

# A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon



PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Dialog Campus

A KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS HELYZETE  
ÉS PERSPEKTÍVÁI MAGYARORSZÁGON

A borítón Pál Zoltán szobrászművész *Plusz–minusz* című alkotásáról készült fénykép látható.

Pálné Kovács Ilona

A KÖZÉPSZINTŰ  
KORMÁNYZÁS  
HELYZETE  
ÉS PERSPEKTÍVÁI  
MAGYARORSZÁGON

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű  
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor  
Balázs István

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Pálné Kovács Ilona, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

<b>I. A KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS ELMÉLETI ÉS NEMZETKÖZI HÁTTERE</b>	7
Bevezetés	7
1. A területi kormányzás főbb változási trendjei	10
1.1. A területi önkormányzati reform hajtóerői	10
1.2. Reformciklusok	13
1.3. Reformtípusok	17
1.4. A területi reformok folyamatának főbb jellemzői	24
1.5. Kelet-európai sajátosságok	27
2. A (regionális) decentralizáció összehasonlítási és mérési kísérletei	32
2.1. A módszertani nacionalizmus korszaka	33
2.2. Az első szisztematikus összehasonlító mérések	36
3. Az elméleti és nemzetközi összehasonlító elemzések fő tanulságai	56
<b>II. A HAZAI KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS FEJLŐDÉSI TRENDJEI</b>	63
1. A magyar középszintű közigazgatás rövid története	63
1.1. A történeti áttekintés indoka, a megközelítés filozófiája	63
1.2. Korszakok, modellek	64
2. A 2010 utáni területi kormányzási rendszer általános közjogi sajátosságai	74
2.1. A rendszer átalakításának folyamata, közjogi kontextusa	74
2.2. A megyei önkormányzatok jogi szabályozásának sajátosságai	79
<b>III. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK SAJÁTOSÁGAI 2014–2018</b>	85
Bevezető, módszertani megjegyzések	85
1. A megyei közgyűlések mint képviselői testületek összetétele	86
1.1. Politikai összetétel	87
1.2. Szociológiai sajátosságok	91
A megyei vezetők	91
A képviselők	93
2. A megyei közgyűlések néhány szervezeti és működési jellemzője	96
2.1. Bizottságok	96

2.2. Testületi napirendek	99
2.3. A közmeghallgatások	104
2.4. A megyei közgyűlési hivatalok	110
3. A megyei feladatrendszer	115
3.1. Bevezető megjegyzések	115
3.2. A megyei önkormányzatok hatáskörei és feladatai a jogi szabályozás alapján	116
3.3. A megyék területfejlesztésben, tervezésben betöltött szerepe	119
3.4. A megyei önkormányzatok szerepe a fejlesztési források felhasználásában és elosztásában, a TOP végrehajtási sajátosságai	128
3.5. Egyéb és önként vállalt megyei önkormányzati feladatok	130
4. A MÖOSZ szerepe a megyei érdekérvényesítésben	137
5. A megyei önkormányzatoknál készült interjúk tapasztalatai	145
6. A megyei önkormányzat rendeltetése a lakosság szemszögéből	156
<b>IV. A KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS PERSPEKTÍVÁI, FORGATÓKÖNYVEK, KÖZPOLITIKAI JAVASLATOK</b>	159
Előzetes megjegyzések	159
1. Elméleti keretek, helyzetértékelés, perspektívák dióhéjban	160
2. Forgatókönyvek, közpolitikai javaslatok	165
2.1. A változatlan, de finomhangolt forgatókönyv	167
2.2. Szélesebb profilú, erősödő megyei önkormányzatok	168
2.3. A közvetítő, koordináló megyék	168
2.4. A két szélsőség forgatókönyve	171
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	173
<b>MELLÉKLETEK</b>	189
1. számú melléklet: A megyei önkormányzatok hatásköreinek jogszabályi rendezése	189
2. számú melléklet: A megyei önkormányzatok és tisztviselőik hatásköreinek (szerkesztett) bemutatása	197
2.1. számú melléklet: A megyei közgyűlések hatásköreinek felsorolása	197
2.2. számú melléklet: A megyei önkormányzatok főjegyzőinek feladat és hatáskörei	208
2.3. számú melléklet: A megyei közgyűlés elnökének feladat-és hatáskörei	210
3. számú melléklet: A megyei önkormányzatok önként vállalt feladatai	213

# I. A KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS ELMÉLETI ÉS NEMZETKÖZI HÁTTERE

## Bevezetés

Szükséges (érdemes) Magyarországon a megyékről, a középszintű kormányzásról írni? A kérdés indokolt, mert a hazai szakirodalomban (többek között a szerző tollából is) a megyék, kistérségek, járások, régiók, városkörnyékek – tehát a helyi és a központi szintek közötti kormányzási zóna – kétségtelenül rendkívül népszerű, pontosabban gyakori téma volt. A könyvek, tanulmányok, esszék, cikkek magas száma egyrészt azzal magyarázható, hogy a középszint aktualitása, illetve megoldatlansága a szakmai és politikai érdeklődést folyamatosan táplálta. Másrészt azzal is összefügg a téma kétes népszerűsége, hogy a viták nem vezettek sem szakmai, sem politikai konszenzushoz, amit igazol a rendszerváltás utáni hazai területi reformok hektikus története is. Már a bevezetőben fontos hangsúlyozni, hogy ez a könyv sem fog pontot tenni a mondat végére, legfeljebb helyzetképet ad a megyei önkormányzatok jelenlegi helyzetéről. Valóban kritika tárgya lehet, hogy nem tér ki a területi kormányzás államigazgatási szereplőire, nem tér ki a területi kormányzásban egyre nagyobb teret foglaló járási szintre stb., miközben tény, hogy éppen az államigazgatási szektor térnyerése figyelhető meg, különösen területi szinten. Ennyiben akár meg is kérdőjelezhető a könyv címe, amely ambiciózusabbnak tűnik, mint amit a tartalom végül teljesít. A választott címnek inkább metaüzenete van, arra utal, hogy a kormányzás középszintje mint egész számít (beleértve a nem közjogi szereplőket is, amelyekre ebben a könyvben nem tudunk kellő figyelmet fordítani), és önálló szakmai és politikai érdeklődés tárgya kell(ene), hogy legyen. Az állítás bizonyítására önmagában nem szolgáltató legendó érvanyagot a megyei önkormányzatok működéséről, helyzetéről



adott összefoglaló ebben a könyvben.<sup>1</sup> A hazai megyei önkormányzás helyzetének bemutatása éppen arra utal, hogy messze nem töltenek be érdemi területi kormányzási szerepkört. Éppen ezért a könyv másik célja az volt, hogy betekintést nyújtson a középszintű kormányzás elméletébe és nemzetközi trendjeibe is, hogy rámutasson, érdemes a jelenlegi magyar modellt újragondolni. Nem azért, hogy kövessük a nemzetközi mainstreamet, hiszen az egyik legfontosabb tanulsága az elmúlt évtizedek történéseinek, hogy csak a hazai gazdasági, településhálózati sajátosságok, lehetőségek és kulturális stb. feltételek figyelembevételével lehet, illetve érdemes szabályozási modellt kidolgozni. Azért fontos, hogy ismerjük a középszintű kormányzással kapcsolatos tudományos és közpolitikai gondolkodást és nemzetközi gyakorlatot, mert segítenek a keretek, az irány meghatározásában, s technikákkal, mintákkal is szolgálhatnak a részletek kidolgozásához.

Ez a könyv a középszintű önkormányzásra koncentrál, de egy komplexebb kutatás része, amelyben a területi kormányzás legfontosabb szintjei önálló vizsgálódások tárgyát képezték. Az ismételések, átfedések elkerülése érdekében tehát a középszint tárgyalása során csak nagyon rövid utalásokat teszünk arra, hogyan függ össze a megyei önkormányzatok tevékenysége és jövője azzal, hogy mi történik a helyi, községi, városi, városkörnyéki szintekkel, azt remélve, hogy az előbb említett KÖFOP-projekt *Modernizációs alprogramjának* keretében elkészült további munkákat is tanulmányozni fogják.<sup>2</sup>

Ha le akarjuk egyszerűsíteni a témaválasztás indokolását, akkor elegendő annyit állítani, hogy a középszintű kormányzás a kormányzati rendszer része. A kormányzásban betöltött hely tekintetében ugyan nagyon nehéz szakmai standardokat érvényesítő általános modellt leírni, de annyi mindenképpen közös, általános sajátosság, hogy a középszint értelmezhetetlen a felette és alatta lévő szintekkel való viszonyrendszer nélkül.

Az állítás megfordítva is igaz, a középszint hatást gyakorol mindkét kormányzási szint szerepére, működésének sajátosságaira és minőségére, hatékonyságára is. A kormányzási szintek rendszert alkotnak, jó esetben kölcsönösen segítve, kiegészítve egymást. De elképzelhető ennek az ideális

<sup>1</sup> A könyv empirikus fejezetei a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című program keretében elvégzett kutatás tapasztalataira épülnek.

<sup>2</sup> Vö. Somlyódyné Pfeil Edit, Finta István, Kákai László, Hajdú Zoltán e program keretében megjelenő könyveit.

helyzetnek az ellenkezője is, amikor a szintek egymásra torlódnak, átfedik, korlátozzák, vagy éppen ellenkezőleg, magukra hagyják egymást. Bibó a súlypontok váltakozásának elveként írja le ezt az összefüggést (BIBÓ 1986–1990), éppen a magyar középszintű kormányzati rendszer egyik reformalternatívájának mérlegelése során. A fejtegetés részleteit egyelőre mellőzve, pusztán a logika emelendő ki: a szintek kérdése bonyolult, hatalmi, közigazgatási, földrajzi stb. összefüggések mentén értelmezhető, nincs minden szempontnak egyszerre megfelelő optimális modell (HAJDÚ 2001). A kompromisszumnak viszont szükségképpen többdimenziósnak kell lennie, mert az egysíkú, különösen hatalompolitikai, aktuális érdekek, divatos trendek mentén kitalált reformok végrehajtása és fenntarthatósága legalábbis kétséges.

Miközben a középszint fontosságára és megközelítésének bonyolultságára figyelmeztetünk, tudomásul kell venni, hogy a kormányzás kérdésében az utóbbi évtizedben fundamentálisnak tartott szakmai és politikai álláspontok rendültek meg. A szakirodalom olyan kérdéseket feszeget, nyilvánvalóan a lezajlott kormányzati reformokra is reagálva, hogy egyáltalán mennyi decentralizáció szükséges. A decentralizáció valóban erősíti vagy gyengíti az államot? (FAGUET–FOX–PÖSCHL 2015, 132–133.) Mitől erős az állam? A decentralizáció pusztán azért jó, mert növeli a legitimitást? A területi kormányzatok valóban kevésbé érzékenyek a költségekre? Korruptabbak? Szakmailag kevésbé felkészültek? A mérhető hatékonyság vajon az egyetlen kritérium a területi kormányzati léptékek meghatározásánál? A centralizált állam kiszámíthatóbb, hatékonyabb? Ma már leszámolt a szakma azzal az illúzióval, hogy ezekre a kérdésekre egységes, egyetlen és örökérvényű választ adjon. Vannak olyan országok, világrégiók, ahol még a terület és a népesség feletti hatalom konszolidálása, az alapok lerakása a feladat, másutt viszont a közszolgáltatások minőségének további javítása, differenciált megszervezése, keresve a szervezeti, működési technikákban, méreteken, a szereplők közötti együttműködésben rejlő tartalékokat, innovációkat. Van, ahol nem a hatékonyság, minőség, hanem a területi kormányzás hatalmi, bel- vagy pártpolitikai dimenziója kerül előtérbe, nemcsak rendszerváltások, jelentősebb krízisek idején, hanem a politikai modellben bekövetkező eltolódások részeként. A kormányzati rendszerek és modellek gyors változásai kontextusfüggők, és gyakran a feladatok, a problémák gyors megoldásának céljai alá rendelődnek, nagyon gyakran nincs idő, s különösen nincs *tabula rasa* helyzet, az *ideális* megtalálására. Azt mondhatnánk, hogy a középszint a kormányzati sorskérdések

szorításában bagatell tétel az állam problémamegoldó képessége szempontjából. A könyv már akkor elérte a célját, ha kételyeket ébreszt ezzel az állásponttal kapcsolatban.

## **1. A területi kormányzás főbb változási trendjei**

A következő fejezetekben nemzetközi áttekintésre kerül sor egyrészt a középszintű kormányzásra vonatkozó tudományos szakirodalom elméleti és módszertani eredményeire, másrészt közpolitikai dokumentumokra támaszkodva. Miután a hazai szakirodalomban is bőségesen születtek a korábbi évtizedben olyan munkák (PÁLNÉ 2001, 2008, 2009, 2016; TORMA 2001; BALÁZS 2011), amelyek átfogóan mutatták be elsősorban Európában az önkormányzati, benne a területi önkormányzati rendszereket, nem cél ezek megismétlése, különösen nem közigazgatás-tudományi mélységű bemutatása. Sokkal inkább arra koncentrálnunk, hogy milyen új változási trendek jellemzők, illetve milyen új kutatási, különösen nemzetközi összehasonlító módszertani eredmények születtek az utóbbi években, arra törekedve, hogy a könyv második részében ismertető meggyekutatási eredményekhez mögöttes értelmezési keretet szolgáltatassunk.

### **1.1. A területi önkormányzati reform hajtóerői**

Noha a területi kormányzás az utóbbi évtizedekben szinte folyamatos reformok, strukturális és funkcionális átalakítások tárgya, fontos érzékelni, hogy az idők során a reformok indítékai, hajtóereje és célja is folyamatosan változott. A legfontosabb szempont, amelyet a középszintű kormányzásban lezajlott változások tárgyalása előtt ki kell emelni, hogy mind Magyarországon, mind általában Európában és a világ más régióiban is megváltozott a nemzetközi standardokkal, mintákkal, uralkodó trendekkel kapcsolatos attitűd, még azokban az országokban is, amelyeket az utóbbi évtizedekben a mintakövetés szándéka vagy kényszere jellemzett. A múlt század 80-as, 90-es évtizedeiben általános vélemény és törekvés volt a különböző nemzetközi szervezetek, integrációk és azok tagállamainak többsége részéről, hogy a nemzeti kormányzati rendszerekben konvergenciának kell bekövetkeznie, mégpedig a fejlett, nyugati, nyugat-európai demokráciákat jellemző neoliberális elvek és modellek mentén. A fejlett, különösen

az angolszász országokban lezajlott kormányzati és területi reformok sok tekintetben mintaként működtek. Nemcsak egyes országok konkrét megoldásai váltak mintává, *jó gyakorlattá*, hanem a világszervezetek (Világbank, OECD, UN), az Európa Tanács és az Európai Unió különböző dokumentumaiban, ajánlásaiban, egyezményeiben lényegében kimondva vagy kimondatlanul a legfejlettebb tagállamokban érvényesülő értékek, törekvések, modellek jelentek meg, nyilván generalizáltabb formában. Az úgynevezett *jó kormányzás* jelszava alatt kibontakozott mozgalom többségében a fejlett demokráciák és nemzetközi szervezetek azon törekvését takarta, hogy a kevésbé fejlettek körében is megszilárdítsa a demokrácia és a kormányzati hatékonyság elveit és beválnak tartott megoldásait, intézményeit, és természetesen hozzájáruljon az egyes országok közigazgatási rendszerének fejlesztéséhez, konkrét modellek, jó gyakorlatok kidolgozásával.

A jó kormányzás elvei, majd mérési kritériumai *expressis verbis* nem mindig tartalmazzák a decentralizáció szükségességét, inkább általánosságban várják el a polgárokhoz közeli döntéshozást, transzparenciát stb. Ugyanakkor a nyitottság, többszektorság és többszintűség természetesen már logikailag is feltételezi azt, hogy a központi kormányzatok alatti kormányzati szférában működőképes, legitim intézményrendszer van. Az Európai Unió jó kormányzásról szóló *fehér könyve* például a többszektorság, többszintű, partnerségi típusú kormányzást idealizálva fogalmazta meg a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia követelményeit, amelyek evidensen kötődnek össze a decentralizált kormányzati szerkezet favorizálásával. Ezt a felfogást tükrözi különösen az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, de az ENSZ különböző szervezetei, a Világbank, illetve az OECD keretében megszületett jelentések, riportok, deklarációk is egyértelműen a decentralizált, önkormányzati elvű kormányzati rendszereket idealizálták (Gold report 2009; UN-Habitat 2007, 2013; OECD 2016, 2017). Azt is állíthatjuk, hogy hosszú ideig tartotta magát az a nézet, hogy a decentralizáltabb kormányzati rendszer azért jobb, mert demokratikusabb, és nagyon sok közfeladat ellátásában hatékonyabb is. A szakmai és politikai meggyőződés, inkább hit vagy divat nyomán, többnyire a nemzetközi szponzorszervezetek közvetlen részvétele mellett világszerte decentralizációs reformok indultak már a 80-as évek végétől. Viszonylag hamar kiderült azonban, hogy ezek a reformok nem feltétlenül hozzák meg a várt eredményt, ami nem a decentralizáció tekintetében okozott elbizonytalanodást, hanem ráirányította a figyelmet a kontextus szerepére

(LITVACK–AHMAD–BIRD 1998), beismerve, hogy nem minden ország alkalmas az önkormányzati, decentralizált rendszerek működtetésére, mert hiányoznak a nélkülözhetetlenek bizonyult gazdasági, társadalmi, kulturális, fejlettségbeli feltételek. A decentralizáció tehát kontextusfüggő, nem automatikusan előnyös, önmagában nem képes a kormányzatok előtt álló problémákat jobban megoldani. Az is világosabbá vált a nemzetközi összehasonlításokból, a különböző modellek átvételi, beüzemelési kísérleteiből, a tudástranszferek kudarcaiból, hogy a decentralizáció és centralizáció alatt sokfajta folyamatot értenek, ami megnehezíti az általánosítást (HUTCHCROFT 2001). Egyáltalán nem mindegy, hogy feladatok vagy felhatalmazás érkezik a felsőbb szintről, hogy milyen mozgásterrel és eszközökkel párosul, hogy az önkormányzati fogadó szervezetek milyen kapacitásokkal rendelkeznek, érvényesül-e a mérhető hatékonyság stb.

Európában a kormányzati rendszerek közötti konvergencia tudatosabb mechanizmusok mentén zajlik, nem pusztán mintakövetés érvényesül, és alapvetően demokratikusabb is, amennyiben nem kizárólag felülről, kívülről irányított folyamat. Az úgynevezett *európaizáció* bizonyos európai standardot feltételez, nemcsak az emberi jogok, jogállami intézmények, demokráciagaranciák, demokratikus alapértékek, szervezeti megoldások, államszervezeti struktúrák tekintetében, hanem a működésben, az egyes közpolitikák cél- és eszközrendszerének formálásában. Az európai kormányzási (önkormányzási, demokrácia-) standardok jellemzően nem az Európai Unió, hanem az Európa Tanács keretein belül születtek. Kiemelendő természetesen témánk szempontjából a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amelynek érvényesülését az Európa Tanács folyamatosan kontrollálja is, bár hozzá kell tenni, hogy ez a kontroll szükségképpen gyenge és kompromisszumos jellegű. Kevésbé sikerült azonban követett standardként elfogadtatni a Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját, ami mutatja, hogy az 1997-ben kezdeményezett dokumentum elfogadása már sokkal erőteljesebb ellenállásba ütközik a tagállamok kormányzatai részéről. Bár 2002-ben a tagországok illetékes miniszterei elfogadtak egy dokumentumot az alapelvekkel, de már a közös fogalom megalkotása is nehézségekbe ütközött. A CLRAE (Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa) által 2008-ban kidolgozott chartatervezet nem került az Európa Tanács elé, helyette a regionális demokráciára vonatkozó *referenciakeretet* fogadtak el Utrechtben az illetékes miniszterek, amelynek befolyásoló ereje a gyakorlatban meglehetősen gyengének bizonyult (KOVÁCS 2016), jól visszatükrözve a nemzetállamok kormányainak ellenérdekeltségét.

A standard szervezeti, eljárási, intézményi és policyminták nemcsak a fenti közösen alkotott és kötelezően betartandó elvi keretekben, hanem különösen az EU-tagországok együttműködésében, informális, kölcsönös tanulásában érvényesülnek (HUGHES–SASSE–GORDON 2005). Az európai integráció működési elveiből, hatásköri rendszeréből, hatalmi jellegéből következik, hogy ezek a standardok mozgásteret hagynak a nemzeti sajátosságok érvényesítése számára, és közös kompromisszumok eredményei. Nem tagadható azonban, hogy mégis érvényesült egyfajta hatalmi aszimmetria az európai jó kormányzási standardok kialakításában és követésében. Ennek oka egyrészt az integráció időben fokozatos bővülése, ami óhatatlanul előjogokat adott az alapítók és a korábban csatlakozók számára. Ezek az országok alakították ki az együttműködés szabályait és tartalmi céljait, elveit, amelyek követése lényegében feltétellé vált a később csatlakozók számára. Az európainak tekintett elvárásokat közvetítő *nyugati*, a régi demokráciákból érkező szakértők és az érintett *követő*, rendszerint rendszerváltó új demokráciák politikai, szakértői elitje közötti tanulási folyamatban az utóbbiak számára a mozgáster lényegesen kisebb volt. A nyugati minták többnyire szervezeti és intézményi jellegűek voltak az NPM-filozófiát követve, vagy általános célokat és működési elveket jelenítettek meg, amelyekhez könnyebb volt alkalmazkodni. Kevésbé segíthették ugyanakkor az új demokráciák reformfolyamatainak formálását, a végrehajtás konkrét technikai, politikai, kulturális problémáinak a megoldását, hiszen a kontextus, az alkalmasság szempontja elhanyagolódott (NEMEC – DE VRIES 2012).

A szakirodalomban már megfogalmazták azt a véleményt is (közel száz, a témával foglalkozó szakirodalmi tétel elemzése alapján), hogy lényegében a tudomány is adós azzal, hogy a közigazgatás nemzetközi konvergenciáját, annak mechanizmusát és eredményességét szakmailag letisztult fogalmi és módszertani keretek között elemezni tudja (BAUER–EGE–SCHOMAKER 2018).

## 1.2. Reformciklusok

Ha az Európai Unió tagállamai körében a területi kormányzásban bekövetkezett változási trendeket, konvergenciátörekvéseket közelebbről vesszük szemügyre, akkor az egyik szembetűnő különbség az, hogy a fejlett nyugat- (észak- és közép-) európai demokráciák nem hajtottak végre a második

világháború után rendszerváltást, önkormányzati rendszereik is hosszabb tradíciókra tekintenek vissza a kelet-európai új demokráciákhoz képest. Az önkormányzatok stabil és standard részei voltak már a kormányzati rendszereknek. Ez nem jelenti azt, hogy a területi kormányzásban ne következtek volna be jelentős változások, de azok nem a gyökereket, a modell lényegét érintették. A területi kormányzásban végrehajtott reformok jellemző iránya volt a decentralizáció, a központi és helyi viszonyrendszer és a feladatrendszer folyamatos formálása keretében. A változásokat többnyire térszerkezeti átalakítás alapozta meg, jellemzően nagyobb önkormányzati szervezeti méreteket megcélozva.

A decentralizációs, illetve területszervezési, strukturális reformok jellemzően két hullámban zajlottak le, először a 60-as, 70-es évtizedekben helyi, települési szinten, majd a 80-as évektől kezdődően napjainkig pedig középszinten, de a mozgatórugók és az irányok közösek voltak mindkét lépték tekintetében. A kormányzási, hatalmi térszerkezet átalakítását, a decentralizációt az akkor uralkodó gazdasági és társadalomfilozófiai paradigma, a neoliberalizmus/neokonzervativizmus, valamint közpolitikai iskola, a New Public Management determinálta. A kisebb állam, a civil társadalmi részvétel, a piaci eszközök nagyobb hatékonyságában hívó, jó kormányzási filozófia az önkormányzatok helyzetbe hozását, képessé tételét tekintette céljai szempontjából az egyik fontos eszköznek, feltételnek. Felismerték, hogy a decentralizáció feltétele, hogy a területi, helyi kormányzatok alkalmassá váljanak a felülről érkező, illetve újonnan jelentkező (gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi stb.) feladatok befogadására. A kapacitások, források növelése a legtöbb nyugat-európai országban a nagyobb, mérhető helyi és területi egységek létrehozásával zajlott le.

Az európai területi kormányzási reformok folyamatát értékelő munkák (LOUGHLIN 2007; HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011; GAULÉ 2010) kiemelik, hogy a decentralizáció fokozatos volt. Eleinte csupán az adminisztratív feladatok megosztása következik be, a központi állami szervek megőrizték pozícióikat, gyámkodva, szorosan felügyelve a helyi döntéshozást. A következő fázisban már szerkezeti reformok zajlanak le, amelyek tényleges hatalmi átrendeződést eredményeztek a helyi, de különösen a területi önkormányzatok javára. A határozottabb közjogi decentralizációval párhuzamosan a hatalom nemcsak felülről lefelé haladt, hanem a szigorúan vett közszektoron kívülre is. Az úgynevezett *governance paradigma megjelenésével a vertikális hatalommegosztás kiegészül egy horizontálissal*, amelyben új, nem közhatalommal felruházott szereplők

és szektorok jelennek meg a központi, de különösen a helyi és területi döntéshozási arénában.

A kormányzás átalakulásának trendje tehát a hierarchiától a szintek egyenlősége és a szektorok együttműködése irányába mutatott, számtalan innováció jelent meg. Az uniformizált megoldások mellé, esetenként azok helyére új mechanizmusok és szervezeti megoldások lépnek. A korábban egységes térbeli kormányzási rendszerben is megjelennek az aszimmetrikus, egyedi formák.

Az egyes reformciklusokra hatással van, mint említettük, az uralkodó általános, illetve kormányzási ideológia, értékrend, akkor is, ha a reformprogramok többnyire szakmai, közpolitikai érvrendszerrel operálnak. A politikai célok, értékek utat törnek maguknak, a kérdés az, hogy sikerül-e a politikai, hatalmi ambíciókat, értékeket a szakmai racionális, pragmatikus törekvésekkel összeegyeztetni. A kormányzásimodell-divatok természetesen szorosan kapcsolódnak az adott korszak reális gazdasági, társadalmi kihívásaihoz. A prosperáló gazdaságfejlesztési korszakokban a központi kormányzatok nagyvonalúbbak a decentralizációs szereplők irányában. A válsághelyzetek szinte szükségszerűen váltanak ki centralizációs fordulatot, többnyire a költségvetések megnyirbálása formájában. A sok ország kormányzását jellemző neoweberi fordulat, és az ezzel gyakran együtt járó centralizáció nem pusztán a korábbi neoliberális governance modellben való csalódás következménye. (DRESCHLER 2009) A gazdasági válság, az állami beavatkozás szükségessége vagy olyan új, illetve felértékelődő közfeladatok, mint a közbiztonság, ugyancsak kivált centralizációs reflexeket. (GÖYMEN–SAZAK 2014) A centralizáció-decentralizáció arányai tehát változnak, mégpedig jellemzően külső, illetve objektív körülmények hatására.

Az Európában lezajlott térbeli kormányzási reformok, bármennyire közös ideológia bázisán következtek is be, alkalmazkodva a globális változásokhoz (JOHN 2001), nem számolták fel az egyes országok közötti különbségeket. Még a legfrissebb nemzetközi összehasonlító munkák is a korábbiakhoz hasonló modellesaládokat találtak (HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011; KUHLMANN–WOLLMANN 2014), ami arra utal, hogy a változások lassúak, s többnyire jelentős ellenállással kell számolni a reformok idején. Annak ellenére, hogy a közép-szint mérete, léte folyamatos viták, reformkoncepciók tárgya, az országok jelentős része (Hollandia, Spanyolország, a kelet-közép-európai új demokráciák) megőrizte a közép-szint alapvető modellsajátosságait. (BERTRANA–HEINELT 2013) Úgy tűnik



tehát, hogy a modell lassabban változik, mint a méret. Ennek egyik feltételezhető oka éppen az, hogy a középszint, mélyen beágyazódva a kormányzás többszintű rendszerébe, át van szöve a teljes kormányzási modell sajátosságaival, ezért a kapcsolódási pontok miatt nehezebben változtatható. Ugyanezek a szerzők néhány évvel később már arról számolnak be, hogy a stabilabbnak tűnt alsó középszintek (vagy második szintek) az utóbbi évek reformtörekvései hatására veszélybe kerültek több országban is. (HEINELT–BERTRANA–EGNER 2016) Nehéz tehát a középszintű kormányzás terén lezajló változásokra egységes magyarázatot adni, egyszerre kell felkészülni a reformok elmaradásának vagy éppen gyors végrehajtásának a következményeire.

A dilemmák növekednek, ha a térbeli konfigurációkban lezajló változásokra, trendekre figyelünk. Leginkább a városi térség vagy régió dilemmája foglalkoztatja a szakmai köröket, és különösen azokat az országokat, amelyek erősen urbanizáltak. Hollandiában például a regionális reformok címszava alatt a városi összefonódó terek problémái jelennek meg, amelyek szétfeszítik a régiók határait, felvetve a területi reformok vagy a kompetenciák újraosztásának szükségességét a városi, városkörnyéki és területi kormányzatok között. (LAMBREGTS–ZONNEVELD 2004) Franciaországban a folyamatos területi reformok sorában megjelentek a városi térségek speciális alakzatai (PÁLNÉ 2016), Írországban városi-megyei közös közigazgatási egységeket vezettek be (QUINLIVAN 2017). Keating, amikor a regionalizmusról értekezik, két fő térbeli szereplőt, illetve térbeli jelenségekört ért alatta, a nagyvárosi agglomerációkat és a középszintű kormányzatokat. (KEATING 2014) Üzenetértéke volt annak is, amikor az Európai Bizottság korábbi regionális főigazgatósága a nevébe beillesztette a várospolitikát is 2012-ben.

Végképp összekuszálódna a földrajzi léptékek, szintek és modellek akkor, ha a helyeket, térségeket és azok kormányzatait globális kontextusba, a többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) rendszerébe helyezjük. Különösen érdekes folyamatok zajlottak, zajlanak az Európai Unión belül, ahol intézményesen épült ki a régiók részvétele az uniós döntéshozásban, például a Régiók Bizottsága keretében, bár csak konzultatív szerepkörrel. Miközben a régiók akár nemzetközi szereplőkké válhatnak, és közvetlen kapcsolatokat építenek ki az uniós szintű intézményekkel, az egyes régiók kondíciója és tényleges befolyása nagyon eltérő, s ha a kohéziós politikai kiegyenlítési célokkal vetjük össze, akkor akár kontraproduktív is lehet. Ugyan például a brüsszeli regionális képviselők lobbizása

általánosságban nem jelent formális előnyt a források allokálásában, de azt is kimutatták, hogy a decentralizáltabb országok regionális irodái sikeresebbek (RODRÍGUEZ-POSE–COURTY 2018), mert az erősebb régiók tudatosabban alkalmazkodnak a kohéziós politika elveihez és céljaihoz is.

Nemzetközi szinten azonban nem csupán a kapcsolatrendszerek sűrűsödéséről, pluralizálódásáról vagy éppen a régiók nemzetközi lobbizásáról van szó, hanem teljesen új paradigmák megjelenéséről is. Bombasztikusnak tűnik azt kérdezni, mi lenne, „[h]a a polgármesterek kormányoznák a világot?” (BARBER 2014; CURTIS 2016), de rámutat arra a tényre, hogy a helyi-regionális szintet már nem lehet értelmezni kizárólag a nemzeti keretek között. A CEMR által elfogadott *Európa 2030* című szintetizáló dokumentum 2016-ban, majd a mintegy 100 helyi, regionális vezető tanulmányát tartalmazó könyv is arra a törekvésre utal, hogy Európa a helyi szinteké lesz a jövőben (VALLIER–POTH–MÖGELE–NOUPADJA 2018).

A jelenlegi (az utóbbi tízéves) periódust irányában nehéz egységesen jellemezni. Sem a decentralizáció, sem a helyi szintű integráció, sem a regionalizáció nem tekinthető kizárólagos vagy uralkodó trendnek. A hierarchikus és horizontális kormányzási struktúrák is egymás mellett, egymással versenyezve vagy egymást kiegészítve élnek. Az egyes országcsoportok belső differenciálódása legalább annyira érzékelhető, mint a konvergencia.

Ilyen helyzetben az egyetlen észszerű viszonyulás nyitottnak maradni a különböző irányzatok és hatások felé, s keresni a konkrét országban, a konkrét időszakban szükségesnek mutató és fenntarthatónak ígérkező megoldásokat, átfogó reformokkal vagy anélkül. Ami biztosan nem lesz sikeres módszer, amit különösen a rendszerváltó kelet-európai országok alkalmaztak, hogy szolgai módon kövessenek külsőlegesen mintát, nem mérlegelve a saját kapacitásokat és igényeket. (JUNJAN 2012)

### 1.3. Reformtípusok

A nyugat-európai országok többsége a történelmi hagyományok megőrzése mellett is képes volt jelentős modernizációra, amely nem feltétlenül drasztikus szerkezeti reformokon keresztül valósult meg. Mindenesetre a területi reformok markáns módon jelen voltak a fejlett tagállamok kormányzásában is, mind helyi, mind területi szinten (1. és 2. táblázat).

## 1. táblázat

*A helyi önkormányzatok számának változása az Európai Unió országában, 1950–2013*

Ország	1950	1992	Változás, % (1950–1992)	2013	Változás, % (1992–2013)
Ausztria	3 999	2 301	-42,46	2 357	2,43
Belgium	2 669	589	-77,93	589	0,00
Bulgária	2 178	255	-88,29	264	3,53
Csehország	11 051	6 196	-43,93	6 250	0,87
Dánia	1 387	275	-80,17	98	-64,36
Finnország	547	460	-15,9	336	-26,96
Franciaország	38 814	36 763	-5,28	36 682	-0,22
Németország	24 272	8 077	-66,72	13 299	64,65 <sup>❶</sup>
Görögország	5 959	5 922	-0,62	325	-94,51
Magyarország	3 265	3 107	-4,84	3 175	2,19 <sup>❷</sup>
Izland	229	197	-13,97	76	-61,42
Olaszország	7 781	8 100	+4,1	8 094	-0,07
Luxemburg	127	118	-7,09	106	-10,17
Málta	n. a.	67		68	1,49
Hollandia	1015	647	-36,26	418	-35,39
Norvégia	744	439	-40,99	430	-2,05
Lengyelország	3700	2 459	-33	2 479	0,81
Portugália	303	305	0,66	308	0,98
Szlovákia	n. a.	2 476		2 792	12,76
Spanyolország	9 214	8 082	-12,29	8 117	0,43
Svédország	2 281	286	-87,46	290	1,40
Svájc	3 097	3 021	-2,45	2 551	-15,56
Egyesült Királyság	2 028	484	-76,13	466	-3,72

❶ Az NDK csatlakozásával magyarázható adat.

❷ A választott mintaévek miatt nem érzékelhető az 1990-ben bekövetkezett drasztikus változás, 1989-ben 1596 helyi tanács volt, tehát a növekedés 51,42%-os volt 1990-ben.

*Forrás:* Önkormányzatok és Régiók Európai Tanácsa ([www.ccre.org/en/membres](http://www.ccre.org/en/membres)), valamint CoE, 1995.

2. táblázat  
*Az Európai Unió tagállamainak területi közigazgatási szerkezete  
 2012, 2016*

Ország	Népesség, millió fő	Regionális		Középszintű		Helyi	
		2012	2016	2012	2016	2012	2016
Ausztria	8,5	9	9			2 357	↘ 2 100
Belgium	11,2	3	3	10	10	589	589
Bulgária	7,2					264	↗ 265
Ciprus	0,9					380	380
Csehország	10,5	14	14			6 250	↗ 6 258
Dánia	5,6	5	5			98	98
Egyesült Királyság	64,3	4	4			433	↘ 419
Észtország	1,3					226	↘ 213
Finnország	5,5	2	↗ 18			336	↘ 313
Franciaország	65,9	27	↘ 16	101	↘ 99	36 700	↘ 36 658
Görögország	11,0			13	13	325	325
Hollandia	16,8	12	12			418	↘ 390
Horvátország	4,2	21	21			556	↘ 555
Írország	4,6	0	↗ 3	34	↘ 0	80	↗ 126
Lengyelország	38,5	16	16	379	↗ 380	2 479	2 479
Lettország	2,0	0	↗ 5			119	119
Litvánia	2,9					60	60
Luxemburg	0,5					106	↘ 105
Magyarország	9,9			19	19	3 177	3 201
Málta	0,4					68	68
Németország	80,8	16	16	295	295	11 481	↘ 11 313
Olaszország	60,8	20	20	110	110	8 094	↘ 8 006
Portugália	10,4	2	2			4 567	↘ 3 400
Románia	19,9	41	41			3 181	3 181
Spanyolország	46,5	19	19			8 169	↘ 8 176
Svédország	9,6	20	20			290	290
Szlovákia	5,4	8	8			2 930	2 930
Szlovénia	2,1					211	212

*Forrás: CEMR, 2016*

Kuhlmann és Wollmann könyvükben (2014) két fő országcsoportot különítenek el a területi reformok során alkalmazott modellek alapján: az észak- és a dél-európai, hangsúlyozva, hogy ez a csoportosítás ki- zárólag a strukturális reformok megközelítésére koncentrál. Az első

modellt upscalingnek, a másikat trans-scalingnek nevezték. Az *upscaling*, a méreteket növelő csoport jelentős községösszevonásokat hajtott végre, amelyben a hatékonyság volt az alapvető, hivatalos szempont. A másik, *trans-scaling* országcsoport viszont nem vállalkozott a községek összevonására, miután a helyi szint politikai ereje erős, ezért a társulásos formát alkalmazzák a mérhető hatékonysági problémák kezelésére. A kutatók szerint a kelet-közép-európai posztkommunista országok nem alkotnak egységes csoportot ebből a szempontból. Bulgária, Litvánia az upscaling csoportba tartozik, míg mások (például Csehország, Magyarország) viszont a másikkal. A trans-scaling modellt alkalmazó országokban ugyancsak jelentős változások zajlanak le anélkül, hogy az önkormányzatok elveszítenék jogállásukat. Franciaországban, 2011-ben már az önkormányzatok 95, a népesség 89%-a tartozott valamilyen formájú társuláshoz, bár a kötelező társulás bevezetésével már megközelítik az új területi szintbe szerveződést. A két fő modellt követők mellett vannak úgynevezett reformhibrid országok, mint Németország, ahol az összevonás és a társulás egyaránt alkalmazott módszer, elsősorban annak köszönhetően, hogy az önkormányzati szabályozás tartományi hatáskör.

A felülről indított *északi*, modernizációs, és a tradíciókat jobban figyelembe vevő *déli* reformok megkülönböztethetők a középszintű kormányzatokat érintő reformok sorában is, de sajátos módon nagyon ellentmondásos módon. Ugyanis a déli országok – jobban kitéve a gazdasági krízishelyzeteknek – végrehajtottak középszintű reformokat, de leginkább a léptéket változtatva, ezek kimenetele azonban sokszor volt kétséges, illetve sikertelen. Úgy tűnik tehát, hogy a középszintű kormányzatokat érintő reformok jellege, trendje és kimenetele erősen ki van téve egyrészt az adott ország általános kormányzati modelljének, s benne az egyes szintek intézményes erejének, hatalmának. Amennyiben az alsóbb szintek gyengék, és nem érvényesül felettük egyértelmű *középszintű kontroll* vagy *összekapcsoló felhatalmazás*, akkor képesek a középszintű reformokat megakadályozni, ami a területi reformok „fekete oldala” (BERTRANA–HEINELT 2013, 87.).

Askim és társai (2017) 17 nyugat-európai ország községi integrációs reformjának (territorial upscaling) a motivációit elemezték 2004–2014 között, és alapvetően arra a következtetésre jutottak, hogy a kiváltó okok nagyon különböző kombinációkat alkotnak. Abból indultak ki, hogy a korábban publikált összehasonlító munkák nagyon gyakran nélkülözték az elméleti keretet, inkább esettanulmányokat rendeztek egymás mellé. Ez a módszer magában hordozza azt a veszélyt, hogy az esettanulmányokat

az előzetes koncepcióhoz keresik. Az utóbbi időben viszont több olyan munka jelent meg, amely már objektív módszerekkel kereste az upscaling okait. A szerzők által alkalmazott elemzési módszer (qualitative comparative analysis, QCA) segítségével törekedtek arra, hogy a területi reformokat kiváltó okokat és azok magyarázó erejét értékelhessék. Az általuk azonosított okok (decentralizáció, aktuális politika, fiskális megfontolások, urbanizáció) között az egyik legjelentősebb motiváció a decentralizáció igénye. Ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a decentralizáció nem minden esetben a jóléti funkciók növekedését eredményezi, hanem például a felelősség áthárítását. Például a közösségi kiadásokból vagy a közfoglalkoztatottakból való részesedés csökkenhet a feladatok változatlansága vagy éppen növekedése mellett. Ezt a jelenséget hívja Faguet és Pöschl részleges és cinikus decentralizációnak. (FAGUET–PÖSCHL 2015, 4.) A szűkös közösségi források egyenlőtlen, részrehajló megosztása követhet szavazatvásárló törekvéseket, ami arra utal, hogy a látszólagos decentralizáció mögött aktuális politikai megfontolások is húzódnak (KHEMANI 2015). Persze, hogy ne lehessen olyan könnyen általánosítani, érdemes egy másik kutatási eredményt is idézni. Vannak ugyanis olyan elemzések is, amelyek a pénzügyi válságot megelőző és követő időszakban a klasszikus fiskális föderalista módszerrel vetik össze az önkormányzati kiadások és bevételek változásait. Azt állapították meg, hogy függetlenül a válságtól, csak nagyon kevés ország esetében van fiskális centralizációs trend, legfeljebb stagnálás, és viszonylag sok országban növekedik az önkormányzatok részesedése mind a bevételekben, mind a kiadásokban. A végrehajtott strukturális reformok pedig vélhetően elősegítették a decentralizáció folyamatát (3. táblázat).

3. táblázat

*Pénzügyi decentralizáció az Európai Unió országaiban*

Ország	Pénzügyi decentralizáció – Kiadások			Pénzügyi decentralizáció – Bevételek		
	2003	2009	2013	2003	2009	2013
BE	13,7	13,2	13,3	15,3	14,9	13,8
BG	16,3	19,2	21,7	16,0	20,7	23,6
CZ	25,4	26,8	24,1	28,2	29,6	25,9
DK	61,3	64,8	65,2	61,3	66,2	66,7
DE	15,2	16,7	17,4	15,8	17,7	17,7
EE	27,6	25,2	26,1	25,5	25,2	25,2
IE	42,2	14,7	11,2	42,4	20,6	13,5
EL	5,3	6,1	5,8	6,1	8,6	8,3

Ország	Pénzügyi decentralizáció – Kiadások			Pénzügyi decentralizáció – Bevételek		
	2003	2009	2013	2003	2009	2013
ES	15,9	15,8	13,1	15,2	19,1	16,9
FR	19,3	21,4	21,4	20,9	24,2	22,3
HR	28,5	26,4	26,8	29,4	28,2	30,2
IT	30,9	32,1	29,6	32,4	35,1	31,4
CY	4,0	4,7	3,7	4,2	5,2	4,5
LV	26,9	29,2	28,5	28,2	32,2	27,6
LT	26,3	24	24,3	27,4	29,3	25,1
LU	13,9	12,8	11,9	13,7	12,8	12,4
HU	26,8	23,9	15,2	31,1	25,4	21,4
MT	1,3	1,4	1,8	1,9	1,8	1,9
NL	35,6	34	30,9	37,6	36,9	31,9
AT	15,4	15,6	15,6	15,9	16,3	16,1
PL	29,1	33,2	31,3	32,7	36,8	34,4
PT	13,9	15	13,1	14,2	19,9	15,3
RO	20,0	24,5	25,7	21,6	29,6	27,8
SI	18,6	20,5	16,3	19,7	22,4	21,2
SK	18,2	17,3	16,3	19,2	19,4	18,1
FI	37,9	40,6	40,8	34,5	41,4	41,1
SE	44,7	47,9	49,1	45,0	48,1	50,1
UK	29,2	28,1	25,6	31,4	34,8	28,9
EU(28)	23,9	24,3	23,6	25,2	27,4	25,3

*Forrás: HALÁSKOVÁ–HALÁSKOVÁ 2015*

Askimék szerint az utóbbi időszak településintegrációs reformjainak elsődleges kiváltó oka, hajtóereje az urbanizáció, amely a községekben elnéptelenedéshez vezet. Ugyanakkor a folyamat másik oldala még inkább problémákat vet fel, ami átvezet a középszintű kormányzás dimenziójába. A nagyvárosi hálózatok megjelenésével, különösen a megavárosok esetében megkérdőjeleződik az uniformizált (egyesítés vagy társulás) modellek alkalmazása, egyre aktuálisabb kihívás a „behemótok” rendszerbe integrálása. (FAGUET–FOX–PÖSCHL 2015, 152.) Az urbanizáció és az erős városközpontok hálózatainak térhódítása, térszervező ereje a jövőben még inkább mozgatórugója lesz a területi reformoknak, relativizálva a helyi vagy középszint térrénumát és szerepét. Vannak olyan vélemények, hogy a városi pólusokra épülő területi fejlődés előbb-utóbb meghaladja a térségalapú regionális rendszerek koncepcióját, még akkor is, ha az intézményi szabályozási forma tekintetében még nincs egyetértés. (HORVÁTH M. 2015)

A helyi és a területi szintet érintő reformok nemcsak időben, hanem motivációikban és célrendszerükben is eltérnek egymástól. A helyi

önkormányzati szintek integrálása jellemzően az egyes országok belső szükségleteinek felismerése mentén következett be, és többnyire megelőzte a középszintek reformját. A helyi önkormányzás viszonylag magas politikai értéke és a kormányzatok belső, mérhető hatékonysági, konszolidációs motivációi játszották az elsődleges szerepet a helyi szintek integrációjában, tehát a reformok az önkormányzatok kapacitásainak, *képességi helyzetének* javítására irányultak.

Askimék felhívják a figyelmet arra is, hogy miközben a helyi szintet érő méretkihívások mögött meghúzódó tényezők rendszerint együttesen érvényesülnek, nem lehet megfedkezni az ellentmondó esetekről, a kivételekről sem. Például Franciaországban lezajlott a decentralizáció, anélkül hogy végrehajtottak volna községösszevonásokat. Dániában a korábbi reform táplálta politikai légkör adott lendületet az újabb átalakításnak, s kevésbé a helyi szint felől jelentkezett az adaptációs motiváció. A területi reformokhoz való atipikus, *hibrid* közelítés egyre inkább jellemző lesz. A területi reformok tiszta modelljeinek bevetése helyett ugyanis egyre inkább terjednek a flexibilisebb, nem reformmélységű megoldások, amelyek a közpolitikai eszközöket használják a strukturális eszközök helyett: a hatáskörök differenciált telepítése, szigorúbb minőségi előírások stb.

A középszintű kormányzási reformok, a régiók, megyék stb. megerősítése, illetve átszervezése belső és külső hajtóerőkre egyaránt támaszkodott. A hajtóerők, motivációk, célok a középszintű kormányzási rendszerek átalakítása során még sokszínűbbek, mint a helyi szint esetében. A középszintű kormányzati reformok európai fénykorát korábbi munkáinkban már bemutattuk. (PÁLNÉ KOVÁCS 2001, 2005) Ehelyütt a legutóbbi változásokra koncentrálnunk, hiszen ezek jelentik a jelenlegi hazai fejlemények értelmezési keretét. Azzal kell kezdeni, hogy az európai középszintű kormányzásban, az utóbbi évtizedekben lezajlott változásokat nagyon bonyolult, sok egyedi tényezőrendszer határozta meg, de az európai integráció többszintű kormányzási rendszere (MLG) döntő mértékben járult hozzá a fejlett országokban végrehajtott régióinak megerősödéséhez. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az európai integráció és annak a tagországokra gyakorolt hatása messze nem azonosítható a kohéziós politikával, és az európai regionális mozgalmak jelentős részének is kevés köze van hozzá. (KEATING 2004) Az EU strukturális alapjaihoz való hozzáférés motivációja nyilvánvalóan kisebb hatást gyakorolt azon országok területi reformjaira, amelyek nem kedvezményezettjei a támogatásoknak. Tény az is, hogy a csatlakozás, az uniós közpolitikákhoz való alkalmazkodás nemcsak a 2004-ben



csatlakozó országok esetében jelentett motivációt, de többnyire speciális intézményi formák, működési módszerek bevezetésére korlátozódott az átfogó strukturális reformok helyett. (HERODES 2011) Ezzel szemben az uniós kohéziós források abszorpciója döntő motiváció volt a dél- és kelet-európai kohéziós országokban a régiók új adminisztratív szerkezetben történő kialakítására, mint évtizedekkel később látjuk, nem sok sikerrel.

## 1.4. A területi reformok folyamatának főbb jellemzői

Miután a hazai területi kormányzási reformok az utóbbi évtizedekben gyakran ütköztek végrehajtási problémákba, nagyon fontos tanulmányozni a területi reformok mint kivételesen jelentős közpolitikai kihívások, események, folyamatok sajátosságait is. A decentralizációt megcélzó területi reform, a hatáskörök, források lefelé delegálása helyi és területi szintekre sokféle módon valósítható meg. A decentralizáció formája, mértéke, modellje differenciált, ahogy a címzettek területi léptéke, határa is.

A közigazgatási reformok folyamatát elemző munkák többnyire az újintézményi modellt követik, elsősorban a döntéshozásban részt vevő szereplők magatartására, a történeti előzményekre, az adott ország gazdasági helyzetére és szociológiai sajátosságaira koncentrálva. (KUHLMANN–WOLLMANN 2014) Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a reformokat uraló diskurzusok önmagukban nem igazítanak el abban, hogy a változások, intézkedések milyen irányba tartanak.

A területi reform nagyon gyakran egyben *területi választás* (territorial choice), a területi lépték, a földrajzi határok megváltoztatásának tárgya. Ez elsősorban a központi kormányzati szinten zajló politikai döntés, amely szükségszerűen konfliktusok, viták során születik. Baldersheim és Rose kutatásai és könyve (2010) azért kivételesen fontos, mert betekintést nyújtott a területi reformok végrehajtásának folyamatába, rávilágítva arra, hogy a reformokat motiváló célok, érdekek és az eredmény is nagyon bonyolult, sokszor nehezen kiszámítható tényezők függvénye. A területi reformok Nyugat-Európában sem mindig sikeresek és nem mutatnak egy irányba. A nemzeti sajátosságoknak, a történelmi gyökereknek nagy szerepe van, és a konkrét politikai, gazdasági stb. körülmények is rendkívül változatosak.

A nyugat-európai területi reformok folyamatát, dinamikáját esetenként a fokozatos, elhúzódó, máskor a radikális gyors végrehajtás jellemzi.

A fokozatosság, a kísérletezés, a szereplők ösztönzése gyakoribb, így zajlottak és zajlanak például a francia, svéd, norvég, olasz, spanyol reformok. Askim és szerzőtársai szerint általánosságban nagyobb a valószínűsége az alulról kezdeményezett, fokozatos reformok sikeres végrehajtásának, mint a felülről, átfogóan indítottak, amelyek kimenetele sokkal kevésbé kiszámítható. (ASKIM et al. 2017) Ugyanakkor előfordulnak gyorsan, *meglepetésszerűen* végrehajtott reformok is, amelyek néha szeszélyes irányváltások mentén zajlanak. Ez jellemezte például a brit vagy dán reformokat. Baldersheim és Rose a reformok sikerességét és dinamikáját, a reformokat kezdeményező politikai vállalkozók csoportjának tudásával, helyzetével köti össze. De az is lényeges körülmény, hogy rendelkezésre állnak-e azok a platformok, intézményi keretek, amelyek lehetőséget nyújtanak a részvételre, egyeztetésekre, a vétőszereplők meggyőzésére. Fontosnak bizonyult elemzéseik szerint az is, hogy a reformfolyamat lehetőséget adjon a korrekciókra. Más szerzők is felhívják a figyelmet arra, hogy mind a politikus- és bürokráciaelitek közötti kompromisszum, mind a szintek közötti együttműködés elősegítője, ezek hiánya pedig akadálya lesz a reformoknak. (NEMEC – DE VRIES 2012)

A területi reformok iránya, következménye természetesen alapvetően az önkormányzatok helyzetét érinti, ezért helyük, érdekérvényesítő képességük kulcsfontosságú. Az önkormányzatok által elfoglalt hely a kormányzati rendszeren belül szoros korrelációt mutat az adott ország konszenzusos vagy többségi demokráciamodeljével. (LIJPHART 1999) Az a tapasztalat, hogy ahol az önkormányzatok hatalmi pozíciója, alkotmányos helyzete vagy költségvetési részesedése gyengébb (például az Egyesült Királyság, Írország), ott könnyebb a drasztikus reformok végrehajtása is. Ahol viszont az önkormányzatoknak erős hagyományai és egyben jelentős költségvetési pozíciói vannak (Franciaország, skandináv államok), ott a központi kormányzati és politikai erők jobban rákényszerülnek az alkudozásra. Az önkormányzatok erős érdekérvényesítése nem feltétlenül a reformok blokkolását eredményezi, sőt. A kompromisszumoknak köszönhetően gördülékenyebbé válik a végrehajtás és fenntarthatóbbak az eredmények is. Kulhmann és Wollmann (2014) a területi reformok összehasonlító elemzése alapján azt állapította meg, hogy ahol jelentős területi reformokat hajtottak végre, ott a központi hatalom rendelkezik az erőszakos reform végrehajtására irányuló alkotmányos felhatalmazással, s a közjóra és a hatékonyságra hivatkozva, szinte akadály nélkül vezethet be akár drasztikus változásokat is. A reformfolyamatok dinamikáját értékelve jegyzik meg,

hogyan vannak országok, ahol a területi reformok egymást érik, lélegzetvételnyi idő nélkül, erre példa az Egyesült Királyságot jellemző méretbűvölet (sizeism), ami hektikus változásokhoz vezetett különösen Angliában. (PÁLNÉ KOVÁCS 2016) A dél-európai országsoport viszont útfüggő, ahol a helyi kormányzati hagyományok alapján nem lehet felülről, konszenzus nélkül elrendelni az egyesítést, ezért a lassúbb és kompromisszumosabb területi reformok jellemzők, friss példa erre az olasz tartományi reformok elhúzódnása. Askim és társai (2017) összehasonlító elemzéseik arra is rámutattak, hogy a történelmileg mélyen gyökerező területi kormányzási rendszerek erőszakos, hirtelen megváltoztatása, a gyökerektől elszakítása viszont csökkenti az ellenállást, megnyitja az utat a következő upscaling előtt. Piersonra hivatkozva emlékeztetnek a történelmi institucionalizmus egyik tézisére, miszerint minél régebbi egy intézmény, annál kisebb az esély arra, hogy gyökeresen változtassanak, inkább csak lépcsőzetesen. (ASKIM et al. 2017, 147.) Ezekkel szemben legfeljebb a szereplőcentrikus institucionalizmus tud fellépni sikeresen, főleg, ha valamilyen külső kényszerrel is párosul. Kuhlmann és Wollmann az utóbbi időszakban végrehajtott közigazgatási reformok sikerességét értékelve hasonlította össze Németországot, Franciaországot, Olaszországot, Svédországot és Magyarországot, és azt találta, hogy Magyarország mutatja a leggyengébb eredményt, nemcsak például a privatizáció, a kormányzati belső szervezeti modernizáció, de a decentralizáció szempontjából is. (KUHLMANN–WOLLMANN 2014, 274.) A jelentős eltérések a reformok menetében egyrészt igazolják a történelmi institucionalizmus szerepét, de utalnak arra is, hogy a reformok folyamatát alaposan meg kell tervezni, s a reformkapacitások gyengesége még a legkorszerűbb célok megvalósulását is veszélyeztetheti.

Különösen fontos, hogy a reformokat ne azonosítsuk a területi lépték átalakításával. Keating is megkülönbözteti a funkcionális és az intézményi rescalinget, vitatva, hogy csak az utóbbi képes az optimalizálásra. Azt hangsúlyozza, hogy a regionalizmus folyamat, s ritkán képes egyik napról a másikra új hatalmi szerkezetet elérni. Ezért kell megkülönböztetni a régió és a regionalizmus fogalmát, s ezért szükséges azonosítani a regionális átalakulásban érdekelt különböző csoportjait. (KEATING 2014)

## 1.5. Kelet-európai sajátosságok

A közép- és kelet-európai országokban a területi reformok dimenziói és motivációi eltérők. Kétségtelen, hogy a pártállami időszakban is voltak területi reformok, kísérletek a léptékek, földrajzi határok optimalizálására, mégpedig hasonló modellek szerint, mint a fejlett nyugat-európai piacgazdaságokban. A területi reformok azonban a tanácsmodell keretei között nem járhattak valóságos decentralizációval, bár a célok sok esetben racionálisak voltak: mérhető hatékonyság, szakszerűség, hozzáférés, város és környékének egybeszervezése stb. Az önkormányzatiságot megcélzó területi reformok tehát a rendszerváltással kezdődtek. Közös jellemzőjük volt, hogy külső mintát követtek a (keleti, kommunista, szovjet) múlttal való szakítás és a nyugathoz való felzárkózás szándékával. Közép- és Kelet-Európában tehát, eltérően a nyugati régi demokráciáktól, a modell formálása és az optimális területi lépték kialakításának feladata időben szinte összezsúszott. A rendszerváltás, mint felfűtött politikai ambíciókkal és egyben politikai bizalmatlansággal átítatott időszak, nem kedvezett a szakmai racionális, hatékonysági szempontokat követő törvényalkotásnak. A túl gyors és véglegesnek szánt reformok, ahogy akkortájt az aggodalom megfogalmazódott (BENNETT 1994), nem kezelték külön a rendszerváltó (átmeneti) periódust, s ezzel a későbbi alkalmazkodás, a hosszú távon is alkalmas modell bevezetésének akadályaiává váltak.

A rendszerváltáson évtizedekkel túljutva látszik, hogy a közép- és kelet-európai országok nem alkotnak homogén csoportot a területi kormányzás szempontjából sem. Az okokat a szovjet birodalmi időszakot megelőző történelemben, kulturális sajátosságokban, eltérő geopolitikai kontextusban is keresik (HENDERSON–PETTAI–WENNINGER 2012; HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011; JORDAN 2011), de magyarázatul szolgál a rendszerváltás utáni reformfolyamatok elemzése is.

A fejlettebb nyugati demokráciáktól való jelentős különbségek Kelet-Európában sok tekintetben hasonlóak a különböző időszakokban végrehajtott rendszerváltásokon átmenő mediterrán országok csoportjával. Ezek közösnek tekinthető sajátossága, hogy egyrészt állami fejlődésük több megszakítottságot mutat, továbbá, hogy Európa kevésbé fejlett periferiáin helyezkednek el, jelentős regionális különbségekkel küzdve. A szakirodalom gyakran említi ebben a két régióban közös kulturális sajátosággként a paternalizmust, korrupciót, az állami centralizációs hagyományokat. Ebben a két országcsoportban markánsabban tetten érhetők a területi

reformcélokban az általános európai (uniós) elvárások, minták, e minták követésének szándéka vagy kényszere, miközben saját állami, politikai, regionális sajátosságaik többnyire nem kompatibilisek ezekkel.

Kelet-Európát a közös államszocialista múlt különbözteti meg a mediterrán országoktól, bár egyre inkább megszilárdul a véleményünk, hogy legalábbis a területi reformok oldaláról ez a különbség nem tekinthető igazán relevánsnak. Hasonló következtetésre jutott egyébként Peter Jordan is a régió közigazgatási reformjainak összehasonlító elemzése során. (JORDAN 2011)

Kétségtelen, hogy minden új kelet-európai uniós tagállam számára alapvető kihívás volt az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférés, s ennek keretében a NUTS 2 régiók lehatárolása. Ez a látszólag technikai, közpolitikai kihívás időzítésében és belső logikáját, hatalmi kontextusát tekintve is kényszerítő erővel hatott a csatlakozni akaró országokra, nem volt igazán esélyük arra, hogy nemzeti sajátosságaikra hivatkozva egyedi megoldásokkal kísérletezzenek. Az úgynevezett kondicionalizmus, a csatlakozási feltételeknek való megfelelés elvárása felülírta az egyéb, nemzeti szempontokat. (HUGHES–SASSE–GORDON 2005) A forrásabszorpció érdekében indított regionalizáció folyamata rámutatott arra, hogy a régióépítés nemcsak a decentralizáció és versenyképesség növelésének, hanem a centralizációnak is eszköze lehet. (BRUSIS 2014)

A kelet-európai regionalizáció jó évtizeddel később és kedvezőtlen kontextusban zajlott, abban az időszakban, amikor Nyugat-Európában az új regionalizmus iránti lelkesedés már jelentősen csökkent. (ELIAS 2008) A két regionális hullám, illetve mozgalom teljesen eltérő logikát követett, és eltérő kontextus közepette. Az új regionalizmus Nyugat- és részben Dél-Európa több országában is hatalmi, politikai ambíciókkal telítődött, egyrészt etnikai mozgalmak formájában, másrészt a területi elit nyomásgyakorlása következtében. (PÁLNÉ KOVÁCS 2016) Ezeket a törekvéseket támogatta az akkori gazdasági fejlődés regionalizációs hulláma, a regionális versenyképesség közpolitikailag és nemzetközileg is képviselt korparancsa. Az úgynevezett új regionalizmus varázsszóvá vált, amely nemcsak új területi léptékek bevezetését takarta, különösen nem új közigazgatási határok megvonását, hanem a különböző közhatalmi és nem közhatalmi szereplők funkcionális hálózatait, amelyek sok esetben nemcsak a korábbi belső határokat, hanem az országhatárokat is átlépik, nem az intézményekre, hanem a folyamatokra koncentrálva. (HERRSCHEL–TALLBERG 2011)

Az Európai Unió Maastrichtot követő, mélyítési időszaka is kedvező kontextust jelentett az új regionalizmus folyamatában. A többszintű kormányzási modellben a régiók mint szubnacionális döntéshozási szintek szerepe felértékelődött, önálló platformok jöttek létre a régiók számára, és a nagyobb, gazdag régiók esetenként erősebb befolyáshoz jutottak, mint a kisebb tagállamok, együttes erejük általában kikerülhetetlenné vált. Ez az új regionalizmus tehát nemcsak az egyes országokon belül, hanem európai dimenzióban is eltolta a hatalmi dimenziókat, legalábbis egy időre. A 90-es évtized és a második évezred válság előtti évei különösen olyannak látszottak, amelyekben a többszintű kormányzás rendszerében súlyponti átrendeződés következik be, éppen a nemzeti kormányok rovására és a szub- és szupranacionális régiók javára. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni újfent, hogy a politikai regionalizációs mozgalmak, törekvések és a közigazgatási, önkormányzati régiók létrehozása nem feltétlenül kapcsolódott össze még a 15 tagú, *fejlettebb* Európai Unióban sem.

A kelet-európai csatlakozás idején azonban ezek a kedvező körülmények már kevésbé érvényesültek jórészt a válság, az európai regionális versenyképességi ambíciók hanyatlása nyomán, és a belső hatalmi viszonyok eleve kemény korlátot jelentettek a sikeres regionalizációra, pontosabban, ahogy Keating fogalmazott, csak régiók jöhettek létre regionalizmus nélkül. (KEATING 2014) Különleges sajátosság, hogy míg Nyugat-Európában az etnikai mozgalmak inkább a regionális autonómia erősödéséhez vezettek, addig az új demokráciákban ellenkezőleg, a centralizációs trendeket táplálták. A rendszerváltás ugyanis több országban a nemzetépítés folyamatával kötődött össze, vagy legalábbis a diktatúrákból kiszabadulva erősödő etnikai azonosságtudat a központi kormányzatok szemében veszélyforrásként értékelődött, ami nyilvánvalóan nehezítette a szintek közötti hatalommegosztást és az új földrajzi határok kialakítását. Másutt a rendszerváltás következtében a korábbi regionális kötődések, hálózatok is széttöredeztek, ezért a régiók kialakítása eleve nem támaszkodhatott regionális identitásra. (SCOTT 2009) A középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot táplálta a kormányzat hatalomhoz való ragaszkodása és a bizalmatlanság, miszerint a középszintek a korábbi kommunista párt fellegetvái. (O'DWYER 2006) Erre nemcsak pártpolitikai averziók szolgáltak indokul, hanem az a kétségtelenül sokak által megélt tapasztalat, hogy a középszintű kormányzatok történelmi távlatban jellemző missziója a központi akarat közvetítése volt. Az új politikai elit az önkormányzatiságot a helyi szintekre korlátozta, míg riválisként kezelte a fővárosokat, nagyvárosokat

és a középszintű kormányzatokat. Nem véletlen, hogy a rendszerváltás idején, a helyi önállóság (vagy éppen a nemzeti identitás) védelmében nem jöttek létre erős, új középszintek. Még a kivételnek számító, mert sikeresnek bizonyult lengyel regionalizáció bármennyire történelmi előzményekre épülhetett is, jellegében mégis felülről kezdeményezett volt. Szakértők szerint a lengyel regionális reformot is elsősorban modernizációs, illetve fejlesztéspolitikai motivációk táplálták, semmint a regionális politikai elit törekvései. (REGULSKI 2003; GORZELAK 2009) Lengyelországban azonban a sikerhez hozzájárult az is, hogy a civil társadalom, a civil hálózatok, valamint a regionális politikai elit képes volt a folyamat végigvitelére, megakadályozva a visszarendeződést. (TATUR 2004) Hozzáteesszük, a lengyel civil társadalom fejlettsége relatív, és lengyel szerzők szerint a reformok egy részének elmaradását éppen az erős pártpolitikai függés és a civil szektor gyengesége magyarázza. (RADZIK-MARUSZAK 2012)

A NUTS 2-es régiók statisztikai célú lehatárolása azonban Kelet-Európában, minden intézményépítési aktivitás ellenére, nem vezetett politikai, önkormányzati régiók létrehozásához. A középszintű kormányzatokra vonatkozó reformok az uniós csatlakozáshoz közeledve sok tekintetben *zöldmezős beruházásnak* minősültek, és nemcsak a határok megvonása, hanem a hatalom megosztásának kérdése is erős politikai konfliktusokat, ellenállást váltott (volna) ki. A felülről vezérelt régióépítés tehát lényegében a strukturális alapok fogadására szolgáló intézményrendszer kiépítésére korlátozódott. A sikertelenséghez hozzájárult az Európai Unió ambivalens magatartása is az új régiók gyenge adminisztratív kapacitásaira hivatkozva. A valós ok azonban inkább az volt, hogy a bővülő Európai Unió a megszaprodott, nagyon különböző méretű, státuszú régiókkal való együttműködésre nem készült fel, a korábbi együttműködési mechanizmusok alkalmatlannak bizonyultak. A méretében jelentősen megnőtt, de teljesítményében belső különbségei miatt törékenyebbé, konfliktusosabbá vált, majd a gazdasági válsággal végképp megosztott Unió eleve másként viszonyul a régiókhöz, mint a 90-es évtizedben. Az uniós forrásokhoz való hozzáférés, az uniós elvárási rendszer teljesítésének szükségessége eleve nem volt elég a sikeres regionális decentralizációhoz, amit tovább relativizált az Európai Unió belső hatalmi szerkezetének átalakulása, a nemzetállami szint megerősödése.

Az utóbbi évtizedben a regionális versenyképesség, az új regionalizmus, a regionalizált kohéziós politika hajdan divatos jelszavai jelentősen megkoptak. Az uniós kohéziós jelentések, illetve az azokhoz készült elemzések azonban továbbra is, sőt egyre határozottabban azt sugallják,

hogy a régió számít, mi több, a regionális kormányzás számít. (CHARRON–DIJKSTRA–LAPUENTE 2013; CHARRON 2016) Ugyanakkor a kohéziós politika részletes szabályozása, uniós és nemzeti szintű végrehajtása során már nem érzékelti ezt a szemléletet (PIATTONI–POLVERARI 2016), s félő, hogy a következő programozási periódusban is ellentmondás marad a meghirdetett, lényegében alig változó uniós elvek és azok nemzeti végrehajtása között (BACHTLER et al. 2017).

A decentralizáció nyugati mintája és a regionalizált kohéziós politika iránti kezdeti lelkesedés után többen osztják azt a véleményt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésében és az uniós regionális politikában a decentralizáció nem volt sikeres. (DYBA et al. 2018) Több országban (Csehországban, Szlovákiában s az utóbbi időben Lengyelországban is) a kezdeti regionalizációs törekvések a negatív tapasztalatok alapján újabb centralizáció irányába fordultak. (BAUN–MAREK 2017) Arra is vannak már esettanulmányok, amelyek inkább a következetlen, féloldalas decentralizációval okozott károkra mutatnak rá. Az észti, magyar esetek összehasonlító elemzése például azt bizonyítja, hogy a Barca-jelentésre épült *place based* megközelítés megakadályozta az állami beavatkozást, ami inkább nehezítette a felzárkózást a legszegényebb régiókban. (LOEWEN 2018) Más szerzők a Balti-tengeri makroregionális együttműködésben hiányolják az észti állami intervenciókat. Azt is elismerik, hogy az állami reformkapacitások hiányában nem sikerült a községi integrációs reformokat teljes körben végrehajtani, amit végső soron a helyi önkormányzatok önvédelmi reflexei magyaráznak. Az észti kormányzati rendszerben tehát a szintek közötti együttműködés hiányzik, ami egyrészt a helyi autonómia hanyatlásához, de egyben nemzeti szintű versenyképességi problémákhoz vezet. (SOOTLA–LÄÄNE 2012) Érdekes módon Szlovákiában a szélsőséges populista pártok válnak népszerűvé a megyei választásokon, különösen a leszakadó régiókban, többek között azért, mert a sikertelen regionális politika, az eszköztelen megyék nem tudtak a regionális leszakadás vonatkozásában eredményeket elérni. (BUČEK–PLEŠIVČAK 2017) Más, a régióban összehasonlító elemzést folytatott kutató is azt feltételezte egyébként, hogy a regionális különbségek növekedése éppenséggel az újonnan kreált regionális politikai szint aktivizálódásához vezethet. (YODER 2013)

Az előző példák is bizonyítják, hogy a helyi és regionális autonómia, illetve a központi állami intervenciók nem zárják ki egymást. A regionális tudományi kutatók és a Világbank is felhívták a figyelmet arra, hogy az állam redistributív funkciói szükségesek a területi egyenlőtlenségek



kezelésében. Több elemzés is kimutatta, hogy a decentralizáció a gazdag régióknak kedvez. (RODRÍGUEZ-POSE-EZCURRA 2010; EZCURRA-RODRÍGUEZ-POSE 2013; EZCURRA-PASCUAL 2008) Többek véleménye az, hogy a regionális hálózatok gazdasági, szociális stb. egyenlőtlenségekhez vezetnek, ezért nem zárható le az a politikai és szakmai vita, hogy a régiók végül is milyen szerepet/szerepeket tudnak hatékonyan betölteni. (HERRSCHELL-TALLBEG 2011) Nem született megnyugtató válasz arra a kérdésre, vajon a hatékony kohéziós politika egyáltalán milyen regionalizációt igényel.

A tapasztalható kudarcok nyomán úgy tűnik, hogy sokkal árnyaltabban kell értékelnünk a területi reformok motivációit, folyamatát és következményeit is. A területi reformok tartalmát, folyamatát, sikerességét sok objektív külső, belső tényező befolyásolja. Ugyanakkor az egyes országok, kormányzatok és szereplők mozgásteret nem becsülhető le, mérlegelni kell újra és újra a területi reformok szükségességét, alternatíváit és különösen a kimenetelét, hosszú távú hatásait. Különösen meghatározó tényezőnek ígérkezik az államok úgynevezett preventív funkciójának a felértékelődése, amely a területi kormányzást és a területi reformokat teljesen új megvilágításba helyezheti. (BALDERSHEIM-ROSE 2010, 258.)

Még inkább bizonytalanná teszi a regionalizáció jövőjét az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében bekövetkezett jelentős eltolódás a nemzetállamok javára. A centralizáció jellemzően azokban a tagállamokban erősödik, amelyek az Európai Unió föderatív modelljét támadják, miközben jellemzően éppen ezek az országok a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei.

## **2. A (regionális) decentralizáció összehasonlítási és mérési kísérletei**

Miközben a jó kormányzás, az egyes országok kormányzati teljesítményének mérése és összehasonlítása az utóbbi évtizedekben általános gyakorlattá vált (KAUFMANN-KRAAY-MASTRUZZI 2009; KÁDÁR 2014), nem állítható, hogy a decentralizáció tekintetében speciálisan is ez a helyzet. Ennek egyik oka, hogy a decentralizáció, pontosabban az önkormányzatiság sokáig inkább megkérdőjelezhetetlen politikai, ideológiai érték volt, elvárásához nem kellett racionális érveket kapcsolni. Már a 90-es években is felhívták ugyan a figyelmet a decentralizáció veszélyeire és arra, hogy a decentralizáció sikerének előfeltétele a helyi demokrácia, a transzparencia

és az adminisztratív kapacitás, de a nemzetközi ajánlásokban általános gyógyírnak tartották. Különösen helyi önkormányzatok erősítését várták el, idealizálva a kistélepülési közösségek demokratikus közéletét vagy a városok fejlesztési szerepvállalását. A közpolitikai dokumentumok, ajánlások viszonylag ritkán foglalkoznak a területi szintekkel, s akkor is gyakran összefoglalóan szubnacionális elnevezés alatt, ami nehezítette a nemzeti törvényhozók munkáját a struktúra kialakításában.

A decentralizációról vallott, gyakran ellentmondásos, sematikus vélemények, az előnyök és hátrányok értékelése hosszú ideig nem támaszkodott kiforrott módszertanra, illetve objektív információkra sem. (PRUD'HOMME 1995; LITVACK–AHMAD–BIRD 1998) Az utóbbi évtizedben azonban születtek olyan elméleti és módszertani eredmények, amelyek alapján a helyi és területi kormányzatok értékelése számára kialakultak a szakmai konszenzust élvező keretek is, ezeket vesszük szemügyre a következő fejezetekben.

## 2.1. A módszertani nacionalizmus korszaka

Már a 90-es években is voltak természetesen olyan nagyobb vállalkozások, amelyek összehasonlító igénnyel mutatták be az egyes országok, ország-csoportok helyi-területi kormányzatainak a legfontosabb sajátosságait. Ezek a monográfiák, tanulmánykötetek, kézikönyvek (például NORTON 1994; HESSE 1991; KEATING 2004; LARSSON–NOMDEN–PETITEVILLE 1999; LOUGHLIN 2001; HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011) az úgynevezett módszertani nacionalizmus (WIMMER–GLICK SCHILLER 2002; JEFFERY–WINCOTT 2010) jegyében születtek, elfogadva azt, hogy a területi közigazgatás formálása (is) nemzeti kompetencia, és nemzeti sajátosságokat követ. Az egyes országprofilok, fejezetek leíró jellegűek voltak, bár összehasonlításra alkalmasnak szánták őket, a kiindulópont ugyanis az volt, hogy a nemzeti területi közigazgatásokban több a speciális, mint a közös.

Norton monográfiájának szándéka volt, hogy segítse a szakterületen kutatók és szakpolitikuskok közötti párbeszédet. A nemzeti sztereotípiáktól való elszakadásra, az egységes fogalomhasználatra azért van szükség, hogy elkerüljük a 80-as évtizedre már divatossá vált mechanikus mintakövetést. Norton a kiválasztott fejlett liberális *mintademokráciák* önkormányzati rendszereinek bemutatását történelmi perspektívába helyezte, és a tárgyalt országokat elsősorban a történelmi hagyományok alapján csoportosította.

A brit (angolszász), a német és a napóleoni tradíciókat tartotta a területi kormányzásban a legfontosabb megkülönböztető ismérveknek. Rámutatott arra is, hogy minden ország az aktuális kihívások mentén hajtott végre reformokat, így a *történetileg tiszta modellek* a valóságban keverednek, a típusok sok tekintetben közelednek egymáshoz. (NORTON 1994, xx.)

A későbbi csoportosítások során, még az Európában hagyományos ötös vagy hatos felosztás (angolszász, skandináv, kontinentális, mediterrán, kelet-európai, délkelet-európai) esetében is magyarázni kellett a kivételeket, elismerve az erős differenciálódást, és az időben is bekövetkező változási trendeket. (HALÁSKOVÁ–HALÁSKOVÁ 2015)

Vannak máig is kiindulópontként használt korábbi egyszerűbb, öszszevontabb tipizálások is, szoros kapcsolatban az országok alkotmányos hagyományával, berendezkedésével. Page és Goldsmith (1987) is megkülönböztette az észak- és dél-európai csoportokat, elkerülve a „legalizmust”, és alapvetően a központi-helyi relációkra és funkciómegosztásra koncentráltak. (GOLDSMITH–PAGE 2010) Hangsúlyozták, hogy önmagában a funkciók mennyisége nem igazít el, mint ahogy a központi döntéshozáshoz való hozzáférés sem, ha nem társul helyben jelentős mérlegelési önállósággal. (JOHN 2001)

Kuhlmann és Wollmann összehasonlító közigazgatással foglalkozó könyve (2014) elsősorban az intézményi reformokra koncentrált. A határozottan érzékelhető nemzetközi közeledési folyamat miatt vált szükségessé, hogy a nemzetközi tudományos és közpolitikai diskurzust és modernizációs koncepciókat összevegyék az egyes országokban bekövetkezett valóságos változásokkal. A globális összehasonlításhoz szilárdabb és egységesebb elméleti, fogalmi és módszertani alapok szükségesek. Az összehasonlítások számtalan módszertani problémájuk ellenére fontosak, hogy globális képet alkothassunk a területi kormányzási rendszerek változásairól, s egyben könnyebben megértsük a sajátunkat a nemzetközi környezetben. (KUHLMANN–WOLLMANN 2014)

A korábbi összehasonlítások visszatükrözték az adott ország speciális kultúráját, konkrét aktuális problémacsoportjait, nem alkalmazkodva valamilyen általános mércéhez. Az első összehasonlító munkák az Egyesült Államokban születtek, a politika és a bürokrácia viszonyára fókuszáltak, nem tulajdonítva jelentőséget a közjogi szabályozásnak. A későbbi munkák többsége is összehasonlítható, de nem összehasonlító jellegű maradt (KUHLMANN–WOLLMANN 2014), miután az összehasonlítások nem egységes koncepciót követtek, egy részük jogi, intézményi, másik részük

társadalomtudományi orientációjú volt. Az utóbbi közelítés volt a nyitottabb és empirikus jellegű, míg az előző jogi és szükségképpen nemzeti fókuszú. Az interdiszciplináris sokszínűség is nehezítette az egységes koncepció, illetve módszertan megtalálását. Kuhlmann és Wollmann a közigazgatási reformokat négy fázisban hasonlította össze azt vallva, hogy nem elegendő a reformcélokat alapul venni: a diskurzusszakasz a reformcélok és azok tényleges kommunikációja, a döntési szakasz a jogalkotás, ezt követi a reformok végrehajtásának gyakorlati dimenziója, és ettől meg kell különböztetni a ténylegesen elért eredményt is. (KUHLMANN–WOLLMANN 2014) Az összehasonlító, országtanulmányokra tagolódó munkák az utóbbi időben is populárisak, de megjelentek az egy-egy tematikai és elméleti csomópontokra koncentráló, valódi összehasonlítások is, amelyek egyre szofisztikáltabb, ugyanakkor standardizált módszertani apparátust alkalmaznak.

A tipológiák és az összehasonlítási ismérvek csoportosításánál továbbra is meghatározó különbség a kontinentális *jogállami* és az angolszász *közösérdek-kultúra*, tehát, hogy milyen módon és mértékben érvényesülnek a jogi, intézményi meghatározottságok, illetve a tényleges hatalmi struktúrák, érdekmechanizmusok. E teoretikus dualizmus mellett Kuhlmann és Wollmann követi a korábban is használt tipológiát: a kontinentális napóleoni, kontinentális föderatív, skandináv, angolszász, kelet- és délkelet-európai csoportokat (bár vannak kevesebb vagy több csoportot alkalmazó osztályozások is). A szerzők szerint ugyanis ezek az állam- vagy kormányzási típusok erősen rányomják a bélyegüket a területi közigazgatási modellekre is. A helyi önkormányzati rendszereket értékelő kutatások, illetve a szakirodalom a szerzőpáros szerint három nagy tényezőrendszerre fókuszál:

- a szervezeti és funkcionális elemekre, különösen a hatáskörökre és a finanszírozásra;
- a területi vonatkozásokra, mint a méret vagy a szintek stb.;
- és a politikai dimenzióra, így a helyi döntési modellekre, részvételi formákra és a helyi-központi viszonyrendszerre.

Ennek a még mindig *nacionalista metodológiára* épülő megközelítésnek a meghaladása nemcsak a módszertani kutatások, az adatbázisok jelentős fejlődését igényelte, hanem annak a *globalista szemléletnek* a megerősödését, amelyben felértékelődik a rendszerek konvergenciájának, egymáshoz illeszthetőségének az igénye, nem csupán a szponzor nemzetközi szervezetek érdekében, hanem az egyes országok saját felismerése, közeledési szándéka alapján is.

Az összehasonlító kormányzási és közigazgatási kutatásokban a különbség különösen a nyugati és a fejlődő országok között húzódik. Az utóbbiak gyakran nem képesek a szisztematikus adatgyűjtésre, -szolgáltatásra, és a szabályok, modellek megvalósulása, gyakorlati végrehajtása is gyakran elmarad. A nagy adatbázisokkal operáló statisztikai és az esettanulmányi jellegű leíró munkák ritkán kapcsolódnak össze, mint ahogy az összehasonlítások célja is váltakozik a tisztán tudományos és az alkalmazott jelleg között. A megoldás e problémákra vélhetően a különböző szakértői, kutató közösségek közötti tudatos kooperáció, a különböző szempontok és módszerek ötvözése lehet. (RAADSCHELDERS 2011) Nem szabad azonban megfeledezni arról sem, hogy az összehasonlító elemzések nem pusztán a tudományos közösség erőfeszítéseit igénylik, hanem a nemzeti kormányzatok támogató hozzáállását is, ami nem érhető el csupán a nemzetközi (értékelő) szervezetek nyomásával.

## 2.2. Az első szisztematikus összehasonlító mérések

A területi kormányzással foglalkozó szakirodalom és a nemzetközi szervezetek, mint említettük, hosszú ideig a decentralizációt és önkormányzatiságot önmagában való értéként kezelték, elhanyagolva a kérdést, vajon a decentralizációs reformok végül is milyen eredményeket hoztak. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa 1995 óta például miközben mintegy 50 országtanulmányt készített, mégsem nyújtott összehasonlítható adatsort, hiszen arra törekedett, hogy az egyes tagállamokat ösztönözze az önkormányzatiság tiszteletben tartására. Kétségtelen, hogy az OECD és a Világbank az utóbbi évtizedben már jelentős eredményeket tud felmutatni az összehasonlításban, de elsősorban pénzügyi adatokra támaszkodva, amelyek a fiskálisföderalizmus-iskola elméleti és módszertani eredményei alapján biztonságos és számszerűsíthető mércét jelentenek. Az önkormányzati pénzügyi adatok a leginkább hozzáférhetőek, és kétségtelenül fontos információkat nyújtanak a helyi, területi kormányzást érintő folyamatokról. De az elemzések célja inkább a közpolitikai transzfer, ezért az értékelések, riportok kiemelnek jó technikákat, gyakorlatokat, mintául ajánlva mások számára. Az értékelések, riportok haszna inkább az, hogy az egyes kormányzatok hajlanak vagy rákényszerülnek másutt bevált minták követésére (BOYE 2011), de az átfogó értékelés és a konzekvenciák levonása elmarad.

A kormányzással általában foglalkozó összehasonlító munkák jelentős része lényegében ma sem építi be a területi kormányzási dimenziókat. Még az egyik legismertebb vállalkozás, a *World Governance Index* is makro-adatokkal és -információkkal operál, annak ellenére, hogy indikátorok százait használják fel a méréshez. Vannak olyan megközelítések is, mint az előzőekben kifejtettük, amelyek viszont a területi fókuszot választják, bár sokszor nem különböztetik meg az összefoglaló *szubnacionális* fogalma alatt a helyi és a középszintet. Találkoztunk olyan mérési módszertannal is, ahol már a kormányzás egészének értékelési módszertanában szerepelt a *nemzeti alatti* kormányzási dimenzió, de csak a városi kormányzásra szorítkozva. (ANHEIER–STANIG–KAYSER 2013) Gyakran előfordul a *durva*, vagy finomabban fogalmazva nem jogi megközelítésű összehasonlításoknál, hogy a *hatóságok önkormányzati vagy államigazgatási státuszát* sem különböztetik meg. (HARBERS 2018)

Schneider (2003) szerint az alapprobléma a decentralizációt mérni kívánó kísérletekben, hogy nagyon eltérő definíciókból indulnak ki, amit tovább rontott a gyakran makroadatokkal és nem pontos fogalmakkal dolgozó nemzetközi statisztikákra épülő összehasonlítás. Az egyetlen közös fogalmi elem a korábbi megközelítésekben, hogy a hatalom és források telepítésének felfelé vagy lefelé iránya különbözteti meg a centralizációt és a decentralizációt. A szerző szerint ezért nem tartozik a decentralizáció fogalmába a részvételi demokrácia fejlesztése vagy a piaci eszközök alkalmazása, pedig több kutatásban a civil társadalom vagy a piac felé áramló közfeladatok is decentralizációként értelmeződtek. (SCHNEIDER 2003) A centralizáció fogalma tekintetében nagyobb az egyetértés, mert a központi kormányzat kezében tartott kompetenciák azonosítása egyszerűbb, bár ebben a körben is lehetne további distinkciókat alkalmazni attól függően, hogy irányítási vagy végrehajtási jellegű feladatokat látnak el, s valóban a központban vagy az annak alárendelt területi intézményekben, ez azonban nem vált jellemzővé.

A decentralizáció értelmezésében általában három dimenziót különítenek el, fiskális, adminisztratív és politikai decentralizációt. Ennek megfelelően a decentralizáció mérésében is a fiskálisföderalizmus-iskolára, a közigazgatás- és politikatudomány (reprezentáció) elméleteire és módszereire lehet, illetve kell építeni. Schneider (2003) szerint az a decentralizált rendszer, ahol a központi hatalom ezekből a dimenziókból vagy valamelyikükből kevésbé részesül a területi szektorhoz, szinthez képest. A decentralizációs folyamatra koncentrálo elemzések általában arra irányulnak

Schneider szerint, hogy a területi „entitások mennyi hatáskört vagy forrást kaptak”, ehhez képest ő azt mérte, hogy a központi kormányzat mennyit veszít a kompetenciáiból. Elemzésében arra vállalkozott, hogy a három dimenziót egymásra vetítve értékelje, vajon mindhárom dimenzióra szükség van-e a decentralizáció méréséhez. 68 ország 1996-ra vonatkozó különböző felmérésekből, adatbázisokból származó adatait dolgozta fel 6 indikátorba sűrítve. A módszertani kísérlet célja az volt, hogy rámutasson a különböző dimenziók követésének a szükségességére, illetve a decentralizáció komplex fogalmát megközelíteni képes indikátorrendszer és módszertan továbbfejlesztésére. Elemzései arra hívták fel a figyelmet, hogy a nem kellően árnyalt mérések a rendelkezésre álló egyre több statisztikai adat csábitásával téves információkat adhatnak arról, hogy mikor, mely országok, miért és milyen jellegű decentralizációt hajtanak végre, és milyen hatással. (SCHNEIDER 2003)

Az utóbbi évtizedben jelent meg sokkal határozottabban az igény, hogy a helyi kormányzatok helyzetét és teljesítményét összekössék az általános kormányzati teljesítménnyel, illetve, hogy elszakadva a korábbi összehasonlító jellegű vállalkozások inkább esettanulmányi, *narratív* jellegű módszertanától, finomabb és mélyebb értékelést lehetővé tevő indikátorokat alkalmazzanak, hasonlóan a makrokormányzati teljesítmények már régebb óta zajló méréséhez. A változás lényege tehát, hogy nem pusztán összehasonlítás, hanem mérés, rangsorolás az igény. A mérés szempontjai is átvértékelődtek, szoros összefüggésben azzal a közpolitikai paradigmaváltással, amely a klasszikus *jó kormányzás* modelljének bizonyos alapjait is megkérdőjelezi, nem ideológiai, hanem tudományos igénnyel.

Kétségtelen, hogy a korábbi időszakban is voltak kritikus megközelítések, és objektív mérlegelésre épülő elemzések a decentralizáció előnyeiről, hátrányairól, de a decentralizációs reformkudarcok magyarázatát többnyire a konkrét kontextusban keresték, s kevésbé az uniformizált, decentralizált modell alkalmasságában. Faguet és Pöschl teszi fel egy tanulmánykötet címében a kérdést (2015): egyáltalán jó-e a decentralizáció? A könyv egy, a Columbia Egyetemen folyó többéves projekt eredményeit mutatja be, amelynek során elsősorban a fejlődő országokból érkező vagy ott dolgozó szakértők és gyakorló szakemberek, politikusok vitáztak a decentralizáció előnyeiről, hátrányairól, a területi reformok indítékairól. A kötet előszavában Stiglitz, aki közgazdászként felismerte a gazdasági teljesítménymérés egyoldalú módszertanának hiányosságait, azt fejtegeti, hogy a decentralizáció előnyei, hátrányai azonosításában *első-, másod-*

és *harmadrangú szempontokat* kell használni. Messze nem elegendő a gazdasági hatékonyság, a szolgáltatási minőség stb. mérése, megítélése, mert a politikusok és a polgárok olyan további *másod-, harmadrangú* tényezőket követnek, mint a hatalmi ambíciók vagy éppen a biztonság és az emberi jogok. Az indítékok, az egyes szereplők, a feltételek és a következmények rendkívül változatosak, ezért nagyon nehéz globális trendeket azonosítani, és kockázatos uniformizált sémákat bevezetni. Összességében, bármilyen sok elemzés foglalkozik és foglalkozott a decentralizációval, még mindig nagyon nehéz megválaszolni, hogy mi vezeti a központi hatalom birtoklóiát abban, hogy megosszák a hatalmat és a forrásokat, vagy éppen ellenkezőleg, visszavonják azokat. (FAGUET–PÖSCHL 2015)

A továbbiakban olyan szakmai, tudományos vállalkozásokat mutatunk be, amelyek igyekeztek túlmenni az esettanulmányi jellegű összehasonlításoknál, és a decentralizációt igyekeztek nem normatív politikai értéként kezelni. Már az első ilyen próbálkozások fogalmi nehézségekbe ütköztek. Hosszú időnek kellett eltelnie és sok kutatási tapasztalat kellett a felismeréshez, hogy nem az a kérdés, hogy mi a decentralizáció, és hogy valóban jobb szolgáltatásokat eredményez-e, hanem az, hogy milyen kormányzás szükséges általában a kívánt célok eléréséhez. (HARBERS 2018) Ahogy a kormányzás szerkezete egyre bonyolultabbá válik, ahogy egyre nehezebb a kompetenciák szigorú elválasztása, ahogy a szintek inkább osztoznak a feladatokon, úgy válik szükségessé az is, hogy a területi szintek helyzetéről világos információs rendszer álljon rendelkezésre.

Az egyik legsikeresebb és fenntarthatónak, alkalmazhatónak bizonyult próbálkozás olyan európai és amerikai kutatók nevéhez kötődik, akik a kormányzás, területi és többszintű kormányzás kérdéskörével régóta foglalkoznak. Talán nem is véletlen, hogy ez a vállalkozás olyan kutatók összefogásával indult el, akik a többszintű kormányzás témájában váltak ismertté, mert a globális dimenzió, illetve a területi kormányzás fontosságának a felismerése tette lehetővé az elfogulatlan, átfogó szemléletű módszertan megalapozását. Hooghe és társai (HOOGHE–MARKS–SCHAKEL 2010) a hatalmas munkát elsősorban európai intézményi ösztönzés és támogatás mellett végezték el. A könyv előszavát Luc Van den Brande, az EU Régiók Bizottságának akkori elnöke írta, megindokolva a könyv, illetve a vállalkozás misszióját. A kutatást a többszintű kormányzás szempontjából tartotta kiemelten fontosnak, sorolva azokat a globális problémákat, amelyek megoldásában az együttműködés szükséges. Az EU a globalizáció elkötelezett „brókereként” lényegében jogilag kötelezővé



tette a kormányzási szintek együttműködését a partnerség elve alapján. Megemlíti, hogy Maastricht volt a mérföldkő, amikor lehetővé tette a regionális miniszterek részvételét a tanács ülésein, és beemelte a szubszidiaritás elvét az EU működésébe, és létrehozta a Régiók Bizottságát, amely őrzője az európai többszintű kormányzásnak, miután a szintek együttműködése szorosabb uniót hoz létre. Az elnök úgy fogalmazott, hogy az MLG segítségével sikerült kikerülni a *kormányköziség* és *kormányfelettség* közötti szűrkezónából, lehetővé téve, hogy a régiók, városok maguk is beleszólhassanak abba, hogy milyen módon vegyenek részt a döntési folyamatokban és hogyan kapcsolódjanak össze egymással. A RAI (Regional Authority Index) kidolgozását azért tartotta fontosnak, mert segítségével nemcsak az EU-ban, hanem mindenütt a világon monitorozható a régiók helyzete és ezzel az MLG-re épülő globális kormányzás lehetősége.

A szerzők a regionális kormányzás mérésére szolgáló általános módszertan kidolgozásának szükségességét azzal indokolták, hogy sok korábbi empirikus kísérlet és kutatás volt, amely elsősorban a régiók működésének sajátosságaival és hatásaival foglalkozik, ugyanakkor nagyon kevés, amely képes volt visszaadni a struktúrát magát. Megemlítik, hogy az OECD különösen alaposan elemzi a fiskális összefüggéseket, de nem tudja megkülönböztetni a kormányzási szinteket; más elemzésekkel közös jellemző volt az is, hogy a centralizáció-decentralizáció duális ellentét-párjába merevítették a sajátosságokat. Annyit tudhattunk meg legfeljebb, hogy a központi és az alatta lévő (szubnacionális) szféra között hogyan oszlanak meg a kompetenciák, források, gyakran összemosták egy kategóriába a helyi és középszinteket. Legfeljebb a föderációkban tettek különbséget szövetségi és tagállami szint között, de nem érzékelték a föderatív országsoporton belüli jelentős különbségeket, illetve a mérések legfeljebb egy-egy időpontra korlátozódtak, így nem voltak képesek az időbeli változásokat sem követni. Ezek vezettek oda, hogy az összehasonlítások lényegében nemzeti léptékű összehasonlítások voltak. A nacionalista módszertani alapállás, mint már említettük, hogy a nemzet a természetes és lényegében egyetlen nemzetközi összehasonlítási alap.

A szerzők viszont azzal érvelnek, hogy a régiók alaposabb megismerése segíti az egyes országok kormányzati struktúrájának árnyaltabb megismerését is. Emlékeztettek arra, hogy minden ember több (5–7) szintű kormányzási környezetben él, és ezekből a szintekből a többség az országhatáron belül van. Megjegyezzük, Lidström csak az Európai Unióban vizsgálódva állapítja meg, hogy mintegy 1400 szubnacionális

régió volt 2006-ban, amely választott testülettel rendelkezik, de ha csak a valóban közvetlenül a központ alatti szinteket számoljuk, akkor is 700. (LIDSTRÖM 2011) Ez a mennyiség mindenképpen szükségessé és lehetővé teszi a nemzetközi méretű elemzést, ugyanakkor azt is jelzi, hogy az átlagok mögött nagyon nagy különbségek vannak.

A könyv 42 ország közép szintű kormányzatai helyzetének időbeli és térbeli formálódását mutatja be – az 1950–2006 közötti időszakra fókuszálva. A szerzők beismerik, hogy a módszertanban biztosan vannak támadható elemek, az értelmezés, a kódolás a szakértők részéről ki van téve szubjektív értelmezésnek, hiszen a regionális hatalom mérése legalább annyira bonyolult, mint a demokráciáé. De meg kell kezdeni az első lépéseket egy általánosan alkalmazható, összehasonlításra alkalmas elméleti és módszertani keret kialakításához, ha hosszabb távon meg akarjuk érteni a többszintűvé vált kormányzás rendszerét.

Beismerték, hogy gond volt a régió fogalmának a meghatározása is, hiszen a régiók mérete, léptéke, kormányzásban betöltött szerepe rendkívül változatos. A kutatók az elemzés számára egy szándékosan minimalizált, egyszerű fogalmi keretet jelöltek ki a regionális hatóság (regional authority) fogalma számára:

- folyamatos határral rendelkező területi egység (150 ezer lakos felett);
- közvetítő, köztes szint a helyi és a nemzeti szint között (mind-egyiket, nem csak a legnagyobbat beleértve);
- jogalkotó és végrehajtó döntési hatalommal egyaránt rendelkező kormányzati egység.

Hangsúlyozták, hogy az autoritást politikai szempontból pusztán formális felhatalmazásnak tekintik, de ugyanakkor nem foglalkoztak annak mennyiségével, beágyazottságával, belátva, hogy ezek nagyon fontosak, de egyelőre a módszertan nem tudja ezt a mélységet kezelni. Viszont olyan tényezőket törekedtek mérni, hogy milyen a pártstruktúra, a közvélemény, vagy milyen a működés következménye, a kimenet, milyen hatást gyakorolnak a régiók a gazdaságra, társadalomra stb.

A módszertan egyik nagyon fontos eleme a *self-rule* és a *shared rule* hatalmi pozíció, terep megkülönböztetése, amelyek együttesen képesek visszaadni az adott országban a hatalmi szerkezet decentralizáltságának, illetve föderális jellegének a mértékét. A *self-rule* a nevéből következően az önállóan gyakorolt hatalmat jelenti, míg a *shared rule* a központi

hatalommal együtt gyakorolt hatalmat. Unitárius államban talán idegennek hat a megosztott hatalom fogalma, illetve lehetősége. Kétségtelen, hogy a föderatív logika számára sokkal természetesebb ez a döntéshozási modell, ugyanakkor annak igénye, hogy érzékeljük, mennyire van lehetősége a regionális szintnek a rá vonatkozó központi döntéshozást befolyásolni, abban részt venni, mindenképpen fontos információ, csak emlékeztetve arra, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is elvárásként fogalmazza meg, hogy a kormányzat biztosítson részvételt az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás területén, területi reformok során.

A hatalmat három dimenzióban vizsgálták: *területi kiterjedés, mélység, akcióterület*. A területi kiterjedés tekintetében különböztették meg a saját területre korlátozódó és az országos részvételt. A hatalom mélysége alatt azt értették, hogy milyen erősségű, hatású döntésekre képes a regionális kormányzat, döntései mennyire kötelezők, míg az akcióterét azt tükrözi, hogy milyen közpolitikai portfólióval rendelkezik a regionális kormányzat (forráselosztás, adóztatás, szabályozás, kötelezés, ellenőrzés).

E keretek között alakították ki a mérés dimenzióit és azok súlyát a faktoranalízis számára, hasznosítva a korábbi, decentralizációt mérő modelleket is. A *self-rule* körében a következő dimenziókat mérték (0–4 közötti értékkel): 1. az intézményi mélységet (szervezeti közjogi autonómiát, amely egyrészt az általános hatáskörű felhatalmazást és a dekoncentrációt, illetve a központi kormányzattal való hierarchikus viszonyt méri); 2. a közpolitikai ágazatokat (egészségügy, gazdaságfejlesztés stb., illetve ezekben a beavatkozás eszközei, mértéke); 3. a pénzügyi autonómiát (alapvetően az adórendszer jellemzői alapján) és 4. a reprezentációt (a jogalkotó testület választásának típusát, a végrehajtó szervezet önállóságát).

Az osztott hatalom (*shared rule*) körében azt mérték, hogy milyen területeken vesznek részt a regionális kormányzatok a döntéshozásban (0–3 értékek között): 1. a törvényhozásban (képviselet léte, formája); 2. a kormányzati egyeztetéseken (egyeztetések léte, módzatai); 3. a nemzeti forráselosztásban; 4. az alkotmányos reformokban (a régiókra vonatkozó reformokban való érdekérvényesítés formája).

A fenti dimenziók valóban árnyalt megközelítést tesznek lehetővé a korábbi összehasonlító kísérletekhez képest, a kidolgozott módszertan képes arra is, hogy az aszimmetrikus berendezkedéseket érzékelje, és időbeli összehasonlításra is alkalmas. Amiben alapvetően különbözik a korábbiaktól, hogy képes megkülönböztetni a regionális szintet a helyitől, szenzitívebben különbözteti meg a föderációs típusokat, és árnyaltabban

értékeli a fiskális decentralizáció jelentőségét. Törekedtek a szerzők arra, hogy a numerikus jellemzők általánosító hatása ellenére azonosítsák a különböző regionális kormányzati mintázatokat.

Ami a regionalizáció kimutatott trendjét illeti, az elemzés alapján 1950 és 2006 között a területi kormányzati sokszínűség támogatása és a régiók erősödő felhatalmazása volt jellemző. A középszintű kormányzatok közjogi modellje tekintetében azonban nem volt közeledés, megmaradt a sokszínűség. Szakítva a nemzeti szintű összehasonlítással, jobban érzékelhetők voltak a változások aszimmetrikus formák, új szintek bevezetése, különböző kísérletek formájában. A kutatók által vizsgált időszakban 56 reform volt, amely csökkentette a régiók szerepét, viszont 337 olyan területi reform, amelynek célja a régiók hatásköri megerősítése volt. A korábbi 16 választott képviseleti regionális modell száma 31-re emelkedett, és 15 országban új regionális szint jött létre. A RAI segítségével nemcsak strukturális, hanem tartalmi változások is jobban kirajzolódnak. A 42 országból 29-ben a régiók erősödtek több dimenzió mentén is, és csak kettőben érzékelték hanyatlást. Abban is árnyalt képet tudtak adni, hogy a regionalizációt milyen tényezők motiválták és milyen dimenziókban jelent meg. A 16 vizsgált új demokrácia – Bulgária kivételével – a régi, fejlett demokráciákhoz képest nagyobb mértékben, gyakrabban hajtott végre regionális reformokat, és az is egyértelműen igazolható, hogy az európai uniós integráció jelentős hajtóerő volt ebben a folyamatban. Ami a magyar RAI alakulását illeti 1990–2006 között, a vizsgált 42 országban a 0–30 közötti skálán a megyékre mért 8–9–10 közötti értékekkel a mérsékelt regionalizált országok csoportjába tartoztunk. A self-rule értékek 1–3 között alakultak, különösen a pénzügyi autonómiát értékelték alacsonynak, 0 shared rule értékkel. A NUTS-régiók 1-es értéket produkáltak abban a néhány évben, amikor közigazgatási jogállásuk is volt.

A szerzők elemzéseik alapján néhány törvényszerűséget állapítottak meg a regionális kormányzatok sajátosságait illetően. Talán nem meglepetés, hogy a 2,5 millió alatti népességű országokban nem találtak regionális kormányzati szintet, a nagyobb méretű országokban a régiók nagyobb változatosságot mutatnak. A kisebb országokban a területi kormányzatok jogállása, mérete homogénebb. Ahol erős regionális identitás tapasztalható, ott a regionális szint élénk politikai érdeklődés tárgya. A demokratikus berendezkedésű államokban erőteljesebb a decentralizáció, bár nem feltétlenül regionális szinten, míg a diktatúrák általában korlátozzák a regionalizációt. Azt is érzékelni lehetett, hogy a világgazdaságba jobban

integrált országokban nagyobb jelentősége van a regionális versenynek, ami népgazdasági szinten általában előnyösnek bizonyult.

A szerzők beismerték, hogy a módszertan minden előnye ellenére még sok kérdésre nem tudott választ adni: például a regionalizáció tényleges hatásainak szisztematikus mérésére, az egyes komponensek egymásra hatására, arra, hogy hogyan érvényesül a régiók érdeke, akarata az MLG rendszerében stb. Ezekhez azonban nemcsak jobb elmélet, módszertan, hanem sokkal több hiteles információ kellene, mert az adathiány komoly korlátnak bizonyult az elemzés során. (HOOGHE–MARKS–SCHAKEL 2010)

A fenti, 2010-ben megjelent munka után a szerzők újabb két kötete jelent meg a regionális kormányzás mérésére és elméleti értelmezésére (HOOGHE et al. 2016, Vol. I., II.). A szerzők által kiválasztott 10 dimenzió mentén a világ öt kontinense 81 országának, illetve régióinak összehasonlítása vált lehetővé 1950–2010 között. A hatalmas adatbázis és a rigorózus nemzeti esettanulmányok újabb összefüggések, trendek kimutatására voltak alkalmasak, s messze meghaladták méretében és mélységében is a korábbi próbálkozásokat (4. táblázat).

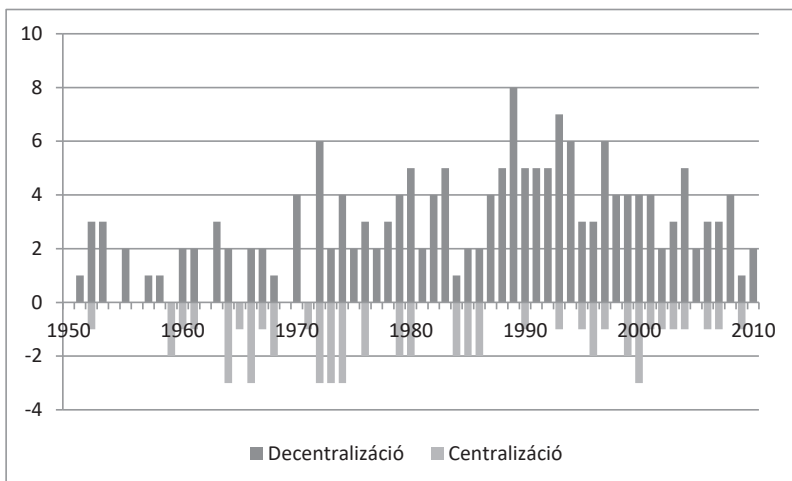
#### 4. táblázat

##### *A regionális kormányzási index (RAI) mérési előzményei*

	<b>Lijphart (1999)</b>	<b>Woldendorp, Keman and Budge (2000)</b>	<b>Arzaghi and Henderson (2005)</b>	<b>Brancati (2008, 2009)</b>	<b>Regional Authority Index (2016)</b>
Vizsgálatba bevont országok	36 1990 előtti nyugati de- mokráciák	37 Balkán, OECD, EU- demokráciák	48 ország >10 millió népességű	37 ország regio- nális nemze- tiségi csoport- okkal	81 ország, nyu- gati, poszt- kommunista, latin-amerikai, dél-ázsiai, csendes- óceáni
Időszak	1945–1996	1945–1988	1960–1995	1985–2000	1950–2010
Időpontok száma	1	1	8	16	61
Egyedi régiók	nem	nem	nem	nem	igen
Többszintű	nem	nem	nem	nem	igen
Megfigyelések száma orszá- gonként/évenként	5	4	8	5	10–130

*Forrás:* HOOGHE et al. 2016

Az adatok azt mutatják, hogy a regionális kormányzati hatalom csökkentése csak a demokráciából a diktatúra felé irányuló rendszerváltások idején jellemző. (HOOGHE et al. 2016, II. 98.) Érzékeltetni lehet, hogy az aszimmetrikus jogállású régiók helyzete gyakrabban változik, többnyire erősödik, az uniformizált modellekhez képest. Sikerült az összehasonlítások segítségével rámutatni arra, hogy a területi közösségeknek milyen nagy szerepe van a középszintű kormányzás formálódásában. Az időbeli trendek alapján azt állapították meg, hogy a regionális kormányzás az utóbbi fél évszázad alatt csendes forradalmat vitt végbe, ami gyakran nem manifesztálódott alkotmányos változásokban, nem torkollott föderális modellbe (a 81 vizsgált országból csupán Belgium lett föderáció), mégis növelte a régiók beleszólását az országos döntésekbe (1. ábra).



1. ábra

*Az RAI-index által mért elmozdulások száma a vizsgált országokban, 1950–2010*

*Forrás: HOOGHE et al. 2016, II. 52.*

A regionális kormányzatok egyre differenciáltabbá válnak, eleinte a változások az autonómia mértékében voltak tapasztalhatók, majd a már említett aszimmetrikus formák terjedtek, mozaikos formát adva az egyes országok területi modelljének. Fontos megfigyelésük, hogy a regionális kormányzatok

ugyan növelik a hatásköreiket, de ezek nem kizárólagosak, mert a legtöbb közfunkció tekintetében a többszintű kompetenciamegosztás a jellemző. Ami a regionális vagy középszintű politikai arénát illeti, azzal kell számolni, hogy az emberek, akik valamilyen tényező mentén a periférián vannak, több döntési jogot követelnek, ami érthetően a nagyobb, erősebb kisebbségi jellegű régiók esetében igényel több osztott hatalmat is, nem csak autonómiát. Az etnikai összetételtől függetlenül is erősödik a regionális szintű demokrácia, miután a vizsgált országok több mint 80%-ában közvetlen választásokat tartanak, míg az 50-es években ez az arány csupán 36% volt, illetve azon régiók aránya, ahol nincs semmilyen képviselő, az 1950-ben jellemző 41%-ról 2010-re 15%-ra csökkent. (HOOGHE et al. 2016, II. 60.)

E kutatások apropóján rendezett szimpóziumon a szerzők és további szakemberek folytattak vitát a regionális kormányzásról. (EATON et al. 2018) Rámutattak arra, hogy a RAI azért vált képessé finomabb összefüggések kimutatására, mert az elemzések a „Ki dönt?” kérdését helyezték a középpontba a szokványos „Hogyan és mit?” kérdésekkel szemben. Megjegyezzük, a 60-as években Dahl ikonikussá váló kérdése – „Who governs?” – indította meg azt az izgalmas politikatudományi vitát, hogy a helyi hatalom szerkezete plurális vagy elitista. A vita azonban hamarosan beleütközött a mit és hogyan kérdésébe, s helyezte a helyi politikai kutatásokat sokkal szélesebb összefüggésrendszerbe. A vita, amely jelenleg a regionális hatalom kérdéskörében zajlik, lényegében hasonló, felismerve, hogy a régiók és regionális kormányzatok többet jelentenek, mint közpolitikai feladatokat végrehajtó szervezetek.

Maguk a szerzők is – a második kötetben, ahol a koncepcionális alapokat mutatják be – azt hangsúlyozzák, hogy határozott szándékuk volt a korábbi, funkcionalista modellek meghaladása. Fontosabb a régióknak mint közösségi entitásoknak például az etnikai különbségek megragadása, inkább követve a hatalmpolitikai, semmint a közpolitikai, hatékonysági dimenziókat, amelyek gyakran szembekerülnek az egyes társadalmi csoportok hatalmi törekvéseivel. (HOOGHE et al. 2016, II. 18.) Hooghe és társai kritikusan közelítettek a léptékhez is, azzal érvelve, hogy a méretgazdasági szempontok nem lehetnek kizárólagosak, nemcsak azért, mert bizonyos közfunkciók esetében (oktatás, szociális gondoskodás stb.) az egyes társadalmi csoportok és lokalitások preferenciái nyilvánvalóan különbözők, hanem azért is, mert még nagyon keveset tudunk arról, hogy bizonyos léptékek mikor optimálisak és mikor nem. Oates decentralizációs elméletére

hivatkozva azonosulnak a többszintű kormányzás arany szabályával, miszerint „centralizálni, ahol szükséges, és decentralizálni, ahol lehetséges” (HOOGHE et al. 2016, II. 11.), de ennek a gyakorlatban való megválaszolása nem könnyű feladat. A funkcionista megközelítések sok mindent megválaszolhatnak a kormányzás szerkezetéről (létrájáról, ahogy Hooghe-ék fogalmaznak) a földrajzi méret és népesség segítségével, de ez a logika korántsem elegendő a középszintű kormányzás megértéséhez. A területi közösségek nem uniformizáltak, identitásukban a nemzeti hovatartozás nagyon különbözőképpen van jelen, és a hatalom gyakorlásához való kötődésük is eltér, különbségeik egymásra rétegződnek az adott régión belül is. Rokkan munkásságát azért tartják különösen fontosnak, mert rámutatott a periférikus fekvés és az államokhoz, centrumokhoz való kötődés ellentmondásaira, és arra a következtetésre jutnak a szerzők, nyilvánvalóan összehasonlító elemzéseik tapasztalataira támaszkodva, hogy a speciális, aszimmetrikus intézményi megoldások tudják a leginkább megelőzni, kezelni a konfliktusokat.

Hooghe és társai könyveit és elemzéseit különösen azért üdvözlő a szakma, mert a regionális, illetve általában a helyi és a központi kormányzat közötti térben, szinten működő kormányzásról viszonylag kevés összehasonlító kutatás van. A RAI előnye, hogy sikerült összekapcsolni a többnyire izoláltan folyó föderalizmus- és decentralizációkutatásokat. Különösen fontos volt az a felfogás, hogy a szintek egymással átlapolódnak, és a nemzeti határok sem igazán zártak. Ezzel a megközelítéssel lehet elemezni, értékelni azt az új térbeli integrációs korszakot, amely ellentét a nemzetállamok megjelenése idején jellemző folyamatnak, amikor az izolált lokalitásokból stabil államhatárokkal körbezárt struktúrák jöttek létre. Az utóbbi évtizedekben a határok dinamikusakká váltak, egymásra lapolódnak, leépülőben vannak (scale down), új, nem feltétlenül adminisztratív térbeli integrációs formák jelennek meg. A RAI-módszertan előtti igazi kihívás éppen az adatbázis „geokódolása” lesz, tehát a konkrét földrajzi sajátosságokkal való értelmezése, bővítése. (HARBERS 2018) Ha sikerül a területi kormányzási jellemzőket összekapcsolni a regionális kormányzatokat körülvevő konkrét földrajzi, gazdasági, infrastrukturális tényezőkkel, akkor hatalmasat lehetne lépni a regionális kormányzás tényeken alapuló tudományos megértésében.

Ugyanakkor azt is megjegyezzük többen, hogy a RAI által alkalmazott *authority* fogalom még korántsem egyértelmű, bármennyire törekedtek a szerzők a formális felhatalmazás mellett a tényleges befolyást



és a kapacitást is mérni. Különösen nyitott kérdés, hogy hol van a válaszvonal az autoritás (formális felhatalmazás) és a tényleges kapacitás között, és mi a viszonyuk egymáshoz. (EATON et al. 2018)

A Ladner és társai által kialakított LAI (local autonomy index) hasonló léptékű tudományos vállalkozásnak tekinthető (LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM 2016), amelyet szintén az Európai Bizottság által támogatott projekt keretében hajtottak végre. A szerzők arra hivatkoztak munkájuk indokaként, hogy miközben a kormányzás decentralizáltsága és az önkormányzatok önállósága vitathatatlanul kiemelt politikai érték, és sokan a jó kormányzás nélkülözhetetlen elemének tartják, mégsem áll rendelkezésre az elemzéshez, összehasonlításhoz szükséges mérési módszertan, indikátorrendszer, sőt lényegében az elemzések elméleti háttere sem egyértelmű. A szakemberek alapvetően a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelvei és Clark (1984), illetve további más elméleti modellek, különösen Lidström munkája (LIDSTRÖM 1998) alapján dolgoztak. Clark népszerűvé vált autonómiafogalma Bentham elméletére épül, aki annak idején két lényegi alkotóelemet különített el elsősorban alkotmányos, jogi jellemzők alapján, a kezdeményezést és az immunitást. Clark az autonómia megközelítésére a kezdeményezés és alkotmányos védelem mellett a kontroll erősségét is figyelembe véve négy autonómiatípust állított fel, még mindig erősen top-down szemléletet érvényesítve. (CLARK 1984)

A neomarxista megközelítések (GURR–KING 1987) már számba veszik a helyi gazdasági, társadalmi tényezőket, eszközöket is, így a helyi bevételeket, a helyi gazdaság kapacitásait, a pártok, politikai, civil szervezetek jelenlétét. Ez a tipológia erősebben koncentrált az önkormányzatok pénzügyi önállóságára vagy függőségére. Goldsmith (1995) az autonómia osztályozását a következő tényezőkre építi: alkotmányos státusz, az állam ellenőrzési kompetenciái, az állam által delegált helyi hatáskörök, a feladatok szélessége, a mérlegelési szabadság, a pénzügyi források és a helyi önkormányzatok befolyása a felső döntéshozási szintekre. (GOLDSMITH 1995) Ladner és társai a szakirodalmi szemle alapján megállapítják, hogy a különböző összehasonlító kísérletek (SELLERS–LIDSTRÖM 2007; WOLMAN 2008; GOLDSMITH–PAGE 2010; HOOGHE–MARKS–SCHAKE 2010; IVANYNA–SHAH 2012; DO VALE 2015) más és más dimenziókat használtak, ami egyben nehezíti az egymással való összevetést, az összefüggések kombinálását. (LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM 2016)

A fenti előzményekre támaszkodó LAI-modell a RAI-hoz hasonló dimenziókat és indikátorokat alkalmaz. 11 indikátort használtak, amelyeket

self-rule és interactive rule csoportokba soroltak. Az interactive rule dimenziót azért vezették be a shared rule helyébe, mert ez nem csak a föderatív és regionális országok alkotmányos szerkezetét képes megközelíteni, tehát a szintek közötti viszonyokat tágabb értelmezési keretben tudja mérni.

- Természetesen a szokásos fiskális decentralizáció ebben a modellben is fontos tényező, így a szubnacionális kiadások és bevételek aránya az összkiadásokból, illetve összbevételekből.
- Az adminisztratív decentralizáció dimenziójában szerepel az adózás aránya és az állami transferek aránya a szubnacionális bevételekben; a hitelfelvétel szabályozása.
- A politikai decentralizáció mérésére a helyi és országos választással kapcsolatos adatokat használták.

A formális autonómia, a feladatkör, a diszkréció lehetősége, a szervezeti önállóság, az önállóság garanciái, a felügyelet, a központi döntéshozáshoz való hozzáférés sajátosságai ugyancsak a méréshez használt indikátorok.

A faktoranalízis alapján kiderült, hogy az egyes országok a három dimenzió tekintetében nagyon eltérő eredményeket mutatnak, bár arra még nem tudnak válaszolni, hogy miért és milyen következményekkel. Az elemzés rá tudott mutatni viszont néhány olyan dimenzióra és indikátorra, amelyek speciális körülmények között nem alkalmazhatók (például egy szigetországban vagy kisméretű országban).

A szerzők 1990 és 2014 közötti változásokat elemezték 39 országban (N: 966). Az elemzések a RAI-hoz hasonlóan a decentralizáció növekvő trendjét mutatták ki. Az egyes indikátorokat tekintve a legnagyobb változatosság az országok között és az egyes időszakokban is a pénzügyek alakulásában tapasztalható, míg a feladatrendszerrel meglehetősen homogénnek találták.

Az országok összehasonlításában egyértelműen lehatárolhatók a klasszikus csoportok, amelyek azonban nem teljesen homogének, de a kutatók a vizsgált országokat az általánosan használt kategóriákhoz képest árnyaltabban csoportosították: északi, német-közép-európai, Benelux, mediterrán, brit, dél-európai, közép-kelet-európai, balti, keleti, balkán és fekete-tengeri csoportokat azonosítottak. Az elemzésekből az is látszik azonban, hogy a földrajzi, kulturális sajátosságok önmagukban nem alapozzák meg a különbségeket. A leghektikusabb változásokat a közép-kelet-európai országok tekintetében fedezték fel. 1990-től eleinte az autonómiát, közjogi jogállást leíró intézményi mélység indikátorok növekedtek. Ugyanakkor a pénzügyi

autonómia csökkent a leginkább, bár a pénzügyi ellenőrzés szigorítása is általánosan jellemző. A helyi bevételek aránya ugyanakkor növekedő trendet mutatott (50–80% között). A növekvő tendencia különösen Kelet-Közép-Európára jellemző, mert ebben a csoportban eleinte nagyon alacsony volt a helyi adóbevételek szerepe.

A formális autonómia mértéke nem mutat jelentős különbségeket és időbeli változásokat sem. A feladatrendszer Európában általában állandósult, a legtöbb önkormányzat jellemzően az egészségügyi ellátásban és a rendőrségnél nem kap kompetenciát. Kiemelik az elemzők, hogy a feladatkör (policy scope) tekintetében Magyarországon volt a legjelentősebb változás a korszak elején és végén. Különösen jelentős elmozdulás történt 2010 után a feladatrendszerben az állami intézmények javára. Az autonómiaindex mértékében a mezőny első negyedéből az utolsók közé kerültünk, Törökországgal, Moldáviával egy csoportba. Sajnos a tanulmány a hanyatlás, a helyi autonómia csökkenésének általános mértéke tekintetében is Magyarországot helyezi az első helyre. (LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM 2016, 347.) Lengyelország pedig a legdecentralizáltabb államok csoportjába tornázta fel magát.

Ladner és Keuffer (2018) egy újabb tanulmánya elméleti igénnyel járja körül a helyi autonómia mérhetőségének elméleti és módszertani kérdéseit, tovább finomítva az előzőekben ismertetett módszertant. Újra megismétlik, hogy már az autonómia fogalmának megközelítésében fellelhetők az eltérő irányok (funkcionális, szervezeti, politikai stb.), és még diverzifikáltabb a dimenziók indikátorokra való lefordítása, súlyozása, egymáshoz való viszonyuk modellezése. A korábban használt 11 indikátort először 7 dimenzióba sorolták azért, hogy egyszerűbb és kiegyensúlyozottabb szerkezetben történjen a kódolás, értékelés: politikai mérlegelési szabadság, közpolitikai feladatok, pénzügyi autonómia, szervezeti autonómia, jogi autonómia, a felügyeleti beavatkozás mértéke. Majd a változók súlyozása alapján 3 fő dimenziót azonosítottak: politikai diszkréció, pénzügyi autonómia és a felügyelet mértéke. (LADNER–KEUFFER 2018)

A súlyozott index (LAI<sub>w</sub>) a jogi, pénzügyi és politikai autonómia hármását tükrözi. Az új, súlyozott index alapján kialakított rangsorok ugyan különböznek, visszaigazolja, hogy a fenti módszertani változások fontosak voltak, de nem jelentősen változtattak az eredeti 11 változós értékelésen. Mindenesetre a módszertani finomítással még inkább sikerült túllépni a korábban alkalmazott egyoldalú, a pénzügyi indikátorokra épülő értékelésekhez képest.

Willi és szerzőtársai (2018) empirikus módszerekkel is megalapozott vállalkozása elsősorban a regionális kormányzás koncepciójának értelmezési szándékával zajlott. A kutatók szerint miután a régió fogalma nagyon diverzifikált, ezért lehetetlen egyetlen elemzési (funkcionális, szervezeti, jogi, illetve ágazati) szempontból meghatározni. Áttekintve a szakirodalomban használt régiófogalmakat, megállapítják, hogy minőségi és mennyiségi, általánosított és speciális megközelítések egyaránt vannak. Viszont csak elvétve találtak olyanokat, amelyek magatartáscentrikusak lennének, a szereplők együttműködésére, a hatalmi viszonyokra és a legitimitációra koncentrálnak, amelyek megteremnék a régiófelfogásokat.

Egy háromkörös Delphi-felmérést végeztek Svájcban és Németországban tudományos kutatók és a regionális kormányzatoknál dolgozó szakértők körében. A kérdések arra vonatkoztak, hogy milyen attribútumokat tulajdonítanak a regionális kormányzás fogalmának a különböző szakpolitikai területeken. Különösen nagy egyetértés mutatkozott abban, hogy a regionális kormányzás sokszereplős, amelyben kitüntetett jelentősége van az állami (public) és nem állami szereplők együttműködésének.

A megkérdezések alapján öt, a legáltalánosabban elfogadott dimenziót lehetett kiemelni, mint amelyek a regionális kormányzás jellemzésére a leginkább alkalmasak: részvétel, kötődés-kötelezés (bindingness), formalizáltság (szabályok és intézmények), regionális autonómia és a hatalmi viszonyok. A válaszok alapján mindegyik dimenziót további 21 indikátorra bontották (a 28 eredetileg feltételezetttről 21-re csökkentették a számot): például a szereplők összetétele, száma, elkötelezettsége, a pénzügyi szabályozás, a döntéshozási folyamatok, a hierarchia jelenléte, a szerződések, jogi szabályok aránya, a személyzet kapacitásai, a személyes befolyások ereje. A szerzők a kidolgozott módszert három célra tartják különösen felhasználhatónak: összehasonlításra, a folyamatok nyomon követésére és tipológia alkotására. A kidolgozott módszertannak igazi erénye, hogy szisztematikusabban volt képes beépíteni a regionális kormányzás sokszereplős sajátosságát, ugyanakkor éppen ez teszi a modellt támadhatóvá is, hiszen a szereplők azonosítása és csoportosítása sok fogalmi kérdőjelet vet fel. (WILLI–PÜTZ–MÜLLER 2018)

Bertrana, Egner, Heinelt és szerzőtársai összehasonlító munkáját (2016) azért fontos megemlíteni, mert ők is túlléptek az országriportok módszerén, és ráadásul nem a „divatosabb” régióra, hanem arra a közép (illetve második) szintre koncentráltak, amely a helyi önkormányzatokhoz van közel, és az európai önkormányzati rendszereknek gyakori tradicionális

szereplője. Ezeknél a második szintű önkormányzatoknál (megyék, járáások, provinciák stb.) a választott képviselők és önkormányzati vezetők körében végeztek empirikus felmérést (16 országban), elsősorban politikai értékrendjüket, beágyazottságukat, kapcsolatrendszerüket vizsgálva. A fókusz a szokásostól éppen abban tér el, hogy nem objektív tényekre épül az elemzés, hanem a választott politikusok szubjektív percepcióira. A kutatók elemzéseikkel arra kívánták felhívni a figyelmet, hogy a legtöbb nemzetközi összehasonlítás a tényleges politikai, hatalmi viszonyokat, a helyi, regionális kormányzatok mentális környezetét és sajátosságait kevésbé képes érzékelni, pedig ezek az információk sokszor fontosabbak a formális intézményi, jogi felépítésénél. A szerzők szerint a formális és a személyesen megtapasztalt autonómia között nagy különbségek lehetnek, ami nemcsak a képviselő válaszadók személyes tulajdonságaival függ össze, hanem a rendszer egészéről is fontos információkkal szolgál, s akár ellentétes eredményeket mutathat a RAI-indexhez képest.

Az egységes kérdőív mentén lezajlott felmérés eredményei sok nemzeti, kulturális sajátosságra is felhívták a figyelmet. Például az európai *megyepolitikusok* nagyon differenciáltan értékelik az NPM-módszerek alkalmazását a közszolgáltatásokban. A magyar megyei képviselők a legmagasabb arányban (85%) utasították el például a kiszervezés alkalmazását (HEINELT–KRAPP 2016, 35.), amiben vélhetően szerepet játszott az, hogy a lekérdezés időszakában zajlottak a közszolgáltatási reformok, erős állami dominanciát eredményezve a korábbi többszektorú modell helyén. Érdekes, hogy a középszintű kormányzatok képviselői általában a gazdaságfejlesztést inkább közfeladatnak tartják, és saját kormányzati szintjük részvételét fontosnak értékelik. A magyar megyei képviselők is így nyilatkoztak, holott az ehhez szükséges források mértéke tekintetében nagyon rossz a pozíciójuk nemzetközi összehasonlításban. A magyar megyei képviselők ambíciói annak a kérdésnek a megítélésében is vérmesebbek voltak az átlagnál, hogy a közfeladatok decentralizálását a helyi vagy a megyei szintre célszerű telepíteni. Ez a véleményük vélhetően szorosan összefügg azzal, hogy a jelenlegi struktúrában nem tartják alkalmasnak a községeket további feladatok fogadására, éppen ezért nem csoda, hogy nagyon magas arányban támogatnák a községek egyesítését is. A magyar megyék esetében viszont a területi reformot jellemzően elutasítják, míg az európai átlag kevésbé volt ebben a kérdésben elutasító. (ALIBEGOVIĆ–SLIJEPEVIĆ 2016, 64., 68–69.)

A kutatócsoport elemzései arra az általánosítható következtetésre jutottak, hogy a középszintű önkormányzati politikusok viszonyrendszere

eltérő vonásokat mutat a helyi és a felettes kormányzási szint irányában. Míg *lefelé*, a helyi önkormányzatok és egyéb szereplők felé horizontális, partneri, együttműködő jellegű kapcsolatrendszer jellemző, addig a területi politikusok tisztában vannak a felsőbb szintekkel kapcsolatos viszonyok inkább hierarchikus, aszimmetrikus jellegével. A magyar képviselők ebben a vonatkozásban is szélsőértéket produkáltak, a legmagasabb arányúnak értékelve a felsőbb szintek befolyását a megyei döntéshozásban. (GETIMIS–HLEPAS 2016, 208.) A szintek közötti viszonyrendszer megítélése természetesen összefügg azzal is, hogy a képviselők mennyiben tartják a képviseleti, választási rendszerüket *területinek*, e tekintetben a magyar képviselők a legmagasabb arányban voltak kritikusak, területi kötődésükkel szemben a pártkötődést kiemelve. (STĂNUȘ 2016, 82.) Ez utóbbi nem is meglepő, hiszen a kötet egy másik fejezetének szerzői egyértelműen kimutatták, hogy a középszintű kormányzatok képviselői jellemzően (80–90%) párttagok, ami alól egyedül Lengyelország kivétel a körülbelül 50%-kal. (COPUS–SWEETING–OLIVER 2016, 168.) Megjegyezzük, hogy egy lengyel lakossági felmérés szerint viszont az emberek a független jelölteket preferálnák a helyi választásokon, de a választási rendszer végül is ezt a lakossági igényt nem respektálja. Más kérdés, hogy ezt a választók az alacsony helyi, területi választási részvételi aránnyal büntetik. (RADZIK–MARUSZAK 2012)

Az európai megyei képviselők tehát jellemzően párttámogatással vesznek részt a választásokon. A párttámogatás a magyar képviselők választai esetében volt a legmagasabb, ennek ellenére a pártfegyelem tekintetében nem ez a helyzet, mert viszonylag magas arányban úgy nyilatkoztak, hogy szavazásaikban nem a párt, hanem a saját lelkiismeretük, illetve a választók akarata játszik szerepet. (COPUS–SWEETING–OLIVER 2016, 169., 172.)

A középszint képviseleti és kapcsolati jellemzői természetesen szorosan összefüggenek a formálisan betöltött szereppel. A horizontális (gazdasági, civil stb.) kapcsolatrendszereket lényegében minden országban kevésbé fontosnak és gyakorinak értékelték a közhatalmi kapcsolatokhoz képest. Például a gazdasági szereplők lobbizása lényegesen kevésbé jellemző a képviselők szerint, bár a *politikai korrektség* is akadályozhatta őket ennek bevállásában, ami összefügg azzal, hogy a második szintek kevésbé rendelkeznek kompetenciákkal például a gazdaságfejlesztésben. (GETIMIS–HLEPAS 2016, 218.)

A kutatás megyei kapcsolatrendszereket érintő eredményeinek fontos üzenete, hogy a középszintű kormányzatok legitimációja is kettős természetű, a központi és helyi kötődés egyaránt markánsan jelen van, amit célszerű figyelembe venni a szervezeti, döntéshozási modellek formálása során. Módszertani konklúzióként a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy az autonómia és a tényleges szerep méréséhez a szubjektív, a szereplők percepcióit is visszatükröző indikátorok, elemzési megoldások is szükségesek.

Mint a fentiekből kitűnik, a decentralizáció, a helyi és területi kormányzás fogalmi megközelítése, mérése mára a tudományos és közpolitikai érdeklődés középpontjában van. Az utóbbi időben nemcsak szintetizáló igényű monográfiák, kézikönyvek jelentek meg a témakörben, hanem hatalmas adatbázisra épülő statisztikai módszerekkel operáló összehasonlító elemzések is. A módszertan tekintetében egészen biztosra vehető, hogy további kísérletek, kutatások törekszenek majd a még korrektebb, szakmai egyetértést mutató indikátorok, modellek kialakítására, ahogy ez megfigyelhető a nemzeti szintű kormányzás mérése, értékelése dimenziójában is. Az is kiderült, hogy nemcsak az adatok, a módszertani letisztultság hiányzik egyelőre, hanem a fogalmi keretek tekintetében is vannak bizonytalanságok. Különösen így van ez a helyi és a központi kormányzás közötti területi, szubnacionális, regionális stb. zónában. Mindenesetre, mint láttuk, jelentős előrelépés történt az egyes, helyi és területi szintek elemzésének a differenciálásában (RAI, LAI). A jövőben nyilván az lesz a feladat, hogy az egyes szintek egymásra hatását is értelmezni tudjuk az MLG rendszerében, és az egyes nemzeti kormányzási rendszeren belül is. Ha úgy tetszik, össze kell békíteni a nacionalista és a globalista összehasonlító elemzéseket.

Ami a legfontosabb értéke ezeknek a tudományos és közpolitikai vállalkozásoknak, hogy bizonyítják, a regionális, területi kormányzás is *számít*, minél többet kell megtudni róla. Ehhez a nemzetközi összehasonlítások, mérések impulzusokat, értelmezési keretet adnak, de nem pótolják a nemzeti és helyi, regionális dimenziójú elemzéseket. A területi kormányzás elemzésére ugyanis minden szinten és léptékben szükség van. Szükség van mind a nemzeti keretek, kontextus, mind pedig a nemzetközi befolyás, részvétel értelmezésére, ugyanakkor szükség van a „geokódolásra” is (HARBERS 2018), arra, hogy az egyes régiók működésének konkrét területi meghatározottságát és kölcsönhatását is megértsük.

Ebben az irányban is jelentős tudományos, szakmai eredmények születtek. Különösen kiemelendő Charron–Dijkstra–Lapuente vállalkozása

(2013), amit az Európai Unió Bizottsága is támogatott. Az elemzés logikája különösen említésre méltó, amelyet már a tanulmány címe is sugall: a regionális kormányzás számít. A WGI módszertanára és filozófiájára nagyban építő, de azt minőségi elemekkel meghaladó kormányzásminőségi index (Quality of Government – QoG) kiszámítása a 90-es évek közepétől sem pusztán tudományos érdeklődésre épült Európában, hanem arra a nem új felismerésre, hogy az integráció előrehaladását, a teljesítményt nagymértékben befolyásolja, hogy a tagállamok kormányzati teljesítményének minősége milyen (*Governance matters*). Amiben a szerzők nagyon fontos újdonságot nyújtottak, az annak a kérdésnek a feltevése, hogy vajon a kormányzati teljesítmény minőségéhez milyen mértékben járul hozzá a régiók kormányzati teljesítménye. Ebből a kérdésből pedig az a feltételezés következik, hogy az országos értékek regionálisan eltérők lehetnek, tehát az egyes régiók kormányzati teljesítménye nem csupán a makro-, nemzeti kontextus függvénye. A szerzők e logika mentén elemezték az EU 27 tagországa 172 régiójának kormányzati teljesítményét, a QoG adatokon túl további regionális léptékű információk, adatok alapján, bevezetve a European Quality of Governance Index fogalmát (EQI). Nem részletezve a módszertani eszközöket és az adatgyűjtés módját, a legfőbb eredményeket fontos összegezni. A szerzők egyik legfontosabb eredménye a jelentős különbségek kimutatása bizonyos országcsoportok szerint: 1. Skandinávia, Németország és az angol nyelvű országok; 2. mediterrán országok, Észtország és Szlovénia; 3. az új tagországok, továbbá Olaszország és Görögország; 4. Románia és Bulgária. Ahogy azonban a szerzők fogalmazzák, az országok klasztercsoportjai nem mondják el a sztori egészét. (CHARRON–DIJKSTRA–LAPUENTE 2013, 5.) 34 ezer embert kérdeztek meg 172 NUTS 1 vagy 2 régióban az EU által finanszírozott felmérés során, három közszolgáltatási területen: oktatás, egészségügy, jogszolgáltatás; 16 indikátort használva.

A regionális teljesítmények nagymértékben alapulnak az ország kormányzati teljesítményén, a legjobban kormányzott országok régiói ott vannak a 172 vizsgált régió első 15%-ában. Ugyanakkor az is kiderült, hogy vannak jelentős eltérések is az országos és a regionális teljesítmény között, több francia és olasz régió nem érte el az EU-átlagot, a görög és portugál régióknak pedig egyike sem. A kelet-európai régiók pedig jellemzően legalul, az EU-átlag alatti 50%-ban teljesítettek. A kutatók igyekeztek magyarázatot találni arra a jelenségre, amikor az országos és a regionális kormányzati teljesítmény között jelentős eltérés mutatkozott. Azt találták, hogy a régió társadalmi, gazdasági fejlettsége, mérete és a bizalom egyaránt



szoros összefüggésben van a teljesítménnyel. Különösen izgalmas volt annak a hipotézisnek az igazolása, hogy a decentralizáltabb országokban, a nagyobb mozgástérrel és eszközökkel rendelkező régiók teljesítménye jobb-e, illetve a decentralizáció hozzájárul-e a nagyobb regionális különbségekhez. A szerzők nagyon óvatosan fogalmaztak ebben a kérdésben, annyit jelezve, hogy nem látszik egyértelmű összefüggés sem a régiók, sem az ország teljesítménye és a decentralizáció mértéke (föderatív, unitárius) között. Bár a föderatív országokban általánosságban kisebbek a régiók kormányzati teljesítménybeli különbségei, míg a regionalizált országokban (Spanyolország, Olaszország) nagyok. Ugyanakkor abban a tekintetben határozott volt a véleményük, hogy a gyengébben teljesítő régiók kevésbé lesznek képesek a kohéziós források fogadására.

A decentralizációt és a helyi és középszintű kormányzatok helyzetét értékelő, mérő módszertani kísérletek, eredmények bemutatását annak ismételt hangsúlyozásával fontos zárni, hogy az esettanulmányoknak továbbra is nagy jelentősége van. A régiók rendkívül változatos helyzete, sajátosságai, modellje, az éppen ezért még mindig nem letisztult fogalmi megközelítések alátámasztják azt a véleményt, hogy a regionalizmus, új regionalizmus olyan „fekete doboz” (HERRSCHEL–TALLBERG 2011), amelynek megértéséhez finom részletek sokasága szükséges, és erre a robosztus nemzetközi felmérések nem alkalmasak.

### **3. Az elméleti és nemzetközi összehasonlító elemzések fő tanulságai**

A korábbi fejezetek alapján nyilván nem meglepő az a kijelentés, hogy szinte lehetetlen a középszintű kormányzás tekintetében manapság általános, közös irányokat azonosítani. Az mindenképpen alátámasztható vélemény, hogy a korábbi évtizedekhez képest határozott elbizonytalanodás tapasztalható a regionalizmus mindent gyógyító ereje, a nagyobb területű régiók feltétlen méretgazdasági előnye, illetve az új regionalizmus szervezeti határokat és a hagyományos képviselői, illetve bürokratikus modelleket felülírni, helyettesíteni képes modellje tekintetében is. A decentralizáció trendje sem töretlen, bár az önkormányzati modell még mindig élvezi a szakma és a politika részéről is a megkülönböztetett figyelmet és fenntartott privilegizált helyet a demokrácia, a fékek és ellensúlyok rendszerében.

Viszont sem a méret, sem a státusz, a szervezet, a funkció, a demokratikus legitimitáció modellje tekintetében nincs egyetlen, konszenzust élvező minta. Az európai régiók átlagos mérete például 530 ezer fő, de az átlag mögött több tízszeres különbségek is vannak mindkét irányban. (LIDSTRÖM 2011) A régiók lehetnek arc és legitimitáció nélküli államigazgatási hivatali egységek, fejlesztéspolitikai intézményi kreációk és akár világpolitikai jelentőséget birtokló többmillió választott tagállamok. A régiók esetében tehát még nagyobb a sokszínűség, mint a helyi önkormányzatok körében. Lehet-e valami közös ebben a tarka mezőben? Talán az, hogy úgy tűnik, a régiók vagy középszintek még esendőbbek a változó politikai törekvésekkel és közpolitikai irányváltásokkal szemben. A magyar megyék sorsa erre mindenképpen jó példa.

Vélhetően e jelenség oka, hogy a középszintek *középen* gyakran valóban ütközőzónát képeznek a helyi és központi szintek, szereplők, érdekek között, hol lefelé, hol felfelé csapódva a centralizációs és decentralizációs törekvések, ciklusok során. A középszintek *cseppfolyós* szerepét a kormányzás szerkezetében nyilvánvalóan a térbeli folyamatok dinamikája, a helyi szint szerkezete is befolyásolja. Bármennyire törekszik is a közgazgatás illetékességi területekkel, hatáskörmegosztással szétválasztani egymástól a szinteket és a szereplőket, a valóságban a helyi, területi kormányzatok csak bonyolult funkcionális kapcsolatrendszereken keresztül tudnak működni. E kapcsolatrendszerek horizontálisak és vertikálisak, s ez utóbbiak is különböző jellegűek.

Alapvetően más a szintek kapcsolata egy föderalista filozófiájú és szerkezetű kormányzatban, mint a centralizált, egységes államokban. Nem véletlen, hogy francia szerzők (JÉRÔME–LEWIS–BACK 1999) teszik fel tanulmányuk címében a kérdést, hogy valóban helyi-e a helyi politika. Nemcsak a mandátumok kumulálódásának speciális, de igen masszívan érvényesülő jelensége teszi jogossá a kérdést. Az ötödik köztársaság ideje alatt a parlamenti képviselők 65–95%-a volt egyben helyi polgármester vagy megyei, regionális tanács tag Franciaországban, míg Belgiumban a parlamenti képviselők mintegy 80%-a birtokol valamilyen helyi képviselői mandátumot is. (DE PEUTER–PATTYN–WAYENBERG 2011) Ahol a mandátumok összeférhetetlenek, ott is nehéz a kormányzási szintek összefonódó politikai és közgazgatási hálózataiból kihámozni a függőségi viszonyokat és a hatalom tényleges birtokosait. Természetesen a francia, belga specialitások mellett a helyi, területi és központi hatalom viszonyrendszere mindenütt releváns, amelyet a szakirodalom *optimálisnak* akkor tart, ha nem kizárólagosan

hierarchikus, hanem kölcsönös. A szintek közötti hatalmi relációk azonban változatosak. Amikor a helyi szint különböző okokból segítségre szorul, akkor a középszint erősebb helyi kötődése szükségszerű, mégpedig egy gyámkodó, paternalista attitűd mentén, amit támogathat a központosított újraelosztás, a feladatok felfelé csúsztatása stb. Ha viszont az erős városok maguk szervezik meg a területet, akkor az urbanizált térségek nem igénylik a középszint gyámkodását, a középszint tehát másfajta szerepre és kapcsolatrendszerre rendezkedik be. Hasonlóképpen a felfelé való kapcsolatok is aszerint formálódnak, strukturálódnak, hogy milyen szerkezetű a hatalom (föderatív vagy unitárius), hogy mi jellemezi a központi kormányzati szerepvállalást, a hatalmi ambíciókat. Ennek megfelelően a középszint *besegethet*, közvetíthet lefelé, vagy érdekeket képvisel felfelé, különböző intézményes és informális csatornákon. A föderatív logikájú kormányzatokban a helyi, területi szereplők általában nagyobb mozgástérrel és egy mással szorosabb horizontális kapcsolatokkal rendelkeznek.

A választások politikatudományi megközelítésű elemzése már régóta felismerték az egyes kormányzati szintek egymással való összefonódását. Bevezették az úgynevezett *másodrangú* választások fogalmát annak a jelenségnek a leírására, hogy a helyi, regionális szint gyakran a kormányzati szintű pártpolitikai küzdelmek terepévé válik. A másodrangúságot igazolja az is, hogy helyi és különösen középszinten, az önkormányzati választásokon általában alacsonyabb részvételi arány a jellemző. Jérôme és Lewis-Beck (1999) a francia kantonális választások elemzésével mutatta ki például a nemzeti szint erősebb befolyását a helyi mérlegeléssel szemben. Rodden és Wibbels (2010) pedig még a föderatív (Németország, Argentína, Kanada, USA) országokban is zömmel a központi (szövetségi) politika erősebb befolyását érzékelték a tagállamival szemben. Arra sem találtak evidenciát, hogy a választók az ország teljesítménye megítélésében elkülönítenék a központi és a helyi/területi szint felelősségét. Az úgynevezett kettős elszámoltathatóság tehát úgy tűnik, az emberek alacsony informáltsága, tapasztalatai okán komoly akadályokba ütközik. Az emberek fejében nem különül el a kormányzás helyi és magasabb szintje, bár kétségtelenül bármelyik szint jó teljesítménye általában növelheti a kormányzás iránti bizalmat. (VAN DE WALLE – BOUCKAERT 2003; GLASER–DENHARDT 1997) Mások szerint viszont a választó képes elkülöníteni a különböző szintek kompetenciáit és külön-külön felelősségre vonni a teljesítményéért, ez lényegében a decentralizált demokrácia előnye. Ugyanakkor az egyes szintek tényleges működési feltételeiről, különösen pénzügyi eszközeiről már

ritkán rendelkeznek a választók információival, ezért szavazatukat sokkal inkább a nemzeti kormányzati teljesítmény (GDP, foglalkoztatás) alapján adják, semmint a konkrét helyi, regionális környezetüket formáló szereplők erőfeszítéseiről. (RODDEN–WIBBELS 2010)

A szubnacionális szintek tehát a képviseleti demokrácia, a részvétel szempontjából nehezen különbözethetők meg a kormányzás általános sajátosságaitól. Ezt a jelenséget nyilvánvalóan erősíti, ha az országos pártok dominálják a választásokat a függetlenekkel és civilekkel szemben, ha a szintek szorosan összekapcsolódnak a mandátumok kumulálódása segítségével stb. Az európai területi kormányzatok szintjén lényegesen kevésbé jellemző a közvetlen demokratikus intézmények használata, és alacsony a választási részvétel is. (HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011) Azt is feltehetőleg, hogy minél centralizáltabb egy kormányzati rendszer, annál kevésbé képesek a középszintű önkormányzatok *saját* politikára.

A szintek szétválasztása, a határok tisztázása szempontjából a többszintű kormányzási modell térnyerése is „zavaró” tény. Mint ahogy említettük, már vannak olyan elképzelések is, amelyek helyi, területi, nemzeti és globális kormányzási szintek hierarchiáját is felcserélnék, sőt, megfordítanák, azt fontolgatva, hogy mi lenne, ha a polgármesterek kormányoznák a világot (BARBER 2014), vagy legalábbis sokkal fontosabb szerepet kapnának az önkormányzatok a jelenleginél (VALLIER–POTH-MÖGELE–NOUPADJA 2018).

Említettük azt is, hogy a helyi, regionális kormányzatok megjelenése a nemzetközi porondon, a transznacionális térben (KALEV–JAKOBSON 2012) jelentős kihívás, de nem sokat tudunk arról, hogy milyen változásokat eredményez a nemzeti és a nemzetközi döntéshozási rendszerekben, és a régiók belső kapcsolatrendszerében sem. Annyi bizonyos, hogy a nemzetközi hálózatokban, a határokat átlépő makroregionális együttműködésekben való részvétel a kormányzat alatti szereplőket olyan tudáshoz és kapcsolatokhoz juttatja, amely növelheti a befolyáskészletüket. (BEAL–PINSON 2014)

Ugyancsak új, pontosabban új formákban megnyilvánuló jelenség, ami részben kapcsolatban van az előzőekben említett MLG-filozófiával, hogy a szintek közötti hierarchiát az együttműködési mechanizmusok egészítik ki, ha nem is váltják fel. Tény, hogy a neoliberális jó kormányzás, illetve *governance* jelentős kritikákat kapott nemcsak politikusi, hanem szakmai körökben is, elsősorban a megvalósításban, a konkrét gyakorlatokban fellépő túlhajtások, diszfunkciók miatt. (PÁLNÉ KOVÁCS 2014) Úgy tűnik azonban, hogy az a logika, amely a szektorokat és a szinteket nem

szétválasztani, hanem összetételni akarja, mégis tartja magát. Erre utalnak bizonyos új együttműködési formák, technikák is, amelyek a szintek közötti kapcsolatrendszerek újraértelmezését igénylik. A kormányzási szintek közötti különböző elnevezésű, tartalmú és tartamú *dealek* terjedése is (ezt a logikát követik a már korábban bevezetett francia, lengyel tervszerződések, a finn, holland, svéd növekedési, foglalkoztatási paktumok, brit devolúciós egyezségek stb.) azt bizonyítja, hogy jellemzően nem a hierarchikus alárendelést látják követendőnek, hanem az új típusú, alapvetően nem hierarchikus, *place-based* kormányzási modell irányába is el lehet(ne) indulni. Ebben a modellben nem a közigazgatási határ és a kompetencia az elsődleges, hanem a közös, helyben azonosítható cél, az erőforrások együttes mozgósítása. (PUGALIS–BENTLEY 2016) Megjegyezzük, hasonló logikára épült a fejlesztési vagy városi koalíciók, rezsimek Amerikában majd Európában is elterjedt modellje nemcsak városi, hanem regionális léptékekben is. (PÁLNÉ KOVÁCS 2009b) Ami a különbség, hogy a *dealek* már a szinteket is összekapcsolni képes formák lehetnek. Itt fontos megjegyezni újra, hogy természetesen ha a közigazgatási vagy közjog határai között maradunk, akkor ezek a *dealek* talán nem is érzékelhetők. Amiért érdemes említeni a jelenséget, az éppen az, hogy a kormányzás, a területi kormányzás is, sokkal szélesebb szervezeti és működési jelenséggé fog át a szűk értelemben vett közigazgatásnál és az önkormányzatoknál.

A sok ellenmondásos folyamat ellenére tehát a szubnacionális demokráciák az európai *hibrid* demokráciákban jelentős szerepet játszanak (HENDRIKS–LOUGHLIN–LIDSTRÖM 2011), a kérdés az, hogy a legutóbbi politikai, kormányzási trendek mennyiben érintik ezt a szektort.

Az önkormányzati pozíciók, benne a középszintű kormányzatok helyzete általánosságban nem romlik, még akkor sem, ha a decentralizáció stabilnak bizonyult trendje ellenére vannak a centralizáció irányába forduló kormányzatok is. Az új kormányzási korszak jellemzője leginkább a hibridizáció, amely nemcsak a demokrácia és a diktatúra szélsőségei közötti elmozdulások jellemzésére alkalmas (BOZÓKI–HEGEDŰS 2017), hanem a kormányzási szintek közötti kapcsolatrendszerek átalakulására is. Hibridizáció alatt azt értve, hogy a szintek funkciói és kapcsolatrendszerei átalakulnak, nem a szétválasztódás, az *autonómia*, hanem az interakciók válnak fontossá, elfogadva, hogy centralizáció és decentralizáció együttesen vannak jelen minden kormányzati rendszerben, arányuk egyrészt alkalmasság, kondíciók kérdése, másrészt a politikai erőviszonyoké is.

A középszintek elsősorban politikai kihívások előtt állnak, miután jórészt lezajlott a drasztikus strukturális átalakulások korszaka, bár mint láttuk, már a *rescaling* sem volt törvényszerű, a hatalom, a feladatok lefelé áramlását, az *alkalmasságot* meg lehetett alapozni funkcionális megújulással is, ha nem is mindig, de gyakran az NPM jegyében.

Milyen előzetes kérdések és tanulságok fogalmazhatók meg a magyar helyzetet bemutató, értékelő fejezetek előtt? Először is, nem lehet elmenni a nemzetközi összehasonlításokból és mérésekből visszaköszönő tény mellett, hogy a magyar önkormányzatok az utóbbi években nagyon jelentős mértékű hatalmat veszítettek, s a decentralizációs rangsorokban erősen hátrасodródtak. Kétségtelen, hogy abban is kivételesnek bizonyultunk, hogy nem vagy csak nagyon következetlenül hajtottuk végre a modernizációt, minden nemzetközi reformhullámhoz csak felszínesen, felkészületlenül csapódva. Ugyanakkor a centralizációs hullámra nem ad magyarázatot önmagában a szerkezeti reformok elmaradása. Korábbi kutatásunk eredményei is arra utalnak (PÁLNÉ KOVÁCS 2016), hogy a rendszerváltást követő önkormányzati modellreform nem támaszkodott stabil alapokra, nemcsak azért, mert nem mérlegeltük a hazai gazdasági, társadalmi, területi feltételrendszert a modell kialakításakor, hanem azért, mert a politikai elit önkormányzati elkötelezettsége sem bizonyult tartós politikai értékválasztásnak. Jelenleg a hazai területi kormányzási rendszer inkább távolodik a mainstreamtől, nem mintha annak szolgálai követése megoldást kínálna. Sőt, ahogy igyekeztünk az előzőekben ezt bemutatni, mára azt is nehéz kijelenteni, hogy mi a követendő, általánosan sikeres minta.

Mégis vannak olyan általánosan elfogadott elvi keretek, amelyek bizonyos értelemben számon kérhetők (például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), és működési irányok, amelyeket mérlegelni, értékelni, használni kellene, ha el kívánunk mozdulni a jelenlegi túlcentralizált kormányzási szisztémától. Ilyen működési iránynak tekinthető a középszintek esetében a demokratikus legitimitáció erősítésének az igénye, a regionális sajátosságokhoz való alkalmazkodás differenciáltabb szabályozási megoldásokkal, és különösen a szinteket összekötő mechanizmusok keresése.

A politikai kihívás lényege, hogy sikerül-e a középszintnek valóban közösen maradni, képesek lesznek-e kiegyenlítő, rásegítő, közvetítő szerepet betölteni, természetesen az is kérdés, hogy szán-e ilyen köztes szerepet a megyéknek a politika. Ez a szerep nem feltétlenül hatásköri vagy forrásdecentralizációt igényel, bár természetesen eszköztelen középszintek nem képesek önálló funkciók betöltésére. További kutatások szükségesek

annak megválaszolásához, hogyan lehet megőrizni a helyi, regionális kötődést, identitást, hogyan lehet tartós, szektorok közötti szövetségeket kötni anélkül, hogy a választott testületek szerepe kiüresedjen, és hogyan lehet a mozgásteret növelni a felsőbb szintekkel való együttműködés kényszeré ellenére.

## II. A HAZAI KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS FEJLŐDÉSI TRENDJEI

### 1. A magyar középszintű közigazgatás rövid története

#### 1.1. A történeti áttekintés indoka, a megközelítés filozófiája

Ahhoz, hogy megértsük a kormányzás középszintjén az utóbbi időben lezajlott változásokat, és képesek legyünk jövőképeket megalkotni, mindenképpen szükséges röviden áttekinteni a korábbi évszázadok állami kormányzásának és különösen területi közigazgatásának hatalmi szerkezetét. A magyar kormányzati rendszer lényegében szinte folyamatosan centralizált volt, hatalmi karakterét a középszint szabályozása, helyzete határozta meg, éppen azért, mert a helyi önkormányzatiságnak nem voltak erős hagyományai. A kisebb települések, városok sorsa attól függött, hogy a középszint a központi kormányzás erőterébe vagy a helyi szintű érdekérvényesítés oldalára „sodródott”. Sőt megkockáztatható, hogy a megyei szint igazán soha nem töltött be a helyi önkormányzatokat védő szerepet. Bibó István szerint a magyar közigazgatásban egyedül a városok igazgatásában lehetett esetenként kimutatni a szakszerűség mellett a működő önkormányzatiság közösségi ellenőrző szerepét (BIBÓ 1986–1990). Azonban a városok mint jogi eszközökkel biztosított kiváltságos helyek jelentek meg, a városi címnek és a tényleges betöltött szerepköröknek nagyon gyakran nem volt sok köze egymáshoz. Azt mondhatjuk tehát, hogy a megye mint lépték adta meg a területi kormányzás mindenkori fazonját, s nem a települések, kiegészítve azzal, hogy a megyétől eltérő területi léptékek (járások, régiók) szerepe elhanyagolható volt. Ha a területi kormányzás karakterét nem a szintek, léptékek, hanem a státuszok oldaláról akarjuk megfogni, akkor az is állítható, hogy jellemzően nem az önkormányzati decentralizáció,



hanem az államigazgatási dekoncentráció logikája érvényesült, amennyiben a megyei kormányzási szektorban a központnak alárendelt hivatalok mindig hangsúlyos szereplők voltak, illetve gyakran a megyei választott testületek sem birtokoltak valódi önkormányzati önállóságot. Ez a sajátosság adja meg a középszint szerepével kapcsolatos politikai és szakmai ambivalenciák magyarázatát is, nevezetesen a megyekérdés mindig a dekoncentráció (centralizáció) és önkormányzatiság dilemmájával kötődött össze.

## 1.2. Korszakok, modellek

Természetesen az egyes korszakokban tervezett vagy végrehajtott területi kormányzási reformok, s a megyék státuszának formálása, a hatalom területi megosztása, illetve berendezése kezdetektől fogva egyszerre volt hatalmi, politikai és szakmai, modernizációs kérdés. A legfontosabb azonban, hogy a területi kormányzás modelljének szükségszerűen illeszkednie kellett a hatalom makroszerkezetébe, ennyiben a magyar közigazgatás történetében *alulról* kikényszerített reformok nem vagy alig voltak jellemzők.

Az államalapító István uralkodása alatt létrejött patrimoniális, feudális állam térbeli terjeszkedését és tagolódását nemcsak a külső *államhatárokat*, a formálódó új államot védő legendás várszerkezet szabta meg, hanem az akkor a központi hatalmat, az állami szuverenitást megtestesítő királyi személyes hatalom kiterjesztésének igénye is. A királyi vármegye a király birtoka, hatalmának érvényesítője, személyi szimbiózisban a király udvartartásával.

A következő évszázadokban megjelenő nemesi vármegyék azonban már osztottabb hatalmi szerkezetben működtek, a középnemesi érdekképviselet bástyáiként. Ettől kezdődően a területi kormányzás duális szerkezete válik (mindmáig) jellemzővé, elválik egyfajta *területi érdek* anélkül, hogy a központi hatalom lemondana pozíciójáról. A megye önkormányzatként és az államigazgatás végrehajtó szerveként is működött. A megyei önkormányzatok diétai követküldési joga politikai értelemben összekapcsolta a kormányzás központi és területi szintjét. A megyei önkormányzatok központi hatalommal szembeni úgynevezett ellenállási joga, *alkotmányvédő* szerepe majd a polgári átalakulás időszakában válik éles vita tárgyává. A kettősség érvényesült a megyei szervezetben is. A megyék élén a király által kinevezett ispán állt, majd a funkció a 15. századtól kettévált.

A főispán tevékenységének súlypontja idővel áthelyeződött királyi udvarra, míg a megyei önkormányzatok tényleges vezetőjévé az alispán vált.

A megyei kormányzati szervezet területileg is tagolódik, megjelennek a járások a főszolgabíró irányítása alatt. A feudális kori területi közigazgatás egyébként nem volt egységes, a megyék mellett különböző kiváltságos területek is léteztek (jász-kun és hajdú kerületek, székely székek stb.), továbbá katonai határőrvidékek. A török megszállás alatt pedig végképp részlegessé vált a területi kormányzatok működése, érdekes átmeneti formaként intézményesítve például a paraszti vármegyétet.

A területi közigazgatás fejlődésében az abszolutista Habsburg-uralkodók modernizálási, konszolidálási törekvései ellentmondásos eredményeket hoztak. Az újraszerveződő nemesi vármegye a nemzeti függetlenségi mozgalmak bástyájaként is működött, miközben jelentek a központi igazgatásnak, például a magyar kamarának közvetlenül alárendelt egységek is. II. József az országot új területi egységekre osztotta, élükön királyi biztosokkal, ám a nemesek ellenállása miatt a reform kudarcot vallott. Az intermezzo azért érdemel említést, mert rámutat a később is megjelenő központosítási módszerre, nevezetesen, hogy a térbeli keretek módosítása alkalmat teremt a hatalom kiterjesztésére, a szereplők lecserélésére, a kompetenciák átszabására.

A polgári államot megalapozó törvénykezés szempontjából kiemelt jelentősége volt a reformkori parlamenti vitáknak, amelyek pontosan visszatükrözték az önkormányzatisággal és a megyékkel kapcsolatos politikai törésvonalakat. A centralisták, municipalisták vitája nem egyszerűen a megyéről szólt, hanem a modern magyar nemzetállam jövőbeni centralizált vagy decentralizált modelljéről. Az 1848-as forradalmi törvényhozás a területi irányítás részleteit nem tudta rendezni. A szabadságharc bukása után az országot újra kerületekre osztották a megyei autonómia teljes megszüntetésével.

A magyar közigazgatás-történet egyik paradoxonja, hogy a modern, polgári közigazgatás értékeit, intézményeit elsősorban a központosító Habsburg-udvar fogalmazta meg, *erőltette ránk*, s ezek a modernizációs törekvések a centralizáció igényével párosulva mindig megyeellenesek voltak. A megyerendszer védelme tehát egyszerre jelentette a nemzeti szuverenitás, illetve a decentralizált hatalomgyakorlás védelmét, miközben gyakran akadályává vált a modernizációnak, a racionális igazgatási technikák, intézmények alkalmazásának.

A kiegyezés tette lehetővé a polgári típusú területi közigazgatás kiépülését. Az 1870-es, törvényhatóságokról szóló törvény parlamenti vitája, a második municipalista-centralista vita mutatta, hogy az önkormányzatiság értelmezésében jelentős változások következtek be, a megyék elsődleges feladatának ekkor már nem a nemzeti ellenállást, nem a területi érdekek képviselését tartották, hanem az állam funkcióinak a közvetítését. Mindenesetre egységessé vált a területi közigazgatás, felszámolódtak az egyedi megoldások, növekedtek a feladatok és a létszám, javult a működés szakszerűsége, megjelentek továbbá a hatékonyság, a törvényesség és a demokrácia polgári értékei.

A megyei törvényhatóság élén a főispán a mindenkori kormányhoz kötődött. A vármegye mint önkormányzat irányító testülete a törvényhatósági bizottság volt. Megjelenik a két szektor közötti intézményi együttműködés kerete is, a közigazgatási bizottság. A megyék hatásköre a korábbi politikai, alkotmányos szereptől eltolódik az igazgatás és a közszolgáltatások irányába, és a századfordulótól indul meg intenzívebben az egyes minisztériumoknak alárendelt, dekoncentrált államigazgatás kiépülése is. A területi igazgatási rendszert több alkalommal reformálják (1886, 1929). A trend egyértelműen az önkormányzatok visszaszorítása volt, a Horthy-korszakban az állami szakigazgatás vált dominánssá. A térbeli szerkezet változását, a csonka megyék integrálását Trianon tette szükségessé, a megyék határai lényegesen csupán 1949-ben változtak.

A területi kormányzás drámai átalakulása azonban nem a térszerkezetben, hanem a modell tartalmában következett be a második világháború után. A kommunista hatalomátvétel, az új alkotmány nyomán még a korábbiaknál is centralizáltabb területi kormányzási rendszer épült ki. Az 1950-ben, szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre. Ebben a demokratikus centralizmusnak hívott szerkezetben nem volt szükség a képviselői elvű és a dekoncentrált szektor elválasztására. A megyei tanácsok és a járásek nagyhatalmú, átfogó hatáskörű területi kormányzási szintekké váltak, de lényegében szervezeti alárendeltségben a központi kormánzatnak. Megfogalmazódtak ugyan a megyéket összevonó regionalizálási tervek, de a megyei tanácsok mind hatalmukat, mind területi határaikat megőrizték egészen a rendszerváltásig. A megyei tanácsok nemcsak az igazgatásban, közszolgáltatásokban és a települési tanácsok feletti felügyeletben rendelkeztek erős, szinte kizárólagos pozícióval, hanem a területfejlesztésben, a fejlesztési források elosztásában is. Ami kivételes, hogy elosztó hatalmuk még a megyeszékhely

nagyvárosokkal szemben is érvényesült. Nem részletezve a megyék tevékenységének sem a demokratikus, sem a hatékonysági jellemzőit, annyit szükséges megjegyezni, hogy értelemszerűen nem élveztek a helyi vezetők körében nagy népszerűséget, hozzátevé, hogy a megyei tanácsok szerepe a megyei pártbizottságokhoz képest a pártállami keretek között többnyire szerényebb volt, bár a 80-as évek közepétől erősödött.

A magyar területi közigazgatásban a rendszerváltás előtti korszakot erősen érintette az urbanizációs kihívás. Szembe kellett nézni a városok térszervező funkcióinak erősödésével. 1984-ben megszűntek a járások, bevezették az úgynevezett városkörnyéki modellt, azonban a tanácsrendszer kulcsfontosságú elemei mindvégig a megyei tanácsok maradtak annak ellenére, hogy kimondva-kimondatlanul a városkörnyéki igazgatás a megyék alternatívájaként is felmerült.

Az 1989–90-ben bekövetkezett rendszerváltás újra totálisan eltérő politikai, állami kontextusba helyezi a területi kormányzást s így a megyéket is. Az önkormányzati törvényt (Ötv.) megalkotó rendszerváltó parlament, jórészt a tanácsrendszerben felhalmozódott negatív megyei tanácsi élmények hatására, az önkormányzati rendszer középpontjába a helyi, települési szintet és annak autonómiáját állította, függetlenül a települések méretétől, tulajdonképpen először a magyar közigazgatás történetében. Ennek a lényegében politikai célnak rendelődött alá a megyei szint szabályozása. Az éles politikai viták közepette született önkormányzati törvény ugyan nem szüntette meg a megyei önkormányzatokat, de a politikai és a szabályozási keretek egyértelműen másodrangú szerepet szántak nekik.

A megyei önkormányzatok alig kaptak a törvény erejénél fogva kizárólagos és eredendően nekik címzett hatáskört, s a települési önkormányzatok *önállóságának védelmében* nem jutottak területi érdekképviseleti, közszolgáltatási koordináló, igazgatási segítő és fejlesztéspolitikai szerephez sem, bár meglehetősen nagyszámú közszolgáltatási intézményt működtettek. Az Ötv.-t követő részleteket, feladatokat szabályozó törvények többsége azt a logikát követte, hogy a települési önkormányzatokat címezte meg a feladattal, többnyire differenciálatlanul. Néha ugyan az is előfordult, hogy a megyei önkormányzatok kaptak feladatot, anélkül azonban, hogy a végrehajtást szolgáló eszközrendszerrel vagy hatáskör kialakításáról a törvényhozó gondoskodott volna. 1994-ben határozott volt a szándék a megyei önkormányzatok megerősítésére, több rendelkezés is módosult a megyék vonatkozásában, kijelentve a törvényben, hogy a megyei közgyűlések (saját jogú) területi önkormányzatok. A megyéket körülvevő politikai vákuum,

sőt ellenérdekeltség végül is megakadályozta, hogy a megyei önkormányzatok akár csak megközelítsék a középszintű kormányzáshoz szükséges legitimitációt és befolyást, a közvetlen választási konstrukció bevezetése csak formailag korrigálta a korábbi szabályozási modellt. A megyékkel kapcsolatos bizalmatlanság tükröződött vissza abban is, hogy a területfejlesztési tanácsok intézményének a bevezetésével eleve elzárták a megyei önkormányzati politikusokat a fejlesztési forráselosztás lehetőségétől, nem adva adóztatási jogot.

A területi kormányzási rendszerben elfoglalt hely szempontjából a nagyvárosokra, illetve a megyei jogú városokra vonatkozó modellnek nagy jelentősége van. A rendszerváltás során kialakított szabályozás annyiban követte a korábbi hagyományokat, hogy privilegizált státuszt alakított ki, annyiban pedig a korábbi időszakon is túllépett, visszatükrözve a megyei önkormányzatokkal szembeni averziót, hogy szinte teljes elszigetelődést eredményezett a megye és a megyeszékhely között. A magyar szabályozás vezérmotívuma nem a méret vagy a nagyvárosi funkciókör kezelése, sokkal inkább a megyei önkormányzatoktól való függetlenség biztosítása volt egyrészt azzal, hogy a megyei jogú városok saját területükön felhatalmazást kaptak a megyék hatáskörébe utalt feladatok ellátására, másrészt azzal, hogy a megyei jogú városok nem küldenek képviselőket a megyei testületbe. A megyei és a megyei jogú városi önkormányzat közötti elszigeteltséget nem oldotta meg a törvény későbbi módosítása sem az úgynevezett egyeztető bizottság formális létrehozásával. A modell igazán azt sem szolgálja, hogy a nagyváros és a környéke a körzeti szolgáltatások szempontjából egységet alkosson, sokkal inkább azt, hogy a nagyváros ne szoruljon a megyei szolgáltatások igénybevételére. Ez a szabályozási logika párhuzamosságokhoz vezetett a nagyvárosi térségek közszolgáltatási rendszerében. Összességében tehát a szabályozás és a gyakorlat alapján a megyei-térségi feladatok telepítése következetlen volt. Sem a megyék, sem a megyei jogú városok nem rendelkeznek standard funkciórendszerrel, a megyei feladatkör időben is változik, a megyei és települési önkormányzat között *lebegett*. A feladatok, illetve az intézményfenntartás felelősségének mozgatása miatt a felújítások, fejlesztések elmaradtak, nem alakulhatott ki tartós kapcsolat a fenntartók és a szolgáltatást igénybe vevők között.

Az alkotmány és az önkormányzati törvény csak a működés és a szervezet alapvető kereteit jelölte ki, amelyeknek beüzemeléséhez számtalan további törvény megalkotására volt szükség. Az önkormányzati feladat- és eszközrendszer későbbi szabályozásának tükrében megállapítható,

hogy az önkormányzati mozgástér és autonómia messze nem lett olyan széles körű, mint amilyenek a szervezeti, döntési önállóságot garantáló általános keretnormák alapján ígérkezett. Ezzel a ténnyel azonban csak fokozatosan szembesült az önkormányzati szektor, s bár a kormányzat részéről mutatkozott igény a tényleges működési tapasztalatok szisztematikus feldolgozására, a reformok elmaradtak. Így a szétaprózott helyi önkormányzati szerkezet, a megyei jogú városok elszigeteltsége, a társulások hektikusan változó működése és a megyei önkormányzati integráló, koordináló szerepkör hiánya a szolgáltatások minőségében, hozzáféréseiben és költségeiben csak jóval a beüzemelés után vált érzékelhetővé.

A helyi-területi kormányzásról alkotott helyzetképből nem hiányozhat az államigazgatás sem, annak ellenére, hogy 1990-ben az önkormányzati modell kidolgozásának, elfogadásának lázában elterelődött a figyelem az úgynevezett dekoncentrált államigazgatás szerepéről. A területi államigazgatás kiépítésében *külső korlátként* a helyi önkormányzatokról szóló törvény annyit fogalmazott meg, hogy helyi közügy csak kivételesen kerülhet az önkormányzatok helyett más szerv hatáskörébe. A szabály üzenete látszólag világos, látszólag a törvényhozó helyi ügyekben a képviseleti demokráciát részesítette előnyben a bürokratikus államigazgatással szemben. Az államigazgatás terjeszkedése azonban kikerült a parlament ellenőrzése alól, és az önkormányzati érdekek képviselője sem volt elég erős ahhoz, hogy megakadályozza az államigazgatási szervezetek terjeszkedését. Mintegy harminc év távlatából már jól látható, hogy az önkormányzati szektor a kezdeti lelkesedés után kiszolgáltatottá vált a permanens centralizációs törekvésekkel szemben, a kétharmados törvényhozási korlátok ellenére. (PÁLNÉ KOVÁCS 2016)

A forráselosztási, *közpolitika-formáló* (stratégiai tervező, szabályozó, irányító jellegű) hatáskörök, feladatok telepítésénél a kormányzat saját szektorát, a dekoncentrált államigazgatást részesítette előnyben az alternatívaként szolgáló megyei önkormányzatokkal szemben, azaz a központi közigazgatás sikeresen terjeszkedett középszinten. Az államosítási folyamatnak elsősorban nem közjogi, hanem politikai okai voltak, nevezetesen a megyei önkormányzatok perifériára szorítása. Sok olyan feladat szerveződött meg államigazgatási szervezeti formában, amelyet a megyei önkormányzatok is elláthattak volna, például a foglalkoztatáspolitikában vagy a környezetvédelemben.

A dekoncentrált szervek ágazati és bürokratikus logikájukkal széttagolták, dezintegrálták a területi irányítást. A széttagolt és nagyszámú

dekoncentrált szervezetrendszer területi illetékessége, a központjához és egymáshoz való kapcsolódása rendkívül tarka képet mutatott.

A területi integráció iránti szükségletet hamar felismerte a kormányzat, a köztársasági megbízotti intézmény látszott alkalmasnak arra, hogy a területi államigazgatás koordinációját megvalósítsa. A regionális illetékességű köztársasági megbízotti rendszert 1994-ben felszámolták, a helyükön létrejött megyei közigazgatási hivatalok fokozatosan a területi államigazgatás kulcsszereplőivé váltak ellenére, hogy a többszöri kísérlet ellenére sem sikerült az ágazati dekoncentrált szerveket integrálni. (VEREBÉLYI 1995, 1996) A koordináció számára felállított úgynevezett megyei államigazgatási kollégiumok (MÁK) az eredeti elképzeléshez képest azonban szegényebb koordinációs eszközrendszerhez jutottak. A területi államigazgatás összességében lényegesen nagyobb szeletet birtokolt a területi hatalomból, mint amit az önkormányzati dominanciájú közigazgatás deklarált célja megengedett. A Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa 2002-ben megfogalmazott ajánlása is figyelmeztetett arra, hogy a regionális közfeladatok meghatározó részét választott testületek útján kellene irányítani. (VEREBÉLYI 2002)

A megyei önkormányzatok kiszorításának sajátos formája volt a neoliborális kormányzati (governance) paradigma jegyében innovációnak is tekinthető, és a nemzetközi szervezetek (OECD, EU) által ajánlott különböző, úgynevezett közvetett igazgatási vagy *paraállami* formák, kollektív közjogi funkciókat betöltő testületek megjelenése (például a regionális ifjúsági és sport-, közmunka-, vízügyi, egészségügyi tanácsok, illetve megyei munkaügyi tanácsok, közoktatás-fejlesztési alapítványok) már a 90-es években. Ezek a testületek természetesen alkalmasak lehetnek a korporatív típusú érdekegyeztetés számára, de semmiképpen nem képesek a közvetlenül választott, erős középszintű önkormányzat pótlására.

A megyei önkormányzatok sorsának történetébe fekete napként került be a területfejlesztésről szóló törvény parlamenti megszavazása 1996-ban. A területfejlesztési törvény gyakorlatilag kiiktatta a megyei önkormányzatokat egy olyan közpolitikából, a területfejlesztési politikából, amely Európában általában, Magyarországon pedig különösen fontos, hiszen stratégiai döntési kompetenciát és jelentős források feletti hatalmat jelent. 1994-ben az Ötv. módosítása előkészítette ehhez a jogszabályi alapokat, a törvényhozó egy párhuzamos intézményrendszer, a területfejlesztési tanácsok kiépítésébe fogott, hivatkozva az uniós kohéziós politikai elvárásokra. A területfejlesztési politika partnerségi elvű intézményesítése

az uniós kohéziós politikával valóban kompatibilis. Ugyanakkor az érintettek partnerként történő bevonása a fejlesztési tervezésbe, döntéshozásba nem tette szükségessé a választott önkormányzatok kizárását. A megyei önkormányzat elnöke ugyan kapott helyet a fejlesztési tanácsokban, de ez nem intézményesítette a megyék mint képviselő-testületek érdemi részvételét az adott térségre vonatkozó fejlesztési stratégiai döntésekben.

A fejlesztési tanácsok későbbi működése is visszaigazolta, hogy a hiányzó nyilvánosság, a szelektív elvű hálózati működés nem az Európában ideálisnak tekintett partnerséget valósította meg, sokkal inkább egy kirekesztő, klientúraelit döntési modellt, amelyben nem a területi hatékonyság, méltányosság, forrásbevonás szempontjai domináltak, sokkal inkább a közösségi forrásokhoz való protekcionista hozzáférése.

A rendszerváltást követő két évtized középszinttel kapcsolatos folyamatainak, reformterveinek értelmezéséhez be kell vonni a területszervezési vagy léptékdimenziót is, nem kitérve annak tértudományi, közigazgatás-földrajzi összefüggéseire. Az előzőekben vázolt különböző intézményépítési törekvések átszövödtek ugyanis azzal a dilemmával, hogy egyáltalán milyen léptékben célszerű a középszintű kormányzati rendszert kiépíteni. Sőt állítható, hogy fordítva ültünk a lovon, amennyiben a megyékről zajló szakmai és különösen politikai viták egyébként elsősorban azzal foglalkoztak, hogy a megyénél kisebb vagy nagyobb egységek milyen számban és székhellyel képzelhetők el, kevésbé azzal, hogy milyen léptékű, milyen státuszú intézmény milyen funkciók ellátására alkalmas.

Az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz közeledve a régiók Európája divatát követve egyre erősödött a régióépítés szükségességét hangoztató szakmai és politika körök hangja és befolyása. Először az 1998-ban hivatalba került kormány programja hirdetett regionalizációt, bár csak a regionális szintű államigazgatás megszervezésének programját említette. A párhuzamosan működő kistérségi, megyei és regionális tanácsok közül a régió erősödött, amikor sor került a NUTS 2-es régiók lehatárolására, s elindult a feladatok és források régiókra telepítése.

Újabb jelentős fordulat az újabb kormányváltáshoz kötődött. A 2002-es kormányprogram a regionális önkormányzatok megválasztását ígérte 2006-tól, létrehozva egy szakértői csoportot is a program előkészítésére, IDEA elnevezéssel. (KAISER-ÁGH-KIS-VARGA 2007) A megyék jövője tekintetében a program óvatosan fogalmazott, teljes kiiktatásukkal nem számolt, bizonyos intézmények társulások működését továbbra is megyei szinten képzelte el. A rendkívül ambiciózus kormányprogram végül



is nem valósult meg. Noha készültek különböző koncepciók és jogszabálytervezetek a regionális önkormányzati reform kérdéskörében, a folyamat a politikai döntési helyzet közelébe sem jutott. A 2006-ban megválasztott kormány újra megpróbálkozott az alkotmány és az önkormányzati törvény átfogó módosításával, a regionális átszervezéshez azonban nem sikerült parlamenti támogatást szereznie.

Ennek kompenzálására az államigazgatási regionalizáció vonatkozásában következett be áttörés, bár hiányoztak a világos törvényi és koncepcionális fogódzók. A szinte puccszerűen átszervezett államigazgatási szervek túlnyomó többsége megőrizte a megyei kirendeltségeit, és az egyes regionális illetékességű szervek székhelyeinek szétszórása az egymással rivalizáló megyeszékhely-városokba jól mutatta, hogy mennyire nincs regionalizált térudat a politikusok és a közigazgatási szakemberek fejében sem, nem is beszélve az átlagemberekről.

A megyénél kisebb, úgynevezett kistérségi lépték megjelenése hosszabb folyamat eredménye volt, nagyobb sikerét is nyilvánvalóan megmagyarázza, hogy alulról kezdeményeződött, s végül is a kistéleplési polgármesterek együttműködésére irányuló mozgalom találkozott a központi, hivatalos közigazgatás szervezési elképzeléseivel. 2004-ben törvény legitímálta az addig alulról építkező mozgalmat, s a kistérségi társulások rendszere egyrészt a fejlesztéspolitikában, illetve egyre szisztematikusabban az önkormányzati közszolgáltatások megszervezésében vált stabil szervezeti, földrajzi keretté.

A területi szintű kormányzás modellje tehát folyamatos irányváltások áldozata volt, az egyes területi reformelképzelések hol az államigazgatást, hol a területfejlesztést érintették, de az önkormányzati rendszer lényegében strukturálisan érintetlen maradt.

A területi reformprogramokat jellemző földrajzi vagy léptékfókusz uralta a diskurzust, némileg elterelve a figyelmet a valóságos hatalmi összefüggésekről. A szakmai és a politikai viták is elsősorban a fejlesztéspolitikai, gazdaságföldrajzi vagy közszolgáltatási, mérhető hatékonysági érvkészlettel operáltak elsősorban, a politikusok hol az ezeréves magyar hagyományokkal, hol az Európai Unióhoz való csatlakozás modernizációs kihívásaival indokolták a reformok szükségességét vagy éppen elmaradását. A komplexebb, szociológiai, hatalmi összefüggések adhattak volna választ arra a kérdésre, hogy végül is a regionalizálás kinek az érdeke. Bihari Ottó úgy látta, hogy a területi reformtervek kidolgozói a racionális közigazgatást célozták meg, ezért nem jutottak túl a közigazgatás-földrajzi igényeken.

(BIHARI 1980, 350.) A középszintű kormányzás és annak modernizációja, reformja hatalmi kérdés, a teljes kormányzási, politikai rendszer fontos dimenziója, ezért a szakmai, racionális megfontolások önmagukban nem képesek a reformokat meghatározni. A 2010 előtti területi közigazgatási reformtörekvések mögött sok szakmailag indokolt cél ellenére nem a decentralizáció szándéka húzódott meg. A 2010 előtti két évtizedben a megyei önkormányzatok a leggyengébb láncszemek voltak a középszintű funkciók és intézmények körében. A középszint szerkezeti problémája nem pusztán abban merült ki, hogy a megyei önkormányzatok gyenge pozíciót és eszközrendszert birtokoltak, hanem abban is, hogy megjelentek a megyével párhuzamos, alternatív középszintű területi egységek (a nagyváros, a régió és a kistérség), illetve, hogy az egyes közigazgatási szektorok között aszimmetriák jöttek létre. A földrajzi és szervezeti határok elmosódása, szélsőséges pluralizálódása lényegében a középszint helyettesítésének igényével következett be, azonban nem pótolta a megyei önkormányzatok hiányzó hatalmát, pusztán teret adott a 2010 után bekövetkezett centralizációnak és a térségi szemléletű politika ellehetetlenülésének.

Természetesen illúzió lett volna azzal számolni, hogy vegytiszta modell megkonstruálható, illetve elfogadtatható, és azzal is, hogy a területi reformok ne járnának földrajzi lehatárolási konfliktusokkal. Azt kellett volna világosan látni, hogy a területi reform nem cél, hanem eszköz. A térbeli szerkezetnek a rendszer funkcióit kell optimálisan szolgálnia, tehát először kell tisztázni a feladatokat, s azt követően az optimális léptéket, illetve szervezeti formát. A területi egységek közjogi, politikai, szervezeti formájának kialakítása pedig a jellemző funkcióktól, rendeltetéstől függ. Nyilván nem szükséges és nem is szabad minden közfeladatot önkormányzati keretekbe rendezni, a közösségi, demokratikus mérlegelést igénylő feladatok viszont társadalmi/képviselési ellenőrzést igényelnek, mint ahogy a stratégiai irányítási döntések is (tervek, forráselosztás stb.). Az is egyértelmű, hogy a területi közigazgatásban az irányítási szintek számát nem lehet önkényesen növelni. A középszintek száma az alapszint integráltságának fokától, a decentralizáció mértékétől, a szolgáltatások és az igazgatás kiépültségétől és döntő mértékben az ország méretétől függ. A hozzánk hasonló földrajzi méretű, illetve népességű országok túlnyomó többsége egyetlen általános hatáskörű, önkormányzati jellegű középszinttel rendelkezik. A szintek kialakításakor figyelembe kell venni az irányított szervezetek-intézmények területi hatósugarának alakulását. A szintek kialakítása ott indokolt, ahol a szervezetek működési közege többnyire egybeesik. Alsóbb szinteken,

az emberekhez közel a megvalósító, felsőbb szinteken az irányító-kisegítő szervezetek a jellemzők. Ugyanakkor tudomásul kell venni, hogy a teret már elsősorban a városhálózatok strukturálják. A földrajzi határok megvonásakor a településhálózati, természetföldrajzi adottságok mellett a területi egység székhelyének mérete, megközelíthetősége alapvető szempont. Nem a területi egységnek kell keresni a székhelyét, hanem a centrum vonzáskörzetét kell lehatárolni. Nincs absztrakt optimum sem a helyi, települési, sem a területi igazgatási egységek léptékében, mert azt a természetföldrajzi helyzet, a településhálózat, a kommunikációs viszonyok, kulturális sajátosságok és a feladatrendszer, intézményhálózat komplexen determinálja, hozzátevé, hogy a reformdöntésekben mindig keverednek a szakmai és politikai szempontok.

Az is tény, hogy a tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, s az inkrementális, fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó modell bizonyult sikeresebbnek. Ugyanakkor a kis korrekciók, visszacsatolások, alkalmazkodások nem elegendők átfogó stratégia nélkül. (STREHL 1997) Ami pedig a legfontosabb, hogy a *regionalizmus* nem méret, nem szervezeti forma, hanem a decentralizált kormányzás egy lehetséges modellje, amely a szintek és szereplők együttműködési kultúráját igényli, illetve igényelte volna. A 2010 előtti évtizedekben regnáló kormányzatok a következtelen reformokkal, illetve azok elmaradásával hozzájárultak a centralizációs fordulat bekövetkezéséhez.

## **2. A 2010 utáni területi kormányzási rendszer általános közjogi sajátosságai**

### **2.1. A rendszer átalakításának folyamata, közjogi kontextusa**

A 2010-es választások után közvetlenül megindult a kormányzási rendszer átalakítása, bár a választási kampányban elhangzottak alapján a változások mélységére nem lehetett következtetni. Abban ugyan szinte politikai és szakmai közmegegyezés volt, hogy reformokra szükség lesz, bár a struktúra átalakításának modellje tekintetében nagy viták voltak. Mint tudjuk, a kistélepülésekre szétaprózott szervezeti-intézményi struktúra és a közép-szint szinte teljes hiánya negatív hatással volt a helyi szolgáltatások minőségére és költségeire, és abban is egyetértés volt, hogy az önkormányzati

rendszer a feladatainak nagy volumenéhez képest alulfinanszírozott. (VIGVÁRI 2006; HORVÁTH M.–PÉTERI–VÉCSEI 2014) Évtizedeken keresztül kísérleteztek az egymást követő kormányok azzal, hogy milyen irányban és módszerekkel kellene a strukturálisnak tekintett problémákat lehetőleg drasztikus területi reformok nélkül megoldani. Az önkormányzati és párt-politikusok ugyanis demokratikus politikai értéknek tekintették a választópolgárok korlátlan jogát az önkormányzáshoz, ezért a községyesítés tabu volt, de az alternatívaként kínálkozó differenciált hatáskör-telepítés sem vált jellemzővé, az önkéntes társulások pénzügyi ösztönzése sem eredményezett áttörést. A középszint kérdésében a pártok közötti, illetve pártokon belüli törésvonalak miatt nem volt esély jelentős változásra. A kistérségi társulások és az 1996 óta működő sokszintű területfejlesztési intézményrendszer nem volt képes pótolni a közvetlenül választott, erős felhatalmazású középszintű önkormányzat hiányát.

A 2008-as gazdasági válság nem kiváltotta, csak tovább növelte a korábbi évtizedekben felhalmozódott működtetési problémák és a fejlesztési felfűtöttség miatt felhalmozódó hiányt, és felgyorsította, mintegy 85%-os arányban a nagyobb önkormányzatok (megyék, nagyvárosok) esetében, az eladósodás folyamatát. Az önkormányzatok ugyanis folyamatosan veszítettek pozícióikból, az ezredforduló után a közszolgáltatásokért viselt felelősség és a pénzügyi feltételek közötti szakadék mélyült, bár az egyes önkormányzatok között erősen differenciáltan. A középszint elsősorban nem pénzügyi gondokkal küszködött, bár a megyei önkormányzatok kötvénykibocsátásai kétségtelenül megrendítették a likviditásukat, közvetlenül az uniós csatlakozás után. A fő gond azonban az volt, hogy a középszintet kormányzati dekoncentrált hivatalok és fejlesztési szervezetek foglalták el, ami lehetővé tette a központi kormányzat befolyásának növekedését.

A 2010-es kormányváltás után már az első intézkedések jelezték, hogy gyökeres fordulatra kerül sor. A politikai szándékú, de látszólag közjogi, jogalkotási hibát, amely az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megoldatlanságát okozta, a kormány arra használta, hogy a közigazgatási hivatalokat a saját igényeihez igazítsa. Először is visszaterelte a megyei léptékbe az államigazgatást, másodsor az elnevezés kormányhivatalra cserélésével megkezdődött az évtizedekig ágazatilag megosztott középszint integrálása, ami több tucat hivatali típust, mintegy 250 szervezetet és 23 ezer köztisztviselőt érintett. A kormányhivatal azonban nem egyszerűen az ágazati koordináció problémájára adott választ, hanem a központi kormányzati hatalomkoncentráció kezdete is volt. A kormány megbízottak

egyértelműen politikai szerepet kaptak, szakítva az államigazgatás addig politikamentesnek tekintett, semleges szerepkörével.

A központi kormány nemcsak az államigazgatási szálon, hanem a finanszírozás tekintetében is „kénytelen” volt intézkedéseket hozni az önkormányzatok eladósodására hivatkozva, amit az Állami Számvevőszék különböző jelentései is megtámogattak. (LENTNER 2014) Először a megyei önkormányzatok kiségitése látszott elkerülhetetlennek, miután fontos megyei közszolgáltató intézmények kerültek likviditási vészhelyzetbe. Noha a kormány pénzügyi helyzetállása válságkezelő koreográfia szerint történt, de az oktatási, szociális, gyermekjóléti és egészségügyi intézmények teljes államosítására nyilvánvalóan nem volt szükség. A megyei önkormányzati elnökök lényegében a miniszterelnökkel kötött megállapodás alapján 2012. január 1-jei hatállyal lemondtak a közszolgáltatási szerepkörükről az adósságuk elengedése fejében, illetve ígéretet kaptak arra, hogy területfejlesztési hatásköröket kapnak, s konkrétan az uniós forrásokból mintegy 10%-nyi forrás elosztása feletti rendelkezési jogot. A megállapodást 2011 folyamán a gazdasági stabilitásról szóló törvény, majd az Möt. legalizálta. A területfejlesztési törvény módosításával bekövetkezett – jogi értelemben is – a régiók teljes felszámolása, feloszlata a regionális fejlesztési tanácsokat, felruházva a megyei önkormányzatokat bizonyos fejlesztési funkciókkal, amelyek – mint később kiderül – nem biztosítottak jelentős befolyást az uniós kohéziós politika menedzselésében.

A fenti, inkább *rögtönző intézkedések* már erőteljesen tükrözték az államfelfogásban bekövetkezett alapvető változásokat, amelyek az új alkotmányban és az Möt.-ben kerülnek magas szintű jogszabályi keretek közé. Az előzmények között kell megemlíteni a Magyary Zoltánról elnevezett közigazgatás-fejlesztési programot (MP 11.0). A bevezetésében felsorolt célok és elvek a *jó állam* hívószava alatt csoportosulnak. Az eredményesség, hatékonyság, szakszerűség, átláthatóság természetesen minden magára adó kormányzatnak jellemzője, mint ahogy az erkölcsösség is. A program azonban elsősorban a központi államigazgatással foglalkozott, bár megemlítette, hogy a jó állam megteremtése magában foglalja az önkormányzatok reformját is. Pedig Magyary egyik nagyon fontos elvi alapállása az volt, hogy a közigazgatás egységes, ezért arra törekedett, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás között szisztematikusan megalapozott együttműködés, *koadminisztráció* legyen. A modern közigazgatás-tudományi elvekre, eredményekre épülő Magyary 11.0 programban tervezett változások közül fontos kiemelni a közigazgatás

szisztematikus fejlesztésének a szándékát. Egy évvel később elfogadták a Magyary-program 12.0 második változatát, következő részét, amely bejelenti, hogy a jó állam működését folyamatosan monitorozzák (például a jó állam jelentések, illetve index), és az OECD-vel kötött megállapodás alapján nemzetközi értékelésre is vállalkoznak. A Magyary-program főzöfőja, hatékonysági logikája nem változott ebben a verzióban sem. Viszont külön fejezetben foglalkozik az önkormányzati szférával, inkább ismertette, mint értékelve a bekövetkezett szabályozási fejleményeket. Ez a változat sem foglalkozik a két szektor kapcsolódásaival, együttműködésével, az átalakuló közszolgáltatási rendszer átalakításának problémáival. Azzal is magyarázható lenne az absztinencia, hogy az önkormányzatokért a Belügyminisztérium felelős, amelynek új önkormányzati koordinációs irodájának megalakulását meg is említi a dokumentum. Több szervezeti ábra is tartalmazza azt, hogy a területi közigazgatás többszektörű, míg a járások már kizárólag az államigazgatás keretei, illetve tartalmazza azt, hogy az *intézményfenntartó állam* szervezetei területileg hogy formálódnak. A két szektor területi szinten történő együttes végiggondolása azonban ebben a programban sem történt meg. A dokumentum korrekt, technokrata szemléletű igazgatás-szervezési elemzés, olyan, ahogy egy gondos gazda, az állam gazdálkodik a saját portfóliójával, de a hatalommegosztási, politikai összefüggéseket elkerüli. Ezt egyébként az OECD-értékelés is virágnyelven megfogalmazza, amikor nagyobb hangsúlyt javasol a közösségi részvétel szempontjának.

Az önkormányzati rendszer átfogó, modellszerű reformja már a választási rendszer átalakításával megkezdődött. Az országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszert gyökeresen átrendezte. A megyei lista kiiktatásával a pártok nem kényszerülnek megyei kampányra, megyei programkészítésre, megyei pártapparátusokra, a pártpolitikusok megyei léptékű lobbizásra, a megye tehát pártpolitikai értelemben felszámolódott.

Az önkormányzati választási törvény ugyancsak jelentősen megváltoztatta a területi szintű érdekképviselőt modelljét. A változások célja a jelöltállítás szigorítása volt, továbbá a parlamenti képviselőhöz hasonlóan a testületek létszámának csökkentése. Ez utóbbi különösen a megyei önkormányzatok esetében jelentős, mintegy 50%-os. Az új választási rendszerben csökkent az arányosító elemek szerepe, tovább romlott a kisebb szervezetek választási esélye. Miközben a korábbi kétlistás megyei választási modellt nem tartották szerencsésnek, a két, mesterséges megyei választási

tókerület egyesítésének inkább negatív következményei lettek. Lényegesen kevesebb civil szervezet volt képes listát állítani, s a mandátumkiosztás új szabályai is tovább erősítették a nagy pártok fölényét. A nagy pártok egyeduralmukodóvá váltak középszinten is, az új megyei testületek összetétele a megyéket a központi szinthez vitte közelebb. (DOBOS 2011) A képviselő természetesen önmagában nem ítélt meg, célszerű összevetni a funkciókkal és a működési módszerekkel. Ha a megyei önkormányzatok tényleges működését és hatalmát mérlegre tesszük, akkor tény, hogy a kormányzattal való jó viszony, az együttműködés sokkal erőteljesebb igény a településekkel való jó kapcsolatok ápolásához képest.

Az önkormányzati modellváltás következő jogalkotási szakasza az Alaptörvény volt, amely közjogi jelentősége ellenére nem sok mindent döntött el az önkormányzatok vonatkozásában, már csak terjedelmi okokból sem, de megalapozta a későbbiekben kiteljesedő centralizációs folyamatot. Az alkotmányos rangú védelem szintjének csökkentésével az önkormányzati rendszer közvetlen függvénye a mindenkori törvényhozás politikai értékrendjének, érdekeinek, hozzáátve, hogy az alkotmánymódosítások gyakorisága eleve jelzi, hogy az alkotmányos védelem ereje jelentősen csökkent.

A megyék szempontjából fontos, hogy az Alaptörvény területi beosztásról szóló cikke megszilárdítja a megyéket mint az állami hatalom gyakorlásának földrajzi kereteit, s ezzel a megye szintje alkotmányos védelmet élvez. Ehhez képest az Alaptörvény nem említi a járásokat, miközben a járási keretek között szisztematikusan kiépített államigazgatási szervezeti rendszer működik, bár egyelőre a megyei kormányhivatalok részeként.

A szakirodalomban eltérően értékelik az önkormányzáshoz való jog, illetve az önkormányzati jogalanyiség alaptörvényi szabályozásának elmaradását (BALÁZS 2012; PATYI 2013). Az alkotmány nem tartalmazza a helyi közösség jogát az önkormányzáshoz, ami konzekvens az alkotmányozó állam, illetve önkormányzat felfogásával, miszerint az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselő fóruma, hanem a közfeladatok megvalósítója a végrehajtó hatalom részeként. Ez a filozófia jelentősen különbözik a korábbi alkotmányos gondolkodástól, de azt is el kell ismerni, hogy az önkormányzatok korábbi *magasabb* alkotmányos megítélése és az Alkotmánybíróság néhány döntése sem tudta megakadályozni az önkormányzatok tényleges pozícióvesztését 1990 és 2010 között. Az új alkotmányos gondolkodás az önkormányzatokkal kapcsolatos korábbi tabukat döntött meg, amikor lehetővé tette a kötelező társulás elrendelését

és a hitelfelvétel engedélyhez kötését. Az önkormányzatok mandátumának öt évre hosszabbítása mögött többfajta racionális megfontolás lehet, de tény, hogy hozzájárult a politikai presztízavesztéshez is, mert az országostól időben is elváló helyi választásokon amúgy is jellemző alacsony választási részvétel tovább romolhat.

Az Alaptörvény erős államot, markáns hierarchiát, centralizációt testesít meg, ennek rendeli alá a területi szereplőket. A fővárosi és megyei kormányhivatalok nevesítve jelennek meg a kormány általános hatáskörű területi szerveként, jelezve, hogy a kormányzat a dekoncentrált államigazgatásra nagyobb mértékben számít a korábbi kormányzati modellhez képest. Az alkotmányozó deklarálja, hogy a helyi önkormányzatok és az állam együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében. Ez a rendelkezés szakítás a korábbi közjogi felfogással, amely az önkormányzati autonómiát védve, az állam, államigazgatás és az önkormányzati rendszer elválasztására törekedett. Tény, hogy a két *szektor* jelenleg sokkal inkább egymásra van utalva, mint erre még visszatérünk.

## 2.2. A megyei önkormányzatok jogi szabályozásának sajátosságai

Az új önkormányzati törvény (Mötv.) megalkotásához a Belügyminisztérium keretében megfogalmazott szakmai koncepciók korrekt diagnózist és szakmailag racionális alternatívákat állítottak fel, eleinte az önkormányzati rendszer jelentőségének megőrzését megcélozva, éppen ez az elem változott a törvény elfogadása során. Az önkormányzatiságot a politikai elit azonban a rendszerváltáshoz képest már kevésbé fontos értéknek tartotta. (PÁLNÉ KOVÁCS 2016) A törvényhozónak 2011-ben reális lehetősége nyílt a strukturális és finanszírozási problémák megoldására, s ezzel az önkormányzati szektor alkalmassá tételére a közfeladatok minőségi és hatékony ellátására. A reformokhoz a szakmai alapok és az önkormányzati politikusok támogatása is rendelkezésre állt. Az Mötv. azonban az „elmulasztott reformok törvénye” lett (SZENTE 2012), olyan területi kormányzati rendszert hozott létre, amelyben az önkormányzatok egyre kevésbé fontosak és önállóak. Az önkormányzat sem autonómiájában, sem politikai presztízseben, sem hatáskörét tekintve nem élvez elsőbbséget. Ahogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 2013-ban elfogadott monitoring jelentése megállapítja, a reform „a helyi és regionális demokrácia



jogszabályi kereteinek jelentős szűkítését hozta magával” (ET 2014, 6.). A mintának tekintett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája ugyan rendkívül tágan vonja meg a kereteket, de néhány vonatkozásban valóban felmerül a kérdés, hogy kompatibilis-e a magyar szabályozás. A Charta 3. cikkelye szerint az önkormányzatok látják el a helyi közügyek meghatározó részét, a negyedik cikkely előírja, hogy a saját feladatok ellátásában mérlegelési jogot kell biztosítani. Utalva a RAI shared rule dimenziójára, nem érvényesül hatékonyan a Charta szerint elvárt konzultációs jog sem. Nem konform a Chartával az sem, hogy például a megyei önkormányzati bevételek között továbbra sincsenek helyi adóbevételek, és az ET-jelentés joggal kifogásolja a gazdálkodási önállóság korlátozását, a bírói jogvédelem szerepének csökkenését.

A modellváltás legfontosabb megnyilvánulása az önkormányzati feladatrendszer radikális csökkentése, ami – mint említettük – nem kizárólag az Möt., hanem az azt megelőző és követő jogalkotás következménye. Az ágazati jogalkotásnak kulcsjelentősége van a közfeladatok szektorok és szintek közötti megosztásában. Az Möt.-ben az önkormányzatokhoz tartozó helyi közügyek lényegében példálózó listája a korábbinál szerényebb, bár nem rövidebb, mert jogalkotási szempontból slendrián módon esetenként bagatell, sarkalatos törvényi formát nem igénylő feladatok (például helyi piacok) is felkerültek rá. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek (oktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett veszítették el a rendelkezési jogot, ami nem pusztán hatalom- vagy feladatmegosztási kérdés. A közszolgáltatások államosításával a helyi társadalom veszítette el az ellenőrzés, a beleszólás lehetőségét. (HORVÁTH M. 2014a)

A megyei önkormányzati közszolgáltatási feladatrendszer teljes államosítása gyökeresen ellentétes az Európai Helyi Önkormányzati Charta rendelkezéseivel, hiszen a kívánatos, elvárt átfogó feladatkör helyett a megyei önkormányzatok *egycélú önkormányzatok* lettek, és az általános felhatalmazás (érdekes módon a francia reformokhoz hasonlóan) lényegében megszűnt. (BALÁZS 2017) Az Möt. a megyei önkormányzatok számára a területfejlesztésben való részvételt és az úgynevezett koordinációs szerepkört szánta. A tematikusan sovány felhatalmazás célszerűsége is erősen vitatható, hiszen az önkormányzati széles, több ágazatot átfogó funkcióköre egymást támogatja, lehetővé teszi a területi, helyi prioritásoknak való megfelelést, az intézmények, kapacitások összekapcsolt, szinergikus és költséghatékony használatát. Ugyan nem szabályozási kérdés, de fontos

megemlíteni, hogy a megyei önkormányzatok költségvetése is drasztikusan csökkent, ami egyáltalán nem hagyott mozgásteret a *koordináció címén* érdemi szerepvállalásra. Fel is tették a kérdést, hogy van-e egyáltalán szükség választott megyei testületre. (GAJDUSCHEK 2012)

Az Möt.v. megalkotói racionális, költségghatékonysági szemléletet képviseltek volna az önkormányzati feladatellátás szabályozásában, azonban a szabályozás korlátozó jellege nehezen indokolható. Az Möt.v. deklarálja, hogy a jogszabály a feladattelepítéssel egyidejűleg meghatározhatja a feladatok ellátásának minimális szakmai, személyi stb. feltételeit. Maga az Möt.v. sarkalatos törvényi formában írja elő a parkolási közfeladatok ellátásához szükséges szervezeti, illetve tulajdonosi formát, ami az Möt.v. keretjelleghöz képest legalábbis indokolatlan. A gyakorlat folytatódott az ágazati szabályozásban. A különböző közszolgáltatások (vízellátás, szemétszállítás stb.) feltételeinek átalakítása visszatükrözi a centralizáló, technokrata türelmetlenséget, a helyi sajátosságok iránti absztinenciát, amelyeknek következtében a méltányolandó racionalizálási szándék, az elérni kívánt mérethatékonyság is diszfunkcionálissá válhat hosszabb távon. (HORVÁTH M. 2015)

A területi kormányzási szerkezet szempontjából nagyon fontos figyelembe venni, hogy a városok térbeli funkciói következetesebb szabályozási környezetbe kerültek, és hogy a mérethatékonysági törekvések új közigazgatás-földrajzi egység megjelenéséhez is hozzájárultak. A feladatok differenciált telepítésének elvárása üdvözölhető változás, amit régóta szorgalmazott a szakma, nemcsak a kisebb települések kapacitásgondjait kezelni képes megoldásként, hanem a szolgáltatások minőségének javítása és a költségghatékonyság érdekében. A városokra a korábbiaknál következetesebb szabályozási környezetben hárul több, a környéket is lefedő szolgáltatási feladat. Ugyanakkor a járási székhelyváros kategóriájának bevezetése az Möt.v.-ben azért lebeg, mert az önkormányzati rendszer (és a törvény) nem ismeri a járási szintet, s egyébként a Magyary-program is államigazgatási egységként számol vele. A járásszékhely státusz bevezetése viszont elvi lehetőséget adott az önkormányzati közszolgáltatások járási léptékű átszervezésére, pontosabban a járási székhelyvárosok egész járásra kiterjedő feladatok ellátására kötelezésére. A városok közül különösen a megyei jogú városok tekinthetők nyertesnek, amennyiben örökölték a megyei intézményrendszer egy részét is, s ezzel a megyei önkormányzatokkal már nem párhuzamosan vagy rivalizálva látnak, illetve láthatnak el térségi közszolgáltatási feladatokat.

Ami a járások szerepét illeti, elsősorban államigazgatási feladatokat ellátó hivatalok népesítik be, de ágazati szabályozáson keresztül fokozatosan különböző önkormányzati feladatok számára válnak társulási, intézményi keretté, földrajzi léptékké, anélkül hogy magas rangú norma, az Möt. beillesztené őket a területi kormányzás önkormányzati szektorába.<sup>3</sup> Ez azért kifogásolható, mert a feladatok városi önkormányzatokra telepítése, vagy éppen járási léptékű állami intézmények, hivatalok köre nem rendezi az érintett önkormányzatok beleszólásának kereteit.

Általában is felmerül, hogy a részben és teljesen államosított szolgáltatások esetében is szükség lenne az önkormányzatok, s rajtuk keresztül a helyi társadalmak valamifajta ellenőrző, véleményező szerepének a garantálására, nem is beszélve a térbeli koordináció szükségességéről, amire a megyei önkormányzatok elvileg törvényi felhatalmazást kaptak, csak eszközöket, hatásköröket nem. Az önkormányzati dominanciájú közszolgáltatási rendszer duálisra szétesése a korábbiaknál sokkal nagyobb mértékben igényli a koordinációt és az együttműködést. Ennek még a szükségessége sem nagyon fogalmazódott meg, és az erre alkalmas szereplőt is nehéz azonosítani. Az együttműködéshez, koordinációhoz képest az állam és az önkormányzatok viszonyrendszerében sokkal inkább a vertikális, hierarchikus, függőségi logika érvényesül az új modellben. Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés szigorításának szükségessége nem volt vitatott, azonban az Möt.-ben alkalmazott megoldás például az önkormányzati rendeletalkotáshoz fűződő állami beavatkozási lehetőség szabályozása miatt már igen. (Velencei Bizottság 2011) Hasonlóképpen a gazdálkodási fegyelem javításának szükségességével is egyetértettek, különösen a gazdasági válság, illetve az uniós fejlesztési források felszívása érdekében felvett hitelek váltottak ki aggodalmat. (VIGVÁRI 2011) Az Möt. törvényességi és pénzügyi ellenőrzést szabályozó rendelkezései a többi szabályozott területhez képest meglehetősen részletesek. A bevezetett szigorú ellenőrzési rendszer az önkormányzatok gazdálkodási szabadságát már indokolatlanul korlátozza, a gyakorlatban nehéz megvonni a határt az önkormányzatok észszerű gazdálkodásra készítetése és kiskorúsítása között.

Az Möt. és a többi, a gazdálkodást és az állami támogatásokat szabályozó új, szigorúbb rendelkezés nem oldja meg a legfőbb gondot, az alulf finanszírozottságot, ami nem fiskális, hanem hatalmi kérdés. Az alulfinan-

<sup>3</sup> A Somlyódyné Pfeil Edit vezette alprogram foglalkozott a városok és a járások, megyénél kisebb térségek intézményesítési kérdéseivel.

szírozásra nem az államosítás az egyetlen és különösen nem az optimális válasz. Ha a kormányzati szintek között tényleges együttműködés lenne a polgárok minél jobb ellátása érdekében, akkor a finanszírozást is közösen megoldandó problémaként lehetne kezelni, a hatalmi verseny és a felelősség áthárítása helyett.

Ha a közjogi kereteket általánosságban értékelni akarjuk, akkor fel kell tenni a kérdést, hogy a totális centralizációs fordulat célja vajon a kormányzati hatalom megerősítése vagy a közszolgáltatásokért viselt közjogi felelősség átvállalása volt. A 2010 után kiépített új kormányzati modellt, az erős vagy *jó államot* nem annyira tudatos közpolitikai szempontú, technokrata reformszándék, mint inkább a korábbi ciklustól eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motiválta (BALÁZS 2012), bár az érvrendszerekben megjelent a válság kezelésének és a korábbi kormányzati hibák felszámolásának a szükségessége is. (OECD 2015) Tény, hogy az önkormányzatok nem kaptak esélyt arra, hogy teljesítményüket javítsák, meghatározó szereplői maradjanak a területi kormányzati rendszernek. A rendszerváltáskor választott decentralizált állam helyébe lépő centralizált állam közhatalmi pozíciói erős bástyákat kaptak, az még nyitott kérdés, hogy az államosított közszolgáltatási rendszer milyen minőséget, hozzáférést biztosít, s hogy költséghatékonyabb lesz-e. Ha azonban azt tesszük mérlegre, hogy a helyi társadalmak milyen mértékben szólhatnak bele a helyi közügyek intézésébe, akkor a veszteség egyértelmű. A megyék kiszorulása még nehezebben érzékelhető, mérhető következményekkel jár. A polgárok közvetlenül nem érzékelik a veszteséget, s félő, hogy a települési önkormányzatok is hozzászoktak a megyék nélküli működéshez. Az állam, a központi kormányzat pedig következetesen berendezkedett a kormányzás középszintjén. A továbbiakban azt elemezzük, hogy mit kezdtek ebben a helyzetben a megyei önkormányzatok a számukra felkínált „lehetőségekkel”.

Vákát oldal

# III. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK SAJÁTÓSSÁGAI 2014–2018

## Bevezető, módszertani megjegyzések

Az empirikus vizsgálatok célja az volt, hogy a lehető legtöbb információt gyűjtsünk össze a működő megyei önkormányzatokról.<sup>4</sup> Ez annak ellenére nem bizonyult könnyű feladatnak, hogy csupán 19 megyei önkormányzat felkeresésére lett volna szükség. A teljes kört lefedő elemzésekre azért nem vállalkoztunk már eredetileg sem, mert ezt a kutatásra rendelkezésre álló idő és pénzügyi források nem tették volna lehetővé. Ezt módszertani szempontból nem tartottuk kifogásolhatónak, hiszen a megyék mintegy felének a vezetését felkerestük, illetve igyekeztünk a legtöbb téma tekintetében teljes körben információkat gyűjteni. Tehát a felhalmozott empiria *reprezentatív*nak tekinthető. Ugyanakkor a kutatás során sajnos kiderült, hogy a feltételezett információs források nem mindig lesznek elegendők, illetve autentikusak. Különösen a megyei önkormányzatok honlapjai mutattak nagyon eltérő frissességet és információs mélységet. Holott arra számítottunk, hogy a tevékenységük, szervezetük nyilvánossága elegendő lesz a legfontosabb kérdéseink megválaszolására (testületi összetétel, vezetés, szervezeti felépítés, pénzügyi kondíciók, testületi működés, napirendek, viták, döntések stb.). Miközben a továbbiakban kifejtett témákban nagymértékben alapoztunk az interneten hozzáférhető információkra, azt is be kellett látnunk, hogy az elérhető információk sokszor formálisak, sok esetben hiányosak. Magyarázhatnánk ezt a problémát akár azzal is, hogy a megyei önkormányzatok mögötti szervezeti, szakmai kapacitások meglehetősen szűkösek, a kolégák túlterheltek, vélhetően akadozik a belső információáramlás is, megtudtuk, hogy technikai problémák is adódtak a honlapok üzemeltetésében.

---

<sup>4</sup> Köszönettel tartozom Bodor Ákos, Dombi Péter, Kovács Sándor és Miátovics Csilla kollégáimnak az empirikus vizsgálatok lebonyolításában nyújtott segítségéért.

De adódik egy másik, elég kézenfekvő, bár természetesen nem igazolható feltételezés. A megyei önkormányzatok iránti érdeklődés az emberek körében meglehetősen alacsony, ami szorosán összefügg azzal, hogy a megyei önkormányzatok funkciói mennyiben (nem) érintik közvetve vagy közvetlenül az embereket, vagy akár a helyi önkormányzatokat, gazdasági, civil stb. szereplőket. Be kell látni, hogy a nyilvánosság akkor tölti be a funkcióját, ha van miről és miért tájékoztatni. Különösen nehéznek bizonyult még az olyan tevékenységek dokumentált elemzése is, mint a területfejlesztés, a TOP-ok menedzselésében való közreműködés. Ennek oka elsősorban az, hogy a TOP-ok irányító hatósági funkcióit és adminisztrációját nem a megyei önkormányzatok látják el, ezért arra korlátozódtunk, hogy a megyék által elfogadott és hozzáférhető terveket, koncepciókat tekintsük át, természetesen a vonatkozó közgyűlési napirendek előterjesztett anyagai mellett.

A következő fejezetekben megjelenő elemzések tehát csak részben tudtak támaszkodni szisztematikusan gyűjtött, írásos információkra. Felértékelődött tehát az interjúk, beszélgetések szerepe, bár fontos megjegyezni, hogy az interjúalanyok nem mindegyike volt igazán közlékeny. Mégis az interjúk mutattak rá különösen arra a tényre, hogy a megyei önkormányzatok tevékenysége, szerepfelfogása, működési módszerei nagyon eltérők, ami persze nem meglepetés az önkormányzati szektor esetében. A megyei önkormányzatok körében azonban még hangsúlyosabb ez a jelenség, miután a feladatrendszer sokkal kevésbé kötött és standard, a kötelező feladatok köre szűk, viszont, mint majd látjuk, széles körben jelentkeznek önként vállalt feladatok.

Összességében a kutatás mozaikos információs rendszerre épül, nem a kutatók hibája, hogy nem sikerült teljes körű és teljesen aktuális információkra támaszkodni. De a vizsgált témakör, szervezetrendszer természetéből is az következik, hogy az útkereső, mozgásban lévő megyei önkormányzatokról csak elmosódó kontúrú pillanatfelvételt lehetett készíteni.

## **1. A megyei közgyűlések mint képviselői testületek összetétele**

A témakör természetesen kikerülhetetlen egy választásokkal legitimált kormányzási szint elemzése során. Kutatásunk keretében nem került sor mélyebb politikatudományi megközelítésű elemzésre. Hivatkozhatnánk újfent arra, hogy nem volt rá elegendő idő és kapacitás. De hozzátesszük,

nem is reméltünk ettől a kutatási elemtől túl sok érdemi információt, hozzáadott értéket. A megyei önkormányzatok jelenlegi rendkívül gyenge hatalmi pozíciója és meglehetősen homogén politikai összetétele alapján azt feltételeztük, hogy ha egyáltalán van megyei politika, akkor annak nem elsődleges színtere a megyei közgyűlés. Természetesen a megyei politikai tér messze nincs kitöltve a megyei önkormányzatokkal. Különösen nem a jelenlegi magyar politikai, hatalmi struktúra közepette, amely szélsőségesen centralizált és pártcentrikus. Nyilvánvalóan a megyei kormányhivatalok, azon belül a hivatali részlegek tucatjai, az országgyűlési képviselők fajsúlyosabb hatalom birtokában vannak a megyéket érintő közhatalmi döntésekben. Ezek elemzésére feltétlenül szükség lenne. Felmerül, hogy a pártok szerepét érdemes-e a megyepolitikában külön vizsgálni. Miután az országgyűlési választási rendszerben megszűntek a megyei listák, erősen kétséges, hogy a pártoknak van-e egyáltalán megyepolitikája. Természetesen izgalmas dimenzió lehetne a nem közhatalmi, gazdasági, civil stb. szereplők és intézmények hálózatainak a helyzete is, vajon léteznek-e számukra megyei lépték, vonatkoztatási pont. Erre sem vállalkozunk, bár próbálkoztunk hasonlóval közel tíz évvel ezelőtt, bár regionális léptékben (PÁLNÉ KOVÁCS 2009). Fókuszunk sokkal szűkebb, a megyei önkormányzat, tudva azt, hogy ez csak egy szelet a megyei közjogi és politikai arénában. Annyit reméltünk ettől a kutatástól, hogy legalább a megyei közgyűlési politikán és kapcsolatrendszeren keresztül némi betekintést kapunk a szélesebb szervezeti körre is.

## 1.1. Politikai összetétel

Mielőtt a megyei közgyűlések összetételéről szó esne, érdemes a választási szabályok 2010-ben elfogadott módosítására kitérni, hogy értelmezni lehessen a jelenlegi helyzetet. Mint ismeretes, a megyei közgyűlések választási rendszere többször is változott az elmúlt évtizedekben, keresve a funkció és a testületi összetétel közötti összhangot, bár nem hagyhatók figyelmen kívül természetesen a mindenkorai törvényhozó aktuális politikai, hatalmi szempontjai sem.

Mint említettük a megyei önkormányzatokra vonatkozó közjogi szabályozás alapjainak bemutatásánál, 2010-ben a korábbi rendszert jellemző két mesterséges (10 000 főn aluli és felüli települések) választókerületet összevonták. Ezt a változást önmagában racionális döntésnek lehet tekinteni,



hiszen a korábbi rendszert sok kritika érte, a képviselők területi kötődése meglehetősen ellentmondásos volt, legfeljebb a saját lakóhelyükre nézve volt értelmezhető. Ugyanakkor a listaállítási feltételek szigorításával nagyon jelentős változás következett be a jelölő, listaállító szervezetek számának drasztikus csökkenése formájában. Míg 1998-ban még 489 listán lehetett a megyei képviselőkre szavazni, addig 2010-ben már csak 72 lista állítására került sor, ami egyértelműen a korábbi civil szervezetek szinte teljes eltűnését eredményezte a megyei választásokon, s a pártok már arra sem törekedtek, hogy civil szervezetekkel közös listát állítsanak. Kisebb mértékben a mandátumkiosztás szabályai is a nagyobbaknak kedveztek, de összességében a változások a helyi beágyazottság szerepét visszaszorították, és egyértelműen a nagy pártoknak kedveztek. (DOBOS 2011, 72–75.) Ennek ellenére a Fidesz fölénye már a választási rendszer módosítását megelőzően is érzékelhető volt (5. táblázat).

5. táblázat

*A pártok eredményei a 2002–2014 közötti fővárosi/megyei önkormányzati választásokon, mandátumok alapján*

	2002					2006				
	FIDESZ	MSZP	SZDSZ	MDF	CIVIL	FIDESZ	MSZP	SZDSZ	MDF	CIVIL
Budapest	31,8	36,4	24,2		7,6	45,4	36,4	13,6	4,6	
Pest	33,8	47,5	7,5	6,3	5,0	53,7	35,0	6,3	5,0	
Győr-M.-S.	39,0	41,5		14,6	4,9	63,4	29,3		4,9	2,4
Vas	52,5	35,0	2,5		10,0	62,5	27,5			10,0
Zala	40,0	40,0			20,0	62,5	27,5			10,0
Fejér	42,5	45,0			12,5	55,0	35,0			10,0
Komárom-E.	30,0	47,5	5,0		17,5	52,5	37,5	2,5	2,5	5,0
Veszprém	21,3	25,0	25,0	7,5	21,3	57,5	37,5		5,0	
Baranya	13,8	57,5	5,0	5,0	18,8	52,5	40,0		2,5	5,0
Somogy	10,8	37,5		10,8	41,0	50,0	25,0			25,0
Tolna	13,9	53,7	2,4	13,9	16,1	61,0	34,1		4,9	
Borsod-A.-Z.	19,5	61,0		19,5		54,2	45,8			
Heves	10,0	57,5	2,5	10,0	20,0	50,0	50,0			
Nógrád	40,0	57,5		2,5	0,0	55,0	40,0		5,0	
Hajdú-B.	17,5	52,5	7,5	17,5	5,0	57,5	32,5	2,5	5,0	2,5
Jász-N.-Sz.	15,0	55,0	10,0	15,0	5,0	55,0	35,0	5,0	2,5	2,5
Szabolcs-Sz.-B.	27,1	43,8			29,2	54,2	35,4		2,1	8,3

	2002					2006				
	FIDESZ	MSZP	SZDSZ	MDF	CIVIL	FIDESZ	MSZP	SZDSZ	MDF	CIVIL
Bács-K.	39,1	50,0	4,3	6,5		60,9	30,4	6,5	2,2	
Békés	35,0	50,0	7,5	5,0	2,5	60,0	37,5	2,5		
Csongrád	18,8	23,8	23,8	18,8	15,0	50,0	40,0			10,0
<i>Átlag</i>	<i>27,9</i>	<i>46,0</i>	<i>6,7</i>	<i>7,5</i>	<i>11,9</i>	<i>55,6</i>	<i>35,6</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>4,5</i>
	2010					2014				
	FIDESZ	MSZP	JOBBIK	MÁS PÁRTOK	CIVIL	FIDESZ	MSZP	JOBBIK	MÁS PÁRTOK	CIVIL
Budapest	51,5	30,3	9,1	9,1	0,0	60,6	15,2	3,0	18,2	3,0
Pest	60,5	23,3	16,3	0,0	0,0	53,5	11,6	18,6	16,3	0,0
Győr-M.-S.	71,4	19,0	9,5	0,0	0,0	66,7	9,5	19,0	4,8	0,0
Vas	73,3	13,3	6,7	0,0	6,7	66,7	13,3	13,3	0,0	6,7
Zala	66,7	20,0	13,3	0,0	0,0	60,0	6,7	26,7	6,7	0,0
Fejér	61,9	19,0	14,3	0,0	4,8	65,0	10,0	20,0	5,0	0,0
Komárom-E.	60,0	26,7	13,3	0,0	0,0	60,0	13,3	20,0	6,7	0,0
Veszprém	66,7	22,2	11,1	0,0	0,0	58,8	17,6	17,6	5,9	0,0
Baranya	63,2	15,8	10,5	5,3	5,3	57,9	15,8	15,8	10,5	0,0
Somogy	62,5	12,5	6,3	0,0	18,8	56,3	6,3	18,8	6,3	12,5
Tolna	66,7	20,0	13,3	0,0	0,0	53,3	13,3	20,0	13,3	0,0
Borsod-A.-Z.	56,7	20,0	23,3	0,0	0,0	51,7	17,2	27,6	3,4	0,0
Heves	53,3	26,7	20,0	0,0	0,0	53,3	13,3	26,7	6,7	0,0
Nógrád	66,7	20,0	13,3	0,0	0,0	60,0	13,3	20,0	6,7	0,0
Hajdú-B.	64,0	16,0	20,0	0,0	0,0	58,3	12,5	25,0	4,2	0,0
Jász-N.-Sz.	55,0	25,0	20,0	0,0	0,0	57,9	10,5	26,3	5,3	0,0
Szabolcs-Sz.-B.	57,7	15,4	19,2	0,0	7,7	64,0	12,0	20,0	4,0	0,0
Bács-K.	66,7	16,7	12,5	4,2	0,0	58,3	12,5	20,8	8,3	0,0
Békés	61,1	22,2	16,7	0,0	0,0	61,1	11,1	22,2	5,6	0,0
Csongrád	60,0	30,0	10,0	0,0	0,0	55,0	25,0	20,0	0,0	0,0
<i>Átlag</i>	<i>61,6</i>	<i>21,0</i>	<i>14,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>	<i>58,6</i>	<i>13,2</i>	<i>19,6</i>	<i>7,7</i>	<i>1,0</i>

Forrás: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu) alapján saját számítás

Ezek után nézzük meg, hogyan alakult a megyei közgyűlések összetétele a jelenlegi választási ciklusban (6. táblázat)!

6. táblázat

*A megyei közgyűlések létszáma és jelölő szervezetek szerinti megoszlása, 2014–2018*

Megye	Közgyűlés teljes létszáma	Fidesz-KDNP	Pártok, jelölő szervezetek				
			Jobbik	MSZP	DK	LMP	Egyéb
Pest	43	23	8	5	4	3	-
Fejér	20	13	4	2	1	-	-
Komárom-E.	15	9	3	2	1	-	-
Veszprém	17	10	3	3	1	-	-
Győr-M.-S.	21	14	4	2	1	-	-
Vas	15	10	2	2	-	-	1 <sup>a</sup>
Zala	15	9	4	1	1	-	-
Baranya	19	11	3	3	-	1	1 <sup>b</sup>
Somogy	16	9	3	1	1	-	2 <sup>c</sup>
Tolna	15	8	3	2	1	-	1 <sup>d</sup>
Borsod-A.-Z.	29	15	8	5	1	-	-
Heves	15	8	4	2	1	-	-
Nógrád	15	9	3	2	1	-	-
Hajdú-B.	24	14	6	3	1	-	-
Jász-N.-Sz.	19	11	5	2	1	-	-
Szabolcs-Sz.-B.	25	16	5	3	-	-	1 <sup>e</sup>
Bács-K.	24	14	5	3	1	1	-
Békés	18	11	4	2	1	-	-
Csongrád	20	11	4	5	-	-	-

*Megjegyzések:* a – Polgármesterek Vas Megyéért Egyesület; b – a magát függetlennek tekintő képviselő a mandátumát a DK színeiben nyerte el; c – Somogyért Egyesület; d – Néppárt; e – Összefogás.

*Forrás:* [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)

Mint látjuk, minden megyei közgyűlésben kényelmes többséget birtokolnak a kormánypártok, és a korábbi trend folytatódott azzal, hogy a civil, pontosabban nem párt státuszú szervezetek szerepe drasztikusan visszaszorult. Ez a tény erős determinációt jelent természetesen a megyei közgyűlési munkában, ha úgy tetszik, megkönnyíti a megyei vezetés feladatát, és egyszerűsíti a közgyűlési döntéshozást is. Ezt megtapasztaltuk a közgyűlési jegyzőkönyvek tanulmányozása során, amelyek arról tanúskodtak, hogy a közgyűlések meglehetősen békésen és gyorsan zajlanak. Ennek oka nem csupán az, hogy az összetétel nem kényszeríti a testületet megegyezésre, mint ahogy később kifejtjük, a döntések jellege, a megyei közgyűlések kis

mozgástere is hozzájárul ahhoz, hogy nem váltak éles politikai vagy más jellegű konfliktusok, csaták színterévé.

## 1.2. Szociológiai sajátosságok

Mindenesetre kísérletet tettünk arra, hogy a közgyűlések összetételét abból a szempontból is elemezzük, hogy a képviselők *honnan jönnek*, a pártokon kívül milyen kötődésük van, érvényesül-e valamilyen területi elv a képviselőletben. Mint tudjuk, ezzel már a korábbi időszakban is ellentmondásos volt a helyzet. A rendszerváltás idején bevezetett közvetett választási rendszer a két mesterséges választási körzettel ugyan megnehezítette azt, hogy a delegált képviselők konkrét térségekhez kötődhessenek, de legalább zömmel polgármesterek, helyi beágyazottsággal rendelkező képviselők kerültek a közgyűlésekbe, többnyire kistéleplési főlényt élvezve. A közvetlen, listás választás nem sokat javított a területi kötődés tekintetében. Az egyik fő ellentmondás abból származott, hogy a megyei jogú városok lakossága nem vett részt (mint ahogy jelenleg sem) a megyei közgyűlések választásában. A korábbi időszakban azonban a listaállítás gyakorlata az volt, hogy a megyeszékhelyvárosokban élő politikusok végül is elég nagy arányban kerültek be a megyei közgyűlésekbe.

Ezért is voltunk kíváncsiak arra, vajon a jelenlegi ciklusban folytatódott-e a gyakorlat.

Az alábbi elemzések azonban csak nagyon óvatos megállapításokra adnak lehetőséget, elsősorban azért, mert meglepő módon nagyon nehéz feladatnak bizonyult a megyei vezetőkről és a megyei képviselőkről a nevükön és párthovatartozásukon kívül további információkat összegyűjteni.

### *A megyei vezetők*

Az adatgyűjtést a megyei elnökökre vonatkozóan kezdtük. A megyei honlapokon található gyér információkat igyekeztünk az interjúkkal, illetve a főjegyzőknek küldött levéllel, egyéb internetes médiaforrásokkal, továbbá közösségi oldalak segítségével pótolni, de nem teljes körben sikerült. Mindössze 4 elnökről találtunk önéletrajzot, illetve részletes bemutatkozó szöveget a honlapon. A legtöbb esetben azonban semmilyen információt nem találni a megyei közgyűlési honlapokon a néven kívül.

Ez az információhiány nem azért figyelmeztető, mert nehezítette a mi kutatásunkat, hanem azért, mert azt az attitűdöt, illetve jogi felfogást tükrözi, hogy nem tartoznak a nyilvánosságra a képviselők személyes adatai. Ugyanakkor, ha a képviselők és a vezetők ilyen földrajzi és információs távolságba kerülnek a választóktól, akkor aligha várható el a támogatás, és aligha válik erősebbé a kormányzati, önkormányzati intézmények iránti bizalom. Éppen a megyei önkormányzatok esetében amúgy is a legnehezebb feladat a polgárokhoz közel kerülni (amiről panaszkodnak egyébként a megyei politikusok is), a legkisebb befektetés lenne a vezetőkrol és képviselőkről a minimális információkat megosztani.

A fenti próbálkozások és források alapján a következőket tudtuk kideríteni a megyei közgyűlési elnökökről (nem teljes körben, az egyes adatok tekintetében 15–18 elnökről sikerült információt előkeríteni): mindegyikük férfi, átlagéletkoruk 50 év körül alakul, a legfiatalabb két elnök mindössze 36 éves, a legidősebb 71. Az elnökök lakóhelye továbbra is jellemzően város, csupán három elnök lakik községben, öt elnök a megyeszékhelyen. Az elnökök szinte mindegyikének felsőfokú végzettsége van: magas a pedagógusok száma (hat), négy mérnök, két közgazdász, egy jogász, egy geográfus és egy orvos végzettséget konstataáltunk, arról már kevésbé lehetett tájékozódni, hogy mivel kereste a kenyerét, milyen foglalkozása volt, van. Érdekel bennünket az is, hogy az elnökök milyen önkormányzati tapasztalattal rendelkeznek akár helyben, akár megyei szinten. Mindössze három olyan elnök van, aki már a 2014 előtti időszakban is betöltötte ezt a funkciót, bár ők sem töltöttek évtizedeket megyei közgyűlési elnökként, az elnökök túlnyomó többsége tehát új, két olyan is van, aki 2014 után került csak ebbe a pozícióba, például a parlamenti képviselőséggel való összeférhetlenségi szabály miatt. Viszont az elnökök többségének volt már valamilyen megyei önkormányzati tapasztalata. Hatan korábban alelnökök voltak, további néhány elnök megyei képviselő, egy jelenlegi elnök pedig megyei főjegyző volt. További öt elnökről találtunk olyan információt, hogy korábban helyi önkormányzatban birtokolt mandátumot vagy tisztséget (képviselő, városi, nagyvárosi alpolgármester, polgármester).

Az életutak, vezetőváltások, utódlások tanulmányozása alapján jól érzékelhető volt, hogy a megyei vezetők jelentős része valamilyen módon összekapcsolódott a parlamenti képviselőséggel, jellemzően inkább ment ebben a ciklusban a parlamentbe, de van olyan megyei elnök, aki a képviselőséget váltotta fel az önkormányzati pozícióval. Ez azért fontos, mert a megyei közgyűlések, különösen a vezetők (nyilvánvalóan hasonlóan

a megyei jogú városokhoz) közelebb vannak az országos politikához. Ennek szabályozott csatornája volt a korábbi időszakban az országgyűlési és önkormányzati mandátum párhuzamos birtoklásának a lehetősége, ami évtizedeken keresztül adott esélyt arra, hogy az önkormányzati érdekek megjelenjenek a parlamenti döntéshozásban. Csak emlékeztetnék a helyi és regionális önkormányzati autonómia mérésekor használt úgynevezett *shared rule*, illetve interaktív dimenzióra (HOOGHE–MARKS–SCHAKEL 2010; HOOGHE et al. 2016; LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM 2016), ami éppen arra a felismerésre épül, hogy a hatalmi pozíció, a decentralizáció mértéke jelentősen függ attól, hogy az önkormányzatoknak van-e esélyük a központi döntéshozás befolyásolására. Kétségtelen, hogy a magyar kettős-mandátum-modell tapasztalatai ellentmondások (VÁRNAGY 2008, 2012; ZONGOR 2006, 2014), de a jelenlegi helyzet azt tükrözi, hogy a kormányzási szintek közötti hivatalos, szabályozott kommunikáció jelentősen gyengült, még inkább az alkudozások, érdekkijárási informális szürkezónájába került (vissza), hogy milyen sikerrel, arra még több vonatkozásban visszatérünk.

### *A képviselők*

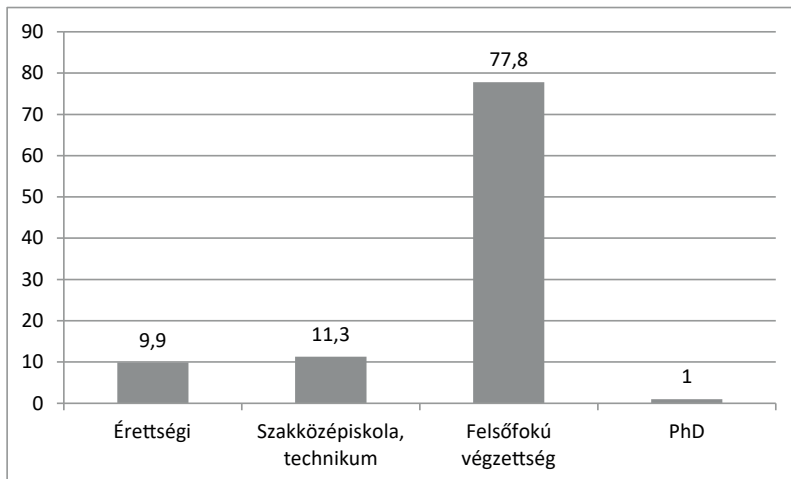
Ami a megyei képviselőket illeti, néhány keretszámmal kezdjük. A 19 megyében összesen 385 képviselő van. A legtöbb képviselő Pest megyében (43 fő), míg a legalacsonyabb képviselős szám 15 (Tolna, Zala, Vas, Nógrád, Heves megyékben). A testületek létszámának nem érdemes túl nagy jelentőséget tulajdonítani, mindenesetre a valóban kis létszámú testületek már a méretükkel is azt üzenik, hogy nem hálózzák be, nem fedik le a megyét, és a hatalmuk sem igazán teszi szükségessé a jelentősebb méretet. A kutatás során többek jegyezték meg, hogy a testületek működtetésének az értelme is megkérdőjelezhető a feladatok tükrében. Természetesen amiről ebben a megjegyzésben szó van, az nem a méret kérdése, sokkal inkább az önkormányzati státusz presztízséé, amit viszont a méret is befolyásol, ha nem is elsősorban.

A képviselők elemzéséhez ugyancsak nagyon korlátozottan álltak rendelkezésre hozzáférhető információk, ezért a főjegyzőkhöz fordultunk, hasonló kérdéseket feltéve, mint amelyekkel a megyei elnököket elemeztük. Megjegyezzük, voltak jogi aggályok is az adatgyűjtéssel kapcsolatban, ezért nagy sikernek tartottuk azt is, hogy 11 megyétől, összesen 156 képviselőről kaptunk információt, noha az egyes megyéket illetően sem teljes körben.

A jegyzőktől kapott adatokat megpróbáltuk kiegészíteni a hiányzó megyék képviselőivel. A megyei önkormányzatok honlapjain a képviselők névsora elérhető, azonban ezen túlmutató információk (például életrajz) mindössze néhány honlap esetében található. Ezért a rendelkezésre álló névsor alapján folytattunk internetes keresést (Google, Facebook), amelynek eredményeként további 127 képviselőről rendelkezünk még adatokkal. Ezek az adatok azonban kevésbé megbízhatók. Tehát az alábbi elemzéshez az adatokat kétféle forrásból (jegyzők és internetes keresés) gyűjtöttük be, összesen 283 képviselő (156+127) adatait tartalmazva.

A teljes mintát tekintve a képviselők jelentős része (72,3%-a) városokban él.

Adataink szerint a megyei képviselők fele (50,5%-a) nem tölt be jelenleg semmiféle helyi önkormányzati pozíciót. A jelenleg pozíciót betöltők között pedig a legnagyobb arányban a polgármesterek vannak (24%), alpolgármester 4,2%, helyi önkormányzati képviselő pedig 21,2%. Ezek a számok arra utalnak, hogy a megyei képviselők állításában már nem jelent prioritást a helyi önkormányzatokhoz való szorosabb kötődés.



2. ábra

*Az iskolai végzettség megoszlása a vizsgált mintában, %*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A mintánkban szereplő képviselők közel 40%-a (111 képviselő a 283-ból) esetében volt olyan információnk, hogy korábban (is) rendelkezett helyi vagy megyei önkormányzati tisztséggel, mégpedig 40,5% polgármester, 11,7% alpolgármester, 47,7%-uk képviselő volt a korábbi ciklusban. A megyei testületek tagságának viszonylagos megújulására utal az a szám, hogy a mintánkban csupán 37,5% volt a korábbi ciklusban is megyei képviselő.

Az iskolai végzettségnél 203 képviselőről sikerült adatokat szerezni, amiből kiderül, hogy az elnökökhöz hasonlóan a túlnyomó többség diplomával rendelkezik (2. ábra).

A konkrét foglalkozás helyett sokszor csak az iskolai végzettség adatai állnak rendelkezésünkre, ami magában hordozza azt a veszélyt, hogy az eredeti végzettséghez képest egészen más foglalkozást űz jelenleg a képviselő. Az alábbi keverék lista (7. táblázat) pusztán illusztráció, de mégis ad némi betekintést a képviselők társadalmi helyzetébe.

7. táblázat

*A képviselők megoszlása foglalkozások szerint*

Foglalkozás	Száma, fő	Aránya, %
Főállású politikus	23	11,7
Vállalkozó	39	19,8
Jogász	11	5,6
Közgazdász	5	2,5
Orvos	8	4,1
Pedagógus	23	11,7
Humán értelmiségi	12	6,1
Mérnök	18	9,1
Egyéb vezető beosztású	5	2,5
Technikus	7	3,6
Egészségügyi, szociális területen dolgozó középfokú végzettségű	6	3,0
Politikus asszisztens	6	3,0
Egyéb alkalmazott, közalkalmazott, köztisztviselő	12	6,1
Szakmunkás	4	2,0
Nyugdíjas	14	7,1
Egyéb	4	2,0
<i>Összesen</i>	<i>197</i>	<i>100</i>

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Összegezve a megyei közgyűlések vezetőinek és képviselőinek az összetételét bemutató információkat az állapítható meg, hogy a képviselők



magasan képzettek, ugyan viszonylag nagy arányban vannak új megyei politikusok, de a képviselők többsége nem kezdő, van tapasztalata az önkormányzati világról. Ha a megyei önkormányzatok mégsem jutnak át a politikai nyilvánosság ingerküszöbén, illetve nem szereztek jelentősebb befolyást, az vélhetően nem a személyes, emberi kvalitásaiknak köszönhető.

## **2. A megyei közgyűlések néhány szervezeti és működési jellemzője**

### **2.1. Bizottságok**

A közgyűlések – mint minden önkormányzat esetében – nem csak a plenáris (köz)gyűlések keretében fejtik ki a tevékenységüket, hiszen a döntéseiket hosszas előkészítési folyamat előzi meg. A tapasztalatok szerint a frakciók jelentik az egyik működési keretet, vélhetően csak a kormányzó pártokhoz kapcsolódó képviselők esetében, hiszen az ellenzéki pártok listáin bejutott képviselők száma gyakran kevés a frakciók működtetéséhez, annak ellenére, hogy az SZMSZ-ek többsége szerint elegendő két tag a megalapításához. A frakciók tényleges működési sajátosságait azonban nehéz megközelíteni, mert bár az SZMSZ-ek megemlítik őket az alapítás szabályai miatt, de közjogi értelemben döntéseket nem hoznak, működésüket nem kötik formalizált szabályok.

A közgyűlési bizottságok viszont a megyei közgyűlési munkában is fontos szerepet töltenek be. Azért is érdemes szemügyre venni, hogy az egyes megyék milyen bizottságokat működtetnek (8. táblázat), mert ez információ arról is, hogy milyen tevékenységek, ágazatok jelentik az adott megye prioritásait, illetve melyek a leggyakoribb feladatok, de részben arról is, hogy az adott közgyűlés mennyiben alapoz a bizottságok előkészítő, esetleg döntéshozó szerepére.

8. táblázat  
A megyei közgyűlések bizottsági szerkezete

Megye	Bizottsági szerkezet									
	Pénzügyi és Turisztikai	Jogi, Ügyrendi és Nemzetiségi	Terrület- és Vidékefejlesztési	Megeyei Értéktár						
Bács-Kiskun				Megeyei Értéktár						
Baranya		Ügyrendi	Terrületfejlesztési	Megeyei Értéktár						
Békés		Ügyrendi	Terrületfejlesztési	Megeyei Értéktár	Társadalmi Kapcsolatok					
Borsod-Abaúj-Zemplén		Ügyrendi és Mandátumvizsgáló	Terrületfejlesztési	Megeyei Értéktár	<i>TOP Előkészítő</i>					
Csongrád		Ügyrendi és Gazdasági	Terrület- Gazdasági és Turizmusfejlesztési	Megeyei Értéktár						
Fejér		Pénzügyi, Jogi és Fejlesztési		Megeyei Értéktár	<i>TOP Projekt</i>					
Győr-Moson-Sopron		Pénzügyi	Terrületfejlesztési	Megeyei Értéktár		Nemzetiségi és Civil Kapcsolatok	Összefehetlenségi és Vagyonnyilatkozattételi Ellenőrző		<i>Kitüntetési, Javaslókat Elbíráló és Féléleményező</i>	
Hajdú-Bihar		Pénzügyi	Fejlesztési, Tervezési és Stratégiai	Megeyei Értéktár						
Heves		Pénzügyi és Ellenőrző	Megyei Fejlesztési és Nemzetközi Ügyek	Megeyei Értéktár	<i>Megyei Döntéshozó és Pályázattérítő</i>					
Jász-Nagykun-Szolnok		Pénzügyi és Területfejlesztési	Tervezési és Monitoring	Megeyei Értéktár					<i>Közbeszerzési</i>	

		Bizottsági szerkezet					
Megye		Pénzügyi	Ügyrendi	Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár		
Komárom-Esztergom		Pénzügyi és Ügyrendi	Ügyrendi	Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár		
Nógrád		Pénzügyi és Ügyrendi	Jogi és Önkormányzati	Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár		
Pest		Gazdasági és Pénzügyi	Jogi és Önkormányzati	Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár		
Somogy		Pénzügyi és Jogi		Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár	TOP Projekt	
Szabolcs-Szatmár-Bereg		Ügyrendi, Jogi és Pénzügyi	Ügyrendi, Jogi és Pénzügyi	Terület- és Vidék-fejlesztési	Megyei Értéktár	TOP Projekt	Nemzetközi Kapcsolatok és Határmenti Együttműködés
Tolna		Pénzügyi és Monitoring	Jogi és Ügyrendi	Terület-fejlesztési és Koordinációs	Megyei Értéktár	Terület- és Település-fejlesztési Operatív Program	
Vas		Pénzügyi és Ügyrendi	Ügyrendi	Területi Tervezési és Terület-fejlesztési	Megyei Értéktár	Társadalmi és Civil Kapcsolatok	
Veszprém		Pénzügyi és Ellenőrzési	Ügyrendi	Terület-fejlesztési, Területrendelési és Gazdasági	Megyei Értéktár	Terület- és Település-fejlesztési Operatív Program	
Zala		Pénzügyi	Jogi és Ügyrendi	Társégfejlesztési	Megyei Értéktár		Nemzetiségi

Megjegyzés: Az ideiglenes bizottságok *dóltítel* szedve.

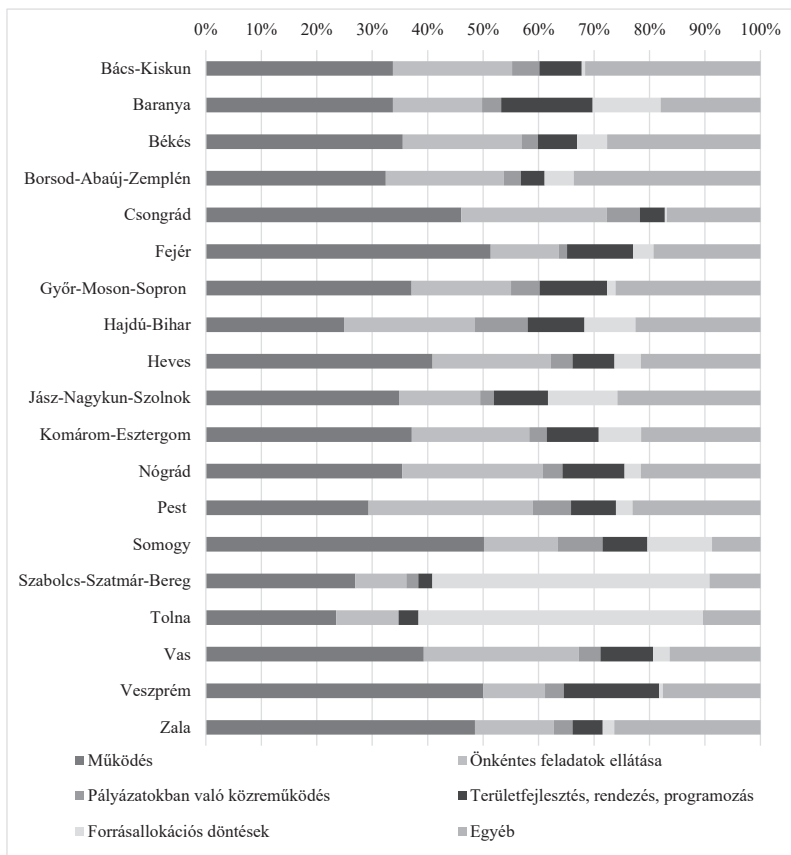
Forrás: megyei önkormányzati honlapok, SZMSZ-ek alapján a szerző szerkesztése

Az áttekintésből kiderül, hogy a megyék nem működtetnek nagyszámú bizottságot, ami nyilván egyrészt azzal függ össze, hogy a megyei feladatok spektruma szűk, másrészt a terhelés sem igényel jelentősebb bizottsági előkészítő szerepvállalást. Nyilvánvaló, hogy a standard a jogszabályok által kötelezően előírt bizottságok felállítása, bár az elnevezésekben itt is érzékelni különbségeket, keresve az egyes témakörök közötti kapcsolódási lehetőségeket. Természetesen a megyék fő profilját adó területfejlesztés minden megyében önálló bizottságot kapott, bár abban már nagy a változatosság, hogy milyen egyéb feladatkörökkel, ágazatokkal kapcsolták össze (pénzügy, vidékfejlesztés, turizmus). Vannak megyék, ahol a TOP-hoz kapcsolódó döntés-előkészítő munkára a területfejlesztésitől külön bizottságot is létrehoztak, ami vélhetően azzal is összefügg, hogy a TOP-hoz kapcsolódó megyei hatáskörök döntési jogosítványait hova telepítették, ami a testületek terhelése szempontjából különböző megoldásokat tesz szükségessé.

A bizottságok neveiben gyakori még az értéktár említése, ami arra utal, hogy a megyei értéktárak működtetése a közgyűlések tevékenységében tekintélyes súllyal szerepel, bár ez egyáltalán nem mindenütt látszik a szerkezetben. Néhány közgyűlés működtet társadalmi vagy civil kapcsolatok vagy kisebbségi elnevezésű bizottságot, de messze nem jellemzően. Nem kap a bizottságok profiljában, legalábbis az elnevezések szintjén nagy hangsúlyt a nemzetközi kapcsolatok kérdése. Tapasztalaink szerint egyáltalán nem jelennek meg olyan ágazatok, témák, amelyekben pedig szerepet vállalnak a megyék: környezet- és klímavédelem, területrendezés, kultúra, sport stb. Ebből következik, hogy a nem kötelező feladatok, ha meg is jelennek a közgyűlések *retorikájában*, és esetenként *konkrét* tervek, döntések formájában is, de nem érik el azt a kritikus tömeget, ami önálló bizottság működtetését tenné szükségessé.

## 2.2. Testületi napirendek

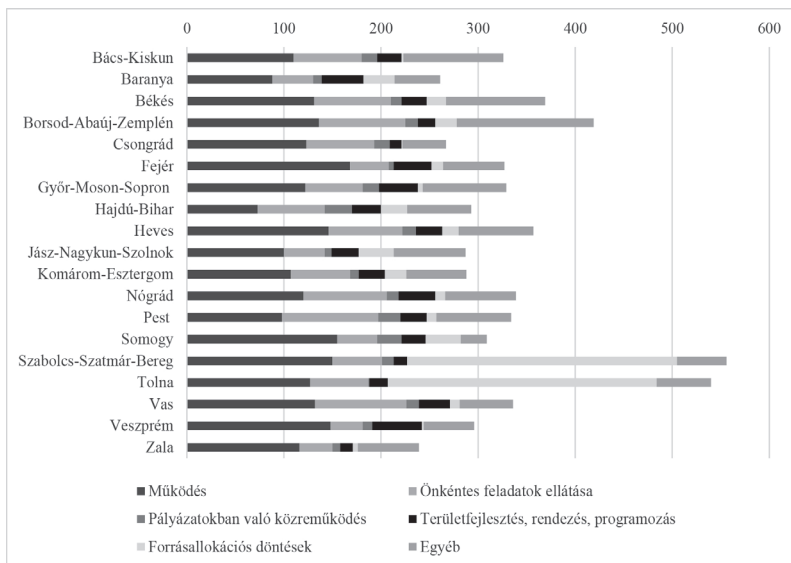
Már a szervezet elemzése is előre jelezte a megyei közgyűlést jellemző főbb aktivitási típusokat, de külön figyelmet szenteltünk a közgyűlések napirendjeinek. Az elemzés a honlapokon hozzáférhető közgyűlési jegyzőkönyvek alapján készült (3., 4. ábra).



3. ábra

*Megyei közgyűlések által megtárgyalt napirendi pontok kategorizálása, 2014–2017*

*Forrás: megyei önkormányzatok közgyűlési jegyzőkönyvei alapján a szerző szerkesztése*



4. ábra

*Megyei közgyűlések által megtárgyalt napirendi pontok kategorizálása, 2014–2017*

*Forrás: megyei önkormányzatok közgyűlési jegyzőkönyvei alapján a szerző szerkesztése*

9. táblázat

*Megyei közgyűlések által megtárgyalt napirendi pontok  
2014–2017*

Megye	Működés	Önkéntes feladatok ellátása	Pályázatokban való közreműködés	Területfejlesztés, -rendezés, programozás	Forrásallokációs döntések	Egyéb
Bács-Kiskun	110	70	16	25	2	103
Baranya	88	42	9	43	32	47
Békés	131	79	11	26	20	102
Borsod-Abaúj-Zemplén	136	89	13	18	22	141
Csongrád	123	70	16	12	1	45
Fejér	168	40	5	39	12	63
Győr-Moson-Sopron	122	59	17	40	5	86

Megye	Működés	Önkéntes feladatok ellátása	Pályázatokban való közreműködés	Területfejlesztés, -rendezés, programozás	Forrás-allokációs döntések	Egyéb
Hajdú-Bihar	73	69	28	30	27	66
Heves	146	76	14	27	17	77
Jász-Nagykun-Szolnok	100	42	7	28	36	74
Komárom-Esztergom	107	61	9	27	22	62
Nógrád	120	86	12	38	10	73
Pest	98	99	23	27	10	77
Somogy	155	41	25	25	36	27
Szabolcs-Szatmár-Bereg	150	51	12	14	278	51
Tolna	127	60	1	19	277	56
Vas	132	94	13	32	10	55
Veszprém	148	33	10	51	2	52
Zala	116	34	8	13	5	63

*Forrás:* megyei SZMSZ-ek alapján a szerző szerkesztése

A napirendek elemzése egyáltalán nem bizonyult könnyű feladatnak, mert hatalmas mennyiségű információt kellett áttekinteni (a közgyűlések átlagosan évente 6–10 ülést tartanak), meg kellett birkóznai a napirendek sokszor nem beszédes elnevezéseinek az értelmezésével, a közgyűlési jegyzőkönyvek eltérő szerkesztési módszereivel stb. A szakmai kihívást inkább az jelentette, hogy miután a napirendek tematikailag rendkívül sokszínűek, hogyan kódoljuk őket, milyen értelmes nagyobb tematikai csoportokba soroljuk a közgyűlések elé kerülő kérdéseket. Arra nem tudtunk vállalkozni (hiszen az összes közgyűlési jegyzőkönyv egészének a végigolvasását igényelte volna), hogy a közgyűlések az eléjük került kérdésekben, ügyekben milyen döntéseket, pontosabban határozatokat hoztak. A nagyszámú, ülésenként tucatnyi napirend vajon érdemi döntéseket takar? Vajon a megyei közgyűlések minden tárgyalt kérdés tekintetében kompetenciával rendelkeztek, végső döntést hoztak, a döntések milyen következményekkel jártak, mire volt hatásuk, ha volt egyáltalán. És a tényleges döntések körében is feltehető a kérdés, hogy volt-e valódi mozgástér, voltak-e alternatívák, volt-e tényleges vita. A kérdéseket csak azért soroljuk, hogy érzékeltessük, tisztában vagyunk azzal, hogy az adataink messze nem voltak teljes körűek, és nem is képesek a testületi működés, különösen a megyei politika közelébe kerülni. Ennek ellenére néhány jellemző a korlátozott spektrumú elemzések alapján is bizonyítotttnak látszik.

Miután a megyei önkormányzatok fő feladata – legalábbis ebben a ciklusban – a TOP-ok menedzselése volt, ezért értelemszerűen eltérő terhelést jelentett ez a feladat a fejlettebb és a fejletlen megyékben, az allokált források arányában. Mégis úgy tűnik, hogy a nagyobb forrásokkal rendelkező megyéknél sem mindegyikben jelent meg a közgyűlési napirendek közt ez a hangsúlykülönbség. A közgyűlési napirendek eltérő arányai mögött ugyanis az is meghúzódhat, hogy a TOP-kérdésekkel foglalkozó bizottság (amely egyébként többnyire ideiglenes bizottságnak minősült) döntési vagy döntés-előkészítési szerepet töltött be, tehát a közgyűlések egyáltalán tárgyalják-e a TOP-hoz kapcsolódó projektszelekciós kérdéseket. Mindenesetre az jól látszik a tematikai arányokon, hogy a területfejlesztés általában és a TOP a megyei közgyűlések napirendjeinek tekintélyes arányát foglalta le. Paradox módon azonban nem ez a fő rendeltetés kötötte le a megyei közgyűlések energiának nagyobb részét, hanem a saját szervezettel kapcsolatos ügyek. Természetesen itt különösen fontos kérdés, hogy hogyan értelmeztük, kódoltuk az egyes napirendeket. A saját működéssel, szervezettel kapcsolatos csoportba soroltunk minden személyi döntést, a szervezetet érintő, szabályozó munkáltatói, pénzügyi, jogi szempontú döntéseket, beszámoltatásokat (például SZMSZ, költségvetés, vagyongazdálkodás, kinevezések, választások, delegálások, interpellációk, eljárási, munkarendi kérdések). Ezek az ügyek nemcsak számban voltak viszonylag magasak, de azt is érzéklni lehetett, hogy bizonyos ügyek rendszeresen visszatérnek, mert a korábbi döntést módosítani kellett. Természetesen a módosítások a leggyakoribbak a költségvetés esetében, de a szervezet szabályozása, a személyi ügyek is sok időt foglalnak le a testületek működésében.

Mint látható, az önkéntes feladatok (amiről a későbbiekben még lesz szó) tekintetében elég jelentős a szórás, fordított arányú összefüggésben azzal, hogy mennyire köti le a testületek energiáit a kötelező feladatok, különösen a TOP menedzsmintjének az ellátása. Az önként vállalt feladatok esetében a megyei önkormányzatok nem kényszerülnek rá mindig a jogszabályokban formalizált eljárásokra. Nem feltétlenül jelenik meg minden olyan kérdés a testületek előtt, amiben egyébként az önkormányzat vezetői, hivatala vagy éppen bizottságai aktivitást mutatnak. A viszonylag nagy arányt képviselő úgynevezett egyéb kategóriába sorolt testületi napirendek, tevékenységek is nehezen szisztematizálhatóak, legfeljebb példákat említhetünk, amelyek viszonylag nagyobb gyakorisággal mindenütt



előfordulnak: nemzetközi kapcsolatok, különböző beszámolók, jelentések, értékelések megtárgyalása, nyilatkozatok elfogadása stb.

A testületek működésére vonatkozóan az interjúk során is nyertünk információkat, ezeket majd a későbbi fejezetben ismertetjük, de azokat is megelőlegezve azt lehet megállapítani, hogy a testületek napirendjei alapján nem olyan szűk a működés fókusza, mint amire a tényleges hatáskörök alapján számítani lehetett. A testületek viszonylag gyakran üléseznek, nagyszámú napirendet tárgyalnak, s nem csak a területfejlesztés kérdéskörén belül. Ez akár üdvözölhető is lenne, hiszen az önkormányzatok ügynevezett általános felhatalmazású intézmények, amelyeknek a mozgásterét eleve a jogszabályok is tágan vonják meg, és nincs jogi akadály, hogy a tényleges, konkrét felhatalmazáson túlnyúljanak. Mégis ott kísért a feltételezés, és a saját szervezetre és működésre és az egyéb napirendek tárgyalására fordított energiák aránya is erre enged következtetni, hogy némileg pótcselekvés vált jellemzővé, ami szinte természetes. Ahogy a megyei vezetők fogalmaztak, lennének kapacitásaik, a kérdés az, hogy milyen irányban lenne célszerű terjeszkedni.

### **2.3. A közmeghallgatások**

A testületi működéshez kapcsolódóan kitérünk a közmeghallgatásokra. Mint tudjuk, ez a közvetlen demokratikus intézmény jogilag kötelező, évente meg kell hirdetni, de azt is tapasztalhattuk az elmúlt évtizedekben, hogy nem vált a magyar önkormányzati rendszer igazán élő, hatékony elemévé. A megyei önkormányzatok esetében különösen nagy a veszély, hogy nem sikerül a közmeghallgatásokat aktivizálni, egyrészt azért, mert nehéz eldönteni, kiket érdemes és lehet megszólítani, hiszen a megyei nyilvánosság meglehetősen speciális és korlátozott. Másrészt azért is nehézkes a közmeghallgatások megszervezése, a működéshez közvetlen kapcsolása, hasznosítása, mert a megyei önkormányzati hatáskörök többsége „nem hozza lázba” a lakosságot, vagy legalábbis nem érzékelhető a megyék részéről sem, hogy tényleges társadalmi vitákat generáljanak. Nem véletlen, hogy a közvetlen demokratikus intézményeket rendszerint akkor alkalmazzák az önkormányzatok vagy kezdeményezik az érintettek, ha valamilyen konfliktus látványosan megosztja a helyi társadalmat. Ilyen konfliktusokat megyei léptékben ritkán lehet érzékelni.

Aggályainkat visszaigazolták az adatok (10. táblázat), ami a részvételt, és különösen az aktivitást illeti. A megyei gyakorlatokat áttekintve különösen érzékelhető volt, hogy a lakosok nem feltétlenül tudnak arról, hogy milyen feladatok tartoznak a megyéhez, és arról sincs világos képük, hogy a megyei jogú városok tekintetében a megyei közgyűlés nem illetékes. Hozzátesszük, a közmeghallgatások meghirdetésnek gyakorlata sem szerencsés a legtöbb megyében, mintegy visszatükrözve, hogy maguk a megyei politikusok sem várnak ezektől a fórumoktól sok inputot, és legitimitációt sem. A saját honlapon, hirdetőtáblán meghirdetett közmeghallgatások nyilvánvalóan kevesebb résztvevőt vonzanak, mint a megyei napilapokban meghirdetett események, de ezek hatássósága is eltörpül a közvetlen mozgósításhoz képest, ami viszont nem jellemző, de lényegében nem is nagyon lehetséges a megyei közgyűlések gyakorlatában. A közmeghallgatás lebonyolítására két elkülönült gyakorlatot lehet azonosítani a megyei önkormányzatok esetében, bár a különbség inkább formális, a tényleges koreográfia hasonló. Az egyik modell a meghirdetett közgyűlés napján, azt megelőzően vagy az ülést követően, de külön eseményként történő megszervezés, a másik pedig az előzetesen meghirdetett közgyűlés egy – általában első vagy utolsó – napirendi pontjaként való tárgyalás a résztvevő civilekkel közösen. Az aktivitás szempontjából nem látszik relevánsnak a megrendezés formája, és az egyes megyék részvételi, illetve hozzászólási adatai közötti különbségek lehetséges, hogy csak a jegyzőkönyvkészítési gyakorlat eltérései miatt érzékelhetők. Összességében azonban a közmeghallgatásokról azt lehet megállapítani, hogy nem bizonyultak sikeres fórumoknak.

A közmeghallgatások tematikáját több csoportba lehet osztani, bár ezek a csoportok nem tűnnek megyespecifikusnak, tehát nem feltétlenül az adott megyét jellemző legfontosabb problémákra, aktualitásokra reagálnak. Jellemzően a közmeghallgatások témái az alábbi három csoportba rendezhetők:

1. a megye társadalmi, gazdasági, közszolgáltatási, infrastrukturális helyzetét leíró beszámolóhoz kötött közmeghallgatás;
2. valamilyen megyei program (területfejlesztési, turisztikai stb.) disszeminációját és megvitatását célzó vita;
3. klasszikus, nem fókuszált közmeghallgatás, ahol vezértéma nélkül érkezhettek a megyei érdekeltek hozzászólásai, javaslati, kérdései.

10. táblázat

*A megyei közgyűlések közmeghallgatásai, 2014–2017*

Megye	Közmeghallgatás szervezésének gyakorlata	Felhasználók száma			
		2014	2015	2016	2017
Pest	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Győr-Moson-Sopron	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	2	4	1	3
Vas	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	2	0	1	n. a.
Zala	Önálló rendezvény szervezése	1	1	0	1
Komárom-Esztergom	Önálló rendezvény szervezése	n. a.	4	2	2
Fejér	Önálló rendezvény szervezése	0	0	0	0
Veszprém	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	1	0
Somogy	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	0
Tolna	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	0
Baranya	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Bács-Kiskun	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás		0	0	0
Békés	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	Önálló rendezvény szervezése	2	0	2	1
Csongrád	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	2
Hajdú-Bihar	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	4	4	5	6
Heves	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	0	0	0	0
Nógrád	Közyűlés elkölönített napirendi pontjaként szervezett közmeghallgatás	1	0	1	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Önálló rendezvény szervezése	0	0	n. a.	n. a.

*Forrás:* megyei közgyűlési honlapok alapján a szerző szerkesztése

A testületek működése szempontjából nem feltétlenül a legfontosabb információ, hogy a közgyűlések milyen szervezetek meghívását tartják fontosnak állandó jelleggel. Ráadásul ezt kötelező szabályozni az SZMSZ-ben, ami nem feltétlenül jelenti azt, hogy ebben a szervezeti körben, a valóságban is intenzívebb lenne az együttműködés. Mindenesetre a 11. táblázat jól tükrözi, hogy a megyék hozzáállása ebben a kérdésben is különböző.

Vannak megyék, ahol érzéklni lehet, hogy az állami, központi szintű kormányzati együttműködés került a fókuszba, de vannak olyanok is, amelyek horizontális partnereket (vállalkozásokat, civil szervezeteket stb.) is beemelnek a formális együttműködési hálózatba.

## 11. táblázat

*Megyei közgyűlésekre tanácskozási joggal meghívott résztvevők megyénként a megyei önkormányzatok SZMSZ-ei alapján*

Megye	Meghívót kap
Bács-Kiskun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a jegyző</li> <li>• az aljegyző</li> <li>• a megye országgyűlési képviselői</li> <li>• bizottságainak nem képviselő tagjai</li> <li>• a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője</li> <li>• a Kecskeméti Törvényszék elnöke</li> <li>• a Bács-Kiskun megyei főügyész</li> <li>• a Bács-Kiskun megyei rendőr-főkapitány</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun megyei igazgatója</li> </ul>
Baranya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baranya megye országgyűlési képviselői</li> <li>• a Baranya Megyei Kormányhivatal Vezetője</li> <li>• a Baranya megyei főjegyző</li> <li>• a Baranya megyei városok polgármesterei</li> <li>• a Baranya megyei területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• Pécs Megyei Jogú Város polgármestere</li> </ul>
Békés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a napirend tárgya szerint illetékes szerv vezetője</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• a megyében élő nemzetiségek országos önkormányzatainak elnökei</li> <li>• a Békés Megyei Kormányhivatal vezetője</li> </ul>
Borsod-Abaúj-Zemplén	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a napirend tárgya szerint illetékes szerv vezetője</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• a megyében élő nemzetiségek országos önkormányzatainak elnökei</li> <li>• a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetője</li> <li>• az önkormányzati hivatal belső szervezeti egységeinek vezetői</li> <li>• a jogszabályokban meghatározott szervek képviselői</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• a megyei önkormányzat könyvvizsgálója, amennyiben a közgyűlés által tárgyaltnapirend azt indokolja</li> </ul>
Csongrád	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megye országgyűlési képviselői</li> <li>• a kormányhivatal vezetője</li> <li>• az Állami Számvevőszék Csongrád Megyei Ellenőrzési Irodájának vezetője</li> <li>• a közgyűlés nem képviselő alelnöke</li> <li>• a könyvvizsgáló</li> <li>• a megyei főjegyző</li> <li>• a települési önkormányzatok – ideértve a megyei jogú városok – polgármesterei</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzat elnöke</li> <li>• a megyében működő, megyei hatáskörű vagy megyei központi társadalmi szervezetek vezetői a tevékenységi körük szerinti napirendekhez</li> <li>• a napirend tárgya szerint illetékes szerv vezetője</li> <li>• a megyében működő kamarák vezetői</li> <li>• a négy legjelentősebb elismert egyház megyei vezetője</li> </ul>

Megye	Meghívót kap
Fejér	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megyei önkormányzat könyvvizsgálója</li> <li>• a napirenddel összefüggésben érdekelt személy vagy szervezet képviselője</li> <li>• Fejér megye országgyűlési képviselői</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzat elnöke</li> </ul>
Győr-Moson-Sopron	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Győr-Moson-Sopron megye főügyésze</li> <li>• a könyvvizsgáló</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• ezen kívül azok is, akiket az egyes napirendek tárgyalásához a munkaterv, illetve a tisztségviselő, a megyei önkormányzat jegyzője, továbbá a napirend előadója megjelöl</li> </ul>
Hajdú-Bihar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megyei önkormányzat törvényességi felügyeletéért felelős szerv vezetője</li> <li>• a megyei közgyűlés jegyzője, aljegyzője, az önkormányzati hivatal szervezeti egységeinek vezetői, valamint a megyei főépítész</li> <li>• a napirend tárgya szerint érdekelt szervek és szervezetek vezetői</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzat elnöke</li> <li>• az SZMSZ 4. mellékletében felsorolt önszerveződő közösségek képviselői, a tevékenységi körükbe tartozó témákban. A felsorolt szervezetek: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Falusi Turizmus Hajdú-Bihar Megyei Szövetsége</li> <li>◦ Hajdú-Bihar Megyei Civil Szolgáltató Központ</li> <li>◦ Hajdú-Bihar Megyei Népművészeti Egyesület</li> <li>◦ Hajdú-Bihar Megyei Nyugdíjas Szövetség</li> <li>◦ Hajdú-Bihar Megyei Polgárőr Szövetség</li> <li>◦ Hajdú-Bihar Megyei Sportszövetségek Szövetsége</li> <li>◦ Magyarok Világszövetségének Hajdú-Bihar Megyei Szervezete</li> <li>◦ Mozgáskorlátozottak Hajdú-Bihar Megyei Egyesülete</li> <li>◦ MTESZ Hajdú-Bihar Megyei Területi Tanács Műemléki Albizottsága</li> <li>◦ Népművelők Hajdú-Bihar Megyei Egyesülete</li> <li>◦ Nyugdíjasok Hajdú-Bihar Megyei Képviselői</li> <li>◦ Városok, Falvak Szövetsége</li> </ul> </li> </ul>
Heves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a nem a közgyűlés tagjai közül választott alelnök</li> <li>• a bizottságok nem közgyűlési tag tagjai</li> <li>• az előterjesztő az általa előterjesztett napirendi pont tárgyalásához</li> <li>• a kormányhivatal vezetője</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzat elnöke</li> <li>• a megyei önkormányzat könyvvizsgálója, a megyei közgyűlés részvételével működő gazdálkodó szervezetek vezetői</li> </ul>
Jász-Nagykun-Szolnok	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megye országgyűlési képviselői</li> <li>• a kormányhivatal vezetője</li> <li>• a megyei főjegyző</li> <li>• Solnok Megyei Jogú Város polgármestere</li> <li>• a települések polgármesterei</li> <li>• a megyei roma nemzetiségi önkormányzat elnöke</li> <li>• a napirendi pontok előadói, a napirend tárgya szerint érdekelt szervek és szervezetek vezetői, megalakulása esetén az 56. § (3) bekezdés szerinti egyeztető fórum tagjai</li> <li>• a napirend tárgya szerint illetékes bizottság nem közgyűlési képviselő tagjai</li> <li>• a napirend tárgya szerint érdekelt önszerveződő közösségek képviselői</li> <li>• a megyében működő gazdasági kamarák vezetői</li> <li>• a megyei rendőrfőkapitány</li> </ul>

Megye	Meghívót kap
Komárom-Esztergom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megye országgyűlési képviselői</li> <li>• a területi nemzeti önkormányzatok elnökei</li> <li>• a kormányhivatal vezetője</li> <li>• a megyei önkormányzattal együttműködési megállapodást kötött gazdasági érdekképviseleti szervek vezetői</li> <li>• a könyvvizsgáló</li> <li>• a megye települési önkormányzatainak polgármesterei</li> <li>• akiknek a részvétele az adott napirendi pont tárgyalásánál indokolt</li> </ul>
Nógrád	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megyei önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek vezetői az őket érintő napirendhez</li> <li>• az egyéb szervek vezetői és a települési önkormányzatok polgármesterei, a feladatokat, illetve a településüket érintő napirendhez</li> <li>• a megyei tömegkommunikációs szervek képviselői</li> <li>• a kamarák megyei szervezetei elnökei</li> <li>• a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv vezetője</li> <li>• a Balassagyarmati Törvényszék elnöke</li> <li>• a megyei főügyész</li> <li>• a területi iroda munkatársa</li> <li>• akiket az egyes napirendi pontok tárgyalásához az ülésterv, illetve az elnök, a főjegyző vagy a napirend előterjesztője megjelöl</li> </ul>
Pest	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a bizottság nem képviselő tagja</li> <li>• a megyében egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselő</li> <li>• a jegyző</li> <li>• az aljegyző</li> <li>• a területi nemzeti önkormányzat elnöke</li> <li>• az a személy, a napirendi pontra szóló tanácskozási joggal a napirenddel érintett, továbbá az előterjesztő, az elnök vagy a bizottság által javasolt természetes személy vagy szervezet</li> </ul>
Somogy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a közgyűlés nem közgyűlési tag alelnöke</li> <li>• a jegyző</li> <li>• a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv vezetője</li> <li>• az általa érintett napirendeket illetően az előterjesztő, amennyiben nem közgyűlési tag</li> <li>• az a személy, intézmény, illetve szervezet vezetője, képviselője, akinek jelenléte a napirend tárgyalásához szükséges, erre az előterjesztő tesz javaslatot</li> <li>• a területi nemzeti önkormányzatok elnökei</li> </ul>
Szabolcs-Szatmár-Bereg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a területi nemzeti önkormányzatok vezetői</li> <li>• a jegyző, az aljegyző</li> <li>• a megyei kormányhivatal vezetője</li> <li>• a megye országgyűlési képviselői</li> <li>• érintettség esetén természetes személyek, illetve szervezetek delegáltjai</li> </ul>
Tolna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a megyei jegyző</li> <li>• a megyei önkormányzat könyvvizsgálója</li> <li>• a megyei aljegyző és a hivatal osztályvezetői</li> <li>• az előterjesztő, amennyiben nem közgyűlési tag</li> <li>• az a személy, illetve szervezet vezetője, képviselője, akinek jelenléte a napirendi pont tárgyalásához szükséges</li> <li>• a területi nemzeti önkormányzatok elnökei</li> <li>• a megyei fejlesztéspolitikai tanácsos</li> </ul>

Megye	Meghívót kap
Vas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szombathely Megyei Jogú Város polgármestere</li> <li>• a kormányhivatal vezetője</li> <li>• a Szombathelyi Törvényszék elnöke</li> <li>• a megyei főügyész</li> <li>• a megyei rendőr-főkapitányság vezetője</li> <li>• a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatója</li> <li>• a gazdasági kamarák megyei szervezeteinek vezetői</li> <li>• a területi nemzetiségi önkormányzatok elnökei</li> <li>• az országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok megyei szervezeteinek vezetői</li> <li>• a jegyző, az aljegyző és az önkormányzati hivatal belső szervezeti egységeinek vezetői</li> <li>• a következő önszerveződő közösségek képviselői: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Vas Megyei Turizmus Szövetség</li> <li>◦ Vas Megyéért Egyesület</li> </ul> </li> <li>• akinek meghívását a közgyűlés elnöke indokoltnak tartja</li> </ul>
Veszprém	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veszprém megye településeinek polgármesterei</li> <li>• a Veszprém Megyei Napló újságírója</li> <li>• Veszprém TV, Regina TV</li> <li>• a Veszprém Megyei Kormányhivatal vezetője</li> <li>• a napirenddel összefüggésben érdekelt szervezetek képviselői</li> <li>• a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Veszprém megyei szervezetének elnöke</li> <li>• a Veszprém Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnöke</li> <li>• a Pannon Egyetem rektora</li> <li>• a Balaton Fejlesztési Tanács elnöke</li> <li>• a MÁK Veszprém Megyei Igazgatóság igazgatója</li> <li>• a Veszprém Megyei Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke</li> <li>• a Veszprém Megyei Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke</li> <li>• országgyűlési képviselők</li> <li>• a megyei rendőr-főkapitány</li> <li>• a megyei főügyész</li> <li>• a törvényszék elnöke</li> <li>• a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatója</li> <li>• a Veszprém Megyei Vállalkozási Központ igazgatója</li> </ul>
Zala	A közgyűlés ülésére meg kell hívni – tanácskozási joggal – azt, akinek jelenlétének jogszabály kötelezővé teszi, illetve akinek a meghívását az elnök az egyes napirendi pontok megtárgyalásához indokoltnak tartja.

*Forrás:* megyei közgyűlési honlapok alapján a szerző szerkesztése

## 2.4. A megyei közgyűlési hivatalok

Kutatásunk elején azt feltételeztük, hogy a megyei közgyűlések munkáját segítő hivatalokról egyszerű lesz az információkat összegyűjteni, hiszen az SZMSZ-ek tartalmazzák a szerkezetet és a létszámokat is. Nem is törekedtünk egyébként ebben a témában teljes körű információkra, mondván, a hivatal kiszolgáló tevékenységet végez, nyilvánvalóan mérete, felépítése, személyi összetétele alkalmazkodik a közgyűlés és a vezetők feladataihoz. A megyei közgyűlések mögötti hivatalok, segítő szervezetek

nem egységesek, és méretük változékony. Az is kiderült, hogy a megyei önkormányzatok működése szempontjából a hivatalok kapacitásai különösen kritikusak, ezért ezzel a kérdéssel foglalkozni kell annak ellenére, hogy az információk meglehetősen korlátozottan álltak rendelkezésre.

A megyei önkormányzatok hivatalai szenvedték el vélhetően a legnagyobb átszervezést (ahogy a megyei vezetők eufemisztikusan fogalmaztak, konszolidációt) 2010 után, nyilván szoros összefüggésben a megyei feladatok drasztikus csökkentésével. A változások már az Möt.v.-t megelőzően megindultak, hiszen a megyék „konszolidációja” már a törvény előtt megindult, a finanszírozási válságba jutott intézmények állami fenntartásba vételének hatására, majd évekig folytatódott, ahogy a nem államosított intézmények a megyei jogú nagyvárosok kapták meg a korábbi megyei feladatok és intézmények egy részét. A hivatali leépítések, ha úgy tetszik, törvényszerűek voltak az adminisztratív terhek csökkenésével párhuzamosan, ugyanakkor még akkortájt egyáltalán nem lehetett kalkulálni azzal, hogy az új, területfejlesztési funkciók ellátásához milyen kapacitásokra és szakértelemre lesz szükség. Mindenesetre a hivatali háttér megrendült mind méretében, mind mentálisan. A reformok idején a megyei önkormányzatokkal szembeni fenntartások, bizonytalanságok jellemzésére idézzük egy kormány megbízott akkortájt megfogalmazott véleményét, aki szerint a megyéknél maradt alig egy tucatnyi ember is sok, ha a feladatokat nézzük. Erről a holtpontról kellett a rendszert újraépíteni. Ez nem bizonyult egyszerű feladatnak azért sem, mert a megyei önkormányzatok állami finanszírozása ugyancsak nulla bázisról indult, és különösen a hivatali költségek elismertetése volt nehéz. A helyzetet rögtönzésnek is hívható módon oldották meg 2012-ben, amikortól a megyei önkormányzatok egységesen kaptak egy bizonyos keretösszeget (*normát*) a hivatal költségeinek fedezésére, ez az összeg azóta sem változott. A megyei önkormányzatok ezért minden évben kénytelenek *tartalékra* pályázni, az odaítélt forrásokat egymás között felosztani, ami természetesen még mindig nem elegendő, és ami különösen problematikus, nyilvánvalóan nem stabil, nem tervezhető finanszírozás.

A lebegtetés önmagában is káros, ha a munkához szükséges szakemberek rendelkezésre állását lélektanilag garantálni kellene, de a helyzetet kezelni szándékozó ad hoc megoldások további teljesítménydeficitet eredményeznek, ráadásul most már olyan funkciók tekintetében, amelyek fontosságát senki nem kérdőjelezheti meg, ami nevezetesen az uniós források menedzselésében való közreműködés. Miután a TOP-ok előkészítése, majd



végrehajtása megindult, a megyei önkormányzatok számára is megnyílt a lehetőség a hiányzó kapacitások pótlására. Egyrészt kormányzati döntés született a regionális fejlesztési ügynökségek feloszlásáról, a megyei önkormányzatokat megjelölve jogutódként (bár nem kevés bizonytalanság övezte a döntést és annak végrehajtását). Az ügynökségek nagyon értékes munkatársi állománya nem került át teljes mértékben és automatikusan a megyei önkormányzati szervezeti rendszerbe. A megyék mint tulajdonosok nem is alkalmaztak e tekintetben egységes megoldást, és máig vita tárgya, hogy mi lenne az optimális, és különösen fenntartható modell. A megyei önkormányzatok számára stabil, kiszámítható megoldásnak ígérkezett az a szabály, hogy a TOP-ból finanszírozott projektekből 2,5% az adminisztráció költségeire fordítható. A konstrukció logikája azonban egyáltalán nem alkalmas arra, hogy egy területi önkormányzat a maga feladatait biztonságos, kiszámítható menedzsment segítségével lássa el hosszú távon. A projektkeret eleve időben korlátozott forrásokat jelent, és a projekt nagysága, a szervezet által menedzselt projektek száma mentén a forrás volumene is változik, nem is beszélve a felhasználás meglehetősen szigorú pénzügyi szabályairól.

Ezek a bizonytalansági tényezők is arra terelték a megyei vezetéseket több megyében is, hogy a projektek menedzselését végző apparátusok elkülönüljenek a közgyűlés hivatali szervezetétől, legalábbis jogilag. Sok helyen tehát külön gazdasági társaságokba szerveződött a TOP-ok menedzselése, amihez aztán további projektek (például foglalkoztatási paktumok) adminisztrációja is kötődött, meglehetősen változatos módon. Voltak azonban olyan megyék is, ahol a hivatali létszám növekedett, és a hivatal keretében látják el ugyanazokat a feladatokat.

Nem célunk az egyes megoldások bemutatása, egyébként is folyamatosan változó a helyzet. Pusztán arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a megyei önkormányzatok meglehetősen bizonytalan helyzete és kilátásai a középszintű, illetve a területi/helyi kormányzás egész rendszerében olyan mellékhatásokkal jár, ami nehezíti majd a későbbi esetleges megerősítést. Az önkormányzás, ezen belül különösen a területi tervezés, területfejlesztés olyan speciális tudásokat, tapasztalatokat, helyi és személyes, intézményi beágyazottságot igényel, ami nem teremthető meg egyik napról a másikra, és elvesztése is nagyon nehezen pótolható. Ez igaz egyébként a fejlesztési ügynökségi hálózatra is, amelynek szélnek eresztése nagyon nagy hiba volt. A megyei önkormányzatok körül jelenleg tevékenykedő apparátus, illetve annak hivatali része mindenképpen stabilizálандó

és megerősítendő lenne. A megyék közötti jelenlegi jelentős különbségek (12. táblázat) jól jelzik a bizonytalanságot, az ideiglenességet. A megyei önkormányzás működési hatékonysága nemcsak az adminisztratív kapacitásokon múlik, de annak hiánya egészen biztosan negatív hatással jár.

## 12. táblázat

*Magyei önkormányzati hivatalok alkalmazotti létszáma*

Magye	Magyei önkormányzati hivatal létszáma	Magye	Magyei önkormányzati hivatal létszáma
Bács-Kiskun	23	Komárom-Esztergom	26
Baranya	34	Nógrád	37
Békés	28	Pest	26
Borsod-Abaúj-Zemplén	42	Somogy	32
Csongrád	27	Szabolcs-Szatmár-Bereg	46
Fejér	29	Tolna	20
Győr-Moson-Sopron	29	Vas	25
Hajdú-Bihar	26	Veszprém	28
Heves	28	Zala	16
Jász-Nagykun-Szolnok	21		

*Forrás:* megyei önkormányzati honlapok alapján a szerző szerkesztése

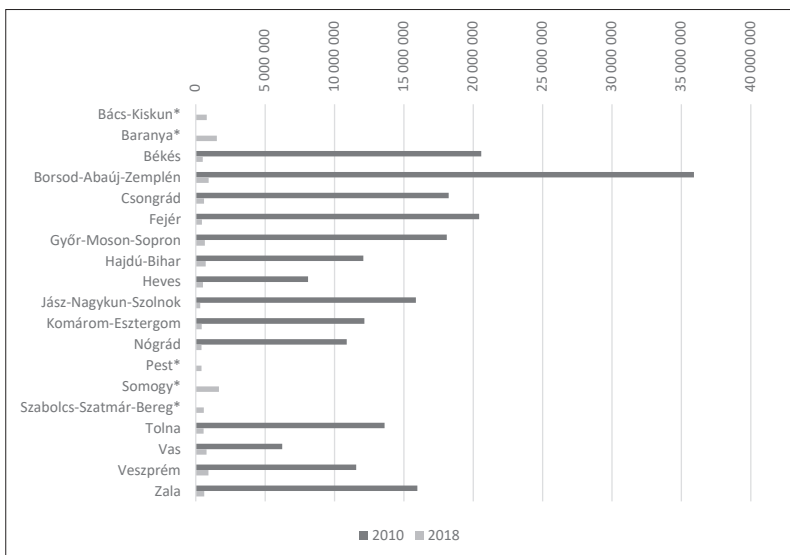
Nem rendeltünk külön alcímet a megyei pénzügyek elemzésének, holott természetesen megérte volna. A pénzügyek elemzése azonban rendkívül nehéz lett volna, nemcsak az információkhoz való hozzáférés szempontjából, hanem azért is, mert nagy volt a kockázata a tévedésnek. A megyei pénzügyeknek ugyanis két nagyon jelentősen eltérő jellegű és méretű fejlesztési és működési szektora van. A fejlesztési forrásokhoz, projektekhez kötődő források ugyan nagy volument képviselnek, de nem árulnak el sokat magukról a megyei önkormányzatokról. Ezért arra korlátozódott az adatgyűjtés a megyei közgyűlési költségvetési rendelet alapján, hogy milyen változás következett be a működési költségvetések tekintetében azt követően, hogy a megyei önkormányzatok elveszítették korábbi intézményfenntartó funkciójukat. A drasztikus csökkenés természetes, még akkor is érdemes érzékeltetni a mértéket és azt is, hogy a megyék nemcsak a népességszámuk, hanem egyéb okok miatt is a reform előtt nagyon különböző nagyságrendű intézményhálózat felett rendelkeztek (13. táblázat, 5. ábra). Ugyanakkor a megyék közötti jelenlegi működési költségvetésbeli különbségek, és egyáltalán a nagyságrend is azt sugallják, hogy a megyei pénzügyek nem jelentenek egy világos, kiszámítható keretrendszert a működéshez.

## 13. táblázat

*Megyei önkormányzatok működési kiadásai 2010-ben és 2018-ban  
(ezer Ft)*

<b>Megye</b>	<b>Működési kiadás, 2010</b>	<b>Működési kiadás, 2018</b>
Bács-Kiskun	n. a.	796 583
Baranya	n. a.	1 515 029
Békés	20 568 789	507 828
Borsod-Abaúj-Zemplén	35 906 783	931 163
Csongrád	18 227 818	589 306
Fejér	20 420 088	446 952
Győr-Moson-Sopron	18 097 077	652 476
Hajdú-Bihar	12 070 216	717 057
Heves	8 100 000	516 052
Jász-Nagykun-Szolnok	15 862 449	328 157
Komárom-Esztergom	12 156 427	432 536
Nógrád	10 883 895	410 389
Pest	n. a.	417 689
Somogy	n. a.	1 670 582
Szabolcs-Szatmár-Bereg	n. a.	581 919
Tolna	13 609 973	571 419
Vas	6 227 569	773 264
Veszprém	11 567 877	909 676
Zala	15 964 230	613 722

*Forrás: megyei költségvetési rendeletek, 2010; 2018 alapján a szerző szerkesztése*



5. ábra

Megyei önkormányzatok működési kiadásai 2010-ben és 2018-ban (ezer Ft)

Megjegyzés: \* a 2010. évi adat hiányzik

Forrás: a megyei közgyűlési honlapok alapján a szerző szerkesztése

## 3. A megyei feladatrendszer

### 3.1. Bevezető megjegyzések

Logikailag egészen biztosan jogosan kifogásolható, hogy egyrészt már a testületi működésnél belevágtunk a megyei önkormányzati funkciók kérdéskörébe, illetve ezt az alfejezetet pedig a jogi szabályozással kezdjük, hiszen ezt akár tekinthetjük független változónak, minden megyét egyaránt meghatározó objektív jellemzőnek, ami nem igényel empirikus elemzéseket. Hogy mégis ehelyütt tárgyaljuk a megyei feladatrendszer szabályozásának kérdését, annak összetett magyarázata van. Egyrészt a kutatásban előre nem kalkuláltan sok időt, munkát igényelt a megyei hatáskörök azonosítása, holott ha az Möt.v. rendelkezéseiből indultunk volna ki, akkor

nagyon egyszerű lett volna a feladat. Ugyanakkor azt feltételeztük, hogy az Möt.v.-ben szereplő felhatalmazás keretjellege folytán a későbbi jogalkotás is számol a megyei önkormányzatokkal, illetve azt is feltételeztük, hogy a korábbi jogszabályok sem ignorálják teljesen a megyei önkormányzati közgyűléseket, elnököket, jegyzőket, tehát mégis hosszabb a megyei hatásköri lista az Möt.v.-ben megjelölt missziónál.

A feltételezés verifikálása meglehetősen sok munkába került, ami lehet egyben a hatásköri jegyzékek összeállítási, karbantartási rendszerének a kritikája is. Szerkezeti okokból úgy döntöttünk, hogy a listát csak mellékletben közöljük (vesd össze: 1. és 2. mellékletek), de a lista szerkesztése során tapasztaltakat ehelyütt összefoglaljuk. A lényeg az, hogy a megyei közgyűlések, a megyei közgyűlési elnökök és a megyei főjegyzők hatáskörei meglehetősen hosszú listát képeznek. A mi elemzéseink szerint, amelyhez az információkat elsősorban a Belügyminisztérium honlapján elérhető összeállításból és az Új Jogtárból (Wolters Kluwer) nyertük, a megyei közgyűléseknek 66, a megyei közgyűlési elnököknek 21, a jegyzőknek pedig 31 jogszabály (amely nem mindegyik törvény!) ad hatáskört, illetve feladatokat. A hatáskörök, feladatok számát a jegyzékek alapján azért nem érdemes megadni, mert ezek értelmezése ellentmondásos eredményekhez vezethet. A hivatalos jegyzékekben sok olyan feladat- és hatáskörként értelmezett tétel van ugyanis, amely természetesen hozzá tartozik egy működő közszervezet, illetve testület működéséhez, ha úgy tetszik, nem is igényelne külön hatásköri felhatalmazást. A feladatok, hatáskörök egy jelentős része technikai jellegű, a szervezetműködtetéshez kapcsolódó költségvetési, munkajogi stb. döntéseket telepíti, tehát nem *kifelé* irányul. Akár jogszabályszerkesztői hanyagság, akár tudatos hatáskörtelepítési stratégia alapján, de a listák azt mutatják, hogy a megyék sok közfeladat és ágazat területén szerepet játszanak. Ez a szerep sokszor nem érdemi, vannak egyszerűen elfelejtett, illetve nem gyakorolt hatáskörök, de vannak olyanok is, amelyek alapján a megyei önkormányzatok a jelenleginél sokkal érdemibb szerepet követelhetnének maguknak több ágazatban is.

### **3.2. A megyei önkormányzatok hatáskörei és feladatai a jogi szabályozás alapján**

Az önkormányzati hatásköri listákon sorolt feladatok és hatáskörök között vannak olyanok, amelyek esetében a jogalkotó nem differenciált az egyes

önkormányzati típusok között, és olyanok, amelyeket kifejezetten a megyei önkormányzatokra (és természetesen párhuzamosan a megyei jogú városokra) adresszált.

Az Mötv.-beli felhatalmazásból indultunk ki, amely a megyei önkormányzatokat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokkal ruházza fel. Ennek a feladatkörnek, funkciónak megyei önkormányzatokhoz telepítése a megyei önkormányzatok körében felért egy revelációval, hiszen a korábbi évtizedekben éppen ezt a funkciót vitatták el a választott területi önkormányzatoktól. Mint tudjuk, már a korábbi önkormányzati törvény 1994-es első módosítása *expressis verbis* kizárta a megyei önkormányzatokat ebből a funkcióból, előírva a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozását. Ennek oka annak idején egyrészt a rendszerváltás előtti megyei tanácsok által birtokolt forráselosztási hatalom visszatérésétől való félelem volt, másrészt az is, hogy ekkor már az Európai Unió kohéziós politikájáról tudtuk, hogy partnerségi intézmények létrehozását várja el, harmadrészt vélhetően az is, hogy a fejlesztési tanácsok delegálási szisztémája lehetőséget biztosított a különböző érdekcsoportok korporatív logikájú bevonása számára. A területfejlesztési törvény 1996-ban történt elfogadásával a fejlesztési tanácsi rendszer több szinten is kiépült, de folyamatosan magában hordozta azt a közjogi dilemmát, hogy exkluzív, korlátozott nyilvánossággal működő testületek fogadnak el fejlesztési terveket, amelyek egy-egy térség sorsát hosszú időre meghatározzák. Nem véletlen, hogy a rendezési tervezés megyei önkormányzati hatáskörben maradt, amelynek kötelező hatályát közjogi legitimáció nélkül aligha lehetett volna biztosítani. Ilyen előzmények után a 2011-es koncepcióváltás nyilvánvalóan a megyei önkormányzatok számára pozitív következményeket ígért, még akkor is, ha a meglehetősen tömör és rövid megyei feladatlista alapján még nem lehetett tudni, hogy a valóságban mit is fog jelenteni. Különösen a koordinációs felhatalmazás elgondolkodtató, mert az Mötv.-beli megfogalmazásból nem feltétlenül csak a területfejlesztésre korlátozódó feladatként értelmezhető.

Mindenesetre a területfejlesztési felhatalmazást további ágazati törvények (területfejlesztés, építésügy stb.) hosszú tevékenységlisták sorolásával konkretizálják. Széles körben jelölik meg a megyei önkormányzatok funkcióit a tervezésben, információs rendszer működtetésében, forrásfelhasználásban, a településekkel, állami szervekkel való kapcsolattartásban. A hosszú tevékenységlista azonban sok olyan felhatalmazást tartalmaz, amelyhez nem kötődnek döntési jogosítványok, illetve érdemi végrehajtási

eszközök, jól érzékeltetve, hogy a feladatok és hatáskörök összekapcsolása nem következetes: vizsgálja, értékeli, véleményezi, koordinálja, segíti, ösztönzi stb. Érdekes, hogy a vidékfejlesztés terén markánsabb jogosítványokat ad a jogszabály a megyei önkormányzatoknak, miközben a kutatásaink tapasztalatai szerint ezen a területen nem sikerült a megyei önkormányzatoknak egyelőre pozíciót szereznie. A megyei önkormányzatokhoz kapcsolódó speciális területfejlesztési hatásköri szabályok mellett természetesen a megyékre is vonatkoznak a szervezet működtetéséhez kapcsolódó, az MötV.-ben, az államháztartási törvényben és más jogszabályokban sorolt jogosítványok, illetve kötelezettségek, például személyi döntések, szervezetszabályozás, pénzügyek, vagyon. Ezek a hatáskörök teszik hosszúvá a hatásköri listákat, miközben nem rendelkeznek azzal a funkcióval, hogy kijelöljék az állami, önkormányzati szervek körében a speciális, megyei önkormányzati kompetenciákat.

A hatásköri listákon szép számmal vannak olyan speciális, ágazati hatáskörök is, amelyeknél a jogszabályi felhatalmazás általában az önkormányzatokra vonatkozik. Ebben a körben azonban feltételezhető, hogy a hatásköri szabályok nem feltétlenül pontosak, csupán bent felejtődött a megyék felhatalmazása. A megyei önkormányzatokat sem zárják ki például szabálysértési másodfok elbírálásának vagy éppen közigazgatási óvadék kiszabásának a lehetőségéből, de alkalmazhatnak természetvédelmi öröket, és alkothatnának kirívóan közösséggellenes magatartást korlátozó szabályokat is. Meglepő talán, de a szociális törvény nem csak a települési önkormányzatok számára írja elő általánosságban, hogy gondoskodjanak a szociális ellátás feltételeiről, és a jogosítványok között sem differenciál a helyi és megyei önkormányzatok között: például a megyei önkormányzat is rendelkezhet az ételmezési térítési díjakról, miközben egyetlen intézményt sem működtet (bár ennek lehetőségét sem zárja ki a legtöbb ágazati, közszolgáltatásokat rendező törvény).

Ugyanakkor van olyan általános, tehát nem a helyi önkormányzatokra korlátozott önkormányzati felhatalmazási kör is, amelybe valóban beleférnek a megyei önkormányzatok is, például a közbiztonsághoz kapcsolódó jogosítványok, energiaellátási, árvíz- és belvízvédkezési tervezés, a környezet állapotának figyelemmel kísérése, és elvileg (jogilag) a közút fenntartása is lehet(ne) megyei feladat.

Vannak kifejezetten a megyéknek szánt olyan feladatok, amelyek nem a területfejlesztési ágazatban jelennek meg, igazolva, hogy a megyei önkormányzatok nincsenek teljesen belepréselve a területfejlesztés feladatkörébe:

megyei környezetvédelmi programot készítenek, koordinálják a települési környezetvédelmi tervezést, jelentős feladataik vannak a természetvédelemben, a sportszervezésben, és részt vesznek a közúti közlekedési, hírközlési, információs feladatok ellátásában és a kulturális örökség védelmében is.

A megyei elnök és a jegyző, miután önálló hatáskörök címzettje lehet, külön elemzés tárgya volt. Az értelemszerűen őket megillető képviselői és munkáltatói jogosítványok mellett érdemes megemlíteni, hogy a megyei közgyűlési elnök kapott védelmi igazgatási jogosítványokat (ezekben a jegyző segíti), így irányítási jogosítványt a megyei katasztrófavédelemben, de kaphat honvédelmi feladatokat is. A jegyző önálló jogosítványai között a megyei választási iroda vezetése tekinthető a legfontosabbnak.

A továbbiakban a fenti meglehetősen diffúz feladatkörök, hatáskörök közül azokra koncentrálnunk, ahol kutatásunk érdemi működést tapasztalt. Külön részt szentelünk majd az önként vállalt feladatok helyzetének is.

### **3.3. A megyék területfejlesztésben, tervezésben betöltött szerepe**

Mint tudjuk, a megyei önkormányzatok tervezési felhatalmazása az Mötv.-ből származik, amely a megyei önkormányzatok feladatává teszi a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési feladatok ellátását. Az ezekhez a közpolitikákhoz nem kötött (vagy kötött, ez szakmai vita tárgya jelenleg is), úgynevezett koordinációs feladatok ellátása elvileg ugyancsak magában foglalja a tervezés szükségességét és lehetőségét is.

A területfejlesztési feladatok részletesebb szabályozása természetesen ágazati törvényben történt, amelynek első változatát még 1996-ban fogadták el, de filozófiája, tartalma a gyakori módosítások nyomán alapvetően megváltozott. 1996-ban a megyei önkormányzatok meglehetősen lágy és nehezen értelmezhető, megoldható feladatokat kaptak, még kevésbé hatásköröket. Igaz ez a területi tervezésre is. Miközben a megyei önkormányzatok erősebb legitimációja nyilvánvalóan ideálisabb bázis lett volna a területi tervezésre, mégis a stratégiai tervezés funkcióját a fejlesztési tanácsok kapták, s a megyei önkormányzatok tervezési felhatalmazása a rendezési terv elfogadására szűkült. Mint tudjuk, az uniós csatlakozást közvetlenül megelőző, majd követő időszakban a NUTS 2-es régió és a megye párhuzamosan volt a területi tervezés szintje, kerete, de



formailag a régiók voltak meghatározók, hiszen a csatlakozást követő első, csonka programozási periódusban, majd az azt követően is a területi operatív programozás terméke a regionális operatív program lett. Más kérdés, hogy ezek a régiók, illetve az operatív programok mennyiben voltak valószínűs, belső kohéziót mutató területi kategóriák, vagy inkább a megyei, kistérségi fejlesztési elképzelések mechanikus összegzései. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a regionális lépték valami tehetetlenségi nyomatékként a jelenleg hatályos megyei tervekben is tovább él, miután a tervek többnyire tartalmazzák a korábbi régiókhoz tartozó, illetve a szomszéd megyékkel kapcsolatos elképzeléseket, megfontolásokat.

Mindenesetre a megye vagy régió dilemma a területfejlesztési törvény 2011-es módosításával eldőlt. Az 1996. évi XX. törvény hatályos szövege egyértelműen a megyei önkormányzatokat jelöli ki a fejlesztési tervezésre, még akkor is, ha a megye hosszú távú fejlesztési koncepciójának, fejlesztési programjának és alprogramjainak elfogadását a különböző kormányzati szintekkel, szereplőkkel (kormányzat, települési önkormányzatok, megyei jogú város, más megyék, gazdasági szereplők) való egyeztetéshez köti. Ugyanakkor kétségtelen, hogy helyet biztosít az országos és helyi tervek elfogadásában való megyei részvételre is. Noha a fejlesztési (és ágazati) tervezés közjogi szabályozásában még mindig nincs világos modell, a jogszabályok és eljárásrendek alapján nehéz eldönteni, hogy a különböző szinteken elfogadott tervek kötelezők-e az alsóbb szintek számára, mégis legalább annyira előrelépés történt, hogy az egyes tervezési szintek egymással összekötődnek a jogi szabályozás szerint. Kérdés persze, hogy mi történik akkor, ha az egyes szintek között nem alakul ki konszenzus. Azt a kutatásunk is igazolta, hogy a központi és megyei szintek közötti véleménykülönbségek mindig a központi döntéshozó javára oldódnak fel. Ugyanakkor nem érzékeltük azt, hogy a megyék hasonló autoritással rendelkeznének a helyi tervezés irányában. A közjoginak látszó dilemma egyébként a gyakorlatban azért nem jelenik meg, mert a rendszeres időzavar eleve csak formális egyeztetéseket tesz lehetővé, nem is beszélve a megyei közgyűlések mögötti kapacitáshiányról, amely eleve megakadályozza, hogy érdemi vita folyjék a helyi, megyei jogú városi és a megyei tervezési apparátusok között.

A területfejlesztési törvény alapján összességében azt mondhatjuk, hogy a fejlesztéspolitikában, pontosabban annak hazai dimenziójában a megyei önkormányzatok fontos szerepet töltenek be, felhatalmazásuk van a fejlesztési irányok kijelölésére és ezeknek a többi érintettel való egyeztetésére, érvényesítésére is (előzetes véleményezési jog, részvételi

jog stb.). Más kérdés, hogy vajon van-e jelenleg igazán nemzeti fejlesztéspolitika, különösen, hogy van-e a nemzeti fejlesztéspolitikának elkülönült forrásrendszere. Ennek hiányában ugyanis a megyei önkormányzati hatásköri felhatalmazás papíron marad. A nemzeti tervezési, különösen a rendezési tervezési feladatok esetében szigorú eljárási és tartalmi szabályok kötik a tervezők kezét. Összességében kijelenthető, hogy a megyei stratégiai irányítás mozgásteret erősen korlátozott, hiszen a területi fejlesztési tervezés során mind a szakpolitikai (ágazati) programok, mind pedig a rendezési tervek elsőbbséget élveznek a jogi szabályozás szerint.

Ugyan a törvény nem fogalmazza meg *expressis verbis*, de a rendelkezésekből az is kiderül, hogy az uniós fejlesztési forrásokhoz kapcsolódó tervezésben is részt vesznek a megyei önkormányzatok. A törvény úgy fogalmaz, hogy a megyei önkormányzat kizárólagos hatáskörben, rendeleti formában, a stratégiai tervezésért felelős miniszter előzetes állásfoglalása alapján fogadja el a megyei fejlesztési koncepciót és programot (időtávja nincs meghatározva a törvényben). E tevékenységről a megyék be is beszámolnak a nemzeti fejlesztési miniszternek (illetve most már nyilvánvalóan a jogutódjának). Ez a feladat, miközben gáláns felajánlás a megyei önkormányzatoknak a nemzeti szintű fejlesztési forrásokat sokszorosán meghaladó uniós kohéziós politikai források felhasználásában való részvételre, mégis *nagy árat kell fizetni érte*. Ez a tevékenység ugyanis logikájában gyökeresen eltér az önkormányzati modelltől, s lényegében hierarchiát hoz létre a kormányzati és megyei kormányzati szint között. Az uniós programozás logikája ezt nem zárja ki (bár nem is teszi kötelezővé), és valóban indokolt is, hogy a tervezési, programozási dokumentumok összhangban legyenek, mégis ellentmondásos az előírás, és elvileg konfliktusokat eredményezhet a miniszter állásfoglalásának kötelező figyelembevétele a közvetlenül választott megyei testület által. Mint említettük azonban, a gyakorlat ezt a közjogi aggályt átlépte, a felmerült nézeteltérések, konfliktusok informális egyeztetések alapján oldódnak meg.

Nyilván a tervezési feladatok tartalmi, szakmai és eljárási kérdéseit további jogszabályoknak kell rendeznie, de a területfejlesztésről szóló törvény is előírja a legfontosabb intézményi, eljárási kereteket. Kötelezően előírja a regionális és megyei konzultációs fórum létrehozását, de ezek működése már nem szabályozott, mint ahogy a tervegyeztetési mechanizmusok sem, beleértve azt is, hogy – mint már felvetettük – mi történik akkor, ha az összehangolandó tervek elfogadói nem értenek egyet vagy egymással, vagy a megyei önkormányzattal.

Az uniós fejlesztéspolitikában és tervezésben való megyei részvétel részletesebb szabályai kormányzati normákban jelentek meg a programozási periódust megelőzően, illetve kezdetén. A 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet részletesen szabályozta a tervezési mechanizmust és a tervek tartalmi sajátosságait, kifejezetten követve az uniós elvárásokat. Ezért is írta elő a rendelet például az úgynevezett partnerségi terv elfogadását.

A 2012-ben, majd 2013-ban elfogadott kormányhatározatok azt a törekvést mutatták, hogy a megyei önkormányzatoknak érdemi szerepet szán a kormányzat. Ugyan a területfejlesztési törvény módosításával az már korábban is egyértelművé vált, hogy nem a régió lesz a kohéziós politika meghatározó területi kerete, a regionális fejlesztési tanácsok megszűntek. Kormányhatározat tételesen is felsorolja a tervezés területi egységeit, a megyékkel kezdve a felsorolást, a megyehatáron átnyúló térségek pedig csak speciális funkcionális szempontok mentén jöhetnek létre, és úgynevezett térségi fejlesztési tanácsok formájában intézményesülhetnek. A régiók léptékében csak a regionális fejlesztési ügynökségek maradtak meg egy ideig, de 2014 után fokozatosan felszámolódtak, részben integrálódva a megyei intézményekbe.

Az alulról építkezés és a kiszámíthatóság logikája látszott abból az előbb említett kormányhatározatba foglalt elvárásból is, miszerint a megyék bocsássák a tervezésért felelős miniszter rendelkezésére a fejlesztési elképzeléseiket, amit a kormány és a megyék megállapodása formalizál. Ennek a tervezési szakasznak, mint a későbbiekben visszatérünk rá, valóban fontos szerepe volt, hiszen a megyék ennek alapján gyűjtötték össze a megye területén a legfontosabb fejlesztési elképzeléseket, projektötleteket. A későbbi fázisokban azonban a megyei, ha úgy tetszik, a térségi szempontok elhalványultak. Az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat már a központi, ágazati befolyás garanciáit rögzíti, bár újra megemlíti, hogy a területi és településfejlesztési operatív program (TOP) kialakításában biztosítani kell a megyék hatékony részvételét. A TOP lett formailag a megyei és a megyei jogú városi fejlesztési programok szintézise, de ha jogilag tiszta képet akarunk alkotni, akkor hangsúlyozni kell, hogy a TOP nem a megyei döntések mechanikus összegzése, és a döntéshozók nem a megyei önkormányzatok, hanem a kormány, a Nemzeti Fejlesztési Terv (Széchenyi 2020) részeként. A megyék számára ebben a tervezési formációban elsősorban gazdaságfejlesztési részprogramok kidolgozására nyílt lehetőség.

Az 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat még világosabban tükrözi a kohéziós források menedzsmentje erős állami kézben tartásának szándékát, költséghatékony megszervezését, kerülve mindenfajta kiszervezést. Ugyancsak egyértelművé vált, hogy a teljes uniós tervezés és menedzsment központosított és ágazati szemléletű lesz, a döntéshozók pedig a minisztériumok irányító hatóságai.

Későbbi kormányhatározatok rögzítették a TOP-keretbe kerülő források nagyságrendjét, a megyék, megyei jogú városok, várostérségek közötti megosztását. A vonatkozó kormányhatározat előírta, hogy a megyei önkormányzat feladata a megyei jogú városok és a várostérségek közötti összehangolás, az érintett települések bevonása mellett. Arra is kitér a határozat, hogy a hátrányos helyzetű térségek részesedése a rögzített keretekhez képest 10%-kal magasabb lehet.

Ekkortájt a kormány még nagyobb hajlandóságot mutatott az uniós által preferált CLLD (közösségvezérelt helyi kezdeményezések)- és ITI (integrált területi befektetések) -sémák alkalmazására, ami enyhíthette volna a teljes rendszer centralizáltságát például a Balaton, a nagyvárosok és a főváros térségében. Egy későbbi kormányhatározat a CLLD-séma mellé rendelendő forrás nagyságát is rögzítette. Meg is indult 2016 táján a városi CLLD-projektek megvalósítása, de ezek mérete és a városi hatóságok tényleges mozgástere nem igazán hasonlít az EU-szabályozás szándékolta valóban közösségvezérelt modellhez.

A területi tervezés tartalmának, céljainak központi kereteit illetően kiemelendő a 2014-ben elfogadott országgyűlési határozat az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról, amelynek alapvető funkciója, hogy hosszabb távon egyeztesse, meghatározza a nemzeti és uniós fejlesztési célokat úgynevezett horizontális szempontok és alapelvek rögzítésével. A koncepció ugyanakkor tartalmazza azt a körülményt, hogy végrehajtásának feltételeit középtávon szinte kizárólag az uniós források biztosítják. A koncepcióban szereplő meglehetősen általános prioritások még lényegében elegendő mozgásteret biztosítanak a megyei tervezés számára. A megyei mozgástér ebben a koncepcióban is szűkül azonban azzal, hogy a koncepció maga határozza meg a leghátrányosabb helyzetű járárok és települések támogatásának kereteit, mintegy kijelölve, hogy a megyék mely térségek vonatkozásában vállalkozzanak, vállalkozhatnak segítő szerepre, illetve hogy mely térségek számíthatnak extra forrásokra.

Az országgyűlési határozat nyomán újabb kormánydöntés, az 1058/2014. (II. 11.) Korm. határozat írta elő a társadalmi, gazdasági felzárkózást

szolgált integrált programok készítését, amelyek végrehajtásának forrását több ágazati operatív program terhére jelöli ki. 2014 nyarán történik kormánydöntés az unióval kötendő partnerségi megállapodás elfogadásáról, amelynek alapján elindult az operatív programok kormányzati kidolgozása.

A fenti szabályozási keretek között meglehetősen bonyolult tervezési rendszer alakult ki, amelyben különböző dokumentumok, különböző tartalommal, különböző időtávra készültek. A TOP missziója elsősorban, hogy lehetőséget biztosítson a területi szereplők igényei és szükségletei alapján meghatározott fejlesztések megvalósítására. Az egyes területi szereplők számára az 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozat alapján rendelkezésre álló TOP-forráskeret felhasználását a megyék területfejlesztési koncepciói és programjai, valamint a megyei jogú városok integrált településfejlesztési stratégiái alapozták meg. Ezek a stratégiák szélesebb spektrumot fogtak át a TOP-ból finanszírozható projektekhez képest, ezért szükségessé vált egy további tervdokumentum elkészítése, amely a helyi igényekkel összhangban, a rendelkezésre álló TOP-forráskeretek felhasználásának szerkezetét, elvárt eredményeit és ütemezését támasztja alá a 2014–2020-as költségvetési időszakra vonatkozóan. Ez a dokumentum az Integrált Területi Program (a továbbiakban: ITP). Az ITP-dokumentum magába foglalja a célok megjelölését, illetve a TOP-forráskeret felosztása során alkalmazandó, úgynevezett területi kiválasztási kritériumrendszert, amely megalapozta a megvalósításra szánt beavatkozások (fejlesztési elképzelések) kiválasztását. A területi kiválasztási rendszerről és az azt magában foglaló ITP-ről a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szól. A megyék az ITP alapján határozzák meg TOP-keretük felhasználását, együttműködésben az irányító hatósággal (a továbbiakban: IH).

A TOP-hoz készültek *saját kompetenciában* megyei gazdaságfejlesztési részprogramok, illetve az eredeti elképzelés az volt, hogy a megyék részt vesznek nemcsak a járási tervek egyeztetésében, hanem véleményezőként, projektjavaslatok megfogalmazásával az ágazati tervek megalkotásában.

Ha megnézzük a fenti nemzeti jogszabályokat (amelyekhez hozzá kell számítani az uniós elvárásokat, szabályokat, irányelveket is), akkor kiderül, hogy igazán nagy mozgástér nem ígérkezett a megyei önkormányzatok számára, hiszen az általuk elfogadandó, illetve készítendő különböző tervdokumentumokat mind horizontálisan (megyei jogú város, város-társég, települési önkormányzatok, szomszéd megyei önkormányzatok), mind vertikálisan (az érintett miniszterekkel) egyeztetniük kell. Az egyes

tervdokumentumok tartalmát, rendeltetését, végrehajtási feltételeit nemcsak a magasabb szintű tervdokumentumok és nemzeti, uniós jogszabályok, hanem a tervegyeztetési folyamat erőviszonyai is meghatározták. Azt is mondhatjuk, hogy a megyei tervek *illeszkedési logikája* szinte lehetetlenné tette a középszintű stratégiaalkotást. Az amúgy is bonyolult tervdszöveg további tervezési próbálkozásokkal egészült ki, amelyeket vagy ágazati jogszabályok, vagy ágazati, ritkán helyi kezdeményezések generáltak, nélkülözve a jogszabályi rendezést is.

Az egyes megyéknél folytatott vizsgálataink különböző elnevezésű és tartalmú terveket találtak a kötelezőnek tekinthető rendezési tervek, területfejlesztési koncepciók, programok, a gazdaságfejlesztési részprogram és ITP-k mellett (14. táblázat). Megjegyezzük, hogy vannak ágazati jogszabályok, amelyekből következik esetenként a tervezési felhatalmazás, de inkább az egyes megyék különböző szerepfelfogása derül ki a programok számából, tartalmából. A különböző elnevezések vélhetően esetenként hasonló tartalmú programokat fednek: határ menti együttműködési stratégia, egészségügyi, szociális, kulturális, turisztikai koncepciók, kistérségi koncepció, foglalkoztatási stratégia (paktum), esélyegyenlőségi, felzárkóztatási stratégia, klímastratégia, környezetvédelmi program, ifjúságpolitikai és sportkoncepció, innovációs, energiahatékonysági, közlekedési, közgazdasági- és közszolgáltatás-fejlesztési, rászoruló személyeket támogató koncepciók, értéktár program.

#### 14. táblázat

*Az egyes megyék honlapján elérhető koncepciók, programok*

Megye	Megyei honlapokon elérhető programok, koncepciók
Bács-Kiskun	• Klímastratégia
Baranya	• Paktumstratégia és akcióterv • Baranya megyei fejlesztési koncepció
Békés	• Komplex Felzárkóztatási Program • Foglalkoztatási Paktum
Borsod-Abaúj-Zemplén	• Foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési együttműködési program • Környezetvédelmi Program
Csongrád	• Foglalkoztatási Stratégia • Foglalkoztatási Akcióterv • Felzárkózási és Esélyegyenlőségi Program • „Egy lépés az egészségünkért” egészségügyi program

Megye	Megyei honlapokon elérhető programok, koncepciók
Fejér	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klímavédelmi Program</li> <li>• Turisztikai Koncepció</li> <li>• Gazdasági Program</li> <li>• Foglalkoztatási Paktum</li> </ul>
Győr-Moson-Sopron	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kistérségi programok</li> </ul>
Hajdú-Bihar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klaszter Koncepció – Stratégiai keretek Hajdú-Bihar megye intelligens szakosodási irányainak megvalósításához</li> </ul>
Heves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Környezetvédelmi Program</li> <li>• Foglalkoztatási Paktum</li> <li>• Klímastratégia</li> <li>• Gazdaság- és Foglalkoztatásfejlesztési Együttműködési Program</li> </ul>
Jász-Nagykun-Szolnok	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdaság- és Foglalkoztatásfejlesztési Stratégia</li> <li>• Megyei Gazdasági Program</li> </ul>
Komárom-Esztergom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Megyei Felzárkózási Program</li> <li>• Klímastratégia</li> <li>• Energia- és Klíma Akcióterv</li> </ul>
Nógrád	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ifjúságpolitikai Koncepció</li> <li>• Sportfejlesztési Koncepció 2010–2015</li> <li>• Klímastratégia</li> <li>• Foglalkoztatási Paktum</li> <li>• Gazdaság- és Foglalkoztatásfejlesztési Stratégia</li> </ul>
Pest	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pest Megyei Klímastratégia</li> </ul>
Somogy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdasági Program</li> <li>• Közös Határmenti Stratégia</li> </ul>
Szabolcs-Szatmár-Bereg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foglalkoztatási Együttműködések Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében</li> <li>• Klímastratégia</li> </ul>
Tolna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klímastratégia</li> <li>• Foglalkoztatási Stratégia</li> </ul>
Vas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egészségügyi és Szociális Koncepciók</li> <li>• Kistérségi Koncepciók</li> <li>• Művelődési, Ifjúsági Koncepciók</li> <li>• Turisztikai Koncepció</li> </ul>
Veszprém	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foglalkoztatási Paktum</li> <li>• Gazdasági program</li> <li>• Sportkoncepció</li> <li>• Turisztikai Koncepció</li> <li>• Veszprém Megyei Környezetvédelmi Program</li> <li>• Hulladékgyűjtési Terv</li> <li>• Klímastratégia</li> </ul>
Zala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdaságfejlesztési Részprogram</li> <li>• „M9” Térségi Fejlesztési Tanács</li> </ul>

*Forrás:* megyei honlapok alapján a szerző szerkesztése

A megyei önkormányzatok tervezési kapacitásai a szépszámú tervek ellenére meglehetősen szerények. Ennek oka, hogy a korábbi időszakban a területfejlesztési politikát szolgáló szakmai apparátusokat a fejlesztési ügynökségekben alkalmazták. Az ügynökségek lassú felszámolódása során a szakemberek egy része átkerült a megyei önkormányzatokhoz, de jórészt

a megyékre háruló monitoring- és elszámolási feladatok ellátása érdekében. A megyei önkormányzati hivatalok kevésbé voltak felkészülve a stratégiai tervezésre. Ezt a hiányt a kormányzat inkább alkalmi támogatásokkal igyekezett kompenzálni. 2012-ben a megyei helyzetértékelésekhez a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium kiegészítő költségvetési támogatást nyújtott, majd az ÁROP biztosított forrásokat a tervezési kapacitások erősítésére, tervek előkészítésére, ami többnyire a tervezés kiszérszítéséhez vezetett.

A tervek a különböző tervdokumentumok és a partnerségi tervek szerint szabályozott együttműködésben készültek. Ezek az úgynevezett tervkoordinációs testületek magukban foglalták a kamarákat, munkaügyi központokat, a megyei jogú város képviselőit, ágazati szakértőket, egyetemeket, nemzetiségi önkormányzatokat, különböző tárcák és dekoncentrált állami szervek képviselőit. Külön munkacsoportok működtek a települési, térségi szereplők bevonása érdekében, többnyire a járáások különböző önkormányzati, állami és civil szereplőinek képviselőivel. Az ágazati egyeztetés számára szolgáló fórumokban hivatalok, intézmények rendelkeznek képvisellel. A tervezési folyamat részeként zajló projektgyűjtési folyamat még nyitottabb volt, online és közvetlen, többnyire helyi fórumokon való részvételt lehetővé téve. A kapcsolatok egy része szabályozott, különösen a megyei jogú városokkal való egyeztetés, ugyanakkor azt érzékeltük, hogy nem ezek a formalizált csatornák a valódi terepek az együttműködésre, és általánosságban a megyék és a megyei jogú városok közötti együttműködés még messze nem érte el a szükséges mértéket és hatékonyságot. Ezt az interjúk és a fejlesztési tervek tartalmának, s különösen megvalósításának jellemzői is alátámasztották.

Összességében tehát az a következtetés vonható le, hogy a megyék tervezési aktivitása mindenképpen élénk volt, és a tervezési folyamat valóban szükségessé tette a kapcsolatok építését, a fejlesztési szerepkörhöz szükséges információk összegyűjtését és elemzését. Ha úgy tetszik, a tervezés alkalmas volt arra, hogy a megyei önkormányzatok pozíciót építsenek ki a fejlesztéspolitikában. Ugyanakkor a mozgástér meglehetősen szűk volt, és az időzavar és a szervezeti, személyi kapacitások hiánya is korlátozta a valódi, stratégiai tervezési gyakorlat meghonosítását.



### 3.4. A megyei önkormányzatok szerepe a fejlesztési források felhasználásában és elosztásában, a TOP végrehajtási sajátosságai

A megyei önkormányzati pozíciók alakulása szempontjából sokkal nagyobb hatást feltételeztünk a TOP-források elosztásában való részvételt illetően, hiszen a források nagyságrendje, ha megyénként eltérő mértékben is, de valóban imponáló az 1298/2014. (V. 5.) Korm. határozat alapján (15. táblázat).

15. táblázat

*A megyei önkormányzatok és megyei jogú városok TOP-forrásai,  
(milliárd forint)*

Megye	Forrás
Bács-Kiskun	58,1
Baranya	40,0
Békés	46,2
Borsod-Abaúj-Zemplén	76,7
Csongrád	38,6
Fejér	38,0
Győr-Moson-Sopron	23,3
Hajdú-Bihar	52,2
Heves	35,3
Jász-Nagykun-Szolnok	46,1
Komárom-Esztergom	27,9
Nógrád	31,5
Somogy	37,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	69,8
Tolna	25,2
Vas	27,0
Veszprém	38,6
Zala	27,1
<b>Összesen</b>	<b>738,9</b>

Megyei jogú város	Forrás
Békéscsaba	12,5
Debrecen	40,8
Dunaújváros	7,0
Eger	10,4
Győr	20,4
Hódmezővásárhely	9,3
Kaposvár	13,9
Kecskemét	21,8
Miskolc	33,2
Nagykanizsa	7,5
Nyíregyháza	23,2
Pécs	29,6
Salgótarján	8,7
Sopron	10,2
Szeged	31,9
Székesfehérvár	16,1
Szekszárd	6,5
Szolnok	14,3
Szombathely	13,7
Tatabánya	12,4
Veszprém	10,9
Zalaegerszeg	10,5
<b>Összesen</b>	<b>364,8</b>

*Forrás: 1298/2014. (V. 5.) Korm. határozat*

A forráselosztáshoz, az uniós források felhasználásához kötődő szerepkör azonban távolról sem eredményezett olyan erős befolyást, mint

azt vélhetően a megyei önkormányzati vezetők remélték. Ennek oka, hogy az uniós források menedzsmenete erőteljesen centralizált, amelyhez a megyei önkormányzatok csak járulékos, segítő, közvetítő, véleményező szerepkörrel kapcsolódnak. A TOP irányító hatósága központosított, és a közreműködő szervezeti feladatokat is a MÁK kapta.

A megyei önkormányzatok a TOP-hoz benyújtott támogatási kérelmek elbírálási folyamatában lényegében az IH-val együttdöntési jogosítványt harcoltak ki (erre visszatérünk a MÖOSZ tevékenységét bemutató alfejezetben). Miután azonban a forrásallokációs sémák, indikátorok, és az elbírálási szempontok nagyon szigorú szabályok szerint érvényesülnek, a megyei önkormányzatoknak, illetve döntéselőkészítő bizottságoknak a szerepe nem tekinthető kulcsfontosságúnak. Természetesen nem zárható ki, hogy a döntéseket lobbik is befolyásolták, de ezekre a rendelkezésünkre álló információk alapján nem lehetett rámutatni.

A forráselosztásban gyakran vállalt szerep a települési önkormányzatok pályázási, lebonyolítási tevékenységéhez kötődik, ami természetesen attól is függ, hogy a települések igénylik-e ezt a segítséget. Az interjúk tapasztalatai alapján az egyes megyei önkormányzatok eltérő módszerekkel és sikerrel vették rá a településeket ilyen adminisztratív támogatások igénybevitelére. Ez a szerepkör nemcsak a felkínált segítség minősége, tartalma, célszerűsége mentén formálódott, hanem a megyék településszerkezete is meghatározta az igényt. Nyilván azok a nagyobb települések, városok, amelyek rendelkeznek a pályázáshoz és a projekt lebonyolításához szükséges kapacitással, vagy azok a kisebb települések, amelyek valamilyen módon megőrizték a kistérségi társulások szervezeti, személyi kereteit, nem szorulnak rá a megyék segítségére. Az eltérő hivatali méretek is utalnak arra, ha nem is közvetlenül, hogy a projekteket menedzselő szerep átmenetileg még a szervezeti kapacitások javításához is hozzájárult, de nyilvánvalóan a projektek lefutási idejére korlátozva. Az is tanulság, ahogy azt más országok tapasztalata is aláhúzza, hogy a megyei szerepkör és a menedzsmenkapacitási szükséglet nagyon jelentősen különbözik attól függően, hogy rurális vagy urbánus térségről van szó (PINK-HARPER 2018).

Sokkal stabilabban van jelen a megyei önkormányzatok tevékenységében a saját vagy más településekkel, szereplőkkel közösen nyert pályázatok, projektek menedzsmenete. Különösen a foglalkoztatási paktumok keretében látnak el a megyei önkormányzatok jelentős szervezési feladatokat, ami nemcsak jelentős szervezeti kapacitást igényel, hanem kiterjedt kapcsolatépítést például a kormányhivatalokkal, települési önkormányzatokkal,

kamarákkal. Ez a funkció valóban a megyékre szabott, ráadásul jelentős forrásokat is jelent, de nem engedi közel az önkormányzatokat a forráselosztáshoz. A paktumok lebonyolítását végző menedzsmint is gyakran párhuzamosan működik, projektforrásból finanszírozott, speciális felhatalmazása van, tehát nem tud a megyei koordinációs, fejlesztéspolitikai funkciók stabil hátterévé válni (a paktumokra a későbbiekben még visszatérünk).

Az OECD egy 2018-as riportja (OECD 2018) több, a regionális különbségek alakulására utaló, extrém értéket tartalmaz, amelyek már a magyar önkormányzati reform fejlesztéspolitikai következményeként is értékelhetők. A regionális különbségek növekedése a gazdaságban, a városi és vidéki térségek jövedelmi helyzetében ráadásul egy olyan időszakban következett be, amikor az uniós támogatások a legmagasabb arányban kerültek az országba. Például az OECD-tagországok között – Korea és Görögország után – a harmadik legmagasabb és növekvő arányú a főváros hozzájárulása a GDP-hez, tehát a főváros fölényét nem sikerült ellensúlyozni. Az egyébként is alacsony volumenű egy főre jutó közösségi kiadásokból (oktatás, egészségügy stb.) nagyon kis arányt képviselnek a magyar önkormányzatok, és a közszektorbeli bérekből is csupán 20%-kal részesednek az önkormányzati alkalmazottak. Még a gazdaságfejlesztési célú közösségi kiadások, illetve a teljes közösségi beruházások tekintetében is nagyon szerény a magyar önkormányzatok részesedése.

Mindez arra utal, hogy a megyei önkormányzatok részvétele a fejlesztéspolitikában *nem saját jogon és források birtokában* történik, a tényleges döntéshozásban, és szerepük parciális nemcsak a fejlesztéspolitikában, hanem a közszektor működtetésében általában is.

### 3.5. Egyéb és önként vállalt megyei önkormányzati feladatok

Jogász szakértőknek bizonyára furcsa az alfejezet címválasztása, így az feltétlenül magyarázatra szorul. Az *egyéb* kifejezés egy nehezen azonosítható jelenséget, tevékenységekört takar, ami nem keverendő az önként vállalt feladatokkal. A hatáskörök jogszabályi hátterének bemutatásánál igyekeztünk rámutatni arra, hogy a megyei önkormányzatok ténylegesen ellátott funkcióinak, aktivitásának a jogszabályi megalapozása hiányos, ellentmondásos, esetenként nehéz eldönteni, hogy valóságos vagy csak *bentfelejtett* hatáskörrel van szó.

Az Möt.v.-ben kijelölt főfeladatokhoz képest vannak olyan korábbról megmaradt feladatok, amelyek nem tekinthetők *egyébnek* vagy *bentfelejtettnek*. Ilyen a területrendezési tervezés, ami törvényben részletesen szabályozott, és a megyei főépítészek is nevesített hatáskör birtokában végzik ezt a munkát. Ugyanakkor miután a rendezési tervezésben a megyei tervek elfogadása ciklikus (éppen megújításuk zajlik), ezért ez a misszió nem hatja át szisztematikusan a megyei közgyűlési munkát. Hasonlóképpen nem *egyébnek*, hanem fontosnak is tekinthető a megyei önkormányzatok szerepvállalása a környezetvédelemben, azonban eszközrendszer hiányában ezt az aktivitást sem lehetett igazán érzékelni. Érdekességként jegyezzük meg, hogy a hatályos környezetvédelmi törvény a megyéket, régiókat meglehetősen sajátosan kezeli, hiszen még említést tesz megyei és regionális fejlesztési tanácsokról, említi a megyei környezetvédelmi programot, aminek végrehajtásáért ugyan a megyei önkormányzatokat teszi felelőssé, sőt a zárszámadásában éves beszámolásra is kötelezi, de például nem rendelkezik arról, hogy melyik szervezet fogadja el a megyei környezetvédelmi programot. A jogszabályi rendezés ellentmondásai természetesen nem akadályozzák meg a megyei önkormányzatokat, hogy részt vegyenek a környezetvédelem állami feladatainak a végrehajtásában, de hogy milyen felhatalmazással, hatáskörökkel és forrásokkal tehetik ezt, az nem egyértelmű.

Mint említettük, még nagyszámú jogszabály említi a megyéket, vagy nem zárja ki kifejezetten a megyéket bizonyos feladatok ellátásából, ezeket tekintettük *egyebeknek*, amelyek közjogi értelemben nem önként vállalt feladatok, hanem a korábbi hatásköri felhatalmazásokból maradtak.

A megyei SZMSZ-ek tanulmányozása alapján a megyei önkormányzatok sokfajta feladatot vállalnak magukra, s nyilván még többet találunk, ha nem a jogi szabályozásból, hanem a mindennapi gyakorlatból indulnánk ki. Ennek ellenére az SZMSZ-ekben sorolt önként vállalt feladatok listája is érdekes (16. táblázat), amely funkcionális szempontok alapján csoportosítja a megyei önkéntes aktivitást. A szabályosan deklarált önként vállalt feladatok is széles tematikus kört ölelnek fel: környezet, természetvédelem, turizmus, kulturális rendezvények, értéktár, sport, nemzetközi kapcsolatok, de vannak megyék, amelyek önként vállalt feladatként jelölik meg a települések érdekvédelmét is.

16. táblázat

*Megyei önkormányzatok önként vállalt feladatainak csoportjai (3. sz. melléklet)*

Megye	Szakmai, tematikus szervezetekben való részvétel	Nemzetközi kapcsolatok	Nonprofit szervezet fenntartása	Civilek támogatása	Díjak, kitüntetések	Megyei értéktár
Bács-Kiskun	X	X		X		X
Baranya				X	X	X
Békés		X			X	X
Borsod-Abaúj-Zemplén	X	X		X		X
Csongrád				X	X	X
Fejér			X	X		X
Győr-Moson-Sopron	X	X		X	X	X
Hajdú-Bihar	X	X		X	X	X
Heves	X	X	X	X	X	X
Jász-Nagykun-Szolnok	X	X			X	X
Komárom-Esztergom		X				X
Nógrád				X	X	X
Pest	X	X	X	X		X
Somogy	X	X			X	X
Szabolcs-Szatmár-Bereg		X			X	X
Tolna	X		X	X		X
Vas	X	X		X		X
Veszprém	X	X			X	X
Zala				X	X	X

*Forrás:* a megyei önkormányzatok honlapjai, szervezeti és működési szabályzatai, valamint költségvetési rendeletei alapján a szerző szerkesztése

A megyei önkormányzatok felismerve, hogy feladatrendszerük jelentősen apadt, keresték a lehetőséget az intenzívebb, tudatosabb szerepvállalásra. A MÖOSZ például megbízást adott a Hétfő Kutatóintézetnek arra, hogy készítsen szakértői véleményt (BOBÁK et al. 2015) az útkereséshez, ahogy a tanulmány fogalmaz, a törvényben rögzített feladatok tartalommal való kitöltésére. A tanulmány is áttekinti a megyék 2010 utáni meglehetősen változatos, az Möt.v.-n túlmutató tevékenységi rendszerének alakulását, négy téma köré csoportosítva: közösségszervezés, gazdaságszervezés-infrastruktúra, együttműködések és a megyei kitüntetések, díjak adományozása.

Külön funkcióként, első helyen említi a tanulmány a megyei értéktárak működtetését, amire a megyéket külön törvény, az úgynevezett

hungarikumtörvény hatalmazta fel. A törvény szerint a nemzeti értékek úgynevezett piramisrendszere alulról építkezik, települési, megyei és nemzeti értéktárat átfogva. A megyei értéktárba a megye döntése alapján kerülnek be a települési értéktárakban szereplő értékek, illetve maguk is gyűjthetnek értékeket. A Hétfa elemzése szerint az értéktár a megyék számára sokfajta rendezvény, aktivitás forrása (rendezvények, díjak, elismerések, kiadványok, kiállítások). Az értéktár lényegében minden megyében működik, de az is érzékelhető már, hogy az önkormányzatok igyekeznek ezt a feladatot szélesebb platformok működtetésére és különböző kulturális, közösségi funkciók számára felhasználni.

Visszatérve a Hétfa tanulmányához, a szerzők a *szervező megye* címszó alatt olyan potenciális tevékenységekkel foglalkoznak, amelyek számára a megyék mint erős legitimációval rendelkező szimbolikus szervezetek különösen alkalmasak, kifejezetten a vidéki helyi közösség-szervezésben. E funkció számára szolgálnak a megyei önkormányzatok által régóta megszervezett megyenapok, de van olyan megye, amely például ifjúsági közgyűlést szervez a diákok számára.

A gazdaságfejlesztési funkció ugyancsak változatos formában jelenik meg az egyes megyék tevékenységében, ahogy a Hétfa elemzése megállapítja: vállalkozói ismeretszerzés, vidéki térségek számára szervezett konferenciasorozatok, befektetési kiadványok stb.

Régi tradíciókba illeszkedik a megyék úgynevezett pénzügyi és egyéb formában megnyilvánuló támogató tevékenysége, ami messze túlterjed az MötV-ben rögzített területfejlesztési fókuszon: ifjúsági, felsőoktatási, sport-, nemzetiségi, kulturális szervezetek, rendezvények, turizmus, helyi vállalkozások, helyi termelők, települési együttműködések támogatása stb. Hozzáteesszük, a korlátozott források tükrében ez a támogató tevékenység gyakran inkább gesztusértékű, semmint tényleges segítség az érintettek számára.

Ehhez az aktivitáshoz sorolható a megyék által alapított díjak sora, amelyekből csak néhányat emelünk ki, érzékeltetve a témák rendkívüli változatosságát: területfejlesztési, vállalkozói, civil, tűzbiztonsági, művészeti, sport, gasztronómiai, önzetlenségi díjak. (BOBÁK et al. 2015, 35.)

A Hétfa riportja felhívja a figyelmet a megyei önkormányzatok eredményes kommunikációjának a szükségességére. Mint fogalmaznak, pusztán a választott önkormányzati jelleg is megköveteli az eredményes kommunikációt. Sajnos saját tapasztalataink azt mutatják, hogy a megyei nyilvánosság, s abban a megyei önkormányzatok szerepvállalása

meglehetősen korlátozott, hiszen még a honlapok színvonala is nagyon vegyes. Amennyiben a megyék a közösségszervezésben, építésben, a megyei identitás ápolásában törekszenek pozíciókat szerezni, akkor a kommunikációt sokkal hangsúlyosabban szükséges kezelniük.

Kutatásunk során kitértünk a foglalkoztatási paktumok szerepére, amelyekben a megyei önkormányzatok részt vesznek, és nemcsak volumenüket illetően bizonyultak nagyon fontos projekteknek, hanem azért is, mert platformot nyújtanak megyei léptékű szinteket és szektorokat összekötő együttműködések kialakításához. Az együttműködési hálózat két kulcsszereplője a megyei önkormányzat és a megyei kormányhivatal (munkaügyi szervezete), de jelentős szereplő természetesen a megyei jogú város is. Az országos, egyébként alulról szerveződő paktumhálózat kormányzati koordinációját a TOP keretében az NGM látja el. A paktumok tényleges formálásában mind méretét, mind tartalmát tekintve az érintett szereplőknek van mozgástere, de a különbségek nem jelentősek.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a TOP keretében készült egy kézikönyv a paktum végrehajtását szolgáló szervezeti és működési rendszer működtetése érdekében, ezt használjuk a szervezeti háttér és a működési sajátosságok bemutatására. A kézikönyv szerint „a foglalkoztatási paktum »kereslet-vezérelt program«, amelyben a paktumszervezet tag önkormányzatai, illetve az együttműködésbe bevont cégek, vállalkozások, szervezetek megfogalmazzák a munkaerő-kereslet iránti igényeiket, a kormányhivatalok pedig igyekeznek kielégíteni ezeket az igényeket, biztosítani a munkaerő-kínálatot”. (*Foglalkoztatási együttműködések Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Működési és monitoring kézikönyv*, 2017, 7.) Ebben a megyében az együttműködési megállapodással létrejött paktumszervezetnek 31 tagja van, a paktumiroda 2 főt alkalmaz (felette a megyei közgyűlés gyakorolja a felügyeletet), a kormányhivatalban megyei és járási szinten összesen 24 fő vesz részt a projekt menedzsmentjében és a szakmai megvalósító munkában. A tagok közül 10 önkormányzat, illetve a kormányhivatal, a többi szakképzési, felsőoktatási intézmény, gazdasági társaság, gazdasági, munkaadói, munkavállalói érdekképviselő. Az öttagú irányító szervezetet a paktumszervezet választja meg. A források feletti tényleges támogatási döntéseket a kormányhivatal jogosult meghozni, és a forráskoordináció is ennek a szervezetnek a feladata, tekintettel arra, hogy egyedül ő képes a további operatív programokból foglalkoztatásra, gazdaságfejlesztésre fordított forrásokra, projektsémákra rálátni.

A megyei paktumokhoz helyi paktumok csatlakoznak. A megyei önkormányzati szerep éppen ezeknek a helyi kezdeményezéseknek az összefogása lehet, ha az érintettek ebben egyetértenek, kivéve a megyei jogú város területén működő paktumot.

A fenti séma legfontosabb elemei a többi megyében is jellemzők, azonban a tényleges megyei szerepvállalást illetően éppen azért lehetnek eltérések, mert az egyes megyékben a paktumszervezetbe bevont szereplőkön is múlik, hogy milyen munkamegosztás alakul ki.

A projektirodák mindenütt hatalmas szervező aktivitást fejtenek ki, ám a megyei közgyűlésig a paktumok ügyei csak ritkán jutnak el.

Törekedtünk a honlapok segítségével felmérni a megyék nemzetközi kapcsolatait is (17. táblázat), mint tradicionális önkormányzati működési területet. Ezt a kapcsolatrendszeret lényegében öröklik a megyei közgyűlések, mint testvérmegyei együttműködést vagy különböző nemzetközi szervezetekben való részvételt. A számok itt is beszédesek, de nehéz belőlük következtetni arra, hogy a gyakorlatban milyen előnyökkel jár az esetleg intenzívebb nemzetközi együttműködés.

17. táblázat

*A megyei önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai*

Magye	Magyei honlapokon elérhető programok, koncepciók
Bács-Kiskun	• 7 testvérmegye
Baranya	n. a.
Békés	• 4 testvérmegye
Borsod-Abaúj-Zemplén	n. a.
Csongrád	n. a.
Fejér	• 9 testvérmegye
Győr-Moson-Sopron	• 6 testvérmegye; 1 testvérváros • Dunamenti Tartományok Munkaközössége • Európai Régiók Gyűlése
Hajdú-Bihar	• Bihar–Bihar Eurorégió • 2 testvérmegye
Heves	n. a.
Jász-Nagykun-Szolnok	• 23 testvérmegye
Komárom-Esztergom	• 6 testvérmegye
Nógrád	• CESC Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat • 1 testvérmegye



Megye	Megyei honlapokon elérhető programok, koncepciók
Pest	• 7 testvérmegye
Somogy	• 11 testvérmegye • Európai Régiók Gyűlése • Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés
Szabolcs-Szatmár-Bereg	n. a.
Tolna	• 4 testvérmegye • Duna Menti Tartományok Munkaközössége • Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés • EU Jövő Régió-MATRIOSCA-AAP-projekt
Vas	• 3 testvérmegye • Alpok–Adria Munkaközösség • CETC–Közép–Európai Közlekedési Folyosó • Muravidéki Magyar Önkormányzati Nemzeti Közösség
Veszprém	• 17 testvérmegye
Zala	n. a.

*Forrás:* megyei honlapok alapján a szerző szerkesztése

Természetesen még sok önként vállalt feladattal foglalkozhattunk volna részletesebben, de a bemutatott tapasztalatok alapján is megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok tényleges aktivitásuk tükrében szűk spektrumon érintkeznek a települési önkormányzatokkal, különböző gazdasági és civil szervezetekkel, de még szűkebb a felület, ahol az emberekkel közvetlenül találkozhatnak. A megyei önkormányzatok ugyanakkor gyakoribb kapcsolatban vannak az állami szervekkel, a kormányhivatalokkal és az uniós fejlesztési projekteket menedzselő hatóságokkal. Energiáik túlnyomó többségét a TOP-ok és néhány további projekt menedzselése köti le, de ezek a projektek nem képesek megyei stratégiai célokat követni, sokkal inkább az érintett települési és individuális szereplők ambícióit elégítik ki. Az önként vállalt vagy egyéb feladatok tekintetében is az érzékelhető, hogy a megyék inkább válaszolnak, mint kezdeményeznek, inkább hozzájárulnak, mint irányítanak változatos közpolitikai területeken, de messze az igazán fontos közszolgáltatási funkcióktól.

Nem volt érzékelhető a megyék összefogó, koordináló, érdekérvényesítő ereje, mert nincs is erre sem eszköz, sem legitimáció. Egyelőre az sem volt érzékelhető, hogy komolyabb szerepet igényelne a települési önkormányzati kör, s különösen nem az emberek általában, amit a későbbiekben még adatokkal fogunk alátámasztani.

## 4. A MÖOSZ szerepe a megyei érdekérvényesítésben

A kutatás során elemeztük a megyei önkormányzatok több évtizedes múltja visszatekintő országos érdekszervezetének, a MÖOSZ-nak (Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége) az elmúlt négy évben kifejtett tevékenységét, elsősorban a közgyűlési jegyzőkönyvek, az elnökkel készült interjú, valamint a MÖOSZ keretében született egyéb dokumentumok, állásfoglalások, nyilatkozatok, felterjesztések alapján.

A jelen önkormányzati választási ciklust megelőző időszakot nehéz lenne általánosítva jellemezni. Annyi mindenképpen állítható, hogy a hazai önkormányzati érdekérvényesítésre szolgáló intézményrendszer erősen megosztott a kezdetektől fogva (ZONGOR 2016), és a nagyszámú országos érdekszövetség közötti erőviszonyok változtak az idők folyamán. A TÖOSZ (Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége) – mint elsőként, még a rendszerváltás, illetve az Ötv. megalkotása előtt megalapított országos érdekszövetség – nyilván előnyt élvezett a legnagyobb taglétszám és ezzel a viszonylag stabil szakmai, infrastrukturális háttér okán. A később megalakult érdekszövetségek speciálisabb profilja, majd néhányuk különböző pártokhoz kötődése lényegében akadály volt az élre kerülésben. A különböző kötődésű, méretű és helyzetű szövetségek együttműködése is nagyon hullámzó volt, és igazán nem vezetett, a sok kísérlet ellenére sem, egységes fellépést megalapozó szervezeti, működési keretek kialakulásához.

A MÖOSZ természetesen tagságát és profilját illetően is stabil szervezet (megjegyezzük, vannak megyei önkormányzatok, amelyek más érdekszövetséghez is csatlakoztak), ám befolyása az érdekszövetségi szférán belül, illetve a mindenkori kormányzat irányában változatos volt, lényegében a központi és megyei pártpolitikai erőviszonyok függvényében. Voltak olyan ciklusok, amikor a központi kormányzat és a megyei önkormányzatok között nem volt egyértelmű politikai átfedés. Volt olyan időszak, amikor azért tudtak *távolságot tartani* a kormányzattól, mert a választási rendszer sajátosságai miatt a megyei vezetők és testületek viszonylag nagy arányban függetlenek vagy ellenzékiek voltak. Amikor azonban a civilek lényegében kiszorultak a megyei politikából, és a megyei testületek tisztán pártpolitikai összetételűekké váltak, akkor is előfordult harmonikusabb és konfliktusosabb viszony a különböző kormányzati szintek között. Érdekes módon a jó viszonyt nem pusztán a pártpolitikai azonosság, fedés befolyásolta, hanem a megyékkel kapcsolatos közpolitikai ambíciók is. Mint tudjuk, a megyék helye a rendszerváltás óta szakmai és politikai viták

tárgya volt, és nem állítható, hogy a pártok az elmúlt évtizedekben általában kitartottak véleményük mellett. Korábban is és jelenleg is érzékelhető, hogy a központi kormányzat, illetve a pártpolitikusok ambivalensek a megyei önkormányzatokkal és megyei politikusokkal szemben, és még a harmonikusabb időszakokban sem volt könnyű a központi döntéshozókat a megyék helyzetbe hozásáról meggyőzni.

A regionalizációs reformok idején érdekes módon a megyei önkormányzatok erősebb befolyással rendelkeztek, talán nemcsak azért, mert a megyei politikusok maguk is erős lobbierővel, gyakran parlamenti képviselői mandátummal megtámogatva vettek részt az országos politikában, hanem azért is, mert a megyepolitikusok tulajdonképpen nem opponálták, legalábbis nyilvánosan, a regionális reformokat. (PÁLNÉ KOVÁCS 2009a) Mindenesetre a MÖOSZ aktivitásában folyamatosan jelen volt az identitásválság, a létért való küzdelem, a legitimáció bizonytalansága, nemcsak a központi kormányzás felé, hanem a helyi önkormányzatok irányában is. Különösen érzékeny és sérülékeny viszonyrendszer jellemezte a MÖOSZ-t a megyei jogú városok irányában, természetesen elsősorban azért, mert minden megyei önkormányzat ambivalens helyzetben van a területén lévő székhely vagy további nagyváros tekintetében. De a két érdekszövetség az országos porondon is gyakran rivalizált, nyilván elsősorban az eltérő érdekek miatt, de nem szabadulva a két dudás szindrómától akkor sem, amikor az önkormányzati érdekek általánosságban kerültek a közpolitikai napirendre.

A MÖOSZ 2014 utáni tevékenységét is, talán a korábbiakhoz képest még inkább, az útkeresés jellemezte. A közgyűlési napirendek, viták, hozzászólások témája szinte folyamatosan a megyék jövője volt. A megyepolitikusok, noha kivétel nélkül a kormánypártok színeiben nyertek mandátumot, ebben a ciklusban már végképp nem élveznek privilegizált pozíciót, többen bevallották, hogy a kormányzati szinten pozicionált politikusok jellemzően „nem szeretik a megyéket”.

A MÖOSZ több szakértői tanulmányt is megrendelt a Hétfá Kutatóintézet és Elemző Központtól annak érdekében, hogy jobban felvértezze magát érvekkel a megyei szerep növelése érdekében (BOBÁK et al. 2015; SZEPESI–FAZEKAS 2016). Ugyanakkor a kormányzattal való viszonyrendszerben természetesen nem a harciasság jellemezte, hanem az együttműködésre törekvés, esetenként az informális alkuk megkötésének a keresése. A szövetség közgyűlésein ugyan rendszeresen részt vesznek kormányzati vezetők, de nem volt jellemző, hogy minisztereket sikerült volna meghívni.

Utal a gyenge megyei politikai pozícióra, hogy egy államtitkár tett például ígéretet arra, hogy megpróbál a kancelláriaminiszternél közbenjárni egy közvetlen találkozó érdekében. A rendszeresnek tekinthető érintkezési forma azonban inkább a hivatalos levelek, feljegyzések küldése volt. Természetesen a MÖOSZ elnöke, elnöksége sokkal gyakoribb és közvetlenebb kapcsolatokat ápol a kormányzattal, de a találkozások, megbeszélések többsége nem kétoldalú, hanem szélesebb körben meghívott szereplőkkel együttes jelenlétet jelent.

Hogy a megyei szint milyen platformokon, milyen attitűddel, milyen pozícióban tárgyal a kormányzattal, nyilván külön elemzés tárgya lehetne. Ha a MÖOSZ berkeiben maradunk, akkor mindenképpen érdekes, hogy a MÖOSZ ülésein csak egyszer, 2018-ban kerültek szóba a megyei fejlesztési biztosok, holott többéves gyakorlatként működött ez az intézmény, szinte szimbólumaként a kormány és a megyék közötti kapcsolatrendszer felemáságának, illetve a megyei önkormányzatok és választott politikusok iránti bizalom hiányának. 2018-ban is csak kérdésként hangzott el a választások után, hogy vajon megújulnak-e a fejlesztési biztosok mandátumok, és hogyan viszonyulnak a megyei közgyűlési elnöki pozícióhoz.

A megyei önkormányzatok pártokhoz kötődése természetes a választási rendszer logikája szerint. Ugyanakkor az összegyűjtött információk csak elvétve utaltak a közvetlen kapcsolatokra, legalábbis a MÖOSZ szintjén. Esetenként lehetett találkozni direktebb politikai aktivitással, például az országgyűlési választások, népszavazások időszakában, illetve egy-egy országos kampányhoz csatlakozó Soros- és migrációellenes nyilatkozat elfogadása formájában. Összességében azonban a MÖOSZ (dokumentált) tevékenységében nem lehetett érzékelni, hogy a párton keresztül törekedne a kapcsolatok ápolására.

Az identitáskeresés nemcsak a kormánnyal kapcsolatos viszonyrendszer építésében jellemző, hanem a többi önkormányzati szövetséggel kialakítandó kapcsolatok formálásában is. Egyértelmű az együttműködés a TÖOSZ-szal, ami elsősorban a TÖOSZ aktivitásának, a szövetségek közötti vezető vagy hídszerep birtoklásának, illetve a méretből következő viszonylag erős adminisztratív és szakmai háttérnek köszönhető. A jegyzőkönyvekből kiolvasható, hogy a megyei elnökök is látják, hogy a háttérparátusnak, a pénzügyi kondícióknak nagy szerepe van a szakértelem biztosításában. Már csak ezért is érdekes, hogy ennek ellenére a szövetségen belül vita tárgya volt a tagdíj mértéke, amitől függ a szövetség munkáját segítő adminisztráció mérete.

A Megyei Jogú Városok Szövetségével való viszony ellentmondásosabb. A vitákban gyakran elhangzott, hogy az MJVSZ erősebben tudja az érdekeit érvényesíteni, tanulni kellene tőlük. A magyarázatot azonban különbözőképpen látták. Azok a politikusok, akik városban, megyei jogú városban is voltak korábban vezetők, rendszerint amellet érveltek, hogy ügyesebben, rámenősebben kellene a megyéknek is viselkednie, jó kapcsolatokat kell ápolni az országos politikusokkal. Mások viszont a megyék rosszabb érdekérvényesítését összekapcsolják a vidék hátrányosabb helyzetével, azzal, hogy a kormányzat különösen a fejlesztési források elosztásában egyértelműen a városoknak, s különösen a megyei jogú városoknak kedvez. Javaslatként hangzott el (némi szarkazmust sejtve a javaslat mögött), hogy lobbizni kellene a *modern megyék* program beindítása mellett, illetve a megyei narratívában gyakori fordulat, hogy a megye a vidék hangja, missziójuk, hogy a városokkal *szemben* a kistelepülések, a perifériák érdekét kell képviselniük.

A jegyzőkönyvek, állásfoglalások, különböző dokumentumok természetesen gyakran emlegetik a vidéket, a kistelepüléseket, mégsem lehetett érzékelni, hogy a megyei vezetők egyformán gondolkodnának a településekkel való kapcsolatok formálásáról. Egyértelmű, hogy ebben nem is folytathatnak uniformizált megoldásokat a nagyon eltérő településszerkezet, gazdasági fejlettség okán. Mindenesetre a MÖOSZ-jegyzőkönyvek is arról tanúskodnak, hogy a megyék szerepkeresése még a települések irányában sem lezárt, kiérlelt folyamat, mint ahogy a településekkel való kapcsolatrendszer intenzitása, tartalma, csatornái is erősen eltérnek.

A MÖOSZ-közgyűlések gyakori napirendi pontja a különböző szervezetekbe, testületekbe történő delegálás, különösen gyakran merült fel a különböző operatív programok monitoringbizottságaiban, munkacsoportjaiban való részvételtől szóló döntés. Egy beszámolóból kiderült, hogy mintegy 30 szervezetben képviseltetik magukat a megyék országos szinten, a Magyar Olimpiai Bizottságtól a bűnmegelőzési, fenntartható fejlődési, helyi tömegközlekedési, településüzemeltetési, kulturális, közszolgálati stb. érdekegyeztetési tanácsokig. A delegált tagok rendszeresen beszámolnak az adott szervezet munkájáról, bár arról, legalábbis a jegyzőkönyvek alapján, keveset lehet tudni, hogy mennyiben tudnak a megyék ezekben a testületekben, sajátos, megyeinek nevezhető érdekeket képviselni.

Nyilvánvaló, a MÖOSZ-közgyűléseknek is leggyakoribb napirendje a területfejlesztés, pontosabban az uniós forrásokból társfinanszírozott fejlesztéspolitikával kapcsolatos megyei feladatok tárgyalása. A ciklus elején

vélhetően ezért is ülésezett a közgyűlés a saját szabályaik szerint kötelezőnél sokkal gyakrabban. Jól érzékelhető volt a vitákból, hogy a megyei önkormányzatok testületileg is törekedtek jobb pozíciót elérni a tervezési, elosztási mechanizmusban. Bár el is értek bizonyos eredményeket például a döntési mechanizmusokat szabályozó legendás 272/2014. (XI. 5.) számú kormányrendelet módosítása, a TOP menedzseléséhez szükséges háttérkapacitások finanszírozása tekintetében, de összességében a kormány és a megyék közötti viták meglehetősen egyenlőtlen hatalmi pozíciót és attitűdöt tükröztek. A megyéknek az úgynevezett kétigenes, együtdöntési, ha úgy tetszik, vétőjogát a TOP-hoz benyújtott támogatási kérelmek tekintetében is csak hosszú viták nyomán ismerték el. Érdemes megjegyezni, hogy ebben a vitában az Európai Bizottság határozottan azt a véleményt, elvárást képviselte, hogy a megyék, városok közvetlen döntéshozóként vegyenek részt a TOP végrehajtásában. Ehhez képest végül is még a közreműködő hatósági szerepkört sem a megyei önkormányzatok kapták. A többi operatív program tekintetében még kevésbé sikerült befolyásra szert tenni. A vitákból az is kiderült, amit már említettünk, hogy a forráselosztási, támogatási döntéseket megelőző tervezési folyamat is erősen centralizált volt, a megyei vezetők arról panaszkodtak, hogy végül is alig sikerült a megyei sajátosságokat érvényesíteni a célok és az értékelési szempontok kidolgozása során, miközben a TOP elsődleges szerepét éppen ebben látták.

A megyék azzal is próbálkoztak, hogy ha már az európai uniós forrásokból finanszírozható fejlesztések célrendszere és eljárásrendje nem kedvez a hátrányos vidéki térségeknek, akkor a kormány vezesse be újra a 2009 előtti nemzeti decentralizált fejlesztéspolitikai támogatások rendszerét. A kezdeményezés sorsáról nem tudni, de azért fontos róla tudni, mert arra utal, hogy a megyék ebben látják például a szerepük hosszú távú stabilizálásának egyik pillérét. Más kérdés, hogy vajon a települési önkormányzatok mennyiben üdvözölnének egy ilyen kompetenciát a megyei önkormányzatok kezében. Tény azonban, hogy egyrészt valóban vannak olyan nemzeti, illetve megyei, helyi fejlesztési szükségletek, amelyeket az Európai Unió kohéziós forrásaiból nem lehet finanszírozni. És egyébként is célszerű végiggondolni, hogy 2020 után, az esetleg kevesebb uniós támogatás kiegészítése, pótlása milyen nemzeti elosztási rendszer, modell szerint lenne a leghatékonyabb. Úgy tűnik, a megyei politikusok készek egy ilyen szerep betöltésére.

Visszatérve a megyék kollektív kiütkeresésére, jövőjük megalapozására, a közgyűlések hozzászólásaiból, illetve az erre irányuló napirendi

előterjesztésekből az derül ki, hogy a megyei önkormányzatok alapvetően „jól érzik magukat” a fejlesztéspolitikai szerepben. Ezt a funkciót terjeszténék ki, mind érvényesülési terét (különösen vidékfejlesztés), mind eszközrendszerét, mind pedig a mozgásszabadságot tekintve, hiszen a jelenlegi szerepkör túl nagy helyi, megyei mérlegelést nem biztosít, amit a megyei vezetők gyakran felpanaszoltak, és a szakértők is osztják ezt a véleményt. (GÁLOSI-KOVÁCS–HAFFNER 2017; BALOGH 2015)

A közgyűlési viták során a területfejlesztés mellett gyakran felemlítik a megyei vezetők a korábbi intézményfenntartó szerepet, de igazán nem érzékelhető hangsúlyos törekvés erre. Ugyanakkor a közösségépítés, kultúra, nemzetközi kapcsolatok olyan funkciók, amelyeket a megyei önkormányzatok jelenleg is ellátnak különböző formákban, anélkül azonban, hogy erre kialakított stratégiájuk, stabil eszközrendszerük lenne.

A MÖOSZ „A megyei önkormányzatok jövőjére vonatkozó cselekvési terv” elnevezésű javaslatot juttatott el a Belügyminisztériumban folyó KÖFOP (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program) kidolgozói számára egy, a megyék jövőjére vonatkozó javaslatsor kidolgozása keretében. Ez a stratégia az alaptevékenységgel kapcsolatos feladatok között elsőként természetesen a területfejlesztést tárgyalja, és összefoglalja a megyei önkormányzatok problémáit ezen a területen: nincs érdemi eszközrendszer, nincs a feladatok ellátásához szükséges szervezeti kapacitás, a jogi szabályozás ellentmondásos. A TOP/VEKOP menedzselésével kapcsolatban nincs döntési kompetencia, sokkal inkább adminisztrációs terhet jelent, mint lényegi befolyást. Összességében, határozottabb hatásköri és forrásdecentralizációra lenne szükség.

A területfejlesztési funkcióhoz kapcsolódó koordinációs feladatok körében a társadalmi-gazdasági folyamatok monitoringja érdekében megyei rendszeres, úgynevezett tematikus kerekasztalok szervezését javasolják, amely alkalmas a partnerségépítésre is. Úgy látják, hogy a megyék a megye területén zajló beruházások esetében is betölthetnének koordináló, érdekvédelemértető, az államigazgatás felé közvetítő szerepet. Szükségesnek és megyei önkormányzati feladatnak tartanák a hátrányos térségekre vonatkozó komplex cselekvési tervek kidolgozását, de ideális keretek lennének a megyék klaszterek szervezésére, a határ menti együttműködések, az innováció (az Ipar 4.0 koncepcióhoz kapcsolódó) koordinálására.

Megemlíti a stratégia, hogy a megyei önkormányzatok részt vesznek a térségi fejlesztési tanácsok működésében is. Az állásfoglalás felhívja

a figyelmet arra, hogy a vidékfejlesztés ugyan megyei feladat lenne, de ténylegesen a gyakorlatban ez a funkció nem érvényesül.

A MÖOSZ e stratégia keretében megfogalmazza, hogy véleményük szerint a koordinációs törvényi felhatalmazás nem csupán a területfejlesztésre értendő, hanem például kiterjeszhető lenne a közszolgáltatási intézmények működtetésére is, ami természetesen autentikus jogi értelmezést igényelne. Természetesen tisztázandónak tartják, hogy a koordinációban milyen szervezeti kör kapcsolandó be. Felemlítik, hogy a megyei jogú városokkal való kapcsolattartás szabályozott, de biztosítani kell a városokkal, falvakkal való rendszeres találkozás platformjait is, különösen fontos lenne a klímastratégiák vagy a foglalkoztatási paktumok keretében is a közvetlen együttműködés. A javaslat a közmeghallgatás intézményét erre alkalmasnak látja, ami véleményünk és tapasztalataink szerint ellentmondásban van a közmeghallgatások működő gyakorlatával (vesd össze: 10. táblázat). A megyei kapcsolatrendszerek fejlesztésén gondolkodva a stratégia a fontos partnerek között megemlíti a kistérségeket, a Leader HACS-okat, illetve a történelmi egyházakat is, megjegyezzük, ezek a szereplők viszont nem igazán kapcsolódnak be a megyei közgyűlések munkájába.

A megyék a jövőtervezésben a 2020 utáni tervezési periódusban is fontos szerepet igényelnének, és a javaslatok sorolják mindazokat a fontos programokat (modern városok, modern falvak, kiemelt beruházások, ITI és CLLD), amelyekhez a megyék szervező, koordináló szerepét kellene kapcsolni. Javasolták például *Megújuló megyék* címmel önálló program indítását, elsősorban a vidék fejlesztése számára.

A stratégia megállapítja, hogy a megyék átfogó és intenzív koordinációs és monitorozó szerepkörét csak olyan személyi, technikai kapacitások birtokában tudja betölteni, amelyek segítségével képes a szükséges információkat, adatbázist kezelni, elemezni.

A stratégia újra kísérletet tesz arra, hogy meggyőzze a kormányzatot a nemzeti források fejlesztési célú decentralizált allokációs rendszerének bevezetésére, miután a magyar önkormányzatok túlnyomó többsége egyáltalán nem képes fejlesztési célú saját forrásokat akkumulálni, illetve mozgósítani. A megyei önkormányzatok azt szeretnék, ha ebben a forráselosztási mechanizmusban szerephez jutnának. A megyei elosztó szerepet javasolják érvényesíteni a vis maior-alap kezelésében is.

A MÖOSZ *A vidék teszi a dolgát* című dokumentumban részletesen kifejtette a vidékfejlesztés legfontosabb problémáit és feladatait, kijelölve a megyei önkormányzatok szerepvállalását is. Javasolják a stratégiában,



hogy a készülőben lévő nemzeti vidékfejlesztési stratégia kidolgozásában széleskörű egyeztetésre kerüljön sor. Ambiciózus elképzeléseket fogalmaztak meg a készülő Modern Falvak Program végrehajtásában gyakorolható megyei funkciókra, külön *Versenyképes középszint – szolgáltató megye* című fejezetet javasolva.

Miután a megyék a roma felzárkóztatási program végrehajtásában is jelentős szerepet kaptak, ennek folytatását támogatnák az önkormányzatok, úgynevezett romaplatformok felállítását javasolva.

A MÖOSZ a stratégiai javaslatokban kitér a megyei önkormányzatok finanszírozásának problémáira is. Felpanaszolja, hogy az egyösszegű költségvetési támogatás évek óta változatlan. Megoldásként javasolják az iparüzési adó 10%-ának átcsoportosítását a megyékhez, amit alapvetően gazdaságfejlesztési célokra használhatnának.

A stratégia a nem kötelező feladatok körében említést tesz a turizmus, a közművelődés, a közgyűjtemények (levéltárak) megyei kapcsolódásairól, majd általánosságban fogalmazza meg az igényt a megyei érdekképviseleti funkció ellátására, amelyre alkalmasabbnak látják magukat a nagy érdekszövetségekhez képest.

A stratégiai dokumentumhoz külön javaslatokat fogalmaztak meg a megyei főépítések. Az előterjesztés azzal kezdődik, hogy a főépítések a szubszidiaritás elve alapján azt gondolják, hogy a települések segítése különböző feladatok végrehajtása során elsősorban a megyei közgyűlések, és nem a megyei kormányhivatalok feladata lenne. A probléma érzékelésére az arculati kézikönyvek készítésének példáját említik, ami a települési önkormányzatok törvényben előírt feladata, de nyilvánvalóan nem rendelkezik ehhez szükséges tudással, kapacitással. Ezt a feladatot tehát a megyei önkormányzatoknak kellene felkarolni.

A főépítések természetesen a rendezési tervezéssel kapcsolatosan rendelkeznek közvetlen tapasztalatokkal, s erre a feladatra vonatkozó javaslatokban ugyancsak a szubszidiaritás logikáját követik. Megállapítják, hogy a megyei rendezési tervek végrehajtásának egyik akadálya a települési terveken keresztüli többszörös közvetítettség. Javaslatuk, hogy a megyei rendezési tervek legyenek közvetlenül kötelezők és használандók ott, ahol nincs használható helyi építési szabályzat.

A megyei főépítések szerint jogszabályi módosításokkal el kellene érni, hogy közvetlenül segíthessék a helyi főépítési feladatok megoldását, amire különösen az aprófalvas megyékben lenne égető szükség. A kiterjedtebb szerepkör természetesen azt is igényelné, hogy a megyei főépítések

további szakembereket alkalmazhassanak a megyei önkormányzati hivatalok keretében. Ennek a javaslatnak az indokoltságát különösen alátámasztja az a felsorolás, amely bemutatja, hogy a megyei főépítések milyen jogszabályi, illetve önkéntes tervezési, fejlesztési, oktatási, koordinációs, szakértői feladatok ellátásában érintettek: környezetvédelem, természetvédelem, területi információs rendszer, határon átnyúló együttműködések, turizmus (kastélyprogramok), örökségvédelem, közlekedés, útfelújítás, -fenntartás stb.

Összegezve a MÖOSZ dokumentumaiból kihámozható főbb tanulságokat, az érzékelhető, hogy a megyei vezetők nagyobb önállóságra, több kompetenciára, stabilabb és volumenében nagyobb hivatali háttérre és természetesen több pénzügyi forrásra törekszenek. Tisztában vannak azzal, hogy az általuk betöltött jelenlegi szerepkör messze nem biztosít számukra érdemi befolyást sem a helyi, sem a központi döntésekben. Érzékelhető volt az együttműködési szándék mind lefelé, mind felfelé. Az a vélemény is általánosnak tekinthető, hogy a változásokat nem regionalizálással vagy a járáások megerősítésével látják kivitelezhetőnek, sőt a megyei lépéseket kifejezetten előnyösnek tartják a vidékfejlesztés és más feladatok számára. Nem gyökeres területszervezési reformokra készülnek, hanem békés építkezésre.

## **5. A megyei önkormányzatoknál készült interjúk tapasztalatai**

A fenti összegzés a megyei vezetők kollektív véleményét tükrözte, de az egyéni interjúk során is hasonló eredményre jutottunk. Sajnos az első számú vezetőket nehéz volt elérni (kétségtelen, hogy az országgyűlési választások időszaka nem is volt ideális a megyei vezetőkkel való hosszabb találkozásra). Az interjúalanyok között ezért nemcsak elnökök, alelnökök, hanem kabinetvezetők, hivatali vezetők, továbbá közgyűlési képviselők is voltak, de végül is ez a szélesebb paletta hasznosnak bizonyult. Olyan személyekkel sikerült félig strukturált interjúkat készíteni (szám szerint 11 fővel), akik többnyire már régebb óta rendelkeznek önkormányzati tapasztalatokkal. Többen a korábbi időszakban polgármesterek voltak, akadtak olyan interjúalanyok is, akik évtizedeket töltöttek a megyei önkormányzati szférában (sőt, területfejlesztésért felelős kormányzati pozícióban). Akik polgármesterként dolgoztak korábban, úgy nyilatkoztak,

hogy megyei munkájukban nagyon fontos volt a korábbi tapasztalat-és kapcsolatrendszer. Voltak olyanok is, akik néhány éve kapcsolódtak be a megyei önkormányzati munkába, azt megelőzően közintézménynél voltak gazdasági vezetők, vállalkozók. A megkérdezettek többsége választott, kormánypárti politikus, de volt ellenzéki is, többségük jelenleg is aktívan politizál (például indult a parlamenti választáson). Törekedtünk a területi reprezentációra is, illetve sikerült a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének elnökével is interjút készíteni.

Általánosságban meg kell jegyezni, hogy a beszélgetések során többnyire nem sikerült igazán mélyre ásni, ami egyébként az utóbbi időben más önkormányzati empirikus kutatások során is érzékelhető bizalmi probléma. A továbbiakban témacsoportonként összefoglaljuk interjúalanyaink válaszait.

Az interjúk során az első kérdések arra vonatkoztak, hogyan értékeli a jelenlegi vezetők a megyei önkormányzatok szabályozása, rendeltetése terén bekövetkezett változásokat. Érthetően az interjúalanyok véleménye eltérő volt, függvényében a korábbi tapasztalatoknak, illetve a jelenlegi pozíciójuknak. A kormánypárti politikusok a jelenlegi szerepkört nagyon fontosnak tartják, olyan megfogalmazás is elhangzott, hogy 2010-ben jött el az „aranykor”, hiszen a megyék végre érdemi szerepet kaptak a fejlesztéspolitikában.

Ugyanakkor volt olyan vélemény is, hogy a megyék által korábban fenntartott hatalmas intézményrendszer, a több ezer alkalmazottal lényegesen kiterjedtebb befolyást biztosított. Az intézményi vagyon államosítása a mozgásteret szűkítette. Azok az emberek, akiket korábban a megyei önkormányzati intézményekben láttak el, most távol kerültek a döntéshozóktól, az államosított intézmények működésének nyilvánossága romlott. A változásokat negatívan értékelők úgy látják, hogy a hatalmi súlypont a nagyvárosi önkormányzatokhoz és a megyei kormányhivatalokhoz került, ezt a változást nem érzékelték a nyilvánosság, a politikai elit pedig érdemben a nyilvánosság előtt nem is reagált az erőteljes centralizációra.

A helyzetet végül is elfogadó alanyok többségében azt nyilatkozták, hogy a változások mérlege egyelőre nehezen vonható meg. Szerintük a centralizációnak vannak jó oldalai, és a decentralizált rendszereket is lehet rosszul csinálni. Elismerték, hogy a megyei önkormányzatok közvetlenebb együttműködésre voltak képesek az intézményvezetőkkel, a napi, operatív működés biztonsága megoldható volt a szükségessé váló mindennapi alkuk mentén. Ugyanakkor az interjúalanyok többsége belátta, ha egy

ellátórendszer komolyabb átalakításra, reformra szorul, akkor a centralizált döntési kompetenciák elengedhetetlenek. Abban szinte teljes egyetértés volt, hogy vannak olyan ágazatok, például az egészségügy, ami minimum regionális, de inkább országos léptékben látható át és koordinálható igazán. Viszont a közoktatásban, különösen a szakképzésben többen úgy látták, hogy a megyei önkormányzatok képesek lettek volna a feladatot megoldani, mint ahogy a szociális gondoskodás több területe is önkormányzati státuszú és megyei léptékű szervezeti kereteket igényelne. Felvetették, hogy a megyékhez passzolt volna az útfenntartás, a múzeumok fenntartása és más kulturális funkciók. Olyan kritikus vélemény is elhangzott (volt polgármester szájából), hogy a korábbi intézményműködtetés egyébként sem a településekről szólt. Egy másik elnök azt hangsúlyozta, hogy a legtöbb intézménnyel kapcsolatban a megyei önkormányzatok csak nagyon formálisan működtek, érdemi beleszólásra nem volt lehetőség, legfeljebb az intézményvezető személyén vitatkoztak néhány évente. Érdekes mozzanat, hogy az interjúalanyok eltérően értékelték a különböző rendvédelmi szervek (rendőrség, tűzoltóság) közgyűlés általi beszámoltatásának lehetőségét. Volt, aki ezt csak formális, felesleges hatalmi szimbólumként értékelte, mondván, a megyei önkormányzatoknak érdemi beleszólása ezekbe a kérdésekbe nincs, míg mások a megye átfogó felhatalmazásának egyik eszközeként tekintettek arra a lehetőségre, hogy a rendészeti vezetők ellátogatnak évente a megyei közgyűlési ülésre, szót lehet ejteni a közbiztonság helyzetéről, és a főkapitányok kinevezését is végső soron véleményezik, ha nem is rajtuk múlik a személye.

A területfejlesztéssel, a TOP-ok végrehajtásával kapcsolatos változásokat alapvetően üdvözlötték a megyei vezetők, szakemberek, de általános volt a vélemény, hogy nagyobb mozgástérre, szélesebb felhatalmazásra lenne szükségük, olyanra, amelynek segítségével a vidék, különösen a falusi térségek problémáit erőteljesebben érvényesíthetnék. Több vezető hangsúlyozta, hogy ezen a platformon tudják a megyék a településekkel kiépíteni a korábban elhalt kapcsolatokat, mégpedig nem a hierarchia, hanem a partnerség alapján. A megnyilatkozásokból azért esetenként érzékelni lehetett valamifajta paternalizmust, *pater familias-karaktert*, amit jól érzékeltet az egyik megyei elnök megfogalmazása, miszerint neki „x számú gyereke van, akikről gondoskodni kell, akikért felelősséggel tartozik”. A területfejlesztési felhatalmazást többen úgy értékelik, hogy ez egyben rálátást ad a megye közszolgáltatási területeire is, hiszen sok fejlesztési projekt az egészségügy, szociális és egyéb közszolgáltatások te-

rületén zajlik. Összességében úgy látják a vezetők, hogy a településekkel való szorosabb kapcsolatépítésre jelenleg sokkal több lehetőség, platform adódik, mint a korábbi feladatrendszerben, s a jövőben esetleg nagyobb felhatalmazással a települések bizalmát a megyék iránt újra lehetne építeni. Mint említettük a MÖOSZ-dokumentumok elemzésénél, többen képviselik azt a véleményt, hogy a megyék forráselosztó szerepét is támogatni tudná, nemcsak a területfejlesztésben, hanem a civil szervezetek támogatásában stb., ami inkább terhet, konfliktusforrást vesz le a települések válláról. Hozzátesszük, hogy azok a vezetők, akik a települési önkormányzati körből jöttek, kevésbé látták szükségesnek egy ilyen hatáskör megyei önkormányzatokra telepítését. Összegzés helyett idézünk egy találó megjegyzést: „a megyék végre kikerültek a papírtologató, bürokratikus, formális szerepből, a területfejlesztés végre érdemi, kreatív munkát jelent”.

Voltak, különösen az apparátusban régebb óta dolgozó szakemberek, akik kitértek az átalakulás személyes, szervezeti problémáira, következményeire. A drámainak nevezhető szerep-, vagyon- és kapacitásvesztés miatt a megyei köztisztviselők hangulata jelentősen romlott, s az elkeseredést, motivációvesztést csak nagyon nehezen lehetett korrigálni. A korábban leépített apparátusok újraépítése kezdetektől a megyei önkormányzatok céljai között szerepelt, de csak félsikereket hozott. Ha a létszámban kimutatható is fejlődés, de a személyi állomány a feladatok változása miatt is kicserélődött. Jobbára a regionális, illetve megyei fejlesztési munkaszervezetektől kerültek a hivatalba fejlesztési projekteket menedzselni képes szakemberek, de a kommunikációs, turizmus-, térségmarketing terén is megjelentek új kollégák. Összességében azonban a benyomásunk az volt, hogy a megyei szakmai apparátusok jórészt az elszenvedett szervezeti, személyi változások miatt még nem mutatnak stabil, összetartó hátteret.

A változások értékelése szempontjából érdekelt bennünket az is, hogy látják az állami fenntartásba vett intézmények működésének eddigi tapasztalatait. Úgy tűnik, hogy a kapcsolatokat gyökeresen fel lehetett számolni a korábban megyei működtetésű intézményekkel, mert a megkérdezettek zöme nem tudott részleteket a működésről, így az átlagemberekhez képest nem is tudja avatottabban megítélni, hogy milyen problémák jelentkeznek a kórházak, idősek otthonai, gyermekvédelmi intézmények, középiskolák körében. Egy, a megyei önkormányzatnál és helyi önkormányzatnál régebben hivatalt viselő interjúalany mondta csupán, hogy máig tartják a kapcsolatot a korábban általuk működtetett intézményekkel, és ahogy látják, a korábbi rendszer azért volt jobb, mert gyorsabban tudtak reagálni

a problémákra. Azok az intézményvezetők, akik a korábbi rendszerben is ráláttak a működésre, hasonló véleményen vannak. Egyik közgyűlési elnök szerint, noha a finanszírozás racionalizálása volt az átalakítás célja, a korábbi fenntartási modellben sem lehetett pazarolni, hiszen eleve alulf finanszírozott volt a rendszer. Illetve az is felmerült, hogy a megyék korábban saját forrásokkal többször pótolták a hiányokat, ami az új modellben nem lehetséges. Inkább a hivatali szakemberek köréből jelezték, hogy érzékelték az átalakulással járó emberi és szervezeti sokkok negatív hatását, az átszervezések gyakoriságának a hátrányait, és különösen az oktatás és a szociális gondoskodás területén értékelték negatívan a jelenlegi működést. Nem az általuk nyert közvetlen tapasztalatok, inkább a racionális elvi megfontolások alapján fogalmaztak meg aggályokat többen, hogy például az egészségügyi irányítással meg lehet-e birkózni egyetlen hatalmas intézmény keretében. Az volt többen véleménye, hogy a nagy, integrált rendszerek nem látnak rá a perifériára, és nem képesek az egyedi problémákra gyorsan megoldásokat találni. Ha összegezni akarjuk az interjúalanyok véleményét a közszolgáltatások átszervezéséről, akkor a többség szerint a megyék helyére lépett közszolgáltatási modell nem érte el a célját.

Miután a megyei önkormányzatok döntő mértékben a területfejlesztésben kaptak szerepet, az interjúk során ennek a tevékenységnek a főbb tapasztalatai gyakran és hangsúlyosan kerültek terítékre. Mint az eddigiekből is kiderült, a megyei vezetők ebben a munkában látják a kitörési pontot, tevékenységük legfontosabb részét. Többen megemlítették ugyanakkor, hogy ez a feladat kevésbé látványos, az emberek többsége nem tudja, hogy a településeken lezajlott fejlesztések mögött a megyei önkormányzatok munkája is ott van. Ezért is jelentett – különösen eleinte, éppen a legfontosabbnak tekinthető tervezési szakaszban – gondot, hogy adminisztratív és szakmai kapacitásaik nagyon szűkösek voltak. Csak fokozatosan rendeződött ez a probléma a fejlesztési ügynökségekről átkerült szakemberek bekapcsolódásával. De a megkérdezettek többsége nem tartja biztosnak, hogy hosszú távra is megmarad ez a modell, és a kapacitáshiány a pozitív fejlemények ellenére továbbra is probléma. Talán éppen a szakmai kapacitások hiánya miatt a tervezés kezdeti szakaszában szoros volt a szakemberekkel, tudományos, oktatási intézményekkel, a kormányhivatallal az együttműködés; különböző elnevezésekkel és formában szakmai platformok, kollégiumok szerveződtek, viszont folyamatos működtetésük az érdemi szerep későbbi elvesztése következtében veszélybe került. Felvetődött, hogy az ügynökségek felszámolása nem feltétlenül segítette az uniós források hatékony

felhasználását, s eleinte a megyei önkormányzatok sem ismerték fel, hogy fontos megőrizni a fejlesztési ügynökségi szakembereket. Ugyanakkor szép számmal vannak megyék, ahol az ügynökségek a megyék gazdasági társaságaként tovább működnek, amit jó szervezeti megoldásnak tartanak. Elhangzott azonban olyan vélemény is, hogy nem szabadna ezt a munkát kiszervezni a hivatalokból. A menedzsmentprojektek jogszabályban biztosított 2,5%-a garantált forrás és elegendő is a feladatra (bár megjegyezzük, hogy a feladatok az egyes megyékben volumenükben és tartalmukban is jelentősen eltérnek). Ezt a véleményt azért emeljük ki, mert jól tükrözi, hogy a megyei vezetés nagyon eltérő stratégiákat követ és követhet abban, hogy hogyan szervezi meg az MötV.-ben szereplő fő feladatának végrehajtását. Bármennyire úgy tűnik, hogy a TOP-okhoz kötődő megyei önkormányzati szerepkör nem hagy nagy mozgásteret és érdemi befolyást, mégis lehetőséget nyújt arra, hogy a megyék berendezkedjenek ebben a funkcióban, és szabadon választhatnak az alkalmazandó szervezeti modellt illetően. A kiszervezett megoldások inkább átmenetiséget, bizonytalanságot takarnak a döntéshozók részéről, ami azt a veszélyt hordja magában, hogy a TOP lezárultával ezek a kapacitások felszámolódnak.

A megyei vezetők, elmondásuk alapján, a tervezési időszakban járták a falvakat, gyűjtötték az elképzeléseket, de szisztematikus, szakszerű tervezésről ilyen körülmények között és rövid idő alatt nem lehetett beszélni annak ellenére, hogy a megyék projektgyűjtése és azok rangsorolása nagyon fontos misszió volt, amire csak a megyék voltak képesek. Egyik elnök szerint a megyék projektgeneráló és projektgyűjtő aktivitásának és a települések együttműködési készségének volt köszönhető, hogy a pályázati eredményesség 90% feletti a megyében. A tervezés kezdeti szakaszának *mozgalmi*, valóban alulról építkező jellegét jól tükrözi a szám, amiről az egyik megyei elnök beszámolt: közel 2000 projektjavaslatot gyűjtöttek össze. Ebből a számból arra lehet következtetni, hogy még a közvetlenül érintettek, megszólítottak többségének sem volt információja arról, hogy ténylegesen milyen fejlesztéseket lehet finanszírozni majd a TOP-ból. Az is nyilvánvaló, hogy az ötletek, javaslatok szisztematikus feldolgozásához nem rendelkeztek a megyék elegendő kapacitással, és az is feltételezhető, hogy a TOP-ok végrehajtásának időszakára már sok helyi ötletgazda lelkesedése alábbhagyott, mint ahogy a sok ötlet sem ragadt meg a kollektív emlékezetben, nem épült be a hosszabb távú tervekbe, erre alkalmas mechanizmus és kapacitás hiányában.

Több megyében beszéltek arról, hogy hogyan szervezték meg a tervezés során a forráselosztásra, a prioritások felállítására vonatkozó konzultációt. Ideális mechanizmusnak tartották többen, hogy a megyei közgyűlések csupán a járások közötti felosztásról döntöttek, a települések pedig a járásokon belüli, települések közötti elosztás kérdésében egyeztettek egymással és a megyével. Volt elnök, aki úgy nyilatkozott, hogy ebben a folyamatban nem engedett teret a lobbinak, szakértők viszont érzékelték személyes és politikai informális alkukat, amelyekben a megyei politikai vezetőknek, szereplőknek szerepe jelentős volt, különösen a választásokat megelőzően. Megjegyezzük, hogy a járásokhoz képest a lobbis és a forráselosztás szempontjából az országgyűlési körzetek a választások idején sokkal markánsabban jelentek meg, mert az országgyűlési képviselőjelöltek a kampány során természetesen a térség (körzet) fejlesztési problémáit és azok megoldását gyakran érintették.

A megkérdezett szakértők szerint viszont kétségtelen, hogy a helyi tervezés lehetősége csak egy nagyon rövid időszakban érvényesült, aminek a helyét hamar átvette a központosított tervezés. Többek által megfogalmazott vélemény volt, hogy az első tervezési, illetve helyzetfeltáró, projektgeneráló szakaszt követően ki is került a gyepelő a megyék kezéből. Ahogy a tervezés egyre inkább *szakmai* berkekbe került, sokszor még a terminológia is olyan idegenné vált, hogy érdemi együttműködés a politikusok és a központi apparátusokban dolgozó tervező szakemberek között már nem volt lehetséges. Ahogy egy ellenzéki képviselő fogalmazott, a testületek igazán „nem is tudták, hogy miről döntenek”.

Az irányító hatósággal való együttműködési felhatalmazást a TOP-források vonatkozásában többen nagyon fontos eszköznek tartották. Érdekes módon ezt a kompetenciát az egyes megyéknél más és más szervezeti keretben helyezték el, van, ahol a közgyűlés, van, ahol az elnök és van, ahol az illetékes bizottság hozza érdemben a döntést. Jelentős döntéshozó tényező a TOP-okhoz kapcsolódóan az időzavar, ezért az önkormányzatok igyekeztek a döntési folyamatokat lerövidíteni. A megyék döntéshozó, illetve egyetértési szerepét néhányan formálisnak tartják, de volt olyan elnök, aki szerint a tényleges döntést a megyék hozzák, mert az „IH nem szól bele, legfeljebb technikai észrevételekkel” a döntések érdemi részébe.

A megyei vezetők a TOP-ban előírt forráselosztási sémákat, mechanizmusokat gyakran kritizálták, és kiemelték, hogy többször éppen a megyei önkormányzatok közvetítő szerepének köszönhető, hogy sikerült forrásokat



olyan fejlesztésekre átcsoportosítani (például bölcsőde, óvoda), amelyek fontosabbnak bizonyultak az eredeti támogatási arányokhoz képest.

Összességében a területfejlesztési funkciót nagyon fontosnak, erősítendőnek tartották a megkérdezettek, és egyetértés mutatkozott abban, hogy jó lenne, ha ez a szerepkör a valóságban is kiegészülne a vidékfejlesztéssel. Javaslatként hangzott el többek szájából azonban, hogy a jövőbeni területfejlesztési aktivitásukat hosszú távú stratégiai tervezésre és előre kalkulálható forrásokra kell alapozni.

Külön rákérdeztünk a megyei közgyűlési döntési mechanizmusok sajtóosságaira. Vajon a képviselő-testületek mennyiben működnek politikai szereplőként, érvényesülnek-e területi, települési vagy éppen pártszempontok, miben érzékelhető az összetételben és a funkciókban bekövetkezett változás a testületi munka megszervezése terén? A döntéshozás azért különösen érdekes, hiszen a megyei önkormányzatok évtizedekig nem hoztak igazán politikai mérlegelést is igénylő döntéseket, a forráselosztás, még akkor is, ha lényegében csak együttdöntési hatáskör, politikai kihívást jelent egy képviseleti elvű testület számára. A döntéshozás modelljéről, stílusáról nagyon eltérő véleményekkel találkoztunk. A megkérdezett ellenzéki képviselő szerint a közgyűlési üléseken nem jellemző a vita, „mindent elfogadnak”, a kormánypárti képviselők rendszerint nem szólnak hozzá, a döntéseket a bizottságok készítik és terjesztik elő, ezért érdemi beavatkozásra a plénumon már nincs lehetőség, ezért ő például többnyire nem is szavaz, mert formálisnak tartja a döntést. A forráselosztó döntések gyakran soron kívüli üléseken születnek, amikor írásbeli előterjesztés nincs, illetve csak helyben osztják ki. Az együttdöntés természete szerint az előterjesztésről előzetesen egyeztetnek az irányító hatósággal, lényegében egyetlen szavazással döntenek nagyszámú, ám egyenként kis jelentőségű projekt támogatásáról. Egy másik interjúalany szerint ez a mechanizmus igazán nem tesz szükségessé politikai testületi aktivitást, de közgyűlési elnök is nyilatkozott úgy, hogy ennyi feladathoz nem kell testületet választani. Noha elvileg a testületi döntés biztosítja a transzparenciát, de a tényleges döntési mechanizmus mégsem igazán transzparens, mert a nyilvánosságot, a sajtót nem érdeklik a megyei döntések, készül ugyan hangfelvétel, de ezek nem a nyilvánosságnak. Egyik elnök éppen azt kifogásolta, hogy miközben a megyei döntésnek fontos szerepe van az egyes támogatási kérelmek elbírálásában, még az érintett települések sem kötik a döntést a megyéhez, mert arról a MÁK mint közreműködő hatóság értesíti ki őket.

Természetesen voltak olyan vélemények is, amelyek szerint a testületi munka aktív, érdemi, bár a szinte minden esetben szűk időfaktort a mérlegelést, nyilvános vitát hátráltató tényezőnek tartották a megkérdezettek. Azt is elismerték általában, hogy miután a megyéknek kevés hatásköre van, ezért a testületi munka során kevés a tényleges döntési helyzet. Jellemezően néhány hónap kell, míg egy testületi ülésre elegendő napirendi pont gyűlik össze, ahol TOP-os pályázatokról döntenek. Ezek a döntések alaposan elő vannak készítve, ráadásul a mérlegelés a pontozási rendszer miatt nem is nagyon lehetséges, ezért nem igényelnek különösebb vitát. A testületi ülések meglehetősen rövidek, a képviselők egyre kevésbé lelkesek, feleslegesnek érzik magukat, a viták elmaradnak (a vizsgált jegyzőkönyvek tanúsága szerint is). A kutatás során készült interjúk és egyéb elemzett dokumentumok alapján, ha csak részlegesen lehetett is megítélni, de annyi állítható, hogy a megyei vezetők, képviselők megítélése vegyes. Találkoztunk olyan véleményekkel, hogy a megyei vezetők, képviselők között vannak motiválatlan, felkészületlen politikusok, akik másokat hibáztatnak a saját sikertelenségükért.

A többnyire békés közgyűlési működés ellenére találkozni az interjúk alapján „veszekedős” hírű megyékkel is, ahol még a napirendeket sem szavazzák meg. Több vezető arra volt viszont büszke, hogy a testületben sikerült a képviselőknek a pártpolitikai hovatartozástól függetlenül együttműködést kialakítani. A lobbikat a megkérdezettek szerint igazán nem lehet kizárni a munkából, de ezek nem a közgyűlési üléseken jelennek meg. Mint említettük, többen beszámoltak arról, hogy még a közgyűlési munkában is érzékelti lehetett az országgyűlési választókerület felértékelődését a választások idején, de tény, hogy a lobbik sokkal markánsabb és sikeresebb volt akkor, amikor még az országgyűlési képviselők tagjai lehettek a közgyűlésnek. Az országgyűlési képviselőkkel azonban most is érdemes szoros kapcsolatban lenni, mert ők is érdekeltek a lobbizásban, és többnyire informáltabbak is a központi kapcsolatokkal nem rendelkező képviselőkhöz képest. A választókerületi, illetve a járási léptékű lobbizás mellett a közgyűlési képviselők lakóhelye is lobbizás tárgya az interjúk tükrében, de az is kiderült, hogy az informális egyeztetések megelőzik a testületi üléseket. A testületi üléseken területi, települési érdekek megjelennek ugyan, de többnyire általánosságban, kevésbé konkrét projektekről hozandó döntések során. Egyik szakértő fogalmazott úgy, hogy a „megyei szintű érdekérvényesítés nagyon gyenge”, a politikusok legfeljebb a saját választókerületükért lobbiznak, de a megyei összefogás kevésbé jellemző.

Rákérdeztünk a megyei jogú várossal való kapcsolatrendszerre is, amit az egyéb dokumentumok alapján nehéz volt értékelni. A megyei vezetők szerint a városi és a megyei vezetés pártpolitikai azonossága megkönnyíti az együttműködést, közös rendezvényeket szerveznek, és működtetik a konzultációs fórumot. Ahol a városi és kormányhivatali vezetéssel szoros, mondhatni baráti viszony alakult ki, ott könnyebben megy a hivatalos együttműködés is. Voltak, akik visszafogottabban nyilatkoztak, éppen a saját megyéjükben szerzett negatív tapasztalatok alapján, hogy „a kapcsolat javuló, de van is honnan javulnia”. Mint fogalmazott az egyik megyei elnök, az ő megyéjük kétpúpú teve, miután két megyei jogú városuk is van, és a vezetők eltérő politikai hovatartozása miatt az együttműködés sok energiát igényel. Többen kiemelték annak fontosságát, hogy lassacskán a megyei és városi apparátusok is együttműködnek, nyilván ahogy a politikai szereplők közelednek egymáshoz. A megyei politikusok szótárában sokkal inkább jelen van a területi együttműködés, de jelezték, hogy már vannak városok, amelyek szintén felismerték, hogy a saját területükön belül nem fejlődhetnek. A megyék különösen a Modern Városok Programban látnak együttműködési lehetőséget. Hogy a viszony még mindig ambivalens, jól mutatja, hogy voltak elnökök, akik igazságtalannak tartják, hogy a megyei jogú városok pénzét elkülönítették a TOP-ban, mert a vidéki településeknek sokkal inkább szüksége lenne a segítségre. Mindenesetre a megkérdezettek véleményét jól demonstrálja az egyik elnök megfogalmazása, aki azt tartaná ideális állapotnak, ha „a megyei elnök, a polgármesterek és a kormányhivatal vezetője együtt reggelizne”.

Amikor a településekkel való kapcsolattartásra kérdeztünk rá, ugyancsak érzékelhető volt, hogy a kapcsolatok kialakulatlanok, változatosak az egyes megyék gyakorlata szerint. Az ellenzéki képviselő úgy fogalmazott, hogy vákuumban érzi magát, „megszűntek a régi kommunikációs csatornák”, hiányolja a korábbi kistérségi együttműködést. A TOP menedzselése szükségessé tette a kapcsolatokat, de más területeken sporadikus az együttműködés: „Meghívják a megyei elnököket különböző rendezvényekre, és megfordítva.” Van, ahol viszont a járások a rendszeres szinterei a településekkel való kapcsolattartásnak, képzéseket tartanak a polgármestereknek, hírlevelek, konferenciák, folyamatosan frissített honlap a jellemző kommunikációs forma. A megyék által működtetett fejlesztési projekteket és a foglalkoztatási paktumot menedzselő szervezetek jelentik a településekkel való napi kapcsolatot, amit a megyei vezetők mintegy szolgáltatásnak tekintenek a települések irányába. A megkérdezettek

véleménye szerint ez a tevékenység nem nyereséges, a megyéknek pénzébe kerül, vannak megyék, ahol ezért a települések hozzájárulását is igénylik a menedzsment költségeinek viseléséhez. Az is tény, hogy az egyes megyék eltérő politikát folytattak a települési fejlesztési projektek menedzselésével kapcsolatban. Vannak olyan megyék, ahol százával vannak a hivatalban, illetve a megye gazdasági társágának keretében TOP-projektek, van azonban, ahol csupán néhány tucat projekt menedzselődik megyei szinten.

A megyéket különböző szervezetek, szereplők hálózataként felfogva azt is kérdeztük, mely szereplőket tartják a legfontosabbaknak megyei léptékben, és hogyan látják a velük való együttműködést. A gazdasági szereplőket minden interjúalany nagyon fontosnak tartotta, ám azt is elismerte, hogy a velük való kapcsolatépítés nehéz. A foglalkoztatási paktumot tartották olyan projektnak, amely óhatatlanul ösztönzi az együttműködést. A másik fontos szereplőkör a központi kormányzat és annak megyei képviselői a kormányhivatal keretében. A beszélgetésekből és a dokumentumokból is az derült ki, hogy az állami szereplők által kialakított kapcsolatok sokkal szorosabbak és tágabb körben érvényesülnek, mint a megyei önkormányzati kooperációk. A megyei vezetők maguk is úgy látják, hogy ebben a tekintetben bőven van teendőjük, a hivatali szakemberek viszont elárulták, hogy a kapcsolatok szisztematikus kiépítését megkönnyítené, ha az érintettek politikailag kevésbé lennének megosztottak.

A válaszadók aktivitása különösen felélénkült, amikor a megyék jövőjéről faggattuk őket; mint láttuk, a MÖOSZ keretében is ez a témakör élvezett prioritást. A megkérdezettek szerint a megyék a települések számára szakértelemmel, szervezőkapacitással tudnak segíteni, közösségi funkciót tölthetnek be, továbbra is nagy szerepük lehetne a pályázatok menedzselésében, térségi marketingben. Volt olyan elnök, aki szerint a megyéknek minden önkormányzati funkció tekintetében el lehetne látni koordinációs feladatokat. Ugyanakkor olyan vélemény is elhangzott, hogy a kormány a központosítást nagyon jól kitalálta, és működik a rendszer. Egyetlen (ellenzéki képviselő) interjúalany nyilatkozott úgy, hogy továbbra is a régiókat tartja fontosabbnak, bár az identitás miatt a megyéket szerinte sem szabad felszámolni.

## 6. A megyei önkormányzat rendeltetése a lakosság szemszögéből

A könyv alapját képező, már említett KÖFOP finanszírozásában készült egy lakossági felmérés is (vesd össze: Kákai László kutatásait bemutató kötet), amelyben feltettünk a megyékkel kapcsolatos kérdést is, mégpedig a következő nyitott kérdés formájában: „Ön szerint mi a feladata a megyei önkormányzatoknak?”

Három feladatot is fel lehetett sorolni, erre azonban nagyon kevesen vállalkoztak. Az 1500 válaszból legalább egy feladatot említett 727 válaszadó (48%). 715-en a *nem tudja* válaszlehetőséggel éltek, míg további 58-an megtagadták a választ. Kettő, illetve három feladatot már csak a megkérdezettek töredéke tudott mondani, 13%, illetve 4% (18. táblázat).

Az érvényes választ adók közül is nagyon sokan csak általános válaszokat adtak, de voltak, akik egészen konkrét feladatokat adtak meg.

Első említésként a válaszadók legnagyobb arányban (30%) arra utaló válaszokat adtak, hogy szerintük a megyei önkormányzatok feladata a *helyi önkormányzatok koordinálása, segítése*.

Jelentős, 10% feletti említést kaptak a következő kategóriákba besorolható témák: *megyei ügyek, megye irányítása, megye összefogása, megye fejlesztése, helyi önkormányzatok ellenőrzése, felügyelete, helyi önkormányzat feladatainak végzése, települések fejlesztése, az emberek, a lakosság segítése*. 10% alatti, de jelentős számban voltak olyan válaszok, amelyek a megyéket az *állami feladatok koordinálása, elvégzése, fejlesztési források elosztása, megyei lakosok képvisellete állam-kormány felé* körben helyezte el.

A *vidékfejlesztést*, illetve a *gazdaságfejlesztést-munkahelyteremtést* is többen említették, ahogyan azonban azt is, hogy a megyei önkormányzatok „nem csinálnak semmit, nincs szerepük, lopnak”. Csak néhányan említették azt, hogy a megye feladata intézmények fenntartása lenne. Néhány említés szintjén konkrétan is felmerültek a következő feladatok: egészségügy, oktatás, utak fejlesztése, közbiztonság, szociális ellátás, idősek segítése, tömegközlekedés, sport és kultúra, csatornázás, köztisztaság, levéltár.

A második és harmadik említések az elsőhöz hasonló struktúrát mutatnak, illetve két konkrét feladat, a *szociális ellátás*, illetve az *utak fejlesztése* hangsúlyosabban merül fel.

Összességében a válaszok tükrében azt érzékelné, hogy a lakosság nagyon keveset tud a megyei önkormányzatokról, különösen nem azok

közjogi helyzetéről. Kitörlődött az emlékezetből az is, hogy néhány éve közszolgáltató intézmények tucatjait a megyei önkormányzatok működtették. Viszont az is érzékelhető volt, hogy egyáltalán nem tartják lehetetlennek a megyei és a települési önkormányzatok szorosabb kapcsolatát, a *megyei felügyeletet*, illetve a ráségítést.

18. táblázat

*Magyei önkormányzati feladatok rangsorolása a lakossági véleményekben*

	1. helyen, db	2. helyen, db	3. helyen, db	Összes említés %-ában
Helyi önkormányzatok koordinálása, segítése	205	8	4	21,8
Magyei ügyek, megye irányítása, összefogása, fejlesztése	105	31	8	14,5
Helyi önkormányzatok ellenőrzése, felügyelete	104	26	6	13,7
Helyi önkormányzat feladatainak végzése, települések fejlesztése	88	40	6	13,5
Emberek, lakosság segítése	84	24	0	10,9
Állami feladatok koordinálása, elvégzése, fejlesztési források elosztása, megye-megyei lakosok képvisellete államkormány felé	54	10	4	6,8
Szociális ellátás	5	25	5	3,5
Gazdaságfejlesztés, munkahelyteremtés	11	8	7	2,6
Utak fejlesztése	7	11	8	2,6
Egészségügy	8	5	5	1,8
Közbiztonság	6	4	5	1,5
Vidékfejlesztés	14	1	0	1,5
Oktatás	7	0	6	1,3
Nem csinálnak semmit, nincs szerepük, lopnak	8	1	0	0,9
Intézmények fenntartása	3	4	0	0,7
Tömegközlekedés	4	3	0	0,7
Idősek segítése	4	0	0	0,4
Sport és kultúra	4	0	0	0,4
Csatornázás	3	0	0	0,3
Környezetvédelem	0	1	1	0,2
Köztisztaság	2	0	0	0,2
Levéltár	1	0	0	0,1
<i>ÖSSZESEN</i>	<i>727</i>	<i>202</i>	<i>65</i>	<i>100,0</i>

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Vákát oldal

# IV. A KÖZÉPSZINTŰ KORMÁNYZÁS PERSPEKTÍVÁI, FORGATÓKÖNYVEK, KÖZPOLITIKAI JAVASLATOK

## Előzetes megjegyzések

Felmerülhet az olvasóban, hogy a könyv miért nem tér ki a területi kormányzás helyi szintjeire vagy az államigazgatás kérdéskörére, miközben a szintek és a szektorok a valóságban természetesen összekapcsolódnak. A KÖFOP keretében, *Modernizációs alprogram* címmel lezajlott kutatás öt blokkja (a történeti blokkot Hajdú Zoltán, a városi-vonzáskörzeti blokkot Somlyódyné Pfeil Edit, a községi blokkot Finta István vezette, Kákai László pedig egy lakossági felmérésért volt felelős) szorosan összefügg, de végül is külön-külön könyvben került sor az eredmények bemutatására. Az ideális megoldás az lett volna, ha ezek a blokkok a végén összekapcsolódnak, és a szerzők saját elhatározásán múlik majd, hogy a kutatás lezárultával vállalkoznak-e szintézisre.

Külön hangsúlyozzuk, hogy elemzéseink tudatosan nem tértek ki a fővárosra, holott a hazai területi kormányzási rendszer egyik legfontosabb és egyben nagyon problematikus részéről van szó. A kapacitások azonban nem tették lehetővé a fővárossal való külön foglalkozást. A főváros, különösen Magyarországon szétfeszíti az önkormányzati rendszer kereteit, és földrajzi, de különösen politikai dimenziója is elkülönített elemzéseket, kutatásokat és modelljavaslatokat igényel. Miközben a főváros és vidékének, illetve a *vidék* közigazgatásának összehangolása elengedhetetlen, de egyelőre a fővárosi kormányzás *belső* modellkérdései szorulnának tisztázásra, amelyek természetesen szorosan kapcsolódnak az agglomeráció és a környező megye igazgatásához is.

Ez a fejezet tehát elsősorban az előző részekben kifejtett gondolatokra, kutatási eredményekre épül, s csak nagyon érintőlegesen reflektál az al-



program másik blokkjainak a megállapításaira. További tematikai szűkítés, amit szintén említettünk a bevezetőben, hogy a perspektívák, javaslatok vázolásánál az önkormányzati szektorra kell koncentrálnunk. Az elemzések ugyanis nem terjedtek ki a *területi állami* szférára, holott a kutatás indításakor is tisztában voltunk azzal, hogy a középszintű kormányzás lényegesen szélesebb szervezeti kört jelent a megyei önkormányzatokhoz képest. Ennek ellenére nem volt kapacitásunk a kormányhivatalok és egyéb állami szereplők külön vizsgálatára, csupán a megyei önkormányzatok elemzése során tetten érhető néhány sajátosságot tudjuk érinteni.

A tematikai fókuszálásnál maradva hangsúlyozzuk, hogy sem a kutatás, sem a forгатókönyvek, javaslatok nem foglalkoznak konkrét térszerkezeti, területszervezési összefüggésekkel. Erre sem lett volna kutatási kapacitás. De egyelőre nem is a területszervezési vonatkozások élveznek elsőbbséget, mert ezek akkor tisztázhatók, amikor világos elképzelések vannak a területi kormányzási rendszer legalább modellmélységű összefüggéseiről. Az alprogram említett blokkjai együttesen alkothatnak komplex javaslatot és kezdhetnek bele a területszervezési alternatívák kidolgozásába, ami viszont további diszciplínák bevonását igényelné, mert a területi modellezés messze meghaladja a jog-, illetve közigazgatástudomány elméleti és módszertani tudáskészletét.

## 1. Elméleti keretek, helyzetértékelés, perspektívák dióhéjban

Miután a nemzetközi, illetve az elméleti összefüggéseket tárgyaló fejezetek nem vállalkoztak a kérdéskör átfogó bemutatására, hanem a legfrissebb területi kormányzási trendek tartalmi és módszertani összefüggéseire koncentráltak, szükségesnek mutatkozik néhány sarokpont kijelölése, a vonatkozó szakirodalmi hivatkozások megismétlése nélkül.

A sarokpontok kijelölése egyszerre könnyű és nehéz, miután leszögezhető, hogy nincs sem a centralizáció-decentralizáció, sem az önkormányzati és állami, sem a klasszikus képviselői és neoliberais hatalmi, ideológiai, illetve az NPM (new public management) és a bürokratikus közpolitikai modellelemek aránya tekintetében szakmai konszenzus. Különösen 2008 után (bár a kritikai nézetek már jóval korábban is megjelentek) általános elbizonytalanodás tapasztalható a korábban uralkodó, ideálisnak tartott kormányzási modellt illetően, amit nagyon leegyszerűsítve

neoliberálisnak és decentralizáltnak feltételeztek. Az elbizonytalanodás módszertani, illetve empirikus kutatások sorát indította el, hogy evidenciákat találjanak az összefüggésekre, az egyes modellek előnyeire és hátrányaira. Mára például elfogadott az a megközelítés, hogy ami neoliberális, az nem feltétlenül decentralizált, és az is, hogy ami decentralizált, az nem feltétlenül demokratikus, ami nagy és piaci elvű, az nem feltétlenül hatékonyabb és különösen nem méltányosabb, és erős vita tárgya az is, hogy meddig demokratikus egy rezsim. Nem véletlen, mint említettük már, hogy a politikatudományi, társadalomtudományi narratíva beemelte a hibrid kategóriát az elméleteibe (BOZÓKI–HEGEDŰS 2017). A sarokpontok tehát nincsenek kőbe vésve.

Éppen az előzőek okán már abban is szemléletbeli elmozdulás érzékelhető, hogy elvárható-e valamiféle standard a kormányzás általános, illetve területi modelljét illetően. Miközben nagyon sok kutatás igazolja és sok közpolitikai, nemzetközi dokumentum ismeri el, hogy nincs egyetlen nemzetközi modell, ami minden konkrét nemzeti kontextusban működőképes, az mégsem állítható, hogy *a lovak közé lett dobva a gyepelő*. Miközben a nemzetközi szervezetek, de különösen a tudományos kutatások különböző értékelései, elemzései egyre több konkrét társadalmi, kulturális stb. dimenziót törekszenek figyelembe venni, mégis a nemzetközi összehasonlítások, rangsorok bizonyos értelemben továbbra is normatívak. Feltételezik a demokrácia, a jogállamiság, a közpolitikai hatékonyság standardját, és továbbra is vannak nemzetközi charták, irányelvek stb., amelyek a decentralizációt is normatív politikai értéknek tekintik.

Összességében tehát az állítható, hogy a decentralizált kormányzás mibenléte, előnyei, hátrányai, hajtóerői és akadályai egyre inkább ismertek, elméletileg, tudományosan feldolgozottak és mérhetők, ez a tudás mégsem ad elegendő eligazodást az egyes, nemzeti modellek kialakításához, sem a reformok, sem a fokozatos modernizációk során. Ráadásul egyre kevésbé érzékelhető, hogy az egyes országok közpolitikai, s benne területi kormányzói reformjai erős, megkerülhetetlen külső nyomás alatt kerülnének bevezetésre, a kormányzati rendszerek közötti konvergencia, az európaizáció mint normatív érték általános elfogadottsága is megrendült.

Különösen így van ez a területi vagy középszintű kormányzás formálása során. Míg a demokrácia, a jogállamiság makrointézményei, az egyes ágazati közpolitikák tartalma és eszközkészlete minden nemzeti specialitás, útfüggőség, kulturális kontextus ellenére élvez egy nemzetközileg elfogadott szabályozási, minőségi minimumot és erre épülő egyfajta konver-

genciát, kikísérletezett és bevált jó gyakorlatokat. A területi választáshoz még kevesebb fogódzó áll rendelkezésre. A területi reformok története, körülményei egyértelműen visszaigazolják, hogy nagyon gyakran nem a területi vagy mérethatékonyság növelése a cél, mint ahogy egyébként is nehéz megcáfolhatatlan evidenciát felmutatni az optimális méret tekintetében. Abban is rendkívül változatos a kép, hogy az egyes területi kormányzási szintek mérete és határai mikor optimálisak, egymáshoz hogyan viszonyulnak, s egyáltalán milyen konstrukcióval valósul meg a funkciók területi optimalizálása, hiszen gyakran nem is a földrajzi határok módosulnak. Ugyanakkor mégis vannak bizonyos kevésbé vitatott sarokpontok a területi kormányzást megcélzó reformok során is:

- Egyértelmű, hogy a szubszidiaritás elve, vagy a polgári részvétel és a transzparencia elvárása szükségessé teszi a hatalom és a feladatok térbeli megosztását, mégpedig az érintettekhez a lehető legközelebb.
- A decentralizáció feltétele, hogy a helyi és középső szintek kapacitásai alapján képesek legyenek a feladatok fogadására.
- Elfogadott elv, hogy a határok megvonásánál az identitásnak, a bizalomnak a szerepét nem szabad elhanyagolni.
- A területi kormányzás intézményi modellje alapvetően nyitott, többszereplős, együttműködésre épül, még akkor is, ha a neoliberais *governance-modell* kritikusai újabban számon kérik a partnerségi hálózatokon a legitimitációt és a transzparenciát.

Nem ismételjük meg természetesen a könyv korábbi fejezeteiben a megyei önkormányzatok működési tapasztalatairól írtakat. A jelenlegi helyzet értékeléséhez elegendő néhány elem kiemelése:

- A megyei önkormányzatok szenvedték el mennyiségi értelemben a legnagyobb hatáskörvesztést és az ezzel járó szervezeti sokkot.
- A jelenleg ellátott feladatok lényegében nem adnak érdemi döntési jogosítványokat a fejlesztéspolitikában, míg 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 a tágabb intézményi szféra.
- Ezt a gyenge hatásköri és kapcsolati pozíciót tovább rontja a szervezeti kapacitás bizonytalan pénzügyi, jogi háttere, hiszen a megyei

önkormányzati feladatokat megvalósító adminisztratív háttér finanszírozása jelentős mértékben uniós projektekből valósul meg.

Természetesen a megyék pozícióvesztése nem elszigetelt jelenség, hiszen a meglehetősen széles felelősségű és közjogi értelemben nagy autonómiát élvező magyar önkormányzati rendszert 2011 után általában is egy erősen centralizált és az autonómiákra lényegesen kevésbé támaszkodó állami irányítási modell váltotta fel, amelyben nemcsak az önkormányzati hatáskörök, feladatok és források nagy része veszett el, hanem a szabad mozgástér is a törvényességi és a szakmai felügyelet szorításával, a pénzügyi szabályok szigorításával. Mint említettük a korábbi fejezetekben, a változások nemzetközi léptékben is kiugróak voltak, mind a RAI, mind a LAI rangsorokban jelentős mértékben hátrасorolódtunk. A jelenlegi és a 2011 előtti szituáció közötti alapvető különbség a megyékre vonatkozóan, hogy korábban egy erős helyi önkormányzati rendszerben volt gyenge pozíciójuk, jelenleg viszont lényegében osztoznak a többi helyi önkormányzat sorsán – talán a nagyvárosokat leszámítva – a fejlesztési forrásokhoz jutás, s bizonyos közszolgáltatások szempontjából.

Az önkormányzati szektorral ellentétben, illetve részben annak helyén erős állami intézményrendszer jött létre. Nyilvánvalóan a kormányhivatalok a legnagyobb hatalmat és kompetenciát birtokló szervezetek, amelyek a korábbi modellhez képest átfogják az ágazati dekoncentrált szerveket is, kontrollt gyakorolnak különböző közszolgáltatási funkciók, intézmények felett, lényegesen több hatósági feladatot látnak el, sőt szerepet kaptak a fejlesztési források elosztásában is. A jelentősen megnövekedett feladatrendszer és méret okán indokolt volt a járási egységek, illetve kormányablakok létrehozása is, ami közelebb vitte az államigazgatási, állami közszolgáltatási szervezeteket az ügyfelekhez, fogyasztókhoz (bár ez még mindig távolabb van a korábbi települési hivatali keretekhez képest). Érzékelhetően nagyobb hangsúly helyeződik már a helyi kommunikációra és kapcsolatépítésre. A megyei kormányhivatalok beágyazottsága lényegesen szélesebb és mélyebb a megyei önkormányzatokhoz képest. A korábbi arctalan bürokratikus karakter közéletivé válik, a kormányhivatali vezetők funkcióik, de szerepfelfogásuk révén is szerepelnek, beszédekert mondanak, egyeztetnek stb. Természetesen a helyi kapcsolatrendszerek az önkormányzatokkal is szorosak, bár lényegüket tekintve természetesen nem *horizontálisak*, még a megyei önkormányzatokkal sem.

Ugyancsak szorosabb kapcsolatok alakultak ki az állam középszintű és központi szervezetei között. Egyrészt a kormányhivatal élére kinevezett kormány megbízott kifejezetten bizalmi funkció, a miniszterelnök kinevezése alapján legitimitációjuk stabil (jól mutatja ezt az a tény is, hogy minden megbízott folytathatta a munkáját 2018-tól, egy megbízottból országgyűlési képviselő lett), nem is beszélve az alkotmányos szabályozás adta biztonságáról. Másrészt miután közvetítő és döntéshozó funkciókat birtokolnak, a kapcsolattartás gyakorisága és tematikája is érdemi és személyes kapcsolatokat igényel.

A központi, helyi viszonyrendszerben megjelentek további szereplők is, például a miniszteri megbízottak, és továbbra is jelentős befolyást élveznek az országgyűlési képviselők, már nem birtokolva ugyan kettős mandátumot, de az országgyűlési választási körzetek mintha felértékelődnének.

Nem témája a könyvnek a kormányzás teljes szervezetének és mechanizmusainak az értékelése, de nyilvánvalóan alapvető determinánsa a középszintű kormányzás hatalmi helyzetének, hogy az állam, s benne a kormányzat és a kormányzati hatalmat birtokló elit milyen értékrendet, állam-, illetve demokraciáfelfogást képvisel. Ezt a felfogást tükrözi az új alkotmány és az új önkormányzati törvény, és ez a felfogás határozza meg az önkormányzati szféra perspektíváit is. Nem csupán értékfelfogások és érdekek mentén formálódik a területi kormányzási rendszer, vannak természetesen objektív szükségszerűségek, szakracionális megfontolások, amelyek többnyire a rendszer működési tapasztalataira épülnek. Több kutatás is foglalkozott a közszolgáltatások átalakulásának a következményeivel (ÁROP 2014; HORVÁTH M. 2014b, 2015a, 2015b), és természetesen a könyv háttéréül szolgáló KÖFOP-pályázatok is foglalkoztak a jelenlegi rendszer működési sajátosságaival, eredményeivel és problémáival.

Egyelőre nehéz megjósolni, hogy sor kerül-e újabb önkormányzati reformra vagy szabályozási korrekciókra, *finomhangolásra*. Félő, hogy a működésből érkező visszajelzések önmagukban nem lesznek elegendők a *re-decentralizációra*. A centralizációt ráadásul nemcsak hatalmi, politikai érdekek, értékek fűtik, hanem olyan új kihívások is, amelyekkel indokolni lehet az erős, centralizált államot (biztonság, migráció). Mint tudjuk, a centralizáció, decentralizáció közötti *objektív*, szakmai, közpolitikai döntés számára zavaróan sok egymásnak ellentmondó érvek szolgálnak. A reformdöntések nehezen kiszámíthatók. A továbbiakban a hazai középszintű önkormányzati rendszer modernizációjának forgatókönyveit azt

feltételezve vázoljuk fel, hogy mégis sor kerül rá, és az alternatívák közti választásban szerepet játszanak racionális megfontolások is.

## 2. Forgatókönyvek, közpolitikai javaslatok

Mielőtt a különböző alternatívák felvázolására sor kerülne, néhány általános érvényű észrevételt tennénk.

Először is megismételjük, hogy a területi, középszintű kormányzás modernizálása nem feltétlenül, de legalábbis nem elsősorban szerkezeti beavatkozást, kisebb vagy nagyobb méretű területi egységek kialakítását igényli. Az elmúlt évtizedek regionalizálási kísérletei nem azért vallottak kudarcot, mert a régiók méretét vagy határait nem lehetett szakmailag, földrajzi értelemben kialakítani, hanem azért, mert nem volt valós politikai szándék a regionális decentralizációra, és kétharmados parlamenti támogatás sem. A középszintű kormányzással önmagában nem az a baj elsősorban, hogy a megyék kicsik vagy nagyok, hogy méretük, település-szerkezetük egyenetlen, hanem az, hogy nem töltenek be középszintű kormányzási funkciókat, különösen olyanokat nem, amelyekhez képviseleti önkormányzati jogállás szükséges.

Nagyon fontos az is, hogy az önkormányzati rendszer térszerkezeti átalakítása csak valamennyi szint együttes figyelembevételével, összehangolásával történhet. Ha a helyi szint, a kistelepülések konszolidálása településintegrációval történik, ennek módja, volumene, mérete döntő következményekkel jár a középszintre, a járásokra és a megyékre nézve. Ha a városok kapnak térszervező funkciót, az ugyancsak más és más középszintű kormányzási térbeli konfigurációkat tesz optimálissá, attól függően, hogy mely városok milyen méretű vonzáskörzetei kapcsolódnak össze. Az is bizonyos, hogy a járások és a megyék túl közel vannak egymáshoz, különösen a kevésbé elaprózott településszerkezetű megyékben, párhuzamos erősítésük párhuzamosságokhoz, konfliktusokhoz vezet. Természetesen az egyes szinteken tervezett változások összehangolása tartalmi, hatásköri értelemben még fontosabb. Ha a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját elvi alapnak tekintjük, akkor evidencia, hogy a polgárokhoz legközelebbi szinten átfogó felhatalmazású, demokratikusan választott önkormányzatoknak kell működniük. Mint tudjuk, a világ országainak többségében – és Európában is – a területi kormányzási szinten is választott önkormányzatok működnek, de velük párhuzamosan állami

dekoncentrált hivatalok szintén. A középszint szerepe és státusza rendkívül változatos, a charta annyiban segít a választásban, hogy az önkormányzatokat (a középszintűeket is) általános hatásköri felhatalmazásának tekinti, és előnyben is részesíti az állami hivatalokkal szemben. Még tarkább a kép, ha számításba vesszük a feladatmegvalósító szervezetek sokaságát státusz, tulajdon, forma, működési módszerek stb. szempontjából. A közfeladatok megszervezése tehát területi és szervezeti választást igényel, amit célszerű, ha kísérletek, modellezések előznek meg. A térbeli harmonizálás igénye akár aszimmetrikus megoldások bevezetését is indokolhatja, bár a nemzetközi gyakorlatban leginkább az etnikai specialitások esetében javasolják a használatát. Mindenesetre kisebb a kockázata a nem egységes modellek alkalmazásának, mint amikor az egységes modell illeszkedési problémákat produkál.

Az egyes országokban alkalmazott feladatmegosztási modellek ugyan nagyon különböznek, de gyakran terítik az egyes ágazatokba tartozó feladatokat több szint között, illetve az önkormányzatok és az állami dekoncentrált hivatalok között is. A középszintű önkormányzatok funkciói, szerepe tekintetében a helyi szinthez képest van egy megkülönböztető sajátosság. Megvalósítanak közvetlenül különböző közszolgáltatási feladatokat, de mellette hangsúlyosan, ha nem is mindenütt, de jelen van a helyiek területileg koordináló és a szintek közötti közvetítő szerepkör is. Ezt a kettős rendeltetést már módszertanilag meg lehet közelíteni a self- és shared rule kategóriáival (vesd össze: RAI), illetve a LAI esetében használt interaktív szerepkör fogalmával, de a séma összehasonlításra való alkalmassága mellett az a fontos, hogy tudjuk, hogyan kapcsolódik össze és feltételezi egymást a két szerepkör, illetve az osztott vagy interakcióban gyakorolt feladatok milyen mechanizmusokat, fórumokat igényelnek. Az úgynevezett koordináció, ha nem világos a rendeltetése és nem rendelődik mellé alkalmas intézmény és eszközrendszer, papíron marad.

A fenti szempontokat is figyelembe véve a továbbiakban a megyei önkormányzatok jövőbeni modernizációja számára fogalmazunk meg különböző forgatókönyveket, amelyek inkább logikai konstrukciók, semmint a közvetlen hasznosítást szolgáló közpolitikai javaslatok, azok kialakításához ugyanis sokkal átfogóbb, interdiszciplináris kutatási eredmények és hosszú, széles körű társadalmi, politikai, szakmai egyeztetések szükségesek.

## 2.1. A változatlan, de finomhangolt forgatókönyv

A legnagyobb valószínűsége annak van, hogy a 2011-ben elfogadott önkormányzati szabályozási modell lényegét tekintve változatlan marad. A jelenlegi helyi önkormányzati rendszer esetlegesen bátrabb konszolidálása önmagában még nem érintené a megyei pozíciókat, és a jelenlegi centralizált állammodellre sem jelent veszélyt a megyei önkormányzati rendszer. Látszólag tehát nincs igazán sürgető ok arra, hogy a megyei önkormányzatok helyzetét döntő mértékben változtassák sem pozitív, sem negatív értelemben.

Ennek ellenére bizonyos változások akár beleférnek a jelenlegi modellbe is. Például, amikor az uniós programozási periódus lezárul, újra kell és újra érdemes gondolni egyrészt az uniós források hazai menedzselési modelljét, másrészt a hazai fejlesztési források elosztásának rendszerét is. Mint a korábbi fejezetekben kifejtettük, a megyei önkormányzatok az előzőben is csak kiegészítő, nem érdemi döntéshozó szerepben vannak, az utóbbi területen (ami meglehetősen szűk forrásrendszert takar jelenleg) pedig egyáltalán nincsenek jelen. A decentralizáltabb fejlesztéspolitika, ami egyébként a kormány eredeti szándéka volt a 2010-es évek elején, mindenképpen a megyei önkormányzatok helyzetbe hozását igényelné. Hozzá tesszük, a fejlesztéspolitikába még szűkebb értelemben is beletartozik a vidékfejlesztés, amire egyébként még a jelenleg hatályos jogszabályok is felhatalmazást adnak.

Ehelyütt nem érvelünk a decentralizált fejlesztéspolitika előnyei mellett, amit egyébként minden uniós kohéziós politikai dokumentum és szabály támogat. Csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a hazai regionális fejlesztési politika a hatalmas külső források ellenére nem volt képes a regionális különbségek mérséklésére, ezért meg kellene próbálni egy másik kormányzási modellt.

A megyei önkormányzati finomhangolás lényege tehát az lenne, hogy nagyobb önállósággal, nagyobb szervezeti kapacitásokkal, jelentősebb források feletti rendelkezési joggal vállalnak szerepet a fejlesztéspolitikában. Egy stabilabb szerep birtokában a megyei önkormányzatoknak maguknak is sokat kellene fejlődniük, szélesebb és mélyebb kapcsolatrendszereket kiépítenie, mert a jelenlegi pozíció ezt nem igényli.



## 2.2. Szélesebb profilú, erősödő megyei önkormányzatok

A jelenlegi fejlesztéspolitikai felhatalmazással nemcsak az a gond, hogy gyenge, hanem az is, hogy szinte kizárólagos. Márpedig a fejlesztéspolitika nem egydimenziós, ágazati feladat, különösen nem forráselosztási rutin. A decentralizált modelleket éppen azért preferálják szakmai körökben, mert szélesebb rálátást és hozzáférést biztosítanak a lokalitások és régiók átfogó társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, környezeti tényezőihez, ezeket komplex beavatkozásokkal képesek befolyásolni. A decentralizált modell nem egyszerűen helyi vagy regionális, hanem demokratikus, önkormányzati jellegű, ami közvetlenebb, rugalmasabb, transzparenssebb működésre képes. A megyei önkormányzatok tehát akkor lennének képesek hatékonyabb fejlesztéspolitikára, ha egyéb kapcsolódó közpolitikai területeken is aktívak. Annak kis politikai esélyét látni, hogy az államosított közszolgáltatási intézmények (az egészségügyben, szociális gondoskodásban, oktatásban, kultúrában) visszakerüljenek önkormányzati fenntartásba. Vannak ugyanakkor olyan, a fejlesztéspolitikához közeli területek, amelyekben a megyei önkormányzatok részvétele szakmailag indokolt és politikailag sem váltana ki feltétlenül feszültséget: például a környezetvédelem, közlekedés, útfenntartás, műszaki infrastruktúra, gazdaságfejlesztés, turizmus. Megjegyezzük, a megyei önkormányzatok jelenleg is ellátnak önként vagy jogszabályban előírt feladatokat e közpolitikákban, de ezek a szabályozási elemek nem állnak össze szisztematikus és a fejlesztéspolitikával általában összekapcsolt, *integrált* működési modellé.

Ez a forgatókönyv ugyancsak sokkal következetesebb jogi szabályozási környezetet igényelne, mert az ágazati jogalkotás szintjén bőven vannak hibák, pontatlanságok. De alapvetően nem deregulációs jellegű a probléma, inkább nincs szándék arra, hogy az ágazati szabályozási optika mellett a területi dimenziót is számításba vegyék.

## 2.3. A közvetítő, koordináló megyék

Látszólag ez a forgatókönyv egy *puha modernizációs* verzió, ami egyáltalán nem feszegeti a jelenlegi szabályozás logikáját, hiszen még az Möt. is említi a megyei önkormányzati koordinációs szerepkört, bár ennek közjogi értelmezése tekintetében viták vannak. Hatáskörnek ezt nehéz lenne ugyan nevezni, s nem is érzékelhető törekvés a részletező jogi

szabályozásban a koordináló szerepkör materializálására, de az egészen biztos, hogy a törvényhozónak nem volt szándéka a megyéket valóságos középszintű kormányzási szintté formálni. Egy ilyen szerep ugyanis nehezen fér bele a centralizált kormányzás modelljébe, és idegen a jelenlegi hatalmi, politikai és a helyi önkormányzati filozófiától is, ezért az esélye sem nagy. Pedig a megyék a magyar történelemben többször is betöltöttek ilyen hatalmi szerepet, többnyire társulva saját szolgáltató funkciókkal. A jelenlegi közjogi körülmények között alkalmazható szerep gyökeresen különbözne a középkori, a nemesi rendeket védő, az abszolutizmus és a polgári forradalom korszakában szuverenitást védő vagy a tanácsrendszerben a párturalmat közvetítő funkcióktól. A megyék közvetítő szerepe ugyanis mindig függött a hatalmi berendezkedés belső és külső kontextusától. Ezek függvényében voltak a települések elnyomói vagy érdekeinek védelmezői, aktív politikai szereplők, vagy éppen a központi akarat szolgálai végrehajtói.

A jelenlegi körülmények újfajta, *területi közvetítő* funkciót tennének lehetéssé és szükségessé is, amely nem egyirányú, nem felfelé vagy lefelé teljesít, hanem összeköt. Erre az *összekötésre* a jelenlegi kormányzási és politikai szerkezetben nagyon nagy szükség van.

Önmagában az a tény, hogy az önkormányzati típusú kormányzási forma szerepe erősen visszaszorult a közszolgáltatásokban, a fejlesztéspolitikában, nagyobb teret ad az ágazati, központosított, bürokratikus logikának, és leszűkíti a döntéshozás térbeli információs környezetét. Hiába erős a *megyei állam*, mert működésében a hierarchikus függés akadályozza a területi érdekek és szempontok hatékony megjelenítését. A politikai rendszer – különösen a választási rendszernek köszönhetően – egyre kevésbé érzékeny a területi dimenziókra. A megyék jelenlegi súlytalanságát nagymértékben megalapozta a megyei listák kiiktatása az országgyűlési választási rendszerből, természetesen az is, hogy a közgyűlési elnökök pozíciója összeférhetetlen az országgyűlési képviselőséggel. De említhetnénk a helyi önkormányzatok körében elsősorban a forráselosztási rendszer miatt kialakult, paternalista függést vagy a nagyvárosok vezetésének erős pártkötődését és a gyengülő területi autonómiákat. Ez a hatalmi szerkezet természetesen ideálisnak is tekinthető, ha centralizált államot akarunk, az már kérdéses, hogy a centralizált állam erős-e, nemcsak a legitimitáció, társadalmi támogatás, hanem a közpolitikai hatékonyság értelmében.

Mit jelentene a gyakorlatban az összekötő, közvetítő területi kormányzási modell? Mindenképpen önálló, lefelé és felfelé is bekötött, összekapcsolt szervezeti struktúrát, önálló hatáskörökkel, szervezeti kapacitásokkal

és szabályozott felelősségi rendszerrel. Mint említettük, természetesen ez a szerepkör társulhat közszolgáltatásokkal, fejlesztéspolitikai stb. feladatokkal, de olyanokkal, amelyek egyben támogatják a koordinációs funkció ellátását. Ilyen különösen a tervezés, szakmai, pénzügyi rásegítés, támogatás, információgyűjtés, értékelés, közvetítés, ami szinte minden közpolitikai ágazatban szükséges.

Vannak azonban inkább politikainak, de nem feltétlenül pártpolitikainak tekinthető közvetítő feladatok, az érdekképviselés, érdekharmonizálás, külkapcsolatok ápolása, és akár a közösségépítés, identitásápolás. Ezek közül többet ellátnak jelenleg is a megyei önkormányzatok. Újszerű ebben a forgatókönyvben az érdekképviselés és a szintek közötti érdekközvetítés, amit a jelenlegi szabályozási, illetve érdek- és értékrendszer nem támogat, ha nem is zár ki. Az elmúlt közel harminc évben a települési önkormányzatok kifejezetten elzárkóztak a megyék ilyen jellegű szerepétől, az egymással szövetkezést választva (például a kistérségi társulások keretében), vagy a jól bevált lobbizást. A megyei jogú nagyvárosok ilyen attitűdjét a szabályozás is táplálta azzal, hogy elválasztotta, illetve egymás mellé helyezte a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatot. Talán azokban a megyékben sikerült a megyei és a települési önkormányzatoknak partneri módon együttműködni és együtt lobbizni, ahol a városok arra már alkalmasak voltak, hogy a saját vonzáskörzetük településeit összefogják, de arra már nem, hogy önállóan törekedjenek érdekérvényesítésre, bizonyos feladatok közös ellátására. Ahol túl nagyok a különbségek a települések között, ott a megyék a vidéki térségeket karolták fel, kimondva-kimondatlanul a városokkal szemben. A megyei önkormányzati vezetők egyébként jelenleg is a vidéki térségek érdekképviselését látják alapvető missziójuknak, függetlenül attól, hogy erre mutatkozik-e helyben igény.

Még bonyolultabb a közvetítő szerep ellátása felülről lefelé, hiszen a kormányzat számára egy népes és erős államigazgatási intézményrendszer áll a rendelkezésére. Ha azonban a kapcsolatokat inkább a horizontális, kooperatív modell mentén építjük ki, akkor a választott, nyitott szerkezetű önkormányzat erre sokkal inkább alkalmas. A kérdés csupán az, hogy igényt tart-e a központ erre a funkcióra. A nemzetközi tapasztalatok szerint ilyen típusú politikai együttműködés és a *hatalom megosztása*, illetve kooperatív gyakorlása nemcsak a föderációkban, hanem a regionalizált, decentralizált országokban is jellemző, olyan testületeket működtetve, ahol a középszintű önkormányzatok képviselői és a kormányzat egyeztet. Ez a szerep centralizált unitárius országokban az önkormányzati

szövetségek feladata, de a kollektív érdekérvényesítés, az egyes területi egységek és a központi kormányzat közötti együttműködés műfaja nem azonos a szektor általános érdekképviselésével.

Ez a forgatókönyv vélhetően mindkét irányban idegen, ellenérzéseket vált ki, s idealisztikusnak tűnik. Holott ez a forgatókönyv az, amely egyik szint felhatalmazásából sem vesz el, hanem hozzáad, szinergiát teremt. A megyei önkormányzatok számára ugyancsak kihívás lenne ennek a modellnek a megvalósítása, miután a jelenlegi frusztráció, amit örökölték a korábbi évtizedekből is, nehezíti a beletanulást ebbe a szerepbe. Ez a modell hosszabb bevezetést igényelne, és valóban megvan a kockázata annak, hogy az együttműködésbe terelt szintek bármelyike szerepet téveszt. Azt is figyelembe kell venni, hogy a versenyelvű demokráciák vagy hibrid rezsimek kevésbé alkalmasak a szintek együttműködésére. Az együttműködés iránti absztinencia érdekes módon még a globális többszintű kormányzás irányában is megnyilvánul, holott a középszintek nagyon gyakran a nemzetközi porondon is megjelenő szereplők. Egyelőre tehát a belső, külső kontextusok nem kedveznek ennek a forgatókönyvnek. Ugyanakkor a logikája, filozófiája más modernizációs irányok választása esetén is érvényesíthető bizonyos elemekben.

## 2.4. A két szélsőség forgatókönyve

Két szélsőséges forgatókönyvet csak megemlítünk a logikai teljesség, zártság érdekében. Az egyik a megyei önkormányzatok teljes felszámolása, ami felfogható az utóbbi évtizedek logikus folyományaként, és féltő, hogy nem ütközne jelentős ellenállásba. A másik egy radikális, gyors, felülről indított decentralizáció, a megyei önkormányzatok politikai, hatásköri megerősítése, elmozdulva az új *regionalizmus* másutt már kevésbé divatos, de még mindig sok országban érvényesülő irányába, akár területi reformok párhuzamos bevezetésével, tényleges regionalizációval. Talán ellentmondásnak tűnik, de a két véglet lényegében hasonló eredményhez vezetne. A felülről indított regionalizálás, az identitást nélkülöző mesterséges határok legfeljebb a politikai elit berendezkedése számára nyújtanának kereteket, de nem eredményezne beágyazott, autonóm középszintet. Jó lenne, ha a megye, illetve a közép kérdésében megtalálnánk a járható középutat, amely valóban a decentralizált kormányzás felé vezet. A középút megtalálása azonban további elemzéseket, szakmai, de különösen politikai vitákat igényelne.

Vákát oldal

## Felhasznált irodalom

- ALIBEGOVIĆ, Dubarvka Jurlina – SLIJEPEČEVIĆ, Sunčana (2016): County Councillors: Between Revenue Shortfalls and Growing Responsibilities. In BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn – HEINELT, Hubert eds.: *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. 54–77. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>
- ANHEIER, Helmut K. – STANIG, Piero – KAYSER, Mark (2013): Introducing a New Generation of Governance Indicators. In *The Governance Report, 2013*. Oxford, Hertie School of Governance. 117–148.
- ÁROP (2014): A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető Pálné Kovács Ilona, Finta István. Elérhető: [http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/01\\_zarol.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/01_zarol.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- ASKIM, Jostein – KLAUSEN, Jan Erling – VABO, Signy Irene – BJURSTRÖM, Karl Hagen (2017): Territorial Upscaling of Local Governments: a Variable-Oriented Approach to Explaining Variance Among Western European Countries. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 4. 555–576. London, Routledge. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2017.1310102>
- BACHTLER, John – MARTINS, Joaquim Oliveira – WOSTNER, Peter – ZUBER, Piotr (2017): *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural transformation and inclusive Growth*. Brussels, RSA Europe.
- BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz. 37–42.
- BALÁZS István (2017): Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? In BENCsik András – HORVÁTH Csaba szerk.: *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára*. Pécs, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 193–205.

- BALDERSHEIM, Harald – KEATING, Michael eds. (2015): *Small States in the Modern World. Vulnerabilities and Opportunities*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337%2F9781784711443>
- BALDERSHEIM, Harald – ROSE, Lawrence E. eds. (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057%2F9780230289826>
- BALOGH Péter (2015): Development Trap? Unequal Territorial Patterns of EU-Funds Allocation in Hungary. *Belvedere Meridionale*, Vol. 27, No. 1. 86–102. DOI: <https://doi.org/10.14232/belv.2015.1.7>
- BARBER, Benjamin (2014): *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. London, Yale University Press.
- BAUER, Michael W. – EGE, Jörn – SCHOMAKER, Rahel (2018): The Challenge of Administrative Internationalization: Taking Stock and Looking Ahead. *International Journal of Public Administration*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1522642>
- BAUN, Michael – MAREK, Dan (2017): The Limits of Regionalisation. The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 31, No. 4, 863–884. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325417720717>
- BEAL, Vincent – PINSON, Gilles (2014): When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 38, No. 1. 302–317. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12018>
- BENNETT, Robert J. ed. (1994): *Local government and market decentralization*. Tokyo – New York – Paris, UN University Press.
- BERTRANA, Xavier – HEINELT, Hubert (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*, No. 46. 73–89. DOI: <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.4>
- BIBÓ István (1986–1990): *Válogatott tanulmányok I–IV*. Budapest, Magvető Kiadó.
- BIHARI Ottó (1980): Hatalom és egyetértés. *Jogtudományi Közöny*, 35. évf. 6. sz. 349–355.
- BOBÁK Fanni – BAJNAY Zsófia – FAZEKAS Gergely – SZEPESI Balázs (2015): *Áttekintés és javaslatok a MŰOSZ „Egymásba kapaszkodva” c. nyilatkozatához illeszkedő kezdeményezéseinek szervezésével, összehangolásával kapcsolatban*. Budapest, Hétfő Kutatóintézet és Elemző Központ.

- BOYE, Petter (2011): The Role of OECD Territorial Reviews in Policy Conception and (Contemporary) Regional Development. In HERRSCHELL, Tassilo – TALLBERG, Pontus eds.: *Role of Regions? Networks, Scale, Territory*. Kristianstad, Region Skåne. 103–125.
- BOZÓKI András – HEGEDŰS Dániel (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 26. évf. 2. sz. 7–32.
- BRUSIS, Martin (2014): Paths and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe. *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, No. 3. 301–319. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.911736>
- BUČEK, Ján – PLEŠIVČÁK, Martin (2017): Self-government, Development and Political Extremism at the Regional Level: A Case Study from the Banská Bystrica Region in Slovakia. *Sociológia*, Vol. 49, No. 6. 599–635.
- BUSTIKOVA, Lenka – GUASTI, Petra (2017): The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 4. 166–176. DOI: <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v5i4.1156>
- CEMR (2013): *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*. Brussels, CCRE-CEMR.
- CEMR (2016): *Local and Regional Governments in Europe – Structures and Competences*. Brussels, CCRE-CEMR.
- CHARRON, Nicholas – DIJKSTRA, Lewis – LAPUENTE, Victor (2013): Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the European Union Member States. *Regional Studies*, Vol. 48, No. 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- CHARRON, Nicholas (2016): Quality of Government, Regional Autonomy and Cohesion Policy Allocations to EU Regions. In PIATTONI, Simona – POLVERARI, Laura eds.: *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing. 92–104. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715670>
- CLARK, Gordon L. (1984): A theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 74, No. 2. 195–208. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x>
- COPUS, Colin – SWEETING, David – OLIVER, Thom (2016): The Importance of Political Parties in County Government. In BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn – HEINELT, Hubert eds.: *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. 163–179. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>



- CURTIS, Simon (2016): Cities and Global Governance. State Failure or New Global Order? *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 44, No. 3. 455–477. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298166637233>
- DE PEUTER, Bart – PATTYN, Valérie – WAYENBERG, Ellen (2011): Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders. *Local Government Studies*, Vol. 37, No. 5. 533–552. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.604546>
- DE VRIES, Michiel S. (2000): The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, Vol. 38, No. 2. 193–224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00532>.
- DRESCHLER, Wolfgang (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, Vol. 10, No. 1. 6–21.
- DO VALE, Helder Ferreira (2015): Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. *Lex Localis*, Vol. 13, No. 3. 741–764. DOI: [https://doi.org/10.4335/13.3.741-764\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.741-764(2015))
- DOBOS Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 61–83.
- DYBA, Wojciech – LOEWEN, Bradley – LOOGA, Jaan – ZDRAŽIL, Pavel (2018): Regional Development in Central-Eastern European Countries at the Beginning of the 21st Century: Path Dependency and Effects of EU Cohesion Policy. *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37, No. 2. 77–92. DOI: <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0017>
- EATON, Kent – FAGUET, Jean-Paul – HARBERS, Imke – SCHAKEL, Arjan H. – HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary – NIEDZWIECKI, Sara – CHAPMAN OSTERKATZ, Sandra – SHAIR-ROSENFELD, Sarah (2018): Measuring and Theorizing Regional Governance. *Territory, Politics, Governance*. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1445021>
- ELIAS, Anwen (2008): Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5. 483–492. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560802351655>
- ET (2014): Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa: Helyi és regionális demokrácia Magyarországon [CG(25)7FINAL]. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 6–23.

- European Commission (2017): *My Region, My Europe, Our Future: The Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EZCURRA, Roberto – PASCUAL, Pedro (2008): Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries. *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 40, No. 5. 1185–1201. DOI: <http://dx.doi.org/10.1068/a39195>
- EZCURRA, Roberto – RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2013): Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, Vol. 47, No. 3. 388–401. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>
- FAGUET, Jean-Paul – FOX, Ashley M. – PÖSCHL, Caroline (2015): Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Sappale State. In FAGUET, Jean-Paul – PÖSCHL, Caroline eds.: *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford, Oxford University Press. 129–159. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737506.003.0001>
- FAGUET, Jean-Paul – PÖSCHL, Caroline eds. (2015): *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737506.003.0001>
- FAGUET, Jean-Paul (2018): Scale Meets Community. Hooghe and Marks' Theory of Multilevel Governance. In EATON et al.: *Territory, Politics, Governance*. Oxford, Routledge. 6–10. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1445021>
- GAJDUSCHEK György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értékelési kísérlet. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 61–73.
- GÁLOSI-KOVÁCS Bernadett – HAFFNER Tamás (2017): Change in the Institutional System of Regional Development in Hungary. *Ekonomika misao i praksa*, No. 2. 921–938. Elérhető: <https://hrcak.srce.hr/191315> (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- GAULÉ, Eglé (2010): Public Governance Decentralisation Modelling in the Context of Reforms. *Public Policy and Administration*, No. 32. 47–60.
- GETIMIS, Panagiotis – HLEPAS, Nikos (2016): Actor's Influence and Horizontal Power Relations at the Second Tier of Local Government. In BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn – HEINELT, Hubert eds.: *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. 199–223. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>

- GLASER, Mark A. – DENHARDT, Robert B. (1997): *Local Government Performance Through the Eyes of Citizens*. Newark, University of Delaware.
- Gold report (2009): *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report*. Barcelona, World Bank and UCLG.
- GOLDSMITH, Michael (1995): Autonomy and City Limits. In JUDGE, David – STOCKER, Gerry – WOLMAN, Harold eds.: *Theories of Urban Politics*. London, SAGE. 228–252.
- GOLDSMITH, Michael J. – PAGE, Edward C. (2010): *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London, Routledge.
- GORZELAK, Grzegorz (2009): Regional Development and ‘New’ Regionalism in Poland. In SCOTT, James W. ed.: *De-coding New Regionalism*. Farnham, Ashgate. 177–198.
- GÖYMEN, Korel – SAZAK, Onur eds. (2014): *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul, Istanbul Politikalar Merkezi (Istanbul Policy Center).
- GURR, Ted Robert – KING, Desmond (1987): *The State and the City*. Chicago, The University of Chicago Press.
- HAJDÚ Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HALÁSKOVÁ, Martina – HALÁSKOVÁ, Renáta (2015): The Structure and Financial Dimensions of Public Administration in EU Countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 45. 41–57.
- HARBERS, Imke (2018): Contribution of the Postfunctionalist Theory of Governance to Subnational Research in Comparative Politics. In EATON, Kent – FAGUET, Jean-Paul – HARBERS, Imke – SCHAKEL, Arjan H. – HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary – NIEDZWIECKI, Sara – CHAPMAN OSTERKATZ, Sandra – SHAIR-ROSENFELD, Sarah: *Measuring and Theorizing Regional Governance. Territory, Politics, Governance*, 10–14. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1445021>
- HEINELT, Hubert – BERTRANA, Xavier (2011): *The Second Tier of Local Government in Europe*. London – New York, Routledge.
- HEINELT, Hubert – BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn eds. (2016): *Policy Making at Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements, and Landkreise in the ongoing re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>

- HEINELT, Hubert – KRAPP, Max-Christopher (2016): Perception of New Public Management reforms. In BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn – HEINELT, Hubert eds.: *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. 33–54. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>
- HENDERSON, Karen – PETTAI, Vello – WENNINGER, Agnieszka eds. (2012): *Central and Eastern Europe Beyond Transition: Convergence and Divergence in Europe*. Strasbourg, ESF.
- HENDRIKS, Frank – LOUGHLIN, John – LIDSTRÖM, Anders (2011): European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders – LOUGHLIN, John eds.: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York, Oxford University Press. 715–743. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0031>
- HERODES, Francisca (2011): The Regional Institution's Dilemma. How Regional Organisations Adapt to EU Membership. In HERRSCHEL, Tassilo – TALLBERG, Pontus eds.: *The Role of the Regions?* Kristianstad, Region Skåne. 255–265. DOI: <http://dx.doi.org/10.18452/8100>
- HERRSCHEL, Tassilo – TALLBERG, Pontus eds. (2011): *The Role of the Regions?* Kristianstad, Region Skåne. DOI: <http://dx.doi.org/10.18452/8100>
- HESSE, Joachim J. ed. (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- HOOGE Liesbet – MARKS, Gary – SCHAKEL, Arjan H. (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. London – New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203852170>
- HOOGE, Liesbet – MARKS, Gary – SCHAKEL, Arjan H. – NIEDZWIECKI, Sara – CHAPMAN OSTERKATZ, Sandra – SHAIR-ROSENFELD, Sarah (2016): *Measuring Regional Authority Vol. I*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>
- HOOGE, Liesbet – MARKS, Gary – SCHAKEL, Arjan H. – NIEDZWIECKI, Sara – CHAPMAN OSTERKATZ, Sandra – SHAIR-ROSENFELD, Sarah (2016): *Community, scale and regional governance. A Postfunctionalist Theory of Governance. Vol. II*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766971.001.0001>
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 2. sz. 121–147.

- HORVÁTH M. Tamás (2014a): Átváltozás. (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014). *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 30–34.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2014b): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2015a): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2015b): Megszabva. Városi kormányzás itthon és másutt. *Tér és Társadalom*, 29. évf. 2. sz. 43–66. DOI: <http://dx.doi.org/10.17649/TET.29.2.2665>
- HUGHES, James – SASSE, Gwendolyn – GORDON, Claire E. (2005): *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230503182>
- HUTCHCROFT, Paul D. (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance*, Vol. 14, No. 1. 23–53. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00150>
- Foglalkoztatási együttműködések Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. *Működési és monitoring kézikönyv* (2017). Immobi-Rat Kft. Elérhető: [http://szabolcsipaktum.hu/wp-content/uploads/2017/09/SZSZBMFP-Mukodesi\\_es\\_monitoring\\_kkonyv\\_K%C3%81V\\_m%C3%B3B3d170619.pdf](http://szabolcsipaktum.hu/wp-content/uploads/2017/09/SZSZBMFP-Mukodesi_es_monitoring_kkonyv_K%C3%81V_m%C3%B3B3d170619.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- IVANYNA, Maksym – SHAH, Anwar (2012): How Close is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralisation. *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 6138. DOI: <https://doi.org/10.1596/02F1813-9450-6138>
- JEFFERY, Charlie – WINCOTT, Daniel (2010): The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism. In HAY, Colin ed.: *New Directions in Political Science*. Basingstoke, Palgrave Macmillan – Political Studies Association. 167–188. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-01421-4>
- JÉRÔME, Bruno – LEWIS-BECK, Michael S. (1999): Is Local Politics Local? French Evidence. *European Journal of Political Research*, Vol. 35, No. 2. 181–197. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00446>
- JOHN, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London, SAGE. DOI: <https://doi.org/10.4135/02F9781446217788>

- JORDAN, Peter (2011): Progress in Administrative Decentralisation in Transformation Countries – A Comparative Survey. *Hrvatski Geografski Glasnik*, Vol. 73, No. 1. 71–85. DOI: <http://dx.doi.org/10.21861/HGG.2011.73.01.05>
- JUNJAN, Veronica (2012): Introduction to Public Administrative Reforms in CEE and CA Countries. In NEMEC, Juraj – DE VRIES, Michiel S. eds.: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 21–25.
- KÁDÁR Krisztián szerk. (2014): *Good governance. International Dimensions*. Budapest, National University of Public Service.
- KAISER Tamás – ÁGH Attila – KIS-VARGA Judit (2007): *A régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA MEH projekt – MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- KALEV, Leif – JAKOBSON, Mari-Liis (2012): Transnational Spaces as a Challenge for Governance. In NEMEC, Juraj – DE VRIES, Michiel S. eds.: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 161–177.
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo (2009): *Governance matters*. Policy Research Working Paper 2196., World Bank.
- KEATING, Michael ed. (2004): *Regions and Regionalism in Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing.
- KEATING, Michael (2014): Introduction: Rescaling Interests. *Territory, Politics, Governance*, Vol. 2, No. 3. 239–248. DOI: <https://doi.org/10.1080%2F21622671.2014.954604>
- KEATING, Michael (2015): The Political Economy of Small States. In BALDERSHEIM, Harald – KEATING, Michael eds.: *Small States in the Modern World. Vulnerabilities and Opportunities*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing. 3–23. DOI: <https://doi.org/10.4337%2F9781784711443>
- KHEMANI, Stuti (2015): Political Capture of Decentralization: Vote-Buying Through Grants to Local Jurisdictions. In FAGUET, Jean-Paul – PÖSCHL, Caroline eds.: *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford, Oxford University Press. 197–227.
- KOVÁCS Laura (2016): A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk.: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 62–73.
- KUHLMANN, Sabine – WOLLMANN, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing.
- LADNER, Andreas – KEUFFER, Nicolas (2018): Creating and Index of Local Autonomy – Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues. *Regional & Federal Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>

- LADNER, Andreas – KEUFFER, Nicolas – BALDERSHEIM, Harald (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 3. 321–357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- LAMBREGTS, Bart – ZONNEVELD, Wil (2004): From Randstad to Deltametropolis: Changing Attitudes Towards the Scattered Metropolis. *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3. 299–321. DOI: <https://doi.org/10.1080%2F0965431042000195056>
- LARSSON, Torbjörn – NOMDEN, Koen – PETITEVILLE, Franck eds. (1999): *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht, EIPA.
- LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adóssághozszooldációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344.
- LIDSTRÖM, Anders (1998): The Comparative Study of Local Government Systems: A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 1, No. 1. 97–115. DOI: <https://doi.org/10.1080%2F13876989808412617>
- LIDSTRÖM, Anders (2011): Regional self-government and democracy. In HERRSCHEL, Tassilo – TALLBERG, Pontus eds.: *The Role of the Regions?* Kristianstad, Region Skåne. 21–35.
- LIDSTRÖM, Anders – BALDERSHEIM, Harald (2016): A comparative approach to local government legitimacy. Paper presented at ECPR Conference, Prague, 7–10 September, 2016. Elérhető: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/752ac397-261d-4fdb-bf0b-2811c0358ac0.pdf> (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of democracy*. New Haven – London, Yale University Press.
- LITVACK, Jennie – AHMAD, Junaid – BIRD, Richard (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D. C., The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network. DOI: <https://doi.org/10.1596%2F0-8213-4350-5>
- LOEWEN, Bradley (2018): From Decentralization to Re-centralization: Tendencies of Regional Policy and Inequalities in Central and Eastern Europe. *Administrative Culture*, Vol. 18, No. 2. 103–126. DOI: <https://doi.org/10.32994%2F0-18i2.162>
- LOUGHLIN, John (2001): *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford, Oxford University Press.
- LOUGHLIN, John (2007): Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional & Federal Studies (Special Issue: Contemporary Trends in Territorial Governance)*, Vol. 17, No. 4. 385–403. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560701691912>

- NEMEC, Juraj – DE VRIES, Michiel S. eds. (2012): *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. Elérhető: <http://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-proceedings-varna-2011.pdf> (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- NORTON, Alan (1994): *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- O'DWYER, Conor (2006): Reforming Regional Governance in East Central Europe. Europeanization or Domestic Politics as Usual? *East European Politics and Societies*, Vol. 20, No. 2. 219–253. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0888325404271286>
- OECD (2015): *Hungary. Towards a Strategic State Approach*. Public Governance Review. Paris, OECD Publications. DOI: <https://doi.org/10.1787%2F9789264213555-en>
- OECD (2016): *OECD Regions at a Glance 2016*. Paris, OECD Publishing. DOI: [https://doi.org/10.1787%2Freg\\_glance-2016-en](https://doi.org/10.1787%2Freg_glance-2016-en)
- OECD (2017): *Governance at Glance 2017*. Paris, OECD Publishing. DOI: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
- OECD (2018): *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. Paris, OECD Publishing. DOI: [https://doi.org/10.1787%2Freg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787%2Freg_cit_glance-2018-en)
- PAGE, Edward C. – GOLDSMITH, Michael eds. (1987): *Central and Local Government Relations: a Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, SAGE.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2005): *Regionális reformok Európában*. Budapest, TÖÖSZ, IDEA.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009a): *A politika új színtere a régió*. Budapest, Századvég.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009b): Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 28. évf. 4. sz. 37–60.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, MTA.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 379–395.



- PIATTONI, Simona – POLVERARI, Laura eds. (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715670>
- PIERSON, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515%2F9781400841080>
- PINK-HARPER, Stephanie A. (2016): Does County Form of Government Impact Economic Growth and Development Trends? The Case of Four States. *The American Review of Public Administration*, Vol. 48, No. 3. 245–259. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0275074016682314>
- PRUD'HOMME, Remy (1995): The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2. 201–220. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- PUGALIS, Lee – BENTLEY, Gill (2016): Place-Based Deal-Making. *Regions Magazine*, Vol. 304, No. 1. 11–12. DOI: <https://doi.org/10.1080%2F13673882.2016.11868976>
- QUINLIVAN, Aodh (2017): Reforming Local Government: Must It Always Be Democracy Versus Efficiency? *Administration*, Vol. 65, No. 2. 109–126. DOI: <https://doi.org/10.1515/admin-2017-0017>
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. (2011): Commentary Between „Thick Description” and Large-N Studies. The Fragmentation of Comparative Research. *Public Administration Review*, Vol. 71, No. 6. 831–833. DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1540-6210.2011.02440.x>
- RADZIK-MARUSZAK, Katarzyna (2012): Two Decades of Local Government Reform. In NEMEC, Juraj – DE VRIES, Michiel S. eds.: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 113–127.
- REGULSKI, Jerzy (2003): *Local government reform in Poland: an insider's story*. Budapest, OSI.
- RODDEN, Jonathan – WIBBELS, Erik (2010): Dual Accountability and Nationalisation of Party Competition: Evidence from Four Federations. *Party Politics*, Vol. 17, No. 5. 629–653. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1354068810376182>
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – COURTY, Julie (2018): Regional Lobbying and Structural Funds: Do Regional Representation Offices in Brussels Deliver? *Regional & Federal Studies*, Vol. 28, No. 2. 199–229. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1441828>

- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – EZCURRA, Roberto (2010): Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, No. 5. 619–644. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
- SCHNEIDER, Aaron (2003): Decentralization. Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3. 32–56. DOI: <https://doi.org/10.1007%2Fb02686198>
- SCOTT, James Wesley ed. (2009): *De-coding New Regionalism*. Farnham, Ashgate.
- SELLERS, Jefferey M. – LIDSTRÖM, Anders (2007): Decentralisation, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, Vol. 20, No. 4. 609–632.
- SOOTLA, Georg – LÄÄNE, Sulev (2012): Responses to the Decline of Local Autonomy In Estonia. In NEMEC, Juraj – DE VRIES, Michiel S. eds.: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 141–157.
- STĂNUȘ, Cristina (2016): The Political Representation Focuses of Second-Tier Councillors in Europe. In HEINELT, Hubert – BERTRANA, Xavier – EGNER, Björn eds.: *Policy Making at Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements, and Landkreise in the ongoing re-scaling of statehood?* Abingdon – New York, Routledge. 77–95. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315673004>
- STREHL, Franz (1997): Administrative Reforms in Austria: Project „Verwaltungsmanagement“. In KICKERT, Walter J. M. ed.: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 103–123.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
- SZENTE Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 11–14.
- SZEPESI Balázs – FAZEKAS Gergely (2016): *A vidék helyzete és lehetőségei – Tézisgyűjtemény*. Budapest, Hétfő Kutatóintézet és Elemző Központ.
- TATUR, Melanie ed. (2004): *The Making of Regions in Post-Socialist Europe – the Impact of Culture, Economic Structure and Institutions: Case Studies from Poland, Hungary, Romania and Ukraine Volume II*. Wiesbaden, V.S. Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: <https://doi.org/10.1007%2F978-3-322-80923-0>
- TORMA András (2001): *Európai közigazgatás: régiók, önkormányzatok*. Budapest, Virtuóz Kiadó.
- UN-Habitat (2007): *Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities*. New York, United Nations Human Settlement Programme.

- UN-Habitat (2013): *Annual Report 2012*. Elérhető: <https://unhabitat.org/un-habitat-annual-report-2012/> (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- VALLIER, Frédéric – POTH-MÖGELE, Angelika – NOUPADJA, Nathalie eds. (2018): *Europe 2030. Les Territoires Prennent la Parole. Local Leaders Speak Out*. Paris, CEMR Editions Autrement.
- VAN DE WALLE, Steven – BOUCKAERT, Geert (2003): Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 8–9. 891–913. DOI: <https://doi.org/10.1081%2Fpad-120019352>
- VÁRNAGY Réka (2012): *Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmazok jelensége a Magyar Országgyűlésben*. PhD-értekezés. Budapest, Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola. Elérhető: [http://phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy\\_Reka.pdf](http://phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 05. 02.)
- VÁRNAGY Réka (2008): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága. In ILONZSKI Gabriella szerk.: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II*. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 43–67.
- Velencei Bizottság (2011): Vélemény Magyarország új alkotmányáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 6–7. sz. 44–64.
- VEREBÉLYI Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 2. sz. 65–77.
- VEREBÉLYI Imre szerk. (1996): *A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VEREBÉLYI Imre (2002): Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 6. sz. 321–350.
- VIGVÁRI András (2006): *Vissza az alapokhoz – Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- VIGVÁRI András (2011): *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutatóintézete.
- WILLI, Yasmine – PÜTZ, Marco – MÜLLER, Martin (2018): Towards a Versatile and Multidimensional Framework to Analyse Regional Governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 36, No. 5. 775–795. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F2399654418760859>
- WIMMER, Andreas – GLICK SCHILLER, Nina (2002): Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*, Vol. 2, No. 4. 301–334. DOI: <https://doi.org/10.1111%2F1471-0374.00043>

- WOLMAN, Harold (2008): Comparing Local Government Systems Across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, No. 1. 87–103. DOI: <https://doi.org/10.1068%2Fcv5>
- YODER, Jennifer A. (2013): *Crafting Democracy: Regional Politics in Post-Communist Europe*. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- ZONGOR Gábor (2006): Parlamenti polgármesterek. *Önkormányzat*, 17. évf. 10. sz. 9–13.
- ZONGOR Gábor (2014): A kettős képviselet vége. *Comitatus – Önkormányzati Szemle*, 24. évf. 217. sz. 10–29.
- ZONGOR Gábor (2016): Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekvédelemben. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk.: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 113–127.

Vákát oldal

# Mellékletek

## 1. számú melléklet: A megyei önkormányzatok hatásköreinek jogszabályi rendezése

(Készült a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkárságának honlapján elérhető Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke alapján<sup>5</sup>)

### Megyei Közgyűlés hatásköreit és feladatait meghatározó jogszabályok

- 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről
- 1988. évi I. tv. a közúti közlekedésről
- 1990. évi C. tv. a helyi adókról
- 1990. évi LXXXVII. tv. az árak megállapításáról
- 1991. évi XVI. tv. a koncesszióról
- 1991. évi XX. tv. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1991. évi XX. tv. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1991. évi XXXIII. tv. egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról
- 1992. évi XXXIII. tv. a közalkalmazottak jogállásáról
- 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1993. évi LXXVIII. tv. a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról
- 1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről
- 1995. évi LIII. tv. a környezet védelmének általános szabályairól
- 1995. évi LVII. tv. a vízgazdálkodásról

<sup>5</sup> [www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag](http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag)

- 1996. évi LIII. tv. a természet védelméről
- 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 1996. évi XXV. tv. a helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárájáról
- 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól
- 1997. évi CLIV. tv. az egészségügyről
- 1997. évi CLV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról
- 1997. évi LXXXII. tv. a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpenztárakról
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási létesítmények védelméről
- 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet a természetvédelmi örökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról
- 2001. évi CXX. tv. a tőkepiacról
- 2001. évi LXIV. tv. a kulturális örökség védelméről
- 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról
- 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről
- 2004. évi I. tv. a sportról
- 2004. évi XXIX. tv. az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról
- 100/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlés veszélyhelyzeti és minősített időszakos felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról
- 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól

- 2010. évi CIV. tv. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
- 2010. évi CLXXXV. tv. a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
- 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról
- 15/2010. (III. 5.) KHEM rendelet a személyszállítási közszolgáltatási menetrendek egységes egyeztetési eljárásáról
- 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról
- 2011. CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
- 2011. évi CCII. tv. Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről
- 2011. évi CLXII. tv. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
- 2011. évi CLXXIX. tv. a nemzetiségek jogairól
- 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXC. tv. a nemzeti köznevelésről
- 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról
- 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyronról
- 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet a vis maior támogatás felhasználásának részletes szabályairól
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 2012. évi I. tv. a munka törvénykönyvéről
- 285/2012. (X. 9.) Korm. rendelet az EU Önerő Alap felhasználásának részletes szabályairól
- 2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- 2013. évi CII. tv. a halgazdálkodásról és a hal védelméről
- 2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról
- 27/2013. (III. 29.) EMMI rendelet az állami sport célú támogatások felhasználásáról és elosztásáról
- 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről
- 2015. évi CCXI. tv. a kéményseprő-ipari tevékenységről



- 2015. évi CCXXII. tv. az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 2015. évi CXLIII. tv. a közbeszerzésekről
- 2015. évi LXXV. tv. a megyei könyvtárak és a megyei hatókörű városi múzeumok feladatának ellátását szolgáló egyes állami tulajdonú vagyontárgyak ingyenes önkormányzati tulajdonba adásáról
- 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról
- 2016. évi LXXIV. tv. a településkép védelméről
- 474/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet az állami sport célú támogatások felhasználásáról és elosztásáról
- 2017. évi I. tv. a közigazgatási perrendtartásról
- 2017. évi CXXV. tv. a közigazgatási szabályszegések szankcióiról
- 155/2017. (VI. 15.) Korm. rendelet az előadó-művészeti szervezet vezetőjének választására irányuló pályázati eljárásról és a munkakör betöltésének szabályairól

### **Közgyűlés elnökének hatásköreit és feladatait meghatározó jogszabályok**

- 1991. évi XVI. tv. a koncesszióról
- 1991. évi XX. tv. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1991. évi XXXIII. tv. egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról
- 1992. évi XXXIII. tv. a közalkalmazottak jogállásáról
- 1995. évi LVII. tv. a vízgazdálkodásról
- 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 1996. évi XXV. tv. a helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásáról
- 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól
- 1997. évi LXXXII. tv. a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról
- 2007. évi CLXXXI. tv. a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
- 2011. CXCIX. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
- 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

- 2011. évi CVI. tv. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
- 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról
- 2011. évi CXIII. tv. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
- 2011. évi CXXVIII. tv. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- 2013. évi CLXV. tv. a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
- 2016. évi CXXX. tv. a polgári perrendtartásról

### **Közgyűlés jegyzőjének hatásköreit és feladatait meghatározó jogszabályok**

- 1991. évi XX. tv. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1992. évi XX. tv. a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény módosításáról
- 20/1992. (I. 28.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok egyes szerveinek és a köztársasági megbízottaknak a közművelődési, közgyűjteményi, művészeti, továbbá más kulturális tevékenységekkel kapcsolatos államigazgatási feladat- és hatásköreiről
- 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről
- 1993. évi LXXVIII. tv. a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról
- 1995. évi LXVI. tv. az államtitokról és a szolgálati titokról
- 1996. évi XXI. tv. a polgári szolgálatról
- 1996. évi XXV. tv. a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

- 1997. évi CLIX. tv. a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról
- 1997. évi LXXX. tv. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról
- 166/2004. (V. 21.) Korm. rendelet az állami sportinformációs rendszerről
- 217/2009. (X. 2.) Korm. rendelet az ingatlanvállalkozás-felügyeleti hatóságok kijelöléséről
- 2011. CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
- 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CVI. tv. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
- 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról
- 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról
- 2013. évi CLXV. tv. a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
- 2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról
- 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről
- 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról
- 3/2014. (VII. 24.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- 4/2014. (VII. 24.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a választási eljárásban használandó nyomtatványokról

- 7/2014. (XI. 6.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a megismételt szavazás, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek időközi választása, a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a megismételt szavazás és a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- 2015. évi CCXXII. tv. az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 2/2015. (II. 20.) IM rendelet a helyi népszavazási eljárás során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a használandó nyomtatványokról
- 2016. évi CXXX. tv. a polgári perrendtartásról
- 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról
- 499/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet a társasházkezelő, az ingatlankezelő, az ingatlanközvetítő, valamint az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szolgáltatói tevékenység üzletszerűen történő végzésének feltételeiről és a nyilvántartásba vétel részletes szabályairól
- 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről

Vákát oldal

## 2. számú melléklet: A megyei önkormányzatok és tisztviselőik hatásköreinek (szerkesztett) bemutatása

### 2.1. számú melléklet: A megyei közgyűlések hatásköreinek felsorolása

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Működési feladat- és hatáskörök</b>	Ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.
	Törvényben meghatározott esetekben, az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat.
	Megszünteti a megyei önkormányzati képviselő megbízatását: az összeférhetetlenség kimondásával, méltatlanság megállapításával, a képviselő-testület feloszlásával.
	Szerveivel együtt biztosítja az önkormányzati feladatok ellátását.
	Önkormányzati döntést hozhat.
	Hatásköreit az e törvényben meghatározott kivételekkel a polgármesterre, a bizottságára ruházhatja át.
	Feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.
	Törvényi kivétel hiányában kinevezi az intézményei vezetőit.
	Az alakulól vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, a közgyűlési elnök előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, alelnök(ke)t.
	Dönt az önkormányzati képviselő döntéshozatalból történő kizárásáról.
	Saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak.
	Rendeletben meghatározhat tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat.
	Működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.
	Évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart.
	Megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását.
	Egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre.
Megválasztja a bizottság elnökét és tagjait megbízatásának időtartamára.	

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Működési feladat- és hatáskörök</b>	Döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat.
	A közgyűlési elnök javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel az elnök helyettesítésére, munkájának segítésére egy alelnököt választ, több alpolgármestert választhat, illetve megbízását visszavonhatja.
	Az önkormányzat működésével, feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására önkormányzati hivatalt hoz létre.
	Rendelkezik a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról.
	Éves költségvetéséből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.
	Felelős a gazdálkodás biztonságáért.
	Hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, felelős ennek elkészítéséért.
	Az éves ellenőrzési tervet az előző év december 31-ig jóváhagyja.
	Hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a megyei közgyűlés elnökére, a közgyűlés bizottságára vagy a jegyzőre ruházhatja át.
	Amennyiben önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét át-ruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és – a 2011. évi CLXXXIX. tv. 142/A. § (3) bekezdése szerinti kivétellel – a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.
	A rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg.
	Rendelemben határozza meg: a megyei önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát, a megyei önkormányzat költségvetését, a megyei önkormányzat zárszámadását, az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.
	Rendelemben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre vagyonekezelői jogot létesíthet, továbbá a vagyonekezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonekezelés ellenőrzésének szabályait.
	Törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.
	Titkos szavazással megválasztja elnökét a megbízatásának időtartamára.
	Más megyéhez csatlakozni kívánó település átcsatolásáról állást foglal.
	Köteles biztosítani, hogy a nemzetiségi képviselő a testületi ülésen az anyanyelvét is használhassa. Köteles a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni, ha a felszólalás kizárólag valamely nemzetiség nyelvén hangzott el.
	Köteles egyetértési jogot biztosítani a 2011. CLXXIX. tv. 10. § (4) bekezdés szerinti kötelező feladata ellátása során az érintett nemzetiségi önkormányzat részére.
	Köteles a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot létrehozni, vagy e feladattal megbízta valamely bizottságát.
	Köteles a megyei nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítani az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Működési feladat- és hatáskörök</b>	Egyetértési jogot biztosít a nemzetiségi önkormányzat részére különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás körében a helyi önkormányzati határozat megalkotása során.
	Köteles egyetértési jogot biztosítani a nemzetiségi önkormányzat részére a nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízása, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatala során.
	Köteles ellátni a nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásával kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adat-szolgáltatási és beszámolási feladatokat.
	Szerződésben rendezi a nemzetiségi önkormányzattal a 2011. évi CXCV. tv. 6/C.§ (2) b) pont szerinti feladatok ellátásának részletes szabályait.
<b>Belügyi feladat- és hatáskörök</b>	Megyei önkormányzati képviselők általános választásának kitzűzését követően megválasztja a területi választási bizottság tagjait és póttagjait.
	Rendelletben megtilthatja egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból.
	Népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő, ezenfelül akkor is, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.
	Köteles – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – a helyi népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.
	Előzetesen véleményezi a rendőrkapitány kinevezését.
	Az országos rendőrkapitányhoz fordulhat, ha ismételten nem fogadja el a rendőrkapitány beszámolóját.
	Rendőrség – külön jogszabály rendelkezése alapján meg nem támadható – döntésével vagy intézkedésével, vagy annak elmulasztásával kapcsolatban indoklást tartalmazó észrevételt tehet.
	Bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhat létre közbiztonsággal összefüggő feladatok társadalmi segítésére.
Rendőrség – külön jogszabály rendelkezése alapján meg nem támadható – döntésével vagy intézkedésével, vagy annak elmulasztásával kapcsolatban indoklást tartalmazó észrevételt tehet.	
Bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhat létre közbiztonsággal összefüggő feladatok társadalmi segítésére.	
<b>Pénzügyi, költségvetési feladat- és hatáskörök</b>	Megalkotja a megyei önkormányzat költségvetéséről szóló rendeletet, illetve az ahhoz kapcsolódó egyéb rendeleteket.
	Gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti hosszú távú fejlesztési elképzeléseit, amelynek elkészítéséért felelős.
	Rendeletet alkot a zárszámadásról úgy, hogy az a közgyűlés elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen.
	Dönt a megyei önkormányzati költségvetési szervek, illetve vállalatok alapításáról, átszervezéséről és megszüntetéséről.



<b>Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Pénzügyi, költségvetési feladat- és hatáskörök</b>	Dönt a tulajdonában lévő lakások béréről, dönt az önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesítési feltételeiről.
	Vagyონát a jogszabályban meghatározott módon nyilvántartja, értékeli, és teljesíti az előírt adatszolgáltatást.
	Rendeletében rendelkezik a tulajdonában lévő lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeiről.
	Rendeletében rendelkezik az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségek vételárának mértékéről, megfizetésének módjáról és feltételeiről.
	Környezet- és település-egészségügyi feladatok körében gondoskodik a köztisztasági és településtisztasági feladatok ellátásáról.
	A vagyongazdálkodásának biztosítása céljából közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.
	A megyei könyvtárak és a megyei hatókörű városi múzeumok feladatainak ellátását szolgáló egyes állami tulajdonban lévő ingatlanok és ingó vagyontárgyak a törvény hatálybalépésének napjával a fenntartó önkormányzatok tulajdonába kerülnek.
	EU-önerő-támogatást igényelhet mint közszféraszervezet.
	Szabadidősport támogatása előirányzat terhére egyedi döntés vagy pályázat alapján nyújtható költségvetési támogatás iránt kérelmet nyújthat be írásban a miniszternek.
	Pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító informatikai rendszert működtet.
	Adatot szolgáltat a feladatalapú támogatás meghatározásához.
	Közigazgatási óvadék szankciót alkalmazhat mint hatóság.
	Közigazgatási bírságot szab ki a közigazgatási hatósági eljárás során a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet bírság kiszabását írja elő.
	Éves ellenőrzési tervet hagy jóvá a tárgyévet megelőző év december 31-ig.
<b>Egészségügyi, társadalombiztosítási feladat- és hatáskörök</b>	Együttműködik a lakosságra, közösségekre, családi, munkahelyi, iskolai szintekre irányuló egészségfejlesztési tevékenységekben az ezeket végző szervezetekkel és személyekkel.
	Nyílt pénztárként területi pénztárat alapíthat vagy részt vehet a regionális pénztár megalapításában, vagy pályázat útján nyílt pénztárat megbízhat a területi pénztár teendőinek ellátásával.
<b>Építésügy, területfejlesztés, vidékfejlesztés</b>	Területfejlesztési és területrendezési feladatokat az állami szervezetekkel összehangoltan, a természetes személyekkel és azok szervezeteivel, a gazdálkodó és érdekvédelmi szervezetekkel, valamint más intézményekkel együttműködve látja el.
	Az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióval összehangban kidolgozza és határozattal elfogadja a megyei területfejlesztési koncepciót, illetve a megyei területfejlesztési programot.
	Részt vesz az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció, valamint az operatív program kidolgozásában a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával.
	Előzetesen véleményezi az országos, valamint a megyét vagy a fővárost érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat.

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
Építésügy, területfejlesztés, vidékfejlesztés	Előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat.
	Gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről a tervezés és a végrehajtás során.
	Részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában.
	Nyomon követi és értékeli a megyei területfejlesztési koncepció és a megyei területfejlesztési programok végrehajtását.
	Dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról.
	Monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a területi operatív programok irányításában.
	Monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában.
	Dönt a Kutatási és Innovációs Alapnak a miniszter által a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközök pályázati kiírásairól, illetve felhasználásáról.
	Gazdaságfejlesztési, befektetés ösztönző tevékenységet lát el, aminek elősegítése érdekében külön szervezetet hozhat létre.
	Összehangolja az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit.
	Területileg összehangolja a politikai és a területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait.
	Elősegíti a települési önkormányzatok felkérése alapján a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését.
	Segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét.
	Térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét.
	Vizsgálja és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait; a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja.
	Kölcsönös információcserével segíti a területfejlesztési és területrendezési információs rendszer működését, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez.
	Területrendezési feladatkörében elfogadja a megye területrendezési tervét és érintett települési önkormányzatok véleményének kikérésével.
Területrendezési feladatkörében előzetesen véleményezi az országos, valamint a területét érintő területrendezési terveket.	
Területrendezési feladatkörében a megye területére területrendezési tervet készít.	
Területrendezési feladatkörében együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal a kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében.	

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
Építésügy, területfejlesztés, vidékfejlesztés	Vidékfejlesztési feladatkörében dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról.
	Vidékfejlesztési feladatkörében összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a megyei, térségi, határmenti és határon átnyúló fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, valamint a megyét érintő területrendezési tervekkel.
	Feladatkörében egyetértési jogkört gyakorol a vidékfejlesztési stratégiák, akciók jóváhagyását megelőzően.
	Feladatkörében a vidékfejlesztési források felhasználásával kapcsolatban közreműködői szervezeti feladatokat lát el a regionális fejlesztési ügynökség útján.
	Feladatkörében elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait.
	Feladatkörében a helyi akciócsoportok és a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében.
	Feladatkörében külön megállapodás szerint a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el.
	Feladatkörében nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását, és monitoring bizottsági feladatokat lát el.
	Feladatkörében ösztönzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására.
	Feladatkörében a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátásáról önkormányzati rendeletet alkot.
	Koordinációs feladatkörében együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel.
	Rendeletet alkot területfejlesztési koncepciójáról, területfejlesztési programjáról, területrendezési tervéről és a partnerség elvének érvényesítéséről, valamint az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységéről.
	Összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a megyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében.
	Véleményezi a megye településeinek településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját.
	Véleményezi településeinek településrendezési eszközeit a megyei területrendezési tervvel való összhang megteremtése érdekében.
	Évente tájékoztatja területfejlesztési feladataival kapcsolatban végzett munkájáról a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős minisztert.
	Megyei területfejlesztési konzultációs fórumot működtet.
	Térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre a régióhatárokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő feladatai ellátására.
Sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket hozhatnak létre.	
Településkép védelmét biztosítja.	

<b>Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Építésügyi, területfejlesztés, vidékfejlesztés</b>	Területrendezési terv készítése vagy módosítása szükségességének megalapozása céljából területrendezési tanulmánytervet készíthet.
	A területfejlesztési koncepciókban a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tárnia és értékelnie kell.
	A kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek számára.
<b>Földművelésügyi, agrár-feladat- és hatáskörök</b>	Megállapítja, illetve megváltoztatja a földrajzi neveket. Véleményezi a települési, megyei, fővárosi térképészeti határkiigazítást.
	Halgazdálkodási jog illeti meg, ha az ingatlan, amelyen a halgazdálkodási vízterület fekszik, a folyó mentett oldalán helyezkedik el és az önkormányzat többségi tulajdonában áll.
<b>Igazságügyi feladat- és hatáskörök</b>	Ülnököket jelöl a bíróság illetékességi területén.
	A bíróság elnökének kezdeményezésére az ülnök megbízatását megszünteti, az ülnököt visszahívja.
	Kisajátítást kérő lehet, ha a 2007. évi CXXIII. törvény 2. §-ban meghatározott közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el.
	Koncessziós szerződés megkötésére pályázatot köteles kiírni.
	Egyetértési jogot gyakorol az állam nevében történő koncessziós pályázat kiírásához.
	Véleményezési jogot gyakorol az állam nevében történő koncessziós pályázat kiírásához.
	Felmondhatja a koncessziós szerződést az 1991. évi XVI. tv. 20–21. §-aiban meghatározott esetekben.
	Elővásárlási jog illeti meg a 1991. évi XVI. tv. 28. § szerinti vagyon vonatkozásában.
	Az európai zászló vagy lobogó elhelyezését kötelezővé teheti a megyei önkormányzat által alakított, közfeladatot ellátó intézmény épületén.
	Magyarország címerét engedély nélkül használhatja, továbbá helyezheti el az épületein és helyiségeiben.
	Azokon a középületeken, vagy azok előtt, amelyeket a megyei önkormányzatok képviselő-testületei, illetve közfeladatokat ellátó intézmények a feladatuk ellátása során használnak, Magyarország zászlaját vagy a lobogót állandó jelleggel ki kell tűzni, illetve fel kell vonni.
	Rendeletében feladatkörével összefüggő egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények elismerésére kitüntető címet, díjat, oklevelet, plakettet vagy más elismerést alapíthat és adományozhat.
	Közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett a megyei önkormányzat.
	Elektronikus ügyintézésre köteles mint ügyfél a jogszabály alapján biztosítandó szolgáltatásaik igénybevételéhez, lemondásához vagy módosításához szükséges ügyekben.
	Hatóság az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alkalmazásában.

<b>Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Ipari, kereskedelmi feladat- és hatáskörök</b>	Előzetesen véleményezi a területét érintő, külön jogszabályban meghatározott villamosenergia-korlátozás sorrendjének megállapítását.
	Elkészíteti területe külön jogszabályban meghatározott energiaellátási tanulmányát a területfejlesztési koncepció alapján.
	Részt vállalhatnak a békéltető testület működtetésének feladataiból.
	A lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethet.
<b>Környezet- és természetvédelmi feladat- és hatáskörök</b>	Rendeletében környezethasználatnak minősülő tevékenységet határozhat meg.
	A környezet állapotát köteles figyelemmel kísérni, a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, elektronikusan vagy más módon közzétenni.
	Dönthet környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, meghatározott tervekre, illetve programokra vonatkozó környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálat lefolytatásáról.
	Környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott tervekre, illetve programokra környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatnia.
	Megyei környezetvédelmi programot készít a települési önkormányzatokkal és az illetékes megyei területfejlesztési tanáccsal egyeztetve.
	Előzetes véleményt nyilvánít a települési önkormányzati környezetvédelmi programokról, illetve kezdeményezheti azok megalkotását.
	Állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban.
	Javaslatot tehet települési önkormányzati környezetvédelmi társulások létrehozására.
	Gondoskodik a megyei környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, figyelemmel kíséri az azokban foglalt feladatok megoldását.
	Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer működtetéséhez szükséges és nála keletkezett adatokat az Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja.
	Közreműködik a környezeti ismeretek terjesztésében és fejlesztésében.
	Gondoskodik a megye területén található helyi jelentőségű védett természeti területek védelmével kapcsolatos tevékenységek összehangolásáról.
	Javaslatot tesz helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra.
	Elősegíti más települési önkormányzatok természetvédelmi tevékenységét.
	A természetvédelmi hatóság rendelkezésre bocsátja az eljárásához szükséges adatokat.
Saját pénzforszási terhére biztosítja az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat vagy az önkormányzati természetvédelmi őr működésének feltételeit.	
Hulladéklerakó az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben, valamint a létesítés telephelye szerinti területi hulladékgazdálkodási tervekben foglalt célokkal és feladatokkal összhangban létesíthető és üzemeltethető.	

<b>Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Szociális feladat- és hatáskörök</b>	Biztosítja a szociális ellátás feltételeit.
	Szociális hatáskört gyakorló szervként ellátja az 1993. évi III. törvényben meghatározott szociális feladat- és hatásköröket.
	Köteles bejelenteni fenntartóként az országos jelentési és főröhelyfigyelő rendszer számára a külön kormányrendeletben meghatározott – személyes adatnak nem minősülő – adatokat.
	Önálló, illetve – jogszabályban meghatározott – integrált szervezeti formában szervezheti meg az e törvényben meghatározott intézmény-típusok által biztosított szolgáltatást.
	Ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltató, intézmény fenntartásával vagy szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban történő részvétellel, vagy szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval létrejött megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével tehet eleget.
	Köteles biztosítani a szociális intézmény folyamatos működésének feltételeit, amelyhez az állam szociális szakmai programok meghirdetésével nyújt segítséget.
	Dönthet az általa fenntartott tartós bentlakásos intézmény esetében a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás iránti kérelemről.
	Fenntartóként jelzálog jog bejegyzését kezdeményezheti a szociális hatóságnál. A jelzálogot a külön jogszabály szerint nyilvántartott hátralék erejéig lehet bejegyeztetni.
	Évente megállapítja a tulajdonában lévő gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekben fizetendő élelmezési térítési díjak csökkentését, illetve elengedését lehetővé tevő előirányzatot.
	A törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva jár el.
<b>Munkügyi feladatok és hatáskörök</b>	Gyakorolja a méltatlanság jogcímén történő felmentés jogát.
	Kikéri a Községi Érdekegyeztető Fórum véleményét a 2011. CXCV. tv. 198. § (2) bekezdés szerinti hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatban az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás kérdéseiben.
	Köteles kikérni a szakszervezet véleményét a köztisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, a munkáltató hatáskörébe utalt szabályozásról.
	Biztosítja – a szakszervezettel egyeztetve – annak lehetőségét, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos tájékoztatást az államigazgatási szervnél közzétegye.
	A közgyűlési elnök tekintetében gyakorolja a munkáltatói jogokat.
	Megállapítja a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait.
	Igazgatási szünetet rendel el – a Kormány ajánlásának figyelembevételével – a rendes szabadság kiadására.
További vezetői kinevezést is adhat a vezetői, megfelelő vezetői kinevezés mellett a főjegyzői, jegyzői, aljegyzői kinevezésen túlmenően.	

<b>Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Munkaügyi feladatok és hatáskörök</b>	Önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói munkakörököt hozhat létre.
	Köteles közzétenni a pályázati felhívást a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv (a továbbiakban: személyügyi központ) internetes oldalán.
	Pályázatot ír ki a magasabb vezető és a vezető beosztás ellátására szóló megbízásra az 1992. évi XXXIII. törvény 20/A. § (1) és (3)–(8) bekezdései alkalmazásával.
	Gyakorolja az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban állók esetében a kinevezés és felmentés jogát.
	Gyakorolja az azonnali hatályú felmondás jogát az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől.
	A szakszervezettel egyeztetve biztosítja annak lehetőségét, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos tájékoztatásait a munkáltatóknál közzétegye.
<b>Közlekedéssel, hírközléssel összefüggő feladatok és hatáskörök</b>	A közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok: a közúti közlekedés tervezése, fejlesztése, szabályozása és ellenőrzése; a közúti közlekedés szervezeti és működési feltételeinek meghatározása; a közúthálózat fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése.
	Együttműködhet a közút használatában érdekelt személyekkel, az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút (földút szilárd burkolattal való ellátása) építésében.
	Közút kezelőjeként ütemelt közúti közlekedési szolgáltatást működtet, meghatározza működésének feltételeit.
	Hozzájárul meghatározott szervezetek, személyek utakkal kapcsolatos feladatainak ellátásához.
	Javaslatot tesz a Regionális Közlekedési Szakbizottság tagjaira.
	Köteles elősegíteni a közérdekű adatok nyilvánosságáról, illetve az információszabadságról szóló jogszabályok keretei között a médiatartalom-szolgáltató tájékoztatási feladatának elvégzését.
	Nem köthet a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal vagyon hasznosítására, tulajdonjogának átruházására irányuló szerződést, ha adósságrendeziési eljárás alatt áll.
	Elektronikus hírközlés veszélyhelyzeti és minősített időszakos felkészítésekör önkormányzati hivatala és a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerve ellátja a területi szerv feladatait.
	Közfeladatot ellátó szervként köteles vizsgálni az Infotv. végrehajtásával összefüggő kötelezettségek teljesítését.
	Adatfelelősként előállítja és rendszeresen frissíti a közzétett adatokat összefoglaló leíró adatokat.
	Az önkormányzat nevében szerződéssel használatba adja a kizárólagos állami tulajdonban, illetve önkormányzati törzsvagyonban lévő közcélú vízi létesítmények működtetését végző gazdálkodó szervezetnek a létesítmény közművagyonát.
	Elkészíti az árvíz- és belvíz-védekezési terveket.
	Ellátja a vízbázisvédelmi feladatokat.

Megyei önkormányzat jog- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Művelődés és sport</b>	Köteles a műemlék fenntartásáról, jó karbantartásáról tulajdonosként, vagyonkezelőként, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlójaként, továbbá ingyenes használóként a jogszabályokban meghatározottak szerint gondoskodni.
	Elővásárlási jog illeti meg második helyen az ingatlan kezelő (vagy ingyenesen használó) önkormányzatot, harmadik helyen az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzatot, amennyiben a műemlékekre több elővásárlási jog áll fenn.
	Elővásárlási jog illeti meg az 1998. január 1-je előtt hatályos jogszabályok alapján műemlék, műemléki jellegű, városképi jelentőségű kategóriában védett ingatlanok tekintetében második helyen a feladatot ellátó helyi önkormányzatot.
	Kiírja a vezető megválasztására irányuló pályázatot, és köteles a pályázati felhívást a kultúráért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzétenni.
	Jóváhagyja az önkormányzati levéltár munkatervét, illetőleg beszámolóját.
	Sportszervezési feladatai körében: segíti a területén tevékenykedő sportszövetségek működésének alapvető feltételeit; közreműködik a sportszakemberek képzésében és továbbképzésében; segíti a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakítását, illetve az e körbe tartozó sportrendezvények lebonyolítását; adottságainak megfelelően részt vesz a nemzetközi sportkapcsolatokban; közreműködik a sport népszerűsítésében, a mozgásgazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység szervezésében; közreműködik a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában.
	Állami sportcélú támogatásokra támogatási kérelmet vagy pályázatot nyújthat be, vissza nem térítendő költségvetési támogatás elnyerése érdekében.

*Forrás:* Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke alapján a szerző szerkesztése



## 2.2. számú melléklet: A megyei önkormányzatok főjegyzőinek feladat és hatáskörei

Megyei közgyűlés főjegyzőjének feladat- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Belügyi feladatok, hatáskörök</b>	A területi választási iroda vezetője.
	Ellátja a választási nyilvántartások vezetésével kapcsolatos feladatokat.
	Gondoskodik a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok ellátásáról a megyei közgyűlések választása során.
	Népszavazás kezdeményezése során gondoskodik a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok ellátásáról.
<b>Egészségügyi és társadalombiztosítási feladatok, hatáskörök</b>	Jogosult az egészségkárosodás mértékére vonatkozó adatok igénylésére.
<b>Területfejlesztési feladatok, hatáskörök</b>	A megyei főjegyző a területfejlesztési terv elfogadásáról szóló rendeletet előzményeivel együtt küldi meg a kormányhivatalnak.
<b>Honvédelmi feladatok, hatáskörök</b>	Közreműködik a közgyűlési elnök védelmi igazgatási feladatainak ellátásában.
<b>Igazságügyi feladatok, hatáskörök</b>	Meghatalmazottként eljárhat az önkormányzatokat és azok szerveit érintő perekben.
	Intézi a beérkezett panaszokat vagy közérdekű bejelentéseket.
	Üzletszerű ingatlanközvetítői, valamint az üzletszerű ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítői tevékenység tekintetében illetékes hatóságként jár el.
	Ingatlanvállalkozás-felügyeleti hatósági eljárásban illetékes hatóságként jár el.
	Nyilvántartást vezet a szolgáltatókról.
	Megtilthatja szolgáltatási tevékenység végzését.
Elektronikus ügyintézésre köteles mint ügyfél a jogszabály alapján biztosítandó szolgáltatások igénybevételéhez, lemondásához vagy módosításához szükséges ügyekben.	
<b>Közlekedési, hírközlési, vízügyi feladatok, hatáskörök</b>	Egyéb eljárások során szakhatóságként jár el.
<b>Munkügyi feladatok, hatáskörök</b>	Munkáltatói jogkör gyakorlója.
	Ellátja a szociális, valamint gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője pályázati eljárásának lefolytatásával összefüggő feladatokat.
	Ellátja az intézményvezetői pályázati eljárás előkészítésével összefüggő feladatokat.
	Adatot szolgáltat az állami foglalkoztatási szerv járási szerve részére.
	Gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.
	Kinevezésről dönthet meghívásos vagy pályázati eljárás alapján.
	Gondoskodik a közszolgálati adatszolgáltatás teljesítéséről.

<b>Megyei közgyűlés főjegyzőjének feladat- és hatáskörei</b>	
<b>Ágazat</b>	<b>Hatáskör</b>
<b>Művelődés, sport</b>	Tájékoztatja a megyei múzeumot az önkormányzatnak muzeális gyűjtemény létesítését szolgáló gyűjtési tevékenység folytatására vonatkozó döntéséről.
	Tájékoztatja a kulturális örökség védelméért felelős minisztert a kulturális javak gyűjtésének megszüntetése tárgyában hozott önkormányzati döntésről.
	Közli a megyei múzeummal a muzeális gyűjtemény céljára gyűjtött anyaggal kapcsolatban kért adatokat, és gondoskodik – a múzeumokkal azonos módon, a megyei múzeum által hitelesített leltárkönyvben – a gyűjtemény nyilvántartásáról.
	Kikéri a kultúráért felelős miniszter véleményét művészeti intézmény létesítésével, megszüntetésével, illetőleg működésének szüneteltetésével kapcsolatban.
<b>Pénzügyi feladatok, hatáskörök</b>	Elkészíti a megyei önkormányzat gazdasági programtervezeteit, a költségvetéséről szóló koncepciót.
	Ellátja a megyei önkormányzat által alapított és fenntartott költségvetési szervek pénzügyi-gazdasági ellenőrzését.
	Ellátja a megyei önkormányzati hivatal mint költségvetési szerv operatív gazdálkodási feladatainak irányítását a közgyűlés felhatalmazása alapján.
	Részt vesz az önkormányzatot érintő térségi fejlesztési programok megvalósításában.
	Felfekteti és folyamatosan vezeti az ingatlanvagyon-katasztert és a kataszteri naplót.
	Adatokat szolgáltat Központi Statisztikai Hivatal részére.
	Elkészíti a válságköltségvetési rendelet tervezetét.
	Az önkormányzati vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért felelős.
	Köteles belső kontrollrendszert működtetni.
Mint a költségvetési szerv vezetője, köteles gondoskodni a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről.	

*Forrás: Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke alapján a szerző szerkesztése*

## 2.3. számú melléklet: A megyei közgyűlés elnökének feladat- és hatáskörei

A megyei közgyűlés elnökének feladat- és hatáskörei	
Ágazat	Hatáskör
<b>Önkormányzati feladatok, hatáskörök</b>	Pályázat útján kinevezi a megyei jegyzőt.
	A közgyűlési munka segítése érdekében tájékoztatókat nyújt.
	Ellátja a közgyűlés képviselőit.
	Esetenként önkormányzati döntést hozhat.
	Összehívja és vezeti a megyei közgyűlést.
	A jegyzővel közösen aláírja az önkormányzati rendeleteket.
	A közgyűlés feloszlása esetén az új közgyűlés megválasztásáig ellátja annak feladatait.
	Felfüggesztheti a bizottsági döntések végrehajtását.
	Rendeletben szabályozott mértékig dönthet a források felhasználásáról.
	Irányítja, segíti az alelnök feladatellátását.
	Hatósági ügyeket átad a jegyzőnek döntésre.
Egyetértésre szükséges hivatali köztisztviselő kinevezéséhez, felmentéséhez, jutalmazásához.	
<b>Belügyi feladatok, hatáskörök</b>	Irányítja a megyei önkormányzat katasztrófavédelmi tevékenységét.
	Veszélyhelyzetben gyakorolja a megyei közgyűlés feladat- és hatáskörét.
<b>Egészségügyi feladatok, hatáskörök</b>	A népszavazási kezdeményezéseket bejelenti a soron következő közgyűlésen.
<b>Építészeti, területfejlesztési feladatok, hatáskörök</b>	Jelölőbizottságot állít össze a területi nyugdíjpénztár küldött-közgyűlése tagjainak választásakor.
	Regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek a régió területén működő megyei közgyűlések elnökeivel.
<b>Honvédelmi feladatok, hatáskörök</b>	Tagja a térségi fejlesztési tanácsnak.
	Végzi a hatáskörébe utalt honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítását.
	Tagja a megyei (fővárosi) védelmi bizottságnak.
	Ellátja a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos törvényben vagy kormányrendeletben megállapított feladatait.
	Rendkívüli intézkedések tekintetében gyakorolja a közgyűlés feladat- és hatáskörét.
	Részt vesz a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra történő felkészítésen.
Rendelkezései szerint intézkedési tervet készítenek a honvédelemben közreműködő szervek.	
<b>Igazságügyi feladatok, hatáskörök</b>	Aláírja a koncessziós szerződést az önkormányzat nevében.
	Gondoskodik a panasz vagy közérdekű bejelentés intézéséről.
	Meghatalmazottként eljárhat az önkormányzatokat és azok szerveit érintő perekben.
<b>Munkügyi feladatok, hatáskörök</b>	Gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző és az alelnök tekintetében.

	Kinevezi a jegyzőt, a jegyző javaslatára kinevezi (kinevezheti) az al-jegyzőt.
	Az Országos Községi Érdekegyeztető Tanácsban egyeztet a területi és települési jelentőségű kérdésekben az érintett megfelelő szintű szak-szervezetekkel.
<b>Pénzügyi, költségvetési feladatok, hatáskörök</b>	Gondoskodik a megyei önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról.
	A közgyűlés elé terjeszti az éves zárszámadást.
	Felelős a gazdálkodás szabályszerűségéért.
	Jogosult a megyei önkormányzatot megillető bevételek beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére.
	A közgyűlés elé terjeszti a bizottságok által megtárgyalt rendelettervezetet.
	A közgyűlés felhatalmazása alapján a bíróságnál adósságrendezési eljárást kezdeményez. Saját hatáskörben adósságrendezési eljárást kezdeményez.
	A közgyűlés elé terjeszti a válságköltségvetés tervezetét.
	Az önkormányzat részéről aláírja a hitelezőkkel kötött egyezségeket.
	Aláírásával igazolja a törvény erejénél fogva az önkormányzat tulajdonába került ingó vagyonról készített leltár hitelességét.
	Rendelkezésre bocsátja – a bizottság igénye szerint – a döntéséhez szükséges adatokat, iratokat, segíti a vagyonátadó bizottság ügyviteli feladatainak ellátását.
	Közpénzekből nyújtott támogatási eljárásban, mint a döntés-előkészítő szerv vezetője, köteles gondoskodni a pályázati eljárás során arról, hogy a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény rendelkezései az előkészítés során érvényesüljenek.
	Ha a közpénzekből nyújtott támogatási eljárásban azt tapasztalja, hogy a döntés-előkészítési eljárásban e törvény rendelkezéseit megsértették, köteles e körülményt a döntésre vonatkozó előterjesztés tárgyalásának megkezdése előtt a döntést hozó szervnek vagy személynek írásban jelezni.

*Forrás:* Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke alapján a szerző szerkesztése

Vákát oldal

### **3. számú melléklet: A megyei önkormányzatok önként vállalt feladatai**

(Készült a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai és költségvetési rendeletei alapján)

#### **Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat**

1. A hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatásának előmozdítása.
2. A Homokhátság vízutánpótlásával kapcsolatos szervező, koordinációs feladatok ellátása.
3. Két- és többoldalú (testvérmegyei és partnerrégiós) nemzetközi kapcsolatok kialakítása, fenntartása és ápolása. Részvétel európai regionális szervezetek munkájában.
4. Kapcsolattartás a megyében működő egyházakkal, társadalmi és civil szervezetekkel; tevékenységük lehetőség szerinti támogatása.
5. Járási programok segítése.
6. Közreműködik a megye turisztikai értékeinek feltárásában és hasznosításában.
7. Részt vesz a határokon átnyúló európai területi társulások létrehozásában, egyéb határokon átnyúló együttműködésekben.
8. A megyei értékek feltárása és kezelése, ennek érdekében értéktár létrehozása és értéktárbizottság működtetése.
9. Megyebor-marketing.
10. Művészeti tevékenység támogatása.

#### **Baranya Megyei Önkormányzat**

1. Megyei értéktár működtetése.
2. Civil szervezetek támogatása.
3. Megyei kitüntetések létrehozása.

#### **Békés Megyei Önkormányzat**

1. Megyei értéktár működtetése.
2. Nemzetközi kapcsolatok ápolása.
3. Megyei kitüntető díjak alapítása és adományozása.

### **Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat**

1. A megye települési önkormányzatainak sajátos, a térség helyzetéből származó érdekképviselése.
2. A munkahelyteremtés és a megyei székhelyű vállalkozások működésének elősegítése.
3. A hátrányos helyzetű települések, kistérségek felzárkóztatásának segítése, szakmai, szervezési és pénzügyi támogatása.
4. A kulturális értékek, az alkotóművészet, a sport, a lakossági művelődés, a tudományos teljesítmény támogatása, a megye szellemi, tárgyi és humán értékeinek megóvása, gyarapítása.
5. A civil társadalom intézményeinek és kezdeményezéseinek segítése, közreműködés a hátrányos helyzetű rétegek esélyegyenlőtlenségének felszámolásában, különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségekben élők gondjaira.
6. A települési önkormányzatok fejlesztési lehetőségeinek feltárásában, koordinálásában való közreműködés.
7. A megye országos és nemzetközi megjelenítése, a lakosság rendszeres tájékoztatása.
8. Közreműködés a megye közrend- és tűzvédelmében, a havária-helyzetek megoldásában.

### **Csongrád Megyei Önkormányzat**

1. Megyei kitüntetések.
2. Tisztatáj Alapítvány támogatása.
3. Bursa Hungarica ösztöndíjprogram.

### **Fejér Megyei Önkormányzat**

Fejér megye esetében az SZMSZ és a költségvetési rendelet nem nevesít konkrét önként vállalt feladatokat, azonban egyes beszámolókból az alábbiak érhetők tetten: az önkormányzat önként vállalt feladatai a sport-, szórakoztató és szabadidős tevékenységhez, az idegenforgalmi, turisztikai, kiadványszerkesztési, kommunikációs szolgáltatások szervezéséhez kapcsolódnak, valamint támogatást nyújt civil szervezetek, alapítványok működéséhez.

## **Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat**

1. Kiténtetéseket adományoz [7/1999. (V. 7.) önk. rendelet, 2/2002. (III. 1.) önk. rendelet].
2. A Fertő-táj Világörökség Magyar Tanácsa Egyesület útján segíti a Fertő-táj világörökségéhez tartozó területek értékeinek méltó megtartását, ennek megfelelő fejlesztését [22/2003. (II. 14.) közgyűlési határozat].
3. Külföldi önkormányzatokkal, nemzetközi önkormányzati szervezetekkel nemzetközi kapcsolatot tart fenn.
4. Kapcsolatot tart a megyében működő gazdasági kamarákkal, érdekképviselői szervezetekkel [145/2003. (VI. 20.) közgyűlési határozat].
5. Együttműködik civil szervezetekkel.
6. Együttműködik a BM Bűnmegelőzési Regionális Oktatási Központ megalakításában [31/2005. (IV. 29.) közgyűlési határozat].
7. Szervezi a Megyei Területfejlesztési Klub rendezvényeit.
8. A Rába folyó természeti értékeinek megőrzése, turizmus fellendítése, ökoturizmus elősegítése [55/2004. (IV. 23.) közgyűlési határozat].
9. A megyei szerepvállalást megtestesítő és koordinációs tevékenységet jelentő szakmai és egyéb nagyrendezvények, rendezvények, konferenciák, események szervezése, a rendezésben való közreműködés.
10. A megyében működő egyházi és civil szervezetek köztevékenységének segítése.
11. Együttműködik a Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetséggel, a tervezési, döntéshozatali és megvalósítási folyamatokban kiemelten figyelembe veszi az éghajlatvédelmi szempontokat. [155/2010. (VI. 5.) közgyűlési határozat].
12. Együttműködik a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitánysággal a megye közbiztonsága fejlesztésének elősegítése érdekében [69/2008. (IV. 25.) közgyűlési határozat].
13. Részt vesz a Megyei Önkormányzatok Szövetségében.
14. Részt vesz a Magyar Önkormányzatok Szövetségében [198/2008. (XII. 19.) közgyűlési határozat].
15. Elnöke és delegáltja révén tagja a „Szigetköz–Felső-Duna mente” Térségi Fejlesztési Tanácsnak [20/2012. (II. 17.) közgyűlési határozat].



16. Elnöke és delegáltja révén tagja az „M9” Térségi Fejlesztési Tanácsnak [21/2012. (II. 17.) közgyűlési határozat].
17. Csatlakozott a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálatához (CESCI) [216/2009. (XI. 27.) közgyűlési határozat].
18. Alapító tagja a Rába–Duna–Vág Európai Területi Együttműködési Csoportosulásnak (EGTC) [153/2011. (VI. 24.) önkormányzati rendelet].
19. Együttműködik a Petz Aladár Megyei Oktató Kórházzal és a Széchenyi István Egyetemmel [36/2014. (VI. 13.) közgyűlési határozat].
20. Kapcsolattartás a Győr–Moson–Sopron Megyei Sportszövetségek Egyesületével, az Országos Diáksport Szövetséggel, valamint a Győr–Moson–Sopron Megyei Diáksport Egyesülettel.

### **Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat**

1. Jelképek megalkotása, megyei kitüntetések alapítása és adományozása.
2. Csatlakozás területi és országos érdekképviseleti szervekhez, együttműködés külföldi önkormányzatokkal (Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége; Lublini vajdaság; St. Gallen kanton; Eure-et-Loir megye; Bihar megye; Voralberg tartomány; Toyama megye; Hargita megye; Kelet-Kazahsztán régió; Kolozs megye).
3. Közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység támogatása, művészi alkotó munka feltételeinek javítása és a művészeti értékek létrehozásának, megőrzésének segítése (Megyei Napi rendezvények; bizottsági keret terhére, valamint a kiemelt megyei kulturális, közművelődési és sportfeladatokra elkülönített keret terhére támogatás nyújtása).
4. Segítségnyújtás a nemzetiségek jogainak érvényesítéséhez, tevékenységük támogatása.
5. Ifjúsági közösségek tevékenységének támogatása (platformtáborok, ifjúsági csereprogramok szervezése; bizottsági keret terhére támogatás nyújtása).
6. Az ifjúság erkölcsi, fizikai nevelésében, a személyiség formálásában jelentős szerepet betöltő sport- és szabadidős tevékenység támogatása (sportösztöndíj adományozása; az év

- legeredményesebb sportolói részére elismerés adományozása; bizottsági keret terhére támogatás nyújtása).
7. A megyében működő társadalmi és civil szervezetekkel való együttműködés, működési feltételeik biztosításának segítése.
  8. Nemzetközi és regionális kapcsolatok kialakítása.
  9. Integrált környezetgazdálkodás támogatása.
  10. Megyei értéktár létrehozása.

### **Heves Megyei Önkormányzat**

1. Nemzetközi kapcsolatok.
2. Különféle szervezetekben való önkormányzati közreműködés.
3. Szakmai és egyéb rendezvények lebonyolítása.
4. Szervezetek működéséhez való hozzájárulás.
5. Alapítványok és egyéb szervezetek működéséhez való hozzájárulás.
6. Sportcélokra támogatási forrás biztosítása.
7. Heves Megyei Értéktár.
8. Civil feladatok.
9. A megyei önkormányzat és a települési önkormányzatok között létrejövő megbízási szerződés alapján a megyei főépítész közreműködési lehetőségét biztosítja több település térségi főépítési feladatainak ellátására.
10. Területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásához kapcsolódó reklám- és piackutatási tevékenység végzése.
11. Területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásához kapcsolódó folyóirat, időszaki kiadvány kiadása.
12. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 121. §-a szerint a közösségi kulturális hagyományok és értékek ápolásának, a művelődésre, társas életre szerveződő közösségek tevékenységének, a lakosság életmódja javítását szolgáló kulturális célok megvalósításának támogatása; valamint a művészeti intézmények, továbbá a lakosság művészeti kezdeményezéseinek, önszerveződéseinek támogatása, a művészi alkotó munka feltételeinek javítása és a művészeti értékek létrehozásának, megőrzésének segítése.

### **Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkormányzat**

1. A megyében kifejtett kimagasló gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szakmai tevékenységek elismerése kitüntető díjak és címek alapításával és adományozásával.
2. A megyében tevékenykedő köztestületekkel, kamarákkal, érdekképviselői, szakmai és civil szervezetekkel, egyházakkal és állami szervekkel való együttműködés a megye társadalmi és gazdasági problémáinak feltárása és kezelése érdekében.
3. Szakmai hálózati együttműködések és egyeztető fórumok működtetése a civil és társadalmi kapcsolatok, az agrár- és vidékfejlesztés, valamint az idős- és ifjúsági ügyek területén.
4. A kulturális hagyományok és értékek ápolásának, a megye szellemi és művészeti élete pezsdítésének, a társas életre szerveződő közösségek tevékenységének, a népesség egészségi állapota javításának, az ifjúság helyben maradásának és a jászkun identitás erősítésének támogatása.
5. A nemzetiségek jogai érvényesítésének segítése és tevékenységük támogatása.
6. A megye nemzetközi kapcsolatainak ápolása, fejlesztése.
7. A határon túli magyarság helyzetének javításában való részvétel.
8. A területi önkormányzati szerep erősítése érdekében csatlakozás hazai és nemzetközi érdekképviselői szervezetekhez, együttműködés a szomszédos megyékkel.
9. A megye települési önkormányzatai sajátos érdekeinek megjelenítése és képviselése, együttműködésük segítése és ösztönzése.
10. A megye gazdasági, társadalmi, környezeti és térségi felzárkóztatása és egyes problémáinak kezelése érdekében együttműködések és konkrét intézkedések kezdeményezése.
11. A megye turizmusának fejlődését szolgáló feladatok ellátása.

### **Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat**

1. Nemzetközi kapcsolatok ápolása.
2. Megyei értéktár működtetése.
3. Egyéb funkcionális feladatok ellátása.

### **Nógrád Megyei Önkormányzat**

1. Megyei értéktár működtetése.
2. Díjak és kitüntetések adományozása.
3. Civil és nonprofit szervezetek segítése, támogatása.

### **Pest Megyei Önkormányzat**

1. Nemzetközi kapcsolatok.
2. Különbféle szervezetekben való önkormányzati tagság és közreműködés (SOLANOVA-klaszter, térségi fejlesztési tanácsok).
3. Szakmai és egyéb rendezvények lebonyolítása.
4. Alapítványok és egyéb szervezetek működéséhez való hozzájárulás.
5. Tápióvidék Természeti Értékeiért Közalapítvány fenntartása.
6. Tagság a Pontibus Európai Területi Társulásban.

### **Somogy Megyei Önkormányzat**

1. A Somogy Megyei Önkormányzat az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatás részletes feltételeiről szóló 30/2012. (III. 24.) VM rendelet [a továbbiakban: 30/2012. (III. 24.) VM rendelet] 2. § (1) bekezdés j) pontjában meghatározott LEADER helyi akciócsoportokra átruházott feladatokat a Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal mint bevont szervezet útján látja el. A feladatellátás az egyes, jogi személyiséggel rendelkező LEADER HACS-minősítéshez kapcsolódó (akkreditációs) feltételeket teljesítő LEADER HACS-ok és az önkormányzati hivatal között kötött szerződés alapján valósul meg.
2. A Somogy Megyei Önkormányzat tagja a Möt.v.-ben foglalt, társulásokra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően működő Munka- és Tűzvédelmi Társulásnak.

### **Szabolcs-Szatmár-Bereg megye**

1. Megyei díjak, kitüntető elismerések adományozása.
2. Megyei értéktár fenntartása.
3. Nemzetközi kapcsolatok ápolása.

## **Tolna Megyei Önkormányzat**

1. Támogatja a közösségi kulturális hagyományok és értékek ápolását, a társas életre szerveződő közösségek tevékenységét, a lakosság életmódjának javítását szolgáló célok megvalósítását.
2. Támogatja a művészeti intézményeket, a lakosság művészeti kezdeményezéseit, önszerveződését, a művészi alkotó munka feltételeit.
3. Közreműködik a megye szellemi életének serkentésében és a tudomány támogatásában.
4. Biztosítja a megye települési önkormányzatainak sajátos, a térség helyzetéből adódó érdekeinek megjelenítését, képviselését és érvényre juttatását.
5. Szakmai, szervezési támogatással segíti a hátrányos helyzetű térségek gondjainak megoldását.
6. A területi folyamatok felismerése és előrelátása alapján a települési önkormányzatoknak rendszeres információcserét biztosít, igényeik szerint módszertani segítséget nyújt, szaktanácsadást lát el.
7. Részt vesz önkormányzati társulásokban. Összegyűjti a helyi igényeket, és ennek alapján vállalja új társulások szervezését a települési önkormányzatokkal.
8. Segíti a településközi, a kistérségi és a megyék közötti együttműködést, kapcsolattartást.
9. Közreműködik a térségi fejlesztési programok, koncepciók, javaslatok kidolgozásában, elősegíti a megye infrastrukturális elmaradottságának fokozatos felszámolását, az erre irányuló tevékenységet.
10. Biztosítja a megye gazdasági szereplőinek a tájékoztatását. Együttműködési formák kidolgozásával elősegíti a térségi gazdasági fejlesztési programok megvalósítását.
11. Területi információ birtokában tulajdonosként, vállalkozóként részt vesz gazdasági folyamatokban. Vállalkozási tevékenységet végez gazdasági társaságokban való részvétel útján, ingatlanhasznosítás révén, gazdálkodó szervezet létesítésével, a közgyűlés által esetenként – a jogszabály keretei között – meghatározott egyéb módon.
12. Támogatja a szociális gondok, a foglalkoztatási problémák mérséklésére irányuló kezdeményezéseket.

13. A települési önkormányzatok tevékenységét – igény szerint – koordinációval, tanácsadással segíti.
14. A kisebbséget érintő feladatokban szervező, segítő tevékenységet végez.
15. Kapcsolatot tart és együttműködik a megyében lévő egyházi és karitatív szervezetekkel, a fogyatékosok érdekvédelmi szervezeteivel.
16. Pénzügyi támogatással elősegíti a megye sportéletének működését.
17. A Tolna Megyei Bűnmegelőzési Koordinációs Bizottságban történő részvétel útján a bűnmegelőzésben érintett megyei szervezetekkel és intézményekkel folyamatosan együttműködik.
18. Gazdasági társaságot működtet.
19. A turizmus fellendítése érdekében támogatja a megye egészére kiterjedő térségi turisztikai desztinációmenedzsment működését, valamint támogatja, illetve kezdeményezi térségi jelentőségű turisztikai attrakciók létrehozását.
20. Marketingtevékenységet végez a helyi identitás erősítése érdekében, amely hosszú távon csökkenti az elvándorlást.
21. Megyei foglalkoztatási paktum szervezésével és feladatainak ellátásával elősegíti a hátrányos helyzetű csoportok és munkanélküliek foglalkoztatási esélyeinek növelését, a munkanélküliség csökkentését.

### **Vas Megyei Önkormányzat**

1. Közreműködés a települési önkormányzatok érdekeinek feltárásában, megbízások alapján képviselőként és védelmében.
2. A megyében működő önkormányzati és más vállalkozások segítése, közreműködés a vállalkozásbarát környezet kialakításában.
3. Közreműködés a foglalkoztatási feszültségek prognosztizálásában, a megelőzési, kezelési megoldások kidolgozásában.
4. A települési önkormányzatok igénye esetén sokoldalú szakmai és jogi segítségnyújtás, különösen a terület- és településfejlesztés, a környezetvédelem, a műemlékvédelem, az infrastruktúra fejlesztése, fejlesztési projektek kidolgozása, központi támogatási pályázatok előkészítése területein.
5. Közreműködés és közvetítés a települési önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak kialakításában.

6. A közösségi kulturális hagyományok és értékek ápolásának, a művelődésre, a társas életre szerveződő közösségek tevékenységének, a lakosság életmódja javítását szolgáló kulturális célok megvalósításának támogatása.
7. A tudományos alkotómunka segítése.
8. Sportági szövetségek munkájának segítése.
9. Az ifjúsági közösségek munkájának figyelemmel kísérése.
10. A megyében élő nemzetiségek hagyományai ápolásának, megőrzésének, az anyanemzettel történő kapcsolatok fenntartásának támogatása.
11. A településfejlesztés elősegítése hazai és külföldi céltámogatások, alapok, alapítványok igénybevételének elősegítésével, hazai és külföldi hitelforrások feltárásával.
12. A nemzeti összetartozás érdekében együttműködés és felelősségvállalás a Kárpát-medencében élő határon túli magyarsággal, azok közösségeivel és települési vezetőivel, különösen a testvérvárosi, -települési kapcsolatok kialakítása érdekében.

### **Veszprém Megyei Önkormányzat**

1. Jelképek megalkotása.
2. Társulás más helyi önkormányzatokkal, csatlakozás területi és országos érdekképviselői szervekhez.
3. Tagság a „8-as főút” Térségi Fejlesztési Tanácsban az erre vonatkozó döntés alapján.
4. Tagság a Balatoni Szövetségben.
5. Tagság az Osztrák–Magyar Corvinus Körben.
6. A „Tiszta és virágos Veszprém megyéért” verseny működtetése.
7. Döntés fogszabályozási tevékenység ellátásáról.
8. Részvétel a Föld napja mozgalomban.
9. A Veszprém Megyei Értéktár működtetése.

### **Zala Megyei Önkormányzat**

1. Kítüntetések, díjak, jutalmak.
2. Lakásépítési alap számlájához kapcsolódó kiadások.
3. Gyerektábor kárpátaljai magyar diákok részére.

Vákát oldal



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia

Korrektor: György László

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-18-5 (epub)

ISBN 978-615-6020-19-2 (pdf)

ISBN 978-615-6020-20-8 (nyomtatott)

A középszintű/területi kormányzás mind a szakmai, mind a politikai érdeklődés homlokterében áll, működését, szerepét hosszú ideje megoldatlan problémák jellemzik. E kötet egyrészt képet kíván nyújtani a megyei szintű önkormányzás jelenlegi helyzetéről, másrészt fejlesztésének lehetőségeiről. A szerző betekintést nyújt a középszintű kormányzás elméletébe és nemzetközi trendjeibe amellet érvelve, hogy nem absztrakt reformmodellek kidolgozására, hanem komplex elemzésekre és alapos reform-előkészítési lépésekre lenne szükség. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a középszint a kormányzati rendszer részeként, csak a felette és alatta álló szintekkel való viszonyrendszerben értelmezhető, ezért kell a teljes önkormányzati és területi kormányzati rendszer egészébe ágyazva a lehetséges magyar válaszokat megfogalmazni a hatalom térbeli megosztása kérdésében. A szerző szerint a megyéknek nagyon fontos szerepe lenne ebben a rendszerben.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**