

ÁGH ATTILA

Önkormányzatiság a magyar demokratizálásban: helyi önkormányzatok és alkalmazkodás az EU-hoz

A „FRAGMENTÁLT DEMOKRÁCIA” ELVE

Az önkormányzatiságnak – amely a modern demokratikus berendezkedés egyik legfőbb alapelve – a közismert (1) területi-települési szerveződés mellett számos egyéb formája van, nevezetesen (2) a funkcionális érdekképviseltek, (3) a szakmai szervezetek vagy kamarák, (4) a közpolitikai (public policy) vagy közhasznú szervezetek, (5) a nemzeti kisebbségi szervezetek, valamint (6) a tulajdonképpeni civil szerveződések. Mindezek persze szorosan összekapcsolódnak, de a teljes demokratikus intézményrendszer csak akkor épül ki, ha az egyes önkormányzati formák a saját önállósult szerveződésükben, tehát külön-külön is megjelennek, azaz megtörténik, a politikatudomány terminológiájával szólva, a teljes strukturális differenciálódás. Ezek a fejlődési trendek közösek mindenütt Kelet-Közép-Európában, de a teljes önkormányzati intézményrendszer a fenti tagoltságában eddig csak Magyarországon alakult ki. A többi országban ugyanis az önkormányzatiság nem épült ki a területi-regionális szinten, illetve a fent említett egyéb önkormányzati formák sem alakultak ki teljesen (részletesebben Agh 1998*d*; 1998*e*).¹

A magyar demokratikus intézményrendszer ellentmondásos kiteljesedésének, „deficites demokráciává” válásának számos oka van, de e folyamat lényege az elnyújtott, tárgyalásos átmenet feltételrendszerében gyökerezik. A magyar fejlődés sajátossága a hatalmi ágak megosztásának szélsőséges formája, amelyre teljes intézményi elkülönülésük, funkció-

nális önállóságuk és kölcsönösen erős ellenőrző szerepük jellemző. A klasszikus hatalmi ágak megosztásán túl megjelent a rendkívül nagy hatalmú Alkotmánybíróság, önállósult az ügyészség és a bírósági szervezet, és megjelent az ombudsman intézménye is. Ezt a megosztott és túlegyensúlyozott szerkezetet nevezem fragmentált demokráciának, mégpedig erős főhatalommal, amit a miniszterelnöki kormány képvisel. Ennek a sajátos típusú demokráciának az alkalmazkodása az EU-hoz a következő évek feladata, amely egyben nagy horderejű szerkezeti átalakítást tesz szükségessé, valamint a belső ellentmondások felszámolását. Az alábbiakban az EU-hoz történő alkalmazkodást mint széles körű *politikai harmonizálást* igyekszem bemutatni.²

A nyugat-európai demokráciák fejlődésének általános tendenciája a strukturális differenciálódás, az egyes szférák önállósulása. Am az elkülönültség és megosztottság a modern demokráciában talán sehol sem jelent meg ilyen markánsan, mint manapság nálunk. Ez nagyrészt a rendszerváltás korai időszakára vezethető vissza és a politikai elitek gyanakvására, továbbá arra a törekvése, hogy kölcsönösen ellenőrizhessék egymást, valamint a nyugati intézmények importjára. A túlzott elkülönültségnek és a túlterjeszkedő önkormányzatiságnak most már nemcsak az előnyeit, hanem a határait és hátrányait is látjuk. Megkezdődött a túlfeszített struktúrák korrekciója is, ami remélhetőleg nem fogja csonkítani a differenciáltsággal és az autonómiával járó előnyöket, nevezetesen sem a nagyobb szaksteremtést és a hatékonyságot, sem a társadalmi igények adekvát képviselésének lehetőségét. Az önkormányzatiság változatlanul a magyar demokratikus berendezkedés egyik alapelve és alapintézménye, semmi sem jogosíthat fel bennünket arra, hogy egyes intézmények átmeneti zavarai miatt az „önkormányzat mítoszáról” nyilatkozzunk általában.³

A közpolitika működési kritériumait tekintve – eredményesség (effectiveness), hatékonyság (efficiency) és hatásosság (efficacy) – a magyar politikai rendszer eléggé rosszul vizsgázik és a demokratizálás után politikai modernizációra szorul. Az okok után kutatva egészében véve azt látjuk, hogy a magyar demokratikus intézményrendszer kiépítésében egyrészt aszimmetria mutatkozik a kifejlesztésben, mert különösen a funkcionális érdekképviselők és még inkább a települési-területi önkormányzatok kiépítettség és szabályozottsága hiányos, és emiatt az egész politikacsinalási (policy-making) folyamat felemás; másrészt kidolgozatlanok az intézményrendszer egyes elemeinek érintkezési avagy kapcsolódási pontjai, márpedig a számos átfedés és kompetenciahégzag egyaránt akadályozza együttműködésüket, és ezzel az egész demokratikus intézményrendszer hatékonyságát és eredményességét. Ebből a helyzetből két irányba mutatkozik kiút: egyfelől az autonómiák radikális csökkentésével létrehozott központi koordináció, ami visszafordulást jelentene a többségi demokrácia modellje felé, másfelől a konszenzuális demokrácia kiterjesztése, azaz az autonómiák megerősítése és kiteljesítése, az aszimmetriák, valamint az átfedések és kompetenciahégzagok megszüntetése révén. A többségi demokrácia átmeneti tendenciája ellenére Magyarországon a „harmadik parlamentben” szerintem az alaptent-

dencia hosszabb távon az autonómiák kiteljesítésén alapuló konszenzuális demokrácia lesz. Ehhez azonban a települési-területi önkormányzatok országos szintű kiterjesztése mint sajátos parlamenti képviselőlet vagy „tetőszervezet” is szükséges, amelyre a tanulmány második felében javaslatokat vázolok fel. A funkcionális érdekképviselőlet és országos intézményeik kérdését azonban most csak annyiban érintem, amennyiben ez a települési-területi önkormányzatok kifejtéséhez szükséges.

Persze a szűkebb értelemben vett állami és a települési-területi önkormányzati szint elválasztásához meg kell különböztetnünk egymástól a központi államon belüli intézményi elkülönülést mint viszonylagos funkcionális autonómiát – például a bíróság és az ügyészség viszonya az Igazságügyi Minisztériumhoz – és a teljes autonómiára épülő önkormányzatiságot. Az önkormányzatiságot az különbözteti meg a döntési kompetenciáknak a központi kormányzati rendszerben való megosztásától, hogy itt éppenséggel nem felülről hozott közhatalmi döntésekről, hanem azok rendszeréből való kilépésről és az érintett állampolgárok által alulról szervezett intézményben való döntésről, tehát társadalmi önszerveződésről van szó. Az előbbi esetben bizonyos jogok delegálása jellemző, az utóbbi esetben pedig önálló joggalannyal van dolgunk, ahogy a hatályos magyar alkotmány 42. paragrafusa hangsúlyozza: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.”

A modern demokráciákban általában három „kormányzati” alapszint jön létre viszonylagos elkülönüléssel és belső tagozódással. Az egyik a tulajdonképpen állami vagy központi kormányzati szféra, a minisztériumok szintje. A másik, a szélesebb kormányzati szféra, ide tartoznak az országos főhatóságok és az egyéb állami szabályozó intézmények. A harmadik pedig afféle kormányzati „magánszektor”, a civil társadalom legmagasabb szervezettségű „kormányzati szerveivel”, amit harmadik szférának vagy nonprofit szektornak neveznek, és amelyet közpolitikai vagy közhasznú szervezetek szintjeként említhetünk. Az első szektorban közvetlen alárendeltség és utasításos forma uralkodik, a másodikra a viszonylagosan önálló hatáskör és a jogi-pénzügyi ellenőrzés a jellemző. A harmadik szektorban teljes az intézményi önállóság, de ez párosul a közpénzek felhasználásának és a közhasznú funkciók betöltésének fokozott ellenőrzésével. Ebben a harmadik szférában (l. korábban Vajda, 1995) – amely valójában a civil társadalom „állami”, avagy az állam „magánkormányzati” szintje – kezdődik az önkormányzatiság.⁴

Az önkormányzatiság a fenti magánkormányzati, közcélú szférán túl kétfelé ágazik el a politikai középszinten („mezopolitika”): egyfelől a funkcionális érdekszervezetek, másfelől a területi-regionális önkormányzatok irányába. Ezek adják a „közpolitikai közép” mellett a „közép” másik két formáját, egyrészt funkcionális-érdekképviselőleti („funkcionális közép”), másrészt területi kormányzati („területi közép”) vonatkozását – vagyis a mezopolitikának hármassztruktúrája van. Magyarországon a funkcionális közép hagyományosan gyenge volt, és az jellemezte az intézményrendszert, hogy nem volt erős közvetítőszféra a központi államhatalom és a nagypolitika szereplői, valamint a tulajdonképpen

civil szerveződések mint a kispolitika világa („mikropolitika”) között. Másfelől a területi közép, a megye igen erős volt: a központi hatalommal szembeni védekezés legfőbb bástyája, annak pozitív és negatív vonatkozásaival egyaránt. Nem véletlen, hogy a rendszerváltással megfordult a viszony, a funkcionális közép politikailag megélné, és a területi közép visszaszorult, de az is világos, hogy mindkettő kifejlesztése fontos és elkerülhetetlen. Az utóbbi években viszont különösen a mezopolitika harmadik eleme, a nonprofit szféra élénkült meg, és jelenleg a politikai középszint legdinamikusabb mozzanatának tekinthető. A hat fentebb említett önkormányzati forma közül ebben a tanulmányban csak a települési és területi önkormányzatokkal foglalkozom, csupán az összkép szempontjából érintem a nemzeti kisebbségi szerveződéseket.⁵

I. A TELEPÜLÉSI ÉS TERÜLETI-REGIONÁLIS SZERVEZŐDÉSEK MEGKÉSETTSÉGE

Az EU-csatlakozás folyamán a politika minden szintjén végre kell hajtani a strukturális alkalmazkodást mint az EU-val való politikai harmonizációt. A korábbiakban már foglalkoztam (Ágh, 1998c) a makropolitikai alkalmazkodással, ezúttal a mezopolitikai szint egyik elemével, a települési és területi szerveződésekkel szembeni uniós elvárásokra koncentrálok. A települési és területi-regionális szerveződések tekintetében az EU-konformitáshoz két alapfeltétel teljesítése szükséges, egyrészt a települési önkormányzatok megléte, másrészt a területi önkormányzatok bázisán az európai jellegű régiók megszervezése. Ezért előbb a települési, majd pedig a területi önkormányzatok problémáit tárgyalom.

A települési és területi szerveződésekre vonatkozó EU-normákat világosan összefoglalják a bővítéssel foglalkozó legutóbbi anyagok, nevezetesen az *Agenda 2000* és az *Agenda Hungary* című hivatalos EU-dokumentumok. Az Európa Tanács közismerten már 1957-ben megalapította az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciáját, amely 1994-től az Európai Helyi és Regionális Hatóság Kongresszusa nevet viseli. A szervezet két kamarából áll, a Helyhatóságok Kamarájából és a Régiók Kamarájából, amelyek között egyenlően osztozik meg a 234 képviselő. A kongresszus évenként egyszer ülésezik Strasbourgban, de Állandó Tanácsa egész évben megszakítás nélkül végzi a munkáját. Ennek a folyamatnak az eredménye volt a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának elfogadása 1985. október 15-én, amely 1988. szeptember elsején lépett életbe, és amelyet eddig több mint húsz európai ország ratifikált. A kilencvenes években már a kelet-közép-európai országok is részt vettek ebben az együttműködésben, magyar részről a Területi Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) is bekapcsolódott a munkába a szervezet 1992. januári barcelonai konferenciáján (l. Tuba 1997).

Az EU emellett saját szervezettel is rendelkezik. A Maastrichti Szerződés (Treaty on European Union, TEU) létrehozta a Régiók Tanácsát (Committee of the Regions, CoR), amely már kitöltötte első ciklusát (1994–1998). A CoR az Európai Bizottság tanácsadó testülete, amely-

nek 222 tagja (a hazánkhoz hasonló nagyságrendű országok 12 tagot delegálnak) fele-fele arányban a települési (helyhatóságok) és a területi (régiók) önkormányzatokat képviseli. Alapvetően tehát a CoR is kétkamrás jelleggel működik, és egészében véve megállapítható, hogy a helyi és regionális ügyek egyre nagyobb súlyt kapnak az EU döntéshozatali mechanizmusán belül, ahogy a TEU nemcsak a szorosabb integráció, hanem a szubszidiaritás elvét is megerősítette. Magyarországon azért is szükség van a mezopolitika érdekszervezeti és területi szerveződéseinek országos csúciszervezeteire, mert azoknak kell delegálniuk a küldötteket a két ikerszervezetbe, a Gazdasági és Szociális Tanácsba (Ecosoc) és a Régiók Tanácsába (CoR). A delegálást ugyan formálisan a kormányok végzik, de ez feltételezi az érintett szervezetek konszenzusát.

Magában az EU-ban is, de még inkább a csatlakozásra váró országokban igen nagyok a regionális fejlődési különbségek, és a CoR egyik alapvető tevékenysége ezek felszámolására irányul. Ezért az Agenda Hungary igen pozitívan említi az 1996-os regionális törvényhozást, illetve a régiók létrehozásának törekvését – „Magyarország az első a közép- és kelet-európai országok közül az EU strukturális politikájának megfelelő jogi keretek elfogadásában” –, de a regionális fejlesztések koordinálásában további erőfeszítéseket sürget a központi kormányzat részéről, valamint a települési széttagoltság és a megyei fejlesztési tanácsok működésének korrekcióját javasolja (1998: 61–62). Az EU-ban közös „adminisztratív tér” van, s bár az egyes nemzeti közigazgatási rendszerek különböznek, van azonban néhány közös követelmény, mint a szubszidiaritás, a jogi és pénzügyi decentralizáció, azaz egészében véve a kiteljesült önkormányzatiság (Sigma Papers 1998: 13, 29, 127). A legfontosabb közös követelmény azonban a települési és területi önkormányzatoknak a CoR szervezetéhez illeszkedése, amelyben az élenjáró Magyarország is csak az első lépéseket tette meg. Javaslataim a továbbiakban ennek kiteljesítésére irányulnak.⁶

A) A települési önkormányzatok dilemmái

A helyi önkormányzatokat már az 1989-ben elfogadott alkotmány létrehozta, majd a további alkotmánymódosítások során részletesen is szabályozta működését, és ezzel megtörtént az utasításos alapú államigazgatás és az önkormányzati alapú közigazgatás határozott szétválasztása. Világosan kell látnunk azonban, hogy a helyi önkormányzatok önállósága, a hatalmi decentralizáció és a szubszidiaritás elve meglehetősen szél-sóséges, szinte vegytiszta formájában valósult meg, aminek következményeként manapság mintegy 3200 önálló köztársaságról beszélhetünk Magyarországon. Az alkotmány 42. paragrafusa előírja, hogy „A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” A fenti paragrafus a helyi közösséget önálló jogalanyként tételezi és jogait nem a népszuverenitás országos szintjéből vezeti le, hanem a „helyi népből” konstituálja.

Az alkotmány 44/A. paragrafusa azt is kimondja, hogy a helyi képviselő-testület döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, és a helyi önkormányzat nem korlátozható sem a tulajdonosi jogok gyakorlásában, sem más önkormányzatokkal való szabad társulásban. Ezek igen erős jogosítványok, amelyek ilyen határozott formában nem találhatók meg a többi kelet-közép-európai országban, sőt a legtöbb nyugati országban sem. Az önkormányzatok jogait az 1990. évi LXIII. törvény fejteti ki először összefüggően egyben mint alkotmánymódosítást az 1989-es alkotmányos szabályozáshoz képest, és egyúttal a korábbi, a tanácsrendszerhez kapcsolódó szóhasználatot is megváltoztatja. Az önkormányzatiság tekintetében ez olyannyira széles jogkört állapít meg, hogy – az elmúlt évtizedben merőben jogi és politikai szempontból – már nem a központi államtól való függés, hanem az intézményi széttagoltság vált alapproblémává. Magyarországon túlságosan nagyszámú település vált önálló jogi egységgé, és ez a széttagolódás, a kilencvenes években tovább folytatódott. Ennek következtében mindinkább kétségessé válik, hogy a kis-települések alkalmasak-e az alapfunkciók ellátására, nem is szólva a közfunkciók hatékony működtetéséről. Márpedig az önkormányzatok szabad társulásai sem fejlődtek elég gyorsan ahhoz, hogy az újabb dilemmát feloldják, ezért a települési önkormányzatiság korlátai egyre érzékelhetőbbé váltak.

A települési széttagoltság tendenciája erőteljesen jelentkezik valamennyi kelet-közép-európai országban – a legkevésbé Lengyelországban: mivel még igen nagy az emberek gyanakvása mindenféle tőlük elválasztott hatalmi fórummal szemben, igyekeznek magukhoz minél közelebbi fórumhoz telepíteni a mindennapi életüket meghatározó döntéseket. Évtizedekkel ezelőtt így volt ez az északi országokban is, de azóta végbement már a természetes kiegyenlítődés, és nagyobb települési önkormányzatok jöttek létre, jóval hatékonyabb ügyintézővel. Finnországban például a mintegy ötmillió lakos 455 helyhatóság keretei között él. Magyarországon – a korábbi 600–700-zal szemben – a kilencvenes években már 3100-nál több település van, és 55 százalékuk ezernél kevesebb lakosú: az 1990-es önkormányzati választások idején 3093, az 1994-es választások idején már 3147, az 1998-as választáskor pedig 3153 helyi önkormányzat volt. Csehországban ennél is nagyobb a széttagoltság, hiszen magyarországihoz hasonló nagyságú népességre 1993-ban már 6196 helyi önkormányzat jutott, közülük 3700 településen a lakosok száma nem haladta meg az 500 főt. A négyszer akkora lélekszámú Lengyelországban viszont csak 2452 települési önkormányzat van (átlagosan 17 települést egyesítenek), ezzel szemben a kétmillió Szlovéniában a helyi önkormányzati egységek száma 2654. Az ötmillió Szlovákia 2835 települése közül mintegy 2000 településen ezernél kevesebb lakos él, a többi, 882 településen lakik az ország lakosságának 83,25 százaléka. Lengyelországban más a helyzet a középszintet illetően is: 16 vajdaság van, amelyek az államigazgatás területi szervei, alattuk a közigazgatási alsó középszintet képviselő járásokkal (powiat). Csehországban azonban még mindig hiányzik a regionális szerkezet, korábban 77, majd 72 kisebb régió volt, ezek megszüntetése után már évek óta halasztódik a nagyrégi-

ók kialakítása, mert a korábbi szlovák szétválás és az újabb keletű cseh–morva ellentétek miatt még nincs meg a politikai akarat a nagyrégiók létrehozására (I. Illner 1997).

A települési önkormányzatok széttagoltságával szoros kapcsolatban van a központi kormánytól és a költségvetéstől való erőteljes gazdasági függésük. A helyi önkormányzatokra vonatkozó magyar törvények tartalmaztak ugyan utalást a gazdasági szabályozásra is, de e tekintetben átfogó rendezésre még nem került sor. Az alkotmány 44/A. paragrafusa szól az önkormányzatok saját jövedelmeiről, illetve arról, hogy az önkormányzat a feladataival „arányban álló állami támogatásban részesül”, de az önkormányzatok gazdasági önállósága és gazdálkodása egészében véve mindvégig rendezetlen és szabályozatlan maradt. Az Antall-kormány neki se látott az ehhez szükséges törvényhozási feladatnak, a Horn-kormány pedig 1994 szeptemberében megígérte ugyan, hogy az év végéig benyújtja és elfogadtatja az önkormányzatok gazdálkodásáról szóló átfogó törvényt, de ez a ciklus végéig sem történt meg. Az önkormányzatok sorsa végül is évről évre a költségvetési törvény önkényének van alávetve. Ez természetesen nem véletlen. Az alapvető ok nem a parlamenti törvénygyár általános túlterheltsége, hanem a jogi decentralizáció és a gazdasági recentralizáció strukturális ellentmondása volt. A kilencvenes évek radikális gazdasági válságkezelése következtében az adóbevételek fokozottan a központi kormánynál koncentráálódtak, ami az önkormányzatok fokozott gazdasági függésére és elszegényedésére vezetett, így jogi-politikai önállóságuk, azaz maga a tulajdonképpeni önkormányzat, bizonyos mértékig fikcióvá vált. 1990-ben az önkormányzatok még megkapták a helyi személyi jövedelemadó 100 százalékat, 1991-ben már csak az 50 százalékat, majd 1993-tól a 30, 1998-ban mindössze 20 százalékat. Ez 1999-re 15 százalékra csökkent, miközben az önkormányzatok állami támogatása csak 8,7 százalékkal nőtt, ami reálértékben – azaz 11-12 százalékos feltételezett infláció mellett – újabb csökkentést jelent. Igaz, hogy a második parlament ciklusában (1994–1998) háromszorosára nőttek a helyi adókból eredő bevételek, és ez – ha nem is megfelelő kompenzáció az állami elvonásért, illetve a költségvetési függésből adódó bizonytalanságért – mutatja már a kibontakozás útját.

Nem szabad persze megfeledkeznünk arról sem, hogy az önkormányzatok anyagi függése a központi kormányok kezében politikai fegyverré vált általában az önkormányzatokkal, különösen pedig a tőlük politikailag eltérő színezetű önkormányzatokkal szemben. Az önkormányzatok jogi-politikai önállósága és gazdasági függése – sok esetben elnyomordása – közötti ellentmondás azonban túlmutat a központi kormányzattól való költségvetési függés közvetlen problémáján. Közismert ugyanis, hogy a piacgazdaságra való átmenet a közszféra drasztikus korlátozására vezetett, és a vele járó radikális gazdasági válságkezelés költségvetési recentralizációt követelt meg. A hatalmi decentralizáció a közfunkciók decentralizációjával is járt, aminek következtében finanszírozásuk is átkerült az önkormányzatok hatáskörébe. A végeredmény az, hogy a települési önkormányzatok a magyar társadalom „konfliktuskonténereivé” – kevésbé udvariasan szólva, kukáivá, hulladéklerakóivá – változtak át, hi-

szen a központi kormányzat nemhogy megszüntette volna a súlyos társadalmi konfliktusokat, hanem gyakran növelte is azzal, hogy a települési önkormányzatok szintjére delegálta, vagyis áthelyezte őket. Ezzel viszont a konfliktusok központi szinten kevésbé láthatóvá váltak, inkább helyi szinten okoztak politikai feszültséget, mindenesetre bizonyos mértékig mentesítették a központi kormányzatot a politikai felelősség alól. A konfliktus-centrumok áthelyezése, illetve a nagy ösztársadalmi konfliktus decentralizálása azonban a fentiekén túl újabb konfliktust is szült, nevezetesen azt, hogy a nagy társadalmi szereplők mint érdekszervezetek továbbra is ösztársadalmi szinten, a makropolitikában vívták meg a nagyobb horderejű konfliktusokat, és kötöttek megállapodásokat, amelyeknek politikai, szakmai és anyagi következményei az önkormányzatokat terhelték, általában anélkül, hogy az ebből eredő további nehézségekkel a központi kormányban számoltak volna. Magyarán, az Érdekegyeztető Tanácsban (ÉT), illetve a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsában (KIÉT) számos olyan döntés született, amelynek következményeit a helyi önkormányzatok viselték. De egyrészt az önkormányzatok – nem lévén megfelelő országos szervezetük – nem vehettek részt az érdemi döntéshozatalban, sőt helyi szinteken az ÉT-vel vagy a KIÉT-tel párhuzamos, decentralizált döntéshozatali mechanizmusok sem léteztek, másrészt az önkormányzatok saját hatáskörükben nem rendelkeztek megfelelő eszközökkel a következmények vállalására.

A „kormányközi viszonyok” – ahogy Nyugaton nevezik a három kormányzati alapszint, illetve a központi kormány és a különféle önkormányzatok, főleg a települési és területi önkormányzatok viszonyát – Magyarországon tehát konfliktusoktól teltettek és feszültségek egész sorától terhesek. A demokratikus intézményrendszer kialakult ugyan a maga teljességében, de jellegzetes gyermekbetegségekkel, vagyis a kialakulás folyamatából adódó új feszültségekkel. Akár azt is megkockáztathatnánk, hogy azokban a kelet-közép-európai országokban, ahol nem hajtották végre ilyen radikálisan az új demokratikus intézményrendszer kiépítését, kevesebb konfliktus keletkezett. Lengyelországban például nem engedték meg a települések fragmentálódását, ezért egy-egy, több települést magába foglaló helyi önkormányzat sokkal nagyobb lélekszámú, és így alkalmasabb az alapfunkciók ellátására. A vajdaságok is megmaradtak a központi kormány irányítása alatt, vagyis az önkormányzatiság a települési alapszintre korlátozódik. Az államigazgatás viszont nagyobb hatékonysággal dolgozik, mint a még botladozó helyi közigazgatás – bár a középszint kialakulatlansága és szabályozatlansága különböző mértékben valamennyi kelet-közép-európai ország közös jellemvonása –, de az öngazgatás előnye hosszabb távon megmutatkozik majd a tanulási időszak után.

A települési önkormányzatok elvének bevezetésével viszont újabb elmentmondás támad a funkcionális szakszerűség és a demokratikus legitimitáció között, ami egyébként határozottan megjelenik különböző szinteken a jegyző és a polgármester hatáskörének elhatárolásában is. A közpolitikai feladatok növekvő terhe radikálisan átalakítja az önkormányzatok jellegét és optimális méreteit is, ahogy ezt a modern – és a magyar

intézményfejlesztésben igen aktuális – témát Pálné Kovács Ilona pontosan meghatározza: „A 19. században kialakult, s elveiben alig változó önkormányzati modell például egyre kevésbé képes a mind bonyolultabb és terjedelmesebb, a települések határain már messze túllépő feladatoknak megfelelni. A klasszikus önkormányzati szervezeti modell a szolgáltatásokban, civil társadalomban, az infrastruktúrában, a természeti és épített környezetben, az igazgatásban bekövetkezett változásokhoz csak jelentős kompromisszumok árán tud alkalmazkodni, s hol a hatékonyság, szakszerűség, hol pedig a demokrácia irányába billen a szektor fejlődési trendje. Vélhetően előbb-utóbb fel kell adni az önkormányzatok abszolút önállóságának követelményét is, hiszen a valóságban szinte szétválaszthatatlanok az állami és az önkormányzati, a helyi és a regionális, a közösségi és a privát feladatok, szereplők, valamint források” (Pálné 1997a: 50–51).

B) A „helyi” politikai osztály kialakulása

Az önkormányzati választások rendje és általában az önkormányzatokkal kapcsolatos törvényhozás szabta meg a „helyi” politikai osztály kialakulásának körülményeit. A magyar alkotmány a „helyi” önkormányzatokról rendelkezik, és megemlíti annak egységeit – a 41. paragrafus fővárost, megyéket, városokat és községeket nevez meg –, s ezzel megszabja a politikai tér nagyobb rendező elveit. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvények a kilencvenes években mindvégig heves politikai összeütközések középpontjában álltak, amelyek az önkormányzati választási törvények körüli harcokban érték el tetőpontjukat. A települési-területi önkormányzatok világát tulajdonképpen két nagy törvénycsomag formálta ki, amelyek eltérő jellegű politikai kompromisszumokat tükröztek. Az első parlament törvénycsomagjának – az 1990. évi LXIV., LXV. és LXVII., később LXXXIII. és XC. törvény – elfogadására 1990 késő nyarán került sor az első önkormányzati választások (1990. szeptember-október) sürgető nyomása alatt. A második parlament törvénycsomagját – az 1994. évi LXI., LXII., LXIII. és LXIV. törvény – szintén hasonló politikai helyzetben, a kormányzati ciklus elején fogadtatták el.

Az önkormányzati választások egyben a települési-területi önkormányzatok belső politikai dinamikáját is meghatározták. A korábban említett négy szintnek megfelelően szabályozza a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának módját az 1990. augusztus 3-án elfogadott 1990. évi LXIV. törvény. Az 1990-es választási törvény tulajdonképpen megszabta az önkormányzati egységeket, belső működési rendjüket és legitimációjuk módját. Definiálta a községeket és a városokat oly módon, hogy 10 000 lakosnál húzta meg közöttük a határt, elválasztva a kislistás és a – parlamenti választásra emlékeztető – kétszavazatos, vegyes választási rendszert. Ezzel olyan politikai tér jött létre, amelyben a rurális körzetekben inkább független jelöltek számára volt adott a lehetőség, hiszen 1990-ben a 2926 településen a pártok összesen 10,76 százaléknyi szavazatot szereztek, 1994-ben 2974 településen csak

7,10 százalékot, bár 1998-ban 2978 településen már 18,41 százalékot. A városokban viszont a pártok előtt nyílt kedvezőbb lehetőség: itt a függetlenek 1990-ben 9,99 százalékot, 1994-ben 13,58 százalékot, 1998-ban pedig csak 8,35 százalékot kaptak. A települések méretében természetesen eleve adva volt ez a lehetőség, de az önkormányzati választási törvény tovább növelte ezt a különbséget azzal, hogy eltérő intézményi kereteket alakított ki számukra. A döntő változás a két önkormányzati választási rendszer között abban volt, hogy 1994-ben már egyfordulós rendszer volt, és a polgármestereket mindenütt – nem csak a községekben – közvetlenül választották. Ez lényegesen megnövelte demokratikus legitimitációjukat és hatalmukat: mivel a hatáskörük kiszélesítését és megerősítését más törvényi rendelkezések is alátámasztották, így a helyi önkormányzatokban valósággal „elnöki rendszerről” beszélhetünk.

Mindent összevetve, az 1990-es önkormányzati választásoknak kettős funkciót szántak: egyrészt az új önkormányzati rendszer bevezetését, másrészt a helyi hatalomváltás vagy elitcsere lebonyolítását. A második funkciót azonban nem tudta ellátni: a részvétel akkor is csak 40,16 százalékos volt, azaz a lakosság többségét nem érdekelt a első szabad helyhatósági választás (1994-ben 43,44 százalékos, 1998-ban pedig 45,66 százalékos volt a részvétel). Nem került sor széles körű hatalomváltásra az önkormányzatokban vagy a helyi elitekben, mert a helyi hatalom már a nyolcvanas években nagymértékben megújult, és ezt a fiatal gárdát többnyire újraválasztották. A jórészt liberális – SZDSZ és Fidesz – győzelemmel végződő önkormányzati választás valóságos kettős hatalmat teremtett az országban a központi és a helyi hatalom között. Mindenesetre az első önkormányzati választás létrehozta a demokratikusan legitimált helyi elitet, illetve a szélesebb értelemben vett helyi politikai osztályt.

A második parlament idején a kormányzat és az ellenzék között legnagyobb politikai összecsapásra önkormányzati ügyekben két – látszólag – politikamentes kérdésben került sor. Mindkettő azt bizonyítja, hogy a politikai elitek tanulási és érdekelismerési képessége igen alacsony. A Horn-kormány első törvényhozási aktusai közé tartozott a parlamenti és az önkormányzati képviselői funkciók közötti összeférhetlenség megszüntetése. Megjegyzendő, hogy az országgyűlési képviselő összeférhetlenségét az alkotmány 20. paragrafusának 5. pontja szabályozza, s abban korábban sem szerepelt a polgármesteri tisztség mint akadály. Ez csak 1990. évi LXVII. törvényben jelent meg, miután az Antall-kormány elveszítette az 1990-es önkormányzati választásokat. Ezért az összeférhetlenség megszüntetése 1994. július 5-én a fenti törvény módosítása formájában történt meg az 1994. évi LVII. törvény elfogadásával. Az MSZP–SZDSZ-kormánykoalíció pártjaiban 1994-ben több polgármester is megválasztásra került parlamenti képviselőként, ez vezetett a törvényhozásban a sietségre, míg az akkori ellenzék határozottan visszautasította ezt a megoldást, mert – még az 1990 őszi választások eredményeként – viszonylag gyenge volt a települési-területi önkormányzatokban. A nagy tiltakozás ellenére azonban később az ellenzék is belátta, hogy a parlamenti és az önkormányzati szintek összekapcsolása előnyös megoldás, és természetesen igyekezett is maximálisan élni vele a következő ön-

kormányzati választáson, illetve hatalomra kerülve sem törekedett megváltoztatására. A harmadik parlamentben a „mandátumok halmozása” (cumulat des mandats) már nagy mértéket ért el, 144 parlamenti képviselőnek (37,6 százalék) van önkormányzati tisztsége is (a Fidesz 84, az MSZP 31 és az FKGP 13 fővel vezetik a listát). A képviselői szerepek összekapcsolása tehát mára a magyar politikai élet szerves része lett, és egyelőre inkább a pozitív oldalát látjuk, mint a politikai iskolázottság megszerzését az önkormányzati szinteken, illetve a kapcsolattartást a politikai élet más színtereivel, de idővel nyilván a kettős funkcióból adódó túlterheltség is mind több gondot okoz majd.

Még látványosabb összecsapásra került sor a kormány és az ellenzék között a második parlamentben az önkormányzati választási törvény módosítása, illetve az 1994. évi LXII. törvény elfogadása kapcsán. 1994. szeptember 30-án az ellenzék egységesen kivonult a szavazás alatt, és ezért csak 227 képviselő jelenlétében, azaz 58,8 százalékos részvétel mellett fogadták el a törvényt. A tiltakozást az egyfordulós választási rendszer bevezetése váltotta ki. Ez ugyanis korai koalíciókötésre kényszerítette az ellenzéki pártokat, amire azok akkor még nem voltak felkészülve. Nagyon nehéz volt ugyanis a képviselői arányokról megállapodni az erőviszonyok ismerete nélkül. Korábban, a kétfordulós rendszerben, a pártok közötti erőviszonyok az első forduló után minden szinten és minden területi egységben ismertté váltak. Ez az új koalíciós kényszer azonban végeredményben az ellenzéki pártokat jobb választási eredményhez segítette, mint amilyen a széttagoztság és az egymással való versengés esetében várható lett volna. Az új választási törvény egyéb elemei – az arányossági mozzanatok erősítése és a kompenzációs lista bevezetése – is az ellenzék számára bizonyultak kedvezőnek, így azután az ellenzéki pártok fenntartásai az 1994. decemberi önkormányzati választások után meg is szűntek.

Az akkori koalíciós pártok – az MSZP és az SZDSZ – azonban nem kötöttek választási koalíciót, mert az SZDSZ az 1990-es előnyös önkormányzati pozíciói megtartására, az MSZP pedig az 1994-es parlamenti választási eredményének megfelelő önkormányzati pozíciók elérésére törekedett, ezért érdekeik ütköztek. Ennek ellenére az 1994. decemberi önkormányzati választásokon a kormánypártok viszonylag jobb eredményt értek el, és így országosan nem jött létre a korábbi parlamenti ciklus mintájára „kettős hatalom”. De az 1994-es önkormányzati választások az ellenzéki „kényszerkoalíció” révén számos tekintetben előlegezték és előkészítették az 1998-as parlamenti választások eredményeit, akkor is, ha az ellenzéki pártok nagyon nehezen jutottak el saját érdekeik felismeréséhez. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az önkormányzati törvényhozás nagymértékben hozzájárult a blokkosodáshoz, azaz a kvázi kétpártrendszer kialakulásához is.

Végezetül a második parlament 1997. október 14-i ülésnapján elfogadta az 1997. évi XCVIII. törvényt, amely több ponton módosította az alkotmányt, például előírta, hogy az önkormányzati választás napját négyévenként októberben kell megtartani. Rendelkezett arról is, hogy 1998-ban legyen választás, ezzel egyben változatlanul hagyta azt a tény-

állást, hogy az országgyűlési és az önkormányzati választásokra ugyanabban az évben kerül sor, sőt az 1994-es választáshoz képest szorosabban összekapcsolódnak az októberre való előrehozással. Ez a rendelkezés még inkább átpolitizálta és gyakorlatilag az országgyűlési választások harmadik fordulójává minősítette az önkormányzati választásokat. A mindenkori kormány számára a legkritikusabb időszak a parlamenti ciklus közepe – ezt másutt felező válságnak neveztem –, mert ekkor a legalacsonyabb az adott kormány népszerűsége. A kétéves távolság miatt viszont ez az alkalom a legjobb az önkormányzati választásokra, és a nyugati országok többségében így is van. Ha azonos évben, sőt egymáshoz közeli időpontban kerül sor a két választásra, akkor összekapcsolódnak, vagyis ugyanazzal a lendülettel az országgyűlési választásokon győztes párt nyerhet az önkormányzati választásokon is. Valószínűleg ez volt a korábbi MSZP–SZDSZ-koalíció szándéka is az 1997. októberi, önkormányzati választásra vonatkozó döntéssel, hiszen bíztak a koalíció parlamenti választási győzelmében. Megfontolandó azonban a parlamenti és az önkormányzati választások időbeli elkülönítése és az utóbbi áthelyezése a parlamenti ciklus félidejére.

Egészében véve megállapíthatjuk, hogy a fenti törvényhozás három önkormányzati választás során kialakult „helyi” politikai osztályt egyben össze is kapcsolta az „országos” politikai osztállyal, és ezzel létrejött a funkcionálisan is egységes – bár a „helyi” és a „központi” részre tagolódó – politikai osztály. Egy-egy önkormányzati választáson hozzávetőleg 100 000 ember jelölteti magát a különböző pozíciókra, és közülük mintegy 3200 polgármestert és 25 000 helyi képviselőt választanak meg a polgárok. Az elérhető információk azt jelzik, hogy meglehetősen magas az újraválasztottak aránya, ami a helyi politikai osztály konszolidációját mutatja. Ugyanakkor a második parlamenthez képest a harmadik parlamentben mintegy duplájára (kb. 70-ről 140-re) nőtt az önkormányzati tisztségviselők száma, ami a helyi és a központi politikai osztály erőteljes és fokozódó összenövésére utal. Az önkormányzat, miként Nyugat-Európában, mindinkább nálunk is egyrészt előiskolája a parlamenti karriernek, másrészt támasza és biztosítéka a parlamenti politikusnak. A politikai karrier anyagi motivációit jól érzékelteti Zöldi László összegező megállapítása: „Egy választási ciklusra kijön átlagosan és önkormányzati képviselőként több mint másfélmillió forint, bizottsági tagként több mint kétmillió, bizottsági elnökként több mint hárommillió, polgármesterként hat és fél millió forint. Az az önkormányzati képviselő, aki egyúttal bizottsági tag is, megkereshet három és fél milliót, bizottsági elnökként pedig négy és fél milliót. Hogy teljesebb legyen a kép, egy országgyűlési képviselő tizenhét–huszonhat millió közötti összeget írhat a fizetési szalagjára négy év alatt. Hogy még teljesebb: a parlamentben nem kevés polgármester üldögél. Egy országgyűlési és önkormányzati ciklusban jövedelmük elérheti akár a harmincmillió forintot is” (Zöldi 1998: 27).⁷

C) Régió vagy megyék – a hiányzó közép

A hatályos alkotmány nem szól a régiókról, márpedig a középszint kialakításával kapcsolatos szenvedélyes csaták éppenséggel a megye és a régió viszonya körül dúltak. Már 1990 nyarán nagy összecsapás volt két filozófiai és világnézeti elképzelés között. Az akkori kormánypártok tradicionális szemléletű, koncentrált államigazgatást akartak kialakítani, vármegyékkel, főispánokkal és a települési önkormányzatok minimális autonómiájával; ezzel szemben a liberális pártok a legteljesebb és legszélesebb települési autonómiára törekedtek. Az MSZP az utóbbi mérsékelt változata felé hajlott, és ellenezte a megye radikális kiiktatásának szabaddemokrata követelését is. Végül a kompromisszum eklektikusra sikeredett: a két akkori nagy párt közül az SZDSZ megkapta a megközelítőleg 3200 kis köztársaságot és a fantommá gyengített megyét, az MDF viszont biztosította magának a politikai kontrollt és a permanens beavatkozást a szupermegyéket irányító köztársasági megbízottakon keresztül.

Az 1990-es rossz politikai kompromisszum káros öröksége ma is érzékelhető, és nemcsak a települési önkormányzatok széttagoltságában, illetve a megye „lebegésében” (l. Agg 1994), hanem abban is, hogy a köztársasági megbízottak mint „kommisszárok” politikai önkénye – jóllehet csak jogi felügyeletre szolt a felhatalmazásuk, mégis erőteljesen beavatkoztak a folyó politikai ügyekbe – átmenetileg delegitimálta és elodázta a nagyobb régiók kialakítását, holott azokra nagy szükség lenne az EU-csatlakozáshoz. A települési önkormányzatok szétaprózódottságának és túlzott önállóságának egyik súlyos következménye ugyanis a regionális egyenlőtlenségek növekedése, illetve kezelésük fokozott nehézsége, s egyáltalában, a (nagy)régiók megszervezésének hátráltatása. E problémák körül csaptak össze az ellentétes filozófiák és világnézetek a második parlamentben; a szabaddemokraták kevésbé voltak érzékenyek a területi-regionális egyenlőtlenségekre, és ellenezték a felszámolásukra irányuló erőteljes beavatkozást, ezzel szemben az MSZP az aktívabb területfejlesztési és felzárkóztatási politika mellett érvelt. Ez viszont a központi kormány politikai-jogi és gazdasági, jövedelemelvonási szerepének erősítésével sértette a fejlettebb régiók és a gazdagabb önkormányzatok érdekeit.

A magyar politikai közvéleményben a kilencvenes évek folyamán tudatosult ugyan, hogy mind a régióra, mind pedig a megyére szükség van középszintű területi szerveződésként, de mindmáig nem történt érdemi döntés a két szerveződés viszonyáról és hatásköréről. A megyére szükség van mint a társadalmi tér sűrűbb szerveződésére, ahol a mindennapos oktatási, egészségügyi és más funkciókat látják el az emberek közvetlen térbeli életközelségében, de a fejlesztési dimenziókban egyrészt kisebb (kistérségi), másrészt nagyobb (regionális, nagytérségi) szerveződésekre van szükség. A 19. század a nemzeti, a 20. század pedig a szubnacionális egységek kifermálásának időszaka volt, s a régiók mindjobban előtérbe kerülnek Nyugat-Európában. De eltérően az új kelet-közép-európai demokráciáktól – hangsúlyozza helyesen Pálné Kovács Ilona –, a régiók Nyugaton „jórészt nem a települési önkormányzatoktól, hanem a köz-

ponti kormányzatoktól vesznek át feladatokat és forrásokat”, és ily módon „a kulturális, etnikai, nyelvi különbségek manifesztálódásának és egyben kezelésének keretévé válnak” (Pálné 1997a: 49). A régió tehát mint szubnacionális kormányzati egység jelenik meg, amely egy-egy nagyobb térség fejlesztésének és érdekképviselésének gazdasági és politikai funkcióját látja el, és ebben a minőségében az EU-tagállamokban mindinkább az egyik politikai főszereplővé válik (l. Downs 1998).

A második parlamentnek tehát az egyik legnagyobb adóssága, hogy nem tudott döntésre jutni a közép kérdésében, mivel az inkább megyepárti MSZP nem tudott érdemi megállapodásra jutni a megyeellenes SZDSZ-szel. A megye körüli szenvedélyes, immár évtizedes vitáknak se vége, se hossza. Mindenesetre két kérdést világosan el kell különíteni, amelyek gyakran összemosódnak: 1. mi legyen a közép mint alapvető területi egység: a régió vagy a megye, és milyen jogosítványokkal; 2. hogyan ér össze középen az államigazgatás és az önkormányzatiság (avagy a közigazgatás). A hazai szakemberek körében a megyepárt sokkal erősebb és hangosabb, és számos tekintetben okkal perel a megye jogvesztése vagy „lebegtetése” ellen. Az is kétségtelen, hogy az államigazgatás megyei dekoncentrált szervein (deko) keresztül rejtett és csendes hatalmi recentralizáció ment végbe, kihasználva a megye gyengeségét és az önkormányzatok tapasztalatlanságát, anyagi önállótlanóságát. Ám az alapvető probléma továbbra is megmarad, nevezetesen az, hogy a megyével mint a területi közép alapegységével nem lehet „Európába menni”.⁸

Az európai típusú régiók ugyanis jóval nagyobbak, és ezért szervezeti-leg és anyagi forrásaikat tekintve is erősebbek, mint a magyar megyék. Az európai régiókhoz való közelítés végett a Horn-kormány a területfejlesztésen keresztül visszahozta a megyék felett álló régiókat. A területfejlesztés olyan politikai feladat, amelyben az egész önkormányzati szférában a leginkább összpontosulnak az EU-elvárások és a nyugati struktúrák átvételének igénye. Ez azért is különösen fontos, mert egyrészt a régiók kérdése az EU-ban egyre inkább előtérbe kerül (l. Ágh 1998a; 1998b), ezért megfelelő struktúrákat kell kialakítani a részvételre, másrészt az évi rendszeres EU-támogatás nagy része a régiókon keresztül érkezik, ezért megfelelő nagyságrendű, pályázni képes és saját fejlesztési alapokkal rendelkező régiókat kell létrehozni. A Horn-kormány az 1996. március 19-én elfogadott területfejlesztési törvénnyel – az 1996. évi XXI. törvény – azonban újabb felemás megoldást választott. Bekapcsolta a megyéket is a területfejlesztésbe, és a megyei területfejlesztési tanácsokkal szervezeti kereteket adott nekik, de fölérük rendelte a regionális fejlesztési tanácsokat, és legvégül a meglehetősen államosított Országos Területfejlesztési Tanácsot. Ez a struktúra teljesen a második parlament végén körvonalazódott – a hét régió kialakításáról, illetve az Országos Területfejlesztési Konceptióról 1998. március 10-én hozott döntéssel.

Egyúttal azonban a területi közép megszervezésében újabb zavaró elem is jelentkezett, mivel belépett a közép másik vonatkozása is, mint funkcionális mezopolitika, és ezzel a területi önkormányzatokra ráterhelődött a végiggondolatlanul bevezetett „korporatív” struktúra. A Horn-

kormány 1995 februárjában kudarcot vallott a társadalmi-gazdasági megállapodással, és azután lemondott az érdek-képviseleti törvény meghozataláról is, illetve a mezoszféra szereplőinek és játékszabályainak a rendezéséről – mondjuk leegyszerűsítve, az ÉT átalakításáról. Érzékeltek azonban a rendezetlenséget és az érdekképviseletek részéről gyakorolt nyomást az intézményesítésre, és ezért az érdekképviseleti szféra általános rendezésének hiányát a területfejlesztési törvényben igyekeztek kompenzálni. Megint csak az történt, hogy a központi kormányzat a könnyebb ellenállást választotta, és az amúgy is csekélyebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező területi önkormányzatokkal szemben engedte érvényesülni a sokkal erősebb, országos szervezettségű és hatáskörű funkcionális érdekszervezeteket.

A területfejlesztési törvénnyel „a magyar államszervezésben súlyos zavar támadt a középszint jövőjét illetően” (Pálné 1997a: 64; l. továbbá Pálné 1997b: 10–11). A különböző területfejlesztési tanácsokba igen erős jogosítványokkal bekerültek a gazdasági és társadalmi érdekképviseletek. Ezek legitimitása és érdek-képviseleti hatásköre még tisztázatlan, ami utat nyithat az egyes szinteken a korlátlan lobbizás előtt. A tagok „kiválasztásának” eklektikus jellege a legszembetűnőbbben az Országos Területfejlesztési Tanács esetében mutatkozik meg. Az OTT 25 tagjából csak 8 képviseli a területi önkormányzatokat – 6 fő a régiókat és 1 fő az önkormányzati érdekszervezetet, illetve Budapest főpolgármestere a fővárost –, ezzel szemben 9 miniszter a központi kormányt, és jelen van 3 kamarai elnök, az ÉT munkavállalói és munkáltatói oldalának egy-egy képviselője is, valamint további 3, csak tanácskozási joggal bíró tag. A funkcionális érdekképviseletek szintjén azonban éppenséggel az ÉT két oldala tagságának kérdése volt a legvitatottabb probléma, vagyis a területfejlesztési törvény csak bonyolította az intézményi szabályozást azzal, hogy a funkcionális közép belső ellentmondását is ráterhelte a területi középre. Az ÉT valóban megcsontosodott és nagyrészt diszfunkcionálissá vált, de a Horn-kormányzat képtelen volt rajta érdemben változtatni és az érdek-képviseleti törvényt megalkotni, ezért most az egész önkormányzati szféra sérül. Az ÉT átalakításában komoly érdekek csaptak össze, főleg a munkáltatói oldalon, és a meglévő struktúrák alapján való delegálást az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette (l. Szegő, 1998). Ugyanilyen alapon, megkeresés esetén, alkotmányellenesnek minősíthetné az Országos Területfejlesztési Tanácsban – illetve alsóbb területfejlesztési szinteken is – lévő korporatív káoszt (ezekben a testületekben persze a területi önkormányzatok egyértelmű demokratikus legitimitással és világosan meghatározható funkcionális törekvésekkel rendelkeznek).

Az Orbán-kormány 1998 végén felvázolta elképzeléseit mind az érdekképviseletek, mind pedig a közigazgatás reformjáról. Az előbbi tekintetében még arra utalt, hogy – a radikálisan átalakított – ÉT és a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztetési Tanácsa (KIÉT) „fölkött” létrejön a Gazdasági Tanács. Ilyen testület több nyugati országban létezik és véleményezési joggal rendelkezik a nagy társadalmi és gazdasági kérdésekben. A testület létrehozatalának kétségtelen előnye az, hogy a nagy

társadalmi szereplők érdekei nyíltan és áttekinthetően feltáruznak a politika szereplői és a szélesebb közvélemény számára egyaránt, ami még nem zárja ki a szabályozott lobbizást a parlamentben. Meggondolandó azonban még az is, hogy ez az „előparlament” ne csak a funkcionális, hanem a területi középet is foglalja magába. Az önkormányzatok bevonásának főleg az lenne az előnye, hogy részt vehetnének azokban az országos szintű érdekegyeztetési vitákban is, amelyek végső soron őket is érintik, például az egészségügy vagy az oktatás általános finanszírozását, illetve a bérezését illetően.

1998 őszén az új kormány terveiben ismét előtérbe került a régiók kérdése, és a tervek szerint 2000. december 31-ig átfogó közigazgatási reformterv készül. Az EU-követelményeknek megfelelően ötszintű közigazgatási rendszert kívánnak létrehozni. Közismert, hogy az EU-terminológia szerint a NUTS-nak (Nomenclature des unités territoriales statistiques) öt szintje van: az ország (NUTS1), a régió (NUTS2), a megye (vagy annak megfelelője, NUTS3), a kistérség (a volt járás, illetve másutt az annak megfelelő területi egység, NUTS4) és a település (NUTS5). A tervek szerint a megye és a település, azaz a harmadik és az ötödik szint helyett a régióra és a kistérségre, azaz a második és negyedik szintre kerülne a hangsúly. Ez valódi közigazgatási reformot jelentene és nagy lépést az europaizáció irányába, hiszen bármennyire igaz is az, hogy nem minden EU-tagállam vette át teljesen az ötszintű tagozódást, de nagyjában és egészében mégiscsak ez jellemzi az EU területi felépítését, és főleg, ezen struktúrák alapján érkeznek a fejlesztési támogatások, mégpedig mindenekelőtt a régiókon keresztül. Kérdéses persze, hogy a tervezett reform a két újabb egységet csak minimális jogi formában hozza-e létre mint területfejlesztési, szervezési és statisztikai egységet, vagy pedig önálló jogalanyként is, kiterjedt jogositványokkal.

Az új kormány tervezete a fenti közigazgatási reformot összekapcsolja a parlamenti választásoknak és a parlament összetételének reformjával, és ez arra utal, hogy az erőteljesebb átalakítás híve. Az előzetes elképzelések szerint a hét régió lenne a listás választások bázisa 10-10 mandátummal, a 150 kistérség pedig az egyéni választókerületeket alkotná, vagyis összesen 220 tagú lenne az új országgyűlés. Ezek az elképzelések még vázlatosak és nyersekek, de annyi bizonyos, hogy a közigazgatás fenti, kiérlelt reformja és a parlamenti reform kezdetleges elképzelései nem szükségképpen kapcsolódnak egymáshoz, s mivel kétharmados törvényekről van szó, az EU-csatlakozás közvetlen igényei miatt az előbbieik megvalósítása sokkal valószínűbb.⁹

A fentiekből világosan kitűnik a magyar demokratikus intézményrendszer egyik alapproblémája, amelyet a bevezetőben már exponáltam: nevezetesen az, hogy egyes érdekek markánsan felülreprezentáltak – jóllehet maguk is súlyos belső ellentmondásokkal küszködnek –, mások viszont rendkívüli mértékben alulreprezentáltak, ugyancsak komoly belső problémákkal terhesen. De nem a belső problémákban rejlik az alulreprezentáltságuk fő oka. Ezért lenne elsőrendű szükség arra, hogy ezeket a különböző érdek-képviselési szerveződéseket beépítsék egy országos képviselési intézménybe, amelynek keretén belül érdekérvényesítési ké-

pességük kiegyensúlyozódna, és egyben demokratikusan legitimált küldötteseket választhatnának a két EU-ikerintézménybe, az Ecosoc-ba és a CoR-ba. Az alábbiakban három parlamenti tervezetet ismertetek az önkormányzatok és a nemzeti kisebbségek képviselőire. Ezek egymásra épülnek, ugyanakkor kölcsönösen ki is zárják egymást, vagyis ha például a területi önkormányzatok – illetve a kisebbségek – parlamenti képviselőihez jutnak egy kétkamarás rendszerben, akkor már nincs értelme a Gazdasági Tanácsban való részvételüknek, viszont feltétlenül tagságot kell kapniuk, ha egyik új parlamenti változat sem valósul meg.

II. A NEMZETISÉGI-KISEBBSÉGI SZERVEZŐDÉSEK FELEMÁS INTÉZMÉNYESÜLTSGE

Az utóbbi évtizedekben Nyugaton az úgynevezett többségi demokrácia elve helyett – összhangban az önkormányzatisággal – mindinkább előtérbe került a konszenzuális, a különféle kisebbségeket integráló demokrácia elve. Ennek megfelelően az Európa Tanács a kilencvenes évek folyamán több ajánlást fogadott el a nemzeti kisebbségek jogainak képviselőiről (l. Németh, 1996). Ami azonban bennünket közvetlenebbül és kötelező erővel érint, az az, hogy az EU-hoz való strukturális alkalmazkodás alapfeltételei között az utóbbi időben egyre nagyobb hangsúlyt kapott a nemzeti kisebbségek jogvédelme és képviselője. Az Agenda 2000 világosan megfogalmazza: „A megoldatlan kisebbségi problémák felboríthatják a demokratikus stabilitást, vagy a szomszédos országokkal való vitákhoz vezethetnek. Az EU-nak és a csatlakozásra váró országoknak tehát egyaránt az az érdekük, hogy, minden lehetőséget kihasználva, megfelelő haladást érjenek el a kisebbségek integrálásában még a csatlakozás előtt” (1998: 42). Magyarországnak is ez az eminens érdeke, és az Agenda Hungary szerint ebben is élen jár; 1998-ban még feddésben részesült amiatt, hogy ekkor még nem írta alá az Európai Szociális Kartát, és nem rendezte a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőit (1998: 17, 19).¹⁰

A Magyar Alkotmány *Alapvető jogok és köteleességek* című, XII. fejezetében a 68. paragrafus foglalkozik a nemzeti kisebbségekkel. Először is leszögezi, hogy „(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”, illetőleg a továbbiakban kifejti, hogy „(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Magyarországon nagy előrelépést jelentett a kisebbségek kérdésének a területi önkormányzati szintű rendezése, ami lényegében sikeresnek bizonyult. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1993. július 7-én elfogadott 1993. évi LXXVII. törvény szolgált az alapjául az 1994. decemberi önkormányzati választásokon megtartott kisebbségi önkormányzati választásoknak, amelyre azok átfogó testületei, az országos kisebbségi önkormányzatok a 13-ból 11 nemzeti kisebbség esetében felépültek. Kiegészítőleg 1995. november 19-én 156 települé-

sen újabb kisebbségi önkormányzati választásokat tartottak – utoljára, mert ezentúl ilyen választások csak az önkormányzati választásokkal együtt lesznek –, amelyeken a már meglévő 668 mellé 138 újabb kisebbségi önkormányzatot választottak. 1998-ban összesen 1331 kisebbségi önkormányzatot választottak meg, ezek közül 776 cigány, 247 német, 71 szlovák és 63 horvát önkormányzat.

A szokásos pénzügyi gondoktól eltekintve – ezek nem csupán a kisebbségi önkormányzatok sajátjai – úgy tűnik, hogy ezen az önkormányzati szinten a helyi és az országos intézményrendszer egyaránt kialakult, és ez a szint az, ahol a kisebbségek igazán kifejthetik tevékenységüket. Változatlanul megoldatlan azonban a nemzeti kisebbségek makro-politikai szintű, azaz parlamenti képviseletének kérdése. Ez a kérdés felvetődött már az első parlament idején is, illetve megkésve napirendre került a második parlament utolsó hónapjaiban, de megoldatlan maradt. A kudarcot szerintem az okozta, hogy a kérdést eleve rosszul – nevezetesen a Magyarországon meglévő 13 nemzeti kisebbség alanyi jogaként az alkotmány fentebb idézett paragrafusára alapján – tették fel. Ezért nyolc éven át arról folyt a vita, hogyan lehet 13 nemzetiségi képviselőt a kisebbségek alanyi jogán a parlamentbe beilleszteni. Ez valóban megoldhatatlan, mert alapvetően megzavarja a versengő pártelvű parlament működését. Továbbá olyan nagy mértékű pozitív diszkriminációt tételez fel a kis létszámú kisebbségek esetében, ami delegitimál minden erre irányuló tervezetet. Amellett, hogy zavart okoz a szavazásnál a kiszámíthatatlanság miatt a pártelvű képviselet parlamenti működésében, belsőleg is ellentmondásos, mert egyúttal aránytalan is a 13 tagú képviselet a nagyobb kisebbségek kárára. Valóban képtelenség, hogy mintegy tíz, alig tízezer fős kisebbség alanyi jogon parlamenti képviselethez jusson, esetleg érdemi döntéseket és koalíciós megállapodásokat befolyásoljon, míg százezres nagyságrendű kisebbségek ugyancsak egy képviselővel rendelkezzenek. Márpedig ez az elvárás – egy kisebbségnek egy képviselő alanyi jogon – fogalmazódott meg többnyire a kisebbségek vezetői részéről, illetve ebben a megközelítésben gondolkodtak az 1998 tavaszán kudarcot vallott tervezet készítői is. A kudarc eleve be volt programozva a tervezetbe.

III. A TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KISEBBSÉGEK KÉPVISELETÉRE VONATKOZÓ PARLAMENTI TERVEZETEK

A) A jelenlegi Országgyűlés kibővítése

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete megoldható lenne a jelenlegi választási rendszerben és az adott parlamenti keretek között is méltányos és arányos pozitív diszkriminációval. Ez a megoldás feltételezné viszont a kisebb létszámú nemzeti kisebbségek választási szövetségbe szerveződését, illetve emellett a nagyobb létszámúak kvázi párt-szerű szerveződését is. Ez utóbbi meg is kezdődött az 1998-as választások előtt, és az igen rövid idő ellenére viszonylag sikeres volt: a Nemze-

tiségi Fórum hét területi listával országos listát tudott állítani, bár magán a választáson még nem volt képes nagyobb tömegeket mozgósítani. Ezen a ponton léphetne be a pozitív diszkrimináció magyar választási rendszer mindkét – egyéni és listás – elemében együttesen. Az országos listáról el kellene különíteni 5, esetleg 10 mandátumot, amelyeket a kisebbségek – az egyéni választókerületekben személyi versengésre is lehetőséget adva, vagy ennek eredménytelensége esetén magán az országos listán – megszerezhetnének a kisebbségi választási szövetségek versenyében. A nemzeti kisebbségek szövetségeinek egyrészt az egyéni választókerületekben, másrészt az országos listán nagymértékű kedvezményt lehetne biztosítani, mondjuk az egyes nemzetiségek által sűrűbben lakott területeken – például Baranyában a németek vagy Békésben a szlovákok számára – speciális egyéni választókerület kialakításával egy-egy megyében. Ezekben az nemzetiségi egyéni választókerületekben már 5-10 ezer szavattal egyéni mandátumot lehetne szerezni, illetve a töredékszavazatok összeadásával az országos listán egy minimális szint – mondjuk 30 ezer szavazat – elérésével listás mandátumot lehetne szerezni, vagyis ha másképp nem sikerül, az országos listán kellene a nemzeti kisebbségeknek 5 helyet biztosítani.

Ilyen mértékű pozitív diszkrimináció, amely a jelenlegi választási rendszer kisebb módosításával mintegy 5 mandátumhoz juttatná a nemzeti kisebbségek szövetségeit és/vagy pártszerű alakulatait, választástechnikailag is megoldható, és az egész lakosság számára is elfogadható lenne, és nem zavarná meg a parlament működőképességét sem. A tervezetnek azonban két nagyobb gyengéje is van, és ezek a súlyos problémák végigvonulnak a kilencvenes évek vitáin (l. Pál Mónika – Győri Szabó Róbert 1998). Ez a tervezet ugyanis egyrészt azt feltételezi, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai nagy számban fognak szavazni a nemzetiségi jelöltekre, mivel az elképzelés szerint mindenki csak két szavazólapot kapna, vagyis a nemzeti kisebbségek szövetségeinek versenyezniük kellene a politikai piacon a pártokkal és azok egyéni jelöltjeivel. A minden választó számára elérhető harmadik szavazólap bevezetése ugyanis azzal a veszéllyel járna, hogy a döntés a nemzetiségi jelöltekről átkerülne az őket nem ismerő többségi lakosság kezébe. Ilyen konfliktusokra gyakran került sor már az 1998-as önkormányzati választások idején is, bár ezzel a veszéllyel egyelőre kevésbé kell számolni az önkormányzati választásokon a kisebb közösségekben és az egymást jól ismerő személyek körében. Márpedig nincs mód arra, hogy az egyes nemzetiségek szavazóit legitim módon elkülönítsék, és csak ők kapjanak harmadik szavazólapot.

A tervezet másik nagy problémája – és ez még nagyobb veszély –, hogy a pártelvű rendszerbe való besorolással a pártok azonnal felfedeznék, hogy ezen a módon könnyen lehet mandátumhoz jutni, ezért bűjtött pártképviselők párviadalává változhatna át az egész procedúra. A pártok betörése a nemzeti kisebbségek számára kialakított politikai térbe pontosítaná magukat a nemzeti kisebbségeket, és erős belső politikai ellentétekre vezethetne soraikban. Az adott 13 kisebbség beépítése a jelenlegi parlamentbe tehát megoldható, de csak újabb ellentmondások árán. Úgy vélem, hogy ezeket a veszélyeket vállalni kellene és lehetne, sőt

részben kivédhetők is lennének más intézkedésekkel, például az öttagú nemzetiségi képviselőcsoport számára a frakcióalakítás lehetőségével és a pártfrakciókhoz való csatlakozás kizárásával. Így a legkisebb közjogi reformmal és alkotmánymódosítással lenne megoldható a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete, illetve az 5 mandátum biztosítása arányos és méltányos, vagyis elfogadható lenne az egész lakosság számára. Azzal azonban tisztában kell lenni, hogy egyfelől az EU-csatlakozás megköveteli a nemzetiségek parlamenti képviseletének megoldását, másfelől ennek nincs ellentmondásmentes modellje. Csak azt lehet eldönteni, hogy melyik kompromisszum a legkevésbé ellentmondásos.

B) A második kamara mint az Önkormányzatok és Kisebbségek Háza

Miként a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének ügye jelzi, egyáltalán nem véletlen, hogy hazánkban a legutóbbi évtizedben igen éles vita folyt a második kamara létesítéséről. A mellette szóló érvelésben gyakran hivatkoztak arra, hogy a Magyar Országgyűlés nem foglalja magába a politikailag releváns érdekcsoportokat, és ezeknek a „kivülmáradottaknak” is be kellene kerülniük a legfelsőbb, törvényhozó testületbe. Ez az érv a nemzeti-etnikai kisebbségek és a területi önkormányzatok részéről is többször elhangzott. Nézetem szerint indokolt ez az igény az említett két önkormányzati szerveződés részéről – ám csakis az ő részük-ről. Mivel itt országos szintű „képviseleti deficit” van, ezért meg kell vizsgálni egy második kamara létesítésének reális lehetőségét.¹¹

Az aktuális politikai piacon igen hosszú azoknak az érdekképviselteknek a listája – a történelmi egyházaktól a szakszervezetekig –, amelyek az ilyen típusú részvételre igényt tartanak. Ezek a képviseleti igények egyébként különböző szempontból többszörösen is „lefedik” a lakosságot, vagyis sokszoros – bár nem mindenki számára azonos számú – képviseletet tételeznek fel, és már ez is mutatja belső ellentmondásosságukat és kölcsönösen kizáró jellegüket. Ilyen – többszörösen ellentmondó – közegben azonban egyáltalán nem lehet működőképes egy második kamara. Amennyiben pusztán szimbolikus testületről lenne szó, akkor a képviseleti arányok az egyes szervezetek részéről mit sem számítának, sőt az is sokkal kevésbé lenne fontos, hogy milyen szervezetek jutnak képviselethez. De ha – akármilyen szűk körben is – valódi döntéshozatali testületről van szó, akkor a részvételi arányok megoldhatatlan problémájával nézünk szembe, például a szakszervezetek, kamarák, egyetemek és egyházak vagy netán a nyugdíjasszervezetek esetében. A második kamara működéséhez egységes szempont szerint választott testület kell, amely minimálisra csökkenti a képviselt csoportok közötti átfedéseket, és nem vezet irreális képviseleti arányokhoz, azaz alul- vagy felülreprezentáltsághoz. Ezekkel a problémákkal szembesülve mindenekelőtt arra kell figyelmeztetni tehát, hogy a második kamara létesítéséhez rengeteg illúzió tapad, mivel számos kisebbség és társadalmi réteg véli úgy, hogy helyzete alapvetően megváltozna a második kamarában való képviselet nyomán. Ennél is lényegesebb, hogy igen nagy az érdek-képviseleti és

szakmai elitek érdekeltsége és személyi ambíciója is a képviselői pozíciók megszerzésére. Sokszor kis csoportok vezetői is nagyon hangosan követelik maguk számára a részvételt a második kamarában, holott az sem biztos, hogy ehhez akár saját köreikben megvan a társadalmi támogatottságuk.

A második kamara mint általános korporatív szervezet tehát jóval több ellentmondást termelne, mint amennyit megoldhatna. Az érvek ezért inkább a – közvéleményben elképzelt – második kamara létrehozatala ellen szólnak, hiszen az nem csodaszer, amely egy csapásra megoldhatná az érintett rétegek összes gondját. Legkevesbé az ebben a vonatkozásban végletesen túlideologizált „civil társadalom” gondjait, márpedig többen követelik, hogy a második kamara legyen a „civil társadalom” háza vagy parlamentje, teljesen megfélelmezve arról, hogy sehol sem létezik ilyen második parlamenti kamara. A civil társadalom háza volta-képpen maga a szokásos parlament, mert éppenséggel a pártok dolga az, hogy országos szinten megszervezzék és képviseljék a tagolt civil társadalmat, vagyis koherens nemzeti programokká aggregálják a társadalmi szereplők követeléseit. A legtöbb nyugati országban a korporatív rendszerek elsősorban a parlamenten kívül működnek – erre a Gazdasági Tanács mint előparlament kapcsán már utaltam –, természetesen markáns parlamenti befolyással, de nem teljes, azaz belső részvétellel, közjogidöntéshozatali jelleggel.

Kevéssé átgondolt az is, hogy milyen szerepe, funkciója lehetne a második kamarának, és hogyan hatna ez a legfelsőbb hatalmi intézmények viszonyára, mindenekelőtt az államfő és a parlament, illetve a kormány és a parlament kapcsolatára, nem is beszélve a két kamara egymáshoz fűződő viszonyáról. Mindaddig, amíg ezek a nagyon fontos és érdemi kérdések szakmailag nem kidolgozottak, és nem körvonalazódik a politikai konszenzus körülöttük, a második kamara „ügye” nem egyéb, mint ötletek és kívánságok laza halmaza. A második kamara létrehozásának (tagjai megválasztásának) döntően egységes elv szerint kell történnie, és a képviselő tartalmának is egyértelműen körülhatárolhatónak kell lennie. Érthetőek a kérdés körül folyt heves viták, hiszen a szakszervezetek, az önkormányzatok, s még inkább az egyházak és a tudományos testületek más-más elveket és érdekeket vinnének a parlament falai közé.

Nézetem szerint a Magyar Országgyűlés második kamarája létrehozható akkor, ha egységes elvekre épül fel a valós és vélt érdekek, illetve szervezetek kavargása helyett. Az *Önkormányzatok és Kisebbségek Háza* lehetne, azaz kizárólagosan a települési és területi, valamint a nemzeti-ségi-etnikai önkormányzatokra kellene felépíteni. Történelmi és egyéb okok alapján sokan elleneznék ezt az önkormányzatokra hagyatkozó elképzelést, például a történelmi egyházak és a civil szervezetek képviselői. De bizonyos érdekcsoportok bejuttatása a parlamentbe ma már legalábbis nagyon vitatható (akár az egyházaké, akár az egyetemeké). Más szerveződések, például az érdekképviselőket, a parlamenten kívüli és „előtti” érdekegyeztetési intézményekbe lenne célszerű tömöríteni az imént említett Gazdasági Tanács kereteiben, kétségtelenül a mainál nagyobb befolyással.

A területi és a kisebbségi önkormányzatokra épülő képviselet ugyan csak a legszélesebb választói rétegeket érintené, de másképpen, mint a versengő nemzeti programokra épülő pártelvű szerveződés. A területi-regionális érdekek alulreprezentáltak országos szinten, és ezért képviseletük „tetőszervezetként” való intézményesítése és az országos politikába való beemelése egyszerre növelné a makropolitika legitimitását és hatékonyságát. A területi-regionális tetőszervezet mint parlamenti képviselet mindenki képviselete lenne, tehát minden állampolgár számára egy második képviseletet biztosítana, pozitív diszkrimináció – mint háromszori képviselet – csak a nemzeti kisebbségek esetében érvényesülne, amit bőségesen indokol a probléma belpolitikai és külpolitikai súlya egyaránt.

A nemzeti-etnikai kisebbségek képviseletét – a mai kisebbségi országos önkormányzatokra támaszkodva – velük azonos önkormányzati elv szerint lehetne megoldani. Az önkormányzati elvű képviselet megszervezésének módja az önkormányzati választásokra támaszkodó közvetett választás, a delegálás lenne, amelynek keretében a területi önkormányzatok, valamint az egyes kisebbségi országos önkormányzatok delegálnák küldötteiket a második kamarába. Így ugyanis a kisebbségi önkormányzatok rendszere – az önkormányzati választásokat követően – szervesen összekapcsolható lenne a területi és a nemzetiségi önkormányzati delegátusok választásával. Annyi bizonyos, hogy a második kamarába történő egységes, közvetlen választás megszervezése nagyon nehéz, szinte lehetetlen, mert ez az önkormányzati választásoknál egy – esetleg két – újabb szavazócédulát jelentene, ami a szavazók számára végképp áttekinthetatlenné tenné a helyzetet. Könnyűszerrel megoldható viszont – régiókba csoportosítottan – a megyei közgyűlések, illetve a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai választási-delegálási joga, ami egyúttal elfogadható, azaz az érintettek számára legitim megoldás. Ezzel párhuzamosan és teljesen legitim módon egyben megoldódna a CoR-ba való delegálás is.

Ennek megfelelően a második kamara – mint az Önkormányzatok és Kisebbségek Háza – létszáma és összetétele az alábbi 63+17, azaz 80 fő lehetne:

1. a 7 régióvá összefoglalt 19 megyében és a fővárosban megválasztott (delegált) 9-9 (megyénként 3-3, Budapestről 6), összesen 63 képviselő,

2. a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatainak 1-1 képviselője (13 személy), illetve a nagyobb létszámú kisebbségek számára arányosan biztosított további 4 mandátum, összesen 17 képviselő.

Az összeférhetetlenséget oly módon kellene rendezni, hogy egy parlamenti képviselő csak az egyik kamarának lehetne tagja, de természetesen bármelyik önkormányzati képviselő tagja lehetne valamelyik kamarának. Ezzel a javaslattal összhangba hozandó az egész parlament létszámának – mondjuk 250-300 főre való – csökkentésére, vagy akár a jelenlegi létszám megtartására vonatkozó javaslat is.

Az Országgyűlés hatáskörében és működésében a második kamara létrehozásából adódó, szükségképpen végrehajtandó változások a következők:

1. A két kamara együttes fórumként gyakorolná bizonyos jogait, például a köztársasági elnök, illetve a parlamenti hatáskörben lévő közjogi

méltóságok (az ÁSZ elnöke, az ombudsmanok stb.) megválasztása esetében.

2. Mindkét kamara külön-külön, de egymásra utalt hatáskörrel működne, nevezetesen a törvénykezdeményezés és a törvények elfogadása tekintetében, de a másik kamara ellenőrző szerepével.

3. Önálló döntési kompetenciával legfeljebb a képviselőház rendelkezne, mindenekelőtt a kormány megalakítása és a pozitív bizalmatlansági indítvány, illetve a költségvetés elfogadása vonatkozásában (l. Somogyvári, 1998: 168).

4. A második kamara választásának és a mandátumok időtartamának ciklusai az önkormányzati választások rendjéhez igazodnának. Ebben az esetben lenne egy rövid „kohabitációs” időszak (májustól októberig) is az új „alsóház” és a régi „felsőház” között, de ennek munkarendje is könnyen szabályozható. Ha viszont az önkormányzati választások átkerülnek a felező időszakba, akkor a kétféle választás nyomán létrejött intézmény még inkább felerősíti egymást.

A második kamara mint az Önkormányzatok és Kisebbségek Háza kivihető megoldás és számos előnnyel járna, például a törvényhozás minőségének javításával is, de mivel – akár a jelenlegi parlament létszámának csökkentése nélkül is – egyúttal nagyobb közjogi változást tételezne fel, ezért lehetséges, hogy a parlamenti pártok többsége számára valójában nem elfogadható. Azt tapasztaljuk ugyanis, hogy az alkotmányozás történelmi pillanata elmúlt, és szinte lehetetlen a pártokat egy új alkotmány elfogadására rábírní. Ezért kínálkozik egy harmadik megoldás is, ami csak minimális közjogi változást jelent, mégis megoldja azt a legfontosabb feladatot, amit szokásosan a második kamarától elvárunk.

C) A Köztársasági Tanács létrehozása

A jelenlegi vegyes választási rendszer meghagyása a parlament – esetleg csökkentett létszámmal való – „megtartása” mellett elvezethet egy olyan megoldáshoz, amely elkerüli a fentebb ismertetett modell főbb nehézségeit. A legreálisabb megoldás ugyanis a „másfél kamarás” megoldás lehetne egy 50 fős *Köztársasági Tanács* létrehozatalával. Ez egyrészt ugyancsak területi elven szerveződne az EU-csatlakozás során kialakítandó nagyrégiók, másrészt a nemzeti kisebbségek képviselőiben. Ezek a nagyrégiók egyfelől egyenlő számú, összesen 42, képviselőt juttatnának a Köztársasági Tanácsba, másfelől a nemzeti és etnikai kisebbségek újabb 8 főt. Ezzel nagyot lépnének előre mind az EU-hoz való politikai alkalmazkodásban, mind pedig az EU által biztosított regionális fejlesztési források felhasználásában. A Köztársasági Tanács tagjai tehát egyfelől a megyei közgyűlések tagjaiból (megyéenként 2-2, Budapestről 4 fő) választott regionális küldöttek (régiókként 6 fő), másfelől a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai által választott, delegált képviselői lennének, ami ugyancsak megfelel az EU intézményi logikájának.

A Köztársasági Tanácsnak nemcsak a létszáma, hanem a jogköre is csekélyebb lenne a fentebb vázolt második kamaránál, tehát nem lenne

joga a törvénykezdeményezésre és a legfőbb közjogi méltóságok megválasztásában való részvételre. Tevékenysége főképp a területi és regionális fejlesztési kérdésekre, illetve a kisebbségek jogvédelmére terjedne ki. Ezekben a témakörökben vétójoggal élhetne, és az Országgyűlés által már megszavazott törvényjavaslatokat visszaküldhetné újbóli megtárgyalásra, amelyeket a vétójog esetében csak kétharmados többséggel lehetne újra elfogadtatni. Ugyanakkor a fenti kérdésekben „parlamentari határozatot” hozhatna, amely kötelezné a valódi parlamentet az adott ügy megtárgyalására.

Ez az intézményesülés, a Köztársasági Tanács létrehozása egyrészt ki-elégítené a reális érdek-képviselési igényeket, másrészt jelentősen csökkentené a második kamara – gyakran indokolatlan létrehozására irányuló – társadalmi nyomást. A parlamenti képviselők összlétszáma alig növekedne, a Köztársasági Tanács létesítése tehát nem járna jelentős többletköltséggel. A Köztársasági Tanács a regionális küldöttekből évenként változó elnököt és a nemzeti kisebbségi küldöttekből ugyancsak évenkénti rotációval alelnököt választana. A soros elnök kapcsolatba léphetne a kétkamarás parlamenttel rendelkező országok szenátusának elnökeivel, vagyis a Köztársasági Tanács a demokratikus képviselet kiterjesztésével javíthatná az ország presztízsét és nemzetközi kapcsolatait is. Ez a tervzetet a Köztársasági Tanácsnak csak szűk jogkört biztosítana ugyan, de abban erőteljes érdekképviseletet. Leegyszerűsítve a dolgot a Köztársasági Tanács mindenekelőtt arra lenne jó, hogy növelje a vidék politikai érdekérvényesítő képességét és politikai súlyát („láthatóságát”) a fővárossal szemben. A vidék kifejezés gyakran igen ideológiakusan tartalmat kap a hazai vitákban, még a rangos írásokban is (l. Pálné 1997b: 13), jóllehet a vidék társadalmilag és gazdaságilag igen differenciált. Politikailag azonban mindenképpen alulreprezentált, ezért megfelelő intézményre van szüksége érdekei politikai megjelenítésére. A települési-területi és a kisebbségi önkormányzati érdekeknek és megközelítéseknek ugyanis határozottan meg kell jelenniük a közbeszédben, a politikai diskurzusban, vagyis elintézendő politikai ügyként meg kell fogalmazódnuk a nyilvánosság előtt. A Köztársasági Tanács tehát elsősorban nem döntéshozatali szerv lenne, hanem az érdemi kérdések felvetésére létrehozott és egyetértési joggal felruházott testület, amelynek komoly szerepe lehetne a jelenlegi „deficit democracy” korrekciójában.

IV. FRAGMENTÁLT DEMOKRÁCIA ÉS KONSZENZUÁLIS DEMOKRÁCIA

A tanulmányban megkíséreltem bemutatni, hogy Magyarország a demokratizálás során fragmentált demokráciává vált, vagyis az állami szférában demokratikus intézményrendszer kiépítésével együtt járt a hatalmi centrumok szélsőséges megosztását és kölcsönös erőteljes ellensúlyként való szerepe, amit kiegészítenek és alátámasztanak a hatféle önkormányzat intézményi autonómiái is. Ez rendkívül nagy előrelépés és a demokratizálás nemzetközi tendenciájának igen következetes – szinte szél-

sőséges – továbbvitele és kiteljesítése, ami azonban átmenetileg számos tekintetben kontraproduktívnek és diszfunkcionálisnak bizonyult. Amint már jeleztem, a megoldás nyilván nem a többségi demokráciához való visszafordulás, azaz az autonómiák felszámolása vagy csökkentése, hanem a konszenzuális demokrácia, azaz a differenciált hatalmi szervek és önkormányzati intézmények harmonikus együttműködésén alapuló demokratikus rend teljes kiépítése, beleértve az országos csúcsszervezetek – mint a Gazdasági Tanács, illetve a második kamara valamilyen formája mint „tetőszervezet” – létrehozását is. Ahogy Pálné Kovács Ilona fogalmaz: „Az állami-politikai szervezetrendszer fejlődésében mindinkább az összefonódás jellemző, egyre kevésbé az elválasztódás. A rendszerváltás idején született állami modell még a »kölcsonös bizalmatlanságra« épült, minden szervezet, ágazat, szektor számára, így az önkormányzatok számára is a többitől való függetlenség volt a fontosabb. Ma már az egymáshoz vezető utak, hidak kiépítése a feladat, a versenydemokrácia modelljéből célszerű megindulni a konkordancia modell felé” (Pálné 1997a: 65).

A civil társadalom fogalmát sokan koptatták az elmúlt évtizedben ideológiai jelszavakkal és elvont közhelyekkel. Valójában a tanulmányunkban felvázolt intézményi struktúra a nemzetközi és hazai szakirodalom erőfeszítéseire támaszkodva megadja a civil társadalom térképét is, és lehetővé teszi a civil társadalom kérdésének konkrét megközelítését. A nemzetközi irodalomban Robert Putnam (1993) mutatott rá sokat idézett könyvében, hogy a demokrácia működésének hatékonysága a civil közösségek (civic community) hálózatának erejétől és sűrűségétől függ (Putnam 1993: 86–91), s ez a nézőpont – összhangban a konszenzuális demokrácia elvével – került előtérbe a nemzetközi politikatudományban is. A civil közösségek – avagy a tulajdonképpeni civil társadalmi szerveződések – képezik a demokrácia alapszövetét, amelyre az egész államhatalmi és önkormányzati rendszer felépül. A települési és területi önkormányzatok mint a mezopolitika szervezetei egyben a mikropolitika csúcsszervezeteit is alkotják. Ez megmutatkozik emberközelségükből és közvetlen ellenőrzöttségükből adódó népszerűségükben is, hiszen a kilencvenes évekre vonatkozó összesített felmérések szerint ezek az önkormányzatok tartósan népszerűbbek, mint a makropolitika szereplői (parlament, kormányzat és pártok), illetve a mezopolitika egyéb elemei (szakszervezetek és munkáltatói szervezetek).¹²

Az önkormányzatiság elve ebben a civil társadalombeli alapszövetben mint közvetlen öntevékenység jelenik meg, de az önkormányzatok magasabb szerveződéseiben természetesen tovább differenciálódik és artikulálódik, vagyis közvetett formákban intézményesül. Még közvetettebbé és áttételesebbé válik a polgárok közösségeihez való kapcsolódás az államhatalmi intézményekben. Ezért fontos az elkülönült intézmények állampolgári ellenőrzése, illetve az intézmények kölcsönös ellenőrzése és egyensúlya a hatékonyság és a demokratikus legitimitás szempontjából is. Az önkormányzatiságnak mind a hat formája fontos azért is, mert a civil társadalom kiteljesedéseként közvetít a szűkebb értelemben vett civil társadalom egyesületei (a mikropolitika) és az államhatalmi szféra

között, mint az állampolgári magatartás és demokratikus politikai kultúra iskolája és kísérleti terepe. Ezért hangsúlyozza az önkormányzatok körül kialakult éles politikai és szakmai vitában Ferge Zsuzsa nagyon markánsan jelentőségüket az egész demokratikus berendezkedés működése szempontjából: „Az igazi probléma mégsem az számomra, hogy kellenek-e, régi vagy megújult formában, az önkormányzatok. Hanem az, hogy hogyan lehet biztosítani a civil társadalom közvetlen beleszólását, ellenőrzését, folyamatosan hallható hangját a közösségi jóléti rendszerek érdekében, kivált olyan körülmények között, amikor a kormányzat(ok) elszántan törekszik (törekszenek) ezek visszaszorítására, gyengítésére” (Ferge 1998: 12).

A közép- és kelet-európai országokra vonatkozó összehasonlító elemzések azt jelzik (l. Sigma és más nemzetközi projektek), hogy ezek az országok az önkormányzatiság kialakítása és a közigazgatás reformja tekintetében hasonló problémákkal küzdenek, nem is csupán a közvetlen múlt, hanem az egész történelmi fejlődésük következtében. Nagyon helytelen lenne azonban az országoknak ezt a sokaságát egybemosni, hiszen a közép-európai, balkáni és a kelet-európai országok történelmi tradíciói igen eltérők, és jelenlegi fejlődésük még inkább divergál. Négy közép-európai ország esetében pedig ennek a szintnek a radikális reformja és hatékonyságának emelése nem elvont demokratizációs követelmény csupán, hanem az EU-csatlakozás igen kemény előírása is.¹³

Amint Illés Iván kimutatja, éppen ebben az átmeneti politikai helyzetben van különleges jelentősége a decentralizációnak, a helyi autonómiák alkotmányos rögzítésének és érvényesítésének (l. Illés 1997: 57–58). Valójában azonban az Európai Unióval összehasonlítva a kelet-közép-európai országokban sajátos új ellentmondások jelentkeznek:

- egyrészt a legfontosabb integrációs partnerek, a régiók még hiányoznak, illetve a kezdődő regionális szerveződések még nem eléggé kapcsolódnak az EU-integrációhoz;

- másrészt a meglévő középszintű területi egységek kisméretűek (kivéve Lengyelországot) és a helyi önkormányzatoknak átadott jogokkal hatáskörük nem nőtt, hanem csökkent, az állam pedig nem delegált számukra növekvő hatáskört, mint az EU tagországaiban;

- harmadrészt a kialakuló területi önkormányzatok anyagi eszközei csekélyek és gazdasági önállóságuk minimális, alig tesz lehetővé önerejű fejlesztést és tervezést;

- negyedrész az országhatárok még mindig mereven elválasztják egymástól a korábban, történelmileg szorosan együttműködő régiókat, ami akadályozza számos funkcionális feladatnak (környezetvédelem, közlekedés, ellátás stb.) a határokon átvéelő megoldását és a politikai feszültség csökkentését is a határ mindkét oldalán élő nemzeti kisebbségek esetében, bár a kialakult „eurorégiók” komoly perspektívát kínálnak e problémák rendezésére.¹⁴

Ezeknek az ellentmondásoknak a felsorolását még folytathatjuk is azal a korábban kifejtett tézissel, hogy a fragmentált demokrácia intézményrendszere rendkívül egyenlőtlenül fejlett, tehát a jelenlegi formájában valójában „deficit demokrácia”. Feltűnő ez már a makropolitikai

szférában is, ahol egyes intézményi szereplők vagy hatalmi centrumok a szabályozás hiányából vagy átmeneti okok miatt túlhatalmat nyernek (például az Alkotmánybíróság). Még jellegzetesebb azonban ez az önkormányzatiság különböző szintjein, ahol egyes szerveződések nagyon erőteljesen felülreprezentáltak, mások viszont alulreprezentáltak. Ez a tanulmány azért koncentrált a területi és kisebbségi önkormányzatokra, mert ezek a magyar politikai rendszerben akut és krónikus módon alulreprezentáltak, és egy sor belső strukturális ellentmondást is hordoznak, ilyen például a települési és területi önkormányzatok „belső” kapcsolatrendszerében a helyi önkormányzatok viszonylagos ereje és a középszint gyengesége. És azért, mert itt sűrűsödnek a „deficités demokrácia” problémái. Egrészt ezen alulreprezentált formák belső reformjára van szükség, másrészt szervesen be kell őket építeni az országos politikába, amire a három parlament-tervezet formájában fentebb tettem javaslatot.

A vázolt ellentmondások ellenére a magyar fejlődés az önkormányzatiság tekintetében élen járó Közép-Európában, ahogy általában is a kilencvenes évek végén a magyar demokratikus intézményrendszer a jelen konsolidáció jeleit mutatja. Ez azonban inkább újabb kihívást jelent számunkra a politikai harmonizációnak az EU-csatlakozás által megkövetelt folyamatában, vagyis nem lehet a megelégedettségből fakadó passzivitás forrása.

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány az általam korábban készített kormányzati EU-alkalmazkodást elemző anyag folytatása (Ágh 1998c), és itt erőteljesen érvényesíteni igyekeztem az EU-csatlakozás szempontjait is (Ágh 1998a; 1998b). Az önkormányzatiság és a közigazgatási reform tekintetében Magyarország sajátos helyzetét a nyugati anyagok is megfogalmazzák. Az OECD által kiadott *Sigma Papers* szerint egyedül Magyarország hajtotta végre a teljes átalakulást, és rendelkezik megfelelő EU-alkalmazkodási programmal (Sigma 1998: 29). A hatályos magyar Alkotmány a IX. fejezetében részletesen foglalkozik a helyi önkormányzatokkal, ezzel szemben a cseh alkotmány egyáltalán nem, csak a bevezetőben említi, a 8. paragrafusban, hogy „Az önkormányzatiság garantált az önkormányzó egységek számára”. Jóllehet a lengyel alkotmány a VII. fejezetben külön tárgyalja a helyi önkormányzatokat, a 164. paragrafus csak a községet (gmina) említi mint az alapvető önkormányzati egységet.
- ² A fragmentált demokrácia és a három alapszint kérdésével a fent idézett korábbi tanulmányomban már foglalkoztam (Ágh 1998c), itt bevezetőleg csak körvonalazom ezeket a kérdéseket. A jelen tanulmány műfaja, miként egyik korábbi is (Ágh 1997a), a „policy paper”: vagyis a jelenlegi helyzet jellemzéséből reformjavaslatokhoz kíván eljutni az EU-alkalmazkodásban. (Megírásának ideje 1999 januárja – *A szerk.*)
- ³ A túlzott várakozások miatt az önkormányzatiságról igen sokan nyilatkoztak csalódottan, a legélesebb megfogalmazást illetően l. Tamás Gáspár Miklós 1998.
- ⁴ Az alapítvány intézménye 1987-ben került vissza a Polgári törvénykönyvbe, az 1989. évi II. törvény az egyesületekről pedig utat nyitott az állampolgári szerveződések előtt. A kilencvenes évek valósággal a harmadik szektor avagy a nonprofit szféra diadalútját jelentik. 1998-ban már mintegy ötvenezer szervezet 250 milliárd forintos bevétellel rendelkezett. Az összegező adatokat illetően l. Kurtán-Sándor-Vass 1998. több írását. L. még Osborne-Kaposvári 1998., valamint Európa Ház.

- ⁵ A civil szerveződésekkel már számos alkalommal foglalkoztam, illetve a funkcionális érdekszervezeteket és szakmai szervezeteket legutóbb (Ágh 1997a) részletesen tárgyaltam. Ez a szféra számos tekintetben további szabályozásra vár, például a lobbisták parlamenti tevékenységének jelenlegi szabályozása szerint a Magyar Országgyűlés főtájkára vezeti a lobbystát, amely évenként megjelenik a *Magyar Közlönyben*. 1996-ban még csak 271, 1998-ban már 423 civil szervezet jelezte, hogy részt kíván venni a törvényhozás munkájának előkészítésében. A parlament állandó bizottságai meghívhatják az érintett szervezeteket az egyes törvényjavaslatok vitájához. Ugyanakkor a harmadik szféra átfogó politológiai elemzése is várat még magára az 1997. december 15-én elfogadott, a közhasznú szervezetekről szóló törvényt követő időszakot illetően (1997. évi CLVI. törvény).
- ⁶ Az EU-csatlakozással kapcsolatos önkormányzati kérdésekkel foglalkozik Tuba Lajos (1997) számos írása.
- ⁷ Az önkormányzati választások részletes eredményét I. Tóth 1991 és Kükorelli 1995. Kurtán Sándorral közösen írt tanulmányunkban (Ágh–Kurtán 1996) bemutatjuk a teljes önkormányzati törvényhozást, a választási eredményeket és a nemzeti-kisebbségi önkormányzatokat. Szeretném itt azt is megjegyezni, hogy az EU, illetve az OECD általában nem találja nagyinak a magyar adminisztrációt. Az Agenda Hungary is foglalkozik a magyar köztisztviselői kar létszámának kérdésével: a mintegy százezres nagyságrendből hatvanezer a helyi önkormányzatokban, negyvenezer a központi kormányzatban dolgozik (1998: 72).
- ⁸ A megye kérdése természetesen sokkal alaposabb kifejtést, sőt külön tanulmányt igényelne, de itt csak utalni tudok Pálné (1997a; 1997b) két dolgozatára, amelyek nemcsak a megyekérdést, hanem az egész közigazgatási reform problémáját részletesen tárgyalják. A megye körüli pártviták történetét a legrészletesebben Navracscics Tibor (1996) dolgozta fel.
- ⁹ A közigazgatási és parlamenti reformról hivatalos dokumentum még nem látott napvilágot, csak a sajtó számolt be róluk (*Népszabadság*, 1998. december 2.; *Népszava*, 1998. december 14.; *Magyar Hírlap*, 1998. december 18. és *HVG*, 1998. december 26.). L. még Horváth Gyula „Magyarország regionális politikája és a csatlakozás teendői” című rövid összefoglalóját is (*Ezredforduló*, 1998/2, 21–23), amiből az tűnik ki, hogy a tervezet egyrészt a régiók kialakítását a vidék fokozott érdekvédelemesítéséje jegyében fogja fel, másrészt egy korábban eléggé elterjed hátrégiós elképzelést vizsgál fel. Úgy vélem, a mind gyakrabban emlegetett hátrégiós elképzelés helyesebb, eszerint mind Kelet-, mind pedig Nyugat-Magyarországon három-három régió van, mindegyik három megyét foglal magában, és ehhez adódik Budapest központi régióként Pest megyével.
- ¹⁰ A Sigma-anyag külön is figyelmeztet, hogy a csatlakozás koppenhágai kritériumai között nemcsak a demokrácia általános követelménye szerepel, hanem külön kritériumként megjelenik „Respect for and protection of minorities” (a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme) is (Sigma 1998: 43). Itt jegyzem meg, hogy Temesi (1998) munkájának negyedik kötetében a magyar politikai és kormányzati rendszer működésével és europaizálásával külön blokk foglalkozik, amelyből most elsősorban Pál Mónika és Győri Szabó Róbert a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőitire vonatkozó tanulmányára hívnám fel a figyelmet.
- ¹¹ A második kamarára és a Köztársasági Tanácsra vonatkozó, itt továbbfejlesztett elképzelés eredetileg a Demokrácia Kutatások Magyar Központja által a Magyar Országgyűlés reformjáról készített és átlgalm összeállított anyagban merült fel, amelyet ezúttal csak röviden összefoglalok. A korábbi parlamenti tervezeteink bemutatását illetően I. Somogyvári, 1998: 165–168.
- ¹² A területi szerveződések kapcsán itt lehetne bővebben kitérni a civil társadalom jellegű kistérségi szerveződésekre, amelyekre egyelőre jórészt a személyes dimenzió és öntevékenység aspektus jellemző, továbbá szociális funkciókat is betöltenek. Az ennél magasabb szervezeti egység, amely már nagyobb területen szerveződik, már professzionálisabb gazdaságfejlesztésre irányul, de kevésbé szociális irányultságú (I. Pálné 1997b: 9–13). A kilencvenes évek teljes áttekintését a politikai szereplők népszerűségéről I. Hargitai 1998.

- ¹³ Az EU-egyeztetésre, illetve az országos képviseletre már csak azért is szükség van, mert nagy a széttagozottság az önkormányzati szövetségekben, és jelenleg komoly ellentét feszül közöttük. A már említett TÖOSZ mint a legnagyobb szervezet nem tudott meg egyezni a hat kisebb az Önkormányzati Szövetségek Tanácsa nevű csúcsszervezet fenntartásáról és a többségi döntés bevezetéséről, ezért a hat kisebb 1999. január elsejétől megalakította az Önkormányzati Szövetségek Társulását (*Magyar Hírlap*, 1998. november 30.).
- ¹⁴ A határokon átnyúló regionális szerveződések igen fontosak, és ugyancsak külön tárgyalást érdemelnének közép-európai áttekintésüket l. Ágh 1998d: 47–48. Megjegyzendő, hogy a nyugati területek nemcsak ezen régiók megszervezésében (Alpok-Adria-régió), hanem az EU-val kapcsolatos euróregiós konkrét szervezeteket illetően is élen járnak az ország többi térségével szemben. Három magyar nyugati megye már hat esztendeje működött Burgenland tartománnyal a Határ Menti Regionális Tanácsot (*Magyar Hírlap*, 1998. augusztus 25.).

HIVATKOZÁSOK

- Ág. Zoltán (szerk.) 1994. A lebegő megye. Veszprém: Comitatus
- Ágh Attila 1997a. A magyar munkáltatói szervezetek mint közpolitikai szereplők. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- 1998a. Az Európai Unió közpolitikai intézményei és folyamatai. *Politikatudományi Szemle*, 1., 2.
- 1998b. Az EU közpolitikája és a magyar csatlakozás. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- 1998c. A magyar kormányzati rendszer és az EU-adaptációs kényszer. Budapest Papers on Democratic Transition, magyar sorozat, No. 60.
- 1998d. *Politics of Central Europe*. London: Sage
- 1998e. *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Cheltenham: Edward Elgar
- Ágh Attila – Kurtán Sándor 1996. *Parliaments and Organized Interests in Civil Society: Local Government Legislation and Elections in Hungary (1990–1995)*. In: Ágh Attila–Kurtán Sándor (eds.) *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Dalos Rimma – Kiss Endre (szerk.) 1998. *Az állami eper edesebb-e?* Budapest: Friedrich Ebert Stiftung
- Downs, William 1998. *Coalition Government Subnational Style: Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio University Press
- Európa Ház, 1998. *Amű a nonprofitörvényről tudni kell*. Budapest
- Ferge Zsuzsa 1998. Az önkormányzatok hullámvasútja. *Népszabadság*, 1998. július 6., 12.
- Hargitai Gábor 1998. Az állam – alulnézetből. In: Dalos–Kiss (szerk.), 1998.
- Illés Iván 1997. A regionális együttműködés feltételei Közép- és Kelet-Európában. *Társadalmi Szemle*, 8–9.
- Illner, Michal 1997. *The Territorial Dimension of Public Administration Reforms in East Central Europe*, *Working Papers*, 7. Institute of Sociology, Academy of Science of the Czech Republic
- Kukorelli István 1995. Önkormányzati választások – 1994. december 11. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) 1998. *Magyarország évtizedkönyve: A rendszerváltás (1988–1998)*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

- Navracsics Tibor 1996. Public Sector Reform in Hungary: Changes in Intergovernmental Relations (1990–1995). In: Ágh Attila – Kurtán Sándor (eds.): *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Németh József 1996. Gondolatok az Európai Unió reformját előkészítő Kormányközi Konferencia emberi jogi témáiról. *Budapest Papers on Democratic Transition*, magyar sorozat, 51.
- Osborne, Stephen – Kaposvári Anikó 1998. Nongovernmental Organizations, Local Government and the Development of Social Services. *Discussion Papers*, 4, Budapest: Central European University Publication Office
- Pál Mónika – Győri Szabó Róbert 1998. A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete. In: Temesi József (szerk.): *A Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Jubileumi Tudományos Ülésszaka*. Budapest: NKE-kiadás, 1998. 4. kötet
- Pálné Kovács Ilona 1997a. Lokális és regionális politika. *Politikatudományi Szemle*, 2.
- 1997b. Merre halad a magyar vidék?, *Társadalmi Szemle*, 12.
- Putnam, Robert 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press
- Sigma Papers No. 23., 1998. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Paris: OECD
- Somogyvári István 1998. A magyar parlamenti rendszer reformja. *Társadalmi Szemle*, 8–9.
- Szegő Andrea 1998. Mi veszélyezteti az önkormányzatokat? *Magyar Hírlap*, július 9.
- Tamási Gáspár Miklós 1998. Az önkormányzat mítosza. *Magyar Narancs*, január 8.
- Temesi József (szerk.) 1998. A Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Jubileumi Tudományos Ülésszaka. 1–4. kötet, Budapest: BKE-kiadás
- Tóth Zoltán 1991. Önkormányzati választások 1990. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.). *Magyarország Politikai Évkönyve, 1991*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány
- Tuba Lajos 1997. Önkormányzatok Közép-Európában, Dunaszerdahely: Lilium Aurum
- Vajda Ágnes 1995. Alapítványok, egyesületek és kormányzati intézmények. *Európa Fórum*, (V) 2. (július)
- Zöldi László 1998. Háttáji politikusok: Az önkormányzati választások kampánya a helyi sajtóban. *Mozgó Világ*, 12.