

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Miért hagytuk?

Szemelvények az elmúlt 25 évben született írásaimból

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

Az elrugaszkodás

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

1 OTKA K104649 (A decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács Ilona.)
2 Pálné Kovács I.: Tulajdonos önkormányzatok. Juss, 1991. 1. 120. o.

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

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

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

„A másik — lényegében szabályozási — problémát a megyék, illetve a köztársasági megbízottak intézményesítésében látom. A megyék törvényből kiolvasható rendeltetése, illetve a köztársasági megbízotthoz telepített, ill. telepítendő hatáskörök alapján kirajzolható munkamegosztás azt ígéri, hogy a kisközségek meglehetősen egyedül maradnak." (1991)⁵

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

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

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

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

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

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

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

„Az önkormányzati törvény rendkívüli fontosságú volt a magyar demokratikus államrendszer építésében. A helyi önkormányzatok nagy döntési hatáskört és függetlenséget kaptak, ezzel a demokratikus politizálás fontos iskolájává válhatnak. A törvény azonban minden liberalizmusa ellenére nem tudta garantálni az állami élet és szervezet decentralizálását, s az önkormányzati szektor — széles felelőssége ellenére — nem vált domináns elemévé a területi szintű igazgatásnak. Különösen élesen jelentkezik az elmúlt három év tapasztalatai alapján a megyei önkormányzatokra és a fővárosra vonatkozó szabályozás reformjának szükségessége." (1994)⁹

7 Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? Tér és társadalom, 1992.3-4, 293. o.

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

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

A toporgás évtizedei

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

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

„Az alkotmányozás lehetőséget ad arra, hogy szembenézhessünk az állami irányítás decentralizációjának kérdésével, mégpedig hosszútávú perspektívát nyitva... Az új alkotmány előkészítésének mechanizmusa, politikai kontextusa egyelőre nem túl biztató a tekintetben, hogy elmélyült, előrelátó, szubjektívizmusoktól mentes alkotmányozás valósulhat meg. A megye-görcsök és a centralizáló reflexek továbbélésére utal a jelenlegi alkotmánykoncepcióban az a kitétel is, hogy a területi önkormányzás kérdése felülvizsgálandó, mint ahogy az Új területbeosztás lehetősége is... Még ha teljes egyetértés és egységes politikai akarat lenne a területi önkormányzatiság megerősítése kérdésében, akkor is rendkívül nehéz megvonni az új területi egységek határait. Az elmúlt évek megye-vitái gyakran a szerint a forgatókönyv szerint zajlottak, hogy erős területi önkormányzatra ugyan szükség van, de nem az ezeréves megyére, amely egyesek szerint túl nagy, mások szerint túl kicsi.” (1997)¹²

„A magyar közigazgatás alapvető változást tendenciáit valamint hivatalosan elfogadott reformtörekvéseit áttekintve megállapítható, hogy közigazgatásunk alapvetően megfelel az európai sztenderdnek... A területi decentralizáció kérdésében sincs előírás arra, hogy a megyéket fel kell, hogy váltsa a régió, sem arra, hogy hány és milyen hatalmi, közigazgatási tartalommal. Ami azonban bizonyos, hogy a jövőben a területi közigazgatásban súlypontátfordulásnak kell

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

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

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

végbemennie ahhoz, hogy az önkormányzati típusú igazgatás előnyeit valóban ki lehessen aknázni... A magyar közigazgatás jövőképe csak körvonalaiiban rajzolható meg, alakulása csak részben függvénye az európai uniós követelményrendszereknek, elsősorban ugyanis belpolitikai és szakmapolitikai mérlegelések, döntések függvénye. Az lenne az ideális, ha e három függvényrendszer túlságosan nem térne el egymástól." (1998)¹³

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

„A 2002-es kormányprogramban szereplő közigazgatási területszervezési reformterv, ha úgy tetszik, „ügyesen” lavíroz az elvi és szakmai követelmények és a politikai lehetőségek között... Függetlenül attól, hogy a kistérséget közigazgatási szintnek nevezzük-e, mégis a közigazgatásban elkülönült, szisztematizált egységről van szó, tehát amikor a rendszer egészét és belső szerkezetét elemezzük, nem lehet ettől eltekinteni. Ebben az esetben viszont a korábbi egy középszint helyébe három lép.” (2003)¹⁵

„A magyar területi szintű hatalmi modellben egy szűk, szervezeti pozíciókat halmozó politikai elit, illetve a névtelen bürokrácia hozza meg a stratégiai döntéseket. A magyar állam területi szintje ma ágazatok, szektorok, léptékek kusza halmaza, amelyet nem tart össze sem erős állami koordináció, sem domináns, legitim önkormányzat, sem területi identitás, sem társadalmi kohézió. Ez a konglomerátum hamarosan az európai többszintű kormányzás közegébe kerül, es meg kell, hogy feleljen a közigazgatás új hatékonysági, minőségi

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

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

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

kihívásainak. Ahhoz, hogy a területi hatalomgyakorlás jövőképe megalkotható legyen, sokkal több információra lenne szükség erről a konglomerátumról, a hatósági igazgatás és a szolgáltatások minőségétől kezdve a területi érdek-egyeztetés elitizálódásának egyelőre ismeretlen mechanizmusáig." (2003)¹⁶

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

„A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén terelődött. Ez az állítás ellentmondani látszik annak, hogy közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok tucatjai születtek, volt olyan kormányzati periódus, amikor külön kormánybiztos felelőssége volt a reformok kidolgozása, és a végrehajtás irányítása, s természetesen minden kormány programjában szerepeltek ambíciózus államszervezési célok. Ha azonban a ténylegesen bekövetkezett változásokat, a fejlődést vesszük szemügyre, akkor azt kell megállapítani, hogy különösen a területi közigazgatás problémái lényegében 15 éve nagyon hasonlóak, s noha a kormányzati szinten esetenként drasztikus változások következtek be, ezek többnyire nem éltek túl többet, mint egy kormányzati ciklust. A reformok sikertelenségének látványos bizonyítéka a vonatkozó kormánydöntések magas száma, s bennük a különböző elemek, szlogenek meglehetősen gyakori ismétlése... Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nem csak belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal esnek latba, amikor az optimális modell kialakításáról kell dönten. Az »optimális« modell kialakítása pedig nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkori politikai erőviszonyoké is.

16 A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. Politikatudományi Szemle, 2003.4. 189. o.

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

Ez azonban nem menti fel a mindenkori kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a végrehajtást garantáló közigazgatás alkalmasságának. ...A reformcélok ismételtetése helyett a reformra való képességünk körülményeit, objektív és szubjektív feltételeit kell alaposabban megismernünk és javítanunk.” (2005)¹⁶

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

„A városokra épülő fejlesztéspolitika nemcsak értékrendbeli, illetve szemléleti változást tesz szükségessé, hanem a fejlesztéspolitikai és önkormányzati, igazgatási intézményrendszer strukturális és működési reformját is. A jelenlegi közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer ugyanis elsősorban területi egységekben (kistérségben, régióban) illetve ágazati szemléletű, egyközpontú hierarchikus irányítási mechanizmusban gondolkodik, miközben a városok nagyobb szerepvállalása, térbeli integráló erejének növelése hálózatos, horizontális irányítási elemeket, eszközöket tenne szükségessé, ha úgy tetszik, a városi dimenzió a magyar központi és területi kormányzási rendszer új filozófiáját igényelné.” (2008)²⁰

„Az elmúlt húsz év és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a magyar állam mindig centralizált volt, bizalmatlan mind a közössegekkel, mint a területi szereplőkkel szemben. Magyarország számára sem látszik már reális perspektíva, mint hogy önállósítsa a területi, helyi önkormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat,

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

19 Az alulról támogatott regionális reform esélyei Magyarországon. Egy empirikus kutatás eredményei. Új Magyar Közigazgatás, 2008. 1.46. o.

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

s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsolódó funkciójának gyakorlására." (2010)²¹

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

A visszafordulás

„A legutóbbi kormányzati reformok a területileg vak és érzéketlen, »erős állam« koncepcióját követik. Kétségtelen tény, hogy a jelenlegi kormány hivatkozhat a korábbi területi reformok kudarcaira. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontotta a társadalmi bizalmat, a területi kohéziót és az állam teljesítményét... A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése jelentős kockázatokat hordoz. Miközben átmenetileg válasz lehet az államadósság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió nyújtotta stabilitást." (2012)²³

„Tehát már az alaptörvény és az Mötv. elfogadását megelőzően, kétharmados törvényhozás nélkül is világos volt, hogy az önkormányzatok jelentős pozícióvesztése következik be az állami szerepvállalás javára, illetve az is kikövetkeztethető volt, hogy a középszintű kormányzás területi kerete nem a régió, hanem a megye lesz. A tanulság ebből az, hogy önmagában a kétharmados szabályok nem garantálják az önkormányzati pozíciókat, az államigazgatás megerősítése »kormányzati belügy« maradhat, nem is beszélve az önkormányzati rendszer

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

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

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

pénzügyi ellehetetlenítéséről. Kétségtelen, hogy erre már a korábbi kormányzatok is kaphatóak voltak. Az 1990-ben kapott erős közjogi felhatalmazás materiális eszközökkel való kiüresítése lényegében jellemzője volt a rendszerváltást követő kormányok mindegyikének.

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

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

„A reformok elmaradása, sikertelensége a problémák felhalmozódásához vezetett, ami megalapozta a következő periódusban a lépéskényszert. A 2010-es parlamenti választások után a korábbi reformképtelenséget radikális változások

24 Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA TK. JT1. honlapja.

kövezték. Az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le. A korábbi radikális, majd féoldalas, hipokrita decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt. A parlamenti kétharmad birtoklásának egyértelmű magyarázó ereje mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója, hogyan rendült meg a korábbi szakmai és politikai körökben általánosan képviselt értéke az önkormányzati decentralizációnak? A reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami több okkal is magyarázható. Bármilyen fontos értéknek tartotta az elit az önkormányzatiságot az elmúlt évtizedekben, úgy tűnik, hogy az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában nehezen eladható téma, de az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása sem érte el a nyilvánosság ingerküszöbét. Az is tény, hogy az önkormányzati politikai elit jelentős része (beleértve a parlamenti képviselőket is) kormánypártfüggő lévén nem volt konfliktusvállalásra képes, illetve el kell ismerni, hogy az önkormányzatok jó része hálára is volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s a veszteség következményeit még nem mérte fel. A csend mintha azt jelezné, hogy a centralizációval mindenki jól járt." (2013)²⁵

Névjegy

Pálné Kovács Ilona



(PhD, DSC), az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézetének igazgatója, a PTE egyetemi tanára.

2013-ban az MTA levelező tagjává választotta. Szakterülete a területi kormányzás és a fejlesztéspolitika intézményi összefüggései. Ebben a témakörben évtizedek óta folytat hazai és nemzetközi keretek között alap és alkalmazott kutatásokat. Mintegy 350 publikációja van, nemzetközi és hazai konferenciák rendszeres előadója, hazai és nemzetközi folyóiratok szerkesztőbizottságainak tagja. A PTE BTK Multidiszciplináris Doktoriskolájában a politikatudományi program vezetője. A TÖOSZ szakértője.

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