

## KÖNYVSZEMLE / BOOK REVIEW

### A helyi kormányzás legújabb kihívásai és trendjei

**Silva, C. N. (ed.) (2020): *Contemporary Trends in Local Governance. Reform, Cooperation and Citizen Participation* (Springer, Lisbon, 282 pp)<sup>1</sup>**

#### BRUCKER BALÁZS

**BRUCKER Balázs:** tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs Papnövelde utca 22.; [brucker.balazs@krtk.hu](mailto:brucker.balazs@krtk.hu); <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

**Balázs BRUCKER:** research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; [brucker.balazs@krtk.hu](mailto:brucker.balazs@krtk.hu); <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

A helyi önkormányzatok az elmúlt évtizedekben számos új – korábban nem tapasztalt – kihívással szembesültek. Ezek közül kiemelkedik a – hazai közbeszédben oly sokszor hivatkozott – migráció, a gazdasági globalizáció, a demokratizálódás, a digitalizáció, az éghajlatváltozás és az ökológiai átmenet problémája. (Már a bevezetőben érdemes megjegyezni, hogy a kézirat szerkesztése még a koronavírus-járvány kitörése előtt lezárult, így a kötet a Covid-19 helyi önkormányzatokat érintő kihívásaira nem reflektál.) Mind olyan kérdések, amelyekről nap mint nap olvashatunk érdekes és kevésbé érdekes publicisztikákat a nyomtatott és az online sajtóban, illetve alapos és kevésbé alapos tudományos elemzéseket. Ugyanakkor ezen írások legtöbbször nem térnek ki a fenti kérdések önkormányzatisággal való kapcsolatára. És valljuk be őszintén: a migráció, a klímaváltozás vagy a digitalizáció kapcsán elsősorban mi sem e problémák önkormányzati szinten megjelenő hatására gondolunk.

A Carlos Nunes Silva szerkesztésében 2020 végén megjelent angol nyelvű tanulmánykötet legfőbb erénye éppen abban rejlik, hogy kísérletet tesz arra, hogy társadalmunk legújabb kihívásait és az ezekre adott önkormányzati válaszokat górcső alá véve felvázolja az önkormányzás legújabb trendjeit. A könyv – amely három földrész helyi kormányzással foglalkozó geográfusainak, szociológusainak, politológusainak, jogászainak és közgazdászainak rendkívül érdekfeszítő írásait teszi közzé – külön érdekessége, hogy a 12 tanulmány közül három is hazánk helyi kormányzását érintő egy-egy igen fontos részkérdéssel foglalkozik.

A kötet szerkesztője – és emellett az első és utolsó fejezet szerzője – Carlos Nunes Silva, a Lisszaboni Egyetem Földrajzi és Területfejlesztési Intézetének



nemzetközileg elismert geográfus professzora, akinek a neve ismerősen csenghet a közigazgatási földrajz, a helyi kormányzás, a területtervezés és a helyi önkormányzatok kérdésével foglalkozó magyarországi kutatók számára. A hazai szerzők neve pedig legalább ennyire ismerős lehet a Tér és Társadalom olvasóinak: Pálné Kovács Ilona akadémikus és Keller Judit (az előbbi a KRTK Regionális Kutatások Intézetének kutatóprofesszora, az utóbbi ugyanezen intézet tudományos munkatársa), valamint Kákai László, a Pécsi Tudományegyetem tanszékvezető professzora.

A tanulmánykötetről nehéz átfogó képet adni, hisz tematikailag kifejezetten változatos, ugyanakkor ez jelenti a könyv egyik legnagyobb értékét is. Noha a tanulmányok nem tagozódnak fejezetekre – ami az áttekinthetőség szempontját szem előtt tartva kívánatos lett volna –, a tanulmánykötet, ahogy ezt egyébként a szerkesztői bevezetőben is olvashatjuk, szerkezetileg négy egységre bontható. Az első rész, amely az első két tanulmányt foglalja magában, globális áttekintést nyújt a helyi kormányzás legújabb elméleteiről és trendjeiről, különös tekintettel Európára. A második fejezet, amely a következő négy írást fedi le, a helyi kormányzást érintő intézményi reformok kérdését érinti. A szintén négy tanulmányt tartalmazó harmadik fejezet az együttműködés (önkormányzatok közötti, illetve az Európai Unióval való kooperáció) kérdését boncolgatja, míg az utolsó két cikket magában foglaló képzeletbeli negyedik fejezet az állampolgári részvétel izgalmas kérdését veszi górcső alá.

Az első tanulmányt a kötet szerkesztője, Carlos Nunes Silva jegyzi. A cikk, amely a *Global Trends in Local Governance* címet viseli, áttekintést nyújt a helyi kormányzás globális trendjeiről, valamint arról, hogy e trendek hogyan kapcsolódnak az utóbbi évtizedekben a világ különböző régióiban végbemenő demográfiai és környezeti változásokhoz és a digitalizáció térnyeréséhez. Nunes Silva írása arra keresi a választ, hogy a jelenlegi és jövőbeni urbanizációs, környezeti változások, illetve a digitális átmenet milyen kihívások elé állítják a helyi kormányzás aktorait. A szerző konklúziójában rámutat arra, hogy a globális kihívások miatt elkerülhetetlen a jelenlegi helyi kormányzási kultúra felülvizsgálata, ehhez pedig elengedhetetlen a helyi önkormányzatok hatásköreinek és erőforrásainak megerősítése, ugyanis enélkül nem biztosított az ENSZ új, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendjében meghatározott célok teljesülése.

Paweł Swianiewicz *Recent and Contemporary Trends in European Studies of Local Government and Local Politics* című tanulmánya áttekintést nyújt a helyi kormányzás fontos elméleti fogalmainak, mint például a *New Public Management*, a többszintű kormányzás és az europaizáció mutációjáról. Az elemzés – a szerző szavaival élve – elsősorban az európai helyi kormányzás elméletében és gyakorlatában megfigyelhető trendekkel kapcsolatos szubjektív reflexió közép-kelet-európai (kiemelten lengyel) perspektívából. Swianiewicz egyik legfontosabb megállapítása, hogy a(z) európai uniós elemzésekben is oly sokszor hivatkozott) többszintű kormányzás elmélete elvesztette az európai politikával való kapcsolatát.

Pálné Kovács Ilona akadémikus írása, amely a *Governance Without Power? The Fight of the Hungarian Counties for Survival* címet viseli, a magyarországi politikai folyamatokra reflektálva a megyei szinttel kapcsolatos centralizációs folyamatokra mutat rá, kiemelve, hogy a kormányzás új kihívásai – a gazdasági válság, az éghajlatváltozás, a terrorizmus, a migráció stb. – csak tovább erősítették a központi kormányzás centralizációs törekvéseit. A szerző rámutat arra, hogy a megyei szint csak akkor képes ellátni koordinációs, kooperációs, tervezési feladatait, ha rendelkezik az ehhez szükséges erős politikai felhatalmazással. Pálné Kovács Ilona végül azt is kiemeli, hogy a középszint hiánya vagy gyengesége hosszú távon veszélyekkel járhat mind a demokratikus legitimitás, mind az önkormányzati rendszer működőképessége szempontjából.

Kákai László *From Financial Centralisation to Political Centralisation. The Focal Points of the Municipal Reforms from the Transition Until Present Day Hungary* című tanulmánya – Magyarország példájánál maradva – a helyi önkormányzatok vonatkozásában vizsgálja a pénzügyi és a politikai centralizáció összefüggéseit. Kákai rámutat arra, hogy bár a 2008-as gazdasági válságot követően a települési önkormányzatok autonómiájának csökken(t)ése általános európai gyakorlat volt, a magyar önkormányzati rendszer némiképp kilóg a sorból, hiszen a hazai centralizációs folyamat nem csupán a gazdasági válság produktuma, hanem egyértelműen tükrözi a 2010 óta regnáló kormány központosító törekvéseit is.

A következő tanulmány révén távol-keleti vizekre evezhetünk. Yosuke Maeda *Development of Intra-municipality Decentralisation Systems in Japan* című írása a helyi önkormányzatokon belüli decentralizáció kérdését veszi górcső alá három japán település (Kushiro City, Shinjuku Ward és Unnan City) példáján keresztül. A szerző rámutat arra, hogy az önkormányzatokon belüli decentralizáció fő célja, hogy hatalommal ruházza fel a helyi közösségeket és előmozdítsa az adott települések lakosainak bevonását a közéleti kérdésekbe.

A *The 'Big-Bang Politics' and Process of Council Amalgamations: A Comparative Study of the State in Australia and Austria* című tanulmány, amelyet a Khandakar Farin Uddin és Werner Pleschberger szerzőpáros jegyez, középpontjában egy – legalábbis első ránézésre meglepőnek tűnő – „almát a körtével” típusú összehasonlítás áll. Az írás ugyanis nem kevesebbre vállalkozik, mint hogy összehasonlítsa a települési önkormányzatok összevonásának politikai és gazdasági hátterét az ausztráliai New South Wales-ben és az ausztriai Stájerországban. A szerzőpáros rámutat arra, hogy az önkormányzatok fúziója leggyakrabban *top-down* politikai folyamat eredménye.

A *Regional Administrative Boundaries and the Building of Internal Borders in Decentralised States. The Case of Two Spanish Interregional Borders* című tanulmány, amelyet három – területfejlesztéssel foglalkozó – spanyol kutató, Ramon Galindo Caldés, Albert Santasusagna Riu és Joan Tort Donada írt, a spanyol régiók (autónóm közösségek) interregionális kooperációkban való részvételének természetét vizsgálja, különös tekintettel a régiók közötti határvidéken fekvő településekre.

Az elemzés rávilágít arra, hogy a régiók által hozott különböző – gyakran egymásnak ellentmondó – jogszabályok a régiók közötti adminisztratív határokat tényleges határokká változtatják, megakadályozva ezáltal a „határvidéken” fekvő települések közötti hatékony együttműködést.

Ludmila Malíková és Martin Daško írása, amely a *The Impact of European Regional Policy and Local Action Groups on Inter-municipal Cooperation in Slovakia* címet viseli, az önkormányzatok közötti együttműködés egyik legelterjedtebb formáját, a helyi akciócsoportok kérdését vizsgálja. A tanulmány – szlovák példákon keresztül – arra keresi a választ, hogy a mesterséges régiófelosztás miként befolyásolja a helyi önkormányzatokat az együttműködő partnerek kiválasztásában. A tanulmány konklúziója arra is rámutat, hogy a szlovákiai településstruktúra elaprózódott jellege nem segíti elő a gazdasági potenciál növekedését.

A *The Rise and Limits of Local Governance: LEADER/Community-Led Local Development in the Czech Republic* című, Ondřej Konečný, Jan Binek és Hana Svobodová által jegyzett tanulmány a LEADER program alulról felfelé építkező módszerének alkalmazását vizsgálja a Cseh Köztársaságban. Az írás arra keresi a választ, hogy a vidéki térségekben megfelelő intézményi kapacitás állt-e rendelkezésre a program végrehajtásához. A szerzők megállapítják, hogy a LEADER módszerének csehországi szabályozási környezete jelentősen megnehezíti a helyi kormányzás koncepciójának alkalmazását a rurális térségekben.

Keller Judit *Lost in Transformation: Place-Based Projects in the EU's Multi-Level System* című írása arra keresi a választ, hogy a helyi tudásra és helyi adottságokra építő megközelítés (*place-based approach*), amely több mint egy évtizede az Európai Unió kohéziós politikájának is alapvető módszertani szemléletévé vált, miként változott a magyarországi centralizációs törekvések hatására. A tanulmány a kutatói kérdés megválaszolásához az Európai Szociális Alap által finanszírozott, helyi tudásra és erőforrásokra alapozott Gyerekesély program megvalósítását veszi górcső alá. Keller írása rávilágít arra, hogy a centralizáció, a program végrehajtásával összefüggő feladatok kiszervezése nem-állami szereplőknek, valamint az állami szerepvállalás csökkenése a szociálpolitika területén a Gyerekesély program *place-based* megközelítésének háttérbe szorulását, és ezáltal a program hozzáadott értékének csökkenését eredményezte.

Dana Dobrić Jambrović a *European Standards in Regulating Public Participation on Subnational Levels: The Case of Croatia* című tanulmányában a polgárok önkormányzati struktúrában való részvételét elemzi Horvátország példáján keresztül. Az írás arra keresi a választ, hogy milyen eszközök állnak a polgárok rendelkezésére annak érdekében, hogy részt tudjanak venni az önkormányzati döntéshozatalban, továbbá kitér a részvételi kormányzás horvátországi gyakorlatára.

Az utolsó tanulmány, amelyet a kötet szerkesztője, Carlos Nunes Silva jegyez, és amely a *Citizen Participation in Spatial Planning in Portugal 1920–2020. Non-Participation, Tokenism and Citizen Power in Local Governance* címet viseli, tematikailag szorosan kapcsolódik az előző tanulmányhoz. Nunes Silva írása is az állampolgári részvétel

lehetőségeit boncolgatja az 1920 és 2020 közötti portugál területrendezési rendszer példáján keresztül.

A szerkesztő (és a szakmai és/vagy nyelvi lektorok) alaposságát dicséri, hogy bár egyik szerző sem angol anyanyelvű, a könyv nyelvi minősége kitűnő, és csak alig-alig fordul elő gépelési hiba. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy míg a könyv minden egyes fejezetében szövegközi hivatkozásokkal találkozunk, írásában Kákai vegyesen használja a szövegközi és a lábjegyzetben történő hivatkozást. Ez alapsabb szerkesztői munkával kiküszöbölhető lett volna. Ugyanakkor a recenzens véleménye szerint ezek az apróbb hibák semmiképpen nem vonnak le a kötet értékéből.

Emellett a két, Európán kívüli területet (Japán, Ausztrália) bemutató tanulmány szerepeltetése egy zömmel Európa-fókuszú kötetben némiképp „testidegennek” tűnhet, ugyanakkor véleményem szerint e két írás teszi teljessé a helyi kormányzás legújabb trendjeinek felvázolását.

Összességében ezt a rendkívül színvonalas, tudományos igényű kötetet ajánlom mindazok számára, akik globális képet szeretnének kapni a települési (és területi) önkormányzatok előtt álló kihívásokról és az ezekre adott helyi szintű válaszokról.

## Jegyzet

- 1 A 132294. számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.