

A KORMÁNYZÁS TERÜLETI (KÖZÉP) SZINTJÉNEK INTEGRÁCIÓS SZEREPE

Pálné Kovács Ilona

Bevezetés

Jelen tanulmány,¹ alkalmazkodva a kötet tematikájához, azzal foglalkozik, hogy általában, illetve konkrétan Magyarországon milyen szerepet tölt be a középszintű kormányzás a társadalmi integrációban, különösen pedig a helyi önkormányzatok tevékenységének térségi összehangolásában. A területi szintű kormányzás pozíciói sokkal változatosabbak a helyi önkormányzatokhoz képest. Szakmai és politikai körökben is eltérően ítélik meg a jelentőségüket. Témánk szempontjából különösen fontos, hogy a középszintű kormányzatok (nálunk megyék) szerepével, fontosságával a társadalom egyáltalán nincs tisztában, létük, nem létük nem vált ki különösebb reakciókat az emberek körében. A területi szintű kormányzás elsősorban közigazgatási szakmai és hatalompolitikai kérdés, visszatükrözi az adott időszak konkrét kormányzási, politikai kontextusát, a központi és helyi, pártpolitikai és egyéb erőviszonyok függvényében formálódik. A helyi/települési önkormányzatoknak erős a legitimitációjuk, az emberekhez való közelségük, és az embereket közvetlenül érintő feladatrendszerük okán sokkal inkább reflektorfényben vannak, a velük kapcsolatos reformok, intézkedések kiválthatnak társadalmi méretű reakciókat is. A területi kormányzatok „kényelmes” távoltságban vannak az emberektől, szerepük sokkal kevésbé érzékelhető az érintettek oldaláról. Viszont a középszintű kormányzatok „kényelmetlenül” közel vannak a kormányzás központi szintjéhez, ezért pozíciójuk sokkal könnyebben gyengíthető, a velük való szövetségek, viszonyrendszerek ellentmondásos érdekek mentén formálódnak. Egyáltalán nem egyértelmű, nincs általánosan elfogadott elmélet és gyakorlat arra, hogy milyen irányú és tartalmú integrációs szerepet töltenek be. A kormányzás egészében ellentétes irányú szerepkörbe kerülhetnek, vagy a településekhez, vagy a kormányzathoz kötődnek jobban, a társadalommal való viszonyrendszerük pedig jellemzően közvetett.

¹ A tanulmány az MTA Kiválósági Együttműködési Program *Mobilitás Kutatási Centrum* projekt keretében készült.

Amikor egy-egy kormányzási modellt értékelnek akár a demokrácia, akár a hatékonyság oldaláról, akkor többnyire nem a decentralizáció-centralizáció mértéke alapján teszik ezt. Még nehezebb a területi dimenzió értékelése a jelenlegi időszakban, amikor felteszik a kérdést: vajon a decentralizáció valójában erősíti-e, vagy éppen gyengíti-e az államot (Faguet–Fox–Pöschl 2015:132-133). A hatalom térbeli megosztása megkérdőjeleződik a válsághelyzetekben, a különböző új kihívások (klímaváltozás, migráció, biztonság, járványveszély) szorításában. Sajnos meggyőző példát szolgáltatott erre a 2020 tavaszán világméretűvé vált koronavírus járvány is. Ennek ellenére tartja magát az a nézet is, hogy a decentralizáció éppen a gyenge, megrendült államok erősítésének eszköze (Cheema–Rondinelli 2007).

Nem könnyű tehát a kormányzás területi szintjének fontossága mellett érvelni. Lentről, a helyi és fentről, a központi kormányzati arénából is változó és ellentmondásos elvárások, törekvések bővítik vagy szűkítik a mozgásteret. A tanulmány annak ered nyomába, hogy milyen trendek jellemzőek a területi kormányzás világában, hogyan alakult a hazai középszint helyzete, különösen a politikai és társadalmi integrációs szerepkörét illetően.

A területi kormányzás változásai az utóbbi évtizedekben az Európai Unióban

Az 1980-as évtizedtől kezdődően Európában a területi kormányzási rendszerek között *konvergencia* következett be a decentralizációt is támogató, neoliberais elvek, modellek, technikák alkalmazásával. A kelet-közép európai országokban a területi reformok dimenziói és motivációi azonban eltérőek a nyugati „új regionalizmustól” (Nemec–de Vries 2012, Junjan 2012). A területi kormányzási reformok nem tüntették el az egyes országok közötti különbségeket (Loughlin et al. 2011, Bertrana–Heinelt 2013, Kuhlmann–Wollmann 2014). Régiók kerültek a térképre valódi regionalizmus nélkül, a regionális átalakulásban érintett csoportok befolyása alapján (Keating 2014, Brusis 2014). Nyugat- és Dél-Európában az etnikai, nemzetiségi alapú regionális autonómia erősödése vált jellemzővé. Az új, kelet-európai demokráciákban azonban a nemzeti kisebbségi kérdés, illetve a területi szereplőkkel szembeni kormányzati bizalmatlanság (O’Dwyer 2006) inkább a centralizációs trendeket táplálta (Scott 2009). A lengyel példát kivéve nem jöttek létre erős középszintek az új tagállamokban, annak ellenére, hogy minden új uniós tagállam számára szinte kényszer volt a NUTS 2 régiók² lehatárolása (Hughes et

2 Az Európai Unió statisztikai rendszerének rövidítése (Nomenclature of Units of Territorial Statistics), amelynek 2-es egysége az 1–3 millió közötti népességszámú régiókat jelöli. A besorolás kizárólagos célja a régiók fejlettségbeli összehasonlítása.

al. 2004). Bár nem csupán az uniós „kondicionalizmus” – azaz, a csatlakozás különböző szabályozási és közpolitikai feltételekhez kötése – ad magyarázatot a regionális reformkísérletek kudarcára (Saarts 2019). A régiókkal való együttműködésre az uniós adminisztráció sem készült fel, így azok „gyenge kapacitásaira” hivatkozva lényegében hozzájárult a nemzeti kormányzatok központosító törekvéseihez.

Az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében a régiók (megyék stb.) és a nagyvárosok évtizedek óta keresik a helyüket. A középszintek helyzete nem stabilizálódott és csak kevés tagállamban erősödött meg. Az önkormányzatok térnyerése, a decentralizáció ennek ellenére markáns trend maradt, hangoztatva, hogy Európa jövője a helyi, területi kormányzási szinteken múlik (Vallier et al. 2018). A 2008-as gazdasági válság és a romlónak tartott közbiztonság azonban erősebb állami szerepvállalást és centralizációs reflexeket váltott ki (Göymen–Sazak 2014).

A centralizáció azokban a tagállamokban erősödik leginkább, ahol ellenzik az Európai Unió föderatív modelljét, holott épp ezek az országok a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei. A kohéziós politika hatását ellentmondásosan ítélik meg, mondván, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez a decentralizáció nem járult hozzá (Dyba et al. 2018), a divatos „*place based*” politika inkább nehezítette a felzárkózást (Loewen 2018). A negatív tapasztalatok alapján több országban (Csehországban, Szlovákiában, s az utóbbi időben Lengyelországban is) a kezdeti regionalizációs törekvések centralizációs irányba fordultak (Baun–Marek 2017). Más kutatások azt igazolják, hogy az erősebb régiók hatékonyabban használják ki a kohéziós politikai lehetőségeket (Rodríguez-Pose–Courty 2018), míg a gyengébben teljesítők abszorpciósi képessége kisebb (Charron et al. 2013, Charron 2016). Reális a veszély, hogy az uniós regionalizációs elvek nemzeti végrehajtása továbbra is elmarad (Bachtler et al. 2017). A környezeti, biztonsági, gazdasági válságok, vagy a legújabban megjelent világválság a preventív állami funkciók felértékelődéséhez vezet (Baldersheim–Rose 2010:258).

Nehéz összegezni az utóbbi évtizedben lezajlott meglehetősen hektikus irányú változásokat, a centralizáció és decentralizáció előnyei, hátrányai újra mérlegre kerülnek. Az új kormányzási korszakban nehéz akár a szinteket, akár a szektorokat világosan körvonalazni. A kormányzati rendszerek erősödő jellemzője a hibridizáció, az egyes szintek és (önkormányzati, államigazgatási, piaci, civil) szektorok funkciói átrendeződnek és kapcsolatrendszerei is átalakulnak. Ennek következtében nem a szintek és szektorok szétválasztása – az önkormányzatokra értelmezve, nem az „autonómia” – az elsődleges, hanem az interakciók válnak fontossá. A centralizáció és decentralizáció együttesen vannak jelen minden kormányzati rendszerben, arányuk egyrészt alkalmasság, kondíciók, másrészt a politikai erőviszonyok kérdése, amitől különösen a középszintű önkormányzatok sorsa függ.

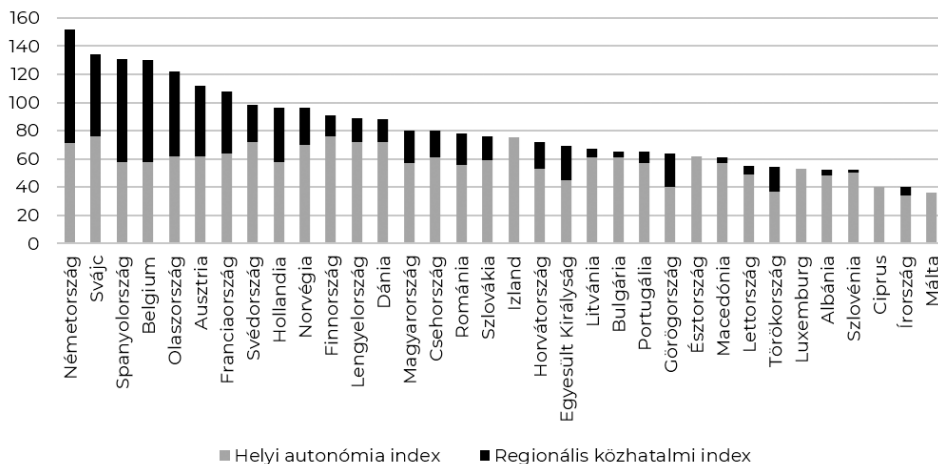
A középszintek integrációs funkciói és mechanizmusai

Nem véletlen, hogy a helyi és a központi kormányzási szint közötti hatalmi térben elhelyezett „középszintű” önkormányzati és/vagy államigazgatási egységek, intézmények mutatnak különösen változatos és változó képet. Elhelyezkedésénél fogva a középszint funkciója, mozgásterere „ütközik” bele logikailag is a helyi és központi kormányzatok felségterületeibe, melyeket sokkal inkább „véd” a közvetlen politikai legitimáció és a közpolitikai, alkotmányos rendeltetés. Nem segít igazán a szubszidiaritás elve sem, hogy körülhatároljuk a „középszint” helyét, annak ellenére, hogy ez az elv van leginkább segítségére a területi kormányzatoknak a központi hatalommal való kompetenciavitákban. Könnyen belátható, hogy a feladat ellátása a települési szint esetében van a „lehető legközelebb” az emberekhez. Sokkal nehezebb a középszint szerepvállalását megindokolni a helyi szintekkel szemben, vagy a központi szintű döntéshozáshoz képest indokolni a területi szint alkalmasabb léptékét, méretét.

Talán ezért is egyre kevésbé jellemző modell a közfeladatok, közszolgáltatások ellátásának merev, egyértelmű, mechanikus elválasztása a szintek között. Sokkal gyakrabban használják a „vegyes” *feladattelepítést*, amikor mindegyik szint birtokol bizonyos funkciót, kompetenciát, erőforrást ugyanazon közpolitikai feladat megszervezésében. Optimális esetben ezek a *funkciók harmonikusan összekapcsolódnak*, a lépték és kapacitás alapján dől el, hogy melyik szint miért felelős.

Vannak általános közigazgatás-szervezési elvek, amelyek érvényesülnek a szintek intézményesítésében és funkciókkal, forrásokkal való feltöltésében. A súlypontok változásának elve szerint az egymáshoz túl közeli területi döntéshozó egységek egymás riválisai lesznek és rontják a rendszer hatékonyságát (Hajdú 2001, Bibó 1975, Magyary 1988). Általánosan elfogadott, hogy a megvalósítás ideális szintje a helyi szint, míg a szabályozás, forráselosztás, stratégiai tervezés jellemzően a központi kormányzati szervek rendeltetése. Kérdés, hogy mi marad közte? Erre nehéz rövid és egyértelmű választ adni. A középszint attól függően részesedik a közfunkciókból, hogy milyen léptékű, hogy az alatta és fölötte lévő szintek funkcióikat tekintve milyen erősek vagy éppen gyengék, és hogy a törvényhozó milyen szerepet szán neki. A helyi és a regionális (vagy mezo) szintek autonómiájának viszonya *nem zéróösszegű játék*, sőt, az erősebb területi önkormányzatok hozzájárulnak a helyi autonómiák erősödéséhez is, miután a két szint nem alá-fölérendeltségi, hanem partnerségi viszonyban van egymással (Ladner et al. 2019). Az alábbi, 1. számú ábra mutatja, hogy éppen az erősebben decentralizált országokat jellemzi, hogy a helyi önkormányzatok mellett a mezo-szintnek (tagállamnak, régióknak stb.) is hangsúlyos szerepe van.

1. ábra
Helyi autonómia index és regionális közhatalmi index, 2010



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report.

Jellemzően a kisebb méretű (megyei, járási, kerületi stb.) középszintű önkormányzatok látnak el közvetlenül is *közszolgáltatási feladatokat*, működtetnek olyan nagyobb szolgáltató intézményeket, amelyek megfelelő kapacitással rendelkeznek és megfelelő minőséget, szakértelmet biztosítanak. A középszintű önkormányzatok által fenntartott és működtetett egészségügyi, szociális, kulturális, oktatási intézmények szerepe vitathatatlan a társadalmi integrációban. A választott önkormányzatok közszolgáltató intézményrendszer működtető döntésein keresztül különböző *társadalompolitikai célok, prioritások, ideológiák érvényesíthetőek*, például, hogy egyáltalán milyen forrásokat biztosítanak a működéshez, milyen szakmai elvárásokat fogalmazznak meg. Az államigazgatás középszintű szervei inkább hatósági, igazgatási, felügyeleti feladatokat látnak el, kevésbé vesznek részt a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartásában.

A középszinteknek tipikus funkciója a legtágabb értelemben vett *koordináció*, ami sokfajta aktivitást és alkalmazott eszközt takar attól függően, hogy milyen helyet birtokol az önkormányzat a politikai-hatalmi szerkezetben. A koordinációnak *sokfajta típusát* különbözteti meg a közigazgatástudomány (Kovács 2014), de fontos fogalma a közgazdaságtannak, a szervezés-, illetve politikatudományoknak is. A közgazdasági gondolkodás középpontjában értelemszerűen a *piaci koordináció* áll, a *közigazgatási-bürokratikus* koordinációt többnyire kiegészítő jellegűnek tartják. Az utóbbi évtizedekben pedig egyre több figyelem irányul a *hálózati* koordinációs mechanizmusokra, de megjelennek további, kevert típusok is. Jelentősen kiszélesült az integráció, koordináció jelenségkörének tartalma,

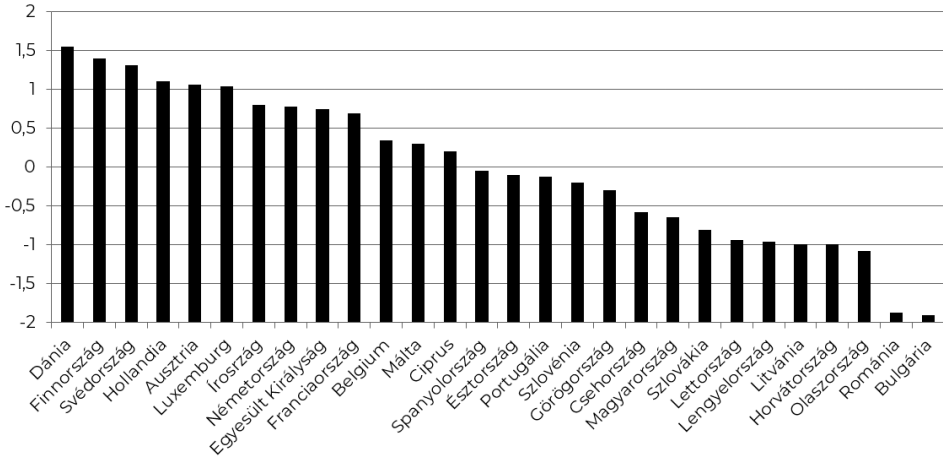
intézményi és eszköztára, a *kormányzatból a kormányzás (governance) modellje* felé haladva, az *intézmények helyett az interakciókat, a kollaborációt* helyezve a középpontba (Bevir 2011, Blomgren Bingham 2011), és az állammal szemben több személyességet, társadalmi szerepvállalást elvárva (Rixer 2019). Ezek a koordinációs sémák különböző mértékben és interakciókban vannak jelen a különböző kormányzati, illetve társadalmi, gazdasági, politikai rendszerekben, ezek részletes tárgyalása meghaladja a tanulmány kereteit. Csak azon fogalmi elemeket tárgyaljuk, amelyeknek nem csak közigazgatási, hanem kifejezetten társadalmi, politikai integrációs, illetve makró-koordinációs szerepet lehet tulajdonítani. Azt feltételezzük, hogy a területi önkormányzatok közjogi felhatalmazása és kapcsolatrendszere nem egyszerűen intézmények koordinációjára szorítkozik, hanem társadalomintegrációs hatása is lehet.

A bürokratikus, közigazgatási jellegű koordinációs szerep egyrészt szervezeten belüli, illetve intézmények közötti összehangolást, együttműködést jelent a közigazgatás közjogi eszköztárának segítségével. A középszint esetében az egyik legfontosabb koordinációs platform a *térség településeinek, illetve önkormányzatainak az összefogása*. Ennek szükségességét nem kell külön indokolni, de eredményessége, tényleges formája nagyon különböző lehet. Alapvető különbség van természetesen az államigazgatási (klasszikus bürokratikus) és az önkormányzati típusú koordináció között. Az államigazgatási koordináció hierarchikus, eszköztárában az ellenőrzés, felügyelet is jelen van, ugyanakkor lényegesen kevésbé jellemzi az együttműködő attitűd. Az önkormányzati rendszer fontos sajátossága, hogy a települési és középszintű önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltség, ha úgy tetszik, a települési önkormányzatokat nem lehet a középszinttel együttműködésre „kötelezni”. Olyan eszközöket lehet tehát csak alkalmazni, amelyek kölcsönös érdekeltséget feltételeznek, illetve, amelyeket a jogszabályok hoznak létre. Akkor a legegyszerűbb a helyzet, amikor a középszintű önkormányzat a hatáskörébe kap általános koordinációs jogköröket (pl. tervezés, forráselosztás, előzetes véleménynyilvánítás joga, ritkán közös döntési felhatalmazás, szerződés), vagy egyes közfeladatok, szolgáltatások közös ellátásában jelennek meg együttműködési elemek. A bürokratikus és önkormányzati típusú koordináció azonban nem feltétlenül van jelen párhuzamosan, hiszen vannak országok, kormányzati rendszerek, ahol egyáltalán nincs választott területi önkormányzat. Ezekben az országokban (pl. Finnország, Portugália) a területi államigazgatási egységekben kinevezett köztisztviselők vezette hivatalok látnak el bizonyos irányítási, koordinációs funkciókat, együttműködve különböző nem közhatalmi partnerekkel, és a területi államigazgatás és annak vezetője hangsúlyosabb szereppel rendelkezik, alkalmazva akár „horizontális” elemeket, eszközöket is.

A középszintű, területi önkormányzatok egyik tipikus és hatásos társadalominTEGRÁCIÓS, koordinációs feladatköre a *fejlesztéspolitika*, ami erős eszközöket biztosít gazdaság- és társadalompolitikai célok – például a társadalmi felzárkóztatás, a regionális kohézió – érdekében. Ezen a közpolitikai területen különösen érvényes az egyes koordinációs típusok erős keveredése, összekapcsolódása, mint ahogy az irányítási szinteké is, a többszintű kormányzás modellje szerint. Az Európai Unió tagállamaiban ezt a szerepet az uniós kohéziós politika kifejezetten támogatja: egyrészt nagyon jelentős forrásokkal, másrészt a tervezésre, forráselosztásra vonatkozó szabályozással, amely a régiókat, városokat, és azok önkormányzatait partnerekként veszi számításba, elvárva bevonásukat a központi kormányzati döntéshozásba. A régiók fejlesztéspolitikai, uniós kohézióspolitikai szerepköre a közpolitikai érdeklődés középpontjában van, és a tudományos szakirodalom is bőségesen tárgyalja a tapasztalatokat, mint erre utaltunk az előző részben. Ez a szerepkör át van szöve politikai érdekérvényesítési, képviselői elemekkel, és a partnerségi modell, amit az uniós források feletti döntéshozásban elvárnak, elve sokszereplős, esélyt adva különböző inkluzív és exkluzív hálózatok megjelenésének. Állítható tehát, hogy a fejlesztéspolitikai felhatalmazás az európai uniós kohéziós politikai modell keretei között fontos integrációs lehetőséget jelent mind az erőforrások elosztását, mind pedig a döntési mechanizmusokat tekintve. Hogy valóban érvényesül-e az integrációs cél, az viszont erősen országspecifikus sajátosságokat mutat, ahogy erre például az Európai Unió kohéziós jelentései rámutatnak. Hatalmas szakirodalma van annak is, hogy mennyire érvényesül a decentralizáció, regionalizmus és partnerség az egyes tagállamokban, szoros összefüggést találva az ország társadalmi, politikai kulturális sajátosságai és a szereplők közötti együttműködés hatékonysága között (Pálné 2019a). Az alábbi ábrák azoknak a felméréseknek az eredményeit mutatják, ahol az egyes országok NUTS 1-es és NUTS 2-es régióinak kormányzati teljesítményét hasonlították össze (2. és 3. számú ábra). A sorrend alakulása jól érzékelteti ugyan, hogy a nemzeti kormányzás minőségét mérő rangsorokkal többnyire egyezően alakulnak a regionális kormányzati teljesítmények is, bár hozzá kell tenni, hogy ugyanezek a felmérések igazolták azt is, hogy egyes országokon belül viszont nagy különbségek lehetnek az egyes régiók között.

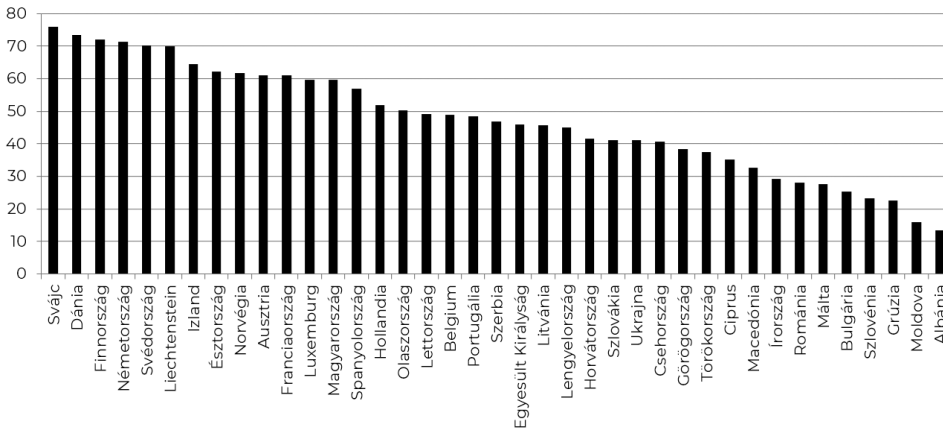
Van olyan, jogilag sokkal kevésbé szabályozott, ugyanakkor nagyon fontos, nem bürokratikus koordinációs szerepköre a területi önkormányzatoknak, ami inkább a *politikai, társadalmi szférában zajlik*. A politikai, társadalmi integrációs szerep érvényesülésének ugyancsak több feltétele van, ami messze nem minden önkormányzati, területi kormányzati rendszerben teljesül. A legfontosabb feltétel talán a politikai legitimitáció, ami nem független persze a modell közjogi sajátos-

2. ábra
Európai kormányzási minőségi index, 2010.



Forrás: Charron et al. 2013

3. ábra
Európai kormányzási minőségi index, 2017.



Forrás: Charron et al. 2018

ságaitól. A területi önkormányzatok választott testülete biztosítja a legitimációt és elvileg a választókkal való közvetlen kapcsolat kiépítésének a lehetőségét is, bár a szakirodalom a középszintű politika sajátosságait kevésbé tárgyalja (Heinelt et al. 2016). Egyáltalán nem mindegy a választás módja és az sem, hogy a választók számára mennyire fontos a középszintű választásokon való részvétel. A „second order election” (másodrangú választás) fogalmát ugyan az európai parlamenti választások elemzéséhez vezették be (Reif-Schmitt 1980), de nagyon gyakran alkal-

mazzák a helyi, regionális választások jellemzésére is, tekintettel arra, hogy a helyi választásokon való részvétel rendszerint alacsonyabb. A választók kisebb érdeklődése azon a felismerésen alapul, hogy a helyi, regionális önkormányzatok szerepe, hatása kisebb a polgárok életére. Éppen ezért pozitív összefüggés tapasztalható a nagyobb helyi autonómia és a választási részvétel között (Gendzwill 2019). Érdekes módon a decentralizáció és a pártok nacionalizációja között ugyanakkor nem találtak szignifikáns összefüggést (Lago-Penas–Lago-Penas 2011), azaz: a pártok általában nem kényszerülnek rá politikájuk, illetve szervezetük „regionalizálására” még akkor sem, amikor az országban jelentősebb decentralizáció zajlott le. Van olyan kutatások is, amelyek viszont megkérdőjelezzik a regionális választások másodrendűségét (Shakel–Jeffery 2012), különösen akkor, ha a politikai erőviszonyok kiélezettek, és ahol egyes régióknak speciális politikai jelentősége van, vagy kifejezetten regionális pártok versenyeznek (Keating 2004). Mások szerint a regionális választási részvétel akkor is növelhető, ha a régiók ténylegesen jelentősebb forrásokhoz és hatalomhoz jutnak (Blais et al. 2011), mint ahogy a választások időzítése is a többszintű kormányzás rendszerében motiváló hatású lehet (Schakel–Romanova 2019).

Mindenesetre, az többnyire jelentős kihívás, hogy a területi önkormányzati választások az érdeklődés központjába kerüljenek, mind a helyi, de különösen az országos választásokhoz képest. Amennyiben a területi, középszintű, regionális önkormányzatok pedig eleve gyengék, nem rendelkeznek olyan funkciókkal, amelyeket a polgárok közvetlenül érezhetnek, akkor különösen nehéz valódi politikai legitimitációt szerezni a választott, képviseleti jogállás ellenére.

A választás hatása természetesen nem korlátozódik az önkormányzati szférára. Nyilvánvalóan a pártok aktivitása döntő, de a választás megmozgatja a civil szférát, a médiát, a politikai elitet is, tehát a választás a pártokon túl a szélesebb intézményi és társadalmi kört is aktivizálja. Továbbá, a „normálisan” működő demokratikus önkormányzati rendszerekben a választásokat követő működés is nyitott, integratív jellegű, bár a területi önkormányzatok esetében sokkal nehezebb megoldani a nyilvános működést. Éppen a méretek és a kevésbé látványos funkciók miatt a területi önkormányzatok működésében sokkal inkább jellemző az indirekt, illetve a „korporatív” típusú egyeztetés, és ritkán, de előfordul a közvetlen demokratikus elemek (népszavazás) alkalmazása is. Valamint az utóbbi időben a középszintű önkormányzatok számára is nyitva állnak a demokrácia gyakorlásának digitális lehetőségei.

A középszintek politikai, társadalmi integrációs szerepe a regionális identitás miatt kerül az érdeklődés középpontjába, amely többnyire kulturális, nyelvi, etnikai azonosságon, illetve különbözőségeken alapszik. A regionális autonómia moz-

galmak vizsgálata azonban nem része ennek a tanulmánynak azért sem, mert rendkívül sokfélék, többnyire aszimmetrikus területi közigazgatási modellt igényelnek, illetve azért sem, mert gyakran az ország területi integritását kérdőjelezzik meg, nagypolitikai, sőt, nemzetközi dimenziójuk van.

A nemzetiségi, regionális ellentétekkel nem „terhelt” országokban is része lehet a középszintű kormányzatok politikai integrációs szerepének a központi kormányzattal való formális és informális viszonyrendszer, amit vagy osztott hatalomnak (*shared rule*) vagy interaktív hatalomnak neveznek. Vannak olyan kormányzati rendszerek, ahol az egyeztetésnek világos közjogi keretei vannak, és már mérik is a *shared rule* indikátorokkal a regionális hatalmi index részeként (Hooghe et al. 2016). Nyilvánvalóan a föderális és regionalizált kormányzati, illetve a kétkamarás parlamenti rendszerekben a közép- (tagállami, regionális) szint részt vesz a központi döntéshozásban. De azt tapasztalni azokban a decentralizált országokban is, ahol az érdekegyeztetési mechanizmusok fejlettek, hogy az önkormányzati érdekszövetségeket a kormányzat partnernek tekinti, ezért van mód arra, hogy a térbeli dimenziók bekerüljenek az országos politikába is. Ahol viszont a formalizált csatornák nem épültek ki, vagy nem eléggé hatékonyak, ott az informális érdekegyeztetés, érdekérvényesítés, lobbizás válik jellemzővé, ezzel nagyobb teret adva a parciális, személyes érdekek előnyben részesítésének és a korrupciónak. Ebben a politikai mezőben felértékelődik a politikai személyiségek, lobbisták szerepe, akik mögött nem csak pártok, hanem másfajta érdekcsoportok is állhatnak.

Ugyancsak a térbeli hatalommegosztás, a politika területi dimenziójának nagyon aktuális kihívása a belföldi (falvak és városok vagy fejlett és fejletlen régiók közötti) és nemzetközi migráció, amely felfogható lábball szavazásnak (Somin 2018). A nemzetközi migráció kezelésében az önkormányzatok szerepe elvileg ugyan nagyon fontos lenne, mégsem tapasztalni, hogy a nemzeti kormányzati és a nemzetközi intézmények közötti diszkurzus kiterjedne érdemben a lokális, regionális összefüggésekre.

Összességében azt mondhatjuk, hogy középszinten nem csak a bürokratikus koordináció, hanem a politikai integráció eszközei, intézményei is működnek. Ezen a szinten is sokfajta érdek, szereplő, intézmény és mechanizmus van jelen attól függően, hogy milyen funkciói, státusza van az önkormányzatnak, illetve milyen további intézmények, szektorok szerveződnek középszinten. Ami vélhetően közös sajátosság, hogy a helyi szinthez és különösen közvetlenül az emberekhez, a választókhöz való viszony közvetettebb, a részvétel és a nyilvánosság kevésbé érvényesül, a társadalomintegrációs szerepkör gyakran rejtve marad.

Városok és középszintű integráció

Vajon milyen kihívást jelent a területi kormányzási integrációban a városok egyre inkább felértékelődő szerepvállalása? A városok fogalmi ismérve, hogy funkcióik túlterjednek saját közigazgatási határaikon, tehát térbeli integrációs szerepük van. Vajon miként kezeli ezt a földrajzi sajátosságot a közigazgatási, illetve tágabb értelemben vett kormányzási rendszer (Pálné 2008)? A meglehetősen bonyolult kérdés megválaszolása meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, csupán arra térek ki, hogy a középszintű önkormányzatok térbeli integrációs szerepét hogyan érinti a városi önkormányzatok működése. A városok, pontosabban nagyvárosok, és a körülöttük elhelyezkedő területi önkormányzatok viszonya jellemzően annak ellenére ellentmondásos, hogy együttműködésük szükséges lenne. A városok politikai elitje saját választópolgáraihoz kötődik, nem igényli a területi kormányzati szint „segítségét”, és nagyon gyakran a városok önkormányzatának kapacitása is lényegesen erősebb, mint a területi önkormányzaté, ezért inkább rivalizálnak, mint együttműködnek. Ezt az ellentmondásos viszonyt gyakran felerősíti a közjogi szabályozás, a finanszírozási rendszer, a kompetenciák elhatárolása, a választási rendszer stb. Minél közelebb vannak egymáshoz a városi székhely és a területi közigazgatási egység a méretüket tekintve, annál nagyobb a konfliktusok lehetősége, a hatásköri összeütközés stb. Vannak olyan területi közigazgatási rendszerek, ahol a rivalizálást párhuzamos (városi és vidéki), egymástól elválasztott területi egységek létrehozásával igyekeznek kezelni, másutt azonban a városi székhely jogállásában privilégiumot élvez. Bármilyen közigazgatási modell is használatos, a térbeli érdekek integrálása, a centrum és a periféria együttes kezelése nehézkes az aszimmetrikus (duális) és konfliktusos hatalmi, politikai közegben.

A fentiek alapján előrevetíthető, hogy nincsenek könnyű helyzetben a hazai megyei önkormányzatok sem, amelyek évtizedek óta ellenszélben működnek, „lebegnek”, ahogy Zongor Gábor (1991) évtizedekkel ezelőtt fogalmazott.

A megyei önkormányzatok szerepe a magyar közigazgatási és politikai rendszerben

A továbbiakban a magyar középszintű kormányzás rendszerváltás utáni sajátosságait állítom párhuzamba az előzőekben kifejtett megközelítésekkel. Mielőtt a megyék (régiónok) kérdését elkezdem elemezni, ki kell térni a teljes térbeli kormányzati rendszer jellemzőire, hiszen a közép csak az egészhez való viszonyban érthető meg. Az 1990-ben, nagy viták során, de végül konszenzussal kialakított területi kormányzási modellje messzemenően megfelelt az önkormányzás európai standardjának, jól szolgálta a rendszerváltás idején különösen fontos legitimációs, társadalmi integrációs szükségleteket. Ugyanakkor, kezdetektől fogva két markáns strukturális sajátosság különbözteti meg a magyar önkormányzati rendszert nemcsak a nyugat-európai, hanem a legtöbb kelet-európai országétól is: a települési önkormányzati szint elaprózottsága és a területi önkormányzati szint jelentéktelensége.³ Ez a szerkezeti változás jelentős fordulat volt a magyar közigazgatás történetében, hiszen, lényegében az államalapítás óta, a megyék – többnyire a központi hatalom, de néha a területi szereplők érdekeinek képviselőjeként – fontos szerepet töltek be. A rendszerváltás előtti megyei tanácsok alárendelve a központi akaratnak nem voltak népszerűek a települések, városok politikai elitjének körében, mintegy történelmi elégtételhez alapozva meg a légkört a rendszerváltó parlamentben.

A megyei önkormányzatokat 1990 után úgynevezett szubszidiárius szintként rendezte be az önkormányzati törvény, alig kaptak a törvény erejénél fogva kizárólagos és eredendően nekik címzett hatáskört. Az önkormányzati törvény megfogalmazása szerint a megyei önkormányzatok azokat a körzeti feladatokat látják el, amelyekre a települési önkormányzatok nem vállalkoznak, illetve nem képesek. A települési önkormányzatok, különösen a városok, nagyobb községek, nem kértek a megyei szerepvállalásból, ezért csak nagyon ritkán döntöttek úgy, hogy a településükön működő körzeti igényeket kielégítő intézményt (középiszkolát, kórházat, öregek otthonát, kollégiumot stb.) átadják megyei önkormányzati működtetésbe. Erre rendszerint akkor került sor, ha az adott intézmény az állami támogatási forrásokból nem volt finanszírozható, vagy ha jelentősebb fejlesztésre szorult. A megyei kompetencia nem csak tartalmában, hanem területi illetékességét tekintve is szűkült a megyei jogú városokra vonatkozó szabályozással, ami követte a korábbi hagyományokat. A megyei jogú városok elláthatták az egyébként

³ A helyi önkormányzatok népességének átlagmérete a legtöbb országban lényegesen nagyobb, kivéve például Franciaországot vagy Csehországot. A legtöbb európai országban a helyi és a központi kormányzati szint közötti területi közigazgatási egység jelentős kompetenciák birtokosa (vö. Pálné 2019:19).

a megyék hatáskörébe utalt feladatokat is. A szétszabdaltságot csak növelte a választási rendszer, mely szerint a megyei jogú városok lakossága nem szavazhat a megyei közgyűlési tagokra. A bizonytalan, „lebegtetett” feladatrendszernek megfelelően alakult a megyei önkormányzatok politikai- közjogi státusza, legitimitása is. A megyei közgyűléseket közvetve választották a települések delegáltjaiból. 1994-től a megyei önkormányzati képviselőket listákon választották, külön jelölve a tízezer lakosnál nagyobb települések képviselőit, és az ennél kisebb településeket. A listák tehát nem kötődtek egy-egy megyén belüli konkrét, összefüggő térséghez, így a megválasztott képviselők sem. A többnyire pártlistákon megválasztott megyei képviselők alkotta testület politikai törésvonalai értelemszerűen a pártok mentén húzódtak, bár voltak választási ciklusok, amikor viszonylag jelentős számú mandátumhoz jutottak civil jelölő szervezetek is. A maradékelvű feladatrendszer, a gyenge politikai legitimitás miatt a megyei önkormányzatok elvesztették korábbi kapcsolataikat a települési önkormányzatokkal, nem voltak képesek területi integrációs szerepet betölteni, amit a települések nem is igényeltek. A legyengített megyei önkormányzatok mellett virulens államigazgatási, dekoncentrált szektor jött létre, amely eleinte egy-egy minisztérium portfólióját alkotta, majd megindult az ágazati hivatalok egységes hivatalba terelése.

Terméketlen viták tárgya volt évtizedeken keresztül, hogy milyen irányban és módszerekkel kellene a fentiekben vázolt strukturális problémákat megoldani. A helyi szint konszolidálását, a kisközségek egyesítését sem a szakértők, s különösen a pártpolitikusok nem „merték” szorgalmazni, még a kötelező társulás elrendelése sem volt elfogadott gyakorlat. A hatékonyság és szakszerűség szempontjai alulmaradtak a választópolgárok önkormányzáshoz való korlátlan jogával szemben. A középszint kérdésében még kevésbé sikerült áttörést elérni, sajátos módon nem is a centrum és periféria, hanem a pártok közötti, illetve pártokon belüli törésvonalak bizonyultak a fő akadálynak. A különböző megoldások, mint a kistérségi társulások, vagy az 1996 óta folyamatosan formálódó területfejlesztési intézményrendszer, nem tudták pótolni az általános felhatalmazású és politikai legitimitációjú középszintű kormányzat hiányát. Csak átmenetileg merült fel hivatalosan is a megyék helyett a regionalizáció lehetősége 2002-ben majd 2006-ban, de mint más kelet-közép-európai országban, nálunk sem sikerült az uniós logikát követő NUTS 2-es régiókat a közigazgatásba, s különösen nem a hatalom szerkezetébe illeszteni (Pálné 2009).

A magyar önkormányzati rendszerben a legdrasztikusabb változások 2010 után következtek be, már az új alkotmány és az önkormányzati törvény előtt elindulva a szélsőséges centralizáció irányába. Az országos és helyi választási, illetve a parlamenti és helyi képviseleti rendszer módosítását kell először említeni. A 2011-

ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok nem kényszerültek megyei kampányra, megyei programkészítésre, megyei pártapparátusokra, a pártpolitikusok megyei léptékű lobbizásra, azaz: a megye pártpolitikai értelemben felszámolódott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját érinti a képviselői és polgármesteri tisztesség összeférhetlenségének kimondása. Kétségtelen, hogy a kettős mandátum nem váltotta be a bevezetésekor hozzá fűzött reményeket (Várnagy 2012, Zongor 2006), de az új szabályozás mindenképpen az önkormányzati szektor vesztesége a „nemzeti” vagy „pártérdek” érvényesítési esélyeivel szemben, és veszteség a területi szintű integráció szempontjából is, hiszen a hatalom kulcsszereplői számára leértékelődött a térben gondolkodás.

Az új önkormányzati választási törvény (továbbiakban: Möt.v.)⁴ nyomán további változások következtek be a területi kormányzás modelljében. A jelöltállítás szigorítása (küszöb bevezetése, listaállításhoz szükséges ajánlások számának növelése) és a testületek létszámának csökkentése a településeken mintegy 30%-kal, a fővárosban és a megyékben 50%-kal az önkormányzatok politikai értékének devalválódását tükrözi. Tovább romlott a kisebb, nem pártszervezetek választási esélye. A korábbi két megyei választókerület nem volt szerencsés megoldás, de az egységes megyei listák rendszerében a nagypártok egyeduralmukodóvá váltak, ami azt jelenti, hogy a képviselői szisztéma a megyéket közelebb vitte a központi és eltávolította a helyi szinttől (Dobos 2011). Az igazsághoz tartozik, hogy a korábbi összetételű megyei testületek sem voltak képesek a településekkel, azok helyi társadalmával élő szövetségre lépni.

Az állam és önkormányzatok viszonyának és szereposztásának teljesen új felfogását tükrözi az Alaptörvény, amikor deklarálja a helyi önkormányzatok és az állam együttműködési kötelezettségét a közösségi célok elérése érdekében. A korábbi felfogás az volt, hogy az önkormányzati autonómia a cél, ezért az államigazgatás beavatkozása korlátozott, és nem került az érdeklődés középpontjába a két szektor közötti együttműködés. Az új felfogás lényegében előkészítette a későbbi drasztikus feladatátrendeződést az állami és önkormányzati szervek között az önkormányzatokról szóló új törvény és további törvényi rendelkezések nyomán. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek (oktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett vesztették el a rendelkezési jogot, s ezzel a helyi társadalom is az ellenőrzés, beleszólás lehetőségét (Horváth M. 2014, 2015).

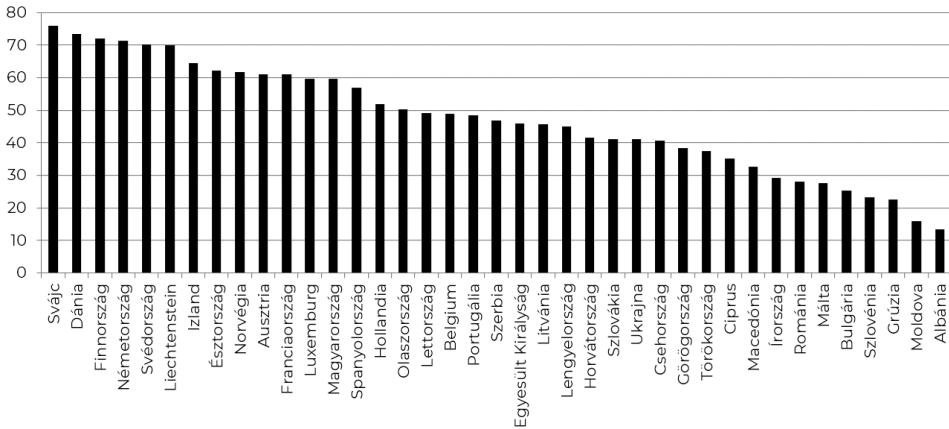
4 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

A területi léptékű integrációs szerepkör szempontjából különösen a megyei önkormányzati feladatrendszer, illetve az általuk ellátott közszolgáltatási intézményrendszer (kórházak, múzeumok, idősek otthonai, gyermekvédelmi intézmények stb.) teljes államosítása érdemel figyelmet. A megyei önkormányzat portfóliója aggályos még az Európai Önkormányzati Charta rendelkezései szempontjából is, hiszen a charta szerint kívánatos átfogó feladatkör helyett a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. A megyék az önkormányzati törvényben lényegében két funkciót kaptak: a területfejlesztésben való részvételt és a koordinációs szerepkört. Mindkettőt tarthatnánk olyan tipikus középszintű funkciónak, amelyeket a megyei önkormányzatoktól évtizedeken keresztül elvitattak mind a települési önkormányzatok, mind a politikusok és a szakértők jelentős része is. Az új szerepkörök ellentmondása azonban, hogy ellátására a megyék szervezeti kapacitásaik alapján alkalmatlanok, illetve csak aránytalan pénzügyi, szervezeti, személyi ráfordításokkal tehetők alkalmassá. A funkciójukban megcsonkított megyei önkormányzatok költségvetése drasztikusan csökkent. A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a közszolgáltatásokból a középszintű közigazgatási koordinációt kivette a demokratikus, képviselői ellenőrzés alól. A jelenlegi (az Möt. elfogadása óta is szűkülő) önkormányzati feladatrendszer alapján az önkormányzatok egyre kevésbé tekinthetők a helyi szolgáltatásokért politikailag is felelős képviselőeknek, az Alaptörvény és az Möt. pedig semmilyen védelmet nem nyújt a további államosításokkal szemben sem. A feladatrendszer átrendezésében a megyei jogú városok tekinthetők, a sok veszteség ellenére, „nyertesnek”, amennyiben örökölték a megyei intézményrendszer egy részét. Kérdés, hogy ezzel a felhatalmazással, az egyébként a térségük iránt nem különösebben elkötelezett nagyvárosok, a gyakorlatban mit kezdenek.

A magyar önkormányzatok az utóbbi évtizedben nagyon jelentős mértékű hatalmat veszítettek, s a nemzetközi decentralizációs rangsorokban erősen hátra sodródtak. Az alábbi két ábra (4. és 5. számú ábra) a változás trendjét nemzetközi összehasonlításban mutatja, de több olyan nemzetközi értékelő elemzés, tanulmány is született az utóbbi években, amelyek kiemeli, hogy a magyar kormányzat a helyi, de különösen a megyei önkormányzatoknak a hatásköreit és forrásait is jelentősen csökkentette, s ezzel a kilencvenes években még a decentralizáció élvonalába tartozó ország a legcentralizáltabb országok csoportjába került.

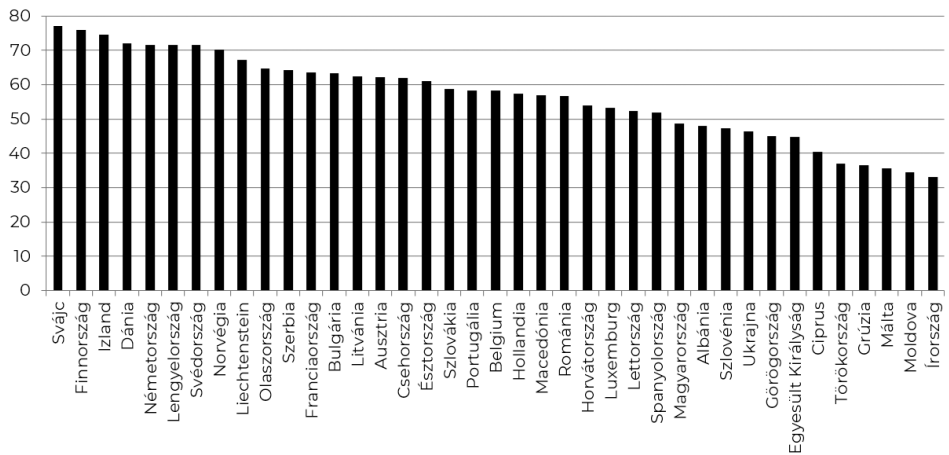
A centralizációs hullámra nem ad magyarázatot önmagában a szerkezeti (közégszintű, regionális) reformok elmaradása. A 2010 után kiépített erős vagy „jó” államot a korábbi kormányzati ciklusoktól eltérő, konzervatív, centralizációs ideológiai értékrend motiválta (Balázs 2012). Ehhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a rendszerváltás során még jellemző decentralizációs el-

4. ábra
Helyi autonómia index, 1990



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report

5. ábra
Helyi autonómia index, 2014



Forrás: EC (2015): Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0) Final report

kötelezettség nem bizonyult tartós politikai értékválasztásnak sem a politikai elit, sem a helyi társadalmak körében (Pálné 2016).

Az önkormányzati rendszerből kiszervezett közszolgáltatások zömmel állami, bürokratikus irányítás alá vagy egyházi fenntartásba kerültek. Egy 2013–2014-ben folytatott kutatásunk⁵ (ÁROP 2014) arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási

5 Az ÁROP finanszírozásában az MTA RKI az önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységét elemezte a jegyzők körében végzett kérdőíves felmérés és mintegy 50 településen

rendszer gyors átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni, alkalmazkodva a helyi körülményekhez. Az új, ágazati, bürokratikus szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer már a szervezeti logika miatt sem képes erre, és sok nem szabályozott, de helyben fontos, korábban önként ellátott önkormányzati feladat gazdátlan marad, pontosabban az önkormányzatok lényegesen kevésbé képesek ezek ellátására. Kétségtelen, hogy a közszolgáltatások államosítása könnyebbé teszi a szervezeti racionalizálást, de ennek következetes végrehajtása még nem következett be a közoktatásban, a fekvőbeteg ellátásban, a kulturális intézményrendszerben és így tovább.

Ezért is nehéz eldönteni, hogy mi volt a törvényhozó szándéka: több hatalmat birtokolni vagy valóban több felelősséget viselni a helyi közszolgáltatásokért? Ami tény, hogy a kormányzat nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek a megőrzésére, hanem helyébe az államosított alternatívát állította anélkül, hogy előzetesen felmérte volna, vajon a centralizált, uniformizált állami ellátórendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett arra is alkalmas lesz-e, hogy jobb (olcsóbb, méltányosabb) szolgáltatásokat nyújtson. (A COVID-19 járványhelyzet erre vonatkozóan bőven szolgál tanulságokkal, de ennek szisztematikus elemzésére a kézirat elkészítése során már nem volt lehetőség.)

A korábbi önkormányzati dominanciájú területi kormányzást felváltotta a centralizált (dekoncentrált), „helyi állam” modellje, ami kevésbé demokratikus. Káros a demokrácia, a politikai legitimitáció, és a társadalmi kohézió szempontjából, hogy az önkormányzatok helyébe – néha gigantikus méretű – állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltségi mechanizmusaik, korlátozott helyi kapcsolatrendszerük miatt nem képesek rugalmas, polgár közeli, és fogyasztóbarát teljesítményre (Horváth M. 2014). Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni, a polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció egyik nagyon fontos színtere erősen leszűkült. Ebből arra lehet következtetni, hogy csökken az információáramlás mértéke, a transzparencia, és emiatt bizalomhiány lép fel. Tény azonban, hogy a legutóbbi mérések adatai szerint sem csökkent a hagyományosan is magas bizalom az önkormányzatok iránt (Pálné 2019b) annak ellenére, hogy lényegesen kevesebb területen kérhetők számon a helyi körülmények alakulását illetően.

elkészített esettanulmány segítségével.

Egy empirikus kutatás néhány eredménye

A fenti előzmények alapján nem voltunk optimisták, amikor belevágtunk a megyei önkormányzatok 2014–2019 közötti tevékenységének empirikus elemzésébe. Egy kutatás keretében (KÖFOP 2017-2018, Pálné 2019a) azt elemeztük, hogy mit kezdtek ebben a helyzetben a megyei önkormányzatok az új önkormányzati törvény által számukra felkínált „lehetőségekkel”.

A megyei önkormányzatok számára az új keretek adta kihívás lényege, hogy sikerül-e a középszintnek egyáltalán megmaradni, képesek lesznek-e középszintű kormányzási (kiegyenlítő, rásegítő, közvetítő) szerepet betölteni. A megyei önkormányzatok kiszorulása a hatalomból eleve nehezebben érzékelhető és nehezebben mérhető következményekkel jár. A polgárok közvetlenül nem érzékelik a veszteséget, és a települési önkormányzatok is hozzászórtak az utóbbi évtizedekben a megyék nélküli működéshez. Az empirikus vizsgálat interneten elérhető és egyéb írásos információkra, dokumentumokra támaszkodott, illetve megyei szakemberek és tisztségviselők körében készült interjúkra, amelyek elemzése csak egy durva tényvázlatra volt elegendő⁶. A kutatás részletes eredményeit külön könyv elemzi (Pálné 2019a).

A megyei önkormányzati szervezetek

Kiindulásként felmértük a megyei közgyűlések politikai, hatalmi potenciálját. A 2014-es választások eredményeképpen kényelmes többséget birtokoltak a kormánypártok, míg a civil, illetve nem párt státuszú szervezetek szerepe drasztikusan visszaszorult, ami részben a választási szabályok megváltozásával is összefügg. A pártok szinte kizárólagos szerepe arra bizonyíték, hogy az emberek pártpreferenciáit nem a helyi, különösen megyei pártaktivitás befolyásolja, hiszen a megyék lényegében megszűntek pártpolitikai arénaként működni, és nem is volt igazán jele az önkormányzati választásokon megyei léptékű kampánynak. Nem változott egyébként a helyzet 2019-re sem, amit az alábbi 1. és 2. számú táblázatok mutatnak. A megyék pártpolitikai árnyékban vannak, ami eddigi feladatkörük alapján érthető.

A vizsgálat során képet szerettünk volna kapni a képviselők társadalmi, politikai jellemzőiről, ami a rendelkezésre álló nyilvános források alapján szinte lehetetlen feladatnak bizonyult. Mindenesetre azt meg tudtuk állapítani, hogy a 2014–2019 közötti ciklus megyei képviselői magasan képzettek voltak. Viszonylag nagy

6 2018 folyamán valamennyi megyei önkormányzati honlap, SZMSZ, költségvetés elemzésre került, 11 szakértői, illetve vezetői mélyinterjú készült, továbbá a hozzáférhető választási adatok, s egyéb a megyei önkormányzatok működését reprezentáló internetes források elemzését végeztük el.

1. táblázat
A megyei közgyűlések összetétele, 2014–2019

Megye	Közgyűlés teljes létszáma	Pártok, jelölőszervezetek					
		Fidesz–KDNP	Jobbik	MSZP	DK	LMP	Egyéb
Bács-Kiskun	24	14	5	3	1	1	-
Baranya	19	11	3	3	1	1	-
Békés	18	11	4	2	1	-	-
Borsod-Abaúj-Zemplén	29	15	8	5	1	-	-
Csongrád	20	11	4	5	-	-	-
Fejér	20	13	4	2	1	-	-
Győr-Moson-Sopron	21	14	4	2	1	-	-
Hajdú-Bihar	24	14	6	3	1	-	-
Heves	15	8	4	2	1	-	-
Jász-Nagykun-Szolnok	19	11	5	2	1	-	-
Komárom-Esztergom	15	9	3	2	1	-	-
Nógrád	15	9	3	2	1	-	-
Pest	43	23	8	5	4	3	-
Somogy	16	9	3	1	1	-	2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	25	16	5	3	-	-	1
Tolna	15	8	3	2	1	-	1
Vas	15	10	2	2	-	-	1
Veszprém	17	10	3	3	1	-	-
Zala	15	9	4	1	1	-	-

arányban kerültek a testületekbe új megyei politikusok, de a képviselők többsége nem volt kezdő, korábban helyi önkormányzati funkciókat töltöttek be. A közgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a közgyűlések „békésen” és gyorsan zajlottak. A mandátumok megoszlása nem is kényszerítette a testületeket konszenzuskeresésre. A megyei közgyűlések rendkívül kis mozgástere is hozzájárult ahhoz, hogy nem váltak éles politikai vagy más jellegű konfliktusok, csaták színterévé. A megyei önkormányzatok nem érték el a politikai nyilvánosság ingerküszöbét sem, legalábbis a honlapok, jegyzőkönyvek, megyei sajtó alapján nem érzékeltünk megyei léptékű nyilvános vitákat.

2. táblázat
A megyei közgyűlések összetétele, 2019–2024

Megye	Közyűlés létszáma	FIDESZ–KDNP	DK	Jobbik	MSZP	Momentum	Mi Hazánk	Ellenzéki összefogás	Egyéb helyi szervezet
Bács-Kiskun	23	16	2	2	-	2	1		
Baranya	18	12	2	2	1	1			
Békés	17	10	2	2	1	1	1		
Borsod-Aba-új-Zemplén	29	18	3	-	-	-	-	8	
Csongrád	19	12	1	2	2	1	1		
Fejér	20	14	2	-	-	2	1		1
Győr-Moson-Sopron	21	15	2	2	-	2	-		
Hajdú-Bihar	24	16	2	3	1	2	-		
Heves	15	9	-	-	-	-	-	6	
Jász-Nagykun-Szolnok	18	11	1	3	1	1	1		
Komárom-Esztergom	15	9	-	-	-	-	-	6	
Nógrád	14	10	1	1	1	-	1		
Pest	44	24	7	4	-	9	-		
Somogy	15	9	1	2	-	1	-		2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	25	18	1	3	2	-	-		1
Tolna	15	10	2	1	1	1	-		
Vas	15	11	1	1	1	1	-		
Veszprém	17	10	2	2	1	1	1		
Zala	15	11	1	2	-	1	-		

Forrás: választas.hu.

A megyei közgyűlések aktivitásának jellemzői

Vizsgáltuk a megyei önkormányzatok jogszabályokban előírt feladatait és tényleges aktivitását is. A testületek napirendjeit elemezve kiderült, hogy nem olyan szűk a tényleges működés horizontja, mint amire a tényleges hatáskörök „felhatalmazást” adnak. A testületek viszonylag gyakran üléseztek, nagyszámú napirendi pontot tárgyaltak, és nem csak a hatáskörükbe tartozó területfejlesztés kérdéskörén belül. A saját elhatározású aktivitás azonban zömmel nem a szervezeten kívülre mutató önkéntes feladatvállalásként azonosítható. A saját szervezetre, a működésre és az „egyéb” napirendi pontok magas aránya arra enged következtetni, hogy jórészt pótcselekvés vált jellemzővé. Ahogy több megyei vezető fogalmazott: *„lennének még szabad kapacitásaink”*. A megyei önkormányzatok jogszabályban rögzített hatásköreinek és a tényleges aktivitásnak az összevetése bonyolult feladatnak bizonyult, elsősorban a meglehetősen trehány jogi szabályozás miatt. Ha az MötV-beli felhatalmazásból indulunk ki, akkor megállapítható, hogy a megyei önkormányzatokat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokkal ruházták fel. Olyan feladatokkal, amelyeket a korábbi évtizedekben elvitattak a választott területi önkormányzatoktól, s ezekkel a területfejlesztési törvény a fejlesztési tanácsokat bízta meg. A területfejlesztési felhatalmazást további ágazati (területfejlesztési, építésügyi stb.) törvények hosszú tevékenységlistákkal konkretizálják, amelyek jelentős részéhez azonban nem kötődnek döntési jogosítványok, illetve érdemi végrehajtási eszközök. Olyan megfogalmazásokkal találkozunk, mint *„vizsgálja, értékeli, véleményezi, koordinálja, segíti, ösztönzi”*. A vidékfejlesztésben a megyei önkormányzatok markánsabb jogosítványokkal rendelkeznek a jogi szabályozás szerint, mégsem sikerült egyelőre pozíciót szerezniük, nyilvánvalóan azért, mert a felhatalmazás önmagában kevés tényleges eszközök és források hiányában. A hatásköri listákon egyébként szép számmal vannak olyan feladatok, amelyek minden típusú önkormányzatra általában érvényesek, de ezek jellegéből az feltételezhető, hogy csupán jogalkotói hanyagságból „felejtették” a listán a megyei önkormányzatokat.

A megyei önkormányzatok integrációs, koordinációs szerepe a közjogi felhatalmazás alapján elsősorban a területfejlesztésben érvényesülhetne. Ez olyan közpolitikai funkció, amihez a speciális szervezeti, személyi kapacitások elengedhetetlenek. A megyei önkormányzatok intézményi kapacitásai azonban a vizsgálat idején nagyon szűkösek voltak. Elsősorban az elszenvedett hatásköri és pénzügyi veszteségek miatt, de azért is, mert a ciklus indulásakor még nem látták át, milyen mennyiségű feladat fog rájuk hárulni, ezért sajnós a korábbi professzionális területfejlesztési ügynökségek apparátusának jelentős részét szélnek eresztették. A területi tervezés, területfejlesztés nehezen pótolható speciális, helyi tudásokat,

tapasztalatokat, személyes és intézményi beágyazottságot igényel, ezért is bizonyult tévedésnek az ügynökségek felszámolása annak ellenére, hogy már nem lehetett az állami finanszírozásra alapozni.

Igazán nagy mozgástér nem ígérkezett a megyei önkormányzatok számára, hiszen az általuk elfogadandó, illetve készítendő különböző tervdokumentumokat mind horizontálisan (megyei jogú városokkal, várostérségekkel, települési önkormányzatokkal, szomszéd megyei önkormányzatokkal), mind vertikálisan (az érintett miniszterekkel) egyeztetni kell. A megyei tervek „illeszkedési” logikája szinte lehetetlenné teszi a középszintű stratégiaalkotást. A megyei önkormányzatok a jogszabályokban előírt tervek mellett más terveket, koncepciókat is készítenek, de ezek végrehajtása garanciák nélkül ugyancsak elmarad, így tényleges integrációs, koordinációs funkciójuk nem is érvényesülhet.

Az uniós források felhasználásához kötődő szerepkör eredményezhetett volna erős befolyást, de a megyei politikusoknak csalódnuk kellett. Az uniós strukturális és kohéziós alapok menedzsmintje ugyanis Magyarországon erőteljesen centralizált, a megyei önkormányzatok csak járulékos, segítő, közvetítő, véleményező szerepkörrel rendelkeznek.⁷ Az elvileg decentralizált területi operatív program (TOP) irányító hatósága is a központi kormányzati szervezetrendszerbe illeszkedik, és a közreműködő szervezeti feladatokat is a kincstár kapta. Miután a forrásallokációs sémák, indikátorok és az elbírálási szempontok nagyon szigorú szabályokat követnek, a megyei önkormányzatok, illetve döntés-előkészítő bizottságok szerepe nem nevezhető kulcsfontosságúnak. A megyei vezetők a TOP-ban előírt központosított forráselosztási sémákat, mechanizmusokat gyakran kritizálták. Utaltak arra, hogy mi lenne a decentralizált rendszer előnye, elmondták, hogy többször a megyei önkormányzatok közvetítő szerepének volt köszönhető, hogy sikerült forrásokat olyan fejlesztésekre átcsoportosítani (pl. bölcsőde, óvoda), amelyek helyben fontosabbnak bizonyultak az eredeti, uniformizált támogatási célokhoz képest.

A települési önkormányzatok uniós forrásokra irányuló pályázási, lebonyolítási szerepe attól függ, hogy a települések igénylik-e ezt a segítséget. Más országok tapasztalata (Pink–Harper 2018), hogy a megyei szerepkör nagyon jelentősen különbözik rurális és urbánus térségekben. Nálunk is bebizonyosodott, hogy nem szorulnak rá a megyék segítségére azok a nagyobb települések, városok, amelyek rendelkeznek a pályázáshoz és a projekt lebonyolításához szükséges kapacitással, és azok a kisebb települések sem, amelyek valamilyen módon megőrizték a

⁷ Tény, hogy a centralizált menedzsmint másutt is jellemző (pl. Románia, Bulgária), de több új tagállamban elindultak a decentralizáltabb uniós fejlesztéspolitikai rendszer irányába (pl. Csehország, Lengyelország, Szlovákia).

kistérségi társulások szervezeti, személyi kereteit.. A megyeszékhely városok pedig végképp nem kérnek a megyék közvetítő, segítő szerepéből már csak azért sem, mert a TOP-ból elkülönített módon részesednek. Kétségtelen, hogy a megyei közgyűlések néha sikeresen szereztek projektmenedzselő szerepet, aminek költségeit be lehetett építeni a projekt költségvetésébe. Például a megyei foglalkoztatási paktumok keretében láttak el a megyei önkormányzatok jelentős szervezési feladatokat, ami ideális terep az együttműködésre, például a kormányhivatalokkal, települési önkormányzatokkal, kamarákkal. A foglalkoztatáspolitikában sem engedték közel a megyei önkormányzatokat a forráselosztáshoz, a projektmenedzsment is gyakran a megyei önkormányzati hivatalokon kívül működik, projektforrásból finanszírozott. Hiába volt tehát jelen a megyei önkormányzatok tevékenységében a saját, vagy más településekkel, szereplőkkel közösen nyert pályázatok, projektek menedzsmentje, ez a tevékenység sem tudott a megyei koordinációs, fejlesztéspolitikai funkciók stabil hátterévé válni.

A fejlesztéspolitika mellett azonosítani tudtunk egyéb aktivitásokat is, amelyek egyrészt az önkéntes vállalásokból, másrészt a vélhetően figyelmen kívül hagyott jogi szabályozásból származnak: a közbiztonsághoz kapcsolódó jogosítványok, energiaellátási, árvíz és belvíz védekezési tervezés, a környezet állapotának figyelemmel kísérése, sőt, még a közútfenntartás is lehet(ne) megyei feladat a jogi szabályozás szerint. A megyék környezetvédelmi programot készítenek, koordinálják a települési környezetvédelmi tervezést, jelentős feladataik vannak a jogszabályok szerint a természetvédelemben, a sportszervezésben, és részt vesznek a közúti közlekedési, hírközlési, információs feladatok ellátásában, valamint a kulturális örökség védelmében, nemzetközi kapcsolatok ápolásában stb. is.

Az általunk elemzett információk alapján azonban ez a széleskörű aktivitás nem eredményezett tényleges beágyazottságot: csak szűk spektrumon érintkeznek a települési önkormányzatokkal, különböző gazdasági és civil szervezetekkel, és még kisebb az a felület, ahol az emberekkel közvetlenül találkozhatnak. Gyakoribb a vertikális kapcsolatrendszer: az állami szervekkel, különösen a kormányhivatalokkal, és a központi, az uniós fejlesztési projekteket menedzselő hatóságokkal. A megyék inkább válaszolnak, mint kezdeményeznek, inkább hozzájárulnak, mint irányítanak a változatos közpolitikai területeken, de valójában nagyon távol vannak az igazán fontos közszolgáltatási funkcióktól és a kapcsolati hálózatoktól is.

Nem érzékelhető a megyék összefogó, koordináló, érdekérvényesítő ereje sem, hiszen erre sem eszköz, sem legitimáció nem állt rendelkezésre. Erre a szerepre jellemzően nem tart igényt a települési önkormányzati szféra sem, a társadalom pedig alig érzékel valamit a megyékből. A már említett lakossági felmérés szerint

kitörlődött az emberek emlékezetéből, hogy néhány éve még közszolgáltató intézmények tucatjait a megyei önkormányzatok működtették, ha egyáltalán korábban tisztában voltak ezzel.

Összefoglalva, a megyei önkormányzatok szenvedték el mennyiségi értelemben a legnagyobb hatáskörvesztést és az ezzel járó szervezeti sokkot. A jelenleg ellátott feladatokhoz lényegében nem tartoznak érdemi döntési jogosítványok a fejlesztéspolitikában, és a többi kötelezően, illetve önként ellátott feladat sem biztosít számukra hangsúlyos koordinációs, integráló szerepkört. Nem véletlen, hogy a megyei önkormányzatok működését nem igazán érzékelik sem az emberek, sem az önkormányzati és tágabb intézményi szféra. Ezt a gyenge hatásköri és kapcsolati pozíciót tovább rontja a szervezeti kapacitás bizonytalan pénzügyi és jogi háttere, a megyei önkormányzati feladatokat megvalósító adminisztratív háttér finanszírozása jelentős mértékben uniós projektekből valósul meg.

Kilátások

Amikor a fent említett kutatás eredményeit bemutató könyv kéziratát különböző forgatókönyvek felvázolásával zártam (Pálné 2019a), még nem zajlottak le a 2019. októberi önkormányzati választások, és természetesen nem lehetett számolni a koronavírus járvány drasztikus hatásaival sem. Akkor még annyi volt megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok 2011 előtti helyzetéhez képest az az alapvető különbség, hogy korábban egy erős helyi önkormányzati rendszerben volt gyenge a pozíciójuk, 2011 után viszont osztoztak a többi helyi önkormányzat sorsában. Az önkormányzati szektor helyén erős állami intézményrendszer jött létre. A kormányhivatalok alkotmányos jogállású, az önkormányzatoknál sokkal nagyobb hatalmat birtokló szervezetekké váltak, hatásuk a megyék társadalmi, gazdasági helyzetére lényegesen nagyobb lett a megyei önkormányzatokéhoz képest. Értelemszerűen, szorosabb kapcsolatok alakultak ki az állam középszintű és központi szervezetei között. A központi, helyi viszonyrendszerben megjelentek további szereplők is (például a miniszteri megbízottak), és jelentős befolyást élveznek – a kettős mandátum elvesztése ellenére – az országgyűlési képviselők. Ebben a közigazgatási, politikai térben kellene elhelyezni a megyei önkormányzatokat egy olyan időszakban és hatalmi kontextusban, amelyben a decentralizáció már nem élvez jelentős támogatottságot. Megkezdődött a szintek közötti „összeolvadás”, amit akár úgy is értelmezhetnénk, hogy a kormányzati társadalompolitikai célok könnyebben valósulnak meg.

A megyei önkormányzatokkal nem az volt a baj, hogy a megyék kicsik vagy nagyok, hogy méretük, településszerkezetük egyenetlen, hanem az, hogy nem

tölthettek be középszintű kormányzási funkciókat, különösen olyanokat nem, amelyekhez képviselői önkormányzati jogállás szükséges. A gazdaság- és területfejlesztés mellett a társadalomintegráció szempontjából is kulcsfontosságú kérdés, hogy van-e egy területi kormányzási rendszerben olyan politikai legitimitációval rendelkező, összehangoló, érdekeket közvetítő szereplő, amelyiknek nem csak felhatalmazottsága, hanem eszközrendszere is van ilyen funkció betöltésére.

Az 2019. évi őszi önkormányzati választások a megyei önkormányzatok szempontjából nem igazán hoztak változásokat. Mint ahogy ezt korábban már bemutattuk, továbbra is a kormánypárt uralja a vezetést. Viszont azzal, hogy nagyszámú nagyvárosban és a fővárosban ellenzéki pártok nyertek, átrendeződött a központi, helyi viszonyrendszer és – ennek részben következményeként – a közvetítő megyei kormányzás helyzete. Az önkormányzatokat sújtó további megszorítások növelték a konfliktusokat, s a feszült viszonyrendszer tovább romlott a járványt kezelő veszélyhelyzet idején. Még kormánypárti önkormányzati vezetők is felpanaszolták a kormányzati információk késlekedését, a kooperáció és a pénzügyi intézkedések hiányát. A megyei önkormányzatok intézmények és források hiányában lényegében nem is tudtak szerepet vállalni a válságkezelésben, legfeljebb önkéntesen kezdeményeztek, inkább szimbolikus gesztusokkal. Az önkormányzatokkal szembeni barátságtalan kormányzati lépések egyike azonban, érdekes módon, a megyei önkormányzatok számára kedvező hatásúnak ígérkezik. A nagy volumenű beruházások miatt vállalkozási övezetté nyilvánított térségekben ugyanis a megyei önkormányzatok kapták meg az irányítási jogköröket és a beruházásból származó adóbevételeket is, az elvileg illetékességgel rendelkező helyi önkormányzatok helyett. Nem részletezve a konstrukció jogi és politikai buktatóit, az a kormányzati szándék olvasható ki a rendelkezésből, hogy a jövőben a megyei önkormányzatok erőteljesebb szerephez juthatnak a térségi integrációban, fejlesztéspolitikában.

Lehet, hogy csak átmenetinek bizonyul ez a szándék, ezért továbbra is inkább elméleti lehetőségként érdemes számolni erősebb önálló funkciókkal rendelkező területi, középszintű kormányzási forgatókönyvekkel. A *szélesebb feladatkörű és erősödő* megyei önkormányzatok, komplexebb (közszolgáltatási és fejlesztési) felhatalmazás birtokában hatékonyabban koordinálhatnak a fejlesztési források felhasználását. Közvetlen koordinációs feladatokat láthatnának el a környezetvédelemben, a közlekedésben, az útfenntartásban, a műszaki infrastruktúra és a gazdaságfejlesztésben, a turizmusban.

A másik, a jelenleginél mindenképpen markánsabb, megyei önkormányzati modell lehetne a *közvetítő, koordináló megyék* forgatókönyve, ami ráadásul nem is feszegeti a jelenlegi szabályozás logikáját, hiszen még az Möt. is említi a megyei önkormányzati koordinációs szerepkört. Az összekötő, közvetítő területi önkor-

mányzat nem a közvetlen megvalósítás, hanem a tervezés, a szakmai, pénzügyi rásegítés, támogatás, az információgyűjtés, az értékelés, a közvetítés formájában vállalhatna szerepet a bürokratikus koordinációs rendszerben. Vannak továbbá, inkább politikainak, de nem feltétlenül pártpolitikainak tekinthető, közvetítő, integrációs feladatok is, mint például az érdekképviselés, az érdekharmozálás, a külkapcsolatok ápolása és akár a közösségépítés, az identitásápolás is. Ez a forgatókönyv idealisztikusnak tűnik, holott ez egyik szint felhatalmazásából sem vesz el, hanem hozzáad azokhoz, szinergiát teremt. Egyelőre sem a belső, politikai és kulturális sajátosságok, sem a külső, a centralizációt támogató kontextusok nem kedveznek e forgatókönyv megvalósulásának.

Összegzés

Az önkormányzatok társadalomintegrációs szerepének esélyei

Tény, hogy a hazai területi közigazgatás egyik legnagyobb problémája, hogy a szintek és a szektorok között hiányzik a tényleges együttműködés, és jelenleg az is nehezen dönthető el, hogy melyik szektor és szint tölthet be a társadalomintegrációban domináns szerepet. Egyelőre az államigazgatás és a központi kormányzat az erősebb, ami a társadalompolitikai célok térben is árnyalt, rugalmas és méltányos érvényesítésének kevésbé alkalmas modellje. A decentralizáltabb, a helyi társadalmak érdekeit erőteljesebben képviselni képes területi kormányzási rendszer számára nélkülözhetetlen egy, a jelenleginél sokkal erősebb, hangsúlyosabb középszint. De az erős önkormányzati középszint feltételezné az önkormányzatiság erős jelenlétét a kormányzási rendszer egészében.

A korábban önkormányzati dominanciájú magyar területi kormányzási rendszert centralizált (dekoncentrált), „helyi állam” modellt váltotta fel, ami nem csak kevésbé demokratikus, de kevésbé képes a társadalmi integrációs szerepre is. A bürokratikus logikájú állami hivatalok, belső működési és érdekeltégi mechanizmusai, korlátozott kapcsolatrendszerük miatt nem képesek rugalmas, polgárközelit, és fogyasztóbarát teljesítményre. Az önkormányzatoknak viszont – azért mert választott, képviselői szervek – erős legitimációjuk van, átfogó hatásköri felhatalmazásuk birtokában elvileg rugalmasabban és komplexebben tudnak reagálni a helyi igényekre. Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe azonban nehezen tud érvényesülni, ha közszolgáltatási szerepük és mozgásterük lényegesen beszűkült. A társadalmi kohézió ugyan nem csupán a hatalmi, intézményi szerkezet centralizáltságának a függvénye, de általánosan elfogadott és tapasztalt tény, hogy a társadalmi és a térbeli polarizálódás konfliktusai jobban kezelhetőek a többszereplős, együttműködésre támaszkodó döntéshozási, képviselői rendszerben, amelynek fontos elemei az önkormányzatok.

A hazai drasztikus közjogi és politikai változások és az azokat kísérő forrás és funkció-megosztási lépések miatt mára az önkormányzatok csak nagyon kismértékben vesznek részt a hatalommegosztás rendszerében. Egyre kevésbé képeznek ellensúlyt a központi irányítási szinttel szemben, ezért a státuszukból elvileg származó társadalomintegrációs előny csak nagyon korlátozottan érvényesülhet. Míg a korábbi évtizedekben a hatalom szerkezetét homokóráként ábrázolták, amelynek a középszintje a legszűkebb, addig a jelenlegi modell fordított piramist formáz, amelynek törekenysége, rosszabb integrációs teljesítménye nagy valószínűséggel megjósolható. Az önkormányzatok hiánya a közpolitikák megvalósításában – különösen a szociális gondoskodásban, helyi gazdaságfejlesztésben, foglalkoztatáspolitikában és a települési közösségi infrastrukturális szolgáltatásokban – érzékelhető lesz akár rövid távon is. A helyi részvétel, a mérlegelés, a helyi adottságokhoz, igényekhez való alkalmazkodás eszköztelen önkormányzatokkal nem tud érvényesülni, s ezeket az elvárásokat nem lehet a központosított és uniformizált közpolitikai eszközökkel és intézményekkel „helyettesíteni”. Paradox módon, a központosított közpolitikákkal megcélzott társadalmi integráció vélhetően kisebb hatékonyságú és drágább modell.

A megyei önkormányzatok természetesen elsősorban nem magukban, hanem a településekkel és egyéb civil és gazdasági partnerekkel való együttműködésben tudnak társadalomintegrációs hatást gyakorolni, például azzal, hogy rásegítenek ott, ahol a kistelepülések eszközszegények, vagy például azzal, hogy a térség nagyvárosaival összefogva hatékony térbeli integrációt megvalósítva mérséklik a területi egyenlőtlenségeket.

Hivatkozások

- ÁROP (2014) A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető Pálné Kovács Ilona, Finta István. Lásd: <http://arop.rkk.hu>.
- Bachtler, J. – Martins, J. O. – Wostner, P. – Zuber, P. (2017) *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural transformation and inclusive Growth*. Brussels: RSA, Europe.
- Balázs I. (2012) A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. 37–42.
- Baldersheim, H. – Rose, E. L. (2010) (szerk.) *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Baun, M. – Marek, D. (2017) The Limits of Regionalisation. The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures*, 34(4). 863–884.
- Bertrana, X. – Heinelt, H. (2013) The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform. *Revista catalana de dret públic*, 46. 73–89. <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.4> Elérhető: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.4/n46-bertrana-heinelt-en.pdf>. Letöltve: 2020-07-04.
- Bevir, M. (2011) (szerk.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.
- Bibó I. (1975) *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*. Budapest: MTA Igazgatástudományi Bizottsága.
- Blais, A. – Anduiza, E. – Gallego, A. (2011) Decentralization and voter turnout. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2). 297–321.
- Blomgren Bingham, L. (2011) Collaborative Governance. In Bevir, M. (szerk) 386–401. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200964.n25>
- Brusis, M. (2014) Paths and Constrains of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe. *Federal and Regional Studies*, 24(3). 301–321.
- Charron, N. – Dijkstra, L. – Lapuente, V. (2013) Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the European Union Member States. *Regional Studies*, 48(1) 68–90. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>.
- Charron, N. (2016) Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In Piattoni, S. – Polverari, L (szerk.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar. 92–104.
- Cheema, S. – Rondinelli, D. (2007) (szerk.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Harvard University, Brookings Institution Press.
- Dobos G. (2011) Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, 4. 61–83.
- Dyba, W. – Loewen, B. – Looga, J. – Zdražil, P. (2018) Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21th century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy. *Questiones Geographicae*, 37(2). 77–92. <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0017>
- Faguet, J.-P. – Fox, A. M. – Pöschl, C. (2015) Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Supple State. In Faquet, J.-P. Pöschl, C. (szerk.) *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford, Oxford University Press. 129–159.
- Gendzwill, A. (2019) Local autonomy and national–local turnout gap: Higher stakes, higher turnout? *Regional & Federal Studies*, Online first. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1706496>.
- Göymen, K. – Sazak, O. (2014) (szerk.) *Centralization decentralization debate revisited*. Istanbul: Istanbul Policy Center.

A kormányzás területi (közép) szintjének integrációs szerepe

- Hajdú Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Pécs–Budapest: Dialóg Campus.
- Heinelt, H. – Bertrana, X. – Egner, B. (2016) *Policy making at second tier of local government in Europe*. New York: Routledge.
- Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (2011) (szerk.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. – Marks, G. – Schakel, A. – Niedzwiecki, S. – Champan Osterkratz, S. – Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring Regional Authority Vol. 1*. Oxford: Oxford University Press.
- Horváth M. T. (2014) (szerk.) *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Horváth M. T. (2015) *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C. E. (2004) *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave. Macmillan.
- Junjan, V. (2012) Introduction to Public Administrative Reforms in CEE and CA Countries. In Nemeč – de Vries (szerk.) 21–25.
- Keating, M. (2004) (szerk.) *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, M. (2014) Introduction. Rescaling Interests. *Territory, Politics, Governance*, 3. 239–248.
- KÖFOP (2018) KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című program. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kovács É. (2014) Túl az utasítás-ellenőrzés világán. A koordináció értelmezési keretei a közigazgatásban. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 4. 31–44.
- Kuhlmann, S. – Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Ladner, A. – Keuffer, N. – Baldersheim, H. – Hlepas, N. – Swianiewicz, P. – Steyvers, K. – Navarro, C. (2019) *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Lago-Penas, I. – Lago-Penas, S. (2011) Decentralization and the nationalization of party systems. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2). 244–264.
- Loewen, B. (2018) From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur*, 2. 103–126.
- Magyary Z. (1988) *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. Közigazgatás-szervezési tanulmányok c. sorozat 1. sz. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Nemeč, J. – de Vries, M. S. (2012) (szerk.) *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- O'Dwyer, C. (2006) Reforming regional governance in East Central Europe. Europeanization or domestic politics as usual? *East European Politics and Societies*, 20(2). 219–253. <https://doi.org/10.1177/0888325404271286>.
- Pálné Kovács I. (2008) Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 22(1). 45–57.
- Pálné Kovács I. (2009) (szerk.) *A politika új színtere a régió*. Budapest: Századvég.
- Pálné Kovács I. (2016) (szerk.) *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Pálné Kovács I. (2019a) *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus.

- Pálné Kovács I. (2019b) Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák. *Politikatudományi Szemle*, 3. 31–53.
- Reif, K. – Schmitt, H. (1980) Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8. 3–44.
- Rixer Á. (2019) *The new functions of state administration: Direct community organising and identity building*. Jog és Állam 25. Budapest: KRE.
- Rodríguez-Pose, A. – Courty, J. (2018) Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver? *Regional and Federal Studies*, 2. 199–229.
- Saarts, T. (2019) Introducing regional self-governments in Central and Eastern Europe: Paths to success and failure. *Regional and Federal Studies*, Online first. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1598383>.
- Schakel, A. H. – Romanova, V. (2019) Two analytical building blocks for a comprehensive understanding of regional voting. *Regional and Federal Studies*, 29(3). 297–306. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1621850>
- Scott, J. W. (2009) (szerk.) *De-coding new regionalism*. Aldershot: Ashgate.
- Somin, I. (2018) Foot Voting, Decentralization and Development. *Minnesota Law Review*, 108(4). 1649–1670.
- Vallier, F. – Poth-Mögele, A. – Noupadja, N. (2018) (szerk.) *Europe 2030. Les territoires prennent la parole. Local leaders speak out*. CEMR Editions. Paris: Autrement.
- Várnagy R. (2012) Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmaz jelensége a Magyar Országgyűlésben. Ph.D. értekezés. Budapest: Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék. Elérhető: http://phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf. Letöltve: 2020-05-15.
- Zongor G. (1991) Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. *Comitatus*, 2–3. 56–64.
- Zongor G. (2006) Parlamenter polgármesterek. *Önkormányzat*, 10. 9–13.