



COMITATUS • 2020. ősz-tél

Önkormányzati
Szemle A COMITATUS Társadalomkutató
Egyesület tudományos folyóirata

MEGJELENT!

Veszprém
megyei
önkormányzati
ALMA
NACH
1990 – 2020

TÉNYEK, ADATOK,
ÉRTÉKELÉSEK, ELEMZÉSEK

Comitatus Könyvek
Veszprém, 2020

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Agg Zoltán, Csalogovits István,
Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,
Mandel Miklós, Lőrincz Katalin, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre,
Oláh Miklós, Pálné Kovács Ilona, Soós Lőrinc, Szegvári Péter, Szilágyi István

Főszerkesztő: Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

Művészeti szerkesztő: Zongor Gábor

Rovatszerkesztők:

Oláh Miklós (Civil társadalom)
Lőrincz Katalin (Turizmus)
Szilágyi István (Kitekintés)
Fekete Károly (Területfejlesztés)
Hudi József (Önkormányzati múlt)

Műszaki szerkesztő: Csalogovits István jr.

Lapunk mottója:

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásaikat a
Takarékbank 73200189-11102041
számlára kérjük átutalni

1 %-os felajánlásaikat a 19263913-1-19 adószámra várjuk!

Szerzőink figyelmébe!

1. A kéziratokat számítógépen elkészítve, e-mailhez csatolt fájlként kérjük *.doc, *.docx vagy *.rtf formátumban a szerkesztőség címére (comitatus91@gmail.com és/vagy zongor53@gmail) beküldeni.

2. Az írárok ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 15-20 000, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5-10 000, de a leghosszabb írás terjedelme se haladja meg az egy ívet (40 000 karaktert).

2. A szöveget balra zárva, formázás és tipografizálás nélkül, végjegyzetekkel ellátva készítsek el. Tudományos közlemény esetén hivatkozások készíthetők; hivatkozások helyett lehet irodalomjegyzék is.

3. Fotókat és illusztrációkat csak korlátozott számban tudunk közölni. Az illusztrációkat (fekete-fehér táblázatokat, ábrákat) be kell számozni, aláírással ellátni – a bonyolult táblázatokat kerüljük, s ezek mennyiségében is önmérsékletet kérünk! A közleményhez ábra ill. képjegyzéket is kérünk csatolni.

4. Hivatkozásként a SZERZŐ teljes nevét kell megadni; családneve legyen nagybetűvel kiemelve. (AGG Ida)

5. Tudományos közlemények esetében a hivatkozás formai szabályai a következők:

– Egy szerző esetén: SZERZŐ: Cím. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatszám, sorozati szám.) Oldalszám. Példa: CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 20–29. – Későbbi hivatkozás: CSIZMADIA 1976. 20–21.

– Több szerző esetén: A mű címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatszám, sorozati szám.) Oldalszám. Tanulmányok Pápa város történetéből a kezdetektől 1970-ig. Főszerk. Kubinyi András. I. Pápa, 1994. 207–211.

– Tanulmány esetén: SZERZŐ(K): Cím. = A tanulmánykötet címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatszám, sorozati szám.) Oldalszám. Példa: FARAGÓ Tamás: A történeti Magyarország felekezeti adatai az első világháború előtt. = Egyházak és egyházpolitika Magyarországon és Erdélyben a 18–19. században. Szerk. Gáborjáni Szabó Botond. Debrecen, 2016. (A Tiszántúli Református Egyházkerületi Gyűjtemények kiadványai) 17–56. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: FARAGÓ 2016. 20–27., vagy: FARAGÓ: i. m. 20–27.

– Folyóiratcikk esetén: SZERZŐ: Cím. = A folyóirat címe, évfolyama (éve), száma, oldalszámától-ig. Példa: NEMES NAGY József: Régiók, polarizálódás, centralizáció. = Comitatus 25 (2017) tavasz (222. sz.) 3–13. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: NEMES NAGY 2017. 10. vagy: NEMES NAGY: i. m. 10.

– Napilap esetén: KELEMEN Gábor: Legfeltettebb kincseink óvója. = Napló (Veszprém megye napilapja) 2018. január 3. 11. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: KELEMEN 2018. vagy: KELEMEN: i. m. (több oldalas cikknél megfelelő oldalszám).

4. Tanulmányokhoz, hosszabb cikkekhez egy maximum 10 soros angol (és szükség esetén magyar) nyelvű összefoglalót (Abstract) kérünk a könyvészeti tárgyszavak (kulcsszavak, 3-5 kifejezés) megjelölésével.

5. A dolgozat VÉGÉN kérik nagybetűvel aláírni a művet: pl. OLÁH MIKLÓS, alatta a foglalkozást, (esetleg a beosztást és munkahelyet is, ha a szerzőnek ez fontos) ill. elérhetőséget: A szerző szociológus, kutatásvezető, Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft Társadalomkutató csoportja, Balatonfüred (olahm.balaton@gmail.com), vagy csak röviden: ALABÁN PÉTER történész, Özd.

6. A legvégén lehet feltüntetni, hogy a tanulmány milyen projekt keretében készült. Pl. Köszönetnyilvánítás: Jelen publikáció/kutatás az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból az EFOP-3.6.2-16-2017-00017 számú, „Ilyen és ilyen” című projekt keretében jött létre.

Tartalomjegyzék

Tanulmányok

<i>Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020</i>	3
<i>Szegvári Péter: Az elmúlt 30 év margójára (magyar önkormányzatiság)</i>	13
<i>Péteri Gábor: Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza?</i>	19
<i>Kelő Johanna: A járások helye a területi államigazgatás új rendszerében</i>	31
<i>Zongor Gábor: Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem)</i>	42
<i>Szabó Tamás: A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően II.</i>	54
<i>Hegedüs Judit–Németh Sándor: A reziliencia, mint versenyképességi tényező A rugalmas város koncepciója és indikátorai</i>	60
<i>Varga László: Ideológiai tartalmak India területi politikájában</i>	68
<i>Bata Attila: Helyi önkormányzati választások Domaszéken</i>	77

Kitekintés

<i>Szilágyi István: Nemzetközi rendszer és geopolitikai modellek a huszonegyedik században II.</i>	85
<i>Kozma Dorottya Edina: Az Európai Unió 28 tagállamának Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs) alapú klaszterezése</i>	96
<i>A. Gergely András: Angolok Bakonya, avagy a leletmentés értekezése</i>	105

Recenzió

<i>Agg Zoltán: Középszintű kormányzás?</i>	108
--	-----

Könyvismertető

<i>Sólyom Zénó: A magyar önkormányzatok 30 éve – Tanulmányok, adatok, tények</i>	112
--	-----

Fókusz

<i>Zongor Gábor: „Hittünk az önkormányzó Magyarországon” (az interjút készítette: Tóth Ákos)</i>	116
--	-----

Címlapunkon a Mahabodhi Templom, Bodhgaya, India fotó: Szergej Podrojkín

Illusztrációk:

Zongor Roni (Parlament) 18

Kő Boldizsár (Találkozás) 53

Kallai Sándor (Sebzett királyok) 59

Kulcsár Ágnes (L'etud) 76 (Rajz 8) 104

Marjatta Holma (Grafika 19) 95

Herczeg István (Grafika 30) 115

E számunk társszerkesztői: Zongor Gábor és Agg Zoltán

Szabó Tamás valamint prof.Szilágyi István tanulmányának első részét ez év tavaszi (XXX évf. 234.) számunkban közöltük.

E számuk szerzőinek munkahelyét és esetenként elérhetőséget a cikkek végén közöljük.



Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával

A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.

Tanulmányok

Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020

Több mint négy évtizedes szakmai munkáságom jelentős részét a magyar önkormányzati rendszer elemzésének szenteltem. Jelen tanulmány, bármennyire nagy a csábítás, nem újabb elméleti szintézis, amit rendre másra elkészítettem, nem csak különböző jubileumok alkalmából (PÁLNÉ 2008, 2016). Nem lesz azonban szigorúan felépített, tudományos evidenciákkal, empirikus kutatási tapasztalatokkal alátámasztott tanulmány sem. Műfaji szempontból talán az esszé kifejezés tükrözi a szándékot, hogy végig gondoljam, vajon az önkormányzás elvi lehetőségeivel éltünk-e az elmúlt évtizedekben, s ha nem, akkor milyen korlátok magyarázzák a jelenlegi, nem túl rózsás helyzetet.

1. Az álmodozás kora

Az önkormányzás adta lehetőségek természetesen a rendszerváltáskori jogalkotással nyíltak meg. De messze nem kezdtünk „tisztá lappal”. Az akkor jogalkotó politikai elit körében is érzékelhető volt a közvetlen pártállami, tanácsai múlttal szembeni tagadási reflex és a távoli múlttal kapcsolatos nosztalgia. A nosztalgiára pedig nem volt igazán sok ok, hiszen az önkormányzatiságnak nem voltak stabil gyökerei, hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti állam szocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi korszakok többségét is. A helyi, községi és kisvárosi kormányzatok nem élvezhettek valódi önállóságot, viszont a nagyobb városok és a megyék a mindenkori hatalom akaratának függvényében, privilégiumok formájában felmutattak bizonyos autonómia jegyeket, más kérdés, hogy a városok jogi státuszának és a tényleges betöltött szerepének milyen viszonya volt egymáshoz (MAGYARY, KISS, 2006). A me-

gyékben a központosított állam keretei között az önkormányzati elem volt jellemzően a gyengébb, a központi hatalomhoz való kötődés az erősebb.

A területi kormányzást megcélzó modernizációs reformok viszont ellenállásba ütköztek, mert rendszerint összefonódtak a nemzeti szuverenitás korlátozásával, és inkább a centralizációt, semmint az önkormányzás megerősödését szolgálták. A reformkorban zajló municipalista-centralista vitában is inkább a nyugatos modernizációs értékrend ütközött a nemzeti önállóságot hangsúlyozó tradicionális eszmékkel. Az önkormányzás politikai, rendszerspecifikus értéként a leghangsúlyosabban csak a második világháborút követő és a kommunista hatalomátvételt megelőző nagyon rövid időszakban jelent meg a Magyar Kommunista Párt és a Nemzeti Parasztpárt vitájában, ütköztetve az egységes, centralizált állam tanácsrendszerét a valódi, alulról építkező önkormányzatisággal. Sajnos a vita hamar eldőlt, és fél évszázaddal prolongálta a valódi önkormányzatiság lehetőségét.

Az első szabadon választott parlament az önkormányzati törvény megalkotása során nem (az egyébként rendelkezésre álló) racionális szakmai modellt, és nem is a társadalom tényleges igényeit és állapotát tartotta elsősorban szem előtt. Olyan absztrakt „nyugatos” politikai értékeket hangoztatott, mint autonómia, szabadság, bázisdemokrácia, és olyan nemzetközi standardokat (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), amelyek biztosították a szalonképességet Európában. A magyar alkotmány, Európában szinte egyedülálló módon, a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként határozta meg, amivel az önkormányzást hatalompolitikai dimenzióba emelte. A helyi autonómia megteremtésének álma azonban nem vezetett valóságos paradigmaváltáshoz, a közigazgatás

modernizációjának lehetősége pedig végképp elsikkadt. Miközben a törvényhozót a modell fazonja foglalkoztatta, nem törődött a méretekkel, az arányokkal és az objektív körülményekkel sem. Olyan térbeli szerkezetet és feladatrendszert hozott létre, amelyik tagadva a múltat, totálisan ellentmondott a korábbi hatalmi szerkezetnek, azt feltételezve, hogy az autonóm önkormányzatok a saját feladatokat vállaló, illetve társulási döntéseik alapján létre fognak hozni egy működőképes rendszert. Az elemi települési szint vált a magyar önkormányzati rendszer alapjává, egyik napról a másikra megduplázva a helyi döntéshozó egységek számát. Minden további szint (megye), illetve integrációs elem (társulás, differenciált feladattelepítés) másodlagos szerephez jutott. A kapacitási problémákat azonban az új helyi önkormányzati vezetés nem oldotta meg. A szomszédokkal való társulási averziók a közös tanácsai múlt negatív tapasztalataiból is következtek, de nyilvánvalóan bizonyítani is akarták a választóknak az önállóságból származó lehetőségeket, ezért is igyekeztek erőn felül is feladatokat magukra vállalni, elhanyagolva, hogy milyen minőségben és költségek mellett.

A megyei önkormányzás kérdése nagyon megosztotta a politikai elitet, sem a pártok többsége, sem a települési vezetők nem „álmodtak” erős megyéről, hiszen elevenen élt még a hierarchikusan működő megyei tanácsok emléke. A kompromisszum lényege az volt, hogy a megyei önkormányzatok majd a települési önkormányzatok belátására alapozva erősödnek meg. Erről lehet, hogy „álmodtak” a megyei önkormányzatok, de valójában sem a központi kormányzat, sem a helyi szint, különösen a nagyvárosok csoportja nem volt érdekelt a megyék megerősítésében. A központi szintű hatásköri szabályozás és a települési szintről önkéntesen átadott intézmények köre nem eredményezett valós hatalommal és önkormányzatisággal rendelkező középszintet. Ezt a térbeli integráló funkciót nem vették át a nagyvárosok sem, holott a törvény felhatalmazta őket a megyei feladatkörök ellátására. A különleges státuszt a saját választóik érdekében használták, a politikai hatalmi logika szempontjából érthetően.

A rendszerváltás kori „álmodozás” logikáját jól tükrözi a főváros önkormányzati rendszerének szabályozása is, amit törvényszerűen átha-

tott a pártpolitikai, hatalompolitikai törekvések. A fővárost kormányozni sohasem kizárólagosan a helyi demokrácia kérdése. A fővárosok általában privilegizált pozíciót élveznek a területi közigazgatásban, különösen indokolt ez azokban az esetekben, amikor a méretük is extrém a többi városhoz képest. Budapest esetében a speciális szabályozás kényszere többszörösen is adott volt: fővárosi rangját az alkotmány garantálja, gazdasági, politikai súlyát a mérete biztosítja, térbeli tagoltsága, agglomerációja pedig egyenesen szükségessé tette az egyedi megoldást. A túl erős főváros a kormányzó elit számára veszélyesnek ígérkezett. Ezért a törvényben rögzített modell lényege a szervezeti és területi megosztottság volt, gyengítve a főváros kormányzásának hatékonyságát azzal, hogy a kerületeknek szinte korlátlan önkormányzati autonómiát adott. Az „álmom” lényege ismét az volt, hogy a kooperáció megoldja a széttagoltság (a kerületi autonómia) veszélyeit.

Összegezve az álmódok korát, a rendszerváltás kori elit sokkal inkább hatalompolitikai logikát követett, semmint kiérlelt, hosszútávra is működőképesnek bizonyuló modellt. Ezt nem lehet a törvényhozó hibájaként felróni. Nem voltak stabil tradíciók, inkább a múlt tagadásának szándéka dominált, és nem volt a megfontolt törvénykezéshez szükséges idő és higgadt légkör sem. Egyszerre kellett mindent változtatni, s a jövőképek formálása mellett az akut válságokat is kezelni. A rendszerváltás olyan korszak, amikor csak látszólag van lehetőség a helyes, és az adott országban, az adott időszakban alkalmas, végig járható út megválasztására. Világos és közmegegyezést élvező volt a cél: a nyugati liberális demokráciák sorába felzárkózni. A minták is adtak voltak, sőt szinte direkt nyomás is érvényesült e minták követését illetően. Ugyanakkor a törvényhozó az önkormányzás autonómia és demokrácia értékeit hangsúlyozta, miközben Magyarország centralizációs hagyományai maszszívan tovább éltek.

A „bázis” önállóságát túlzottan favorizáló szerkezet szükségszerűen vezetett a területi kormányzási rendszer rendkívüli elaprózottságához. Az egyes alapelemek (község, megyei jogú város, fővárosi kerület) autonómiája fontosabb volt a törvényhozó számára, mint az elemeket össze-

kötő integráció (társulás, megyei, fővárosi szint). A rendszeren belüli súlypontok elhelyezése sem bizonyult szerencsésnek. A szabályozás nem vette figyelembe, hogy a közfeladatok megszervezésének legújabb kihívásai nem a kistelepülések közösségeit, hanem a nagyvárosok, és a közép-szintű kormányzatok szerepét értékelték fel. De feltételezhető az is, hogy már akkor sem arról álmodott a törvényhozó, illetve a kormányzat, hogy erős hatalmi ellensúlyt teremtsen magának.

2. Az elszalasztott korrekciós lehetőségek

Ésszerű feladatmegosztás?

A megálmodott önkormányzati rendszer beüzemelése során hamar kiderült, hogy korrekciókra szorulna. Az eltelt évtizedek számtalan kihívást hoztak, amelyekhez a magyar önkormányzatok alkalmazkodási kondíciói kevésnek bizonyultak, mozgásterük, önállóságuk 2010-ig fokozatosan, majd 2010-et követően rohamosan csökkent. Az önkormányzati rendszerrel szemben is követelmény a megváltozott környezethez és külső kihívásokhoz való folyamatos alkalmazkodás. Magyarországon is gyakran fogalmaztak meg reformprogramokat az elmúlt évtizedekben, amelyek szakmai szempontból megalapozottak volna többnyire, csak éppen a megvalósítás maradt el. A magyar közigazgatást inkább a körülményekhez való spontán, a nemzetközi elvárásokat szolgálva követő alkalmazkodás jellemezte. A pragmatikus, kis korrekciók sem érvényesülhettek, hivatkozva a szükséges politikai konszenzus hiányára.

Az önkormányzati típusú területi kormányzati modellek legfontosabb előnye, hogy a helyi közügyekben, a helyi közszolgáltatások megszervezésében, a települések fejlődését megalapozó infrastrukturális és gazdasági fejlesztésben van helyi mérlegelési lehetőség, és a helyi társadalomnak beleszólása. Az önkormányzatokon keresztüli szolgáltatások nem csak „demokratikusabban” szerveződnek a piaci vagy államigazgatási formációkhoz képest, hanem számtalan kutatás igazolja, hogy a minőség és a hatékonyság is biztosítható ebben a modellben. Azt feltételezhetnénk, hogy minél több közfel-

adatot látnak el az önkormányzatok, annál inkább érvényesül az önkormányzatiság minden előnye. Ám a túl széles önkormányzati feladatrendszer a végrehajtáshoz szükséges eszközök nélkül nem más, mint a kormányzási felelősség áthárítása (Ágh, 2005).

A magyar modellben ez az ellentmondás folytonosan jelen volt. Az önkormányzatokat évtizedeken keresztül túlterhelték közfeladatokkal, jórészt differenciálatlanul a települések méretét, kapacitásait nem mérlegelve. Az ellátási problémák a válságok idején jelentkeztek különösen, amikor a pénzügyi tartalékok kimerültek. A helyi leleményesség, a saját erőforrások mozgósítása ugyan segített sok helyen, de a rendszer teljesítő képessége fokozatosan gyengült, érveket szolgáltatva a központi hatalom számára az önkormányzatiság kiürítéséhez. A kiüresedés és a túlterhelődés tehát kéz a kézben jár, s végül sem a polgárok beleszólása és hozzáférése, sem a méretgazdaságosság és a minőség szempontja nem érvényesül.

Az önkormányzatok romló pozíciója a központi újraelosztásban bekövetkezett visszaszorulással, a saját tartalékok felélésével, illetve a forrásokkal való gazdálkodás és a közszolgáltatások modernizálásának elmaradásával egyaránt magyarázható. Illés Iván figyelmeztetett, hogy nem csak nem a bevételek, kiadások mértéke, hanem az azok feletti rendelkezés szabadsága fontos (ILLÉS, 2005). Nálunk mindkét szempont szerint sérült az önkormányzatiság. A rendszerszintű alulfinanszírozottság szimbóluma az évtizedeken keresztül alkalmazott kiegészítő támogatási rendszer („önhiki”), amit eredetileg az átmeneti zavarok kezelésére szántak, de végül beépült az önkormányzati finanszírozási modellbe, s egy nagyon jelentős önkormányzati csoport (nem csak a legkisebb települések) számára folyamatos forráselemmé vált.

Ésszerű területi szerkezet?

A reformviták a területi szerkezet, a közép-szint mérete, száma körül zajlottak, elkerülve a lényegét, a valódi decentralizált kormányzáshoz szükséges feltételeket. Az uniós kohéziós politikai alkalmazkodás stratégiájához kötődő léptékvita három területi opció (kistérség, megye, régió) alternatív vagy párhuzamos bevezetésére fókuszált. A kilencvenes években a községkör-

zetek motiválása és a városodás volt a fókusz, az ezredfordulót követően egy nagyobb lépték, az ún. kistérségi társulások rendszere ígérkezett megoldásnak. Eleinte a területfejlesztés, később a közszolgáltatások megszervezésének optimális térbeli kereteként vezették be a kistérségi társulásokat, a kistelepülési feladatellátás modernizálásának más alternatívája nem került mérlegelésre (FINTA, 2008). A kistérségi lépték alkalmassága körüli bizonytalanságokat felülírta a pénzügyi támogatás ösztönző ereje, s ahogy az eltűnt, úgy bomlottak fel a települések alkotta társulások.

Nem lett sikeresebb megye vagy régió dilemma megoldása sem. A rendszerváltás kori önkormányzati álomnak a megye nem volt részese, ám hamar kiderült, hogy valamilyen középszintre szükség van. A központi kormányzat hamar be rendezkedett a megyékben, dekoncentrált államigazgatási szerveken keresztül építve kapcsolatot a „vidékkel”, míg a megyei önkormányzatok megerősítése elmaradt. A megoldást az uniós csatlakozásra való készülődés sürgette, de a megyei önkormányzatok történetében a területfejlesztésről szóló törvény sem hozott pozitív elmozdulást, sőt. A megyék döntő jelentőségű csatát vesztek a középszintű hatalomért vívott háború kimenetele szempontjából. A területfejlesztési törvény gyakorlatilag kiiktatta a megyei önkormányzatokat a területfejlesztésből, és az uniós partnerségi elvre hivatkozva un. területfejlesztési tanácsok kiépítésébe fogott. A megyei önkormányzatok alternatívájaként nemcsak egyszerűen a másik szektor, az államigazgatás, illetve a partnerségi típusú fejlesztési tanácsok, hanem egy másik térbeli dimenzió, a régió kapott elsőbbséget. Regionális tradíciók, identitás híján az uniós kohéziós politika beavatkozási tereinek tekintett NUTS2-es régióknak már a lehatárolása is gondot okozott. Amikor sor került a hét fejlesztési régió felállítására 1998-ban, még egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy átveszik a területi közigazgatásban az ezeréves megyék helyét.

A 2002-es kormányprogram ígérte először a regionális önkormányzatok megválasztását 2006-tól. Különböző koncepciók és jogszabálytervezetek készültek a regionális önkormányzati reform kérdéskörében (HORVÁTH M., 2004, Ágh, 2006), de a folyamat a politikai döntési helyzet közelébe sem jutott. A 2006-ban újraválasztott

kormány újra megpróbálkozott az alkotmány és az önkormányzati törvény átfogó módosításával, a regionális átszervezéshez azonban nem sikerült parlamenti támogatást szereznie, amire nem pusztán a kétharmad hiánya a magyarázat. A régiók Európájához csatlakozás is azok közé az álmok közé tartozott, ami nem határozta meg a kormányzás hétköznapijait, miközben a megyékkel szembeni szűkmarkúságot éppen a regionalizációval indokolták. Ebben az időszakban gyakrabban hangzott el az európai minta és színvonal elérésének, a modernizációnak a jelszava, hasonlóan a rendszerváltás kori időszakhoz. S valóban ez az évtized volt a legígéretesebb az önkormányzatiság beteljesülésének a szempontjából is, annak ellenére, hogy az uniós alkalmazkodási „kényszer” inkább politikai szlogen volt, hiszen az uniós szabályozó, orientáló szerepének hatása csak indirekt módon érvényesült (OLSEN, 2004). Az is igaz ugyanakkor, hogy az uniós az újonnan csatlakozó posztkommunista országokkal szemben határozottabban tudta érvényesíteni akaratát az un. második hullámú „kondicionalizmus” jegyében (HUGHES et al, 2004.) A csatlakozást megelőző éves ország értékelések a koppenhágai kritériumok teljesítéséről meglehetősen kritikusan viszonyultak a csatlakozásra váró tízek közigazgatásához (MOXON-BROWNE, 2005.). A jelentések azt állapították meg, hogy a rendszerváltással keletkezett tabula rasa helyzetet nem tudták ezek az országok kihasználni. Magyarország esete különösen érdekes, amelyik élvonalba tartozott a régióban a politikai, gazdasági reformokat illetően, s ambiciózus reformokat fogalmazott meg a közigazgatásra vonatkozóan is. Azonban a reformprogramok sokkal inkább az aktuális reformgondolkodás reflexei, mint a változások határozott foratókönyvei, tervezeti voltak, s magukat a reformelképzeléseket is erősen áthatotta a múlt konzervativizmusa és decentralizáció ellenessége (NUNBERG, 2003). Visszatérve a megye vagy régió dilemmára, a kérdést végül is nem szakmai megfontolások, nem is a regionális politika nemzeti vagy éppen uniós prioritásai, hanem erősen pragmatikus szempontok döntötték el. A törvényhozó mindhárom területi szintet beemelte a regionális politikai intézményrendszerbe. A túltagolt intézményrend-

szer vezetett a források szétforgácsolódásához, a szintek közötti versengéséhez, konfliktusokhoz.

A kormányzási modernizáció nem csak a régiós fiaskó okán volt sikertelen, hanem a bürokratikus vertikális kormányzási kultúra gyökereit sem sikerült elvágni. A fejlesztési tanácsok nem váltak a partnerek együttműködésének keretévé, sokkal inkább exkluzív klubok, „adhocráciák” jelentek meg, sérült az átláthatóság, a közvetlen részvétel, az esélyegyenlőség a különböző érdekek érvényesítésben. Regionális szinten kialakult elit befolyása, kapcsolatrendszere éppen a területfejlesztési források elosztása felett birtokolt hatalomra, befolyásra épült, amelyikhez a civil vagy gazdasági partnerek csak nagyon lazán kapcsolódtak (PÁLNÉ, 2009). A legnagyobb elmentmondás a regionális politika decentralizációs szükségletei, és a kormányzat centralizációs törekvései között keletkezett. A legtöbb döntési kompetencia és fejlesztési forrás a központi kormányzat, illetve a minisztériumok kezében maradt., ami csatlódáshoz vezetett abban a körben, amelyik a csatlakozástól várta a decentralizációt, amit az uniós intézmények maguk sem szorgalmaztak. Tehát éppen az uniós csatlakozással torpant meg a regionalizáció korábban is csak inkább jelszavakkal támogatott folyamata.

Helyi demokrácia?

Nem csak az önkormányzati rendszer szerkezeti problémáinak megoldása maradt el az uniós csatlakozás idején az elvileg kedvezőbb körülmények, motiváció ellenére. Az önkormányzatiság álmában eleinte olyan erős kontúrokkal jelenlévő helyi demokrácia valósága is szürkébbnek bizonyult. A rendszerváltás során a helyi társadalmak iránt tanúsított kitüntetett figyelem, a lokalitás szerepének felértékelődése valóban új politikai értékparadigma volt, de jogosnak bizonyult a szakértők megfogalmazta kétely, a közjogi keretek megteremtése önmagában nem elegendő a demokratikus helyi politikához (PICKVANCE, 1997).

A helyi választásokon való részvételi arány Magyarországon nem cáfolta rá a másodrangú választások elméletére (REIF et al, 1980), a parlamenti választások mindig sokkal inkább a figyelem központjában voltak. A civilek (függetlenek) és a pártok szerepe differenciáltan alakult a települések mérete és a hozzárendelt választási rendszer sze-

rint. A kistélepülések polgármestereinek és képviselőinek körében átlagosan 80% a függetlenek aránya a rendszerváltás óta. A nagyobb településeken a pártokkal szemben viszont sem a függetleneknek, sem az egyéb helyi, civil tömörüléseknek nem nagy esélye a helyi hatalomba kerülésre (KÁKAI, 2004), sőt a függetlenek és civil szervezetek mögött nagyon gyakran politikai és gazdasági érdekcsoportok álltak (BÖHM, 2002). Az utóbbi évtizedekben lezajlott polarizálódás a pártok körében a tömbösödést eredményezett az önkormányzati szektorban is. A kisebb pártok jelentős része nem csak a parlamenti, hanem az önkormányzati képviseletből is lemorzsolódott, vagy legalább is erősen marginalizálódott.

A pártok helyi politikában való részvételére egyre kevésbé jellemző a „Janus-arcúság” (LEMBRUCH, 1979), azaz a helyi és pártérdekek együttes érvényesítésének igénye. A pártok helyben is az országos pártküzdelmek és erőviszonyok korlátjai közé kerültek, s a pragmatikus konszenzus esélyét kínáló lokalitásban is csak kivételesen fordul elő együttműködés. A pártok erős befolyása, a politikai verseny korlátozódása nyomán zárt elit alakult ki, s az önkormányzatiság lényegét adó aktív, tudatos helyi társadalmi részvétel spektruma és különösen hatása jelentéktelenre zsugorodott. A helyi társadalom egyébként már az önkormányzati modellváltást sem feltétlenül érezte. Közvéleménykutatási adatok szerint 1991-ben az emberek közel 50%-a nem látott különbséget a korábbi tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer között (HAJNAL, 2001). Sajnos az akkori közömbösséget nem sikerült jelentősen megváltoztatni a későbbiekben sem.

Szintek harmonizálódó viszonyrendszere?

Az önkormányzatokat a politika világában nem csak a lokalitásokban kell pozícionálni, hanem a központi-helyi viszonyrendszer mentén is. Az önkormányzatok érdekérvényesítési potenciálja nagymértékben befolyásolja azt, hogy a központi újraelosztásban és a működési keretek szabályozásában milyen lehetőségekhez jutnak. Nem véletlen, hogy manapság, amikor már a decentralizációt méri a nemzetközi összehasonlítás érdekében, akkor nem csak az önkormányzatok által birtokolt kompetenciákat, forrásokat veszik figyelembe, hanem azt is, hogy milyen kapcsolat-

ban vannak a kormányzati szinttel (LADNER et al, 2019).

Sajnos a magyar önkormányzati modell lényegi sajátossága az önkormányzati érdekek gyenge pozíciója. Az állami, kormányzati érdekegyeztetés rendszere általában sem áll stabil alapokon, az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés pedig különösen kiszámíthatatlan és rendszerint sikertelen. Az állam és az önkormányzatok közötti együttműködés ugyan politikai, sőt már alkotmányos elvárás is, de távol sincs arról szó, hogy az önkormányzatokat a mindenkori kormányzat partnerként kezelné. Erre egyébként maguk az önkormányzati szövetségek is rászolgáltak, hiszen évtizedek óta nem tudják megoldani az egységes fellépést (CSEFKÓ, 1999, ZONGOR, 2016). Összességében sikertelennek bizonyult a közel két évtizeden át működött kettős mandátum intézménye is, annak ellenére, hogy a 2006-2010 közötti parlamenti ciklusban már 76 polgármester, illetve megyei közgyűlési elnök volt parlamenti képviselő is egyben (ZONGOR, 2006). A parlamentbe került polgármestereknek nem sikerült a törvényhozást, a pártokat az önkormányzati problémák, érdekek iránt „érzékenyíteni”.

A központi és helyi viszonyrendszert tehát nehéz lenne olyan lehetőségek tekinteni, ami hozzájárulhatott volna az önkormányzatiság megerősödéséhez Magyarországon. Sőt az éles politikai konfliktusok egyre erőteljesebben toldottak át a kormány és az önkormányzatok közötti mezőbe is, a kormány felszínén „önkormányzatbarát” viselkedése egyre kevésbé volt jellemző, s mint visszatérünk rá, napjainkra a kapcsolatrendszer a mélypontra jutott. Az sem állítható, hogy a magyar önkormányzati szféra erős pozíciókat szerzett volna az európai többszintű kormányzás rendszerében, a brüsszeli regionális lobbizás intézményei kihasználatlanok maradtak vagy legalább is lényegesen gyengébbek voltak a kormányzati szint befolyásánál (ÁGH, 2007).

Önkormányzatok együttműködése?

A nemzeti hatalmi szerkezeten belüli pozícióvesztés nem csak a mindenkori kormányzat centralizációs törekvései miatt következett be, hanem közrejátszott a folyamatban az is, hogy a területi kormányzási rendszeren belül is több volt az ellentmondás, mint az együttműködés. A társu-

lások, kistérségek léte, működőképessége jórészt az *állami támogatási, ösztönzési rendszeren* nyugodott, kevésbé a helyi politikusok helyzetfelismerésén és hosszú távú stratégiáján. Nem tudatosult a városokban sem a környezetükért való felelősség, amely áthatná a városvezetők szolgáltatás-szervezési, gazdaságfejlesztési döntéseit. A megyei közgyűlések és a megyei jogú városok közötti kapcsolatok formálisak maradtak. A megyei közgyűlések egyre kevésbé voltak képesek a megyét kifelé képviselni, befelé integrálni. A különböző fejlesztési tanácsok átmenetileg innovációnak ígérkeztek, de felhatalmazásuk, kompetenciájuk és legitimációjuk korlátozottsága nem tette lehetővé, hogy a szereplők közötti széleskörű párbeszéd, szövetkezés terepévé váljanak, vagy átvegyék a középszintű integrációs funkciót. A területi államigazgatási szektor minden korszerűsítés és szervezeti összevonás ellenére megmaradt az „ágazatiság fogságában”, és bürokratikus logikájuk hosszú ideig nem is tette lehetővé, hogy beágyazódjanak. Hiányoztak, vagy gyenge hatásfokkal működtek azok a *közpolitikai eszközök* (tervezés, partnerség, közös finanszírozás stb.), amelyek a szervezeti és érdektagoltság ellenére szolgálhatták volna a koordinációt.

Javuló közszolgáltatások?

Mondhatnánk nem a szerkezet, szabályozás, demokrácia stb. a lényeg, ha a helyi közfeladatok, szolgáltatások minősége és elérhetősége megfelelő, hiszen az önkormányzatok elsősorban ezért vannak, a polgárok elégedettsége is ezen múlik. Sajnos, amikor önkormányzatiságról és lehetőségekről beszélünk, akkor ez a tény gyakran elsikkad. Tény, hogy a magyar közpolitikában a közszolgáltatások nem élveztek politikai értelemben vett prioritást, az emberek elégedettségét, a szolgáltatások minőségét, s a szervezés költséghatékonyságát rendszeresen máig nem méri. Természetesen a közvetlen visszacsatolás lehetősége helyben adott, és bármennyire szűk a mozgástér, az önkormányzatok maguk is alakították a feltételeket. De a helyi stratégiák, vagy inkább alkalmi szolgáltatás szervezési döntések általánosságban nem támaszkodtak megfelelő tudásra, igazán hosszútávon megújító szándékokra sem. Mentségül felhozható persze, hogy a körülmények kiszá-

míthatatlanok, a kapacitások pedig folyamatosan szűkültek, s az önkormányzatok hamar felérték a rendszerváltás idején keletkezett tartalékokat, a „családi ezüst elfogyott” (VIGVÁRI, 2006).

Decentralizált fejlesztéspolitika?

Az önkormányzatok sikereit különösen a fejlesztéspolitikához kötötték hosszú ideig, ami a kilencvenes években látványos, közösségi forrásokból finanszírozott infrastrukturális változásokat produkált elsősorban a falvakban, a hátrányos helyzetű régiókban. Az igazi aranykor az uniós csatlakozással indult, illetve indulhatott volna. Ha elszalasztott lehetőségekről beszélünk, akkor talán a fejlesztéspolitika az egyik legpregnansabb példa (BALÁS, 2013, LOEWEN, 2018). Az uniós kohéziós politika hazai, illetve közép-kelet-európai végrehajtásának könyvtárnyi szakirodalma helyett elég az uniós kohéziós jelentésekre hivatkozni (EC, 2017). Az elemzések jelzik, hogy a területi különbségek ezeken az országokon belül nőnek, és szorosan összekapcsolva a gyengébb abszorpciós képességet az adott ország kormányzásának rosszabb minőségével, azt is megállapítják, hogy regionális decentralizáció, a területi partnerek nem kapták meg a lehetőséget a valóságos részvételre. De hozzá kell tenni azt is, hogy a helyi kormányzatok sem követik általában a nyitott partnerségi modellt. A helyi fejlesztési kormányzás hatalmi szerkezeté a leszakadó, gettósodó településeken különösen polarizált (VÁRADI, 2008), egyre több elemzés mutat rá általában is a helyi fejlesztési kormányzási viszonyok aszimmetrikus, elitista hatalmi, magam teszem hozzá korrupt, szerkezetére (KOVÁCH, 2008, KOVÁCS 2016).

3. A másnapos önkormányzatiság korszaka:

2010-től napjainkig

A 2010-es parlamenti választások után az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben rövid idő alatt egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le.

Kétségtelen, hogy számos, nem csak közép- és keleteurópai, ország szintén megtorpant a decentralizáció útján, illetve nem teljesültek a korábbi reformokhoz fűzött remények (CEMR

2013). Ennek egyik oka, hogy a másolt reform-koncepciók nem vették figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) kontextusát. Nálunk a folyamatnak az extra gyorsasága, és drasztikus irányváltása azonban mindenképpen kivételes, amit a különböző nemzetközi decentralizációs rangsorok is bizonyítanak (GÖYMEN, SAZAK 2014, LADNER et al, 2019). Nem pusztán az önkormányzatokról szóló korábbi törvény egyes rendelkezéseinek korrekciójára került sor, hanem annak „szellemisége” tűnt el. Egy fontos demokratikus közjogi intézmény, a helyi önkormányzati rendszer, illetve a kormányzás területi szintje alapjaiban változott meg. A rendszerváltás idején radikális, majd évtizedekig a kormányzat részéről hipokrita módon kezelt önkormányzatiságot erős állami centralizáció váltotta fel. A parlamenti kétharmad birtoklása, mint magyarázat mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója?

A területi kormányzási dimenziók iránti absztinencia már a választási rendszerek átalakításánál megmutatkozott. A 2011-ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok már nem kényszerülnek megyei kampányra, megyei programkészítésre, nincs szükségük megyei pártapparátusokra stb. a megye pártpolitikai értelemben felszámolódott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját rontotta a képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének kimondása az országgyűlésről 2012-ben elfogadott törvényben.

A 2011-ben elfogadott magyar önkormányzati törvény (Mötv) ugyan több szakmai vélemény szerint nem felel meg az önkormányzatiság nemzetközileg elfogadott kritériumainak (ET, 2014), de a közjogi aggályok mellett a legfontosabb, hogy az önkormányzatok az államszervezetben, a közszolgáltatásokban betöltött korábbi pozícióhoz képest drasztikus veszteségeket szenvedtek el. Az új törvénnyel reális lehetőség nyílt volna a korábban sokak által felismert strukturális és finanszírozási problémák megoldására. E helyett az Mötv. az „elmulasztott reformok törvénye” lett (SZENTE, 2012). Az önkormányzati rendszert

ugyanis képessé lehetett volna tenni a feladatainak ellátására. A törvényhozó e helyett a centralizációt választotta. Az önkormányzat már nem a település „gazdája” sem autonómiájában, sem politikai presztízsében, sem felelősségi körét tekintve nem élvez elsőbbséget.

Az államosítás során érveltek a mérhető-konyságot, szolgáltatási minőséget, az egyenlő hozzáférést garantáló szempontokkal, miután a korábbi rendszer valóban nem volt hatékony, romlott a közszolgáltatások minősége. Kérdés, vajon az önkormányzati modell már ismertetett szerkezeti, és ezzel részben összefüggő gyenge kapacitása vagy az alulfinanszírozottság vezetett ehhez a helyzethez (VIGVÁRI, 2006, HORVÁTH M, et al, 2014)? A centralizáció jótékony hatásait a költségekben és a minőségben egyelőre nehéz lenne bizonyítani, viszont az államosítással a helyi társadalmak bizonyosan elveszítették a közvetlen ellenőrzés, beleszólás lehetőségét az életkörülményeiket érintő alapvető fontosságú közfunkciók gyakorlásában. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni, sok esetben sikeresen. Az új, ágazati, bürokratikus szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre valószínű, hogy nem lesz képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat pedig gazdátlan maradhat.

A 2010 utáni közjogi, paradigma mélységű változások nyomán akadálytalanul haladt tovább a centralizáció hatáskörtelepítési, racionalizálási, finanszírozási szabályok, intézkedések formájában, noha egyre több evidencia mutatta, hogy a totális államosítás milyen hátrányokkal jár, s hogy mennyire nem nélkülözhető az önkormányzatok a helyi igényekhez és adottságokhoz alkalmazkodó aktivitása.

Újabb lökésszerű változás az 2019. évi önkormányzati választások, majd a koronavírus járvány hatására következett be. Szinte hidegháborús hangulat alakult ki az ellenzéki vezetésű, jellemzően nagyvárosi önkormányzatok, különösen a főváros és a központi kormány között, aminek következményeit az egyedi fejlesztési forráselosztási döntéshozásban lehet tetten érni. Sajátos módon, még a járvány kezelése során is előfordultak politikai értelemben szelektívnek,

elfogultnak látszó válságkezelő döntések, hiszen az ingyenes parkolás, a gépjárműadó elvonása, a különleges gazdasági övezet kialakítása, a megyei önkormányzatok kedvezményezése az eddigi telephelyként funkcionáló települések rovására elsősorban a városokat sújtja. A kézirat készítése idején a parlament elé beterjesztett költségvetési törvényjavaslat pedig további megszorításokat tartalmaz.

4. Csipkerózsika felébreszthető?

Kevés az esély arra, hogy az önkormányzatok autonómiája erősödjön, a felhatalmazás köre középtávon nem bővül, erős marad a kormányzati forrásokon és kapcsolatokon alapuló függés. Az is prognosztizálható, hogy az életkörülményekben, a közszolgáltatások minőségében meglévő nagyon jelentős területi, települési különbségek differenciálják a helyi önkormányzatok mozgásterét és ezzel összefüggésben ronthatják a lakosság elégedettségét is. Mégsem teljesen reménytelen a helyzet, mert az önkormányzatiság alapvető sajátossága és egyben előnye is a társadalmi beágyazottság. A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedekben azonban ezt az előnyt, a polgárokhoz való közelséget nem tudta kiaknázni. A helyi demokrácia nem vizsgázott túl jól, sokkal inkább a polgári közömbösség volt jellemző. Ennek ellenére az emberek a közszolgáltatások megszervezésében továbbra is az önkormányzatokat preferálják, nem is érzékelve, hogy már nem az önkormányzatok felelősek a közoktatásért, a különböző egészségügyi, szociális és közmű-szolgáltatásokért (ÁROP, 2012-2013, KÖFOP, 2017-2018, KÁKAI-VETŐ, 2019). Az önkormányzatok iránt táplált bizalom változatlan, sőt növekszik. Az emberek a bizalmat ugyanis nem csak az önkormányzati teljesítményre, a közszolgáltatásokkal való elégedettségre vagy a helyi demokrácia minőségére alapozzák (PÁLNÉ, 2019b).

Kérdés, hogy a helyi önkormányzatok szerepköre elmozdulhat-e az önként vállalt funkciók irányába, a helyi közösség szervezése és érdekeinek képviselése, érvényesítése, a helyi gazdaság támogatása vagy éppen a szociális gondoskodás területén? Elegendő-e a helyi lelkesedés, vagy a helyi felelősségvállalásra és nem a közjogi fel-

hatalmazásra épülő önkormányzatiság is elengedhetetlen feltételekhez (támogató civil társadalomhoz, mozgósítható helyi erőforrásokhoz, adminisztratív kapacitásokhoz) kötött? A nyitottabb és kooperatívabb helyi politikára, helyi szövetségekre, a helyi erőforrások mozgósítására bizonyosan nagy szükség lesz. Azonban erősebb helyi beágyazottsággal sem biztos, hogy sikerül nagyobb befolyást szerezni a helyi fejlődést és életminőséget meghatározó központi közpolitikai döntésekben. Megfordulhat a trend a kormány és az önkormányzati iránti bizalom viszonyában. Nem kizárt, hogy a kormányzat iránti bizalom erősebb lesz a helyi önkormányzatokhoz képest, amit nem csak a két kormányzati szint aggasztóan megromlott és aszimmetrikus viszonyrendszere indokolhat, hanem az egész politikai rendszerben lezajló „hibrid demokratikus” változások, a populizmus, a politikai kommunikáció beszűkülése is, ami a centralizáció pozícióit bebetonozza.

Az önkormányzatiság Csipkerózsika álomba szenderült. A mese szerint egyszer felébred.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

AGG Z. – ZONGOR G. (2016): Közigazgatási tanulmányok = *Comitatus Önkormányzati Szemle*, különszám

ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktus-konténerek” felszámolása. in: VIGVÁRI A (szerk.) 15–21.

ÁGH, A. (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam = *Magyar Közigazgatás*, 5. sz. 257–269.

ÁGH A. (2007): A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban. in: KAISER T.–ÁGH A.–KIS-VARGA J. (szerk.): *A régiók Magyarországa I.* MTA–MEH Projekt MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007. 7–44.

ÁROP-1.1.22-2012-2012-001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” (2012–2013). Projektvezető: Pálné Kovács I.–Finta I. Pécs, MTA KRTK. <http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok>

BALÁS G (2013): *Végső Értékelési Jelentés. Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése.* Pannon Elemző, Revita, Hétfő Budapest

BÖHM A. (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés.* Agroinform Kiadóház, Bp.

CEMR (2013): *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis.* Brussels, CCRE–CEMR.

CSEFKÓ F. (1999): Önkormányzati iránytű. Új Historica, Villány

ET (2014): Helyi és regionális demokrácia Magyarországon. Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa = *Új Magyar Közigazgatás* 1. 6–23.

EUROPEAN COMMISSION (2017): *My Region, My Europe, Our Future.* Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FINTA I. (2008): Az önkormányzati jogállás és a településközi kapcsolatok aktuális kérdései = *Közigazgatási Szemle*, 3–4. sz. 55–64.

GÖYMEN, K.–SAZAK, O., (eds) (2014): *Centralization Decentralization Debate Revisited.* Istanbul Policy Center, Istanbul

HAJNAL, Gy. (2001): Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public. in: SWIANIEWICZ, P. (ed.) 115–169.

ILLÉS, (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: VIGVÁRI A. (szerk.). 21–46.

HORVÁTH M. T. (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei.* IDEA, Bp

HORVÁTH M. T.–PÉTERI G.–VÉCSEI P (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012 *Közgazdasági Szemle*. 2. 121–147.

HUGHES, J.–SASSE, G.–GORDON, C. (2004): *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe.* Palgrave, Macmillan.

KÁKAI L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkülöletek.* Századvég, Bp.

KÁKAI L.–VETŐ B. (2019): Állam vagy/és önkormányzat. Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához, Politikatudományi Szemle 1. 17–41

KEATING, M (ed.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe.* An Elgar Reference Collection, Cheltenham.

KOVÁCH I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás in: BÓDI F (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban.* MTA PTI, Bp. 113–129.

KOVÁCS K.(szerk.) (2016): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken.* Argumentum, Budapest

KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001: *A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés. Modernizációs alprogram. 2017–2018.* Nemzeti Közfoglalkoztatási Egyetem.

LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P., STEYVERS, K., NAVARRO C (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Palgrave, Macmillan,

LEMBRUCH, G. (1979): Januskopf der Ortsparteien. in. KÖSER, H. (szerk.): *Der Bürger in der Gemeinde.* Hamburg, Hoffmann und Campe. 326–342.

LOEWEN, B. (2018): From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe, *Halduskultuur.* 2. 103–126.

MAGYARY Z.–KISS I. (2006): A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. in. SZÜRÖS et al. (szerk.) 198–231.

MOXON-BROWNE, E. (2005): Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? [http://www.cfer.org.uk/content.lib_soundings.pdf](http://www.cfer.org.uk/content/lib_soundings.pdf)

NUNBERG, B. (2003): The Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Hungary. in. SCHNEIDER, B.C.–HEREDIA, B. (eds.), 59–89.

OLSEN, J. P. (2004): Towards an European Administrative Space? ARENA Working Papers Wp 0226. <http://www.arena.uio.no/publications>

PÁLNÉ KOVÁCS I (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus, Budapest.

PÁLNÉ KOVÁCS I (szerk) (2009): *A politika új színtere a régió. Századvég.* Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában.* Dialóg Campus, Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Dialóg Campus, Budapest

PÁLNÉ KOVÁCS I (2019b): Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák, *Politikatudományi Szemle* 3. 31–53.

PICKVANCE, C. G. (1997): Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach., *Government and Policy*, No. 2. 129–143.

REIF, K., SCHMITT, H (1980): Nine national second-order national elections- a conceptual framework for the analysis for the European election results, *European Journal of Political Research.* 8. 3–44.

SZENTE Z. (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása, *Fundamentum* 2. 11–14.

VÁRADI M (szerk.) (2008): *Kistelepülések lélekszámszervezésben.* Új Mandátum, Budapest

VIGVÁRI A. (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA. Bp.

VIGVÁRI A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról.* Budapest, Új Mandátum,

ZONGOR G. (2006): Kísérlet a kettős képviseletre., *Önkormányzat*, 4. sz. 4–10.

A szerző: Egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, az MTA Közgazdaság és Regionális Tudományi Központ Regionális Kutatási Intézete kutató professzora. Kutatási területei: a közigazgatás területi problémái, a helyi politikai viszonyok, az önkormányzati rendszer, a területfejlesztés irányítási összefüggései és az európai regionális politika.



Az elmúlt 30 év margójára (magyar önkormányzatiság)

Ebben az évben ünnepeljük a magyar önkormányzatiság rendszerváltás utáni 30. évfordulóját, s ennek apropóján talán nem tűnik érdekeltennek, hogy megkíséreljük értékelni a helyi önkormányzatok szerepváltozását a rendszerváltás utáni alkotmányos rendszerben. A fő kérdés úgy is megfogalmazható ezzel kapcsolatban, hogy a magyar alkotmányos rendszerben mire helyezük a hangsúlyt az önkormányzatok jogállását illetően: a helyi önkormányzatokat *elsősorban* autonóm hatalmi intézményrendszerként, „*önálló hatalmi ágként*” vagy az egységes államhatalmi rendszerben, a „*közigazgatás sajátos ágaként*” értelmezzük.

Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak tekinteni?

Ez a kérdés „elbújtatva” már a tanácsrendszer idején keletkezett egyik alkotmányjogi tanulmányban is felmerül: *létezhet-e helyi hatalom, rendelkezhetnek-e a helyi képviseletek és milyen jellegű hatalommal?*¹ A kérdés persze legalább ennyire vagy még inkább aktuális a jelenlegi alkotmányos rendszerben, ahol a modern hatalommegosztási felfogások jegyében sokan úgy fogalmazznak, s így e tanulmány szerzője is, hogy *a klasszikus hatalmi ágak rendszere mellett beszélhetünk az önkormányzati hatalom különválásáról*, csakúgy, mint az államfői vagy az alkotmánybíróság intézményében megtestesülő hatalomról, Schmidt Péter professzor úr egyik gondolatmenetét és megközelítési módszerét ehhez is segítségül hívva. Ő az egyik tanulmányában szintén kifejti: „... probléma az államszervezetben a hatalmi pozíciók elválasztása, amely

már munkamegosztási elemeket is tartalmazhat. Ennek elbírálása attól függ, hogyan határozzuk meg az államhatalmi ágak fogalmát, azaz milyen elkülönülés, önállósodás esetén beszélünk „államhatalmi ágról”. (...) Ha a kormányhoz képest autonómiával rendelkeznek a helyi önkormányzati szervek, szabad-e ezt az autonómiát önálló „hatalmi ágnak” minősíteni.”² Nos, e tanulmány is szeretné röviden igazolni, hogy az *ideiglenes alkotmány alapján miért voltak inkább tekinthetők a helyi önkormányzatok önálló „hatalmi ágnak”, s az Alaptörvény filozófiája szerint miért tekinthetők kevésbé annak.*

Az európai közgondolkodás szerint a politikai döntéshozatalban való részvétel és konzultáció joga helyi és regionális szinten közvetítő értéként éppúgy része az emberi szabadságjogok fogalmának, mint ahogy a parlamentáris demokrácia érvényesülése országos szinten garanciája a “nyitott társadalom” megvalósulásának.³ Elfogadva Gombár Csaba egy korábbi rendszer-értékelését, miszerint a *tanács törvényben deklarált elvek ellenére Magyarországon 1990 előtt helyi hatalom nem volt*⁴, a kérdés akként is feltehető, hogy ma (az alkotmányos elveknek megfelelően) a választópolgárok helyi közösségei önálló hatalmi tényezőként érvényesítik-e a helyi közügyek önálló intézésével és a közhatalom demokratikus gyakorlásával kapcsolatos alapjogaikat. A politikai részvétel alkotmányos vagy törvényi szintű deklarációja azonban nem ad elegendő választ arra, hogy *létezik-e helyi hatalom*, a helyi önkormányzati intézmények tekinthetők-e olyannak, *mint egy önálló hatalmi ág*, és főként arra nem, hogy milyen intézmények, szerepek és magatartások, eszmék és nézetek testesítik meg a helyi politikát. Ezeknek a tényezőknek az alkotmányos és funkcionális vizsgálata talán hozzásegít a helyi politikai rendszerek általánosabb megismeréséhez és értékeléséhez.

A rendszerváltáskor az alkotmányozás során még az sem volt egyértelmű, hogy az országos államhatalmi intézmények átalakítása mellett a helyi közigazgatás rendszerét a „tanácsrendszer

megreformálásával” vagy „a helyi önkormányzati rendszer kialakításával” valósítják meg. A „régí tudomány” fellelőjében, az Államigazgatási Szervezési Intézetben 1988-ban született tanulmányok alapján⁵ – még az 1990 tavaszán megválasztott új kormány tagjai közül is – sokan képviselték azt az álláspontot, hogy a tanácsok önkormányzati jellegének megerősítésével a helyi közigazgatás intézményrendszere fenntartható a tanács törvény módosításával. A parlament végső soron amellettt tört lándzsát, hogy a történelmi hagyományokra és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelveire alapozva, kétharmados többséggel, új önkormányzati törvényt alkot, s azt az 1990. szeptember 30. napjára kitűzött helyi képviselők megválasztásával egyidejűleg lépteti hatályba. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) preambuluma hivatkozik is a megalkotása során az öröklött értékekre és a kialakított elvekre, beleértve az európai önkormányzati charta alapelveit is, amelynek törvényben történő kihirdetésére csak hét évvel később került sor.⁶

Ha azt vizsgáljuk, hogy a helyi önkormányzatok tényleges hatalma miben ragadható meg, akkor inkább arra a kérdésre keressük a választ, hogy vajon a *helyi önkormányzatok a rendelkezésre álló anyagi és szellemi erőforrások felett milyen mértékben rendelkeznek*, összevetve a központi végrehajtó hatalom, a központi kormány kompetenciájával. A helyi önkormányzatok a rendszerváltást követő években jelentős politikai, jogi és gazdasági autonómiára tettek szert a decentralizáció következtében nemzetközi összehasonlításban is,⁷ ami egyfelől lehetővé tette a túlsúlyos állami hatalom lebontását, másfelől nagymértékben hozzájárult a demokratikus társadalmi folyamatok kiteljesedéséhez a helyi közösségek esetében is. A területi alapon szervezett lakópolgári közösségek önkormányzáshoz való jogának alkotmányos érvényesítése megfelelt az európai értelemben vett *szubszidiaritás* elvének, ami Magyarországon a jogi szabályozás meghatározó alapelve 1990 óta, bár ennek alkotmányos alapelveként az írott alkotmányban való rögzítése nem valósult meg. A közhatalom decentralizálása volt az alapja Magyarországon a helyi ügyek intézésében szükséges szabadságnak és az állami

ügyek intézésében feltételezett alkotmányosságnak.

A kezdetekre, az 1990-es évekre visszatekintve a helyi önkormányzatok államhatalmi rendszerben elfoglalt alkotmányos helyét és szerepét illetően, ezt a kérdést a magam számára úgy fordítottam le, hogy *Lipjhardt* rendszerezése alapján⁸ az Alaptörvény elv és érték-rendszerében a „többségi elvű demokráciát” egyre inkább fel kell váltani a „közmegegyezésen alapuló demokrácia” modelljével. A konszenzusra épített államhatalmi rendszert ennek megfelelően olyanak tekinthetjük, amely nem a kizárásra, hanem a befogadásra alapozódik, ahol a „többség” nemcsak a kormányzati támogatottság választásokon elérhető mértékével elégedett, hanem ennek a lehető legszélesebb kiterjesztésére törekszik. A közmegegyezésen alapuló kormányzás a hatalom teljes vagy viszonylagos koncentrálása helyett alkotmányosan is a többségi uralom korlátozását feltételezi. A konszenzusos kormányzás alkotmányjogi megfelelője egy olyan rendszer, amely előírja és ösztönzi a hatalom megosztását és korlátozását. E rendszerben kiegyensúlyozottnak kell érvényesülni abban az értelemben, hogy nemcsak a *hatalmi ágak elválasztását, hanem versengő kiegyensúlyozottságát is lehetővé kell tenni, beleértve a hatalom széles értelemben vett decentralizálását*. A hatalommegosztás horizontális értelmezése mellett a közmegegyezéses demokrácia jegyében fontosnak tartom a *vertikális hatalommegosztás érvényesülését is*, vagyis, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos értelemben önálló hatalmi intézményekként jelenjenek meg más hatalmi ágak mellett.

Ha így elemezzük a helyi önkormányzatok tényleges hatalmi összetevőit, akkor bizonyítható, hogy Magyarországon a *rendszerváltást követően létezett tényleges helyi hatalom*, ami lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos értelemben önálló hatalmi intézményekként jelenjenek meg a parlamenti, a kormányzati és államfői, a bírói, valamint az Alkotmánybíróság által megtestesített közhatalmat gyakorló hatalmi ágak mellett. Azt is kijelenthetjük, hogy alkotmányos és politikai értelemben a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjogai és az ehhez kapcsolódó kompetenciái – *Bibó István* gondolatmenetét követve⁹ – technikailag lehető-

vé tették a hatalomkoncentráció megbontását és a horizontális mellett egy vertikális típusú hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulását. *A helyi hatalom összetevői biztosították a helyi önkormányzatok, mint hatalmi entitások létezését a közhatalmi struktúrában.*

A helyi önkormányzatok jogi értelemben ténylegesen rendelkeznek az alábbi hatalmi potenciállal: Szabályozási jogkörükben helyi jogszabályokat alkothatnak, befolyásolva ezzel a helyi életviszonyokat; saját igazgatási szervezetet működtethetnek, amelynek irányítása és ellenőrzése nem tartozik a kormány fennhatósága alá. Az államháztartási kiadások közel egyharmadát saját döntésük szerint használhatják fel, befolyásolva ezzel a helyi közszolgáltatások minőségét és a kommunális fejlesztések mértékét; helyi adókat vehetnek ki és saját bevételként rendelkezhetnek a helyi közszolgáltatások igénybe vétele után járó díjakkal, amelyek mértékét is – törvény keretei között – ők határozhatják meg; saját vagyonukkal kapcsolatban önálló tulajdonosként rendelkezhetnek; jelentős szellemi erőforrásokat birtokolhatnak a foglalkoztatás keretében. Mindezen döntéseikben – törvényi keretek között – önállóak, és döntési szabadságuk csak alkotmányossági és törvényességi kontroll útján korlátozható. A helyi önkormányzatok az érdekeik védelmére országos érdek-képviselői szervezeteket alakíthatnak és – kormányzati jóváhagyás nélkül – nemzetközi szervezeteknek lehetnek tagjai, továbbá önállóan együttműködhetnek egymással és más országok helyi önkormányzataival.

A fenti megállapítások azonban *alkotmányos alapelvei szinten más súlypontokkal értelmezendők az Alkotmány és az Alaptörvény megközelítésében.* Az 1990 utáni időszak alkotmányos rendszere – a helyi önkormányzatok központi hatalomtól való autonómiáját hangsúlyozva – a tényleges hatalmi biztosítékokat az *önkormányzatok alkotmányos alapjogaiként tettezte*, míg az Alaptörvény filozófiájában ezek a hatalmi biztosítékok *hatáskörökké alakultak át*, amelyekhez már nem is biztosít kifejezett bírói és alkotmánybírói védelmet az Alaptörvény a korábbi szabályozáshoz képest. Ebből a megközelítésből vizsgálva az „ideiglenes alkotmány” és az Alaptörvény filozófiáját, jól látható, hogy a korábbi jogszabály nem említette meg az alkotmányos alapelvek körében

a hatalommegosztás alkotmányos követelményét, amíg ez az Alaptörvény egyik sarkalatos tétele. Ugyanakkor *a korábbi alkotmányos szabályozás az „önkormányzati autonómia” érvényre juttatását és védelmét, valamint a „szubszidiaritás” alkotmányos követelményét tekintette egyik fő céljának*, amíg az Alaptörvény az önkormányzatokat az államrendszer részeként tételezve szabályozza *a feladataikat és a jogköreiket.*

Az Alaptörvény jövőbeni módosításakor a konszenzuális demokrácia alkotmányos elveinek és értékeinek érvényre juttatását tartanám indokoltnak, mert a jelenlegi alkotmányos rendszer nem egy organikus társadalmi-történelmi fejlődés eredményeként, hanem a felülről vezérelt modernizációs folyamatok révén, a szervetlen fejlődés régiókra jellemző eredményeként alakult ki, magán viselve a választásokon hatalomra került pártok politikai irányultságú elhatározásait.

A tanulmány szerzője szeretne volna igazolni egyfelől azt, hogy *a rendszerváltás utáni alkotmányos rendszerek lehetővé teszik, hogy a helyi képviselet tartalma a helyi érdekek képviselete legyen*, másfelől a helyi önkormányzatokról *inkább az Alkotmány, mint az Alaptörvény rendelkezései alapján beszélhetünk úgy, mint önálló hatalmi ág intézményeiről.* A helyi hatalom tartalmi összetevőinek jelentősége van abból a szempontból, hogy értelmezni tudjuk annak lényegi összefüggéseit a közhatalmi politikai rendszerben, de *a helyi önkormányzatok politikai, jogi és gazdasági autonómiájának vizsgálatát* (a központi és a helyi hatalom viszonylatában) egy másik, kiterjedtebb tanulmány tárgykörében célszerű elvégezni.

Mi az, ami a rendszerváltás utáni alkotmányozásból hiányzik?

Bár az alkotmányos rendszer szabályozásának hiányosságait több szempontból is lehetne vizsgálni, itt most azokra az elemekre térnek ki, amelyek a helyi önkormányzatok alkotmányos szerepkörével összefüggésben említhetők meg a „konszenzuális demokrácia” jegyében annak érdekében, hogy még inkább a „szabadság kis körei” szerepkörében jelenhessenek meg.

A hatalommegosztás jegyében egyrészt az önálló államfői hatalom alkotmányos biztosítékainak kiépítését szükségesnek tartom.¹⁰ Alapve-

tőnek ítélem meg az államfői hatalom létrehozatalára, működésére és felelősségére vonatkozóan az ennek megfelelő szabályozást. A köztársasági elnök funkciójában egyértelműen el kell választani a végrehajtó hatalomhoz köthető és az attól független szerepköröket, s a felelősséget is ezzel összhangban kellene meghatározni. A megválasztását ennek megfelelően el kellene választani a parlamenttől, s egy önálló választótestületre bízni. Elvileg felvetődik a prezidenciális rendszerekhez hasonló módon a közvetlen választás lehetősége is, de ezt nemcsak az elnöki rendszerrel való hasonlóság miatt tartom elvetendőnek, hanem azért is, mert a „népszavazással felérő” választáson ugyancsak a többségi demokrácia logikája érvényesülne. Ezért a konszenzuális demokrácia jegyében az államfői önálló hatalom funkciójához jobban illik, ha a megválasztása a többségi parlamentből és a más érdekeket is reprezentáló szervezetek és a helyi önkormányzatok képviselőiből (vagy azokból a parlament második kamarájaként) létrejövő választótestület útján történik.

A közmegegyezéssel demokrácia egyik intézményes jellemzőjeként szükségesnek tartom a *szimmetrikus kétkamarás rendszer kialakítását Magyarországon*.¹¹ S bár vannak, akik szerint „egy második kamara vagy ártalmas, vagy felesleges”,¹² ezt csak abban az esetben tartom elfogadhatónak, ha a többségi elvű kormányzás felől nézzük. Ennek keretében ugyanis a hatalom összeolvasztása miatt a kabinet uralma szempontjából valóban ártalmas lehet a második kamara létrehozatala. Ha viszont ennek elkerülése érdekében aszimmetrikusan szerveződik meg (azaz tényleges korlátozó hatáskörök nélkül), akkor meg felesleges. A közmegegyezéssel demokrácia elve alapján azonban a kormányzásban a hatalommegosztás tolerálására, a társadalmi erők közötti kompromisszum-készségre van szükség, ami indokolhatja egy szimmetrikus második kamara létrehozatalát.¹³ De ez csak akkor lehet hatásos, ha a törvényhozás folyamatában (az alkotmány és a kétharmados törvényhozási tárgyak tekintetében) a *második kamara egyenrangú partnere az elsőnek, az új alkotmány elfogadási folyamatában az első kamarával együtt alkotja az alkotmányozó testületet, s az államfő (s részben a kormányfő) felelőssége mindkét kamarához is kötődik. S akkor nem lesz feles-*

*leges, ha létrehozatalának módjában eltér az első kamara összetételétől, vagyis nem kettőzi meg a többségi elven felépülő parlament reprezentációját. Mindkét elvet figyelembe véve, valamint az alkotmányos tradíciókra és a helyi önkormányzatok szerepére tekintettel a második kamara létrehozatalát elsősorban területi alapon (az országos önkormányzati szövetségek képviselőit alapozva) tartom indokoltnak.*¹⁴

A szubszidiaritás európai követelményeivel és az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvében foglaltakkal összhangban szükséges, hogy a tagállamok a saját belső jogalkotási és döntéshozatali rendjüket is a részvételi demokrácia, a participációs politikai kultúra követelményeinek megfelelően alakítsák ki. Ez igényli, hogy a tagállamok belső szabályozása tegye lehetővé a közösségi döntések előtt a nemzeti álláspontok kialakításába, valamint a közösségi döntések végrehajtásába a tagállami törvényhozó, illetve önkormányzati érdek-képviselői szervek bekapcsolását. Azonban az Alkotmányban és az önkormányzati törvényben nem kerültek rögzítésre – hasonlóan az Országgyűlés és a Kormány együttműködésének szabályaihoz – a helyi érdekek becsatornázásával, a Kormány és a helyi önkormányzatok érdekszövetségeivel való együttműködés rendjével kapcsolatos szabályok a közösségi intézményekben képviselt magyar álláspont kialakításával összefüggésben. Lényeges garanciát adna az önkormányzatok számára ezekben a kérdésekben az alkotmányos és a magas szintű törvényi szabályozás.¹⁵

A rendszerváltoztatástól eltelt évek tanulságaként mindenképpen látható, hogy a „középszintű önkormányzatiság” kérdésének európai szellemiségű megoldása, a regionális demokrácia alapelveinek érvényesítése nem járt sikerrel Magyarországon.¹⁶ Összhangban az önkormányzati és államháztartási rendszer átfogó felülvizsgálataival, a regionális demokrácia továbbfejlesztése, alkotmányos szabályozást igényel, különös tekintettel a területi önkormányzati szint kijelölésére, a választási rendszerre és a helyi adóztatásra. Amennyiben sikerül a szakmai, politikai és társadalmi konszenzust ezekben a kérdésekben kialakítani, akkor megkísérrelhető egy olyan jogalkotási program kidolgozása, miszerint az európai regionális demokratizálódási folyamatoknak

megfelelően Magyarországon is elfogadható a regionális demokrácia feltételeit lehetővé tevő jogszabály-csomag, amely fokozatosan (a következő választási ciklusban történő) hatályba léptetéssel már autonóm – európai értelemben regionális szintű – területi önkormányzatok kialakítását, megválasztását biztosítja.

A rendszerben továbbra is megoldatlan a polgármester/főpolgármester feladatainak összehangba hozatala a közvetlen választásából adódó szerepkörével. Az Alaptörvény jelenlegi szabályozása szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület vagy a helyi népszavazás hozhat, az polgármester/főpolgármester csak a képviselő-testület felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben gyakorolhat önkormányzati döntési jogköröket. Célszerű lenne, ha az Alaptörvény lehetővé tenné, hogy törvény önállóan is adjon – a képviselő-testület döntésétől függetlenül – önkormányzati döntési jogköröket a polgármesternek, jobban körülhatárolva a „legiszlációs” és az „egzekúciós” szerepeket egymástól. Ezzel a javaslattal a jövőben erősíthető lenne a polgármester/főpolgármester szerepköre és felelőssége, s ennek a legitimitása a polgármester/főpolgármester közvetlen választásával igazolható. Ez a megoldás lehetővé tenné, hogy törvény a polgármester/főpolgármester számára biztosítsa a „helyi végrehajtó hatalom” működéséhez, a település-üzemeltetéshez, a közszolgáltatások ellátásához szükséges önkormányzati döntési jogköröket és hatásköröket, s csökkenthető lenne a polgármester/főpolgármester „testületi kiszolgáltatottságából” adódó „demokrácia-deficit” a helyi hatalomgyakorlás szintjén.

A fentieket összegezve úgy látom, hogy a „közmegegyezéssel demokrácia” elvei és értékei, valamint a decentralizáció és a szubszidiaritás követelményei a jelenleginél jobban érvényesítendők a magyar alkotmányos rendszerben.

SZEGVÁRI PÉTER

Jegyzetek

1. SCHMIDT Péter (1984): A tanácsok mint képviseleti szervek. In: *Szocializmus és állami-ság*. Budapest, Kossuth 343. o.
2. SCHMIDT Péter (1993): Az Alkotmánybíró-ság és a központi államszervezet. In: KILÉNYI Géza: *Alkotmánybíráskodás Budapest*, UNIO, 179. o.
3. Az Európa Tanács Parlamentáris Közgyűlése és az EU által rendezett Konferencián elfogadott ún. strasbourgi konszenzus a demokrácia („nyitott társadalom”) alapfeltételeként említi többek között a politikai részvételt a helyi hatalomban. COUNCIL OF EUROPE.: (1991) *Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy*. Strasbourg
4. GOMBÁR Csaba (1984): „A helyi hatalom hermeneutikája. Kutatási előtanulmány.” In: *Egy állampolgár alapgondolatai*. Budapest, Kossuth
5. VEREBÉLYI Imre (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati megújítása*. ÁSZI. Budapest.
6. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
7. HORVÁTH, M. Tamás (2000): *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest, OSILGI, és OECD (2000): *Regulatory Reform in Hungary*. Paris, valamint THE WORLD BANK, MINISZTERELNÖKI HIVATAL (2000): *Hungary – Subnational Development Program. A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon*. Budapest.
8. Arendt LIPJHARDT (1984): *Democracies. Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries*. New Haven and London, Yale University Press.
9. BIBÓ István (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Válogatott tanulmányok. 1945-1949*. Budapest, Magvető, 392. o.
10. Az államfői morális, semleges, regulatív hatalom lényegének meghatározásával kapcsolatban osztom az ezzel foglalkozó szerzők véleményét, így többek között: Ádám Antal (1991): A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 11. szám és EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, valamint HALMAI Gábor (1993): A négyszög háromszögesítése. *Társadalmi Szemle* 11. szám

11. Lásd erről bővebben: SZEGVÁRI Péter (2020): Ne maradjon üres a felsőházi terem! In: BODNÁR Eszter, POZSÁR–SZENTMIKLÓSY Zoltán, SOMODY Bernadette: *Ünnepi kötet Dezső Márta 70. születésnapjára*. Budapest, ELTE

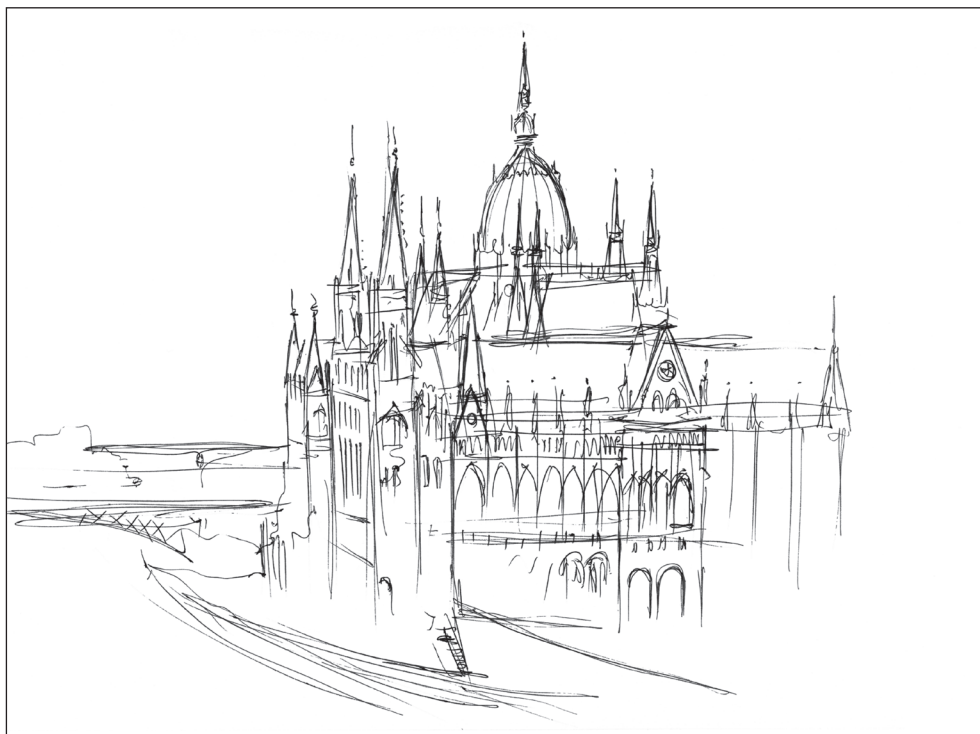
12. SÁRI János (1988): Kell-e nekünk második kamara? *Társadalmi Szemle* 11. szám

13. DEZSŐ Márta (1991): Üres marad-e a felsőházi terem? *Társadalmi Szemle* 3.szám

14. A második kamara létrehozatala megoldást jelentene a képviselői összeférhetetlenség összeférhetőség eltérő szabályozásából adódó következmények alkotmányos jellegű megoldására, ami a jelenlegi helyzetben a parlamenti pártok keretében tudja csak érvényesíteni a helyi – területi érdekek becsatornázását a törvényhozó hatalom tevékenységébe, különösen 2014 után.

15. Hasonló tartalmú rendelkezéseket tartalmaz pl. az osztrák alkotmány, amely a tartományok egységes álláspontjának képviselését kötelezően írja elő a szövetségi kormány számára az Európai Unióban a tárgyalások és a szavazások során, valamint a településeket érintő ügyekben kötelezővé teszi a szövetségi kormány előzetes konzultációját a . helyi önkormányzatok szövetségével.

16. Vö.: Ajánlás a magyarországi regionális demokrácia állapotáról. (Elfogadta a Régiók Kamarája a 2002.június 4-ei ülésén) *ÖNKORMÁNYZAT* 2002. július-augusztus. 29.-30. Ezen a COVID-19 kapcsán kialakított speciális szabályozás sem változtat rendszerelvűen, amely a gazdasági övezetekben a helyi iparüzési adóból származó bevételt a megyei önkormányzatok bevételeként tételezi.



Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza?

A helyi önkormányzati finanszírozást a közfeladatok telepítése, a területi-igazgatási rendszer, mint belső adottságok és más, külső feltételek alakítják. Ugyanakkor a pénzügyi technikák vissza is hatnak ezekre a tényezőkre. Így érdemes önmagukban is áttekinteni az elmúlt három évtized főbb helyi finanszírozási változásait, mert ez segíthet egy jövőbeni decentralizációs program megalapozásához. Természetesen a történet bemutatása itt csak töredékes lehet.

A magyar helyi önkormányzati rendszerben a 2011-től elkezdődött átalakítás következtében a helyi költségvetési kiadások összege közel felére, a GDP 6%-ra esett vissza. Ez a jelentős helyi feladatcsökkenés a finanszírozási módszerek átalakításával is együttjárt. A változások részben a korábbi rendszer problémáinak megoldását célozták, de ugyanakkor csökkentették a helyi pénzügyi önállóságot is. Az állami támogatások átalakítása, a forrás-megosztás leépítése, a saját bevételek és a hitelfelvétel szabályozása azok a fő területek, ahol a központosítás megvalósult. Így a változásnak is innen kell kiindulnia, de ehhez szükség van olyan fontos kapcsolódó feltételek megteremtésére is, mint a helyi nyilvánosság megerősítése, a független szakmai műhelyek elindítása és bekapcsolása a jövőbeni változások előkészítésébe.

Három évtized önkormányzati finanszírozási és gazdálkodási gyakorlatát több okból is érdemes áttekinteni. Egy ilyen leltározás segíthet feltárni a helyi pénzügyeket alakító feltételeket. Ezen tényezők egy részét nyilván a helyi önkormányzati rendszer saját, belső adottságai képezik, úgymint például a helyi feladatok telepítése, az önkormányzatok mérete, a testületi működés szabályai. De ezen kívül hatnak olyan külső feltételek is, amelyek rövid távon nem változtathatók: így a gazdaság növekedés üteme, az urbanizáció formái vagy a társadalmi értékrend, az egyéni elvárások.

A finanszírozási és gazdálkodási módszerek azonban vissza is hatnak mindezekre a feltételekre, adottságokra. Így önmagában a technikák értékelése is hozzájárulhat ahhoz, hogy a helyi önkormányzati rendszer működését jobban megértsük és formálni tudjuk.

Már az 1990-es politikai rendszerváltás előtti reform kísérletek is bizonyították, hogy a gazdálkodási megoldások képesek alakítani a politikai

mechanizmusokat, a közszolgáltatási módszereket valamint részben a területi és igazgatásszervezési megoldásokat. Amikor a nyolcvanas évek közepén megjelent a helyi fejlesztési célokat finanszírozó településfejlesztési hozzájárulás, akkor a független képviselőknek lehetőségük nyílt arra, hogy valóban saját választási programot alakítsanak ki. Az akkori normatív költségvetési tervezés segítette leválasztani az ágazati minisztériumi vertikumról és részlegesen megyei szintre telepíteni a szakképzést. A városkörnyéki igazgatási rendszer sem jöhetett volna létre a korlátozott mértékű tanácsai saját bevételi önállóság nélkül. Tehát az a tankönyvi szabály, amely szerint funkció határozza meg a finanszírozást, a gyakorlatban inkább kétirányú kapcsolatként működik. Új finanszírozási technikákkal a szolgáltatási formákat, a feladatellátást is lehet alakítani.

Ez a rövid írás elsősorban a finanszírozási módszerek helyi közszolgáltatásokra és önkormányzati működésre gyakorolt hatásainak értékeléséhez kíván hozzájárulni. Az a

célja, hogy a finanszírozási problémákra adott múltbéli válaszok alapján megfogalmazzon néhány jövőbeli fejlesztési irányt is. A történet bemutatása azonban csak töredékes lesz és elsősorban azokra a legfontosabb területekre összpontosít ahol – egy támogató politikai közeget feltételezve - változások indíthatók el. Ennyiben tehát nem a múlttal, hanem inkább a jövővel foglalkozik és azt keresi mi vezethet el a helyi önkormányzati pénzügyek megújításához.

Feladat, forma, finanszírozás

Mind a rendszerváltás időszakában létrejött helyi önkormányzatiság, mind a 2010 utáni időszak történései azt bizonyították, hogy az önkormányzati finanszírozás szabályait a politika általános céljai alakítják. A hatalmi viszonyok szempontjából pedig elsősorban a közfeladatok telepítése és az önkormányzati szintek, típusok meghatározása a fontos. Így először ezeket tekintjük át röviden.

Feladat-telepítés

A helyi közfeladatok meghatározása harminc évvel ezelőtt a *piacgazdaság* kialakulásával párhuzamosan, ahhoz igazodva zajlott le. Ez a folyamat többek között az önálló tulajdonra, az autonóm szervezetek működésének szabályozhatóságára, a gazdasági érdekeltiségre, a piaci verseny és kooperáció előnyeire épült. Az önkormányzati feladattelepítést akkor elsődlegesen az mozgatta, hogy közszolgáltatások arra a lehető legalsó szintre kerüljenek ahol még hatékonyan működtethetők. A helyi szolgáltatásszervezésben a fogyasztó orientáltság, a verseny és a szerződéses kapcsolatok, valamint az erre épülő szervezeti-irányítási formák domináltak. Így jött létre Magyarországon a széles feladatkörrel rendelkező és jelentős szervezeti-működési önállósággal rendelkező települési önkormányzati rendszer.

Ezeket az elveket a *2008-as pénzügyi válság* és az ezt követő gazdaságpolitikai változások számos országban módosították. Megkérdőjeleződött a piaci mechanizmusok hatékonysága, a köz- és a magánszektor korábbi partnerségére épülő megoldások leértékelődtek. Új szempontként jelent meg az alapvető közszolgáltatásokhoz

való általános hozzáférés követelménye, a szolgáltatásszervezésben nagyobb hangsúlyt kapott a méretgazdaságosság, a köztulajdonú szolgáltató vállalatok működésében és irányításában megnőtt a különböző kormányzati szintek szerepe. A helyi önkormányzatok és a gazdasági szféra között újfajta együttműködési és kapcsolati formák jöttek létre. (WOLLMANN–MARCOU 2010) Általában megerősödött az állami befolyás, ami Magyarországon különösen mélyreható változásokat eredményezett: lezajlott a helyi feladatok államosítása, a kommunális szolgáltatások központosítása. (HORVÁTH–PÉTERI 2012)

Igazgatási szintek

A piaci és decentralizációs logikát követve az igazgatási szintek és formák is átalakultak. Az első önkormányzati törvény alapján a közös községi tanács, mint a települési önállóság egyik akadálya megszűnt és egy minimális népességszám felett minden településen önálló önkormányzat alakult. Ezzel együtt a korábbi rendszerben újraelosztási szintként működő megye feladatai és szerepe minimálisra csökkent. Az elaprózott települési önkormányzati rendszer és a korlátozott befolyással rendelkező középszint nem volt összhangban a formálódó finanszírozási rendszerrel.

A kistélepüléseken a saját források és megosztott bevételek hiánya, az együttműködést kevésbé ösztönző normatív állami hozzájárulási formák, a szolgáltatások területi és településtípusonkénti költségkülönbségei, a megyei önkormányzat saját, önálló bevételeinek hiánya és ugyanakkor térségi szolgáltató szerepe jelentették a fő problémákat.

Az önkormányzatiság két évtizede során a rendszer szabályaihoz igazodóan többféle megoldás is formálódott. Ezek egy része eredményesnek is bizonyult, bár időbeni kifutásukat a 2010-es politikai váltás megakadályozta. Több éven keresztül finomodott a valóban rossz pénzügyi helyzetű települések kiegyenlítő támogatásának rendszere. Az „önhibáján kívül hátrányos helyzetű” önkormányzatok kiegészítő támogatási módszerei fokozatos fejlődtek és a támogatási feltételek között a bevételi érdekelttség is megjelent. Az önkormányzatok jelentős része (közsé-

gek, városok, megyék) tartozott ebbe a támogatási körbe, de pénzügyi súlyát tekintve a probléma nem volt jelentős.

A települési önkormányzatok *együtműködése és a kistérségi társulások* szintén ígéretes kezdeményezések voltak, amelyek mind a racionális szolgáltatási és tervezési egységek létrehozását segítették. A társulásra ösztönző többlettámogatás segítette az együtműködést, viszont a költségvetési finanszírozási és gazdálkodási rendszerbe nem illeszkedett szervesen ez az intézményi megoldás.

Ugyanakkor a *piaci szolgáltató rendszerek* is segítették az integrációt, így például a helyi hulladékgazdálkodásban formálódtak a modern lerakók köré szerveződő racionális méretű gyűjtő-szállító hálózatok. Majd a kistérségi együtműködés kifutását is megakadályozta a későbbi központosítás. A kommunális szolgáltatások fellett pedig az adminisztratív szabályozás vette át az irányítást.

A *szolgáltatási középszint* is kezdett megerősödni, amikor rendeződtek a települési feladat és intézményátadás tulajdoni és finanszírozási feltételei. Az Európai Unió regionális fejlesztési politikájához és a hazai politikai törekvésekhez igazodva a kétezres évek elején volt egy szakmai kísérlet (IDEA program¹) a regionális igazgatási szint és hatalommegosztás előkészítésére is. A közép-európai térség országai már korábban próbálkoztak a régiós igazgatás létrehozásával. Amikor azonban Magyarországon kiderült, hogy a régiós önkormányzat milyen hatalmi és pénzügyi ellenpontokat hozna létre, akkor ez a megoldás lekerült a napirendről.

A 2010 után lezajlott központosítás és az önkormányzatiság leépítése területszervezésben is visszahozta a már korábban megtapasztalt *többszintű hierarchikus igazgatási* és irányítási formákat. A helyi önkormányzatoktól elvett egészségügyi és közoktatási feladatok ellátására tagolt minisztériumi ellátó rendszer jött létre. A megmaradt feladatokra és különösen a fejlesztési források kezelésére a települési igényeket szűrő és a központi költségvetési források továbbosztását végző megyei önkormányzat jött létre. A kétezzer főnél kisebb települések számára kötelező közös önkormányzati hivatalok és a járási

igazgatás a megyei szint alatti önkormányzati illetve államigazgatási szintként működik.

A közfeladatok telepítésének és igazgatási szintek alakításának rövid áttekintéséből is látható, hogy a finanszírozási-gazdálkodási problémák megoldására gyökeresen eltérő kísérletek történtek. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása után két évtizeden keresztül egy *szerves fejlődési utat* követtek a szabályozási és fejlesztési kísérletek. Ez azt jelentette, hogy a rendszer alapelemeit megtartva, az önkormányzatiság keretein belül formálódtak a megoldások. A 2011. évtől kezdődő időszak azonban a korábbiaktól *teljesen eltérő elvekre épült* és gyökeresen új megoldásokat alkalmazott.

Az inga leng

Ebből azonban az is következik, hogy a jövőben nem lehet visszatérni a régi módszerekhez. A rendszer korábbi problémáira már részben az új szabályok által formált viszonyok között kell megoldást találni. Remélhetőleg ez a mostani időszak csak a *fejlődési ciklus egyik végeletes szakasza* és nem egy tartós modellváltás előjátéka. Újra vissza lehet térni a valós piac és a helyi autonómia alapértékeihez, ami felváltja a mostani központi függésre épülő gazdasági és közszolgáltatási rendszert.

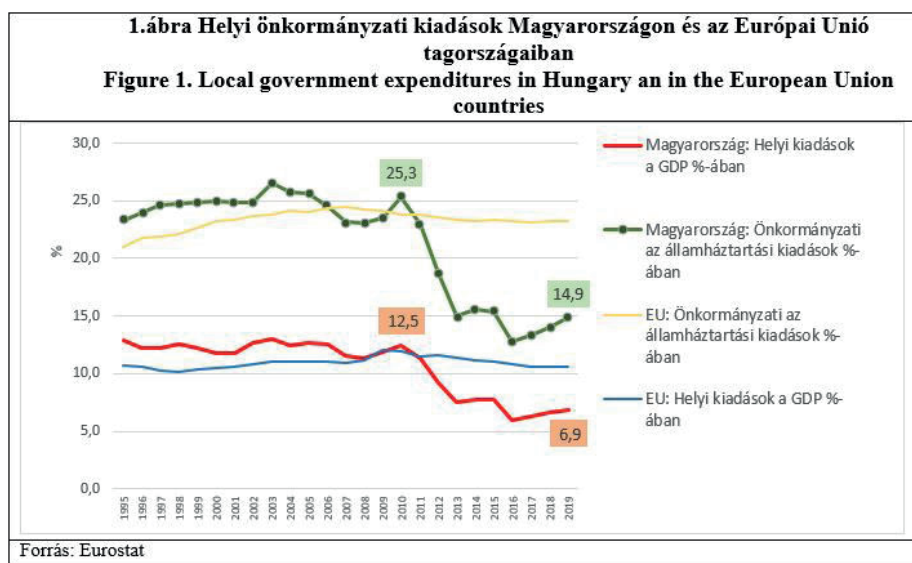
Ennek egyik mozgatója lehet a központi és a területi igazgatásban dolgozók csendes ellenállása. Amint a nyolcvanas évek végén, tehát a rendszerváltás előtti időszakban a minisztériumi adminisztráció kezdeményezte a változásokat, ugyanúgy most is érzékelhető a résztvevők elégedetlensége. Akkor a középszintű minisztériumi vezetők a saját munkájuk egyszerűsítése érdekében akartak az egyedi alkuk, a politika függés helyett egy normatív, szabályozott rendszert létrehozni. A normatív állami hozzájárulási rendszer például már az 1990. évi költségvetéssel, tehát a politikai változások előtt létrejött és a tanácsfinanszírozás módszerévé vált. A következtetlen, egyedi helyzetekre szabott szabályok ugyanis nehezítik az apparátus munkáját. A bürokráciának kiszámíthatóan működő és szabálykövető helyi önkormányzati rendszerre van szüksége.

Múltbéli hibák, jövőbeni megoldások

Ebben a pénzügyekről szóló cikkben viszonylag kevés szám és adat van. Ennek egyrészt az az oka, hogy három évtizedről, de különösen az utóbbi évekről egyre kevesebb az összehasonlítható pénzügyi információ. A helyi önkormányzatokénti kiadási, bevételi és vagyoni adatokhoz mindig is nehezen lehetett hozzáférni. Ma pedig már a költségvetési törvény mellékletein túl csak közérdekű adatigényléssel lehet a közsze-ktorra vonatkozó részletes adatokhoz hozzáférni. Másrészt a lezajlott gyökeres központosítási és államosítási fordulat után – ahogy annak idején Liska Tibor a tervgazdálkodás értékelésekor fo-

galmazott – talán már felesleges is méricskél-
ni, hogy mekkora a baj.

De egy Eurostat adatokra épülő ábrán azért érdemes bemutatni, hogy mi történt a vizsgált időszakban és mit is jelentett a 2010. választások utáni váltás. Két átfogó mutatószám, a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya és az államháztartáson belüli részaránya jól tükrözi a lezajlott folyamatokat. Az egyik indikátor azt mutatja meg, hogy a gazdasági fejlődés különböző szakaszaiban a megtermelt új érték-
ből mennyi jut helyi önkormányzati fogyasztásra, a másik pedig a helyi szint közszolgáltatási rendszer egészen belüli súlyát jelzi (1. ábra).



Az időszak elejéről nincs összehasonlító adat, de a tanácsrendszer esetében a helyi szint egyébként is számos területen csak mint kifizetőhely működött, tehát a kiadások súlya nem mutatná a tanácsi önállóság tényleges mértékét. 1995-től kezdődően, amikor már kialakult az új munkamegosztás, a települési és a megyei önkormányzatok kiadásai a GDP közel 13%-át tették ki, amivel az Európai Unió országok helyi önkormányzati átlaga (10,7%) felett volt Magyarország. (A szövetségi rendszerű országokban a tag-
államok súlya még további 4%-5%-ot képvisel.)

Az igen kiterjedt közsze-ktoron belül az államháztartási kiadások között a helyi önkormányzatok súlya 23% volt. Ezt a helyüket egészen a 2008-2009. évi gazdasági visszaesésig tartották is. Illetve a 2002.évi választások után bekövetkezett közalkalmazotti béremelés eredményeképpen ez az arány a 26%-ot is meghaladta. A pénzügyi válság időszaka előtt már elkezdtek a költségvetési racionalizálási programok, így a helyi kiadások aránya csökkent. De mivel a közszolgáltatási kiadások kevésbé rugalmasan alakíthatók, ezért a gazdasági visszaesés ellenére

a helyi szint gazdasági súlya növekedett (12,5% volt a csökkenő GDP-hez viszonyítva).

Ezután következett be a helyi önkormányzati szolgáltatások átadása a központi költségvetésnek és az állami közszolgáltatóknak. Megtörtént a hitelkonszolidáció és általában bekövetkezett a közkiadások visszafogása. Így 2016-ra több lépésben 6%-ra csökkent a helyi kiadások GDP-hez viszonyított aránya és ezzel mindössze 13%-ot képviseltek az önkormányzatok az államháztartáson belül. Ezzel az Európai Unión belül a leginkább központosított déli országok csoportjába kerültünk (Bulgária, Szlovákia, Portugália, Görögország mellé).

Az önkormányzatiság finanszírozható

A három évtized alatt lezajlott folyamatok és a központosítás időszakának költségvetési-pénzügyi szempontú értékelésére többféle magyarázat is született. Ezek mindegyike arra hívta fel a figyelmet, hogy a helyi szolgáltatási kötelezettségek és a rendelkezésre álló önkormányzati források nem voltak egyensúlyban. Elsők között volt Vigvári András, aki részletes költségvetési adatok ismeretében azt állította, hogy ez az önkormányzati „konfliktus konténer” tovább már nem terhelhető. (VIGVÁRI 2009) Az ÁSZ elemzési gyakorlatába később beépülő nettó működési eredmény mutatója alapján arra a következtetésre jutott, hogy a magas hitelállomány, a bizonytalan mértékű feltételes kötelezettségvállalások veszélyeztetik a rendszer működőképességét.

Egy másik elemzési irány ugyanezt a jelenséget a puha költségvetési korláttal és az ezzel járó önkormányzati feladatbővüléssel magyarázta (VASVÁRI 2019). A felsőfokú közigazgatási képzést meghatározó iskola minden finanszírozási probléma megoldásának pedig a hitelkonszolidációt tartja (LENTNER 2019). Ez a magyarázat már az új politika időszakában született és kissé túlzott leegyszerűsítéssel tekint a helyi önkormányzati pénzügyekre.

Ennél átfogóbb értelmezésre törekedtünk egy két évtizedes időszakot átfogó helyi adatbázis elemzésével (HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI 2014). Ez is azt mutatta, hogy a helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. A

helyi forrásképződés rendszerében a saját bevételek összetételéből következően a forrásteremtési kapacitásokban kezelhetetlen különbségek alakultak ki. Mindezek olyan költségvetési támogatási rendszer kialakításához vezettek el, amely azután egyedi, részletekbe menő beavatkozással adott alkalmat. Részben ebből is következett, hogy a választási ciklusokkal változó politikai célok mozgathatták a forrásszabályozási rendszer elemeit. De a decentralizáció nem vált finanszírozhatatlanná, a pénzügyi problémák csak tükrözték a politika szándékait.

Egy másik írásunkban szolgáltatás-szervezési megközelítéssel szintén arra a következtetésre jutottunk, hogy nem a decentralizáció mértékével, hanem annak a módszerével volt probléma (HEGEDŰS-PÉTERI 2015). A társadalmi egyenlőtlenségek központi kezelésének hiánya vezetett el oda, hogy a kistéleptületek kisiskolái nem voltak finanszírozhatók, a szociális lakásépítésben hiányzott az önkormányzati érdekelttség, vagy a közművi szolgáltatások területén nem volt hatásos központi szabályozó-irányító funkcióval rendelkező szervezet.

Ezzel a megközelítéssel a helyi önkormányzati finanszírozás legfontosabb elemeinek értékelésére kerül sor a következőkben. A helyi pénzügyeket meghatározó tényezők köre nyilván még tovább bővíthető lenne. De a korábbi rendszerek leglényegesebb sajátosságai és a jövőbeni változások fő irányai talán ezek alapján is bemutathatók.

Forrásszabályozástól a feladatfinanszírozásig

A helyi közszolgáltatások finanszírozásában a költségvetési támogatások nélkülözhetetlenek. Függetlenül a helyi önkormányzati rendszer sajátosságaitól több okból is szükség van ezekre a külső forrásokra. A költségvetési támogatások biztosítják, hogy a helyi önkormányzat bevételi kapacitásától és a szolgáltatás költségeiben meglévő objektív különbségektől függetlenül mindenki hozzájusson az alapvető, társadalmilag fontos ellátásokhoz. A hatékony szolgáltatásszervezés megkövetelheti nagyobb ellátó egységek létrehozását. A települési önkormányzat határain túlnyúló szolgáltatások és más externáliák (pl.

hulladékkezelésben, szennyvíztisztításban) költségeinek finanszírozásához is külső forrásra, azaz költségvetési támogatásra van szükség.

Az önkormányzati önállóságot valójában nem a költségvetési támogatások léte és mértéke, hanem az elosztásuk módja határozza meg. Az általános célú támogatások, amelyek mérhető, a fogadó önkormányzat által közvetlenül nem befolyásolható és nyilvános mutatószámok alapján kerülnek elosztásra növelik a helyi önállóságot. A támogatást folyósító félnek azonban kontroll eszközökre is szüksége van. Az elszámoltathatóságot nem csak a helyi társadalmi részvétel biztosítja, hanem ehhez adminisztratív eszközök is szükségesek. Többek között ezért terjednek a szolgáltatási eredményhez kapcsolt támogatási formák.

A magyar helyi költségvetési támogatási rendszer is végigjárta az önállóság és a kontroll, mint két véglet közötti utat. Az első nagy rendszerszerű váltás az volt, amikor a *tanácsi kiadásorientált tervezésről és elosztásról* a helyi önkormányzati finanszírozás átalált a forrásszabályozásra. A kiadásorientált rendszer a tervgazdaság szabályait követve az egyedi önkormányzati kiadásokat számítja ki, majd ebből levonva a tervezett saját forrásokat határozza meg tételesen a nyújtott központi költségvetési támogatás összegét.

A *forrásszabályozás* során törvények határozzák meg a saját bevételképződés feltételeit, amelyeket azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. A forrásszabályozási rendszerben a kiadási előirányzatokról az általános foglalkoztatási, az ágazati szabályozás és a költségvetési előírások keretein belül helyben döntenek az önkormányzatok. Nyilvánvaló, hogy ez teremt valós helyi bevétel-növelési érdekeltséget és inkább biztosítja a rendelkezésre álló források hatékony felhasználását.

Az önkormányzati rendszer kialakulásának első időszakában a *normatív állami hozzájárulások* dominálták az elosztást (1996-ban a népességszám, az ellátottak száma alapján került elosztásra a támogatások közel 70%-a). Igaz már a rendszer indulásának korai időszakában nagyságrendekkel megnőtt a támogatás elosztására használt mutatók száma: a kezdeti 16 helyett már több tucat alapmutató volt használatban, ami a

különböző szorzószámokkal kétszáz fölé növelte az állami hozzájárulások elosztására használt mutatók számát. Ennek alapvetően az ágazati érdekek védelme volt az oka, amikor is a szakmai célok mindegyikéhez igyekeztek egy központi forrást kapcsolni. Tíz év alatt azután így a népességszámhoz kötött támogatások aránya a felére csökkent, míg a kötött normatív támogatásoké háromszorosára nőtt.

A folyósított támogatások irányítása vált fontossá, annak ellenére, hogy az általános célú állami hozzájárulási rendszerben az önkormányzatoknak valós átcsoportosítási lehetősége nem volt. A központi költségvetési támogatások ugyanis az adott feladat költségeinek egyre kisebb hányadát fedezték (ezért volt szükség a megosztott személyi jövedelemadóra és növekvő helyi saját bevételekre). A helyi önállóság ezzel csorbult, de az önkormányzatok többletfeladataikhoz és a növekvő költségeikhez garantált támogatásokban részesültek.

Ezért is fűzött mindenki nagy reményeket az új önkormányzati törvénnyel bevezetett *feladatfinanszírozáshoz*. A fogalom arra utalt, hogy minden helyi önkormányzat megkapja majd a tényleges költségeit fedező állami támogatást. Valójában azonban mindössze csak annyi történt, hogy néhány kisebb jelentőségű településüzemeltetési szolgáltatás esetében az adott településtípusra számított átlagkiadás alapján határozzák meg az állami hozzájárulás összegét. A központi költségvetés a helyi feladatok tényleges költségeit teljes mértékben soha nem fogja finanszírozni, mert az államháztartás egésze szempontjából ez nem lenne hatékony megoldás.

A feladatfinanszírozási „csodafegyver” tehát nem működött és ma az átalakult helyi feladatok mellett is csak az önkormányzati támogatások kevesebb, mint 30%-a általános működési támogatás (aminek egy része az ilyen átlagköltség alapú támogatás). A másik négy nagy támogatási csoportban (köznevelés, szociális és gyermekjóléti feladatok, gyermekétkeztetés, kultúra) az ellátottak száma, a lakosságszám alapján számított férőhelyek, a részletes járástípusonként eltérő kiadási normák képezik a támogatás elosztásának alapját (mindezek egy 48 oldalas törvényi mellékletben rögzítve, lásd KÖLTSÉGVETÉS 2021).

Talán csak a helyi iparüzési adó összegéhez kötött támogatási arányok jelentik az egyetlen eltérést a kilencvenes évek költségvetési gyakorlatától. Bár ez utóbbi szabályozási eszköz esetében is nehezen magyarázható meg, hogy például a szűnidei étkeztetés támogatása a 24 001-27 000 Ft adóerőképeség esetén miért 29Ft-tal magasabb összegű, mint az eggyel magasabb kategóriába tartozó önkormányzatoké.

Egyébként a helyi önkormányzat adóerő-képességét az egy főre jutó helyi iparüzési adó már nem tükrözi olyan pontosan, mint amikor a megosztott személyi jövedelemadó is része volt ennek a mutatónak. A helyi iparüzési adóalap, az adott településen lévő vállalkozások nettó árbevétele kevésbé használható a település fejlettséget mérő általános mutatószámként. Mindezek a technikák sokkal inkább a központi költségvetési elosztás céljait szolgálják. A többi kiegészítő támogatással együtt a költségvetési alkuk és a tervbe kerülési stratégiák felé terelik a helyi önkormányzatokat.

A *fejlesztések finanszírozási* módszerei is hasonló utat jártak be. Az első években alanyi jogon járó, társfinanszírozáson alapuló céltámogatási gyakorlat azonban a támogatási keret korlátozottsága miatt görgette előre a már megítélt, de folyamatosan halasztott támogatásokat. Az ágazati és a központi költségvetési politikának az országos fejlesztési célok megvalósítása érdekében természetesen mindig szüksége van beavatkozási lehetőségekre. A kilencvenes évek elején az általános iskolai tanterem építés, tornateremépítés, majd a szennyvíztisztító, a hulladékgazdálkodási beruházások voltak a fő célok. De ezen támogatások elosztása még megadta az objektív központi mérlegelés és a helyi önkormányzati önálló döntés lehetőségét.

Azután az egyedi mérlegelést és döntést a csatlakozást segítő programok, majd az *EU-s támogatások* tovább erősítették. A folyamat pedig a *Modern Városok* programmal teljesedett ki, amely több különböző forrást fog össze. Itt azután már a célok és a támogatási arányok sokszor még a kedvezményezett városok számára is meglepő módon alakulnak.

Az állami támogatások elosztására nincs tökéletes módszer, *mindenhol kísérletezés folyik*. Nagy-Britannia évtizedeken keresztül alkalmazta a részletes átlagköltségekre és elvárt ingatlan-

adó összegére épülő helyi támogatási rendszert (Rate Support Grant), amit ma már felváltottak az ágazatspecifikus támogatások. De ellenkező irányú változásra is volt példa, amikor a túlságosan részletező feladatmutatóhoz kötött normatív támogatásokat reformálták meg Dániában, Norvégiában úgy, hogy egy néhány objektív statisztikai igénymutató képezi az elosztás alapját.

Máshol pedig a teljesítményhez kötött állami támogatási formákkal próbálkoznak (UNCDF é.n.). Ez rögzített célokhoz és mérhető teljesítménymutatókhoz rendeli hozzá a költségvetési támogatások egy részét. Itt a kulcs a teljesítmény indikátorok kiválasztása, amelyek a kívánt működési formák és a konkrét szolgáltatási színvonal mérésére is alkalmasnak kell lenniük. Ezzel azután az önkormányzat működésének egészét képesek alakítani.

Magyarországon a forrásszabályozás logikájára építve a korábbi állami hozzájárulási rendszer továbbfejlesztésével lehet a helyi önkormányzati támogatásokat megújítani. Cél a többszatomnás állami támogatási gyakorlat megtartása úgy, hogy a helyi önállóságot garantálják az elosztási módszerek. Ez a mérhető statisztikai mutatókhoz kapcsolt általános célú támogatásokkal és a már említett teljesítménymutatókhoz kötött központi költségvetési forrásokkal érhető el. Egy következő támogatási forma a helyi megtakarításokra és a saját források növelésére ösztönöz. Ez a módszer a helyi önkormányzati feladatok átlagköltségeinek és a településtípusok szerint számított átlagos bevételi előirányzatok (kibővített adóerőkapacitás-mutató) különbségét veszi figyelembe az állami hozzájárulások folyósításakor. Természetesen az állami támogatási rendszernek követnie kell a helyi önkormányzatokhoz telepített feladatok valamint a bevételek mértékét és jellegét.

A forrásmegosztás elmulasztott lehetősége

A piacgazdaság kiépítése során az egységes személyi jövedelemadó 1988.évi bevezetése szabályozási szempontból fontos lépés volt. Szimbolikus jelentősége is nagy volt, mert a korábbi több különböző csatornán történő elvonás helyett nyilvánvalóvá tette az állam, mint szolgál-

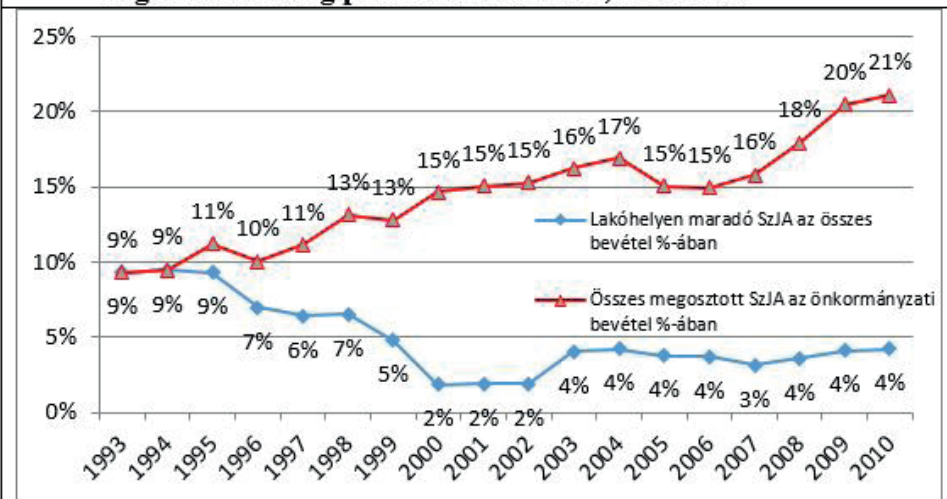
tatásnyújtó és az adófizetők közötti kapcsolatot. Különösen haladó megoldás volt, hogy az SzJA teljes összegét a helyi feladatok finanszírozására kellett fordítani. Ezzel is kifejezésre kerültek a közpénzügyek fontos jellemzői: a központi és a helyi szint közös, de ugyanakkor mégis eltérő ellátási felelőssége, valamint a helyi szolgáltatások kapcsolata a településen lakók jövedelmével és a gazdaság teljesítőképességével.

Az átengedett személyi jövedelemadó ezután a helyi önkormányzati finanszírozás természetes része lett. Az első időszakban az önkormányzati bevételek 9%-át képviselte ez a forrás és különösen fontos volt, hogy a bevétel teljes mértékben visszakérült az adófizetők lakóhelye szerinti települési önkormányzat költségvetésébe. (2.ábra)

Ahogy növekedett az SzJA bevétel a későbbiekben úgy csökkent az átengedett rész és ezen belül közvetlenül a lakóhelyre visszajutó összeg. A megosztási arány évről-évre kedvezőtlenebb lett az önkormányzatok számára (végül már csak az SzJA 40%-a jutott helyi szintre). Ennek is a többsége (végül 80%-a) állami támogatásként került a települési és a megyei önkormányzatokhoz. Amikor azután 2011 után megszűnt ez a forrásmegosztás, akkor már a lakóhelyre visszajutó SzJA a helyi bevételeknek csupán 4%-a volt. Ezután már a helyi lakossági jövedelemtermelő képesség és a kapott települési szolgáltatások közötti maradék közvetlen kapcsolat is megszűnt. Napjainkban a megosztott gépjárműadót is hasonló veszély fenyegeti.

2.ábra Személyi jövedelemadó megosztás, 1993-2010

Figure 2. Sharing personal income tax, 1993-2010



Forrás: Költségvetési törvényjavaslatok alapján saját szerkesztés

Emellett az adómegosztás megszüntetésével egy fontos *bevételekiegyenlítési mechanizmus* alapja is eltűnt. Az egy főre jutó SzJA bevétel jól mutatta a település általános fejlettségi szintjét: ezért is volt több éven át a kiegyenlítő támogatás elosztásának alapja, valamint a helyi adóerőképesség mérésének meghatározó eleme.

Az adómegosztás számos ország helyi önkormányzati finanszírozási rendszerének meghatározó eleme. Így a jövedelemadózársra építő

Skandináv országokban a legfontosabb helyi forrás, de Balkánon is alkalmazzák (Horvátország, Macedónia, Montenegró). Az adómegosztás fő kérdése az, hogy milyen mértékű az átengedés és hogyan kerülnek ezek a források a helyi költségvetésbe. Itt háromféle modellt alkalmaznak azok az országok, ahol van forrásmegosztás. Különböző mutatószámok alapján osztják meg az átengedett bevételt, visszaautalják a képződés helyére vagy pedig ugyanarra az adólapra kivethető helyi

pótadóztatás lehetőségét biztosítják. Mindhárom lehetőség kedvező a helyi önkormányzatoknak és ezért egy jövőbeli szabályozórendszeri változás-kor érdemes lesz ezeket a megoldásokat is tesztelni majd beépíteni a szabályozásba.

Önkormányzati saját bevételek

Már a tanácsrendszer reformjai során is egyértelmű volt, hogy saját források nélkül nincs helyi önállóság. Így a helyi adókról szóló törvény már 1990. év végén megszületett és több módosítás után ma is hatályban van. A 2010 előtti helyi önkormányzati rendszerben a helyi adók az összes bevétel 13-14%-át tették ki. Ma a centralizáció után pedig a kisebb helyi költségvetéseken belül a közhatalmi bevételek (túlnyomórészt a helyi adók) már a költségvetés harmadát finanszírozzák.

Talán éppen az eredeti szabályozás egyértelmű céljai és a helyi adók letisztult formái tették lehetővé, hogy három évtized után ma is érvényesek az 1990-ben kifejlesztett megoldások. A szabályozás ugyanis választási lehetőséget kínál a helyi adóztatási lehetőségek és formák között. Többféle ingatlanvagyon adót, kommunális adót,

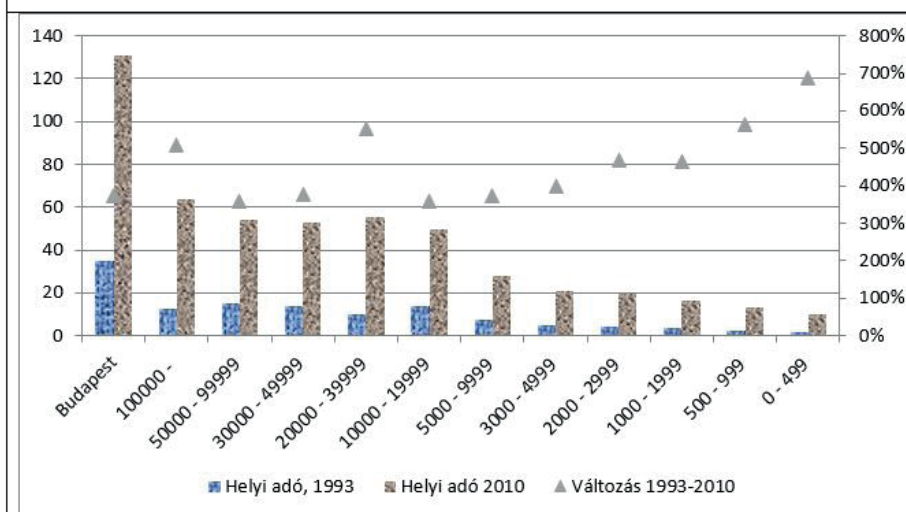
ide sorolva az idegenforgalmi adót és helyi iparüzési adót vethetnek ki az önkormányzatok. A felső korláttal szabályozott adókulcsok mellett viszonylag nagy az önkormányzatok önállósága az egyes adók alkalmazásában (pl. terület vagy értékalapú ingatlanadózás között választhatnak, az iparüzési adózásban helyi kedvezményeket biztosíthatnak).

Ezért is váltotta fel a helyi adó a korábbi saját bevételeket viszonylag hamar: 1992-ben már a települési önkormányzatok közel fele vezetett be valamilyen helyi adót, de tíz év alatt közel megduplázódott a számuk. A helyi adóbevételek fajlagos összege a bevezetés után eltelt közel két évtized alatt mindenhol több mint háromszorosára nőtt (összehasonlításképpen) A 3. ábra nem csak azt mutatja, hogy a háromezer főnél kisebb népességszámú településeken volt nagyobb ütemű a növekedés, hanem azt is, hogy mennyire eltérő a helyi adóbevételei kapacitás a különböző méretű településeken.

A nagy eltérések elsődleges oka, hogy a helyi adók között az iparüzési adó dominál. Már az első évektől kezdődően ez tette ki a helyi adóbevételek 80%-át. A gazdaság koncentrációjából következően azonban nagy különbségek alakultak ki

3. ábra Helyi adóbevételek egy főre jutó összege, 1993 és 2010 (Ezer Ft, 2010. évi áron)

Figure 3. Local tax revenues per capita in 1993 and 2010 (HUF thousand, with 2010 price)



Forrás: HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI 2014

a helyi iparüzési adó mértékében egyrészt Budapest és a vidék, másrészt a különböző méretű vidéki települések között.

A helyi iparüzési adó létét az Európai Unió csatlakozás akkor veszélyeztette, amikor a hasonló jellegű olasz regionális iparüzési adót a bíróságon megtámadták amiatt, hogy helyi szinten alkalmaz egy párhuzamos általános forgalmi adót. Ezt pedig ellentét az EU szabályozással. Végül ebben az ügyben egy precedens értékű bírósági döntés született, amely szerint az olasz helyi iparüzési adó nem tekinthető ÁFA jellegű adónak. Bár a forgalmi adó minden fontos feltételének megfelelt, de nem arányos az eladási árral, mivel az importált termékek hozzáadott érték tartalmát nem adóztatja meg.

A gazdasági válság időszakában és a koronavírus járvány idején ismételten előkerülnek azok a javaslatok, amelyek a gazdaság élénkítését a helyi iparüzési adó csökkentésével látják megoldhatónak. Ma a társasági adóterhek jelentős részét teszi ki valóban a helyi iparüzési adó, de megszüntetésével jelentős forrás kerülne ki a költségvetésből és a közszolgáltatási rendszerre gyakorolt hatása is nagyon kedvezőtlen lenne. Ez az utolsó olyan jelentős pénzügyi mechanizmus, amely az önkormányzati szolgáltatásokat, az infrastruktúra fejlesztést és a helyi gazdaságot összekapcsolja. A helyi iparüzési adó nélkül még tovább növekedne az önkormányzatok központi függése. Mivel erre a költségvetési forrásra szükség van, várhatóan a gazdasági társaságok közterhei sem csökkennének jelentősen.

Az ingatlanadózás megújítására is voltak kísérletek, ugyanis területalapú építményadó erősen regresszív, azaz a magasabb jövedelműeket kevésbé terheli. Csak néhány önkormányzat (pl. Nyíregyháza) alkalmazta az értékalapú építményadót. A fővárosban is készült egy gyakorlatias javaslat az értékarányos adóra, amely a városi övezetek ingatlan átlagárait épült. Ez végül nem került bevezetésre, bár feltehetően ez képezte a későbbi luxus ingatlanadózás gondolati alapját. Azonban sem ez, sem az újabb bevezetett települési adó nem eredményezett jelentős önkormányzati bevételt.

Az építményadózás értékarányossá tétele és a helyi iparüzési adóbevételekben meglévő különbségek mérséklése az a két legnagyobb feladat,

amivel a helyi adózás továbbfejlesztésekor foglalkozni kell. A terület alapú illetve az értékarányos építményadózás közelítésére többféle megoldás létezik, de az ingatlanyilvántartás tömeges adataival is jól becsülhető lenne a lakossági építmények értéke. Az üzleti szektorban pedig már nálunk is kifejlődött az értékbecslői szaktudás és információs háttér.

A helyi iparüzési adó igazságosabb terítésére is születnek javaslatok (pl. a TÖOSZ állásfoglalása a bértömeg arányában a dolgozók lakóhelyére visszajuttatott adóról). De elképzelhető a helyi iparüzési adóbevételek járási szintű újraelosztása is valamilyen objektív mutatószám (pl. lakónépesség, terület, társasági eszközérték, bértömeg vagy ezek kombinációja alapján).

A finanszírozási rendszer egyik fő problémája, hogy a megyei önkormányzatnak nincs saját forrása. Enélkül pedig nem tud valós önkormányzati szintként működni, mert hiányzik a lakossági kontroll és elszámoltathatóság alapvető pénzügyi eszköze. Ha a jövőben a megyének nagyobb szerepe lesz, mint egyszerű intézményfenntartó és tervezési-újraelosztási egység, akkor ennek az önkormányzati szintnek is kell saját bevétellel rendelkeznie.

Hitelfelvétel

Végül röviden érdemes összefoglalni mi zajlott le az önkormányzati hitelfelvétel területén, mert ez is jól mutatja hogyan alakult át a helyi önkormányzati mozgástér. Az önkormányzati számlavezető bankok mindig is jól kiszolgálták a helyi rövid és hosszú távú hiteligényeket azért mert már régi ügyfelek voltak az önkormányzatok (az OTP uralta ezt a piacot), vagy azért mert új szolgáltatóként kedvező ajánlatokat akartak tenni. A kilencvenes évek közepén már volt egy kötvénykibocsátási hullám is, ami természetes módon a városokra és Budapestre összpontosult.

Jó időzítéssel ekkor született meg az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló törvény. Ez szigorú eljárási szabályokat írt elő a fizetéseképtelenné vált önkormányzatok számára, ami az önkormányzati hitelfelvétel korlátozásával együtt hatékony szabályozási eszköznek bizonyult. Jelentős visszatartó és fegyelmező ereje volt, mert csökkentette a közvetlen állami

hitelkonszolidáció esélyét. A gazdasági válság időszakáig csak mintegy kéttucat önkormányzat esetében kellett csődeljárást indítani és ezek pénzügyi súlya sem volt jelentős. (JÓKAY-VERES-BOCSKAY 2009)

A kétezres évek végén indult meg egy újabb eladósodási hullám. Ennek főleg önkormányzati kötvénykibocsátás volt a formája, ami kapcsolódott a válság előtti hitelbőséghez, a deviza alapú hitelek kedvező feltételeihez és az EU-s támogatásokhoz szükséges önrész biztosításának követelményéhez. Az egyik legnagyobb hitelfeltevők az akkor már ellenzéki vezetésű megyei jogú városok voltak. Így a hitelállomány nagyjából egyenlően oszlott meg a városok, a megyei jogú városok és a Budapest (Főváros, kerületek) között. A községek, nagyközségek adóssága csekély volt, a megyei önkormányzatoknál pedig inkább az intézmények (különösen a kórházak) eladósodása jelentett gondot.

Az önkormányzatok eladósodására kínált 2012-2014 között a politika által motivált hitelkonszolidáció megoldási lehetőséget. Az önkormányzati hitelek központi költségvetési átvállalása a 2014.évi választásokra zárult le. Érvénybe lépett az új szigorúbb hitelfelvételi korlátozás is, amely a korábbi szabályozási logikára épült (adósságtörlesztés nem haladhatja meg a saját bevételek 50%-át) illetve bevezetésre került az értéktárhoz kötött központi hitelengedélyezést is.

Maga a hitelkonszolidáció folyamata a puha költségvetési korlát és a politikai függelmi rendszer kiépítésének iskolapéldájává vált (KORNAI 2014). Bár az önkormányzatok hiteltörlesztési képességüktől függetlenül megszabadultak az adósságaiktól, a finanszírozási rendszer szempontjából nagy kárt okozott az adósságelengedés.

Ezzel ugyanis nagyon lecsökkent a másfél évtizedig sikerrel alkalmazott csődtörvény jelentősége és újra a rendszer szerves részévé váltak az egyedi mérlegelés alapján juttatott előnyök. Bár egyes önkormányzatok nyertek az adósságátvállalással, de a rendszer egésze sokat veszített egy határos szabályozási módszer leértékelődésével. Az önkormányzati hitelkonszolidációra azután máig hatóan ráépült a kormányzati sikerpolitika. Ezen a helyzeten a jövőben csak következetes költségvetési politikával és a működési költségvetés bevételi többletére épülő, dinamikus önkor-

mányzati hitelkorlátozási szabállyal lehet majd változtatni.

Gazdálkodási és döntési rend

Az eddigiekben az önkormányzati finanszírozási technikákról volt vázlatosan szó. Azonban ezek működését és eredményességét alapvetően befolyásolja a gazdálkodási közeg és a döntési rend. Itt szintén nagy utat jártak be a helyi önkormányzatok. A számviteli törvény megalkotása után (1992) egy hosszú tanulási folyamat során alakultak ki a pénzügyi információs rendszerek, a helyi tervezési módszerek és az önkormányzati irányítási, vezetői controlling gyakorlatok. A *kiskincstár*, mint integrált gazdálkodási és döntési forma önkormányzati innovációjától hosszú út vezetett el a mai alkalmazás-szolgáltató (ASP) rendszerig. De a sokféle helyi kezdeményezés teremtette meg a szakmai és tudásbeli alapját annak, hogy mára az egyes központi szakrendszerekhez az önkormányzatok túlnyomó többsége kapcsolódni tudjon.

A pénzügyi-gazdálkodási módszerek mellett a *szolgáltatás-szervezési formák* is átalakultak. A helyi önkormányzatok többsége képessé vált a helyi köz- vagy magánszolgáltatók irányítására. Igaz a szolgáltatási privatizáció és általában a magánszférával való kapcsolatok megítélése ebben az időszakban sokat változott. Az új közmenedzsment általános leértékelődése ellenére gyökeres változásokat hozott és segítette a szolgáltató önkormányzat kialakulását. Remélhetőleg ez a helyi magatartás és megközelítési mód túléli a központosítás és az államosítás időszakát is.

Ehhez szükség van a *nyilvánosság* és a civil szféra fennmaradására is. A döntéshozatalban és a kormányzati-hatósági működés átláthatóságának biztosításában települési szinten még vannak lehetőségek. A politika kivonulhat olyan nemzetközi programokból, mint például a nyílt kormányzati partnerség, vagy a központi költségvetéshez kapcsolódóan közre lehet adni olyan "Polgárok költségvetése" dokumentumot (KÖLTSÉGVETÉS 2021), amelyben már egy szó sem esik a helyi-önkormányzati előirányzatokról, de az egyéneket érintő helyi döntésekbe való beleszólás igénye nem fog megszűnni.

A helyi önkormányzatiság kialakulását segítették azok a *szakmai műhelyek* is amelyek kezdetben az alkotmányozási-közigazgatási alapokat dolgozták ki. Ezt követően a külföldi szakmai segítségnyújtási programok is hozzájárultak a rendszer fejlődéséhez újfajta megoldási módszerek alkalmazásával és elterjesztésével. Sajnálatos módon ezek a szakmai műhelyek két évtized alatt leépültek, ma már úgy látszik nincs szükség sem közpénzügyi, sem közigazgatási kormányzati háttérintézményekre. Részben az egyetemeken kutatási-fejlesztési programjai vették át a szerepüket, illetve a piaci tanácsadói kör bővült ki.

Hasonló utat jártak be az *önkormányzati érdekképviselők* is. Még a tanácsrendszer idején létrejött az első szövetség, amit a rendszerváltás után az egymással versengő önkormányzat típusonkénti szövetségek egészítettek ki. Ezek integrációjára is volt egy kísérlet, amikor átmenetileg egy közös ernyőszervezet jött létre részben külföldi segélyprogramok kezdeményezésére és támogatásával. A megosztottság azonban máig megmaradt és a politikai csatornákon át mozgott szervezetek tárgyaló-érdekvégyesítő képessége minimális. De mint szervezetek megmaradtak és kedvező körülmények között újra kezdeményező szerepet tölthetnek majd be.

A pénzügyi decentralizáció ezen működési és intézményes feltételek biztosítása nélkül nem lehet eredményes. Így a jövőbeni változások előkészítéséhez nagy szükség van a független szakmai háttér megteremtésére, a helyi nyilvánosság biztosítására és az érdekképviselői ellenpólusok megerősítésére.

PÉTERI GÁBOR

Hivatkozások

ÁGH Attila–SOMOGYVÁRI István: A közigazgatási reform új perspektívái. Budapest, 2006, ÚMK

HEGEDÜS József–PÉTERI Gábor: Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. Szociológiai Szemle (²⁵2) 2015. évi 2. szám

HORVÁTH M. Tamás–PÉTERI Gábor: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban (2012) Verseny és szabályozás, MTA KRTK, Budapest

HORVÁTH M. Tamás–PÉTERI Gábor–VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle LXI. évf. (2014. február)

JÓKAY Károly–VERES-BOCSKAY Katalin: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Pénzügyi Szemle 54. évf. 1. szám (2009)

KORNAI János: A puha költségvetési korlát Válogatott írások, Pozsony 2014, Kalligram Kiadó,

KÖLTSÉGVETÉS 2021: Törvényjavaslat Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről. <https://www.parlament.huirom⁴¹107¹⁰10710.htm>

LENTNER Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás Budapest, 2019 Dialóg Campus Kiadó

PÉTERI Gábor: Helyi autonómia: felejtjük el? Városi polgármesterek az új világban Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 1. szám (2015)

PÉTERI Gábor: Helyi pénzügyek: mostantól minden másképpen lesz? FUNDAMENTUM 2. szám (2012)

PÉTERI Gábor: Területi közszolgáltatások szabályozásai: a finanszírozási funkció. Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya = Kilengetések. Szerk. Horváth M. Tamás Budapest-Pécs 2013 Dialóg Campus Kiadó

UNCDF: Performance based grant system. Concept and international experience. UN Capital Development Fund, é.n. New York, NY USA

VASVÁRI Tamás: Puha költségvetési korlát és politikai kötődés a magyar önkormányzati rendszerben. Doktori értekezés, Pécs 2019

VIGVÁRI András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben ÁSZ Kutató Intézet, Budapest 2009

WOLLMANN, Hellmut–MARCOU, Gerard: The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market. Szerkesztők. Cheltenham 2010, Edward Elgar

A szerző: közgazdász, tanácsadó (peteri@pontes.hu)

Jegyzetek

1. ÁGH-SOMOGYVÁRI 2006

A járáások helye a területi államigazgatás új rendszerében

A magyarországi területi államigazgatás átalakításának kezdetétől eltelt közel 10 év. A gyakorlatban szinte 2 évente történt „finomhangolás”, létrejöttek a járáások és járási hivatalok, változtak az hivatali elnevezések, a szolgálati jogviszony, és az állampolgárokat leginkább érintő és érdeklő hatásköri és eljárásjogi szabályok. A változás természetes folyamat, különösen az ilyen hatalmas apparátussal rendelkező szervezetnél, amelynek legfontosabb kihívása, hogy az ott foglalkoztatott ügyintézők az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva, a jogszabályoknak megfelelően, minél gyorsabban hozzanak döntést és intézkedést. Ráadásul a közigazgatást érintő változások leginkább külső indítatásának¹ tekinthetőek, egyfajta válasznak a jogalkotó részéről a bennünket körülvevő gazdasági, természeti, informatikai, biztonsági kihívásokra, változásokra.

A közigazgatás, mint fogalom- és tevékenységrendszer a szervezet, a funkció és a személyi állomány hármasságával alkot egy egységet,² gyakorolva a közhatalmat jellemzően feladatcentrikus ügymenettel, szabályozott, hierarchikus személyi állománnyal, amelytől elvárás a magabiztos szakmai ismeret, az ügyfelek felé való elköteleződés, és a vezetői irányú lojalitás.

A helyi közigazgatás része valamennyi ügypélya, közfeladat, amelyek a lakosság, a vállalkozások, valamint a civil szervezetek számára a legközelebb és leginkább közvetlen módon lokálisan valósulnak meg. A helyi közigazgatás meghatározó eleme a területiség és a szubszidiaritás. Ezek mentén kérdésként merül fel, hogy az egyes

igazgatási feladatok esetében mely intézmények, szervtípusok képesek a leghatékonyabb módon és az ügyfél legnagyobb megelégedésére az ügyeket intézni.

A helyi és térségi igazgatás rendszerében a rendszerváltozást követően is jelentős maradt az állam, s vele a területi államigazgatási intézmények, szervezeti egységek feladatellátása. Mivel jó ideig nem alakult ki összetartó kormányzati szemlélet a területi államigazgatási struktúra térbeli szervezésének elveiről, az 1990-2010 időszakban folyamatos volt a kormányzati szintű kísérletezés. A területi államigazgatási szervek nagy többsége megyei szinten működött, vagy nagyobb, regionális léptékű területi szervezethez alakult ki. Más szervtípusok esetében a területi szervezés és működtetés terén megjelent a megyei szintnél szűkebb megközelítés. Ilyenek voltak az ÁNTSZ³ irodák; a földhivatalok; helyi APEH⁴ hivatalok stb. 2002-2010. évek közötti gyakorlat inkább a települési önkormányzatok együttműködését szorgalmazta, meghatározóvá téve a körjegyzőségekben és a kistérségi társulási szinten történő feladatellátást. A jegyzők hatósági hatásköre addig nem ismert mértékűre szélesedett.

A 2000-es évek második felében már ugyanakkor a területi államigazgatás rendszerének a döntően megyei szintről regionális szintre történő területi koncentrációja került napirendre. A folyamatot a 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat alapozta meg. A területi államigazgatási szervek regionális irányú területi átszervezése 2007-ben valósult meg, az így létrejövő regionális államigazgatási szervek (pl. rendőrkapitányságok, közigazgatási hivatalok) területi alapjává az ún. statisztikai-tervezési régiók váltak.

A 2010-es kormányváltás után ismét a megyei szintű szervezés vált a területi államigazgatási politika középpontjává. A közigazgatási hivatalok intézményi bázisán létrehozták a fővárosi és megyei kormányhivatalokat 2011. január 1. hatállyal,⁵ mint a Kormány általános hatáskörű területi szerveit, amelyek közel kéttucat korábban

önálló szervtípust olvasztottak magukba. Területi értelemben az átszervezés dekoncentrációs, ágazati megközelítésben egyértelműen koncentrációs irányú volt. A területi államigazgatási reform folytatásaként 2013. január 1-jével létrejöttek az járások, Budapesten a fővárosi kerületi hivatalok, vidéken a járási hivatalok, amely szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok kerületijárási szintű szervezeti egységei lettek, magukba olvasztva több, korábban kistérségi szinten működő önálló államigazgatási szervezeti egységet.

2010-től a változások elsődleges célkitűzésévé az állam, s vele a kormányzati felelősség, feladatellátás, közbiz, illetve gazdasági pozícióinak megerősítése vált. Ezért az új önkormányzati törvény az 1990-es elődjéhez⁶ képest egyértelműen szűkítette az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, ami érintette az intézményfenntartó, közszolgáltató, illetve hatósági feladatokat. Az államhoz kerültek olyan korábban önkormányzati feladatok, mint az alap- és középfokú oktatás vagy a kórházak működtetése, valamint az összes megyei önkormányzati tulajdonban lévő intézmény. A feladatok ellátására különböző állami intézményfenntartó szervezeteket állítottak fel.⁷ Ugyanakkor az önkormányzatoknál maradtak a bölcsőde- és óvodai feladatok, az egészségügyi alap- és járóbeteg-ellátás, illetve a helyi szociális feladatok meghatározott része (pl. szociális alap- és szakosított ellátások).

A hatósági igazgatásban nagyszámú államigazgatási feladat (szociális, gyám- és gyermekvédelem, egyéb gazdasági és humán hatósági feladatok) került a tevékenységükre 2013. január 1-jével megkezdő megyei és fővárosi kormányhivatalokhoz, valamint a járási és fővárosi kerületi hivatalokhoz.

Jelen tanulmány a 2010-es években megújított területi államigazgatás – azon belül hangsúlyosan a járási és fővárosi kerületi hivatalok – fontosabb folyamatait tekinti át.

A területi államigazgatás átalakításának megalapozása

2010-es évek területi államigazgatási politikáját az ún. Magyar Program⁸ alapozta meg, amelynek célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az

ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása volt. A Magyar Programra 2015-ben kiadásra került a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 (továbbiakban: Stratégia),⁹ amely további, több irányba tartó újítást is tartalmazott, érintve a struktúrát, az eljárásjogot, a személyi állományt is, azon belül a jogviszonyt, a képzettségi követelményeket, valamint a továbbképzést is. A Stratégia hangsúlyozta a közigazgatás megújításának követelményét, fókuszba helyezve az egyszerűsített ügyféli teendőket és az informatikai megoldásokat. A stratégia nemzetgazdasági célként Magyarország versenyképességének növelését rögzíti, gazdasági, társadalmi, jogalkotási és közigazgatási szempontok párhuzamos érvényesítésével. A rögzített célok között megtalálhatjuk a következetes intézményi struktúrát, a korszerű, ügyfélorientált eljárásrendet, a professzionalitást, a költséghatékonyságot, az ügyfelek adminisztrációs terheinek csökkentését, a szolgáltatási díjakkal és az ügyintézési határidőkkel egyetemben.

A területi államigazgatás átalakítása 2010 után

A 2010-2014. közötti kormányzati ciklusban az új Kormány a megyei szintű intézményszervezést preferálta és érvényesítette a területi államigazgatásban, ezzel párhuzamosan szűkítette az önkormányzati feladatellátást, így 2011. január 1-jével a közigazgatási hivatalok intézményi bázisán – jelentősen bővített hatáskörrel - fővárosi és megyei kormányhivatali rendszert hozott létre. A kormányhivatalok főosztályaihoz integrálódtak a megyékben működő földhivatalok, munkaügyi kirendeltségek, egyéb szakigazgatási szervek. A folyamatot követte a járások¹⁰ és járási hivatalok 2013. évi ismételt¹¹ felállítása, amely átszervezést a Kormány 2011. év augusztusában közreadott államigazgatási reformtervezete¹² tartalmazott. Ez írta le a járások – mint közigazgatási egységek – újbóli létrehozását, központba helyezve az alacsonyabb működtetési költséget, az állampolgárok ügyfélbarát eljárások iránti igényét, fókuszálva a vállalkozók, vállalkozások speciális kívánalmaira, valamint összpontosítva a kormány által kívánatosnak vélt területi koncentrációra.

Vezérlőelv volt, hogy a járás váljon a területi államigazgatás alsó szinterévé, ahol az államigazgatási tevékenységek és szolgáltatások valamennyi ügyfél számára elérhető közelségben és a legjobb minőségben kerülnek biztosításra.

Az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette a járás, mint területi egység kialakításának elveit.¹³ A határozat alapján az Országgyűlés elfogadta a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. évi törvényt, amellyel párhuzamosan módosításra került a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, tekintettel arra, hogy a kialakított járási hivatalok a megyei kormányhivatalok területi kirendeltségeként kerültek meghatározásra. A járási hivatalok székhelyét – a járásban lévő térszervező funkcióval rendelkező település¹⁴ - illetékességi területét -, és illetékességi szabályait a 218/2012. (VIII.13.) kormányrendelet (Jr.)¹⁵ hagyta jóvá. Magyarországon a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a területi államigazgatás alsó szintű térségi területi intézményei a járási (fővárosi kerületi) hivatalok.

Kormányzati célok és azok önkormányzatiságra gyakorolt hatása

A területi államigazgatás újragondolásának alapja az igazgatási szolgáltatásokhoz való könnyű hozzáférésen és a minél magasabb ügyfél-elégedettség elérésén túl, az a cél volt, hogy élesen szét- és elválasztásra kerüljenek az államigazgatási és az önkormányzati feladatok. Mindezzel megtörténjen a jegyzőknél lévő, de államigazgatási feladatnak minősíthető tevékenységek területi szervekhez való telepítése, az államigazgatás járási szinten működő szerveinek járási hivatalokhoz történő integrálása mellett. Az addig, a polgármesteri hivatalokban ellátott jegyzői vagy önkormányzati hatáskörben lévő hatósági, szociális feladatok egy része, valamint a teljes okmányirodai igazgatási ügycsoport járási hivatali hatáskörbe került, így a jegyzők hatósági feladatai jelentősen szűkültek. Az okmányirodai egységek pedig a mai egyablakos rendszer¹⁶ alapjává váltak és nötték ki magukat kormányablakká.

Párhuzamosan a fentiekkel nagy átrendezésre került sor azzal is, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2013. január 1-jével a 2000 fő lakost el nem érő települések esetén megszüntette az önálló polgármesteri hivatali struktúrát, elrendelve, hogy az önkormányzatok közös hivatalokat hozzanak létre, kötelezve azokat egyféle sajátságos társulás alakítására. A rendelkezés hatására, akár jól működő körjegyzőségek is szétválásra kényszerültek, tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatalok létrejöttének feltétele volt, hogy az azokat alkotó települések azonos járáson belül működjenek.¹⁷

A strukturális változások a megyei önkormányzatokat is érintették, a korábbi intézményfenntartó szerepkör leszűkült területfejlesztési és vidékfejlesztési kompetenciákra. Az Mötv. rendelkezése nyomán pedig hatályát veszítette a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény,¹⁸ így a társulások ipso iure, megszüntetésre kerültek, 2013. június 30. napjáig biztosítva lehetőséget azok átalakítására.¹⁹

A járási (fővárosi kerületi) hivatalok jellemzői

A meghozott jogszabályok értelmében, 2013. január 1-jével 175 járási és 23 fővárosi kerületi hivatal kezdte meg a működését. A nyilvántartott 3154 településből 3153-at sorolták be járásokhoz, míg Budapest főváros területét 23 kerületi hivatalra osztották. Statisztikai adatok²⁰ alapján járásonként átlagosan 18 településre vonatkozott a hivatalok illetékessége. Az országra jellemző fragmentált, egyenlőtlen településstruktúra okán azonban, a járásokhoz tartozó településszám nagy szórást mutat, így a Dunántúlon és Észak-Magyarországon lévő járások ennél jóval magasabb, míg a középső országrész járásai kevesebb településszámmal rendelkeznek. Példa a Zalaegerszegi járás, amelynek illetékessége 84 településre terjed ki, míg a Hajdúhadházi járásnak mindösszesen 3 település vonatkozásában áll fenn a területi illetékessége. A lakosságszám szerinti mutatók is jelentős eltérést jeleztek, 20 járás lakossága százezret meghaladó, míg 36 járás alig húszezer lakosú. A járások lakosság és település-

száma is jelentős szórást mutat, ezt jól érzékelteti a Zala megyei Lenti járás példája, ahol a 19 ezer fős járási lakossághoz 48 település tartozik.²¹

A Jr. értelmében a járási hivatalok törzshivatalból és több - járásonként eltérő számú és feladatú – önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből álltak. A törzshivatal elsőfokú államigazgatási feladatként végezte a jegyzőktől átvett feladatokat (hatósági, szociális), az addig, kormányhivatali hatáskörben lévő szabálysértési feladatokat, valamint az okmányirodai működést.

Összegezve, 2011-ben a kormányhivatalok felállításával az addig külön-külön működő megyei szintű szakigazgatási szervek egy irányítás alá kerültek, majd a járási hivatalok működésének megkezdésekor a gyámhivatalok, amelyek addig a városi rangú települések önálló hatáskörű feladatellátó szerveiként működtek, illetve a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek kirendeltségei – földhivatalok, munkaügyi kirendeltségek, stb. – szintén a járási hivatalok kötelékébe kerültek, járási szakigazgatási szervekként. Szükséges hangsúlyozni, hogy a szakigazgatási szervek általi lefedettség nem volt egységes, gyakran több járásra terjedt ki bizonyos szakigazgatási szerv illetékessége, ezek közé tartozott a népegészségügyi, az állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző, az építésügyi és örökségvédelmi hatósági feladatokért felelős igazgatási szervek. Az osztott hatáskör számos irányítási nehézséget, összetett kihívást okozott, a vezetői jogkör duplikálása²² ismétlődően előforduló súrlódáshoz vezetett, amely a 2015. évi a külső-belső szerkezet átalakításnál némileg feloldásra került, de nem szűnt meg teljesen.²³

A hatásköri elosztásnál a jegyzőknél azok a feladatok maradtak, amelyek helyi szabályozáshoz kötődtek, mérlegelést igényeltek – adóügyek, anyakönyvi igazgatás, birtokvédelem, helyi védeltséggel összefüggő környezet és természetvédelmi ügyek stb. Azok az ügyek, amelyeknél az állam vindikált magának feladatot a járási hivatalok hatásköri felelőssége alá kerültek.

Az ügyféli hozzáférhetőséget erősítő új jogintézmények (települési ügysegéd, Kormányablak) a járási hivatali feladatellátásban

A jogalkotó már a járási hivatalok megszervezésénél, és a hatáskörök elosztás során is tisztában volt a vidéken élő előregedett, a kevésbé mobilis, vagy az elektronikus hozzáféréssel nem rendelkező ügyfelek megfelelő ellátásának dilemmájával, akik számára a helyben történő ügyintézés és a közszolgáltatásokhoz való egységes hozzáférés fenntarthatóságának biztosítása érdekében került bevezetésre a települési ügysegédi rendszer.²⁴ A települési ügysegéd addig nem létező jogintézménye volt az államigazgatásnak. A 2019. évi Jó Állam Jelentés,²⁵ Hatékony Közigazgatás hatásterület, Ügyfélteher dimenzió, 2.3 Mobilis közigazgatási ügyintézés használatára című indikátora kitér arra, hogy az ügyfelek még mindig elsősorban a személyes ügyintézési módot preferálják, így az ügysegédek munkája továbbra is szükséges azokon a településeken, ahol méretgazdaságossági szempontok okán nem kerültek kialakításra a kormányablakok. Rendszeres ügyintézésük teszi lehetővé, hogy a szolgáltatások az ügyfelek lakóhelyén történhessen meg a járási hivatalok hatáskörébe tartozó ügyekben, közreműködnek az eljárások megindításában, szükség esetén az eljárásban is. Az elképzelés, hogy az ügysegédi rendszer néhány év alatt - átmenetisége okán - „elkopik”, nem vált valóra, tekintettel arra, hogy a digitális írástudatlanság nem elenyésző jelenség. Az ügysegédek tájékoztatnak, biztosítják a szükséges nyomtatványokat, továbbítják azokat az eljáró ügyintézőkhöz. Széleskörű tevékenységük ellenére az ügysegédek ismertsége, elismertsége közel sem azonos, a nagyobb települések lakói nincsenek tisztában a működésükkel, annak ellenére, hogy az ügysegédi lefedettség országos átlaga elérte a 77%-ot. Legmagasabb ez a szám Tolna megyében, ahol 98%-ot mutat, míg Baranya megyében mindösszesen csak 36,1%.²⁶

A települési ügysegédek mellett a másik fontos intézményi újítás a kormányablak (KAB) rendszerének bevezetése volt. Annak érdekében, hogy a széttagolt, párhuzamosan működő állami közszolgáltatók helyett egy helyen lehessen az

állampolgári ügyintézés megjelent az egyablakos ügyfélkiszolgálás követelménye, és az ott intézhető ügyek számának erőteljes növekedése. A korábban jegyzői irányítás alatt lévő okmányirodai alapokon kerültek felállításra, időben elcsúsztatva a Kormányablakok, amelyek az egyablakos hatósági ügyintézés megvalósításának szinterei. Az 515/2013. (XII.30.) Korm. rendelet kimondta, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, ún. kormányablakot működtetnek. Számuk járásonként eltérő volt, azonban 2015. év végére már minden járásban legalább egy kormányablak működött. A kormányablakokban intézhető ügykörök száma évről-évre nőtt, 2017-ben elérte a 1459-et, ami 2018-ra 1573-ra nőtt.^{27, 28} A „klaszszikus” okmányirodai ügýtípusok folyamatosan bővültek különböző humán szakigazgatási hatáskörökkel - nyugdíjigazgatáshoz kapcsolódó hatósági feladatok, családtámogatások, stb.²⁹

Ügyfél-elégedettség szempontokra tekintettel felmerült az igény az ügyfélkapcsolati pontok fejlesztésére, amelyre tekintettel felmérésre kerültek azon közszolgáltatást nyújtó szervezetek, melyek kirendeltségeinek fizikai megjelenése, ügyintézése a kormányablakokban erősítik az egyablakos kiszolgálás elvét. Így kezdték meg 2017-ben a Nemzeti Adó – és Vámhatóság ügyfélszolgálati munkatársai a KAB-os működésüket. A már említett éves Jó Állam Jelentések több indikátor keretében vizsgálják a kormányablakok szerepét. Ezek között van az ügykörszám, a legközelebbi kormányablaktól mért közúti távolság, illetve, az egyes okmányigazgatási munkaálmásokra jutó tevékenységek megyei szintű eloszlásának egyenletessége. A 2019. évi Jó Állam Jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a kormányablakokban intézhető ügyek köre stagnál, ugyanakkor jelentősen bővült a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége.³⁰

Annak érdekében, hogy a vidéken élő lakosság szolgáltatások való hozzáférése tovább emelkedjen 2018-ban indította el a kormányzat a járási hivatalokat bevonva a mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok Programot, rövidebb néven a „KAB-busz” szolgáltatást a „Hivatal házhöz megy” elnevezéssel. A szolgáltatáson belül kormányablakos ügyintézésre alkalmas autóbuszok

kezdték a meg működéseiket, tömeges, elsősorban okmányügyintézési céllal. Míg 2017-ben 3, addig 2018-ban már 11 megyében üzemeltették a speciális buszokat.³¹

A járási hivatalok 2015. évi átalakítása

A hivatalok felállítását követően 2015-ben³² került sor az első nagy szerkezeti átalakításra, ami a kormányzati terminológiában a „külső-belső integráció” elnevezést kapta. Belső integrációként 2015. április 1-jével a megyei és járási szinten működő szakigazgatási szervek egyesítésére került sor, amelynek eredményeként a megyei szervek a kormányhivatalok főosztályaiként, a járási szervek a járási hivatalok osztályaiként működtek tovább.

A kevesebb szakigazgatási szervvel rendelkező járási hivatalok esetében intézményi racionalizálásokra került sor, bizonyos szakigazgatási szervek más osztályokkal kerültek összevonásra, több járásban a járási gyámhivatalok önállósága megszűnt a hatósági osztállyal történő összevonás következtében. Néhány szakigazgatási szerv elnevezést is váltott, így például a járási munkaügyi kirendeltségek, mint foglalkoztatási osztályok működtek tovább.³³

Külső integrációként megvalósult a Környezetvédelmi – Természetvédelmi Felügyelőségek és a Magyar Bányászati és Földtani hivatal bányakapitányságok székhely szerinti kormányhivatalokba történő integrációja. Emellett a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak családtámogatási és szociális ellátási, illetve a lakáscélú állami támogatással összefüggő feladatai, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezéssel összefüggő kompetenciái, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár hivatalainak területi egyes feladatai³⁴ szintén a megyei kormányhivatalok ellátása alá kerültek. Budapesten a hatáskör bővülési folyamat a Fővárosi Kormányhivatalra koncentrált.

Járási hivatalok hatásköri megerősítése 2016-2017-ben

A kormányhivatalok feladatainak racionalizálásával a kormány célul tűzte ki a járási hivatalok megerősítését, amely törekvést a 1959/2015.

(XII.23.) Kormányhatározat rögzített. Ennek érdekében előírta a megyei és járási feladat- és hatáskörök, a másodfokú hatáskörben eljáró központi hivatalok kompetenciáinak, a központi és területi feladatellátásnak, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szinteknek a felülvizsgálatát.

Az 1312/2016. (VI.13.) számú Korm. határozat pedig elrendelte, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban szükséges biztosítani.

A Korm. határozat melléklete részletezte az egyes minisztériumok irányítása alatt álló központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények átalakítását, amelyre tekintettel a 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelet már módosította a kapcsolódó jogszabályokat.³⁵

Az átalakítás stratégiai célja az egyszerűbb közigazgatási szerkezet, valamint a takarékosabb működés biztosítása, azzal, hogy jelentősen csökkenjen a központi szervek száma, illetve a párhuzamos feladatok szűnjének meg.³⁶

A fenti cél eléréséhez a kormányzat, különböző technikákat, megoldásokat alkalmazott:

A megszűnő központi költségvetési szervek hatósági feladat – és hatásköreinek meghatározott részét az államigazgatás területi és helyi szintjeire, a megyei kormányhivatalokhoz, illetve a járási hivatalokhoz delegálta. Ez a lépés természetesen jelentős dolgozói állomány átkerülését is jelentette. Példának okáért a Földmérési és Távérzékelési Intézet, mint költségvetési szerv megszűnésével a feladatokat a Budapest Főváros Kormányhivatala látta el vagy a Nemzeti élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal feladatai a fővárosi és megyei kormányhivatalokban kerültek.

A feladat továbbra is az államigazgatáson belül maradt, egy, esetleg több minisztérium vált a feladatellátóvá. Eerre példa a Türr István Képző – és Kutató Intézet, amelynek feladatai az Emberi Erőforrások Minisztériumhoz kerültek.

Találunk példát arra, hogy az átalakítást követően a feladatot a továbbiakban már nem a hagyományos értelemben vett államigazgatási szerv

látja el, hanem államon kívüli ellátóhoz került.³⁷ Így, a Külügyi és Külgazdasági Intézet feladatai a Demokrácia Központ Közalapítványhoz kerültek.

Precedenst láthattunk arra is, hogy – Nemzeti Földalap kezelő szervezet – a szervezet jogutód nélkül megszűnt.

Eltérő területi államigazgatási kompetenciák

Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal hatásköreinek bővülése eltérő volt az általánostól. A Földmérési és Távérzékelési Intézet, valamint a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési hivatal feladatai a Budapest Főváros Kormányhivatalhoz kerültek, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség beolvasdásos különválással megszűnt, általános jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal lett. A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal feladatait szintén a Pest Megyei Kormányhivatal vette át.

A jogalkotó országos illetékességgel ruházott fel egyes hivatalokat, így a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. §(1) bekezdése értelmében nem magyar állampolgárságú gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése és nevelésbe vétele ügyében a Budapest Főváros Kormányhivatala gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró V. Kerületi Hivatala járt el. Arra is találunk példát, amikor a járási hivatal első fokon hozott döntése esetében másodfokon országos illetékességgel, a Pest Megyei Kormányhivatal került megnevezésre pl. talajvédelmi hatáskörben.³⁸

Számos ügycsoport valamennyi járási (fővárosi kerületi) hivatalban intézhetővé vált, így a megyei szintről lekerült a családtámogatási ügycsoport, a jogi segítségnyújtás, az áldozatsegítés, egyes fogyasztóvédelmi feladatok, az őstermelők, illetve a családi gazdaságok nyilvántartása, vagy a mezőőri szolgáltatással kapcsolatos ügyek.

Bizonyos ügycsoportok pedig több járásra kiterjedően intézhető ügyekké váltak pl. az állategészségügyi ügycsoport.

A kiemelt járási hivatalok 2-3 járásra kiterjedő illetékességgel láttak el ügyintézkést, nyugdíjbiztosítási ügyekben, energetikusi hálózat működtetése kérdésében stb. A megyei jogú

városokban működő járási hivatalok ellátásába került többek között a halászati- vadászati – erdészeti feladatok, vagy a rehabilitációs hatósági feladatok is.

Vegyes megoldás alakult ki a lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatokkal kapcsolatban,³⁹ a támogatással érintett lakóingatlan fekvése szerint illetékes megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala, Pest megye vagy a főváros területén fekvő támogatott lakás esetén pedig Budapest Főváros Kormányhivatalának XIII. Kerületi Hivatala járt el.

Az eljárásjog és a közszolgálati jogviszony változása

A fenti változásokkal párhuzamosan alapjaiban változott meg a közigazgatási hatósági eljárás. A Ket. módosítása⁴⁰ addig nem ismert fogalmakat és elemeket – sommás eljárás, függő hatályú döntés - vezetett be a bürokráciacsökkentés jegyében. A 2018. január 1-jével bevezetett, a közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, az Ákr., pedig újrakodifikálta az eljárást.

Az államigazgatási reform újabb szintje volt az új közszolgálati jogviszony megteremtése. Az addigi kormánytisztviselők állami tisztviselőkké váltak, az önálló, a kormánytisztviselőktől formálisan is leválasztott ún. állami tisztviselői⁴¹ kar létrehozásával. Ebbe a körbe elsőként a járási hivatalok tisztviselői léptek be jelentős béremeléssel, 2016. július 1-jével, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) alapján. Ugyanakkor 2019. év március 1-jével hatályba lépett 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) érintette a személyi állományt, a létszámgazdálkodást, a tervezhető karrier utakat, a munkaidő, a pihenőidő és a szabadság kérdéskörét és megszüntette az Áttv. hatályát, eltörölve az állami tisztviselői státuszt. Bár a struktúrára szervesen nem terjedt ki a változtatás, következményeként jelentős számú tisztviselő nem fogadta el az őt érintő módosításokat, így kikerült az állami foglalkoztatás alól. Mindez hátrányosan érintette az ügyfeleket, a létszámcsökkenés az ügyfélfogadási idő megkurtításához, a várakozási idők jelentékeny növekedését okozta.

Aktuális változások

A 2016-2017. évi változások a közigazgatási feladatellátás további területi koncentrációját jelezték előre,⁴² ennek ellenére a 2020. január 1-jével és március 1-jével bevezetett hatásköri és szerkezetváltozás⁴³ nem ebbe az irányba mutat. A 2019. évi CX. törvényhez fűzött végső indoklás értelmében cél a hatósági szervezetrendszer csökkentése, a vállalkozások és állampolgárok érdekeinek szem előtt tartásával a hatósági átfedések kiküszöbölése. Így pl. a kormányhivatalok hatósági eljárásainak túlnyomó többségének hosszas engedélyezési eljárásai, rövidített bejelentési-köteles eljárás keretei között működik a továbbiakban.

A törvény rögzíti, hogy a megyeszékhely járási hivatal kategóriamegszüntetésre kerül, a megyeszékhelyeken ellátott feladatok visszakerülnek a megyei kormányhivatalokhoz. A járási hivatalok pedig kizárólag járási szintű ügyekkel foglalkoznak a hatályba lépést követően.⁴⁴ Hasonlóan a 2016-2017. évi változtatásokhoz a kormány ezúttal is különböző megoldásokhoz folyamodott. Találunk arra példát, hogy a feladat közigazgatáson kívülre került, így több, a mezőgazdasággal összefüggő, a speciális agrárigazgatáshoz tartozó feladatot a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara lát el.⁴⁵

A bíróságok irányába történő feladatdelegálásra példa, hogy a gyermekkel való kapcsolattartás végrehajtását szabályozó eljárások március 1-jével a gyámhatóságok helyett a bíróságok hatáskörébe kerültek.⁴⁶

A korábbi években is felmerült, a további önkormányzat-állam irányú feladattranszfer⁴⁷ lehetősége, ami az ezévi hatásköri módosulásnál realizálódott. Az 1567/2015. (IX.4.) Korm. határozat az általános építésügyi hatósági hatáskör gyakorlása kapcsán fogalmazta meg, hogy a hatékonyabb ügyintézés a járási hivatalba integrálást kívánná meg, azzal, hogy az egyesítés lecsökkentené a szakhatósági közreműködést, ami a szervezeti, személyi és forrásigény produktív hatását eredményezné. A 2019. évi CX. törvény módosításával az osztott hatáskör megszüntetésre került, a feladat a járásszékhely település jegyzőjétől, a Fővárosi Önkormányzat jegyzőjétől a megyei kormányhivatal vezetőjéhez került.

Szintén 2020-as feladattranszfer az általános szabálysértési hatósági feladatok rendőrkapitány-ságokhoz kerülése.⁴⁸ A hatáskörrel együtt a járási hivatali ügyintézők is követték a feladatot, nemcsak a munkavégzés helye és körülményei változtak, de jogviszonyuk is módosult rendészeti alkalmazotti jogviszonyra.

Járási hivatal – megyei kormányhivatal irányú hatásköri visszarendeződésre is akadnak példák, így a fogyasztóvédelem, az áldozatsegítés és a jogi segítségnyújtás, újra megyei szintre kerültek. A járási hivatalok alig két évvel ezelőtt vették át a feladatot, annak érdekében, hogy csökkenjenek az egyébként is hátrányos helyzetű ügyfelek, elsősorban utazási terhei. Az ügyintézésre addig el kellett utazniuk a megyeszékhely szerinti kormányhivatalba, ezt váltotta fel a 2017. január 1-jei változás. A fenti módosítás miatt azonban ezévtől az ügyfelek ismét kénytelenek a megyeszékhelyre utazni a fenti ügykörök igénybevitelénél.

Ugyanakkor előremutató az a változás, ami módot ad a különböző szakrendszerek kiterjesztett használatára. A közvetlen hozzáférés több ügycsoport esetén – egészségbiztosítási nyilvántartáshoz a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv, az állami foglalkoztatási szerv, a rehabilitációs hatóság, a család-támogatási feladatokat ellátó szerv, a munkaügyi és munkavédelmi hatóság, valamint a szociális hatóság – biztosítani fogja a gyorsabb ügyintézés.

Eljárásjogi változásokra is sor kerül 2020-ban. A 2019. évi CXCVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról hatályba lépésével a jogalkotó a járási hivatali ügyek tekintetében általános jelleggel kizárta a fellebbezés lehetőségét, így 2020. március 1-jétől kizárólag közigazgatási peres eljárást lehet kezdeményezni. A 2019. CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének további egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvény alapján pedig 2020. március 1-jével bevezetésre került az általános hatóság fogalma, ami kivezette az elsőfokú-másodfokú terminust.

Összegzés

A közszolgálat változásai elengedhetetlenek, mivel ezen a szinten is reagálni kell a bennünket körülvevő gyors változásokra, a gazdasági,

természeti, biztonsági kihívásokra, válságokra. Törekvést láthatunk is az ügyfél-elégedettség erősítésére, egyre fontosabbá válik a pozitív állampolgári visszajelzés. A járási hivatalok felállításával a változások előremutatónak tűntek, tekintettel arra, hogy az elválasztásra kerülő önkormányzati-állami feladatellátás. Az egyablakos szolgáltatás, az okmányirodák kormányablakokká alakítása szignifikánsan emelte⁴⁹ a lakosság szolgáltatásba vetett bizalmát, különösen azokban a járásokban, ahol a hivatalvezető nyomatékosan alkalmazta vezetői megoldásként az ügyintézők kompetenciáinak mélyítését. Ugyanakkor fontos látni, hogy a gyakori szerkezeti változtatás kiszámíthatatlanságot is okozhat. A költség-hatékonyságra irányuló túlzó törekvés könnyen felülírhatja a szakmai szempontokat, ami az eredményes szervezeti működés és humán erőforrás gazdálkodás rovására mehet. Az ágazati szereplők – elsődlegesen a közszolgálati munkavállalói érdekképviselők - körében⁵⁰ súlyos kritikát kapott a 2019 elején hatályba lépett Kit. A több, megszorító jellegű változás miatt (alapszabadság csökkenése; munkaidő megnövekedése stb.) a különböző médiumok tudósítása szerint, nagyszámú ügyintéző hagyta el az államigazgatást 2019 folyamán, veszélyeztetve ezzel a korábbi évek fejlesztései által eredményezett színvonal-emelkedést.

Továbbra is kérdés, hogy a járási hivatalok megtalálták-e helyüket a területi államigazgatás rendszerében. Álláspontom szerint nem. Nem találhatták, hiszen nem adottak a feltételek addig, amíg permanens a szervezetrendszeri átalakítás, amíg járásonként eltérő és kiforratlan a vezetői hozzáállás a feladatkörökhöz, amíg nincs meg a hosszútávú munkavégzéshez szükséges anyagi és morális biztonság.

KELŐ JOHANNA

Felhasznált irodalom

BARTA Attila - JAKAB Viktória (2016): *Új kihívások a középszintű államigazgatásban 2016-tól napjainkig. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járások továbbfejlesztésének főbb lépései és iránya*. Debreceni Jogi Műhely, Debrecen, 20171-2. DOI 10.24169/DJM20171-21

BELÉNYESI Emese (2014): *A változásme-
nedzsment a közigazgatásban* Budapest, NKE
18-19.

CSITE András - OLÁH Miklós - SZALKAI Gá-
bor szerk. (2011): *Agg Zoltán és szerzőtársai: A
területi közigazgatás reformját elősegítő tanács-
adás a modern kori járások központjainak és leha-
tárolásának tárgyában: összefoglaló tanulmány*,
52 p. HÉTFA Elemző Központ, [http://hetfa.hu/wp-
content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglalo_
tanulmany.pdf](http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglalo_tanulmany.pdf)

KELŐ Johanna (2017): *A járási hivatalok és
járási feladatellátás rendszere – különös tekintet-
tel a városi és megyei jogú városokban található
járási hivatalok hatásköri különbségeire.* In: LAKI
Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): *Agglomerációs
várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi városi és
települési dilemmák a 21. században.* Budapest,
TÖOSZ - Homo Oecologicus Alapítvány.

KELŐ Johanna (2019): *A járási hatósági igaz-
gatás a kistépüléseken – települési ügysegédek
és a kormányablakok.* In: LAKI Ildikó-SZABÓ Ta-
más (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A
községi igazgatás és feladatellátás dimenziói nap-
jainkban.* Budapest, TÖOSZ - Homo Oecologicus
Alapítvány.

LAPSÁNSZKY András - PATYI András - TAKÁCS
Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szer-
vezeti joga.* Budapest, Dialóg Campus.

SZABÓ Tamás (2019): *Együttműködések és
kistépülési önkormányzati koordinációk - az
elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatá-
sai* In: LAKI Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): *Kény-
szerpályák és lehetőségek - a községi igazgatás
és feladatellátás dimenziói napjainkban.* TÖOSZ-
Homo Oecologicus Alapítvány, 98-133.

Jegyzetek

1. BELÉNYESI Emese (2014): *A változásme-
nedzsment a közigazgatásban* Budapest, NKE
18-19.

2. LAPSÁNSZKY András-PATYI András-TAKÁCS
Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szer-
vezeti joga.* Budapest, Dialóg Campus. 11.

3. Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi
Szolgálat

4. Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a mai
NAV jogelőd intézménye)

5. 2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és
megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi
és megyei kormányhivatalok kialakításával és a
területi integrációval összefüggő törvénymódosi-
tásokról

6. 1990. évi LXV. törvény az önkormányza-
tokról (Ötv.)

7. Klebelsberg Iskolafenntartó Központ
(KLIK), a mai struktúrában már a Klebels-
berg Központ (KK) és a területi tankerületek, a
Gyógyszerészeti Minőség- és Szervezetfejlesz-
tési Intézet (GYEMSZI), mai nevén az Állami
Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK).

8. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési
program [https://www.uni-nke.hu/document/uni-
nke-hugal_1_1modul.pdf](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hugal_1_1modul.pdf)

9. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-
fejlesztési Stratégia [https://www.kormany.
hu/download/84240000K%C3%B6zigazgat
%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9
gia_.pdf](https://www.kormany.hu/download/84240000K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf), A KKFS elképzeléseit az 10522015.
(II.16.) Korm. határozat tartalmazza.

10. A járás államigazgatási intézményi kate-
gória, aminek alapjául a 2012. évi XCIII. törvény
szolgált. Az újbóli kialakítást megelőzte egy tu-
dományos kutatás (Vö: Csíte András - Oláh Mik-
lós - Szalkai József szerk. 2011)

11. A tanácsrendszerben működő járások
megszüntetésére 1983. évben került sor, 1984.
január 1-i hatállyal.

12. Az 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat
rögzítette, hogy a járás az állam szervezetének
legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egy-
sége, amely a hatékonyságot és az ügyfélközpon-
túságot tartja szem előtt.

13. 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat rögzí-
tette továbbá a közigazgatási és igazságügyi mi-
niszter feladatát a megfelelő társadalmi szerveze-
tekkel történő széles körű szakmai egyeztetésről,
felhívta az érintett minisztereket, arra, hogy egy-
séges államszervezési igények alapján vizsgálják
meg az irányításuk alatt működő államigazgatási
szervek illetékességi területének járásokhoz iga-
zízható voltát, illetve kimondta azt a kötelezett-
séget, hogy 2012. június 30. napjáig kerüljön az
Országgyűlés elé beterjesztésre a járásokról szóló
törvényjavaslat.

14. Az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések esetében a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező lett a járás székhelye. <http://www.terport.hu/jarasok-altalanos-informaciok>

15. Hatályon kívül helyezve 2015. április 1. napjával.

16. One stop shop rendszer a hatékonyságot és a bürokráciacsökkentést központba helyezve tehermentesíti az ügyfeleket azzal, hogy egy helyen több különböző ügykör intézésére van lehetőség.

17. Mötv. 85. § (1) bekezdés

18. Mötv. 82. §

19. Az önkormányzati társulások 2012 óta eltelt történéseiről bővebben: SZABÓ Tamás (2019): Együttműködések és kistépülési önkormányzati koordinációk - az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai In: LAKI Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek - a községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban. TÖOSZ-Homo Oecologicus Alapítvány, 98-133.

20. KSH, 2013.

21. KELŐ Johanna (2019): A járási hatósági igazgatás a kistépüléseken – települési ügysegédek és a kormányablakok. In: LAKI Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek, A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban. TÖOSZ-Homo Oecologicus Alapítvány, 187, 316-317. 0

22. A járási szakigazgatási szervek speciális hatósági jogkörrel rendelkeztek, egyedi ügyekben sem a kormányhivatal, sem a feleltes megyei szakigazgatási szerv nem adhatott utasítást, szakmai irányításukat azonban a megyei szakigazgatási szervek látták el. A járási szakigazgatási szervet a megyei szakigazgatási szerv vezetője nevezte ki – esetleg mentette fel – ugyanakkor a munkáltatói jogokat a járási hivatalvezetők gyakorolták. A járási hivatalvezető és a járási szakigazgatási szerv vezetője közötti érdekellet esetén a kormány megbízott számára adott jogszíntvényeket a rendszer, azzal, hogy átvethette a szakigazgatási szerv vezetője feletti munkáltatói jogokat a járási hivatalvezetőtől.

23. KELŐ Johanna (2017): A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban talál-

ható járási hivatalok hatásköri különbségeire. In: LAKI Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): Agglomerációs várostérségi tanulmányok, Nagyvárosi városi és települési dilemmák a 21. században. TÖOSZ-Homo Oecologicus Alapítvány 92

24. 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés: „A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.” A jelenleg hatályos a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV.23.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése ugyanígy fogalmaz.

25. 2015. évtől a Nemzeti Köszolgáltatati Egyetemen a Közigazgatás és Köszolgáltat-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című projekt keretében elkészíti és kiadja az ún. Jó Állam Jelentést. A jelentés a jóállam-kutatások során kialakított indikátorok alapján a kormányzati képesség erősségeit vagy gyengeségeit 6 nagyobb, általános témára, köztük a közigazgatás hatékonyságára osztja. A közigazgatást vizsgáló rész hatásterületei a hozzáférhetőség, az ügyfélteher, az erőforrás-gazdálkodás, a felkészültség, és az elégedettség dimenziók.

26. Jó Állam Jelentés H.2.3 mutató 2019.

27. Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2018.

28. Ezen ügykörök nagyobb része tájékoztatás, információnyújtás, kérelmek előterjesztése, vagy egyedi ügyek intézéséhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások.

29. 86/2019. (V.23.) Korm. rendelet 5-9. melléklet

30. Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2019

31. Jó Állam Jelentés H.2.3 mutató 2019.

32. Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter a járási hivatalvezetők szokásos munkaértekezletén a 2015-ös évet a „változások” évének nevezte.

33. Az összehívások a vezetői szintek csökkentésével jártak.

34. Ide tartoztak a baleseti megtérítéssel a keresőképesség és képtelenség vizsgálatával, az anyatej-elszámolásokkal, az üzemi balesetből vagy foglalkozási megbetegedésből eredő egészségkárosodás miatt igénybe vett gyógyszer, segédeszközökkel kapcsolatos ügyek.

35. 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelet az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.

36. BARTA Attila-JAKAB Viktória (2016): Új kihívások a középszintű államigazgatásban 2016-tól napjainkig. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járásek továbbfejlesztésének főbb lépései és iránya. Debreceni Jogi Műhely, Debrecen, 2017 1-2.

37. Ebben az esetben paraetatikus a feladatellátásról beszélünk, amikor az állam a közigazgatási feladatot nem a saját szervezetrendszerén keresztül valósítja meg, hanem azok teljesülését további nem állami, illetve félállami formációk bevonása útján biztosítja.

38. 383/2016. (XII.2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

39. Irányadó jogszabály a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I.30.) Korm. rendelet.

40. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény.

41. 2016. évi LII. törvény 30. § (1)

42. KELŐ Johanna (2019): A járási hatósági igazgatás a kistélepléseken – teleplési ügysegdek és a kormányablakok. In: LAKI Ildikó-SZABÓ Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek, A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban. TÖÖSZ-Homo Oecologicus Alapítvány, 187, 316-317. ISBN 978-615-00-4925-0

43. Tekintettel az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényben, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvényeknek a módosításáról szóló 2019. évi CX. törvényben rögzítettekre.

44. Indokolások Tára 2020. 3. szám p.80. file :C:\Users\User\Downloads\IT_20_003.pdf letöltés: 2020.03.26.

45. <https://www.nak.hukamarakamarai-hirekorszag-os-hirek/101058-ujabb-ugyek-intezeseben-segitenek-a-kamarai-falugazdaszok>

46. A jogalkotói indokolás arra hivatkozik, hogy a gyámhivatali határozatok bizonyos százaléka a bíróságokon megtámadásra került, így a 2019. CXXVII. törvény módosította a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvényt, azzal, hogy a kapcsolattartásra vonatkozó döntésekben foglaltak megszegése esetén a határozat végrehajtását a gyermek lakóhelye, vagy tartózkodási helye szerinti járásbírósághoz tette át.

47. Anyakönyvi igazgatás, építésügy, birtokvédelem stb.

48. 2012-től a kormányhivatalok, 2013-tól a járási hivatalok működtek szabálysértési hatóságként. 2020-tól a rendőrségi hatáskört a jogalkotó szerint az indokolja, hogy a kisebb szabályszegések esetén nagyobb visszatartó erőként működik a rendőrség előtti eljárás.

49. A szerző 2013-2019. évek között járási hivatalvezetőként dolgozott, személyes, empirikus tapasztalatokkal rendelkezik az ügyfél-elégedettség időbeli változásairól.

50. A Közzszolgálati Szakszervezetek Szövetségének a törvényről való lesújtó véleménye megtalálható a <https://szakszervezetek.hu/kozszolemenyek/20558-kszsza-a-kit-torveny-tapasztalatai>

Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem)

Miközben a fenntartható önkormányzás egyik elemének, a magyarországi helyi önkormányzatok együttműködési helyzetének és lehetőségeinek áttekintésére vállalkoztam a világ jelentős mértékben megváltozott. Az új koronavírus (COVID-19) világjár-vánnyá vált és hazánkban is új kihívások elé állította az egész társadalmat. A korábbi nyitott világ rövid időn belül bezárkózott. Meggyőződésem szerint a megváltozott körülmények teljesen új helyzetet teremtenek a világban az együttműködések területén is. Az Európai Unió, amely a határtalan Európa eszméjére épült lezárta külső határait, miközben az unió tagállamai ugyancsak bezárkóztak, újból korlátozták az emberek szabad mozgását. A nemzetállamok saját utakon járnak, ugyanakkor helyénvaló módon figyelik, elemzik a többiek mozgását, lépéseit és amennyiben van szabad kapacitásuk felajánlják az együttműködésüket.

A jelen tanulmánynak¹ nem feladata a veszélyhelyzeti önkormányzati tevékenység átfogó értékelése viszont mégis érdemes rátekinteni a válsághelyzet kezelésére, amely megmutatja az önkormányzatok és önkormányzás jelenlegi állapotát.

1. Együttműködés a veszélyhelyzetben?

A személyes és a társadalmi érintkezés korlátozás alá kerülésével óhatatlanul felértékelődik az info-technológia és az internet nyújtotta információ szolgáltatás jelentősége, mint a koordináció, a kooperáció és az együttműködés létező eszköze. Azt vizsgáltam², hogy a megyei önkormányzatok miképpen jártak el koordinációs feladatkörükben, illetve az országos önkormányzati érdekszövetségek mennyiben segítették a települések munkáját, együttműködését az információ szolgáltatás és tapasztalatcsere eszközével. A települési önkormányzatok veszélyhelyzetben alkalmazott info-kommunikációs gyakorlatát nem vizsgáltam, a korábbi helyzetről átfogó képet nyújt Budai Balázs tanulmánya³.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a területi önkormányzatok feladatai között⁴ nevesíti a koordinációt is, ezért vizsgáltam a megyei önkormányzatok honlapjait (a letöltés ideje: 2020. március 20.).

A veszélyhelyzetben elvárhatónak tűnt, hogy a megyei önkormányzatok élére állnak a településközi együttműködések koordinált szervezésének. Sajnálatos módon erről nem tudok beszámolni. A 19 megyei önkormányzatból hét (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Komá-

rom-Esztergom, Nógrád, Pest, Tolna és Zala megye) honlapján semmilyen hír sem jelent meg, amely koronavírust érintette. A megyei önkormányzatok többségénél néhány hír jelent meg csupán. Egyedül a Fejér megyei önkormányzat honlapja informálta a közvéleményt összefogottan a koronavírusról⁵, de itt sem találunk olyan hírt, amely a települések számára adna többlet információt az ismert kormányzati tájékoztatásokon túl. Így a 19 megye honlapján összesen 28 hír jelent meg a vizsgált időszakban a koronavírussal összefüggésben. A megyei önkormányzatok részéről a vizsgált időszakban nem történt kezdeményezés a megye polgármestereinek külön tájékoztatására, a megyei koordináció felajánlására.

Az önkormányzati érdekképviselői szövetségek honlapjainak áttekintése (a letöltés ideje: 2020. március 22.) ugyancsak elgondolkodtató eredményre vezetett. Három szövetség - a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)⁶, a Magyar Faluszövetség (MFSZ)⁷ és a Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ)⁸ - honlapján a koronavírus semmilyen formában sem jelent meg. A hírek között nem volt található semmi a koronavírussal kapcsolatban a Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ) honlapján sem, csupán az események rovat naptárjában volt bejegyezve a Belügyminisztériumban 2020. március 12-én tartott tájékoztató, amelyet az önkormányzati érdekszövetségek részére a koronavírus fertőzés terjedésének megakadályozásával összefüggésben tartottak.⁹ További két szövetség hon-

lapján egy hír volt fellelhető a témában. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) honlapján március 5-ei hírként szerepel, hogy Csongrád megye segítséget nyújt a kínai testvérmegyének a koronavírus elleni küzdelemhez.¹⁰ A Községek és Kistelepülések Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ) honlapjának nyitó oldalán szerepelt, hogy a „kialakult járványügyi helyzet miatt az Elnökség a tavaszi közgyűlést bizonytalan időre elhalasztja.”¹¹ A Kisvárosok Szövetsége (KSZ) honlapján két hír volt olvasható egyrészt az általános kormányzati tájékoztatás a koronavírussal kapcsolatban kihirdetett veszélyhelyzetről, másrészt egy március 20-i szövetségi kezdeményezés a háziiorvosi ügyelet ellátásáról, amelyben kezdeményezték, „hogyan valamennyi területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvos részt vegyen a háziiorvosi ügyeleti ellátásban!”¹²

A nyolc országos önkormányzati szövetség közül végezetül a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) honlapjáról kell szólnom. A TÖOSZ a honlapján egy külön menüpontot alakított ki „Önkormányzati összefogás koronavírus járvány idején” címmel, amelyben önkormányzatok intézkedéseit, eljárásait, kommunikációs megoldásait és alkalmazott gyakorlatait mutatják be.¹³ Az oldal bevezetőjében hangsúlyozzák: „Az itt összegyűjtött információk nem ajánlások, nem értékeltük azokat, ezek megítélését Önökre bizzuk. Úgy gondoljuk azonban, hogy az egyes intézkedések, alkalmazott gyakorlatok településtípustól és mérettől

függetlenül valamennyi településvezető számára segítséget nyújthatnak.” E mellett a szövetség Facebook oldalán¹⁴ folyamatosan, naprakészen közli a témával kapcsolatos legfontosabb országos híreket, valamint az önkormányzatokat érintő anyagokat és az önkormányzati vezetők reakcióit, kezdeményezéseit, hozzászólásait.

Azok a szerveződések, amelyeknek feladata lenne a koordináció, így elsődlegesen a megyei önkormányzatok, valamint az országos önkormányzati szövetségek túlnyomó többsége nem látta el koordinációs és tájékoztatási feladatát, vagyis a települések sok tekintetben magukra maradtak.

2. Az intézményesített együttműködés 30 éve

A magyar önkormányzati rendszer, a központosító tanácsrendszer fel- és leváltásaként a települési önkormányzatokat helyezte a fókuszba, mégpedig oly módon, hogy a korábbi közös tanácsok társközségeit „felszabadította” és önálló helyi önkormányzatként egységesen azonos jogosítványokkal ruházta fel a községeket és a városokat. Ennek következtében a korábbi 1627 tanács helyére 3092 települési önkormányzat lépett,¹⁵ vagyis csaknem 1500 község élhette meg az önállóság élményét. A rendszerváltoztatás egyik meghatározó döntésével a települések függetlenné váltak a felsőbb, megyei és országos hatalomtól.

A korábbi megyei tanács, mint térségi hatalmi, érdekmegjelenítő, terület és településfejlesztő, speciális ellátó és igazgató központ megszűnt. A megyei szinten létrehozott önkormányzat döntően középszintű közszolgáltató és kiegészítő szerepet kapott, míg az államigazgatás és szakmai felügyelet kormányzati irányítás alatt maradt. A megyei önkormányzat nem kapott területfejlesztő, térségszervező és érdekképviselői felhatalmazást. Így lényegében a települési önkormányzatok jogi és szervezeti függetlensége korlátlannak tűnt, miközben az ellátandó feladatok, hatáskörök úgy kerültek hozzájuk, hogy azok ellátásának feltételeit, az ellátó képességet a hatáskör telepítői nem vizsgálták.

Magyarországon 1990. szeptember 30-ával több, mint 3 ezer települési önkormányzat, mint kis „autonóm köztársaság” kezdte meg tevékenységét. Az első, 1991-es esztendőben még pénzügyi forrásbőségben is voltak a települések, hiszen a személyi jövedelemadó (SZJA) 100%-ban helyben maradt. Bár már 1992-ben az SZJA megféleződött, mégis visszatekintve ez volt a települések aranykor. A közös tanács székhelyközségének „uralma” alól felszabaduló társközségek függetlenedésének következtében minden település egyedül kívánta bepótolni az elmúlt évtizedek, elnyomásként megélt helyzetének következményeit és megmutatni életképességét.

A településfejlesztési támogatásokról a megye helyett az Országgyűlés döntött, ami a térségi összefüggéseket kevésbé vette figyelembe.

Az együttműködések formalizált, intézményesített eszközeiről azonban már a kezdetekben sem feledkezett meg a jogalkotó. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) III. fejezete rögzítette a települési önkormányzatok társulásait és lényegében háromféle társulási formát szabályozott (hatósági igazgatási társulás, intézményfenntartó társulás és közös képviselő), miközben megengedte, hogy a társulásnak egyéb formái is legyenek.

A társulások egyik alkalmazott formája kezdetektől napjainkig az önkormányzati igazgatási feladatok közös ellátása, 2013-ig a körjegyzőség volt, ugyanis az Ötv. úgy rendelkezett, hogy az ezernél kevesebb lakosú községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak, kivéve, ha az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete a képzési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki és ezzel létrehozza az önálló hivatalt. 1991-ben 1535 község tartozott körjegyzőséghez, amelyből 529 volt a székhely. A települések többsége önálló polgármesteri hivatalt tartott fenn. Miközben az önálló községgé válással újabb települési önkormányzatok jöttek létre, aközben a körjegyzőségek száma 2000-ig fokozatosan csökkent. A körjegyzőségek számának növekedése 2008-tól felgyorsult elsődlegesen a gazdasági válság miatt végrehajtott központi finanszírozás csökkentés következtében.

Átfogó változtatásra 2013-tól került sor, amikor jelentősen szigorította az Möt. az önálló polgármesteri hivatal fenntartásának feltételeit és lehetőségét.

Ennek következtében több mint 500 önkormányzati hivatali székhely szűnt meg és jelenleg csupán 545 polgármesteri hivatal működik, míg 2633 település 738 központtal működtet közös önkormányzati hivatalt. A változtatás következtében a települések 40%-ában van jelenleg önkormányzati hivatal, míg korábban 60%-ban volt.

Egyes közszolgáltató intézmények közös fenntartásának társulási formája ugyancsak él. Az első húsz esztendőben a közös általános iskolai fenntartás volt a legjellemzőbb intézményfenntartói forma, amely a többcélú kistérségi társulások esetében is meghatározó volt. A közoktatás állami fenntartásba vétele következtében az önkormányzati kompetenciában maradó óvodák kerültek a közös intézményfenntartások fókuszába.

Az 1996-ban született területfejlesztési törvény,¹⁶ - amely mind alapelveit, mind a rendszer egészének szabályozását tekintve megfelelt az Európai Unió elveinek és gyakorlatának - jelentős változást hozott a települések közötti együttműködések területén. Az intézményrendszer összetételében és kapcsolatrendszerében hangsúlyosan jelent meg a partnerség elve, amelynek következtében csökkent az állami, kormányzati befolyás szerepe és kialakult a három oldal – az állam, az önkormányzati szféra, és a gazdaság szereplői - szabályozott és kölcsönös érdekeken alapuló együttműködése.

Ebben az időszakban a települések jelentős többsége számára a térségfejlesztés rendszerében a meghatározó

intézménnyé a megyei területfejlesztési tanácsok váltak és azon belül erős szereplőkként vettek részt a kistérségek delegátusaiként a polgármesterek. A megyei területfejlesztési tanácsban való közvetlen részvételi lehetőség biztosítása miatt a kistérségi önkormányzati szövetségek többségében átalakultak területfejlesztési önkormányzati társulásokká, tekintettel arra, hogy a törvény lehetővé tette¹⁷, hogy a társulások statisztikai vonzaskörzeteként egy-egy képviselője tagja legyen a tanácsnak. Ebben az időszakban gombamód szaporodtak a társulások.

A területfejlesztési társulások eltérő tartalmi és formai megoldásai is szerepet játszottak abban, hogy 1997-ben külön törvény született¹⁸ a helyi önkormányzatok társulásairól.

A települések közötti térségi együttműködések rendszerében jelentős változást eredményezett a 2004-es törvényi szabályozás a többcélú kistérségi társulásokról.¹⁹ A többcélú kistérségi társulások két fő területe az önkormányzati közszolgáltatások közös ellátása és az összehangolt területfejlesztés volt. Ez a társulási forma elvileg önkéntes volt, de erőteljes kormányzati nyomással és kapcsolódó pénzügyi támogatással jöttek létre és négy év alatt sikerült az országot a kistérségi társulásokkal lefedni. Ez a kísérlet volt ez-ideig a legátfogóbb próbálkozás a települési önkormányzatok intézményesített térségi együttműködésére.

A 2010-es kormányváltás az önkormányzati társulások szabályozása és ösztönzése tekintetében is jelentős vál-

tozást eredményezett. Megszüntették a többcélú kistérségi társulások pénzügyi támogatását, majd hatályon kívül helyezték a társulásokra vonatkozó 1997-es általános és a 2004-es külön törvényi szabályokat is. Jelenleg az Mötv. IV. fejezete rögzíti a társulásokra vonatkozó általános szabályokat, a társulási megállapodások alapvető szabályait, valamint a szervezetre és működésre vonatkozó leglényegesebb rendelkezéseket.

Változás történt az alkotmányos szabályozásban is. A köztársasági alkotmányt felváltó Alaptörvény is elismeri az önkormányzatok szabad társulási jogát²⁰, ugyanakkor lehetővé teszi kötelező társulás előírását is²¹, amelyre jelenleg példaként a közös önkormányzati hivatalok szolgálnak.

Ugyancsak új helyzet alakult ki a területfejlesztés területén azáltal, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok megszűntek és a térségi érdekek becsatornázása a kistérségi társulások révén okafogyottá vált. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) készítésének tervezési szakaszában, 2014-ben ugyan felvillant a lehetőség, hogy a kistérségeket felváltó járás területén az érintett települések közösen hozzanak létre ún. járási projektdossziét, amelyben a térség fejlesztési céljait, elképzeléseit gyűjtik össze és rangsorolják, valamint összehangolják a fejlesztések ütemezését. A TOP későbbi szakaszában viszont már nem jelenik meg a járási tervezés és a megyén belüli kisebb térségek közös fejlesztése.

Mint a rövid visszatekintésből is érzékelhető, hogy az önkormányzati hivatalok tekintetében megjelent kötelező társulási rendszer mellett, elsődlegesen a kisebb települések szerveződtek egyes, főleg humán szolgáltatási területen a közös intézményfenntartásra. Elsődlegesen a városközpontú térségekben gyakori, hogy a kistelepülés a szolgáltatást, közszolgáltatási szerződés formájába „vásárolja” meg és nem hoznak létre társulást. A többcélú kistérségi társulások is több helyen fennmaradtak, de lényeges belső átalakuláson mentek keresztül azáltal, hogy az iskolák közös fenntartásának ügye kikerült a rendszerből.

A települések közötti intézményesített együttműködés jelent még meg, elsődlegesen az európai uniós támogatások elnyerése érdekében létrejött közös pályázatok, konzorciumok révén. Ezek a pályázat orientált együttműködések azonban gyakorta csak az elnyert forrás felhasználásáig maradnak fenn, így nem szervesülnek a településközi együttműködésekbe.

Ezért is tartom hosszabb távon negatív hatásúnak a területfejlesztési rendszer kormányzati döntésekkel való felülírását. Miközben továbbra is hatályban van jelentős változtatásokkal ugyan a területfejlesztésről szóló törvény, aközben a kormányzat különféle pályázati programokat meghirdetve az általános szabálytól eltérő módon, célzottan nyújt támogatásokat, gondoljunk csak a Modern Városok Programjára²², vagy a Magyar Falu Programra²³. E két „program”, mint leírt koncepció, terv lényegében nem került dokumentálásra,

hanem külön miniszterelnöki „politikai szándéknyilatkozatokkal”, vagy konkrét pályázati kiírásokkal került megvalósításra. A fejlesztéspolitika ad hoc jellegét jól példázza, hogy a magyar falu programban, az amúgy fő feladatát tekintve területfejlesztő szerepet betöltő megyei önkormányzatoknak nincsen semmilyen szerepe. A településektől távol történő pályázati döntések jelentős mértékben megnövelték a pártpolitikai befolyás és a korrupció lehetőségét, miközben azt a látszatot erősíti, hogy nincs szükség térségi összefogásra és együttműködésre. Ezt a dilemmát a következőképpen fogalmazza meg tömören a Mezei Cecília és Varjú Viktor szerzőpáros: „A *helyi-térségi szemlélet* összeegyeztetésének nehézségei áthatják a hazai fejlesztési gyakorlatot. Már az ágazati politikáknál kezdődik, amelyek többsége térben „vak”, hiszen ágazati prioritások és nem területi szempontok szerint dönt. A helyi fejlesztéspolitika legfőbb letéteményesei a helyi önkormányzatok. Mindeközben a megyei önkormányzatok ugyan újabban térségi koordinátori feladatokat látnak el, a rendszer egésze mégis szinte teljesen nélküli a területi együttműködések önkéntes, alulról építkező vagy az észérvek mentén logikusan létrejövő formáit.”²⁴

3. Röviden a jelenlegi helyzetről

Az önkormányzatok vertikális és horizontális együttműködéséről, valamint a koordináció helyzetéről a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú „Önkormányzati Fej-

lesztések Figyelemmel Kísérése II.” című kiemelt projekt keretében átfogó kutatásokra került sor az elmúlt esztendőben. A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által vezetett kutatás nagyon sokféle tény, információt tárt fel, amelyeket megfelelő elemzések, értékelések után kellő részletezettséggel közzé is tettek a honlapjukon.²⁵

Az átfogó kutatás ellenére mégsem állíthatjuk, hogy a témában valamennyi releváns információ a rendelkezésünkre áll. Erre mutat rá tanulmányában Kovács Éva: „Az önkormányzatok közötti együttműködések feltárását és vizsgálatát nehezíti, hogy nemlétezik egy egységes nyilvántartás, amely a jogilag formalizált, intézményesített együttműködések minden formáját nyilvántartaná.”²⁶

Az önkormányzati együttműködések fontosságára mutat rá a Belügyminisztérium legújabb kiadványa is. „A magyarországi települések túlnyomó többsége érintett valamilyen jogilag formalizált – kötelező vagy önkéntes – együttműködésben, ezért a feladatellátás, de egyre inkább fejlesztéspolitikai vonatkozásban is alapvető kérdés a különböző koordinációk alakulása, azok rövid és középtávú tervezése, fokozott figyelemmel kísérése. A különböző együttműködések folyamatos áttekintése, valamint a jövőbeli koordinációs irányok, elképzelések meghatározása akár a helyi nyilvánosság (lakosság, *stakeholder* szervezetek) bevonása révén, pozitív módon erősítheti a horizontális önkormányzati koordináci-

ók helyi elfogadottságát, és vele az egész folyamat társadalmi inkluzivitását.”²⁷

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a magyar önkormányzati rendszerben meglehetősen jelentős különbségek találhatók az önkormányzó képesség tekintetében. Az intézményesített együttműködésekén túli kapcsolatok ügyében a jelentősebb saját forrással nem rendelkező önkormányzatok meglehetősen nehéz helyzetben vannak, mivel a kötelező feladatok ellátásán túl, az önkormányzás sajátosságait megjeleníteni képes önként vállalt feladatok ellátására alig van, vagy marad forrásuk. Ugyanakkor valamennyi települési önkormányzat arra törekszik és sok tekintetben az együttműködéseiket is ez irányban alakítják, hogy legyen helyben, vagy elérhető közelségben munkahely, vagyis a lakosok foglalkoztatása biztosított legyen és ezzel párhuzamosan az önkormányzat is bevételhez jusson. A koronavírus járvány hatását még nem ismerjük, így csak az azt megelőző helyzetről tudunk szólni, amely eleve nem túl rózsás, mint ahogy azt Sabján Katalin és Kolin Péter tanulmánykötetükben megállapították: „Magyarországon csupán 300 olyan önkormányzat van, amely elég adót tud beszedni ahhoz, hogy abból éljen! 2600 településen minimális az adóbevételek, ezek szinte csak az állami támogatásból gazdálkodnak, így nem tudják felvenni a versenyt a nagyobb városokkal. Ezeknek az együttműködés az egyetlen kiút: elég nagy piacot képezni a befektetőknek, és együtt megfelelő színvonalú szolgáltatásokat nyújtani.”²⁸

Mint az önkormányzás valamenyi területén, úgy az együttműködések tekintetében is egyértelműen állítható, hogy kiemelkedő szerepe van a kapcsolatok milyenségében, mértékében és mélységében, hogy az egyes települések élén milyen aktivitású, nyitottságú, elkötelezettségű polgármester áll és mennyiben együttműködő vele a képviselő testülete, valamint van-e a helyi politikai döntéshozók mögött megfelelő szakmai támogató hivatali bázis. Látható ugyanis, hogy a csekély közpénzzel rendelkező kistelepülések is képesek kiemelkedőt alkotni, ha az adott közösségben a személyi feltételek és aktivitások rendelkezésre állnak. A helyi innováció és innovációs képesség a meghatározó abban, hogy egy település az együttműködés rendszerében alakítója, vagy elszenvedője a folyamatnak.

4. Gondolatok a lehetséges jövőről

4.1. Az új lokalizmus²⁹ eljövetele?

A magyarországi településszerkezet sokszínűsége is befolyásolja az együttműködési terek és formák kialakulását. A jellemzően aprófalvas térségekben, megyékben a mikro-térségi együttműködések jelenthetik a hosszútávon fenntartható közös önkormányzás alapját. A nagyobb településekből álló alföldi térségekben az önállóság igénye erőteljesebben érvényesül, miközben a szomszédsági kapcsolatok itt is érvényesülnek. A nagyvárosok elkülönülésének tudatos lebontása szükséges annak

érdekében, hogy a szigetszerű fejlődést felválthassa a kiegyenlített térségi partnerség.

Az önkormányzatok és az önkormányzás jövője szempontjából kettős fejlesztési irányban gondolkodhatunk. Egyrészt meg fog erősödni az önszerveződés, az önellátás, és az önfenntartás iránti igény. Az élhető település felértékelődik, így a lokalitás is megerősödik. Ennek a folyamatnak térségi szervezése és intézményesítése révén jöhetnek létre azok az önkormányzati közösségek, amelyek mindennapi tevékenysége az együttműködéseken alapul.³⁰

Másképp az egyes települések megjelennek a széleskörű hálózatok révén az országos és nemzetközi térben. Így válhat a helyi siker és eredmény a nagy közös részévé, közös kincsé.³¹

4.2 Milyen szempontoknak kell érvényesülnie a települések együttműködése területén?

Az általam legfontosabbnak tartott és felsorol szempontok természetesen tovább bővíthetők, árnyalhatóak.

4.2.1 A belső együttműködés

Egy települési önkormányzat csak akkor képes hosszabb távon kifelé együttműködni, ha az önkormányzat belül együttműködő, azaz az önkormányzás alanyai aktív, tevékeny, kritikus részesei az önkormányzásnak. A belső közösség fejlődése, erősödése az alapja a külső együttműködésnek, a szomszédság, a kistérség, a járás, a megye, az országos és a nemzetközi kapcsolatok területén. Az önkormányzás mindennapjaiban a

bevonás, a részvétel és a visszacsatolás, az értékelés biztosítja a döntések megalapozottságát és elfogadottságát, a települési békét és biztonságot, amelyhez a lényegéből adódóan társul a nyitottság és az átláthatóság.

4.2.2. Az együttműködések formalizálása

Természetesen ez az ideális helyzet teljességében csak nehezen és időszakszerűen valósul meg, viszont a törekvés, a tudatos közösségépítés alapja az együttműködésre képes önkormányzat-tá válásnak. Mindezen belső építkezési folyamatok történhetnek ösztönösen és tudatosan egyaránt. Ugyanakkor mindenképpen szükséges a folyamatok valamilyen szintű és mértékű közmegyezésen alapuló formalizálása. A helyi norma kialakítása és beépülése a helyi együttműködési viszonyrendszerekbe az ez erő, amely fenntarthatóvá teszi a helyi közösség működését, továbbélését.

4.2.3. Kell egy vezető!

Ebben a belső építkezési folyamatban meghatározó szerep hárul a település vezetőjére, és első számú képviselőjére, a polgármesterre. A polgármester stratégiai gondolkodása és innovációs képessége jelentősen meghatározza, hogy az adott település mennyiben lesz együttműködő.

4.2.4. Mivel rendelkezem?

Fontos, hogy lehetőleg minden település legyen tisztában azzal, hogy milyen adottságokkal rendelkezik, mit tud betenni a közösbe és miből van hi-

ánya és rádöbbenjen, hogy egyedül nem megy. Érzékelhető, hogy a kisebb lakosságú községek részéről ez a felismerés már megtörtént, míg a nagyobb városok és a főváros részéről még nem egyértelmű. Az együttműködésnek sokszor akadálya a „nagyvárosi elszigetelődés intézményesítése”³²

4.2.5. Győztes-győztes helyzet

Az együttműködések fenntarthatóságát befolyásolja, hogy a résztvevő felek egyenrangú partnerségre, vagyis a győztes-győztes (win-win) helyzetre törek-szenek-e. Amennyiben az együttműködésben vezető szerepet betöltő nem koordinációra, hanem kizárólagos döntésre törekszik, akkor az együttműködés nem lesz tartós.

4.2.6. A gyengébb védelme

A fenntartható együttműködés feltételezi, hogy a résztvevő felek között biztosított a kisebb, gyengébb település védelme.

4.2.7. Tanulni kell az együttműködést!

Természetesen az együttműködési szerepek is tanulhatóak, a jó példák elsajátíthatóak, mint ahogy az együttdöntés képességét is lehet fejleszteni.

4.2.8. Az együttműködésben résztvevő települések körének meghatározása

Az együttműködések terének végig elemzett és mérlegelt meg- és lehatárolása ugyancsak feltétele a fenntartható együttműködésnek. A közös tervezés, a célok meghatározása, a stratégia építés teremtheti meg az alapját az együttmű-

kódések formalizálásának és intézményesítésének.

4.2.9 A külső beavatkozások visszacsorítása

Itt szükséges megemlíteni, hogy az egyenjogú partneri helyzetet képes rombolni a pártpolitikai szempontok előtérben kerülése, a napi politika befolyásoló szerepe.

4.3. Végezetül

Az önkormányzati együttműködések feltételezik, hogy vannak valódi, működő önkormányzatok. Ezért fontos itt is hangsúlyozni, hogy a túlzott centralizáció, az önkormányzati kompetenciák államosítása, az önkormányzás legyengítése ellene hat a fenntartható önkormányzásnak. Erre a veszélyre hívta a fel a figyelmet Szlávik János csaknem két évtizede: „Egy olyan politika, amely erős jövedelemkoncentrációt valósít meg és az önkormányzati szint erőforrás-ellátottsága bizonytalan és esetleges, elsorvaszthat bármely helyi fenntarthatósági kezdeményezést.”³³

A veszélyhelyzet megszűntével a lokalitás vélhetően felértékelődik, aminek következtében az önkormányzatok pozícióinak is javulnia kell, amelyben jelentős tartalékok jelenthetnek az együttműködések.

ZONGOR GÁBOR

Jegyzetek:

1 A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2019. évi Térmaterületi Kiválóság Program „Fenntartható biztonság és társadalmi

környezet” című projekt keretében készült 2020. áprilisában.

2 A vizsgálódásom, egy hétre a 2020. március 20-26 közötti időszakra tért ki, amelyet követően született meg a Kormány⁷¹2020. (III. 27.) Korm. rendelete a kijárási korlátozásáról – Magyar közlöny 56. szám 1626-1627. oldal

3 Lásd: BUDAI Balász Benjamin (2018): Az önkormányzatok kommunikációs gyakorlatának kihívásai napjainkban. In: AUER Ádám - BERKE Gyula - GYÖRGY István - HAZAFI Zoltán szerk.: Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére - Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 175-186

4 Lásd: Mötv. 27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

5 Lásd: <https://www.fejer.hutajekoztato-a-koronavirusrol>

6 A BÖSZ <http://buosz.hu> honlapján a legfrissebb hír: 2019. 02. 05. dátummal szerepelt.

7 Az FMSZ <http://www.faluszovetseg.huportalindex.php> a legfrissebb hír: 2019. 12. 19. dátummal szerepelt.

8 A MÖSZ <http://www.moszlapp.hu> honlapján a legfrissebb hír: 2019. 07. 02. dátummal szerepelt.

9 Lásd: <http://www.mjvsz.hu> és <http://www.mjvsz.huesemenyekhonap>

10 Lásd: <http://moosz.comhirekcsongrad-megyei-segitseg-kinak-a-koronavirus-elleni-kuzdelemhez>

11 Lásd: <http://www.kosz.hu>

12 Lásd: <https://site.kisvarosok.hu/haziorvosi-ugyeleti-ellattassal-kapcsolatos-tajekoztatasi>

13 Lásd: <http://xn--tosz-5qa.hu/aktualishirek-koronavirus>

14 Lásd: <https://www.facebook.com/toosz1989>

15 SZABÓ Tamás (2020): A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően I. Comitatus, 30. évf. 234. sz. 54. oldal

16 Lásd: a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

17 Lásd: Az 1996. évi XXI. törvény 14.§ (1) bek. e) pontját, mely szerint a megyei területfejlesztési tanács tagja a megyében működő terület-

fejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzáskörzeteként egy-egy képviselője.

18 Lásd: A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény

19 Lásd: A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény

20 Lásd: Magyarország Alaptörvénye 31. cikk

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;

21 Lásd: Magyarország Alaptörvénye 34. cikk

(2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

22 Lásd: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokmodern-varosok-sorozat> (A letöltés ideje: 2020. április 11.)

23 Lásd: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseghirekmagyar-falu-program> (A letöltés ideje: 2020. április 11.)

24 Lásd: MEZEI Cecília, VARJÚ Viktor (2018): Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetőségemodellezhetősége, In: BÁNYAI, O; BARTA, A szerk.: A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései. Budapest, Gondolat Kiadó 125. oldal

25 Lásd: <https://bm-oki.hu>

26 Lásd: KOVÁCS Éva Margit (2018): A települési önkormányzatok közötti együttműködések és koordinációs struktúrák elemzése. In: AUER Ádám - BERKE Gyula - GYÖRGY István - HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére - Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 1-11. 2. oldal

27 Lásd: BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán (2019) szerk.: *Önkormányzatokról Önkormányzatoknak.* Budapest, a Belügyminisztérium kiadványa 305. oldal

28 Lásd: SABJÁN Katalin – KOLIN Péter (2018): *Önkormányzati tökevonás. Az önkormányzatok tökevonó képessége. Önszervező*

önkormányzat 4. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 54. oldal

29 Az új lokalizmus fogalma egyre jobban terjed a világban és hazánkban is, de rövid magyar definíciója még nem alakult ki. Lásd: <https://trello.com/b/jc1182c/C3%BAj-lokalizmus>

30 Lásd: GÁSPÁR Máttyás (2019): *Az okos falu – egy másik falu. Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 3. sz. 19-27.

31 Lásd: Z. KARVALICS László (2019): *Könyvfalu, tyúkváros – Teremtett attrakciók „okos tervezése”.* Új Magyar Közigazgatás, 12. évf. 3. sz. 1-10.

32 Lásd: PÁLNÉ Kovács Ilona (2020): *Harminc éves a magyar önkormányzati rendszer. Egy szakmai karrier és egy közpolitikai kudarc története* Elmaradt székfoglaló előadás vetített anyaga MTA Székház, 2020. március 26.

33 Lásd: SZLÁVIK János (2002): *A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban* Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai 17. szám 13. oldal

Irodalomjegyzék

BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán (2019) szerk.: *Önkormányzatokról Önkormányzatoknak.* Budapest, a Belügyminisztérium kiadványa

BUDAI Balázs Benjamin (2018): *Az önkormányzatok kommunikációs gyakorlatának kihívásai napjainkban.* In: AUER Ádám - BERKE Gyula - GYÖRGY István - HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére - Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 175-186.

GÁSPÁR Máttyás (2019): *Az okos falu – egy másik falu. Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 3. sz. 19-27.

KOVÁCS Éva Margit (2018): *A települési önkormányzatok közötti együttműködések és koordinációs struktúrák elemzése.* In: AUER Ádám - BERKE Gyula - GYÖRGY István - HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére - Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 1-11.

MEZEI Cecília, VARJÚ Viktor (2018): Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetőségemodellezhetősége, In: BÁNYAI, O; BARTA, A szerk.: *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat Kiadó

PÁLNÉ Kovács Ilona (2020): Harminc éves a magyar önkormányzati rendszer. Egy szakmai karrier és egy közpolitikai kudarc története – Az elmaradt székfoglaló előadás vetített anyaga MTA Székház, 2020. március 26. 6. dia Azóta közönség nélkül sor került az előadásra. Megtekinthető: https://www.youtube.com/watch?v=IHpZEVr_wWI – a szerk. megj.

SABJÁN Katalin – KOLIN Péter (2018): Önkormányzati tökevonás. Az önkormányzatok tökevonó képessége. Önszervező önkormányzat 4. Budapest, Dialóg Campus Kiadó

SZABÓ Tamás (2020): A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően I. *Comitatus*, 30. évf. 234. sz. 53-59.

SZLÁVIK János (2002): *A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban* Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai 17. szám http://korny.uni-corvinus.hu/kti17_szam.pdf

Z. KARVALICS László (2019): Könyvfalu, tyúkváros – Teremtett attrakciók „okos tervezése”. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 3. sz. 1-10.

ZONGOR Gábor (2016): *Az új magyar önkormányzati rendszer* in: Agg Zoltán (szerk.): *Közigazgatási tanulmányok = Comitatus*, különszám 71-82.

Egyéb kiadványok

Ajánlások - Az önkormányzatok sikereesebb horizontális és vertikális koordinációja (2018). Kutatás I. Budapest, BM Önkormányzati Koordinációs Iroda

Koordináció az önkormányzati feladatellátásban (2018). Módszertani Kiadvány. Budapest, BM Önkormányzati Koordinációs Iroda



A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően II.

Jelen tanulmány alapjául az *„Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk - az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai”* című tanulmány szolgál, amely *„Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban”* című tanulmánykötetben jelent meg, és amely 2019 szeptemberben került bemutatásra a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. A hivatkozott tanulmány rövidített, valamint meghatározott kérdésekre fókuszáló verziója olvasható a következő oldalakon, aktualizálva a KSH által kiadott 2019-es Magyarország közigazgatási helynévkönyvének információival, illetve a Magyar Államkincstár által vezetett, a helyi önkormányzatok által leadott OSAP jelentések önkormányzati társulásokat összegző 2018. második féléves adataival. (A tanulmány első része a Comitatus tavaszi számában jelent meg. Irodalomjegyzéket ld. ott – a szerk.)

V. Önkormányzati társulások és együttműködések 2012 után

V.1 Közös önkormányzati hivatalok, mint kötelező társulások

Az 1990-2012 időszakhoz képest fontos változást jelent, hogy a korábbi szabályozástól eltérően a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény

helyi önkormányzatokról szóló fejezete már kifejezetten rendelkezik kötelező önkormányzati társulásokról: „törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását” – [Alaptörvény, 34. cikk, (2)]. Az Mőtv. 85.§ (1) pontja pedig a 2000 lakos vagy az alatti települések számára kötelező jelleggel, 2000 lakos felett pedig lehetőségként határozta meg az ún. közös önkormányzati hivatalba történő tömörülést. Az Mőtv. – kihasználva az Alaptörvény adta lehetőséget – a 2000 lakosnál kisebb települések esetében immáron kötelező jelleggel közös önkormányzati hivatalok felállítását rendelte el a korábban önkéntes alapon létrejött körjegyzőségek helyett – a főszabály a 2012. december 31. megszűnési időpont volt.

A legfrissebb 2019. január 1. közigazgatási információkat tartalmazó KSH helynévkönyv szerint 738 közös önkormányzati hivatal működik Magyarországon, ami 2633 települést érint, mint székhely valamint társközségek. A közös önkormányzati hivatalok székhelytelepülései túlnyomórészt szintén községi, nagyközségi jogállásúak, így elenyésző arányban vannak közöttük városi, járásszékhely városi, és egészen minimális esetben megyei jogú városok. A közös önkormányzati hivatalok rendszere az összes magyarországi település 85%-át foglalja magában a rendelkezésre álló statisztikák szerint (KSH, 2019). A közös önkormányzati hivatalok regionális megoszlása a következő:

- Pest megye 27 közös önkormányzati hivatal
- Közép-Dunántúl 100 közös önkormányzati hivatal
- Nyugat-Dunántúl 136 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Dunántúl 140 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Magyarország 166 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Alföld 100 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Alföld 69 közös önkormányzati hivatal.

A 2019. január 1.-én működő 738 közös önkormányzati hivatalból mindössze 3 székhelytelepülése megyei jogú város; 124 db-nak városi, járasszékhely városi önkormányzat; 47-nek nagyközségi jogállású település valamint 564 közös önkormányzati hivatalnál községi önkormányzat a székhely. A közös önkormányzati hivatalok számának megyei szintű megoszlása leképezi a megyei szintű települési fragmentációkat, így a legtöbb közös hivatal az aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található, 86 db; a legkevesebb pedig a dél-alföldi Csongrádban, 14 db (KSH, 2019). Különösen magas, bőven 100 feletti az önálló kirendeltséggel sem rendelkező községek száma és aránya Zalában, Borsod megyében, Somogyban és Vas megyében, valamint Baranyában – ez utóbbiban mindössze 5 olyan település található, amely rendelkezik önálló polgármesteri hivatallal. Ugyanakkor mindössze 20 alatti az önálló kirendeltséggel sem rendelkező települési önkormányzatok száma Csongrádban, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, Hajdú-Biharban és Békés megyékben. Akár egymással szomszédos megyékben is jelentős különbségek vannak az önkormányzati hivatali struktúrák tekintetében, jó példa Borsod és Heves megyék összehasonlítása a kirendeltséggel sem rendelkező községek megyén belüli száma, aránya között.

Mivel az Möt. 85.§ (3) értelmében „közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő január 1-jén lép hatályba” – így jelenleg még nem látható országosan, hogy milyen mértékben fog változni a közös önkormányzati hivatali rendszer Magyarországon, mely korábbi közös hivatalok bomlanak fel, melyek jönnek létre újonnan, kik lesznek az elszakadó és csatlakozó települések.

V.2 Önkéntes önkormányzati társulások

2013. január 1-vel hatályát veszítette a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004.

évi CVII. törvény. Az új önkormányzati törvény azonban továbbra is fenntartotta az önkéntes önkormányzati társulások lehetőségét, a 87. § a következő generális szabályban rögzítette az önkéntes társulások fogalmát: „A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör; valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”

A korábban létrehozott önkéntes önkormányzati társulások felülvizsgálatának céljából 2013. június 30.-ig kellett nyilatkozniuk az érintett települési képviselőtestületeknek a társulások megszüntetéséről vagy további fenntartásáról. A Möt. ezzel indirekt módon a korábbi többcélú kistérségi társulások közös akaratból történő megszüntetésének, s vele a kistérségi munkaszervezetek felszámolásának irányába nyomta a településeket. Az Önkormányzati törzsadattár 2018. második fél éves nyilvántartása szerint 962 önkéntes önkormányzati társulás működött Magyarországon. Az Önkormányzati törzsadattár statisztikákból látható, hogy a kistépülések általában több különböző önkéntes társulásos is részt vesznek, amelyek típusai az alábbiak lehetnek:

- Önkormányzatok közötti közszolgáltatási szerződések (pl. a mikrotérségi központ község vagy város a saját intézményei révén szolgáltat a társult települések számára általában anyagi ellentételezés fejében);
- közös intézményfenntartás – ahol a működtetési költségek megosztásra kerülnek;
- mikrotársulás - kisebb területi kiterjedésű, általában csak néhány településre kiterjedő kooperáció (pl. óvodafenntartó társulások);
- többcélú kistérségi társulás - jó eséllyel az eleve kevés települést magába foglaló többcélú társulások maradtak fent, bár a közös feladatellátás sok esetben módosult (pl. közoktatási feladatok elkerülése az önkormányzatoktól)
- pályázati, konzorciumi együttműködések - ezek hosszú távú fenntartása főleg a pályázat megvalósulását követő ún. fenntartási időszak után tűnik problémásnak.

Az Önkormányzati Törzsadatár 2018. második féléves nyilvános adatbázis alapján, amelyhez az információkat a települési önkormányzatok szolgáltatták az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program keretében – alapja az OSAP 1621-es űrlap – látható, hogy a soktelepüléses, aprófalvak dominálta megyékben található a legtöbb önkéntes önkormányzati társulás – kiemelkedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a maga 100 db, Borsod-Abaúj-Zemplén megye 83 db; Baranya megye 85 db önkéntes önkormányzati társulással. A legkevesebb formális társulásokat találjuk Komárom-Esztergom megyében 13 db, Békés megyében 24 db, Fejér megyében 25 db.

Szakágazati aspektusban a legtöbb települést érintő önkormányzati társulások jellemzően a közüzemi fejlesztési, működtetési céllal létrehozott formalizált együttműködések, így a hulladékgazdálkodási, szennyvíz-, vagy ivóvízgazdálkodási társulások. A legtöbb települést érintő önkéntes társulása a Mecsek-Dráva Regionális Szilárdhulladék Kezelő Rendszer Létrehozását Célzó Önkormányzati Társulás 313 tagtelepüléssel, de hasonló társulási monstrum a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szilárdhulladék-gazdálkodási Társulás 240 önkormányzattal valamint az összes 260 zalai települést tömörítő Nyugat-Balaton és Zala Folyó Medence Nagytérség Települési Szilárdhulladékaik Kezelésének Korszerű Megoldására önkormányzati társulás. Ezek az „óriástársulások” kifejezetten egycélú koordinációk. A közüzemi területtel szemben a humán közszolgáltatások esetében már jóval kevesebb – akár csak néhány – települést érintő önkormányzati társulások a dominánsak (szociális és/vagy gyermekvédelmi mikrotársulások; óvodatársulások). Ugyanakkor nem meglepő módon az aprófalvas térségekben, járásokban, mikrotérségekben működő humán társulások akár 20 feletti települést (köztük túlnyomó többségben községek, aprófalvak) is tagjaik között tudhatnak – pl. a Baranya megyei Beremendi Szociális és Gyermekjóléti Társulás 25 tagönkormányzattal; Borsodban a Putnok és Térsége Önkormányzati Társulás 26 tagönkormányzattal. A KSH Önkormányzati törzsadatár megyei adattábláit vizsgálva időnként rendkívül atipikus társulási megoldásokat láthatunk a közösen ellátott feladatok ágazatközi jellege szerint – esetenként egymás-

tól akár nagyon távol eső humán és gazdasági jellegű feladatokat szervezve egyazon társulás alá. Erre jó példa Somogy megyében a Marcali Többcélú Kistérségi Társulás, amely keretében 40 település 27 feladat közös ellátását valósítja meg integrált társulások formájában a különböző szociális, gyermekjóléti és egészségügyi alpfeladatokról kezdve az óvodafenntartáson vagy a mozgókönyvtári szolgáltatás társulások megszervezésén át egészen a helyi közfoglalkoztatás, a környezet- és természetvédelem, a belső ellenőrzés, a telephely-engedélyezési eljárások vagy a helyi gazdaság- és turizmusfejlesztésig. Az egyik legalacsonyabb népességű hazai város, a Borsod megyei Pálháza székhellyel létrejött Hegyközi Területfejlesztési és Alapellátási Társulás, amely 21 önkormányzat 43 feladat közös társulások ellátását valósítja meg. Mivel a társulásban érintett önkormányzatok önként és teljesen autonóm módon határozhatják meg a közösen ellátandó feladatok listáját, nagyon differenciált a hazai települési önkormányzatok társulási stratégiája: hol, milyen társulási modellek alakulnak ki. Vannak olyan mikrotérségek, ahol a 2013 előtt működött többcélú kistérségi társulások lényegében azonos feladattömeggel megmaradtak a korábbi integrált formában – pl. Marcali. Olyan társulásra is akad példa, ahol viszonylag korlátozott a társulásban együttműködő települési önkormányzatok száma, ugyanakkor kiterjedt, komplex közös feladatellátást valósítanak meg – a Baranya megyében 2017-ben létrejött Nyugat-Hegyháti Önkormányzati Társulásban 6 település 18 kifejezetten gazdaság- és területfejlesztési területeken alakított ki együttműködést (piacüzemeltetés; turizmus; közfoglalkoztatás; növénytermesztés és állattenyésztés).(1)

V.2.1 Községek és szociális-, gyermekvédelmi önkéntes társulások

A szociális valamint gyermekvédelem területén a korábbi többcélú kistérségi társulások helyét átvették a kisebb területi kiterjedésű önkormányzati társulások. Különösen az aprófalvas, fragmentált településstruktúrájú megyékben domináns a korábbi többcélú kistérségi társulási keretek közül kiszakadó szociális mikrotársulások dominanciája a szociális alapszolgáltatások valamint szakosított ellátásoknál (pl. idősok otthona,

rehabilitációs intézmények). A szakosított ellátások esetében a szolgáltatási kínálatnál meghatározó, hogy milyen nagyságú (lakosság, intézményi struktúra) a társulásban központi szerepet játszó település, legyen az község, nagyközség vagy városi jogállású település, és ebből következően a szociális törvény differenciált hatáskör-telepítés révén milyen szakellátások működtetését rendelte kötelező jelleggel a településhez.

V.2.2 Községek és egészségügyi önkéntes társulások

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves települési és megyei szintű adatai szerint a kistérségek között ritkábbak az önmagában kizárólag egészségügyi célú társulások együttműködések, helyette inkább jellemző valamilyen szélesebb koordinációs rendszerbe (szociális, egészségügyi és egyéb feladatok közös társulásban) való illeszkedés. A klasszikus egészségügyi alapellátáson túli ágazati feladatellátás alig-alig jelenik meg (pl. komplex egészségnevelés), másrészt a szociális területhez képest inkább jellemző az önálló egészségügyi feladatellátás a hazai települési önkormányzatok szintjén.

V.2.3 Községek és önkéntes óvodatársulások

A közoktatási intézményektől eltérően a 2011-es nemzeti köznevelési törvény (2011. évi CXCV. törvény) az óvodai nevelést – benne az intézmények működtetését, fenntartását – a települési önkormányzatoknál hagyta. 1990 után nagyon hamar létrejöttek a községi önkormányzatok között az óvodai társulások, ezek dominanciája a kistérségi feladatellátásban megmaradt napjainkban is, a struktúrára mindössze a szabályozási környezet bizonyos változásai vannak hatással – pl. 2018. augusztus 31.-től nem lehet közös intézménybe szervezni az óvodai- és bölcsődei ellátásokat. Az Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves adatai szerint megkülönböztethetünk egycélú, pusztán a közös óvodafenntartásra korlátozódó társulásokat – ezek általában csak néhány települést érintenek –, valamint az olyan kooperációkat, ahol valamilyen szélesebb ágazatközi (szociális, egészségügyi, óvodafenntartás etc.) együttműködésbe ágyazódik az óvodai nevelés társulások ellátása.

V.2.4 Községek és önkéntes kulturális társulások

A kulturális közintézmények fenntartása és üzemeltetése egyszerre jelenik meg az állam és a települések szintjén. Jelenleg számos kulturális közintézmény van települési önkormányzati tulajdonban, bár általában a nagyobb településekre jellemző a széles kulturális intézményi és szolgáltatási portfólió működtetése. Empirikus tény, hogy a közüzemi vagy a szociális területhez képest jóval ritkábbak a kulturális, közművelődési célú önkormányzati társulások együttműködések – pl. nagyváros ún. „mozgó könyvtárát” üzemeltet környező kistérségeken; műemlékvédelem; könyvtári állomány gyarapítása; kulturális műsorok; közgyűjteményi feladatok; óvodai nyelvoktatás.

V.2.5 Községek és közüzemi társulások

A közüzemi (hulladék, vízszolgáltatás, szennyvíz) szolgáltatások esetében nagy jelentősége van a kistérségi szintnél eleve szélesebb méretgazdaságossági paramétereknek. Ezért a községeknél a közüzemi feladatok ellátása szinte minden esetben társulások keretében valósult meg. Ezt a determinációt erősítették a jogi környezetben 2010 után bekövetkező változások – a víziközmű-szolgáltatásról a 2011. évi CCIX. törvény; a hulladékgazdálkodási területen pedig a 2012. évi CLXXXV. törvény. A változások eredményeként a korábbiakhoz képest nagyobb léptékű, esetenként akár a megyei (NUTS3) területi szinten is túllépő már-már regionális léptékű önkéntes önkormányzati kooperációk alakultak ki. Fontos látni, hogy az elmúlt féltizedben kialakult társulások esetek túlnyomó többségénél valamilyen Európai Unió forrásból biztosított infrastruktúrális fejlesztés – ivóvíz-védelem; hulladékkezelés; csatornázás – megvalósítása és meghatározott időszakra szóló fenntartása volt a koordinációs szándékot leginkább meghatározó motivációs tényező. Az aprófalvas térségek által dominált megyékben kiemelkednek a 100-200 fellelti tagönkormányzatot magába foglaló hulladék- és vízgazdálkodási fejlesztési-, üzemeltetési társulások. A közösségi közlekedés, tömegközlekedés összehangolása, tervezése megjelenhet önkormányzati társulási tanácsai napirendeken, ám közös szolgáltatásszervezést gyakorlatilag na-

gyítóval sem találni falusias térségekben, mivel ennek feltétele az, hogy a centrumtelepülés rendelkezzen saját tulajdonú közlekedési vállalattal.

V.2.6 Községek és önkéntes területfejlesztési, helyi gazdaságfejlesztési társulások

2011-ben az Országgyűlés radikálisan újrászabta a területfejlesztési intézményrendszert: az 1996-os területfejlesztési törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 39. § (1) a) pontja 2012. január 1. határidővel megszüntette a regionális valamint a kistérségi fejlesztési tanácsokat, illetve a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot - így egyedül a Balaton Fejlesztési Tanács maradt meg a korábbi másfél évtized területfejlesztési intézményrendszeréből. Mindezzel párhuzamosan a területfejlesztést kizárólagosan és kifejezetten a megyei önkormányzatokhoz rendelte az Mőtv. Ugyanakkor a községi szintű területfejlesztés önkormányzati társulási szintre történő delegálása továbbra is meghatározó. A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves megyei bontású társulási adatai jelzik, hogy a komplex, több feladatkört érintő társulások jelentős részénél a területfejlesztés továbbra is gyakran megjelenik közös feladatként, ugyanakkor a területrendezés már sokkal ritkábban. A helyi gazdaságfejlesztést, mint a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatát az Mőtv. 13.§ (1) 13. pontja nevesíti. A gazdálkodás és helyi gazdaságfejlesztés egyre több önkéntes önkormányzati társulás közös feladatellátásánál jelenik meg különböző meghatározott tevékenységek mentén – pl. közfoglalkoztatási koordináció; belső ellenőrzés; térségi turisztikai informatikai adatbázis létrehozása; internet és kábeltevé kiépítése.

V.2.7 Községek és egyéb speciális önkéntes társulások

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves adatai jelzik, hogy számos egyéb helyi önkormányzati kompetencia, kezdeményezés jelenhet meg társult feladatellátásban. Az előzőekben megvizsgált ágazati feladatvállalásoknál mindenképpen ritkább, de a korábbiakhoz képest egyre határozottabban vállalnak fel önkormányzati társulások rendészeti, védelmi vagy valamilyen igazságügyi szolgálati jellegű feladatokat –

pl. polgári védelem; ebrendészet és gyepmesteri tevékenység; tűzvédelem; közbiztonság; áldozatsegítés; ár- és belvízvédelem.

VI. Összegzés

A 2010-es évek első felében történt radikális jogszabályi változások új alapokra helyezték az állami és önkormányzati feladatellátás rendszereit. A változások érintették a települési önkormányzatok közötti társulásos koordinációk, együttműködések világát, az elmúlt években jelentősen átalakultak a működő önkormányzati társulások. A körjegyzőségek „örökébe lépő” 2000 lakos alatti településeket magába foglaló közös önkormányzati hivatalok, immáron kötelező jelleggel koncentrálik a székhelytelepülésekre az önkormányzatok hatósági tevékenységét.

A változások érintették az önkéntes önkormányzati társulások rendszerét is. A 2004 után létrejött komplex többcélú kistérségi társulások a 2012-2013-as jogszabályi módosítások hatására az elmúlt több mint féltized során jelentős részben megszűntek vagy átalakultak. A folyamatot erősítette, hogy közoktatás (általános és középiskolák) kikerült a kötelező önkormányzati feladatok sorából. A közüzemi területen történt kodifikációs változások (új hulladék- és vízi köz-mű törvények) szintén jelentős mértékben módosították a kapcsolódó közszolgáltatási piacot, sokkal inkább a nagyobb területi, már-már regionális, nagytérségi kiterjedésű közüzemi együttműködések irányába helyezve a közüzemi koordinációs hangsúlyt. A humán közszolgáltatások területén a korábbi kistérségi keretek fellazulása következtében viszont a közüzemi szolgáltatási területtel éppen ellentétes irányú folyamat révén, ma már sokkal inkább a kevesebb feladatot érintő és kisebb területi kiterjedésű önkormányzati mikrotársulások dominálják a településközi együttműködések.

Finanszírozási szempontból jelentős, el nem hanyagolható változás, hogy amíg korábban a központi költségvetés többletfinanszírozással dotálta a társult feladatellátást, addig ez az ösztönző eszköz kikerült 2013-tól az alkalmazásból, a székhelytelepülés önkormányzatára valamint a társulásban érintett társönkormányzatok „jóindulatú” hozzájárulására bízva az operatív működte-

tés biztosítását, finanszírozását – ez indirekt módon az együttműködések ellen hat. Egyidejűleg tapasztalhatunk tehát területi koncentrációs és dekoncentrációs irányú folyamatokat a települési önkormányzatok önkéntes társulások együttműködéseinek tekintetében. A hazai községek jövőképéből kihagyhatatlan az önkormányzati társulások együttműködésének jövőjéről való gondolkodás, mivel továbbra is ez tekinthető a kizárólagos megoldásnak a falusi lakosság számára alapvető közszolgáltatások biztosítására, de a társulások jelenthetik a munkahelyteremtés vagy a helyi gazdaságfejlesztés és foglalkoztatás-bővítés tekintetében is a leginkább járható megoldást.

SZABÓ TAMÁS

Jegyzet

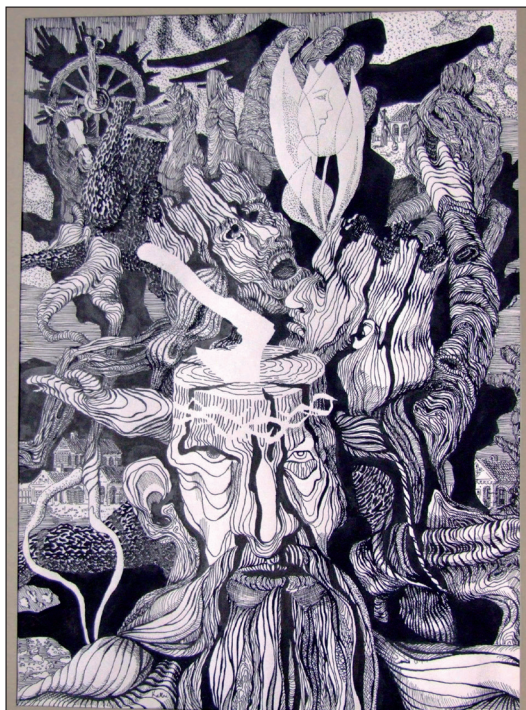
1. Jellemző módon a Nyugat-hegyháti Önkormányzati Társulást működtető 6 település a szociális és egyéb humán feladatokat más társulásokon keresztül (pl. Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás) biztosítják a területükön.

Hivatkozások

SZABÓ TAMÁS (2019): Együttműködések és kistépülési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai *Szabó Tamás – Laki Ildikó: Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban Homo Oecologicus Alapítvány – TÖOSZ, Budapest, 2019, 98-133. old.*

SZABÓ TAMÁS (2016): Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben – PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem). Elérhetőség: phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf

SZABÓ TAMÁS (2015): A várossá nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése *Új Magyar Közigazgatás* 2015/december 28-36. old.



A reziliencia, mint versenyképességi tényező

A rugalmas város koncepciója és indikátorai

A 21. század egyik legnagyobb kihívása a városi népesség gyors ütemű növekedése. Az eddigi tendencia alapján az ENSZ előrejelzése szerint 2030-ra a világ népességének több mint 60%-a fog városokban élni, 2050-re pedig a 70%-ot is elérheti ez az arány. A nagymértékű népességnövekedés számos környezeti, társadalmi és gazdasági problémát vet fel, ezek megértésével, tanulmányozásával és kezelésével összefüggésben a tudományos szakirodalomban és a gyakorlatban számos koncepció is kialakult, formálódott. Széles körben elfogadottá vált, hogy újra kell értelmezni a gazdasági fejlődés, versenyképesség, fenntarthatóság fogalmát. Előtérbe került a rugalmasság/reziliencia koncepciója, mint meghatározó versenyképességi tényező. A nemzetközi szakirodalom „resilience” kifejezésnek hazai szakirodalomban használt elnevezése a „reziliencia” illetve a „rugalmasság”. A tanulmány célja a rugalmas város koncepció bemutatása és a település rugalmasságát jellemző indikátorok feltérképezése.

A rugalmas város koncepciója

A rugalmassággal összefüggésben többen vizsgálták a modern városok „újjaépülését” különböző katasztrófák után (Lawrence J. Vale, Thomas J. Campanella 2005). Meerow, Newell, Stults (2016) 25 fogalommeghatározást mutat be a város rugalmasságára vonatkozóan:

Milyen mértékben tolerálják a városok a változásokat, mielőtt új struktúrába szerveződnek (Alberti et al. 2003). Godschalk (2003) mérnöki megközelítése szerint „... a fizikai környezet és az emberi közösség fenntartható hálózata”. Pickett (2004) az agrártudomány területén így határozta meg: „... a változó feltételekhez való alkalmazkodási képesség”. Egy dinamikus rendszer fenntartása érdekében a városvezetésnek ki kell alakítania azt a transzformációs képességet, amivel kezelni tudja a bizonytalanságot és változást (Ernstson et al. 2010). Campanella (2006) a társadalomtudományt képviselve az alábbi definíciót használta „...a város újjáépülési képessége egy negatív hatás után”.

Wardekker et al. (2010) azt emelte ki, hogy egy város akkor rugalmas, ha rendelkezik olyan képességekkel és intézkedésekkel, amelyekkel kezelni tudja a sokkhatást, csökkenteni vagy elenyészlyozni tudja a károkat, zavarokat, lehetővé teszi a rendszer reagálását a bekövetkező hatásra, helyre tud állni és gyorsan alkalmazkodni tud a változashoz. Ahern (2011) azzal egészítette ki ezt a fogalmat, hogy úgy áll helyre a rendszer, hogy közben azok a részek, amelyeket nem érint a változás, megőrzik eredeti állapotukat. Leichenko (2010) szerint a város rugalmassága környezeti és társadalomtudományban a „... sokk és stresszhatásokkal szembeni ellenállóképesség”. Tyler és Moench (2012) innovációra és olyan változtatásokra ösztönzi a szakembereket, amelyek elősegítik a város felépülését egy sokkból. Egy rugalmas város ellen tud állni vagy kezelni tudja az árvizet, fizikai kár és társadalmi-, gazdasági zavar bekövetkezése esetén haláleset és sérülés nélkül meg tudja őrizni a társadalmi-, gazdasági egyensúlyt (Liao 2012).

A város rugalmas, ha képes a folyamatosan változó éghajlati körülményekre dinamikusán és hatékonyan reagálni úgy, hogy megfelelő szinten tudjon működni. Ez a meghatározás magában foglalja az ellenállás, a helyreállítás és az újraszervezés képességét (Brown et al. 2012). Egy rugalmas városnak gyorsan fel kell tudnia épülni egy kisebb és egy nagyobb katasztrófa

után egyaránt (Lamond, Proverbs 2009). A város rezilienciája a zavarok elnyelésének és a zavarok után a funkciók helyreállításának képessége (Lhomme et al. 2013). A katasztrófával szemben rugalmas város képes egy jelenlegi vagy jövőbeni sokkhatást enyhíteni vagy elkerülni, csökkenteni a veszélyekkel szembeni hajlamot, rendelkezik katasztrófákkal szemben továbbá újjáépítés eseteire jól működő mechanizmusokkal, struktúrákkal (Wamsler et al. 2013).

Egy sokkhatást követően a város helyre hozza és újra tudja folytatni fő funkcióit (Hamilton 2009). Egy rugalmas város képes minden körülmény között kiegyensúlyozott teljesítményt nyújtani (Brugmann 2012). A társadalomtudomány képviselője úgy definiálta a város rugalmasságát, hogy egy olyan képesség, melynek köszönhetően a város ellen tud állni a zavaró kihívásoknak és vissza tud térni belőlük (Coaffee 2013). A gazdaságtudomány két képviselője, Desouza, Flanery (2013) szerint egy város akkor rugalmas, ha „... a város képes a különböző változásokat kezelni (elkerülni, alkalmazkodni, reagálni)”. A város a zavaró tényezőknek ellenáll, elnyeli őket, közben fenntartja fő funkcióit, struktúráját (Lu, Stead 2013). Romero-Lankao és Gnatz (2013) a város rezilienciáját úgy fogalmazta meg, hogy a városi lakosság és rendszerek képessége a veszélyek és stresszek széles skálájának elviselésére. Asprone és Latora (2013) szerint képesség alkalmazkodni vagy reagálni a szokatlan, gyakran radikálisan pusztító eseményekre. Henstra (2012) a társadalomtudományok képviselője így fogalmazta meg:

„Az éghajlatnak ellenálló város: képes ellenállni az éghajlatváltozás által okozott stressznek, hatékonyan reagálni az éghajlatváltozásra, valamint a gyors felépülésre.” A város olyan általános, jó állapotú társadalmi, gazdasági, természeti rendszerrel bír, ami biztonságot nyújt egy sokkhatással szemben (Thornbush et al. 2013). A közösség képes ellenállni a stressznek, túlélni, alkalmazkodni, továbblépni (Wagner, Breil 2013).

Meerow, Newell, Stults (2016) által összegyűjtött fogalommeghatározások három csoportba oszthatók (1. ellenállás, 2. alkalmazkodás, 3. átalakulás): 1. A rendszer hogyan tud ellenállni a „zavaró” tényezőknek, hogyan tudja eredeti, egyensúlyi állapotát visszaállítani. 2. Milyen alkalmazkodással tudja minimalizálni a rendszer

a destabilizációs tényezők hatását. 3. Sokkhatást követően hogyan tud új, stabil egyensúlyi állapotba kerülni. Chelleri (2012) komplex definíciója mindhárom megközelítést tartalmazza. White és O’Hare (2014) szerint egy város akkor rugalmas, ha a sokk hatására reagálva a város egy új, fejlettebb szintre kerül.

A külföldi szakirodalom az említett városi hatásokat két csoportba sorolja (ICLEI 2016):

1. „Krónikus, stressz hatások”: napi szinten vagy ciklikusan gyengítik a város szerkezetét

pl.: magas munkanélküliség, magas adóterhek, nem megfelelő közösségi közlekedés, helyi erőszak, élelmiszer-, vízhiány

2. „Sokk hatások”: hirtelen bekövetkező, nem várt esemény, ami gyengíti a várost

pl.: földrengés, árvíz, terrortámadás

Az értelmezés függ attól, hogy milyen hatást vizsgálunk, azokat milyen módszerekkel elemezzük, továbbá milyen cselekvési tervet, fejlesztési lehetőségeket, módszereket határoznak meg a hatások „lereagálására” (Martin, Sunley 2017).

A radikális zavarok főként környezeti katasztrófákkal és természeti veszélyekkel járnak, a városi rendszerek sebezhetőségének fő forrásai a politikai, a társadalmi és a gazdasági zavarok (pénzügyi válság, politikai zavarok vagy általános zavarok). Ezért a gazdasági és társadalmi rugalmasság a városok fenntarthatósága szempontjából is fontos szempontként jelenik meg. A társadalmi rugalmasság az intézmények felépítéséhez kapcsolódik, a társadalmi átszervezéshez, a csapatmunkához, az erős irányítási rendszerekhez és a különféle megélhetési lehetőségekhez, míg a gazdasági rugalmasság a belső és külső gazdasági folyamatok és más kapcsolódó folyamatok kölcsönhatásából származó lassú és radikális változások kezeléséhez (Yamagata, Y, Sharifi, A: Resilience-Oriented Urban Planning: Theoretical and Empirical Insights, 2018).

A Rockefeller Foundation által létrehozott „100 Rugalmas Város” fogalommeghatározása: A város rugalmassága azt fejezi ki, hogy különböző hatásokra, változásokra, hogyan, milyen módon tud reagálni a város. Egy rugalmas városnak gyorsabb, megfelelőbb a reakciója a negatív hatásokra, hamarabb „újjáépül”, a rossz helyzetekre könnyebben talál megoldást, valamint a prosperáló időszakban is magasabb jólét jellemzi.

Ez az a koncepció, amely tág keretet biztosítva kapcsolatban áll a fejlettség, a fejlett város elméletével, de a fenntartható városfejlesztés számtalan aspektusával is (100 Resilient Cities 2014).

Az OECD egyik munkabizottságának fogalommeghatározása a város rugalmasságára vonatkozóan: A rugalmasság „a városok folyamatos képessége a gazdasági, társadalmi, intézményi és környezeti dimenziók mentén történő alkalmazkodásra, adaptációra és jövőbeli felkészülésre, azzal a céllal, hogy fenntartsák a város funkcióit és javítsák a jövőbeli sokkokra adott válaszokat” (Figueiredo et al. 2018).

A város képes a különböző sokkhatásokra, veszélyekre úgy reagálni (felkészülni, alkalmazkodni, megváltoztatni...), hogy közben fenntartja a város funkcióit továbbá felkészül a jövőbeli hatásokra is.

Cutter S. L. a rugalmasságot tekinti a fenntarthatóság alappilléreinek. A rugalmasság kiépítésével a fenntarthatóság felé teszünk lépéseket (Cutter S. L. 2014).

A fenntartható városnak a katasztrófákkal szemben ellenállónak kell lennie, a sokkhatás bekövetkezése után vissza kell térnie az egyensúlyi állapotába (műszaki rugalmasság). Az alapvető városi funkciók megőrzése érdekében a kiszámítható kríziseket el kell kerülnie a városnak. Azonban a városnak bizonyos helyzetekben alkalmazkodnia kell a megváltozott körülményekhez új struktúra, rendszerek kialakításával (multi-egyensúlyi rugalmasság). Egy rendkívül dinamikus változó környezetben a város folyamatosan átalakítja a struktúráit és átszervezi intézményeit (társadalmi-ökológiai rugalmasság). A városvezetőknek fontos, hogy a helyi adottságoknak megfelelően tűzzék ki a fejlesztési célokat, elkerülve az egységes irányokba történő bekapcsolódást, az elavult szabályok alkalmazását és az erőforrások nem megfelelő felhasználását (Seeliger, L., Turok, I., 2013).

A rugalmas város indikátorai

A rugalmasság kiépítésének, fokozásának fontos eleme az indikátorok meghatározása. Az indikátorok a kiértékelés, az információszerezés és a nyomon követés eszközei, amelyek segítenek azonosítani a kockázatot és a sebezhetőséget. Se-

gítségükkel könnyebben leírható, hogyan reagál vagy hogyan reagálna egy város egy sokkhatásra. A rugalmasság kiépítésének folyamatát tehát végig kísérik az indikátorok, amelyek Figueiredo et al (2018) munkája alapján veszek vizsgálat alá.

Indikátorok fajtái a döntéshozatalban betöltött szerep alapján

Az indikátoroknak két fő szerepe van a döntéshozatali folyamatokban:

Képet adnak az alapfeltételekről, a döntéslétkészítés alapjául szolgálnak (*alapmutatók*)

Információt nyújtanak a megvalósítás folyamatáról, annak teljesítményéről, sikerességéről (*mutatók*)

Az alapmutatók függetlenek a politikai döntéshozattól, egy helyzet elemzésére szolgálnak, nem pedig politikai cél meghatározására (pl.: időskorú lakosok aránya).

A mutatóknak 4 csoportját különböztetjük meg:

Input indikátorok

Azt mutatják meg, mennyi erőforrás áll rendelkezésre a döntéshozók számára. Önmagukban nem javasolt a használatuk, hiszen nem alkalmas teljesítmény mérésre. A döntéshozók által felhasznált erőforrásokat mérik. Pl.: emberi erőforrás, idő, tőke

Output indikátorok

Mennyiséget mérnek, ami által a kitűzött célt el akarja érni a döntéshozó. Nem a folyamat hatékonyságának, sikerességének a mérésére szolgálnak. A felhasznált input által létrejött outputot mérik. Pl.: a képzettek száma, akik a feladatot el fogják végezni, az új gát hossza

Eredmény indikátorok

A döntéshozatali folyamat eredményének értékelésére szolgálnak. Mérik a sikerességet, hatékonyságot, a kívánt cél elérésének értékelésére alkalmas mutatók. Megmutatják, hogy az outputtal milyen eredményt sikerült elérni. Pl.: a város gazdaságának innovációs potenciálja, az az idő, ami alatt a város evakuálható egy vihar előtt

Folyamat indikátorok

Az elvégzett tevékenységek, végrehajtott folyamat értékelésére használható mutatók. Megmutatják, hogy a folyamat/tevékenység megtörtént vagy sem.

Indikátorok fajtái a rugalmasság mérésének módja alapján

A rugalmasságot mérhetjük közvetlen (direkt) vagy közvetett (indirekt) módon, attól függően, hogy a sokkhatás/esemény már bekövetkezett vagy sem:

Direkt indikátorok

A város rugalmasságát mérik egy bekövetkezett sokkhatással szemben. Az a hátrányuk, hogy a már megtörtént eseményre adott válaszokról kapunk információt, a jövőbeli sokkhatásokkal szembeni rugalmasságra vonatkozóan kevésbé informatív. Akkor nyújthatnak hasznos információt a döntéshozók számára, ha a körülmények, az alapfeltételek nem változnak és hasonló esemény következik be. A direkt indikátorok mindig eredmény indikátorok. Pl.: gazdasági válság alatt az átlagos munkanélküliségi ráta

Indirekt indikátorok

A város olyan jelenlegi jellemzői, amelyek egy jövőbeli sokkhatásra való reakálás rugalmasságát befolyásolják pozitív vagy negatív irányban. Nem közvetlenül a rugalmasságot mérik, hanem olyan inputot, outputot, eredményt és folyamatot, amelyek befolyásolják a rugalmasságot. Pl.: civil szervezetek száma, Herfindahl–Hirschman-index (a piaci koncentrációt mutatja)

Az indikátorok kiválasztásánál figyelembe kell venni, hogy a város milyen jövőképpel, stratégiai célokkal rendelkezik, illetve milyen problémákkal küzd. Ezekhez a célokhöz, problémákhoz kell mutatókat rendelni. Általában egy-egy indikátor több cél elérését is szolgálja, pl.: magasabb GDP-nél rugalmasabb a város – egy pénzügyi tartalékkal rendelkező város egy válság negatív hatásaira könnyebben tud reagálni. A magas GDP erősíti a jólétet és a társadalmi jólétet is.

A város rugalmasságát jellemző indikátorok

A szakirodalom nagy része a rugalmasság méréséhez 4 dimenziót határoz meg, melyek a társadalom, gazdaság, környezet, intézményi háttér. A dimenziókat további aldimenziókra osztja, és ezekhez a területekhez rendel indikátorokat.

Társadalmi dimenzió

A társadalom aldimenziói a jövedelem – egyenlőség „társadalmi befogadás”, társadalmi tőke és társadalmi kohézió, egészség és jólét, orvosi kapacitás (a szolgáltatások elérhetősége), a katasztrófaelhárítási szolgáltatások (a szolgáltatások elérhetősége) és a kommunikáció (a szolgáltatások elérhetősége). A társadalom dimenzió mérése társadalmi-demográfiai adatok összegyűjtésével történik, ezek az öregségi mutató, természetes szaporodás, fogyás, átlagos háztartási jövedelem, szegénységi ráta, GINI Index, hajléktalanok száma, civil, vallási szervezetek száma, egészségi állapot önértékelése, orvosok száma, kórházi ágyak száma, a helyi önkormányzatok által nyújtott sürgősségi támogatás, szélessávú internetszolgáltatással rendelkező háztartások aránya stb.

Az indikátorok kapcsolata a rugalmassággal

A szegényebb háztartások sokkal sebezhetőbbek, érzékenyebbek egy sokkhatásra. A társadalmi egyenlőtlenségek a szolgáltatások és lehetőségek nem egyenlő módú elérését eredményezi. Társadalmi szegregációhoz vezethet, ami egy újabb kockázati tényező lehet. A hajléktalanság egy kockázati tényező az egészség, oktatás, munkavállalás, családi állapot, biztonság szempontjából. A szervezeti kapcsolatok erősítik a helyhez kötődést, az interperszonális kapcsolatokat, elősegítik a társadalmi szerepvállalást, elköteleződést. A beteg emberek kitettsége magasabb a stresszhatásokra. A jó életminőség hozzájárul a jóléthez és erősíti a társadalmi kohéziót. Az internet számos katasztrófaesemény (pl.: terrortámadás, járvány, hőség) során nagyon hasznos lehet, azonban ez a gazdasági rugalmasságnak is fontos indikátora.

Gazdasági dimenzió

A gazdaság aldimenziói a gazdaság diverzitása, az innováció, a képzettség és foglalkoztatás. Ezek indikátorai lehetnek például a következők: egy szektoros gazdasági függőség (Herfindahl Index adaptálva a szektorális koncentrációra), egyes cégek iránti bizalom (Herfindahl Index cégek koncentrációjára vonatkoztatva), újonnan regisztrált vállalkozások száma, szabadalmi bejelentések száma, a felsőfokúak aránya a munkaerőpiacon, munkanélküliségi ráta, a középiskolai végzettségűek százalékos aránya vagy az iskolai végzettségek.

Az indikátorok kapcsolata a rugalmassággal

Az egy szektoros gazdasági függőség magas kockázatot jelent egy gazdasági sokkhatás esetén. A cégektől való függőség ugyanis növeli a gazdasági sokkhatások kockázatát. Egy olyan környezet, ahol a helyi vállalkozásokat támogatják és az innováció jobb megélhetési lehetőségeket biztosít, kevésbé van kitéve a külső gazdasági hatásoknak. A magasabb képzettség magasabb rugalmasságot eredményez. A felsőfokúak aránya a munkaerőpiacon egy lehetséges mérőszáma az innovációs képességnek, hozzájárul a gazdasági stabilitáshoz. A különböző képességek, végzettségek segítenek a változásokhoz való alkalmazkodásban, a sokkhatásokra való reagálásban. A tanulás pozitív hatásai: kommunikáció, éberség, tudatosság, egészség, munkaerő, aktivitás. Hozzájárul a magasabb életszínvonal eléréséhez.

Munkaerő-piaci igényeknek megfelelő képességek és készségek fejlesztése, versenyképes és minőségi munkaerő építése hozzájárul a stabil gazdaság eléréséhez.

Környezeti dimenzió (természeti és épített)

A környezet (természeti, épített) aldimenziói: házak, lakások – megfelelő és megbízható infrastruktúra, ideiglenes szállásigények, energia, víz, ökológia, fenntartható városfejlesztés és megközelíthetőség, szállítás, közlekedés. A környezeti dimenzió indikátorai: lakások hiánya vagy nem megfelelő minőségű házak (nedves, penészes falak, nincs fürdő, túl sötét...), a helyi építési szabályzatnak megfelelő lakóépületek aránya,

biztonságos menedékhely aránya a várható lakossági igényhez, az egy főre eső élelmiszer-tartalék aránya a városon belül, ami 72 órán át biztosítja az ellátást a lakosok számára. (azon lakosok százalékos aránya, akik 72 órán keresztül részevülnek a város élelmiszer-tartalékából), évente az elektromos megszakítások átlagos száma egy fogyasztóra vetítve, azoknak a napoknak a száma, ameddig a város üzemanyag-tartaléka biztosítani tudja az alapvető háztartási funkciók működését, a biztonságos ivóvízszolgáltatást elérő lakosság aránya, a rendszeresen gyűjtött szilárd városi hulladék aránya az összes kibocsátott szilárd városi hulladékhoz viszonyítva, levegőszennyezettség, zöldterület nagysága, az áteresztő felületek nagysága, azon lakosok aránya, akik számára kényelmesen elérhető a tömegközlekedés (nem, kor és fogyatékkal rendelkezők szerinti bontásban), azoknak a háztartásoknak az aránya, amelyek legalább egy járművel rendelkeznek.

Az indikátorok kapcsolata a rugalmassággal

A túlszűfolt, rossz minőségű lakásokban lakók érzékenyebbek a természeti katasztrófákra. Gyakrabban fordul elő náluk mentális / fizikai betegség, valamint megjelenik a társadalmi kirekesztettség is. Magas árak mellett a szegényeket érzékenyebben érint egy negatív gazdasági hatás. A helyi építési szabályoknak megfelelő lakások magasabb fokú rugalmasságot jelentenek egy természeti katasztrófa, negatív hatással szemben. Ha egy város az energiaellátását több forrásból biztosítja, akkor a város energiaellátása során fellépő zavar kevésbé súlyos következményekkel jár. Az ellátási források sokfélesége csökkenti a vízszolgáltatás során fellépő zavarok hatásait, illetve az aszály kockázatát. A víz, mint élőhely csökkenti az árvízveszélyt. Az árvíz a leggyakoribb természeti katasztrófa és nagyon súlyos romboló hatással bír. Az áteresztő felületek csökkentik az árvíz bekövetkezésének kockázatát. A zöldterületek növelik a lakosok életminőségét, jóllétét (sport, szabadidős, stresszoldó tevékenységek). A mobilitási lehetőségek fontos szerepet töltenek be az egészség, az oktatás, a munkavállalás, valamint a civil és szabadidős tevékenységek területén, amelyek erősíthetik a társadalmi tőkét. A jármű evakuációs kapacitást, mobilitást biztosít.

Intézményi dimenzió

A rugalmas intézményi háttér jellemzői a kockázatalapú tervezés, tudatosság és éberség, közösségi aktivitás, átláthatóság és felelősségre vonhatóság – nyitott kormányzás –, együttműködés különböző kormányzati szintekkel, a finanszírozás rendelkezésre állása (az állami szektornak van elegendő forrása). A városvezetés biztosítja a lakossági részvételt a döntéshozatalban, valamint transzparens jövőképpel rendelkezik. Olyan városvezetés, amely képes egy vészhelyzetet hatékony kezelni. Rendelkezik ehhez megfelelő kapacitással és rugalmassággal.

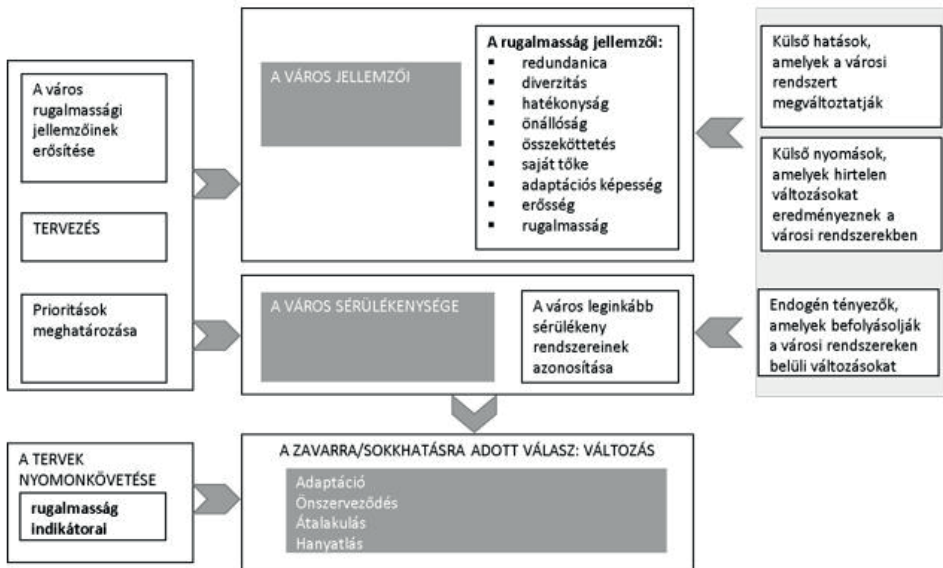
A jellemzőkhöz kapcsolódó indikátorok a korai figyelmeztető rendszerek alkalmazása (több veszélyforrásra vonatkozóan), az elmúlt két évben elsősegély- és sürgősségi ellátási tanfolyamokon részt vettek aránya, kapacitásfejlesztő platformok (online portál, broszúra, útmutató, eszköztár), a környéken lévő olyan csoportosulások, amelyek vészhelyzet esetén bevetethetők (pl.: vöröskereszt, önkéntes tűzoltók), a városra vonatkozó, mindenki számára elérhető információs portál, mely tartalmazza a költségvetést, a szervezeti felépítést, a

különböző városfejlesztési terveket, projekteket, a 90 napon belül feldolgozott információkérelmek aránya, azoknak az épületeknek az aránya, amelyek biztosítással rendelkeznek a várost érintő magas kockázatú veszélyekre vonatkozóan, az egy főre jutó mitigációs projektek költségvetése az elmúlt 10 év távlatában, a tűzoltóság, rendőrség, sürgősségi szolgáltatások aránya az önkormányzati költségvetésben, az alapszolgáltatásokra jutó források aránya az összköltségvetésen belül (oktatás, egészségügy, szociális háló)...

Az indikátorok kapcsolata a rugalmassággal

A hatékony rugalmassági stratégia készítésének központi eleme a kockázatalapú, inkluzív, széleskörű partnerséggel rendelkező városfejlesztés. A figyelmeztetések hatékonyságának javításával a katasztrófákra gyorsabb válasz érhető el. A képzés és az információ növeli a tudatosságot és a felkészültséget. A helyi sürgősségi csoportok készítik fel a lakosokat és az önkénteseket egy esetlegesen bekövetkező sokkhatásra, természeti katasztrófára, ez növeli a helyiek mobilitását,

A reziliencia beépítése a várostervezési folyamatokba



Forrás: Eraydin, A., Tasan-Kok, T. (2013) 10. o.

aktivitását és elköteleződését. A helyi sürgősségi csoportok hatékonyabban kommunikálnak a lakosokkal, ezáltal nagyobb felkészültség érhető el. Az adatokhoz való hozzáférés az átlátható, nyitott kormányzást jelzi, növeli az elszámoltathatóságot. A nyílt adatportálok megkönnyítik a társadalmasítást, a közösség bevonását a megoldások keresésébe.

Az információhoz való hozzáférés elősegítheti a polgári elkötelezettséget, a bizalmat és a részvételt. Az összehangolt, integrált stratégiák kialakításánál elengedhetetlen a kormányzás minden szintjén a szereplők hatékony együttműködése. Az összehangolt stratégiák elősegítik a hatékony erőforrás-gazdálkodást. Az oktatásra, egészségügyre, szociális intézkedésekre fordított kiadások csökkentik a szegénységi és társadalmi elszigeteltséget (rossz egészségi állapot, munkanélküliség, nem megfelelő lakhatási körülmények, hajléktalanság kockázatát).

A bemutatott indikátorok kiindulási alapul szolgálhatnak a városok számára a rugalmassági stratégiájuk meghatározásához.

A tervezés során alkalmazott indikátorok információval szolgálnak a jelenlegi állapotról, a célok eléréséről, a különböző folyamatok eredményességéről, hatékonyságáról. Ezek alapján képet kapunk a város rugalmasságára vonatkozóan is.

A rugalmassági stratégia megalkotásakor az indikátorokat minden városnak saját magának kell meghatároznia egy részletes helyzetelemzés után, specifikusan a városra jellemző adottságoknak, céloknak, jövőképeknek megfelelően. Ezért különböző városoknak más és más indikátorral mérhető a rugalmassága, egymással nehezen összehasonlíthatók. A rugalmassági stratégia céljainak elérését ezért mindig a saját város vonatkozásában kell mérni. Célszerű továbbá a jelenlegi állapotot egy régivel összehasonlítani, ez fontos információt jelenthet a döntéshozók számára.

HEGEDŰS JUDIT – NÉMETH SÁNDOR

Felhasznált irodalom

Adger, N. W. (2000): Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 3., 347–364.

Adger, W. N., Hughes, T. P., Folke, K., Carpenter, S. R., Rockström, J. (2005). Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science*, 1036–1039.

Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape Urban Planning*, 341–343.

Alberti, M., Marzluff, J. M., Shulenberger, E., Bradley, G., Ryan, C., Zumbunnen, C. (2003). Integrating humans into ecology: Opportunities and challenges for studying urban ecosystems. *Bioscience*, 1169–1179.

Andersson, E. (2006). Urban landscapes and sustainable cities. *Ecology and Society* 11(1), 34.

Arup (2014): City Resilience Framework. *The Rockefeller Foundation*, 1-24.

Béné, C., Godfrey-Wood, R., Newsham, A., Davies, M. (2012): Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes. *IDS Working Paper 405*, Institute of Development Studies, Brighton

Campanella, T. (2006): Urban resilience and the recovery of New Orleans. *Journal of the American Planning Association*, 2., 141–146.

Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J. M., Abel, N. (2001). From metaphor to measurement: Resilience of what to what? *Ecosystems*, 765–781.

Chelleri, L. (2012): From the Resilient City to urban resilience. A review essay on understanding and integrating the resilience perspective for urban systems. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(2), 287–306.

Chelleri, L., Olazabal, M. (2012): Multidisciplinary perspectives on urban resilience. Spain: Bibao.

Chelleri, L., Waters, J. J., Olazabal, M. (2015). Resilience trade-offs: Addressing multiple scales and temporal aspects of urban resilience. *Environment and Urbanization*, 181-198.

Cutter, S. L., (2016): Commentary, Resilience to What? Resilience for Whom? *The Geographical Journal* 182(2), 110-113.

Cutter, S. L. (2016). The landscape of disaster resilience indicators in the USA, *Natural Hazards* 80(2), 741-758.

Cutter, S. L., (2014): Building disaster resilience: Steps toward sustainability, *Challenges in Sustainability* 1(2), 72-79.

Dalziell, E., McManus, S. (2004). Resilience, vulnerability and adaptive capacity: Implications for systems performance. *International Forum for Engineering Decision Making (IFED)*, Switzerland

Eraydin, A. (2016): Attributes and Characteristics of Regional Resilience: Defining and Measuring the Resilience of Turkish Regions. *Regional Studies*, 50 (4), 600-614.

Eraydin, A., Tasan-Kok, T. (2013). Resilience Thinking in Urban Planning. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.

Figueiredo, L., Honiden, T., Schumann, A. (2018): Indicators for Resilient Cities. *OECD Regional Development Working Papers*, 2018/02, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/6f1f6065-en>

Folke, C. (2006): Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 3., 253-267.

Holling, C. S. (1973): Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1., 1-23.

J. da Silva, Kernaghan, S., Luque, A. (2012). A systems approach to meeting the challenges of urban climate change. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 125-145.

Jha, A. K., Todd W. Miner, T. W., Stanton-Geddes, Z. (2013): Building Urban Resilience Principles, Tools, and Practice. The World Bank, Washington, 47-134.

Lorena Figueiredo, Taku Honiden, Abel Schumann (2018): Indicators for Resilient Cities. *OECD Regional Development Working Papers*, 2018/02

Martin, R., Sunley, P. (2015): On the notion of regional economic resilience: Conceptualisation and explanation. *Journal of Economic Geography*, 1., 1-42., <http://doi.org/f64gsj>

Meerow, S., Newell, J. P., Stults, M. (2016): Review Defining urban resilience. *Landscape and Urban Planning*, 147., 38-49.

Meerow, S., Newell, J. P. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*, 1-21.

Rockefeller Foundation: 100 Resilient Cities. <http://www.100resilientcities.org>

Seeliger, L., Turok, I. (2013). Towards Sustainable Cities: Extending Resilience with Insights from Vulnerability and Transition Theory. *Sustainability*, 5, 2108-2128.

Sharifi, A., Yamagata, Y. (2016). Principles and criteria for assessing urban energy resilience: a literature review. *Renew Sustain Energy*, 1654-1677.

Suárez, M., Gómez-Baggethun, E., Benayas, J., Tilbury, D. (2016): Towards an Urban Resilience Index: A Case Study in 50 Spanish Cities. *Sustainability*, 2016, 8, 774, doi:10.3390/su8080774, www.mdpi.com/journal/sustainability

Vale, L. J. (2014). The politics of resilient cities: Whose resilience and whose city? *Building Research & Information*, 42 (2), 191-201.

Vale, J., Campanella, T. (2005): The resilient cities. How modern cities recover from disaster. *Oxford University Press*, Oxford, New York

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., Kinzig, A. (2004): Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2., 5.

Yamagata, Y, Sharifi, A (2018): Resilience-Oriented Urban Planning: Theoretical and Empirical Insights, *Springer*, 2-26.

Egyéb dokumentumok

ARUP - Rockefeller Foundation (2015): City Resilience Index, Understanding and Measuring City Resilience, <https://www.arup.com/perspectives/city-resilience-index>

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2019): Resilient Cities. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/resilient-cities.htm>

Ideológiai tartalmak India területi politikájában

A független India történelmében két egymástól jelentősen különböző gazdaságpolitikai időszak váltotta egymást. Az első, melyet a szakirodalom egy erősen központosított, a szovjet mintára épülő, nagy állami beruházásokat foganatosító, részben zárt gazdaságnak ír le (Misra, 1985; Tiwari, 1988; Alagh, 1978) az 1980-as évekig tartott, majd egy néhány éves enyhe átmenetet követően, az 1990-es évek közepére az ország átalált egy nyitottabb, a kisipari termelést, az innovációt, a minőségi termékek gyártását megcélzó, a globális kereskedelembe betörni képes, a láthatatlan kéz működésének nagyobb teret adó gazdasági rendszerre (Datta, 1997; Chandhoke–Priyadarshi, 2009; Sabanna, 2012).

Természetesen a gazdaságpolitikai átalakulást követnie kellett a területi politikák átszabásának (*rescaling*) is (Brenner et al., 2003). Míg az ágazatonkénti, vagy az adott korszakra vonatkozó területpolitikái, de inkább a területfejlesztéssel foglalkozó elemzések számosak (Kennedy, 2011; 2017), a különböző ideológiákba, liberális, konzervatív és szocialista-szociáldemokrata politikai ideológiákba beillesztő vizsgálattal a szakirodalom nem foglalkozik. A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy India területi politikáit lehet-e valamelyik ideológiához kötni?

A vizsgálat a vonatkozó fogalmi keret felállításával indul. A conceptualizáció során a területi politika, a léptékváltás és a politikai ideológiák kapják meg a kutatáshoz kapcsolódó tartalmi leírást, majd a vizsgálati dimenziók és indikátoraik kerülnek meghatározásra. Ezt követi a területi politikák vizsgálata a felállított vizsgálati dimenziók alapján.

A területi politika és az ideológiák

A területi politika kifejezés a térbeli folyamatokba történő tudatos beavatkozások ideológiai töltetét sugallja, míg a területfejlesztés a stratégiáját (Rechnitzer–Smahó, 2011). Ebben a meghatározásban úgy tűnhet, mintha a kettő – a politika és a fejlesztés – egymást követő tevékenységek lennének. Faragó László viszont úgy véli, hogy nem lehet a politika és a végrehajtás határát megállapítani, mert dinamikus kapcsolat van közöttük, amiben nem a szekvencialitás, hanem az egymásra hatás dominál (Faragó, 1994). A Rechnitzer–Smahó szerzőpáros végül több szakértő véleményének, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénynek és az OECD 2001 Territorial Outlook megfogalmazásának összehasonlító vizsgálatával egy olyan közpolitikának definiálja a területi politikát, „...amely az adott ország térbeli szerkeze alakításának hosszútávon érvényesülő elveit, irányait, cél-és eszközrendszeit határozza meg” (Rechnitzer–Smahó, 2011:32), a területfejlesztés pedig az eszközrendszer – szabályok, intézmények és a menedzsment, mindez mezo- és mikroszinten – részleteit hivatott kidolgozni és működtetni a választási ciklusok között, ezért nem lehet őket külön értelmezni (Uo.:33). A definícióban meghatározásra került a fogalom területi hatásköre, ami az ország egészét jelenti, az időkeret, ami hosszú távot jelent és négy további tartalmi tényező, melyekből az elveket és az irányokat lehet ideologizálni, a másik kettő, a cél-és eszközrendszer, a fejlesztés tartalmi elemeivel teremtheti meg a kapcsolatot. A területi politika

is fejlődik. Pálné, vizsgálva a nyugat-európai térséget, négy fejlődési szakaszt állapít meg tanulmányában (Pálné, 2014):

- I., 1950-1970-es évek, centralizált, újraelosztó.
- II., 1980-1990-es évek, decentralizáló, regionalizáló.
- III., 2000-es évek, versenyképesség, városfejlődés.
- IV., 2010-es évek, válságkezelő, nyíltan centralizáló.

A ciklus bezárult, s véleménye szerint jelleében ott tartunk, ahonnan a II. világháború után indultunk.

A területi politikával foglalkozó nemzetközi szakirodalom egyik kulcsszava a léptékváltás (*rescaling*). Az 1960-1970-es években ez főként a helyi szint kormányzati struktúrájának átalakítására utalt, amikor is a méretgazdaságossági megfontolásokból és a magasabb szintű, egységesebb közszolgáltatás elérésének érdekében Európa sok országában integrációk nyomán lényegesen nagyobb méretű helyi önkormányzati illetékességi területek alakultak ki (Pálné et al., 2012). Az idő előrehaladtával a fogalom tartalmi spektruma jelentősen bővült. A társadalmi, gazdasági folyamatok térbeli kiterjedésének, kereteinek az átalakulását, átstrukturálódását is ezzel az ernyőfogalommal jelezték (Smith, 1993; Swyngedouw, 1997; Brenner, 1998; Brenner–Theodore, 2002). Az utóbbi időben pedig, már interdiszciplináris jelleget öltve, a fogalom azokat a visszacsatolásokat is leírja, amelyek hatást gyakorolnak a kormányzati struktúrák újralakítására a társadalmi, gazdasági átalakulások következményeként, teret adva ezzel a működési hatékonyság és a globális versenyképesség növelésének (Brenner, 2004; Peck–Tickell, 2002; Jessop et al., 2008; Brenner, 2009). Ezek alapján olybá tűnik, hogy a Pálné által megfogalmazott fejlődési szakaszok közötti változás is léptékváltást fejez ki. A decentralizációhoz a centrális tér léptékeit kell átalakítani, a regionális léptéket szintén alakítani kell, hogy a városok nagyobb súlyt kapjanak a térben, s végül egy újabb léptékváltás kell, hogy a decentralizált, regionalizált, urbanizált térben újból meg tudjon jelenni a centrum felé mutató és ható erővonal.

A politikai ideológiák a területi politika fogalmi meghatározásának elvi és irányadó funkcióiba sorolhatók. De itt érdemes elgondolkodni, hogy a területi politika adja-e az ideológiát vagy az ideológia teremti a területi politikát? Ha csak a modern tudományos történetiség szempontjából keressük a választ, az ideológiák jóval hamarabb testet öltöttek, mint a területi politikák. Viszont a különböző modern politikai ideológiák előtt is léteztek területi politikák, hiszen az egymást váltó birodalmak alapvetően különböző módon és formában szervezték térbeli kormányzásukat, területfejlesztéseiket – itt elég csak Nagy Sándor birodalmára, az Oszmán Birodalomra vagy Napóleon máig is alkalmazott közigazgatási rendszerére gondolni –, és ezen időkben, még Napóleon idejében sem lehet igazán a modern politikai ideológiák általános használatáról és az azok által generált funkcionalitásról beszélni. Mivel a tanulmányban 1947, India függetlenné válásának éve a kiindulópont, ezért az ok-okozati viszonylatban az ideológiák kapják az ok szerepét, utalva ezzel arra, hogy a területi politikák elvi és irányadó alapjainak előbb kellett léteznie a térben, mint az okozott térbeli szerkezetnek és az ezt elérni megalkotott cél-és eszközrendszernek. A kutatás a három 'alapideológia' fogalmi keretét használja:

A liberalizmus eszméje a 17-18. században fogant a meglévő alapvető társadalmi elvek és keretek tagadására. Érdekes és elgondolkodtató ellentmondása, hogy ezzel párhuzamosan önvalóját az egyén kényszerektől való mentességeként határozza meg a szabadság szót használva erre: mindent szabad addig, amíg másnak eme szabadsággal nem okoz korlátot az ő szabadságában. Kilépve ezzel a társadalmi szokásrend normaalkotó keretéből egy újfajta, írásos normarendszert alkotott és alkot a mai napig, melyet törvényeknek nevez és azt kötelező érvényűnek fogadtatja el mindenkivel. A törvények célja védeni a szabadságot mások elnyomó szabadságvágától. Az egyén és a közösség viszonyát a funkcionalitás lehetetlen állapotába tette azzal, hogy a szabadság nem a közösségért van, hanem a közösség van a szabadságért.

A konzervatizmus az alászálló tudás megértésével éli a jelent. Az újat nem a múlt megtagadásával, hanem annak tökéletesítésével alkotja.

Az isteni teremtésben látja az eredetet és a célt is. Eszközrendszere figyelemmel van az univerzális törvények adta és az ember számára is követendő keretrendszerre. Az egyént, mint a közösség alkotóját, és egyben felelősségteljes egybetartóját, hierarchikus szubszidiaritásban helyezi el a már kialakult, de folyamatosan változó térben.

A szocializmus azt próbálja elhiteni az emberiséggel, hogy mindenki szociálisan és társadalmilag is egyenlő. A múltat végkép eltörölni ösztönző gondolatrendszere kilép minden szinten és aspektusban az embert körülvevő léteztől, olyan hamis képzetel hitegetve, hogy a tudomány és a progresszív társadalomszervezés, csupán alulról építkezve, a fennkölttségbe fektetett meggyőződés és bizalom, azaz a hit nélkül majd kipótolja az étellel kapcsolatos elégtelen tudás hiányzó láncszemeit. Csakúgy, mint a liberalizmus, az eszmeiségéből adódó definíciója ellentmond önmeghatározásának és tanításának, hiszen a múlt nélküli jövőt hit nélkül nem lehet a születésen, és a születést megelőzően már meglévő környezetből táplálkozó tudásszerzésen alapuló térben építeni.

Elhelyezve a három ideológiát a különböző fogalmi kapcsolatok tengelyein, tovább szemléltethető azok gyakorlati alaphalmaza. Például a dedukció-indukció tengelyre téve őket, a konzervativizmus az általánostól halad a specifikus felé, míg a szocializmus és a liberalizmus a specifikusból próbál általánosítani, miközben a testvérpáros egymástól a lehető legtávolabb helyezi magát az individuum-kollektívizmus tengelyen. A 'van-kell' mezőben a konzervativizmus a 'van'-ból, ami az isteni teremtés végtelen halmaza, értékválasztás alapján határozza a 'kell'-ekről, a liberalizmus-szocializmus csapat pedig a 'kell'-eket megszülvé próbálja elhiteni azt, hogy mi a 'van', és az természetesen minden egyénnek egyformán 'jár', de nem 'jut', és ezért harcolni kell. A sort lehetne folytatni, de talán már ezen néhány példa is érezteti azokat a különbségeket, amik segítséget nyújthatnak a területi politikák ideológiai elhelyezésére.

Az ideológiák területi politikában megfogalmazható dimenzióit az 1. táblázat tartalmazza – egyes cellákhoz nem találtam tartalmi elemet a definíciókban, ezért üresen maradtak.

1. táblázat, A területi politika ideológiai karakterei

Dimenzió	Liberalísi	Konzervatívii	Szocialista-Szocdemíii
Meghatározó értékrend	szabad individuumok	emberi közösségek	nagy, központi programok
Állami beavatkozás	korlátozott mértékű	szükséges	kiterjedt, intervenció
Területi és központi kormányzat viszonya	decentralizált	dekoncentrált	a központi dominál
Gazdaságpolitikai eszközök	piaci folyamatok	általános	nem piaci folyamatok
Decentralizáció	központi elem	részlegesen alkalmazott	nem jellemző
Térségi támogatás	piaci érdek alá rendelt	szelektív	hanyagolt térségek
Ágazati megosztottság	komparatív előnyök növelése	mezőgazdaság és vidék előnyben	egyoldalú, ipar előnyben
Intézményi részvétel	horizontális partnerség	korlátozott számú	jelentős
Urbanizáció	támogatja	nem támogatja	semleges
Civil szervezetek	jelentős szerep		
Önkormányzatok	kooperatív, vállalkozóbarát		jelentős szerep, beavatkozó

Forrás: saját szerkesztés (Farágó, 1994) és (Pálné, 2014) alapján

A táblázatban használt dimenzionális tér a modern tudományos elemzés szemüvegén keresztül, a gyakorlati tapasztalatok értelmezésének és azok absztrakcióinak eredménye a már kialakult jelenben, nem pedig az ideológiák, csupán egyfajta önkényes kiterjesztése attribútumokkal.

India

Az elemzés a vizsgálati dimenziók szem előtt tartásával, egy történeti időrendiségen halad két szakaszra osztott időkeretben azzal a céllal, hogy meg lehessen állapítani a területi politikák kapcsolatát az ideológiákkal. Az első szakasz, rövid történetiséggel az alkotmány kialakulása körüli időponttól az 1980-as évekig tart. Itt két vizsgálati súlypont került meghatározásra: az első az alkotmány törvényhozással kapcsolatos rendelkezéseinek területi vonatkozásai, a másik pedig az időszakban alkotott, a területi politika fogalmába sorolható főbb szövetségi törvények vizsgálata. A második vizsgálati szakasz a 1980-as évek végétől az 1992-93-as 74. alkotmány-kiegészítés hatályba lépésének időszaka, ahol maga az alkotmány-kiegészítés a elemzés tárgya, nem pedig a roppant számos közpolitikai törvény és rendelet, mint az Indiai Köztársaság legfontosabb és legszélesebb körű, a területi politikára vonatkozó léptékváltása. Az időszakosok értékelése, külön-külön a leírások végén, a dimenziókban megadott indikátorokhoz való illesztéssel valósul meg.

India 1947-ben szabadult ki a brit gyarmati iga alól, s azóta töretlen államisággal a legnépesebb demokrácia a bolygón. Politikai rendszere speciális, mivel több más ország jól bevált gyakorlatát és a helyi történelmi hagyatékot is magába olvasztja:

- az USA szövetségi államformáját,
- az Egyesült Királyság egyéni mandátumos választási rendszerét,
- a sok helyen alkalmazott kétkamarás törvényhozást,
- az elnöki rendszernek hívták, de a gyakorlatban parlamentáris köztársaságként működő kormányformát,
- egy négy szintű bírósági rendszert,
- és egy kétágú önkormányzati rendszert.

Az 1950. január 26-án hatályba lépő alkotmány, mely igen terjedelmes, a leghosszabb és legalaposabb a világon, preambulumban független, szocialista, szekuláris és demokratikus köztársaságként alapítja meg az országot azzal a céllal, hogy igazságosság, szabadság, egyenlőség és testvériség legyen minden állampolgár életében (The Constitution of India). A dokumentum a politikai és közigazgatási rendszert is teljes részletességgel leírja, mely ennek köszönhetően stabilan állja az elmúlt közel 70 év történelmi viharait. Az ország politikai rendszere három szintre tagolt: központi vagy szövetségi szint, az államok szintje és az önkormányzatok szintje, mely további két ágra osztott, a kistéletpülési és a városi önkormányzati rendszerek csoportjaira. A politikai alrendszer első két szintjén jól elkülönül a hatalom három ága, viszont a vertikális hatalomgyakorlás és kormányzati viszonyrendszer jelentős és kettős centralizáltságot mutat egyrészt a központi, másrészt az állami kormányzatok irányába. A helyi önkormányzati szinten, annak ellenére, hogy erős legitimitással bír, hiszen választások alapján formálódik, a gyakorlatban mégis a központi és állami kormányzat dominanciája érvényesül, mert a területfejlesztés és fenntartás, a közszolgáltatások és a közüzemek működtetése a párhuzamosan futó, általában szövetségi, kisebb mértékben állami kormányhivatali rendszer irányítása alatt állnak.

1947-től a léptékváltásig

Az időszak fontosabb meghatározó, az ország egészére vonatkozó hosszú távú intézkedései az iparban: Industrial Policy Resolution 1948; Industrial Policy Resolution 1956; Industrial Policy 1973; Industrial Policy 1977; Industrial Policy Statement 1980. Az 1948-as törvényben határozták meg azt, hogy mik az alapvető céljai India gazdasági fejlődésének:

Szocialista mintára épülő társadalom megvalósítása.

Megakadályozni a gazdasági hatalom magán kézben koncentrálódását.

Magas fokú ipari fejlődést elérni.

Regionális különbségek minimalizálása.

Önellátó gazdaság elérése.

Szegénység felszámolása.

A törvény megfogalmazta, hogy minden ipari tevékenység tervezése és szabályozása a központi kormányzat kezében van. A törvény listákat tartalmaz, hogy melyek azok a tevékenységek, amik csak a központi, csak az állami vagy közös tulajdonban lehetnek, s ami nem került a listákba ott lehet magántulajdon. Az 1956-os törvény, melyet India ipari alkotmányának is neveznek tovább pontosította az 1948-as alapot, megerősítve a központi kormányzat helyzetét, szélesítve és mélyítve a köztulajdon listát, pontosítva az engedélyezési feltételeket. Azzal próbálták a területi különbségeket csökkenteni, hogy a nagyon hátrányos területeken egyszerűbb volt a magántulajdonú vállalkozásra megkapni az engedélyeket. Ez az 1956-os törvény, több módosítással ugyan, a mai napig is hatályban van. Az időszakra az ágazati területfejlesztés volt a jellemző – mit → hova – az ötéves tervek empirikus-analitikus módszerével. Az időszak derekán kiderült, hogy az ipari termelés a már korábban is fejlettebb területeken összpontosult, ezért támogatási eszközökkel, 1967 Freight Equalization Scheme és az 1971 Transport Subsidy Scheme (1), próbálkoztak a re-

gionális kiegyenlítődés elérésére. A 1970–1980-as években fókuszba kerültek a városok, miután kiderült a központi vezetés számára, hogy erőfeszítéseik ellenére sem sikerült az ipari termelést egységesen szétosztani az országban az addigi intézkedésekkel, hanem azok a már meglévő nagyvárosok köré csoportosultak, követve a brit éraban létrejött términtát (Sivaramakrishnan, 2011). Az 1976-os Urban Land Ceiling and Regulation Act célja az volt, hogy a városok kezébe adja azokat az állami tulajdonú területeket további ipari fejlesztésekre, amik üresen álltak a nagyvárosokban és vonzáskörzetükben. Az 1979-es Integrated Development of Small and Medium Towns program pedig azért született, hogy megtartsa a 100 ezer fő alatti városok lakosságát a helyi infrastruktúra fejlesztésével (Srinivas, 1991). Természetesen számos egyéb törvény és intézkedés született az időszakban, de karakterükben hasonlóak voltak (Sridhar, 2005). Az eddigiek alapján elkészíthető a beillesztés a vizsgálati dimenziókba, 2. táblázat.

2. táblázat, Ideológiák India területi politikájában 1947-90 között

Dimenzió	Jellemzők	Ideológia
Meghatározó értékrend	Nagy, országos fejlesztési programok	Szocialista-Szocdem
Állami beavatkozás	Mind a központi, mind az állami szinten a kormányzat folyamatosan beavatkozik jogi és fiskális eszközökkel	Szocialista-Szocdem
Területi és központi kormányzat viszonya	A központi kormányzat alkotmányos és végrehajtói szinten is jelentős előnyben van az államokkal szemben	Szocialista-Szocdem
Gazdaságpolitikai eszközök	Ötéves tervek alapján működik a gazdaság, piaci verseny nincs	Szocialista-Szocdem
Decentralizáció	A teljes kormányzati szektor, a központi és az állami is, dekonon keresztül működik	Szocialista-Szocdem
Térségi támogatás	Jelentős közvetlen és közvetett támogatást kapnak az elmaradott térségek	Szocialista-Szocdem
Ágazati megosztottság	Az ipar fejlesztése az elsődleges cél	Szocialista-Szocdem
Intézményi részvétel	Az állami szektor hatalmasra felduzzasztott, egy ipari működési engedélyhez közel 80 intézménytől kellett jóváhagyás	Szocialista-Szocdem
Urbanizáció	Nem kapott megfelelő figyelmet csak az időszak végén, de ezek az intézkedések sem érték el sikereket	Szocialista-Szocdem
Civil szervezetek	Nincs számottevő részvétel	Szocialista-Szocdem
Önkormányzatok	Mivel az önkormányzati rendszert a kihelyezett központi és állami kormányhivatalok jelentették, amelyeken keresztül irányították a területi és helyi szinteket, ilyen szempontból jelentős szerepük volt, de nem önkormányzatokként funkcionáltak	Szocialista-Szocdem

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgálatból kiderült, hogy minden dimenzióban a szocialista-szocdem ideológia dominálta a korszakban a területi politikát.

A léptékváltás

Az 1980-as években a statisztikai adatok alapján az ország vezetésének bizonyítást nyert, hogy fundamentális változtatásokra van szükség a gazdaságpolitikában, hiszen az országban jelenlevő termelési potenciál nem tud kibontakozni, amely miatt a gazdasági növekedés alig haladja meg az inflációt. Az évtized második felétől módosították az engedélyezési előírásokat, csökkentették az állami beavatkozások mértékét a gazdaságba, megszűntek a népszámi megtakarítások a kisipari és szolgáltatói szektorban, és megnyílt

a lehetőség a közvetlen külföldi tőke beáramlására (Patnaik, 2012). Az 1987-es Legal Services Authorities Act törvényesítette az ősi községi szintű népi vitarendező szokásokat (Lok Adalat), melyhez az 1990-es évek elején a falusi bíróságok (Nyaya Panchayat) megerősítése is megtörtént. Megszületett az alkotmány 74. kiegészítő módosítása, melyben a törvényalkotók létrehozták India egyedi, kétágú – az egyik ág a kisteleplési a másik pedig a városi önkormányzatok –, és mindkettőben vertikálisan is többlépcsős önkormányzati rendszerét. Az alkotmány módosítása megnyitotta a teret a területi politikák átalakítására is, ami a megváltozott gazdaságpolitikával karöltve elindította Indiát egy új fejlődés irányába. Az alkotmány-módosítás egy léptékváltást eredményezett. A jellemzők beillesztését a dimenziókba a 3. táblázat tartalmazza.

3. táblázat, Az 1990-es évek léptékváltásának ideológiai vizsgálata

Dimenzió	Jellemzők	Ideológia
Meghatározó értékrend	Az intézkedés célja a közösségek helyzetbe hozása	Konzervatív
Állami beavatkozás	A központi kormányzat és az állami kormányzatoknak is jóvá kellett hagyni az intézkedést, majd meghozni a szükséges kiegészítő törvényeket	Konzervatív
Területi és központi kormányzat viszonya	A viszony jellege nem változott, viszont több önállóságot kapott a helyi szint	Konzervatív
Gazdaságpolitikai eszközök	A gazdaság liberalizálásával jelentősen csökkent a központ súlya és dominanciája	Liberális
Decentralizáció	A községi rendszerben a helyi önkormányzatok alanyi jogon ugyan decentralizáltak, de fiskális eszközöket alig kaptak. A másik két szint ebben az ágban csak névlegesen önkormányzat, funkcionálisan dekl. A városi ágban hasonló a helyzet.	Konzervatív
Térségi támogatás	A városok kapnak nagyobb támogatást azzal, hogy több önálló fiskális eszközük van. A hanyatló térségek kiemelt támogatásokat kapnak.	Szocialista-konzervatív
Ágazati megosztottság	A vidéki lakosság megtartása a cél, alanyi jogon járó támogatás a kisteleplési lakosoknak	Konzervatív
Intézményi részvétel	Az intézményi részvétel csökkent az előző időszakhoz képest	Konzervatív
Urbanizáció	A kialakult helyzetet próbálja kezelni, és a lehető legjobbat kihozni belőle	Konzervatív
Civil szervezetek	Nincs számottevő vagy meghatározó politikai vagy kormányzati jelenlét	Konzervatív
Önkormányzatok	Az előző rendszerhez képest csökkent a súlyuk, de önálló tevékenységben még nem vesznek részt a piaci szektorral.	Konzervatív

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgálat azt mutatja, hogy a léptékváltás ideológiája dominánsan konzervatív, a 11 dimenzióból összesen kettőben van eltérő eredmény.

Az ideológiák fogalmi hátterével kialakított elemzési sablonnal megvizsgáltatott India területi politikája két időszakban. A kapott eredmények szerint a függetlenség elnyerésétől a szocialista-szociáldemokrata ideológia volt domináns az 1980-as évek második felében elkezdődő gazdaságpolitikai átalakulásig. Az átalakulás liberalizációként került be a köztudatba, ami a kiindulási ponthoz viszonyítva helyes jelző, viszont a kialakított elemzési sablon azt az eredményt adta, hogy a folyamat nem a liberális, hanem döntően a konzervatív ideológia ismérveit tartalmazza. Ez nem ellentmondás, sőt teljesen alátámasztja az indiai politika érdekes sajátosságát a hagyomány-progresszivitás terében. A politikai aktorok a függetlenséghez vezető úton és utána 15-20 évig, mint magánszemélyek erősen kötődtek az ősi kulturális hagyományokhoz, de az államigazgatási, közigazgatási, nemzetgazdasági és a politikai rendszerben a brit és szovjet mintákat alkalmazták. Majd az 1980-as években elindul egy távolodás a politikai aktor egyéni kötődésében a hagyományoktól, és ezzel párhuzamosan nyitás történik a tőkés gazdaság felé – 1990-es évek –, viszont az államigazgatási-közigazgatási területeken, mint például az önkormányzati és igazságszolgáltatási rendszer, megjelentek alkotmányos szinten az ősi kultúra egyes elemei. A lakosság oldaláról nézve a függetlenség elnyerése döntően Gandhi satyagraha mozgalmának az eredménye, mely minden elemében az ősi hagyományok újraélesztését, megerősítését jelentette a hely-idő-körülmeny funkcionálisan és a végrehajtásban módosító, de alapvetéseiben a kulturális kontinuitáson alapuló tartalommal. Ez egészen a 1990-es évek gazdaságpolitikai váltásáig azonos maradt, majd fokozatosan alakult át a globalizáció társadalmi szerkezet- és kultúramódosító hatásai miatt, ami csakúgy, mint a politikai aktorok síkján polarizálta a lakosságot és felélesztette természetes immunrendszerét egy erősebben hagyományörző, de a hagyományok alapvetésének keretrendszerén belül innovatív/progresszív politikai vezetést kérve. A léptékváltás konzervatív jellegét az is alátámasztja, hogy a központi szint több helyen kiengedett a dominanciájából a szocialista

időszakhoz képest, de ez nem általános liberalizációt jelentett a piaci szereplők és a civil szféra irányába, hanem egy súlypont-áthelyeződést a szövetségiről az állami kormányzatok szintjére. Ebben az új felállásban az állami kormányok játszanak hasonló szerepet, mint korábban a központi, ami megint csak visszarendeződés az évezredek óta fennálló feudális rendszer felé. A léptékváltással módosultnak tűnik a területi politika tere úgy, hogy az egész ország helyett az államok jelenthetik azt a jövőben. A modernizáció iránya tehát egy visszarendeződés a hagyománykultúra felé a szocialista központi centralizációtól.

VARGA LÁSZLÓ

Jegyzetek

Az 1967-es intézkedés egységes szállítási díjakat vezetett be a főbb ipari alapanyagokra, szén, acél, cement függetlenül a felhasználási hely és az előállítási hely távolságától. Az 1971-es pedig minden olyan, az ipari termeléshez köthető alapanyag és késztermék szállítási költségére adott állami támogatást, amelyek földrajzi elhelyezkedésük miatt hegyvidéki, elzárt, nehezen megközelíthető, visszamaradt területek felé-felől irányultak (Sekhar, 1983).

A területi politika ideológiai karakterei

„A liberális területpolitika a liberális alapértékeken nyugszik, így a szabad individuumok és képviselőik önkéntes társulásaiból építkezik. A gazdaság- és területpolitika kulcselemének a decentralizációt tartja. A neoliberalis makroökonómiaira támaszkodó politikai erőök mérsékelt területi beavatkozást tartanak szükségesnek. Jelentősebb területi különbségeket is tolerálhatónak vélnek. A területpolitikát prakticista elvek alakítják. A szerkezetátalakítás a piachoz igazodás politikája, mely a komparatív előnyök újraértékelését jelenti az új nemzetközi munkamegosztás, a verseny és jövedelemtermelési feltételek alapján. Az egymással versenyző és hatékonysági szempontokat figyelembe véve kooperáló, vállalkozóbarát önkormányzatokat tartják helyesnek.” (Faragó, 1994:36)

ⁱⁱ „A konzervatív területpolitikában egyaránt megtalálhatjuk a romantikus konzervativizmus, a szociálkonzervativizmus, a neo-konzervativizmus és a kereszténydemokratizmus hatását. Közös bennük, hogy mindegyik elismeri a területi politika és a központi beavatkozás szükségességét, kialakításukban és megvalósításukban a hagyományos emberi közösségekre és korporációkra építenek. A hangsúlyt az általános gazdaságpolitikai eszközökre teszik, amit szelektív térségi támogatásokkal egészítenek ki. A feladatokat korlátozott számú intézményre decentralizálva hajtják végre. A területi tervezés allokatív formája az általánosan használatos.” (Farágó, 1994:35)

ⁱⁱⁱ „A szocialista-szociáldemokrata területi politika elfogadott alapállása az intervencionizmus. Kiterjedt állami támogatásokkal kívánják a piac szereplőit döntéseikben befolyásolni. Neokeynesi gazdaságpolitikai alapokon nagy központi programokat finanszíroznak és hajtanak végre. Szerkezetátalakításkor a társadalmi szempontokat, a munkaerő érdekeit előnyben részesítik, ezért a hanyatló ipari térségek támogatása a döntő elem. Preferálják a társadalmi tulajdonformákat, ösztönzik az önkormányzati vállalkozásokat. Lehetővé teszik, hogy az önkormányzatok beavatkozzanak a gazdaságba. A piacot nem a legfőbb szabályozó erőnek, hanem olyan gazdasági térnek tekintik, amely terepe a gazdasági regenerálási programoknak.” (Farágó, 1994:36)

Irodalomjegyzék

- Alagh, Y. K. (1978): Regional Planning for Industrial aspects of Indian Economy. *Indian Journal of Regional Science*, Vol. 5., No. 2., 47-166. o.
- Brenner, N. (1998): Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy* 5(1), 1-37. o.
- Brenner, N. (2004): *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Brenner, N. (2009): Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1), 123-139. o.
- Brenner, N. et al. (szerk.) (2003): *State/Space: A Reader*. Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Brenner, N.–Theodore, N. (2002): Cities and the geographies of „Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode* 34(3), 349-379.o.
- Chandhoke, N.–Priyadarshi, P. (2009): *Contemporary India: Economy, Society, Politics*. Dorling Kindersley Publication, New Delhi, India.
- Datta, B. (1997): *Indian Planning at the Crossroads*. Oxford University Press, New Delhi, India.
- Farágó László (1994): Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. *Tér és Társadalom* 3-4., 23-39. o.
- Jessop, B. et al. (2008): Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning. Society and Space* 26, 389-401. o.
- Kennedy, L. (2011): Indian Federalism: moving towards a more balanced system. In: Jaffrelot, C. (szerk.): *India Since 1950. Society, Politics, Economy and Culture*. Yatra Books, Delhi, India.
- Kennedy, L. (2017): State restructuring and emerging patterns of subnational policy-making and governance in China and India. *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 35(1), 6-24. o.
- Misra, G. P. (1985): *Regional Structure of Development & Growth in India*. Ashish Publishing House, New Delhi, India.
- Pálné Kovács Ilona et al. (2012): *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs, online.
- Pálné, Kovács Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Patnaik, P. (2012): Industrial Development in India since Independence. *Social Scientist*, Vol. 7, No. 11, 3–19. o.
- Peck, J.–Tickell, A. (2002): Neoliberalizing space. *Antipode* 34(3), 380-404. o.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Sabanna, T. (2012): *Inter-Regional Disparities in India*. Global Research Publications, New Delhi, India.

Sivaramakrishnan, K.C. (2011): *Revisioning Indian Cities: The Urban Renewal Mission*. Sage, New Delhi, India.

Smith, N. (1993): Homeless/global: scaling places. In: Bird, J. et al. (szerk.): *Mapping the futures*. Routledge, London, UK.

Sridhar, K.S. (2005): *Incentives for Regional Development*. Palgrave Mcmillan, New York, NY., USA.

Srinivas, L. (1991): Land and Politics in India. Working of Urban Land Ceiling Act, 1976. *Economic and Political Weekly*, Vol 26 No. 43, 248-284. o.

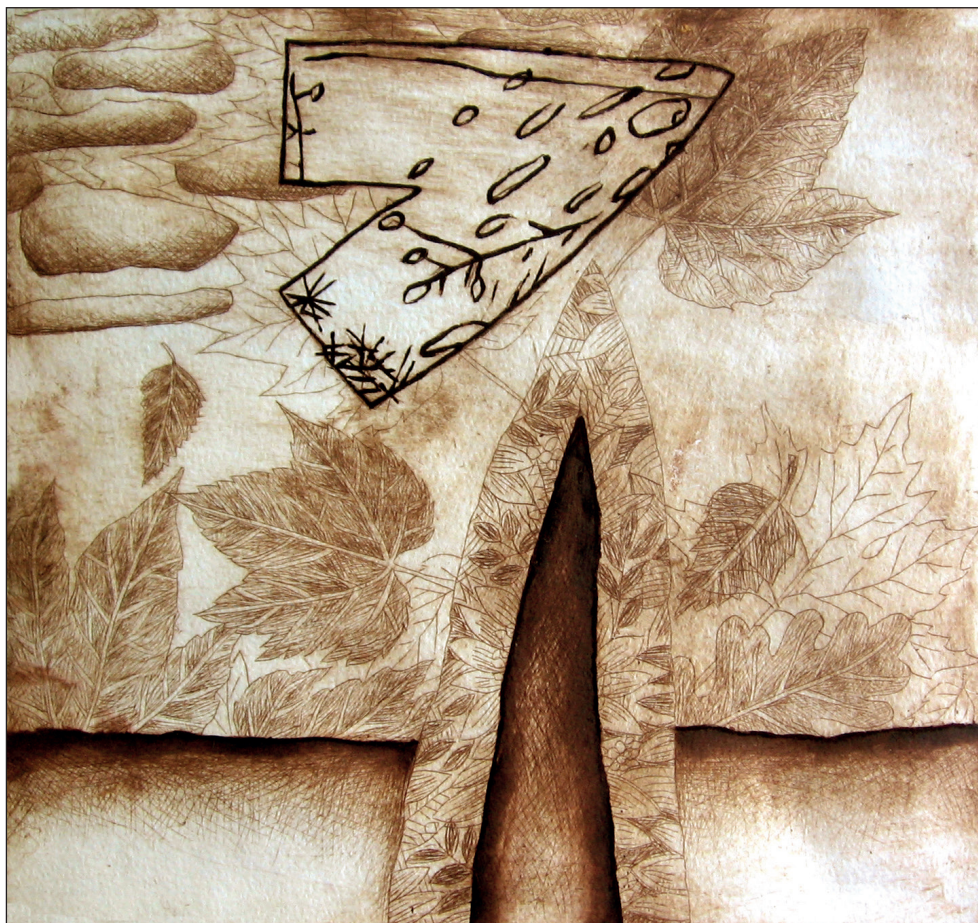
Swyngedouw, E. (1997): Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In: Cox, K. (szerk.): *Spaces of globalization*:

reasserting the power of the local. Guilford Press, New York, NY., USA.

The Constitution of India, <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>, letöltés 2019.02.27.

Tiwari, P.C. (1988): *Regional Development and Planning in India*. Criterion Publications, New Delhi, India.

A szerző: Varga László, mérnök-politológus, jelenleg PhD-hallgató a Pécsi Tudományegyetem BTK IDI Politikatudományi doktori programján. Kutatási területe Szaúd-Arábia és India politikai kultúrája, mely országok életét több éves személyes tartózkodások miatt tapasztalati úton is jól ismeri.



Helyi önkormányzati választások Domaszéken

A 2019-es domaszéki önkormányzati választás és az azt megelőző kampányidőszak több szempontból is kiemelkedőnek tekinthető a település politikai életében. Egyrészt, a helyi politikát másfél évtizede a konszenzus és a konszolidáció jellemezte, Kispéter Géza polgármester mögött széleskörű támogatói bázis sorakozott fel lakossági és vezetői szinten egyaránt. A két jelölt versenye a polgármesteri pozícióért mindezt megtörtse, s konfliktusos viszonyt eredményezett. Másrészt, a jelöltek versengése, valamint az újabb kommunikációs csatornák térhódítása a korábbiaknál intenzívebb kampányt generált, amely a helyi törésvonalak mentén, a lakosság szélesebb körét szólította meg. Az időszak fontos újítása volt a „választási frakciók” kialakítása, amely az eredmények tükrében konstruktív eszköznek bizonyult az egyéni listás választási rendszer keretei között.

Bevezetés

A 2019-es önkormányzati választás számos újdonást hozott a domaszéki közéletbe. Mintegy huszonöt éve először került sor arra, hogy az általános helyhatósági választásokon két polgármester-jelölt mérette meg magát a tisztességért. A jelöltek ismertsége egyformán magas volt, amely tény magában hordozta a választási kampány felfokozottságát. Ennek köszönhetően a szokásosnál nagyobb figyelem irányult a polgármester- és képviselő-jelöltekre a kampányidőszakban, és a jelöltek részéről is koncentráltabb, tudatosabb kampánytevékenységet figyelhattunk

meg, mint az előző választásokon. A kampánykommunikáció elsődleges csatornája a Facebook közösségi oldal volt.

A választást megelőző 30 évben összesen három polgármester irányította a települést. 1998-ig Dobó Szilveszter, majd 1998-2005 között Börösök Lajos. Utóbbi polgármesterrel kapcsolatban hivatali visszaélés gyanúja merült fel, majd jogerős – elmarasztaló – ítélet született ügyében,¹ 2005 nyarán ezért időközi polgármester-választást tartottak, amelyen Börösök Lajos ismét jelöltként indult, illetve Kispéter Géza, önkormányzati képviselő, a polgármester egyik fő ellenfele – egyedüli „kihívóként” – szintén jelöltette magát. A településen első ízben alakult ki két jelölttel választási küzdelem a polgármesteri mandátumért. A két fél közötti verseny kiegyenlítettségét a szavazatszámok is jól tükrözték: Kispéter a szavazatoknak mintegy 6 százalékaival sikerült nyerni, így választást követően Kispéter Géza vette át a község vezetését.

Kispéter Géza irányítása alatt a helyi politikai élet a konszolidáció jeleit mutatta. A törésvonalak eltolódtak, az új vezetés mögött széleskörű támogatói bázis sorakozott fel.² Noha a polgármester nem volt sem párttag, sem hivatalos jelöltje a Fidesznek, szorosabb kapcsolat alakult ki a párt megyei szintű szervezetei és a település vezetése között. Kispéter Géza élvezhette a párt helyi és környékbeli tisztviselőinek támogatását, és kölcsönösen segítették egymás munkáját.³ A 2010-es évtizedben a folyamatos, nyugodt tempóban zajló fejlődés jellemezte Domaszéket. A település nem csak önerőből történő fejlesztésekkel gyarapodott, hanem olyan nagyberuházások kedvezményezettjeként is, mint például az 55-ös főút mentén haladó kerékpárút megépítése, vagy ugyanezen főút nagyívű felújítási programja.

Az évtizedes politikai stabilitás azonban megszűnni látszott 2019-ben és egy új törésvonal rajzolódott ki, amelynek középpontjában a polgármester személye és a település fejlődésének útja állt. A szakadás megmutatkozott a polgármester mögött sorakozó frakcióban is: két korábbi

szövetsége is megvonta tőle támogatását, köztük Sziráki Krisztián, aki Kispéter Géza kihívója lett a polgármester-választáson.

A tanulmány két fő fejezetben tárgyalja a domaszéki választást. A második fejezetben a választáspolitikológia perspektívájában mutatja be a 2019-es önkormányzati választási folyamatot: a település szempontjából releváns intézményi keretek és szociográfiai jellemzők felvázolását követően a helyi jelöltek és a választási eredmények kerülnek részletes ismertetésre.

A választási folyamat

A helyi politikai viszonyok, a választási eredmények, illetve a kampány értelmezését megkönnyítendő, érdemes áttekinteni a némileg összetettnek ható választási szisztémát. A domaszéki szavazópolgárok ugyanis három szavazólappal járulhatnak az urnák elé: a polgármestert, az önkormányzati képviselőket és a megyei listákat tartalmazó lapokkal.

Domaszéken, mint minden településen, a polgármestert ún. relatív többségi rendszerben választják: a szavazólapon a választó érvényesen egy jelöltre szavazhat, és a jelöltek közül az lesz polgármester, aki a legtöbb szavazatot kapja.

A képviselőtestületi mandátumok a tízezer fő alatti településeken egyéni listás⁴ szisztéma útján kerülnek kiosztásra. E blokkszavazásnak is nevezett modell (CSERVÁK 2017.) lényege, hogy a szavazólapon egyetlen lista található, amelyen valamennyi képviselőjelölt szerepel, függetlenül attól, hogy tagja-e pártnak vagy politikai szervezetnek. A választóknak annyi szavazatuk van, ahány tagú képviselő-testület lehet a településen, és azok lesznek képviselők, akik a legtöbb szavazatot kapják.

2010 után a képviselőtestületi létszám két ízben is módosult. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról rendelkező új törvény (2010. évi L. tv.) az eddig tárgyalt pontokat lényegében érintetlenül hagyta, csupán a testületi létszámban történt módosítás (KÁKAI 2015. 217): Domaszék vonatkozásában a képviselő-testület létszáma 11-ről 6-ra csökkent. A következő években azonban a település lakosságszáma meghaladta az 5000 főt, amelynek kö-

vetkeztében, 2019-ben 8 fős képviselőtestületet állíthatott fel.

A megyei közgyűlés tagjait a domaszéki (valamint a többi, tízezer fő alatti településen élő) választópolgárok, megyei listán választják. A szavazólapon pártok és politikai jelöltszervezetek listái szerepelnek, a mandátumhoz jutási küszöb 5 százalék. A megyei listákon összegyűlt szavazatokat azután egy legmagasabb átlag formula segítségével alakítják mandátumokká. Ennek lényege, hogy a listák egy-egy osztósorozatot képezve jutnak mandátumhoz úgy, hogy a soron következő legmagasabb szavazatszámot (átlagot) „váltják be” egy-egy mandátumra.

A formula eredetileg (1990. évi LXIV. tv.) az 1; 2; 3; 4 stb. osztósorozatot, vagyis a d'Hondt-féle módszert alkalmazta. A d'Hondt a szakirodalom szerint a nagy pártoknak kedvez, mert a mandátumelosztás során még a legkisebb, mandátumot érő szavazatmennyiség is igen magas, az adott számokkal történő osztásorozatot következtében (FÁBIÁN és KOVÁCS 1998. 39-40.). Az 1994-es törvénymódosítás (1994. évi LXII. törvény) ezt annyiban változtatta meg, hogy az osztókat a 1,5; 3; 5 stb. számsorra cserélte, amelynek lényege, hogy mind a d'Hondt-módszer torzítását, mind az 1; 3; 5 stb. osztókkal dolgozó Sainte-Laguë-formula fragmentációt eredményező hatását kiegyensúlyozza (FÁBIÁN és KOVÁCS i. m. 40.). 2010 óta ismét a d'Hondt-formulát alkalmazzák a megyei listás mandátumok elosztásánál.

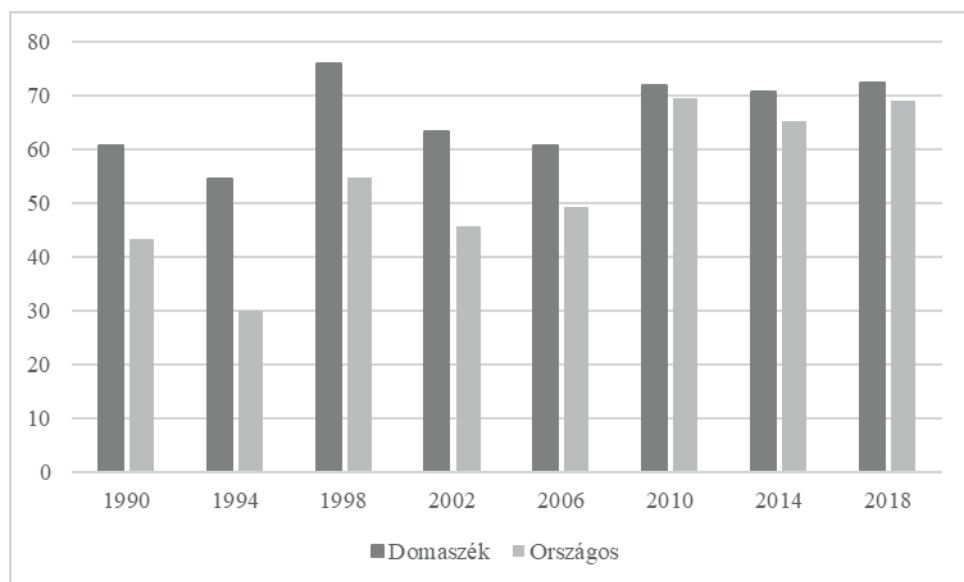
Politikai hagyományok és környezet Domaszéken

Domaszék helyzete a pártpolitikai reprezentáció tekintetében némileg sajátos képet fest. A fellelhető adatok alapján a település hagyományosan jobboldalinak tekinthető, miután a választásokon kivétel nélkül jobboldali pártok szereztek a legtöbb szavazatot. Jól mutatja e tendenciát a pártokra leadott szavazatok országos adatokkal való összevetése (1. ábra):⁵ a településen, százalékos arányban, minden országgyűlési választáson jobban teljesítettek ezek a pártok. A települési és országos adatok közötti összevetésben, a rendszerváltást követő években jelentős mértékű különbség mutatkozik, ám a 2010-es években, a Fidesz-KDNP által dominált pártrendszer ideje

alatt konvergencia figyelhető meg. A jobboldali pártok népszerűsége az önkormányzati választásokon is megmutatkozik: legmagasabb szavazatarányát a jobboldal 2010 őszén érte el a megyei közgyűlési listán, amikor a Fidesz-KDNP a szavazatok 72,4%-át szerezte meg.

Az önkormányzati választások alkalmával Domaszéken jelentősen felértékelődnek a helyi ügyek és problémák, ezzel együtt a politikai közbeszéd jóformán függetlenedik az országos tematikáktól. Mindez megmutatkozik a polgármester- és képviselő-jelöltek személyében, párt-

1. ábra. A jobboldali pártokra leadott érvényes szavazatok aránya (%) országgyűlési választásokon, Domaszéken és országosan, 1990-2018 között.



Forrás: Saját gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda (továbbiakban: NVI) adatai alapján

A pártszervezetek jelenléte a településen azonban csökkenő tendenciát mutat. Míg 1994-ben az önkormányzati választáson induló jelöltek háromnegyede volt valamely országos pártszervezet jelöltje (Független Kisgazdapárt, Egyesült Kisgazdapárt vagy Kereszténydemokrata Néppárt), 1998-ban a 38-ból már csak 3 képviselő-jelölt indult a Független Kisgazdapárt színeiben – sikertelenül. Ezt követően a MIÉP, a Fidesz, az MSZP és a Jobbik részéről is indult egy-egy képviselő-jelölt, ám mandátumot csak a Fidesz-KDNP tudott szerezni. Ez a tendencia rámutat arra az általános jelenségre, hogy a pártok érdekközvetítőként, helyi szinten csak egy bizonyos lakosságszám felett válnak jelentőssé. Kistelepülések esetében a közvetlen és mindennapos kapcsolat megléte e közvetítő szerepet nem teszi szükségessé (TAMÁS 2014.).

függetlenségükben és választási programjaikban is. Az önkormányzati választások lokális fókuszát mutatja, hogy az önkormányzati választások során, a megyei listákon a jobboldali pártok is rendre alacsonyabb szavazatarányt érnek el a településen, mint néhány hónappal korábban az országgyűlési választások során. A megyei közgyűlési szavazólapokon ugyanis gyakran szerepelnek lokális, azaz körzeti vagy megyei illetékességű szervezetek, amelyek a legerősebb pártokhoz hasonlóan teljesítettek ezeken a választásokon.⁶

Domaszék politikai életét alapvetően meghatározza a település fekvése, földrajzi adottsága és közössége. Domaszék Szeged megyeszékhely, valamint Mórahalom város között található, mindkettő település viszonylagos közelségében. Ez a tényező a település gazdaságára és közösségére is jelentős hatással van, ugyanis a közelség

lehetőséget teremt az ingázásra, azaz a lakosok mindkét településen vállalhatnak munkát, ugyanakkor a városi lakosság számára vonzó lehet a falusi környezet, amellyel együtt nem kell munkahelyet váltani – ez utóbbi lehetőség különösen a szegedi lakosságot vonzza. A község földrajzi adottságaiból eredően, lakosai között számos zöldség- és gyümölcstermelő van. Mind közlekedési mind gazdasági szempontból meghatározó tényező a Szeged mellett elhaladó autópálya közelsége, Domaszék közösségének fontos jellemzője, hogy – lévén „fiatal” település⁷ – intézményrendszeri és közösségi hagyományaiban osztozik a környező településekkel. Mindemellett, kedvező adottságai miatt kedvelt célpont az új otthont keresőknek, amelynek köszönhetően a település lakosságszáma folyamatosan növekvő tendenciát mutat. A kedvező tendencia mellett azonban új kihívásokkal is szembe kell néznie a település vezetésének, mint a fiatalodó lakosság igényeinek kielégítése, vagy az ingázók nagy száma miatt a gazdasági mutatók megfelelő szintjének elérése. Ezen tényezőkkel összefüggésben, a politikai közbeszédet és a választási programokat jellemzően a település infrastrukturális fejlesztése és a lakóövezet, közintézmények folyamatos korszerűsítése határozza meg,⁸ kiemelt figyelmet fordítva a külterületen (tanyán és zártkertekben) élők és a gyermekes családok problémáira.

Jelölések, jelöltek

A polgármesteri tisztségért ketten jelölték magukat: Kispéter Géza polgármester, a Fidesz-KDNP jelöltje és Sziráki Krisztián alpolgármester, független jelölt. További polgármesterjelölt nem volt, amely kivételesnek mondható a domaszéki önkormányzati választásokon.⁹

A helyi önkormányzati jelöltek (polgármester- és képviselőjelöltek) összesen négy csoportba tömörültek: Kispéter Géza és támogatói, Sziráki Krisztián és támogatói, a Mi Hazánk-MIÉP-FKgP képviselő-jelöltjei és az egyik csoporthoz sem tartozó, független képviselő-jelöltek.

A domaszéki választáson egyfajta pártosodás volt megfigyelhető a jelöltek részéről, amely sajátosnak mondható és igen formabontó egy kislistás választási rendszerben.¹⁰ A képviselő-jelöltek ugyanis egy-egy polgármester-jelölt

(Kispéter, Sziráki) vagy párt (Mi Hazánk-MIÉP-FKgP) köré szerveződve dolgoztak a kampányidőszakban, céljaikat, cselekvésüket és kommunikációjukat összehangolva. A jelöltek részéről a „csapatlogika” jeleit első ízben a 2014-es választáson figyelhettük meg: Kispéter Géza polgármester és szűkebb támogatói köréből hat képviselő-jelölt közös politikai hirdetést jelentettek meg a hely folyóiratban (Domaszéki Hírmondó).¹¹ 2019-ben az inkumbens és a kihívó jelölt is ugyanezen logika mentén indította el a kampányidőszakot, egyenként 8-8 képviselő-jelölttel együttműködésben dolgozott a választást megelőző hetekben (lásd 1. táblázat), arra buzdítva ezzel a választókat, hogy az eredményes munka érdekében az egyazon csapatba tartozó polgármester- és képviselőjelöltekre tegyék voksukat. Mindkettő alakulat (a továbbiakban: frakció) valamennyi tagja sikeresen gyűjtötte össze a jelöltséghez szükséges mennyiségű ajánlást. A hagyományos formában, párjelöltként indult 4 képviselőjelölt a Mi Hazánk-MIÉP-FKgP¹² színeiben. A pártjelöltek nem támogatták egyik polgármester-jelöltet sem. Képviselő-jelöltként indult további 5 független személy, akik formálisan a fentiek közül semelyik frakcióhoz nem tartoztak, valamint egymás között sem volt szervezett együttműködés.

Az eredmények

Domaszéken a választási részvétel átlagosnak tekinthető, az önkormányzati választásokon jellemzően a 44-53%-os tartományban mozog. Megfigyelhető azonban egy tendenciaváltozás az elmúlt 30 év folyamán: míg 1994 és 2006 között a részvétel szinte mindig meghaladta az országos és a megyei átlagot is,¹³ 2010-től ez megfordult – 2014-ben mintegy 10%-kal alacsonyabb volt a részvétel a megyei és országos szintnél (2. ábra). 2019-ben 1994 szavazó jelent meg az urnánál, a névjegyzékben szereplők 48,25%-a. Ez az arány magasabb, mint 2010-ben és 2014-ben, azonban a korábbi részvételi arányokhoz képest mérsékeltnak mondható.

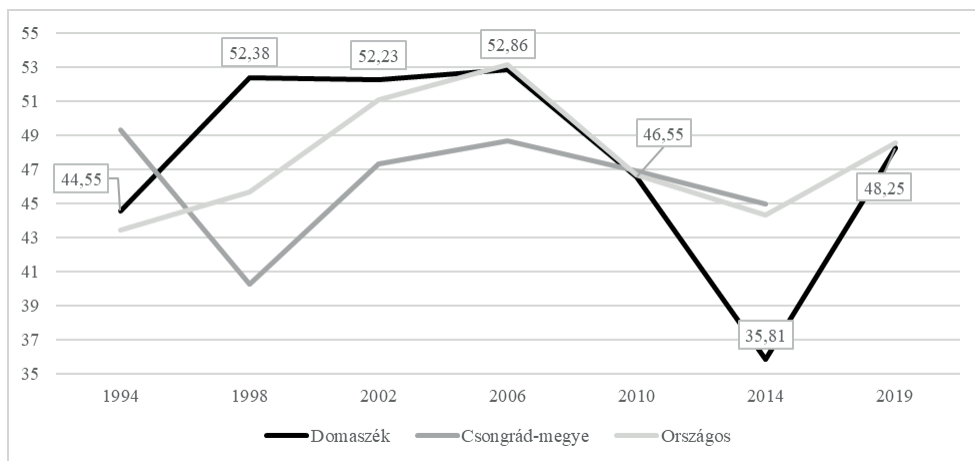
A polgármester-választáson Sziráki Krisztián (független) nyert 1092 darab szavazattal, amely az összes érvényes szavazatnak az 55,74%-a. Kispéter Géza (Fidesz-KDNP) 867 voksot ka-

1. táblázat. Képviselőjelöltek a domaszéki önkormányzati választáson, 2019-ben.

Név	Életkor	Pol. tapasztalat	Párt/Frakció
Kispéter Géza	62	14 év polgárm., 3 év képvis.	Kispéter Géza
Dobó Tamás	41	9 év képvis.	
Kardos Rolland	51	12 év képvis.	
Kasza Márk Gábor	21	-	
Kovács Judit	56	-	
Németh Antal István	65	17 év képvis.	
Rusz Alajos	55	-	
Szekeres Péter Pálné	55	-	
Zádori Krisztina	40	-	
Sziráki Krisztián	34	9 év alpolgárm., 13 év képvis.	Sziráki Krisztián
Ábrahám Zoltán	43	-	
Ábrahám Zsolt	40	-	
Baloghné Harcsás Zita	38	-	
Farkasné Kapás Alexandra	26	-	
Dr. Gulyás-Zóka Veronika	37	-	
Marosi Tamás	47	-	
Ótott-Kovács Tamás	38	-	
Simon-Jóhárt Renáta Szilvia	37	5 év képvis.	
Bodóné Tombácz Éva	49	-	Mi Hazánk- MÉP- FKGP
Korom Valentin	33	-	
Majoros Anita	39	-	
Remete Róbert	50	-	
Császár Tibor	50	-	független
Császár Zoltán	45	-	
Engi Antal	51	13 év képvis.	
Varga-Asztalos Ágnes	33	5 év képvis.	
Volford Péter István	36	-	

Forrás: saját gyűjtés

2. ábra. Részvételi arányok összehasonlítása az önkormányzati választásokon (1994-2019), a domaszéki adatok számmal feltüntetve (%).



Forrás: Saját gyűjtés az NVI adatai alapján¹⁴

pott. A korábbi eredményeket tekintve, Sziráki szavazataránya alacsonyabb, mint a legtöbb, korábbi polgármester-választáson győztes jelölté, azonban magasabb, mint Kispéter Géza aránya 2005-ben, a legutóbbi kétjelöltes választások alkalmával (52,92%).¹⁵ Figyelembe véve, hogy Kispéter a Fidesz-KDNP jelöltjeként indult, azonban a párt megyei listája 1177 érvényes szavazatot kapott a településen, a Fidesz-KDNP-szavazók legalább 30%-a szavazatmegosztással voksolhatott, azaz, miközben a megyei listán a kormánypártokra szavazott, a polgármester-jelöltek közül nem a Fidesz-KDNP jelöltjét, hanem kihívóját támogatta. A Mi Hazánk párt tartózkodott a polgármester-jelölteket illetően, illetve harmadikutas, radikális jobboldali pártként, szavazóinak ugyanannyira lehet vonzó egy fideszes jelölt, mint egy független. A határozottan kormánykritikus ellenzék (Momentum, MSZP, DK, Jobbik) szavazói részéről azonban csak csekély mértékben érkezhettek szavazat a fideszes jelölt Kispéterre.

A képviselő-választáson a következő sorrend alakult ki: 1. Ótott-Kovács Tamás, 2. Sziráki Krisztián (polgármesteri megbízása miatt nem veszi fel képviselői mandátumát), 3. Simon-Jóárt Renáta Szilvia, 4. Ábrahám Zoltán, 5. Ábrahám Zolt, 6. Kardos Rolland, 7. Kispéter Géza, 8. dr.

2. táblázat. A szavazatszámok alapján kialakul sorrend (1-20.), választóközrtenként (001-004). KG – Kispéter Géza frakció tagja; SZK – Sziráki Krisztián frakció tagja; f – független jelölt.

	001	002	003	004
1.			SZK	
2.				
3.	SZK	SZK	KG	SZK
4.				
5.			SZK	
6.	KG	KG	KG	
7.	SZK	SZK	f	KG
8.		KG		
9.	KG	SZK	SZK	SZK
10.	SZK	f		
11.	f	KG		
12.	KG		KG	KG
13.	SZK	SZK	SZK	
14.				f
15.		f	f	
16.	KG		KG	
17.		KG	f	
18.	f		SZK	KG
19.	KG		KG	
20.		f	f	

Forrás: Saját gyűjtés az NVI adatai alapján

Gulyás-Zóka Veronika, 9. Dobó Tamás. A frakciók közötti versenyt szintén Sziráki Krisztián csoportja nyerte, az új polgármesterrel együtt 6:3 arányban. Független jelölt nem került be a képviselő-testületbe, sem a nemzeti összefogás jelöltjei – utóbbiak a legkevesebb szavazatot kapták 2019-ben. Mind az összesített adatokat, mind a választókörzetekre bontott szavazatszámokat tekintve megfigyelhető bizonyos mértékű konstelláció a frakciók tagjai között (lásd 2. táblázat).

Az összesített szavazatok szerint 1-5. legtöbb szavazatot kapott jelölt Sziráki Krisztián frakciójának (e szakaszban: SZK) tagja, utánuk következik 6-7-ként Kardos és Kispéter (e szakaszban: KG), majd ismét egy-egy jelölt a két frakcióból. A mandátumot nem nyert jelöltek közül: 12-14. SZK; 15-16, 18-19, 21. KG; 24-27 nemzeti összefogás. Velük ellentétben, a független jelölteknél – azon túl, hogy közülük senki sem tudott mandátumot szerezni – nem tapasztalható együttállás: a 11. 17. 20. 22-23. legtöbb szavazatot kapták. Ugyanez a tendencia figyelhető meg egyenként is, valamennyi választókörzetben. Mindebből arra következtethetünk, hogy a választók számára jelentős orientációs erővel bírt a frakciók megalkítása, az eredményeket vizsgálva tapasztalható az e logika mentén történő voksolás.¹⁶

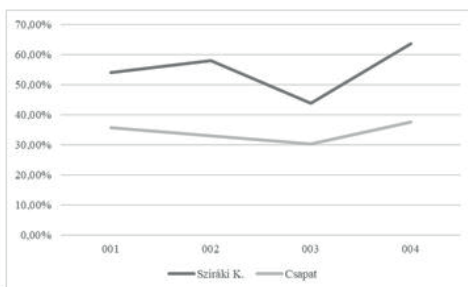
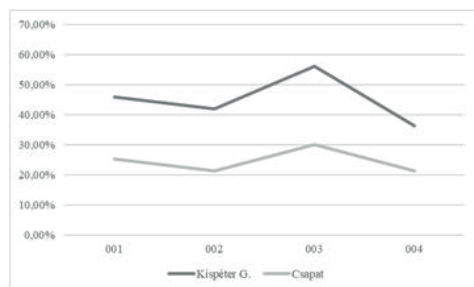
Következtetések

A 2019-es domaszéki önkormányzati választások kétdimenziós vizsgálata által több fontos és érdekes következtetést is levonhatunk – Domaszékre nézvést mindenképpen, ám ered-

ményeink talán a vizsgált településen is túlmutatnak. A domaszéki választások a csapatlogika jegyében zajlottak, mindkét polgármesterjelölt megnevezte és ajánlotta a választók számára azon személyeket, akikkel az önkormányzatban mint képviselőkkel szeretne együtt dolgozni. Azon túl, hogy a kislistás választási szisztéma ilyen elvárást nem támaszt a jelöltek felé, s jellemzően a pártszínekben való indulás intézményét is leépíti,¹⁷ a mandátumelosztási mechanizmusa sem teszi indokoltá a frakciókba való tömörülést. Hiszen akár az is előfordulhat, hogy a győztes polgármester csapatából senki sem kerül be a képviselőtestületbe (TAMÁS 2014. 21). A 2019-es választások alapján azonban azt mondhatjuk, hogy a csapatlogika releváns és konstruktív eszköz a kislistás választási rendszer keretei között. Az eredmények ugyanis jelentős összefüggést mutatnak a polgármesterjelölt és a mögötte álló csapat népszerűsége között (3. ábra):

Arra következtethetünk tehát, hogy a választók felismerik és megjegyzik a frakciókat, és szavazatleadásukat nagyban befolyásolja azok összetétele. Vagyis, a választó a voksolás során előnyben részesíti azon képviselő-jelölteket, akik a számára szimpatikus polgármester csapatában vannak. Ennek következtében, a győztes polgármesterjelölt csapata is több szavazatra számíthat, mint az ellenfél jelöltjei – és különösen a frakciókba nem tartozó jelöltek –, így a képviselő-testületi többség is könnyebben megszerezhető a győztes polgármester számára. Domaszéken, Sziráki Krisztián 11 százalékos győzelme mel-

3. ábra. Kispéter Géza és Sziráki Krisztián polgármesteri, és a frakciók összesített szavazataránya szavazóköri bontásban.



Forrás: Saját gyűjtés az NVI adatai alapján

lett, csapatának a képviselői helyek 62 százalékát sikerült megszerezni.

BATA ATTILA

Jegyzetek

1. <https://www.origo.hu/itthon/20040916elitelt.html>
2. Kispéter Géza 2006-ban az érvényes szavazatok 72,82; 2010-ben 57,66; 2014-ben 66,03 százalékával nyert.
3. Kispéter Géza mint településvezető transzparenssé megjelent a Fidesz kampányaiban.
4. Olykor a „kislistás” megjelölést is alkalmazták erre a szisztémára.
5. Az összevetésben a következő, országos listát állító pártokat vizsgáltam: EKgP, Fidesz, FKgP, Jobbik, KDNP, MDF, MDNP, MIÉP.
6. 1994 decemberében a Mórakalmi Közös Mezőgazd. és Vállalkozói Egyesület 366, 2006. ősszel a Homokhát nevű szervezet 414 szavazatot kapott a településen. 2010-től azonban az ilyen jellegű szervezetek fokozatosan eltűntek a megyei listákról.
7. A domaszéki tanyavilág 1952-ben kapott községi rangot.
8. Tamás Veronika kutatása (2014.) alapján elmondható, hogy helyi politikai tematizációjában Domaszék hasonló a többi magyarországi településhez.
9. Polgármester-jelöltek száma az önkormányzati választásokon: 1990: n.a., 1994: 4; 1998: 3; 2002: 5; (2005: 2) 2006: 3; 2010: 4; 2014: 3.
10. Mint ismeretes, a kislistás választási rendszer mérsékli a pártok szerepét. A szisztéma leírását lásd fentebb.
11. Domaszék település jogállása 1990-2017-ig község, majd 2017-től – mivel lakossága meghaladta az 5000 főt – nagyközség (Domaszéki Hírmondó, 2017.08.15., 5.o.). A 2010. évi L. tv. 4. § értelmében a megválasztható képviselők száma 5000 lakosig 6 fő, e felett pedig 8 fő.
12. Domaszéki Hírmondó – Választási különszám, 2019.09.20., 9.o.

13. Kákai László megállapítása szerint Magyarországon a választási részvétel erős korrelációt, mintegy fordított arányosságot mutat a település méretével: „a kistelepüléseken magasabb, a nagyobb településeken alacsonyabb a lakosság részvétele” (KÁKAI 2015.).

14. A Csongrád megyei összesített részvételtől nincs adat 2019-ben, ám a 18:30-as jelentés szerint 49,87% a megjelentek aránya, amely magasabb, mint Domaszéken 19 órákor.

15. <https://static.valasztas.hu/idokozionk/idokozionk/idokozijk-domaszek.html>

16. A 2014-es eredmények mindezt alátámasztják; akkor éppen az a 6 jelölt szerezte a legtöbb szavazatot, akik egymást támogatva indultak a választáson.

17. E folyamat Domaszéken is lezajlott 1994 és 1998 között.

Irodalomjegyzék

CSERVÁK Csaba: Kategorikus és ordinális választási rendszerek. = Iustum Aequum Salutare 13. (2017) 3. 27-40.

FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: Voksok és mandátumok, Villányi úti konferenciaközpont 1998.

KÁKAI László: Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. = A magyar politika rendszer – negyedszázad után. Szerk. Körösenyi András. Budapest, 2015. 203-230.

KÖRÖSENYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Budapest, 2007.

TAMÁS Veronika: Politikai élet a helyi önkormányzatokban. A helyi politika szereplői, mozgásterük. Budapest, 2014.

ZONGOR Gábor (2016): *Az új magyar önkormányzati rendszer* in: Agg Zoltán (szerk.): Közigazgatási tanulmányok = Comitatus, különszám 71-82.

A szerző: politológus (attila.bata@yahoo.com)

Kitekintés

Nemzetközi rendszer és geopolitikai modellek a huszonegyedik században II.

Jelen tanulmány célja a bipoláris világ felbomlását követő negyedszázad nemzetközi viszonyokban és geopolitikai modellekben bekövetkező változásainak elemző bemutatása. Az írás a legfontosabb és releváns források alapján vizsgálja az egy évtizedig fennálló, magányos szuperhatalom, az Amerikai Egyesült Államok dominanciájával leírható egypólusú világrend jellemzőit. Elemzi a harmadik évezred beköszöntével kibontakozó többpólusú és interdependens nemzetközi rendszer születési körülményeit és kiépülési folyamatát. Vázolja az állandó változás és újjászerveződés állapotában lévő világrend és a globalizáció bonyolult és sokszínű kapcsolatrendszerét. Nagy figyelmet fordít a megnövekedett jelentőségű eurázsiai magtérsg és az újjászülető orosz birodalmi geopolitika neoeurázsianista aspektusainak vizsgálatára, valamint a szuperhatalmi szerepre és világpolitikai befolyásra törő Kína befolyásának növekedésére és terjeszkedésére. A tanulmány jelzett folyamatok és események történelmi szempontból tudományos objektivitással ellenőrizhető, elemezhető és értelmezhető változásainak ábrázolására és összegzésére törekszik.

Oroszország és a neoeurázsionista hatalmi törekvések színre lépése

2000 márciusában jelentős változások következtek be az Eurázsia magtérsgét alkotó Oroszországban és a Független Államok Közösségében. Az elnökválasztáson győzelmet aratott az orosz birodalmi gondolat és nagyhatalmi eszme határozott programmal rendelkező képviselője, Vlagyimir Putyin, aki külpolitikája elméleti megalapozásában támaszkodott az 1990-es évek második felében Moszkvában színre lépő neoeurázsianista geopolitikai iskola birodalomépítő gondolati rendszerére, amelynek legjelesebb és nemzetközileg legismertebb képviselője és továbbfejlesztője Alekszandr Dugin volt.

A továbbiakban a Dugin által felvázolt modell Oroszország történelmi hivatásával, birodalmi törekvéseivel kapcsolatos elemzéseit tekintjük át legfontosabb művei - a Geopolitika alapjai, a Geopolitika és a nemzetközi viszonyok, a Geopolitika, az Oroszország geopolitikája és más írásai alapján.

Alexander Dugin egyik legfontosabb műve A geopolitika alapjai (Osznovi geopolityiki) című könyv, amely 1997-ben, 2000-ben, újabb kiadása 2002-ben jelent meg. (DUGIN, 2000). A monográfia a bevezető fejezetet követő hét fő részből és egy glosszáriumból áll. Elemzésünk a 2000-es kiadás alapján készült, de figyelembe vettük a 2014-ben megjelent és már többször idézett Oroszország geopolitikája (Geopolityika Rossziji) című könyvet is. (DUGIN, 2014). A 2000-ben publikált műből magyar nyelven részletek olvashatók az Oroszország és Európa című 2004-ben megjelent kötetben. (OROSZORSZÁG ÉS EURÓPA, 2004).

Dugin az Oroszország geopolitikája (DUGIN, 2014) és 2015-ben az Egyesült Királyságban megjelent, A világsziget utolsó háborúja

(DUGIN, 2015) című könyveiben elsősorban történelmi szempontú elemzésekkel tovább bővítette és elmélyítette az elemzésünk alapjául szolgáló monográfiában kifejtett nézetrendszerét.

Dugin A geopolitika alapjai 2000-ben jelent műve bevezetőjében a geopolitika meghatározásával, a szárazföldi és a tengeri hatalom, a civilizációk, a Magterület és a Rimland kérdéskörével foglalkozik. Az első részben a geopolitika alapító atyáinak, a másodikban a jelenkori geopolitikai elméletek és iskolák képviselőinek munkásságát tekintti át. A harmadik, negyedik és ötödik részt Oroszországgal kapcsolatos geopolitikai problémák vizsgálatának szenteli. A hatodik rész tárgyat az eurázsiai viszonyok értelmezése képezi. Elemzéseinkben ezeknek a fejezeteknek a megállapításaira koncentrálunk. A hetedik részben a szerző a geopolitikai gondolkodás klasszikusainak munkáiból közöl részleteket.

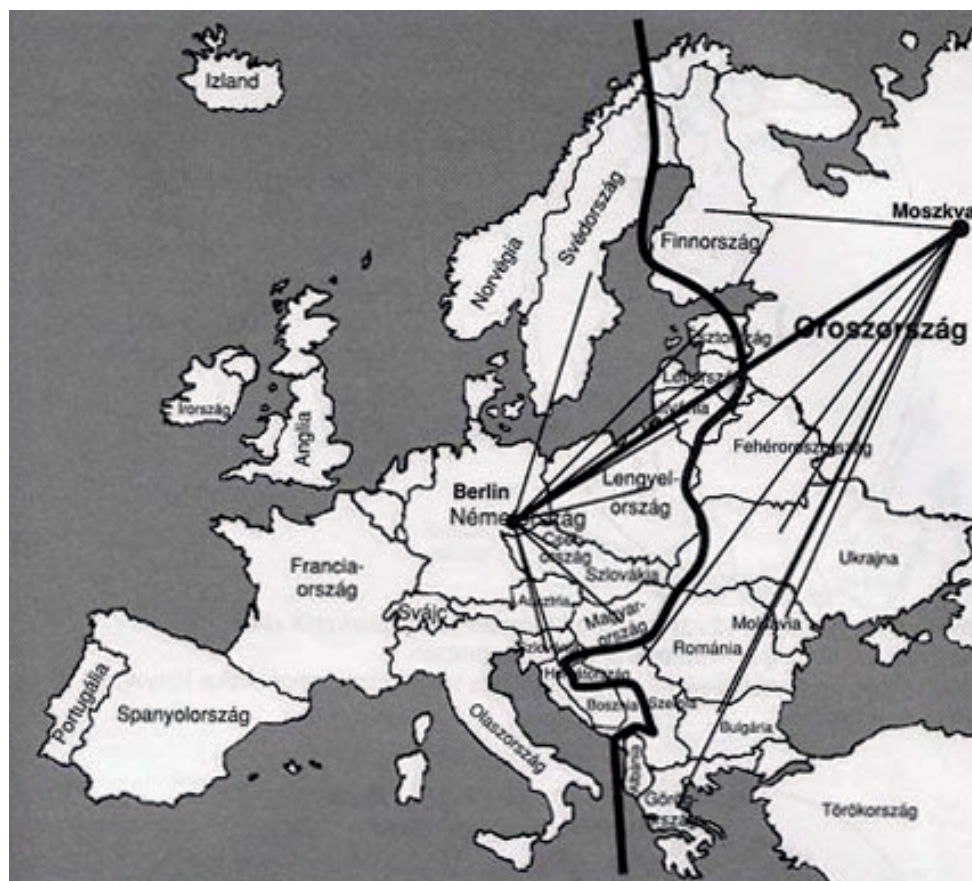
Ami Oroszország helyzetét és a nemzetközi viszonyok alakulását illeti, Dugin könyve második része második fejezetében a mai atlantizmusról írva leszögezi: „A Varsói Szerződés és a Szovjetunió felbomlása annak az atlanti stratégiai irányvonalnak a diadala, amely végigkísérte az egész huszadik századot. A Nyugat győz a Kelettel vívott hidegháborúban. A tengeri hatalom (Sea Power) győzelmet ül a magterület (Heartland) felett.” (DUGIN, 2000, p.108). A hatalmas területi kiterjedésű eurázsiai szárazföldi birodalmat az Egyesült Államok vezette tengeri hatalom és szövetségesei a Spykmani Rimland (peremövezet) megszervezésével és csatasorba állításával, Anaconda- gyűrűjének szorításával fojtogatták. Ebből a Szovjetunió nem tudott kitörni. A Kelet-Közép-Európából való kivonulás területi engedményére sem volt hajlandó, így nem bírván a ránehezedő nyomást, összeomlott. Ez a bipoláris világ végét, az egypólusú nemzetközi rendszer kezdetét jelentette. Ebben a képben az Oroszország által megtestesített eurázsiaságnak nincs helye. Ezért az nem békélhet meg a dolgok állásával. Keresnie kell a folyamatok visszafordíthatóságának lehetőségét. Meg kell teremtenie egy új kétpólusosság kialakításának feltételrendszerét. Azonban az „eurázsiai kontinentális blokk nem lehet a Varsói Szerződés pusztá feltámasztása... Az új kontinentális szövetségnek vagy egész Európát magába kell foglalnia az Atlanti-

óceánig, valamint Eurázsia déli partvidékének néhány fontos szektorát - Indiát, Iránt, Indokínát stb., vagy biztosítani kell ezeknek a térségeknek a baráti semlegességét, azaz ki kell vonni őket az atlantizmus kontrollja alól.” (DUGIN, 2000, p.162)- fogalmaz Dugin. Ez egyben azt is jelenti, hogy újra meg kell határozni Oroszország viszonyát a négy szomszédos civilizációhoz. Nyugaton a latin-germánhoz, Keleten az iszlámhoz, a hinduhoz és a kínaihoz. A szilárd vonatkoztatási pont kialakításához azonban szükség van Oroszország szellemi önmeghatározására, és önmagára találására is. „Először is Oroszország lényege, szellemi önmeghatározása identitása kultúrtörténetileg kétségtelenül a sem Kelet, sem Nyugat, vagy sem Európa, sem Ázsia, hanem Eurázsia formulával határozható meg... Ezen a síkon Oroszország alapvető érdeke egységének bármi áron való megőrzése, eredetiségének megővése a nyugat kultúrájának és a Kelet tradícióinak kihívásával szemben.” (DUGIN, 2000, p.167). Geostratégiaiilag ez a peremterületek szövetségessé tételét, a partvidéki zónákba történő benyomulást, a Rimland legnagyobb része semlegességének biztosítását, az orosz birodalomépítés folyamatának felerősítését, és ennek szerves részeként a meleg tengerekhez való kijutást, a Sea Power és a Heartland Eurázsiai szövetségi rendszerben történő egyesítését jelenti.

Az új szövetségi rendszernek egyesítenie kell az atlantizmust megtestesítő, amerikai vezetésű Gazdag Nyugat elleni küzdelemben Oroszország-Euráziát és a Szegény Dél Harmadik világát. Más megközelítésben az Amerikával a közép-pontjában álló három nagy térség, Észak- és Dél-Amerika, Európa és Ázsia Oroszország-Eurázsia ellen irányuló stratégiai szövetségének Amerika-ellenes rendszerré kell alakulnia

Ennek a célnak és stratégiának a megvalósítása érdekében Az Eurázsia tengelyét alkotó pravoszláv civilizáció országainak az Európa tengelyét képező Közép-Európa államaival és az antikontinentális erők valószínűsíthető szövetségének tekinthető európai Nyugat országaival újra kell osztaniuk egymás között a befolyási övezeteket a mackinderi értelemben vett Kelet-Európában Németország és Oroszország között.

5. ábra: A befolyási övezetek újraosztása Kelet-Európában



(Forrás: DUGIN, A. (2000): Osznovi geopolityiki. Arktogeia, Moszkva.p.227)

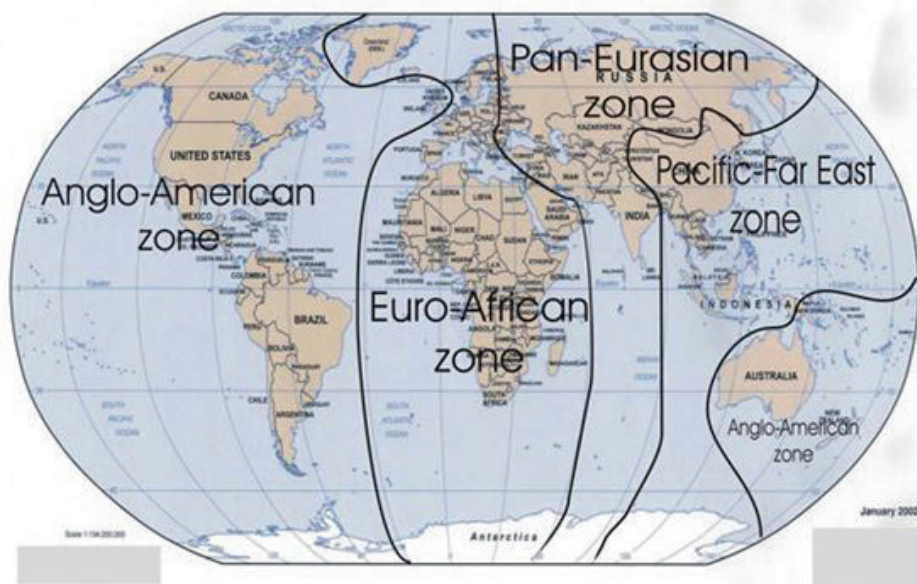
A folyamat sikere esetén Dugin egy Karl Ernst Haushofer párnégio felfogásával rokonságot mutató négy pólusú multipoláris világ modelljét vázolja fel. Lásd a következő oldalon!

Ennek a többpólusú nemzetközi rendszernek a Moszkva-Berlin, Moszkva-Teherán, Moszkva-Tokió és - a Sanghaji Együttműködési Szervezetet is figyelembe véve - Moszkva-Peking szövetségi tengely mentén kell megvalósulnia.

Oroszországnak Dugin felfogása szerint nincs választása. „Az Orosz Föderációnak nincs államtörténete, határai esetlegesek, kulturális

irányjelzői zavarosak, politikai rendszere ingatag és képlékeny, etnikai térképe vegyes, gazdasági struktúrája széttöredezett és részben szétesett. Az adott konglomerátum csak a globálisabb geopolitikai alakulat bomlásának a terméke, a teljes képből kiszakított részlet. Ha az Orosz Föderáció nem az orosz állam, akkor a FÁK sem az.” (DUGIN, 2000, p. 184). Dugin álláspontja szerint Oroszország nem eshet a regionális hatalom csapdájába. Az a státusz az orosz nemzet számára egyenlő az öngyilkossággal. „Oroszország elképzelhetetlen birodalom nélkül.” (DUGIN, 2000,

6. ábra: A négypólusú multipoláris világ



(Forrás: <https://www.google.hu/search?q=map+of+Multipolar+World.Four+zones-four+poles&sa=Le> töltve: 2019. június 1.

p.193) - hangsúlyozza. Ebben a keretben kell tehát értelmeznünk a 2014 tavasza óta kirobban ukrán konfliktust is. Az ország létének Dugin szerint nincs perspektívája, specifikus sajátosságok sem támasztják alá szuverenitását és létezésének fontosságát. Oroszország és az Orosz Föderáció nagyhatalmi-birodalmi státusza tehát a többpólusú világ kialakulásához vezető Eurázsiai Unió (EaU), Jevrazijjszkij Sojuz (JESZ) létrehozásától függ.

„Minden egyes történelmi kornak megvan a maga politikai, ideológiai, gazdasági és kulturális koordináta rendszere. - írja Az Eurázsiai nézőpont című tanulmányában. (DUGIN, 2012, p.348) - „Például a XIX. század Oroszországban a „szlavofilok” „zapadnyikok” ellen vívott küzdelme jegyében telt el. A XX. században a „vörösek” és a „fehérek” közötti szembenállásnak lehettünk tanúi. A XXI. században pedig az atlantisták (az egypólusú globalizmus hívei) és az eurázsianisták közötti ellentétek dominálnak. Az atlantista világrend és globalizáció állításaival szemben fellépnek a többpólusú világ hívei: ők az eurázsianisták.” (DUGIN, 2012, p.348-349)

A nemzetközi rendszer két szembenálló alternatívája, erőközpontja két egymástól eltérő felfogást, intézményi megoldást, intézményrendszert, berendezkedést és jövőképet képvisel, állítja Dugin.

„Az eurázsiai felfogás képviselői következetesen a többpólusosság elvét vallják, s fellépnek az atlantistákhoz kapcsolódó egypólusú globalizáció ellen. Ezen új világ pólusainak minőségében nem a hagyományos értelemben vett államok, hanem új, integrált civilizációs formák („nagy térségek”) jelennek meg, amelyek geoökonómiai övezetekké (geoökonómiai zónák) egyesülnek.” (DUGIN, 2012, p.350). A 6. ábrában (térkép) megjelenített nagyrégiók, szuperhatalmak által uralt befolyási övezetek megszervezése és nemzetközi legitimációja esetén a világban kevésbé valószínűek a globális konfliktusok, a véres háborúk és az emberiség létét fenyegető összeütközések.

Oroszország és eurázsiai kontinentális övezetbeli partnerei harmonikus kapcsolatra törekednek szomszédjaikkal és szemben állnak az atlantisták globális terveivel, amelyek célja a Nyugat oligarchikus struktúrájának ellenőrzése

alatt egy egypólusú sztereotipizált világ megszervezése. A befolyási övezetek vázolt nagytérégi összefüggés rendszerében ugyanakkor Dugin a kis- és közepes nagyságú államok nemzeti szintű szerveződéseinek, a nemzeti és a nemzeti kisebbséggel kapcsolatos kérdéseknek nem tulajdonít jelentőséget. Azok problémái feloldódnak és megoldódnak az új geopolitikai rend Németország és Oroszország által ellenőrzött és birodalmi kereteiben. (DUGIN, 2000, p.297-385)

Az atlantizmus és az USA vezérelt globalizmus elleni küzdelemben Dugin (és az orosz vezetés) szerint központi szerepet játszik az Eurázsia Gazdasági Unió létrehozása. Milyennek kell lennie ennek a szerveződésnek, arra a választ a Dugin által szerkesztett kötetben Jurij Szolozobov tanulmányából tudhatjuk meg. "Az Eurázsiai Unió: elmélettől a gyakorlatig" címet viselő elemzés részletesen bemutatja a szervezet keletkezéstörténetének főbb állomásait és jellegzetességeit.

Az Eurázsiai Unió (Jevrazijszkij Szozjuz) létrehozására a kazah elnök, Nurszultán Nazarbajev tett javaslatot 1994-ben. Ebben a FÁK országai számára elengedhetetlen szükségszerűségnek nevezte egy az Európai Unióhoz hasonló szövetségi rendszer megteremtését. Véleménye szerint azonban ennek az integrációnak különböznie is kell az EU-tól annyiban, hogy annak létrehozása nem sértheti a résztvevő államok jogegyenlőségét. Az együttműködésnek a politikai szuverenitás feladása nélkül kell megvalósulnia. Elsősorban a gazdasági együttműködés elmélyítését kell szolgálnia, de szavatolnia kell a résztvevő államok kollektív biztonságát is.

A FÁK létrejöttétől azonban hosszú és nehéz út vezetett a 2015. január elsején megalakult Eurázsiai Gazdasági Unióig. Az integráció fejlődésére Putyin 2000-es hatalomra kerülése adta a döntő lökést. 2000. október 10-én Asztanába létrejött az Eurázsiaia Gazdasági Közösség, a JEVRAZESZ (Jevroaziatszkije Ekonomicseszkije Szooobscesztvo). A gazdasági integrációban öt ország vesz részt. Oroszország mellett Belorusszia, Kazahsztán, Kirgizisztán és Tádzsikisztán tagja a szervezetnek. Erdemi előrelépést jelentett a szervezet életében a gazdaság- és a pénzpoltika területén követendő célok megfogalmazása, az 1990-es években létrehozott

Vámunió megerősödése, valamint a Független Államok Közössége keretei között megvalósuló energetikai, infrastrukturális és gazdasági együttműködés. A szervezet a volt Szovjetunió gazdasági potenciáljának 85%-át képviseli. A szervezet jövőjével kapcsolatban Nurszultán Nazarbajev 2011. november 18-án adott interjújában kijelentette, hogy az a hasonló típusú integrációkra jellemző klasszikus utat járja végig. Az első lépést a közös kereskedelmi övezet létrehozása jelenti. A másodikat a vámszövetség, a harmadikat az egyetemes gazdasági térség, a negyediket a gazdasági unió, az ötödiket a közös valuta bevezetése követi. (NAZARBAJEV, 2011) Az Eurázsia Gazdasági Unió 2015-ös hivatalos megalakulása ennek a modellnek az negyedik fázisát képviseli.

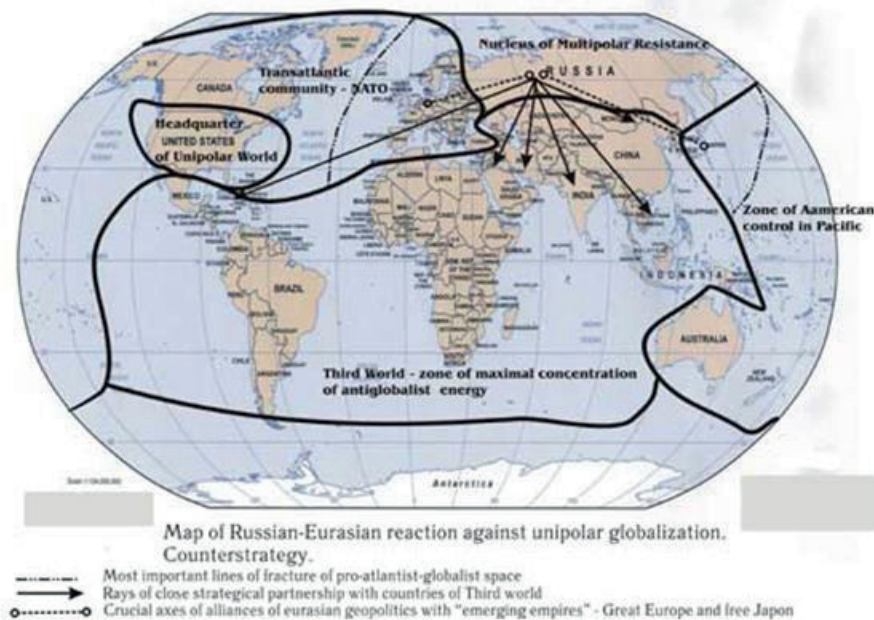
Összességében azt mondhatjuk, hogy Nazarbajev egy sajátos, sui generis jellegű birodalmi föderáció megteremtésének a híve, amely számos hasonlóságot mutat az 1991 december 25-e előtti struktúrákkal. Ezért különösen fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy „Nincs szó a Szovjetunió semmiféle restaurációjáról vagy reinkarnációjáról. Az nem lehetséges... amire szükség van az egy jövőre irányuló pragmatikus megközelítés.” (SZOLOZOBOV, 2012, p. 372)

Vlagyimir Putyin orosz elnök az Eurázsiai Gazdasági Unió kapcsán az ázsiai, a Csendes-óceáni, az európai és a latin-amerikai térség összekapcsolását emeli ki. Ez az EaEu, az Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködési szervezet, az APEC, dél-amerikai államok szabadkereskedelmi integrációs szervezete, a Mercosur és az Európai Unió között megvalósuló, az USA által vezetett atlanti világgal szemben kialakítandó kooperációt jelenti. Ábrát lásd a következő oldalon!

Oroszország és a posztszovjet térség - szögezi le Szolozobov - a globalizáció viszonyai között két út között választhat. "Az első - Kínához vagy az EU-hoz történő félperifériális jellegű integráció.... A második - saját erőforrások alapján Eurázsia közepén létrehozni az Eurázsiai Uniót." (SZOLOZOBOV, 2012, p.373)

Az orosz birodalmi gondolat harcosa és teoretikusa, Alekszandr Dugin úgy véli, hogy „Előbb vagy utóbb a nagy beteljesülések és drámai csaták után üt Eurázsia órája.” (DUGIN, 2012, p.360) Ahhoz azonban, hogy az orosz geo-

7. ábra: Oroszország-Eurázsia együttműködési rendszere



(Forrás: DUGIN, A (2013): Multipolarism as an Open Project. Journal of Eurasian Affairs. Volume 1.p.9)

politikai gondolkodás sajátosságait megértjük, állítja Dugin, tudomásul kell vennünk, hogy „az orosz geopolitika nem egyszerűen az egyetemes geopolitikai törvényszerűségek jól definiált konkrét körülményekre történő alkalmazását jelenti. A probléma abban áll, hogy az orosz geopolitikát csak az orosz társadalom jellegzetességeinek mély megértése, a jelennek és a múltnak az együttes tanulmányozása alapján lehet vizsgálni... A problémát nem egyszerűen az orosz területek (jelenkori és történeti) földrajzi struktúrája jelenti; ez fontos, de nem elégséges. Tisztáznunk kell azt is, hogy az orosz társadalom hogyan érti és értelmezi e területek szerkezetének alakulását a különböző időszakokban; mit jelent a „saját” és mit a „más” fogalma, hogyan fogja fel a határok, a kultúra, a civilizáció és identitás, valamint a szomszédos területek változása következtében a viszonyt az etnosz és a nép között... További nyitott kérdésként merül fel az orosz társadalom kormányzati formák típusaival kapcsolatos attitűdje ... nekünk kell az orosz történelem új társadalompolitikai modelljét kiépíteni.” (DUGIN, 2015,

p.1-2). Dugin szerint meg kell találni az egyes történelmi szakaszokra jellemző sajátosságokat és fel kell tárnunk az orosz kultúra jellegzetességeit. Eközben azt is hangsúlyozza, hogy a geopolitikai rendszerrel kapcsolatos pozíció függ a megfigyelő, vagy elemző értelmezésétől. Ez csak akkor lehet eredményes, ha a szubjektív és objektív tényezők egységes szerkezetbe rendeződnek. Véleménye szerint „... az orosz geopolitika a Heartland geopolitikája; szárazföldi bázison alapuló geopolitika, a szárazföld geopolitikája.” (DUGIN, 2015, p.5). A tizenötödik század óta a Oroszország a „szárazföldi civilizáció”, a kontinentális Róma pólusát testesíti meg. Erre a civilizációra a konzervatívizmus, a holisztikus szemléletmód, az antropológiai közösség (a nép fontosabb, mint az egyén), az áldozatvállalás, az idealisztikus irányultság, a hűség, az asketizmus, a becsületesség és a lojalitás a jellemző. A kétpólusú, hidegháborús világban „Geopolitikailag ... egyensúly állt fenn a globális jellegű thalasszokratikus kapitalista Nyugat és messze az SZSZSZR határain túlterjeszkedő tellurokratikus kommunista Ke-

let között.”(DUGIN, 2015, p.42).A többpólusú, és interdependens nemzetközi viszonyrendszer keretei között ezen állapot ismételt megteremtésének szolgálatát vállalta az orosz geopolitika és kormányzati külpolitika.

Kína ante portas, avagy a többpólusú nemzetközi rendszer bizonytalan körvonalai

Történelmi tény, hogy Moszkva - BRICS országok tagjaként - hatalmát újjászervezve, politikai szuverenitását a Szovjetunió által elvesztett területek egy részére kiterjesztve birodalmi politizálásba kezdett. Az orosz kormányzat az Eurázsianizmus, és a nemzetközi rendszer multipolárisra alakítása stratégiájának irányvonalát képviseli és érvényesíti külpolitikájában. Az Eurázsiai Gazdasági Unió meghirdetésével és létrehozásával, a Sanghaji Együtműködési Szervezet megteremtésével, az Ázsiai és Csen-

des-óceáni Gazdasági Együtműködéshez történő csatlakozással és más nemzetközi integrációkkal való kapcsolatok kiépítésével a nemzetközi viszonyok rendszerének struktúráképző nagyhatalma, világgazdasági értelemben véve „független periféria”lett, amelynek törekvéseit több tényező korlátozza és befolyásolja.

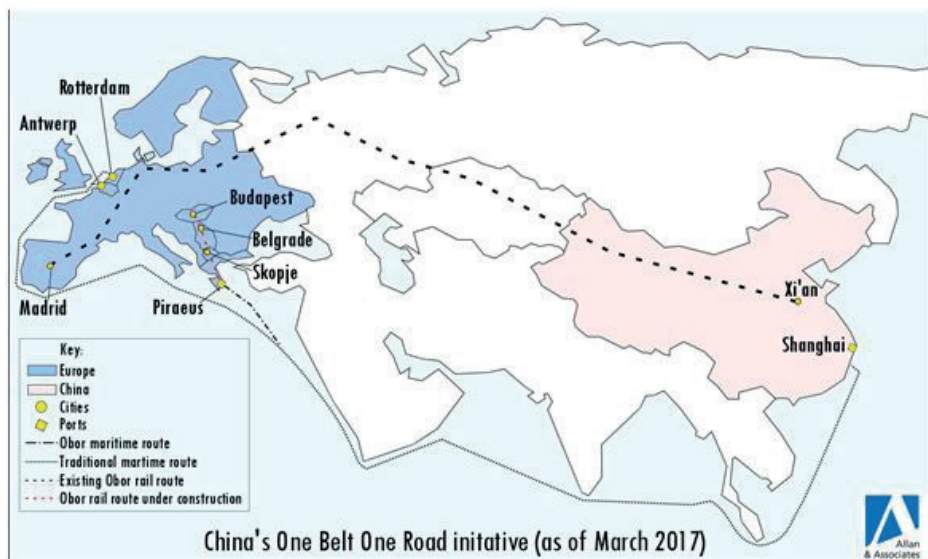
Korlátozza egyrészt az Amerikai Egyesült Államok szuperhatalmi státusza és pozíciója. Keretek közé szorítja másfelől az Eurázsiai térségben egyre jelentősebb szerepet játszó, globális nagyhatalommá váló Kína. Peking nem csupán a Sanghaji Együtműködési Szervezet és az Ázsiai Együtműködési Fórum révén terjesztette ki és növelte befolyását az Eurázsiai térségben. A kínai vezetés 2013-ban meghirdette a világhatalmi befolyásának növelését és érvényesítését szolgáló Új Selyemút Gazdasági Övezet koncepciót és azt egyre következetesebben és egyre határozottabban érvényesíti is.(PÉTI, 2017).

8. ábra: A szárazföldi és tengeri Új Selyemút



(Forrás : <http://www.silkroutes.net/OBOR/9MapWallStreetJounal.jpg>) Letöltve:2019. július 5.

9. ábra: az Egy Övezet, Egy Út állomásai



Forrás:<https://www.a2globalrisk.com/analysis/asia-pacific/chinas-one-belt-one-road-hits-road-bump-in-hungary/>) Letöltés:2019. július 1.

A Kelet- Közép Európát is magában foglaló Egy Övezet, egy Út elnevezésű stratégiájában nagy szerepet kap a szárazföldi és a vízi új Selyemút, amelyet kiegészít az Északi-sarkon át vezető, azt megkerülő már tesztelt útvonal is.

A kínai világhatalmi tervek érvényesítését szolgáló Egy Övezet, Egy Út, avagy Pekingben az utóbbi időkben Belt and Road Initiative-nek nevezett koncepció fontos eszközének, elemének számít a térségi befektetések célját szolgáló Ázsiai Befektetési Bank kliens hálózatának tervezett és folyamatban lévő kialakítása is

A számok és a nemzetközi gazdaságstatisztikai adatok is Kína előretöréséről tanúskodnak. A Világbank által 2015-ben készített és a Világ gazdasági Fórum 2017-ben aktualizált és felülvizsgált összeállítása szerint a világ legnagyobb gazdaságai sorában az előállított GDP abszolút nagysága tekintetében az első három helyet az Egyesült Államok (24,3%), Kína (14,8%) és Japán (5,9%) foglalja el. Hatalmas a különbség azonban az első két helyezett or-

szág, az USA, valamint Kína és Japán, továbbá a negyedik Németország (4,5%) gazdasági ereje és befolyása között. Ebben a sorban Oroszország a világ GDP-jéből Olaszországgal és Brazíliával megegyező módon csupán 1,8%-ban részesedik.

A trendek egyértelműen Ázsia, elsősorban Kína és India gazdasági előretöréséről és megerősödéséről, a nemzetközi viszonyok rendszere erőssorrendjének és befolyási övezeteinek átalakulásáról, megváltozásáról szólnak. Igen jelentős gazdasági átrendeződést prognosztizálnak az Európai Bizottság 2030-ra vonatkozó előrejelzései is. Ennek adatai szerint a jelzett időpontra mind a GDP növekedési ütemét, mind abszolút értékét tekintve Kína kerül az első helyre, megelőzve az Egyesült Államokat. India feljön a harmadik helyre. Oroszországot sorrendben Korea, Brazília, Kanada és Indonézia is megelőzi.

Mindezek a tényezők, a prognosztizált és feltételezett változások jelentős hatást gyakorolnak Kelet- Közép-Európa gazdasági fejlődésére. Nö-

10. ábra: Az Egy Övezet Egy Út és az Ázsiai Infrastrukturális Befektetési Bank

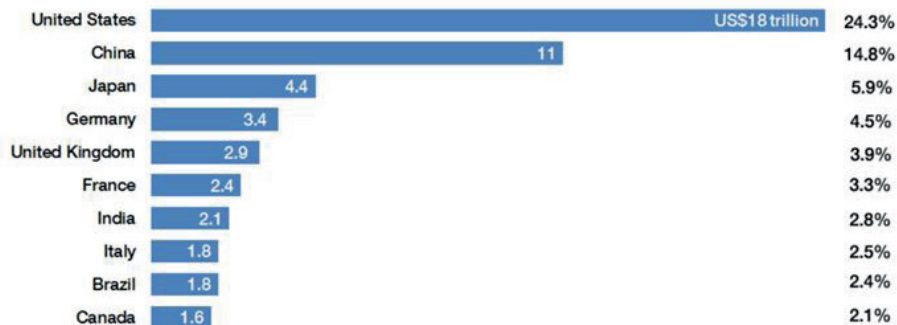


(Forrás: <http://theciarticle/evaluating-chinas-new-silk-road>) Letöltés: 2019. július 20.

11. ábra: A világ legnagyobb gazdaságai 2017-ben

The world's biggest economies

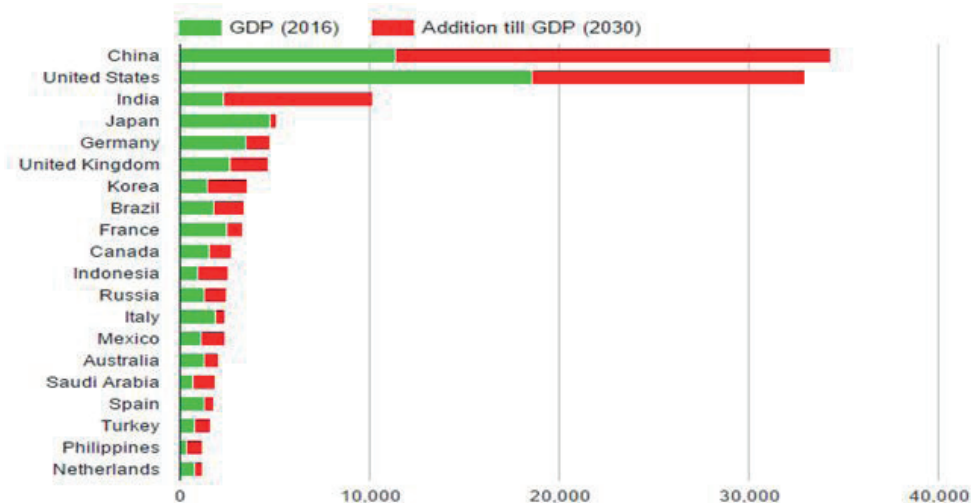
GDP in current USD and share of global total, latest World Bank data, 2015



Source: World Bank and Visual Capitalist

(Forrás: <https://es.weforum.org/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017>)

12. ábra: 2030-ra vonatkozó globális GDP előrejelzés



(Forrás 11.: European Commission (2016): Projected GDP ranking 2030.

https://ec.europa.eu/knowledge4policy/visualisation/projected-gdp-ranking-2030_en)

velik a térség és benne Magyarország többpólusú nemzetközi rendszerben történő relatív mozgásterét. Ez utóbbi kérdéskör vizsgálata és részletes elemzése azonban túlfeszítené a tanulmány kereteit, túlmutat a geostratégiai modellek történeti változásainak ábrázolásán. További kutatásokat és önálló feldolgozást igényel.

SZILÁGYI ISTVÁN

Felhasznált irodalom

DUGIN, A. (2000): Osznovi geopolityiki. Arktogeia, Moszkva.

DUGIN, A. (2004): Projekt „Eurazija.” EKC MO, Jauza, Moszkva.

DUGIN, A. (2012): The Fourth Political Theory. Arktos Media Ltd. London.

DUGIN, A. (red) (2012): Geopolityika i mezsdunarodnije otnoseniya. Jevrazijszkoje Dvizsenyije. Moszkva.

DUGIN, A. (2013): Multipolarism as an Open Project. Journal of Eurasian Affairs. Volume 1, p.5-15.

DUGIN, A. (2014): Geopolityika Rossziji. Akagyemicsevszkij Projekt. Moszkva.

DUGIN, A. (2015): Last War of the World-Island. The Geopolitics of Contemporary Russia. Arkto Media Ltd. London.

DUGIN, A. (2015): Geopolityika. Akagyemicsevszkij Projekt. Moszkva.

DUGIN Alexander on Eurasianism, the Geopolitics of Land and Sea, and a Russian Theory

of Multipolarity. in.:

<http://www.theory-talks.org/2014/12/theory-talk-66.html>.es <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail?id=186525>.

NAZARBAJEV, N. (2011): Jevrazijszkij Szozuz: ot igyeji k isztoriji buduscsevo. Izvesztija, 2011. október 25. (<http://www.izvestia.ru/news/504908>).

(<http://www.izvestia.ru/news/504908>).

OROSZORSZÁG ÉS EURÓPA Orosz geopolitikai szöveggyűjtemény. (2004): Szerkesztette: Ljubov Siselina és Gazdag Ferenc (2004). Zrínyi Kiadó, Budapest.

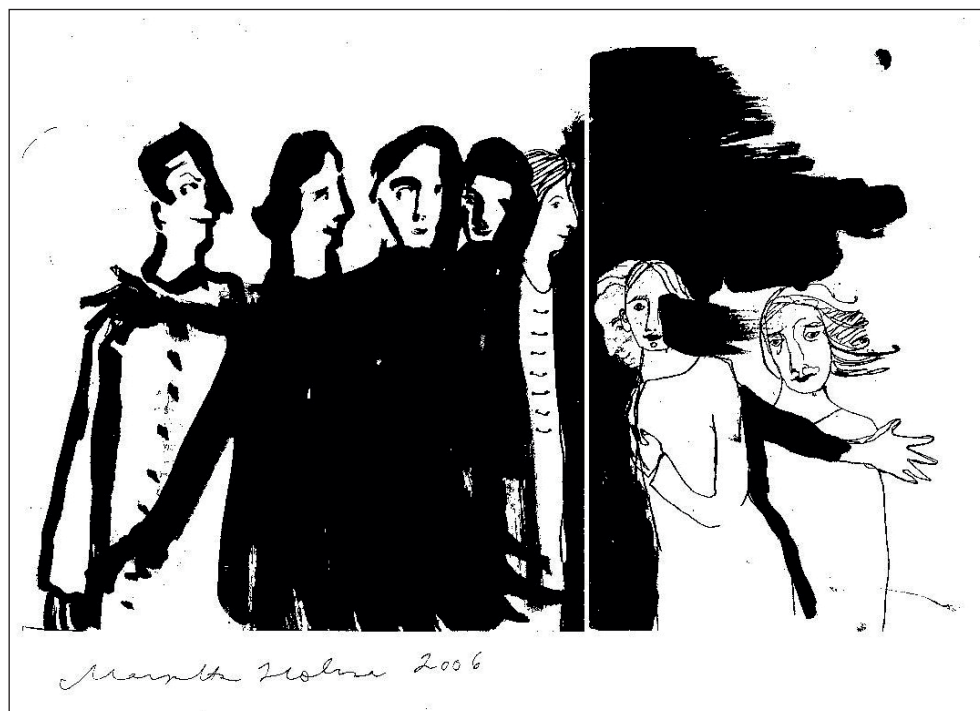
PÉTI, M. (szerkesztette) (2017): Az Új Selyemút Gazdasági Övezet geostratégiai és földrajzi dimenziói. BCE. Budapest.

ROSSZIJA I JEVROPA: KRESZTOMATYIJA PO RUSSZKOJ GEOPOLITYIKE. (2007): Szosztavitylej L.N.Siselina. Nauka. Moszkva.

SZILÁGYI, I. (2018): Geopolitika. Második, bővített kiadás. PAIGEO, Budapest.

SZILÁGYI, I. (2019): Az orosz geopolitikai gondolkodás. Áttekintés. Geopolitikai Szemle. 2019. 1. sz.p.9-41.

SZOLOZBOV, J. (2012): Jevrazijszkij Szozuz: ot igyeji k isztoriji buduscsevo. In: Geopolityika i mezsdunarodnije otnoseniya. Jevrazijszkoje Dvizsenyije. Moszkva. p.354-374.



Az Európai Unió 28 tagállamának Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs) alapú klaszterezése

A fenntartható fejlődés, a fenntarthatóság egy olyan globális elv, amely azt fejezi ki, hogy felmerülő problémák nem kezelhetők önmagukban, hanem ezek megoldásához mind a környezet, mind a gazdaság és a társadalom dimenziójára is szükség van, pontosabban ezek szinergiájára. A fenntarthatóság fogalmát úgy is említhetjük, mint a 20. század egyik legkiemelkedőbb, leginkább megoldásra váró koncepciója. Ennek hatásaként a fenntartható fejlődés nemcsak az EU-nak kihívás, hanem az egész globális világ számára is. Az Európai Unió a fenntartható fejlődés irányába tett törekvései során számtalan program kidolgozásában vett részt, uniós és tagállami szinten egyaránt.

Az Európai Unió első jelentős fenntartható fejlődési stratégiája (EU SDS) mintegy 15 évig volt érvényben és számos újítást honosított meg. Az idő múlásával ez a stratégia kibővült célokkal, célkitűzésekkel és az előrehaladás háttérbe szorítása miatt átdolgozásra került. Az ENSZ 2015. szeptemberében bemutatta a Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs) tömörítő új keretrendszert, amelyben még inkább arra törekedtek, hogy megoldást találjanak a világban felmerülő problémákra és segítséget nyújtsanak a világ országainak, városainak saját stratégiáik kialakításában, mint például a Budapest 2030. Munkám során kutatási kérdésként merült fel, hogy az Európai Unió 28 tagállamának tekintetében beszélhetünk-e homogén országscsoportokról? Ehhez kapcsolódóan két feltételezés alakult ki a 2015-ös évre vonatkozóan.

Egyrészt, a vizsgálatba bevont indikátorok alapján az EU 28 tagállamai négy klaszterbe sorolhatók. Másrészt, a kiugró adatokat figyelmen kívül hagyva, az EU 28 tagállamai három klaszterbe sorolhatók. Ez alapján tanulmányom célja, hogy az Európai Unió 28 tagállamát klaszteranalízis segítségével vizsgáljam és olyan homogén csoportokba soroljam, melyek a fenntartható fejlődés terén nyújtott teljesítményük alapján leginkább jellemzi őket. A módszer alkalmazásával a hipotézisek kivétel nélkül bizonyításra kerültek.

Bevezetés

Mint globális elv, a fenntarthatóság, fenntartható fejlődés azt fejezi ki, hogy ha felmerül egy probléma, akkor azt nem tudjuk önmagában kezelni, hanem a megoldásához fel kell használnunk a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziók együttes erejét, kölcsönhatását (*Baják, 2013*). A fenntarthatóságban egy olyan növekedési pályára törekszünk, amely tartósan, sok éven keresztül fenntartható és ennek következtében nem tudjuk és akarjuk felélni a jövőbeni erőforrás készletünket (*Fleischer, 2007*). A fenntartható fejlődést nem csak egy ország határain belül mérjük vagy tartjuk számon, hanem globális szinten is. Globális kontextusban azt jelenti, hogy a jövő nemzedékekben rejlő felelősségen alapul. Közép- és hosszútávú célokat foglal magában, illetve gazdasági, társadalmi és környezeti kérdéseket is (*Oberer – Erkollar, 2011*). Általánosságban a fenntartható fejlődés fogalma egyszerű és fontos, de nehéz átalakítani kézzel fogható szabályokká vagy kritériumokká, éppen emiatt gyakran félreértelmezik.

A mai **közismert fogalmat** a Brundtland Bizottság dolgozta ki 1987-ben a „Közös Jövőnk – Our Common Future” jelentésben (*Rădulescu – Ioan, 2015*). „*A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket* (WCED, 1987). Ez a fogalom számos megelőző

esemény, mint pl. Rachel Carson: Néma Tavasz című könyve vagy az 1972-es Stockholmi Konferencia eredményeként is született meg. Az utána következő konferenciák és világesemények központi elemévé vált a Brundtland Bizottság-féle fogalom, melyek nagyrészt arra buzdították az embereket, hogy a környezetvédelemre törekedjenek, változtassák meg gondolkodásmódjukat (Láng, 2001).

Az itt bemutatott események hatására jutunk el a mai nap érvényben lévő fenntartható fejlődési keretstratégiáig, amely az Agenda 2030 a fenntartható fejlődésért címet viseli. Egyben ez alkotja tanulmányom kutatási háttérét is. Tanulmányom célja, hogy az Európai Unió 28 tagállamát klaszteranalízis segítségével vizsgáljam és olyan homogén csoportokba soroljam, melyek a fenntartható fejlődés terén nyújtott teljesítményük alapján leginkább jellemzi őket. Kutatási kérdésként arra keresem a választ, hogy az *Európai Unió 28 tagállamának tekintetében hány homogén csoport alakítható ki?* Ebből származó hipotéziseim: *a vizsgálatba bevont indikátorok alapján az EU 28 tagállamai négy klaszterbe sorolhatók, valamint a kiugró adatokat figyelmen kívül hagyva, az EU 28 tagállamai három klaszterbe sorolhatók.*

Az ország szintű elemzésre azért van szükség, mert a fenntarthatóság, fenntartható fejlődés manapság igencsak középpontba került kutatási téma, amely a globális éghajlatváltozás miatt és ezáltal a jövőben, a területi versenyképesség egyik fontos tényezőjévé fog válni. Az Agenda 2030 a fenntartható fejlődésért tervezési szempontjai és célkitűzései alapként szolgálnak az országok, nagyobb városok fenntarthatósági stratégiáihoz, mint például a Budapest 2030 hosszú távú városfejlesztési koncepcióhoz. A jövőben a fenntarthatóság szerves részét fogja képezni a területi versenyképességnek. További kutatásokhoz, országcsoportok területi versenyképességének elemzéséhez, kiváló indulási alap az országok homogén csoportok szerinti szétválasztása, ugyanis ez megmutathatja, melyek azok a fenntarthatósági indikátorok (tényezők), amelyek a leginkább hatással vannak a csoportosításra. Az általam kiválasztott indikátorok (GDP, hosszú távú munkanélküliségi ráta, államadósság) nagyrészt már szerves részét képezik a versenyképesség

mérésének és ehhez társul a HDI mutatóhoz tartozó üvegházhatású gázok kibocsátása és a biogazdálkodás alatt álló területek. A klaszteranalízis tehát fontos szerepet játszik a további kutatások végrehajtásához.

A mai nap érvényben lévő fenntarthatósági stratégiát megelőzően számos kezdeményezés alakult ki annak érdekében, hogy a világban megjelenő nehézségekre, problémákra (pl. éhínség, klímaváltozás, szegénység) megoldást találjanak. Ennek eredményeként került sor 2015. szeptemberében a Párizsi Konferenciára, melyben az ENSZ 193 tagállam segítségével létrehozta és elfogadta a fenntartható fejlődés új programját, az Agenda 2030 a fenntartható fejlődésért stratégiát. A globális fellépéseket számos területen kívánják végrehajtani úgy, mint társadalmi, gazdasági és környezeti dimenzió szinten egyaránt (Alves et al., 2017).

Ez a program a világ egészére vonatkozik – Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development – amely egyben tovább viszi és megújítja a 2000-ben létrehozott Millenniumi Fejlesztési Célokat, törekvéseket. A stratégia középpontjában a 17 fenntartható fejlődési cél és ezt kiegészítve 169 részcel áll (Sustainable Development Goals – SDGs), ezek lefedik a fenntarthatóság minden dimenzióját és ambiciózus lépést jelentenek a fenntartható fejlődés megvalósítása felé (Fleming et al., 2017). Ebben a stratégiában jellemzően azokra a célokra építettek, amelyeket minimálisan vagy egyáltalán nem sikerült megvalósítani (UN, 2015). Hasonlóan az előző világszintű stratégiához, itt is egy 15 éves (2015-2030) megvalósítási időintervallumról beszélhetünk. Arról is rendelkezik, hogyan célszerű elosztani a segélyeket a szegény országok között, milyen szerepet kell vállalniuk a fejlett országoknak, milyen mértékű a felelősségvállalásuk (Jancsovszka, 2016). A megvalósítást elősegítő 169 részcel még jobban megpróbálja kifejezni, hogy mit szeretnének elérni a stratégia végét jelentő 2030-ig. Demonstrálják az új egyetemes programok ambiciózus terveit és mértékét. Minden olyan merész és átalakító lépéseket vállalnak, amelyek lehetetlenné tennék a fenntarthatóságot és azt, hogy rugalmassá váljon a világ. A keretrendszert úgy is le lehet írni, mint 5 P (planet, people, prosperity, peace, partnership), amelyek

eltökélt szándékokat jelentenek ezzel az öt területtel kapcsolatosan (*Chakrabarti et al., 2018*). A stratégia indikátorrendszerét 2016. márciusában fogadta el az ENSZ Statisztikai Bizottsága. Világszinten összesen 244 indikátorról beszélhetünk, melyek felbonthatók a fenntartható fejlődés három (gazdaság, társadalom, környezet) és egy kiegészítő aspektusa (intézményi) szerint (*Griggs et al., 2014*). A minél jobb és hatékonyabban megvalósításhoz a célkitűzéseket a célokat és a részcélokkal együtt szinergiában, integráltan kell kezelni. A keretrendszer megvalósításával bíznak abban, hogy jelentősen meg fog változni az állampolgárok élete és a Föld egy sokkal jobban élhető helyé válik.

Anyag és módszer

Tanulmányom adatbázis hátterét, indikátorait az Eurostat és a World Bank szolgáltatja. Mind a korábbi stratégiák, mind pedig a jelenleg is érvényben lévő Agenda 2030 mutatószámaikat az Európai Unió statisztikai hivatala gyűjti tagállamokra lebontva. Az adatbázis minimum 5-15 éves időintervallumra elérhető, és arról a tényezőről sem feledkezhetünk meg, hogy ez az egyetlen rendszer, amely azonos módszertan alapján gyűjti az információkat, ebben az esetben az indikátorokat. A tanulmány vizsgált éve a 2015-ös év, amely az Agenda 2030 keretrendszer első vizsgált évét fedi le.

A kutatási kérdés és a hozzá kapcsolódó két hipotézis bizonyítására klaszterelemzést használok. A módszer használatával az a célom, hogy olyan tulajdonságaiban hasonló, homogén országcsoportokat alakítsak ki az Európai Unió 28 tagállamából, melyek azonos tulajdonságokkal rendelkeznek. Az Agenda 2030-hoz tartozó indikátorokat IBM SPSS program segítségével vizsgáltam. Az indikátorok az alapján kerültek kiválasztásra, hogy megvizsgáltam egyenként a 28 tagállam fenntartható fejlődési stratégiáiban található indikátorokat és ezek volt azok, amelyek a legtöbb egyezést mutatták. Ez alapján öt indikátor került be a vizsgálatba: biogazdálkodás alatt álló terület, hosszú távú munkanélküliségi ráta, bruttó hazai kutatási és fejlesztési kiadások, üvegházhatású gázok kibocsátása és az államadósság. Ezeket az indikátorokat a GDP-vel és

a HDI indexel vettem össze, ugyanis ez a két mutató jellemzi leginkább az országok gazdasági fejlettségét és az emberi jólétet. Az indikátorok alapján végzett klaszteranalízis a továbbiakban segítséget nyújthat az országok területi versenyképességének vizsgálatához is.

A kvantitatív kutatások során számtalan esetben felmerül, hogy léteznek-e egymástól teljesen elkülönülő klaszterek, csoportok a használt adatbázisban. A klaszteranalízis vagy klaszterelemzés hasonló dolgoknak (pl. országoknak) a csoportosítást jelenti, tehát csoportosítási feladat, mely a megfigyelési egységeket homogén csoportokba rendezi a változók szerint (*Sajtos – Mitev, 2007*). Ezt a csoportosítási feladatot azonban nem szabad összekeverni az osztályozással. Az osztályozás során már rendelkezünk információkkal a kialakuló csoportokról, míg a klaszterelemzésnél adatpontjaink vannak és a pontok maguk hozzák létre a klasztereket. Székelyi – Barna (2002) dimenziócsökkentő eljárásnak nevezi a módszert, mivel „a megfigyelési egységekhez rendelt változók jelentik azokat az eredeti dimenziókat, amelyek mentén a megfigyelteket csoportosítani kívánjuk olyan módon, hogy az egy csoportba tartozók minden változó mentén közel legyenek egymáshoz, és mindegyik más csoporttól, klasztertől távol essenek.” A klaszterelemzés célja, hogy a heterogén eseteket viszonylag homogén részsokeaságokba sorolja (*Simon, 2006*). Egyszerűbben fogalmazva, a csoport(ok) elemei hasonló vagy közel megegyező tulajdonságokkal rendelkezzenek, a lehető legközelebb legyenek egymáshoz. Másképpen fogalmazva, a cél nem az, hogy kiderítsük a változók között létezik-e kapcsolat, hanem hogy létrehozzunk olyan csoportokat, ahol a mintázat hasonló vagy megegyezik (*Takács et al., 2015*). A módszer a kiugró adatokra érzékeny, ezek olyan adatok, amelyek jelentősen különböznek a többitől. Sajtos – Mitev (2007) az alábbi módon fogalmaz a kiugró adatokra vonatkozóan: „ténylegesen nem jellemzők az alapsokaságra vagy a mintában szereplő egyedek alulreprezentálják az alapsokaságban lévő csoport nagyságát”. A valós struktúra mindkét esetben torzul a kiugró adatok hatására.

Eredmények

Tanulmányom kutatási kérdésének – „*az Európai Unió 28 tagállamának tekintetében hány homogén csoport alakítható ki?*” – bizonyítására klaszteranalízist használtam, amely megfelelő módon mutatja be az Európai Unió 28 tagállamának homogén, elkülönülő csoportjait. A klaszteranalízisen belül két módszer közül választhatunk, ezek a hierarchikus vagy a nem hierarchikus klaszterezés. Tanulmányomban a nem hierarchikus módszert, a k-közép (K-Means Cluster) eljárást választottam. A k-középpontú klaszterezés során végre kell hajtanunk bizonyos lépéseket, ezek Molnár (2015) alapján a következők: „1. kezdeti klaszterszám megadása; 2. elemek besorolása a hozzá legközelebb eső klaszterbe, 3. klaszter középpontok meghatározása; 4. elemek átsorolása úgy, hogy csökkenjen az elemek és a centroidok közötti távolság; 5. 3-4 lépés ismétlése

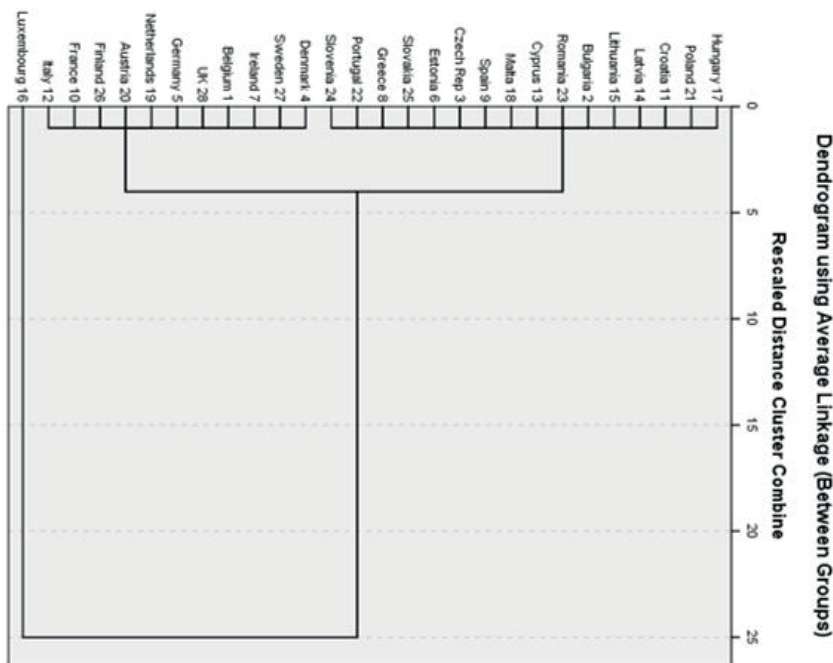
addig, amíg a klaszterek nem állandósulnak – iteráció”.

Az itt felsorolt lépéseket végig játszva, arra a következtetésre jutottam, hogy dendrogram segítségével megvizsgálom az összes esetet, külön az öt indikátor és a GDP, az öt indikátor és a HDI index, valamint a GDP és a HDI mutatók tekintetében. Ezek a klaszterezések a hipotézisek bizonyítására szolgálnak.

GDP alapú klaszterezés

A fenntartható fejlődési stratégiák alapján ki-választott öt indikátor, GDP alapú klaszterezése során minden esetet külön-külön vizsgáltam meg. Először is dendrogram segítségével (1. ábra) megállapítottam, hogy a legtöbb esetben a klaszterek „kezdeti” száma négy, melyekben legtöbbször Luxemburg a „kiugró” értékű tagállam. Úgy is nevezhetjük ezeket, mint heterogén tagországok, melyek nem illenek a homogén klaszterekbe.

1. ábra: A GDP és a biogazdálkodás alatt álló terület (02_40-es indikátor) dendrogramja



Forrás: SPSS program output

A klaszteranalízis következő lépésében az SPSS statisztikai program elvégzi azt a feladatot, hogy az elemeket besorolja a hozzá legközelebb eső klaszterbe, tehát ezzel nem nekünk kell foglalkozni. Az országok klaszter középpontjainak meghatározását szintén elvégzi a program,

a kezdeti- és az iteráció utáni állapotot mutatja az 1-2. táblázat. Az első részében az látható, hogy miként alakulnak a kezdeti középpontok, míg a másodikban a végleges centroidok az iteráció eredményeként. A biogazdálkodás alatt álló

területek (02_40) indikátornál a végleges klaszterközéppontok három lépés során alakulnak ki. Az összes tagállam közül Luxemburg az, amelynél a 0,000 érték található, mivel ez az ország képezi a középpontot és az értéke nem tér el sajátjától. A statisztikai program által készített további táblázatok, elemzések bemutatják, hogy miként alakulnak a végleges klaszterközéppontok és azt, hogy ezeknek milyen a távolsága szimmetrikus mátrixban.

1-2. táblázat: A kezdeti és végleges klaszterközéppontok

	Initial Cluster Centers			
	Cluster			
	1	2	3	4
GDP	59180,00	7853,00	27401,00	119225,00
sdg 02_40 area under organic farming	16,53	,96	3,63	3,43

Iteration	Iteration History ^a			
	Change in Cluster Centers			
	1	2	3	4
1	6613,673	5329,001	1251,189	,000
2	955,733	681,000	1037,707	,000
3	,000	,000	,000	,000

a. Convergence achieved due to no or small change in cluster centers. The maximum absolute coordinate change for any center is ,000. The current iteration is 3. The minimum distance between initial centers is 19548,000.

Forrás: SPSS program

3. táblázat: Az EU országaiból kialakított klaszterek

1. klaszter	2. klaszter	3. klaszter	4. klaszter
Belgium	Bulgária	Csehország	Luxemburg
Dánia	Horvátország	Észtország	
Németország	Lettország	Görögország	
Írország	Litvánia	Spanyolország	
Franciaország	Magyarország	Olaszország	
Hollandia	Lengyelország	Ciprus	
Ausztria	Románia	Málta	
Finnország	Szlovákia	Portugália	
Svédország		Szlovénia	
Egyesült Királyság			

Forrás: saját szerkesztés

A klaszteranalízis szabályait figyelembe véve nem szerencsés egy klaszterben egyetlen elemet, megfigyelést hagyni. A kiugró értékű Luxemburgot kivettem a megfigyelési egységek közül és így a továbbiakban 27 országot vizsgáltam. A lépés végrehajtása után három klaszterbe soroltam a tagállamokat a program segítségével.

A három végleges klaszterben 5-12-10 arányban szerepelnek az EU-s tagállamok. Ezt mutatja be a 2. ábra.

Összességében megállapítható, hogy a klaszteranalízis során nagyon fontos a kiugró, torzító hatást eredményező értékek, megfigyelések szelektálása az alapsokaságból.

Jelen esetben ennél a megfigyelésnél egyetlen ország eredménye nem volt megfelelő. A többi kiválasztott indikátor és a GDP párosításánál ugyanezeket a lépéseket hajtottam végre és szintén azt a következtetést tudtam levonni, hogy további három esetben Luxemburg, míg

2. ábra: Az új klaszterek struktúrája



Forrás: SPSS program output

egy esetben Spanyolország értékei voltak torzító hatásúak. Ehhez kapcsolódóan további következtetésem, hogy megvizsgálva a GDP és az össze kiválasztott indikátor viszonyát, a kialakított klaszterek egy esetet kivéve (17_40-es számú indikátor) ugyanazokat az országokat fedik le (3. ábra).

A megszokottól eltérő „esetben” az országok elhelyezkedése átalakult, bár néhány tagállam mégis ugyan abba a klaszterbe, homogén országcsoportba került. A tagállamok helyzetének meghatározása során arra a következtetésre jutottam, hogy nagyrészt a hasonló fejlettségű országok kerültek egy klaszterbe és ez abból a szempontból is igaz, hogy ezek az országok fenntartható fejlődési stratégiáik szerint is hasonlóságokat, egyezőségeket is mutatnak. Lásd a következő oldalon!

HDI index alapú klaszterezés

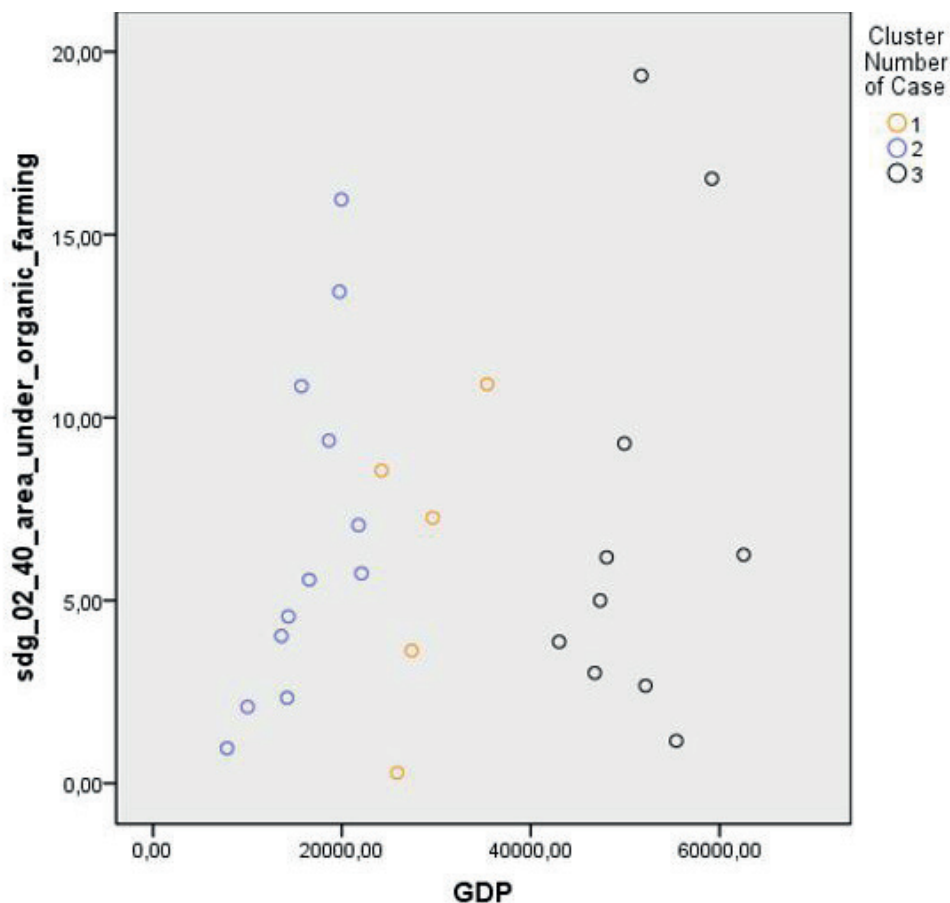
Az 1990-ben került kidolgozásra a Humán Fejlettségi Mutató (HDI – Human Development Index) vagy más néven az Emberi Fejlődés Indexe, a Humán Fejlődés mutatója, az Emberi Jólét mutatója, mellyel a GDP hiányosságait igyekeztek kiküszöbölni (Kotosz 2013). Tanulmányomban az indikátorokat nemcsak a GDP-vel vettem össze, hanem az előzőekben bemutatott indikátorral is, annak okán, hogy a tágabban értelmez, mint a GDP. Hasonlóan az előzőekben bemutatott – GDP alapú klaszterezéshez – ebben az esetben is a módszer szabályai szerint jártam el. Ez alapján arra a következtetésre jutottam, hogy minden klaszterező eljárásnál a kezdeti klaszterek szá-

ma négy, melyeknél két esetben egyik tagállam sem mutatott torzító adatot, három indikátornál viszont három különböző ország (Görögország, Észtország, Spanyolország) képviselt egy-egy klasztert. Ezeknél újra lefuttattam a klaszterező eljárást az adott EU-s országokat mellőzve és így jellemzően három klaszterbe sorolhatók a tagállamok. Az Európai Unió tagállamok HDI alapú klaszterezése során megállapítható, hogy ellentétben a GDP alapú klaszterezéssel, itt az országok hektikusan helyezkednek el a klaszterekben. Nem állapítható meg egy általános rendszer, amely egységesíti a homogén tagállamok elhelyezkedését.

Következtetések és összefoglalás

A tanulmányhoz kapcsolódó mindkét feltételezésem, hipotézisemet bizonyítani tudtam, miszerint: *a vizsgálatba bevont indikátorok alapján az EU 28 tagállamai négy klaszterbe sorolhatók, valamint a kiugró adatokat figyelmen kívül hagyva, az EU 28 tagállamai három klaszterbe sorolhatók.* Tézisként megfogalmazható, hogy az Európai Unió tagállamai a GDP és HDI, valamint az öt, kiválasztott fenntartható fejlődési mutató alapján négy csoportba, klaszterbe sorolható. Mindezt lefuttatva a torzító hatást jelentő tagállamok adatai nélkül három klaszter alakítható ki. Két esetben azonban nincsenek kiugró értéket képviselő országok, ezek a biogazdálkodás alatt álló terület, valamint a bruttó hazai kutatási és fejlesztési kiadások HDI alapú klaszterezése. A kapott eredményeket mutatja a 4. táblázat. Lásd a 103. oldalon!

3. ábra: Az országok elhelyezkedése a klaszterekben



Forrás: saját szerkesztés

Az Európai Unió tagállamok elhelyezkedését a GDP esetén a gazdasági fejlettség határozza meg és azt a következtetést tudtam levonni, hogy annyira domináns ennek az indikátornak a hatása, hogy a klaszterekben tartozó homogén országok elhelyezkedése csak az „Államadósság (17_40)” mutató esetén változnak. Jellemzően a három klaszter földrajzi elhelyezkedést is képvisel, valamint a fenntartható fejlődési stratégiákban való hasonlóságot is. A HDI index alapú klaszterezésben ez a „rendszer” nem figyelhető meg, az országok az indikátorok és az alapot képező Humán Fejlettségi Mutató szerint jellemzően mindig más-más klaszterben helyezkednek el. Ezekben

az esetekben döntő befolyása van az öt kiválasztott indikátornak. Az elemzésben résztvevő mutatószámok a területi versenyképességhez is szorosan kapcsolódnak, főleg a GDP, az államadósság és a hosszú távú munkanélküliségi ráta. A HDI indexel szorosabb kapcsolatot mutató biogazdálkodás alatt álló területek, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátása pedig a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójához tartozó fontos indikátorok, melyek a környezet minőségét mutatják.

Tanulmányomban az Európai Unió 28 tagállamát vizsgáltam abból a szempontból, hogy hány homogén országcsoportot tudnak kialakí-

4. táblázat: A klaszteranalízis eredménye

Az Európai Unió 28 tagállamának GDP alapú klaszterezése					
Indikátor neve	Biogazdálkodás alatt álló terület (02_40)	Hosszú távú munkanélküliségi ráta (08_40)	Bruttó hazai kutatási és fejlesztési kiadások (09_10)	ÜHG gázok kibocsátása (13_11)	Államadósság (17_40)
Kezdeti klaszterek száma	4	4	4	4	4
Végleges klaszterek száma	3	3	3	3	3
Országok, melyek torzító hatással járnak	Luxemburg	Luxemburg	Luxemburg	Luxemburg	Spanyolország
Az Európai Unió 28 tagállamának HDI index alapú klaszterezése					
Kezdeti klaszterek száma	4	4	4	4	4
Végleges klaszterek száma	4	3	4	3	3
Országok, melyek torzító hatással járnak	-	Görögország	-	Észtország és Luxemburg	Spanyolország

Forrás: saját szerkesztés

tani az Agenda 2030 keretstratégia indikátorai, valamint a GDP és a HDI mutatók alapján. A keretstratégia indikátorait az alapján választottam ki, hogy egyenként megvizsgáltam a 28 tagállam fenntartható fejlődési stratégiáját, és amelyek a legtöbb egyezőséget mutatták, azokat választottam ki. Célom ezzel a vizsgálattal az volt, hogy a további kutatásaimat segítse legfőbbképpen, mivel ezek a mutatók egyben a területi versenyképességet jellemző indikátorok is. Ezáltal könnyebb következtetéseket levonni az Európai Unió tagállamainak teljesítményéről, illetve arról, hogy melyek azok az országok, amelyek teljesítményük alapján hasonló paraméterekkel rendelkeznek és így homogén csoportba sorolhatók. A klaszteranalízis, mint kiválasztott módszer rávilágított arra a tényre, hogy az országok fenntartható fejlődési indikátorok szerinti homogén csoportosítása mellett arra is alkalmas, hogy a további kutatások során területi versenyképességet elemezzünk vele, ugyanis megmutatja azokat az indikátorokat, amelyek fontos szerepet játszhatnak a területiség vizsgálatában. Az Agenda 2030 a fenntartható fejlődésért stratégiáról pedig azt a következtetés vonható le, hogy célkitűzései és

tervezési szempontjai által olyan jelentős mértékű keretstratégia, amely számtalan nagyváros, ország számára háttéranyagként szolgál(t) saját törekvéseik kidolgozásában.

KOZMA DOROTTYA EDINA

Hivatkozott források

Alves, A. F. – Costa Curta, L. – da Silva Dias, L. (2017) Analysis of Correlation among HDI (Human Development Index), Violence and Corruption Perceptions Index. 5th CR3+ Conference – Making Corporate Responsibility Useful, Helsinki.

Baják, I. (2013) A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete Magyarországon. Acta Carolus Robertus, 3. évf. 2. szám. pp. 9-22.

Chakrabarti, K. – Dahiya, B. – Gual, C. – Jorgensen, T. – Obguigwe, A. – Okitasari, M. – Queralt, A. – W. Richardson, C. – Sáenz, O. – Takemoto, K. – Tandon, R. 2018. Approaches to SDG 17 Partnership for Sustainable Development Goals (SDGs). Barcelona, Méthode.

Fleischer, T. (2007) Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők. In: Farkas, P. – Fóti, G. (szerk.) Magyarország globális környezete 2020-ig. Háttér tanulmányok a magyar külstratégiához I. Budapest, MTA Világ-gazdasági Kutatóintézet.

Fleming, A. – M. Wise, R. – Hansen, H. – Sams, L. (2017) The sustainable development goals: A case study. *Marine Policy*, 86. évf. pp. 94-103.

Griggs, D. – Stafford Smith, M. – Rockström, J. – Öhman, M. C. – Gaffney, O. – Glaser, G. – Kanie, N. – Noble, J. – Steffen, W. – Shyamsundar, P. (2014) An integrated framework for sustainable development goals. *Ecology and society*, 19. évf. 4. szám, Art. 49.

Jancsovszka, P. (2016) Fenntartható fejlődési célok (Sustainable Development Goals). *Tájökológiai Lapok*, 14. évf. 2. szám, pp. 171-181.

Kotosz, B. (2013) A GDP, a HDI, a GNH és az OECD indikátorrendszere mint a fenntartható fejlődés indikátorai. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 8. évf. 1-2. szám, pp. 33-38.

Láng, I. (2001) Stockholm-Rió-Johannesburg. Lesz-e új a nap alatt a környezetvédelemben? *Magyar Tudomány*, 46. évf. 12. szám. pp. 1415-1422.

Molnár, T. (2015) Empirikus területi kutatások. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Oberer, B. J. – Erkollar, A. (2011) Monitoring of Sustainable Development: on the way to a sustainable Austria. *Proceedings of the 3rd Interna-*

tional Conference on Governance, Fraud, Ethics & Social Responsibility.

Rădulescu, C. V. – Ioan, I. (2015) Sustainable development of Romanian agriculture within the context of European Union's requirements. *The USV Annals of Economics and Public Administration*. 15. évf. 1. szám. pp 57-62.

Sajtos, L. – Mitev, A. (2007) SPSS Kutatási és adatelemzési kézikönyv. Budapest, Alinea Kiadó.

Simon, J. (2006) A klaszterelemzés alkalmazási lehetőségei a marketingkutatásban. *Statistikai Szemle*, 84. évf. 7. szám. pp. 622-651.

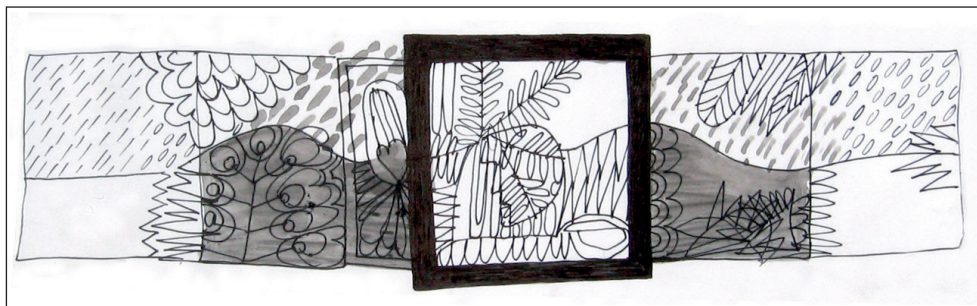
Székelyi, M. – Barna, I. (2002) Túlélőkészlet az SPSS-hez. Budapest, Typotex Kiadó.

Takács, Sz. – Makrai, B. – Vargha, A. (2015) Klasszifikációs módszerek mutatói. *Psychologia Hungarica*, 3. évf. 1. szám. pp. 67-88.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. On-line: <http://cifal-flanders.org/wp-content/uploads/2016/03/UN-resolution-on-the-2030-Agenda-public-version-2016.pdf>. Elérve: 2017. március 30.

WCED (1987) *Our Common Future*. London, Oxford University Press.

Szerző: Kozma Dorottya Edina PhD hallgató Pannon Egyetem, Veszprém E-mail: kozmadorottyaedina@gmail.com



Angolok Bakonya, avagy a leletmentés értekezése

Térségkutatások és lokális felmérések idejében, regionális összefüggések keresése alkalomával ugyan jól jöhet, de már egyre kisebb a „divatja” a szociográfiának, a „Magyarország felfedezése” sorozat mintha már kihát volna, kiadástul, olvasástul, mindenestül. Ugyanakkor csúcs-szezonját éljük a települési múltfeltárás, a lokális emlékezet-kutatás, a közösségi „kollektív memória” mai divatjának...

A két világháború közötti szociográfia hazai történetében valószínűleg sokkal kevesebb a jól ismert „fehér folt”, de több a „lefedetlen” tájék, mint a mélységében is feldolgozott falukutató anyag. Utóbbiakból ha maradt is néhány, az ma már jobbára újrapiublikált (ilyen Dudar esetében is, melynek egykori kutatási anyaga részben újra megjelent az Országos Közművelődési Központ kiadásában 1986-ban), vagy a hazai szociológia-történet, néprajzhistória, helytörténetírás vagy igazgatástörténeti forráskiadások között nem is egy szerepel relatív teljességgel (ilyen a kopácsi kutatás a Baranyai-háromszögben, Kemse, Homokmégy, Nagyvisnyó, Tata, vagy az erdélyi falukutatók több anyaga is). Viszont igen kevésnek került külföldre a forrásanyaga, s végképp ritkaság, hogy onnan éppen egy kutató felfedezése révén haza is kerül. Akad azonban erre is kivétel: „Az 1937-ben angol-német-magyar együttműködéssel folyt dudari falukutatásról is tudunk. Csak azt nem tudtuk, hogy mi történt ezzel az adatfelvétellel a külföldi partnerek térfelén. Végül is lett-e – s ha lett, mi lett – az eredménye ott ennek a kutatásnak?” – tudósít hátoldali ismertetőjében Saád József szociológus az új *Magyarország felfedezése* sorozat legújabb kötetén.

A Gondolat Kiadó, mely magára vállalta, hogy e sorozat újraélesztésére figyelmet és energiákat szán, egyre izgalmasabb kortárs kutatási kínálattal, sőt történeti visszatekintéssel alapozza meg most az újra gyarapodó köteteket, s ebben szerepet kap immár nem csupán összehasonlító szociográfia, monografikus „családragény”, kutatástörténeti áttekintés, de kortárs kutatástörténet is. Lencsés Gyula pedig épp az efféle perspektí-

va lehetőségét használta ki a 2019-ben megjelent *Angolok a Bakonyban. Az Institute of Sociology 1937-es dudari falukutatásának története és dokumentumai* kötetében.¹

Hogy mit is kerestek ott s épp az angolok, így beszéli el: „1937 szeptemberében a londoni Institute of Sociology tagjaival, illetve az általuk toborzott résztvevőkkel tíz napon át nemzetközi falukutatás zajlott a Veszprém megyei Dudaron, amelyet magyar részről a Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiuma szervezett. Ennek a kutatásnak a dokumentációja 2013-ig ismeretlen volt, akkor sikerült felfedeznem, hogy iratanyaga majdnem hiánytalanul megvan egy angliai levéltárban. Dolgozatomban ezt feldolgozva kíséreltem meg a dudari falukutatás hazai és nemzetközi kontextusba helyezését: történetének és módszertanának leírását, valamint dokumentumainak és kutatási eredményeinek rendszerezett bemutatását” – írja a 2018-ban e témakörből megírt és megvédett doktori disszertációjában, mely alapja lett e kötetnek. Ez három nagyobb egységre tagolódik, maga a kutatás egykori tervei és lebonyolítása, majd anyaga és forrástanulmányai, végül a levelezés, mely a kutatás körül és utána is, egészen a hetvenes évek elejéig lassan csorgadozott.

A komparatív megoldás nemcsak a primer társadalomtörténeti adalékok tükröztetése révén lehet izgalmassá, de a múlt fogalmának (át)alakulását nézve is: ez megjelenik a dudari kutatás brit résztvevőinek emléktanyagában, a magyar kutatók utólagos reflexióiban, a Tomori Viola, Buday György, Reitzer Béla reflexióiban is, melyeket Lencsés megidéz (és közread) kötetében. Érdemes jelezni, hogy e vaskos munkában a közreadás szándéka mily fontossággal bír: Lencsés nemcsak feltárta, egybegyűjtötte és értékelte a 37-es kutatást alaposan előkészítő Tomori Viola terepkutatási anyagait, az akkori munka történetét, módszertanát és a Le Play House kutatói tereptapasztalatainak érvényességét meghatározó társadalomkutatási főirány (jelesül talán leginkább Patrick Geddes és a Social Survey módszertanának) regionális tartalmait, de beépítette már

ennek a korabeli visszhangját is tükröző reflexiókat, a Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiumának örökségeként megmaradt szegedi emlékanyagot, Ortutay meg Erdei Ferenc későbbi szerepét a vidék- és falukutatók segítségével-orientálásában, valamint a későbbi visszatekintő újrakutásokat (1983-ban a Népművelési Intézet irányításával bölcsészegyetemi hallgatók részvételét, majd a dudari kutatás ötvenedik évfordulón rendezett szegedi emléktáborozást is).

Tükrözi amúgy a kötet – részint kiemelten is, de egészében mindenképpen – a forráskutatás igényét, a leletmentés élményét, a felfedezés örömeit ugyancsak, ahogyan ama szociografikus vagy antropológiai benyomást is, hogy a falu lakói is az emlékezet valamely pontján élnek, az újabb kutatás is megmaradt anyagra épülhet a dokumentumok terében, továbbá a kutatók maguk is formálódnak a kutatás során, saját emlékezetük is alakul és módosul, így az „objektív”, néprajzi, történeti, gazdálkodási, vallási, építkezési, kapcsolati és más viszonyrendszerek is egyre inkább témakörre és keresési aspektusok részévé válnak. E folyamatban egy hiányszakma új perspektívái egyszerre nyílnak Lencsés művéből, ahol a survey (eredeti) értelme, az áttekintő elemzés igénye, az interjúk és hétköznapi beszélgetési szituációk személyes tanulságai épp olyan fontosságot kapnak, mint a „kökemény” adatok. Még izgalmasabb, s az Olvasó számára is kutatástörténeti, társadalomismereti módszertan mellett még további impressziókra ad módot, ahogyan magában a „kereséstörténetben”, a falukutatás elemi „törmelékeiből” egy doktori értekezés összeállításában is folytonosan főszerepet kap a befogadó kutató, az értelmező és újraértelmező habitus, az empirikus módszertanon túl a társadalomismeret involválódást, bevonódást igénylő felelőssége, valamint az ezek közreadását sürgető elköteleződés is.

Mindezek mellett és ilyesmik következményeként is alakulhatott úgy, hogy a szegedi bölcsészek, pszichológusok és szociológusok (tanáraikkal karöltve) egy településkutató kurzus tervezésekor kiválasztották Dudart, mint a háromnegyed évszázaddal korábban már egyszer meglett terepet, ahol „a Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiumának tagjai bejárták a környező falvak tanyavilágának dűlőit, majd ellátogattak

egy bakonyi kistelepülésre, és fiatal kutatóként ugyanúgy a magyar vidék társadalmának kutatását tűzték ki célul, mint mi...” – írja a közös gyökerek keresését és a régmúlt megidézésének teszt-lehetőségét ismertető Rácz Attila a 2012 februárjában a Szegedi Tudományegyetem Szociológia Tanszék elméleti képzés mellett a gyakorlati, „kiszállásos terepmunkára” fókuszáló munkájáról.

„A felkészülés során Lencsés Gyula kollégánk felvette a kapcsolatot a Gulyás testvérekkel is, akik a 80-as évek végén Dudaron készítették *Málenkij robot* c. nevezetessé vált dokumentumfilmjüket. A kapcsolatfelvétel eredményeként Gulyás Gyula csatlakozott a kutatócsoportunkhoz és dudari tartózkodásunk alatt végig forgatott. Az általa készített filmdokumentáció megtalálható kötetünk DVD-mellékletén. A 75 évvel korábbi anyagok gyűjtése és tanulmányozása során más érdekes dolog is történt. Kiderült például, hogy Tomori Violának, az 1937-es dudari falukutatás fő szervezőjének az unokája egy korábban nálunk végzett szociológus hallgatónk közeli családtagja. Így Tomori Viola lányával és unokájával is felvehettük a kapcsolatot, akik sok hasznos információval segítettek felkészülésünket...” – szól a „bevonódás” folyamatáról is tanúskodó közelítés a Lencsés Gyula – Feleky Gábor szerkesztette *Múlt és jelen. Szegedi társadalomkutatók Dudaron 1937–2012.* kötetben (291-293. old.).²

Izgalmas tárgykör lenne e könyv mint kutatási tapasztalat, mint a kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerekre egyaránt építő településkutató munka részkérdéseiben elmerülni, de célom itt most csupán annyi, hogy kiemelhessem Lencsés Gyula ebbéli munkáját, s a később ebből „leszármazó” hatalmas monográfiát láttassam. De az újabb szegedi tereptapasztalatot azért érdemes itt fölidézni, mert érzékenyen tükrözi, hogy Lencsés nemcsak része és részese ama „hozott örökségnek”, mely a szegedi tájban határozottan támaszkodni képes a Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiumának hagyatékára, de ennek lehetséges mai „olvasatait” nyomatékkal látja el és maga is ezt viszi-építi tovább, kortárs kifejezéssel „örökségesíti”. Ebben pedig a brit kutatás „objektív” és leíró értelmezése éppúgy szerepet kap (11-110. oldal), mint a kutatói attitűd változásainak, sőt maga a falu, Dudar lakóinak reflexív-interaktív

viszonyát is megérezkítő jelenségnek intim le nyomatait.

Ez a felfedező attitűd amúgy nem csupán „a szegedi csapat” sajátja, nem is kizárólag Lencsés nyitottságán múlik, hanem magán a kutatói belátás élményén, szerepszerű vállalásán, sőt – engedtessek megkockáztatnom az elfogult kijelentést! – „a” kutatói szereptudaton és elszántságon is. Ahogyan a kötet ezt tükrözi, megvolt ez az angoloknál is, akik egy szlovákiai konferencián éreztek rá a falukutatás lehetőségére, majd szociális kérdések megoldás-keresési feelingjében döntöttek a dudari kutatásról és a szegediek intenzív bevonásáról is. „A szegedi csoport megnevezés némi magyarázatra szorul, amit most első kézből megadhatunk: »Társaságunk tagjai a Szegedi Egyetem különböző intézeteiben dolgozó fiatal munkatársak, akiket közös érdeklődésük, a paraszti sors tart össze, ez lett tudományos és művészeti tevékenységük alapja. A magyarországi parasztság jelenlegi helyzetének problémáját a csoport tagjai adott szakterületük, pl. a szociológia, az etnológia, a filológia, a pszichológia, stb. szemszögéből vizsgálják. Az anyaggyűjtés terepmunkák során történik. Elméleti és gyakorlati munkánk eredményeit saját kiadványsorozatunkban publikáljuk. Ugyanebben a sorozatban megjelentetünk ballada-, népmese-, népdal- és hasonló gyűjteményeket is...« (120. old.). Vagyis ezt a komparatív, multidiszciplináris, személyes, direkten terepmunkára elszánt habitust hozta, adta tovább, segítette és intézményesítette is az Institute of Sociology, mely hatásnak a magyar alföldi, ormánsági, kunsági vagy erdélyi kutatáshagyomány már sokkalta előbb teret adott, mint a harmincas évek népi írói, feltáró ismeretközlései, parasztsággutatásai. A kutatók lehetséges találkozása kutatókkal, a kutatás remélhető találkozása

az élő tereplakókkal, a személyes benyomás összhangja a népelet társadalmi tényeivel, s ehhez a „néplélek” tanulmányozása a pszichológia akkori körülményei és intézményesültsége révén, kiegészülve a folklór, a gazdasági világ, a társadalmi kapcsolatok és a környezettel szimbiózisban élés adott állapotaival – igencsak korszakosan meghatározó impresszióknak minősült.

Lencsés Gyula monográfiáját, s a benne önálló értéként is megbecsülendő szövegrészeket, levelezést, tekintélyes mennyiségű fotót még sok-sok oldalon át lehetne idézgetni, értékelni, magasztalni... Az elismerést azonban nem a recenzius „osztja”, hanem a Szerző érdemli meg, s nem a kutató társtól, értékelő szakmabelitől, diákjától vagy szerzőtársától, hanem magától az Olvasótól. E lehetőséget (és sugallt „feladatot”) immár Rájuk hagyom – ama szükségtelen kiegészítéssel, hogy érdemes rászánni az időt a szöveggel ismerkedésre, mert nemcsak a magyar szociográfia egy jelentős művéről, nemcsak egy kutatói habitusról a felhangjairól, nemcsak a táj és nép, régió és kultúra fölismeréséről kap élményt, hanem a beavatottság, a rálátás, az érzékennyé tevő megismerésmódok egy sajátlagos fajtájáról is. Nem utolsósorban pedig: Emberekről, akik itt történetesen dudariak, Bakony-béliek, szegediek vagy londoniak akár, de ugyancsak érző és érdeklődő, megértő és felfedező Emberek.

A. GERGELY ANDRÁS

Jegyzetek

1. Gondolat Kiadó – A Magyar Nemzeti Levéltár Veszprém Megyei Levéltára, Budapest–Veszprém, 2019., 684 oldal
2. Lencsés Gyula – Felek Gyábor szerk. 2013 *Múlt és jelen. Szegedi társadalomkutatók Duda-ron 1937–2012.* Szeged, Belvedere Meridionale.

Recenzió

Középszintű kormányzás?

A Dialóg Campus Kiadó gondozásában jelent meg alapító szerkesztő bizottsági tagunk legutóbbi könyve, kemény papír kötésben 222 oldalon. A címe: A középszintű kormányzás helyzete

és perspektívái Magyarországon címet viseli, de valójában a megyéről szól. A 2019-ben megjelent könyvet idén januárban kaptam kézhez, de aktualitása a koronavírus-járvány közben sem csökkent. (Sokáig kerestük, hogy ki írja meg a recenziót, végül a főszerkesztő saját magát jelölte ki erre a feladatra, annál is inkább, mert nem volt hajlandó kiadni a kezéből a dedikált példányt.)

Miről is szól ez a kötet? A Kiadó interneten fellelhető ismertetője szerint:

„A szerző betekintést nyújt a középszintű kormányzás elméletébe és nemzetközi trendjeibe amellet érvelve, hogy nem absztrakt reformmodellek kidolgozására, hanem komplex elemzésekre és alapos reform-előkészítési lépésekre lenne szükség.

Felhívja a figyelmet arra is, hogy a középszint a kormányzati rendszer részeként, csak a felette és alatta álló szintekkel való viszonyrendszerben értelmezhető, ezért kell a teljes önkormányzati és területi kormányzati rendszer egészébe ágyazva a lehetséges magyar válaszokat megfogalmazni a hatalom térbeli megosztása kérdésében. A szerző szerint a megyéknek nagyon fontos szerepe lenne ebben a rendszerben. A kiadvány a

KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 sz. „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatásfejlesztés” c. projekt keretében készült el, és ingyenesen letölthető a Dialóg Campus kiadó honlapjáról.”

Kimaradt az ismertetőből a kötet hátlapján lévő „fülszövegből” az alábbi: „A középszintű/területi kormányzás mind a szakmai, mind a politikai érdeklődés homlokterében áll, működését, szerepét hosszú ideje megoldatlan problémák jellemzik. E kötet egyrészt képet kíván nyújtani a megyei szintű önkormányzás jelen legi helyzetéről, másrészt fejlesztésének lehetőségeiről.” Biztos azt gondolták, hogy ez már redundáns információ, pedig mint azt boldog emlékü egyetemi oktatóm, Gyurkó László elmondta az Információ és Kódelmélet szemináriumon: a redundancia nagyon fontos, főleg, ha sok a zavaró tényező az információ közvetítésénél. A megyékkel, a megyei önkormányzatisággal kapcsolatban valóban nagyon sok zavaró repülés, félreértés és félreértelmezés volt az elmúlt több mint 30 évben, ezt a recenzor, mint egyike e kérdésben a Nagy Idők Tanúinak, saját tapasztalatai alapján is megszenvedte.

Pálné Kovács Ilona a megyék és a régiók kérdésével már az 1990-es évek eleje óta foglalkozik. Közös kutatásokat is vezetett, többek között a Comitatus kutatócsoportjával (kutatásvezető: Oláh Miklós) is együttműködve. A MÖOSZ

által támogatott kutatás eredményeit A rendszerváltás és a megyék c. általa szerkesztett tanulmánykötetben 1994-ben publikáltuk. (Ez a kötet hiányzik az irodalomjegyzékből, hisz nyilván annyira aktualitását veszítette, hogy nem történhetett rá hivatkozás ebben a műben.) Több mint 10 éve Pálné Kovács Ilona kutatásvezetésével a MÖOSZ megrendelésére is készült egy kutatás „A megyei önkormányzatok helyzete 2009-ben” címmel (publikálva a Comitatus 2009. évi 11-12. számában pp. 8-74.)

A kötet tehát nem előzmény nélküli. Legutóbb 2016-ban jelent meg Pálné Kovács Ilona szerkesztésében „A magyar decentralizáció kudarca nyomában” címmel egy tanulmánykötet, amiről kiváló recenziót olvashatunk Gyergyák Ferenc tollából az Új Magyar Köz-igazgatás hasábjain (fellelhető: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/14_konyvismerteto_Magyar_decentralizacio.pdf) A recenzor kiemeli Pálné megállapításai közül:

„A területi reformok esetén ütközik leginkább a centralizáció és a decentralizáció érvrendszere. A diskurzusok zártsága/ nyitottsága, a bevont szereplők köre nagymértékben befolyásolja, hogy az érvek, ellenérvek, hivatalos és rejtve maradó célok mennyire érhetők tetten a reformfolyamatokban. A területi reformok folyamatára is jellemző a célkitűzés, politikaformálás és a végrehajtás szakasza, de e szakaszok és azok jellegzetes szereplői összefonódnak, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését. E folyamatok többdimenziósak, összetett intézményi

környezetben zajlanak.” Pálné Kovács Ilona professzor asszony azt is megállapítja, amint arra Gyergyák Ferenc nagyon helyesen felhívja a figyelmet, hogy:

„A területi reformoknál (mint közpolitikai reformoknál) is megkülönböztethetünk átfogó (nagy) és lépcsőzetes (kis) reformokat, amelyek egyszerre utalnak a változások mélységére és időbeli lezajlására. A reformok lefolyását, szakaszait nagymértékben befolyásolja, hogy top down vagy botton up jellegűek-e, melyik az a szereplői kör, amelyik a reformok napirendre tűzését eléri. Fontos továbbá, hogy az egyes szereplők más és más eszközöket képesek alkalmazni, más és más érdekeket és értékeket képviselnek, különböző konfliktusokat generálnak. A szerző végezetül rámutat, hogy az egyik legnagyobb ellentmondás a területi reformok eredményeinek értékelésében, hogy a reformok a hatékonyság érdekében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb externáliák számbavétele alig történik meg. A területi reformok gyakori célja a mérthatékonyság jegyében a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkező lesz, az adott funkció teljesítése rosszabb minőségű. Az elkapkodott, imitált, kierőszakolt reformok sorsa a kudarccal és a reformok ismétlődésével.”

Ennél is keményebben mondta ki a lényegét az akadémikus asszony, amikor a Tér és Társadalom 2020. évi első számában így fogalmazott: „A rendkívüli méreteket öltő kormányzati centralizáció felszámolta az alig „összetákolt”

régiókat, kiszorította a hatalomból az önkormányzatokat, a városok, régiók versenyképességét nem a helyi erőforrásokra, hanem a központi, klientista elvű elosztásra alapozza.” (TÉT 2020/1. 21. p.)

Talán a legfontosabb kérdés, ami a középszint kormányzását (önkormányzását?) érinti az a centralizáció versus decentralizáció kérdése. Mit érdemes erről tudni?

Kedvescinálóként még néhány idézet a kötetből:

„A sarokpontok kijelölése egyszerre könnyű és nehéz, miután leszögezhető, hogy nincs sem a centralizáció-decentralizáció, sem az önkormányzati és állami, sem a klasszikus képviseleti és neoliberális hatalmi, ideológiai, illetve az NPM (new public management) és a bürokratikus

közpolitikai modellelemek aránya tekintetében szakmai konszenzus. Különösen 2008 után (bár a kritikai nézetek már jóval korábban is megjelentek) általános elbizonytalanodás tapasztalható a korábban uralkodó, ideálisnak tartott kormányzási modellt illetően, amit nagyon leegyszerűsítve neoliberálisnak és decentralizáltnak feltételeztek. Az elbizonytalanodás módszertani, illetve empirikus kutatások sorát indította el, hogy evidenciákat találjanak az összefüggésekre, az egyes modellek előnyeire és hátrányaira. Mára például elfogadott az a megközelítés, hogy ami neoliberális, az nem feltétlenül decentralizált, és az is, hogy ami decentralizált, az nem feltétlenül demokratikus, ami nagy és piaci elvű, az nem feltétlenül hatékonyabb és

különösen nem méltányosabb, és erős vita tárgya az is, hogy meddig demokratikus egy rezsim. Nem véletlen, mint említettük már, hogy a politikatudományi, társadalomtudományi narratíva beemelte a hibrid kategóriát az elméleteibe.” (pp. 160-161.)

A szerző természetesen a decentralizáció mellett áll ki, pedig ma nem ez a divat Magyarországon.

„Összességében tehát az állítható, hogy a decentralizált kormányzás mi-benléte, előnyei, hátrányai, hajtóerői és akadályai egyre inkább ismertek, elméletileg, tudományosan feldolgozottak és mérhetők, ez a tudás mégsem ad elegendő eligazodást az egyes, nemzeti modellek kialakításához, sem a reformok, sem a fokozatos modernizációk során. Ráadásul egyre kevésbé érzékelhető, hogy az egyes országok közpolitikai, s benne területi kormányzási reformjai erős, megkerülhetetlen külső nyomás alatt kerülnének bevezetésre, a kormányzati rendszerek közötti konvergencia, az európaizáció mint normatív érték általános elfogadottsága is megrendült. (p.161)”

Fantáziát lát a megyei önkormányzatokban, több feladatot lehetne rábízni erre az intézményre. (Ezt a kormány is felismerte, bár arra nincs bizonyíték, hogy az ötlet a szerzőtől származott volna.)

A megyei önkormányzati feladatok ugyanis – főképp az 1990-2010 közötti időszakhoz képest – ma viszonylag szűk körre, elsősorban a területfejlesztésre és -rendezésre korlátozódnak. De ezek a feladatok és hatáskörök bővül-

hetnek is, amint arra legutóbb a különleges gazdasági övezetek létrehozásakor (Pest megye esetében) láttunk is példát. Megjegyzem, hogy ezzel egyébként nem minden önkormányzati szakértő értett egyet, hiszen így sérülhetnek a települési önkormányzatok érdekei. (Vö. Zongor Gábor kritikus hangvételű cikkével <https://jelen.media/kozelet/kulonlegesen-abszurd-309>. Részletesebben ld: ÜMK 2020/3. számát pp. 38-41.)

Lenne még lehetőség a politikai, ellenőrző feladatok bővítésére is. (Így például a dekoncentrált szervezetek vezetőinek beszámoltatása, vagy akár a véleményezési jog biztosítása is a megyében lévő állami vezetők kinevezésénél stb.)

Fontos, a választók által erős felhatalmazással felruházott testületről van szó, fontos tehát az is, hogy kik is lettek a megyei közgyűlés tagjai! Ez utóbbival nem foglalkozik a szerző, ami nem is baj. Annál érdekesebbek viszont a saját kutatásai az önkormányzat vezetők vélekedéseiről. Ezekből viszont most nem idézek, akit érdekel, az keressen rá a neten.

Összességében a kötet egy nagyon komplex munka, tartalmaz alapos nemzetközi kitekintést, komoly elméleti fejtegetéseket, egyéni kutatást, interjúk feldolgozását, de gyakorlati haszna is felbecsülhetetlen, különösen, ha a függeléként közölt mellékleteket (megyei önkormányzatokat érintő jogszabályok, feladat- és hatáskori jegyzékek, a megyék által önként vállalt feladatokat stb.) nézzük (Lásd pp. 169-222)

Kiváló munkát végzett a szakmai lektor Balázs István professzor, hiszen nem találtam semmiféle hibát. És végül,

nem utolsó sorban nagyon szép és gondolatébresztő a borító: Pál Zoltán szobrászművész Plusz és mínusz című alkotásának fényképével. Amit hiányoltam: a szerző portréfotója! Nem kell annyira szerénynek lenni, az utókor megérdemli, hogy lássa, miképp nézett ki a szerző 2019-ben.

AGG ZOLTÁN

Hivatkozások és ajánlott irodalom

Agg Z. (szerk.): Comitatus Önkormányzati Szemle, XIX/11-12. 185. szám, 2009. november-december 160 p.

Gyergyák F.: Recenzió az „A magyar decentralizáció kudarca nyomában” c. könyvről, Új Magyar Közigazgatás, ÜMK 2016/4. pp 71-76.

Pálné Kovács I. – Agg Z. (szerk.): A rendszerváltás és a megyék, Comitatus, Veszprém, 1994. 240 p.

Pálné Kovács I. (szerk.): A magyar decentralizáció kudarca nyomában, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2016. 264 p.

Pálné Kovács I. Governance Without Power? The Fight of the Hungarian Counties for Survival In: Nunes Silva, Carlos (szerk.) Contemporary Trends in Local Governance : Reform, Cooperation and Citizen Participation, Cham, Svájc : Springer International Publishing,(2020) pp. 45-65. Paper: Chapter 3 , 21 p.

Pálné Kovács I.(szerk.): Önkormányzati szerepek a koronavírus járvány kezelésében, Műhelytanulmány. 78 p. KRTK RKK, Pécs, 2020 (Lásd a további adatokat és az elérhetőséget: <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/2268>)

Pálné Kovács I.: A regionális tudomány és a Regionális Kutatások Intézete, Tér és Társadalom 34 évf. 1 szám pp. 19-22. (2020)

Zongor G. : Új közigazgatási területi egység: a különleges gazdasági övezet, Új Magyar Közigazgatás, ÜMK 2020/3. pp. 38-41.

Könyvismertető

A magyar önkormányzatok 30 éve – Tanulmányok, adatok, tények

Harminc esztendővel ezelőtt, 1990. szeptember 30-án tartották az első szabad önkormányzati választásokat Magyarországon. Ezt a napot az országos önkormányzati érdekszövetségek kezdeményezésére az Országgyűlés 57/2000. (VI. 16.) OGY határozatával a Helyi Önkormányzatok Napjává nyilvánította és a tíz éves évfordulót a kormányzat képviselői és az önkormányzatok vezetői a Budapesti Kongresszusi Központban közösen ünnepelték. Újabb tíz év elteltével már elmaradt a közös ünnepség, míg idén a „hagyományos” belügyminisztériumi megemlékezésre sem került sor a járványveszély miatt.

Természetesen az önkormányzás lényegéből eredően nem az a fontos, hogy miképpen emlékezik meg, vagy sem a kormányzat az önkormányzatokról, hanem hogy maguk a helyi közösségek hogyan élik meg és emlékeznek erre a három évtizedre. Ebben a visszaemlékezési folyamatban fontos feladat hárul az országos önkormányzati szövetségekre, miképpen tudják kifejezni elismerésüket az önkormányzatok és képviselőik felé, valamint hogyan értékeli az elmúlt évtizedeket.

Ezért is fontos, hogy az önkormányzati rendszer 30. éves jubileuma alkalmából az ország legnagyobb taglétszámú önkormányzati érdekvédelmi szervezete, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) egy több mint 500 oldalas, magyar-angol nyelvű kötetet jelentetett meg. (1)

A könyv négy részből áll, egyrészt tanulmányokat tartalmaz, másrészt a TÖOSZ bemutatására kerül sor, majd a harmadik részben a 30 éve polgármesteri tisztséget betöltők visszatekintései olvashatóak. A kötetet a három évtizedet felölelő legalapvetőbb statisztikák zárják.

Az első tanulmányt Gyergyák Ferenc TÖOSZ főtitkár és helyettese, Steiner Erika írta, amelyben áttekintik a helyi önkormányzati rendszer 30 évét. A tanulmány röviden visszate-

kint a tanácsrendszer végnapjaira és az átalakítás szakmai előzményeire, majd sor kerül az 1990-2014 közötti időszak áttekintésére. Az első több mint két évtized tömör összegzésében bemutatják az alkotmányos alapokat, az Ötv. főbb szabályait, valamint a legfontosabb korrekciókat. A harmadik fejezet az Mötv. szabályozási rendszerén keresztül tekinti át 25 oldalon a helyi önkormányzati rendszert. A szerzők követték az előző fejezetben alkalmazott megoldást, vagyis az alkotmányos alapok után az Mötv. főbb szabályait némileg felsorolás szerűen és végül kitértek a főbb korrekciókra. Ennek kapcsán a szerzők az 51. oldalon megállapítják: „2013-tól tehát összességében az állami szerepvállalás és befolyás az elmúlt két évtizedhez képest jelentős mértékben és folyamatosan növekszik, míg a települési önkormányzatok tevékenységének fő hangsúly a településüzemeltetésre, a helyi társadalom bevonására, a helyi közösség önszerveződésére irányul. Ennek megfelelően változtak a szerepek is. A helyi hatósági jelleg egyre inkább háttérbe szorul, míg a fejlesztések, a fenntartható lakóhely biztosítása kerül egyre inkább az önkormányzás középpontjába. Mindezek miatt a hivatalnok típusú jegyzői attitűdöt felváltotta a településmenedzseri szerep. A polgármester esetében pedig növekszik a lakossági érdekvédő szerep, mivel a nem önkormányzat által biztosított közszolgáltatás minőségével kapcsolatos lakossági kritikákat az első számú településvezető közvetíti a lakosság felé.”

A tanulmány döntően leíró, a törvényi szabályozást tükröző feldolgozása ebben az alfejezetben elemző jellegűre vált. Így eljutunk a jelen értékeléséhez (a különleges gazdasági övezetre vonatkozó, a 2020. évi COVID-19 pandémia miatti védekezés kapcsán hozott önkormányzatokat sújtó szabályozásra), sőt a jövő évi költségvetés főbb elemeire kitérve már túl is mutat a harminc esztendőn.

A záró fejezetben rögzítik: „Összességében megállapítható, hogy a magyar helyi önkormányzati rendszer 30 éve alatt a kezdeti nagyfokú önállósághoz képest a helyi önkormányzatok mozgásteret szűkült, a tevékenységük feletti állami kontroll erősödött. Pénzügyi-gazdasági autonómia csökkenésével csökkent az önkormányzatok szervezeti autonómiája is, mivel az 1990-es évek elejét jellemző – saját bevételekből és a kötelező közszolgáltatási feladatokhoz kapcsolódó állami normatív hozzájárulásokból, egyéb támogatásokból adódó viszonylagos – „pénzbőséggel” szemben a szűkülő bevételi források jelentős hatással vannak az öngazdálkodás gyakorlati megvalósítására, az önszerveződésre, a saját ügyek intézésére önálló szervezetek létrehozására és a számukra feladatok meghatározására.”

Ezt a tanulmányt nagyon sokan haszonnal forgathatják, mivel választ ad a jelen és a közelmúlt legfontosabb önkormányzati kérdéseire, illetve a törvényi szabályozás korrekt bemutatása révén befogadható módon közli a legalapvetőbb ismereteket és a jogszabályi kereteket.

A második tanulmány szerzője **Pálné Kovács Ilona**, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, akinek a szakmai munkássága egyik fókuszában mindvégig az önkormányzatiság ügye volt. „Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990-2020” (56-74. oldal) című „esszéje” végig követi a három évtizedet az álmódosítások korától az elszalasztott korrekciós lehetőségeken keresztül a „másnapos önkormányzatiság korszakáig”, vagyis 2010-től napjainkig. Az íráson végig tükröződik a szerző demokrácia és önkormányzatiság iránti elkötelezettsége, valamint a személyes felelősségének boncolgatása. A rövid ismertetőben így csupán néhány summás megállapítás kiemelésével tudom jelezni a tanulmány ívét és üzenetét.

„Összegezve az álmódosítások korát, a rendszerváltás kori elit sokkal inkább hatalompolitikai logikát követett, semmint kiérlelt, hosszútávra is működőképességnek bizonyuló modellt. Ezt nem lehet a törvényhozó hibájaként felróni. Nem voltak stabil tradíciók, inkább a múlt tagadásának szándéka dominált, és nem volt a megfontolt törvénykezéshez szükséges idő és higgadt légkör sem. Egyyszerre kellett mindent változtatni, s a jövőképek formálása mellett az akut válságokat

is kezelni. A rendszerváltás olyan korszak, amikor csak látszólag van lehetőség a helyes, és az adott országban, az adott időszakban alkalmas, végig járható út megválasztására. Világos és közmegegyezést élvező volt a cél: a nyugati liberális demokráciák sorába felzárkózni. A minták is adottak voltak, sőt szinte direkt nyomás is érvényesült e minták követését illetően. Ugyanakkor a törvényhozó az önkormányzás autonómia és demokrácia értékeit hangsúlyozta, miközben Magyarország centralizációs hagyományai maszszívan tovább éltek.” (59. oldal)

Az első két évtizedet érintő jogos kritika alapján egyetérttek a szerzővel, hogy a 2011-es „új törvénnyel reális lehetőség nyílt volna a korábban sokak által felismert strukturális és finanszírozási problémák megoldására.” (69. oldal)

Az összegzésben megállapítja a szerző, hogy „[K]evés az esély arra, hogy az önkormányzatok autonómiája erősödjön, a felhatalmazás köre középtávon nem bővül, erős marad a kormányzati forrásokon és kapcsolatokon alapuló függés.” A végső mondatok azonban felvillantják a remény lehetőségét: „Az önkormányzatiság Csipkerózsika álomba szenderült. A mese szerint egyszer felébred.” (70. oldal)

A szerkesztő, Gyergyák Ferencet illeti az elismerés, hogy az önkormányzatiság 30 éves évfordulós kötetében megjelentette **Barta Attila**: „Területi államigazgatás. Az elmúlt három évtized fontosabb reformjai és azok hatásai a helyi önkormányzati rendszerre” (75-93) című tanulmányát. A szerző, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi adjunktusa kiindulól pontként rögzíti, hogy meghatározása szerint „a területi államigazgatási szervek olyan közigazgatási szervek, amelyek: a központi *államigazgatási szervek* végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket, aminek meghatározó eleme a *közhatalom*, azon belül a *hatósági jogalkalmazás*, a *felettes szerv irányítása és ellenőrzése* mellett, *végrehajtási önállósággal* végzik.” (77. oldal) Az első két évtized rövid, néhány oldalas áttekintése során alapvetően a kudarcos kísérletek és félíg megvalósított reformok felvilágosítására vállalkozott. A tanulmány meghatározó részében bemutatja az *új era* kezdetét, 2010-től, amely jellemzője az integráció volt, amelyben

kiemelt szerepet töltenek be a fővárosi, megyei kormányhivatalok. A területi közigazgatásban az államigazgatás előretörésének bemutatásánál kitért az intézményfenntartó, a közszolgáltatást nyújtó megyei önkormányzati feladatok „államosítására”. „A járási szint rehabilitációja” kapcsán elsődlegesen az ügyfélszolgálati tevékenység területén történt változásokra tért ki a szerző és érintőlegesen jeleníti meg a járási igazgatás hatását az önkormányzati igazgatásra. Barta Attila rögzíti, hogy „[A] kormányhivatalok és járási hivatalok megújítása szempontjából kiemelkedő évnék tekinthető a 2015-ös esztendő.” (88. oldal) Az ekkor végrehajtott belső és külső integráció tovább erősítette a területi államigazgatás szervezeteit. Végezetül a nagy átalakítások főbb elemeinek bemutatása után a szerző felhívja a figyelmet is, „hogyan a permanens reform megnehezíti a rendeltetésszerű működést, ellene hat az igazgatási környezet stabilizálódásának, a kiszámítható ügyvitelnek, hiszen az állandó átalakítások – ha csak időlegesen is – de mindig megakasztják, felborítják a közigazgatás tevékenységét.” (92. oldal)

A negyedik tanulmány szerzője a TÖOSZ előző főtitkára, **Zongor Gábor**, aki az önkormányzati érdekérvényesítés három évtizedét tekinti át. (94-115. oldal) A tanulmány összefoglalja az önkormányzatok érdekvédelmének jogi garanciáit, röviden bemutatja az országos önkormányzati szövetségeket, tagságukat és együttműködésüket, valamint kitér a kormányokkal való érdekegyeztetésekre. *Külön fejezetben mutatja be a szerző az önkormányzati érdekképviselőket meghatározó szerepet betöltő személyeket, valamint kitér arra a dilemmára is, hogy jó volt-e hogy a polgármesterek egyben országgyűlési képviselők is lehetnek 1994-től húsz esztendőn keresztül. Végezetül megállapítja, hogy „[A] mennyiben lesznek önkormányzatok Magyarországon, akkor erősödni fog azok érdekképviselői és védelme is.” (115. oldal)*

A kötet második részében Gyergyák Ferenc bemutatja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) 1989-2020 közötti tevékenységét. A tényszerű összegzéshez kapcsolódó mellékletek sorában megismerhetjük a TÖOSZ alapító tagjait, a jelenlegi tag helyi önkormányzatokat megynként önkormányzati

típusokra bontva, valamint felsorolva lakosság-számukkal feltüntetve. A TÖOSZ szervezete bemutatásánál az 1989-es, Ács István vezette elnökségtől kezdve, az immáron tízedik, Schmidt Jenő vezette elnökségig felsorolásra kerülnek a testületek. A szövetségről szóló fejezet záró táblázatában a TÖOSZ kitüntetések és az elismerésben részesültek kerültek felsorolásra.

A harmadik fejezet a 30 éve folyamatosan polgármesteri tisztségben lévőnek állít emléket. Az érintett 97 településvezető felsorolásának elemzéséből kiolvasható, hogy csupán Békés, Csongrád és Tolna megyékben nincs olyan polgármester, aki legalább három évtizede vezeti a települését. Érdekesség, hogy Pest megyében lévő érintett polgármester mindegyike várost vezet, így Gémesi György Gödöllőn, Hoffman Pál Tökölön és Pásztor Béla Veresegyházon nyerte meg folyamatosan a választásokat. Érdemes talán itt is kiemelni a többi érintett városi polgármestert: Györiné Czeglédi Márta (Jászfényszaru), Hárs József (Bóly), Hovánszky György (Nyírlugos), Schrick István (Rácalmás) és Sütő László (Marcali). Érdekességgé kiemelendő, hogy két országos önkormányzati szövetségi elnök - Gémesi György, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége és Szabó Gellért, a Magyar Faluszövetség – is 30 éve polgármester. A felsorolás mellett olvasható továbbá 54 polgármesteri visszaemlékezés a három évtizedről. A sok értékes gondolatból most a 320 lakosú, Baranya megyei Alsómocsolád község polgármesterétől, Dicső Lászlótól idézek: „A polgármesternek tudnia kell bánni az emberekkel, meg kell értetnie magát velük. Azokkal is meg kell találni a közös hangot, akik az általánostól eltérően gondolkodnak. A szavahihetőség, a személyes kapcsolattartás, a mintaadás, az élenjárás mind olyan követelmények, amelyeknek meg kell, hogy feleljen, különben elveszíti az emberek bizalmát. A polgármesternek egyszerre kell két lábbal állnia a földön, szárnyaló gondolatokkal fejében. Polgármesternek lenni folyamatos szolgálat, ami egyben örömforrás is.” (415. oldal)

A meglehetősen terjedelmes, kétnyelvű kötetet a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkárság által biztosított statisztikák zárják, amelyekből tájékozódhatunk a települések és helyi önkormányzatok számának alakulásáról me-

gyénként, önkormányzati ciklusonként, továbbá a települések lakosságszám megoszlásának változását választási évekként. Két táblázat rögzíti a körjegyzőségek/közös önkormányzati hivatalok számának alakulását 1991-2019 között, valamint a hivatalok, települések és önkormányzatok számát megyénként a 2019. január 1-ei állapot szerint.

Összességében megállapítható, hogy egy izgalmas, sokoldalú, ugyanakkor tanulságos és továbbkutatásra ösztönző könyvet gondozott és jelentetett meg a TÖOSZ, amelyért köszönet illeti a kezdeményezőket és megvalósítókat. A könyv igazi ritkaság lesz tekintettel arra, hogy csupán 300 példányban került kinyomtatásra és mivel angolul is olvasható, így vélhetően több példány külföldre is kerül. Ugyanakkor a megismerhetősége biztosított az interneten keresztül:

http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Onkorm_30_eve_konyv_netre.pdf

A jubileumi kötet megjelenésében is izgalmas, köszönet a borító grafikai munkáját végző Zongor Roninak, aki a címlapot édesapja „Piac-tér” című festményét felhasználva készítette el.

Egyetlen, bár nem lényegtelen hibára hívnám fel a figyelmet, jelesül az olvasószerkesztő érzékelhető hiányára. A legszembetűnőbb, hogy Pálné Kovács Ilona tanulmányának más a címe a tartalomjegyzékben (A helyi önkormányzás lehetőségei és korlátai 1990–2020.) és más a kötetben. Rontja a könyv értékét a viszonylag gyakori elírás és nyelvhelyességi mulasztás.

Mindezek ellenére a magyar önkormányzatok 30 évéről szóló kötet lényegesen jobb állapotban van, mint maga az önkormányzatiság.

SÓLYOM ZÉNÓ

Jegyzet

1. A magyar önkormányzatok 30 éve – Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből - Szerk. dr. Gyergyák Ferenc – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2020. ISBN nyomtatott: 978-963-89710-9-8 ISBN elektronikus: 978-615-81647-0-2 512 oldal

A szerzőként meg jelölt Sólyom Z. valójában írói álnév, a többszörös érintettség okán (elérhetőség: zongor53@gmail.com)



Fókusz

Zongor Gábor: „Hittünk az önkormányzó Magyarorszáiban”

A járványhelyzet kezelése megmutatta, hogy még mindig működik az önkormányzati rendszer jelentős része. Az önkormányzás ereje tört felszínre a krízishelyzetben. Ezt mondja lapunknak Zongor Gábor közigazgatási szakember, aki úgy véli, a kormány veszélyes vírusként tekint az önkormányzatiságra. Zongor Gábor a rendszerváltás után Veszprém megye elnöke lett, majd hosszú éveken keresztül a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkáráként dolgozott. Nála jobban kevesen tudják hát, mit vesített el Magyarország az önkormányzatok 2010 utáni kerékbe törésével.

Milyen változást hozott az 1990-es önkormányzati törvény az előző rendszerhez képest?

A tanácsrendszerben a kisebb lakosságszámú településeket jellemzően közös tanácsokba sorolták, ahol a székhely település privilegizált helyzetben volt, míg a társközségek elnyomottnak érezhették magukat. Az önkormányzati választásokkal ezek a társközségek felszabadultak a kényszerházasságokból. Ennek következtében a korábbi helyi közigazgatási egységek száma megduplázódott. 1990. szeptember 30-án 3068 településen volt önkormányzati választás. Az önállóság iránti igényt jelzi, hogy a következő önkormányzati választások napján, 1994-ben már újabb 57 településen választottak polgármestert és képviselő-testületet. Ezt követően még további 30 település választotta az önállóságot. Utoljára 2014-ben jött létre új település azáltal, hogy Balatonakarattya levált Balatonkeneséről. Így jelenleg összesen 3155 önálló település és – a 23 fővárosi kerülettel együtt – 3178 települési önkormányzat működik Magyarországon. A függetlenség abban is megnyilvánult, hogy megszűnt a pártirányítás, továbbá a települések nem lettek alárendelve a megyéknek, minden helyi önkormányzat jogilag egyenrangúvá vált, önálló költségvetéssel és szervezetalkítási szabadsággal. A legkisebb települések is a helyi ügyek szabad intézésének jogával lettek felruházva. Fontos, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való jo-

gát az Alkotmányban rögzítették, vagyis egyfajta sajátos helyi hatalomként kezdtek működni az önkormányzatok, függetlenül a kormányzattól. Sokan ekkor önálló hatalmi ágak tekintették az önkormányzatokat és hittünk az önkormányzó Magyarorszáiban.

Szerepet játszott-e a törvény megalkotásában a hatalmi egyensúly szerepe? Nem ütött-e vissza ez 2006-ban például, és ilyen szempontból nem lehet-e jogosnak tekinteni azt a hatalmi törekvést, hogy a legitim kormányzást ne akadályozhassák az önkormányzatok?

A rendszerváltó Országgyűlést alkotó pártok mindegyike elkötelezett volt az önkormányzatiság iránt. Ugyanakkor eltérő önkormányzati képük volt, egyrészt a történelmi múlt idealizálásával, másrészt a függetlenség természetjogias megközelítésével, harmadrészt a nyugat-európai minták követésével. Abban azonban egyetértés volt, hogy a helyi ügyek és közszolgáltatások intézésére megfelelő szabadsággal rendelkező és a településen élők felhatalmazásával működő önkormányzatokra van szükség. A politikai kompromisszum eredményeként létrejött önkormányzati rendszer azonban a kezdetektől belső ellentmondásoktól volt terhes, mivel a szétaprózódott közigazgatási egységekre – azok teljesítő-képességét figyelmen kívül hagyva – nagyon széleskörű feladat- és felelősség-halmazt telepítettek, differenciálatlanul. Így a legkisebb községi és a

fővárosi önkormányzatnak is azonos feladat- és hatáskör jutott. Emellett pedig nem sikerülhetett a finanszírozási rendszert sem optimalizálni. Az a kezdetektől érzékelhető volt, hogy az egyes kormányok csak szavakban önkormányzatbarátok: így a települések nem jutottak hozzá a vagyonuk egy jelentős részéhez. Elsődlegesen a gáz- és villamos közműveknek az önkormányzatokat illető vagyonrészére gondolok. Így a közjogi értelemben vett erős önállóság gazdaságilag folyamatos kiszolgáltatottsággal párosult. Azzal a felvetéssel nem tudok egyetérteni, hogy a legitim kormányzást ne akadályozhassák az önkormányzatok. Mind a központi, mind a helyi képviseleti hatalom választásokkal jön létre, így legitim. A hatalom a képviseleti demokráciákban választópolgárok felhatalmazásán alapul. Ezért is van a polgárnak két szavazata. Egyikkel létrehozza a központi hatalmat az Országgyűlés útján, míg a másikkal a helyi hatalmat, amikor megválasztja a polgármestert és a képviselő-testület tagjait. A két legitim szint partneri együttműködése az, aminek eredményeként egy ország élhetővé válik. A központi hatalom a jellegéből adódóan erősebb pozícióban van, ami viszont nem jelentheti a helyi hatalom alávetettségét. Persze kényelmesebb a helyi érdekek felszínre hozása nélkül kormányozni, viszont ez előbb utóbb negatív következményekkel jár, és rontja a kormányzás minőségét.

Ezt értem, de például 2006 és 2010 között a szegregációs törvényt az önkormányzatok lényegében, afféle rendi ellenállásként, elszabotálták.

Az önkormányzás és az önkormányzó képesség is tanulható, elsajátítható. A kormányzatok azonban nem törekedtek arra, hogy az önkormányzatok vezetőit képessé tegyék a feladataik ellátására. Ebből is következik, hogy a populizmus és a demagógia könnyen válik többségi véleménnyé. Akár a szegregáció ügyében, de egyéb konfliktusos kérdésekben is hiányzik a szakmai alapokon nyugvó, értelmes diskurzus. A kinyilatkoztatásokkal és a vita politikai mezőbe terelésével nem jutunk előbbre. E tekintetben az önkormányzatok sincsenek jobb állapotban, mint a politikai kultúra egésze. A „rendi ellenállás” felvetése azért is érdekes, mert az önkormányzati rendszer eddigi legnagyobb vesztese a megyei önkormányzás. A megyék másodlagos szerepre szorítása kezdetektől tudatos volt, és ebben a fo-

lyamatban valamennyi kormányzat érintett. Ez az egész önkormányzatiság szempontjából veszteség, mert a valóságos decentralizáció egyik lehetséges terepe vált súlytalanná. Így semmi esélye nem volt és nincsen a „rendi ellenállásnak”.

Nem érzi úgy, hogy az önkormányzati törvény liberalizmusa olyan, a szabadságvágyból vagy felszabadultság-érzetből eredő folyamatokat indított el, például azzal, hogy minden falu iskolát szerezett volna, amelyek utóbb visszaütköztek?

A települések önállóvá tételével olyan energiák szabadultak fel, amelyek játékonnyan hatottak a helyi közösségek feléledésére, a lokálpatriotizmusra, a helyi demokrácia megélésére. Ugyanakkor hiba volt a szakmai háttér és bázis szétzilálása, valamint az észszerűség, a célszerűség és a hatékonyság figyelmen kívül hagyása. Az érzelmi politizálásnak valóban voltak abszurd következményei, amelyeket gyakorta felkarolt az épp aktuális ellenzék. Sajnálatos módon a kezdeti lelkesültség nagyon sok helyen alább hagyott, miközben a józanész sem tért vissza általában, így továbbra sincsenek megfelelő számítások, szakmai kritériumok és megalapozott tervek, hanem sokszor érzelmi, vagy – ami még rosszabb – szűk egyéni és csoportérdeknek kedvező döntések születnek, de nem csak helyi szinten.

Melyek voltak a törvény legfontosabb eredményei, amelyek alapján egy település valóban önkormányzatként tudott működni, illetve melyek az önkormányzatiság legfőbb kritériumai?

A leglényegesebb, hogy megvalósult az önkormányzás Magyarországon, vagyis érvényesült a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szabályozása, amely szerint a helyi önkormányzatok a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgatják a helyi lakosság érdekében. 1990 és 2010 között a közszolgáltatások túlnyomó részét – oktatási, szociális, egészségügyi feladatok, kommunális és településüzemeltetési ügyek – önkormányzati kompetenciában biztosították a polgárok számára. Így a települések sokféle és sokszínű intézményhálózattal rendelkeztek, igazgatási szervezeteket működtettek és a helyi igényeket igyekeztek kielégíteni. Az önkormányzás legfőbb kritériumai ugyanis a komplexitás és az ágazatközi jelleg, a lakossági igények átfogó megvalósítása, a lakosság bevonása, a gazdasági autonómiára való

Jelen
MINDENÜTT

A KÖZÉLETI HETILAP

**EGY
TISZTA
ÜGY**

MOST MÉG NAGYOBB SZÜKSÉG VAN A SZABAD SAJTÓRA

 **www.jelen.media**

törekvés, az integráció és az innováció, a fenntarthatóság és az önszervezés, az átláthatóság és a nyitottság.

Ezek a kritériumok hogyan hatottak vissza egy település mindennapjaira: miben jelentett egy helybéli számára alapvető különbséget az önkormányzatiság a korábbi rendszerhez képest?

A jól működő helyi tanácsok többsége, az adott kor korlátai között, ugyancsak a lakossági igények átfogó megvalósítására törekedett, amelyet csak komplex módon tudott teljesíteni, szemben a hierarchikus, ágazati szemlélettel. Így érthető, hogy az emberek az ügyes-bajos dolgaik intézésére 1990 után is még sokáig a „tanácsba” mentek. Kezdetekben az önkormányzatiság jelenléte leginkább a közügyekben való közvetlen részvétel kiteljesedésében volt megragadható. Ennek látványos megnyilvánulási formája a helyi népszavazás és népi kezdeményezés volt. A közvetlen demokrácia eszközével az első két évtizedben a települések lakosai gyakorta éltek, elsődlegesen környezetvédelmi jellegű témakörökben.

Mikortól lehetett érezni, hogy a törvényhozók megbánták, hogy ennyire „eleresztették” a településeket?

Az önkormányzati törvény módosításának szükségessége már az első választási ciklusban, a Boross-kormány idején felmerült, de idő és támogatottság hiányában ez nem valósult meg. A Horn-kormánynak elvileg kétharmados támogatottsága volt, de 1995-ben az ígért átfogó reform helyett csak „finomhangolás” történt. Ezt követően az első Orbán-kormány nem tett kísérletet átfogó strukturális reformra, viszont a Medgyessy-, majd az első Gyurcsány-kormány megfelelő parlamenti támogatottság hiányában is nekifogott a regionalizációnak, de kétharmad hiányában nem született átfogó reform. Végso soron már az első évtized végére kialakult a kormányzati igény a változtatásra, de ez csak egy újabb évtized eltelével valósult meg.

2010-től fokozatosan visszaszorították az önkormányzatiságot: lehet-e ennek oka az, hogy Orván Viktor 2006-ban, saját példájából rájött, hogy az önkormányzatoknak lehet alternatíva-képző szerepük?

Az önkormányzatiság, mint társadalomirányítási filozófia, a 2010-es kormányváltás óta kikerült a kormányzati gondolkodásból. A második

Orbán-kormány szakított a korábbi alkotmányos közjogi rendszerrel, az Alaptörvényben is új helyre pozícionálta a településeket. Az Alaptörvény már nem ismeri el a választópolgárok önkormányzáshoz való jogát, az önkormányzatokat a végrehajtó hatalom sajátos részének tekinti és feladatuk a törvények helyi végrehajtása korlátozott és felügyelt keretek között. Úgy látom, Orbán Viktor felismerte, hogy az erős önkormányzatiság erősíti a demokráciát, míg a gyenge önkormányzatiság az erős központi hatalom kifejezője. Tíz évvel ezelőtt szisztematikusan hozzáfogott az önkormányzatiság leépítéséhez, így került sor a miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök közötti, 2011. október 3-ai „politikai szándéknyilatkozatra”, amelynek következtében a megyék, ha volt nekik, megszabadultak ugyan az adósságaiktól, de megszabadultak a vagyonuktól és minden érdemi feladatuktól is.

Látszólag fellélegezhettek a megyei jogú városok is, hogy átvállalta tőlük a kormányzat a hitelek törlesztését, viszont a közszolgáltató kompetenciájuk jelentős részétől is megszabadultak. A helyi ellenállás lehetséges és jelentős bástyáinak erejét gyengítette a 2013-tól hatályba lépett új törvényi szabályozás is. Ennek a folyamatnak lett része a járási hivatali rendszer létrehozatala, amely a fővárosi kerületeket is megfosztotta hivatali apparátusuk fontos részétől. Amúgy a fővárosi önkormányzat gyengítésére vonatkozó változtatások egy részét Tarlós István sikerrel védte ki, így Budapest a tervezetthez képest kevésbé vált kiszolgáltatottá. Ebben a folyamatban minden bizonnyal szerepet játszott Orbán Viktornak az a felismerése, hogy az erős kompetenciákkal rendelkező főváros és kerületei, a nagyvárosok és a nagyobb városok helyi politikusai képesek befolyásolni a nagypolitikát, mint ahogy azt a 2006-os önkormányzati választásokat követő helyzet bizonyított is. Az önkormányzati szereplők hatalmának tudatos gyengítése játszhatott szerepet abban is, hogy 2014-ben megszüntették a lehetőséget annak, hogy polgármester parlamenti képviselő is lehessen.

Az önkormányzatiság visszaszorításának hátrányai világosan látszanak például az iskolák állapotán – amióta a kormány centralizálta az oktatást, kiveszett az intézményekből a települések hozzáadott értéke.

Önmagában sem a decentralizáció, sem pedig a centralizáció nem értékelhető. A kétféle döntési kompetencia csak együtt lehet hatékony, ugyanis vannak olyan közszolgáltatások, amelyeket adott esetben érdemes és szükséges centralizálni, míg a helyi döntési kompetencia elvétele más területen viszont vétek. E kettősség rendezőelve Európában a szubszidiaritás, amelynek gyakorlata érdemben alig és esetlegesen épült ki eddig Magyarországon, jelenleg pedig jószerivel föl sem lelhető. Ebből adódnak azok a problémák és súlyos károk, amelyek a széles körű államosítás következményei. Nem vitatom el, hogy az oktatáshoz például van köze az államnak, viszont az a fajta szervezeti hierarchikus rendszer, amit létrehoztak, ellentmond a józanésznek. Az iskolák elvesztették intézményi autonómiájukat, az igazgatók a vezetői jogosítványukat és az önkormányzatok a helyi identitást is erősítő szellemi műhelyeiket. A Klebelsberg központ működésénél csak az úgynevezett kukaholding rendszere abszurdabb.

Az önkormányzatiság valódi értelme kitűnt a vírusjárvány első hullámának kezelése során, amikor a települések, kerületek, kormányzati pro-

tokollok híján, lényegében átvették a végrehajtói hatalmat. Ezek szerint van még értelme önkormányzatiságról beszélni?

A veszélyhelyzet kezelése mutatta meg, hogy még mindig működik az önkormányzati rendszer jelentős része. Az önkormányzás ereje tört föl a krízishelyzetben. A kistelepülésektől, a kis- és nagyvárosokon keresztül a fővárosi kerületekig elképesztően sok és sokféle innováció került felszínre és valósult is meg, rendkívül gyors ütemben. Erős együttműködések jöttek létre, illetve továbbfejlődtek az önkormányzatok, a civil szervezetek és a gazdaság szereplői között. A részvételi demokrácia érzékelhetően megerősödött annak ellenére is, hogy a személyes kapcsolatok korlátozódtak. Látni az önkormányzatok által megvalósított jó gyakorlatokat, egyértelműen állítható, hogy van még önkormányzatiság, bár a kormányzat szemében ez veszélyes vírusnak tűnhet, mert más oka nem lehet az településekkel szembeni bizalmatlanságnak és a mozgásterük, lehetőségeik további korlátozásának.

Tóth Ákos által készített interjú megjelent a Jelen című hetilap 2020. október 1-i számában.