

PAP ANNA GYÖNGYI

„Az önkormányzás nem cél, hanem eszköz”

DOI: 10.56699/MT.2023.2.10

ABSZTRAKT

Pálné Kovács Ilona jogász, politológus főbb kutatási területei közé tartozik az önkormányzati rendszer, a helyi, illetve az európai regionális politika. *Helyi kormányzás Magyarországon* című monográfiájában ezeket a témaköröket járja körül hazai vonatkozásban, interdiszciplináris megközelítésben. A helyi-területi kormányzást, valamint az önkormányzati rendszert jogi, gazdasági és politikai szempontok alapján vizsgálja. Az elméleti alapvetés mellett részletesen kitér a helyi/regionális politikára, az állam és az önkormányzatok viszonyára, a magyar közigazgatás történeti fejlődésére, az önkormányzati rendszer formálódására, valamint a helyi kormányzás tekintetében várható jövőbeni változások irányaira.

KULCSSZAVAK: önkormányzatok, centralizáció, decentralizáció, regionalizmus, governance

A *Helyi kormányzás Magyarországon* című, 2008-ban megjelent kötet szerzője Pálné Kovács Ilona jogász, politológus, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, a Pécsi Tudományegyetem egyetemi tanára. Kutatási területéhez tartoznak többek között a közigazgatás területi problémái, a helyi politikai viszonyok, az önkormányzati rendszer, a területfejlesztés irányítási összefüggései, illetve az európai regionális politika.

A mű célja a szerző bevallása szerint a magyar helyi önkormányzati rendszer fejlődésének áttekintése a nemzetközi fejlődési trendek alapul vételével. Abban a kérdésben kíván állást foglalni, hogy a magyar helyi önkormányzatok rendszere képes volt-e karakterében megváltoztatni a centralizált hagyományú magyar államot, illetve mennyiben kínál ideális kereteket a helyi hatalom demokratikus gyakorlásához és a helyi igazgatás, illetve szolgáltatások megszervezéséhez.

A monográfia az előszó és a bibliográfia mellett kilenc fejezetből áll. Az első, legterjedelmesebb részben az elméleti leírás kapott helyet. A helyi-területi kormányzás fogalmi

keretei és történeti fejlődése után a fontosabb fogalmakat tisztázza a szerző. Körbejárja a centralizáció–decentralizáció fogalompár jelentését, illetve kitér arra a kérdésre, hogy e kettő milyen arányban kívánatos az állam működésében. Rámutat, hogy vannak olyan előjelek (globalizáció, terrorizmus, környezeti problémák, krízismenedzsment), amelyek a centralizáció erősödése irányába mutatnak, habár még tartja magát az a nézet, hogy a decentralizált állam modernebb, hatékonyabb és demokratikusabb. Ezt követően Pálné az állam térbeli szerkezetével foglalkozik, ismertetve az irányítás alapszintjét. A helyi-területi funkciók és szerepkörök taglalását követően kerül sor az önkormányzati struktúra általános bemutatására. A szerző itt Tony Bovaird fogalom meghatározását alapul véve rávilágít a helyi kormányzat (*government*) és a helyi kormányzás (*governance*) fogalmának különbözőségére. Eszerint a *governance* „formális és informális szabályok, struktúrák, folyamatok összessége, amelyben a helyi ügyekben érintettek közösen oldják meg a problémáikat és teljesítik a helyi igényeket” (Pálné, 2008: 60). Az első fejezet utolsó oldalain az egyes uniós tagállamok területi alkotmányos szabályozásának áttekintése, a területi hatalommegosztás helyzetének leírása és az önkormányzatokat érintő fontosabb paraméterek bemutatása olvasható.

A második fejezet a helyi/regionális politikával foglalkozik. Az *urban regime* elmélete mellett terítékre kerül a regionalizmus fogalma, illetve az előző fejezetben már érintett *governance* témaköre. Pálné szerint a *governance*-modell átalakítja az önkormányzati rendszert. Feloldódnak a köz- és a magánszektor határai, megváltoznak a feladatellátás módszerei, intézményei, az önkormányzati politizálás új dimenzióba kerül azáltal, hogy a közhatalmi szereplők lényegesen szorosabb, partneri, illetve piaci jellegű kapcsolatokat építenek ki a gazdaság és a civil társadalom szereplőivel a különböző szolgáltatási feladatok megszervezésének modernizálása érdekében. Emiatt ma már sem a központi, sem a helyi/regionális politikai aréna nem értelmezhető, írható le a közhatalmi szereplőkön túli szférák bevonása nélkül.

A következő két fejezet a magyar helyi-területi közigazgatás történeti fejlődésével, illetve a magyar önkormányzati modellel foglalkozik. Az alkotmányos, elvi alapok tisztázását követően az önkormányzati törvény lényegi sajátosságait ismerheti meg az olvasó. Pálné felhívja a figyelmet, hogy bár az önkormányzati rendszer egyik leglényegesebb elemének tekinthető az, hogy milyen feladatok ellátása garantált az önkormányzatokon keresztül, ennek nincs szilárd közjogi alapja az önkormányzati törvényben.

Az ötödik fejezet a területi államigazgatás szabályozásáról és fejlődéséről szól. A szerző hangsúlyozza, hogy a szektor a rendszerváltás óta folyamatos rögtönzések áldozata, ami látszólag koncepciózus korszerűsítési programok sorozatában jelent meg. Ennek elsődleges oka, hogy a mindenkori kormányzó hatalom a végrehajtó hatalmi ág feletti rendelkezési jogával élve, visszaélve kénye-kedve, aktuális érdekei szerint építette vagy éppen rombolta ezt a szervezeti területet.

A hatodik fejezetben a magyar önkormányzati rendszer szerkezetének formálódását elemezve Pálné rámutat, hogy a megyei-térségi feladatok telepítése kaotikusnak tekint-

hető, mivel sem a megyék, sem a megyei jogú városok nem rendelkeznek standard funkciórendszerrel.

A hetedik fejezet mutatja be az önkormányzatok feladat- és eszközrendszerének alakulását, illetve működésük főbb jellemzőit. A szerző emlékeztet, hogy a finanszírozás,

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer és az államigazgatás regionalizálása jelentős fejleményeket könyvelhet el.

valamint a megyei önkormányzatok forrásainak megnyirbálásával a középszintű intézményrendszer és a megyei feladatrendszer felgyorsult tempójú visszaszorulása zajlik. Az egyre nagyobb forráshiány miatt megindult az intézmények „racionalizálása”, amely jól érzékelhető többek között az egészségügyben. Szintén a megyei szint visszaszorulását táplálja, hogy a kistérségi társulásoknak ugyancsak lehetőségük van középszintű szolgál-

tatások szervezésére. Az önkormányzatok finanszírozási gyakorlatával összefüggésben a kötet kronológiai sorrendben részletesen ismerteti a költségvetési törvények szabályainak alakulását 1991-től 2007-ig. Ebből kiderül, hogy az önkormányzatok vagyoni helyzete ciklikusan alakult ebben az időszakban, a szektort egyszerre jellemzi vagyonkivonás és alulfinanszírozottság.

A nyolcadik fejezet a rendszerváltás utáni helyi politikát tárgyalja, melynek legfontosabb szereplői és működési sajátosságai mellett kitér a helyi társadalom, a helyi hálózatok és az önkormányzatok bemutatására. A megyei szintű politika vonatkozásában a szerző megjegyzi, hogy a megyei önkormányzatok politikai legitimitációja lényegesen erősebbé vált, mint amit a tényleges szerepkörük indokoltta tenne. Ugyan a megyei önkormányzatok politikai szerepe a megyei szintű politikában gyenge, a megyei politikusok az országos porondon aktivizálódtak. A régiókkal kapcsolatban szóba kerül, hogy bár a megyei szint fokozatosan veszített súlyából, új térbeli szintek jelentek meg. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer és az államigazgatás regionalizálása jelentős fejleményeket könyvelhet el.

Az utolsó fejezet az összegzés mellett a jövőre vonatkozó lehetséges forgatókönyveket tartalmazza. A magyar közigazgatás a rendszerváltás óta jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött és rögtönzött reformirányok mentén haladt. Pálné hangsúlyozza, hogy „az önkormányzás nem cél, hanem eszköz, eszköze a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének, a gazdaság támogatásának, az infrastruktúra fejlesztésének, mindannak, ami az emberek jólétéhez szükséges” (Pálné, 2008: 297). Véleménye szerint a települési és középszintű kormányzás modellje szorosan összefügg, a helyi szint konszolidálása fontosabb a középszint léptékének növelésénél. Amennyiben a szolgáltatások színvonalában és költséghatékonyaságában minőségi fejlődést szeretnénk elérni, elkerülhetetlen az önkormányzatok szervezeti vagy működési jellegű integrációja. A területi kormányzás terén a rendszerváltás óta meglévő strukturális problémák megoldását belső politikai, jogi, szemléleti és szakmai tényezők egyaránt akadályozzák, miközben

a külsődleges motivációk (uniós csatlakozás, a strukturális alapok menedzselése) ösztönző ereje lényegesen csökkent. Mivel a visszahúzás és a progresszió tényezői egyaránt jelen vannak a rendszerben, a továbblépés iránya a plurális kormányzásra épülő decentralizáció mellett a bürokratikus centralizáció is lehet.

Összességében elmondható, hogy Pálné Kovács Ilona *Helyi kormányzás Magyarországon* című monográfiájában részletesen és kimerítően járja körbe a helyi igazgatás témakörét. Kevés az olyan írás, amely az önkormányzati rendszer egészét átfogó, interdiszciplináris szempontokat követő értékeléssel tárgyalná a témát, egyszerre tartalmazva elméleti, nemzetközi összehasonlító és empirikus elemeket, valamint kiemelve a politikatudományi összefüggéseket. Ezért nemcsak a jog- és politikatudomány, de a gazdaság iránt érdeklődők figyelmébe is ajánlom ezt az igényes kivitelű és gazdag szakirodalmat felsorakoztató művet.

*Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon,
Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008*

Review of Local government in Hungary by Ilona Pálné Kovács

ABSTRACT

Ilona Pálné Kovács is a lawyer and political scientist. Her main research fields are local government system, local politics and European regional politics. In her monograph with the title of Local governance in Hungary, she explores these topics in an interdisciplinary approach. She examines local-territorial governance and self-government system based on legal, economic and political aspects. In addition to the theoretical foundation, she studies in detail local/regional politics, the relationship between the state and local governments, the historical development of Hungarian public administration and the formation of the local government system, as well as the directions of expected changes of local governance. This book review presents this multifaceted work of her.

KEYWORDS: local government, centralization, decentralization, regionalism, governance

PAP ANNA GYÖNGYI | Tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (politológia BA, politikatudomány MA) és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán (jog) folytatta. Jelenleg a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Vészhelyzetkezelési Munkacsoportjának munkatársa.

Folyóiratunk webes felületen, a **maltaitanulmanyok.hu** címen is elérhető. Honlapunkon megtalálják a Máltai Tanulmányok lapbemutató kerekasztal-beszélgetésein készült videófelvételeket, illetve a szerzőinkkel készült interjúkat, podcast felvételeket és egyéb extra tartalmakat.

A videófelvételeket a Máltai Tanulmányok **YouTube** csatornáján is követhetik.

Podcastjaink az **Apple podcast, Google Podcast, Soundcloud, Spotify, Spreaker, Amazon podcast, Podpad, Podcast Addict** és más ismert podcast oldalakon is meghallgathatóak.

Aktuális információinkról, híreinkről, plusztartalmainkról a közösségi média felületein – a **Facebookon** és **Twitteren** is tájékozódhatnak.

A szakmai közönség számára lehetőség van a lapban megjelentek véleményezésére, megvitatására az **academia.edu** oldalán.

Találkozunk Önnel a virtuális térben is!

