

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS HELYZETE ÉS PERSPEKTÍVÁI MAGYARORSZÁGON

Pálné Kovács Ilona

Előzetes megjegyzések

Jelen írásom célja nem lehet a címben jelölt téma alapos kifejtése már a konferencián rendelkezésre álló időbeli korlátok miatt sem. A konferencia előadás ezért csupán a hazai területi kormányzási trendek felmutatására és nemzetközi elhelyezésére vállalkozott. Előadásom jelen írásos változata követi a konferencián eladott prezentáció diáit, természetesen nem tartalmazva azokat a diákat, amelyek diagramokat, térképeket, ábrákat tartalmaznak, azt feltételezve, hogy azok a konferencia honlapján elérhetőek. Az írás műfajában sem klasszikus tanulmány, nélküli a hivatkozásokat, és nem tartalmaz új, eredeti kutatási eredményeket sem. A szerző nagyszámú publikációira épülnek, amelyek természetesen részletesebb érvelést, kifejtést tartalmaznak a következőkben összefoglalt megállapításokhoz.

Miért fontosak az önkormányzatok

Talán meglepő, hogy első kérdésként azt fogalmaztam meg, hogy miért fontosak az önkormányzatok? Ezt a kérdés fel sem merült a rendszerváltás idején, amikor megfogalmazódott, többek között, az önkormányzati törvény. Az önkormányzatiság lényegében a társadalom és a politikai elit legszélesebb köreiben általánosan elfogadott politika érték volt. Az önkormányzás azért fontos, mert demokratikus rendszert akarunk, ahol a döntések az emberekhez a lehető legközelebb születnek. A centralizált tanácsrendszerrel szembeni averziók miatt a rendszerváltás során az önkormányzatok kitüntetett figyelmet élveztek, és olyan elaprózott szerkezetű területi kormányzási rendszert hoztunk létre, amelynek hatékonysága eleve megkérdőjelezhető volt, de az eufórikus hangulat nem kedvezett a racionális szempontok érvényesítésének. Hozzá kell tenni, hogy az önkormányzati rendszer formálásában komoly szerepet játszott a politikai megfontolások mellett a nyugathoz csatlakozás szándéka, ezért inkább mintát követtünk, semmint a saját körülményeinkhez igazodó „nemzeti” modellt.

THE SITUATION AND PERSPECTIVES OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY

Ilona Pálné Kovács

Preliminary remarks

The objective of this paper cannot be to provide a comprehensive overview of the topic indicated in the title, partly because of the time constraints at the conference. The lecture, therefore, only focused on presenting the Hungarian territorial governance trends and putting them into international context. This written version of my lecture follows the slides of the presentation delivered at the conference, of course not including the charts, maps and diagrams, assuming that they are available on the conference website. In the genre of research papers, this is also not a classical study paper as it lacks the references and does not contain any new, original research results either. It is based on the author's large number of publications, which, of course, contain more detailed arguments and explanations for the conclusions described in this paper.

Why are local governments important?

Perhaps surprisingly, I first raised the question, why are local governments important. This question did not even arise at the time of the change of regime when, inter alia, the Act on Local Governments was drafted. The principle of local governing was essentially a political value generally accepted by the widest circle of the society and the political elite. Self-governance is important because we want a democratic system, where decisions are made as close to people as possible. Due to the aversion to the former centralized council system, during the change of regime, local governments received special attention, and Hungary established a fragmented structure of local governance, where efficiency was, to say the least, questionable, but the euphoric mood did not favour any rational consideration. It should be added that in addition to political considerations, the intention to join the western world also played a crucial role in forming the local government system, therefore, Hungary followed their pattern rather than establishing a “national” model adapted to our own circumstances.

Mintegy harminc évvel később arra a kérdésre, hogy miért fontosak az önkormányzatok és mire alkalmasak a leginkább, már sokkal árnyaltabb választ kell adni. Messze nem elegendők a politikai dimenziók, hanem a tapasztalatok tükrében, evidenciákat mérlegelve kell dönteni arról, hogy milyen szinten, milyen léptékben, milyen jogállású, státuszú szervezet alkalmas a leginkább a különböző közfeladatok, közszolgáltatások ellátására. Természetesen a politikai bizalom és legitimitáció szempontja továbbra is fontos, de az output demokrácia jegyében a teljesítmény, az emberek elégedettsége, bizalma legalább olyan fontos.

Magyarországon a kérdés különösen releváns 2010 után, amikortól egy, a korábbihoz képest jelentősen különböző állammodell és filozófia jelent meg az új alkotmányban, majd az új önkormányzati törvényben is. Az erős állam koncepciójához, a centralizációhoz, az önkormányzati pozíciók jelentős visszaszorításához nem csak a gazdasági, pénzügyi válság, az önkormányzatok eladósodása, hanem a korábbi önkormányzati rendszer strukturális, minőségi problémái is indokként szolgáltak.

Kormány és önkormányzatok

A centralizáció, decentralizáció kérdése nem választható el a kormányzás egész rendszerének sajátosságaitól. Az önkormányzatok az államszervezet részei, működésük hozzájárul a kormány jó vagy rossz teljesítményéhez. Az fogas kérdés, hogy a jól kormányzott országok azért teljesítenek-e jól, mert decentralizáltak, persze vannak elemzések, módszertani kísérletek annak értelmezésére, hogy összefügg-e a kormányzás minősége és a decentralizáció. Mindenesetre az tény, hogy a kormányzás számít, a jó kormányzásnak nemzetközileg elfogadott kritériumai vannak, és a kormányzatokat egyre kifinomultabb módszerekkel, indikátorokkal mérik, rangsorolják. Ezekben a rangsorokban sajnos Magyarország nem szerepel jól, és sajnos a pozíciója romló tendenciát mutat. Az egyes diákon szereplő indexek, rangsorok természetesen kritizálhatóak, a módszertanok nem tökéletesek, sok a szubjektivitás, az adatok hitelessége is megkérdőjelezhető gyakran, de az nem tekinthető véletlennek, hogy a különböző rangsorok tekintetében a helyünk a különböző ország csoportokon belül nagyon hasonló. Nem feladatom a hazai kormányzás minőségének, modelljének az értékelése, csupán az önkormányzatok, a centralizáció-decentralizáció dimenziójára szorítkozom. Noha a kutatások, elemzések eredményei nem egyértelműek, sok vita van arról, hogy a centralizációnak és a decentralizációnak mik az előnyei és hátrányai, van-e oksági összefüggés, de ha megnézzük a rangsorokat, azt nehéz vitatni, hogy a legjobban kormányzott országok jellemzően decentralizáltak.

About thirty years later, a much more subtle answer needs to be given to the question of why local governments are important and what they are most useful for. Political aspects are far from being sufficient by now, but based on past experience and facts, we need to make a decision what kind of organisations, at what level, what scale, with what kind of legal status are most appropriate to fulfil various public tasks and provide public services. Of course, the aspect of political trust and legitimacy remains important but in the context of output democracy, performance, people's satisfaction and confidence are at least as important.

This issue is particularly relevant in Hungary after 2010 when a new state model and philosophy was formulated in the new constitution and the new act on local governments that was very different from the previous principles. The strong state concept, the centralisation, the significant reduction of local government competencies were justified by not only the financial and economic crisis, the indebtedness of local governments but also by the structural and quality problems of the former government system.

Government and municipalities

The issue of centralisation and decentralisation cannot be addressed separately from the special characteristics of the whole system of governance. Local governments are part of the state organisation, their operation contributes to the good or poor performance of the government. It is, however, an interesting question whether well-governed countries do well because they are decentralised. Of course, there are analyses and methodological attempts to understand whether the quality of governance depends on the level of decentralisation. In any case, the fact is that governance matters, good governance has internationally accepted criteria, and governments are measured and ranked with increasingly sophisticated methods and indicators. Unfortunately, Hungary is not performing very well in these rankings and its position is further worsening. Of course, the indices and rankings on each slide could be criticized, the methodologies are not perfect and there are a lot of subjective elements, even the credibility of data can often be questionable but it cannot be a coincidence that our position in the various rankings are very similar within the various groups of countries. It is not my task to evaluate the quality and the model of the Hungarian governance. I will only confine myself to the dimension of centralisation and decentralisation of local government systems. Although, the results of researches and analyses are unclear, and also, there is much debate about the advantages and disadvantages of centralisation and decentralisation, whether there is a causal relationship between them, but when looking at these rankings, it is difficult to deny that the best-governed countries are typically decentralised.

Területi reformok, centralizációs trendek

Az utóbbi évtizedekben világ és Európa szerte nagyon sok területi reformot hajtottak végre, nyilvánvalóan azzal a céllal, hogy javítsák egyrészt az önkormányzatok teljesítményét, másrészt a kormányzás minőségét. A területi reformok két jellemző célja volt a települési, helyi szint konszolidációja, majd a középszintű kormányzatok megerősítése, a regionalizáció. A két reformhullám lényegében követte egymást, bár gyakran egymásra is rétegződik, és máig nem zárult le. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a területi kormányzatok strukturális átszervezése jellemzően az önkormányzatok megerősítését, tehát a decentralizációt szolgálta, képessé tételüket az egyre több feladat vállalására.

Ugyanakkor az is tény, hogy különösen a 2008-as válság nyomán több országban hajtottak végre centralizációs fordulatot, különösen az önkormányzati költségvetések megnyirbálása formájában. A magyarországi pénzügyi „konszolidáció” különösen drasztikus volt, ami szorosan összekapcsolódott az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások jelentős részének államosításával.

A centralizációs trend, ami nem csak Magyarországot jellemezte, aggodalmat váltott ki a nemzetközi önkormányzati fórumokon is, de nem ingatta meg azt az általános véleményt, hogy a decentralizált kormányzásnak nagyon sok előnye van. Ma már rendelkezésre állnak olyan módszertanok is, amelyekkel mérhető a decentralizáció mértéke és minősége is, helyi és regionális szinten egyaránt. Az un. helyi autonómia és a regionális autoritási indexek tekintetében ugyancsak jelentős visszaesést konstatálhatunk Magyarországon.

Különösen fontosnak tartom azt a törekvést (Európai kormányzási minőségi index), amelyik az Európai Unió Bizottságának megbízásából külön méri az ország és az egyes régiók kormányzási teljesítményét, azt feltételezve, hogy a két minőség ugyan összefügg, mégis önálló tényezők, egymásra pozitívan és negatívan egyaránt hathatnak. Nem véletlen, hogy az elemzés 2012-ben a kohéziós jelentéseket megalapozó vizsgálatokhoz készült el először. A kohéziós források hatékony felhasználása, az un. abszorpciós kapacitás ugyanis szoros kapcsolatot mutat a regionális kormányzatok teljesítményével. Talán mondanom sem kell, hogy sajnos az európai kormányzási minőségi rangsorokon ugyancsak nem előkelő helyen állunk, és a vizsgált két elemzett régió közül egyik sem érte el a regionális kormányzási minőség európai átlagát.

Talán túl pesszimista képet festettem a hazai területi kormányzási rendszer pozíciójáról, de azt gondolom, hogy ha ezen a helyezésen javítani akarunk, akkor őszintén szembe kell nézni a magyar önkormányzati rendszer sajátosságaival, kormányzati, társadalmi, kulturális kontextusával, és ezek bázisán talán újragondolhatjuk a területi reformok irányát. Éppen ehhez az újragondoláshoz szükségesek azok a kutatások, amelyek többek között a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája keretében a KÖFOP jóvoltából folytak.

Territorial reforms, centralisation trends

Over the last decades, several territorial reforms have been introduced in the world and throughout Europe, clearly with the aim of improving both the performance of local governments and the quality of governance. The two typical goals of the territorial reforms were the consolidation of local levels first and later, the strengthening of the meso-level governments, or regionalisation. The two waves of reforms essentially followed each other, though, to some extent, they also built upon each other and have not yet finished. It is very important to emphasise that this structural reorganisation of territorial governments typically aimed at strengthening and territorial governments, i.e. served the purpose of decentralisation, enabling local governments to assume an increasing number of tasks.

At the same time, it is also a fact that especially following the crisis in 2008, centralisation process has been carried out in several countries, in particular by curbing municipal budgets. The Hungarian financial “consolidation” was particularly drastic, and was closely linked with the nationalisation of a significant part of public services formerly provided by local governments.

The centralisation trend, which was not only pursued by Hungary, raised concerns in international local government forums, but did not shake the general view that decentralised governance has many advantages. Methodologies are now available to measure the degree and quality of decentralisation both locally and regionally. The so-called local autonomy and regional authority index (LAI, RAI) also shows a significant decline for Hungary.

I find the European Quality of Governance Index conducted by the European Commission particularly important. It measures the governance performance of a country and its regions separately, assuming these two are interrelated but are independent factors could have both positive and negative impacts on each other. It is no coincidence that the analysis was first conducted in 2012 to serve as a basis for the so called European cohesion reports. Efficient use of the Cohesion Funds, the so-called absorption capacity is in close correlation with the performance of regional governments. Perhaps, it is needless to say that in the European Quality of Governance rankings Hungary is not performing well and neither of the two analysed regions reached the European average.

Perhaps I gave too much of a pessimistic picture about the Hungarian territorial government system but I believe that if we want to improve our rankings, we must honestly face the peculiarities of the Hungarian local government system as well as the governmental, social and cultural context, and on this basis, we may be able to reconsider the direction of territorial reforms. For this very purpose, the reconsideration requires the research projects that were implemented, among others, in the framework of the Local Government Coordination Office of the Ministry of Interior financed by the Public Administration Development Operational Programme (KÖFOP).

A magyar önkormányzatiság kudarca

A kudarc kifejezést nem először használom, talán ünneprontóként ezen a rendezvényen. Egy OTKA kutatás keretében két évvel ezelőtt egy könyvet jelentettünk meg „*A magyar decentralizáció kudarca nyomában*” címmel. A könyv illetve a kutatás arra kereste a választ, hogy hogyan jutottunk el alig 30 év alatt a széles felelősségű, nagy autonómiát biztosító önkormányzati rendszertől a jelenlegi erősen centralizált, lényegesen szűkebb felhatalmazású és önállóságú önkormányzati modellig. A „*kudarc*” történet nem 2010-ben kezdődött, hanem lényegében a rendszerváltás, az első önkormányzati törvény megalkotása idején. Az akkori politikai hangulat, a korábbi tanácsrendszeren veendő elégtétel vágya vezetett oda, hogy a helyi szintet elapróztuk, mondván, kerüljön vissza a kormányzás az emberekhez legközelebb, és szinte elimináltuk a megyét, amelyikkel szemben különösen erős averziók voltak a korábbi irányítási, forráselosztó szerepkör miatt. Sajnos a későbbiekben nem voltunk képesek a korrekciók végrehajtására, annak ellenére, hogy rendszeresen megjelentek az önkormányzati rendszer reformjának koncepciói. Tulajdonképpen minden reformhullámot lekéstünk, ami Európa nagy részében lezajlott. Nem hajtottuk végre a helyi szint konszolidációját, sőt még a kötelező társulás bevezetését is féltünk, bár kétségtelen, hogy a kistérségi társulási rendszer sokat segített a fejlesztéspolitikai, majd közszolgáltatási feladatok koordinációjában. És elmaradt a területi szint megerősítése is. A Régiók Európája gondolat virágzása idején, az uniós csatlakozáshoz közeledve ugyan több kormány is kacérkodott a regionalizálás gondolatával, de igazán határozott lépések megtételére lényegében nem került sor. Elmaradtak tehát a strukturális reformok, többek között ezért is szorult vissza fokozatosan az önkormányzati szektor a közkiadások vonatkozásában, az alulfinanszírozottság pedig szükségszerűen vezetett el a közszolgáltatások minőségének és a romlásához és a hozzáférés feltételeinek erős területi polarizálódásához. Ezt a folyamatot csak felgyorsította a 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság, az önkormányzatok egy részének eladósodása, amely nyomos érvet szolgáltatott az amúgy is centralizációs ambíciókkal jellemezhető új kormányzási modell bevezetéséhez.

A jelenlegi területi kormányzási rendszer, a fordított piramis modell

Mint előadásom elején említettem, harminc évvel a rendszerváltás után az önkormányzati rendszer formálásakor már nem elegendők a politikai értékek, szempontok, még akkor sem, ha állíthatjuk, az önkormányzatiság nem ment ki a divatból, továbbra is, mint demokratikus politikai érték, az elméleti és közpolitikai gondolkodásban „*főáramnak*” tekinthető. Ugyanakkor a neoliberális kormányzási paradigma az utóbbi évtizedekben erősen támogatta a hatékonyság és minőség elvárását a közszeaktortól, benne az önkormányzatoktól is.

The failure of Hungarian self-governance

It is not the first time I use the term failure in this conference, perhaps ruining the festive atmosphere. In the framework of a research project executed two years ago, a book was published titled “*Investigating the failure of Hungarian decentralisation*”. The book and the research itself sought to find out how we shifted in just 30 years from a local government system ensuring a wide range of responsibilities and a high level of autonomy to the present local government model that is highly centralised with a significantly narrower range of competencies and independence. The “*failure*” story did not start in 2010, but essentially at the time of the change of regime, when the first Act on Local Government was drafted. The political atmosphere of the time, the desire to take revenge on the Soviet type council system led to the situation that the local level was fragmented. The idea was to bring governance closer to the people and we almost eliminated the county level self-governments to which people had a particularly strong aversion because of their former role to govern and to allocate resources. Unfortunately, we were unable to make corrections later, despite the fact that several concepts with the objective of reforming the especially meso-level government system were drafted. In fact, we missed all reform waves that took place all over Europe. We did not consolidate the local level, we were even afraid to introduce the compulsory association although it is undeniable that the voluntary micro-regional association system has helped a lot in coordinating the development policy and public services tasks during 2000 years. Furthermore, the territorial level was also not reinforced. During the blooming of the idea of Europe of the Regions, at the time of our EU accession, several Hungarian governments flirted with the idea of regionalisation but no decisive steps have ever been taken in that direction. Structural reforms have thus lag behind; and this was one of the reasons why municipalities gradually lost their positions in public spending and underfunding has necessarily led to the decline of the quality of public services and the strong territorial polarisation of the accessibility conditions. This process was further accelerated by the economic crisis in 2008 and the indebtedness of some local governments which provided a strong argument for introducing a new governance model that could already be described by strong centralisation ambitions.

The current territorial governance system, the reverse pyramid model

As I mentioned at the beginning of my presentation, thirty years after the change of regime, political values and considerations are not sufficient when forming the local government system even if we can clearly state that the idea of self-governance has not gone out of fashion, and can be considered as a “*mainstream*” theoretical and public policy democratic value. At the same time, the neoliberal governance paradigm in the past decades has had high expectations concerning efficiency and quality of the public sector, including the local governments.

A New Public Management, a fiskális föderalizmus, a racionális döntések elmélete, a versenyképesség, a közszolgáltatások minőségének javítása, mind olyan nézetek, technikák, elvárások, amelyek az önkormányzati szereplők esetében is a (méret) hatékonyságot, és a minőséget tekintette prioritásnak. Ugyanakkor az is tény, hogy az elmúlt évtizedekben, de különösen az utóbbi években végzett empirikus kutatások nem mindenben igazolták vissza a neoliberális paradigmához, s benne a decentralizációhoz kötött pozitív hatásokat. Az utóbbi időben sok olyan elemzés látott napvilágot, amelyek a mérethatékonyság, a privatizáció, kiszervezés bővölését megkérdőjelezi. Erre egyik válasz az ún. remunicipalizáció, amelyik a klasszikus közszolgálat-szervezés és felelősség modelljéhez tér vissza (de nem dobva ki teljes egészében a korábbi évtizedekben bevált neoliberális technikákat és elveket sem), a másik válasz az, ami nálunk történt, a totális centralizáció.

Az új kormányzási, területi kormányzási modellt egy fordított piramis formájához lehet hasonlítani. A korábban helyben menedzselte közszolgáltatások nagy része került állami felügyelet alá, ráadásul olyan nagyméretű szervezeti keretek közé, amelyekről már a kezdetekkor sem lehetett feltételezni, hogy képesek lesznek megbirkózni a feladatokkal. Az MTA KRTK-ban vezettem egy ÁROP programot, amelynek keretében már évekkel ezelőtt azt javasoltuk, hogy kerüljön legalább „*finomhangolásra*” a rendszer. Ha ezek a javaslatok még nem is, de az azóta bekövetkezett konfliktusok, problémák kikényszerítettek bizonyos korrekciókat, leginkább a szervezeti méretek, a döntéshozási szintek módosításával. Így jelentek meg az állami adminisztratív és közszolgáltatási feladatellátás területén a járási méretek. Kérdés, hogy hogyan kapcsolódnak ehhez a léptékhez az önkormányzati feladatok? Kétségtelen, hogy a mérethatékonyság elve jelent meg a kistélepülések önkormányzati hivatalainak átszervezésében is, de vajon az önkormányzatok megmaradt feladatainak ellátásához nem hiányzik-e ez a kapacitás? Vajon az állami intézményekbe terelt, ágazati logikájú irányítás alá került közszolgáltatások helyben hogyan koordinálhatóak? Hogyan érvényesülhet szinergia az egyes ágazatok között? Vajon a helyi önkormányzatok hogyan tudnak a helyi gazdaságfejlesztésben és általában a fejlesztéspolitikában, érdemben és jó hatékonysággal szerepet vállalni, ha kikerült a kezükből a feltételt jelentő szolgáltatások jelentős része? A térben vak kormányzáshoz lehet hasonlítani a jelenlegi helyzetet, amelyben a kormány nem használja ki az önkormányzatiság nyilvánvaló előnyeit. Ebből a szempontból van jelentősége különösen annak a ténynek, hogy az önkormányzatok iránti lakossági bizalom erősebb a kormányzat iránti bizalomhoz képest, és további erősödő tendenciát mutat a diákon mutatott különböző felmérések szerint. Úgy tűnik, az emberek annak ellenére bíznak jobban a helyi önkormányzatokban, hogy azok elveszítették a kontrollt a helyi ügyek jelentős része felett.

New Public Management, fiscal federalism, the theory of national public choice theory, the enhancement of competitiveness and the quality of public services are all views, techniques and expectations that give priority to economy of scale, efficiency and quality, even in the case of local governments. However, it is also a fact that empirical research projects carried out over the past decades but especially in recent years, have not proven all the neoliberal paradigms and within that the assumed positive impacts associated with decentralisation. Recently, many analyses have been published that question the overriding principle of economy of scale, privatisation and outsourcing. One answer to this dilemma is the so-called remunicipalisation which returns to the traditional model of public service organisation and responsibility (but not completely eliminating neoliberal techniques and principles that proved to be successful in the past decades). The other option is what happened in Hungary, namely total centralisation.

The new governance and territorial governance model can be described as an inverse pyramid. The majority of public services that previously were managed locally now fall into state competence, and are provided in large organisational framework. It could not be assumed even at the time of their establishment that these large organisation would be able to coop with these tasks. In the Research Centre for Economy and Regional Sciences of the Hungarian Academy of Sciences I managed a project funded by the State Reform Operational Programme (ÁROP), in the framework of which we formulated relevant a recommendations years ago to at least “*fine tune*” the system. Even though, these recommendations did not trigger any changes but the conflicts and problems that have since taken place did lead to some corrections by primarily modifying the size of public service and the level of decision making. As a result, in the field of state administrative and public service task delivery, the districts were included in the system as new territorial units. The question is how local government tasks are related to this scale. Undoubtedly, the principle of economy of scale was also a guiding principle in the restructuring of the local government offices in smaller settlements but the question is whether there are sufficient administrative capacities available for the delivery of the remaining local government tasks. How can public services be locally coordinated that are now streamlined into state institutions and managed with a logic that has a sectoral approach? How can synergies exist among the various sectors? How can local governments efficiently play a role in local economic development and in generally, in the implementation of development policy, if the majority of services that would be the precondition for these is now out of their competence? The present situation can be described as a territorially blind governance where the government does not exploit the obvious benefits of local governance. From this point of view, it is particularly important that people tend to trust local governments more than the central government and according to various studies presented on the slide, this trend is increasing. It seems that people continue to trust local governments more even though they lost control over the majority of local affairs.

A jelenlegi területi kormányzási modellben tehát helyi szinten ugyan az önkormányzatok az egyetlen szereplők, de a területi szinteken erős állami dominancia jellemző, a maga bürokratikus, hierarchikus korlátaival. Egyelőre a két szektor között túl sok horizontális jellegű összekapcsolódás nem érzékelhető. Helyette a helyi-központi viszonyrendszert a függés, a paternalizmus, a felügyeleti típusú ellenőrzés jellemzi.

Területi polarizáció

Az önkormányzati rendszer szerepének erős csökkenése, különösen a megyei önkormányzatok térvessztése akkor problematikus, ha az ország területi fejlődési folyamatait vesszük szemügyre. A dián szereplő térképek különböző időszakokban mutatják az ország megyéinek GDP értékét. Paradox módon, miközben az utóbbi 15 évben nagyon jelentős külső fejlesztési forráshoz jutottunk az Európai Unió kohéziós politikájának köszönhetően, a területi különbségek növekednek, egyre több megye szakad le, s egyre kevesebb megye képes felzárkózni a fejlettebb régiók körébe. Az Európai Unió időről időre kiadja, az ún. kohéziós jelentéseket, amelyekben a területi folyamatok elemzéséhez, értelmezéséhez használt adatok, mutatók között megjelentek a kormányzási minőséget leíró adatok, összehasonlítások is, azt feltételezve, hogy a kormányzás számít, az ún. abszorpciós képességben. Sajnos az utóbbi kohéziós jelentésekben szereplő ún. európai kormányzási minőségi mutató nálunk meglehetősen alacsony, ami részben magyarázatot ad a területi különbségek növekvő trendjére. Merthogy az Európai Unióban a decentralizált, regionalizált kohéziós fejlesztési politikai menedzsment az ideálisnak tekintett modell. Magyarországon (hasonlóan persze több más dél és kelet-európai országhoz) az uniós források feletti döntések erősen centralizáltak, hozzátevé, hogy már akkor is azok voltak, amikor a hivatalos narratíva még a regionalizmust hirdette. Pedig látszólag a jelenlegi programozási periódusban a megyei önkormányzatok a korábbihoz képest sokkal jelentősebb szerephez jutottak. A megyei önkormányzatok törvényben rögzített, szintek kizárólagos feladata lett a területfejlesztés és a vidékfejlesztésben való részvétel. Ennek jegyében az eredeti elképzelés szerint a megyei önkormányzatok döntöttek volna, az ún. területi operatív programba allokált források felett. Egy a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szintén KÖFOP forrásokból finanszírozott kutatás eredményei szerint azonban ez a szerep meglehetősen formális, a tényleges tervezési és forrásallokációs döntéseket a központi irányító hatóság hozza meg.

Úgy tűnik tehát, a centralizációs reflexek mélyen gyökereznek a magyar politikai elit kultúrájában, amit az említett kutatásunk két évvel ezelőtt törekedett empirikusan is igazolni. (Pálné, 2016)

In the current territorial governance model, therefore, local governments are only actors at local level but the territorial levels show a strong state dominance with its bureaucratic and hierarchical limitations. For the time being, not many horizontal connections can be observed between these two sectors. Instead, the relationship of local and central governance is characterised by dependence, paternalism and a supervisory type of control.

Territorial polarisation

The strong decline in the role of the local government system, especially the loss of the position of county governments is particularly problematic when looking at the territorial development processes in Hungary. The maps on the slide show the GDP generated by the counties in various periods of time. Paradoxically, while Hungary has received very significant development funds in the past 15 years thanks to the European Union's cohesion policy, territorial disparities are growing, an increasing number of counties are lagging behind and less counties are able to catch up with the more developed regions. The European Union regularly publishes the so-called cohesion reports in which, in addition to data and indicators used to analyse and interpret territorial processes, qualitative data describing the quality of governance is also included, assuming that governance is an important factor in the absorption capacities. Unfortunately, in the latest cohesion reports the so-called European Quality of Governance Index is rather poor for Hungary which partially gives an explanation to the increasing territorial disparities. In the European Union, the decentralised, regionalised cohesion development policy management is considered to be the ideal model. In Hungary, (similarly to many other countries in Southern and Eastern Europe) the decisions over EU funds are highly centralised. It is important to note that decisions were centralised even at the time when the official domestic was still giving priority to regionalism. But, on the surface, in the current programming period, county level local governments have gained a much greater role than before. By law, territorial development and participation in territorial development have become the sole responsibility of the county level self-governments. In view of this, according to the original idea, county level self-governments would have made decisions on the allocated funds to the Territorial Operational Programmes. However, a research implemented by the National University of Public Service financed by the Public Administration Development Operational Programme showed that this role is rather formal; the actual planning and fund allocation decisions are taken by the central managing authority.

Thus, centralisation reflexes seem to be deeply rooted in the culture of the Hungarian political elite, which we tried to prove empirically in our research conducted two years ago. (Pálné, 2016)

Kihívások, perspektívák

A fenti fejtegetések érzékeltették régóta képviselt szakmai meggyőződésemet, hogy a decentralizált kormányzási rendszert nem csak demokratikusabbnak, hanem hatékonyabbnak is tartom, mint ahogy a nemzetközi trendek és közpolitikai dokumentumok, valamint a szakirodalom, a tudományos kutatások is többségében ezt az álláspontot képviselik, igazolják. A decentralizációt, az önkormányzatok megerősítése irányába való visszafordulást az ország előtt álló kihívások is szükségessé tennék. A növekvő területi különbségek, a társadalmi polarizáció, a perifériák egyre erőteljesebb kirekesztődése olyan kormányzást igényel, ahol az szélesebb, de marginalizált érdekek képviselete, a helyi tudás és támogatás bekapcsolása, a helyi erőforrások, a társadalmi bizalom mozgósítása nagyobb eséllyel lehetséges.

Az erősen ágazati és centralizált kormányzási csatornáknak formalizált közpolitikák területi hatékonysága nem tud érvényesülni, nem tudnak szinergiák keletkezni, a kormányzati döntéshozást információhiány jellemzi, nem tud a tér sajátosságaihoz (sem) alkalmazkodni, ami jelentős hatékonyságromláshoz, hosszabb távon pedig fenntarthatósági problémákhoz vezet. Természetesen a centralizáció, decentralizáció arányának, helyének, az optimális léptékeknek és szinteknek a megválasztása alapos mérlegelést, közpolitikai evidenciákat és politikai kompromisszumokat, tehát időt, pénzt és akaratot igényel. Kérdés, hogy a változások strukturális reformokat tesznek szükségessé, vagy fokozatos és kölcsönös tanulási, korrekciós, innovációs folyamatot?

Nehéz eldönteni ezt a kérdést, már csak azért is, mert érzékelhetően a strukturális, területszervezési reformokhoz még mindig ambivalens a központi politikai és az önkormányzati, helyi elit viszonya is. Ezért is javasolható a lépcsőzetes, inkrementális változások, kormányzási innovációk stratégiájának követése. A közigazgatás, a közszolgáltatások szervezésének eszköztára mára felhalmozott a világban nagyon sok technikát, eljárást, gyakorlatot, mintát, amelyek rugalmasabb megoldásokat kínálhatnak a működési zavarok kezelésére, a feladatok ellátásának optimalizálására. A hazai társadalomtudományi kutatások és közpolitikai elemzések eredményei is hozzájárulhatnak a kormányzási innovációk megalapozásához, ezért is üdvözölhető a kutatás, amelyet részben ez a konferencia hivatott lezárni.

Véleményem szerint azonban nem kerülhető meg a perspektívák, esélyek mérlegelése során a politikai akarat, a társadalmi, kulturális kontextus kérdése. Nem véletlenül zártam előadásomat egy kérdőjellel. A kormányzási és területi kormányzási reformok történetét, folyamatát, főbb szereplőit, a „*policy learning*” sajátosságait, sikereit, kudarcait elemezve egyértelmű, hogy a politikai hatalmi, kulturális kontextus meghatározza a változások irányát és esélyét is. Kétségtelen az is, hogy az állami szerepvállalás módosul, az új közpolitikai és nemzetközi kihívások közepette. A kilencvenes évek jó kormányzási paradigmája nem bizonyult varázsszernek és vannak racionális érvek akár a további centralizáció mellett is. Viszont a magyar önkormányzatok politikai, szervezeti kapacitásai, az irántuk táplált bizalom egészen biztos, hogy egyelőre kihasználatlan, a kormányzás minőségének javításához rendelkezésre álló tartalék.

Challenges and perspectives

The arguments above gave an impression on my long-standing professional conviction that decentralised governance systems are not only more democratic but also more effective. This view is also reconfirmed by international trends and public policy documents, the literature and the majority of scientific researches. Decentralisation and the return to strengthening local governments are also necessary to combat the challenges Hungary is facing. Increasing territorial differences, social polarisation and increasing marginalisation of the peripheric regions require the kind of governance where the representation of a wide range of interests, including marginalised interests is ensured, local knowledge and support is channelled in and local resources are mobilised and social trust is enhanced.

The territorial efficiency of formalised public policies cannot be enforced in the strongly sector-oriented and centralised governance channels, synergies cannot be generated, the government decisions are impacted by lack of information and cannot be adjusted to the territorial characteristics (either) which leads to significant decline in efficiency and, in the longer-term, sustainability problems.

Of course, decisions on the optimal scale, proportion and level of centralisation and decentralisation requires careful consideration, public policy evidences and political compromises, which requires time, money and political will. The question is, whether the changes require structural reforms or rather a gradual and mutual learning, correction and innovation process. It is difficult to decide on this issue partly because both the central political elite and the municipal, local elite has a clearly ambivalent approach to structural and spatial planning reforms. That is why a gradual, incremental change is recommended, following the strategy of governance innovation. The toolbox for public administration and organisation of public services has accumulated a number of techniques, procedures, practices, patterns that can provide more flexible solutions to dealing with malfunctions and to optimise the performance of tasks. The results of Hungarian social science research projects and public policy analysis can also contribute to the foundation of government innovations, therefore, the research project that this conference is about to conclude is highly appropriated.

In my opinion, the issue of political will, social and cultural context cannot be avoided when considering prospects and chances. It was not accidental that I decided to close my lecture with a question mark. Analysing the history, processes and main actors of governance and territorial governance reforms, as well as the peculiarities of „*policy learning*”, as well as their successes and failures, it is clear that the political power and cultural context also determines the direction of change and their prospects. There is no doubt that state involvement is changing in the midst of new public policy and international challenges. The good governance paradigm of the 1990's did not prove to be the cure for everything and there are also rational arguments for further centralisation, too. However, the political organisational capacities of the Hungarian local governments and the trust of the population in municipalities are presently unexploited and could be utilised for increasing the quality of governance.

Válogatás a szerző vonatkozó, összegző igényű publikációiból

- **Pálné Kovács Ilona (2014):** Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémián. MTA Budapest
- **Pálné Kovács Ilona (szerk. 2016):** A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

Some of the author's relevant summary publications

- **Pálné Kovács Ilona (2014):** Jó kormányzás és decentralizáció. (Good governance and decentralisation) Székfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémián. MTA Budapest (Inaugural speech at the Hungarian Academy of Science)
- **Pálné Kovács Ilona (ed. 2016):** A magyar decentralizáció kudarca nyomában. (Investigating the failure of Hungarian decentralisation) (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.