

Tanulmányok

Az önkormányzati középszint hanyatlása és kilátásai¹

A területi kormányzás pozíciói nincsenek kőbe vésve, a helyi önkormányzás, mint politikai érték ugyan folyamatosan népszerű politikai és szakértői körökben, gyengülése azonban általában nem vált ki társadalmi méretekben elégedetlenséget, Magyarországon pedig korábbi kutatásaink szerint úgy tűnik különösen nem (Pálné, 2016). A területi kormányzás erősen kontextus függő, a kormányzatokkal szembeni elvárásokhoz kapcsolódva változik a területi szereplők helyzete, megítélése is. Az utóbbi évtizedben fundamentálisnak tartott szakmai és politikai álláspontok rendültek meg.

Már nem eretnekség azt kérdezni, hogy egyáltalán a decentralizáció valóban erősíti, vagy éppen gyengíti az államot (Faguet, Fox, Pöschle, 2015: 132-133)? Igaz-e, hogy a decentralizált rendszer demokratikusabb, transzparensabb, vagy éppen korruptabb? A centralizáció és decentralizáció az adott időszakban, az adott országban, vagy térségben más arányok szerint „optimális”. Van, ahol még a hatalom konszolidálása a feladat, aminek alárendelődnek a decentralizáció és a részvétel szempontjai, másutt viszont a közszolgáltatások minőségének a javítása a cél, különböző menedzsment technikák bevezetésével. Van, ahol a hatékonyság, a minőség, van, ahol a hatalom és demokrácia dimenziója kerül előtérbe. A kormányzás térbelisége néha háttérbe szorul a különböző „sorskérdések” szorításában. Jelen tanulmány azt a meggyőződést tükrözi, hogy a területi kormányzás minősége, szerepe, ereje mindig számít, nem szabad másodrangú kérdésként kezelni.

Magyarországon három évtizeddel ezelőtt, talán először a magyar történelemben a helyi önkormányzás szerepe erősen felértékelődött. Az utóbbi évtizedben viszont a kormányzati rendszer erős centralizációs fordulatot vett. A középszintű (legyen az megyei, kistérségi, vagy regionális) kormányzás viszont, kezdetektől fogva mostoha helyzetben volt, így aztán a legkevésbé volt képes arra 2010 után megkapaszkodjon, megőrizze legalább a korábbi pozícióit. Az elmúlt években, az MTA KRTK, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében folytatott elemzéseink (ÁROP, 2014, KÖFOP, 2018) arra mutattak rá, hogy a klasszikus megyei, illetve középszintű önkormányzási funkciók vagy gazdátlanok lettek, vagy központi kormányzati keretekbe, ami a kormányzati teljesítmény egésze szempontjából hosszabb távon mindenképpen jelentős hátrányokat eredményez. E kutatások néhány elemét emeljük ki a következő fejezetekben.

Általános trendek a területi kormányzásban

A nyolcvanas, kilencvenes évtizedekben a nemzeti kormányzati rendszerek között globális konvergencia volt jellemző, többek között a decentralizációt is támogató, neoliberális elvek és modellek mentén. Így volt ez Európában is, az un. európaizáció jelenségkörébe tartozóan. A „jó kormányzati” standardokat a nyugati fejlett, régebbi tagországok szolgáltatták, azonban a nyugati minták követése, különösen Kelet-Közép Európában nem bizonyult sikeresnek, mert ezek a minták a nemzeti, tagállami sajátosságokat gyakran elhanyagolták (Nemec, de Vries, 2012, Junjan, 2012).

A közigazgatás és kormányzás tudomány is hosszabb ideig adós maradt a közigazgatás nemzetközi konvergenciájához szükséges fogalmi és módszertani keretekkel (Bauer et al, 2018), de az utóbbi évek összehasonlító vizsgálatai és mérési kísérletei jelentős előrelépést jelentenek a módszertanilag és fogalmilag is kifinomultabb összehasonlításban. A területi kormányzati reformok, bár közös értékrendszert követtek (John, 2001), mégsem számolták fel az egyes országok közötti különbségeket (Loughlin et al, 2011, Heinelt, Bertrana, 2013, Wollmann 2014) A középszintű kormányzatoknál érzékelti különösen, hogy a szervezeti modell lassabban változik, mint a földrajzi határ és méret, a központi és helyi közötti kapcsolódási felületek nehezebben mozdulnak. A többszintű kormányzás rendszere (MLG) különösen a régió, megye és a nagyvárosok szempontjából jelent nagy kihívást, mert működésük nemzetközi térbe került. Bár idealistának tűnik a kérdés, mi lenne, „ha a polgármesterek kormányoznák a világot?” (Barber, 2014, Curtis, 2016), de a területi szintek kormányzati térnyerése markáns trend. Nemzetközi dokumentumok vallják minden centralizációs jelenség ellenére, hogy Európa jövője a helyi, területi kormányzati szinteken múlik (Vallier et al, 2018). Az utóbbi tíz éves periódust azonban nehéz egységes iránnyal, decentralizációval, regionalizációval jellemezni. A hierarchikus és horizontális kormányzati struktúrák, szektorok egymással versenyezve vagy egymással kooperálva élnek.

A kormányzati rendszerek összességében a szinteket összekapcsoló hierarchiától a szintek és a szektorok együttműködése irányába mutatnak. Területi kormányzati innovációk jelentek meg, például a városhálózatok megerősödése, vagy éppen a fejlesztéspolitikában, közszolgáltatások szervezésében érvényesülő partnerségi, piacokonform formációk. A gazdasági válság, a romlónak tartott közbiztonság erősebb állami szerepvállalást és centralizációs reflexeket váltott ki sok országban (Göymen, Szak, 2014). Ennek ellenére a decentralizációt továbbra is a jó kormányzás fontos kritériumaként kezelik, legalább is Európában. Nemcsak normatív értékszempontok alapján, hanem empirikus kutatások is igazolják a középszintű decentralizáció előnyeit, így például azt, hogy az erősebb régiók jobban tudnak élni az uniós kohéziós politikai lehetőségekkel (Rodríguez-Pose, Courty, 2018).

A decentralizációs hajtóerők ellenére a területi közigazgatás, a területi, helyi kormányzatok helyzete színes képet mutat.

A reformokat ne azonosítsuk a területi lépték átalakításával. Nemcsak az intézményi, földrajzi „rescaling” alkalmas az „optimalizálásra”. Ezért kell megkülönböztetni a régió és a regionalizmus fogalmát, az intézményépítés még nem vezet önmagában eredményhez, decentralizációhoz sem (Brusis, 2014) régiók jöhettek létre valódi regionalizmus nélkül, ezért is szükséges a regionális átalakulásban érdekeltek különböző csoportjait azonosítani (Keating, 2014).

A Kelet-Közép Európai országokban a területi reformok dimenziói és motivációi különösen eltérők a nyugati „új regionalizmusétól”, mert a területi kormányzati modell formálása és az optimális területi lépték kialakítása időben szinte egybeesett. A rendszerváltás nem kedvezett a szakmai racionális, hatékonysági szempontoknak. A túl gyors reformok, nem kezelték külön az átmeneti rendszerváltó periódust, ami a hosszútávon is alkalmas modell bevezetésének akadályává vált (Bennett 1994). Kétségtelen, hogy minden új uniós tagállam számára kihívás volt az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférés, s ennek érdekében a NUTS 2 régiók lehatárolása, a csatlakozni akaró országoknak nem volt igazán esélye arra, hogy nemzeti sajátosságokra érzékeny megoldásokkal kísérletezzenek, a csat-

lakozási feltételeknek való megfelelés felülírta a nemzeti szempontokat (Hughes et al. 2004). A politikai regionalizációs mozgalmak, törekvések és a közigazgatási, önkormányzati régiók létre-

hozása nem feltétlenül kapcsolódott össze még a 15 tagú, „fejlettebb” Európai Unióban sem. Azonban míg Nyugat-Európában a többnyire etnikai mozgalmak inkább a regionális autonómia

1. táblázat. Az Európai Unió tagállamainak területi közigazgatási szerkezete 2012,2016

Ország	Népesség, millió fő	Regionális		Középszintű		Helyi		
		2012	2016	2012	2016	2012	2016	
Ausztria	8,5	9	9			2 357	↘	2 100
Belgium	11,2	3	3	10	10	589		589
Bulgária	7,2					264	↗	265
Ciprus	0,9					380		380
Csehország	10,5	14	14			6 250	↗	6 258
Dánia	5,6	5	5			98		98
Egyesült Királyság	64,3	4	4			433	↘	419
Észtország	1,3					226	↘	213
Finnország	5,5	2	↗ 18			336	↘	313
Franciaország	65,9	27	↘ 16	101	↘ 99	36 700	↘	36 658
Görögország	11,0			13	13	325		325
Hollandia	16,8	12	12			418	↘	390
Horvátország	4,2	21	21			556	↘	555
Írország	4,6	0	↗ 3	34	↘ 0	80	↗	126
Lengyelország	38,5	16	16	379	↗ 380	2 479		2 479
Lettország	2,0	0	↗ 5			119		119
Litvánia	2,9					60		60
Luxemburg	0,5					106	↘	105
Magyarország	9,9			19	19	3 177		3 201
Málta	0,4					68		68
Németország	80,8	16	16	295	295	11 481	↘	11 313
Olaszország	60,8	20	20	110	110	8 094	↘	8 006
Portugália	10,4	2	2			4 567	↘	3 400
Románia	19,9	41	41			3 181		3 181
Spanyolország	46,5	19	19			8 169	↗	8 176
Svédország	9,6	20	20			290		290
Szlovákia	5,4	8	8			2 930		2 930
Szlovénia	2,1					211		212

Forrás: CEMR (2016).

erősödéséhez vezettek, addig az új, kelet-európai demokráciákban ellenkezőleg, a centralizációs trendeket táplálták (Scott 2009). A középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot táplálta a kormányzat hatalomhoz való ragaszkodása és a területi szereplőkkel szembeni bizalmatlansága (O'Dwyer 2006). Az új, rendszerváltó politikai elit az önkormányzatiságot a helyi szintekre korlátozta, míg riválisként kezelte a fővárosokat, nagyvárosokat és a középszintű kormányzatokat. Nem véletlen, hogy nem is jöttek létre ebben a régióban erős, új középszintek. Még a sikeresnek bizonyult lengyel regionalizáció is, fentről kezdeményezett volt. A középszintű kormányzatokra vonatkozó reformok „zöldmezős beruházásnak” minősültek, nem csak az új határok megvonása, hanem a hatalom megosztásának kérdése is erős politikai konfliktusokat, ellenállást váltott (volna) ki. A sikertelenséghez hozzájárult az Európai Unió is, mert a megszorított, nagyon különböző méretű, státuszú régiókkal való együttműködésre nem készült fel, ezért nem állt ellen a központi kormányzatok központosító törekvéseinek, a régiók „gyenge kapacitásaira” hivatkozva. Az uniós forrásokhoz való hozzáférés elvárásrendje nem volt elég a sikeres regionális decentralizációhoz, tetézzve azzal, hogy az Európai Unió belső hatalmi szerkezete átalakult, a nemzetállami szint megerősödött, a nemzeti igazgatás formálása szigorúan „belügy” maradt. A centralizáció jellemzően azokban a tagállamokban erősödik, amelyek az Európai Unió föderatív modelljét támadják, miközben jellemzően éppen ezek az országok a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei.

Az uniós kohéziós jelentések, illetve az azokhoz készült elemzések azonban továbbra is azt sugallják, hogy a regionális kormányzás számít (Charron et al, 2013, Charron, 2016), pedig a kohéziósalapok felhasználásának részletes szabályozásában már nem érzékelni ezt a szemléletet (Piattoni, Polverari, 2016). Félő, hogy a következő programozási periódusban is ellentmondás marad a meghirdetett, lényegében alig változó uniós elvek, és azok nemzeti végrehajtása között (Bachtler et al, 2017).

Egyre többen osztják azt a véleményt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésében és az uniós regionális politikában a decentralizáció nem

volt sikeres (Dyba et al, 2018). Több országban (Csehországban, Szlovákiában, s az utóbbi időben Lengyelországban is) a kezdeti regionalizációs törekvések a negatív tapasztalatok alapján centralizációs irányába fordultak (Baun, Marek, 2017). Sőt összehasonlító elemzések mutatnak rá arra, hogy a Barca jelentésre épült „place based” megközelítés inkább nehezítette a felzárkózást a legszegényebb régiókban (Loewen, 2018).

A regionalizmus, új regionalizmus olyan „fekete doboz” amelynek megértéséhez finom részletek sokasága szükséges, amire a robosztus nemzetközi felmérések nem alkalmasak. Sokkal árnyaltabban kell értékelni a területi reformok motivációit, folyamatát és következményeit is (Herrschel, Tallberg, 2011). Mérlegelni kell újra és újra a területi reformok szükségességét, alternatíváit, és különösen a kimenetelét, hosszú távú hatásait. Meghatározó tényezőnek ígérkezik a környezeti, biztonsági, gazdasági válságok nyomán megerősödő ún. preventív állami funkciók felértékelődése (Baldersheim, Rose, 2010: 258).

A szubnacionális kormányzatok az európai „hibrid” demokráciákban is jelentős szerepet játszanak (Hendriks et al, 2011), kérdés az, hogy a legutóbbi politikai, kormányzási trendek mennyiben érintik ezt a szektort. Az új kormányzási korszak jellemzője a hibridizáció, ami nem csak a demokrácia és diktatúra szélsőségei közötti elmozdulások jellemzésére alkalmas (Bozóki, Hegedűs, 2017), hanem a kormányzási szintek közötti kapcsolatrendszerek átalakulására is. A szintek funkciói és kapcsolatrendszerei átalakulnak, nem a szétválasztódás, az „autonómia”, hanem az interakciók válnak fontossá. A centralizáció és decentralizáció együttesen vannak jelen minden kormányzati rendszerben, arányuk egyrészt alkalmasság, kondíciók, másrészt a politikai erőviszonyok kérdése.

A megyei önkormányzatok működési tapasztalatai

Milyen előzetes kérdések és tanulságok fogalmazhatók meg a megyék helyzetét bemutató, értékelő fejezet előtt? Először is, a magyar önkormányzatok az utóbbi években nagyon jelentős mértékű hatalmat veszítettek, s a nemzetközi decentralizációs rangsorokban (LAI, RAI) erősen hátra sodródtak. A centralizációs hullámra nem ad magyarázatot önmagában a szerkezeti (községin-

tegrációs és középszintű, regionális) reformok elmaradása. A rendszerváltás során nem mérlegettük a hazai gazdasági, társadalmi, területi felteletrendszert és be kell látni, hogy a politikai elit önkormányzati elkötelezettsége sem bizonyult tartós politikai értékvalasztásnak (Pálné, 2016). Mára a politikai és szakpolitikai kihívás lényege, hogy sikerül-e a középszintnek valóban középen és egyáltalán megmaradni, a megyék képesek lesznek-e kiegyenlítő, ráségít, közvetítő szerepet betölteni, ha egyáltalán erre esélyük lenne.

A 2010 után kiépített új kormányzási modellt, az erős vagy „jó” államot elősorban nem technokrata reformszándék (OECD, 2015), hanem a korábbi kormányzati ciklusoktól eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motiválta (Balázs, 2012). Az önkormányzatok nem kaptak esélyt arra, hogy meghatározó szereplői maradjanak a területi kormányzási rendszernek, holott megkérdőjelezhető, hogy az államosított közszolgáltatási rendszer jobb minőséget, és hozzáférést biztosít, és költséghatékonyabb-e. A megyei önkormányzatok kiszorulása nehezebben érzékelhető, mérhető következményekkel jár. A polgárok közvetlenül nem érzékelik a veszteséget, s félt, hogy a települési önkormányzatok is hozzászoktak a megyék nélküli működéshez. Az állam, a központi kormányzat viszont következetesen berendezkedett a kormányzás középszintjén. A korábban említett KÖFOP kutatás keretében azt elemezzük, hogy mit kezdtek ebben a helyzetben a megyei önkormányzatok a számukra az új önkormányzati törvény által felkínált „lehetőségekkel”. Az empirikus vizsgálat nem bizonyult könnyű feladatnak, mert kiderült, hogy az interneten hozzáférhető információk nem elegendők. A megyei önkormányzatok honlapjai nagyon eltérő frissiséget és információs mélységet mutattak. Tény, hogy a megyei önkormányzatok iránti érdeklődés alacsony, hiszen funkcióik nem vagy alig érintik az embereket, vagy a helyi önkormányzatokat, gazdasági, civil stb. szereplőket. Az elemzések ezért csak részben támaszkodtak interneten elérhető és egyéb írásos információkra, dokumentumokra. Fontos volt az interjúk szerepe, bár az interjúalanyok sem voltak mindig közlékenyek. Összességében a kutatás mozaikos információs rendszerre épült, s az útkereső, mozgásban lévő

megyei önkormányzatokról csak elmosódó kontúrú pillanatfelvételt lehetett készíteni.

A testületek összetételét elemezve egyértelmű, hogy minden megyei közgyűlésben kényelmes többséget birtokolnak a kormánypártok, és a korábbi koncentrációs trend folytatódott azzal, hogy a civil, illetve nem párt státuszú szervezetek szerepe drasztikusan visszaszorult. A képviselők magasan képzettek, ugyan viszonylag nagy arányban vannak új megyei politikusok, de a képviselők többsége nem kezdő, van tapasztalata az önkormányzati világról. Ezek a jellemzők megkönnyítik a megyei vezetés feladatát és egyszerűsítik a közgyűlési döntéshozást is. A közgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a közgyűlések „békésen” és gyorsan zajlanak. A mandátumok összetétele nem kényszeríti a testületeket ugyanis megegyezésre, de a megyei közgyűlések rendkívül kis mozgásteret is hozzájárul ahhoz, hogy nem váltak éles politikai vagy más jellegű konfliktusok, csaták színterévé. A megyei önkormányzatok, ha nem jutnak át a politikai nyilvánosság ingerküszöbén, és nem is szereztek jelentősebb befolyást, ez vélhetően nem a testületek személyes kvalitásain múlik.

A kutatás során részletesen elemeztük a megyei önkormányzatok jogszabályokban előírt feladatait és tényleges aktivitását, szervezeti hátterét. A testületek napirendjeit elemezve kiderült, hogy nem olyan szűk a működés tematikája, mint amire a tényleges hatáskörök alapján számítani lehetett. A testületek viszonylag gyakran üléseznek, nagyszámú napirendet tárgyalnak, és nem csak a területfejlesztés kérdéskörén belül. Természetesen nincs jogi akadálya, hogy a tényleges, konkrét felhatalmazáson túl nyúljanak, de a saját szervezetre, a működésre és az „egyéb” napirendek tárgyalására fordított energiák magas aránya arra enged következtetni, hogy jórészt pótcselekvés vált jellemzővé. Ahogy a megyei vezetők fogalmaztak, lennének még kapacitásai.

A megyei önkormányzatok az elszenvedett hatásköri és pénzügyi veszteség nyomán intézményi kapacitásaitak tekintve egyáltalán nem erősek. A domináns aktivitás természetesen a területfejlesztésben tapasztalható, ellentmondásos módon azonban ennek sem szervezeti, tudás háttere, sem szabályozási kontextusa nem optimális. A területi tervezés, területfejlesztés,

nehezen pótolható speciális, helyi tudásokat, tapasztalatokat, személyes és intézményi beágyazottságot igényel, ezért is hiba volt a fejlesztési ügynökségi hálózat szélnek eresztése. A megyei önkormányzatok körül jelenleg tevékenykedő apparátus, illetve hivatali szervezet mindenképpen megerősítésre szorulna. A megyék közötti szervezeti modell és létszám különbségek jól jelzik a bizonytalanságot, az ideiglenességet.

A kutatásnak a tervezetthez képest sokkal bonyolultabban megvalósítható eleme volt a hatáskörök és a tényleges aktivitás összevetése. Az MötV-beli felhatalmazásból indultunk ki, amely a megyei önkormányzatokat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokkal ruházta fel, tehát olyanokkal, amelyeket a korábbi évtizedekben elvitattak a választott területi önkormányzatoktól. A területfejlesztési felhatalmazást további ágazati (területfejlesztési, építészeti stb.) törvények hosszú tevékenységlistákkal konkretizálják, amelyek jelentős részéhez azonban nem kötődnek döntési jogosítványok, illetve érdemi végrehajtási eszközök, ilyen fordulatokat használva, mint „vizsgálja, értékeli, véleményezi, koordinálja, segíti, ösztönzi”. Érdekes, hogy a vidékfejlesztés terén markánsabb jogosítványokkal rendelkeznek a megyei önkormányzatok, mégsem sikerült egyelőre pozíciót szerezniük, nyilvánvalóan eszközök, források hiányában. A hatásköri listákon szép számmal vannak minden típusú önkormányzatokra áltában érvényesek, de feltételezhető, hogy sokszor csupán jogalkotói hanyagságból felejtették a listán a megyei önkormányzatokat (pl. szabálysértési másodfok elbírálása, természetvédelmi örök alkalmazása, kirívóan közösségellenes magatartást korlátozó szabályalkotása, rendelkezés élelmezési térítési díjakról).

Visszatérve a nemzeti területfejlesztésre, területi tervezésre, a megyei önkormányzatok fontos szerepet töltenek be. Más kérdés, hogy vajon van-e jelenleg nemzeti fejlesztéspolitikai és forrásrendszer. Ennek hiányában a megyei önkormányzati hatásköri felhatalmazás papíron marad. Igazán nagy mozgástér nem is ígérkezett a megyei önkormányzatok számára, hiszen az általuk elfogadandó, illetve készítenő különböző tervdokumentumokat mind horizontálisan (megyei jogú város, várostérség, települési önkormány-

zatok, szomszéd megyei önkormányzatok), mind vertikálisan (az érintett miniszterekkel) egyeztetni kell. A megyei tervek „illeszkedési” logikája szinte lehetetlenné teszi a középszintű stratégiaalkotást. A megyei önkormányzatok a jogszabályokban előírt tervek mellett más terveket, koncepciókat is készítenek, de ezek végrehajtása garanciák nélkül ugyancsak elmarad.

A „nemzeti” tervek mellett természetesen az uniós források jelenthettek volna valódi lehetőséget. Az uniós források felhasználásához kötődő szerepük sem eredményezett azonban olyan erős befolyást, mint azt a megyei önkormányzati vezetők remélték. Az uniós források menedzsmentje ugyanis erőteljesen centralizált (a TOP irányító hatósága is központosított, és a közreműködő szervezeti feladatokat is a MÁK kapta), a megyei önkormányzatok csak járulékos, segítő, közvetítő, véleményező szereppel rendelkeznek. Miatán a forrásallokációs sémák, indikátorok és az elbírálási szempontok nagyon szigorú szabályokat követnek, a megyei önkormányzatoknak, illetve döntés előkészítő bizottságoknak a szerepe nem tekinthető kulcsfontosságúnak. A megyei vezetők a TOP-ban előírt forráselosztási sémákat, mechanizmusokat az interjúk során gyakran kritizálták, és kiemelték, hogy többször éppen a megyei önkormányzatok közvetítő szerepének köszönhető, hogy sikerült forrásokat olyan fejlesztésekre átcsoportosítani (pl. bölcsőde, óvoda), amelyek fontosabbnak bizonyultak az eredeti támogatási arányokhoz képest.

A települési önkormányzatok pályázási, lebonyolítási tevékenységéhez való kapcsolódás attól függ, hogy a települések igénylik-e ezt a segítséget. Más országok tapasztalata is igazolja (Pink- Harper, 2018), hogy a megyei szerepük és menedzsment kapacitási szükséglete nagyon jelentősen különbözik attól, hogy rurális vagy urbánus térségről van szó. Azok a nagyobb települések, városok, amelyek rendelkeznek a pályázáshoz és projekt lebonyolításhoz szükséges kapacitással, vagy azok a kisebb települések, amelyek valamilyen módon megőrizték a kistérségi társulások szervezeti, személyi kereteit, azok nem szorulnak rá a megyék segítségére. A települési projekteket menedzselő szerep egyébként is a projektek lefutási idejére korlátozódik.

Stabilabban van jelen a megyei önkormányzatok tevékenységében a saját, vagy más településekkel, szereplőkkel közösen nyert pályázatok, projektek menedzsmentje. Például a foglalkoztatási paktumok keretében látnak el a megyei önkormányzatok jelentős szervezési feladatokat, ami nem csak jelentős szervezeti kapacitás igényel, hanem kiterjedt kapcsolatépítést például a kormányhivatalokkal, települési önkormányzatokkal, kamarákkal. Ez a funkció valóban a megyékre szabott, ráadásul jelentős forrásokat is jelent, de fontos kiemelni, hogy nem engedik közel a megyei önkormányzatokat a forráselosztáshoz, a menedzsment is gyakran párhuzamosan működik, projektforrásból finanszírozott, tehát nem tud a megyei koordinációs, fejlesztéspolitikai funkciók stabil hátterévé válni.

Az összegyűjtött információk alapján azonosítani tudtunk egy ún. „egyéb” funkciókört is, amelyik egyrészt az önkéntes vállalásokból, másrészt a következtelen jogi szabályozásból eredő feladatokból, lehetőségekből tevődik össze. Kétségtelenül tarka a kép: a közbiztonsághoz kapcsolódó jogosítványok, energiaellátási, árvíz és belvíz védekezési tervezés, a környezet állapotának figyelemmel kísérése, még a közút fenntartás is lehet(ne) megyei feladat. A megyék környezetvédelmi programot készítenek, koordinálják a települési környezetvédelmi tervezést, jelentős feladataik vannak a természetvédelemben, a sportszervezésben, és részt vesznek a közúti közlekedési, hírközlési, információs feladatok ellátásában és a kulturális örökség védelmében, nemzetközi kapcsolatok ápolásában is stb.

A megyei önkormányzatok tényleges aktivitása sajátos kapcsolatrendszer kialakulásához vezetett. Csak szűk spektrumon érintkeznek a települési önkormányzatokkal, különböző gazdasági és civil szervezetekkel, de még szűkebb a felület, ahol az emberekkel közvetlenül találkozhatnak. Gyakoribb kapcsolatban vannak az állami szervekkel, különösen a kormányhivatalokkal, és az uniós fejlesztési projekteket menedzselő hatóságokkal. A megyék inkább válaszolnak, mint kezdeményeznek, inkább hozzájárulnak, mint irányítanak a változatos közpolitikai területeken, de valójában nagyon távol vannak az igazán fontos közszolgáltatási funkcióktól, és kapcsolati hálózatoktól is.

Nem volt érzékelhető a megyék összefogó, koordináló, érdekvégyesítő ereje sem, mert nincs erre sem eszköz, sem legitimáció. Tény, hogy nem mutat ilyen szerepre igényt a települési önkormányzati szféra sem, a társadalom pedig alig érzékel valamit a megyékből. A KÖFOP kutatás keretében készült lakossági felmérés (vö. Kákai László tanulmányát) szerint kitörlődött az emlékezetből, hogy néhány éve még közszolgáltató intézmények tucatjait a megyei önkormányzatok működtették.

Összefoglalva a megyék helyzetét, csak néhány elemet emelünk ki:

A megyei önkormányzatok szenvedték el mennyiségi értelemben a legnagyobb hatáskörvesztéseget, és ezzel járó szervezeti sokkot.

A jelenleg ellátott feladatok lényegében nem adnak érdemi döntési jogosítványokat a fejlesztéspolitikában, míg a többi kötelezően, illetve önként ellátott feladat sem biztosít számukra hangsúlyos koordinációs, integráló szerepkört.

Nem véletlen, hogy a megyei önkormányzatok működését nem igazán érzékelik sem az emberek, sem az önkormányzati és tágabb intézményi szféra.

Ezt a gyenge hatásköri és kapcsolati pozíciót tovább rontja a szervezeti kapacitás bizonytalan pénzügyi, jogi háttere, a megyei önkormányzati feladatokat megvalósító adminisztratív háttér finanszírozása jelentős mértékben uniós projektekből valósul meg.

Forgatókönyvek

A megyék pozícióvesztése nem elszigetelt jelenség. A széles felelősségű és közjogi értelemben nagy autonómiát élvező magyar önkormányzati rendszert 2011 után egy erősen centralizált, és az autonómiákra nem támaszkodó állami irányítási modell váltotta fel, amelyben nem csak az önkormányzati hatáskörök, feladatok és források nagy része veszett el, hanem a szabad mozgástér is. A megyei önkormányzatok jelenlegi és a 2011 előtti helyzete közötti alapvető különbség, hogy korábban egy erős helyi önkormányzati rendszerben volt gyenge pozíciójuk, jelenleg viszont osztoznak a többi helyi önkormányzat sorsán, talán a nagyvárosokat leszámítva.

Az önkormányzati szektor helyén, erős állami intézményrendszer jött létre. A kormányhivatalok a legnagyobb hatalmat birtokló

szervezetek, politikai és társadalmi beágyazottságuk lényegesen szélesebb és mélyebb a megyei önkormányzatokhoz képest. Ugyancsak szorosabb kapcsolatok alakultak ki az állam középszintű és központi szervezetei között. A központi, helyi viszonyrendszerben megjelentek további szereplők is (például a miniszteri megbízottak), és jelentős befolyást élveznek, a kettős mandátum elvesztése ellenére, az országgyűlési képviselők. Ebben a közigazgatási, politikai térben kellene elhelyezni a megyei önkormányzatokat, egy olyan időszakban és hatalmi kontextusban, amelyben a decentralizáció már nem élvez jelentős támogatottságot. A hazai középszintű önkormányzati rendszer modernizációs forgatókönyveinek számolnia kell a realitásokkal.

Abból indulunk ki, hogy a középszintű kormányzással nem az a baj, hogy a megyék kicsik vagy nagyok, hogy méretük, településszerkezetük egyenetlen, hanem az, hogy nem töltenek be középszintű kormányzási funkciókat, különösen olyanokat nem, amelyekhez képviselői önkormányzati jogállás szükséges. Az is nagyon fontos az is, hogy az önkormányzati rendszer térszerkezeti átalakítása csak valamennyi szint együttes figyelembevételével történhet. Más léptékek és szintek szükségesek, ha a kistéleplülések konszolidálása településintegrációval történik, vagy ha a városok kapnak térszervező funkciót. A közfeladatok megszervezése területi és szervezeti választást igényel, amit célszerű, ha kísérletek, modellezések előznek meg. A térbeli harmonizálás igénye akár aszimmetrikus megoldások bevezetését is indokolhatja, ha az egységes modell térben illeszkedési problémákat produkál.

A fentiek tükrében is több forgatókönyv fogalmazható meg.

A lényegében változatlan, de finomhangolt forgatókönyv alapján a megyék továbbra sem válnának erős önkormányzatokká, de bizonyos korrekciók megvalósulhatnak. Például érdemes újra gondolni egyrészt az uniós források hazai menedzselési modelljét, decentralizáltabb változatban, és erősebb szerepet adni a megyei önkormányzatoknak a vidékfejlesztésben is.

A szélesebb feladatkörű és erősödő megyei önkormányzatok forgatókönyve mellett szól, hogy komplexebb (közszolgáltatási és fejlesztési) felhatalmazás esetén jobb hatékonyságú lenne a

fejlesztési források felhasználása. Ha az állami közszolgáltató intézményekről nem is mondana le a kormányzat, vannak olyan, a fejlesztéspolitikához közeli területek, amelyekben a megyei önkormányzatok részvétele nem váltana ki konfliktusokat: például a környezetvédelem, közlekedés, útfenntartás, műszaki infrastruktúra, gazdaságfejlesztés, turizmus. Ezek a feladatok egy szervezeti keretbe integrálva szakmai és hatékonysági szempontból is javulást eredményezne.

A közvetítő, koordináló megyék forgatókönyve látszólag egy „puha” modernizációs verzió, ami nem feszegeti a jelenlegi szabályozás logikáját, hiszen még az MötV is említi a megyei önkormányzati koordinációs szerepkört. Az összekötő, közvetítő területi önkormányzati modell lefelé és felfelé is összekapcsolt szervezeti struktúrát jelent, önálló hatáskörökkel, szervezeti kapacitásokkal, és szabályozott felelősségi rendszerrel. Ez a szerepkör megjelenik mind a közszolgáltatási, mind a fejlesztéspolitikai feladatok terén, de elsősorban nem közvetlen megvalósítás, hanem tervezés, szakmai, pénzügyi rásegítés, támogatás, információgyűjtés, értékelés, közvetítés formájában. Vannak továbbá inkább politikainak, de nem feltétlenül pártpolitikainak tekinthető közvetítő feladatok is, mint az érdekképviselés, érdekharmozálás, külkapcsolatok ápolása, és akár a közösségépítés, identitásápolás is. A megyei önkormányzati vezetők egyébként jelenleg is a vidéki térségek érdekképviselését látják alapvető missziójuknak. Ez a forgatókönyv idealizálttá tünik, holott ez egyik szint felhasználásából sem vesz el, hanem hozzáad, szinergiát teremt. Kétségtelen, hogy a frusztrált, lényegében egyik szint által sem igazán elfogadott megyei önkormányzatok számára jelentős kihívás lenne ennek a modellnek a megvalósítása, és valóban megvan a kockázata annak is, hogy az együttműködésbe terelt szintek szerepet tévesztenek. Egyelőre sem a belső, politikai kulturális sajátosságok, sem a külső, a centralizációt támogató kontextusok nem kedveznek ennek a forgatókönyvnek. Ugyanakkor tény, hogy a hazai területi közigazgatás egyik legnagyobb problémája éppen a koordináció a szintek és szektorok között.

A két szélsőség forgatókönyvét csak megemlítjük a logikai teljesség, zártág érdekében. Az egyik a megyei önkormányzatok teljes

felszámolása, ami felfogható az utóbbi évtizedek logikus folyamánként, és féltő, hogy nem ütközne jelentős ellenállásba. A másik egy radikális „regionalizáció”. Talán ellentmondásnak tűnik, de a két véglet lényegében hasonló eredményhez vezetne. A megyei önkormányzatok megszüntetése végképp térben vak kormányzás-hoz vezetne, míg a fentről indított regionalizálás, az identitást nélkülöző mesterséges határok legfeljebb a politikai elit számára nyújtanának elfogadható terepet.

A radikális irányváltások helyett, jó lenne, ha megye, illetve a közép kérdésében megtalálnánk a járható középutat, amelyik valóban a decentralizált kormányzás felé vezet. A középut megtalálása további elemzéseket, szakmai, de különösen politikai vitákat igényelne.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

ÁROP (2014): A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, FINTA ISTVÁN. Lásd <http://arop.rkk.hu>

BACHTLER, JOHN – MARTINS, JOAQUIM OLIVEIRA – WOSTNER, PETER – ZUBER, PIOTR (2017): *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural transformation and inclusive Growth*. RSA, Europe, Brussels.

BALÁZS ISTVÁN (2012): A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban= *Új Magyar Közigazgatás* 10, 37–42.

BALDERSHEIM, HARALD – ROSE, E. LAWRENCE (eds.) (2010): *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

BARBER, BENJAMIN (2014): *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. London: Yale University Press,

BAUER, MICHAEL W. – EGE, JÖRN – SCHOMAKER, RAHEL (2018): The Challenge of Administrative Internationalization: Taking Stock and Looking Ahead= *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1522642>

BAUN, MICHAEL – MAREK, DAN (2017): The Limits of Regionalisation. The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech

Republic= *East European Politics and Societies and Cultures*. 34(4), 863–884.

BENNETT, ROBERT J. (ed.) (1994): *Local government and market decentralization*. UN University Press, Tokyo, New York, Paris.

BERTRANA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (2013): The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform= *Revista catalana de dret públic*. 46. 73–89, DOI: 10.2436/20.8030.01.4. www.redp.cat

BOZÓKI ANDRÁS – HEGEDŰS DÁNIEL (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében= *Politikatudományi Szemle* 2. 7–35.

BRUSIS, MARTIN (2014): Paths and Constrains of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe= *Federal and Regional Studies* 24/3 301-321

CHARRON, NICHOLAS – DIJKSTRA, LEWIS – LAPUENTE, VICTOR (2013): Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the European Union Member States= *Regional Studies* <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>

CHARRON, NICHOLAS (2016): Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In PIATTONI, S. – POLVERARI, L (eds.) 92–104.

CURTIS, SIMON (2016): Cities and Global Governance. State Failure or New Global order? = *Millennium Journal of International Studies* 1–23.

DYBA, WOJCIECH – LOEWEN, BRADLEY – LOOGA, JAAN – ZDRAZIL, PAVEL (2018): Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21th century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy= *Questiones Geographicae* 37/2 doi: 10.2478/quageo-2018-0017

FAGUET, JEAN-PAUL – FOX, ASHLEY M. – PÖSCHL, CAROLINE (2015): Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Sapple State. In FAGUET – PÖSCHL (eds). 129–159.

GÖYMEN, KOREL – SAZAK, ONUR (eds.) (2014): *Centralization decentralization debate revisited*. Istanbul Policy Center, Istanbul.

- HENDRIKS, FRANK – LOUGHLIN, JOHN – LIDSTRÖM, ANDERS (2011): European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In LOUGHLIN et al (eds.) 715–743.
- HENDRIKS, FRANK – LOUGHLIN, JOHN – LIDSTRÖM, ANDERS (2011): European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In LOUGHLIN et al (eds.) 715–743.
- HERRSCHEL, TASSILO AND TALLBERG, PONTUS (eds.) (2011): *The Role of the Regions?* Kristianstad: Region Skåne.
- HUGHES, JAMES – SASSE, GWENDOLYN – GORDON, CLAIRE E. (2004): *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- JOHN, PIERRE (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London
- JUNJAN, VERONICA (2012): Introduction to Public Administrative Reforms in CEE and CA Countries. In NEMEC – DE VRIES (eds) 21–25.
- KEATING, MICHAEL (2014): Introduction. Rescaling Interests= *Territory, Politics, Governance* 3, 239–248.
- KÖFOP (2018) KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című program, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- KUHLMANN, SABINE – WOLLMANN, HELMUT (2014): *Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- LOEWEN, BRADLEY (2018): From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe= *Halduskultuur*. 2. 103–126.
- NEMEC, JURAJ – DE VRIES, MICHIEL S. (eds.): *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava.
- O'DWYER, CONOR (2006): Reforming regional governance in East Central Europe. Europeanization or domestic politics as usual?=*East European Politics and Societies*, 20(2), 219–253. doi:10.1177/0888325404271286
- OECD (2015): *Public Governance Reviews. Hungary. Towards a strategic state approach*. OECD Publications, Paris.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2016) (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- PIATTONI, SILVIA – POLVERARI, LAURA (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham.
- PINK-HARPER, STEPHANIE (2018): Does County Form of Government Impact Economic Growth and Development Trends? The Case of Four States= *American Review of Public Administration* 48(3), 245–259. doi:10.1080/21622671.2018.1445021.
- RODRÍGUEZ-POSE, ANDRÉS – COURTY, JULIE (2018): Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver?=*Regional and Federal Studies* 2. 199–229.
- SCOTT, JAMES WESLEY (ed.) (2009): *Decoding new regionalism*. Ashgate, Aldershot
- VALLIER, FRÉDÉRIC – POTH-MÖGELE, ANGE LIKA – NOUPADJA, NATHALIE (eds) (2018). *Europe 2030. Les territoires prennent la parole. Local leaders speak out*. CEMR Editions Autrement, Paris

Jegyzet

1. A tanulmány a szerző: A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest. 2019. könyve alapján készült.