

---

# TANÁCSKOZÁS

---

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

## Lokális és regionális politika\*

*A helyi politika és regionalizmus – nemzetközi trendek*

A lokalitás politikai dimenziói kutatásának a fejlett polgári demokráciákban sincs hosszú tradíciója. Az utóbbi néhány évtizedben megjelent szakirodalom alapján a helyi politika politikatudományi megközelítésében két irányzat rajzolódik ki. Az egyik – inkább az amerikai kutatásokra jellemző – a helyi hatalom létét és önállóságát adottnak veszi, és mindenekelőtt a helyi hatalom belső működési és strukturális törvényszerűségeire koncentrál. A másik – az európai kontinensen elterjedt irányzat – a helyi és központi hatalom szoros összefonódásából indul ki, és főleg az érdekl, milyen mértékű a helyi hatalom és politika önállósága.

Nem véletlen, hogy az úgynevezett *local community* kutatások az Egyesült Államokban indultak, és mintául szolgáltak évtizedekkel később az európai irányzatoknak. Az Egyesült Államok államfejlődésének sajátosságai folytán ugyanis a *bottom up* megközelítésnek mindig erősebbek voltak a gyökerei. Amikor Robert Dahl 1961-ben munkájának címéül azt a kérdést választotta: *Who Governs?* (Dahl 1961), akkor erre a kérdésre értelmes és egyedi választ lehetett adni bármelyik amerikai városban, nemcsak New Havenben, ahol Dahl volt kíváncsi arra, hogy „ki kormányoz”. Az amerikai szociológiában és politikatudományban a helyi társadalom és politika kutatásának a miénktől eltérő megközelítése, szemlélete és üzenete volt. Nem azért elemezték a helyi hatalmat, mintha a léte vitatott lett volna a politikai-állami strukturában, a kutatások kevésbé teoretikus, illetve strukturális kérdéseket akartak tisztázni. A helyi politika kutatása egyszerűen alkalmas terepnek bizonyult különböző empirikus mód-

\* A tanulmány az OTKA T018128 szám alatt támogatott „Helyi politika és közigazgatás” c. kutatás keretében készült.

szerek kipróbálására, különböző politikai-döntési mechanizmusoknak, a helyi politika szereplőinek elemzésére. A helyi és a makropolitika kétségtelen összefüggése ellenére a lokális politika többnyire indifferens maradt a makropolitikai dimenziók számára, és megfordítva, a helyi politika törvényszerűségeinek jelentős része kifejezetten helyi összefüggésekhez kapcsolódik. A *local community* kutatók nyomán kibontakozott módszertani vita az úgynevezett elitista és pluralista iskola között (Aiken–Mott 1970) nagymértékben hozzájárult a döntési, hatalmi folyamatok empirikus módszertanának és elméletének fejlődéséhez. Az amerikai helyi közösség vizsgálatok politikatudományi hasznukon túl szorosan kapcsolódtak a Park által indított, illetve fémjelzett ökológiai iskolához (Hawley 1950; Clark 1965; Castells 1978), és izgalmas dimenzióit nyitották meg a földrajzi tér és a hatalom szerkezete közötti összefüggések elemzésének.

Az európai kontinensen hosszú ideig a cselekvő ember mint politikacsináló és konkrét lokális környezete sokkal kevésbé volt érdekes, mint a politika intézményei és eszméi, így értelemszerűen a tudományos gondolkodást is a teória uralta az empiriával szemben. A hetvenes években történt elmozdulás nyomán a helyi politika vált a meginduló empirikus kutatások egyik témájává. A kutatási tapasztalatok juttatták a politológusokat ahhoz a felismeréshez, hogy az amerikai megközelítés és módszertan azért idegen, és adaptációja azért bizonyult sikertelennek, mert lényegileg más az európai centralizált államok keretei között a helyi hatalom szerepe és mozgástere (Atteslander–Hamm 1974). A helyi hatalom sajátos törvényszerűségeinek vizsgálata derített fényt a centralizáció helyi hatásaira, és arra is, hogy a helyi és központi hatalom szoros összekapcsolódása makropolitikai következményekkel jár. Az Egyesült Államokban a kérdés az volt, hogy ki kormányoz, később pedig az, hogy milyen következményekkel jár az, hogy ki kormányoz, ezzel szemben Európában a helyi hatalomgyakorlás előfeltételére, a helyi autonómiára, illetve a hiányára koncentráltak. Az empirikus kutatások arra mutattak rá, hogy a centralizáció következtében a helyi hatalom a központi hatalomhoz való viszonyrendszer mentén struktúrálik. Így kerültek például az érdeklődés homlokterébe az úgynevezett határonállók, akiknek sajátos szerepe a helyi politikában az, hogy a központi hatalomhoz közvetítsenek (Grauhan 1975). Kiemelkedő ebben a kérdéskörben Pierre Gremion (1976) *A periféria hatalma* című munkája, amelyben a Crozier iskolájához tartozó szerző a francia közigazgatás és politika legendás alakjának, a prefektusnak a szerepén keresztül mutatja be a központi és helyi hatalom sajátos összefonódásának korántsem csak francia sajátosságait.

Azt mondhatjuk, hogy az európai helyi hatalom és közösség-kutatások szerepe messzebb mutatott a téma feldolgozásánál, a helyi hatalom működési sajátosságainak megismertetésénél. Ugyanúgy, mint ahogy a nyolcvanas években Magyarországon a helyi politikára, a helyi társadalomra irányuló figyelem a centralizált rendszer kritikája volt. A lokalizmus, regionalizmus lassan a legitimációs válság felé

sodródó parlamentáris demokráciák megújulásának egyik fontos eszközévé, sőt a társadalomirányítás divatos paradigmájává vált.

Claus Offe egyik tanulmányában (1975) vitriolos okfejtéssel megkérdőjelezte a politika decentralizálására irányuló törekvések őszinteségét, amelyek többnyire az önkormányzatiság megerősítését forszírozva jelentek meg. Offe szerint ugyanis a 20. századi urbanizációs viszonyok közepette bázisát veszítette a lokalitásra épülő önkormányzati rendszer, fenntartása csupán arra szolgál, hogy pufferróna legyen az ellátórendszerekkel és a munkalehetőségekkel elégedetlen társadalom és a központi kormányzat között. Offe teóriája nagy vitát váltott ki. Abban többnyire egyetértettek a vitázó felek, hogy a központi kormány és a pártok „önkormányzat-barátsága” meglehetősen ambivalens hozzáállást takar, de a lokalitás felértékelődését nagyon sokan a kor szükségszerű és jövőbe mutató, posztmodern jelenségének tekintették.

Kétségtelen, hogy a hetvenes-nyolcvanas években a nyugat-európai országok többségében végrehajtott területi közigazgatási reformok ellentmondani látszanak a lokalitás felértékelődésének. A kisfalvak, sőt Nagy-Britanniában a kisebb városok is elveszítették önálló önkormányzataikat, az igazgatás és a szolgáltatások szervezése egyre nagyobb szervezeti egységekbe integrálódott, következésképpen távolabb került a polgároktól. A hatékonyság, költségtakarékoság, szakszerűség nevében végrehajtott közigazgatási reformok egy évtizeddel későbbi mérlege arra utal, hogy az igazgatási-ellátási színvonal növelése számottevő demokratikus deficitet okozott (Heinelt-Wollmann 1992). A „polgárközeli” igazgatás érdekében különböző demokratikus részvételi és információs formákkal kísérleteznek, megpróbálva a modernizáció kihívásait a demokratikus legitimitáció követelményével összekapcsolni (Reichard 1994).

A lokalitás viszonylagos megrendülése, illetve léptékének, érvényesülési formáinak átalakulása mellett a nyolcvanas évek végére a regionalizmus vált meghatározóvá a hatalomgyakorlás térbeli szerkezetét érintő változási folyamatban. A 19. században az egységesülő nemzetállamok és az állami igazgatásba beépülő, függetlenségüket jórészt megőrző falusi-városi önkormányzatok jelentették a hatalomgyakorlás két legfontosabb pillérét, a 20. század végén viszont a nemzetközi közösségbe integrálódó államok korlátozó szuverenitását a régiók megerősödése ellensúlyozza, amelyek jórészt nem a települési önkormányzatoktól, hanem a központi kormányzatoktól vesznek át feladatokat és forrásokat (Sharpe 1993).

A regionalizmus gyökerei országonként eltérőek (Esterbauer-Pernthaler 1991). Némelyik országban a kulturális, etnikai, nyelvi különbségek manifesztálódásának és egyben kezelésének keretében váltak a régiók (Spanyolország, Belgium), másutt történelmi tradíciók, a korábbi szétszabdalt államszerkezeti egységek élednek újra (Olaszország, Németország). A gyökerektől függetlenül azonban szinte mindenütt érezhető az egyes régiók eltérő gazdasági fejlettségéből származó elkülönülés és verseny. Előfordul továbbá a regionalizálás

kifejezetten racionalizálási, területfejlesztési célzatú mesterséges válfaja is (Franciaország). A regionalizálási folyamat nem egyenlő intenzitású, s gyakran nem is békés. Néhol lépcsőzetes fejlődés során eljutottak a föderalizmusig (Belgium), másutt a kulturális-etnikai különbségeket centralizáló reflexekkel törekszenek elsimítani (Nagy-Britannia), vagy például Olaszországban elszakadási törekvések jelentek meg. Lényeges különbségek vannak abban is, hogy a regionalizmus milyen szervezeti formát ölt, milyen hatalmi tartalommal épül be az államszerkezetbe. Mindenesetre Nyugat-Európában a regionalizmus és föderalizmus decentralizációs tartalmú, a központi államhatalom vertikális megosztásra irányul, míg például az Egyesült Államokban a föderalizálás éppen a hatalom koncentrációját, centralizálását eredményezte.

A regionális hatalom gyakorlásának vizsgálati aspektusa igencsak eltér a lokális elemzésektől, lényegesen ritkábban fordul elő például regionális szintű empirikus vizsgálat. A hatalomgyakorlás „természetes” helyi és központi szintjéhez képest mindig közvetettebb érdekviszonyokat tükröző, határait, feladatait tekintve gyakrabban változó középső, „mesterséges” hatalomgyakorlási szint helyzete, politikai tartalma döntően a helyi és központi szintekhez való viszonytól függ. A regionális hatalom elemzése ezért többnyire éppen ezt a kapcsolatrendszert célozza meg, politikai tartalma, összetétele is csak azért tárgya esetenként az érdeklődésnek, hogy vajon miként befolyásolja a központi erőviszonyokat. A regionális politikai összefüggések tehát kevésbé hordoznak önálló, belső tartalmat, illetve ezek azonosítása rendkívül nehéz feladatnak bizonyul. Vita folyik a regionális identitás szerepéről, tartalmáról, mint ahogy abban is jelentős nézetkülönbségek vannak, hogy a regionális szintet milyen formában célszerű intézményesíteni (Schulz 1994; Kruse 1990). Manapság formálódik a regionális önkormányzatok európai kartája, amely egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a szubnacionális szinteken közvetlenül választott önkormányzattal rendelkező területeknek kell működniük.

A hatalom térbeli megoszlása, a helyi-regionális hatalom gyakorlása kutatásának tehát egyre fontosabb szerepet kell kapnia, módszertana, fogalomtára azonban még kialakulatlan. Ahogy a politikai rendszeren és az állami irányításon belül fel-, illetve átértékelődik a vertikális hatalommegosztás, ahogy egyre nagyobb felelősség, több feladat hárul a helyi és területi szintekre, annak megfelelően kell a politikai-állami irányítási rendszer struktúráját, szervezeti-működési kereteit is a megváltozó súlypontokhoz igazítani. A feladat nem ígérkezik könnyűnek. 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 alkal-

mazkodni, 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.

Hogy a helyi és a regionális politika megfelel-e a kihívásoknak, az függ természetesen az egyes állami-politikai rendszerek alkalmazkodó képességétől is, és attól is, hogy a közigazgatás-tudomány, a politológia, a szociológia mennyire lesz képes feldolgozni, értelmezni a térbeli folyamatok új jelenségeit és alternatívákat felmutatni.

## HELYI POLITIKA A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTTI MAGYARORSZÁGON

A hatalom egységének elvére épülő szocialista állam értelemszerűen nem ismerte a helyi hatalom fogalmát. Amikor a negyvenes évek végén a politika és a szakma arról vitatkozott, hogy önkormányzati vagy tanács típusú helyi irányítási rendszert kell-e bevezetni, Beér János így határozta meg a két modell alapvető különbségét: "A helyi tanácsok nem a helyi hatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei" (Beér 1951). A találó definíció pontosan visszatükröződött a tanácsrendszer közjogi szabályozásában. A harmadik tanácstörvény 1971-ben ugyan sokat liberalizált a rendszeren, de a politikai logika egészen a rendszerváltásig érintetlen maradt. A helyi tanácsok negyven évig annak az ellentmondásnak a béklyójában vergődtek, hogy képviseleti legitimitásuk ellenére hierarchiában kellett működniük. A központi és helyi akarat együttes érvényesítése nyilvánvalóan teljesíthetetlen misszió, különösen olyan rendszerben, ahol a helyi döntések végrehajtása a központi finanszírozás függvénye. A tanácsrendszer szintjei között végig fennmaradt a hierarchia a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége formájában. A helyi hatalom érvényesülését természetesen nem csupán a közjogi szabályozás zárta ki, inkább csak formalizálta az egypártrendszer centralizáló-autokratikus politikai képletét.

Ilyen körülmények között természetesen a helyi politika kutatása nem tartozott a társadalomtudományok fő áramához, sőt. Amikor az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének keretében a helyi társadalom kutatása zászlót bontott, akkor mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy a hivatalos kurzus e kutatásokat nem támogatja, legfeljebb tűri, talán azért, mert nem veszi eléggé komolyan. E kutatás-sorozat szociológiai indíttatású volt elsősorban, de jelentős hatása volt a magyar politikai gondolkodásra is. A helyi társadalom kutatásának eredményeit megjelentető egyik kötetben Gombár Csaba tette fel a kérdést: Van-e helyi hatalom Magyarországon? A költői kérdésre válaszolva Gombár szisztematikusan kifejti, hogy melyek a decentralizáció akadályai, s arra is utal, milyen károkat szenved emiatt

a magyar társadalom. Jómagam ugyancsak folytattam empirikus vizsgálatokat a nyolcvanas években néhány településen (Pálné Kovács 1990). Elemzéseim azt mutatták, hogy a helyi társadalom és helyi politika önállótlanúsága, külső függése torzítja a helyi prioritásokat, nagymértékben magyarázva a központi döntések alacsony hatékonyságát például a településfejlesztésben és a regionális problémák kezelésében.

Általában a helyi társadalom kutatásai azt sugallták, hogy a lokális dimenziók nem egyszerűen visszatükrözik a makrotársadalom sajátosságait, nem egyszerűen részei az egésznek, hanem önálló entitások, amelyek maguk is formálják a makroszerkezeteket. A helyi társadalom jelenségeinek elemzése arra is alkalmas volt, hogy ideológiai tabuk érintése nélkül lehessen rámutatni strukturális gondokra. A helyi társadalom és politika kutatásában rejlő „rendszerkritika” lehetősége persze elsősorban a helyi társadalmi folyamatokkal magyarázható. A nyolcvanas években éppen a helyi társadalmak szintjén jelent meg a civil társadalom elégedetlensége, ott lehetett egy-egy visszahívással, „polgári engedetlenséggel”, falvak szétválási döntéseivel rést ütni a szilárdnak tűnő egységes hatalom tömbjén. Ha nem is lehetett nyíltan támadni az állami tulajdon hegemoniájára és a jövedelem önkényes újraelosztására épülő egyetlen párt uralta társadalmi-gazdasági berendezkedést, a helyi társadalmak – különösen a kisebb településeken – kifejezheték elégedetlenségüket az ellátásban megmutatkozó jelentős különbségekért, a helyi hatalom elégtelen érdekérvényesítő képességéért (Vágvölgyi 1981; Vági 1982; Szoboszlai 1984 stb.).

A magyar politikai kultúrában a centralizáció egyáltalán nem tekinthető rendszerspecifikus sajátosságnak (Kulcsár 1987), így a helyi társadalmak iránti figyelem, a lokalitás szerepének felértékelése nem egyszerűen burkolt rendszerkritika volt, hanem új magyar hatalomelméleti paradigmá is.

## RENDSZERVÁLTÁS A HATALOM TÉRBELI SZERKEZETÉBEN

A rendszerváltás közjogi, államépítő intézkedései nagyon gyakran pusztán a múlt gyökeres tagadását célozták meg, s kevésbé épültek koherens állam-, illetve politikaelméleti megfontolásokra. Noha az önkormányzati törvény előkészítése már hosszabb ideje zajlott, s tulajdonképpen a korábbi rendszerben már megfogalmazódott az önkormányzati típusú modellváltás igénye (Verebélyi 1988), mégis a tényleges törvényhozási folyamatban a korábbi tanácsrendszerrel szembeni averziók, előítéletek, negatív érzelmek vélhetően erősebben hatottak, mint a racionális modell-összefüggések. A törvényhozó pártok felismerték, hogy az önkormányzati törvénynek döntő jelentősége van a rendszerváltás folyamatában. Nem véletlen, hogy éppen az önkormányzati törvény tárgyalása során vált szükségessé az úgynevezett hatpárti egyeztetés mechanizmusa, hiszen szinte kezel-

hetetlenné vált a módosító indítványok tömege, amelyek nemcsak részletkérdésekben, hanem koncepcionálisan is merőben ellentétes alternatívákat tartalmaztak.

Az önkormányzati törvény alkotóinak szemében a rendszer legfontosabb értéke a demokratizmus, illetve a települési önkormányzatok önállósága, szabadsága volt. A politikai, elvi alapállás szerint a helyi önkormányzás joga a helyi társadalmat (a helyben választásra jogosultakat) illeti meg. E modell logikája alapján a helyi társadalom joga az önkormányzáshoz természetesen nem korlátozható aszerint, hogy mekkora településről van szó, s hogy az önkormányzati szervezet mérete alapján egyáltalán alkalmas lesz-e a feladatok ellátására. Ez a rendkívül liberális és demokratikus logika, és az a szándék, hogy a korábban önállósággal nem rendelkező aprófalvak saját önkormányzathoz jussanak, vezetett a helyi döntéshozási egységek megduplázódásához 1990-ben. Történelmi elégtételnek tekinthető, hogy azok a falvak, amelyek a magyar történelem során gyakran egyáltalán nem rendelkeztek a helyi érdekérvényesítés és önkormányzás lehetőségével, a rendszerváltásnak köszönhetően saját képviselőket és polgármestert választhattak. Hozzá kell persze tenni, hogy 1950-ben ugyancsak az volt a cél, hogy a hatalom közelebb kerülhessen a társadalomhoz, s a kisebb falvakban is megalakultak a helyi tanácsok. A rendszer alapvetően autoriter volta azonban nyilvánvalóan megakadályozta, hogy a helyi tanács a helyi hatalom, illetve társadalom szervévé váljon. Önmagában tehát a szervezeti rendszer közelsége nem garantálja a helyi demokratikus viszonyokat, sőt a hatalom decentralizálását sem. Mindenesetre a helyi önkormányzáshoz való jog kiterjesztése, szinte korlátlaná válása kétségkívül a reveláció erejével hatott a helyi társadalmakban, s lényegesen nagyobb társadalomlélektani változást hozott a falusi társadalmak életében, mint a városokéban.

A törvényhozó másik érezhető törekvése az volt, hogy az önkormányzatok önállóságát garantálja az állami beavatkozással szemben. A figyelem érhetően a törvény megalkotása során a közjogi garanciákra irányult, az önkormányzatok gazdasági önállósága tekintetében vélhetően ebben az időszakban sem voltak már illúziók. A törvény kimondta, hogy az önkormányzati ügyben hozott döntés végleges, az önkormányzatok feletti ellenőrzés kizárólag törvényességi szempontú. A törvény az önkormányzati alap-, illetve szabadságjogok katalógusát is felsorolja, amelyek azt biztosítják, hogy az önkormányzatok szabadon alakíthassák szervezetüket, társulhassanak, rendelkezhesenek pénzeszközeikkel és tulajdonukkal. A törvényhozó többnyire abban sem kötötte meg az önkormányzatok kezét, hogy hogyan szervezik meg feladataikat. A liberális logika alapján természetesen a kötelező társulás is teljesen idegen lett volna a törvény szellemétől. Az önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszerének szabályozásában is az volt a törekvés, hogy az állami szervek ne korlátozhassák az önkormányzatokat. A törvényességi ellenőrzés eszközrendszerében is az tükröződött, hogy a törvényhozó az önkormány-

zati szabadságot még a törvényesség helyreállítása érdekében sem szívesen korlátozza.

A hatalom térbeli megosztásában a területi döntéshozók önállóságának mértéke mellett annak is van jelentősége, hogy milyen a munka- és feladatmegosztás az egyes szintek, illetve az állam és az önkormányzatok között. A magyar önkormányzati modell, legalábbis a törvényi szabályozás alapján, azt a szándékot tükrözte, hogy az önkormányzatok dominanciája érvényesüljön a helyi ügyek intézésében. Természetesen kizárólagosságra nem lehetett törekedni, hiszen minden önkormányzati típusú területi irányítási rendszer immánens sajátossága a dualizmus, azaz a területi döntéshozás önkormányzati (képviseleti) és dekoncentrált (bürokratikus) szektorokba szervezése. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy e két szektor milyen arányokban osztozik a területi-helyi feladatokon. A magyar szabályozás szerint a helyi közügyek alapesetben a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak, míg a központi államnak közvetlenül alárendelt dekoncentrált államigazgatás csak kivételesen vesz részt a helyi közügyek intézésében. Amikor a törvényhozó ezt a kívánalmat megfogalmazta, akkor egyértelműen politikai értékválasztás alapján tette, hiszen előre nem modellezhette, hogy az állami feladatvállalás tartalma, illetve az önkormányzati kondíciók milyen munkamegosztást igényelnek. Az önkormányzati igazgatás primátusának rögzítése a demokratikus képviselet és részvétel előnyben részesítését jelezte a bürokratikus és hierarchikus állami irányítási eszközrendszerrel szemben. Az önkormányzati dominancia igényét jelezte az is, hogy a helyi önkormányzatok ügynevezett általános felhatalmazást, széles körű felelősséget kaptak a helyi közügyek intézésében. A törvény szerint az önkormányzatok szabadon vállalhatnak minden helyi közügyet, ami nem ütközik más szerv hatáskörébe. Ez az általános felhatalmazás jellemző az európai kontinensen, de tudni kell, hogy különösen az angolszász államokban az ügynevezett *ultra vires* elve érvényesül. Az *ultra vires* (jogkörön túl) elve szerint az önkormányzat kizárólag azt a feladatot láthatja el, amire kifejezett felhatalmazást kap. Ez az elv éppen azt a felfogást tükrözi, hogy az állam szabadon alakíthatja az állami és önkormányzati feladatvállalás és hatalommegosztás határait. Ezzel szemben a mi önkormányzati gondolkodásunk szerint az önkormányzatok mintha valamiféle természetadta, el nem idegeníthető jogokkal rendelkeznének, éppen azért, mert közösségi gyökereik, képviseleti tartalmuk „magasabb rendűséget” biztosít az államigazgatással szemben. A széles feladatvállalás biztosítása mellett a törvényhozó felsorolja az ügynevezett kötelező önkormányzati feladatokat. A törvényben – szellemével ellentétben – viszonylag kevés olyan konkrét szabály van, amely az önkormányzati érdekekkel szemben az állampolgár, illetve a lakópolgár érdekét, illetve akaratát tekinteti fontosabbnak, holott a mi törvényünk unikális módon magát a helyi választópolgárokat ruházza fel az önkormányzás jogával. A kötelező önkormányzati feladatokat úgy lehet értelmezni, hogy az



ellátás ezen minimuma minden lakópolgárt megillet, teljesítéséért az önkormányzat elvileg felelőssé tehető.

A települési önállóság érdekében a törvényhozó a megyei szintet is feláldozta. A megyékkel szembeni ellenszenv persze érthető volt, hiszen a tanácsrendszeren belül a megyei tanácsok valóban a települési önállóság elnyomói voltak egyszerűen azért, mert a rendszer erre a funkcióra rendezte be ezt a szintet. A tanácsrendszer logikája nem is tette lehetővé a helyi, illetve regionális hatalomgyakorlást, a tanácsok a felsőbb szinteken hozott döntések végrehajtására szolgáltak. A törvényhozó a tanácsrendszer negatív élményét nem a tanácsrendszer, illetve egypártrendszer immanens korlátaival, hanem a megyék hatalmaskodásához kötötte, ezért a megújulás garanciáját is a megyék visszaszorításában látták. Mint köztudomású, voltak olyan erők, amelyek a megyei önkormányzat teljes felszámolását akarták. A kompromisszumot tükröző megoldás az Európa-szerte divatos szervezési elvre, a szubszidiaritásra (Begg 1993) építette a megyei önkormányzatok szerepvállalását. Az önkormányzati törvény szerint a megyei önkormányzatok csak olyan feladathoz jutottak, amelyek ellátására a települési önkormányzatok nem képesek, vagy nem vállalkoznak.

Az önkormányzati törvény tehát gyökeresen átrendezte a hatalom területi szerkezetét. A települési önkormányzatok először jutottak a magyar történelem során valóságos hatalomhoz, míg a mindig fontosabb hatalmi tényezők, a megyék teljesen elsúlytalanodtak. Az önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzati szabadság vált a legfőbb értékévé, s ennek alárendelődött a hatékonyság, szakszerűség, ésszerűség, a területi önkormányzat önállósága és esetenként maga az állampolgár is. Persze ezeket a megállapításokat végül is nem a törvény szövegének jogdogmatikai elemzésével lehet igazolni, hanem a törvény elfogadása óta eltelt hat év tapasztalataival.

Vélhetően a törvényhozó maga sem tudta, hogy a szabályozási modell milyen folyamatokat indít el, milyen diszfunkciókat eredményez, a szándék megfelelő mozgásszabadságot élvező, demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása volt, amely elsősorban a rendszer politikai megújulásának fontos elemeként, s nem a hatékony állam fontos eszközeként indult útjára.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A DEMOKRÁCIA

Az 1990-es önkormányzati választások valódi jelentősége nem is az volt, hogy részben – mindenekelőtt a városokban – lecserélődött a korábbi helyi hatalmi elit, hanem az, hogy a helyi döntéshozás, hatalomgyakorlás átélehető, megragadható élményét adta a helyi társadalom számára, különösen ott, ahol hosszú idő óta először választottak saját testületet és polgármestert. Az első önkormányzati választás persze azért is fontos volt, mert az ingatag, nehezen kiszámítható országos politika számára is jelzést, információt nyújtott a rendszer-

váltást követő fél év után a társadalom véleményéről, s eldöntötte azt is, hogy milyen viszony jön létre az országos és helyi politika között. A választási eredmények alkalmat adtak a politikai kultúra elemzésére, a városi és falusi népesség választási magatartásának, politikai attitűdjének összehasonlítására is. A pártok kompromisszumaként létrejött kissé bonyolult helyi választási rendszer bejuttatta a pártokat a helyi hatalomba, de arra is esélyt adott, hogy a választás személyek között történjen.

A választások azonban meglehetősen csalódást okoztak (Bóhm-Szoboszlai 1990). Az 1990-es önkormányzati választásokon az általánosan is alacsony részvétel a városokban érte el mélypontját, az első fordulóban 162 városban érvénytelen volt a szavazás, a második fordulóban pedig 28 százalékos volt a részvétel. A helyi társadalom közömbössége mögött többek között az is meghúzódhatott, hogy a városi társadalom szemében a helyi hatalom összetétele kevésbé volt fontos. Csalódást okoztak a jelentős szavazatváltások is, különösen a fővárosban és Csongrád, illetve Veszprém megye városaiban. A parlamenti választások óta eltelt viszonylag rövid idő elég volt a kormányzó pártokból való kiábránduláshoz, ami oda vezetett, hogy a nagyobb városokban a parlamenti ellenzék, a szabad demokraták és a Fidesz szerezte meg a hatalmat. A választásokat többen úgy értékelték, hogy elsőprő győzelmet arattak a függetlenek, ami annyiban igaz is, hogy a kisebb településeken valóban túlnyomó többségben függetlenek szereztek meg a képviselői (71%) és polgármesteri (2412) mandátumokat. A városokban viszont a pártok között dőlt el a hatalom kérdése, a függetlenek csupán 15 százalék körüli mandátumot szereztek. Tény azonban, hogy a leadott szavazatok túlnyomó többsége a függetleneket támogatta, s a városokban a pártok által megszerzett hatalom mögött csupán a választásra jogosultak harmadának szavazata állt.

A létrejött önkormányzati testületek kezdetben, érthetően, magukkal voltak elfoglalva. Ki kellett alakítaniuk szervezetüket, bizottsági rendszerüket, meg kellett választani bizonyos tisztségviselőket, dönteniük kellett hivatalukról, társulási kapcsolataikról, saját tiszteletdíjukról stb. A vitáktól, veszekedésektől, személyeskedéstől hangos országban vélhetően sokan csalódást éreztek nemcsak a helyi hatalom szemlélői, hanem gyakorlói körében is. Az első évben polgármesterek tucatjai mondtak le, mert reménytelennek ígérkezett a testülettel való együttműködés. Különösen a kisebb falvakban volt jellemző, hogy független, a korábbi időszakban is tanácsai pozíciót betöltő jelöltek nyerték el a választók bizalmát, ami viszont nem volt elég a testület bizalmának megszerzéséhez. A testületre és a polgármesterre épített két pólusos hatalmi modellben a konszenzus a törvényhozó részéről tudatos elvárás, illetve kényszer, és eleinte úgy tűnt, hogy ennek sok helyen nem tudnak megfelelni. A szabályozás sajátos csapdáhelyzetet teremtett a városokban is. Az önkormányzati törvény szerint viszonylag erős hatalmat és hatáskört birtokló polgármestereket a városokban nem közvetlenül, hanem a testületek vá-

lasztották, ami nyilvánvalóan erőteljes pártfüggést eredményezett. Miközben tehát a polgármester a testület többségét maga mögött tudhatta, éppen e függés miatt nem volt képes személyes hatalmát, illetve pozíciókészletét használni, például a testületen belüli konfliktusok kezelésére, kiegyenlítésére.

A feszültségek nemcsak a testületeken belüli pártok és tisztségek között zavarták az operatív együttműködést, hanem akadozott a hivatali döntés-előkészítés is az „új politikusok és a régi bürokraták” közötti bizalmatlanság következtében. Az újonnan megválasztott testületek erősebb és hitelesebb legitimációjuk birtokában hatalmi arroganciájukkal sok helyen megfélemlítették a hivatalnokokat, akik viszont rutinos teljesítmény-visszatartással igencsak hátráltatták a hatékony működést.

A civakodó testületek, miközben rutintalanságuk, belső feszültségeik miatt eleve nehezen birkóztak meg feladataikkal, nem törekedtek hatalmukat megosztani, illetve decentralizálni. Erre pedig a törvény lehetőséget adott, sőt a törvényhozó arra is számított, hogy az önkormányzati rendszerben lényegesen tagoltabb döntési rendszer alakul majd ki. A hazai úgynevezett széles felelősségű modellben szinte minden helyi ügyért az önkormányzatok felelősek, és gyakorlatilag mechanikusan átvették a korábbi rendszerből a paternalista állami gondoskodást közvetítő, megvalósító intézmény- és feladatrendszert. A sok tennivaló, a terhes örökség, a helyi rendszerváltó feladatok, s a gyakorlat hiánya nyilvánvalóan azt kívánta volna, hogy az önkormányzatok a kisebb jelentőségű, rutinfeladatokról szabaduljanak meg, ruházzák át a hatáskörök egy részét a bizottságokra és a polgármesterre, s nagyobb mértékben támaszkodjanak a hivatal szakértelmére és tapasztalataira. Ezzel szemben a testületek váteszi lendülettel, vagy, ha úgy tetszik, kicsinyes hatalomféltséssel maguk akartak minden kérdésben dönteni, nem bízva sem a bizottságokban – hiszen ott nem mindig biztosíthatóak a stabil párterőviszonyok –, sem a hivatalban. A túlterhelt napirendek és az egymással való küzdelem közegében aztán elsikkadt esetenként a stratégiai cél, sokszor maga az ésszerűség és törvényesség is.

A túlpolitizált, szakmaiságában és törvényességében egyaránt megrendült helyi hatalom a helyi társadalom szemében nem bizonyult sem hatékonyabbnak, sem demokratikusabbnak. Az önkormányzatok többsége egyrészt nem vágott bele a helyi ellátórendszerek reformjába – erre tulajdonképpen a finanszírozási rendszer sem kényszerítette –, ami előrevetítette a későbbi válságot, másrészt a választások után mintha megfélemlített volna a helyi társadalomról.

Az önkormányzatok nem törekedtek a helyi közvetlen demokrácia fórumrendszerét mozgásba hozni, gyanakvással fogadták a civil szerveződések közeledését, mondván, a kapcsolat nem kölcsönös előnyökre épül, a „civiliek csak visznek és semmit nem hoznak”. Az is kétségtelen, hogy a civil társadalmi szerveződések meggyengültek, hiszen a rendszerváltás során vezetőik jó részét elszippantották a pártok és az állam. A korábbi évtizedben betöltött burkolt rendszerkriti-

kai funkciójuk elveszett, az önkormányzatok pedig nem segítették a szervezett helyi társadalmat igazi civil, non-profit feladatokhoz jutni. A kölcsönös elfordulás és eltávolodás mindkét szektornak nagy károkat okozott, ami persze csak később derült ki.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati modellben felkínált demokratizmus csak jelentős korlátok között és gyermekbetegségekkel terhelt jelent meg a helyi politikában (Csefkő-Pálné Kovács 1993). A helyi politika közhatalmi szereplői, az önkormányzatok oldaláról az alábbi problémák jelentkeztek:

- sajátos szerepvarként működésükben – legalábbis a nagyobb településeken – eluralkodtak a pártok és a pártok közötti ideológus, illetve személyes motivációjú konfliktusok,
- a helyi politikusok bizalmatlansága a hivatali apparátusokkal szemben tovább rontotta a testületek operativitását,
- az önkormányzati szervezeteken belül a képviselő-testületek hegemón szerepre törekedtek, nem osztották meg hatalmukat a tisztviselőkkel és a bizottságokkal,
- nem alakítottak ki eleven, szoros kapcsolatot a helyi társadalom civil szervezeteivel, de a gazdaság szereplőivel sem,
- nem alkalmazták a közvetlen demokrácia eszközeit, nem szólították meg a helyi társadalmat.

A helyi politika civil, illetve gazdasági szereplői hasonlóképpen nem voltak felkészülve az önkormányzati típusú helyi politizálásra:

- a civil szervezetek egy része átmenetileg elvesztette aktív magját,
- a rendszerváltás után elvesztették korábban gyakorolt funkciójukat is, miután a direkt politizálásból a pártok megjelenésével „kiszorultak”,
- mind a gazdasági, mind az egyéb érdekképviseletek és érdekcsoportok késlekedtek megszerveződésükkel, eleinte egymás között is jellemzőbbek voltak a konfliktusok,
- nem fogalmazták meg az új körülmények között új stratégiájukat, működésüket az akciózás; a defenzív magatartás jellemezte,
- nem ismerték fel a „városházán” kívüli politizálás lehetőségeit.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ

Az önkormányzati modellváltás decentralizációs reményei részben ugyancsak meghiúsultak. Jóllehet a törvény úgynevezett széles felelősségű, általános felhatalmazású önkormányzati rendszert hozott létre, a tényleges hatalmi decentralizáció garanciái ezen általános politikai keretek között mégis gyengének bizonyultak. Az önkormányzati törvényt csak egy fél év múlva követte az úgynevezett hatásköri törvény, amely megfogalmazta az önkormányzatok feladatait, mint ahogy késlekedett a vagyoni viszonyok szabályozása is, az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása. Az 1991. évi költségvetési törvény pedig végleg eloszlatta az illúziókat az önkormányzatok gazdasági önállósága tekintetében. A települési önkormányzatok ugyan valóban fele-

lősek lettek a helyi közügyek intézéséért, ám ebben a tényleges mozgáster rendkívül szűk volt, hiszen egyrészt az ellátási felelősség, az örökölt intézményrendszer, másrészt a túlnyomórészt állami támogatásból származó forrásrendszer egyértelműen kijelölte a lehetséges haladási pályát (Péteri 1994).

A települési önkormányzatoknak hamar szembesülniük kellett azal, hogy a központi hatalom meglehetősen ambivalens hozzájuk: bőkezű, ha a felelősség és a feladatok megosztásáról van szó, szűkkeblű azonban, ha a vagyon és a források hasonló mértékű megosztására lenne szükség. Liberális, amikor a forráshiányt az önkormányzatok önállósításával és a helyi megoldások, források felkutatására ösztönzéssel kompenzálja, patriarchális azonban, amikor saját forrásait célhoz kötve szétosztja.

A centrális hatalom önkormányzatokkal szembeni veleszületett bizalmatlansága sokkal nyíltabban jelent meg a megyei önkormányzatokkal, illetve általában a regionális szinttel szemben. A megyei szint diszpreferálásánál még eufemizmusokra sem volt szükség, hiszen a megyeellenesség divatos, a települési politikusok körében is népszerű stratégia volt. A „megyeellenesség” nevében azonban nem a települési önkormányzatok jutottak erősebb pozícióba. A területi szinten ellátott feladatok nem települési kompetenciákba kerültek, hanem egyrészt minisztériumi, kormányzati, sőt parlamenti hatáskörökbe (recentralizáció) utalták, másrészt átkerültek a korábbi megyei tanácsoktól a minisztériumoknak alárendelt területi államigazgatási szervekhez (dekoncentráció). Olyan feladatokat, funkciókat adtak át bürokratikus logikájú hivataloknak, amelyek természetüknél fogva képviseleti ellenőrzést, helyi mérlegelést, összetett érdekegyeztetést, azaz önkormányzati típusú döntéshozást igényeltek volna.

A területi szint berendezésében megnyílt alternatíva, a politikai decentralizáció versus bürokratikus dekoncentráció kérdésében összeesapó érdekeket és értékeket jól szimbolizálja a köztársasági megbízottak, a magyar prefektusok „tündöklése és bukása” az elmúlt hat évben (Agg 1993). Amikor az önkormányzati törvény megalkotása során eldőlt, hogy az önkormányzati rendszeren belül elsúlytalanodik a területi szint, szinte reflexszerűen indult meg az állami „benyomulás” a hatalmi vákuumba. A törvénytervezetben szereplő főispáni intézmény nagy ellenállást váltott ki, különösen liberális körökben, amelyek így utasították el a magyar közigazgatás centralizáló hagyományát. Hosszú vita után a törvény csupán az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést bízta a köztársasági megbízottakra. A köztársasági megbízott regionális szervezése – ugyancsak az ellenzék követelésére – azt célozta, hogy a megbízottak megnyugtató távolságba kerüljenek az önkormányzatoktól. Ebben az időszakban tehát az „erős állam” koncepciója még egyáltalán nem jelent meg, sőt a törvényhozás mintha el is feledkezett volna arról, hogy az önkormányzatok mellett szüksége lesz az államigazgatási szektorra is. Így természetesen a két szektor közötti munka-, illetve hatalommegosztást illetően sem alakulhatott ki koncepció.

Amikor a kormányzat nekilátott az eufórikus, rendszerváltó törvénykezés mellett a kormányzás pragmatikus, sziszifuszi munkájának, hamar kiderült a területi partnerek, illetve végrehajtók hiánya. Szinte természetes, hogy – egyrészt a mindenkori központi kormányzat centralizáló attitűdje, másrészt a már ismertetett szubszidiárius megéyeszabályozás miatt – a kormányzat a területi partnerséget saját szektorán belül, „karjai meghosszabbításával” építette ki. Erre akkor is meg lett volna az esély, ha a megyék, önálló területi önkormányzatokként szabályozva, fogadóképesek lettek volna a területi feladatok többségére. Ez a folyamat lezajlott több országban is, sőt reneszánszát éli például a hatékony és racionális közigazgatás címkéjével álcázva Nagy-Britanniában (Lewis 1992), hiszen ha az önkormányzati szektor nem rendelkezik erős érdekérvényesítési képességgel és alkotmányos garanciákkal, akkor a központi hatalom mindig hajlik az államosításra. Nálunk azonban az önkormányzati rendszer szabályozási logikájának alapvető belső ellentmondása volt az elsődleges oka annak, hogy a rendszerváltás után néhány évvel a területi szintet gyakorlatilag teljesen államosították.

Az államosítás szimbólumává a köztársasági megbízotti pozíció vált. A kormányzat egyrészt bátorítást adott a köztársasági megbízottaknak, hogy összetakolt régiójukban az első számú vezetőként lépjenek fel, másrészt egyre több feladatot, hatáskört telepített rájuk, a kormányzati struktúra Jolly Jokereként kezelve őket. Az egyes minisztériumok szintén felismerték, hogy területi szinten szabadon terjeszkedhetnek, hiszen alkotmányos, szakmai vagy éppen politikai mérlegelésre nem kényszerültek annak eldöntésekor, hogy egy területi funkciót vajon önkormányzati vagy államigazgatási szervezethez kell-e rendelni.

A koncepciótlan, koordinálatlan állami terjeszkedés területi szinten olyan áttekinthetetlen, párhuzamosságokkal, elszigeteltséggel terhelt szervezeti konglomerátumot teremtett, amely a területi hatalomgyakorlásnak már nemcsak politikai legitimitását, hanem az ésszerűségét is jócskán kikezde.

Az államigazgatás terjeszkedése körüli politikai, szakmai vita kibontakozása megérlelte a felismerést, hogy önmagában az „erős állam” nem zárja ki az „erős önkormányzati rendszert”. Csak kevesen képviselték viszont azt a nézetet, hogy az önkormányzati rendszer erős területi önkormányzat hiányában genetikai hibában szenved. Önmagában a települési önkormányzati önállóság nem biztosíthatja a hatalom decentralizálását, s a megyei/területi önkormányzatok megerősítése nélkül az állami és önkormányzati egyensúly meg bomlik. A megye-kérdés túlmutatott önmagán: a centralizáció vagy decentralizáció kérdésévé vált (Horváth et al. 1996).

## KORMÁNYVÁLTÁS: ÚJ KONCEPCIÓK – RÉGI REFLEXEK

Az 1994-ben hatalomra került pártok következetes modernizációt, racionalizálást, decentralizációt hirdettek, egyrészt a területi államigazgatás racionalizálása, másrészt a területi önkormányzatok megerősítése formájában. A kormány kétségtelenül megpróbált szembenézni a területi irányítás diszfunkcióival, s többnyire technokrata szemléletű, modernizációs célokat hirdetett meg, előtérbe helyezve a hatékonyságot. A pragmatikusnak ígérkező politika azonban – amit jó részt éppen a költségvetés konszolidációjának szükségessége kényszerített ki – nem bizonyult népszerűnek. Az önkormányzatok viszonylag kényelmesebb költségvetési pozíciói romlottak, a fejlesztések visszaszorultak, az önkormányzatoknak bele kellett vágniuk a helyi rendszerváltásba, a korábbi rendszerből örökölt intézményrendszer reformjába.

A megye-kérdésben – a két párt között lényeges koncepcionális különbség lévén – sem született megnyugtató megoldás, a kormányzat Janus-arcúsága más formákban tovább él.

Kétségtelenül lényeges áttörést jelentett a regionális szintű hatalomgyakorlás szempontjából az, hogy a megyei önkormányzatot az önkormányzati törvény reformja területi önkormányzatnak ismeri el, megnyitva a kapukat az önjogú területi önkormányzati feladatok átvétele előtt. Ezzel a változással függ össze a megyék választási szabályozása is. A korábbi évek vitáiban gyakran használták – meglehetősen álszent – ellenérvként a megyékkel szemben közvetett választási módjukat, gyenge politikai legitimitásukat. 1994-ben bevezették a megyék közvetlen, pártelví, listás választását, mintegy „kipárnázva” a későbbi politikai decentralizációt.

A választási módszer, illetve technika arra törekedett, hogy összeegyeztesse a pártok érdekét a megye területi érdektagoltságával. A pártok érdekét maximálisan sikerült érvényesíteni, hiszen a kötött listás módszer a legkövetkezetesebben tudja biztosítani az arányosságot.

A megye területi érdektagoltságának értelmezése és megjelenítése azonban fogas kérdésnek bizonyult. Az 1990 után szétzilálódó megyei struktúrában a települési önkormányzatok együttműködése meglazult, a korábban közös tanácsokba kényszerített önkormányzatok autonómia- és autarkia-törekvései erősebbek voltak az egymásraultaltság kényszerénél. Különösen a városi magatartásban következett be jellemző változás. A városokat többek között éppen az teszi várossá, hogy szervezik-ellátják a területet, ezzel szemben a városi önkormányzatok mint szervezetek bezárkóztak a város falai, sőt a városháza kapui mögé, s nem mutattak hajlandóságot a környezettel való együttműködésre. A teljes elszigetelődés valamelyest változott 1993 táján, amikor, központi ösztönzésre is, megindult az úgynevezett kistérségi mozgalom (Csefkó 1995; G. Fekete 1995). Elsősorban kistalvák, amelyek táji, földrajzi, történelmi szempontból összetartozónak tekintették magukat, kezdtek egymással szövetkezni azért, hogy kö-

zösen szerezzenek fejlesztési forrásokat, közösen dolgozzanak ki fejlesztési programokat, hogy közösen lépjenek fel érdekeik képviselőiben sokszor éppen a városi központ ellen. A falvak között erősödő szolidaritás – minden szubjektívizmusa, következetlensége ellenére – biztató jel volt a korábbi dezintegrációval szemben, ezt a kormányzat is felismerte, s azért is támogatta, mert kiútnak vélte a megyecsapdából. A kistérségeket jelölték meg sokan annak a területi integrációnak, amely valóban alulról szerveződik, nem korlátozza a települési önkormányzatok önállóságát, ugyanakkor képes a települési egoizmusok összehangolására, a fejlesztés és szolgáltatás-szervezés racionalizálására.

A kistérségek diadalmenetében kétségtelenül következtelen és kiábrándulást okozó lépés volt az úgynevezett két választókerületű megyei választási szisztéma bevezetése. Miután a törvényelőkészítők nem találtak alkalmas módszert a kistérségi választókerületek lehatárolására, salamoni döntés született: a megyéket két mesterséges választókerületre osztották, a tízezernél kisebb és nagyobb települések külön listákon választottak. Némi cinizmussal azt lehet mondani, hogy a területi érdekösszefüggések szempontjából indokolhatatlan, kifejezetten elhibázott választási módszert, amely mesterségesen szétválasztja a várost és környékét (s ráadásul kizárta a megyeközpont lakosságát a megyei közgyűlési választásokból), csupán egy szempontból fogadhatta a szakma örömmel: lehetőséget adott a városi és falusi, a „népi és urbánus” választási magatartás összehasonlítására. A parlamenti, illetve települési választási eredmények alapján is érzékelhető, de a legtisztábban valóban a megyei választásokban mutatható ki az urbánusok baloldalibb, illetve liberálisabb attitűdje, s a vidék konzervatívizmusa, különösen kizsáldapártisága.

Az önkormányzati választások egyébként, a korábbi ciklussal ellentétben, nem eredményeztek lényeges változást a politikai erőviszonyokban, a nagyobb önkormányzatok pártpolitikai térképe ugyan színesebb a sajátos helyi koalíciók miatt, de az országos összesítések alapján az önkormányzatokat is a kormányzó pártok uralják (Bóhm-Szoboszlai 1996).

Visszatérve a megyékre, a megyei közvetlen választások eredményeként a megyei közgyűlések megteltek ambiciózus pártpolitikusokkal. Sajátos fricska az elhibázott választási rendszer kidolgozóinak számára, hogy a megyei testületekből elvileg kizárt megyei jogú városok úgy jutottak informálisan túlsúlyos képviselőkhöz, hogy a listák élén a közgyűlésekbe került megyei párteltek lakóhelye szinte mindig a megyeszékhely város. A tettekre kész pártpolitikusoknak azonban hamarosan csalódnuk kellett. A megerősödött politikai legitimitás nem párosult a megyei szerepkör érdemi növekedésével, így a képviselők energiáikat jobb híján az egymás elleni csatározásokra fordították, különösen a ciklus első éveiben.



## REGIONÁLIS POLITIKA, RÉGIÓK NÉLKÜL

A megyei önkormányzatok „megaláztatása”, következetes mellőzése, kiszorítása tovább folytatódott az utóbbi két évben is. A megyevita különösen a területfejlesztési törvény elfogadása során éleződött ki, s a végkifejlet azt mutatja, hogy – a korábbi kormánnyal ellentétben – a jelenlegi hatalom nem a klasszikus államosítással, hanem kvázi-szervek felállításával próbálja a középszint politikai megoldását prolongálni.

A területfejlesztési törvény a regionális politika modellváltását szolgálta, miután felismerte a kormány, hogy a korábbi területfejlesztési törekvések éppen a centralizmusuk következtében voltak sikertelenek. A korábbi kormány megpróbálta a fejlesztési politikát a települési önkormányzatokon keresztül vezérelni a parlamenti céltámogatási rendszerben. Az országosan uniformizált fejlesztési prioritásokra épülő parlamenti központi újraelosztás rendkívül demokratikus és méltányos volt ugyan, de képtelen volt a helyi sajátosságokat kezelni, s ami még fontosabb, képtelen volt a települések fejlesztési tevékenységének regionális kohézióját biztosítani. A kétségtelenül jó szándékú kormányzati erőfeszítések ellenére a regionális különbségek tovább mélyültek, s az infrastrukturális fejlesztések nem tudták a helyi gazdaság fejlődését elősegíteni (Enyedi 1993).

A területfejlesztés decentralizálásától az új kormány azt remélte, hogy sikerül a helyi adottságokkal adekvát fejlesztési programok kidolgozása, a helyi programok végrehajtásához helyi erőforrások bevonása. A probléma csupán az volt, hogy a területfejlesztést decentralizálni értelemszerűen csak területi szintre lehet. Am némelyik kormányzó párt részéről tanúsított ellenszenv és bizamatlanság a megyei önkormányzatok iránt megakadályozta, hogy a területfejlesztési politika vezérlése önkormányzati feladatként végre helyzetbe hozza az immáron erős politikai legitimitással rendelkező megyei önkormányzatokat. A területfejlesztés számára sajátos, tulajdonképpen korporatív jellegű országos, többszintű intézményrendszer épült ki. Az úgynevezett területfejlesztési tanácsok delegálás útján jönnek létre megyei, regionális és országos szinten, amelyekben képvisellel rendelkeznek az önkormányzatok, kistérségi szövetségek, gazdasági kamarák, a munkavállalók, valamint a minisztériumok. A területfejlesztési tanácsok létrehozását szakmailag nehéz lenne vitatni, hiszen Nyugat-Európában is terjednek a public-private partnerség nevében az ilyen típusú szervezetek, amelyek képesek a területfejlesztésben érdekeltek tevékenységét összefogni. Nálunk viszont a területfejlesztési tanácsok nem egyszerűen a területfejlesztési politika speciális szervezetei, hanem ellátják a területi hatalomgyakorlás fontos funkcióit, aminek révén politikai súlyuk nagyobb lehet a megyei önkormányzatokénál.

Mondhatnánk azt is, hogy a magyar közigazgatás-szervezés bátran a modernizáció útjára lépett, s egyre szélesebb körben alkalmazza az állami-közhatalmi feladatok végrehajtásának újszerű formáit. Látni

kell azonban, hogy a magyar államszervezésben súlyos zavar támadt a középszint jövőjét illetően, s amíg ebben politikai döntés nem születik, addig minden „újítás” a koncepcionális zavar eufemisztikus eltakarása. Azt is meg kell jegyezni, hogy az „alternatív közigazgatás” (közvetett közigazgatás, a közszolgáltatások privatizációja, a public-private partnership stb.) igazi előnyei és hátrányai csak mostanság kerülnek mérlegre Nyugat-Európában is, és megjelentek szkeptikus vélemények is, amelyekre nekünk is figyelni kellene (Kletzander 1995; Lewis 1992).

Korai még a területfejlesztési törvény által létrehozott intézményrendszer mérlegét megvonni. Annyi azonban megállapítható, hogy paradox módon nem a rugalmas, dinamikus regionális és kistérségi fejlesztési politikák számára adott speciális intézményi kereteket, hanem, a közigazgatási vitákra – meglehetősen kontár – válaszként, a megyei szintet helyezte a rendszer középpontjába. A megyei szint azonban csak látszólag erősödött meg, hiszen a párhuzamos intézményrendszerek, az alulról és felülről egyaránt érvényesülő bizalmatlanság, a megyei partnerek közötti rivalizálás miatt megyei szinten heves konfliktusok prognosztizálhatók. Az érdekellentétek feloldhatatlan konfliktusos megjelenése miatt a döntések, a tényleges hatalom más szintekre, vélhetően központi szintre tolódik.

### ALKOTMÁNYOZÁS – ESÉLY A MEGOLDÁSRA?

Az alkotmányozás lehetőséget ad arra, hogy szembenézhessünk az állami irányítás decentralizációjának kérdésével, mégpedig hosszú távú perspektívát nyitva. Az önkormányzati törvény megalkotása idején még erősen hatottak az érzelmek, a tanácsrendszerben megélt negatív élmények. A törvényhozónak sem tapasztalata, sem határozott koncepciója, sem elég ideje nem lehetett 1990-ben, hogy megalapozza a harmadik évezred Magyarországának közigazgatását, benne a helyi és regionális hatalom helyét. Az új alkotmány koncepciójának előkészítési mechanizmusa, politikai kontextusa egyelőre nem túl biztató a tekintetben, hogy elmélyült, előrelátó, szubjektívizmusoktól mentes alkotmányozás valósulhat meg. A megye-görcsök és a centralizáló reflexek továbbélésére utal a jelenlegi alkotmánykonceptióban az a kitétel is, hogy a területi önkormányzás kérdése felülvizsgálandó, mint ahogy az új területbeosztás lehetősége is. Kétségtelen, hogy van ok a teljes önkormányzati rendszer, s benne a területi szint lehetséges alternatíváinak újragondolására, amelyhez az alábbi szempontokat célszerű figyelembe venni:

– Az önkormányzati rendszer nem lehet államelméleti skanzen, egyszerre kell megfelelnie a hatékony és a demokratikus hatalomgyakorlás követelményeinek.

– Az önkormányzati rendszer nem lehet kizárólagos sem, hiszen a helyi-területi szinten megoldandó közösségi feladatok köre folyamatosan változik, s az utóbbi évtizedekben egyre jellemzőbb a magán-

civil társadalmi és közhatalmi szektorok közötti kooperáció és munkamegosztás a tradicionálisan állami feladatok vállalásában.

- A törvényhozó hatalma nem teljesen korlátlan abban, hogy miként alakítja az államigazgatási-dekoncentrált és képviseleti-önkormányzati szektor határait, ugyanis vannak feladatok, funkciók, amelyek nem teljesíthetők bürokratikus logikával, és megfordítva, természetesen vannak olyan feladatok is, amelyek esetében nem releváns a helyi mérlegelés.

- A kormánynak nem lehet belügye az államigazgatás építése sem. A modern államban az állampolgár a közigazgatással érintkezik szinte nap mint nap, ezért az államigazgatás működésében sem mellőzhetők az állampolgár-ügyfél szempontjai. Célszerű az államigazgatás-szervezés és működés alapkérdéseit az alkotmányban szabályozni (Verebélyi 1996).

- A centralizáció-decentralizáció mértéke nem csupán hatalom- és igazgatástechnikai kérdés, hanem a rendszer demokratikus legitimitációját érintő tényező. A szélsőségesen centralizált hatalom nem lehet demokratikus, hiszen nem ad lehetőséget a helyi társadalmak, az állampolgár közvetlen részvételére. A hatalom legitimitációja nagymértékben függ a lakóhelyi életkörülményektől és a politikai légkör minőségétől. Az önkormányzatok sikeressége rendszer-legitimáló tényező.

- A települési önkormányzatok önállósága önmagában nem garantálja a rendszer decentralizáltságát. A 20. század végi urbanizált körülmények között a modern államnak egyre nagyobb szüksége van a területi integrációs szintekre.

- Az állami-politikai-társadalmi szervezetirendszer 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 többtől való függetlenség volt fontosabb. Ma már az egymáshoz vezető utak, hidak kiépítése a feladat, a versenymodernizáció modelljéből célszerű megindulni a konkordancia modell felé.

## MEGYE, VÁROSMEGYE, RÉGIÓ?

Elveket persze sokkal könnyebb megfogalmazni, mint a konkrét szabályokat. Így van ez a területi szint kérdésében is. Még ha teljes egyetértés és egységes politikai akarat lenne a területi önkormányzatiság megerősítése kérdésében, akkor is rendkívül nehéz eldönteni azt, hogy hány szintre van szükség, s különösen nehéz megvonni az új területi egységek határait.

Az elmúlt évek megye-vitái gyakran a szerint a forgatókönyv szerint zajlottak, hogy erős területi önkormányzatra ugyan szükség van, de nem az ezeréves megyére, amelyik egyesek szerint túl nagy, mások szerint túl kicsi.

A megyéknél kisebb, úgynevezett városmegye koncepciója nem új a magyar közigazgatás-történetben. Erdei Ferenc már a harmincas évek végén, elsősorban az alföldi mezővárosokat és környéküket modellezve, javaslatot dolgozott ki a városkörnyéki igazgatásra, eszerint a városok látták volna el a területi igazgatási feladatokat (Erdi 1941). Ezt a koncepciót fejlesztette tovább Erdei a Nemzeti Parasztpárt programjaként városmegye elnevezéssel, majd Bibó István az úgynevezett városjárás formájában, ezek száma 60–110 körül alakult volna, és felváltották volna a megyéket (Erdi 1946; Bibó 1986). A városkörnyékek feletti igazgatási kerületek több megyényi területet fogtak volna át.

Ennek a koncepciónak az üzenete a negyvenes évek végén, illetve a hetvenes években elsősorban nem az volt, hogy új földrajzi egységek léptek volna a megyék helyére, hanem az alulról építkező, a települési önkormányzatokra alapozó közigazgatás eszméje. Az Erdei-Bibó-koncepció megyeellenessége nem annyira a megyék határát, számát, hanem politikai, hatalmi tartalmát támadta. Amikor koncepcióját a hatvanas években Erdei maga is felülbírált, akkor éppen a földrajzi formáció tekintetében bizonytalanodott el, mondván 25–30 nagyobb megye alkalmasabb lenne, de nyilvánvalóan kitarzott a területi igazgatás önkormányzati eszméje mellett.

Napjainkban az Erdei-Bibó-modell üzenete ismét megváltozott, miután újra más érdektörekvések és értékek húzódnak meg mögötte. Elsősorban a városok és a városokban jelentősebb pozíciókkal rendelkező pártok (például a Fidesz) látják a város-megyékben a megyei közigazgatás alternatíváját. A megjelent elképzelések buktatója, hogy kimondatlanul ugyan, de a városközpont primátusát feltételezik, vagy legalábbis belenyugszanak a város és a környéki községek szociológiailag és hatalmi értelemben is egyenlőtlen viszonyába. A koncepció másik gyenge pontja, hogy akarva-akaratlanul tovább zilálja az önkormányzati szektort azzal, hogy a 19 megye helyére 150–200 területi egységet javasol, amelyek felett már csak igazgatási, tehát nem képviselési elvű régiók jöhetnének létre, s ezzel a területi hatalommegosztásban a központi állam kerülne fölénybe.

A regionális területi beosztás koncepciója többnyire a területfejlesztési vitákhoz kapcsolódik, sokkal inkább technokrata érvekkel operál, egész egyszerűen azért, mert a régiók politikai-hatalmi tartalmával kapcsolatban még nagyobb a bizonytalanság, illetve óvatosság. Sajátos térképrajzoló verseny indult annak érdekében, hogy megkreálják a régiók határait. A most készülő Országos Területfejlesztési Koncepcióban foglalt javaslat feléleszti a hetvenes években már egyszer kísérletileg felállított tervezési-gazdasági körzeteket, amelyek a hetvenes évek divatos gazdasági rajonírozási koncepciójára épültek, és ugyancsak tiszteletben tartották a megyehatárokat. A koncepcióba bekerült egy alternatív javaslat is, amelyik a központi körzet méretét lényegesen növelné a többi régió rovására. A mesterséges tudományos lehatárolási javaslatok mellett lassan kirajzolódik a megyék szövetségére épülő regionális beosztás is, elsősorban azért,

mert a megyék felismerték, hogy az állami és EU-s támogatás feltétele lehet a regionális szintű összefogásra épülő programozás.

Arról tehát szó sincs, hogy kitisztult és közmegegyezésre épülő koncepciókkal rendelkezni az új területbeosztás kérdésében, ezért vélhetően az új alkotmány a területi reform ügyét nem tudja lezárni, legfeljebb felgyorsítani a rendezését. Az alkotmányozásnak a szerepe legfeljebb az lehet, hogy megkönnyíti vagy éppen megnehezíti a megyehatárok megváltoztatását.

## REGIONÁLIS ÉS LOKÁLIS POLITIKAI KIHÍVÁSOK ÉS A POLITIKATUDOMÁNY

A fenti áttekintés remélhetően rámutatott arra, hogy a lokális és regionális kérdések politológiai vizsgálatának bőven vannak feladatai, illetve a lokális és regionális politikai mezőnek makropolitikai jelentősége van napjainkban. Ehhez képest a tudomány figyelme viszonylag csekély a téma iránt, néhány elhivatott kutató, illetve műhely erőfeszítései nem elegendők a lokalizmus és regionalizmus megismeréséhez. Kialakulatlan az elmélet és a módszertan egyaránt, alig ismertek az ez irányú nemzetközi kutatási eredmények. Kétségtelen, hogy a lokális és regionális kutatások empiriaigénye magas, s manapság általában nem telik empirikus kutatásokra. Jellemző az is, hogy szponzorok többnyire csak akkor támogatják a helyi politika kutatását, ha a helyi politikusok számára tartanak tükröt társadalmi megítélésükről, népszerűségükről. Arra már kevésbé kíváncsiak, mit is várna a helyi társadalom tőlük. Még nehezebb a helyzet a regionális szint kutatásával, holott égetően szükség lenne megismerni a társadalom regionális identitását, az egyes szinteken működő politikusok és bürokraták szerepfelfogását, lokális és regionális kötődéseit. S persze jó lenne egy „középszintű elmélet” is, amely megalapozhatná a magyar centralizáló politikai és állami kultúra fejlődését a fejlettebb világban uralkodó decentralizációs paradigma irányába.

## HIVATKOZÁSOK

- Agg Zoltán 1993. A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig. *Comitatus*, január
- Aiken, M.-P. E. Mott (eds.) 1970. *The Structure of Community Power*. New York: Random House
- Atteslander, P.-B. Hamm (hrsg.) 1974. *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln: Kiepenheuer
- Beér János 1951. Helyi tanácsaink államhatalmi jellege. In: *Állam és Igazgatás*, 11-12.
- Begg, David et al. 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* CEPR Annual report

- Bibó István 1986. Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. *Válogatott tanulmányok 1971–1979*. Budapest: Magvető
- Bóhm Antal–Szoboszlai György (szerk.) 1992. *Önkormányzati választások, 1990*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- 1996. *Önkormányzati választások, 1994*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Castells, M. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan
- Clark, T. N. 1965. *Who Governs, where and when?* Chicago
- Csefkó Ferenc (szerk.) 1995. *Kistérségeknek kistérségekről*. Budapest: Dunaholding
- Dahl, Robert 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press
- Enyedi György (szerk.) 1993. *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest: KJK
- Erdei Ferenc 1989. *A magyar város*. Budapest 1939
- 1977a *A magyar közigazgatás reformja*. In: Erdei 1977c
- 1977b *Opponensi vélemény Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon*. In: Erdei 1977c
- 1977c *Összegyűjtött művei. Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció*. Szerk. Halász József és Kovács István. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Esterbauer, Fried–Peter Perenthaler 1991. *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*. Wien: Wilhelm Braumüller
- G. Fekete Éva (szerk.) 1995. *A térség, mely élni akar*. Miskolc: MTA RKK
- Grauhan, R. R. (szerk.) 1975. *Lokale Politikforschung*. Frankfurt: Campus
- Gremion, P. 1976. *Le pouvoir périphérique*. Paris: Édition du Seuil
- Hawley, A. H. 1950. *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: Ronald
- Heinelt, H.–Wollmann H. 1992. *Brennpunkt Stadt*. Basel: Birkhauser Verlag
- Horváth Gy.–Hrubi L.–Kiss L. és mások (szerk.) 1996. *Európába megy-e a megye? Konferenciakötetek, 1992–1996*. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor 1993. *Új változatosság*. Budapest: „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány
- Kletzander, Andreas 1995. *Public–Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1.
- Kruse, Heinz 1990. *Reform durch Regionalisierung*. Frankfurt/Main: Campus
- Kulcsár Kálmán 1987. *Politikai és jogszociológia*. Budapest: Kossuth
- Lewis, Norman 1992. *Inner City Regeneration. The Demise of Regional and Local Government*. Buckingham: Open University Press
- Offe, Claus 1975. *Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene”*. In: Grauhan szerk. 1975.
- Pálné Kovács Ilona 1990. *Helyi politika*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Pálné Kovács Ilona–Horváth Gyula 1993. *A megyei önkormányzatok közigazgatási és területfejlesztési stratégiájának alapjai. Comitatus, január–február*.
- Péteri Gábor 1994. *Központi-helyi költségvetési kapcsolatok*. Budapest
- Reichard, Christoph 1994. *Umdenken im Rathaus*. Berlin: Sigma
- Schulz, Volker (hrsg.) 1994. *Region und Regionalismus*. Cloppenburg: Runge Verlag
- Sharpe, L. J. (ed.) 1993. *The Rise of Mesogovernment in Europe*. London: SAGE
- Sipos Katalin 1993. *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest: MTA Allam- és Jogtudományi Intézete
- Vági Gábor 1982. *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest: KJK
- Vágvölgyi András (szerk.) 1981. *Társadalom és gazdaság a mai Magyarországon*. Budapest: MTA Szociológiai Kutatóintézet

Verebélyi Imre (szerk.) 1988. *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja.*  
Budapest: Államigazgatási Szervezési Intézet

Verebélyi Imre (szerk.) 1996. *A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása.*  
Budapest: KJK, MTA Állam- és Jogi tudományi Intézete