választási programjában „demokratikusan működő, szolgáltató önkormányzatokat” ígért: „Önkormányzati rendszerünk az elmúlt évtizedek során bizonyította, hogy alkalmas a helyi közügyek demokratikus intézésére. Az önkormányzatoktól az állampolgárok átlátható döntéshozatalt, demokratikus működést, színvonalas közszolgáltatást, az adóforintokkal való hatékony, felelősséggel párosuló gazdálkodást, jogszerű működést, az önkormányzati javak közösség érdekében való hasznosítását várják”. Ugyanakkor minden településen működőképes önkormányzatokat kell létrehozni, amihez a finanszírozási rendszert át kell alakítani (MSZP 2010:34–35).

Az SZDSZ deklarálta a megyei önkormányzatok megszüntetését, mivel szerepnélkülivé váltak és fenntartásuknak csak pártpolitikai okai voltak. Ezért a program a régiók és regionális együttműködések növekvő szerepét hangsúlyozta. A párt ugyanakkor kitért a települési szint dominanciájára mellett, kijelentve, hogy: „a decentralizációra épülő önkormányzati rendszer alkalmas arra, hogy a saját településükért tenni akaró lakosság, szellemi és anyagi erőket mozgósítson a település fejlődése érdekében” (SZDSZ 2010).

Az MDF programjában szintén a jelenlegi önkormányzati struktúra átalakítása mellett érvelt: „a mainál kisebb méretű, ámde jó minőségű közszolgáltatásokat hatékonyan nyújtani képes állam elkötelezett híve [...] kiindulópont a központi kormányzati közigazgatás áramvonalasítása. Az önkormányzati terület ugyancsak mélyreható és átfogó reformért kiált. A mai rendkívül szétaprózott, drágán működő és gyenge minőségű szolgáltatásokat nyújtó, túlméretezett önkormányzati testületek és közigazgatás gazdasági és társadalmi fejlődésünk akadályává vált” (MDF, 2010). Egyetlen pártként az MDF említette meg a járási önkormányzatok létrehozását, de nem közbülső önkormányzati egységként, hanem a falusi önkormányzatok helyett. Elképzelésük szerint elegendő lenne mintegy 240–280 legalsó szintű önkormányzati egység és nagyságrendekkel csökkenthető lenne az önkormányzati testületi tagok száma (MDF 2010).

A Jobbik választási programjában kiemelte, hogy a megyéket eddigénél jóval kevesebb tagot számláló, a települési önkormányzatok által választott önkormányzati testület vezesse. Szerintük szükséges lenne a településfinanszírozás gyökeres átalakítására, az önkormányzatok költségvetésének és gazdálkodásának átláthatóbbá tételére. Programjukban kifejtik, hogy a régiók életképtelenek Magyarországon, és a jelenleg hatályos alkotmány sem tartalmazza a régió meghatározását. „Javasoljuk, hogy Magyarországon az Európai Unió által NUTS 3-asként definiált területi egységek, azaz a megyék a NUTS 2-es, régiós

kategóriába kerüljenek, tekintettel az ezer éve jól bevált közigazgatási gyakorlatra” (Jobbik 2010:80–83).

Az LMP választási programjában kevés hangsúlyt fektetett az önkormányzatok működésére, mindössze az önkormányzati finanszírozás kérdéskörére fókuszált, fontosnak tartva, hogy növekedjen az önkormányzatok pénzügyi önállósága és működésük átláthatóbb legyen (LMP 2010).

### 3.2 A második Orbán-kormány programja (2010–2014)

A FIDESZ a kormányprogramban kifejtette, hogy az önkormányzatok és az állam közötti munkamegosztást új struktúrában és hatékonyabb módon képzei el. „A Nemzeti Ügyek Kormányja haladéktalanul megvalósítja a választópolgárok legfontosabb, immár évtizedes közjogi elvárását: a kisebb parlamentet és az észszerű, hatékony önkormányzati politikát” (Kormányprogram 2010:13).

A kormányprogramban, szinte szó szerint a választási programban leírtak szerepeltek *Vállalkozásbarát önkormányzatokat!* cím alatt: A helyi szintű fejlesztések motorja a helyi önkormányzat, de kérdéses, hogy a közeljövőben be tudják-e ezt a szerepüket tölteni az önkormányzatok. Nehézséget jelenthet a helyi közfeladatok és közszolgáltatások fenntartása, és nagyon alacsony az önkormányzatok közötti együttműködési készség is (Kormányprogram, 2010:34–36).

A FIDESZ a választásokon elért kétharmados többségnek köszönhetően, a tényleges reformokat a ciklus alatt folyamatosan hajtotta végre azokat a változásokat a területi és a központi államigazgatásban, amelyek a kampányban és a kormányprogramban sem jelentek meg expliciten. A választási reform, az új alkotmány és az új önkormányzati törvény jelölte ki a centralizációs irányvonalat.

### 3.3. A 2014-es választások

A FIDESZ 2014-ben nem készített választási programot. Üzenetét a választóknak egyetlen szóban foglalta össze: „folytatjuk!”. A korábbi ciklusban megteremtett állammodellt is folytatandónak ítélte. A választások előtt Orbán Viktor egy 10 pontból álló programmal<sup>3</sup> állt elő, amiben az elkövetkező négy év céljait foglalta össze. A program nem érintette a közigazgatást és az arra irányuló reformtörekvéseket sem.

Az LMP programjában az ellenőrző szervek megerősítését szorgalmazta és határozottan fellépett a korrupció ellen, emellett kitért a közösségi gazdaságfejlesztésre, ami hozzájárulhat a helyi gazdaság erősítéséhez. Az önkormányzati szférával kapcsolatban további megállapításokat nem fogalmazott meg (LMP 2014).

A Jobbik „nemzeti rombolásnak” nevezte a FIDESZ intézkedéseit, amelyek tönkretették a teljes önkormányzati rendszert az adósságok átvételével, a fejlesztési források észszerűtlen használásával és a kormányhivatalok felállításával (Jobbik 2014:50–51).

<sup>3</sup> [http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/orban\\_10\\_pontot\\_jelentett\\_bc.213744.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/orban_10_pontot_jelentett_bc.213744.html)

A baloldali összefogás pártjainak, a Kormányváltók Szövetsége (MSZP, Együtt 2014–Párbeszéd Magyarországért, Demokratikus Koalíció, Magyar Liberális Párt) programjában az önkormányzati szuverenitás és szabadság kérdését helyezték a középpontba, hangoztatva, hogy a helyi közösségeknek újra valódi beleszólásuk legyen a közügyekbe. A pártok szerint hatalom ellensúlyaként, felül kellene vizsgálni az önkormányzatok és a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok feladatait és hatásköreik megosztását. Programjukban arányosabb választási rendszert, az átláthatóságot, és az elszámoltathatóságot követelték.

A 2014-es választási programok elemzésénél igen jelentős elmozdulást tapasztalhatunk. Szinte minden ellenzéki párt esetében a program fókuszában a demokratikusan működő intézményrendszer visszaállítása, a növekvő állami befolyás megfékezése, a korrupció elleni küzdelem és az elszámoltathatóság alapelvei álltak.

2014-ben a FIDESZ–KDNP-nek hivatalos kormányprogramja nem készült, aminek nemcsak az a magyarázata, hogy az alkotmányos előírás erre vonatkozóan megszűnt, hanem az is, hogy a párt demonstratív módon kívánt korábbi politikáján módosítani.

## 4. Következtetések

A rendszerváltást követően szinte minden párt választási programjából kiolvasható a tanácsrendszerrel való szakításra, és a demokratikus elveken nyugvó decentralizált önkormányzati rendszer kiépítésére irányuló szándék. Ugyanakkor a programok még meglehetősen tág keretek között vizionáltak az önkormányzati rendszert, ezért is sikerült a parlamentben a részletek tekintetében kompromisszumra jutni. Miután az MDF következetesen kiállt a megyerendszer mellett, így a kormányprogram megalkotása kölcsönös kompromisszumokat kívánt meg minden parlamenti párttól, a megye ugyan megmaradt, de jelentősen csökkent a hatalma a korábbiakhoz képest.

A második reformciklusban egyszerre voltak jelen decentralizációs és centralizációs törekvések, hiszen egyre több pragmatikus kormányzási szempontot kellett érvényesíteni, amelyek már az önkormányzatokkal szembeni idealizált képet is árnyalták a korábbi évek működési tapasztalatai alapján. Az 1990-es évek közepétől a pártok választási programjaiban hangsúlyosan jelent meg az uniós csatlakozásra való felkészülés, a rendszerváltás modelljének korrekciója, és a területi struktúra megváltoztatása. Az MSZP és SZDSZ közötti éles politikai viták rányomták a bélyegüket a koalíciós együttműködésre. A kormányprogramban megfogalmazott és az uniós normakövetéssel és a területfejlesztéssel járó új kihívások (megye vagy régió) ismét ellentétes törekvéseket jelöltek ki, melyek politikai alkuk és konfliktusok sorozatát indították el.

Az első Orbán-kormány választási programjában már megjelent az állam és önkormányzatok közötti új feladatmegosztás célja, de a tényleges reformok csak a kormányprogramban kerültek rögzítésre. A kormányciklus alatt elindított államigazgatási regionalizációs reform, nemcsak a koalíción belül megváltozott politikai és hatalmi erőviszonyok miatt nem realizálódott.

Az első Orbán-kormányt követő két cikluson át tartó MSZP–SZDSZ koalíció a területi decentralizáció elkötelezett híve volt, ha a hivatalos dokumentumokban meghirdetett célokat vesszük alapul. Mind a választási programjukban, mind a kormányprogramban célul

tűzték ki a regionális államreform elfogadását, azonban erre nem került sor, s nem csak a parlamenti kétharmad hiánya miatt. A baloldal 2002-ben és 2006-ban konkrét ígéretekkel állt a választók elé, de a koalíciós nézeteltérések és az MSZP-n belüli személyi konfliktusok erősen megosztották a pártot, ami a programozás idején még nem volt előrelátható.

A harmadik reformciklusban a második és harmadik Orbán-kormány drasztikus átalakításokat vitt végbe az államigazgatás terén – választási reform, alaptörvény, új önkormányzati törvény, államigazgatáson belüli központosítások – amiről azonban sem a választási programban, sem a kormányprogramban nem olvashattunk.

Tehát összességében a választási programok és a kormányzati lépések, s különösen azok végrehajtása meglehetősen lazán kötődnek egymáshoz. A rendszerváltozást követően, a magyar politikatudományban komoly kutatási eredmények születtek egyrészt a politikai pártokról, a szavazói viselkedésről és a választási kampányokról, másrészt a kormányzati politikákról és intézményekről. Azonban a demokratikus kormányzás egyik alapkérdéseiről, arról, hogy milyen viszony van az egyes pártok kampányígéretei és a tényleges kormánypolitika között, szinte alig ismert (KÖRÖSÉNYI–SOÓS 2013:9–10). Ha arra keressük a választ, hogy összességében *mit ígértek és mit tettek* az egyes pártok kormányra kerülve, akkor sajátos pártpolitikai magatartásokat és irányokat lehet megfogalmazni.

A FIDESZ a rendszerváltás idején megyeellenes és központosítás ellen fellépő liberális párt volt. Az első kormányzása alatt még támogatta a decentralizációs folyamatot, de a két balliberális ciklus után szinte teljes paradigmaváltást hajtott végre. A párt értékrendjében, politikai programorientációjában a közgazgatási és politikai centralizáció irányvonala lett a meghatározó.

Az MSZP politikáját is ellentmondásos időszakok jellemzik. Az MSZP kezdetben sikeresen hajtott végre önkormányzati reformot (1994-ben), majd elkötelezettsége kezdett veszíteni erejéből, főleg a kétezres évek elején. A határozottan megyepárti MSZP, az első Orbán-kormány időszakában már nem a megyéket, hanem a régiókat preferálta, de a decentralizációt már inkább csak szavakban támogatta, és ott sem regionalizált, ahol erre közjogi értelemben lehetősége lett volna, a területfejlesztésben.

A két kisebb párt esetében megállapítható, hogy jóval következetesebben képviselték álláspontjukat az önkormányzati reformok kapcsán.

Az SZDSZ már 1988 óta a megyei önkormányzatok helyett a régiókat, regionális önkormányzatokat támogatta. Az MSZP-vel közös koalíciós kormányzás időszakában azonban előfordult, hogy kölcsönös alkukba bocsátkozott, mert a decentralizáció kérdésében (megye–kistérség–régió) nem találták meg a közös nevezőt.

A vizsgált pártok közül talán az MDF tartott ki legkonzekvensebben nézetei mellett. A párt megalakulása óta a megyerendszer híve volt. Mindvégig kitartott koncepciója mellett, függetlenül attól, hogy melyik párt, vagy koalíciós kormány volt hatalmon. A területi igazgatás terén a decentralizációt képviselte, Magyarország történelmi és nemzeti hagyományai alapján, s kétségtelenül politikailag népszerűtlen szakracionális szempontokat is beemelték a programjaikba.

A dokumentumelemzés sajátos képet mutat arról, hogy az egyes pártok mennyire tekintették fontosnak az önkormányzati területet, egyáltalán szerepelt-e önálló programelemként a választási programjukban, és ha igen, milyen értékrendet és irányvonalat követtek. A pártprogramokban az önkormányzathoz fűződő demokratikus értékekre való hivatkozás lassacskán elhalványult, a megye vagy régió, illetve a finanszírozási kérdésekhez képest.

A kormányprogramok általában részletesebben írtak az önkormányzati reformokról, de a megvalósításhoz szükséges eszközöket csak ritkán definiálták. A pártok gondolkodásában a decentralizációs célok folyamatosan jelen voltak, de sok esetben mind politikailag, mind szakmailag komoly törésvonalat jelentett a pártok között a modell átalakításának kérdése. A végrehajtás terén pedig egyértelmű, hogy egyre kevésbé a pártok dokumentumok és azok ígéretei jelentik a sikeres megvalósítás feltételét, hanem a mindenkori hatalmi többség és a pártok közötti kompromisszumkészség.

## 6. FEJEZET

### A reformdöntések kormányzati előkészítése

*Finta István*

#### 1. A kormányzati döntés-előkészítés és a kormányzási filozófiák összefüggései

A központi kormányzat reformokban, illetve a reformokat érintő döntési folyamatban játszott szerepét illetően a rendelkezésre álló közvetlen empirikus információk szűkösek. Ez nem azt jelenti, hogy a reformok tárgyát érintő döntésekről nem állnak rendelkezésre megfelelő mennyiségű információk, hanem azt, hogy a módszer, vagyis a döntés és a döntés-előkészítés *hogyanja* a reformidőszakokban, de máskor sem kerültek a figyelem középpontjába. A központi kormányzati döntési mechanizmusra vonatkozóan az alábbi források alapján teszünk megállapításokat:

- a kormányzás megítélése és a kormányzati modellek értékelése a szakirodalomban;
- a jogi szabályozás, ezen belül a kormányzati (belső) döntési mechanizmus, a kormányzat külső döntés-előkészítő, érdekegyeztetési rendszere;
- a döntéshozatali mechanizmushoz kötődő interjúalanyok megállapításai;
- a rendelkezésünkre álló kormányzati döntés-előkészítő dokumentumok.

A kormányzási korszakok értékelése szempontjából célszerű bizonyos vizsgálati szempontok kiválasztása, különösen:

- a kormányzás filozófiájának változása,
- a központi kormányzati döntésekben és döntés-előkészítésben résztvevők köre,
- a résztvevők jogosítványai,
- a szakmai és politikai részvétel és befolyás értékelése,
- az informális és a jogilag szabályozott döntési, döntés-előkészítési mechanizmusok viszonya,
- a nyilvánosság.

Elsőként szükséges leszögezni, hogy a központi kormányzati tevékenység sokkal inkább az egymást követő kormányok ideológiai alapjainak változásaival áll összefüggésben, semmint a meghirdetett különböző közigazgatási reformokkal, reformtörekvésekkel. A kormányzati tevékenység modellje gyakrabban változott, mint ahányszor a közigazgatás, a kormányzás átfogó megújítására kodifikált kísérlet történt volna.

Az adott időszakban érvényesülő kormányzati filozófia közvetlenül befolyásolta a kormányzati tevékenység nyitottságát, a döntésbe bevont szervezetek körét, a döntési, döntés-előkészítési mechanizmus egészét. Közismert, hogy a klasszikus, weberi alapon nyugvó kormányzás más nézőpontból, egészen más eszközökkel kívánta az állami feladatok megoldása során a társadalom szereplőit kezelni, mint az azt követő neoliberais és New Public Management irányzat, és megint más a szemlélete az új weberianus irányzatnak a kormányzat szerepével és a különböző szereplők közötti együttműködéssel kapcsolatban.

Természetesen ezen általános sajátosságok alapján még nem ítéltethető meg, hogy az adott kormányzati döntési, döntés-előkészítési mechanizmus milyen módon határozta meg a különböző szereplők együttműködési, részvételi lehetőségeit. A *jó kormányzás* irányzat sokkal inkább hangsúlyozza a kormányzás általános hatékonysági és demokrácia ismérveit, kitüntetett szerepet tulajdonítva a részvételnek és a decentralizációnak (PÁLNÉ KOVÁCS 2013a) Mások a különböző típusú közfeladatok ellátásának konkrét körülményeiből indulnak ki, és konkrét módszereket, formákat értékelnek (SÁRKÖZY 2012, STUMPF 2006). Nyilvánvaló, hogy az államnak a gazdasággal kapcsolatos feladatai erősebb hangsúlyt igényelnek a piaci szereplőkkel való együttműködésben, bár a kapcsolat formája, tartalma eltérhet a különböző kormányzás filozófiák mentén. Hasonlóképpen az EU kezézési politikájában a partnerség központi szerepet kap, elsősorban a közös fejlesztési célokhoz szükséges források mozgósítása érdekében, nem véletlen például, hogy a korábbi uniós programozási ciklusban az Államreform Operatív Program sok, a partnerséget előmozdító újítást, fejlesztést támogatott. Kétségtelen, hogy a partnerség elvével vissza is lehet élni, elmosódhat a közösségi döntésekért való felelősség, megerősödhet az igény a demokratikus legitimitációra (FRIVALDSZKY 2010).

Amikor a gazdasági válság nyomán költségvetési krízishelyzetek megoldására van szükség, akkor az állam szorosabb felelőssége, és költséghatékonysága kerül a fókuszba (LŐRINCZ 2006). A neoweberi erős állam modelljének hívei kiemelt szerepet tulajdonítanak a formális normativitásnak, a kapcsolatok, a kormányzáshoz kapcsolódó részvétel jogi szabályozásának. Ezeknek a hangsúlyeltolódásoknak jelentős következményei vannak a kormányzati döntések folyamatára és az érdekegyeztetési mechanizmusokra. Ha az erős állam koncepciója csökkenteni kívánja az üzleti szféra, kevésbé formalizált befolyását a kormányzásban, akkor elvileg két lehetőség is kínálkozik, amelyek irányába az új kormányzási gyakorlat elmozdulhat. Az egyik a széles társadalmi szereplőket képviselő szervezetek részvételének biztosítása a kormányzásban, szoros összefüggésben a részvételi kormányzás eszközeivel (FRIVALDSZKY 2010). Létezhet azonban az erős államnak egy másfajta értelmezése is, amikor a hatalom birtokosainak – szűkebb, vagy tágabb – körén kívül senki másnak nem nyílik részvételre lehetősége, az etatizmus jegyében. A 2011-ben elfogadott Magyar program a *jó kormányzás* kategóriája helyett a *jó állam* fogalmát használja, tudatosan demonstrálva az államhatalom gyakorlásának hagyományosan hierarchikus, etatikus elképzelését (KAISER–KIS 2014). Már felvázolódtak olyan nézetek, amelyek finomítják az erős állam filozófiáját és fogalmi megközelítéseit. Frivaldszky például kifejti, hogy a szubszidiaritás és a szolidaritás elvei szerint szerveződő *relacionális állam* jelenthetné középtávon a helyes kormányzati struktúrát (FRIVALDSZKY 2010).

## 2. A kormányzati döntési, érdekegyeztetési mechanizmus jogi szabályozása

A gyakorlati kormányzati működés keretét a jogi szabályozás biztosítja. Ezért szükséges áttekinteni, hogy az elmúlt két és fél évtized releváns szabályozási elemei milyen változásokon mentek keresztül, a különböző kormányzati filozófiák milyen mértékben éreztették a hatásukat. Az alábbiakban az érdekegyeztetés általános kereteit ismertetjük, miután az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködést a következő fejezetben külön tárgyaljuk.

### 2.1. Az érdekegyeztetés, társadalmi részvétel szabályozása

Hazánkban a társadalmi párbeszédre, a konzultációs mechanizmusok szerepére, működésére vonatkozó egységes törvényi szabályozás nem létezik, azonban vannak, illetve voltak olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek az együttműködést szabályozzák különböző, speciális szempontok szerint.

A rendszerváltozás idején „a szocializmus rossz maradványának minősítették a jogalkotási folyamatban az érdekképviselők véleményezési jogosítványát (rögtön törölték is a jogalkotási törvényből), és a pártok féltékenysége 2010-ig megakadályozta a Gazdasági és Szociális Tanács törvényi megalapozását” (SÁRKÖZY 2006:48). Ugyan a korábbi alkotmány rendelkezett a szakszervezetekről és érdekképviselésekről – bár az együttműködésre vonatkozó kötelezés, illetve jogosultság deklarálása nélkül – az alaptörvény már említést sem tesz olyan nem kormányzati szervekről, amelyeknek joga bekapcsolódni a kormányzásba, így az intézményi keretek vagy eljárási szabályok rögzítése fel sem merül alaptörvényi szinten.

Az 1987. évi jogalkotásról szóló törvényt váltó 2010. évi CXXX. törvény nem tartalmaz rendelkezéseket sem a partneri kör, sem pedig a lehetséges eljárási szabályok vonatkozásában, viszont a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény részletesebben foglalkozik e kérdéssel. E jogszabálynak köszönhetően ma már nem kifogásolható, hogy „hazánkban a társadalmi párbeszédre, a konzultációs mechanizmusok szerepére, működésére vonatkozó egységes törvényi szabályozás nincs” (VADÁL 2011:95). Ez a jogszabály kétféle partneri körre, kétféle eljárásrendet kívánt intézményesíteni. Létezik egyrészt az általános egyeztetés, mely a jogszabálytervezetekre és jogszabály koncepciókra vonatkozik, amelyekre bárki tehet megállapítást, fogalmazhat meg véleményt. A véleménynyilvánítás kizárólagos eszköze az internet. Alapesetben a jogszabály szerint „a véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel”. Erre a határidőre viszont a törvény nem tartalmaz rendelkezéseket, így legfeljebb a kormány ügyrendjére vonatkozó kormányhatározatra hagyatkozhatunk, amely az előterjesztések kormányzati szervekkel történő egyeztetésére tíz napot határoz meg, ami lehet kevesebb is, de öt napnál nem lehet rövidebb. (Szükséges megjegyezni, hogy a 2011. január 14-én elindult kormány.hu weboldalon szereplő tíz minisztérium közül csupán kettő esetén – Miniszterelnökség, Nemzetgazdasági Minisztérium – érhető el a társadalmi egyeztetés nevű menüpont.)

A törvény által intézményesített másik lehetőség a közvetlen egyeztetés. A törvény értelmében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ún. partnerségi megállapodások keretén belül szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek

a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviselői szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.

Az együttműködés tartalmára a törvény külön rendelkezést nem tartalmaz – tehát nem rögzít semmiféle garanciális jogosítványt, vagy kötelezettséget a partnerek számára – ennek rendezését a megállapodás tárgykörébe utalja. Azokat a jogosítványokat, amelyek a különböző partnereket megilletik, a szakirodalom az alábbiak szerint csoportosítja:

- információs jog: a döntéstervezetek, előkészítő anyagok megismerésének joga;
- tárgyalási jog: formális és informális tanácskozásokon, megbeszéléseken való részvétel joga;
- javaslatételi jog: meghatározott kérdésekben a saját álláspont kifejtését, valamint döntések kezdeményezését jelenti;
- véleményezési jog: a másik fél döntéstervezetének kritikai észrevételekkel való előlátása, a tervezett döntéshez a saját érdekek becsatlakoztatásának lehetősége jelenik meg általa (VADÁL 2011).

Vadál (2011) véleménye szerint nem lehet része az együttműködési mechanizmusnak az egyetértési jog, mert ez már olyan jogosítvány, amely együtt döntést jelent, vagyis egyetértés hiányában a másik fél önállóan nem hozhatja meg a döntést. Az államigazgatási-hatósági eljárás filozófiájának talaján ez a vélekedés akár helyes is lehet, de a kormányzati döntési mechanizmus nem tekinthető kizárólag közigazgatási aktusoknak, hanem a politika része, ahol a kormányzat és a különböző partnerek között tényleges alkudozás, érdekbeszámítás zajlik, és fogalmilag az sem kizárt, hogy a kormányzat aláveti magát a megegyezés kényszerének. A hazai gyakorlat és jogi szabályozás – 2011-ig – ismert egyetlen esetben olyan egyeztetési, együttműködési mechanizmust, amit a közös döntési jogosítványok miatt a szakma egy része hosszabb ideje bíralt (SÓLYOM 2004). Ez a mechanizmus az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) keretében működött. A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény, amely – az egyébként más szervezetekkel (pl. egyházak) – felduzzasztott tagsággal már csak javaslattevő, véleményező szerepkört kapott.

Jogos álláspont, amelyik az együttműködés fogalmi köréből kizárja a tájékoztatást is. Az együttműködés legalább kétoldalú kontaktust és információáramlást feltételez. A pusztán tájékoztatásból akkor lesz együttműködés és konzultáció, ha a kormány maga is törekszik a civil szervezetek, a szociális partnerek véleményének megismerésére (VADÁL 2011).

A kormányzati partnerség szabályozásának modellezése szempontjából speciális eset, de akár mintául is szolgálhat az európai uniós közösségi szintű szabályozás a kohéziós politika területén, már csak azért is, mert a szabályozás folyamatosan finomodott a gyakorlati tapasztalatok nyomán. A közösségi szabályozás már a strukturális alapok létrehozása során (1988) figyelmet fordított a partnerség szabályozására, de akkor a partneri körbe csupán az illetékes közhatóságok tartoztak. 1993-tól kibővítették a partnerek körét a gazdasági és szociális szereplőkkel. Az 1999-es szabályozás nyomán a regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok, a gazdasági és szociális partnerek mellett a jogszabály bármely egyéb megfelelő érintett szerv számára lehetővé tette

a célok kialakításában és megvalósításában történő partneri közreműködést. A 2007–2013-as időszakban tovább pontosították az egyéb szervezetek körét, a civil társadalom szereplői között nevesítik a környezetvédelmi partnereket, az esélyegyenlőségért küzdő szervezeteket. A 2014–2020-as programozási időszak újabb mérföldkönek tekinthető. A partnerekre vonatkozó szabályozás kétszintűvé vált. Legmagasabb szinten a minden fejlesztési alapra vonatkozó átfogó rendelet tartalmaz olyan rendelkezéseket, ahol a partneri kör mellett a tagállamok bevonási kötelezettségének terjedelmét is meghatározza. A szabályozás második szintje az ún. etikai kódex, amely szintén EU rendelet. Erre azért volt szükség, mert korábbi értékelések felismerték, hogy nem minden tagállam rendelkezett olyan politikai kultúrával, amely alapján a partnerségi előírások valóban érvényesülhetnek. Ugyanakkor a szabályozás nem betartásának továbbra sincs szankciója. A közösségi szabályozás alapján a monitoring bizottság tekinthető a partnerség formális intézményének, ahol a szabályok folyamatos változása nyomán már a nem kormányzati képviselők többségben vannak.

A magyar területfejlesztésről és területrendezéséről szóló 1996. évi XXI. törvény által létrehozott területfejlesztési tanácsok mindenképpen az uniós partnerségi elvet követő intézménynek tekinthetők, de nem kaptak helyet bennük a civil társadalom képviselői, sőt 1999-ben szűkült a partnerek köre. A törvény 2004. évi módosítása során országos, regionális és kistérségi szinten létrehozták az ún. egyeztető fórumok rendszerét, mely a különböző léptékű civil szervezetek területfejlesztésbe történő bevonását volt hivatott szolgálni, a gyakorlati tapasztalatok azonban nem voltak kedvezőek. A területfejlesztési törvény 2013. évi módosítását követően létrehozott Országos Érdekegyeztető Fórum a kormány, valamint a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti konzultációk és tárgyalások érdekegyeztető fóruma lett. Tagjai kizárólag kormányzati (miniszterek) és egyes önkormányzati szervezetek képviselői voltak, míg a korábbi Országos Területfejlesztési Tanács tagjai között független intézmények is helyet kaptak. A fórum működése azonban visszaigazolta, hogy a kormányzat nem tekintette partnereknek még a közjogi felhatalmazású területi szereplőket sem. Területi szinten pedig minden formalizált egyeztető fórumot megszüntettek.

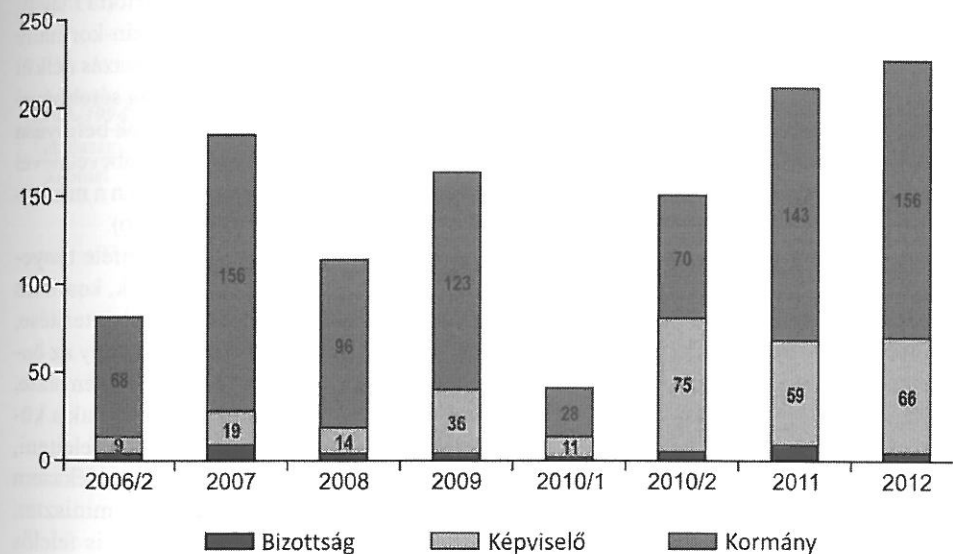
## 2.2. A belső és külső érdekegyeztetést negligáló jogalkotási lehetőségek

Az érdekegyeztetés – függetlenül attól, hogy az a kormányzaton belül, a különböző tárcák között, vagy éppen külső társadalmi, érdekképviseleti szervek között zajlik – időigényes folyamat. A kisebb, vagy nagyobb időigény mellett – ha az egyeztetés nem formális – azal is járhat, hogy az eredeti elképzelések, illetőleg konkrét előterjesztések módosítására kerül sor, figyelembe véve a különböző javaslatokat. Ez viszont azt eredményezheti, hogy az előterjesztő akarata, célja – függetlenül annak erkölcsileg, politikailag, szakmailag értékelhető helyességétől, vagy gazdasági értelemben vett hasznosságától, hatékonyságától – nem az eredeti formában kerül a döntéshozók elé.

Amennyiben viszont az a cél, hogy a különböző egyeztetéssel járó időt jelentősen le rövidítsék, vagy teljesen kiküszöböljék, és emellett akár az állami szakapparátuson kívül kialakított elképzeléseket érdemi szakmai, kormányzati kontroll nélkül a parlament elé terjesszék, erre a jogi szabályozás – az egyéni képviselői indítvány formájában – lehetőséget biztosít.

Az egyéni képviselői indítvány benyújtására, pontosabban törvény kezdeményezésére, elvileg már a rendszerváltás előtti 1987. évi XVII. törvény is lehetőséget biztosított. A rendszerváltozást követően megjelenik a közvetlen betervezés lehetősége is. Az új jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. törvény), külön nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy kik kezdeményezhetnek törvényt, mert ezt maga az Alaptörvény szabályozza.

Az olyan előterjesztések, amelyeket a kormány terjeszt be, szükségszerűen egy formalizált belső és – adott esetben – külső egyeztetés eredményeként kerülnek a parlament elé. Ilyen formalizált egyeztetési követelményt viszont az egyéni képviselői indítványokkal szemben nem támasztanak, így ezek az előkészítési, egyeztetési szakaszok kiküszöbölhetőek. Ez az intézmény ezért nem élvez szakmai körökben támogatottságot, hiszen a gyakori és emiatt visszaélészerűnek tetsző alkalmazás legális lehetőséget ad a társadalmi – az állami szférán kívül a kormányra előírt bármilyen – egyeztetés célzatos kikerülésére. Még közelebbről: „a törvény-előkészítés ezzel a gyakorlattal nyilván nem javítja a kodifikáció – egyébként nehezen megfogható, sokak szerint folyamatosan romló – minőségét, de nem is rontja okszerűen. Nem műkedvelő kodifikációt jelent, általában nem amatőr vagy kontár módon történik, mert tipikus esetben a bonyolult tartalmú indítványokat nem az azokat jegyző képviselők állítják elő, hanem a megrendeléseket a kormányzati szerveknél, ügyvédi irodákban, polgármesteri hivatalokban, a frakcióknál és országgyűlési bizottságokban alkalmazott szakértők teljesítik” (MÜLLER 2014:4).



1. ábra

Kihirdetett törvények száma benyújtó szerint, évente 2006–2012 (db)

Forrás: CRCB 2014:10 A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák 10. o.

Az elharapódzott gyakorlat másik következménye, hogy „megnő annak veszélye, hogy fontos szakmai szempontok, érdekek nem kerülnek becsatornázásra a döntési folyamatba. Ez megnöveli annak kockázatát is, hogy a törvényhozás nem megfelelő, hibás szabályokat alkot, és akár pusztán ismerethiány, illetve az előre látás hiánya miatt kerülnek elfogadásra a lehetségesnél rosszabb minőségű törvények” (CRCB 2014:9).

Az 1. ábra jól szemlélteti az elmúlt évtized törvényhozási gyakorlatát, amelyben az egyéni képviselői indítványok egyre növekvő szerephez jutottak.

### 2.3. A kormányzati döntési folyamat keretei

A rendszerváltozást követő kormányzati működés jogi szabályozásának vizsgálata során különösen az alábbi dimenziók fontosak:

- a kormány testületi jellege és működése,
- a releváns belső konzultatív szervek,
- a kormány ügyrendje és annak változásai.

A kormány testületi jellege – legalábbis a jogi szabályozás szerint – a rendszerváltástól napjainkig változatlan, ami azt jelenti, hogy a miniszterelnök szavazata legfeljebb csak szavazategyenlőség esetén lehet döntő. Ugyanakkor a szakirodalom megállapítja azt is, hogy míg a formális szavazás rendjéhez az Antall- és Boross-kormány szigorúan tartotta magát, addig a rend fellazulása már a Horn-kormány alatt megkezdődött, az első Orbán-kormány óta, 1998-tól pedig a kormánydöntések legfeljebb eseti kivételekkel formális szavazás nélkül születnek. Ez magában hordja a lehetőséget, hogy a miniszterelnök a testületiség sérelmével a vita berekesztésével magához vonja a döntést. Megvalósulhat a miniszterelnök befolyása formális szavazáshoz vezető módon is, ha az álláspontok ismeretében és figyelembevételével fogalmazza meg a döntési javaslatot, vagy mondja ki a döntést, amely előtt és után a miniszterek jelezhetik ellenvéleményüket, illetve egyet nem értésüket (MÜLLER 2011b).

A miniszterek valódi súlyát és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – a tárca vagy az irányított terület jelentősége, politikai háttér, párttisztaság, koalíciós szempontok, személyes adottságok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony és a helyettesítése, kabinettagság – határozzák meg (MÜLLER 2014). Így tehát korántsem mellékes, hogy az önkormányzatokat érintő reformelképzeléseket mely miniszter képviselte és kezdeményezte, illetve az sem mindegy, hogy az önkormányzatok egyáltalán mely tárcához tartoztak a különböző időszakokban. Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott „nem szabad elfelejteni, hogy a kritikus időszakban Boross Péter volt a legerősebb miniszter. Én nem emlékszem hasonló erős belügyminiszterre, arra emlékszem, hogy a Borosshoz járt a többi miniszter, de fordítva nem.” (B. I., volt kormányzati tisztviselő). Az önkormányzatokért is felelős belügyminiszter kormányzati pozíciójának változását mutatja az 1998-as módosítás, amely megszüntette a belügyminiszter egyetértési jogát rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő olyan esetben, ami nyilvánvalóan összefüggött a miniszterelnökség pozíciójának a megerősödésével.

Az önkormányzati hatáskör 2006-ig a Belügyminisztériumhoz kötődött, 2006-tól megalkotották Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot, majd 2008-tól Önkormányzati Minisztérium névvel önálló tárca jött létre. 2010-től viszont – az előbbieket megszüntetése

mellett – a hagyományos belügyminisztériumi szerepkör mellett létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), amely szintén jelentős, önkormányzatokat érintő feladat- és hatáskörrel rendelkezett. 2014-et követően a KIM megszűnt, maradt a Belügyminisztérium, az önkormányzati ügyeket illetően igen szerény apparátus mellett.

A mindenkori kormányok egyik fontos belső konzultatív szerve lehet a kabinet. A kabinet feladata a törvény alapján, hogy a kormány ülését megelőzően egyes kiemelt fontosságú társadalmpolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben állást foglaljon. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek (VADÁL 2011). A különböző időszakokban az egyes kormányok az 5. táblázatban felsorolt kabineteket működtették.

A magyar kormányzás 2011-től a klasszikus kabinet kormány irányába fordult, mely az addig általános testületi elv súlyának csökkenését is jelentette. Erre jogszabályi alapot a 2011. évi CCI. törvény biztosította. Minderre amellettszerű sor, hogy az eredetileg 10-11 tagjával kivételesen kis létszámú második Orbán-kormányban még csak döntés-előkészítésre hivatott kabinetekre sem volt szüksége. Ebben a szellemben jött létre 2012-ben a miniszterelnök vezetésével és további három tagjával (Miniszterelnökséget vezető államtitkár, 2014-től miniszter, nemzetgazdasági és nemzeti fejlesztési miniszter) a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság, amely a kormány ügydöntő jogkörű – alapvetően az uniós forrásokhoz kötődő – fejlesztéspolitikai kormányzati feladatok összehangolt irányítását végző szerve (MÜLLER 2014).

5. táblázat  
Kormánykabinetek

1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009	2009–2011	2011–
Gazdasági kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Kormány-kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet
	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	Gazdasági kabinet	
	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	Nemzetbiztonsági kabinet	
	Európai Integrációs kabinet	Európai Integrációs kabinet	Integrációs kabinet	Társadalompolitikai kabinet	Társadalompolitikai kabinet	
			Ifjúsági és Oktatás-politikai kabinet	Fejlesztés-politikai kabinet		
			Európai ügyek kabinetje			
			Vidékpolitikai kabinet			

Forrás: saját szerkesztés.

A kormány az általa elfogadott ügyrend alapján tevékenykedik, amely az ülések és döntéshozatal rendjének megállapításával nemcsak a testületi működés szabályait foglalja egybe, hanem a minisztériumok és más kormányzati szervek döntés-előkészítési eljárására is kiterjed. Működési szabályainak kialakításakor a kormány meglehetősen szabadon mozgathat, az alaptörvény, vagy más törvények még csak annyit sem rögzítenek, hogy a kormány ügyrend alapján működik (MÜLLER 2011a).

1990-ben ideiglenes ügyrend kialakítására került sor, melyet 1991-ben váltott egy állandónak szánt változattal. Ebben az évben intézményesítették a belső szakmai egyeztetés mai napig egyik legfontosabb rendszerét, a közigazgatási államtitkári értekezletet, ami 1993-ban kiegészült a politikai államtitkári értekezlettel. Az 1991-es ügyrendben szerepel elsőként az a rendelkezés, amely szerint az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek meg kell küldeni véleményezésre az olyan előterjesztést, ami a helyi önkormányzatok feladatkörét érinti. 1994-ben fogadták el azt az ügyrendet, amely egészen 2010-ig hatályos volt. Ezt az ügyrendet 2010-ig 17 alkalommal módosították kisebb-nagyobb mértékben. A belső működés szempontjából fontos elem, hogy 1994-től – egészen a 2006-os LVII. törvény megszületéséig – az ügyrend biztosítja a kormány számára, hogy meghatározott feladatok ellátására kabinetet, kormánybizottságot, kollégiumot, tanácsadó testületet, szakértői bizottságot hozzon létre, kormánybiztost nevezzen ki.

Az ügyrend lényegi elemét képező előterjesztési rendszer 2002-ben azzal egészült ki, hogy az előterjesztéseket meg kellett küldeni a koalíciós együttműködésért felelős politikai államtitkárnak is, ami érzékelteti, hogy a kormánydöntések konzultációs mechanizmusait nemcsak az ágazatok, hanem a koalíciós pártok viszonylatában is rendezni szükséges.

2006-tól jelentős módosításokra került sor: a szakmapolitikai egyeztetés, az előterjesztések tartalmi elemeire, az egyeztetésre vonatkozó szabályok további részletezése, közigazgatási államtitkári értekezlet helyett államtitkári értekezlet bevezetése. A 2006 elejétől bevezetett szakmapolitikai egyeztetés és az erre felállított munkacsoport a második Gyurcsány-kormány megalakulása után formalizálódott ügyrendi szabállyal, amely a tervezetek politikai, szakmai, jogi és pénzügyi alkalmasságának vizsgálatát számos szemponttal írta körül: kormányprogrammal való összhang, időszerűség, jogi, szakmai és pénzügyi feltételek megléte, a társadalmi partnerekkel történő egyeztetés menetrendjének megfelelése, jogszabálytervezetek esetében a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheire gyakorolt hatása. A második Orbán-kormány ügyrendje az előterjesztések egyeztetésre bocsáthatóságának vizsgálati szempontjait nem határozza meg; annyit mond, hogy arról a Kormányirodát irányító helyettes államtitkár véleménye alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára dönt (MÜLLER 2011b).

2007-től a tárca nélküli miniszter pozíciójának erősödése figyelhető meg (az államtitkári értekezletet a tárca nélküli miniszter hívja össze, szervezi és vezeti). A működés tekintetében 2007-ben jelenik egy, az önkormányzati reformokkal összefüggésben álló rendelkezés, mely szerint a kormány a miniszterelnök döntése alapján az államreform és a fejlesztéspolitika aktuális kérdéseiről – államigazgatási döntéshozatal nélkül – esetenként konzultatív üléseket tart.

A kormány működése, a belső egyeztetési mechanizmus szempontjából fontos kérdés, hogy a kormány ülésein kik vesznek, illetve vehetnek részt. Az alapvetően a miniszterelnök döntésétől függ, hogy kik azok a politikai és szakmai státuszú személyek, akik a kormányüléseken a miniszterek mellett tanácskozási joggal állandó meghívottként vesznek részt.

Általában a kormányzati központ – Miniszterelnöki Hivatal, Miniszterelnökség, közigazgatási tárca – egyes államtitkárai vagy más vezetői és a szóvivők, kivételesen kormánybiztosok kerülhetnek ebbe a körbe, amely kormányonként változik. (Például egyik kormány alatt a miniszterelnök igényt tartott külpolitikai főtanácsadójának, a másik kormány alatt a Központi Statisztikai Hivatal elnökének a jelenlétére. A második Orbán-kormány üléseire állandó meghívottak: a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kommunikációs feladatokért felelős államtitkára, és közigazgatási államtitkára, miniszterelnöki biztosként a miniszterelnök szóvivője és a kormányzó szóvivő.) A meghívotti kör csak részben látható át a kormány ügyrendekből, mert a miniszterelnök olyanoknak is biztosíthat rendszeres jellegű részvételt, akiket az ügyrendben nem tüntetnek fel (MÜLLER 2011b).

A kormány működésének értékelése szempontjából külön figyelmet érdemel a kormányülések dokumentálásának szabályozása. Szakirodalmi megállapítások szerint a kormányülések dokumentálásának a rendszerváltás utáni változatos történetét két közérdek összeütközése határozta meg, amelyek harmonizálása nem sikerült. Az egyik a kormány normális és zavartalan működéséhez, voltaképpen zárt üléséhez fűződik, azért, hogy a politikai viták helyszínéül szolgálhasson, és a döntést megelőző érvelések, nézetkülönbségek onnan idő előtt ne kerülhessenek ki. Ezzel áll szemben a másik közérdek – amelynek érvényesíthetősége szempontjából érdemes megkülönböztetni a jelen- és az utókort – az információszabadság, illetve a közérdekű adatok nyilvánossága. Amellett nehezen lehet érvelni, hogy az utókort megfosztható a múltbeli kormányülések történéseinek teljes körű kutathatóságától és megismerésétől. Ezzel szemben, habár nem mindenki fogadja el, a kormány működési érdeke megindokolhatja, hogy a jelenkor a kormányüléseken kifejtett álláspontokról és vitákról ne vagy csak korlátozottan jusson információkhoz (MÜLLER 2011b).

A konkrét szabályozás – minden esetben kormányhatározati formában – lépései az alábbiak szerint alakultak:

- 1990 ideiglenes ügyrend: szó szerinti jegyzőkönyv készül a kormányülésről;
- 1991-től a jegyzőkönyv kiegészül összefoglalóval;
- 1992-től a módosított ügyrendi szabályok szerint csak összefoglaló készül;
- 1994-től a kormány üléséről összefoglaló és hangfelvétel készül;
- 1995-ben a hangfelvétel kikerül az ügyrendből;
- 1996-ban újra visszakerül a hangfelvétel;
- 1998-ban kikerül a hangfelvétel;
- 2002-től a kormány üléséről összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készül;
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a kormány üléseiről – melyek egyébként nem nyilvánosak – hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – szintén nem nyilvános. A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni.
- Ugyanakkor a kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat 83. pontja arról szól, hogy „a kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”.

A kormány működésére vonatkozó szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a szabályozás segítségével nem lehet érdemi információkhoz jutni az önkormányzati reformok előkészítéséről, a nagyobb reformok döntési mechanizmusa nem speciális, legalábbis a kormánydöntések meghozatala szempontjából. Mint érzékeltük, a meghívottak köre változatos, kabinetek nem szerveződtek ilyen szempontok mentén, és az egyes kormányok az előkészítési mechanizmusok és a partnerség szempontjából is eltérő, meglehetősen ad hoc irányokat követtek. Az is érzékelhető volt, hogy a belügyminiszter, noha az önkormányzatokért volt felelős szinte folyamatosan a rendszerváltás óta, tárcaként nagyon eltérő ambícióval és erősséggel volt képes a területi érdekeket képviselni a kormányon belül.

### 3. Az önkormányzati reformok kormányzati előkészítésére vonatkozó empirikus vizsgálatok eredményei

Mint a későbbi fejezetekben részletesebben bemutatjuk, empirikus vizsgálatokat folytattunk azon polgármesterek körében, akik országgyűlési képviselői mandátummal is rendelkeztek. Másrészt a különböző szakértőkkel, korábbi és jelenlegi kormányzati tisztségviselőkkel folytatott interjúkra és kormányzati dokumentumokra építve fejtjük ki a kormányzati előkészítési mechanizmus működéséről nyert tapasztalatainkat. Már előzetesen megjegyezzük, hogy a kormányzati döntések megszületési körülményei tekintetében volt a legtöbb gondunk az információgyűjtéssel, miután egyrészt a nyilatkozók ezekről a dimenziókról többnyire csak szószavúán adtak információkat, az írásos dokumentumok segítségével pedig nehéz volt megközelíteni a tényleges egyezkedések, informális elemek szerepét. Ennek ellenére elsősorban az interjúk világítottak rá olyan elemekre, amelyekkel a kormányzat külső és belső egyeztetési mechanizmusait tárgyaló szakirodalomban kevésbé találkozunk. A reformok és a belső kormányzati működés összefüggéseiről érdemi információt az olyan szereplőkkel folytatott interjúk szolgáltattak, akik – többnyire már a rendszerváltás időszakától – közvetlen részesei voltak a belső kormányzati munkának is (B. I., B. J. kormánytisztviselők). Az alábbiakban ezekre az interjúkra támaszkodunk.

#### 3.1. Szakmai előkészítés és érdekegyeztetés

1990 speciális időszak volt, mert az Ötv. előkészítése, kifejezetten szakmai környezetben, a Belügyminisztériumhoz kötődő Közigazgatási Intézet keretein belül indult, illetve elkészült egy olyan koncepció, amire lehetett támaszkodni. 1994-ben a Közigazgatási Intézet szerepe már sokkal kisebb volt, a központi közigazgatásban dolgozók egyre jelentősebb szerepet tölthettek be a változtatások előkészítésében. Mire az új kormány megérkezett, az apparátus egy kész koncepciót tudott a kormány részére biztosítani. Ez a koncepció az első négy év tapasztalataira épült, s már az érdekszövetségektől is érkeztek észrevételek.

1998–2002 időszakban Pintér Sándor miniszter előkészített egy önkormányzati szabályozási koncepciót a minisztérium apparátusára támaszkodva, az érdekszövetségeket, és közvetlenül az önkormányzatokat is bevonva. Az elkészült koncepció nem került a kormány elé, viszont az elkészült anyagot átadták az új miniszternek, Lamperth Mónikának.

Az új vezetés nem a Magyar Közigazgatási Intézetre támaszkodott, hanem létrehozták a meglehetősen informálisan működő IDEA programot.

A 2011-es Möt. előkészítése a BM-ben történt, de eleinte nem a törvény teljes újragondolása volt a cél. Valamennyi érdekszövetség be lett vonva az előkészítésbe és ezzel párhuzamosan történt egyeztetés a politikai pártokkal is. A törvény meghozatala előtti időszakban az apparátusnak már nem volt közvetlen szerepe.

#### 3.2. A tárcák közötti egyeztetés

A tárcák közötti egyeztetésekre legalább kétszer, de leggyakrabban háromszor, különböző szinteken került sor, alapvetően írásban, a fennmaradó vitás kérdésekben pedig személyes egyeztetés formájában. A kormány elé azok a vitás politikai kérdések kerültek, amelyek esetén az egyeztetés során nem született megállapodás.

Az Ötv. vagy Möt. kapcsán a tárcák csak a feladat-hatáskörükbe tartozó ügyekben nyilvánítottak véleményt, összességében kevés volt az ütközési pont az egyes tárcákkal. Az önkormányzatokat érintő kérdésekben korábban a KIM, jelenleg pedig a Miniszterelnökség fejt ki álláspontját. A kormány elé általában két szakaszban kerülnek a kérdések. Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.

A tárcák között, különösen a nem jogszabályban meghatározott és leginkább szabályozási kérdésekre vonatkozó egyeztetés nagyon nehéz. A BM-nek nagyon kicsi a mozgástere még a jogszabály-előkészítésben is, de a pénzügyi forrásokra vonatkozóan a befolyásoló képessége különösen csekély. Ennek egyik fő oka, hogy az önkormányzatokhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörök nagyon szét vannak szórva a tárcák között. Az általános felelősség a BM-nél, a beavatkozási eszközök viszont az egyes tárcákhoz vannak telepítve. A BM szeretett volna egyetértési jogot az önkormányzatokat érintő ágazati ügyekben, de ezt a kezdeményezést lesöpörték a tárcák (B. J. kormánytisztviselő). Hiányzik a tárcák átfogó gondolkodása, főként a saját ágazati szerveikkel foglalkoznak, az önkormányzatokkal – komplex módon – csak az általános hatáskörű BM törődik. A tárcáknak az önkormányzati szegmenset is magukénak kellene tekinteni és optimális az lenne, ha a BM végezhetné a koordinációt önkormányzati ügyekben a tárcák között, sőt akár az érdekszövetségekkel is. A BM-nek is jó lenne egy egységes érdekszövetségi háttér különösen, amikor támogatásra van szükség az ágazatokkal szemben (B. J. kormánytisztviselő).

### 4. Összegzés

Miközben teljesen egyértelmű, hogy az önkormányzati reformok előkészítésében a kormány és a kormánydöntést megelőző szakmai előkészítésnek és érdekegyeztetésnek kitüntetett szerepe van, jelen kutatásunk csak nagyon közvetve tudott evidenciákat találni a döntéshozást formáló szakmai, politikai értékrendek, és az azokat megtestesítő szereplők helyére, hatalmára vonatkozóan. Noha áttekintettük a kormányzati döntéshozáshoz kötődő szabályozási kereteket, és az interjúalanyok is segítettek rávilágítani az önkormányzati világhoz kötődő szereplők gyenge pozícióinak az okaira, még sem sikerült megtalálni azokat

a döntéshozási pontokat, *vétőszereplőket*, amelyek a reformok elmaradását magyaráznák, illetve amelyek hiánya miatt a centralizációs fordulat bekövetkezhetett.

Logikai alapon persze állítható, hogy az önkormányzatok a vakfoltjára esnek a mindenkor központi kormányzatnak, és legtöbb ágazatának, s ennyiben az önkormányzatokra vonatkozó döntéshozás érdemi, konfliktusos szakaszai nem a kormányzaton belül helyezkednek el. Nem igaz ez még logikai alapon sem természetesen a területi reformokra, amelyekben az ágazatok érdekei is erősebben artikulálhatóak. Ami viszont tapasztalati úton is állítható (s majd a következő fejezet további evidenciákkal szolgál erre), hogy az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés nem foglal el súlyponti helyet a döntéshozásban. Arról kevésbé sikerült hiteles információkkal gazdagodni, hogy a pártok a kormányzati szakaszban a szokásos koalíciós egyeztetési csatornáknak, vagy már lényegesen korábban vagy később, éppen a parlamentben aktivizálódnak.

A hazai kormányzás folyamatosan formálódó kancellári vagy elnöki, vagy perszonalizált modellje (KÖRÖSÉNYI 2006) szűkíti annak lehetőségét, hogy komplexebb érdekegyeztetés, az egyes ágazatok és a területi kormányzatok közötti érdemi együttműködés talaján szülessenek a területi kormányzatról a kormányzati döntések, leszámítva azt a véletlenszerű szituációt, amikor a miniszterelnök személyesen elkötelezett az önkormányzás és a decentralizáció irányában. Mint ahogy a parlament és a kormány viszonyrendszere sem teszi lehetővé, hogy a törvényhozás parlamenti szakaszában erősödhessen fel a területi érdekeket hordozó szereplők befolyása (erre saját kutatásaink bőségesen adnak evidenciákat). Így arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a kormányzat hatalmát elvileg ellensúlyozni képes döntéshozási szakaszok és szereplők strukturálisan nincsenek abban a helyzetben, hogy a területi szempontok mellé álljanak.

## 7. FEJEZET

### Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben

Zongor Gábor

#### 1. Bevezetés

A fejezet célja, hogy bemutassa a magyar önkormányzati szövetségek kialakulását, rendszerét és működési sajátosságait, elsősorban azért, mert intézményesített szerepük volt a területi reformok formálásában, akár vétőpontként is működhetnének, hogy nem váltak azzá, annak okait a szövetségek alakulásának és működésének történeti áttekintése is igazolja.

#### 2. Az országos önkormányzati szövetségek rendszerének áttekintése

##### 2.1. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)

Elsőként, 1989. március 10-én, Budapesten másfélszáz tanácselnök aktív részvételével jött létre a Tanácsai Önkormányzatok Országos Szövetsége. Természetesen a szervezők már az alakuláskor tudták, hogy *tanácsai önkormányzatok* nem léteznek, viszont a kezdeményezés célja az újonnan létrejövő önkormányzati szféra érdekérvényesítő képességének megeremtése volt. A névváltoztatásra és a tisztújításra csak 1991 januárjában került sor, ekkor lett a tanácsiból településivé a szövetség. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége megalakulása óta az általános önkormányzati érdekek képviselőjére és az eltérő önkormányzati érdektípusok összehangolására törekedett. Tevékenységében kezdetektől fogva jelentős szerepet játszott a szakmai megalapozó munka, melyet elődlegetesen a főtitkár vezetett titkárság jelenített meg. A TÖOSZ tagjai informálása céljából 1989 őszétől hírlevelet adott ki, melyből kialakult és 1991. második felétől havonta, jelenleg negyedévente megjelenő az *Önkormányzat* című folyóirat.

A TÖOSZ országos ismertségét elsődlegesen az önkormányzati vagyoneért vívott sikeres küzdelmének köszönheti. Tagjai között az alapítástól 2011-ig megtalálható volt a főváros önkormányzata. A jelenlegi tagok között van kerületi önkormányzat éppúgy, mint megyei közgyűlés, megyei jogú, járásszékhely és kisváros, valamint nagy és kisközség egyaránt. Jelenleg a tag önkormányzatok száma mintegy 1600, vagyis a magyar önkormányzatok több mint fele, értelemszerűen a tagság túlnyomó többsége község.

A szövetségben 2002-re valamennyi megyében megalakultak a tagozatok, így az országos szintű érdekképviseletnek megteremtődtek a megyei szerveződései is. A szövetség a felügyelőbizottságon kívül szakmai bizottságokat nem működtet, helyette a küldöttgyűlés tanácsnokokat választ egyes szakterületi munkák koordinálására és képviselőre. 2009-ben a Norvég Alap támogatásával létrehozta az önkormányzati vezetők képzésére a Polgármester Akadémiát, keretei között működik a Polgármesternői Tagozat (2004), az Innovatív Önkormányzatok Klubja (2013), a Történelmi Városok és Települések Hálózata (2014) és a Közigazgatási, Szakmai Szekció (2015).

## 2.2. Magyar Faluszövetség (MFSZ)

Ugyancsak a rendszerváltozás lázában született 1989. október 11-én, Budapesten a Magyar Faluszövetség. Az alapító kistéleplülések száma 136 volt és a kezdeményezők, szervezők többnyire a Hazafias Népfront mozgalommal voltak szoros együttműködésben. A szövetség munkáját főfoglalkozású szakmai apparátus nem segíti, szakértői háttérrel a tagönkormányzatok polgármesterei, jegyzői, szakapparátusai biztosítják. Tevékenységük elsődlegesen a társszövetségekkel közös rendezvényeken való megjelenésben, tematikus fórumok szervezésében, illetve egyes jogszabályok véleményezésében merül ki. A Magyar Faluszövetség újsággal nem rendelkezik. Honlapjuk alapján a tagönkormányzatok száma 198, valamennyi megyében van legalább kettő a szövetséghez tartozó önkormányzat.

## 2.3. Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ)

Az első önkormányzati választásokat követően alapvetően kormánypárti, pontosabban MDF támogatással jött létre 1990. november 18-án a Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati Képviselők Szövetsége, melynek ideiglenes központja Lakitelek lett. A megalakuláskor nem csupán önkormányzati testületek lehettek az új szövetség tagjai, hanem természetes személyként polgármesterek és önkormányzati képviselők is. A szövetség 1991-ben átalakult, a Magyar Önkormányzatok Szövetségévé. A szövetséghez kapcsolódó alapítvány 1996-tól két évente megrendezi a Magyar Polgármesterek Világtalálkozóját, amelyen a határon túli magyar polgármesterek jelentős számban vesznek részt. A MÖSZ 1998-ban ingyenes havilapot jelentetett meg Magyar Polgármester címmel. Jelenleg az online változata jelenik meg. A MÖSZ tag önkormányzatok száma a szövetség közlése szerint meghaladja a 480-at. A kis létszámú munkaszervezet tevékenységét kiegészíti a szövetségi székhely, Gödöllő polgármesteri hivatala.

## 2.4. Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖOÉSZ)

Az 1990. november 22-én Jászberényben 32 városi polgármester megalapította a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségét. Évente kétszer tart kétnapos közgyűlést, melyre többnyire kormányzati előadókat hívnak meg és szakmai vitát folytatnak. A szövetség újságot nem jelentet meg, viszont 2001 óta rendelkezik internetes honlappal.

A szövetség taglétszáma a honlap adatai szerint 2015-ben 92 tag. A tagok több mint fele (53) járasszékhely város.

## 2.5. Községek, Kistéleplülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ)

Pécsett 1990. november 24-én 113 – többségében Baranya megyei – polgármester alapította meg a kistéleplülések képviselőiben a Községi Önkormányzatok Szövetségét. 2002-ben megváltozott a szövetség neve – Községek, Kistéleplülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége – és tagsági köre is. A 2015. évi adatok szerint a KÖSZ-nek 373 települési önkormányzat a tagja. A tagok 46%-a Baranya megyei (172) település. Jelentős még a tagok száma Somogy megyében (50). A KÖSZ tagjai között van 5 kisváros is. A szövetség fővárosi irodával, kilenc megyei tagozatvezetővel rendelkezik.

## 2.6. Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ)

Az új önkormányzati típust alkotó nagyvárosok, miután a fővárosi kerületekkel tervezett közös szervezet létrehozását elvetették 1990. december 19-én, Kecskeméten megalakították a Megyei Jogú Városok Szövetségét. Az MJVSZ kezdetektől fogva teljeskörűen magába foglalja a magyarországi nagyvárosokat. A nagyvárosokban a pártpolitikai szempontok jelentős mértékben érvényesülnek az önkormányzatok összetételében, így a szövetség eddigi vezetői többnyire kormánypártiak voltak. A szövetség Budapesten is működtet irodát és titkárságot. A szakmai munkát bizottságok, és albizottságok, valamint az adóhatósági vezetők, a jegyzői, a főépítési és a közterület felügyelők kollégium segíti, kommunikációja elsősorban az internetre épül.

## 2.7. Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ)

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége alakult meg utoljára, 1991. március 12-én, Tokajban és kezdetektől mind a 19 megyei önkormányzat a szövetség tagja. 1991 júliusától havonta került kiadásra a megyék folyóirata, a Comitatus önkormányzati szemle. Szervezésében évente – előbb Harkányban, majd Pécsen – megrendezték a megyekonferenciát, mely eredetileg az *Európába megy a megye?* címet viselte. A szövetség szakmai munkáját az első évtizedekben kis létszámú titkárság, élén a titkár koordinálta. A munkabizottságokon túl változó aktivitású szerepet tölt be a Főjegyzői Kollégium is.

## 2.8. Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)

2009-ben a bíróság nyilvántartásba vette a Budapesti Kerületek Országos Önkormányzati Szövetségét. A 2010-ben a korábbi kerületi szövetségből közös elhatározással kiléptek a kerületi önkormányzatok és 2011. július 8-án létrehozták a Budapesti Önkormányzatok

Szövetségét. A 23 kerület közül 2013 nyarán kilépett a szövetségből Budapest XIII. kerület önkormányzata, miután megkeresésére a BÖSZ nem foglalt állást a Margitszigettel kapcsolatos törvénnyel kapcsolatban, amelynek eredményeként a sziget kikerült a kerület közigazgatási területéből és közvetlen fővárosi igazgatás alá vonták. 2015 tavaszán viszont csatlakozott a szövetséghez Budapest Főváros Önkormányzata is.

### 3. Az önkormányzati szövetségek tagsága és együttműködési törekvései

Az évtizedek óta tevékenykedő hét szövetség megalakulása óta sajátos versengés is megkezdődött közöttük a tagság növelésében, és a változó politikai összetételű kormányokhoz való viszony jelentősen befolyásolta az együttműködési készségüket is. Az MJVSZ és a MÖOSZ kezdetektől teljes tagsággal rendelkezik, a KÖÖÉSZ a városi jogállású települések 29%-át képviseli, a községeket képviselő MFSZ taglétszáma a falvak 7%-a, míg az ugyancsak kistélepülési érdekeket képviselő KÖSZ tagsága alkotja a községi jogállású települések 13%-át. A települési önkormányzatok több mint felét (51%) magába foglaló TÖOSZ tagjai között szerepel kerületi önkormányzat, több mint 130 város (a városok 42%-a), négy megyei önkormányzat, valamint a községek 52%-a. A MÖSZ tagjai között szintén van kerületi és megyei önkormányzat, valamint község és város, megyei jogú város egyaránt. A MÖSZ a második legnagyobb taglétszámú országos önkormányzati szövetség, amely a települési önkormányzatok 15%-át tömöríti, ezen belül a községek 13%-a, a városok 34%-a tagja a szövetségnek. Sajátos a nyolcadik szövetség, a BÖSZ, hiszen lényegében a fővárosi érdekekkel szemben a kerületi érdekek megjelenítésére szerveződött, vagyis egy településen belüli érdekütközés szervezete. Azzal, hogy 2015-ben a fővárosi önkormányzat is tagja lett a BÖSZ-nek és a főpolgármester lett a szövetség elnöke, még inkább sajátos az érdekképviselő helyzete.

A MÖSZ-tagok nyilvános adatlistájának hiányában nem lehet pontosan megállapítani, hogy a települési önkormányzatok hány százaléka nem tagja egyetlen érdekképviselői szövetségnek sem, ugyanakkor szép számmal vannak olyan városok és községek, amelyek egyidejűleg két-három szövetségnek is a tagjai, de viszonylag pontosan megbecsülhető, hogy a települések több mint 20%-a schol sem tag. Ez az arány a községek tekintetében még rosszabb, minimum 25%.

Az elmúlt negyedszázad alatt több kísérlet történt a szövetségek teljességének, illetve kisebb-nagyobb körének integrálására, szorosabb együttműködésére. Az egyesülési kísérletek közül az elmúlt időszakban kiemelkedik az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának 1996. május 31-i létrehozása. Az ÖSZT 1996–1999 között, rövid időre képes volt a hét szövetség együttműködését koordinálni. A jogi személyiséggel rendelkező tagszervezetek megtartották önállóságukat és a közös ügyek vitelére létrehozták az ugyancsak önálló jogi személyiségű közös szervezetüket. Az ÖSZT azonban viszonylag hamar működésképtelenné vált, mivel minden döntés teljes konszenzust igényelt, miközben mindvégig feloldhatatlan konfliktus maradt, hogy az egyes eltérő tagsággal, szakmai háttérrel és anyagi bázissal rendelkező szövetségek miképpen vehetnek részt azonos súllyal a döntéshozatalban.

Az ÖSZT megszüntetése után öt önkormányzati szövetség 1999 szeptemberében megalakította a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulását (MÖSZT), amelynek nem lett tagja a TÖOSZ és a MÖSZ. A kimaradt szervezetek úgy ítélték meg, hogy alapvető elvi

kérdések nem kerültek tisztázásra, amelynek következtében nem látszott biztosítottnak a hatékony érdemi együttműködés. Az új társulás nem tudta tartósan integrálni a részt vevő szervezeteket és nem tudott egységesen megjelenni, a társulást alkotó ötök is és a MÖSZT is gyakran önálló életet élt.

Mind a társulást alkotók, mind a kimaradt szövetségek fontosnak tartották, hogy legyen együttműködés az önkormányzati érdekképviselők között. Az önkormányzati egyeztető fórum megalapítására 2000 áprilisában, Gödöllőn került sor. Az önkormányzati egyeztető fórum csupán néhány ülést ért meg, és gyakorlatilag 2001-től már nem működött. Sikernek tekinthető viszont, hogy az Országgyűlés határozatot hozott a Helyi Önkormányzatok Napjáról. A társ szövetségek együttműködése a nemzetközi kapcsolatok területén – köszönhetően a belügyminisztériumi anyagi támogatásnak is – viszonylag rendszeresen működött és sikerült a legalapvetőbb ügyekben szervezeten megjelennie a magyar önkormányzatoknak a nemzetközi fórumokon.

A 2002. októberi önkormányzati választásokat követően, mivel a szövetségi elnökök többsége kormánypárti volt, várható volt az önkormányzati szövetségek jobb együttműködése. Ennek egyik kézzelfogható bizonyítéka, hogy a 2003. évi önkormányzati költségvetés tervezetével kapcsolatban a hét szövetség egységes állásfoglalást fogadott el. Ezt követően minden évben, 2009-ig sikerült az éves költségvetés tervezetével kapcsolatban a hét szövetség egységes álláspontját kialakítani. Több éves kihagyás után négy országos önkormányzati szövetség ismételtelen közös állásfoglalást fogadott el a 2014. évi költségvetéssel kapcsolatban, a 2015. évi költségvetés kapcsán nem alakult ki közös álláspont, viszont a 2016. évi költségvetés ügyében már újra öt országos önkormányzati szövetség tette közre közös állásfoglalását.

A MÖOSZ kezdeményezésére 2003-ban a hét önkormányzati szövetség vezetőinek megbeszélése kiemelkedik az egyeztetések sorából, különböző egyesülési alternatívákat kialakítva. Megállapodtak a tárgyalások tovább folytatásáról, a nemzetközi tevékenység új szervezeti keretei kialakításán, valamint a szakmai együttműködés feltételrendszerének szükségességéről, egyben kezdeményezték a MÖSZT jogutód nélküli megszüntetését.

A típus szerinti egyesülési kísérletre példa a kétféle városi szövetség közötti megállapodás a Magyar Városok Szövetségének (MVSZ) megalapítására 2004-ben. Az új városi szövetségnek nem a városok lettek a tagjai, hanem az alapító két szövetség. Az MVSZ megalakulása óta érdemi tevékenységet nem fejtett ki, és az alapítást szorgalmazó Toller László (pécsi polgármester és MJVSZ elnök) tragikus balesetét követően a szervezett együttműködés elhalt.

Nem járt sikerrel a KÖSZ kezdeményezése sem a kistélepülések egységes országos érdekszövetségének létrehozására, mivel az MFSZ nem kívánt egyesülni az akkori Községi Önkormányzatok Szövetségével.

A MÖSZ kezdeményezése alapján 2009-ben első ízben tartották együttes elnökségi ülést az országos önkormányzati szövetségek. A hét szövetség vezetőtestületéből hat képviseltette magát a közös rendezvényen. A magyarországi nagyvárosokat tömörítő MJVSZ képviselőiben senki sem vett részt az eseményen. A zárt ülésnek köszönhetően senki sem kifelé beszélt, így nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzati vezetők – politikai hovatartozásuktól függetlenül – egységesen kinyilvánították, hogy az önkormányzati rendszer észszerű átalakítására a működőképesség erősítése és fenntartása érdekében szükség van, valamint szorgalmazták az érdekvédelmi szervezetek közötti mielőbbi együttműködést.

Az Önkormányzati Szövetségek Konzultatív Tanácsa 2009-ben ülésezett a Helyi Önkormányzatok Napján is. A tanácskozás fő témája a kormánnyal való további egyeztetés kérdése volt, ugyanis a rendezvényt megelőzően az önkormányzati szövetségek vezetői egységesen kivonultak a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma üléséről. A tanácskozáson elfogadott közös nyilatkozat tartalmazta az önkormányzati reformot érintő kérdéseket.

Miközben a szövetségek vezetői a kormánnyal való tárgyalás módjáról tanácskoztak, minden egyeztetés nélkül került sor egy *önkormányzati tüntetés* bejelentésére. Az elmúlt negyed század eddig egyetlen önkormányzati tüntetésére 2009. október 10-én került sor. A települések tüntetésén résztvevők Kósa Lajos, Debrecen polgármestere által felolvasott 12 pontos kiáltványt közfelkiáltással fogadták el.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően kétszer találkozott a hét szövetség elnöke, de nem sikerült kialakítaniuk a 20 éves önkormányzati rendszerről szóló megemlékezéssel kapcsolatos közös álláspontot. Végül el is maradt a közös önkormányzati napi megemlékezés. Helyette Debrecenben az MJV SZ megszervezte a városi polgármesterek randevúját és ezt az eseményt nyilvánították a 20 éves évfordulós ünnepségnek.

Tekintettel arra, hogy a kormánnyal folytatott tárgyalások szervezett rendjében is jelentős változás következett be, így a szövetségek vezetői közötti egyeztetések meglehetősen esetlegessé váltak. Ugyanakkor az igény a szorosabb együttműködésre az önkormányzatok részéről ismételtelen megfogalmazódott. A MÖSZ és a TÖOSZ vezetői 2011. szeptember 30-án közös szervezésben tartották meg a Helyi Önkormányzatok Napját, amelyen a TÖOSZ elnöke felajánlotta az egyesülés lehetőségét a MÖSZ elnökének. A biztató tárgyalásokat követően a megállapodás elmaradt. Közben sor került az önkormányzati rendszer átalakítása szempontjából fontos törvények elfogadására úgy, hogy a szövetségek nem alakították ki egységesen álláspontjukat, annak ellenére, hogy a kisebb települések érdekét képviselő szervezetek véleménye nagyrészt megegyezett. Az átalakítási folyamatban döntő szerephez jutott az MJV SZ annak köszönhetően, hogy a szövetség elnöke, Kósa Lajos meghatározó szerepet töltött be a vezető kormányzó pártban és a parlamenti frakcióban egyaránt. Egy-egy vitás kérdés megbeszélése céljából az MJV SZ elnöke megbeszélést kezdeményezett a szövetségek vezetőivel. Az informális tárgyalások hivatkozási alapként szolgáltak a szövetségek közös álláspontja tekintetében.

A szövetségek közötti együttműködés erősítésének lehetőségéről elsődlegesen azok a szervezetek vezetői nem mondtak le, amelyek nem vettek részt az országos pártpolitikában, és nem voltak országgyűlési képviselők. Mindezt felismerve négy országos önkormányzati szövetség a KÖSZ, az MFSZ, a MÖSZ és a TÖOSZ 2013. október 1-jén, Gödöllőn megszervezték a Helyi Önkormányzatok Napja ünnepségét. A rendezvényen a négy szövetség elnöke mondta el véleményét és aláírták a közös nyilatkozatot az országos önkormányzati szövetségek együttműködésének erősítéséről.

Az elmúlt huszonöt esztendőben többször és többféle formában tettek kísérletet az önkormányzatok érdek védelmi szervezetei a szorosabb, intézményesített együttműködésére. Az eddigi próbálkozások nem jártak sikerrel. A 2010–2014 közötti választási ciklus sem tekinthető sikeresnek. A gyenge képviselet egyik oka a látszólag erős képviseletből fakadt, ugyanis 2010-től az Országgyűlésben minden korábbi ciklushoz képest magasabb számban voltak jelen polgármesterek, önkormányzati vezetők. A növekvő számú és arányú közvetlen önkormányzati vezetői jelenlét azonban nem eredményezett valódi önkormányzati

képviseletet, ugyanis a parlamenti képviselő polgármesterek többnyire a saját településük és nem az önkormányzati szféra egésze érdekében jártak el. Az összetételből és a politikai súlyból adódóan elsődlegesen a fővárosi kerületek, a megyei jogú városok érdeke érvényesült, míg a települések többségének szempontjai a vitákban háttérbe kerültek. Egészen sajátosnak tekinthető, amikor a kormánypárti frakcióvezető egyben polgármester is volt.

A kettős képviselet megszűnése új helyzetet teremtett az önkormányzati érdekek megjelenítésében. A kormányzat ezután már nem hivatkozhatott az országgyűlési képviselő polgármesterekkel folytatott *belső egyeztetésre*, vagyis a törvényhozáson kívül kell szervezeten lefolytatni a párbeszédet. Ehhez azonban elengedhetetlenül szükséges az önkormányzati érdekszövetségekkel való szorosabb együttműködés.

A kormányzati hatalomgyakorlástól függetlenül külső támogatás jelent meg az önkormányzatok és szövetségeik kapacitásának fejlesztése tekintetében. A Norvég Alap egyik kiemelt és nevesített pályázata eredményeként jött létre a MANORKA projekt. Ebben a projektben a TÖOSZ, KÖÖÉSZ és az MFSZ szoros együttműködésben végzi munkáját. A projekt legfőbb célja az önkormányzati érdekképviselet és érvényesítés hatékonyságának, eredményességének növelése. Sajátos magyar helyzet, hogy a nyolc szövetségből végül csak három vállalkozott az összehangolt közös munkára. A projektben aktívan részt vesz három minisztérium – BM, EMMI és ME –, valamint a közszféra szakszervezete, az MKKSZ is.

#### 4. Az önkormányzatok érdekvédelmének jogi garanciái

Az első országos érdekvédelmi szerveződések a politikai rendszerváltoztatás eredményeként megszületett, az egyesülési jogról szóló törvény általános lehetőségével élve jöttek létre.

Az 1990-es törvényi szabályozás figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ajánlásaira megfelelően rögzítette mind az alkotmányban, mind a helyi önkormányzatokról szóló törvényben az önkormányzati jogok védelmére, valamint az önkormányzatok érdekképviseleti szervezeteinek létrehozatalára vonatkozó leglényegesebb előírásokat. A jogi szabályozás az önkormányzatok és szövetségeik részére alapvetően lehetőségeket állapított meg, míg a megvalósítás részletszabályaira nem terjedt ki, ezáltal a jogosítványok érvényesítésének mértéke és tartalma is időközönként változott.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően megalakult kormány jelentős változást vitt véghez az állam közjogi berendezkedésben. Ugyanakkor Magyarország Alaptörvénye továbbra is lehetővé teszi az érdekképviseleti szerveződések létrehozatalát.

Az Möt.v.-t megelőzően az Országgyűlés törvényben szabályozta a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételt, és ennek révén a rendszerváltás óta először jogszabály határozta meg, hogy milyen feltételekkel tekinthető egy önkormányzati szövetség országosnak. Az akkori szabályozás alapján gyakorlatilag a nyolc szövetségből csupán három lehetett volna tárgyalópartnernek elfogadni, amennyiben a törvényi szabályozást a kormányzat alkalmazta volna.

Az Möt.v. lényegét tekintve követi a korábbi megközelítést és ugyancsak ötféle – megyei, megyei jogú városi, fővárosi kerületi, városi és járászhely városi, valamint minden egyéb típusú országos önkormányzati szövetség feltételeit rögzíti. Az új szabályozás enyhített a feltételeken, így már csaknem valamennyi szövetség megfelel az országos kritériumnak.

Viszont továbbra sem történt kormányzati intézkedés annak meghatározására, hogy mely szövetségekkel kíván a belügyi kormányzat partnerségi megállapodást kötni a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel hatékony biztosítása érdekében. Mindkét szabályozásból kitűnik, hogy a kormányzat nem kívánta erősíteni a szövetségek integrációját. Az Möt. sem pótolta azt a törvényi szabályozási hiányt, hogy az országos szövetségekkel való kormányzati együttműködés milyen szervezeti, eljárási keretek között történjen.

## 5. A kormányokkal való érdekegyeztetés története és jellemzői

Az eddigi folyamatok és a kialakult jogi környezet ellenére nyilvánvaló, hogy a sajátos önkormányzati érdekek feltárása, képviselése és érvényesítése nem csupán az önkormányzati szféra számára fontos, hanem a mindenkor kormányzat is érdekelt ebben. Természetesen az egyes kormányok hatalomgyakorlási filozófiájuknak megfelelően eltérő módon viszonyultak az önkormányzatokhoz, így eltérő volt a jogi kötelezettségeken túli kapcsolattartás módja is.

Az egyes kormányok az önkormányzatokkal való kapcsolattartásnak a szervezeti formáját eltérő módon alakították, amire módot adott az is, hogy ezt a kérdést részleteiben jogilag nem szabályozták. Elsődlegesen az országos érdekképviseleti szervekkel való tárgyalások és egyeztetések révén törekedtek az önkormányzati vélemények megismerésére.

Az Antall-, majd a Boross-kormány (1990–1994) idején, valamint a Horn-kormány időszakában (1994–1998) alapvetően a Belügyminisztérium volt az önkormányzati érdekegyeztetés terepe. A leglényegesebb egyeztetésekre a költségvetés készítésének időszakában került sor, amelyen részt vett a pénzügyi kormányzat is.

Az első Orbán-kormány időszakában (1998–2002 között) a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) közigazgatási és területpolitikai államtitkársága havi rendszerességgel megszervezte az önkormányzati szövetségek fórumát. Ez a fórum bevalloitan nem minősült érdekegyeztetésnek, viszont alkalmas volt arra, hogy az önkormányzati szféra megismerhesse a kormányzati szándékokat és a szakmai előkészítés időszakában, a kormányzat lemérhesse egy-egy jogszabályváltozás fogadtatásának várható hatását. Ezen túlmenően a fórum lehetőséget biztosított a szövetségek képviselői közötti rendszeres találkozássra és egyeztetésre is. A MEH által vállalt koordinátori szerep következtében a Belügyminisztériummal való egyeztetés másodlagossá vált, tényleges érdekegyeztetési rendszer nem alakult ki.

Az önkormányzati rendszer 2000-ben ünnepelte a tízéves évfordulóját. Ebben az évben az országos önkormányzati szövetségek többsége sikerrel kezdeményezte, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzati rendszer létrejöttének tizedik évfordulója tiszteletére szeptember 30-át, az első helyhatósági választások napját a Helyi Önkormányzatok Napjává nyilvánítsa. Az első ünnepségre a Budapesti Kongresszusi Központban került sor a belügyminiszter és a hét országos önkormányzati szövetség elnöke, valamint jelentős számú önkormányzati vezető részvételével.

A Medgyessy-kormány (2002–2004) időszakában ismételt a BM vált az önkormányzatok elsődleges kormányzati partnerévé, ugyanakkor az eddigi kormányfőktől eltérően, maga a miniszterelnök is élére állt az egyeztetésnek, melynek példája a szövetség elnökeivel való 2003. január 20-ai budapesti, valamint a szeptember 16-ai szigethalmi találkozó. A kormányfő részéről megnyilvánuló tárgyalási szándék és a BM párbeszédre vonatkozó

kinyilatkoztatásai ellenére ebben a kormányzati ciklusban sem alakult ki az érdekegyeztetés intézményesített formája az általános önkormányzati ügyekben.

Az első Gyurcsány-kormány (2004–2006) alatt is maradt Lamperth Mónika a belügyminiszter, így folytatódott az időközönkénti egyeztetés a BM és a szövetségek között. A közigazgatási és önkormányzati rendszer átalakítását megalapozó IDEA munkacsoport munkájában részt vettek önkormányzati szövetségi vezetők, viszont ez nem pótolhatta a formalizált egyeztetést.

A második Gyurcsány-kormány (2006–2009) megszüntette a Belügyminisztériumot, előbb Önkormányzati és Területfejlesztési, majd Önkormányzati Minisztériumot hozott létre. Az addigi meglehetősen laza, eklektikus egyeztetési folyamatban jelentős változás következett be azáltal, hogy Lamperth Mónika miniszter javaslatára 2006 decemberében létrehozták a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumát (KÖEF). Lamperth Mónikát a miniszteri székben követő Bajnai Gordon használta az intézményesített egyeztetés rendszerét, mint ahogy a Bajnai-kormány (2009–2010) Varga Zoltán önkormányzati miniszter vezetésével ugyancsak folytatta a kialakult gyakorlatot.

### 5.1. Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF)

Részben a 2007. évi költségvetés érdemi egyeztetésének hiánya miatti önkormányzati felháborodás eredményeként jött létre 2006. december 14-én a KÖEF, amelyet egyik oldalról az 1121/2006. (XII. 12.) számú kormányhatározat, a másik oldalról az országos önkormányzati szövetségek egyetértése legitímált.

A KÖEF az önkormányzati érdekegyeztetés első intézményesített és szervezett fóruma volt, amely az önkormányzati szféra és a kormányzat közötti folyamatos szakmai és szakmapolitikai együttműködésnek kívánt terepet biztosítani. A KÖEF csaknem hároméves időszakában összesen 19 plenáris ülést tartott. A KÖEF alapítása Lamperth Mónika nevéhez fűződik, akinek az időszakában az ülések még nyilvánosak voltak. Az őt követő Bajnai Gordon az egyeztetés szakmai alapra helyezésének és a sajtónak szánt napi pártpolitikai üzenetek mellőzésének indokolásával áttért a zárt ülésezésre, amely valóban segítette a munka hatékonyságát, ugyanakkor csökkentette a KÖEF publicitását. A sűrű miniszterváltásnak köszönhetően a 2008. május 13-i ülés sajátossága volt, hogy még a leköszönő Bajnai Gordon vezette az ülést, amelyen jelen volt már az eskü előtt álló új önkormányzati miniszter, Gyenesei István. A KÖEF utolsó két ülését Varga Zoltán vezette. A KÖEF sajátos történetének része a miniszterelnökök jelenléte, ugyanis az első ülésen Gyurcsány Ferenc, míg az utolsó ülésen Bajnai Gordon is részt vett a munkában.

A KÖEF elnöki tisztségét betöltő önkormányzatokért felelős miniszterek személyének gyakori cserélődése ellenére a fórum mindvégig foglalkozott az önkormányzati rendszer átalakításának kérdésével, melyet alapvetően a kormányzati javaslatok határoztak meg. E tárgyban a KÖEF négy munkabizottságot is létrehozott, amelyek eltérő hatékonysággal tevékenykedtek, viszont a két oldal által közösen elfogadott – alapvetően technikai jellegű – törvénymódosítási javaslatokból végül is nem lett semmi a szükséges parlamenti konszenzus hiánya miatt.

A 2010. évi költségvetést érintő 120 milliárd forintos kormányzati elvonásról szóló bejelentést követően szorgalmazott, de elmaradt egyeztetés következtében az önkormányzati

oldal 2009. szeptember 4-én egységesen felfüggesztette KÖEF-tagságát. Ezzel véget is ért az első kísérleti intézményesített fóruma a kormány és az önkormányzatok képviselői közötti érdekegyeztetésnek. Talán legfontosabb eredménye volt a hét országos önkormányzati szövetség együttműködésének rendszeressé válása, a szövetségi elnökök, tisztségviselők közötti szakmai és emberi intenzívebb kapcsolatok kialakulása. Az üléseket megelőzően az önkormányzati oldal álláspontjának egyeztetésére került sor, a külső *kényszer* jótékony hatással volt az együttműködésre. A KÖEF önkormányzati társelnöki tisztségét a kezdetektől Gémesi György, a MÖSZ elnöke töltötte be. A társelnök személyének meghatározásánál alapvető szempont volt, hogy az elnök ne legyen parlamenti képviselő és ne legyen párttisztviselő, valamint ne töltsön be a területfejlesztés intézményrendszerében kormányzati megbízatást.

A KÖEF kudarcra több okra vezethető vissza. Tényleges szerepe és viszonya nem tisztázódott egyértelműen, így nem történt meg az általa tárgyalt témáknak a kormányzati és parlamenti döntéshozatali mechanizmusba illesztése, vagyis esetleges volt, hogy egyes nagy jelentőségű, az önkormányzatiságot érintő lényeges kérdés megvitatása mikor került a KÖEF elé. Ennek következtében keveredtek a napirendre került ügyek. Ritkán került a fórum elé koncepcionális állapotában egy-egy kormányzati kezdeményezés, gyakran olyan jogszabálytervezetetről folyt a *vita*, amelyekben már megszületett a döntés, vagy már a törvényjavaslatot a kormány korábban benyújtotta az Országgyűlésnek. Az előzőekben írtakból következően ugyancsak nem sikerült tisztázni a KÖEF viszonyát az egyéb ágazati egyeztető fórumokhoz sem.

Nem történt lényegi változás a jogszabálytervezetek véleményezésére adott határidő kérdésében sem, így az önkormányzati szövetségeknek rendszerint nem marad kellő idő a tagsággal és a szakemberekkel való érdemi egyeztetésre. A kormányzati oldal által diktált tempót az önkormányzati oldal többnyire nem volt képes felvenni, amelynek következtében mélyreható vita a plenáris üléseken nem alakult ki.

Az érdemi egyeztetés hiányosságai nem csupán a kormányoldalra voltak jellemzőek, hanem az önkormányzati oldalra is. Valóságos szakmai vita csak azonos felkészültségű szereplők között lehetséges.

## 5.2. Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma (ÖNEF)

A második Orbán-kormány első esztendejében érdemi egyeztetésre a kormányzati szereplőkkel nem került sor. A helyzetet jól jelzi, hogy az 1220/2010. (X. 25.) kormányhatározattal létrehozott Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma csak 2011. június 16-án tartotta meg alakuló ülését. A kormányhatározat értelmében a fórum a kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület, amelynek célja a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről történő egyeztetés, valamint konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről. Ebben az egyeztető fórumban már nem kapott társelnöki szerepet az önkormányzati oldal, vagyis meghatározóvá vált az ülés előkészítésével és vezetésével kapcsolatban a belügyminiszter, illetve a minisztérium. Az ÖNET ugyanakkor megőrizte az előző fórum összetételére vonatkozó szabályozást, így a Belügyminisztérium mellett tagjai voltak a fórumnak az önkormányzatok életét meghatározó minisztériumok, illetve államtitkárságok is.

Az ÖNEF mindössze három ülést ért meg, és tevékenysége meglehetősen formális volt, miközben az önkormányzati rendszer egészét érintő változtatások sokaságára került sor ebben az időszakban.

## 5.3. Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET)

Az ÖNEF helyére lépett Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsát az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat hozta létre. Az ÖNET az alakuló ülését 2012. június 14-én tartotta. A tanács feladat- és hatáskörei a kormányhatározat szerint egyrészt konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására, másrészt konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről, továbbá javaslattevő a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A tanács tagjai a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei. Lényeges változás, hogy a testület tagjai köréből kikerült kormányzati oldalról a nemzeti fejlesztési miniszter, a vidékfejlesztési miniszter, a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára. Ennek következtében jelentősen csökkent a fórum kormányzati súlya. A 2014-ig tartó kormányzati ciklusban az ÖNET tanácskozással az alakuló ülést is beleértve összesen négy alkalommal került sor, és a témák többnyire költségvetést érintőek voltak.

A 2014–2018-as kormányzati ciklusban változott az önkormányzati államtitkár személye. Bár az ÖNET ülésére 2014-ben is csak kötelező két alkalommal került sor, de elindult egyfajta érdemi párbeszéd a tanács két oldala között. Az említett MANORKA projekt keretében sor kerül az ÖNET megújítási programjára. A program megvalósításában – norvég tapasztalatok alapján – részt vesz mind a nyolc országos önkormányzati szövetség és a Belügyminisztériumon kívül a Miniszterelnökség és a Nemzetgazdasági Minisztérium is. A közösen elfogadott cél, hogy jöjjön létre egyrészt az önkormányzati szövetségek között olyan megállapodás, amely révén a belső egyeztetések, és munkamegosztás megalapozza a hatékonyabb érdekképviseletet, másrészt az önkormányzati szféra és a kormányzat közötti megállapodás révén kiszámíthatóbb és érdemibb párbeszéd jöjjön létre a két érdekkör között.

## 6. Az önkormányzati politikai érdekérvényesítés és lobbizás helyzete

Az önkormányzati érdekek képviselete szempontjából kiemelkedően fontos a szövetségi elnökök lobbiképessége. Miközben valamennyi szövetség, mint társadalmi szervezet alapszabályában rögzíti a pártoktól való függetlenségét, mégis kézzel fogható, hogy jelen vannak a politikai pártok a szövetségi munkában.

A nyolc országos szövetség a vizsgált időszakban 34 elnököt választott, beleértve a két 1989-ben alapított szövetség első elnökét is. Az elnökök váltásának gyakorisága alapvetően az adott szövetség alapszabályi rendelkezéseitől, vagy a választói akaratától függ, amikor

is nem választják meg a korábbi szövetségi elnököt az önkormányzati pozíciójába. Eddig a legtöbb elnököt, hetet, az MJVSZ választotta, míg hat személy töltötte be az elnöki tisztséget a MÖOSZ esetében. A leghuzamosabb ideje van országos önkormányzati szövetség élén Gémesi György, akinek a jelenlegi már a hetedik ciklusa.

Az önkormányzati érdekszövetségek és a pártpolitika nem állnak távol egymástól. A parlamenti pártok és a kormányok szempontjából nem volt lényegtelen, hogy az egyes önkormányzati szövetségek vezetői melyik politikai csoportosuláshoz tartoznak, még akkor is, ha a szövetségek álláspontja eredendően nem pártpolitikai szempontú. A szövetségeket elsődlegesen azok elnökei képviselik és jelenítik meg, ezért érdemes áttekinteni az elnöki kart politikai szempontból is.

Jelenlegi, illetve volt parlamenti pártok közül a legtöbb, 15 szövetségi elnököt a FIDESZ adta. Az MSZP hat elnököt tudhatott magáénak, ugyancsak hat elnököt adott az SZDSZ. Az MDF színében lett két szövetségi elnök. A rendszerváltást megelőzően megválasztott két alapító elnököt is figyelembe véve csupán hat elnök nem köthető egyértelműen országos politikai párthoz. Különösen izgalmas, hogy miképpen tudja a szövetségi elnök a pártszempontokat kezelni, abban az esetben, ha országgyűlési képviselő, és különösen, ha kormánypárti frakcióban politizál. A faluszövetséget kivéve valamennyi szövetség esetében előfordult, hogy az elnök egyben parlamenti képviselő is volt.

Az országgyűlési képviselő polgármestereknek, és főleg a kormánypártiaknak a kapcsolattartási központi hatalom szereplőivel erős és a befolyásolási lehetősége jelentős. Ugyanakkor az eddigi tapasztalatok azt bizonyították, hogy az önkormányzati szféra reprezentánsai a Parlamentben a vélt vagy valós frakciófegyelemnek engedelmessé válva általában elutasítják azokat az önkormányzatok számára kedvező javaslatokat, amelyeket a kormány nem támogat. Az egykamarás parlament működése kapcsán állítható, hogy az önkormányzatok érdekének szervezett képviseletét nagymértékben megnehezítette, illetve lehetetlenné tette a pártpolitika, mivel a kettős funkciót betöltő országgyűlési képviselő-önkormányzati vezető elsődlegesen a saját települése, megyéje konkrét ügyében tudott lobbizni, míg az önkormányzatiság átfogó ügye háttérbe szorult.

Az érdekképviseleti szervezetek lobbitevékenységének kiemelkedő célpontja a kormányzat, mivel értelemszerűen itt dőlnek el a legfontosabb szabályozási kérdések. A kormány és az önkormányzati szféra közötti együttműködés, az eredményes érdekérvényesítés feltétele a szövetségi vezetők és a kormányzati szereplők és nem csupán a politikusok, hanem a minisztériumi szakpolitikusok, kormánytisztviselők közötti személyes, folyamatos, mondhatni napi kapcsolat. A jó együttműködés esetén az egyes kormányzati döntéseket megelőzően már az előkészítési szakaszban kialakul az informális szakmai egyeztetés, melynek révén az önkormányzati szempontok a tervezetek korai szakaszában beépülnek, és kormányzati gondolatként mennek tovább az egyeztetési folyamatban. Az intézményesített kormány-önkormányzat párbeszéd esetén viszont nagyon fontos az írásbeliség és a megfelelő nyilvánosság. Ennek során az érdekképviseleti szervezetek meg kell nyerniük a médiát, hogy megfelelő közfigyelem kísérelje a két fél közötti egyeztetési folyamatot. Az írott és az elektronikus sajtó alapvetően önkormányzatbarát módon viszonyult a szövetségi törekvésekhez, illetve az újságírók örömmel fogadták a jól felépített és számokkal alátámasztott önkormányzati követeléseket.

Amennyiben egy törvényjavaslatot a kormány benyújt az Országgyűlés elé már meglehetősen nehéz változásokat elérni, abban az esetben, ha azt a kormány nem akarja.

Természetesen azért volt példa arra is, hogy jól szervezett akcióval a parlament többsége az önkormányzatok számára kedvező irányban módosítsa az eredeti törvényjavaslatot. A gázközmű-vagyon önkormányzatokat megillető kártalanításáról szóló törvényjavaslat tárgyalása során 2000-ben a TÖOSZ elkészítette azokat a módosító javaslatokat, amelyek elfogadásával az érintett önkormányzatok számára kedvező döntés született. A javaslatokat valamennyi parlamenti frakciónak megküldték, kérve, hogy egyetértés esetén nyújtsák be. Az akkori ellenzéki pártok és egyes kisgazda képviselők éltek a felkínált lehetőséggel, így hivatalos módosító indítvánnyá váltak a TÖOSZ javaslatok. Ezt követően a szövetség felhívta a sajtó nyilvánosságát, melynek során valamennyi megyei napilapban közzétételre került azon települések listája, amelyeknek járt kártalanítás, valamint felszólították a megyebeli parlamenti képviselőket, hogy támogassák a TÖOSZ javaslatát és így az általuk képviselt települések érdekeit. Az akciónak köszönhetően a kormány átmenetileg szüneteltette a törvényjavaslat tárgyalását, mivel joggal tartott tőle, hogy az eredeti javaslatot leszavazzák. Ezt követően a TÖOSZ már a módosító indítványok szavazásánál segítette a képviselőket az önkormányzatbarát javaslatok elfogadásában, azáltal, hogy megjelölte a megszavazandó indítványokat. A szervezőmunka eredményeképpen az eredeti törvényjavaslatot öt pontban sikerült az önkormányzatok számára kedvezőbbre változtatni. Természetesen ehhez kellett az akkori ellenzék egységes támogatása és néhány kormánypárti renitens képviselő együttműködése.

A parlamenti bizottságok álláspontjának befolyásolása ebben a folyamatban szintén fontos, és az önkormányzati bizottság elsődlegesen a fajsúlyosabb kérdésekben kikéri a szövetségek véleményét.

Kiélezett parlamenti erőviszonyok esetén is van lehetőség egyetértésen alapuló döntést kialakítani, amennyiben az önkormányzatok széles körét érintő ügyről van szó. 2004 nyarán sikerült módosítani a polgármesterek jogállásáról szóló törvényt teljes politikai konszenzussal. Természetesen a végső döntés meghozataláig – másfél éven keresztül – meglehetősen sokszor és sokféle módon kellett lobbizni, hogy megszülessen a közös politikai egyetértés. Ebben a folyamatban is meghatározó jelentősége volt, hogy sikerült az önkormányzati szövetségek között együttműködést és egyetértést kialakítani.

Az átfogó önkormányzati érdekek képviselete hiányának sajátos esete a polgármesteri bér kérdés. A 2011 decemberében megszavazott új önkormányzati törvény rögzíti a polgármesteri bérről vonatkozó új szabályozást. A szabályozás révén kevesen – a fővárosi és nagyvárosi polgármesterek – jól jártak, míg a polgármesterek túlnyomó többsége rosszul járt. Ezt a problémát a szövetségek már a törvény elfogadásakor jelezték, mivel nem volt része a kormányjavaslatnak, egyéni képviselői indítványként került bele a törvénybe, így előzetes egyeztetésre sem került sor. Annyit sikerült elérni 2012-ben, hogy az új bérszabályozás nem lépett hatályba a ciklus közben, hanem csak a 2014-es októberi választásokkor. A törvényt megszavazták azok a kormánypárti képviselő polgármesterek is, akik ennek révén ismételt megválasztásuk során polgármesterként rosszul jártak.

## 7. Összegzés, az önkormányzati érdekvédelem eredményessége, jövője

Az elmúlt huszonöt évben változó intenzitással és sikerrel valósult meg a magyar önkormányzati érdekvédelem. A helyzet sajátossága, hogy az 1990-es önkormányzati törvény

kialakításakor már részt vett a vitában a TÖOSZ, így részesévé tudott válni a szabályozásnak.

Később a jogalkotási folyamatban kisebb nagyobb sikereket lehetett elérni összefogással, háttérmegeállapodással és egyes szövetségi törekvésekkel. Az első két évtizedben folyamatos volt az egyeztetés, miközben a tárgyalások gyakorta ekkor is formálisak és eredmény nélküliek voltak. A nagy reformtörekvések idején a szövetségek nagy része aktívan részt vett az előkészítő munkában, és nem a kialakított javaslatok minőségén, hanem a politikai támogatottság hiányán múlott, hogy sok kérdésben nem változtak a szabályok. Mindez kiemelten érvényes volt a kormányzat regionalizációs törekvéseire, amelyek végül is mind a szabályozás, mind pedig a gyakorlat szintjén megbuktak. Ennek ellenére az első húsz esztendőben úgy tűnt, hogy van szervezett és érdemi befolyása a szövetségeknek az önkormányzatokat érintő folyamatokra. Különösen igaz ez az állítás a KÖEF rövid, de nagyon intenzív időszakára.

A 2010-es kormányváltás jelentős változást hozott az államfelfogásban, beleértve az önkormányzás megítélését is. A kétharmad uralma gyakorlatilag sokkolta a szövetségeket, így a legjelentősebb átalakítási folyamatban nem szövetségek, hanem egyes személyek befolyásolták a folyamatokat. A kialakított új önkormányzati rendszer mögött szövetségi támogatottság nincs.

A szövetségek többségének tevékenysége is hanyatlott. A túlélést segítő megoldás az önkormányzati vezetők képzésében, informálásában, tudásának növelésében, képessé tevésében rejlik. Ezt a feladatot néhány önkormányzati szövetség igyekszik ellátni, kisebb nagyobb sikerrel, alapvetően pályázati forrásokból. Az önkormányzati érdekvédelem szempontjából elengedhetetlenül fontos, hogy a jövőben is legyenek valódi önkormányzatok, akkor erősödni fog azok érdekképviselete és védelme (6. táblázat).

6. táblázat

Az egyes önkormányzati szövetségek tagsága  
önkormányzati típus szerinti bontásban. 2015

Típus/ szövetség	BÖSZ	KÖÖÉSZ	KÖSZ	MFSZ	MJVSZ	MÖOSZ	MÖSZ*	TÖOSZ	Összesen
Község	–	–	368 (13%)	198 (7%)	–	–	366 (13%)	1474 (52%)	2406 (85,6%)
Város	–	92 (29%)	5 (1,5%)	–	–	–	110 (34%)	134 (42%)	341 (106,5%)
ebből járás- székhely	–	53	–	–	–	–	?	52	105 (?)
Megyei jogú város	–	–	–	–	23	–	4	1	28 (121%)
Főváros	1	–	–	–	–	–	–	–	1
Fővárosi ke- rület	22	–	–	–	–	–	7	1	23 (100%)
Összesen	23 (1%)	92 (3%)	373 (12%)	198 (6%)	23 (1%)	–	487 (15%)	1610 (51%)	2945 (92,7%)
Megye	–	–	–	–	–	19	1	4	24 (126%)
Mindösszesen	23	92	373	198	23	19	488	1614	2969

## 8. FEJEZET

### A vétőszereplők elmélete

Bodor Ákos – Grünhut Zoltán

Kutatásunk különböző aspektusainak vizsgálatához – ahogy az már a fentiekből kiderült – eltérő elméleti keretek adták a kiinduló megközelítéseket. Mivel a kormányzati decentralizáció biztosítékai vonatkozásában elengedhetetlennek mutatkozott, hogy a releváns szereplők jelentőségét és funkcióit is számba vegyük, így e szempont elemzéséhez szintén koncepcionális háttérrel választottunk. Az elsősorban George Tsebelis nevéhez kötődő vétőszereplők teóriája azon aktorokra koncentrál, amelyek támogató hozzájárulása nélkül nincs elmozdulás a közpolitikai status quo-ból, avagy negatív módon közelítve: vétőjükkal megakadályozhatják a közpolitikai változást (WARNTJEN 2010). Jahn (2010) szerint Tsebelis megközelítése olyan elméleti keret, amelyet felhasználva kvantitatív és kvalitatív, esettanulmány jellegű, avagy átfogó, komparatív kutatás is lefolytatható, sőt a tudományos következtetéseken túl, a döntéshozók stratégiaalkotásához, a döntéshozatali technikák megválasztásához szintúgy hasznos adalékokkal lehet szolgálni. Ezzel szemben Jochem (2003) aláhúzza, a vétőszereplők teóriája nem elméleti igényű modell, inkább analitikus megközelítés, amely az empirikus vizsgálat során orientálja a kutatót bizonyos összefüggések irányába, de közben számos kontextuális körülmény jelentőségét elködösíti.

A vétőszereplők jelentőségének kutatása kétségkívül felértékelődően van a statisztikai, módszertani, analitikus megközelítésekre egyre fogékonyabb összehasonlító politikatudományon belül (JAHN 2010), ugyanakkor a modell – talán éppen emiatt is – intenzív kritikák kereszttüzeiben áll. Mint Warntjen (2010) fontos tényként nyomatékosítja, a vétőszereplők elmélete a racionális döntés teóriáján alapuló, az aktorokat érdekmotivált, érdekalapú cselekvőként értelmező institucionalista megközelítés.

George Tsebelis célja egy olyan általánosan használható keretrendszer megalkotása volt, ami képes túllépni a politikai intézmények összehasonlító vizsgálatát addig jellemző szűklátókörű megközelítéseken. Azt állítja, hogy a politikai rendszerek működésének fontos eltéréseit nem a különböző intézményi formák (úgy, mint például parlamentáris berendezkedés vs. elnöki rendszer, vagy egykamarás vs. kétkamarás parlament) okozzák, így az e tengelyek mentén való vizsgálódás a lényegi különbségeket nem képes feltárni (TSEBELIS 1995, 2002). Ezzel szemben amellet érvel, hogy fellelhető egy olyan *változó*, amely alapján a különböző formáktól és típusoktól függetlenül minden politikai rendszer döntéshozási mechanizmusa összehasonlítható. Ennek segítségével egy olyan empirikusan is használható teoretikus-logikai keretrendszer felállítására tesz kísérlet Tsebelis, ami meglátása szerint összehasonlíthatóvá teszi a különböző rezsimeket, pártrendszereket, törvényhozó

és végrehajtó hatalmakat (SCARTASCINI et al. 2008). Ez a változó pedig nem más, mint a különféle intézményi berendezkedések közpolitikai változásra való képessége.

Az intézményi különbségek meglététől függetlenül, általánosan alkalmazható koncepcióját Tsebelis annak okán is nagy jelentőségűnek tartja, hogy az a komparatív politikatudomány eddigi módszertani gyengeségét – a kisméretű minták problémáját – sikeresen orvosolja (TSEBELIS 2010). Fontos eredményként említi továbbá, hogy a modellje nem normatív: mint hangsúlyozza, az elméletét empirikusan alkalmazó kutatók interpretációja ugyan lehet normatív, levonhatnak következtetéseket arról, hogy melyik rezsimek, kormányzati és pártrendszerek stb. hatékonyabbak, eredményesebbek, ám a teória önmagában nem normatív, kizárólag *analitikus igazságokat* rögzít.

Tsebelis alapján a vétőszereplőket a következőképpen csoportosíthatjuk: megkülönböztetünk egyrészt individuális és kollektív, másrészt intézményi és pártos (partisan) aktorokat. Mint a szerző aláhúzza, az individuális, tehát egyetlen személyhez, vagy effektíve egyetlen személy irányította szervhez, esetleg rendkívüli belső egységet, kohéziót mutató szervezethez kötődő vétőkapacitások viszonylag ritkák, különösen a demokratikus rendszerekben, ahol sokkal inkább többek által alkotott és befolyásolt kollektívák tudnak vétőval élni. Az intézményi szereplők a politikai struktúra jól elkülönülő intézményi egységeit ölelik fel (pl. alsóház, felsőház, parlamenti bizottságok, elnök, alkotmánybíróság), míg a „pártos” jelző pedig elsősorban a választók által mandátumhoz jutott képviselőkre, frakcióikra, kormánykoalícióra és ellenzékre, miniszterekre utal (2. ábra).

	<i>Intézményi</i>	<i>Pártos</i>
Individuális	USA elnöke	Monolitikus párt
Kollektív	Alsó- és felsőház egy kétkamarás rendszerben	Frakciók egy kormánykoalícióban

2. ábra

*A vétőszereplők tipológiája Tsebelis értelmezése szerint (demokráciákból vett példákkal)*

*Forrás: Jochem (2003) alapján.*

Tsebelis erősen leszűkíti az azonosítható vétőszereplők körét a politikai struktúra közvetlen aktoraira, amit maga is felismer, s később, valamiféle korrekcióként, ugyan megemlíti egy szélesebb halmaz eshetőségét (érdekcsoportok, lobbyszervek, szakszervezetek, hadsereg stb.), de ennek tudatos modellbe illesztése elmarad – igazából indoklás nélkül (TSEBELIS 2000). Újabb évek elteltével már maga is foglalkozik más jellegű szereplőkkel empirikus munkáiban (így például az Európai Unió döntéshozatali eljárásának vizsgálata során a tagállamokkal – TSEBELIS–YATAGANAS 2002), ám az eredeti koncepciójához – az általunk olvasottak szerint – nem tesz teoretikus kiegészítéseket.

A főbb elméleti komponensek bemutatása előtt fontos még egy aspektus tisztázása: Tsebelis koncepciója az összehasonlító politikatudomány térbeli modellezési irányzatához tartozik; a vétőszereplőket egy absztrakt politikai térben helyezi el, s annak tükrében vizsgálja viszonyukat a közpolitikai status quo-hoz, illetve egymáshoz (WARNTJEN 2010). Az ábrázolás módja lehet egy-, két- vagy akár többdimenziós is, ami ugyanakkor releváns, hogy a vétőszereplők térbeli rögzítése előzetes kutatási eredmények függvénye. Ez leggyakrabban a következő eljárással történik. A vétőszereplők *ideológiai karakterét* (különösen igaz ez

a pártos kollektív aktorokra, illetve az azokat felölelő kollektív intézményi aktorokra) szakpolitikákhoz való viszonyulásuk szerint értékeli. Ez történhet kvalitatív dokumentum-, diskurzus- és tartalomelemzéssel, illetve szakértői interjúkkal (avagy ezek kombinációjával). A vétőszereplők pozícióját ezen értékelés során egy több szempontra/dimenzióra koncentráló numerikus skálán mérik, majd azok aggregálásából és átlagolásából kap az aktor egy főértéket, amely alkalmas a térbeli elhelyezésére (LAVER–HUNT 1992, BENOIT–LAVER 2006). Előfordul persze, hogy e főértékek (vagy indexszámok) korábbi kutatásokból származnak, tehát kvázi másodlagos adatokon alapul a vizsgálat (leggyakrabban a nagy elemszámú, idősoros, kvantitatív komparatív elemzéseknél támaszkodnak létező indexekre, általában jobboldali-baloldali besorolásokra – ilyenek többek között: CASTLES–MAIR 1984, LAVER–HUNT 1992, BENOIT–LAVER 2006). Az egyetlen országra koncentráló esettanulmányoszerű, vagy legfeljebb szűk összehasonlító kutatások esetében akadnak példák előzetes, feltáró dokumentum-, diskurzus- és/vagy tartalomelemzésekre, ám ez semmiképpen sem bevett módszer, s megvannak a korlátai (pl. a pártok alapidokumentumai, stratégiái, szakpolitikai állásfoglalásai, a tagok megnyilvánulásai, valamint a gyakorlati tettek között hatalmas különbségek lehetnek, amelyek módszeres összevetése könnyen kritikák céltáblája lehet). Szakértői interjúk alkalmazása a vétőszereplők térbeli elhelyezésének megalapozásához sokkal jellemzőbb, ám König et al. (2010) ennek potenciális fogyatékoságait is alaposan körüljárta, jelezve a vétőszereplők kutatásának egyik leküzdésre váró gyengeségét.

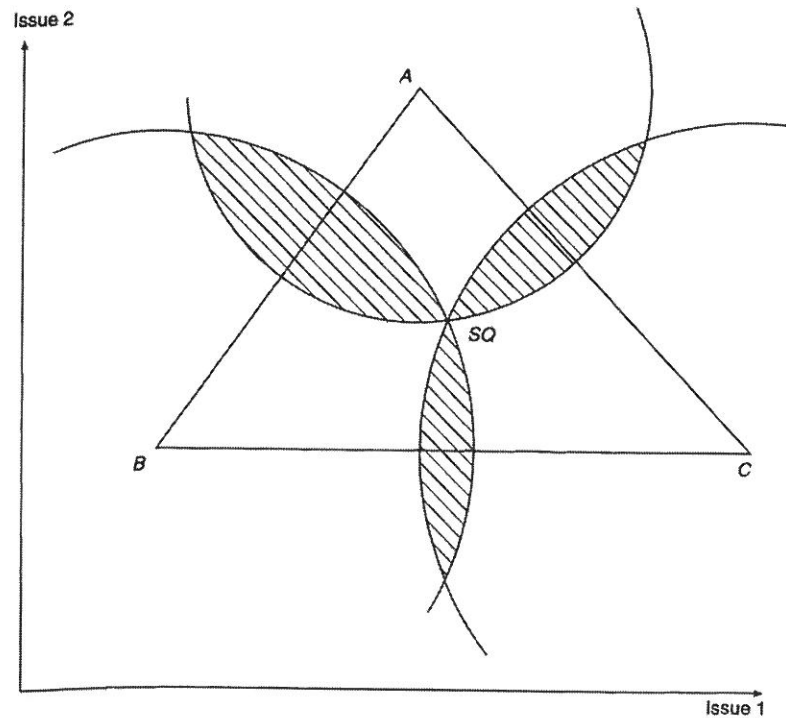
## 1. Az elmélet ún. *analitikus igazságai*

A következőkben áttérünk az elmélet – Tsebelis fogalomhasználatát követve – ún. *analitikus igazságainak* tárgyalására, amely három tényezőre koncentrálna: 1) a releváns vétőszereplők számára; 2) a köztük lévő ideológiai távolságra; valamint 3) az aktorok belső kohéziójára (HALLERBERG 2010).

A koncepció legfontosabb fogalmi eleme a közpolitikai változásra való képesség.<sup>1</sup> Ez a függő változó, ami politikai rendszerenként eltérő mértéket mutat. A közpolitikai változásra való képesség fogalmához szorosan hozzátartozik annak esetleges hiánya is, amit *közpolitikai* stabilitásnak nevez Tsebelis. A vétőszereplők fogalmába pedig – ahogy azt fentebb már említettük – azokat az egyéni vagy kollektív aktorokat sorolja a szerző, akiknek/amelyeknek a beleegyezése elengedhetetlen a közpolitika alakításához. Koncepciója fő állításait Tsebelis játékelméletszerű, leegyszerűsített példákon keresztül mutatja be. Az absztrakt példák vázlatos ismertetése nélkülözhetetlen az alapfogalmak megértéséhez, a valós politikai folyamatokra való szabatos alkalmazásuk érdekében.

<sup>1</sup> Az elméleti áttekintés alapja Tsebelis 1995-ben publikált *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* című tanulmánya, továbbá a 2000-ben megjelent *Veto Players and Institutional Analysis* című írása és a 2002-ben kiadott *Veto Players. How Political Institutions Work* című könyve.

Elsőként az elmélet kulcsfontosságú fogalmát, a status quo legyőzhetőségi területet (winset<sup>2</sup> of the status quo) mutatjuk be. A 3. ábrán látható szituáció egy olyan egykamarás törvényhozást feltételez, ahol két ügyben döntenek (a szerző példájánál maradva: a hadsereg költségvetéséről, illetve a szociális ellátások költségvetéséről, az ábrán: Issue 1 és Issue 2), összesen három párt részvételével (A, B és C). Mindhárom párt elképzelésében van egy olyan *ideális pont* a felvázolt kétdimenziós közpolitikai térben, ami számára a legpreferáltabb kombinációja lenne a két költségvetésnek. Továbbá mindegyik pártra igaz, hogy az ideális pontjuktól egyenlő távolságra eső különböző költségvetés-kombinációk között nem tesznek különbséget, tehát másként fogalmazva: mindegyiküknek van egy kör alakú közömbösségi görbéje.



3. ábra

*A status quo legyőzhetőségi területe három játékos és két dimenzió esetében*

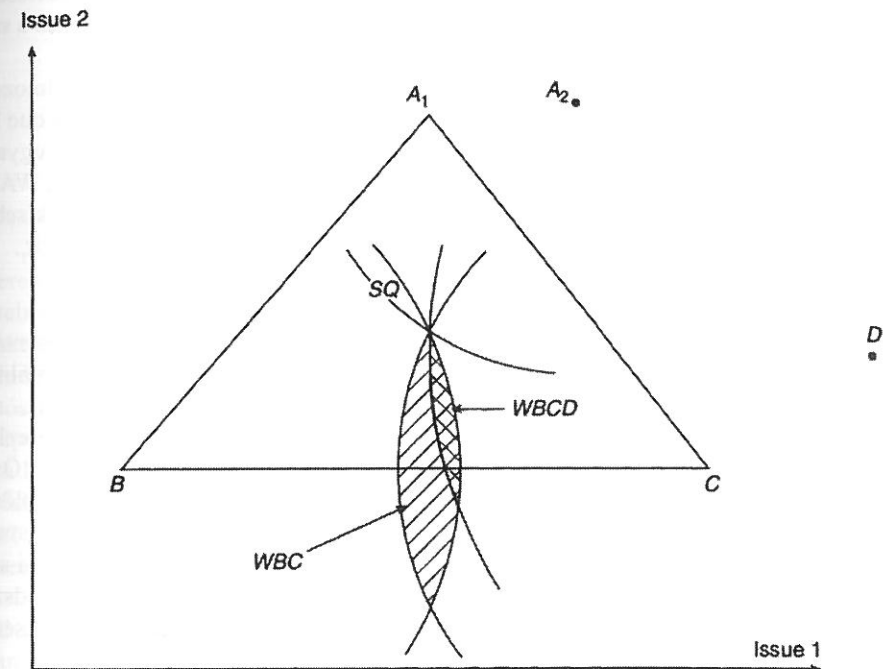
Forrás: TSEBELIS 1995:296.

<sup>2</sup> A winset fogalmát Tsebelis Putnamtól kölcsönzi. Putnam (1988) a nemzetközi és a nemzeti politikai döntéshozás kapcsolatának elemzéséhez használja a terminust. Ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés elfogadásra kerüljön, azt nemzeti szinten is el kell fogadni, így tehát utóbbi korlátokat szab a nemzetközi megegyezésnek. Vagyis a különböző hazai érdekcsoportokkal való tárgyalás és megegyezés szükséges a nemzetközi tárgyalások előtt, alatt. Ezeknek a hazai érdekeknek és elvárásoknak a modellezésére vezet be Putnam a winset fogalmát. Egy, a nemzeti szint csoportjainak várakozásai alapján összeállított winset mindazon nemzetközi szintű politikák és megegyezések összessége, amelyek támogatást nyernének egy ratifikálási eljárásban.

Az ábra a döntés előtti helyzetet, a status quo-t SQ-val jelöli. A példa szerinti körülmények között – vagyis többségi szavazás esetén, továbbá ha az aktorok nem egy egyenes vonalon helyezkednek el – lényegtelen, hogy a status quo hol mutatkozik, el lehet mozdítani, Tsebelis szavaival: le lehet győzni. A 3. ábra csíkkal jelölt területei azokat a pontokat jelölik, ahol ez megtörténhet. Ez a három rész a status quo legyőzhetőségének területe.

Tsebelis elméletében a status quo legyőzhetőségi terület mérete a közpolitikai stabilitás proxyja, azaz egy olyan változóként fogható fel, ami kifejezi, reprezentálja egy adott politikai rendszer közpolitikai stabilitását, illetve más szóval a közpolitikai változtatásra való képességét.

A következő absztrakt szituációkon keresztül azokat a változókat fedjük fel, amelyek hatással vannak e terület méretére. Az első szituációban a döntéshozás folyamatát úgy tekintettük, mint ami egy individuális szereplőre (játékosra) van delegálva (például ilyen lehet egy erős pártfegyelemmel rendelkező frakció), ennek megfelelően a döntés kizárólag e szereplő *ideális pontját*, preferenciáját tükrözi, így a status quo alakulását is e játékos befolyásolja. Amennyiben a preferenciája megváltozik, úgy ez az *ideális pont* is máshová kerül, ami a status quo elhelyezkedésére is hatással lesz.



4. ábra

*A status quo megváltoztatása három egyéni játékos esetén*

Forrás: TSEBELIS 1995:297.

A 4. ábra által felvázolt szituáció annyiban különbözik az elsőtől, hogy a döntéshozási mechanizmus itt szigorúbb feltételeket állít fel, vagyis egyhangú egyetértés kötelezettségét várja el a status quo megváltoztatásához. Ebből következően, ha a játékosok (A, B, C) ugyanabban a pozícióban maradnak, akkor a status quo (SQ) nem változik. Ha például A megváltoztatja pozícióját  $A_1$ -ről  $A_2$ -re – ahogyan az ábrán látható –, a status quo akkor is marad<sup>3</sup>, mivel B és C játékosok nem akarnak továbbra sem a WBC területen kívülre menni,  $A_2$  pedig nem akar oda belépni. Tehát az A közpolitikai pozíciójának megváltoztatása nem okoz változást. Azonban, ha az A-t kicseréljük D-re akkor már bekövetkezhet a változás, a WBCD területen belül minden lehetséges pont legyőzheti a status quo-t.

Az eddigiek konklúziójaként fogalmazza meg Tsebelis a következő kijelentést:

1. tétel – A vétőszereplők számának növekedésével együtt a status quo legyőzhetőségi terület nem növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás növekszik).

Az első analitikus igazság nagyon leegyszerűsítve tehát azt mondja: minél több vétőszereplővel kell számolni, annál nehezebb egy új közpolitikai döntést keresztülvinni. Az állítás mögötti magyarázat igen egyszerű: az  $n+1$  játékos esetén létrejövő status quo legyőzhetőségi terület részahalmaza az  $n$  játékos esetén létrejövő status quo legyőzhetőségi területének. Ezért egy további vétőszereplő hozzáadása a rendszerhez sohasem növeli a status quo legyőzhetőségi területet.

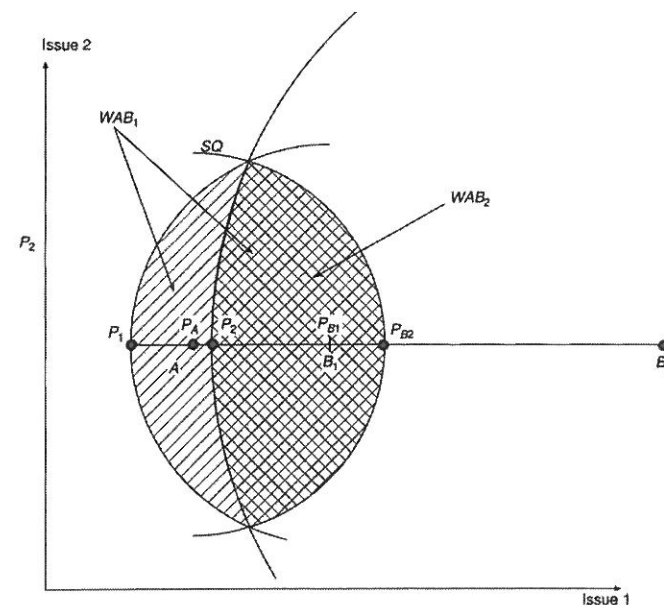
A következő példában (5. ábra) két egyéni játékos egyetért a status quo (SQ) elmozdításának kérdésében. Ha B közel van A-hoz (az ábrán ez a  $B_1$  pozíció), akkor a status quo legyőzhetőségi terület a  $WAB_1$  által jelzett rész. Amennyiben B távolabb van A-tól ugyanazon a vonalon ( $B_2$ ), akkor a terület lecsökken ( $WAB_2$ ). Amint az ábrán is látható,  $WAB_2$  részahalmaza  $WAB_1$ -nek. Ez azért van így, mert a  $B_1B_2SQ$  háromszög  $B_2SQ$  oldala kisebb, mint a másik két oldal összege, következésképpen a  $B_2P_2$  távolság kisebb, mint a  $B_2P_1$ .

Ebből következően Tsebelis egy újabb nagyon lényeges tételt fogalmaz meg:

2. tétel – Ha a vétőszereplők közötti távolság növekszik ugyanazon vonal mentén, akkor a status quo legyőzhetőségi terület nem növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás növekszik).

Mindez gyakorlatiasabb nyelvre átfordítva azt jelenti: minél nagyobb a vétőszereplők közötti ideológiai távolság, annál nehezebb egy új közpolitikai döntést végigvinni. Összegezve tehát az első két analitikus igazságát az elméletnek: minél több vétőszereplővel kell számolni és/vagy a vétőszereplők közötti ideológiai távolság minél jelentősebb, annál nehezebb új közpolitikai döntéseket elfogadni; ergo annál valószínűbb a közpolitikai status quo fennmaradása, amiből egyaránt következhet a kormányzati, szakpolitikai rendszer stabilitása (minden struktúra merev és szilárd) és instabilitása (a struktúrák szükség esetén sem változtathatóak, nincs rugalmasság, reagálási készség).

<sup>3</sup> Itt mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ez a kijelentés csak a példákban használt kétdimenziós közpolitikai térben igaz, több dimenzió esetén már nem.



5. ábra

A status quo megváltoztatása az egyéni döntéshozók távolságának függvényében

Forrás: Tsebelis 1995:298

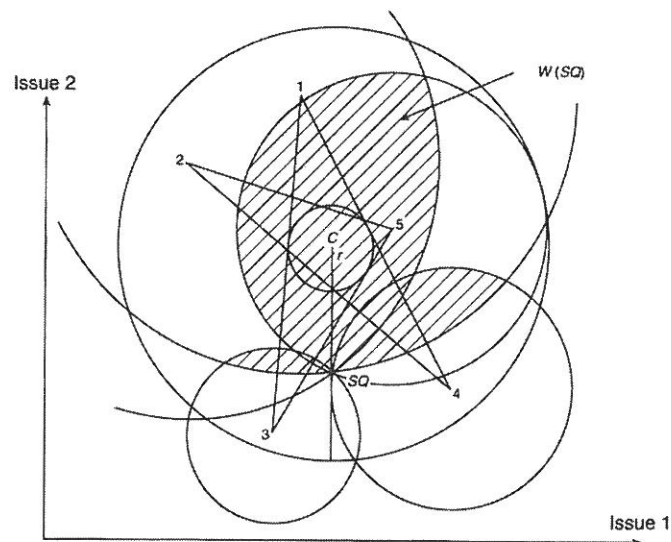
Mielőtt áttérnénk az utolsó, harmadik tételre, fontos kiemelni, hogy Tsebelis a vétőszereplők közötti távolságot nemcsak az adott aktorok közötti ideológiai különbségként értelmezi, de – éppen az idősoros vizsgálat jegyében – kiterjeszti azt az egymást váltó, összetételében esetlegesen változó kollektív intézményi vétőszereplők összehasonlítására is. Mindez egyszerűbben azt jelenti, hogy összeveti az adott és a korábbi kollektív intézményi vétőszereplők (pl.: két kormánykoalíció) ideológiai távolságát. Ezzel kapcsolatban leszögezi, ha az adott vétőszereplők közötti ideológiai távolság ugyan nagy, de egyúttal nagy az adott és a korábbi kollektív intézményi vétőszereplő közötti távolság is, akkor a status quo legyőzhetőségi területe csökken. Magyarán, egy kormányváltást követően az új koalíció tagjai közötti ideológiai távolság ellenére növekszik a közpolitikai döntéshozás valószínűsége, amennyiben az új koalíció ideológiai értelemben jelentősen különbözik a korábbitól.

Az eddigi példákban a játékosok individuumként voltak értelmezve az egyszerűség kedvéért. A következőkben azonban már olyan entitásként lesznek kezelve, mint amelyek számos eltérő pozíciójú egyénből tevődnek össze. Ezek a kollektív játékosok tehát olyan egyénekből állnak, akik kör alakú közömbösségi görbéik mentén, egyszerű többséggel döntenek. Tsebelis meglátása szerint a kollektív játékosok használata a koncepció magyarázatát életszerűbbé teszi.

A kollektív játékosok viselkedésének magyarázatához Tsebelis a social choice elméletből kölcsönveszi a *volk* fogalmát. A *volk* nem más, mint a kollektív aktoron belüli központi terület. Ez általában egy viszonylag kis sugarú kör, ami az individuumok számával egyre csökken. Ha C a középpontja a kollektív aktor volkjának (6. ábra), és d a távolsága a status

quo-tól, akkor a status quo legyőzhetőségi területe egy  $C$  középpontú körrel adható meg, melynek rádiusza  $d+2r$ .

Az 6. ábrán öt egyéni játékost láthatunk, akiknek többségi elven hozott döntése szükséges a status quo megváltoztatásához. Az ábrán látható  $C$ , a yolk közepe,  $r$ , a yolk rádiusza, valamint a csíkos részek a status quo legyőzhetőségi területeit jelzik. Mint kiolvasható, a status quo legyőzhetőségi terület egy olyan körön belül található, amelynek középpontja megegyezik a yolk középpontjával, rádiusza pedig  $d+2r$ , ahol  $d$  a  $C$  és az  $SQ$  közötti távolságot jelenti.



6. ábra

A yolk és a status quo legyőzhetőségének területe kollektív döntéshozók esetében

Forrás: TSEBELIS 1995:299.

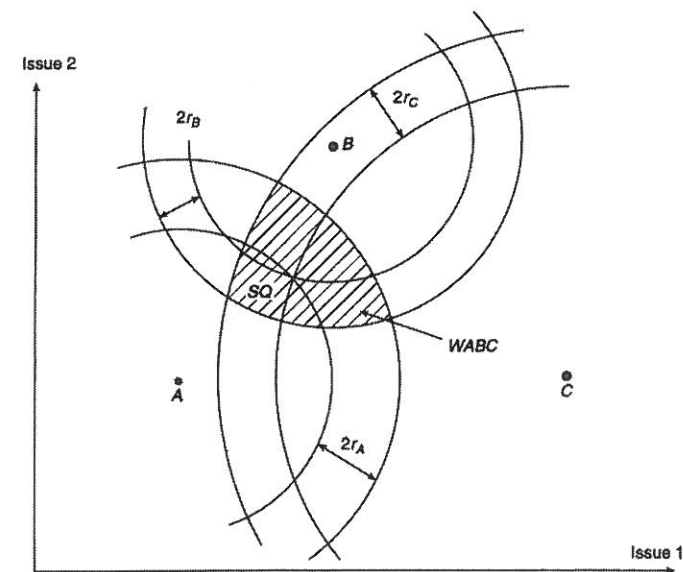
A következő, 7. ábra tulajdonképpen a 3. ábrán megismert szituáció kiterjesztése kollektív aktorokra, ahol  $r_A$ ,  $r_B$  és  $r_C$  jelöléssel az A, B és C kollektív aktorok yolkjainak rádiuszait láthatjuk. Ebben az esetben a status quo legyőzhetőségi terület (WABC) tartalmaz olyan pontokat, amelyek nagyobb távolságra vannak a kollektív szereplők yolkjainak középpontjától, mint a status quo maga.

Ez alapján a következő megállapítást teszi Tsebelis:

3. tétel – Ha a kollektív aktorok yolkjának mérete növekszik, a status quo legyőzhetőségi terület is növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás csökken).

Ezen analitikus igazság szerint tehát, ha a vétőszereplők belső kohéziója minél kisebb, annál valószínűbb, hogy a közpolitikai status quo legyőzhető, vagyis új döntés elfogadható. E megállapítás szoros összefüggésben áll a második tétellel, hiszen a vétőszereplők belső

kohéziójának csökkenése szükségszerűen azt jelenti, hogy a szereplők közötti ideológiai távolság is csökken.



7. ábra

Egyéni és kollektív döntéshozók közötti különbségek a status quo megváltoztatásában

Forrás: TSEBELIS 1995:300.

## 2. Az elmélet alkalmazása kutatásunkban

Tsebelis elmélete, mint az a vázoltakból egyértelműen látszik, erősen kvantitatív és modell-jellegű, nagyobb összehasonlító kutatásokhoz inkább alkalmazható, mint egy adott reformprocesszus sajátosságainak feltérképezéséhez. A vétőszereplők megközelítéséhez hasonlóak, ám kidolgozottságukat tekintve valamivel *puhább* jellegűek Immergut (1990, 1992), Huber et al. (1993), illetve Crepez (2002) művei, amelyek egyaránt a döntéshozatali folyamat vétőpontjaira koncentrálnak. Immergut (1990, 1992) egészségügyi reformokat vizsgált, s arra volt kíváncsi, hogy a döntéshozatal mely pontján sikerült érdemben alakítani, befolyásolni a kezdeményezést, illetve milyen szakaszokban csak csekély mértékben, avagy egyáltalán nem. Ebből a szerző következtetéseket vont le arra vonatkozólag, milyen fázisokban, milyen szereplők fértek hozzá a reformokhoz, közvetve tehát mérlegelte a vétőszereplők súlyát. Huber et al. (1993) hasonló indítatásból hét szakaszt különített el a döntéshozatali folyamatok kapcsán, azzal támpontokat adva, hogy a különböző vétőpontoknál kompetenciákkal bíró aktorok mennyiben képesek befolyásolni a reformokat, milyen relevanciával bírnak. Crepez (2002) valamivel egyszerűbb megközelítést ajánl sokat idézett teoretikus írásában. Szerinte a vétőpontok alapvetően két kategóriába sorolhatóak: beszélhetünk kompetitív és konszenzusos típusokról, s míg előbbiek kemény érdekűkötések színterei, tehát

az itt bekapcsolódó szereplőket jelentős súllyal kell számba venni, addig utóbbiak olyan szituációs helyzetek, ahol a felek, érdekelteik dacára, keresik a megegyezést, a kompromisszum lehetőségét.

Noha Tsebelis teóriája kétségkívül irányadó, utóbbi elméletek mégis közelebb állnak a saját *vétókapacitás-megközelítésünkhöz*, amennyiben minket főként az érdekelt, hogy azonosíthatóak-e olyan szereplők a döntéshozatali folyamatban, akik a kormányzati decentralizáció erősítése, védelme szempontjából elkötelezettek, motiváltak és aktívak. Vagyis számunkra az volt előzetesen a fő kérdés, hogy a reformok előrehaladása során, az adott processzus bármely pontján bekapcsolódva, bármilyen formában, legalább befolyásolási szándékkal fellépnek-e jól körülhatárolható szereplők, szereplői körök, amelyek kétségkívül a decentralizáció ügyét képviselik.

Tsebelis analitikus módszertanának leírása és megismerése annak ellenére fontos saját kutatási megközelítésünk szempontjából, hogy nem modellezési módszertannal, hanem finomabb eljárásokkal, köztük kvalitatív dokumentumelemzéssel és szakértői interjúkészítéssel, illetve kérdőívvezetés által valósítottuk meg empirikus adatgyűjtésünket. Érdeklődésünket ugyanis mindenképpen orientálták Tsebelis teóriájának ún. analitikus igazságai.

Ennek tükrében fontos aspektusnak tartottuk, hogy a releváns vétószereplők számának növekedésével csökken-e a közpolitikai változóképesség, vagyis nehezebb-e a reform átverekedése. Okunk volt előzetesen azt feltételezni, hogy a magyarországi önkormányzati reformok előrehaladása akkor volt eredményesebb, amikor vagy a) egyetértés mutatkozott a potenciális vétószereplők között (tehát kvázi majdhogynem egyetlen szereplővé azonosultak); vagy b) egy döntő befolyású szereplővel szemben a többi nem tudta érdekeit érvényesíteni.

Szintén Tsebelis megközelítéséből vezettük le azon kutatási kérdésfeltevésünket, hogy a releváns vétószereplők közötti ideológiai távolság növekedésével csökken-e a közpolitikai változóképesség, vagyis nehezebb-e a reform átverekedése. Ezen aspektus kapcsán megalapozottnak láttuk azt az előfeltevést, hogy azon periódusokban, amikor a vétószereplők között kisebb ideológiai távolság volt tapasztalható, de legalábbis egy adott szereplői kör ideológiai egyetértést mutatott, akkor könnyebben mentek át a reformkezdeményezések.

Harmadsorban pedig az is érdekelt minket, hogy a vétószereplők belső egysége, kohéziója mennyiben hatott a közpolitikai változáfolyamatra, annak eredményességére. Mi is elfogadtuk előzetesen Tsebelis állítását, miszerint a vétószereplők belső kohéziója támogatja a reformok előrehaladását.

Végezetül egy tisztázó mondatot fontos ideszúrni a fentiek tükrében: Tsebelist elsősorban a közpolitikai változás/stabilitás problémája érdekli, tehát a reformok tárgya számára indifferens, a kezdeményezések előrehaladási esélyét akarja különböző tényezők figyelembevételével megalapozottan prognosztizálhatóvá tenni. Ezzel szemben minket a reformok tartalma is normatív módon foglalkoztat, amennyiben a decentralizáció ügyét támogató vétószereplők érdekérvényesítési képességét kutatásunk gerinceként fogjuk fel.

## 9. FEJEZET

### A polgármester országgyűlési képviselők

*Kacziba Péter*

A polgármesterek választását és jogállását 1990–1994 között szabályozó, 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztséget a legtöbb esetben bármilyen más párhuzamos munkavégzéssel kapcsolatosan összeegyeztethetetlennek minősítette. A legmagasabb állami tisztségek mellett ez a kikötés ekkor még az országgyűlési képviselői pozícióra is vonatkozott. A törvény szelleméből kitűnik, hogy a jogalkotó a párhuzamosan viselt polgármesterséget és az országgyűlési képviseletet a lehetséges hatalmi koncentráció; a hatalmi ágak tényleges szétválasztása; általában véve a munkavégzés hatékonysága; valamint a pénzügyi javadalmazások halmozásának megakadályozása miatt összeférhetetlennek minősítette (VÁRNAGY 2012:27–28, BIHARI 1995:41). A törvény értelmezésekor azonban már az első ciklusban is problémát jelentett, hogy amíg az utóbbi, polgármesterek jogállásáról szóló 1990. évi LXVII. számú törvény kizárta a kettős pozíció lehetőségét, addig az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény tételes összeférhetlenségi listájáról a polgármesteri pozíció hiányzott.

Az 1994 júliusában kormányt alakító MSZP–SZDSZ koalíció utóbbi ellentmondásra hivatkozva javasolta a kettős funkció tiltásának eltörlését. A módosítás parlamenti vitája során számos bíráló érkezett az ellenzék soraiból, amelyek ismét a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összeolvasztásával; a választások utólagos befolyásolásával; a hatalom és a javadalmazások koncentrációjával; valamint a hatékony képviselet megosztásával vádolták a benyújtó belügyminisztert. A belügyminiszter ezeket a felvetett aggályokat a koalíciós többség támogatásával a háta mögött könnyedén utasította vissza, hangsúlyozva, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztása például a miniszterelnök vagy a miniszterek országgyűlési funkciója esetében sem valósul meg; míg a hatékonyság kérdésében végső soron a választók jogosultak dönteni.<sup>1</sup> Az országgyűlés végül rövid vita után – az MDF és az FKgP elutasítása, a KDNP tartózkodása, valamint a FIDESZ támogatása mellett – nagy többséggel elfogadta a törvény módosítását<sup>2</sup>, ezáltal új korszakot és új lehetőségeket nyitva a helyi és az országos képviselet összekapcsolásában.

<sup>1</sup> Forrás: Kuncze Gábor felszólalása, 2. ülésnap [1994.07.04.] <http://www.parlament.hu/naplo35/002/0020032.htm>.

<sup>2</sup> 1990/10. számú törvényjavaslat. Kihirdetve: LVI. tv. számon, MK 75. (94.07.14.)  
Forrás: <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/475a2001.htm>.

## 1. Általános jellemzők

Az 1994-es országgyűlési választások után, de még a decemberi önkormányzati választások előtt elfogadott törvénymódosítás szinte pontosan húsz évig, 2014 októberéig biztosította a kettős szerepkör betöltésének lehetőségét. Az ez idő alatt lezajló választásokon összesen 303<sup>3</sup> országgyűlési mandátumot nyert el hivatalban lévő vagy a következő önkormányzati választásokon azzá választott polgármester. A többszöri újráválasztások miatt ezen a mandátumszámon összesen 180 fő osztozott. Ahogyan a 7. táblázat adataiból kiderül, a kettős pozíció betöltését az 1994–2002 közötti választásokon a választópolgárok (vagy a jelölő pártok) kevésbé preferálták, ebben az időszakban az országgyűlési képviselői mandátumot szerzett polgármesterek aránya a 10%-ot sem érte el.<sup>4</sup> Ez a tendencia 2002-ben megváltozott, ezt követően 2014-ig minden választáson körülbelül 3–4%-kal nőtt a polgármester országgyűlési képviselők aránya.

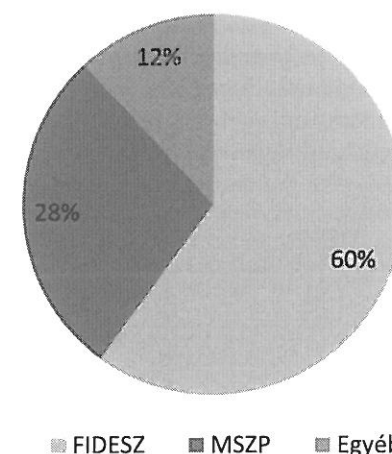
7. táblázat  
Kettős pozíció betöltése 1994–1998 között

Polgármester-képviselők száma adott ciklusban	Egyéni listáról jutott be az Országgyűlésbe	Területi Országos	Országos	Előző ciklusokban nem volt polgármester-képviselő	Összes országgyűlési képviselőhöz viszonyított arány, %	
1994–1998	13	n. a.	n. a.	n. a.	13	3,2
1998–2002	30	27	2	2	27	7,5
2002–2006	64	50	13	1	41	15,5
2006–2010	76	52	23	1	35	18,6
2010–2014	86	72	14	-0	62	22,2
2014–2014. okt.	34	31	-	3	2	17,1
Összesen	303	232	52	7	180	14,2

A polgármester országgyűlési képviselők többsége az adott kormánypárt tagjaiból került ki (8. ábra). A közel húsz év alatt a legtöbb polgármester-képviselőt a FIDESZ delegálta, a 180-ból 110-et. Elnyert mandátumszám szerint 1994–1998 között 0; 1998–2002 között 16; 2002–2006 között 26; 2006–2010 között 35; 2010–2014 között 72; 2014. április – 2014. október között pedig 33 FIDESZ-es polgármester országgyűlési képviselő ült a parlamentben. A párt, ellenzéki pozícióban, elsősorban a korábban is kettős funkciót betöltő polgármester-képviselőt tudta megőrizni, míg kormányzati periódusai alatt számos országosan kevésbé, helyi szinten viszont jól ismert nevet juttatott az országgyűlésbe.

<sup>3</sup> Ehelyütt megjegyzendő, hogy a polgármester országgyűlési képviselőkkel foglalkozó szakirodalomban szereplő számadatok korántsem egységesek. Ilonszki (2008), Várnagy (2012), Zongor (2016a, b) és jelen tanulmány számításai több esetben eltérnek egymástól, amely különbség elsősorban az egy cikluson belüli változásoknak, mandátum visszaadásoknak, pártváltásoknak stb. köszönhető. Jelen tanulmány Ilonszki adatbázisa mellett kutatásunk saját adatgyűjtésének számadatain alapul.

<sup>4</sup> Ebben az időszakban ugyanakkor a kettős funkcióra pályázó jelöltek száma is kevesebb volt.



8. ábra  
Polgármester országgyűlési képviselők pártmegoszlása (1994–2014 október)

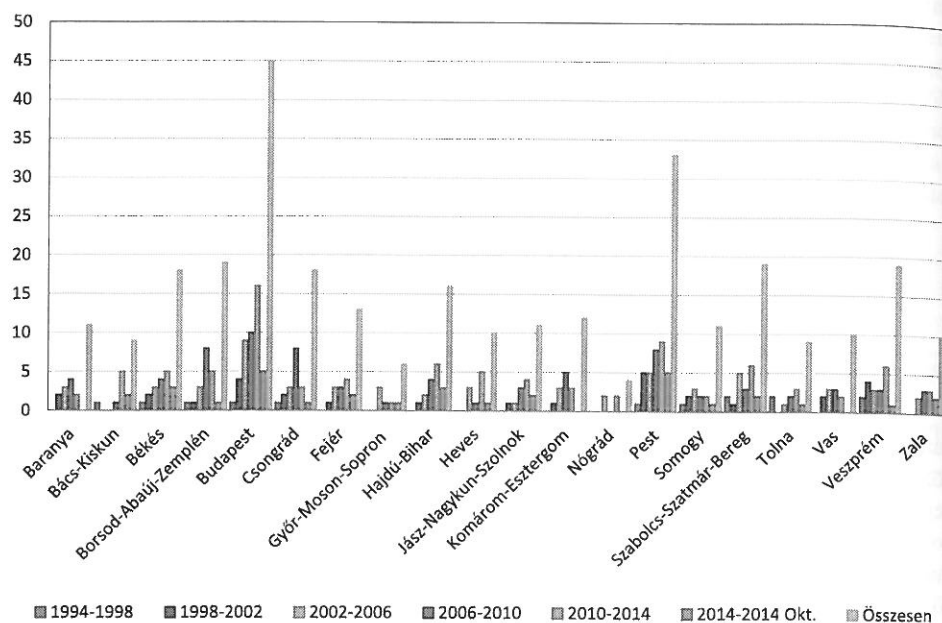
A húsz év alatt az MSZP delegálta a második legtöbb polgármestert, összesen 59 főt. Mandátumszám szerint 1994–1998 között 9; 1998–2002 között 7; 2002–2006 között 31; 2006–2010 között 34; 2010–2014 között 3; míg 2014–2014 októberé között 1 polgármester országgyűlési képviselővel rendelkezett. Ahogyan a FIDESZ-nél, úgy az MSZP-nél is jellemző, hogy ellenzéki pozícióban főként népszerű, többször újráválasztott polgármestereik tudták megőrizni mindkét mandátumukat. A 2010 utáni látványos visszaesést ugyanakkor nemcsak a párt egészére jellemző népszerűség csökkenés eredményezte, de egyúttal az is, hogy számos, helyi szinten többször újráválasztott és sikeres polgármester kiöregedett vagy nyugdíjba vonult.

A két nagy párt mellett számos kisebb párt polgármesterének sikerült országgyűlési képviselői pozíciót is elnyernie. Az első ciklusokban elsősorban az SZDSZ, 2010-től pedig a KDNP polgármesterei próbálkoztak kettős mandátumot szerezni, megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kis pártok esetében a koalíciós partnerség csak néhány esetben eredményezett párhuzamos polgármesteri és országgyűlési képviselői funkciót (ZONGOR 2006b:10). Mindazonáltal e pártok polgármester-képviselői is fontos kérdéseket tudtak befolyásolni, amely némely esetben inkább polgármesteri (pl. Demszky Gábor főpolgármesterként) némely esetben viszont inkább országos (pl. Wekler Ferenc, az országgyűlés elnökeként) szinten betöltött tisztségük mozgásteréből fakadt.

A csoport földrajzi és területi statisztikáit elemezve megállapítható, hogy Budapest és Pest megye a többi megyéhez viszonyítva kiemelkedően nagyszámú polgármester-képviselőt delegált (együttesen a 303-ból 78-at), amelyet nyilvánvalóan a földrajzi és a pártközponthoz való közelség is nagyban befolyásolt (9. ábra).

Utóbbiak mellett összesen hat megye delegált 15 polgármester-képviselőt is többet: Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, és Veszprém megye. A sor másik felét a legkevesebb számú delegált képviselővel Bács-Kiskun (9) és Tolna (9), Győr-Moson-Sopron (6), valamint Nógrád megye (4) zárta. Zongor Gábor kimutatásai szerint az országgyűlésbe kerülő polgármesterek 1994–1998 között többségében megyei jogú városokból érkeztek, az ezt követő ciklusokban a vidéki városok kerültek

előtérbe. A 2006–2010-es kormányzasi periódusban a vidéki városok után a fővárosi kerületek delegálták a második legtöbb polgármester-képviselőt, míg a következő, 2010–2014-es ciklusban a vidéki városok után már a községek következtek (ZONGOR 2014a:18). Utóbbi jól mutatja a pártok közötti erőviszonyokat, egyben igazolja a FIDESZ és az MSZP korszakbeli szavazóbázisának területi megosztottságát.



9. ábra

Polgármester országgyűlési képviselők delegáló megye szerinti eloszlása

## 2. Mandátumhalmozás több cikluson keresztül

A megválasztott polgármester országgyűlési képviselők párhovatartozását elemezve megállapítható, hogy a helyi választások során a választópolgárok az induló országgyűlési képviselőt általában kormánypárti jelöltsége vagy személyes népszerűsége, esetleg ezek kettőssége miatt választották meg. Szavazatuktól elsősorban a helyi érdekérvényesítés hatékonyságának növekedését várták, kormánypárti jelölt esetében elsősorban a kormány hathatós támogatásában, ellenzéki jelölt esetében a jelölt kapcsolatrendszerében és karizmatikus személyiségében bízva. A választópolgárok bizalmának megőrzése és/vagy a hatékonyság látszatának eredményes promotálása több ízben a mandátumhalmozás több cikluson keresztül történő megőrzését is lehetővé tette, azaz számos esetben egy-egy karizmatikus kormánypárti jelöltet több cikluson keresztül is polgármester-képviselőnek választottak (Lásd Botka László példáját: VÁRNAGY 2012:113). Ahogyan a 8. táblázat adataiból kiderül, néhány esetben a választói bizalom az adott képviselő/polgármester pártjának országgyűlési választásokon elszenvedett veresége esetén is megmaradt, annak ellenére, hogy az adott

önkormányzati választásokra a jelölt ellenzékiességét a választók már ismerték. Ez a tény arra utal, hogy a jelöléskor nem zárható ki az a megfontolás sem, hogy a pártok használták a jelölt helyi népszerűségét a választási esélyek javítására.

8. táblázat

A több ciklusos mandátumhalmozás számadatai 1994–2014 októbere között\*

	Egy	Kettő	Három	Négy	Öt
	cikluson keresztül töltötte be a kettős funkciót				
FIDESZ	54	34	12	8	2
MSZP	38	14	5	1	–
pártok/pártváltók	7	4	2	–	–
Összesen	99	52	19	9	2

\*Ebben az esetben a 2014. április és október közötti időszakot külön ciklusnak számítva.

A több cikluson keresztül történő mandátumhalmozás nem tekinthető egyedi jelenségnek, 180 fő polgármester-képviselőből 82 több ízben is betöltött kettős funkciót. Bár a kettős funkciót egy vagy két cikluson keresztül megőrzők esetében is érdekes megállapításokat lehet tenni, jelen tanulmány azonban a következőkben elsősorban a három, négy, vagy öt cikluson keresztül is újraválasztott polgármester országgyűlési képviselőkre fókuszál. A 9. táblázat utolsó három rubrikájában szereplők közül 25 fő<sup>5</sup> legkevesebb 12 évet töltött a magyar országgyűlésben és települése önkormányzatának vezetői tisztségében tehát kétségkívül érdemben befolyásolta mindkettő munkáját.

Ahogy a korábban említett rangsorok esetében, itt is a FIDESZ(–KDNP) rendelkezett a legtöbb mandátumhalmozóval, akik közül 22<sup>6</sup> polgármester országgyűlési képviselő legalább három cikluson keresztül is betöltötte a kettős funkciót. Legtöbbjük az első Orbán-kormány vagy az azt követő MSZP kormányok időszakában szerezte első országgyűlési mandátumát, ellenzéki pozícióban kialakított népszerűségüket pedig a 2010-es választásokon – mind országos, mind helyi szinten – könnyedén átmentették a következő kormányzasi periódusra. Általános tendenciaként értékelhető, hogy a 2010–2014-es ciklusban – bizonyára több éves/évtizedes tapasztalataik okán – e mandátumhalmozók az országos politika fajsúlyos szereplőivé váltak. A három cikluson keresztül újraválasztott képviselők közül – csak néhány példát említve – az egykori vasvári polgármester államtitkárként; Csurgó volt polgármestere államtitkárként és miniszteri biztosként; Lázár János egykori hódmezővásárhelyi városvezető miniszterelnökséget vezető miniszterként, Rogán Antal volt V. kerületi polgármester a FIDESZ frakcióvezetőjeként, míg a Kecskemétre érkezett Zombor Gábor államtitkárként folytatta pályafutását (ZONGOR 2014a:19). A négyszer is újraválasztott politikusok közül Kovács Zoltán államtitkárként, az ötször választottak közül Potápi Árpád szintén államtitkárként, Kósa Lajos pedig a FIDESZ ügyvezető alelnökékként jelenleg Magyarország legbefolyásosabb politikusai közé tartoznak. Valószínűleg utóbbival is magyarázható, hogy többségük az össze-

<sup>5</sup> Leszámítva Horváth Istvánt, Rogán Antalt, Tilki Attilát, Vigh Lászlót és Zombor Gábort, akiket bár három ciklusra választottak, mégis 2014 októbertől az összeférhetlenségi törvény miatt le kellett mondaniuk valamelyik mandátumokról.

<sup>6</sup> Fenti összesítésből Bencsik János kimaradt, mivel ő csak második és harmadik ciklusában volt a FIDESZ képviselőcsoportjának tagja.

férhetetlenségi törvény 2014-es ismételt hatálybalépése után nem a helyi, hanem az országos tisztségekkel is együtt járó országgyűlési pozíciót választotta, az ebben a csoportban szereplő 22 FIDESZ(–KDNP)-s képviselőből csupán 3 maradt polgármester.

9. táblázat

Több cikluson keresztül párhuzamos polgármesteri és országgyűlési képviselői funkciót betöltők 1994–2014 októbere között

Polgármester ország- gyűlési képviselő neve	Jelölő szervezet	Település	Cik- lusok száma	2014 októbere után polgármester v. országgyűlési képviselő
Csabai Lászlóné Rácz Judit*	MSZP	Nyíregyháza	3	egyik sem
Bencsik János*	SZDSZ/FIDESZ	Tatabánya	3	országgyűlési képviselő
Demszky Gábor*	SZDSZ	Budapest	3	egyik sem
Hadházy Sándor	FIDESZ	Visegrád	3	országgyűlési képviselő
Hajdu László	MSZP	Budapest 15	3	polgármester
V. Németh Zsolt	MDF/FIDESZ	Vasvár	3	országgyűlési képviselő
Páva Zoltán	MSZP	Komló	3	egyik sem
Szászfalvi László	MDF/FIDESZ/ KDNP	Csurgó	3	országgyűlési képviselő
Warvasovszky Tihamér	MSZP	Székesfehérvár	3	Egyik sem
Bebes István*	FIDESZ	Körmend	3	polgármester
Lázár János	FIDESZ	Hódmezővásárhely	3	országgyűlési képviselő.
Molnár Oszkár*	FIDESZ/ FÜGGETLEN	Edelény	3	polgármester
Nógrádi Zoltán	FIDESZ	Mórahalom	3	polgármester
Tóth József	MSZP	Budapest 13	3	polgármester
Horváth István*	FIDESZ	Szekszárd	3	országgyűlési képviselő
Rogán Antal	FIDESZ	Budapest 5	3	országgyűlési képviselő
Tilki Attila	FIDESZ	Fehérgyarmat	3	országgyűlési képviselő
Vigh László	FIDESZ	Felsőrajk	3	országgyűlési képviselő
Zombor Gábor*	FIDESZ	Kecskemét	3	országgyűlési képviselő
Babák Mihály	FIDESZ	Szarvas	4	polgármester
Bóka István	FIDESZ	Balatonfüred	4	polgármester
Kovács Zoltán	FIDESZ	Pápa	4	országgyűlési képviselő
Nagy Gábor Tamás	FIDESZ	Budapest I	4	polgármester
Botka László*	MSZP	Szeged	4	polgármester
Móring József Attila	FIDESZ/KDNP	Somogyvár	4	országgyűlési képviselő
Pótápi Árpád	FIDESZ	Bonyhád	4	országgyűlési képviselő
Simon Miklós*	FIDESZ	Nyírbogát	4	országgyűlési képviselő
Tasó László	FIDESZ	Nyíradony	4	országgyűlési képviselő
Kósa Lajos	FIDESZ	Debrecen	5	országgyűlési képviselő
Pogácsás Tibor	FIDESZ	Monor	5	országgyűlési képviselő

A \*-gal jelölt polgármester országgyűlési képviselők országgyűlési mandátumukat legalább egyszer területi listáról szereztek.

Míg a FIDESZ esetében a több cikluson keresztüli újraválasztás számottevő hatalmi koncentrációkat eredményezett, addig az MSZP esetében ez kevésbé tekinthető jellemző tendenciának. Ennek elsődleges oka az, hogy MSZP-s polgármester-képviselőket viszonylag alacsony számban választottak többszörösen újra, tehát számuk alapvetően kisebb, mint FIDESZ-es társaik esetében. Utóbbiból is adódik, hogy bár volt miniszterek és államtitkárok akadtak MSZP-s polgármester-képviselők között is, azonban a több cikluson keresztül kettős funkciót betöltők közt ez kevésbé volt jellemző. A többszörösen újraválasztott MSZP-s polgármester-képviselők tulajdonképpen nagyban annak is köszönhetőek a több cikluson keresztül beléjük vetett bizalmat, hogy az országos politikába kevésbé involválódtak. Az MSZP 2006–2010 között tapasztalható népszerűség-csökkenése emiatt ezeket a szereplőket kevésbé érintette, így párhuzamos helyi és országos funkcióikat ellenzéki politikusként sikerült továbbvinniük. Bár a párt 2010 után fontos állami pozícióit ellenzéki szerepénél fogva elvesztette, helyi szinten népszerű polgármester-képviselői révén néhány fajsúlyos várost és kerületet meg tudott tartani. Az országgyűlés FIDESZ-es kétharmados többségének árnyékában ezek a polgármesterségek csak meglehetősen korlátolt és csak helyi szintű mozgásteret biztosítottak, mégis egyértelművé tették, hogy az érintett képviselők 2014 októbere után az országgyűlési helyett a polgármesteri székket válasszák. A többszörösen újraválasztott szereplők közül kettő jelenleg budapesti kerületek élén; míg a négy cikluson keresztül is megválasztott Botka László szegedi városvezetőként tevékenykedik, s jelenleg az MSZP egyik legbefolyásosabb politikusa. Warvasovszky Tihamér – egykori székesfehérvári polgármester – az Állami Számvevőszék alelnökéeként a volt kormányparti képviselők közül szinte egyedül tudott magas állami pozíciót megtartani. A rendszerváltás után többszörösen újraválasztott egykori nyíregyházi polgármester kiváló példája annak, hogy az MSZP generációs válsága okán képtelen volt pótolni nyugdíjba vonuló sikeres politikusait, míg a háromszor bizalmat kapó volt komlói polgármester 2010-es veresége az egykori tradicionálisan baloldali többségű választókerületek jobbrtolódását mutatja.

A több cikluson keresztül történő mandátumhalmozás fontos kérdése, hogy az adott polgármester-képviselő milyen módon került be a parlamentbe. Az egyéni választókerületből történő többszöri újraválasztás tekinthető személyes népszerűségnek, míg a területi (2014-ig) és országos lista inkább a párton belüli erőviszonyokra utalhat. A 6. és a 8. táblázatban részletesen feltüntettük a parlamentbe kerülés módját, azt, hogy az országgyűlési választásokon a betöltött képviselőhelyek milyen arányban származtak egyéni, területi, vagy országos listás szavazati eredményekből. A statisztikai adatokat figyelembe véve elmondható, hogy a polgármester-képviselőkre egyértelműen az egyéni választókerületből történő parlamentbe jutás a jellemző, 303 mandátumból csupán 59 esetében beszélhetünk területi vagy országos listán történő bekerülésről. A több cikluson keresztül újraválasztottak esetében is hasonló tendencia figyelhető meg, a 8. táblázatban szereplő 25 főből csak 8 esetben találkozhatunk területi vagy országos listáról történő parlamentbe kerüléssel. Az érintett 8 polgármester-képviselő közül egyedül a körmendi polgármester került be területi listáról az összes ciklusa alatt, a többiek esetében a listás szavazás csak eseti megoldásnak tekinthető.

Utóbbi táblázat a független képviselők kérdésére is rávilágít, a FIDESZ-ből kilépő Molnár Oszkár ugyanis a polgármester-képviselők közül egyedül tudott az országgyűlési választásokon párt nélküliként a parlamentbe kerülni (ZONGOR 2010:5). Ciklus alatti

pártkilépések eredményeként időközönként más független polgármester-képviselőkkel is találkozhattunk a parlamentben, a kettős mandátum esetében azonban ez a képviseleti forma az 1994–2014 közötti időszakban nem volt jellemző.

### 3. Az összeférhetlenség újjáélesztése

A polgármester-képviselők törvényhozási aktivitása nyilvánvalóan nem különösebben meglepő fejlemény, mert az önkormányzatokkal kapcsolatos törvényalkotás természetesen személy szerint a polgármester-képviselőket is érintette. A folyamatosan napirenden lévő mandátumhalmozás szigorításának kérdése a törvényhozás érzékeny és többször is módosítani kívánt ügyei közé tartozott, a probléma előkerülésekor az adott kormánypárti frakciókon belül – akár csak a háttérben is, de – többször belső feszültségeket eredményezett. Ennek megfelelően a 2011-es Möt. törvénytervezetének összeférhetlenséget tartalmazó részei is csak hosszas belső egyeztetések után alakultak ki,<sup>7</sup> hiszen míg a kormány centralizációs szándékai keresztülvitelének érdekében az összeférhetlenség szigorítását és a polgármesteri mozgástér átláthatóságát preferálta, addig az érintett polgármester-képviselők pozícióik fenntartásában voltak érdekeltek.<sup>8</sup> Utóbbi kevésbé volt jellemző a kormánypárti *frontbencher* polgármester-képviselőkre, akik közül néhányan az Möt. tartalmi kialakításának meghatározó résztvevői váltak, egyben a mandátumhalmozás szigorításának kormánypárti frakción belüli elfogadtatását is magukra vállalták.<sup>9</sup> A feladat meglehetősen nehéznek bizonyult, az összeférhetlenség meghatározása ugyanis eredetileg nem volt az Möt. szövegezésébe beépítve, a törvénytervezet benyújtásakor a FIDESZ álláspontja még az volt, hogy ezt a kérdést majd más törvények fogják rendezni. (Pl. az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény.) A FIDESZ pártfegyelmére ugyanakkor jellemző, hogy amíg Gyurcsány Ferenc miniszterelnök összeférhetlenséget szigorító kezdeményezése 2007-ben még elbukott az MSZP polgármester-képviselőinek ellenállásán (ZONGOR 2009:4, VÁRNAGY 2012:16), addig a FIDESZ-kormány javaslatát – változtatásokkal ugyan, de – a frakció szinte zavartalanul elfogadta. Bár az Möt. elfogadott módosító javaslatának csupán 11%-a volt ellenzéki kezdeményezés, mégis megjegyzendő, hogy az összeférhetlenség kérdésében végül azok az ellenzéki és kormányoldalon is megjelenő vélemények kerültek elfogadásra, amelyek a mandátumhalmozás önkormányzati törvényben történő szabályozását javasolták. Az összeférhetlenség szabályozását is magába foglaló *Magyarország helyi önkormányzatairól* c. törvényt 2011 decemberében két szavazáson (a törvény minősített és minősített nem igénylő részei miatt) a parlament nagy többséggel fogadta el.<sup>10</sup> Az ellenzék összes pártja nemmel szavazott, bár kétségtelen, hogy nem elsősorban az általuk is követelt összeférhetlenségi pontok, sokkal inkább a törvény önkormányzatokat érintő centralisztikus vonásai miatt.

<sup>7</sup> Forrás: 2010–2014, 137. ülésnap (2011. november 18.), 64. felszólalás, dr. Láng Zsolt, <http://www-archiv.parlament.hu>

<sup>8</sup> Magyar Polgármester, 2011. november: Nem az Ötv. rendelkezik az összeférhetlenségről.

<sup>9</sup> Például: 2010–2014, 54. ülésnap (2010. november 29.), 185. felszólalás, Lázár János, <http://www-archiv.parlament.hu>

<sup>10</sup> Minősített többséget nem igénylő részek esetében: 257 igen, 93 nem, 1 tartózkodás; minősített többséget igénylő részek esetében: 257 igen, 89 nem, 0 tartózkodás.

A 2011-es Möt. meglehetősen szigorú szabályozást alakított ki a polgármesterek és önkormányzati képviselők összeférhetlenségének kérdésében. Míg a 2014 októberé előtt érvényben lévő szöveg azt sorolta fel, hogy egy polgármester mi nem lehet (például köztársasági elnök, a kormány tagja, bíró, ügyész stb.), addig az önkormányzati választásokkal hatályba lépő új törvény a betölthető és tiltásra kerülő foglalkozásokat egyszerre sorolja fel, a jogi kiskapuk lehetőségét ezzel minimálisra csökkentve. Bár az eredeti törvénytervezetben az *országgyűlési képviselő* kifejezés nem szerepelt, mégis már ekkor egyértelmű volt, hogy a kettős funkciót betöltők lehetősége meglehetősen leszűkül. Az 1990. évi LXVII. törvény összeférhetlenségre vonatkozó passzusaival ellentétben az Möt. szövegezése indokolja is a szigorítás okát, kimondva, hogy polgármester és a képviselő-testület tagja „nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja” [36. § (1) a)]. A jogalkotó szerint a közbizalom fenntartása a polgármesteri funkció esetében számos más, párhuzamosan viselt tisztség esetében összeférhetetlen: ahogyan egy településvezető nem lehet például egészségügyi intézmény, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja stb. úgy a hatalmi ágak tényleges szétválasztása okán nem lehet országgyűlési képviselő sem. A jelenleg hatályos törvény szövegezésében ennek megfelelően az országgyűlési képviselő kifejezés már szerepel [36. § (1) a)], a törvény tehát külön és kiemelten foglalkozik a parlamenti összeférhetlenség kérdésével.

Bár az Möt. összeférhetlenségi részeivel kapcsolatos médiamegjelenések homlokterébe a polgármester országgyűlési képviselőkre vonatkozó változások kerültek, mégis megjegyzendő, hogy az átmenet a nyilvánosság kisebb érdeklődésére számot tartó, mandátumhalmozásból szintén kizárt egyéb foglalkozások esetében jóval nagyobb gondot jelentett (Önkormányzati Tudástár 2015:2–6). Ennek elsődleges oka az, hogy a 2014-es országgyűlési választások után viszonylag kisszámú, csupán 34 polgármester maradt a magyar országgyűlésben. Az összeférhetlenségi törvény következtében a 33 kormánypárti politikus már az önkormányzati választásokon sem indult, ezáltal jelezve, hogy melyik pozíció mellett döntött.<sup>11</sup> Az MSZP-s Botka László korábban már tárgyalt okok miatt ismét elindult Szeged polgármesteri címéért, amelynek elnyerése után lemondott országgyűlési képviselői mandátumáról.

A jelenleg 199 fős parlamentben 130 fő (65,3%) rendelkezik helyi (megyei, önkormányzati) tapasztalatokkal, és 40 fő (20,1%) volt korábban polgármester országgyűlési képviselő. Kérdéses, hogy az önkormányzati tapasztalatokkal rendelkező parlamenterek mennyire lesznek érdekeltek a helyi problémák képviseletében. Szakértők véleménye szerint a kettős képviselet megszűntével bár a „kép lényegesen tisztábbá vált” (ZONGOR 2014a:22), de „amíg nem jelennek meg a helyi érdekérvényesítés formalizált és átlátható csatornái a magyar politikai rendszerben, addig a kijárási intézménye más alakban és formában ugyan, de újra és újra meg fog jelenni a döntéshozatalban” (VÁRNAGY 2012:144–145). Ezt a kijárást ugyanakkor már biztosan nem ugyanazon személy fogja végrehajtani, ami kétségtelenül új típusú együttműködést eredményezhet, egyúttal új konfliktust is generálhat a választóközvetek országgyűlési képviselői és településvezetői között.

<sup>11</sup> Ehelyütt megjegyzendő, hogy a népszerű polgármester képviselők távolmaradása több településen a FIDESZ választási vereségét eredményezte.

#### 4. A polgármester-képviselők tényleges szerepe a parlamenti döntéshozásban

Az önkormányzati törvényhozásban alapvető szerepet játszó képviselői csoport általános sajátosságainak és a parlamenti viták értékrendjének elemzése után célszerű megvizsgálni, hogy a kettős képviselet mennyiben jelentette az önkormányzati érdekek hatékony országos képviselést, valamint, hogy a polgármester-képviselők mennyiben befolyásolták a parlament helyi ügyekre vonatkozó döntéshozási mechanizmusát. Ezzel kapcsolatban Várnagy Réka kutatásait érdemes mérvadó kiindulópontnak tekintenünk, aki kimutatta „hogy a polgármester-képviselők többsége *backbencher* avagy mezei politikusnak tekinthető, akinek semmilyen kiemelt tisztsége nincs az országgyűlésben. Ez az állítás ciklustól, pártállástól és parlamenti tapasztalattól függetlenül igaz a kettős mandátumot betöltő politikusokra” (VÁRNAGY 2012:128). Elfogadva, egyúttal alátámasztva Várnagy későbbi állításait, megjegyzendő, hogy a *backbencher*ek összessége egyes önkormányzatokat érintő kérdésekben legalább olyan fontos – ha nem fontosabb – törvényformáló tényezőnek bizonyult, mint a *frontbencher*ek (elnökök, alelnökök, jegyzők, bizottsági elnökök, frakcióvezetők stb.) egyéni befolyása. A kormánypárti frakció politikusai fajsúlyos, önkormányzatokat érintő kérdésekben ugyanis nemcsak a belügyminiszter által benyújtott javaslat elfogadásához szükséges *szavazógépként* működtek, de módosító javaslatok sorával próbálták azt érdemben befolyásolni, átalakítani, saját (helyi) igényeik képeire formálni. Jelen kutatás ezzel kapcsolatban a 2011-es önkormányzati törvény részletes vitája során benyújtott módosító javaslatainak statisztikáit elemezte, elsősorban azzal a céllal, hogy kiderítse: a polgármester-képviselők mennyiben próbálták aktívan befolyásolni az őket személy szerint is érintő törvény tartalmát, és ez az aktivitásuk mennyiben formálta át az eredetileg benyújtott törvényt.

A 10. táblázat adataiból kitűnik, hogy a részletes vita során benyújtott 599 módosító javaslatból 396 kötődött polgármester-képviselőkhöz, amiből 243 képviselői csoportban, 153 pedig egyénileg benyújtott indítvány volt. Az összességében 83 elfogadott módosító indítványból 75 volt polgármester-képviselőhöz köthető, amelyből 64-et képviselői csoport tagjaként, 11-et pedig egyéni indítványként kezdeményezett kettős funkciót betöltő város-/honatya. Utóbbiak esetében a törvény szándékos és tényleges befolyásolása egyértelmű. A csoportosan beadott indítványok esetében azonban a helyzet nem ilyen világos, ebben az esetben felmerülhet ugyanis a kormánypárti képviselők pártfegyelman alapuló együttműködésének gyanúja, tehát, hogy az adott polgármester-képviselő nem elsősorban a helyi érdekeket előtérbe helyezve vett részt a javaslat benyújtásában, hanem a *szavazógép* tagjaként pusztán a *nevével* és helyi vezetői tisztségének súlyával erősítette az adott frakció álláspontjának keresztülvitelét. Érdemes megjegyezni, hogy 38 elfogadott módosító indítvány esetében a kormánypárti polgármester-képviselők egy csoportjának együttműködése látványos. Bár a képviselői csoporthoz egy-egy módosító indítvány esetében csatlakoztak más-más kormánypárti képviselők is, mégis a javaslatokat benyújtó magcsoportot ugyanazok a kettős funkciót betöltő polgármester-képviselők képezték.

Az elfogadott módosító javaslatok mellett a 321 (ebből 142 egyénileg) polgármester-képviselők által benyújtott, de szavazásra nem bocsátott vagy elvetett indítványokból is arra következtethetünk, hogy a kettős funkciót betöltők érdemben próbálták befolyásolni a törvény végleges tartalmát. Ez megerősíti Várnagy Réka felmérését, amely szerint képviselők preferencia esetében „a polgármester-képviselők között az első helyen „a helyi

közösség szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítése” válasz áll, amit a második választásként „a frakció és a pártvezetés közötti kapcsolattartás és a parlamenti ügyek intézése” követ (VÁRNAGY 2012:128).

10. táblázat

Az Möt.v.\* általános vitája során benyújtott módosító javaslatok polgármester-képviselőkre vonatkozó adatai

		Szavazással elfogadott	Szavazással elvetett	Nincs szavazás
Összes érvényes módosító javaslat	599	83	283	233
ebből: kormánypárti	184	74	43	67
független	119	3	60	56
MSZP	95	2	59	34
Jobbik	173	2	104	67
LMP	24	–	16	8
bizottsági	4	2	1	1
Ebből polgármester-képviselők által benyújtott módosító javaslatok száma	396	75	150	171
Ebből polgármester-képviselők által képviselői csoportban benyújtott módosító javaslatok száma	243	64	74	105
ebből: kormánypárti	137	62	11	64
független	12	–	4	8
MSZP	94	2	59	33
Jobbik	–	–	–	–
LMP	–	–	–	–
Ebből polgármester-képviselők által egyénileg benyújtott módosító javaslatok száma	153	11	76	66
ebből: kormánypárti	56	9	21	26
független	97	2	55	40
MSZP	–	–	–	–
Jobbik	–	–	–	–
LMP	–	–	–	–

\*2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

Forrás: T/4864, A helyi önkormányzatokról. <http://www-archiv.parlament.hu/>

A 2011-es Möt.v. benyújtott módosító indítványaiából kitűnik tehát, hogy a polgármester-képviselők aktívan próbálták befolyásolni a törvény végleges tartalmát, ami többségében sikerült is: az elfogadott 83 módosító javaslat közül 75 polgármester-képviselő nevéhez fűződött. Az elfogadott javaslatok jelentős hányadát kormánypárti polgármester-képviselők „koalíciója” indítványozta, az egyéni indítványok kormánypárti benyújtó esetében is csak néhány esetben változtattak a törvény eredeti tartalmán. Megjegyzendő, hogy a képviselői csoportban benyújtott indítványokban *frontbencher* szereplők is részt vettek, tehát a módosító javaslatok benyújtásakor egyértelműen nem a polgármester-képviselők valamiféle „különutas szervezkedéséről” beszélünk, sokkal inkább a kormány(párt) önkormányzati

ügyekben fajsúlyos szereplőinek érdekegyeztetéséről. Utóbbi szereplők közül mindenképpen kiemelkedik Kósa Lajos személye, aki a kérdőíves kutatásunk által megkérdezett polgármester-képviselők (47) többsége szerint a rendszerváltás óta eltelt időszakban a leghatékonyabban képviselte az önkormányzatok érdekeit. A volt debreceni polgármester aktivitása a 2011-es Möt. elfogadásának időszakában is jól megfigyelhető, a kormánypárti képviselők közül az ő nevéhez fűződött a legtöbb beadott módosító javaslat, összesen 78, amelyből 50-et az országgyűlés el is fogadott.

Az előzőekben egy konkrét példán keresztül kíséreltük meg bemutatni, hogy a polgármester-képviselők valóban megpróbálták befolyásolni az őket érintő törvényeket, szerepük az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotásban – de legalábbis a 2011-es Möt. kialakításában – számottevőnek tekinthető. Szekunder kutatások kimutatták ugyanakkor, hogy ez a tendencia valójában csak az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás esetében volt megfigyelhető, a polgármester-képviselők többsége egyéb ügyekben pusztán a helyi érdekérvényesítés finánciális, forrásszerzési, fejlesztési vetületére koncentrált. Zongor Gábor megfogalmazásával élve, „a jelentősnek nevezhető önkormányzati jelenlét az Országgyűlésben egyértelműen nem jelentette az önkormányzati általános értékek, érdekek és szempontok képviseletét, hanem döntően a lokális kijárársban nyilvánult meg” (ZONGOR 2015:6). Utóbbi állítást megerősíti, hogy bár többek között Kósa Lajos, Szita Károly, Rogán Antal vagy Páva Zoltán vállalt különböző bizottsági tagságokat, az Önkormányzati Bizottságból azonban a polgármester-képviselők távolmaradtak, helyi tapasztalataikat ehelyütt nem tartották fontosnak kamatoztatni. Várnagy Réka kimutatásai szerint ez a tendencia a parlamenti kérdésfelvetések során is előtérbe került, 2009-ben 332 polgármester-képviselő által feltett kérdésből csak 75 vonatkozott helyi témára, 2011-ben pedig 299-ből 86 (VÁRNAGY 2012:127–128, 131). Összességében tehát elmondható, hogy az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotásban a polgármester-képviselők aktívnak és részben befolyásoló tényezőnek is bizonyultak, egyéb ügyekben azonban a polgármesteri tisztségéből adódó helyi értékek képviseletét az országgyűlési tagság országos és frakciós érdekei vették át.

A kettős képviselet húsz éve alatt a párhuzamos funkció melletti legfontosabb – párttól független – kormányoldali érv az volt, hogy a polgármester országgyűlési képviselők tulajdonképpen az önkormányzatok egyik legfontosabb érdekképviseleti *szerveiként* funkcionálnak (ZONGOR 2015:6). A mandátumhalmazók ebben az időszakban valóban az országos politika meghatározó döntéshozói lettek, lobbijerejük bizonyíthatóan befolyásolta például az egyes településekre irányuló fejlesztési források kormányzati szétosztását. Utóbbiak az országgyűlési és önkormányzati választásokon is induló polgármester-képviselők kampányainak fontos érvrendszerévé váltak, s választópolgárok jelentős tömegeit győzték meg – a több cikluson keresztül mandátumhalmazók esetében legalábbis bizonyosan – a párhuzamosan betöltött funkció hatékonyságáról. Azonban – ahogy arra Várnagy Réka és Zongor Gábor is rámutatott – a helyi érdekek országos érdekképviselete a valóságban csak *kijárársban* nyilvánult meg, amely elsősorban formális és informális forrásszerzési, fejlesztési lobbitevékenységet takart (VÁRNAGY 2012:10, ZONGOR 2014a:22, 2014b:86, 2015:6). Polgármester országgyűlési képviselők hivatalos egyeztetési fóruma nem alakult ki, a parlament önkormányzati bizottságának munkájában nem vettek részt, mandátumhalmazók által kezdeményezett helyi és országos egyeztetések nem voltak jellemzőek, általuk vezetett decentralizációs érték- vagy hatékonyságvizsgálatok nem készültek. Bár volt arra példa (lásd 2007-ben), hogy egy-egy fontos kérdésben akár saját kormánypártjuk véleménye ellen

is összefogtak, ugyanakkor politikusi identitásukat inkább az országgyűlési képviselet és a pártban betöltött pozíció határozta meg, semmint a helyi vezetésből adódó lokalitás (VÁRNAGY 2012:142–143).

Ennek következtében az összeférhetlenség újraélesztése indokolt volt, hiszen ha a kettős szerep csak források informális megszerzésében nyilvánult meg, akkor az már nem a helyi, pontosabban önkormányzati érdekképviseletet, sokkal inkább a közszolgálati és köztisztviselők közötti átláthatatlanságot tette lehetővé (ZONGOR 2014a:23, 2015:6). A funkció- és javadalomhalmozás kiiktatása mellett több érv szólt és saját eredményeink is azt támasztják alá, hogy a kettős mandátum az önkormányzati érdekképviselet hatásosságát kevésbé befolyásolta.

## 10. FEJEZET

### A kérdőíves felmérés eredményei a polgármester-képviselők szerepfelfogásáról

Bodor Ákos – Grünhut Zoltán

A vétőszereplők teóriája segítségével megragadható, hogy kik vagy melyek azok a szereplők, akiknek a hozzájárulása elengedhetetlen a közpolitikai változáshoz, a status quo legyőzéséhez. A kérdőíves felmérés során nem arra fókuszáltunk, hogy mely szereplők, intézmények akaszthatják meg az önkormányzatokkal kapcsolatos változásokat; sokkal inkább arra, hogy beszélhetünk-e a decentralizáció ügye mellett érdekei okán elkötelezett, s ezért az egyéb formális/informális kereteket átlépni képes, döntési potenciállal bíró szereplői körrel, amelyik a reformokat befolyásolni tudja.

Ilyen szereplőnek tartottuk a párhuzamosan polgármesteri feladatokat ellátó országgyűlési képviselőket (az önkormányzati érdekszövetségekhez és szakértőkhöz hasonlóan). Mint tudjuk, az efféle kettős mandátum az első parlamenti ciklus idején még összeférhetetlen volt, s a jelenlegi ciklustól (egész pontosan a 2014 őszi önkormányzati választásuktól) ismét annak számít. Vagyis már csak múlt időben, retrospektív módon tudjuk értelmezni, hogy vajon e speciális státuszú képviselők ténylegesen vétőszereplők voltak-e, vagy sem. A feltételezés alapját az adta, hogy a polgármesterként erős helyi beágyazottsággal bíró, az országos politikai szerepüket is sokszor a lokális népszerűségüknek és elismertségüknek köszönhető képviselők érdekeltek az önkormányzás, a helyi politikai-döntési önállóság, autonómia fenntartásában. Ez a pozíció motiváltta teheti őket a párt- és frakciófegyelem átlépésére, a decentralizáció ügyének fokozott hangsúlyozására, a vonatkozó reformok befolyásolására.

Empirikus kutatásunk tehát arra irányult, hogy a polgármester-képviselők önkormányzati tárgykörű reformokkal kapcsolatos vélekedéseit, meggyőződéseit és aktivitásait elemezzük. Képet kapjunk arról, hogy

1. miként ítélik meg a kettős mandátum előnyeit és hátrányait;
2. hogyan gondolkoznak általában a reformok előkészítéséről és elfogadásuk mechanizmusának mikéntjeiről;
3. milyen véleménnyel vannak a különböző fórumokról, amelyeken a reformok ügye végighaladt;
4. milyen aktivitásokat tettek a reformok alakítása érdekében;
5. miként vélekednek a két önkormányzati törvény hatásairól és következményeiről;
6. miben látják a regionalizációs reform kudarcának okait;
7. általában kiket tartanak a decentralizáció ügye mellett elkötelezett legfontosabb személyiségeknek.

A kutatás kérdőíves adatfelvételen alapult. A kérdőíveket online kézbesítettük az összes valaha mandátummal rendelkező polgármester-képviselő számára, majd kétszeri figyelemfelhívó elektronikus értesítés nyomán, telefonon is megkerestük az addig nem válaszolókat. A többszöri próbálkozások után 47 darab kitöltött kérdőívvel tudtunk dolgozni.

Az adatelemzés első részében négy kérdésblokk eredményeinek bemutatása történik (a fent részletezett tématerületek közül az 1–4.). E blokkokban parlamenti ciklusokra vonatkozóan tettük fel a kérdéseket, tehát azon polgármester-képviselők, akik egynél több ciklusban is kettős mandátummal rendelkeztek, az adott kérdéseket ciklusonként választották meg. Így a 47 fős elemszámunk 62-re duzzadt (11. táblázat).

11. táblázat

A válaszadók ciklusonkénti megoszlása

Ciklus	Válaszadók száma (db)
1990–1994	–
1994–1998	5
1998–2002	4
2002–2006	13
2006–2010	20
2010–2014	20
2014–2018	–
Összesen	62

Az első ciklusban tehát az összeférhetetlenség miatt nincs kettős mandátummal rendelkező honatya. Az utolsó ciklusban a 2014 őszi önkormányzati választásokig ugyan pozíciójukban maradhattak a polgármester-képviselők, utána azonban az összeférhetetlenség kizárta a kettős hivatalviselést. Válaszadóink között nem volt olyan polgármester-képviselő, aki 2014 őszéig mindkét tisztséget folyamatosan ellátta volna. Mivel a második és a harmadik ciklusban egyaránt nagyon alacsonyak az elemszámaink, így ezek vizsgálatától eltekintettünk. A negyedik, ötödik, valamint a hatodik ciklusból azon polgármester-képviselőket vontuk be az elemzésbe, akik az adott időszakban a kormánytöbbséghez tartoztak. Ezt elsősorban az indokolta, hogy az érintett ciklusokban a kormánytöbbséghez és az ellenzékhez tartozó válaszadók aránya – az előbbieik javára – nagyon kiegyenlített volt, a válaszok összehasonlítására így nem kerülhetett sor. A mindezek nyomán létrejövő, összesen 36 válaszadót aztán a baloldali–jobbali tradicionális politikai tengely mentén két csoportba rendeztük: a baloldali kerület az MSZP-s és az SZDSZ-es polgármester-képviselők, míg a jobbali kerület a fideszesek (12. táblázat).

Az első három blokk kérdéseire négyfokú skálán kellett jelölniük a polgármester-képviselőknél az állítással való egyetértésük szintjét, míg a negyedikben igen–nem (és „nem tudom”) alternatíva állt rendelkezésükre a válaszadáshoz.

A tanulmány következő részében áttérünk az első négy kérdésblokk eredményeinek bemutatására és elemzésére. A kérdőív eredményei és a tanulmány megállapításai, a fent vázolt visszaküldési arány miatt, nem vonatkoztathatóak általában a kettős mandátumot betöltő polgármester-képviselőkre.

12. táblázat

*A válaszadók megoszlása a hagyományos bal–jobb oldali tengely szerint*

	Válaszadók száma (db)
Baloldali (MSZP-s és SZDSZ-es) polgármester-képviselők	17
Jobboldali (fideszes) polgármester-képviselők	19
Összesen	36

## 1. Előnyök és hátrányok a kettős pozíció tükrében

Először is fontosnak tartottuk, hogy a polgármester-képviselők értékeljék a kettős mandátumból fakadó előnyöket és esetleges hátrányokat. Azt igyekeztünk megtudakolni, hogy a válaszadók – saját véleményük szerint – mennyiben bizonyultak eredményesnek az általuk vezetett település, illetve általában a helyi önkormányzatok érdekeinek megjelenítése tekintetében; miként tudták parlamenti pozíciójukat és az annak révén kiépült kapcsolat-hálózataikat a polgármesteri munka, illetve fordítva, a lokális beágyazottságot és helyben felhalmozott ismereteket az országos szintű szerepvállalás szolgálatába állítani. A lehetséges hátrányok kapcsán arra koncentráltunk, hogy okozott-e a kettős mandátum személyes leterheltséget, s az kihatót-e a parlamenti és/vagy a polgármesteri munkájukra. Emellett kíváncsiak voltunk arra is, hogy a parlamenti párt-/frakciófegyelem korlátozta-e a helyi politikai és döntési szabadságukat (13–14. táblázat).

13. táblázat

*Hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit (N=36)*

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	11	5	1	–	17
Jobboldali	8	9	–	2	19
Összesen	19	14	1	2	36

14. táblázat

*Általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni (N=36)*

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	7	9	1	–	17
Jobboldali	8	8	2	1	19
Összesen	15	17	3	1	36

Mint a táblázatok adataiból látszik, a válaszadók túlnyomó többsége (mintegy 90%-a) úgy gondolja, hogy a saját települését és általában az önkormányzatok érdekeit is hatékonyabban tudta érvényesíteni a kettős mandátumnak köszönhetően. Egyetlen különbségre érdemes felhívni a figyelmet a baloldali–jobb oldali dimenzió kapcsán, nevezetesen, hogy a baloldali válaszadók valamivel határozottabban annak ügyében, hogy az általuk vezetett település érdekeinek megjelenítése során előnyükre volt a parlamenti megbízatásuk.

Az országos politikában való közvetlen részvétel információszerzési és kapcsolat-építési lehetőségeinek polgármesteri feladatellátással összefüggő előnyei, illetve a helyi szinten felmerülő problémák, s az azokhoz kapcsolódó ismeretek parlamenti munkára ható pozitívumai terén szintén markáns (95% körüli) egyetértés mutatkozik a válaszadók között (15–17. táblázat). A bal–jobb dimenzió kapcsán látványos különbség nem tapasztalható, habár a kettős mandátum kedvező aspektusainak jelentőségét ezúttal is a baloldaliak hangsúlyozzák határozottabban.

15. táblázat

*Több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát (N=36)*

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	12	5	–	–	17
Jobboldali	11	6	2	–	19
Összesen	23	11	2	–	36

16. táblázat

*Több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten (N=36)*

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	11	5	1	–	17
Jobboldali	12	6	–	1	19
Összesen	23	11	1	1	36

17. táblázat

*Hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat (N=35)*

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	15	2	–	–	17
Jobboldali	10	6	2	–	18
Összesen	25	8	2	–	35

Az esetleges hátrányok vonatkozásában a válaszadók kétharmada nyilatkozott úgy, hogy a párhuzamos megbízatás személyes leterheltséget okozott számukra (18–20. táblázat). A megkérdezettek egyharmada mondta, hogy emiatt kevesebb energiát tudott fordítani a polgármesteri munkájára, s szintén egyharmadnyian jelezték, hogy a parlamenti feladataikra maradt a szükségesnél kevesebb erejük. Miközben a bal–jobb dimenzió mentén releváns töréspont nincs a válaszok megoszlása vonatkozásában, azt azért mindenképpen érdemes kiemelni, hogy a baloldaliak körében többen nyilatkoztak egyértelműen tagadó módon az említett negatív hatások ügyében.

18. táblázat  
Túlterhelt voltam (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	6	6	1	4	17
Jobboldali	7	7	3	2	19
Összesen	13	13	4	6	36

19. táblázat  
Kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	1	4	3	9	17
Jobboldali	1	7	7	4	19
Összesen	2	11	10	13	36

20. táblázat  
Kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	1	5	1	10	17
Jobboldali	1	5	9	4	19
Összesen	2	10	10	14	36

A pártelvárások (frakciófegyelem) polgármesteri munkára ható esetleges korlátozásait, mint negatívumot a legjelentéktelenebb hátrányként ítélték meg a felvetett aspektusok közül (kevesebb mint egynegyedük értett egyet teljesen vagy részben az állítással). Ugyanakkor érdekes, hogy a baloldali polgármester-képviselők körében egyértelműen többen hangsúlyozták e negatív tényező jelentőségét (21. táblázat).

21. táblázat  
Kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	3	2	4	8	17
Jobboldali	–	3	7	9	19
Összesen	3	5	11	17	36

## 2. Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás előkészítő folyamatának megítélése

A második blokkban azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotási és döntési folyamatot miként ítélik meg a polgármester-képviselők. A kérdések implicite azt tudakolták, a válaszadók hogyan látják a vétőkapacitásuk kifejtésének opcióit. Egyfelől

kíváncsiak voltunk a kormányzati előkészítési szerep esetleges túlsúlyával, illetve a frakción belüli sajátosságokkal kapcsolatos véleményükre, másrészt pártállástól függetlenül a polgármester-képviselők közötti kooperációk milyenségére, valamint a külső szakértőkkel való együttműködés intenzitására (22. táblázat).

22. táblázat  
Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során  
szűk kormányzati csapatmunka jellemző (N=35)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	9	3	3	1	17
Jobboldali	2	9	6	1	–	18
Összesen	3	18	9	4	1	35

Szembeötlő különbség nélkül, a baloldali és jobboldali válaszadók is többségében úgy nyilatkoztak, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás előkészítésére elsősorban szűk kormányzati csapatmunka jellemző. Azzal ugyan csak kevesen (kb. 8%-nyian) értettek egyet, hogy alapvetően ez lenne a gyakorlat, ám a döntő hányad (50%) elismerte, hogy inkább korlátozott létszámú kormányzati tisztviselők együttműködésével kidolgozott előterjesztések a meghatározóak, semmint bármi más megoldás.

A frakción belüli sajátosságok kapcsán egyfelől kíváncsiak voltunk arra, hogy általában mennyire jellemző az önkormányzati tárgykörű döntési folyamatok esetében az egyseges álláspont, másfelől milyen gyakori a kettős mandátumot betöltő képviselők és a csak parlamenti megbízással rendelkező honatyák közötti vitahelyzet. Miközben az első kérdés vonatkozásában közel fele-fele arányban oszlott meg azon válaszadók száma, akik szerint általában jellemző, illetve akik úgy gondolják, általában nem jellemző a frakción belüli egyetértés, addig a második kérdés esetében egyértelműen többen (68%-nyian) vélekedtek úgy, hogy a kettős mandátummal bíró és a csak parlamenti megbízással rendelkező képviselők között gyakoriak a viták. Fontos megjegyezni, hogy mindkét kérdés tekintetében a baloldali válaszadók nagyobb arányban hangsúlyozták a frakción belüli egyet nem értés (70% vs. 33%), illetve a polgármester-képviselők és a *simá* képviselők közötti viták (80% vs. 55%) létét. Ez utóbbi adatok összefüggésbe hozhatóak az előző blokk utolsó kérdésével, amelynél a baloldali válaszadók nagyobb arányban nyilatkoztak úgy, hogy a pártelvárások és a frakciófegyelem korlátozták a polgármesteri munkájuk önállóságát (23–24. táblázat).

23. táblázat

*Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során jellemzően nincs egyetértés a frakción belül sem (N=35)*

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	4	8	4	1	–	17
Jobboldali	2	4	7	5	–	18
Összesen	6	12	11	6	–	35

24. táblázat

*Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során jellemzőek viták a frakción belül a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között (N=35)*

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	4	10	2	1	–	17
Jobboldali	3	7	6	2	–	18
Összesen	7	17	8	3	–	35

Az a kérdés, hogy pártállástól függetlenül vannak-e együttműködések a polgármester-képviselők között, mutatója lehet a közös érdekeltségeken alapuló vétókapacitásoknak (25. táblázat). A válaszadók többsége (50%-a) szerint jellemzőek a kooperációk, de csak kevesen (kb. 8%-nyian) állították teljes határozottsággal ezt. A bizonytalanságot erősíti az is, hogy a „nem tudom” válaszok aránya meglehetősen magas értéket (14%-ot) mutat. Emellett érdemes kiemelni, hogy a baloldali válaszadók jelentősebb hányadban válaszoltak igennel, mint a jobboldaliak (64% vs. 38%).

25. táblázat

*Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során vannak pártállástól függetlenül egyeztetések a kettős mandátumú képviselők között (N=35)*

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	2	9	3	2	1	17
Jobboldali	1	6	6	1	4	18
Összesen	3	15	9	3	5	35

Végezetül e blokk utolsó kérdése azt tudakolta, hogy a polgármester-képviselők miként látják, jellemző-e az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során külső szakértők bevonása (26. táblázat). Az eredmények kapcsán több érdekesség is elmondható. Egyrészt a markáns többség, a válaszadók több mint 80%-a szerint igen, jellemző független szakértők bevonása a reformfolyamat előkészítésébe. Ugyanakkor csak kb. 9% nyilatkozott teljes határozottsággal erről – valamennyien baloldaliak. Senki sem válaszolt úgy, hogy külső

szakértőkkel egyáltalán nincs együttműködés, de közel 9% a „nem tudom” mellett döntött, ami sugall némi bizonytalanságot.

26. táblázat

*Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során független szakértők véleményét is kikérlik (N=34)*

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	3	12	1	–	1	17
Jobboldali	–	13	2	–	2	17
Összesen	3	25	3	–	3	34

### 3. Az önkormányzati érdekek megjelenítésére szolgáló fórumok

Az első két kérdésblokkban általában vizsgáltuk a polgármester-képviselők, mint vétószereplők vélekedéseit a kettős mandátum előnyeivel, hátrányaival kapcsolatban, valamint álláspontjukat az önkormányzatokkal összefüggő jogalkotási folyamat sajátosságai tekintetében. A következő két blokkban mélyebben igyekeztünk megragadni a vétófunkciókat és a tényleges vétóaktivitásokat. Először is arra voltunk kíváncsiak, hogy miként látják a válaszadók az önkormányzati érdekek megjelenítésére szolgáló különböző fórumok szerepét, jelentőségét. E fórumokat a következőképpen csoportosítottuk előzetesen: intézményi (parlamenti, párthoz kötődő és kormányzati) fórumok; informális fórumok; szakmai fórumok (szakértők és önkormányzati érdekszövetségek); nyilvánosság (sajtó).

Az intézményi fórumok közül a frakcióülést (kb. 92%), valamint a kormányzati, minisztériumi egyeztetéseket (kb. 89%) tartják a legeredményesebbnek a válaszadók. Közben az utóbbi kapcsán nem beszélhetünk markáns különbségről a bal- és a jobboldali polgármester-képviselők álláspontját összevetve, addig a frakcióülés esetében lényeges eltérés tapasztalható: a jobboldaliak sokkal határozottabban említették e fórum eredményességét. A másik három intézményi fórum, vagyis a parlamenti plenáris vita, a parlamenti bizottsági ülés, és a pártfórum megítélése egyaránt elmarad a két fent említettől. Több érdekességet is kiemelhetünk. Egyrészt szembeötlő, hogy a baloldali válaszadók több mint fele nem tartja eredményesnek a pártfórumot, ráadásul közel egynegyedük határozottan nem. Ezen intézményi fórum megítélése a jobboldali polgármester-képviselők körében sokkal kedvezőbb (84% pozitívan nyilatkozott). Szintén érdekes, hogy a baloldali válaszadók körében a parlamenti bizottság, mint fórum értékelése erősen ambivalens. Senki sem mondta azt, hogy nagyon eredményes lenne, s senki nem állította azt sem, hogy nagyon eredménytelen lenne, ám az inkább egyetértők és az inkább egyet nem értők aránya is közel fele-fele megoszlást mutat, ami erős bizonytalanságra utal. A jobboldaliak körében e fórum is pozitív megítélés alá esik összességében (84% kedvezően vélekedett). A parlamenti plenáris vitáról már egybecsengőbben nyilatkoztak a polgármester-képviselők: mindkét oldalon szkeptikussággal gondolnak e fórum eredményességére, s bár a baloldaliak ezúttal is kritikusabbak, a jobboldalon többen adtak határozottan negatív választ (27–31. táblázat).

Az önkormányzati érdekek megjelenítése szempontjából mennyire tartja eredményesnek a következő fórumokat...

27. táblázat  
Frakcióülés (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	12	2	1	–	17
Jobboldali	10	9	–	–	–	19
Összesen	12	21	2	1	–	36

28. táblázat  
Kormányzati, minisztériumi egyeztetések (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	12	3	–	–	17
Jobboldali	5	13	1	–	–	19
Összesen	7	25	4	–	–	36

29. táblázat  
Pártfórumok (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	6	5	4	1	17
Jobboldali	4	12	2	–	1	19
Összesen	5	18	7	4	2	36

30. táblázat  
Parlamenti bizottságok (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	–	9	8	–	–	17
Jobboldali	4	12	3	–	–	19
Összesen	4	21	11	–	–	36

31. táblázat  
Parlamenti plenáris viták (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	7	8	1	–	17
Jobboldali	1	11	4	3	–	19
Összesen	2	18	12	4	–	36

Mint láttuk tehát az intézményi fórumok eredményességének megítélése változatos. Kiindulva a kapcsolati kultúra, illetve a kapcsolati tőke használatának magyar sajátosságairól írt művekből (lásd pl. HAJDU 2012, KELLER 2010, 2013, SIK 2012, TÓTH 2009), feltételezve, hogy az általános társadalmi közeg és a politikai tér személyes interakciói között nincs éles különbség, vizsgálatunkba beemeltük az informális egyeztetéseket, bizalmas konzultációkat. Talán nem meglepő módon – megelőlegezve bizonyos végeredményeket e blokk kapcsán –, az összes alternatíva közül ezt tartják úgy a bal-, mind a jobboldali polgármester-képviselők a legeredményesebbnek. Több mint jelzésértékű, hogy egyetlen válaszadó sem mondta azt, hogy e fórumok eredménytelenek lennének – vagy másképpen fogalmazva: 100% szerint eredményesek ezen informális interakciók, s több mint 60% úgy gondolja, nagyon eredményesek (32. táblázat). Miközben ez egy rendkívül fontos eredménye a vizsgálatunknak, egyúttal jelzi a polgármester-képviselők mint vétőszereplők tevékenységével kapcsolatos kutatási korlátokat. Amennyiben ugyanis az érintett szereplők főként az informális interakciókat, bizalmas konzultációkat, hivatalos keretek nélküli egyeztetéseket, alkukat és megállapodásokat favorizálják, úgy a vétőkapacitásuk jelentőségének pontos értékelése, az alkalmazott vétőmechanizmusuk sajátosságainak és eredményességének feltérképezése nehéz vállalkozás. Az átláthatatlanság, visszaellenőrizhetetlenség azon túl, hogy tudományos kihívást jelent, érzékelteti a reformokkal kapcsolatos folyamatok sajátos belső logikáját: nem tudni, hogy a nyilvánosság előtt, a hivatalos keretek között, s különféle szereplők bevonásával zajló események háttérben mi történik, illetve azoknak milyen relevanciájuk van. Az informális alternatíva egyöntetűen kedvező megítélése a polgármester-képviselők körében mindenesetre azt sugallja, van okunk feltételezni a színpadok mögötti interakciók fontosságát.

32. táblázat  
Informális, személyes megbeszélések (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	10	7	–	–	–	17
Jobboldali	12	7	–	–	–	19
Összesen	22	14	–	–	–	36

A szakmai fórumok kapcsán két alternatívára koncentráltunk: egyfelől a független szakértőkkel való konzultációkra, másrészt az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködésekre (33–34. táblázat). A szakértők szerepét általában eredményesnek tartják a polgármester-képviselők, bár nyilván az a válaszokból nem derül ki, hogy ténylegesen mennyire.

nyire függetlenek és hozzáértők a szaktanácsadók. Mindenesetre 75% nyilatkozott kedvezően a szakértőkről, 25% nagyon határozott pozitív véleménnyel. A baloldaliak valamivel eredményesebbnek tartják a szakértőkkel való konzultációkat, de nem szembeötlő a különbség.

Sokkal látványosabb viszont az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködések negatív megítélése. Alig több mint 40% tartja eredményesnek e fórum használatát, s csak elenyésző arányban gondolják bal- és jobboldalon is, hogy nagyon kedvező az érdekszövetségek bevonása. Aláhúzendő, hogy a baloldaliak 70%-a eredménytelennek tartja e fórumot.

33. táblázat

Szakértőkkel való konzultációk (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	5	9	–	2	1	17
Jobboldali	4	9	4	1	1	19
Összesen	9	18	4	3	2	36

34. táblázat

Önkormányzati érdekszövetség (N=35)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	3	11	1	1	17
Jobboldali	1	10	3	3	1	18
Összesen	2	13	14	4	2	35

A politika és általában a mindennapjaink jellemző mediatisálódása, a nyilvánosság különböző eszközeinek felértékelődése az érdekek megjelenítése és kanalizálása szempontjából arra ösztönzött bennünket, hogy a sajtót is beemeljük a vizsgált fórumok közé (35. táblázat). Az eredmények azt mutatják, hogy sem a bal-, sem a jobboldalon nem tartják nagyon eredményesnek e formát, s a „nem tudom” válaszok viszonylag magas száma is arra utalhat, hogy többeknek nehéz pontosan megítélni e fórum eredményességét.

35. táblázat

Sajtónyilvánosság (N=35)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	9	3	1	2	17
Jobboldali	–	10	4	2	2	18
Összesen	2	19	7	3	4	35

#### 4. Jellemzően milyen vétóaktivitásokkal élnek a polgármester-képviselők

A negyedik blokkban azt vizsgáltuk, hogy a polgármester-képviselők jellemzően milyen típusú tevékenységeket, mint vétóaktivitásokat tesznek az önkormányzati érdekek érvényesítése céljából. Ezeket előzetesen a következőképpen csoportosítottuk: előterjesztések (jogszabály-tervezet, jogszabály-módosítás benyújtása), részvételi aktivitások (kormányhoz kötődően, a parlament valamelyik bizottságához kötődően), konzultációs aktivitások (szakértőkkel, informális szinten tisztviselőkkel), tájékoztatói törekvések (iratbekérés), proteszt típusú megnyilvánulás (ellenszavazat).

A direkt előterjesztések vonatkozásában – illeszkedve azon fenti eredményhez, miszerint az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtervek elsősorban szűk kormányzati csapatmunka során születnek – a kormány elé terjesztett jogszabály-kezdemenyezés kevésbé jellemző aktivitás a polgármester-képviselők körében, ugyanakkor a módosítási javaslat benyújtása az Országgyűlés és/vagy annak valamelyik bizottsága számára már sokkal inkább gyakorlatnak számít (36–37. táblázat). Amíg előbbire a válaszadók közel 63%-a mondta azt, hogy élt már ezen aktivitással, utóbbira több mint 85%-uk felelt igennel. A módosítási javaslat benyújtása terén nincs érdemi különbség bal- és jobboldali polgármester-képviselők között, ugyanakkor a jogszabály-kezdemenyezés esetében a jobboldaliak aktívabbnak látszanak. Ez egyébiránt magyarázhatja azt is, a jobboldaliak miért gondolják kevésbé, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtervek szűk létszámú kormányzati körben látnak napvilágot.

36. táblázat

Jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé (N=35)

	Igen	Nem	Nem tudom	Összesen
Baloldali	9	8	–	17
Jobboldali	13	4	1	18
Összesen	22	12	1	35

37. táblázat

Jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé (N=36)

	Igen	Nem	Nem tudom	Összesen
Baloldali	15	2	–	17
Jobboldali	16	1	2	19
Összesen	31	3	2	36

A részvételi típusú aktivitások kapcsán több érdekességet tapasztaltunk az eredmények tükrében (38–40. táblázat). Egyrészt szembeötlő, hogy a polgármester-képviselők, úgy a bal-, mind a jobboldalon, viszonylag korlátozott arányban vesznek részt az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain. A megkérdezettek mindössze

egyharmada válaszolt igennel, s érdemi különbség nincs a bal- és jobboldal között e téren. Más bizottságok ülésein, ahol önkormányzatokkal kapcsolatos reformokat tárgyaltak, már nagyobb hányadban működtek közre a polgármester-képviselők (60%), ám a baloldaliak esetében e kérdés kapcsán is többségben vannak a nemmel válaszolók. A kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatainak kidolgozásában szintén 60%-os aránnyal vettek részt a megkérdezettek – s ezúttal érdemi különbség nincs a bal- és jobboldali válaszok megoszlása tekintetében.

38. táblázat

*Részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	6	10	–	17
Jobboldali	6	11	1	18
Összesen	12	21	1	35

39. táblázat

*Részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon, amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	9	–	17
Jobboldali	13	3	2	18
Összesen	21	12	2	35

40. táblázat

*Részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	11	6	–	17
Jobboldali	10	7	1	18
Összesen	21	13	1	35

A konzultációs jellegű aktivitások kapcsán – a fenti eredmény okán – nem meglepő, hogy az informális megbeszélés kezdeményezése és lefolytatása bal- és jobboldali polgármester-képviselők körében is népszerű gyakorlatnak számít: közel háromnegyedük élt már ezzel, érdemi különbség nem kimutatható a két oldal között (41. táblázat). Az sem különösebben váratlan, hogy a szakértőkkel való egyeztetés is bevett tevékenységnek tekinthető: kétharmad válaszolt igennel, s eltérés e téren sincs a bal- és jobboldali válaszok között (42. táblázat).

41. táblázat

*Önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	12	5	–	17
Jobboldali	14	3	1	18
Összesen	26	8	1	35

42. táblázat

*Parlamenti képviselői minőségemben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	11	5	1	17
Jobboldali	12	5	1	18
Összesen	23	10	2	35

A mélyebb megismerést, illetve alaposabb információ- és ismertszerzést szolgáló tájékoztatói aktivitások kapcsán a kormányzati és/vagy országgyűlési szervtől való hivatalos iratbekérést adtuk meg opcióként (43. táblázat). Erre bal- és jobboldali polgármester-képviselők is viszonylag korlátozott arányban feleltek igennel – mindössze 42%. Erre magyarázat lehet egyrészt, hogy a részvételi típusú aktivitások okán önmaguk számára elegendő, kielégítő mennyiségű ismerettel rendelkeznek a válaszadók az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtörékvésekről, másrészt feltételezhetjük, hogy az informális konzultációk és megbeszélések tárgya gyakorta ilyesféle tájékoztódás.

43. táblázat

*Parlamenti képviselői minőségemben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával (N=35)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	9	–	17
Jobboldali	7	9	2	18
Összesen	15	18	2	35

Végezetül lássuk a proteszt aktivitások egyik legerőteljesebb megnyilvánulását, a nemmel szavazást olyan, önkormányzatokkal kapcsolatos előterjesztés kapcsán, amelynek tartalmával a válaszadó nem értett egyet (ne felejtjük el: itt mindenki a saját, kormánytöbbséghez kötődő mandátumidejét vette a válasza alapjául) (44. táblázat). Az eredmények

érdekesek: általában a polgármester-képviselők alig több mint egyharmada élt e proteszt aktivitási formával, ami alacsonynak nevezhető összevetve a többi típussal, ugyanakkor komoly eltérés tapasztalható a bal- és jobboldaliak között: előbbieik lényegesen magasabb arányban válaszoltak igennel (47% vs. 26%). Ez is visszaigazolja azon fenti adatokat, miszerint a baloldalon kisebb a frakcióegység, több a súrlódás, jobban nehezményezik a párt- elvárások hatásait.

44. táblázat

*Nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabálykezdeményezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával (N=36)*

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	8	1	17
Jobboldali	5	12	2	19
Összesen	13	20	3	36

A pártok szerinti viselkedés tesztelésére alkalmasnak bizonyult az arra a kérdésre adott válaszok elemzése, amely a 2002-ben elindult, majd kudarcot vallott regionalizációs reform okait firtatta (45. táblázat). Noha általában nem volt érzékelhető nagy eltérés a pártok véleménye között, a politikai megosztottság hátráltató szerepét a baloldalon hangsúlyosabbnak ítélték meg, míg a jobboldalon inkább a regionális identitás hiányát tartották akadállyalnak.

Mint láttuk a korábbi adatokból, a polgármester-képviselők bizonyos, önkormányzatokat érintő kérdéseket illetően sokszor kritikus hangvételben fogalmaztak. A 45. táblázatban összefoglalt eredményekből kitűnik, a megkérdezett polgármesterek többsége – párt-hovatartozástól többé-kevésbé függetlenül – az 1990-ben megalkotott önkormányzati rendszerrel kapcsolatban elégedetlen volt, településvezetőként a törvényből adódó szervezési, méretgazdaságossági és pénzügyi problémákat észlelt. A 2011-ben tanúsított törvényhozói aktivitás tehát a korábbi rendszerrel való elégedetlenség eredménye volt: a polgármester-képviselők helyi tapasztalataikból és részleges elégedetlenségükből adódóan a 2011-es önkormányzati reformot megpróbálták érdemben befolyásolni, annak tartalmát saját megítélésük szerinti pozitív irányba terelni. A 46. táblázat Möt.-re vonatkozó kérdéseire adott válaszok alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a polgármester-képviselők korántsem értékelik pozitívan az elfogadott törvény tartalmát. Az első Möt.-re vonatkozó kérdés esetében a törvény vitájakor is többször hangoztatott vád, az önkormányzati hatáskörök túlzott csökkentése került előtérbe: a többség (61,7%) valamely mértékben egyetértett ezzel az állítással. A következő, finanszírozásra vonatkozó kérdés esetében hasonló eredményeket találunk, a válaszolók többsége (57,5%) szerint az Möt. bevezetésének hatására nem javult az önkormányzatok helyzete. A válaszoló polgármester-képviselők többsége szerint a kistéleplések és a megyék körülményei sem változtak: előzőek kapacitás-problémái megmaradtak (55,3%), utóbbiak szerepét pedig a 2011-es szabályozás nem megfelelően rendezte (57,3%).

45. táblázat

*Ugyanez a kérdés politikai hovatartozás szerint*

	<i>Átlag – összes</i>	<i>Szórás – összes</i>	<i>Átlag – bal</i>	<i>Szórás – bal</i>	<i>Átlag – jobb</i>	<i>Szórás – jobb</i>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem igazán akarta a kormány sem	2,27	0,899	2,32	0,946	2,24	0,879
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem szántak kellő időt a megvitatására	2,17	0,730	2,21	0,855	2,13	0,626
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nagy volt az ellentét az ellenzéki és kormánypártok között	2,00	0,964	1,68	0,820	2,24	1,012
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert erős volt a megyei lobbi ellene	2,24	0,821	1,84	0,765	2,57	0,728
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert szakmai körökben sem sikerült konszenzust kialakítani a kérdéstről	2,15	0,573	2,16	0,501	2,14	0,640
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nincs regionális identitása az embereknek	1,77	0,803	2,17	0,785	1,50	0,707

46. táblázat

*Polgármester országgyűlési képviselők véleménye az önkormányzati rendszert érintő kérdésekről*

	<i>Teljesen egyetérték</i>	<i>Inkább egyetérték</i>	<i>Inkább nem értek egyet</i>	<i>Egyáltalán nem értek egyet</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Az Ötv. (1990) túl sok feladatot telepített az önkormányzatokra	16 (34,0%)	16 (34,0%)	11 (23,4%)	4 (8,5%)	0	47 (100%)
Az Ötv. (1990) nem garantálta a pénzügyi fedezetet a feladatokhoz	19 (40,4%)	16 (34,0%)	8 (17,0%)	4 (8,5%)	0	47 (100%)
Az Ötv. (1990) elaprózta a községi szintet	11 (23,9%)	19 (41,3%)	9 (19,6%)	5 (10,9%)	2 (4,3%)	46 (100%)
Az Ötv. (1990) elhanyagolta a megyei szintet	5 (10,9%)	8 (17,4%)	23 (50%)	9 (19,6%)	1 (2,2%)	46 (100%)
2011 előtt az önkormányzatok nem látták el megfelelően a feladataikat	1 (2,2%)	5 (10,9%)	15 (32,6%)	25 (54,3%)	0	46 (100%)

	<i>Teljesen egyetérttek</i>	<i>Inkább egyetérttek</i>	<i>Inkább nem értek egyet</i>	<i>Egyáltalán nem értek egyet</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Az Möt. (2011) túlzóan csökkentette az önkormányzati hatásköröket	13 (27,7%)	16 (34,0%)	15 (31,9%)	3 (6,4%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) nyomán javult az önkormányzatok finanszírozása	6 (12,8%)	14 (29,8%)	14 (29,8%)	13 (27,7%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) megoldotta a kistérségek méretből fakadó kapacitás-problémáit	1 (2,1%)	18 (38,3%)	16 (34,0%)	10 (21,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)
Az Möt. (2011) megfelelő szerepet jelölt ki a megyék számára	1 (2,1%)	17 (36,2%)	9 (19,1%)	18 (38,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)

A 46. táblázat adataiból tehát kitűnik, hogy a válaszolók többsége nem volt elégedett az 1990-es szabályozással, azonban a 2011-es változásokat sem értékelte pozitívan.<sup>1</sup> Ez az eredmény azért különös, mert a 2011-es reformot a polgármester-képviselők érdemben is megpróbálták befolyásolni, ami úgy tűnik, saját megítélésük alapján nem járt sikerrel. Az önkormányzatokat érintő 2011-es törvényhozás során tehát a polgármester-képviselők vagy nem tudták keresztülvinni helyi tapasztalataikból adódó véleményüket, vagy dokumentált aktivitásuk elsősorban pártpolitikai és frakcióérdekekből fakadt, amely felülírta az egyéni véleményeket. Utóbbi megerősítene a képviselői identitás előtérbe helyezésének hipotézisét, egyúttal a FIDESZ-frakció szavazógépének pártfegyelmére is utal. Bizonyára nem állunk messze a valóságtól, ha azt feltételezzük, hogy mind a frakciófegyelm, mind a polgármester-képviselői lobbis gyengesége egyszerre befolyásolta az Möt. végleges tartalmának kialakulását.

Tanulságos, hogy a 2010–2014-es ciklusban még a parlamenti helyek 22%-át elfoglaló polgármester-képviselők pont az általuk leginkább befolyásolni kívánt törvény minőségét vitatják. Ennek fényében tulajdonképpen érthető, hogy a kettős képviselő elveszítette létjogosultságát, hiszen jól láthatóan 2011-re a sokat hangoztatott párhuzamos tisztségviselésből adódó önkormányzati érdekképviselő a törvényhozást lényegileg már nem tudta befolyásolni.

<sup>1</sup> Ez az állítás többé-kevésbé politikai hovatartozástól függetlenül igaz, baloldali és jobboldali válaszolók véleménye között éles különbség sem a 1990-es, sem a 2011-es törvényre vonatkozó válaszok esetében nem tapasztalható.

## 11. FEJEZET

### A szakértők szerepe a területi reformok előkészítésében

*Pálné Kovács Ilona*

#### 1. Elméleti kiinduló pontok

Kutatásunk természetszerűen nem kerülhette meg a szakértők szerepét a területi közigazgatási reformfolyamatok elemzése során. Evidensnek tűnő feltételezés volt, hogy a szakértők különböző minőségben, formában és hatékonysággal részt vettek a reformok előkészítésében. Szerepük elemzéséhez különböző tudományterületi, szűkebb, tágabb dimenziójú elméleti kiindulási pontok, keretek állnak rendelkezésre a tudásszociológiától, tudományfilozófiától, az alkalmazottabb jellegű közpolitikai és szervezéstudományi elemzésekig. Kutatásunkban elsősorban a reformfolyamatokra koncentrálni a decentralizáció elméletére fókuszáltunk, azokra, amelyek a szakértőket nemcsak passzív tudásbirtokosoknak, hanem a közpolitikai döntéseket befolyásoló szereplőknek tartja. Nemcsak, illetve nem elsősorban arról szerettünk volna információkat nyerni, hogy a szakértők milyen tartalommal befolyásolták a döntéseket, hanem inkább arról, hogy hol helyezkedtek el a döntési folyamatokban, milyen kapcsolatok alakultak ki a döntéshozók és a szakértők között, illetve milyen értékrendet képviselnek a decentralizációról, helyi önkormányzatokról való gondolkodásban.

Az elméleti megközelítések közül különösen a tudásközösségek (epistemic communities, HAAS 1992) és a támogató koalíciók modellje (advocacy coalition framework, ACF, SABATIER–JENKINS–SMITH, 1988, 1993) ígérkezett alkalmas elméleti keretnek a szakértők szerepének elemzéséhez. Az első szűkebben a közpolitikai szakértőkre koncentrálni, mégpedig különösen nemzetközi léptékben, míg a támogató koalíciók szélesebb közpolitikai területeket és szereplőket fognak át. Mindkét megközelítés fontos elemnek tartja, hogy az adott közösség közös értékeket, meggyőződéseket, tudást birtokol és közvetlen szándéka a közpolitikai folyamat befolyásolása. Mindkét elmélet épít a közpolitikai hálózatokra, melyek a szakértőket összekapcsolják (DOWDING 1995). A Haas tanulmányát követő évtizedekben empirikus vizsgálatok, módszertani kísérletek sora törekedett a szakértők és a tudás szerepét megérteni (ZOLLMAN é.n.; ROTH–BOURGNE 2006), bár kétségtelen, hogy a társadalomtudományok már sokkal korábban is foglalkoztak ezzel a kérdéskörrel. Az utóbbi évtizedek vezettek viszont annak felismeréséhez, hogy nem önmagában a tudás előállítása a fontos, hanem annak terjedése és hasznosulása, kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre is (STEHR 2000). Ezért is irányult nagy figyelem a szakértői közösségek és a hálózatok elméletének az összekapcsolására, és a hatalommal való összefüggésekre.

Az információ és az információ eredményei Castells szerint a tudás eltérő módozatait hozzák létre, s ebben a társadalomtudományoknak döntő szerepe van. Az információ a hatalom alapvető forrásává válik (CASTELLS, 1996). A tudást ugyanis elérhetővé és értelmezhetővé kell tenni, és a helyi és változó körülmények kontextusában kell elhelyezni. A kapcsolatok komplexitása és az igényelt erőforrások korlátos volta miatt értékelődik fel a szakértő csoportok szerepe, bár Stehr szerint nem kerültek hatalmi pozícióba (STEHR 2000). Crozier közigazgatás szociológiai elemzései rámutattak az adminisztratív tudás szerepére, amelyet elsősorban a közigazgatáson belül helyezett el, azt találva, hogy a külső, független szakértők hatalma elenyészik, amikor az általuk megfogalmazott eredeti intuíciónak és innovációknak konkrét belső szabályokra és programokra kell átfordítani. A szakértőknek valójában csak a fejlesztési folyamat kezdeti stádiumában van befolyásuk, ezt követően a bürokrácia és a politikusok szempontjai törnek utat (CROZIER 1963). A szakértőkkel szembeni bizalmatlansággal Max Weber is foglalkozott, azt állítva, hogy a kormányzati specialisták szerepe, hogy a külső szakértői tudást ellenőrizzék, és a szervezetbe illesszék. A szakértelem, mint a bürokratikus szervezet működésének alapja nem új felfedezés, és a bürokratikus szervezet előnyeit és hátrányait is számtalan oldalról járták körül az elmúlt évtizedekben, lényegében elismerve, hogy pótolhatatlan szervezeti modellről van szó (PERROW 1994, OLSEN 2005). A közgazdasági, szervezés- és társadalomtudományi kutatások eredményei ahhoz járultak hozzá, hogy jobban megértsük a tudás keletkezésének, terjedésének, hatásának a szerepét, közegét, mechanizmusait. Az innovációval foglalkozó szakirodalom ugyancsak jelentősen hozzájárult a szakértők (tudáshordozók), a kormányzat és a vállalkozások *hármasspiráljának* értelmezéséhez, s ezen belül a szakértők közötti közösség kialakulásának megértéséhez is (SOTARAUTA-MUSTIKKAMÁKI 2015).

Különösen jelentős kihívás ez a komplex közigazgatási reformok megtervezésében és végrehajtásában, amely komplex tudást igényel és rendkívül ellentmondásos érdekszerben kell, hogy érvényesüljön.

A szakértői tudások, meggyőződések érvényesülése elsősorban a közpolitikai döntési, szervezeti modell természetétől függ. A folyamatosan reagáló közpolitikai változások modellje, amit Lindblom a kislépések tudományának nevezett (muddling through), Sabatier pedig a magától értetődő (common sense) reakciók folyamatának, kevésbé teszi lehetővé a külsődleges szakmai tudások beépülését. Az átfogó és mély változások, reformok inkább a tudományosan kodifikált tudásra (SABATIER 2007:11), s a tudásközösségekre támaszkodnak.

Visszatérve a támogató koalíciókhoz, alapvetően súlyos, konfliktusos (wicked) problémák megoldására irányulnak, amikor erős célkülönbségek, technikai tartalmú viták vannak, és a döntést többszintű kormányzati kontextusban kell meghozni. Az egyik legfontosabb kérdés az, hogy a szakértői tudás hogyan jusson el a döntéshozóhoz. A mi kutatásunk kérdésfeltevései szempontjából ez az elvileg releváns megközelítés azért alkalmazható csak fenntartásokkal, mert az ACF kialakulását általában (1) független kutatók, szakértők, (2) több évtizedes együttműködéséhez kötik, olyan közpolitikai alrendszerekben, amelyek viszonylag (3) stabil intézményrendszerrel rendelkeznek. Ez a hármasspirálrendszer többnyire a fejlett országok kormányzati, közpolitikai rendszereire igaz, a fejlődő országokra és az új demokráciákra kevésbé. A támogató szövetségek nem csupán független (akadémiai), hanem közhivatalokhoz, érdekszövetségekhez,

törvényhozáshoz, médiához kötődő szakértőket kötnek össze, mégpedig tartósan, annak érdekében, hogy bizonyos szakmai meggyőződések mentén befolyásolhassák az adott közpolitikai területen zajló folyamatokat. Fejlett, plurális demokráciákban az empirikus vizsgálati tapasztalatok szerint, a támogató koalíciók 2-5 hálózatot is létrehozhatnak közpolitikai területenként (SABATIER-WEIBLE 2007:202). A versengő helyzetet a hazai, azonos meggyőződést valló szakértők esetében is feltételeztük. Az ACF-be tömörült szakértők ugyanis azért működnek együtt, mert léteznek olyan más csoportok, amelyeknek az esélyei a döntések befolyásolására erősebbnek látszanak (SABATIER-WEIBLE 2007:190). Az ACF annyiban haladta meg a policy hálózat elméletét, hogy bizonyította, a döntések befolyásolása nem csupán érdekharcolás, szereplők közötti hatalmi viszonyok és racionális mérlegelések (public choice) terméke, hanem a mögöttük képviselt tudásnak, szakpolitikai meggyőződésnek, értékrendszernek meghatározó szerepe van, ami természetesen függ a szövetségesek összetételétől, az alkalmazott eszközöktől, forrásoktól stb. (DOWDING 1995). A kormányzatról felhalmozott tudások, iskolák, trendek csomósodnak össze ún. meta-kormányzásban, amely átfogó szemléleti keretvé válik a kormányzati reformoknak (PETERS 2010).

Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (SAINT-MARTIN 1998) alátámasztotta, hogy a szakértők meggyőződése függ attól, hogy a kormányzat milyen szektorból kapja, vásárolja a tudást. Az angolszász országok kormányzatai a fejlett gazdaság és üzleti tudományok bázisán megerősödött üzleti karakterű tanácsadó szektortól vásárolták a döntéseiket megalapozó szakértői tanulmányokat, ezért is könnyebben tört magának utat a New Public Management filozófiája. Franciaországban viszont, a napóleoni, erősen bürokratikus állami kultúra közepette csak több évtizedes késéssel alakult ki az üzleti tanácsadó szektor és az állam együttműködése, de ezt követően a közigazgatási reformok plurálisabb, a decentralizációt is támogató irányt vettek. Németországban szisztematikusan épült ki egy intézményi és eljárási rend, amellyel a *kormányzástudomány* szakértői segítik a változások tudatos értékelését és menedzselését (KÖNIG-FÜCHTNER 1999, BRENSKI-LIEBIG 2005). Ez önmagában ugyan nem alapozza meg a közigazgatási reformok sikerét, ahogy Jann (1997) is megállapítja, de nagyobb esély van a szervezeti tanulásra, a működésről szerzett hazai és nemzetközi tapasztalatok átvételére.

## 2. Az önkormányzati szakértői tudás formálódása Magyarországon az elmúlt évtizedekben

Nem célunk a hazai közpolitikai szakértői hálózatok és intézmények általános bemutatása, vagy értékelése.<sup>1</sup> Ahhoz, hogy kutatásunk önkormányzati szakértőkre vonatkozó elemeit felvezzük, elegendő néhány általános jellemző megemlítése. Azt fontos hangsúlyozni, hogy olyan típusú interdiszciplináris közpolitikai területről van szó, amelyik nehezen művelhető diszciplináris elkülönültséggel és individualizáltan. Noha, mint arra már többen felhívták a figyelmet (GAJDUSCHEK 2012; PATYI-RIXER 2014), a hazai közigazgatás és az ezzel foglalkozó szakmai körök is erősen jogász dominanciát mutatnak,

<sup>1</sup> A hazai közigazgatás tudomány rendszerváltozás utáni helyzetét részletesen elemzi egy nemrég megjelent angol nyelvű kötet (PATYI-RIXER 2014).

az önkormányzati reformok előkészítése azonban nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplínák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. A vizsgált 25 év alatt ez a szakmai kör létszámában folyamatosan bővült, intézményesült, a téma ciklusonként volt népszerű, illetve kevésbé *piacképes*. Voltak, vannak olyan független egyetemi, akadémiai kutatóhelyek, illetve kormányzati háttérintézmények, amelyek a szakértők működésének stabil keretivé váltak. Kiemelendő néhány kutató intézmény, illetve egyetemi tanszék, amelyik biztosította a területi kormányzással kapcsolatos kollektív kutatások, szakértői vélemények szervezeti háttérét. Az Államigazgatási Szervezési, majd Magyar Közigazgatási Intézet, szorosan összefonódva az Államigazgatási Főiskolával, a kormány háttérintézeteként működött, s évtizedeken keresztül a területi kormányzás kérdéskörében legtekintélyesebb szakértőket foglalkoztatta, jelentette meg, vagy gondozta a reformokhoz kapcsolódó szakmai kiadványokat. Az MTA Regionális Kutatások Központja kutatói ugyancsak korán bekapcsolódtak a területi kormányzással kapcsolatos alap és alkalmazott kutatásokba, különösen a területfejlesztési tervezéshez, törvénykezéshez járultak hozzá munkáikkal. Az egyetemi tanszékek közül a pécsi közjogászok, illetve az ELTE ÁJK néhány tanára emelendő ki. E műhelyek viszonylag szorosan együttműködtek egymással és bevonták a közös kutatásokba, konferenciák szervezésébe az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetét majd annak jogutódját az MTA Politikatudományi és Szociológiai Intézetét.

Műhelyé szilárdult az idők folyamán a Megyei Önkormányzatok Szövetsége által alapított, működtetett *Comitatus* című folyóirat, amelyik élénk vitáknak adott fórumot, számtalan rendezvény gazdája volt, s nemcsak a megye, hanem az önkormányzatiság más témaköreiben is.

Időközben a pártok és önkormányzati szövetségek is kialakították a maguk szakértői bázisait, és természetesen a piaci szektor szereplői is megjelentek a szakértői hálózatokban. Ezek a szakértői csoportok azonban erősen fluktuálódtak, és átfedést is mutatnak a *közszektorban* foglalkoztatott szakértőkhöz képest.

Az utóbbi években a szakma személyi összetételében és intézményeiben is erősen átrendeződött. Megszűnt a Magyar Közigazgatási Intézet, a kormány háttérintézményeként működő ECOSTAT. Az említett független akadémiai intézetek korábbi szakértői szerepe jelentősen gyengült. Ugyanakkor megjelentek a kormányzat holdudvarában új műhelyek (pl. a Századvég Alapítvány és Gazdaságkutató Zrt.), amelyek inkább alkalmi megbízások alapján, de jelentős szerepet vállalnak a területi kormányzáshoz kapcsolódó témakörök kutatásában, szakértői megalapozásában. Megalakult továbbá Közpolitikai Kutatások Intézete név alatt egy háttérintézmény, amelynek elsődleges rendeltetése a kormány alkalmazott kutatásokkal történő segítése. Méretében és tekintélyében is sokkal nagyobb a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, amelyik a köztisztviselők képzése mellett az államtudományi kutatások terén is erősödő pozíciókat szerzett az elmúlt években.

Saját becsülésünk szerint az önkormányzatokkal és területi kormányzással foglalkozó szakértő csapat nem túl népes, és figyelme erősen szelektív, legalábbis az általunk feldolgozott folyóiratokban megjelent tanulmányok címeiben szereplő kulcsszavak alapján (47. táblázat). Ebből arra lehet következtetni, hogy a szakértők, kutatók érdeklődését a közpolitikai napirenden lévő problémák erősen befolyásolták.

47. táblázat

Matarka adatbázis 1990–2015\*

Kulcsszó	Találat
Decentralizáció	26
Autonómia, önállóság	33
Helyi demokrácia	6
Megye	875
Megyei jogú város	31
Város	262
Kistelepülés	8
Kistérség	103
Régió	647
Társulás	34
Hatékonyosság	25
Pénzügy + finanszírozás	107
Gazdaságfejlesztés, infrastruktúra	33
Helyi közszolgáltatás, egészségügy, szociálpolitika, iskola, oktatás	87
Összes cikk, tétel a folyóiratokban, 1990–2015	9 454

\* Vizsgált folyóiratok: Comitatus, Jogtudományi Közlöny, Kodifikáció és Közigazgatás, Magyar közigazgatás, Pro Publico Bono: Közszolgálati Egy., Pro Publico Bono: Corvinus, Tér és Társadalom, Új Magyar Közigazgatás.

### 3. Módszertani keretek

Az előzőek alapján empirikus vizsgálatunk célja az volt, hogy keressük a szakértők helyét a döntési folyamatokban, és felvázoljuk, milyen szakmai alapértékek mentén szerveződtek meg, egyáltalán tetten érhető-e valamifajta támogató koalíció a területi decentralizáció, önkormányzatiság *alrendszerében*.

Az első feladat az volt, hogy körülhatároljuk a szakértők körét. Ehhez több módszert alkalmaztunk. Egyrészt a listára került minden olyan név, amely az önkormányzatokkal foglalkozó magyar szakirodalomban fellelhető volt, másrészt valamennyi olyan intézmény alkalmazottja, amelyekről a profilja, tevékenysége alapján tudható, illetve feltételezhető volt, hogy foglalkoznak területi, önkormányzati kérdésekkel. A megkeresett szakembereket alkalmazó intézmények közé nemcsak kutatóintézetek, egyetemek kerültek, hanem közigazgatási szervek, magánvállalkozások is. A szelekció nem korlátozódott a közigazgatási, közjogi szakemberekre, hiszen a területi reformok előkészítése során is több típusú tudásokra volt szükség (tértudományok, közgazdaságtan, szociológia, politikatudomány, közpolitika). Az így összeállt listán 147 név szerepelt, akik megkapták online a kérdőívet. Összesen 66 visszaérkezett kérdőívet dolgoztunk fel.

A kérdőívet kitöltők fele tartotta magát elsősorban önkormányzati szakértőnek, de a nemmel válaszolók is zömmel olyan fő szakterületeket adtak meg, amelyek szoros kapcsolatban vannak az önkormányzati kormányzás különböző területeivel (alkotmányjog, helyi, regionális fejlesztés, vidékszociológia, közszolgáltatások stb.). A kérdőívben, több

esetben a három reformciklus szerint tagolva tettünk fel kérdéseket (1990, 1990–2010, 2011). A válaszadók természetesen nem feltétlenül rendelkeztek közvetlen információkkal mindegyik korszakról. A 66 válaszoló közül az 1990-es törvényalkotásban 42 még nem vett részt, a második, hosszabb korszakban ez a szám érhetően lényegesen kisebb (26), míg a legutóbbi reformkorszakról közvetlen információi alapján 40-en válaszoltak, csupán 10 olyan szakértő volt, aki mindhárom reformfolyamat részese volt, 14 pedig kettőnek. Ezek az arányok elegendőnek tekinthetők abból a szempontból, hogy a válaszadók milyen mértékben láthatták át a folyamatokat, és kerülhettek egymással kapcsolatba.

A kérdőíves felmérés mellett 18 félig strukturált interjú is készült olyan szakemberekkel, akik közvetlenül részt vettek szakértői vagy döntés-előkészítői minőségben az általunk vizsgált reformfolyamatokban.

#### 4. A kérdőíves felmérés eredményei

A szakértők részvételét a törvény-előkészítési folyamatokban a három (már ismertetett) reformciklusra bontva kérdeztük meg. A válaszadók nagyon sokfajta részvételi formát jelöltek meg. Viszonylag alacsony volt azoknak az aránya, akik parlamenti vagy kormányzati szervezeti keretek között (bizottságok, szakértői bizottságok, önkormányzati érdekszövetségek, egyéni szakértői felkérés, kormányzati tanácsadóként) kapcsolódtak be a szakmai előkészítésbe. A hivatalos, formalizált felkérés többségében a kormányzatból érkezett, nem a parlamentből, és a válaszok azt tükrözték, hogy a legtöbb szakértőt az 1994–2010 közötti (kétségtelenül a leghosszabb) periódusban mozgatták. A többség független, külső szakértőként fejtett ki véleményt (ciklusonként 10–14 között volt az ilyen szakértők száma a válaszolók közül). Többen azt is befolyásolási formának tekintették, ha a témakörben rendezett konferenciákon részt vettek, a témakörben kutattak, publikáltak, vagy véleményt írtak az interneten felkínált konzultációs folyamatban. Jellemző részvételi forma volt, hogy a szakértő a saját intézményét képviselve, vagy ott végzett munka keretében kapcsolódott a kormányzati előkészítéshez. Szorosan összefügg a szakértők bevonásának módjával az a kérdés, hogy a szakértők kaptak-e ellentételezést a munkájukért, a második reformciklusban regisztrált legmagasabb érték sem érte el a 20%-ot, viszont a megkérdezettek mintegy 60%-a nyilatkozott úgy, hogy a szakértői munkáját munkáltatója szakmai teljesítményként értékelte.

Szöveges válaszokat kértünk arra a kérdésre, hogy mennyire tartották eredményesnek a szakértői munkájukat. Érdekes módon a válaszok meglehetősen hasonlóak voltak. A válaszolók túlnyomó többsége a közreműködését nem tartotta eredményesnek abban az értelemben, hogy megvalósultak volna a javaslatai. Sokan említették, hogy a véleményükre visszacsatolás sem érkezett. Viszonylag nagy számban nyilatkoztak úgy, hogy a korábbi évtizedekben szorosabb volt a kormányzattal az együttműködés. Többen említették a kétharmados döntéshozást olyan korlátként, ami megakadályozta a javaslatok megvalósítását. Volt olyan válaszadó, aki eredménynek tartotta az egyetemi hallgatók, önkormányzati politikusok és szakemberek véleményformálását is. A támogató koalíció képződés szempontjából érdemes az egyik választ idézni: „Alkalmas volt arra, hogy szakmai közösség alakult az önkormányzati reformtémára vonatkozóan, ami kreatív és progresszív együttgondolkodást tett lehetővé. A reformfolyamat elindításakor a szakértői bizottság véleménye visszaköszönt

a jogalkotásban, majd a folyamatok kísérleti fázisba jutásakor már ez egyre erőteljesebbé vált, végül a modellkísérletek tévútra terelődtek, illetve nem töltötték be a funkciójukat.”

A két önkormányzati törvény elfogadásához kötve kérdeztünk rá, hogy a szakértők hogyan látták az egyes szereplők, intézmények befolyását a döntésekre (48. táblázat). Elég meggyőzőek a számok, amelyek arra utalnak, hogy a szakértők szerepe az ellenzékhez, önkormányzati érdekképviseletekhez és a nemzetközi befolyáshoz hasonlóan erősen viszszaeszik. A tízes skálán az 1990-es 6,15-ös érték 2011-ben 2,77-re csökken a szakértők befolyására vonatkozóan.

Mint az elméleti kereteknél kifejtettük, nagy jelentőséget tulajdonítottunk a szakértők képviselte meggyőződéseknek, értékeknek (49. táblázat). A megadott értékek, szempontok megvalósulásának fontossága szempontjából nem meglepő eredmény született. Az előzetes feltételezés is az volt, hogy a technokrata (hatékonysági, törvényességi) értékek jelentős támogatást élveznek, ugyanakkor a szakértők is fontos önkormányzati értékek tartják a demokratikus részvételt, polgárközelséget. Meglepő volt viszont, hogy a reformok szükségességét kevesen látták fontosnak, s az általánosan a szakirodalomban és közpolitikai dokumentumokban tapasztalt szakmai alapállás, miszerint az önkormányzatok együttműködése a magyar fragmentált rendszerben nagyon fontos lenne, szintén nem volt különösebben magasra értékelt követelmény.

48. táblázat

Szakértők véleménye az egyes szereplők, intézmények döntéseket illető befolyásáról

Megnevezés	Átlag	Szórás	Elem- szám	„Nem tudom” válaszok száma	Nem válaszolók száma	Összes elemszám
1990						
Kormány	8,69	1,86	54	8	4	66
Ellenzék	7,10	2,40	52	10	4	66
Belügyminisztérium	8,45	2,19	47	15	4	66
Pénzügyminisztérium	7,23	2,03	40	18	8	66
Kormánypárti országgyűlési képviselők	7,57	2,26	46	14	6	66
Polgármesterek, tanácselnökök	5,63	2,64	46	14	6	66
Önkormányzati érdekképviseletek	4,85	2,72	46	13	7	66
Független szakértők	6,15	2,39	47	13	6	66
Nemzetközi szervezetek	5,66	2,62	44	15	7	66
2011						
Kormány	10,58	0,77	64	–	2	66
Ellenzék	2,30	1,44	57	3	6	66
Belügyminisztérium	8,40	2,19	52	8	6	66
Pénzügyminisztérium	7,88	2,18	49	11	6	66
Kormánypárti országgyűlési képviselők	7,57	2,95	58	2	6	66
Polgármesterek	5,42	2,62	60	2	4	66

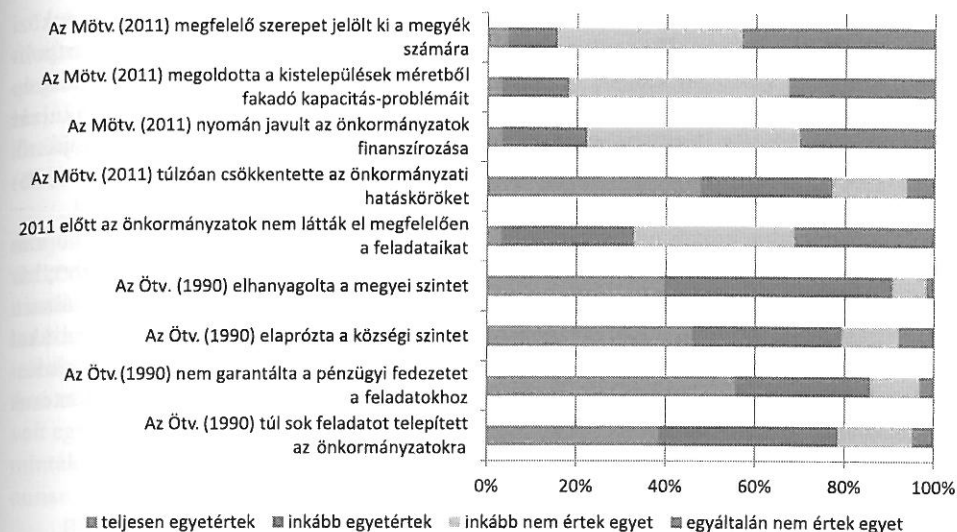
Megnevezés	Átlag	Szórás	Elem- szám	„Nem tudom” válaszok száma	Nem válaszolók száma	Összes elemszám
Önkormányzati érdekképviseltek	3,72	2,11	60	1	5	66
Független szakértők	2,77	1,61	56	5	5	66
Európai Unió	3,15	2,23	55	5	6	66

49. táblázat

Említési gyakoriság az öt legfontosabb önkormányzati értéként, szempontként

Megnevezés	Említési gyakoriság
Közszolgáltatások minősége	50
Törvényesség	48
Demokratikus részvétel	47
Szakszerűség	44
Polgárközelség	30
Önállóság	28
Stabilitás	21
Költséghatékonyság	19
Más önkormányzatokkal való együttműködés	11
Piaci szereplőkkel való együttműködés	10
Szolidaritás	9
Versenyképesség	7
Reformok	4

Hasonlóképpen a szakértők meggyőződésének belső kohézióját célozta meg az a kérdés, hogy hogyan ítélik meg az önkormányzatok helyzetének alakulását a két önkormányzati törvény szabályozásának tükrében (13. ábra). A szakértők többsége egyformán ítélte meg a két törvény rendelkezéseit az alapvető kérdésekben (feladatrendszer, finanszírozás, megyék szerepe, elaprózottság). Abban volt érzékelhető bizonyos megosztottság, hogy az 1990-ben elfogadott önkormányzati rendszer működését, ha úgy tetszik, a szabályozás következményeit hogyan ítélik meg, miután mintegy 30%-a a válaszolóknak úgy ítélte meg, hogy az önkormányzatok nem tudtak eleget tenni a feladataiknak. Viszont meglehetősen homogén a véleményük az új önkormányzati rendszer negatív megítélésében, mert nem javult a finanszírozás, nem orvosolódott az elaprózottság és a megyék helyzete sem.



13. ábra

Az önkormányzatok helyzetének megítélése

A kérdőív segítségével igyekeztünk felmérni a szakértők közötti kapcsolatokat és szakmai beágyazottságát. A 11. kérdésben különböző ehhez a témához kapcsolódó, ellentétes állításokat kellett értékelniük egy tízes skálán (50. táblázat).

50. táblázat

Az ellentétes állításokra számított átlagpontszámok és szórások

A hazai szakértők között intenzív szakmai kapcsolatok vannak 5,9 (2,29)	A hazai szakértők között nincsenek intenzív szakmai kapcsolatok 5,1 (2,29)
A hazai szakértők jól beágyazottak a nemzetközi tudományos életben 5,6 (2,30)	A hazai szakértők nem kellően beágyazottak a nemzetközi tudományos életben 5,4 (2,30)
Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők alapvetően hasonló álláspontot képviselnek 5,5 (1,98)	Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők között komoly véleménykülönbségek vannak 5,5 (1,98)
A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a szakmaiság határozza meg 5,9 (2,36)	A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a pártpolitikához való viszonyuk határozza meg 5,1 (2,36)
A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk nincs jelentős hatással 5,8 (2,18)	A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk döntő hatást gyakorol 5,2 (2,18)

A szakértők az egymás közötti együttműködés erősségének kérdésében, nemzetközi beágyazottságuk megítélésében, a szakmai véleményekben való egyetértést és a pártpolitikától való függetlenséget illetően többségében a közepes értékeket adták meg, de szép számmal meglehetősen diverzifikált véleményen vannak. A válaszok tükrében nem túlzás állítani, hogy a szakértők véleménye a saját megszervezettségükről, belső kohéziójukról lényegesen kevésbé pozitív, mint ami a szakmai kérdésekben mutatott egyetértésből következne.

Érdekes módon annak megítélésében, hogy kiket tartanak a legtekintélyesebb magyar önkormányzati szakembereknek, újfent viszonylag nagy egyetértés mutatkozott, bár a kérdésfeltevés, illetve a kérdés körülményei nem garantálták az elfogulatlan választ. Ennek ellenére az állítható, hogy a megítélésben nem az illető szakemberek közpolitikai eredményessége játszott szerepet, amiből arra lehet következtetni, mint egy korábbi kérdésre adott válasznál is, hogy az önkormányzatokkal foglalkozó szakértők a reformdöntések befolyásolásában nem vindikálnak maguknak jelentősebb érdemeket.

## 5. A szakértők szerepére vonatkozó vélemények az interjúk alapján

Kutatásunk során 18 interjú készült. Az interjúalanyok az önkormányzati reformokban résztvevő, vezető szakértők, minisztériumi köztisztviselők, önkormányzati és pártpolitikusköréből kerültek ki. Az alábbiakban összefoglaljuk az interjúkból a szakértők szerepére, helyzetére, megszerveződési formáira vonatkozó tapasztalatokat.

A szakértők szakértelme önmagában értelmetlen kérdés, ami kétségtelenül megkülönböztető ismérv a fejlett államok támogató koalícióira vonatkozó kutatásokhoz képest. Az önkormányzatiság olyan problémakör, ha úgy tetszik közpolitikai alrendszer, amelynek elméletileg és empirikusan is alapos ismerete lényegében a rendszerváltás idején alig volt elvárható. A kelet-közép-európai régió társadalomtudományi hátránya ebben a témakörben is megmutatkozott. Kezdetekben az önkormányzatokkal kapcsolatos szakértelem ritka tudásnak minősült: „...azért az információs rendszer meglehetősen csak egy csatornás volt, hogy kik mehettek külföldre, nagyon kevesek tudtak, gondolj arra, hogy mit lehetett elérni irodalomból, szakirodalomból a Széchenyi Könyvtáron keresztül nagyon limitált volt. Igazán belenőtünk mi is... Mi folyamatában próbáltunk azzá válni. És ebből támadt az a képzet, hogy szakértők vannak, akik lehet, hogy a klasszikus szakértőkhöz nem, de a többihez képest, akik még ennyire sem, ahhoz biztosan előbbre tartottunk.” (B. I. volt kormányzati tisztviselő)

A rendszerváltás idején a szakértők szerepét többnyire kisebbnek ítélték meg a pártokhoz képest. „Nem volt olyan súlyuk, mint manapság a közigazgatási rendszernek, hogy elé tesznek valamit a képviselőknek, hogy szavazzátok meg. Nem voltak annyira beépülve a rendszerbe, hogy ezt mindenki elfogadta volna, mint a mai közigazgatásban. Elmondták, hogy ők mit gondolnak, és utána kodifikálták amit mi mondtunk, amiben megállapodtunk és az keresztülment.” (W. F. volt parlamenti képviselő)

De nem sokkal volt nagyobb a presztízse a szakértőknek a politikusok szemében 2011 táján sem: „Persze, voltak külső szakértők, gondoljon csak bele, ha olyan polgármesterek ülnek le, akik 25 éve polgármesterek? Amit mi mondtunk, azt nem könyvekből tanultuk, az a valós élet, és ez nagyon nagy különbség.” (SZ. K. polgármester)

A hazai szakértelem kezdeti hiánya különösen felértékelte a külföldi segítséget és min-taválasztást: „Úgy került a képhe a tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, hogy megalakult a TÖOSZ, még a rendszerváltás előtt volt. A TÖOSZ égisze alatt konferencia, hívjuk meg az Európa Tanácsot, az Európa Tanács pedig hozzon szakértőket. Az Európa Tanács működését ismerve, a tagországokhoz fordultak. A tagországok küldtek szakértőt” (B. I. volt kormányzati tisztviselő).

„Korábban a KGST, a rendszerváltás után pedig az EU vagy az Európa Tanács küldte az ejtőernyősöket. Nem emlékszem pontosan honnan is volt a minisztériumban is külföldi szakértő, nem én tartottam vele a kapcsolatot. Fontos volt, hogy a törvényt előkészítő miniszterhelyettes jó nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett, és szervezett is nemzetközi tanácskozásokat, hogy legitimálja a minisztérium szakmai elképzeléseit. Aztán voltak tanulmányutak, francia, német, onnan visszatérve, persze mindig könnyebb volt valamilyen ott jól működő megoldásra hivatkozni” (F. P. volt kormányzati tisztviselő). „Antallnak volt egy felfogása a tradicionális államfelfogással kapcsolatban. Ehhez keresett nemzetközi mintákat, az általam a legrosszabbnak tartott francia mintát vették át, a prefektusi rendszert, onnan hoztak szakértőket.” (W. F. volt parlamenti képviselő)

„Szerintem a fiókban rengeteg minden volt arra vonatkozóan, hogy milyen típusú önkormányzati rendszer... skandináv modellek, vannak a franciák, a németek..., hogy milyen szeretett volna. Én úgy láttam, hogy a politikusok eldöntötték nélkülünk”. (S. J. önkormányzati érdekszövetség vezető)

A szakértők az interjúk tapasztalatai szerint többször töltöttek be nemzetközi kapcsolatépítő szerepet: „Azt hiszem, hogy nem csupán elméleti kérdéseket babráltunk, hanem intézményeket építettünk Brüsszelben és a regionális fővárosokban. Amikor havonta egyszer vagy kétszer elmentem Brüsszelbe, az volt az élvezet. Amit szerettem, a magyar kollégákat odaráncigálni, az ott lévőkkel a Magyar Régiók Háza igazgatójával, stábjával valamit csinálni, szervezni, ez volt a mániám.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő)

A politikusi és a szakértői felkészületlenség a rendszerváltás idején ugyanakkor óhatatlanul kinyitotta a konzultációs platformokat, konstruktívabb és szélesebb körű konzultációt generált: „Azt hiszem, hogy az egy óriási szerencse, hogy összeállt egy önkormányzati törvény, ami alapján az önkormányzatok elkezdtek működni. Abban az időben elég sok szakmai fórum volt. Mindenesetre a szakemberek, akik részt akartak venni ebben, azok hallathatták a hangjukat, nem csak politikai rendezvényekre, szakmai rendezvényekre, itt az intézményben elég sok szakmai fórum, volt, amit az ember el akart mondani, azt el lehetett mondani.” (I. I. egyetemi tanár, szakértő)

A későbbi időszakokban azonban a szakértőkkel való együttműködés szerepe erősen visszaesett. „Gyurcsány, amikor létrehozta az önkormányzati reformot előkészítő bizottságot, amiben Tollernek óriási szerepe volt, megjelent az első ülésen, és azt mondta, hogy leteszi a nagyesküt, hogy erre akar támaszkodni, egyrészt minden lényeges anyagot idehoz, dolgozzon ki ezt-azt, amazt. Gyurcsányt akkor lehetett látni először és utoljára, semmi anyagot nem hoztak oda. Így nehéz volt.” (I. I. egyetemi tanár, szakértő)

A szakértők szerepének kivételes és sajátos formája volt az IDEA program meghirdetése 2002-ben. Az meginterjúvált szakértők, tisztviselők, politikusok szinte mindegyike a regionális reformkorszakot az IDEA programmal kötötte össze.

„Az IDEA-nak egy sajátossága volt, hogy az operatív szinten is megpróbálta vegyíteni a tudományos szférát az operatív munkaszervezéssel, de egyúttal bevonva azokat

az igazgatási szakembereket státusztól függetlenül, akik főtisztviselői szerepet tölthettek be abban az értelemben, hogy tanácsadó jelleggel tudták támogatni a közigazgatási reformnak ügyét” (K. K. volt kormányzati tisztviselő, szakértő).

A program vezetője úgy ítélte meg, hogy a reformok előkészítésében ez a platform képes volt összehozni a legkülönbözőbb szereplőket, függetlenül pártállásuktól, szakmai meggyőződésüktől. A szakértők együttműködése szempontjából fontos volt az intézményi háttér, a kormányzat háttérintézményeként működő Magyar Közigazgatási Intézet nagyon jelentős szerepet játszott abban, hogy a szakértői együttműködés látványos eredményeket produkált, legalábbis a rendezvények és kiadványok mennyiségét illetően: „Nem hinném, hogy tudunk mondani egy olyan programot, aminek ilyen intenzitása volt, hogy évi ötven helyszínen kollégákkal a közigazgatásban, gazdasági ügyekben érintett kollégákkal, szervezetekkel megbeszélések lettek volna. Intenzitásban a magyar tudománytörténetben meglehetősen ritkaság számba megy. [...] Az egész nagyszabású reformterv logikus volt 40–50 szakértő legalább több mint 50 kiadvány, kiadtuk újra meg újra a zöld könyvet, az ott részt vevő szakértők hosszú listáját mellékeljük. Tehát elég nyilvánvaló volt, hogy jogászok, közigazgatási szakemberek, politológusok, ide vonatkozó közgazdászok és ki tudja ki nem, egy elég széles csapat gondolkozott egy általános reformban és a nagyon jó személyi kapcsolat ellenére és az általános, de gyenge támogatás ellenére sem a nagy reform felvállalásában, sem azon belül, különösen a regionális reform támogatásában nem éreztem különösebb elszárást.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő)

Az IDEA-modell azonban mégsem bizonyult sikeresnek abból a szempontból, hogy a szakértői tudás ténylegesen eljusson az adminisztratív előkészítői apparátusokba: „Én azt gondolom, megelőzte a korát az IDEA-nak a szervezési módja. Kikerült a minisztériumból azért, hogy azt lehessen mondani, akár jóhiszeműen is, hogy ez egy szakmai tudományos közeg, nem a minisztériumban erőltetjük. Kapott egyfajta operatív bázist, itt jön egy plusz az én részemről, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet, ami egy háttérintézmény, abban egy titkárság 2 fővel, éppen csak kapcsolattartásra volt elegendő, nem pedig feladatosztásra az egyes minisztériumoknak.” (K. K. volt kormányzati tisztviselő, szakértő)

Az IDEA-szakértők munkájának hatékonyságát segítette az is, hogy a csoport néhány politikus (parlamenti képviselők, belügyminiszter) személyén keresztül közvetlen támogatást és közvetítést kapott a döntéshozók felé, illetve a reformot jegyző pártokon belül is intézményesültek olyan csoportok, fórumok, amelyek közvetlenül figyelemmel kísérték a reform előkészítését és kapcsolatot tartottak a független szakértőkkel is. A Szocialista Párt például a Baloldali Önkormányzati Közösségén keresztül közelített az önkormányzatokhoz, s használta a véleményét a reform-előkészítés során. „Erre volt megoldás a kistérség. Ezt végig beszéltük a BÖK-ben, és sikerült meggyőzni az ottani szakembereket vagy a helyi politikusokat, hogy ez egy jó történet. Polgármesterek, önkormányzati képviselők. Ez egy természetes személyekből álló közösség. Nem csak a baloldali önkormányzatok közössége.” (L. M. volt belügyminiszter)

Ugyanakkor a szakértői és politikusi hozzáállás megkülönböztetése is meglehetősen gyakran említődött. „A probléma az volt, hogy nem igazán értették és nem igazán ez volt a számukra a fontos probléma. Míg viszont az ember kimozdult Budapestről, akkor most dicsekedve mondom, a részemről mindig egy szimpátiával találkoztam, de egy szakmai ellenkezéssel. Azt mondhatnám, itt is az üléspont határozta meg az álláspontot. Budapesten régió kell, kimozdulva Budapestről 10 km-rel arrébb találkoztunk valakivel, már nem kell

regió, ilyen volt a megközelítés.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő). „A pártok próbálták felhasználni ezeket az embereket, a szakértők jelentős része alapvetően nagyon tisztességesen közelített a témához, ha valamelyik nem értett egyet, nem politikai erőszakkal próbálták keresztül vinni. A politika viszont egyre inkább kezdett eldurvulni szakmai kérdésekben is. Olyan volt, hogy a szakértő elkezdett politizálni és a politikus elkezdett szakérteni. Ugye ez nem mindig kedvező eredményeket hozott” (I. I. egyetemi tanár, szakértő).

A szakértők egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A közigazgatás-szervezés hosszú ideig meghatározó háttérintézménye, amelyik nagy szakmai presztízst és kormányzati befolyást is élvezett, sem volt mentes a pártosodástól különösen kezdetekben, a rendszerváltás idején: „olyan kollégám nekem nem volt kutatói státuszban, akit valamilyen párt ne környékezett volna meg, vagy ő nem vállalt volna fel önként adott esetben. Én ezt a folyamatot természetesnek tartom abban az értelemben, hogy nem volt ezeknek a pártoknak szakértő csapata, a másik oldalon pedig az egyébként szürke kutatói létnek ez adott egy közszereplést” (B. I. volt kormányzati tisztviselő, szakértő).

„Hogy oda eljussunk, hogy egy kormányprogramba belekerül valami, abban a legnagyobb szerepe a szakpolitikusoknak van. Ahány, annyi féle, én közigazgatási szakjogász vagyok. Utána, amikor kormányra kerültünk, sokféle változatot csináltunk. 2002-ben megcsináltam az IDEA-t, nagyon fontos szereplő volt, felkértem Ágh Attilát. Azért gondoltam, mert nagyon szeretett a médiába járni, ha oda áll egy tekintélyes ember, akkor használ az ügynek. Néhány tekintélyes kutató viszont csak távolról figyelte ezt. A kutatóintézetekben egy csomó alapanyag volt, ezeket rendszerezni kellett, a politika speciális kérdéseire választ kellett keresni. A szakma, a kutatók, a tudományos emberek véleményét ki kell kérni, hogy kösse őt. Ma már ez sem gyakorlat már.” (L. M. volt belügyminiszter)

## 6. Összegzés

Nem büszkélkedhetünk azzal, hogy kutatásunk ebben a fejezetben ismertetett modulja jelentősen hozzájárult volna a támogató koalíciók elméletéhez, vagy a szakértői tudás közpolitikai reformokhoz kapcsolódó szerepéhez. Mindenesetre adataink, tapasztalataink alátámasztják azt a véleményünket, hogy a hazai területi reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás sem szisztematikus kormányzati kiépítésére, sem a kormányzati döntésekbe való beépítésére nem került sor még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz. Nem elemeztük ugyan közvetlenül a szakértői hálózatok kiépültségét, de a tudásukra irányuló csekély igény, a reformdöntésekbe való bevonásuk esetleges gyakorlata alapján feltételezhető, hogy nincs olyan stabil *támogató koalíció*, amelyik *alulról* hatékonyan aktivizálható lenne a területi kormányzást érintő átfogó reformok folyamatában, annak ellenére, hogy felmérésünk szerint a szakértők az önkormányzatiság alapértékei (core belief) tekintetében viszonylag homogén csoportot alkotnak.

## 12. FEJEZET

### A két önkormányzati törvény parlamenti vitája

*Bodor Ákos – Grünhut Zoltán*

#### 1. Bevezetés

A fejezetben arra keressük a választ, hogy az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) általános parlamenti vitája milyen hasonlóságokat, illetve eltéréseket mutat a kutatásunk által kijelölt egyes tartalmi csomópontok mentén.

Az önkormányzati törvények parlamenti vitáinak tudományos igényű, empirikus feldolgozása, elemzése nem előzmények nélküli a hazai szakirodalomban, ugyanakkor ezek a munkák kizárólag az első önkormányzati törvény vitájával foglalkoznak, ismereteink szerint a 2011-es parlamenti vita elemzésére eddig még nem vállalkoztak.

Tóth Tamara (2010) általános jelleggel és időrendi sorrendben mutatja be az 1990. évi törvény általános vitájának legfontosabb tartalmi elemeit, legmeghatározóbb felszólalásait. Szintén általános megközelítésben foglalkozik a magyar önkormányzati rendszer megszületésével Ripp Zoltán (2010) munkája, amiben sorra veszi a törvénytervezet általános vitájának legfontosabb eseményeit. Szűcs Zoltán Gábor (2008) doktori értekezésében külön fejezetet szentel az 1990. évi önkormányzati törvény vitájának. Jelen elemzés szemléletéhez – és bizonyos értelemben a témájához is – ez a vizsgálat áll a legközelebb, mivel a szakpolitikai értékelés helyett inkább egy szűkebb szempontra, az értékek megjelenésére, szerepére koncentrálok. Az elemzés szükségességét azt támasztotta alá, hogy a reformfolyamatokban kulcsfontosságúnak tekinthető pártok, és önkormányzati elit értékrendjét a választási programokból, s különösen a kormányprogramokból nehéznek bizonyult megismerni.

#### 2. Az elemzés szempontjai

A területi reformok, a kormányzásban végrehajtott szerkezeti és működési változások komplex folyamatának minél teljesebb megértése érdekében a kutatás fontos magyarázó tényezőként tekintett a változásokat motiváló értékekre és célokra. Ezzel kapcsolatban előzetesen elméleti keretrendszer került felállításra (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b), amely az értékekre és motivációkra vonatkozóan is tartalmaz kiinduló feltételezéseket, illetve korábbi kutatási eredményekre, tapasztalatokra alapozva bizonyos állításokat is. Jelen elemzés szempontjából a következőket emeljük ki ezen előfeltevésekből:

- Az egyes reformkorszakokat eltérő hatalmi, társadalmi-gazdasági konstellációk, illetve értékrendek, és ennek megfelelően eltérő törekvések jellemezték. Ennek tükrében három reformkorszak különíthető el:
  1. rendszerváltás-alkotmányozás, önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése (1989–1993);
  2. az uniós csatlakozásra készülés, illetve az uniós tagság első éveinek időszaka, elsősorban a területi léptékváltás jegyében (1994–2006);
  3. az alkotmányozási és közjogi reformok centralizációs korszaka (2010–2013). Elemzésünkben a második korszakot nem érintjük, egyrészt azért, mert nem köthető egyetlen törvényhozási eseményhez, és így több törvény parlamenti vitáját kellett volna elemezni (pl. a területfejlesztésről szóló 1996-os törvényt, a kistérségekről szóló 2004-ben megjelent jogszabályt, vagy a 2006 nyarán sikertelenül maradt regionalizációs törvénycsomagot). Másrészt azért választottuk a két önkormányzati törvény vitájának elemzését, mert az azonos törvényhozási tárgy miatt az összehasonlítás számára ideális módszernek bizonyult.
- Az egyes korszakok jól elkülöníthető, sajátos jellemzőkkel bírnak a képviselt értékek szempontjából: „Az első időszak, az alapok lerakása, kissé talán romantikus politikai értékrend hatása alatt állt (...) Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény, illetve az alkotmány önkormányzati fejezete egyértelműen a helyi demokráciához fűződő, szinte egységes politikai elkötelezettséget tükrözött. A követett minta meglehetősen absztrakt, és valljuk be »ódivatú« volt, sokkal inkább XIX. századi liberális szabadság- és demokráciaeszményt valósított meg, semmint a XX. század végi, már a hatékonyság és minőség kihívásaival küzdő közszolgáltató önkormányzatiságot” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b:14). Ennek megfelelően erősen decentralizált rendszer jött létre, ami elsősorban nem a nyugati önkormányzati minták iránti politikai elkötelezettségből fakadt, bár annak szerepe sem vitatható el, hanem sokkal inkább az államszocialista múlt tagadásából. Mindezzel szemben az elemzésben vizsgált másik korszak, az ún. harmadik reformhullám gyökeresen más értékrendbeli gyökerekkel, illetve célrendszerrel rendelkezik. Ennek lényege a centralizáció, ami a gondoskodó állam ideájára épül, s tudatosan szakít is a nyugati, *liberális* főárammal.
- A két korszak a politikai értékek, illetve a kormányzás szemlélete-filozófiája szempontjából a következőképpen hasonlítható össze: „Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amely az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott »helyi kormányzat« modell váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve, és a választási szabályok módosulásával, a függetlenek és civilek esélyeinek, szerepének gyengülésével politikai értéke is jelentősen csökkent. A hatalom térbeli szerkezete ugyancsak a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálja. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járáások bevezetése a felülről irányíthatóság szempontját követi, aminek már nem sok köze van a korábbi reformkorszak regionalizációs, decentralizációs, partnerségi retorikájához” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b:18).

Jelen elemzés elsődleges célja, hogy az önkormányzati törvények parlamenti vitáiban vizsgálja azt, hogy a reformkorszakok sajátosságaiént feltételezett, és az előbbieken be-

mutatott markáns jellemzők miképpen jelennek meg. Ennek megfelelően a vizsgálatnak két fő dimenziója van, amelyek alapvetően a két időszak kulcsjellemeihez igazodnak:

1. A vitákban az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek, alapelvek megjelenése, a téma jelentőségének, szerepének és tartalmi sajátosságainak, ha úgy tetszik a demokrácia szempontjainak feltérképezése.
2. Az önkormányzati működés finanszírozásával, gazdasági kérdéseivel, illetve a pénzügyi hatékonysággal kapcsolatos, inkább gyakorlatias, technokrata megközelítésű témák szerepének és tartalmi sajátosságainak feltérképezése.

Az előfeltevések és kutatási eredmények alapján az elemzés hipotézise az, hogy a két vizsgálati dimenzió markánsan eltérő jellemzőket mutat a két reformkorszak parlamenti vitáiban, vagyis:

- Az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek jelennek meg elsősorban fontos témaként, ugyanakkor a 2011-es vitáról ez nem mondható el.
- Az önkormányzatok finanszírozásával, illetve a gazdasági hatékonyság témájával kapcsolatban viszont éppen fordított a helyzet: a második önkormányzati törvény vitájában válnak ezek lényeges elemmé.

Szükséges kiemelni és megjegyezni, hogy jelen elemzés a területi reformoknak csak egy szűk szeletére – az önkormányzati törvények parlamenti vitáinak elemzésére – vállalkozik, továbbá a vizsgált témákat is kizárólag a politikai diskurzus alapján elemzi. Ennek értelmében eredményeink nem a reformok, vagy akár a két törvény érték- és célrendszerére vonatkoznak.

## 2. Az elemzéshez használt adatok

Az elemzés a két önkormányzati törvény általános parlamenti vitájának teljes szövegére kiterjedt.<sup>1</sup> Az elemzés alapvető egységei a felszólalások, melyek főbb adatait az 51. táblázat tartalmazza:

51. táblázat  
*A felszólalások száma a két vizsgált időszakban*

	1990	2011	Összesen
Felszólalások száma	131	181	312

<sup>1</sup> Az elemzéshez az Országgyűlési Naplót használtuk, illetve annak a [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu) oldalon található változatát. A letöltés dátuma 2014. május 18. Az elemzésben a viták tisztított formáját használtuk, azaz kizárólag a felszólalások szövegeit elemeztük, a különböző összekötő, technikai jellegű tartalmak nem szerepelnek ebben. A vizsgálatba a következő ülésnapok szövegei kerültek: 1990. július 2., 1990. július 9., 1990. július 16., 1990. július 23., 1990. július 30., 1990. augusztus 2., 2011. november 18., 2011. november 23.

E 312 felszólalást összesen 148 különböző képviselő/tisztviselő mondta el, közülük 71-en voltak olyanok, akik egynél többször szólaltak meg. Amennyiben a két időszakot külön vizsgáljuk, úgy a következőket láthatjuk (52. táblázat).

52. táblázat  
*A felszólalók száma és azon belül a többször felszólalók száma a két vizsgált időszakban*

	1990	2011	Összesen
Felszólalók száma	74	74	148
Egynél többször felszólalók száma	29	42	71

A táblázatból látható, hogy a két ciklus eltérő felszólalás-mennyiségét pontosan ugyanannyi képviselő produkálta. Az 1990-es ülésorozaton legtöbbször Wekler Ferenc (SZDSZ, 8 alkalom), Kónya Imre (MDF, 7), illetve Juhász Pál (SZDSZ, 5) szólalt fel, míg 2011-ben az önkormányzati vita legaktívabb képviselője Szilágyi Péter (LMP, 12) volt, őt követte Michl József (KDNP, 11), és Bebes István (FIDESZ, 8). Érdekesség, hogy nincs egyetlen egy olyan politikus se, aki mindkét időszakban felszólalt volna. A 2011-es vitában a 74 megszólaló képviselő közül 31 polgármesterként is tevékenykedett párhuzamosan ebben az időszakban. Közülük mindössze négyen (3 MSZP és 1 független) voltak, akik nem a kormánypártok színeiben látták el e kettős funkciót.

Az előbbi adatokat árnyalják a felszólalások terjedelmére, méretére vonatkozó jellemzők. A parlamenti viták természetéből, illetve a házszabályokból adódóan ezek ugyanis változatos képet mutatnak (53. táblázat).

53. táblázat  
*A felszólalások mérete (karakterek száma)*

	1990	2011
Felszólalások átlagos mérete	761	472
Legrövidebb felszólalás	52	35
Leghosszabb felszólalás	3 181	3 640
Összes felszólalás mérete	99 695	85 429

Látható, hogy az 1990-es vitában a felszólalások átlagos mérete jelentősen nagyobb volt, mint 2011-ben. Ennek következtében a vita teljes terjedelme is hosszabb, annak ellenére, hogy kevesebb volt a felszólalások száma (131 vs. 181). A legrövidebb és leghosszabb beszédek közötti komoly különbségek jól mutatják, hogy mennyire eltérő jellegűek a felszólalások.

Pártok szerinti bontásban a következő sajátosságokat láthatjuk (54–55. táblázatok).

54. táblázat  
*A felszólalások számának megoszlása párhovatartozás szerint 1990-ben*

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	50	9	10	34	12	13	3	131

55. táblázat

*A felszólalások számának megoszlása párhovatartozás szerint 2011-ben*

	<i>FIDESZ</i>	<i>KDNP</i>	<i>MSZP</i>	<i>LMP</i>	<i>JOBBIK</i>	<i>Független</i>	<i>Összesen</i>
Felszólalások száma	75	21	36	19	27	3	181

Mindkét korszakban a kormánypárti többség számszerűen valamivel több, mint a felszólalások felét tudhatta magáénak, azonban a már említett, jelentősen eltérő terjedelem miatt ezekből a számokból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni.

### 3. Az elemzés módszere

A korábban bemutatott hipotézis vizsgálatát a parlamenti viták szövegének kvalitatív és kvantitatív elemzésével végeztük. A munka első szakaszában kvalitatív szövegelemzést készítettünk, amelynek eredményeit számszerűsítettük, majd ezekkel az adatokkal kvantitatív elemzéseket is végeztünk. A vizsgálat során követtük és szintetizáltuk a legelterjedtebb kvalitatív és kvantitatív szövegelemzési módszertani eljárásokat (MASON 2005, GLASER–STRAUSS 1967, KRIPPENDORF 1995).

Az elemzés két fő dimenzióját a felállított hipotézis vizsgálatához alakítottuk ki.

1. Az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelvek: Azokat a szövegrészeket tekintettük az értékek/alapelvek kategóriájába tartozóknak, amelyekben az önkormányzatisággal kapcsolatban általánosan elfogadott absztrakt fogalmak explicit módon kimondva, vagy a fogalom tartalmát lefedően, egyéb formában megjelentek. Ugyan az önkormányzati értékek és alapelvek szakmai és tudományos evidenciának tekinthetők, mégis szükséges felsorolásszerűen megadni, hogy mely fogalmakkal dolgoztunk, ezek meghatározásához figyelembe vettük a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szövegét is. Tehát az *önkormányzatiság értékeihez és alapelveihez* a következőket soroltuk: demokrácia, helyi demokrácia, demokratikus részvétel, decentralizáció, hatalommegosztás, helyi hatalom, autonómia, szubszidiaritás, alulról építkezés, egyenlőség (önkormányzatok egyenlősége), szabadságjog = önkormányzathoz való jog, önszerveződés, szuverenitás.
2. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása: A demokratikus politikai és közjogi értékekkel szemben a működtetés materiális, racionális összefüggései sokkal összetettebb és szerteágazóbb szókészlettel lennének leírhatóak, ráadásul általánosan érvényes, kodifikált nemzetközi dokumentum sem áll rendelkezésre az orientáláshoz, így magunk határoztunk meg fókuszot, a finanszírozási és gazdálkodási aspektusok kijelölésével. E második kategóriába az összes olyan szövegrészt besoroltuk, amely a nevezett témát bármilyen módon lefedi, szűkebb fogalmi tisztázás nem szükséges.

A két fő elemzési dimenzió mellett, további kettőt is kialakítottunk, a korábbi előfeltevések alapján:

3. Az önkormányzati szakértők szerepe
4. Európa, az európai mintakövetés.

Az előbbi kategória az önkormányzati szakértőkre, vagyis az önkormányzatisággal tudományosan foglalkozó kutatók tevékenységére való utalásokat rögzítette, míg az utóbbi az *Európával*, az európai mintakövetéssel összefüggő tartalmi részek megragadására irányult. E témák ugyan nem kötődnek közvetlenül a felállított hipotézisünkhöz, ám a kutatás két fontos aspektusára reflektálnak, így a parlamenti vitákban való megjelenésük vizsgálata indokolt volt többek között azért is, mert a minta-, illetve modellkövetés szempontját az önkormányzati szabályozás terén is hangsúlyosnak feltételeztük.

Az elemzés lépései mindegyik vizsgálati dimenzió esetében megegyeznek:

- A téma jelentősége: Itt egyrészt azt vizsgáltuk, hogy a két ciklus felszólalásainak mekkora része foglalkozik az adott elemzési dimenzió témájával. Másrészt azt néztük, hogy a témát tartalmazó felszólalásokon belül, az egyéb tartalmi elemekhez viszonyítva, milyen súlya van a témának.
- A politikai hovatartozás: Itt azt vizsgáltuk, hogy a téma felmerülésében a felszólalók politikai hovatartozásának milyen szerepe van.
- A tartalom: Ebben a szakaszban arra kerestük a választ, hogy az adott téma a felszólalások, illetve a vita egészét tekintve milyen konkrét tartalommal bír, milyen funkciót tölt be.

### 4. Az elemzés főbb eredményei

#### 4.1. Az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelvek

*A téma jelentősége*

Elsőként a fő vizsgálati dimenzióink közül az értékek/alapelvek kategóriájával foglalkozunk. Az összes felszólalás egyharmadában (105 db) jelennek meg az önkormányzatiság értékeivel, alapelveivel kapcsolatos tartalmak. A két vita közötti különbséget az *56. táblázat* érzékelteti.

Az adatok alapján egyértelműen látszik, hogy előzetes feltételezésünknek megfelelően, az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek hangsúlyosabb témaként jelentek meg.

56. táblázat

*Önkormányzatisággal kapcsolatos értéket/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása a két vizsgált időszakban*

	1990		2011		Összesen	
	%	db	%	db	%	db
Értéket/alapelveket tartalmazó felszólalás	51,1	67	21,0	38	33,7	105
Értéket/alapelveket nem tartalmazó felszólalás	48,9	64	79,0	143	66,3	307
Összesen	100,0	131	100,0	181	100,0	312

A továbbiakban már csak a 105, értékeket és alapelveket tartalmazó felszólalásra koncentrálni azt vizsgáltuk, hogy az adott téma milyen súllyal szerepel e beszédekben belül az összes többi, érintett tartalomhoz képest. Ez alapján két csoportot tudunk létrehozni:

- Az értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan jelennek meg a felszólalásban. Ezek taglalása a fő mondanivaló szerves részét jelentik.
- Az értékek/alapelvek megjelennek a felszólalásban, de kevésbé hangsúlyosan, illetve több, ettől független témával együtt.

A két ciklus közötti különbséget mutatja az 57. táblázat.

57. táblázat  
Az értéket/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása a tartalmi jellemző szerint a két vizsgált időszakban

	1990		2011		Összesen	
	%	db	%	db	%	db
Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan	77,6	52	36,8	14	62,9	66
Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan	22,4	15	63,2	24	37,1	39
Összesen	100,0	67	100,0	38	100,0	105

A fenti adatok az előző eredménnyel összhangban szintén azt mutatják, hogy az absztraktabb értékek/alapelvek az első önkormányzati törvény megalkotásának idején fontosabb szerepet töltek be. Jól látható, hogy 1990-ben a beszédek több mint háromnegyedében fő témaként szerepelnek, míg 2011-ben nagyobb részben csak mellékes témaként jelennek meg.

Amennyiben az értékek/alapelveket tartalmazó, illetve az azokat nem tartalmazó felszólalások terjedelmét hasonlítjuk össze, akkor a következő eredményeket kapjuk (58. táblázat).

E tekintetben a két korszak hasonló képet mutat, amennyiben az értékek/alapelvek egyértelműen a fajsúlyosabb, hosszabb beszédek részét képezik.

58. táblázat  
Önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelveket tartalmazó és az azokat nem tartalmazó felszólalások átlagos mérete (karakterszám)

	Értéket/alapelveket tartalmazó felszólalás	Értéket/alapelveket nem tartalmazó felszólalás
1990	1107	398
2011	985	336

#### A politikai hovatartozás

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a parlamenti pártokat tekintve tapasztalható-e bármilyen eltérés az alapelvek/értékek használatában (59–60. táblázat).

A pártok szerinti bontás is megerősíti általánosságban az alapvető különbséget a két korszak között, ugyanakkor néhány kisebb érdekesség felfedezhető. Az alacsony elemszámok sok esetben óvatosságra intenek, azonban feltűnő, hogy a FIDESZ már 1990-ben

sem az értékek/alapelvek köré építette elsősorban az önkormányzati törvénnyel kapcsolatos érveit. A FIDESZ-t leszámítva viszont a kormányoldal és az ellenzék pártjai meglehetősen hasonló képet mutatnak. Ez 2011-re részben megváltozik, hiszen a kifejezetten az értékekkel/alapelvekkel foglalkozó felszólalások a kormánypártok diskurzusából teljesen eltűntek, míg az ellenzékénél, ha visszafogottabb mértékben is, de jelen vannak. A 2011-es jelentős visszaesés ellenére sem tűntek el teljesen az értékek/alapelvek egyik párt érvkészletéből sem.

59. táblázat  
Az értékek/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 1990-ben

	Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan		Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan		Értéket/alapelveket nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
MDF	46,0	23	6,0	3	48,0	24	100,0	50
KDNP	55,6	5	–	–	44,4	4	100,0	9
FKgP	40,0	4	20,0	2	40,0	4	100,0	10
SZDSZ	41,2	14	14,7	5	44,1	15	100,0	34
FIDESZ	8,3	1	8,3	1	83,3	10	100,0	12
MSZP	30,8	4	30,8	4	38,5	5	100,0	13
Független	33,3	1	–	–	66,7	2	100,0	3

60. táblázat  
Az értékek/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 2011-ben

	Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan		Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan		Értéket/alapelveket nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
FIDESZ	–	–	13,3	10	86,7	65	100,0	75
KDNP	–	–	14,3	3	85,7	18	100,0	21
MSZP	11,1	4	19,4	7	69,4	25	100,0	36
LMP	21,1	4	10,5	2	68,4	13	100,0	19
JOBBIK	7,4	2	11,1	3	81,5	22	100,0	27
Független	33,3	1	66,7	2	–	–	100,0	3

A fenti eredmények összességében visszatükrözik a törvénykezés körülményeiben rejülő alapvető különbséget. 1990-ben a modellválasztás feladata volt hangsúlyos, és nem lehetett a működés tapasztalataira támaszkodni. 2011-ben viszont a törvénykezés a korábbi működési tapasztalatokra épülő korrekciós szándékkal zajlott, kevésbé kellett elvi, ideológiai dimenziókat érintenie. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a 2011-es törvénykezés is alapvető, az alapelveket, értékeket érintő változásokat hozott, ami indokolhatta volna a vitában az értékváltás indokolását, kifejtését a kormányzó pártok részéről is.

## A tartalom

Igazán árnyalt képet akkor kapunk a felszólalásokról, ha azokat a kontextus figyelembevételével vizsgáljuk. Ezért ezzel az aspektussal feltétlenül szükséges kiegészíteni az eddigi elemzéseinket.

Az 1990-es vitában már az első nap meghatározta azt, hogy az értékek/alapelvek központi témává váljanak. Már a miniszteri előterjesztés is nagyon sok ilyen elemet tartalmazott, a vezérszónokok pedig végképp a vita egyik fő elemévé tették a vizsgált témát. Ezt követően pedig az egész hosszúra nyúlt vita folyamán a középpontban maradtak az értékek/alapelvek. Szempontunkból a legérdekesebb sajátosság, hogy a kormánypártok és az ellenzék (különösképpen az SZDSZ) egymásnak feszülő vitájában tulajdonképpen ugyanazokat az értékeket/alapelveket használták a politikai erők, de teljesen ellentétes célra. A vitára bocsátott törvénytervezet az ellenzék szerint nélkülözte a „valódi, demokratikus önkormányzatiság” jellemzőit és garanciáit, sokkal inkább a tanácsrendszer továbbélését, a helyi autonómia hiányát, a központosítás további térnyerését volt hivatott szolgálni. Ezzel tökéletesen ellentétes álláspontot képviselve a kormánykoalícióhoz tartozó felszólalók a tervezet kifejezetten demokratikus jellegét emelték ki, ami – mint hangsúlyozták – végleg eltörli a tanácsrendszert, és egy valódi, decentralizált helyi hatalmi struktúra megteremtését teszi lehetővé az európai minták figyelembevételével, valamint a magyar történelmi hagyományok modernizált felhasználásával. A 61. táblázat sematikus formában megkísérelti összefoglalni, hogy az értékek/alapelvek jellemzően milyen konkrét tartalmi csomópontok mentén, milyen konkrét témák kapcsán merültek fel a vita során.

61. táblázat

Az értékek/alapelvekhez kapcsolódó fő tartalmi elemek az 1990-es vitában

Kormány	Ellenzék
A tervezet mindenben megfelel a demokratikus önkormányzatiság kritériumainak	A tervezet nem felel meg a demokratikus önkormányzatiság kritériumainak
A tervezet decentralizált helyi önkormányzatokat hoz létre, a települések önállósága minden tekintetben létrejön	A tervezet a tanácsrendszer továbbélését jelenti, centralizál. A települési önállóság súlyosan sérül, felülről irányított önkormányzatok jönnek létre (kötelező feladatok rendszerével, a törvényességi ellenőrzés rendszerével, az államigazgatási és az önkormányzati feladatok összemosásával)
A megyék a demokratikus, decentralizált, alulról épülő önkormányzatiság fontos intézményei lesznek	A megyék antidemokratikus, anakronisztikus képződmények a centralizálást és a központi hatalom elnyomását jelentik
A főispán a demokratikus, decentralizált, alulról épülő önkormányzatiság fontos intézménye lesz	A főispán az antidemokratikus, anakronisztikus képződmény a centralizálást és a központi hatalom elnyomását jelenti
Az önkormányzatok szabad és teljes körű önszerveződését, szabad társulását biztosítja a tervezet	Az önkormányzatok önszerveződése súlyosan korlátozott

A demokratikus önkormányzatiság értékei/alapelvei tehát megkérdőjelezhetetlen iránymutatást adtak mindegyik politikai erőnek, azok érvényessége vitán felül állt. Nem hangzott el egyik politikai erő részéről sem olyan kijelentés, amely ezekkel ellentétes lenne, vagy a legkisebb mértékben is megkérdőjelezné azok létjogosultságát. Az egyetlen kivételt Mizsei Béla (FKgP) később sokat idézett és támadott kiszólása jelentette, aki a következőképpen fejezte be beszédét, reagálva az ellenzéki támadásokra: „Tisztelt Képviselőház! 1945-ben a magyar nép elindult a demokratikus fejlődés útján. Ennek én is közvetlen tanúja vagyok. Rákosi Mátyás megakadályozta a helyi községi, illetve a helyi önkormányzati választásokat, mert úgy érezte, hogy ott nem lesz többsége. Negyven éven keresztül a magyar nép nem tudott a demokratikus lehetőségekkel élni. Most tanulja, és hogyha most tanulja, nem árt, ha van a kormány kezében egy egészen szűk körű fölvilágosító és enyhe kis gyámkodás, nehogy megvágja magát a nép”.

Az előzőeket támasztja alá, hogy 37 olyan felszólalást azonosítottunk (az összes 1990-es felszólalás 28,2%-a), amelyek a törvénytervezetet úgy támogatta, védte, vagy éppen támadta, hogy érvként kizárólag az értékekre/alapelvekre támaszkodott. Terjedelmüket tekintve ezek az egyértelműen terjedelmes, jelentős beszédek közé sorolhatók, átlagos karakterszámuk 966. Ezeken kívül még további 25 felszólalásban (az összes 1990-es felszólalás 19,8%-a) szintén szerepelnek az értékek/alapelvek az előzővel megegyező célból.

A 62. táblázat összefoglalja a törvénytervezet támadását, illetve megvédését szolgáló értékek/alapelvek használat pártok közötti megoszlását.

A táblázat adataiból világosan látszik, hogy az értékek/alapelvek használatának legfőbb funkciója az volt, hogy eszközként szolgáljon a tervezet kritizálásához, illetve a kritika elhárításához. Ilyen értelemben a kormánypárti és ellenzéki pozíció determinisztikusnak tűnik már ebben az időszakban is. Fontos magyarázó tényező azonban, hogy az ellenzék heves kritikája ellenére a parlamenti plenáris vitát megelőző hatpárti tárgyalások megalapozták a döntés konszenzusos voltát.

62. táblázat

Az értékek/alapelvek használatának funkciói 1990-ben

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag értékkel/alapelvvel	15	3	5	11	–	3	–	37
A tervezet támadása/védése többek között értékkel/alapelvvel	10	2	1	5	2	4	1	25
Értékek/alapelvek egyéb funkcióban	1	–	–	3	–	1	–	5

Az már a korábbi adatok tükrében is látszik, hogy noha a 2011-es vitáról nem beszélhetünk úgy, mint amiben az értékek/alapelvek teljesen háttérbeszorultak volna, szerepük mérsekklődése mégis egyértelműen megállapítható. A törvénytervezetet betervező államtitkár, valamint a kormányoldali vezérszónokok beszédei egyöntetűen hangsúlyozták az értékek/alapelvek fontosságát, de ez már nem élvezett fő prioritást a diskurzusban. Olyannyira, hogy Tállai András beszédében expliciten megjelenik az önkormányzati értékek/alapelvek újszerű

értelmezésének igénye: „Célunk egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató, és védendő módon ad szigorúbb kereteket az önkormányzati autonómiának”. E mondat ellenére, a 2011-es vitában, az előző korszakkal megegyező módon, az önkormányzatiság demokratikus értékei és alapelvei – legalábbis a politikai diskurzus szintjén – kikezdetlenül maradtak. A vita ide vonatkozó része viszonylag könnyen modellezhető:

- Az ellenzék szerint a törvény megszünteti az önkormányzatiság demokratikus intézményét: szélsőséges központosítást jelent és a települések elveszítik önállóságukat.
- A kormány szerint az önkormányzatiság demokratikus értékeinek/alapelveinek érvényesülését biztosítja a törvény.

Ebben a korszakban ugyanakkor már egyáltalán nem találunk hosszasan, absztrakt szinten értékeket/alapelveket elemző beszédeket, és a tervezet támadásában/megvédésében is lecsökkent a szerepük más témákhoz képest. Kizárólagos érveként a felszólalások 9,4%-a (17) használja, míg más érveléssel együtt 11% (20). A kizárólagos érveket értékeket/alapelveket használó felszólalások ebben a vitában is az átlagosnál nagyobb terjedelműek közé tartoznak (átlagos karakterszámuk 611). Amennyiben pártok szerinti bontásban vizsgáljuk ezeket a felszólalásokat (63. táblázat), ismét azt láthatjuk, hogy mindegyik párt érvkészletében megjelenik az értékek/alapelvek használata, ugyanakkor figyelemreméltó, hogy a kormánypártok pusztán egy-egy beszédben használták kizárólagos érveként azokat. Emellett az is egyértelműen látható, hogy az értékek/alapelvek használatának gyakorlatilag egyetlen funkciója, szerepe az volt, hogy eszközként szolgáljon a tervezet kritizálásához, illetve a kritika elhárításához.

63. táblázat

*Az értékek/alapelvek használatának funkciói 2011-ben*

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag értékkel/alapelvevel	1	1	5	6	2	2	17
A tervezet támadása/védése többek között értékkel/alapelvevel	9	2	5	–	3	1	20
Értékek/alapelvek egyéb funkcióiban	1	–	–	–	–	–	1

### A témához tartozó szavak előfordulási gyakorisága

Az értékek/alapelvek elemzése során azt is vizsgáltuk, hogy bizonyos szavak, kifejezések előfordulásában milyen eltérések mutathatóak ki a vizsgált két időszak, illetve a kormány-ellenzéki relációk tekintetében. A relevánsnak tekintett szavak kiválasztásában itt is a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára támaszkodtunk, az ott leggyakrabban

használt kifejezéseket alkalmaztuk. Az így létrehozott lista szükségképpen nem lehet teljes körű, mégis úgy véljük, fontos kiegészítése lehet az alapvetően kvalitatív úton létrejött eredményeinknek. A vizsgált szavak és kifejezések összesített előfordulási gyakoriságát a 64. táblázat tartalmazza.

64. táblázat

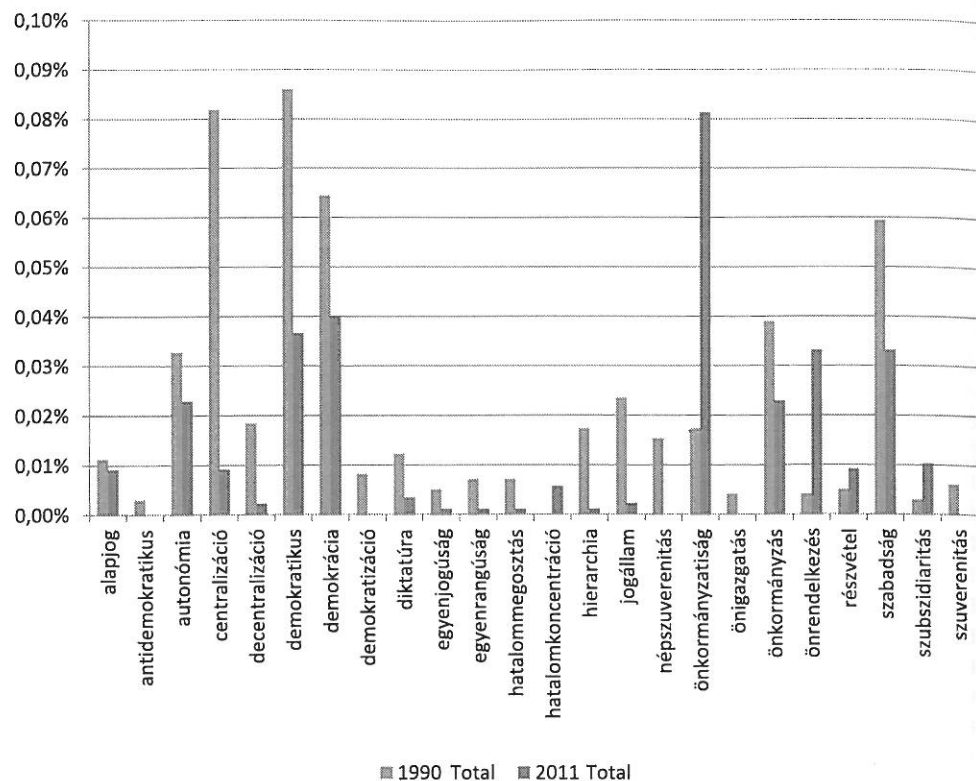
*Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága a két időszakban, valamint kormánypárti és ellenzéki megoszlásban (darabszám)*

	1990			2011		
	összesen	kormány	ellenzék	összesen	kormány	ellenzék
Alapjog	11	6	5	8	3	5
Antidemokratikus	3	2	1	–	–	–
Autonómia	32	16	16	20	8	12
Centralizáció	80	45	35	8	2	6
Decentralizáció	18	12	6	2	–	2
Demokratikus	84	56	28	32	11	21
Demokrácia	63	38	25	35	21	14
Demokratizáció	8	5	3	–	–	–
Diktatúra	12	10	2	3	1	2
Egyenjogúság	5	2	3	1	–	1
Egyenrangúság	7	2	5	1	–	1
Hatalommegosztás	7	3	4	1	–	1
Hatalomkoncentráció	–	–	–	5	1	4
Hierarchia	17	5	12	1	1	–
Jogállam	23	10	13	2	1	1
Népszuverenitás	15	12	3	–	–	–
Önkormányzatiság	17	6	11	71	37	34
Önigazgatás	4	1	3	–	–	–
Önkormányzás	38	22	16	20	7	13
Önrendelkezés	4	1	3	29	3	26
Részvétel	5	1	4	8	1	7
Szabadság	58	20	38	29	13	16
Szubszidiaritás	3	3	–	9	5	4
Szuverenitás	6	2	4	–	–	–

A fenti táblázat összesítő adatai megerősítik a korábban leírt sajátosságokat. Ezek részletekben tekintve még érzékletesebben rajzolódhatnak ki. A 10. ábrán először a két korszak teljes szóhasználatának összehasonlítása látható<sup>2</sup>.

A 10. ábrán látható, hogy 1990-ben az értékekhez/alapelvekhez közvetlenül kapcsolható szavak és kifejezések jelentősen nagyobb arányban fordultak elő a vita szóhasználatában, mint 2011-ben.

<sup>2</sup> A következőkben az egyes szavak/kifejezések gyakoriságát már nem darabszámmal tüntetjük fel, hanem az adott ciklus parlamenti vitájának összes használt szavát tekintettük 100%-nak (1990-ben N=97694, 2011-ben N=87367), és a vizsgált kifejezéseknek az ehhez viszonyított százalékos előfordulási arányát használtuk.

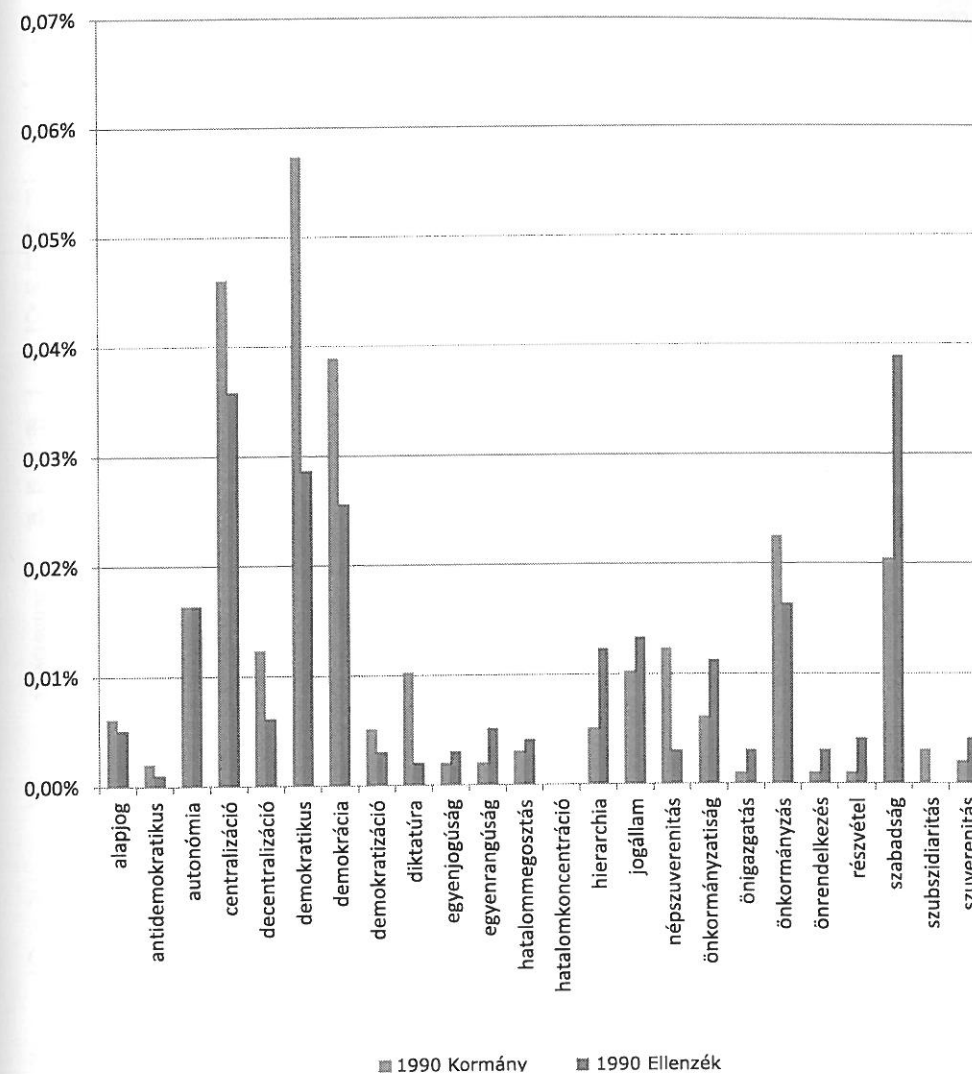


10. ábra

*Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága a két időszakban*

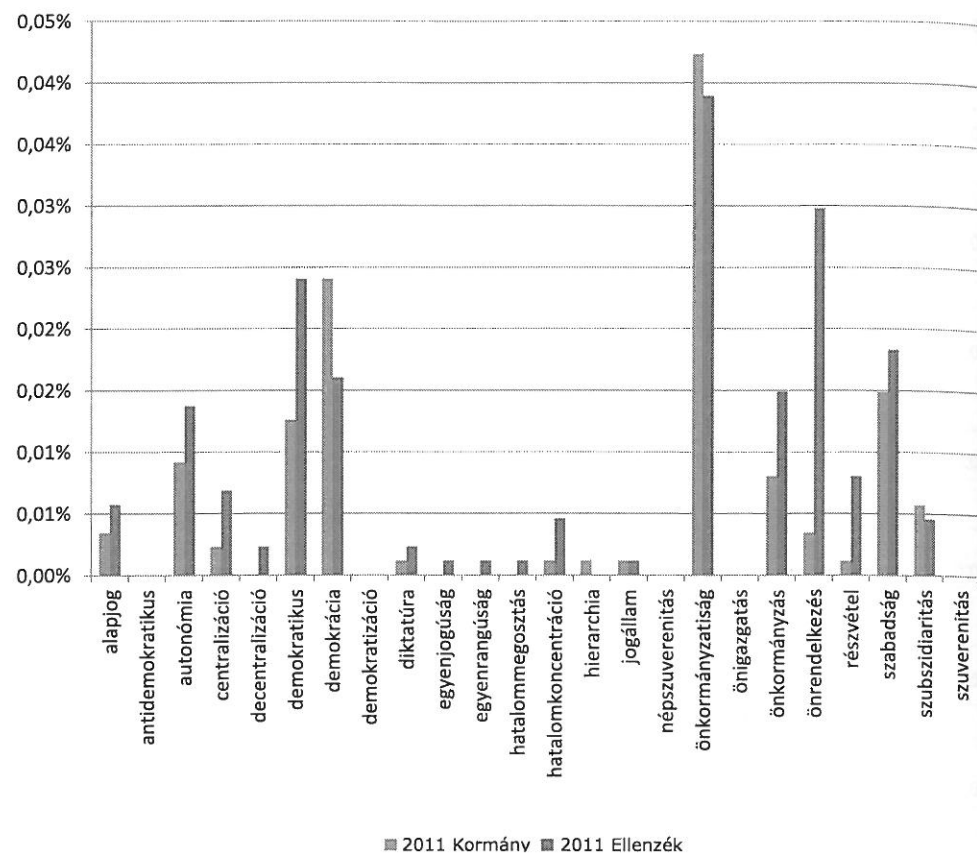
Amennyiben mindkét korszakban megvizsgáljuk a kormány és az ellenzék szóhasználatában mutatkozó eltéréseket, úgy azok szintén a korábban leírtakat támasztják alá (11–12. ábra).

Mindkét korszakban az ellenzék és a kormányoldal is használta az alapelvekhez/értékekhez kapcsolódó kifejezéseket, ugyanakkor az is látható, hogy 2011-ben már vannak olyanok, amelyeket csak az ellenzék képviselőitől hallhattunk (pl. decentralizáció).



11. ábra

*Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága 1990-ben kormány-ellenzék szerint*



12. ábra

Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága 2011-ben kormány-ellenzék szerint (%)

#### 4.2. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása

Elemzésünk második fő dimenziója azt vizsgálja, hogy az önkormányzati működés finanszírozásával, gazdasági kérdéseivel, illetve a pénzügyi hatékonysággal kapcsolatos témák miképpen merülnek fel a két vizsgált parlamenti vitában.

##### A téma jelentősége

Az összes felszólalás valamivel több, mint egyharmadában (113 db) jelennek meg az önkormányzatok finanszírozásával és gazdálkodásával kapcsolatos tartalmak. A két vita közötti különbséget a 65. táblázat érzékelteti.

65. táblázat

Önkormányzatok finanszírozásával és gazdálkodásával kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalások megoszlása a két vizsgált időszakban

	1990		2011	
	%	db	%	db
Finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalás	26,0	34	43,6	79
Finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos elemeket nem tartalmazó felszólalás	74,0	97	56,4	102
Összesen	100,0	131	100,0	181

A fenti adatok megerősítik az előzetes feltételezésünket, miszerint a finanszírozási/gazdasági kérdések a 2011-es vitában hangsúlyosabban jelennek meg.

Ha részletesebben megvizsgáljuk a finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos felszólalásokat aszerint, hogy az adott felszólaláson belül mennyire hangsúlyos e téma szerepe, akkor ez alapján két további csoportot képezhetünk:

- a felszólalás fő témáját jelenti a finanszírozás/gazdálkodás,
- a felszólalásnak több témája is van, ezek egyike a finanszírozás/gazdálkodás.

A két ciklus jellemzői a 66. táblázatban láthatóak.

66. táblázat

A finanszírozással és gazdálkodással kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalások megoszlása a tartalmi jellemző szerint a két vizsgált időszakban

	1990		2011	
	%	db	%	db
A felszólalás fő témája a finanszírozás/gazdálkodás	50	17	67,1	53
A felszólalásnak nem fő témája a finanszírozás/gazdálkodás	50	17	32,9	26
Összesen	100	34	100,0	79

Míg 1990-ben a finanszírozással/gazdálkodással foglalkozó amúgy is viszonylag kevés felszólalásnak csupán a fele szolt erről a témáról, addig 2011-ben már a kétharmada. Ez tovább erősíti a hipotézist, miszerint 2011-ben a gazdasági hatékonyság témája előtérbe került. Magyarazatként ehhez szükséges hozzátenni, hogy a már korábban is jelzett nagyon eltérő kontextus mellett, 2011-ben az önkormányzatok körében is egyértelműen megmutatkoztak a gazdasági válság következményei, az adósságkezelés szükségessége, még akkor is, ha ennek okait különbözőképpen ítélték meg.

##### A politikai hovatartozás

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a parlamenti pártokat tekintve tapasztalható-e bármilyen eltérés az gazdasági/finanszírozási témák használatában.

Az értékek/alapelvek dimenziójához hasonlóan a pártok szerinti bontás itt is megerősíti általánosságban az alapvető különbséget a két korszak között, ugyanakkor néhány kisebb érdekesség felfedezhető. Az alacsony elemszámokból következő korlátokat figyelembe véve is figyelemre méltó a kifejezetten finanszírozási/gazdasági felszólalások magas aránya a FIDESZ és az MSZP esetében, mindkét időszakban (67–68. táblázat).

67. táblázat

A gazdasági/finanszírozási témákat tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 1990-ben

	Fő témaként		Nem fő témaként		Nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
MDF	8,0	4	18,0	9	74,0	37	100	50
KDNP	11,0	1	11,0	1	77,8	7	100	9
FKgP	10,0	1	–	–	99,0	9	100	10
SZDSZ	11,8	4	8,8	3	79,4	27	100	34
FIDESZ	16,7	2	25,0	3	58,3	7	100	12
MSZP	30,8	4	7,7	1	61,5	8	100	13
Független	33,3	1	–	–	66,7	2	100	3

68. táblázat

A gazdasági/finanszírozási témákat tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 2011-ben

	Fő témaként		Nem fő témaként		Nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
FIDESZ	41,3	31	17,3	13	41,3	31	100	75
KDNP	14,3	3	14,3	3	71,4	15	100	21
MSZP	27,8	10	16,7	6	55,6	20	100	36
LMP	21,1	4	–	–	78,9	15	100	19
JOBBIK	18,5	5	11,1	3	70,4	19	100	27
Független	–	–	33,3	1	66,7	2	100	3

#### A tartalom

A téma az 1990-es vitában azon ellenzéki észrevételek kapcsán merült fel, miszerint a tervezet nem szabályozza megfelelően a kérdést, nem derülnek ki pontosan az önkormányzatok működésének garanciái, nem biztosít a jogszabály kellő forrást a feladatok ellátásához. Erre reakcióként a kormányoldal megkísérelte bebizonyítani ennek ellenkezőjét. Fontos kiemelni, hogy ebben az időszakban még nem találunk olyan felszólalást, amelyik csak és kizárólag ezzel a témával foglalkozna. Általában olyan, komplex beszédek részét képezi a finanszírozás/gazdálkodás kérdése, amelyek más témákkal is foglalkoznak (sok esetben éppen az alapelvek/értékek tematikájával). Tehát még azon, csekély esetben sem önállóan jelenik meg a finanszírozás/gazdálkodás témája, amikor amúgy a beszéd fő részét e kérdéskör adja. E ciklusban a témával foglalkozó 34 felszólalás átlagos mérete 1317 karakter,

ami lényegesen magasabb az átlagértéknél (761). Ez szintén azt jelzi, hogy a téma ebben a korszakban nem önállóan merült fel, hanem nagyobb beszédek részeként. Szerepét tekintve kijelenthetjük, hogy teljes egészében a tervezetre vonatkozó kritika, illetve az arra való reakció eszközeként jelent meg.

2011-ben ez a szerep, illetve a téma hangsúlyossága is jelentősen megváltozott. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása központi kérdéssé vált. Az előterjesztő államtitkár, illetve a kormánypárti vezérszónokok egyértelműen az önkormányzatiság megmentőjeként mutatták be az új törvényt, amire a baloldali kormányzás felelőtlen gazdálkodása, illetve forráskivonása miatt van szükség. Ez a felütés természetesen a téma folyamatos felszínén tartását alapozta meg.

Mіндеzt figyelembe véve nem meglepő, hogy a témával foglalkozó felszólalásoknak csak egy része vonatkozott a tervezet konkrét bírálatára, illetve a tervezet intézkedéseinek megvédésére. Jelentős mennyiségű felszólalás inkább az ellentétes oldalon lévő pártok, vagy politikusok negatív minősítése végett nyúl a témához, a kritikát elsősorban az önkormányzatok finanszírozásával/gazdálkodásával kapcsolatba hozva. A 69. táblázat a téma használatának jellemzőit foglalja össze.

69. táblázat

A finanszírozási/gazdálkodási témák használatának funkciói 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag finanszírozási/gazdálkodási témákkal	15	2	3	1	4	–	25
A tervezet támadása/védése többek között finanszírozási/ gazdálkodási témákkal	9	2	5	–	3	1	20
Pártok, politikusok bírálatára finanszírozási/gazdálkodási témákon keresztül	18	1	5	3	1	0	28

#### 4.3. Az önkormányzati szakértők szerepe

Az előző témákhoz képest az önkormányzati szakértők szerepéről való megnyilatkozások nyilvánvalóan csak kiegészítő részeit jelentik egy-egy felszólalásnak, nem fő témaként funkcionálnak. Összesen 15 erre vonatkozó szövegrészt azonosítottunk, ami a felszólalások mindössze 4,8%-át jelenti. A két ciklus tekintetében egyértelmű hangsúlyeltolódás tapasztalható: 1990-ben 12, míg 2011-ben csak 3 erre vonatkozó rész található. Ezek pártok szerinti megoszlását a 70–71. táblázat tartalmazza.

A szakértőkre való hivatkozás mindegyik esetben a tervezet kritikáját, illetve dicséretet volt hivatott alátámasztani a politikai hovatartozás függvényében. Az első ciklusban a témát Áder János határozta meg, aki felszólalásában idézte Schmidt Péter és Ficzer Lajos közös bírálatát a tervezetről, miszerint az kidolgozatlan és parlamenti vitára alkalmatlan. Ezt követően többen reagáltak erre. A kormányoldal egyes felszólalói ugyanezen szakértők bírálatát a tervezet támogatásaként értelmezték, illetve azzal védekeztek, hogy egy koráb-

bi verzió bírálatáról van szó. Szintén erre reakcióként, nem nevesített *európai szakértőket*, illetve Szelényi Ivánt említették még szakértőként kormánypárti felszólalók, mint akik támogatásukat fejezték ki a tervezettel kapcsolatban.

70. táblázat

*Az önkormányzati szakértők szerepével foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 1990-ben*

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	6	–	1	3	1	1	–	12

71. táblázat

*Az önkormányzati szakértők szerepével foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 2011-ben*

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
Felszólalások száma	2	–	1	–	–	–	3

2011-ben a szakértőkre vonatkozó kijelentéseket Lamperth Mónika következő gondolata tematizálta: „De mi nem úgy álltunk hozzá ehhez az átalakításhoz, változtatáshoz, hogy az államtitkár és a helyettes államtitkár asszony összedugta a fejét egy sötét szobában, és írt valamit, aztán arról indult az egyeztetés, hanem kutatásokat kezdtünk. Az IDEA munkacsoport kiadványaiban tudósok, akadémikusok, kutatók tették le az asztalra azt, hogy milyen irányba kell továbbvinni ennek a rendszernek az átalakítását”. Erre válaszolt Kis Attila a FIDESZ részéről a következő módon: „Nekünk is volt tíz évvel ezelőtt is, meg húsz évvel ezelőtt is elképzelésünk az önkormányzati rendszerről, de az önök bizonyára tudományos igényű és csodálatos anyagáról egyszer már a magyar nép 2010 áprilisában szavazott, az egész kormányról, az akkori kormányról”.

#### 4.4. Európa, az európai mintakövetés

A szakértőkhöz képest *Európa*, mint téma valamivel hangsúlyosabban jelenik meg. Összesen 36 erre vonatkozó szövegrészt azonosítottunk, ami a felszólalások 11,5%-át teszi ki. A két ciklus tekintetében szintén jelentős súlyeltolódás tapasztalható: 1990-ben 29, míg 2011-ben csak 7 erre vonatkozó rész található. Ezek pártok szerinti megoszlását a 72–73. táblázat tartalmazza.

Ennek a témának a felmerülése a szakértőkhöz hasonlóan gyakorlatilag minden esetben és mindkét korszakban a tervezet kritikáját, illetve dicséretét támasztja alá. Ez a kormányoldali felszólalók esetében a tervezet európai normáknak, a *legkorszerűbb európai elveknek* való megfelelését hangsúlyozza, míg az ellenzék részéről éppen ennek a tagadását. Ezen kívül különféle nyugat-európai példák merültek fel, amelyek annak bizonyítékául szolgálnak, hogy a magyar rendszer sokkal decentralizáltabb, vagy éppen centralizáltabb, mint a példaként felhozott európai önkormányzati struktúrák.

72. táblázat

*Európával, az európai mintakövetéssel foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 1990-ben*

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	17	2	3	2	–	4	1	29

73. táblázat

*Európával, az európai mintakövetéssel foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 2011-ben*

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
Felszólalások száma	1	3	2	–	1	–	7

## 5. Összegzés

A két plenáris parlamenti vita összevetéséhez, a következtetések levonásához természetesen szükséges az elfogadás körülményeit is ismerni (vö. a következő fejezetben). 1990-ben a heves vita ellenére, a törvényt több mint 90%-os parlamenti többséggel, tulajdonképpen teljes egyetértéssel fogadta el az országgyűlés annak köszönhetően, hogy az előterjesztés parlamenti vitáját politikai egyeztetés, hosszú parlamenti bizottsági vita előzte meg. 2011-ben viszont az ellenzék egyáltalán nem támogatta az előterjesztést. Mindkét parlamenti vita során nagyszámú módosító indítványt nyújtottak be, amelyek jelentős mértékben módosították a kormány által előterjesztett szöveget, de 1990-ben ebben a vonatkozásban is inkább konszenzus mutatkozott, míg 2011-ben az ellenzék nem sok esélyt kapott a szöveg formálására, ahogy ezt a parlamenti vita statisztikai jellemzőinél bemutattuk.

Jelen elemzés eredményei azt mutatják, hogy a rendszerváltáshoz képest jelenleg az önkormányzatiság politikai, demokratikus értéke kevésbé hangsúlyos a parlamentben. Miközben az természetes folyamatnak is tekinthető, hogy 25 év elteltével a rendszerről sokkal több működési tapasztalat halmozódott fel, tehát az absztrakt alapelvekhez képest a finanszírozás például sokkal inkább fókuszba került. Ugyanakkor az absztrakt értékektől való elfordulás a nyers pragmatizmus jegyében lényegében a demokratikus kormányzás egyik nagyon fontos szegmensét hagyta magára. A második önkormányzati törvényt elfogadó parlament nemcsak a választási matematika, hanem a törvényhozó által képviselt értékrend alapján sem *vétózta* meg a centralizációt.

## 13. FEJEZET

### Záró gondolatok

*Pálné Kovács Ilona*

A kutatás ötlete, ha úgy tetszik *hirtelen felindulásból* született, a 2010-től megindult centralizációs kormányzati reformok hatására, azt kérdezve, „miért hagytuk, hogy így legyen” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). A kutatás és a kötet végére jutva még nagyobb bizonyossággal állítható, hogy fontos a reformok folyamatának, intézményi és eljárási körülményeinek, szélesebb társadalmi, kulturális közegének az elemzése. Nemcsak azért, hogy megértsük, miért hiúsulnak meg rendre másra a meghirdetett reformelképzelések, hanem azért is, hogy realisan felmérjük a reformok lehetséges irányait, amelyek valóban végrehajthatóak. A reform célok és a reform kapacitások egyaránt formálhatóak, javíthatóak, ha valóban jelen van a hazai kormányzati elitben a változás, a tanulás szándéka.

A közigazgatási reformok általában felfoghatóak úgy is, mint a *szokásos* közpolitikai ciklussal elemezhető közpolitikai beavatkozások, de a kitüntetett mélységű és dimenziójú, inkább intézményi változást megcélzó, reformbeavatkozásoknak mindig domináns a tartalmi, politikai dimenziója, ezért is értelmezhetőek *politizált közpolitikai* (polity-policy) döntéseként. Ebben az esetben már egyértelműen lazább kapcsolódás van a reformretorika, a reformdöntés és annak végrehajtási folyamata között, a retorika még erőteljesen politikai üzenetet hordoz, a reformdöntés és a végrehajtás viszont inkább a közpolitikai racionalitásra törekszik (KUHLMANN–WOLLMANN 2014:36).

A területi önkormányzati reformok ugyan szűkebb fókuszúak, mint a hatalomgyakorlás rendjét átfogóbban érintő kormányzati reformok, de elemzésük sok általánosítható tapasztalattal is jár, egyébként is azt a véleményt képviseljük, hogy a hatalomgyakorlás területi rendje van olyan jelentőségű tényező, amely önmagában is megérdemli a figyelmet. A rendszerváltást követő változások gyorsasága és iránya arra figyelmeztet, hogy a területi érdekek érvényesítésének stabil, hatásos garanciái hiányoznak a magyar politikai, kormányzati intézményi képletből.

A 2010 utáni, néhány év alatt végrehajtott önkormányzati reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami elvileg több okkal is magyarázható:

- az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában vagy nem fontos, vagy legalábbis nehezen eladható téma,
- az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása nem éri el a nyilvánosság ingerküszöbét,
- az önkormányzati politikai elit sem volt konfliktusvállalásra képes,
- a törvényhozó számára pedig a decentralizáció már nem olyan érték, mint 1990-ben volt.

- A reformok olajozottságát biztosította az is, hogy az önkormányzatok jó része hálára volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s hatalom és kompetenciavesztés következményeit még nem mérte fel.

A kormány tehát kihasználhatta a hatalmi vákuumot, s például hatékonysággal képes volt az akaratát érvényesíteni. A folyamat gyorsasága, az ellenállás hiánya miatt nem érvényesülhettek a fokozatos bevezetés, a *kísérletezés* előnyei: a döntéshozó nem alapozhatott a visszacsatolásra, az érintettek, és szakértők véleményére. Ezek a körülmények pedig előrevetítik a *sikeresen* végrehajtott reformok negatív következményeit.

Kutatásunkban nem a tartalmi, ha úgy tetszik, közpolitikai összefüggésekre koncentráltunk, ezért a kutatás eredményei is inkább a decentralizációt vagy centralizációt megcélzó átfogó, intézményi reformok egyes szereplőinek sajátosságairól nyújtanak információkat. Nem célunk az egyes fejezetekben ismertetett kutatási eredmények megismétlése, csupán olyan összegzés, amely a jövőre vonatkozóan lehet további kutatások indoka, kiindulópontja, vagy (bár erre sok esélyt nem látunk) újabb önkormányzati reformok előkészítésében figyelembe veendő szempontok gyűjteménye.

### 1. A decentralizáció és önkormányzatiság nem bizonyult stabil értéknek a hazai politikai gondolkodásban

A helyi demokrácia érvényesülése szorosan összefügg az adott kormányzati rendszer modelljével. Lijphart (1999) által leírt konszenzusos demokrácia modellje, illetve az állami tradíciók jellege meghatározónak tekinthető. A decentralizáció maga is hozzájárulhat a demokrácia modelljének változásához. Például a részvételi, illetve közvetlen demokrácia erősödését a helyi demokratikus újítások is támogatják (LOUGHLIN et al. 2011:728). A World Value Survey adatok szerint a decentralizált országokban fontosabbnak bizonyult a kormányzásba való beleszólás lehetősége, mint a centralizált országokban (MELLO 2011). Más kutatási eredmények szerint is a helyi, regionális szintér több lehetőséget nyújt különböző kormányzati innovációkra is (KEMP 2003), a partnerek bevonására, a horizontális kormányzati módszerek alkalmazására. A decentralizáció átrendezheti a területi érdekek megjelenését, a pártok térbeli kliensrendszerét is (HUTCHCROFT 2001).

A decentralizáció azonban önmagában nem garantálja a helyi demokráciát (LITVACK et al. 1998, PICKVANCE 1997), különösen akkor, ha a kulturális, politikai, gazdasági környezet nem kedvező a decentralizáció számára. A kelet-közép-európai rendszerváltó országok esetében is az a vélemény, hogy hosszabb idő szükséges, amíg a modellváltás előnyei egyáltalán jelentkezhetnek, hiszen nem egyszerűen állami, intézményi változásokat hajtanak végre, hanem a teljes gazdasági, társadalmi átalakulással kell megbirkózniuk. A decentralizáció tényleges célja kimerülhet a politikai felelősség áthárításában is. Vannak olyan ciklusok, és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint *pufferzónák* (OFFE 1975) pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak, kifejezetten csökkentve a helyi döntéshozók és a polgárok közötti bizalmat.

A rendszerváltás során érvényesülő vagy pontosabban fogalmazva inkább követett politikai értékrend egyértelműen kedvezett az autonómiáknak és az önkormányzati decentralizációnak. Kedvezett az akkori törvényhozásban jellemző kiegyensúlyozottabb (kevésbé

polarizált) hatalmi konstelláció is, és kedvezett az a politikai törekvés, hogy az ország mielőbb csatlakozzon ahhoz az Európai Unióhoz, amelyik egyértelműen neoliberais elveket vallott a *jó kormányzás* modellje tekintetében, s ennek részeként erősen támogatta a decentralizációt és regionalizmust. Mindehhez pedig megágyazott a gazdasági átalakuláshoz használt útválasztás gazdaságpolitikai modellje is (GRESKOVITS 2015). Saját kutatásaink is visszaigazolták ezt a kedvező helyzetet. A választási programok és az önkormányzati törvényt tárgyaló parlamenti viták elemzése rámutatott, hogy az akkori politikai elit érvrendszerében nagyobb arányban szerepeltek a politikai, önkormányzati értékek (bár már akkor is érzékelhető volt egyes pártok esetében az erősebb pragmatikus megközelítés), és ezek az értékek követték az európai standardot, ha úgy tetszik, a törvényhozó elit *felmondta a leckét*. A kérdőíves és interjú felmérések is arra utalnak, hogy ebben a periódusban, egyrészt a szakértők szerepe hangsúlyosabb volt és az önkormányzati érdekszövetségek is részesei voltak az előkészítésnek, ami garantálta, hogy a decentralizáció szempontjai bekerültek a vitákba.

A helyi társadalom akkori attitűdjére csak a helyi választási részvétel alapján lehet következtetni, amit akár intő jelnek is minősíthetünk, hiszen a tavaszi parlamenti első szabad választásokhoz képest a részvétel 20 százalékkal esett vissza az őszi helyi választásokon, s második fordulóban nem érte el a 30 százalékot, erősen visszatükrözve a nyertes pártok iránti csalódottságot, a helyi és központi hatalom erős kapcsolatát (BÖHM 1996).

Mint tudjuk, a rendszerváltással kapcsolatos várakozások sok tekintetben illúziók voltak, és igazán nem volt elegendő aktuális tudásunk sem Európáról abban az időben, ezért a család veszélye kezdetektől fennállt. Mégis lehetett olyan értékeket, tudást felmutatni, amelyek hozzájárulást jelentettek a közös európai szellemiség kialakulásához (SÓLYOM 2008).

Az első önkormányzati törvény megalkotását követő évtizedekben azonban a reformdöntések, választási programok, kormányprogramok szintjén ugyan a decentralizáció a politikai narratíva folyamatos része, de egyre erősebben érvényesültek a működtetés, a finanszírozás, az optimális méret technokrata szempontjai. A regionalizmus, szubsidiaritás fogalma ugyan bevonult a politikai szótárba, és a szakirodalomba is, különösen az uniós csatlakozáshoz közeledve, de nem váltak identitásképző elemekké még a politikai elit körében sem (PÁLNÉ KOVÁCS 2009b).

A 2011-ben megszületett önkormányzati törvény előkészítésének és elfogadásának körülményei természetesen jelentősen különböznek a rendszerváltástól, ezért az összehasonlítással csak nagyon óvatosan lehet próbálkozni. Mindenesetre mára a hivatalos narratívában felülkerekedett az erős államhoz kapcsolható értékrend, illetve az önkormányzatok válságát hangsúlyozó pénzügyi, technokrata szempontrendszer, miközben az európaiság, autonómia stb. fogalmak háttérbe szorultak. A parlamenti vitában főszerepet játszottak ugyan az önkormányzatiság közvetlenül választott *nagykövetei*, a polgármesterek, mégis a vita fókuszsa nem a decentralizáció/centralizáció kérdése volt, fontosabbnak bizonyult a hitelválságból való menekülés.

A szakértői elit szűk csoportja a rendszerváltást követő években nem tudott aktív részesévé válni az önkormányzati közpolitikának, még akkor sem, amikor közvetlen lehetőséget kapott önkormányzati reformok előkészítésére, a döntéshozók és a szakértők közötti távolság növekedésével az önkormányzati értékek szerepe is mintha gyengült volna.

Akkor alkothatnánk teljesebb képet az önkormányzathoz fűződő politikai értékek helyzetéről, ha a kutatás során lefolytatott, vagy egyéb szociológiai felmérésekből ismerni

lehetne a magyar társadalom attitűdjét, véleményét a helyi autonómia és helyi demokrácia kérdéskörében. Mi nem vállalkozhattunk ilyen empirikus vizsgálatra és sajnos nem áll rendelkezésre más adatbázis sem erről a területről. Mindenesetre a helyi választásokon való részvétel alacsony szintje, a helyi népszavazásokra is jellemző passzivitás, különböző esettanulmányok, szakirodalmi elemzések is arra utalnak, hogy a helyi társadalmak értékei között nincs előkelő helyen a helyi demokrácia. A helyi társadalmak választási részvételi aktivitása ugyan néhány ciklusban némileg erősödött, de lényegében stabilan viszonylag alacsony maradt (74. táblázat). Paradox módon a vidéki lakosság körében érzékelhető nagyobb támogatás, miközben az önkormányzati reformok következtében éppen a kisebb települések veszítettek többet (BÓDI–BÓDI 2011). A pártpolitikai függés egyértelmű a nagyobb helyi és a megyei önkormányzatokban (WIENER 2010), a civil jelöltek pedig fokozatosan kikoptak a helyi politikából, ami összefügg a civil társadalmi szerveződések fokozatos visszaszorulásával is (KÁKAI 2004, 2012).

74. táblázat

Részvételi arány a helyi önkormányzati választásokon, 1990–2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Közép-Magyarország	38,4	42,7	43,5	51,2	54,1	43,8	42,2
Nyugat-Dunántúl	46,3	59,1	48,6	53,0	54,6	47,8	43,7
Közép-Dunántúl	39,9	55,1	45,7	50,1	50,9	45,2	42,1
Dél-Dunántúl	41,4	57,5	47,6	53,7	54,9	47,9	46,3
Észak-Magyarország	43,3	59,1	49,8	52,7	54,1	52,9	50,5
Észak-Alföld	38,6	51,0	46,5	50,6	53,0	48,1	45,3
Dél-Alföld	38,0	48,7	41,6	47,5	49,7	45,0	43,2
Összesen	40,2	43,4	45,7	51,1	53,1	46,6	44,3

Forrás: Nemzeti Választási Iroda.

## 2. Az európai uniós csatlakozás és többszintű kormányzás, nem bizonyult tartós befolyásnak

Kutatásunk, mint említettük, nem vállalta fel a magyar társadalom önkormányzatisággal kapcsolatos értékrendjének általános szociológiai értékelését, magyarázatát. Mindenesetre azt feltételeztük, hogy a magyar területi közigazgatási reformok mozgatórugói között ott szerepelnek az uniós csatlakozáshoz fűződő érdekek, az alkalmazkodás kényszere, amelyek alapján érvényesíteni kell az európai kormányzási filozófia elemeit, értékeit. Törekedtünk tehát arra, hogy azonosítsuk az *európai* hatásokat, azok tartalmát és formáját és erősségét is.

Amikor bemutattuk az Európában végrehajtott területi reformok folyamatát, akkor elsődleges célunk volt, hogy számba vehessük azokat a legfontosabb szereplőket, amelyek általában szerepet játszanak a területi reformok előkészítésében és a döntéshozásban, illetve hogy megértsük a reformdöntési folyamatok sajátosságait. Ugyanakkor az áttekintés arra is alkalmas volt, hogy megállapítsuk, mennyire nem áll rendelkezésre közös minta, vagy irány, ami terelné az egyes tagállamok reformdöntéseit a területi kormányzás területén,

az európai területi közigazgatás rendkívül változatos, még akkor is, ha az egyes reformhullámok iránya, tartalma sok közös vonást mutat.

Csak tovább erősödött véleményünk az európai minta hiányáról, illetve gyenge hatásáról akkor, amikor azon európai intézmények szerepét elemeztük, amelyek végül is a minta vagy elvárásrend megfogalmazására, illetve *ellenőrzésére* hivatottak. A bemutatott európai intézmények kompetenciái és aktivitása, továbbá a szakértői interjúk és a kormányzati előkészítési folyamat elemzése alapján az volt megállapítható, hogy a tagállami kormányok a területi kormányzás formálása kérdésében nagy mozgásterrel rendelkeznek. Bár bizonyos alkalmazkodási törekvések bizonyos időszakokban (elsősorban a csatlakozást megelőzően) jellemzőek voltak a magyar kormányzatok részéről is (BALÁZS 2012), és a regionalizálás kalandját is egyértelműen motiválta a strukturális alapokhoz való hozzáférés ambíciója, mégis összességében állítható, hogy Magyarország jellemzően a maga útját járta a területi kormányzás modelljének formálása terén.

Az Möt. elfogadása azonban már a nemzetközi szervezetek tūréshatára közelébe került, amennyiben az Európa Tanács monitoring jelentése meglehetősen kritikusan fogalmazott, felemlítve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával ellentétes szabályozási elemeket, de lényegében következmények nélkül maradt a figyelmeltetés.

### 3. Önkormányzati érdekeket hatékonyan képviselő vétőszereplőket nem találtunk

A vétőszereplők eredeti elmélete (TSEBELIS 2002) modellje csak részben bizonyult alkalmasnak arra, hogy a kutatási programban feltett kérdéseket megválaszoljuk, hiszen, mint kifejtettük, a Tsebelis által eredetileg kidolgozott (bár a későbbiekben némileg továbbfejlesztett) analitikus keret erősen leszűkíti az intézményi szereplők körét, illetve elsősorban nemzetközi összehasonlítási célokat szolgál. Kiindulópontként azonban mégis fontos volt az elmélet alaposabb megismerése, hiszen közös cél volt a mi kutatásunkban és Tsebelis eredeti modelljében, hogy értékelni tudjuk az adott kormányzati rendszernek a változásra való képességét, s ennek érdekében azonosítsuk azokat a pontokat, szereplőket, amelyek képesek a változást megakadályozni.

Ha a magyar területi reformok történetét vizsgáljuk, akkor az állapítható meg, hogy sokkal gyakrabban fogalmazódtak meg változtatási célok, reformprogramok, mint amennyit sikerült végrehajtani. Ebből arra kell következtetni, hogy voltak olyan korszakok, amikor a vétőszereplők hatékonyan akadályozták meg a státus quo megváltoztatását. Kézenfekvő magyarázat az önkormányzati törvények kétharmados jellege, mint ahogy interjúalanyaik, illetve a kérdőívet megválaszolók is többnyire ezzel kapcsolták össze a reformok elmaradását vagy éppen sikerességét. Éppen ezért is tartottuk fontosnak, hogy megértsük, vajon a parlamenti döntéshozásban a pártokhoz tartozás vastörvényét felülírják-e helyi, önkormányzati érdekek? Elemzéseink alapján végül is megállapítható, hogy nem, annak ellenére, hogy a magyar közjog intézményesen biztosította az önkormányzati érdekek közvetlen megjelenését a parlamentben több választási cikluson keresztül.

A kép árnyaltabb lenne, ha több törvényhozási eseményt elemeztünk volna, ha mögé nézhettünk volna a kormánypártokon belüli, a parlamenten kívüli alkudozásoknak is, összességében mégis egyértelmű, hogy a polgármester-képviselők nem értelmezhetőek

homogén vétőcsoportként, elsődleges függelmi helyzetük a pártokhoz rendelte őket. Tsebelis modelljét követve tehát a parlamenti vétőszereplők közötti ideológiai távolság sokkal erősebben érvényesül, mint a vétőszereplők száma, mert a polgármester-képviselők nem képesek, az önkormányzatiság, területiség értékei mentén kohéziót felmutató, homogén csoportként működni. Nincs szükség arra, hogy az ideológiai távolság növekedésének következményeit, a magyar politikai rendszer erősen polarizált voltát részletezzük, e nélkül is belátható, hogy a pártok túlsúlyos szerepe a kormányzásban korlátozza az egyéb logika és érdekek mentén formálódó csoportoknak, szerveződéseknek a megjelenését.

A kormányzaton belül megformált törvényjavaslatok parlamenti elfogadásának körülményeiből egyértelműen következik, hogy a parlament, összevetve a rendszerváltást követő parlamenti erőviszonyokkal, mára már nem önálló szereplő a törvényhozásban, a nagyszámú módosító indítványok ellenére sem.

A kormányzati szereplők, viszonyrendszerük és a döntéshozási, érdekegyeztetési folyamatok elemzésével sajnos nem sikerült az önkormányzati reformok kormányzati előkészítésének történetéhez újabb, magyarázó erejű információkkal közelebb kerülni. Az érdekegyeztetés szabályainak, intézményeinek hiánya alapján azonban kikövetkeztethető volt, hogy az önkormányzati reformok folyamatában is nagyobb szerepet játszhattak az informális mechanizmusok. Az önkormányzati érdekszövetségeknek nemcsak megosztottsága, hanem gyenge kompetenciái, és a magyar kormányok jellemzően kis együttműködési hajlandósága miatt sem tudtak meghatározó szerepet birtokolni. Az önkormányzatokat az ágazatokkal szemben képviselő belügyi tárca – interjúink tapasztalatai szerint – ritkán tudta katalizálni az ágazatokkal való egyeztetést, a kormány jellemzően nem kollektív, nem testületi jellegű működése sem segítette, hogy az ágazatok területi kormányzással szembeni absztinenciája a viták során mérséklődjön.

### 4. Jövőbeni kutatási feladatok

Kutatásunk a decentralizáció garanciáit kereste, de nem találta, sem intézményesen, sem hatalmi értelemben, sem az értékek szintjén. Ha a reformfolyamatok természetrajza tekintetében sok minden homályban maradt is, de rávilágítottunk arra, hogy pusztán intézményes garanciák, szabályok, közjogi vétőpontok nem elegendőek az önkormányzás és a decentralizáció, mint politikai értékek pozícióinak javítására. Kutatásunk is visszaigazolta a kontextus kiemelkedő szerepét.

A magyar kormányzás, közigazgatás történetében szinte folyamatosan jelen lévő centralizáció visszatérése igazán nem meglepetés, annak ellenére, hogy a rendszerváltást követő évtizedek narratívájában az önkormányzatiság sikertörténetként szerepelt. Az önkormányzatok ugyanis fokozatosan szorultak vissza a hatalmi szerkezetben, veszítettek a kompetenciájukból, forrásaikból, s végül is a helyi társadalmak támogatása is erősen megfogyatkozott. A rendszerváltás idején végrehajtott decentralizáció fennmaradásának feltételei tehát hosszabb ideje hiányoztak.

Nehéz megjósolni, mikor kerülhet sor az önkormányzati rendszer rehabilitációjára Magyarországon, de a felkészülést mielőbb el kell kezdeni. Az értékötörtéttel modellváltás, az elméleti modellkeresés, ambíciója helyett az *illeszkedés* bonyolult feltételrendszerét kellene megismerni. Sem a helyi társadalmak, sem a helyi és pártpolitikai elit értékeiről,

kötődéseiről, egymáshoz való viszonyáról, a bizalomról nem tudunk eleget annak megítéléséhez, hogy az önkormányzati decentralizáció társadalmi, politikai támogatottsága milyen. Ennek a kérdésnek eredünk nyomába 2015 őszén, szintén az OTKA (K116424) jóvoltából induló kutatásunkban.

A decentralizáció intézményi, közjogi feltételei hasonlóképpen további elméleti, tudományos tisztázásra szorulnak. Az önkormányzatok közjogi helyzetét rendező törvények mellett a kormányzás területi dimenzióinak értelmezése, az érdekegyeztetés általános keretrendszere, az önkormányzati szövetségek helyzete, a kormányzati, parlamenti döntéshozásban elfoglalt pozíciók, a törvény-előkészítés, a reformdöntésekhez szükséges speciális kapacitások, mind olyan kérdések, amelyek elemzése, modellezése szükséges ahhoz, hogy az újabb kedvező pillanatot felkészültebben lehessen használni az önkormányzati decentralizáció stabilizálása érdekében.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A Régiók Bizottsága véleménye – Decentralizáció az Európai Unióban és a helyi és regionális önkormányzás szerepe az uniós politikák kialakításában és végrehajtásában (2013/C 139/08).
- ÁGH A. 2000: Régiók Magyarországa. *Önkormányzat*, 12. 11–15. p.
- ÁGH A. 2005: Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktuskonténerek” felszámolása. In Vígvári A. (szerk.): *Félfuton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA, 15–20. p.
- ÁGH A. 2008: Az IDEA Program a közigazgatás szolgálatában. In Kádár K. (szerk.): *Idea és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest. Közigazgatás-fejlesztési Társaság, 9–33. p.
- AKRIVOPOULOU, C. – DIMITROPOULOS, S. – KOUTNATZIS, I. G. 2012: The “Kallikratis Program”: The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government. *Istituzioni del Federalismo*, 3. 653–694. p.
- ALEXOPOULOU, P. 2012: Reforming Greek Regional and Local Government to ensure Public Sector’s Coordinative Role. Conference on “Reforming the Public Sector: How to Make the Difference” December 2-3, 2010, [http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/11/PAPER\\_ALEXOPOULOU\\_SSPA-and-SDA-Bocconi\\_italia.pdf](http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/11/PAPER_ALEXOPOULOU_SSPA-and-SDA-Bocconi_italia.pdf) [2014. december 8.].
- Alsace: un référendum pour les fusionner tous. <http://www.franceinter.fr/depeche-alsace-un-referendum-pour-les-fusionner-tous>
- BAJA F. 1995: A területfejlesztésről szóló törvényjavaslat expozéja. <http://www.parlament.hu/naplo35/130/1300265.htm>
- BALÁZS I. 2012: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. 2–13. p.
- BALDERSHEIM, H. – ROSE, E. L. (eds.) 2010: *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- BARANYAI, N. 2013: Regionalism in Upper Silesia: The Concept of Autonomous Regions in Poland. In Pálné Kovács, I. – Kákai, L. (eds.): *Ten Public Policy Studies*. Pécs, University of Pécs, Department of Political Studies, 9–28. p.
- BENNETT, R. (ed.) 1994: *Local Government and Market Decentralization*. Tokyo, New York, Paris, UN University Press.
- BENOIT, K. – LAVER, M. 2006: *Party Policy in Modern Democracies*. Routledge, London.
- BENZ, A. – ZIMMER, C. 2011: Germany: Varieties of Democracy in a Federal System. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 146–172. p.
- BEVIR, M. (ed.) 2011: *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London.
- BIHARI M. 1995: Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége – Szabályozási koncepció. *Társadalmi Szemle*, 2. 38–45. p.
- BIORCIO, R. 1999: La Lega nord e la transizione italiana. *Il Mulino*, 1. aprile, 55–88. p.
- BLAIS, A. – ANDUIZA, E. – GALLEGO, A. 2011: Decentralization and voter turnout. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2. 297–320. p.
- BLOM-HANSEN, J. – HEEAGER, A. 2011: Denmark: Between local democracy and implementing agency of the welfare state. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 221–240. p.

- BLOMQUIST, W. 1999: The Policy Process and Large-N Comparative Studies. In Sabatier, P. A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 201–232. p.
- BLÖCHLIGER, H. (ed.) 2014: *Fiscal federalism. Making decentralisation work*. Paris. OECD Publishing.
- BOBROW, D. 2006: Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult. In Peters, B. G. – Pierre, J. (eds.): *Handbook of Public Policy*. London, Sage, 75–96. p.
- BÓDI F. – BÓDI M. 2011: Hol vannak a választók? *Politikatudományi Szemle*, 1. 51–74. p.
- BOEDELTE, M. – DENTERS, B. 2010: Step-by-step: Territorial Choice in the Netherlands. In Baldersheim, H. – Rose, E. L. (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 118–137. p.
- BOUCKAERT, G. 2009: Public Sector reform in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur*, 10. 94–104. p.
- BOUCKAERT, G. – NAKROŠIS, V. – NEMEC, J. 2011: Public Administration and Management Reform in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1. 9–29. p.
- BŰHM A. 1996: Négy év után. Vázlat a települési önkormányzatok működési tapasztalatairól. In Bőhm, A. – Szoboszlai Gy. (szerk.): *Önkormányzati választások 1994. Politikai szociológiai körkép*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 20–32. p.
- BRENSKI, C. – LIEBIG, A. (Hrsg.) 2005: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund*. Speyer Forschungsberichte, 250. Speyer.
- BRENSKI, C. – LIEBIG, A. (Hrsg.) 2007: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund*. Speyerer Forschungsberichte 250. Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.
- BRIGEVICH, A. 2011: Identity, Attachment to Europe, and Decentralization in the French Regions. Paper prepared for the European Union Studies Association Meeting in Boston, March 3–5.
- BRUCKER, B. 2005: Regionalizmus és europánizáció Olaszországban. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program, 43–63. p.
- BRUNAZZO, M. – PIATTONI, S. 2011: Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy Since the 1990s, In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 331–355. p.
- CACIAGLI, M. 2001: Integrazione europea e identità regionali. *CIRES Italian Research Centre for European Studies*, 1. 7–26. p.
- CASTELLS, M. – INCE, M. 2006: *A tudás világa*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- CASTELLS, M. 1996: *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Volume 1: The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.
- CASTELLS, M. 2006: *Az identitás hatalma*. Budapest, Gondolat-Infónia.
- CASTLES, F. G. – MAIR, P. 1984: Left–Right Political Scales: Some Expert Judgements. *European Journal of Political Research*, 1. 73–88. p.
- CEMR 2013 (Council of European Municipalities and regions): Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis.
- CHARBIT, C. – VAMMALLE, C. 2010: Modernising government. In *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-9-en>
- CHARRON, N. – LAPUENTE, V. – DIJKSTRA, L. 2012: *Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. Brussels, EC. Working Papers. DG Regional Policy.
- CHRISTENSEN, T. – LAEGREID, P. 2012: Governance and reforms. In Levi-Faur, D. (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, 255–267. p.
- CHRISTIANSEN, T. 1996: Second thoughts on Europe's third level: the European Union's Committee of the Regions. *Publius*, 2. 93–116. p.

- COHEN, N. 2011: *Public Policy Entrepreneurs and the design of public policy: Conceptual framework and the case of National Health Insurance Law in Israel*. Working Paper Series, Open University of Israel. No.7.
- COLE, A. 2006: Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*, 1. 31–57. p.
- COLE, A. 2011: France: between centralization and fragmentation. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 307–330. p.
- COLINO, C. – DEL PINO, E. 2011: Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 356–383. p.
- COPUS, C. 2010: English Local Government: Neither Local Nor Government. In Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI, 95–126. p.
- COVIELLO, L. G. 2012: Breve profilo di un gigante del nostro Risorgimento Cattaneo: Italia unita ma federalista. [http://www.anpi.it/media/uploads/patria/2012/37-40\\_COVIELLO.pdf](http://www.anpi.it/media/uploads/patria/2012/37-40_COVIELLO.pdf) [2014. március 21.].
- CRCB (Korrupciókutató Központ Budapest) 2014: *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák*. [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh\\_2013\\_riport\\_140214\\_1410.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf)
- CREPAZ, M. L. 2002: Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries. *Comparative Politics*, 1. 169–188. p.
- CROUCH, C. 2004: *Post-democracy*. Cambridge, Polity Press.
- CROZIER, M. 1963: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press.
- CSEFKÓ F. (szerk.) 2009: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány.
- DAFFLON, B. – MADIES, Th. 2011: *Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Paris. Agence Française de Développement. (Notes and Documents, 42).
- DANSON, M. – LLYOD, G. 2012: Devolution, institutions, and organisations: changing models of regional development agencies. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 1. 78–94. p.
- DENTE, B. 1995: *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*. Il Mulino, Milano.
- DOWDING, K. 1995: Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 1. 136–158. p.
- DRECHSLER, W. – KATTEL, R. 2008/2009: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2. 95–99. p.
- DUNN, W. – STARONOVA, K. – PUSHKAREV, S. (eds.) 2006: *Implementation. The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee.
- ELANDER, I. 1997: Between centralism and localism: on the development of local self-government in postsocialist Europe. *Government and Policy*, 2. 143–159. p.
- EMERY, Y. – GIAUQUE, D. 2014: The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 1. 23–32. p.
- FARKAS V. 2013: Az autonómia-folyamat Spanyolországban. *Kisebbségkutatás*, 1. 91–120. p.
- FEATHERSTONE, K. 2014: The political challenges of institutional reform in Greece. [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net) [2014. december 8.].
- FREIRE, A. – BAUM, M. 2003: Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social. *European Journal of Political Research*, 1. 135–161. p.
- FRÉMONT, A. 1993: Regional planning in France: theory and practice. *Espace géographique*, Volume 1. Numéro H-S. 33–46. p.
- FRIVALDSZKY J. 2010: Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle*, 4. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html>

- FUSARO, C. – RUBECHI, M. 2006: Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Mangiameli, S. (eds.): Springer International Publishing AG, Engelska.
- FUSARO, C. 2006: I senatori a vita devono votare la fiducia In: *Forum di Quaderni costituzionali*. Università di Firenze, Dipartimento di diritto pubblico.
- GAJDUSCHEK Gy. 2012: A közigazgatás hatékonysága. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. 14–23. p.
- GAULÉ, E. 2010: Public governance decentralisation modelling in the context of reforms. *Public Policy and Administration*, 32. 47–60. p.
- GLASER, B. G. – STRAUSS, A. L. 1967: *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago, Aldine.
- Gold report 2008: *Decentralization and local democracy in the world*. First global report. Barcelona, WB and UCLG
- GORZELAK, G. 2009: Regional Development and 'New' regionalism in Poland. in Scott, J. W. (ed.): *De-coding New Regionalism*. Burlington, Ashgate Farnham, 177–198. p.
- GOUVEIA, J. B. 2011: *Constitutional Law in Portugal*. Leiden, Kluwer Law International.
- GÖYMEN, K. – SAZAK, O. 2014: *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul, Istanbul Policy Center.
- GRESKOVITS B. 2015: A kapitalizmus és demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa „nagy átalakulásában”. *Politikatudományi Szemle*, 3. 7–24. p.
- HAAS, P. M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 1. 1–35. p.
- HAJDU G. 2012: Bizalom, normakövetés és társadalmi részvétel Magyarországon a rendszerváltás után. In Kovács I. – Dupcsik Cs. – P. Tóth T. – Takács J. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont–Argumentum, 45–63. p.
- HAJDÚ Z. 1996: A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1. 5–21. p.
- HAJNAL Gy. 2008: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- HALLERBERG, M. 2010: Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness. In König, T. – Tsebelis, G. – Debus, M. (eds.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-making in Modern Democracies*. New York, Springer, 21–42. p.
- HENDERSON, K. – PETTAI, V. – WENNINGER, A. (eds.) 2012: Central and Eastern Europe Beyond Transition: Convergence and Divergence in Europe. ESF, Strasbourg.
- HENDRIKS, F. – LOUGHLIN, J. – LIDSTRÖM, A. 2011: European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 715–742. p.
- HENDRIKS, F. – SCHAAP, L. 2011: The Netherlands: Subnational democracy and the reinvention of tradition. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 96–122. p.
- HERRSCHEL, T. 2000: Regions and Regionalization in the Five New Lander in Eastern Germany. *European Urban and Regional Studies*, 1. 63–68. p.
- HESSE, J. J. (ed.) 1991: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- HLEPAS, N. 2010: Uncompleted Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms. In: Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI, 45–74. p.
- HLEPAS, N. 2014: Centralization, Decentralization, Recentralization: Lessons from the Greek Experience. In Göymen, K. – Sazak, O. (eds.): *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Sabanci University and Istanbul Policy Center, 171–202. p.
- HOFSTEDTE, G. 2001: *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. (2nd edition). Thousand Oaks, Sage.

- HOOGHE, L. – MARKS, G. – SCHAKEL, A. (eds.) 2008: Regional Authority in 42 Countries, 1950–2006: A measure and Five hypotheses. *Regional and Federal Studies Special*, 2–3.
- HORVÁTH Gy. – HRUBI L. – IVANCSICS I. – KISS L. – KOVÁCS K. – PÁLNÉ KOVÁCS, I. (szerk.) 1992: *Európába megy-e a megye?* Pécs, Baranya Megyei Közgyűlés.
- HORVÁTH Gy. 2001: *Decentralizáció és regionalizmus Európában*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar. (Habilitációs előadások, 3.)
- HORVÁTH M. T. – PÉTERI G. – VÉCSEI P. 2014: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 2. 121–147. p.
- HORVÁTH M. T. 2005: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. T. 2015: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- HUBER, E. – RAGIN, C. – STEPHENS, J. D. 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 3. 711–749. p.
- HUGHES, J. – SASSE, G. – GORDON, C. 2004: *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HUPE, P. L. – HILL, M. J. 2006: The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In Peters, B. G. – Pierre, J. (eds.): *Handbook of Public Policy*. London, Sage, 13–30. p.
- HUTCROFT, P. D. 2001: Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 1. 23–53. p.
- ILLNER, M. 2013: Fragmented Structure of Municipalities in the Czech Republic- An Advantage or a Problem? In Pálné Kovács, I. – Scott, J. – Gál, Z. (eds.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, CERS HAS, 444–454. p.
- ILONZSI G. 2008: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II*. Budapest, Mandátum Kiadó.
- IMMERGUT, E. 1990: Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 4. 391–416. p.
- IMMERGUT, E. 1992: *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INGRAHAM, P. W. 1997: Play It Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review*, 4. 325–331. p.
- IVANCSICS I. 2005: Közigazgatás és területi reform. *Comitatus*, 3. 21–29. p.
- JAHN, D. 2010: The Veto Player Approach in Macro-Comparative Politics: Concepts and Measurement. In König, T. – Tsebelis, G. – Debus, M. (eds.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-making in Modern Democracies*. New York, Springer, 43–68. p.
- JANN, W. 1997: Public Management Reform Germany: A revolution without a Theory? In *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 81–100. p.
- JENEI Gy. 2009: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatok az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. In Verebélyi I. – Imre, M. (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó, 37–52. p.
- JESSOP, B. 2011: Metagovernance. In Bevir, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE, 106–123. p.
- JOCHEM, S. 2003: Veto Players or Veto Points? The Politics of Welfare State Reforms in Europe. Paper to be presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriott Hotel & Pennsylvania Convention Center.
- JOHN, P. – COPUS, C. 2011: The United Kingdom: Is There Really an Anglo Model? In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.) 2011: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, 27–47. p.

- JOHN, P. 2010: Larger and Larger? The Endless Search for Efficiency in the UK. In Baldersheim, H. – Rose, E. L. (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 101–117. p.
- JONES, A. – CLARK, J. 2010: *The Spatialities of Europeanization. Power, Governance and Territory in Europe*. London and New York, Routledge.
- JORDAN, P. 2011: Progress in Administrative Decentralisation in Transformation Countries – a Comparative Survey. *Hrvatski Geografski Glasnik*, 1. 71–85. p.
- JÓZSA Z. 2005: A lengyel regionális reform. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program, 199–230. p.
- KAISER T. – KIS N. (szerk.) 2014: A jó állam mérhetősége. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- KAISER T. 2005: Európaizáció és államreform Olaszországban. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program, 65–86. p.
- KÁKAI L. 2004: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalomban* Budapest, Századvég Kiadó
- KÁKAI L. 2012: Civil szervezetek – modellek, utak vagy tévutak? In Kákai L. – Glied V. (szerk.): *Mesterek és tanítványok: 10 éves a PTE BTK Politikatudományi Doktori Program*. Pécs, Publikon Kiadó, 27–42. p. (Pécsi Politikai Tanulmányok, VII.)
- KAUFMAN, R. 1998: Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries. *Comparative Politics*, 3. 357–376. p.
- KAUFMAN, R. 2003: The Comparative Politics of Administrative reform: Some Implications for theory and Policy. In Schneider, B. C. – Heredia, B. (eds.): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press University of Miami, 281–302. p.
- KEATING, M. (ed.) 2004: *Regions and Regionalism in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- KEATING, M. 1998: The New Regionalism in Western Europe: *Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar Pub, UK.
- KEATING, M. 2008: A Quarter Century of the Europe of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 5. 629–637. p.
- KELLER T. 2010: Magyarország a világ értéktérképén. In Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport. 2010*. Budapest, TÁRKI. 227–253. p.
- KELLER T. 2013: *Értékek 2013. Bizalom, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon. „A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei” c. kutatás 2013. évi hullámának elemzése*. Budapest, TÁRKI.
- KEMP, R. L. (ed.) 2003: *Regional Government Innovations. A Handbook for Citizens and Public Officials*. Jefferson, North Carolina and London, McFarland and Company.
- KICKERT, W. (ed.) 1997: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- KLAGES, H. – HAUBNER, O. 1995: Strategies on public sector modernization: three alternative perspectives. In Bouckaert, G. and Halachmi, A. (eds.): *Challenges of Management in a Changing World*. San Francisco, Jossey Bass, 348–376. p.
- KLIMOVSKY, D. 2010: Territorial Consolidation and Intermunicipal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic. In Swianiewicz, P. (ed.) 2010: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI, 237–254. p.
- KNILL, C. 1999: Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, 2. 113–139. p.
- KOLIOPOULOS, J. S. – VEREMIS, T. M. 2010: *Modern Greece: A History since 1821*. London, Wiley-Blackwell.
- KOROM A. 2014: A franciaországi kistérségi együttműködések szerepe a terület- és vidékfejlesztés rendszerében. Szegedi Tudományegyetem Természettudományi és Informatikai Kar, Földtudományok Doktori Iskola Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék. (PhD-dolgozat).

- KÖNIG, K. – FÜCHTNER, N. (Hrsg.) 1999: *Schlanker Staat-Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Speyer Forschungsberichte, 183. Speyer.
- KÖNIG, T. – LUIG, B. – PROKSCH, S. O. – SLAPIN, J. S. 2010: Measuring Policy Positions of Veto Players in Parliamentary Democracies. In König, T. – Tsebelis, G. – Debus, M. (eds.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-making in Modern Democracies*. New York, Springer, 69–95. p.
- KÖRÖSÉNYI A. – SOÓS G. (szerk.) 2013: *Azt tették, amit mondtak?* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- KÖRÖSÉNYI A. – TÓTH Cs. – TÖRÖK G. 2003: *Magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó.
- KÖRÖSÉNYI A. 2006: Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005. *Politikatudományi Szemle*, 1. 29–67. p.
- KRIPPENDORF K. 1995: *A tartalomelemzés alapjai*. Budapest, Balassi Kiadó.
- KUHLMANN, S. – WOLLMANN, H. 2014: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- La giustizia costituzionale nel 1990 [http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina\\_1031.do](http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_1031.do) [2014. szeptember 3.].
- La nascita della Costituzione <http://www.nascitacostituzione.it/costituzione2.htm> [2014. július. 26.].
- La riforma bassanini e il ruolo degli enti locali nella regione del veneto [www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-efederalismo/monitorPaolacompletobn.pdf](http://www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-efederalismo/monitorPaolacompletobn.pdf) [2014. augusztus 4.].
- LADI, S. 2012: *The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative Reform in Greece?* GreeSE Paper No. 57, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe – London School of Economics and Political Science.
- LANGSET, M. 1999: Intermediate Government in Denmark: Structure and developments. In Larsson, T. – Nomden, K. – Petiteville, F. (eds.) 1999: *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht, European Institute of Public Administration, 49–75. p.
- LARSSON, T. – NOMDEN, K. – PETITEVILLE, F. (eds.) 1999: *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht, European Institute of Public Administration.
- LAVER, M. – HUNT, W. B. 1992: *Policy and Party Competition*. New York, Routledge.
- LEVIN, B. 2007: Inevitable Tensions in Managing Large-Scale Public Service Reform. In Wallace, M. – Fertig, M. – Schneller, E. (eds.): *Managing Change in the Public Services*. Oxford, Blackwell Publishing, 136–150. p.
- LIDSTRÖM, A. 2001: Denmark: Between Scandinavian Democracy and Neoliberalism. In Loughlin, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 343–363. p.
- LIJPHART, A. 1969: Consociational Democracy. *World Politics*, 2. 207–225. p.
- LIJPHART, A. 1999: *Patterns of democracy*. Yale University Press
- LINDBLOM, C. 1994: A kis lépések tudománya. In Stillman, R. J. (szerk.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég.
- LINZ, J. J. 1990: Transiciones a la Democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51. 7–33. p.
- LITVACK, J. – AHMAD, J. – BIRD, R. 1998: *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, DC, World Bank. Sector Studies Series.
- LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. (eds.) 2011: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- LOUGHLIN, J. – PETERS, B. G. 1997: State traditions, administrative reform and regionalization. In Keating, M. – Loughlin, J. (eds.): *The Political Economy of regionalism*. London, Routledge, 41–62. p.
- LOUGHLIN, J. (ed.) 2001: *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford.

- LOUGHLIN, J. 2007: Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies. Special issue: Contemporary Trends in Territorial Governance*, 4. 385–404. p.
- LŐRINCZ L. 2000: A decentralizáció apályai és dagályai. In Verebélyi I. (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 102–108. p.
- LŐRINCZ L. 2006: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 11. 641–645. p.
- LYRINTZIS, C. 2011: *Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects*. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe – London School of Economics and Political Science. (GreeSE Paper No 45.)
- M. KISS J. – VIDA I. (szerk.) 2005: *Magyarországi pártprogramok 1988–1990. IV. kötet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MANOJLOVIĆ, R. 2011: Public Sector Reforms in Greece: Uncertain Outcome of 2010 Reforms. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 2. 337–377. p.
- MARCOU, G. – VEREBÉLYI, I. (eds.) 1993: *Conclusions: New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. Brussels, IIAS.
- MASON J. 2005: *Kvalitatív kutatás*. Budapest, Jószöveg Műhely.
- MAUREL, M. 1994: Local government reforms and the viability of rural communities in Eastern Central Europe in. Bennett (ed.): *Local Government and Market Decentralization*. Tokyo, New York, Paris, UN University Press. 92–112. p.
- MELLO, L. 2011: Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experiences of Brazil and Indonesia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2. 281–296. p.
- MONASTRIOTIS, V. – ANTONIADES, A. 2009: *Reform that! Greece's failing reform technology: beyond 'vested interests' and 'political exchange'*. GreeSE Paper No 28. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe – London School of Economics and Political Science.
- MOREIRA, V. 2012: Az európai politikai egység és a portugál demokrácia. *Beszélő*, 4. évf. 12. sz.
- MORENO, L. 2002: Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 4. 399–408. p.
- MOURITZEN, P. E. 2010: The Danish Revolution in Local Government: How and Why? In Baldersheim, H. – Rose, E. L. (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 21–41. p.
- MÜLLER Gy. 2011a: Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011). *Magyar Közigazgatás*, 2. 45–50. p.
- MÜLLER Gy. 2011b: Magyar kormányzati viszonyok. Budapest, Dialóg Campus.
- MÜLLER Gy. 2014: *A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól*. MTA Law Working Papers, 62.
- NAGY G. D. 2005: A devolúció és az angol regionalizmus. In Pálné Kovács I (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program, 173–199. p.
- NEINER A. 2006: A francia regionalizmus történeti áttekintése 1992-ig. *Kisebbségkutatás*, 1. 16–24. p.
- NORTON, A. 1994: *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot, Edward Elgar.
- O'DWYER, C. 2006: Reforming Regional Governance in East Central Europe. Europeanization or Domestic Politics as Usual? *East European Politics and Societies*, 2. 219–253. p.
- OECD 2001: Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece. OECD Reviews of Regulatory Reform. <http://www.oecd.org/greece/2475366.pdf> [2014. szeptember 17.].
- OFFE, C. 1975: Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. In Grauhan, R. R. (Hrsg.) 1975: *Lokale Politikforschung*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 262–291. p.
- OLSEN, J. P. 2005: Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–24. p.
- OSTROM, E. 2005: *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, Princeton University Press.

- OWENS J. 2002: Fiscal Design across Levels of Government: EU Applicant States and EU Member States / Workshop on “Decentralisation: trends, perspectives and issues at the threshold of EU enlargement”, Copenhagen, October 10–11. 2002.
- Önkormányzati Tudástár 2015: Az önkormányzati képviselők, polgármesterek összeférhetetlenségi szabályainak hatályosulása. In Önkormányzati Hírlevél, 2. 2–6. p.
- PAASI, A. 2000: Territorial Identities as Social Constructs. *International Social Science Review*, 2. 91–113. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 1995: Kormányzati gesztusok és gáncok a decentralizáció folyamatában. In Gombár Cs. – Hankiss E. – Lengyel L. – Várnai Gy. (szerk.): *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994–1995*. Budapest, Corridor Politikai Kutatások Központja, 334–353. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2001: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) 2005: *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2009a: Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur*, 10. 40–57. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) 2009b: *A politika új színtere a régió*. Pécs–Budapest, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Századvég Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2013a: Dilemmák a jó kormányzás és decentralizáció összefüggéseiről. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. 1–7. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2013b: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 4. 7–34. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2014: *Jó kormányzás és decentralizáció*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. (Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián).
- PAN, J. 2011: Local Authorities in the Council of Europe: Implications for the European Union. In Van Bever, E. – Reynaert, H. – Steyvers, K. (eds.): *The Road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe*. Bruges, Van den Broele Academics.
- PASQUIER, R. 2009: The Europeanisation of French regions. *French Politics*, 2. 123–144. p.
- PATYI, A. – RIXER, Á. (eds.) 2014: *Hungarian public administration and administrative law*. Passau, Schenk Verlag.
- PERGER É. 2005: A túlközpontosított közigazgatási struktúra lebontása Görögországban. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium IDEA Program, 87–118. p.
- PERROW, C. 1994: *Szervezetpszichológia*. Budapest, Osiris-Századvég, Panem-McGraw-Hill.
- PETERS, B. G. – PIERRE, J. (eds.) 2006: *Handbook of Public Policy*. London, Sage.
- PETERS, B. G. 1997: A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe. In Kickert, W. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 255–270. p.
- PETERS, B. G. 2010: Meta-governance and public management. In Osborne, S. (ed): *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York, Routledge, 36–51. p.
- PHILIPPIDOU, S. S. 2009: Efforts to modernize public administration: The Greek case. *Omani Journal of Applied Sciences*, 1. 1–12. p.
- PIATTONI, S. 2009: Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, 2. 163–180. p.
- PICKVANCE, C. G. 1997: Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach = *Environment and Planning C. Government and Policy*, 2. 129–142. p.
- PIKE, A. – RODRÍGUEZ-POSE, A. – TOMANEY, J. – TORRISI, G. – TSELIOS, V. 2012: In search of the 'economic dividend' of devolution. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 1. 10–28. p.
- PI-SUNYER, C. V. 2010: *The transition to a decentralized political system in Spain*. Ottawa, Forum of Federations.

- POLLITT, C. – BOUCKAERT, G. 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- PRATS-MONNÉ, X. 2006: Improving Governance: The Role of the European Union. In *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104716-19-en>
- PUTNAM R. D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organizations*, 3. 427–460. p.
- PUTNAM, R. D. – LEONARDI, R. – NANETTI, R. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- REGULSKA, J. 1997: Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 2. 187–207. p.
- REGULSKI, J. – KOCAN, W. 1994: From communism towards democracy: Local government reform in Poland. In Bennett, R. (ed.): *Local Government and Market Decentralization*. Tokyo, New York, Paris, UN University Press, 41–67. p.
- REGULSKI, J. 1999: *Building Democracy in Poland. The State Reform of 1998*. Discussion Papers No. 9. OSI.
- REICHARD, C. 1997: Neues Steuerungsmodell: Local reform. In Kickert, W. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 61–82.
- RHODES, R. 1997a: Reinventing Whitehall 1979–1995. In Kickert (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 43–60. p.
- RHODES, R. 1997b: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- RIPP, Z. 2010: *Az önkormányzati rendszer születése és az első szabad választások 1990-ben. Az önkormányzatiság 20 éve. A Politikatörténeti Alapítvány konferenciája*. Budapest, 2010. szeptember 22.
- ROSSI, P. – FREEMAN, H. E. 1993: *Evaluation. A systematic approach*. Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications.
- ROTH, C. – BOURGINE, P. 2006: Lattice based dynamic and overlapping taxonomies. The case of Epistemic communities. *Scientometrics*, 2. 429–447. p.
- SABATIER, P. A. – JENKINS-SMITH, H. 1988: An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 2–3. 129–168. p.
- SABATIER, P. A. – JENKINS-SMITH, H. 1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder CO, Westview Press.
- SABATIER, P. A. – WEIBLE, C. M. 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier, P. A. (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 189–222. p.
- SABATIER, P. A. (ed.) 2007: *Theories of Policy Process*. Boulder, Westview Press.
- SAGAN, I. 2013: Challenges of Regional and Metropolitan Policy in Poland. In Pálné Kovács, I. – Scott, J. – Gál, Z. (eds.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, CERS HAS, 402–411. p.
- SAINT-MARTIN, D. 1998: The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada, France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3. 319–356. p.
- SAITO, F. 2011: Decentralization. In Bevir, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE, 484–500. p.
- SAMUELS, R. J. 2003: *Machiavelli's children: Leaders and their Legacies in Italy and Japan*. Ithaca, Cornell University Press.
- SAPORITO, L. 2012: *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*. Jovene editore.
- SÁRKÖZY T. 2006: Gondolattörédek a kormányzás modernizálásáról. *Magyar Közigazgatás*, 3–4. 145–151. p.
- SÁRKÖZY T. 2012: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest, Park Kiadó,

- SCACCHIOLI, M. 2014: Tra risparmio e semplificazione, che cos'è il titolo v della Costituzione: [http://www.repubblica.it/politica/2014/01/18/news/riforma\\_del\\_titolo\\_v\\_autonomie\\_locali\\_risparmio\\_e\\_semplificazione-76322491/](http://www.repubblica.it/politica/2014/01/18/news/riforma_del_titolo_v_autonomie_locali_risparmio_e_semplificazione-76322491/) [2014. szeptember 17].
- SCARTASCINI, C. – STEIN, E. – TOMMASI, M. 2008: *Veto Players. Intertemporal Interactions and Policy Adaptability: How do Political Institutions Work?* Working paper for Inter-American Development Bank, Research Department, No. 645.
- SCHARPE, F. 1999: *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford, Oxford University Press.
- SCHLAGER, E. 1999: A comparison of Frameworks, Theories and Models of Policy Processes. In Sabatier, P. A. (ed.) 2007: *Theories of Policy Process*. Boulder, Westview Press, 233–260. p.
- SCHNEIDER, B. C. – HEREDIA, B. (eds.) 2003: *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press University of Miami.
- SCOTT, J. W. (ed.) 2009: *De-coding New Regionalism*. Burlington, Ashgatem Farnham.
- SEVIC, Z. (ed.) 2008: *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- SHEINGATE, A. 2003: Political Entrepreneurship, Institutional Change and American Political Development. *Studies in American Political Development*, 2. 185–203. p.
- SIK E. 2012: *A kapcsolati tőke szociológiája*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- SÍPOS K. 1993: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- SKAMNAKIS, C. 2011: *Smaller Governments – Less Social Policy? Case study in Greek Local Authorities, rise and fall*. Research Paper, Dept. of Social Administration Democritus University of Thrace. <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/Skamnakis%20P3.pdf> [2014. szeptember 17.].
- SKREKAS, N. – GRANITSAS, A. 2010: Greece Plans Local Overhauls. *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com>, 2010. október 22. [2014. december 8.]
- SÓLYOM L. 2004: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Budapest, Rejtjel.
- SÓLYOM L. 2008: A Common Body of Knowledge. In Vizi E. Sz.- Kucsera T. G. (eds.): *Europe in a World in Transformation*. Budapest, HAS, 13–17. p.
- SOTARAUTA, M. – MUSTIKKAMÁKI, N. 2015: Institutional entrepreneurship, power, and knowledge in innovation systems: insitutionalization of regenerative medicine in Tampere. *Environment and Planning C*, 2. 342–357. p.
- STEAD, D. – NADIN, V. 2011: Shifts in Territorial Governance and the Europeanisation of Spatial Planning in Central and Eastern Europe. In Adams. N. – Nunes, R. (eds.): *Territorial Development. Cohesion and Spatial Planning*. London and New York, Routledge, 154–178. p.
- STEFURIOUC, I. 2009: Introduction: Government Coalitions in Multi-level Settings-Institutional Determinants and Party Strategy. *Regional and Federal Studies*, 1. 1–13. p.
- STEHR, N. 2000: *The Fragility of Modern Societies: Knowledge and Risk in the Information Age*. London, Sage.
- STEWART, J. – STOKER, G. (eds.) 1995: *Local government in the 1990s*. Houndmills and London, Macmillan.
- STONE, D. 2001: *Policy paradox. The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton and Company.
- STUMPF I. 2006: Kormányzati kihívások – erős végrehajtó hatalom – világos kormányzati stratégia. *Magyar Közigazgatás*, 3–4. 156–173. p.
- SWIANIEWICZ, P. 2010: Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI, 1–23. p.
- SWIANIEWICZ, P. 2011: Poland: Europeanization of Subnational Governments. In Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 480–504. p.
- SWYNGEDOUW, E. 2000: Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D. Society and Space*, 1. 63–76. p.

- SZABÓ M. 2005: A francia decentralizáció a 2003-as reformok tükrében. In Mező I. – Wiener Gy. (szerk.): *Regionalizmus és önkormányzatiság*, Budapest, Gondolat, Debreceni Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 157–176. p.
- SZILÁGYI I. 2002: Közpolitika és regionalizáció Portugáliában. *Valóság*, 2. 83–95. p.
- SZILÁGYI I. 2009: *Európa és a mediterrán világ*. Budapest, Áron Kiadó.
- SZÜCS Z. G. 2006: *Historizáló politika az önkormányzati vitában. Az 1990-es önkormányzati törvény vitájának diszkurzív elemzése*. politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/szucs\_zoltan\_gabor.doc
- SZÜCS Z. G. 2008: *A rendszerváltás „antalli pillanata”. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993*. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, (PhD-értekezés).
- TATUR, M. (ed.) 2004: *The Making of Regions in Post-Socialist Europe- the Impact of Culture, Economic Structure and Institutions*. Wiesbaden, VS Verlag für Socialwissenschaften.
- TEMMES, M. 2000: State transformation and transition theory. *International Review of Administrative Sciences*, 2. 258–268. p.
- TOONEN, T. A. J. 2001: The comparative dimension of administrative reform: creating open villages and redesigning the politics of administration. In Peters, G. – Pierre, J. (eds.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York, Routledge, 183–201. p.
- TÓTH, T. 2010: A középszint az önkormányzás „hajnalán”. In Smuk, P. (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 221–230. p.
- TÖKÉS T. 2009: A francia területfejlesztés rövid története és a DIACT. In Süli-Zakar I. (szerk.): *Acta Iuventutis Geographica I*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 143–158. p.
- TÖNNISSON, K. 2004: The applicability of networking principles among Estonian local governments. In Jenei, Gy. – McLaughlin, K. – Mike, K. – Osborne, S. P. (eds.): *Challenges of public management reforms*. Budapest, IRSPM-BUESPA, 193–217. p.
- TRONCONI, F. 2009: *Ipartiti etnoregionalisti: la politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*. Milano, Il Mulino-Ricerca.
- TSEBELIS, G. – YATAGANAS, X. 2002: Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion. *JCMS*, 2. 283–307. p.
- TSEBELIS, G. 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 3. 289–325. p.
- TSEBELIS, G. 2000: Veto Players and Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14. 441–474. p.
- TSEBELIS, G. 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- TSEBELIS, G. 2010: Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction. In: König, T. – Tsebelis, G. – Debus, M. (eds.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-making in Modern Democracies*. New York, Springer, 3–18. p.
- ÚMK 2014: Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa 2014: Helyi és regionális demokrácia Magyarországon CG(25)7 Final. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. 6–23. p.
- UN-Habitat, 2007: Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities.
- UN-Habitat, 2012: Annual Report. <http://www.unhabitat.org>
- URBANI, G. 2010: *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*. Milano, Franco Angeli.
- VADÁL I. 2009: A területi államigazgatási szervezetrendszer regionalizálásának dilemmái. In Pálné Kovács I. (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Pécs–Budapest, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Századvég Kiadó, 47–65.
- VADÁL I. 2011: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Complex Kiadó.

- VÁRNAGY R. 2012: *Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmaz jelensége a Magyar Országgyűlésben*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola (PhD-értekezés).
- VASS Gy. 2005: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok. *Szín*, 3. 27–30. p.
- VEREBÉLYI I. (szerk.) 1988: *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- VEREBÉLYI I. (szerk.) 1996: *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, KJK, MTA ÁJI.
- VEREBÉLYI I. 1998: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól. I. II. *Magyar Közigazgatás*, 6–7. 321–336., 414–421. p.
- VEREBÉLYI I. 2000a: Önkormányzati modellváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, 9–10. 521–528, 577–588. p.
- VEREBÉLYI I. (szerk.) 2000b: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja.
- VÍGVÁRI A. 2006: *Vissza az alapokhoz*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- WALTER-ROGG, M. 2010: Multiple Choice: The Persistence of Territorial Pluralism in the German Federation. Baldersheim, H. – Rose, E. L. (eds.) 2010: *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 138–159. p.
- WARNTJEN, A. 2010: Veto players. In Dowding, K. (ed.): *Encyclopedia of Power*. London, Sage, 687–694. p.
- WASSENHOVEN, L. 2008: Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A matter of National Culture? *Boletín de la A. G. E. N.*, 46. 53–76. p.
- WIENER Gy. 2010: Pártok az önkormányzati választásokon 1990–2006. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Publikon Kiadó, 117–148. p.
- WOLLMANN, H. – MARCOU, G. (eds.) 2010: *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Cheltenham, Edward Elgar.
- WOLLMANN, H. 2010: Territorial Local Level Reforms in East German Lander: Phases, Patterns, and Dynamics. In Swianiewicz, P. (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI, 75–94. p.
- WRIGHT, V. 1997: The Paradoxes of Administrative Reform. In Kickert, W. (ed.) 1997: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 7–13. p.
- ZOLLMAN, K. (é.n.): *The Communication Structure of Epistemic Communities*. Manuscript.
- ZONGOR G. 1991: Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. *Comitatus*, 2–3. 56–64.
- ZONGOR G. 2006a: Parlamenter polgármesterek. *Önkormányzat*, 10. 9–13. p.
- ZONGOR G. 2006b: Polgármesterek, önkormányzati vezetők a Parlamentben. *Comitatus*, különszám. 5–51. p.
- ZONGOR G. 2009: Elvárás-leltár. *Önkormányzat*, 6. 3–5. p.
- ZONGOR G. 2010: A hatodik. *Önkormányzat*, 10. 2–5. p.
- ZONGOR G. 2014a: A kettős képviselő vége. *Önkormányzat*, 3. 18–23. p.
- ZONGOR G. 2014b: Önkormányzati vissza- és előretétek, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. 83–87. p.
- ZONGOR G. 2015: 2014 – A választások éve. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. 1–10. p.

**Internetes irodalom**

- Alsace: un référendum pour les fusionner tous. <http://www.franceinter.fr/depeche-alsace-un-referendum-pour-les-fusionner-tous>
- A Magyar Országgyűlés honlapjai: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu); <http://www-archiv.parlament.hu/>
- A Nemzeti Választási Iroda honlapja: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)
- CompLex, Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye: <http://net.jogtar.hu/>
- Ezer év törvényei: <http://www.1000ev.hu/>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF>
- <http://www.datanet.hu/mdf/europa4.html> [2015. május 21.].
- <http://www.gouvernement.fr/> [2015. március 25.].
- <http://www.istat.it/it/pubblica-amministrazione> [2014. október 4.].
- <http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp-konszenzus-modellek-080624.pdf> [2014. szeptember 22.].
- <http://www.panorama.it/economia/opinioni/pubblica-amministrazione-riforma-renzi/> [2014. október 2.].
- [http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/orban\\_10\\_pontot\\_jelentett\\_be.213744.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/orban_10_pontot_jelentett_be.213744.html) [2015. április 22.].
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/pubblica-amministrazione-in-italia\\_\(XXI\\_Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/pubblica-amministrazione-in-italia_(XXI_Secolo)/) [2014. október 3.].
- La giustizia costituzionale nel 1990. [http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina\\_1031.do](http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_1031.do) [2014. szeptember 3.].
- La nascita della Costituzione. <http://www.nascitacostituzione.it/costituzione2.htm> [2014. július 26.].
- La riforma bassanini e il ruolo degli enti locali nella regione del veneto. [www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-efederalismo/monitorPaolacompletobn.pdf](http://www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-efederalismo/monitorPaolacompletobn.pdf) [2014. augusztus 4.].
- Magyar Polgármester, 2011. november: Nem az ÖTV rendelkezik az összeférhetlenségről: <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=104&c=649&menu=c02>
- [www.franciaintezet.hu](http://www.franciaintezet.hu) [2015. március 25.].

**MELLÉKLET****Felhasznált dokumentumok jegyzéke***Pártprogramok***1990**

- FIDESZ – Egy Új Magyarorszáért  
 FKgP – Nemzeti Újjászületés Programja  
 KDNP – A Keresztény Út!  
 MDF – Magyar Demokrata Fórum programja 1989.  
 MSZP – Elvek, Tények, Érvek  
 SZDSZ – Rendszerváltás programja 1989.

**1994**

- FIDESZ – Szavazzon egy jobb jövőre!  
 FKgP – Múltunk, jelenünk, jövőnk.  
 KDNP – Emberközpontú Társadalmat!  
 MDF – Biztos lépések, nyugodt jövő!  
 MSZP – A Modern Demokratikus Magyarorszáért!  
 SZDSZ – Együtt sikerülni fog!

**1998**

- FIDESZ – Szabadság és jólét: a polgári jövő programja: 1998  
 FKgP – Független Kiszegedőpart Gazdaságpolitikájának Lényegéről, 1998.  
 MDF – Biztonságot a Mindennapoknak!  
 MIÉP – A rend programja!  
 MSZP – Az MSZP választási politikai programja: 1998–2002  
 SZDSZ – Modern európai Magyarország 1998–2002

**2002**

- FIDESZ MPP–MDF – A jövő elkezdődött: a FIDESZ Magyar Polgári Párt – MDF választási program, 2002  
 MSZP – Jóléti Rendszerváltást!  
 SZDSZ – Korszakváltás

**2006**

- FIDESZ – Hajrá Magyarország, a Cselekvő Nemzet Programja, 2006.  
 MDF – A Normális Magyarorszáért Program  
 MSZP – Erős köztársaság, sikeres Magyarország: biztonság, igazságosság, bátorság: a Magyar Szocialista Párt választási programja.  
 SZDSZ – Szabadság, verseny, szolidaritás 2006–2010

## 2010

FIDESZ – Nemzeti Ügyek Politikája

Jobbik – Radikális Változás

LMP – A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája

MDF – Munka és méltóság = Megújuló Magyarország!

MSZP – Nemzeti modernizáció, összetartó közösség

## 2014

Együtt-PM – A Te jövőd!

FIDESZ – „Folytatni szeretnénk”!

Jobbik – Kimondjuk. Megoldjuk.

Magyar Liberális Párt – Az együttérző liberalizmus programja

LMP – Az LMP választási programja, 2014

MSZP – Igazság, biztonság, szabadság, jólét: Az MSZP ajánlata Magyarországnak

*Kormányprogramok*

Kormányprogram 1990: A nemzeti megújulás programja. A köztársaság első három éve, Budapest.  
Kormányprogram, 1993–1994: Kormányprogram a folyamatosság, a stabilitás és a fejlődés jegyében, Budapest.

Kormányprogram 1994: A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994–1998, Budapest

Kormányprogram 1998: Az új évezred küszöbén: Kormányprogram a polgári Magyarorszáért, Budapest.

Kormányprogram 2002: „Cselekedni, most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja 2002–2006, Budapest.

Kormányprogram 2004: Lendületben az ország! A Köztársaság Kormányának Programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004–2006, Budapest.

Kormányprogram 2006: Új Magyarország: szabadság és szolidaritás, Budapest.

Kormányprogram 2009: Válságkezelés és Bizalomerősítés, Budapest.

Kormányprogram 2010: A nemzeti együttműködés programja, Budapest.

*Felhasznált jogszabályok*

Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete

A Bizottság 2014. január 7-i 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről

2009. évi LXXIII. törvény az Országos Érdekegyeztető Tanácsról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől

2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról

301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről

140/2012. (VII. 2.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

1654/2015. (IX. 14.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról

1251/2012. (VII. 19.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, valamint a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési

Kormánybizottság létrehozásával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2012. VII. 21.)

1204/2012. (VI. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2012. VI. 28.)

1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1025/2008. (IV. 29.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat és egyes más kormányhatározatok módosításáról (hatálytalan: 2008. V. 2.)

1006/2008. (II. 19.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2008. II. 20.)

1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VIII. 1.)

1073/2006. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1102/2004. (X. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1023/2003. (III. 27.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1092/2002. (VI. 8.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1045/1998. (IV. 3.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat és a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2004. VII. 8.)

1037/1997. (IV. 18.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1018/1996. (III. 5.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat, valamint a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2004. VII. 8.)

1111/1995. (XI. 22.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2007. VII. 27.)

1070/1995. (VII. 29.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 1996. IV. 24.)

1045/1995. (VI. 9.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2004. VII. 8.)

1030/1995. (IV. 13.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről és kabinetjeiről szóló határozatok módosításáról (hatálytalan: 2004. VII. 8.)

1118/1994. (XII. 14.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 2004. VII. 8.)

1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről (hatálytalan: 2010. VII. 8.)

1050/1993. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 1994. IX. 20.)

1025/1992. (V. 5.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 1994. IX. 20.)

1040/1991. (IX. 2.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 1994. IX. 20.)

1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről (hatálytalan: 1994. IX. 20.)

1038/1990. (X. 12.) Korm. határozat a Kormány ideiglenes ügyrendjéről szóló 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat módosításáról (hatálytalan: 1991. VI. 15.)

1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat a Kormány ideiglenes ügyrendjéről (hatálytalan: 1991. VI. 15.)

## Interjúalanyok és interjú-kérdéskörök

Az interjúkat 2014 során készítették a szerzők.

### Interjúalanyok

- Á. A. egyetemi tanár, az IDEA program vezetője
- B. I. volt kormánytisztviselő, egyetemi oktató, kutató
- B. J. kormánytisztviselő
- F. P. volt belügyminisztériumi főosztályvezető
- I. I. egyetemi oktató
- K. K. köztisztviselő, egyetemi oktató, az IDEA program titkára
- L. M. volt belügyminiszter
- P. B. több évtizeden keresztül polgármester
- P. J. volt parlamenti képviselő, polgármester
- S. I. volt kormányzati köztisztviselő, egyetemi oktató
- S. J. volt országgyűlési képviselő, polgármester, önkormányzati szövetség elnöke
- S. L. volt országgyűlési képviselő, polgármester
- Sz. G. polgármester, önkormányzati szövetség vezetője
- Sz. J. volt parlamenti képviselő, polgármester
- Sz. K. volt országgyűlési képviselő, polgármester
- V. I. volt belügyminiszter helyettes, közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos
- V. R. kormánytisztviselő
- W. F. volt képviselő, bizottsági elnök, polgármester

### Kérdéskörök

- Milyen szerepet játszott a szakma az önkormányzati reformtervek előkészítésében, hogyan történt a bevonásuk (intézményes, személyes, előzetes, a folyamatba bekapcsolt stb.)?
- Milyen szerepe volt a különböző nemzetközi ajánlásoknak a reformok előkészítésében?
- Voltak-e választott nemzetközi minták, amelyek alaposabb tanulmányozása, (tanulmányutakkal, szakemberek meghívásával stb.), formálisan vagy informálisan érvényesült az előkészítésben?
- Milyen szakasztól érvényesült a pártpolitika az előkészítésben, milyen formákban nyilvánult meg, jellemzően kik voltak a pártok önkormányzati szakpolitikussai?
- Hogyan zajlott a tárcákkal való egyeztetés?
- Mi volt a szerepe a kormánydöntéseknek, érdemi döntéseket hoztak-e, volt-e olyan, amikor a kormány-előterjesztést a kormány leszavazta, hol manifesztálódott a tárcák közötti ellentét, mely tárcák voltak markáns szereplők?
- Kik voltak a lobbisták, hogyan lobbiztak, milyen eredményeket értek el?
- Önkormányzati szövetségekkel való érdekegyeztetés sajátosságai?
- A parlamenti döntéshozási szakasz jellemzői: bizottságok, frakciók, egyéni képviselői aktivitás, beterjesztett-elfogadott szöveg viszonya.
- Vélemények a reformkudarok okairól.

## Területi kormányzás – Szakértői kérdőív

Az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontban megvalósuló, „A kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon” c. OTKA-kutatásunk (K104649) célja, hogy elemezze az 1990 óta lezajlott önkormányzati reformok folyamatát, különösen annak politikatudományi összefüggéseit. Jelen kérdőív elsősorban az önkormányzatokkal foglalkozó szakértők álláspontjának megismerésére irányul.

14 kérdés van ebben a kérdőívben

### I.

#### 1 [K\_1]1. Fő szakterületének tekinti az önkormányzatok, illetve a területi kormányzás témakörét?

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- Igen
- Nem

#### 2 [K\_1a]1a. Mi a fő szakterülete?

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_1.NAOK == „N”))

Kérem, írja ide a válaszát:

## 3 [K\_2a]

2. A jogalkotási folyamat során a szakértők véleménye számos formában megjelenhet. Szakmai pályafutása alatt Ön részt vett, illetve véleményt nyilvánított az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotásban a felsoroltak közül bármelyik formában? Kérjük, azt is adja meg, hogy melyik időszak(ok)ban történt ez! Több lehetőséget is megjelölhet.

## a) 1990–1994 között az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotásban részt vettem és véleményt nyilvánítottam

Kérem, válasszon ki **mindent**, ami érvényes:

- szakértői bizottsági tagként
- parlamenti képviselőként
- kormánytagként
- kormányfői megbízottként
- kormányzati/miniszteri megbízottként
- parlamenti bizottsági tagként
- parlamenti bizottsági meghívottként
- parlamenti bizottság felkért szakértőjeként
- minisztérium felkért szakértőjeként
- kormányzati vagy parlamenti szerv által felkért szakértői csoport tagjaként
- külső szakértőként közvetett formában (pl. internetes véleményezés keretében)
- egyéb formában (Kérjük, fejtse ki!):

## 4 [K\_2b]b) 1994–2010 között az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotásban részt vettem és véleményt nyilvánítottam

Kérem, válasszon ki **mindent**, ami érvényes:

- szakértői bizottsági tagként
- parlamenti képviselőként
- kormánytagként
- kormányfői megbízottként
- kormányzati/miniszteri megbízottként
- parlamenti bizottsági tagként
- parlamenti bizottsági meghívottként
- parlamenti bizottság felkért szakértőjeként
- minisztérium felkért szakértőjeként
- kormányzati vagy parlamenti szerv által felkért szakértői csoport tagjaként
- külső szakértőként közvetett formában (pl. internetes véleményezés keretében)
- egyéb formában (Kérjük, fejtse ki!):

## 5 [K\_2c]c) 2010 után az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotásban részt vettem és véleményt nyilvánítottam

Kérem, válasszon ki **mindent**, ami érvényes::

- szakértői bizottsági tagként
- parlamenti képviselőként
- kormánytagként
- kormányfői megbízottként
- kormányzati/miniszteri megbízottként
- parlamenti bizottsági tagként
- parlamenti bizottsági meghívottként
- parlamenti bizottság felkért szakértőjeként
- minisztérium felkért szakértőjeként
- kormányzati vagy parlamenti szerv által felkért szakértői csoport tagjaként
- külső szakértőként közvetett formában (pl. internetes véleményezés keretében)
- egyéb formában (Kérjük, fejtse ki!):



**11 [K\_6]6. Mennyire tartja fontosnak a következőkben felsoroltak megvalósulását az önkormányzatok működése szempontjából? Kérjük, válassza ki az öt legfontosabbat!**

Kérem, számozza be az összes dobozt a választási sorrendjének megfelelően 1-től eddig: 13

Kérem legfeljebb 5 elemet válasszon.

- demokratikus részvétel  
 polgárközelség  
 szakszerűség  
 törvényesség  
 stabilitás  
 önállóság  
 közszolgáltatások minősége  
 szolidaritás  
 versenyképesség  
 piaci szereplőkkel való együttműködés  
 más önkormányzatokkal való együttműködés  
 reformok  
 költséghatékonyság

**12 [K\_7]7. A hazai önkormányzatok helyzete folyamatosan változott az elmúlt 25 év során. Kérjük, jelölje meg, mennyire ért egyet a következő állításokkal!**

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen egyetértek	inkább egyetértek	inkább nem értek egyet	egyáltalán nem értek egyet	nem tudom
Az Ötv. (1990) túl sok feladatot telepített az önkormányzatokra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) nem garantálta a pénzügyi fedezetet a feladatokhoz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) elaprózta a községi szintet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) elhanyagolta a megyei szintet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2011 előtt az önkormányzatok nem látták el megfelelően a feladataikat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) túlzóan csökkentette az önkormányzati hatásköröket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) nyomán javult az önkormányzatok finanszírozása	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) megoldotta a kistélepülések méretből fakadó kapacitás-problémáit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) megfelelő szerepet jelölt ki a megyék számára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13 [K\_8]8. A következőkben az önkormányzati szakértők közötti szakmai kapcsolatok, együttműködések jellemzőiről szeretnénk képet kapni. Egymásnak ellentmondó kijelentéseket lát. Kérjük, jelölje meg, melyik válasszal ért részben, vagy teljes egészében egyet!**

Kérem, írja ide a válaszait:

- a) /A hazai szakértők között intenzív szakmai kapcsolatok vannak  
 /A hazai szakértők között nincsenek intenzív szakmai kapcsolatok
- b) /A hazai szakértők jól beágyazottak a nemzetközi tudományos életben  
 /A hazai szakértők nem kellően beágyazottak a nemzetközi tudományos életben
- c) /Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők alapvetően hasonló álláspontot képviselnek  
 /Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők között komoly véleménykülönbségek vannak
- d) /A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a szakmaiság határozza meg  
 /A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a pártpolitikához való viszonyuk határozza meg
- e) /A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk nincs jelentős hatással  
 /A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk döntő hatást gyakorol

**14 [K\_9]9. Kiket tart az 5 legtekintélyesebb magyar önkormányzati szakértőnek? Kérjük, sorolja fel őket!**

1.
2.
3.
4.
5.

KÖSZÖNJÜK, HOGY A KÉRDŐÍV KITÖLTÉSÉVEL SEGÍTETTE MUNKÁNKAT!

## Területi kormányzás – Polgármester (megyei közgyűléselnök) és országgyűlési képviselő kérdőív

Az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontban megvalósuló, „A kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon” c. OTKA-kutatásunk (K104649) célja, hogy elemezze az 1990 óta lezajlott önkormányzati reformok folyamatát, különösen annak politikatudományi összefüggéseit. Jelen kérdőív a korábban polgármesteri (megyei közgyűléselnöki) és parlamenti képviselői tisztséget párhuzamosan betöltők álláspontjának megismerésére irányul.

62 kérdés van ebben a kérdőívben

### I.

#### 1 [K\_11]

**1. Kérjük a következő legördülő listákban jelölje meg, melyik időszak(ok)ban volt parlamenti képviselő és milyen párt(ok) színében!**

**1990–1994**

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)
- (Ellenzéki) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Ellenzéki) Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz)
- (Kormánypárti) Magyar Demokrata Fórum (MDF)
- (Kormánypárti) Független Kisgazdapárt (FKGP)
- (Kormánypárti) Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)

#### 2 [K\_12|1994–1998

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz)
- (Ellenzéki) Független Kisgazdapárt (FKGP)
- (Ellenzéki) Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)
- (Ellenzéki) Magyar Demokrata Fórum (MDF)
- (Kormánypárti) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Kormánypárti) Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)
- (Kormánypárti) Agrárszövetség (ASZ)

#### 3 [K\_13|1998–2002

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Ellenzéki) Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)
- (Ellenzéki) Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP)
- (Kormánypárti) Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz)
- (Kormánypárti) Független Kisgazdapárt (FKGP)
- (Kormánypárti) Magyar Demokrata Fórum (MDF)

## 4 |K\_14|2002–2006

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Fidesz-MDF
- (Kormánypárti) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Kormánypárti) Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)

## 5 |K\_15|2006–2010

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Fidesz-KDNP
- (Ellenzéki) Magyar Demokrata Fórum (MDF)
- (Kormánypárti) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Kormánypárti) Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)

## 6 |K\_16|2010–2014

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Jobbik Magyarországért Mozgalom(Jobbik)
- (Ellenzéki) Lehet Más a Politika (LMP)
- (Ellenzéki) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Kormánypárti) Fidesz-KDNP

## 7 |K\_17|2014–2018

Kérem, válasszon **egy**et az alábbiak közül:

- (Nem voltam képviselő) Nem voltam képviselő
- (Független képviselő) Független képviselő
- (Ellenzéki) Jobbik Magyarországért Mozgalom(Jobbik)
- (Ellenzéki) Lehet Más a Politika (LMP)
- (Ellenzéki) Magyar Szocialista Párt (MSZP)
- (Kormánypárti) Fidesz-KDNP

## 8 |K\_2|2. Kérjük a következő táblázatban jelölje meg, melyik időszak(ok)ban volt polgármester (megyei közgyűléseelnök)!

Kérem, válasszon ki **mind**ent, ami érvényes:

- 1990–1994
- 1994–1998
- 1998–2002
- 2002–2006
- 2006–2010
- 2010–2014
- 2014–2019

**9 [K\_30]3. A kettős funkcióból (polgármester/megyei közgyűléselnök és képviselő) adódó lehetséges előnyök közül sorolunk fel néhányat. Kérjük, jelölje meg ezek mennyire igazak Önre!**

**10 [K\_31]1990–1994 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK > „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11 [K\_32]1994–1998 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK > „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12 [K\_33]1998–2002 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK > „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13 [K\_34]2002–2006 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK > „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14 [K\_35]2006–2010 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15 [K\_36]2010–2014 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16 [K\_37]2014–2018 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17 [K\_40]4. Most a kettős funkcióból adódó lehetséges hátrányok közül sorolunk fel néhányat. Itt ugyanúgy, mint az előbb, jelölje meg az állítások mennyire igazak Önre!****18 [K\_41]1990–1994 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kiseb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19 [K\_42]1994–1998 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20 [K\_43]1998–2002 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21 [K\_44]2002–2006 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**22 [K\_45]2006–2010 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23 [K\_46]2010–2014 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**24 [K\_47]2014–2018 között a kettős pozíció betöltése következtében...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
túlterhelt voltam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**25 [K\_50]5. Az önkormányzati érdekek képviselésére számos lehetséges fórum áll rendelkezésre. A következőkben ezek közül sorolunk fel néhányat. Kérjük, jelölje meg, hogy ezek működését mennyire tartotta eredményesnek.**

**26 [K\_51]1990–1994 között...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK > „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon eredményesnek tartom	inkább eredményesnek tartom	inkább eredménytelennek tartom	teljesen eredménytelennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**27 [K\_52]1994-1998 között...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK > „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon eredményesnek tartom	inkább eredményesnek tartom	inkább eredménytelennek tartom	teljesen eredménytelennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**28 [K\_53]1998-2002 között...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK > „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon eredményesnek tartom	inkább eredményesnek tartom	inkább eredménytelennek tartom	teljesen eredménytelennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 29 [K\_54]2002-2006 között...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK > „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon ered- ményesnek tartom	inkább ered- ményesnek tartom	inkább ered- ménytelennek tartom	teljesen eredményte- lennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 30 [K\_55]2006-2010 között...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK > „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon ered- ményesnek tartom	inkább ered- ményesnek tartom	inkább ered- ménytelennek tartom	teljesen eredményte- lennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 31 [K\_56]2010-2014 között...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK > „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon ered- ményesnek tartom	inkább ered- ményesnek tartom	inkább ered- ménytelennek tartom	teljesen eredményte- lennek tartom	nem tudom
parlamenti plenáris viták	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti bizottságok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pártfórumok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frakcióülés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kormányzati, minisztériumi egyeztetések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informális, személyes megbeszélések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
szakértőkkel való konzultációk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sajtónyilvánosság	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzati érdekszövetség	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 32 [K\_57]2014-2018 között...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK > „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	nagyon ered- ményesnek tartom	inkább ered- ményesnek tartom	inkább ered- ménytelennek tartom	teljesen eredményte- lennek tartom	nem tudom
Egy példabeli alkérdés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**33 [K\_60]6. Most az önkormányzatokra vonatkozó törvényhozás előkészítő folyamatával kapcsolatban szeretnénk az Ön véleményét kérni.**

**34 [K\_61]1990–1994 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK > „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**35 [K\_62]1994–1998 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK > „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**36 [K\_63]1998–2002 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK > „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**37 [K\_64]2002–2006 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK > „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**38 [K\_65]2006–2010 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK > „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**39 [K\_66]2010–2014 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK > „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**40 [K\_67]2014–2018 között mennyire igaz az, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatok előkészítése során ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK > „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
szűk létszámú kormányzati csapatmunka volt jellemző	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
független szakértők véleményét is kikérték	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem volt egyetértés a frakción belül sem az önkormányzati reformok kérdésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az érdeklentétek erősek voltak a különböző méretű települések között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voltak pártállástól függetlenül egyeztetések a polgármesteri tisztséget is betöltő parlamenti képviselők között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a frakción belül voltak viták a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**41 [K\_70]7. A következőkben azt szeretnénk megtudni, hogy az Ön tapasztalatai szerint a parlament milyen szerepet játszott az önkormányzatokra vonatkozó törvényhozásban.**

**42 [K\_71]1990–1994 között mennyire igaz az, hogy ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK > „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**43 [K\_72]1994–1998 között mennyire igaz az, hogy ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK > „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**44 [K\_73]1998–2002 között mennyire igaz az, hogy ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK > „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**45 [K\_74]2002–2006 között mennyire igaz az, hogy ...?**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK > „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 46 [K\_75]2006–2010 között mennyire igaz az, hogy ...?

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 47 [K\_76]2010–2014 között mennyire igaz az, hogy ...?

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 48 [K\_77]2014–2018 között mennyire igaz az, hogy ...?

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen igaz	inkább igaz	inkább nem igaz	egyáltalán nem igaz	nem tudom
a parlament mindig megszavazta, amit a kormány előterjesztett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlament az előterjesztésekhez képest a módosításokkal jelentős mértékben érvényesítette az önkormányzatok érdekeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamentben inkább az ellenzék volt önkormányzatbarát	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nem váltottak ki különösebb érdeklődést a parlamentben az önkormányzati kérdések	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**49 [K\_80]8. A következőkben azt szeretnénk megtudni, hogy a polgármesteri (megyei közgyűléselnöki) és a parlamenti képviselői megbízatásának egyidejű betöltése során élt-e a következő lehetőségekkel. Kérjük a felsorolt állítások közül jelölje igennel azokat a tevékenységeket, amelyeket legalább egy alkalommal végzett, nemmel pedig azokat, amelyeket egyszer sem!**

**50 [K\_81]1990–1994 között legalább egy alkalommal...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_11.NAOK > „1”) and (K\_2\_1.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdeménycézt nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdeményczés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**51 [K\_82]1994–1998 között legalább egy alkalommal...**

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_12.NAOK > „1”) and (K\_2\_2.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdeménycézt nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdeményczés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 52 [K\_83]1998–2002 között legalább egy alkalommal...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_13.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_3.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdemenyezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 53 [K\_84]2002–2006 között legalább egy alkalommal...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_14.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_4.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdemenyezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 54 [K\_85]2006–2010 között legalább egy alkalommal...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_15.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_5.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdemenyezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 55 [K\_86]2010–2014 között legalább egy alkalommal...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_16.NAOK &gt; „1”) and (K\_2\_6.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdemenyezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 56 [K\_87]2014–2018 között legalább egy alkalommal...

Csak akkor válaszoljon erre a kérdésre, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

° ((K\_17.NAOK > „1”) and (K\_2\_7.NAOK == „Y”))

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	igen	nem	nem tudom
jogszabály-kezdeménycést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága cél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-kezdeménycés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon amelyekben az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parlamenti képviselői minőségemben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a parlamenti képviselőként tudomásomra jutott, önkormányzatokkal kapcsolatos (nem titkos) kormányzati és/vagy országgyűlési reformjavaslatokról tájékoztattam polgármester kollégáimat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 57 [K\_9]

9. A következőkben általánosabb értelemben szeretnénk megismerni a véleményét, nem csak arról az időszakról, amikor Ön polgármester (megyei közgyűléseelnök) és parlamenti képviselő volt, hanem a rendszerváltástól egészen a mai napig terjedő korszakról.

**A hazai önkormányzatok helyzete folyamatosan változott az elmúlt 25 év során. Kérjük, jelölje meg, mennyire ért egyet a következő állításokkal!**

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen egyetértek	inkább egyetértek	inkább nem értek egyet	egyáltalán nem értek egyet	nem tudom
Az Ötv. (1990) túl sok feladatot telepített az önkormányzatokra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) nem garantálta a pénzügyi fedezetet a feladatokhoz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) elaprózta a községi szintet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Ötv. (1990) elhanyagolta a megyei szintet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2011 előtt az önkormányzatok nem látták el megfelelően a feladataikat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) túlzóan csökkentette az önkormányzati hatásköröket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) nyomán javult az önkormányzatok finanszírozása	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) megoldotta a kistéleplülések méretből fakadó kapacitás-problémáit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Az Möt. (2011) megfelelő szerepet jelölt ki a megyék számára	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

58 [K\_A]

10. Most ismét általánosabb értelemben szeretnénk megismerni a véleményét, nem csak arról az időszokról, amikor Ön polgármester (megyei közgyűléselnök) és parlamenti képviselő volt, hanem a rendszerváltástól egészen a mai napig terjedő korszakról.

A 2002-ben elindított regionalizációs reform kezdeményezései végül nem valósultak meg. Az alábbi állításokkal mennyiben ért egyet?

Kérem, jelöljön meg egy megfelelő választ minden felsorolt elem számára:

	teljesen egyetértek	inkább egyetértek	inkább nem értek egyet	egyáltalán nem értek egyet	nem tudom
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem igazán akarta a kormány sem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem szántak kellő időt a megvitatására	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nagy volt az ellentét az ellenzéki és kormánypártok között	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert erős volt a megyei lobbis ellene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert szakmai körökben sem sikerült konszenzust kialakítani a kérdéstről	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nincs regionális identitása az embereknek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

59 [K\_B]11. Álláspontja szerint, a rendszerváltás óta eltelt időszakban ki volt az az öt személyiség, akik leghatékonyabban képviselték az önkormányzatok érdekeit?

Név

1.
2.
3.
4.
5.

60 [K\_C0]Végezetül még kettő kiegészítő kérdést szeretnénk feltenni!

61 [K\_C]12. A település, melynek polgármestere illetve közgyűléselnöke (volt), melyik népességekategóriába tartozik?

Kérem, válasszon egyet az alábbiak közül:

- 10 ezer fő alatti
- 10 ezer és 50 ezer fő közötti
- 50 ezer és 100 ezer fő közötti
- 100 ezer fő feletti

62 [K\_D]13. Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?

Kérem, válasszon egyet az alábbiak közül:

- 8 általános
- szakmunkásképző
- szakközépiskolai érettségi
- gimnáziumi érettségi
- technikum
- főiskola
- egyetem
- tudományos fokozat

KÖSZÖNJÜK, HOGY A KÉRDŐÍV KITÖLTÉSÉVEL SEGÍTETTE MUNKÁNKAT!

A Dialóg Campus Kiadó  
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók  
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • 1094 Budapest,  
Márton utca 19.; Telefon: (1) 608 1488; E-mail: [info@dialogcampus.hu](mailto:info@dialogcampus.hu) • 7622 Pécs,  
Universitas u. 2/A; Telefon: (72) 501 630 • A kiadásért felelnek: dr. Bázing Zsuzsanna és  
Petró Ildikó ügyvezetők • Kiadói szerkesztő: Inzsöl Kata • Borító: Körösi László • Tördelés:  
Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Stanctech Kft. • Felelős vezető: Hermann Nikolett

Borítókép: © Pál Zoltán Munkácsy-díjas szobrászművész 2015-ben átadott  
*Pulzus* című mobil szobra a győri Dunakapu téren.

ISBN 978-615-5376-83-2  
ISSN 1419-4899 • ISSN 1417-7986

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, amelyikben az önkormányzatok óriási veszteséget szenvedtek el.

A könyv nemcsak az empirikus kutatások (kérdőíves felmérés, interjúk, dokumentumelemzés, parlamenti vita tartalomelemzése) 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.

Pálné Kovács Ilona a kutatás vezetője és a kötet szerkesztője, az MTA levelező tagja, az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézetének igazgatója. Évtizedek óta foglalkozik az önkormányzatokkal, a területfejlesztés irányítási, intézményi összefüggéseivel. A PTE egyetemi tanáraként, doktoriskolai programvezetőként a hallgatókat igyekszik a decentralizált kormányzás elméletébe bevezetni.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

ISBN 978-615-5376-83-2



9

786155

376832

