

## **A falvak kormányzása, trendek, esélyek**

**PÁLNÉ KOVÁCS ILONA:** kutatóprofesszor; ELKH KRTH Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krth.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6226>

### **Absztrakt**

Miután a falukonferenciákon a falvakra irányul a figyelem, tanulmányomban arra törekszem, hogy a területi kormányzás tágabb témakörén belül a falvakra jellemző trendekkel, esélyekkel foglalkozzak. Hangsúlyozva azonban, hogy a kormányzás teljes rendszere meghatározó környezetet jelent a falvak kormányzása számára is, ezért az általánosabb kormányzási dimenziókra is szükséges kitérni. Az első kérdés, amit célszerű feltenni, hogy milyen összefüggések mutatkoznak a kormányzás minősége, jellege és a területi fejlődés között? Vajon a jobban kormányzott falvak jobban élnek? Ma már evidenciának számít, hogy a kormányzás teljesítménye nagymértékben befolyásolja a fejlődést, illetve szűkebb értelemben véve a közpolitikák hatékonyságát. Kutatások, kormányzást mérő indexek sora próbálja mérni a kölcsönhatásokat. Az egyre szofisztikáltabb módszerekkel már arra is van lehetőség, hogy a centralizáció és decentralizáció mértéke, minősége bázisán keressünk magyarázatot a fejlesztéspolitikai hatékonyságra, többek között az EU kohéziós politikai forrásainak felhasználásában. Természetesen bőven vannak olyan elemzések, kutatások is, amelyek a kisebb méretű, rurális térségekben lévő falvak specialitásait értékelik a területi fejlődés esélyei szempontjából, olyan előnyöket számba véve, mint a markánsabb helyi közösségek, a transzparencia, a problémákhoz való közelség, ugyanakkor számolva a mérethatékonysági, kapacitásbeli hiányosságokkal, a centrumoktól való távolság hátrányaival.

### **A falvak kormányzása a rendszerváltás után**

A magyar területi kormányzási rendszer formálása során harminc évvel ezelőtt és sajnos azóta sem vettük figyelembe a minőség és hatékonyság követelményét, a falvak kormányzása esetében sem, holott a választott modell éppen a falvak érdekeit vette a leginkább figyelembe. A magyar alkotmány a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként határozta meg, ami különösen a falvak számára volt jelentős változás, a magyar

történelemben először kapott sok kistelepülés közjogi felhatalmazást a helyi ügyek intézésére. A helyi autonómia megteremtése, hamar kiderült, hogy a falvak számára sem orvosság, mert azt feltételezte a törvényhozó, hogy a helyi önkormányzatok, különösen a kisebbek a saját döntéseik alapján is képesek létrehozni egy működőképes rendszert, mérlegelve mely feladatok ellátására képesek és melyeket kell társulásban megszervezni. Az elemi települési szint, a helyiségnévvel rendelkező falu, vált a magyar önkormányzati rendszer alapjává, egyik napról a másikra megduplázva a helyi döntéshozó egységek számát. Minden további kormányzási szint (megye), illetve integrációs elem (társulás, differenciált feladattelepítés) másodlagos, szerephez jutott. Az adminisztratív kapacitási és pénzügyi gyengeségeket az önállósághoz jutott falvak, sőt a városok többsége sem tudta kompenzálni, igyekeztek erőn felül feladatokat vállalni, elhanyagolva, hogy milyen minőségben és költségek mellett képesek azokat ellátni. Az indulásnál elrontott szerkezetet és közjogi logikát máig nem sikerült korrigálni. A rendszerváltás utáni húsz évben nem csak az elaprózott szerkezet, hanem a mindenkori kormányok centralizációs reflexei az önállóság korlátozásával, a források csökkentésével is hozzájárultak a romló teljesítményhez (Pálné, 2008).

## **Visszatérés a centralizációs múlthoz 2010 után**

A területi kormányzási rendszer romló teljesítménye, az önkormányzatok egy részének eladósodása magyarázatot szolgáltatott a 2010 után végrehajtott gyökeres reformra. Az átalakítás lényege a centralizáció, az állam, illetve a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. Az önkormányzati pénzügyek válsága inkább következmény volt, semmint ok, s korántsem a válság igényelte a végrehajtott modellváltást.

Az önkormányzati rendszer pozícióvesztése valamennyi típusú önkormányzatot érintette, de külön kiemelem azokat az elemeket, amelyek kifejezetten a kisebb falvak számára volt hátrányos:

- Drasztikusan csökkent az önkormányzati kötelező feladatok köre (közoktatás, egyes szociális ellátások, egészségügy stb.). Erre az új Alaptörvény és az MötV csak az elvi lehetőséget teremtette meg, amit majd a későbbi ágazati jogalkotás hajtott végre. Az iskolák elvesztése különösen a falusi önkormányzatok szempontjából volt

csapás, hiszen az iskolák szervezeti, intézményi hátteret adtak korábban a közösségi, szociális, kulturális funkciók gyakorlásához is.

- Az önkormányzati rendszerből jelentős részben kikerültek a hatósági feladatok. Az önkormányzati hivatalok leépülése súlyos kapacitás gondokhoz vezetett, és az önkormányzati mozgástér sok igazgatási és közszolgáltatási funkció esetében jelentősen csökkent. A hivatal távozása a kistelepülésekből ugyancsak túl mutat a hatósági ügyintézés jelentőségén, hiszen a polgármesterek, testületek és a helyi társadalom adminisztratív segítséget kapott a korábbi időszakban a hivataloktól.

- A megyei önkormányzatok megfosztása a közszolgáltatási funkcióktól a falvak szempontjából különösen hátrányos, hiszen a megyei szerepvállalás elsősorban a vidékies térségekben volt jelen. A későbbiekben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a megyéknek adott területfejlesztési feladatkör nem juttatta a falvakat erősebb érdekérvényesítési lehetőséghez.

- A kötelező társulás lehetőségének bevezetése, a 2000 főnél kisebb településeken az önálló polgármesteri hivatal megszüntetése látszólag a reformot átható mérethatékonysági, racionalizálási igényt mutatja. Miután éppen a legkisebb települések önkormányzatai veszítettek funkciójukból a legtöbbet, ezért a méretük „konszolidálása” inkább a szerepvesztés következményének tekinthető, semmint a szervezeti kapacitások megerősítésének.

- A szigorodó törvényességi felügyelet különösen a gyengébb szervezeti, adminisztratív tudással rendelkező önkormányzatok feletti beavatkozó gyámkodásnak, a helyi mozgástér indokolatlan szűkítésének eszköze lehet.

- Hasonlóképpen a szigorodó gazdálkodási szabályok, amelyek elvileg az eladósodás megakadályozása érdekében születtek, éppen azoknak a kistelepülési önkormányzatoknak a kiskorúsításához vezettek, amelyek gazdálkodását korábban sem jellemezte a felelőtlen túlterjeszkedés.

- A feladatfinanszírozás bevezetése is a kistelepülések esetében járt nagyobb hátránnyal, miután az államilag finanszírozott „feladatok” köre csökkent, az önkéntes feladatokhoz viszont a saját erőforrások jellemzően hiányoznak.

- A kistérségi társulási és a társulási törvény hatályon kívül helyezése szabad kezet adott a fentről kezdeményezett, illetve eldöntött térbeli együttműködések, integrációk, az új járashatárok megvonásához, az egyes közszolgáltatási típusok szervezeti, méretbeli szabályozásához, optimális szervezeti keretekbe tereléséhez. Ez a megoldás egyértelműen mutatja azt a paternalista kormányzási filozófiát, amelyben nincs helye az alulról kezdeményezett együttműködéseknek, sokkal inkább a hierarchikus, bürokratikus szervezeti és működési megoldásokat alkalmazva, amelyeknek a kisebb települések sokkal nehezebben tudnak ellenállni, alternatívát keresni.

Lassan tíz év távlatából értékelve a változásokat, amelyek a modell lényegét rendezték át, azt látjuk, hogy nem oldottak meg több, régóta létező szerkezeti problémát, például a kistérségi elaprózottságot sem. Kijelenthető, némi cinizmussal, hogy a nem optimális méret, már nem probléma, hiszen az önkormányzatok sokkal kevesebb feladattal felelősek. A centralizált, államosított közszolgáltatási rendszerek azonban máig minőségi és hozzáférési problémákkal küzdenek, nem zajlott le a közszolgáltatások szervezeti és minőségi megújulása. Az államosított, centralizáltan irányított intézményrendszer potenciális előnyei, a mérethatékonyság, az egyenlő minőség és hozzáférés nem következett be, mert a reformok is elmaradtak, az alulfinanszírozottság fennmaradt, legalább is nem ismertek olyan elemzések, amelyek a helyi közszolgáltatási rendszer pozitív teljesítményét igazolnák, a néhány korábbi országos (ÁROP, 2014) illetve pontszerű, nemteljeskörű elemzés inkább az ellenkezőjét mutatja (Horváth M., 2015; Kovács, 2016; Kákai-Vető 2019).

## **A falusi kormányzás és a fejlesztéspolitika**

A területi, helyi önkormányzati rendszer veszteségei a fejlesztéspolitikai intézményrendszer centralizációjával csak tetéződtek, illetve egymást magyarázzák. A területfejlesztés az uniós csatlakozás előtt még decentralizált és partnerségre épülő intézményrendszere a csatlakozás után hasonlóképpen egyre inkább centralizálttá vált. A fejlesztési források elosztásában a kilencvenes évek elején a falvakat kedvezményező gesztusok nem eredményeztek érzékelhető elmozdulást a fejlettségi különbségekben.

A helyi önkormányzatok szerepe a helyi gazdaságfejlesztésben nagyon sok külső és belső tényező függvénye. Akkor válnak a helyi gazdaságfejlesztésben meghatározó szereplővé, ha megfelelő

mozgástérrel és eszközrendszerrel rendelkeznek. Magyarországon a rendszerváltás után már a kilencvenes évek közepétől a kistérségi lépték vált divatossá, több okból is. Egyrészt azért, mert a kisebb települések hamar felismerték, hogy egyedül nem megy, másrészt a kilencvenes évek közepétől a kormányzat is forszírozta a térségi együttműködést (G. Fekete, 2001). A megyei önkormányzatok eszköztelensége és legitimációs válsága miatt térbeli kormányzási vákuum alakult ki, amelyet egyrészt felülről (centralizációs reflexekkel), másrészt alulról (eleinte spontán kistérségi szerveződésekkel) próbáltak kitölteni. A kistérségi társulások keretében kiépítettek egy adminisztratív, segítő háttérszervezeti rendszert, amellyel pótolták a kisebbeknél hiányzó szervezeti kapacitásokat. A kezdetekben sokszínű, spontán, részben a helyi közösségeket is mozgósító, nyitott térségi együttműködések, az uniós csatlakozáshoz közeledve felváltotta a felülről irányított projektgeneráló, menedzselő modell, amelyben a szereplők zárt klikkje, különösen az un. projektosztály (Kovách, 2012) illetve a helyi vállalkozók (Keller et al., 2016) birtokolták a vezető szerepet, kevésbé a helyi önkormányzati testületek. A vidéki térségekben az uniós LEADER programok jelentettek volna ösztönzést a valódi partnerségre, nálunk azonban a LEADER eredeti „európai” logikája nehezen érvényesült (Chevalier et al., 2012; Czibere–Kovách, 2013; Finta, 2015).

Az önkormányzatok elsősorú kedvezményezettjei voltak évtizedekig a, különösen a kisebb településekre érkező állami és uniós támogatásoknak. A saját helyi önkormányzati fejlesztési eszközök és források hiánya miatt azonban nem volt igazán lehetőségük a pályázatok között szelektálni, a helyi sajátosságokra építeni (Balás et al., 2013). 2010 után a korábbi kistérségi társulások a pénzügyi támogatások elmaradása nyomán túlnyomórészt szétestek, s a LEADER akciócsoportok egzisztenciája is megrendült. A helyükbe lépő járásek, csak léptékükben, határaikban hasonlítanak a korábbi térségi együttműködésekre, mint a megyei kormányhivataloknak alárendelt államigazgatási egységek, sem a szervezetük, sem a hatáskörük nem kapcsolódik a helyi gazdaságfejlesztéshez.

A vidék, a falvak fejlődése, felzárkózása szempontjából akár pozitív fejleménynek is tekinthető a 2010 utáni változások közül, a megyei önkormányzatok fejlesztéspolitikai szerepkörrel való felruházása. Vizsgálataim azonban azt mutatják, hogy a megyei önkormányzatok sem saját aktivitásuk, szerepfelfogásuk, sem a számukra bízott

feladatkör, sem a rendelkezésre álló szervezeti kapacitások szempontjából nem váltak meghatározó szereplővé a falvak fejlesztésében. Csak nagyon részlegesen és ellentmondásos módon segítik a falvakat az uniós fejlesztési forrásokhoz való hozzáférésben. Gyakran vállalnak közvetlen szerepet a fejlesztési projektek menedzselésében, részben a kisebb falvak segítése, részben saját adminisztratív kapacitásai megőrzése érdekében. Ez a forma azonban nem tesz lehetővé egy stabil megyei menedzserszervezet fenntartását hosszabb távon. Az egyéb koordinatív, tervezési, érdekérvényesítési szerepüket a gyakorlatban átvette az egyéni országgyűlési képviselők kijáró, mozgósító, elosztási döntésbefolyásoló aktivitása (Pálné, 2019).

## Az esélyek

A helyi jó kormányzáshoz szükséges helyi részvétel, a mérlegelés, a helyi adottságokhoz, igényekhez való alkalmazkodás eszköztelen önkormányzatokkal nem tud érvényesülni, s ezeket az elvárásokat nem lehet a központosított és uniformizált közpolitikai eszközökkel és intézményekkel „helyettesíteni”. A központosított közpolitikák sem a közszolgáltatások megszervezését, sem a helyi fejlesztést nem tudták hatékonyabbá és igazságosabbá tenni, sőt a centralizáció kisebb hatékonyságú és drágább, a kisebb falvak esetében is hatástalan, sőt kontraproduktív.

Az egyszerű közjogi felhatalmazás (ami 1990-ben történt), önmagában biztosan nem elegendő, a decentralizációnak megvannak az érvényesülési feltételei (Finta, 2019). A falvak jelentős része Magyarországon méreténél, korlátozott kapacitásainál fogva nem képes jó minőségű közszolgáltatásokat nyújtani és a fejlesztéspolitikában is elkerülhetetlen a térbeli összefogás. A társulások változatos, alapvetően a helyi sajátosságokra, bizalomra épülő rendszere ötvözi a helyi közösségi modell demokratikus és a hatékonyság és minőség optimális szervezeti kereteinek követelményét. Ehhez helyben és a közpolitika központi formálásában egyaránt intenzív tanulásra és kooperációra van szükség kormányzási szintek és szereplők között.

Az integráció nem csak a falusi szomszédságok léptékében, hanem a városok és környékük dimenziójában is erősítendő, pontosabban létrehozandó. Legalább ilyen fontos a középszintű önkormányzás megerősítése, ami különösen az elaprózott településszerkezet esetében inkább megyei léptékben reális, mint nagyobb régiókban.

A megyei önkormányzatok természetesen elsősorban nem magukban, hanem a településekkel és egyéb civil és gazdasági partnerekkel való együttműködés alapján tudnak ténylegesen kormányzati szereplővé válni, például azzal, hogy rásegítenek ott, ahol a kistelepülések eszközei szegényesek, vagy azzal, hogy a térség nagyvárosaival összefogva igazi térbeli integráció útján mérsékelik a területi egyenlőtlenségeket, és ellensúlyt képeznek a centralizációra mindig hajlító központi kormányzatokkal szemben.

Ilyen irányú reformokra a jelenlegi hatalmi, politikai környezet nem igazán hajlik. Erős helyi társadalmak és erős önkormányzati érdekszövetségi rendszer nélkül ezt hosszabb távon is nehéz lesz kikényszeríteni.

## Irodalom

- ÁROP (2014): A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető: Pálné Kovács Ilona, Finta István. Lásd <http://arop.rkk.hu>.
- Balás G. et al. (2013): Végső Értékelési Jelentés. Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése. Pannon Elemző, Revita, Hétfő Budapest
- Chevalier, P. et al. (2012): The implementation of the Leader programme in Central Europe: between a local development approach and political instrumentalisation. Discussion Papers 89. CERS HAS, Pécs
- Czibere I. – Kovács I. (szerk.) (2013): Fejlesztéspolitika-Vidékfejlesztés. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
- Finta I. (2019): Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest
- Finta I. (2015): Az integrált terület-és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. Tér és társadalom 29/1 pp. 132-148.
- G. Fekete É. (2001): Együtt, de hogyan. Innovációk a kistérségi fejlesztésekben. MTA RKK, Miskolc-Pécs
- Horváth M. T (2015): Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Kákai L. – Vető B. (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikatudományi Szemle, 28/1, pp. 17-41.
- Keller J. – Rácz K. – Váradi, M. (2016): Közösségi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. in. Kovács K. (szerk): Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken. Argumentum, Budapest pp. 207-229.
- Kovács I. (2012): A vidék az ezredfordulón. Argumentum. MTA Társadalomtudományi Központ (Szociológiai Intézet), Budapest
- Pálné Kovács I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Pécs-Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): A területi kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest