

Tartalomjegyzék

Emlékezés

<i>Oláh Miklós: In memoriam dr. Csalagovits István</i>	3
--	---

Tanulmányok

<i>Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon</i>	13
<i>Bekényi József: Az önkormányzati rendszer alapjainak és jogszabályi feltételeinek megteremtése</i>	24
<i>Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk?</i>	32
<i>Zongor Gábor: Negyedszázad –1990 – 2015</i>	38

Interjú

<i>Agg Zoltán: Van élet a polgármesterség után. Beszélgetés dr. Dióssy Lászlóval</i> ...	48
<i>A. Z.: Interjú Debreczeni Jánossal, Veszprém város korábbi polgármesterével</i>	51
<i>Agg Zoltán és Oláh Miklós: Legyen Veszprém Európa kulturális fővárosa!</i>	57
<i>Interjú Porga Gyulával, Veszprém megyei jogú város polgármesterével</i>	57

Műhely

<i>Németh Sándor: Települési önkormányzás egy kisváros, Bük példáján</i>	63
<i>Jánossy Zsuzsanna: Önkormányzat, mint a társadalombarát közigazgatás eleme</i>	73

Kitekintés

<i>Nagyházi György: Területi folyamatok és a területfejlesztés központi és területi intézményei a visegrádi országokban</i>	83
---	----

Recenzió

<i>Nagy Péter: Lehet-e jól kormányozni?</i>	97
<i>Balogh Bettina: Kalasnyikov, az orosz ikon</i>	99
<i>Agg Zoltán: Mediterrán és latin perspektívák</i>	101
<i>A. Z.: Regionális identitás és civil társadalom</i>	103
<i>N. P.: Az elmúlt 12 év</i>	105

Önkormányzati múlt

<i>Németh Sándor: Bük településtörténeti szakirodalmának áttekintése</i>	106
--	-----

Vidékfejlesztés

<i>Finta István: A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014-2020-as időszakában</i>	112
---	-----

<i>Emlékezés Horváth Gyulára</i>	127
--	-----

Címlapunkon Csalagovits István: Önarckép (akvarell, 2015)

*Csalagovits István linó-metszetei a 12, 23, 31, 47, 56, 62, 72, 82, 96
akvarellje a 104
és olajfestménye a 111 oldalon.*

A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják. E számunk megjelenését Bük Város Polgármesteri Hivatal támogatása tette lehetővé.

*E számunk társszerkesztői Zongor Gábor (Deák Ferenc-díjas)
és Oláh Miklós (Pro Comitatu-díjas)*

*„A Comitatus Társadalomkutató Egyesület javára a 2013-14-es években
a személyi jövedelemadóból felajánlott 1 %-ot
a Comitatus kiadására fordítottuk.”*

E számunk szerzői: Agg Zoltán PhD, egyetemi oktató, Veszprém, Balogh Bettina, a Pannon Egyetem nemzetközi tanulmányok mesterszakos hallgatója. Bekényi József dr. jur., főosztályvezető, Belügyminisztérium, Finta István PhD. Tudományos munkatárs, Pécs, Jánossy Zsuzsanna, PhD-hallgató, Nagy Péter PhD, jogtanácsos, Budapest, Nagyházi György, PhD-hallgató, Németh Sándor PhD, Polgármester Bük, egyetemi oktató, Szombathely, Oláh Miklós, kutatásvezető, Balaton Fejlesztési Tanács társadalomkutató csoport, Balatonfüred, prof Pálné Kovács Ilona, MTA lev. tagja, prof Verebélyi Imre DSc, Zongor Gábor dr. jur., főtítkár, TÖOSZ.

In memoriam dr. Csalagovits István

Csalagovits István (vagy ahogy az újabb cikkei alatt jegyezte Csalogovits – a szerk.) 1936-ban született a Somogy megyei, Dráva parti Lakócsán, jellegzetes osztrák-magyar monarchiabeli családban. Földrajzilag Prága, Budapest, Nagyvárad, Arad, Belgrád, Nizs, Zágráb, Eszék, Pécs, Graz, Drezda között szóródó felmenői és rokonsága között német földbirtokos, magyar postamesster, horvát gazdálkodó, cseh tisztviselő, de bankigazgató, molnár, kereskedő, disznócsempész, vöröskatona, archeológus, ügyvéd egyaránt megtalálható.

A családi birtokot a monarchiával együtt elvitte az első világháború. A 30-as években vaklármá következtében menekültek a szerbek elől Pécsre, a család egy része Csalog-ra magyarosítja az egyébként török eredetű nevet (csalogo), ezen a néven ismerjük unokaöccsét, Csalog Zsoltot. Apja már orvos, az egyetemet jellemzően Berlinben végezte, ahonnan –bár az egyetemen marasztalták– a 30-as évek elején pályakezdőként kerül Lakócsára. Fia öt éves korában feltételezhetően vadászbalesetben meghal. Apa nélkül, mostohaapával neveli édesanyja.

A háborús bombázások következtében elpusztul a házuk, csodával határos módon élük túl. Később a fivére társaságában a Szent László hadosztállyal menekül Ausztrián át nyugatra. Útközben menekülttáborba kerülnek, ahol furcsa

módon sajátos leleménnyel egészítik ki az ellátmányt: két kézigránátért egy liter tejet kapnak a parasztoktól, akik így jutnak halhoz a gránátok segítségével.

Az elemi iskolát szülőfalujában, majd Molványon, a gimnáziumot a pécsi Nagy Lajos Gimnáziumban végezte. Tanulmányi eredményei alapján sokáig matematikusnak készült, jelentkezését mégis az ELTE geológus szakára adta be, ahova elsőre felvették. Bár maradhattott volna az egyetemen, ő a terepmunkával is járó kutató geológusi praxist választotta a számára gyermekkorából ismerős Baranyában.

Dolgozott a Pécsi Uránbányáknál, a Nemzeti Múzeumban, az Országos Kőolaj-, és Gázipari Trösztben (OKGT), az MTA Földtani és Geokémiai Intézetében, a Központi Történelmi Hivatalban, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban, külső munkatársa volt a Kulcsár Kálmán, majd a Cseh-Szombathy László vezette MTA Szociológiai Intézetnek, vezette a SZÜV zalaegerszegi egységét, szakértője volt a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének és a Balaton Fejlesztési Tanácsnak.

Hazai tisztségei mellett az OECD TDS Regional Development Policy (WP.6.) tagja, az OECD LEED Directing Committee választott vezetőségi tagja, a UNEP ENSZ IEO Senior Advisory Group, az US EPA meghívott szakértője, és On Screen koordinátora volt még.

1995-től haláláig a Comitatus Önkormányzati Szemle szerkesztője és szerzője.

Egyetemen tanult szakmája, a geológia mellett sokat foglalkozott matematikával, informatikával, rendszerelmélettel.

Szerteágazó munkássága a centralizált, bürokratikus, státusz-viszonyokon nyugvó, tekintélyelvű intézmények és a konfliktus kerülő megoldások kritikájára vonatkozott. Egész életében a partnerek mellérendeltségén nyugvó horizontális, szerződéses feladatmegoldást támogatta, gondolkodásának lényege a föderatív elven építkező modellek, szervezetek működésének hatékonysága melletti érvelésben ragadható meg.

Írásainak zöme un. belső használatra rendelt nem nyilvános feljegyzés, szervezeti innovációs célra készült tanulmány. Publikációi egy '80-as évek elején Farkas János és Tamás Pál által jegyzett, A tudomány erőforrásai című tanulmánykötetben (Akadémiai Kiadó) megjelent írás (Gazdasági szerkezet és információ a VEAB régióban) kivételével a Comitatus Önkormányzati Szemle hasábjain jelentek meg 1991 és 2012 között. Ugyanakkor verseket, dalszövegeket írt, festett, rajzolt, és levelezett pl. a Nobel-díjas Wigner Jenővel. Kevesen tudják, hogy a Quimby által ismertté tett, a levert '56-os forradalom emlékére készült „Fekete, mély vízen” kezdetű, népdalként terjedő munka eredetijének is ő a szerzője, ezt pl. máig az előadók sem tudják. A háttérben maradás tudatos életvezetési stratégiájának része volt. „Ismertnek lenni is biztosan jó dolog, de

legalább olyan hasznos az, ha az embert viszonylagos ismeretlenség övezi.” – mondta egy vele készült interjújában.

Ahogy a hétköznapi személyközi viszonyokban sem, a szakmai politikai közéletben se szívelte a kettős mércét. Elfogadhatónak tartotta, pl. hogy az EU ismerje el a nemzetállami autonómiákat pl. a válságból való kilábalás sajátos, EU-tól eltérő modelljeit, ahogy tegye ezt a román állam pl. székely autonómia dolgában, de dühítette, ha ugyanaz a kormány nem tartja szükségesnek, vagy megengedhetőnek a föderatív, szerződésen alapuló területpolitikát pl. a Balaton esetében.

Élete egyik fő gondolata, a matematikai alapú axiomatikai problémákkal, bizonyításelméleti résekkel foglalkozó alineáris dualitás elmélete Nobel-díjas tudósok elismerését is kiváltotta. Másik, a svájci, flamand, illetve amerikai tanulmányútjai tapasztalatainak eredményeképpen felvázolt know-how, a Regionális Integrált Menedzsment, ill. Monitoring (RIM) modellje, melyet megfelelő szakmai szervezeti és informatikai peremfeltételek birtokában első sorban a természeti erőforrás gazdálkodás (víz, levegő, talaj, ásványvagyon, egyéb környezeti elemek, szociális rendszerek), a katasztrófa megelőzés, a területfejlesztés és a környezetvédelem területén javasolt bevezetni. Elgondolásainak egy része a hazai területi monitoring rendszerek innovációja terén valósulhatott meg, szellemi hagyatéka a gondolatait megértő kevesek munkásságának eredményeiben testesülhet meg a jövőben.

Aktív korában Budapesten kívül élt Pécsen, Komlón, Szolnokon, Zalaegerszegen. Nyugdíjas éveiben tanárno feleségével a fővárosból Ráckevére, a Duna-partra költözött, ahol háztartási eszközöket, horgászfelszerelést, szakszövegeket barkácsolt, festett, rajzolt, kertészkedett. Három gyermeke közül fia a mérnök-informatikus, lányai az agrármérnök, a mentáthigiénés szakember, ifjúsági segítő hivatást választották. Rajtuk és házastársaikon kívül nyolc unokája búcsúztatta.

Mindenki ismeri az autópályán forgalommal szemben közlekedő ember megítélésével kapcsolatos viccet. Gondoljuk el, mi van akkor, ha neki van igaza, és ő halad a helyes irányba, nem a többiek? Csalagovits István egész életében a mainstream magatartásokkal szemben közlekedett.

Egymásra épülő családi, intézményi, szakmai szocializációs okokból (esetében nevezhetnénk ezt történelmi körülményeknek is) korán megalkotta önmaga környezetéhez való viszonyulásának rendhagyó szuverén autonóm stratégiáját, és ahhoz élete végéig hű maradt. Nyíltan felvállalt következetességéről sokat elárul e-mail címe (sweik@szigetnet.hu), mely nevet szolnoki katonai szolgálata alatt szerezte bajtársaitól.

Pontosan értette, hogy miért alakultak ki a Kelet-Közép Európában bennünket körül vevő centrális erőterek, unitárius modellek, viszont tudta, hogy a hosszú távon életképes, versenyké-

pes szervezetek (legyen az a család, a vállalat, szakpolitika, globális rendszerek, vagy éppen a barátság) a bennük helyet foglaló szereplők viszonyát illetően föderálisan szerveződnek, szerződéseken alapulnak, bonyolultabb szervezetek esetében a mátrix szervezésű, több dimenziós, integrált, rugalmas, alkalmazkodóképes modellek lehetnek. Élete során minden helyzetben arra törekedett, hogy az őt, bennünket körülvevő tökéletlen strukturákat felismertesse és tanácsaival segítse azok átépítését. Tudta, hogy meglátásai az elmarasztalt strukturák fenntartásában érdekeltek ellenállása miatt konfliktusokat eredményeznek, az érdektüktetést azonban nem kerülendő rossznak, hanem éppen ellenkezőleg, a javítás lehetőségeinek tartotta. Vallotta, ha két út áll előtted, válaszd a nehezebbet! Ezzel az igazsággal nem a többség praktikus magatartását marasztalta el, hanem arra intett, hogy a járatlan utak izgalmasabbak, sok olyat rejthetnek, melyek feltárása mások számára is válhat.

Az már a mi számunkra fontos kérdés, hogy őt, és az egész életével felvállalt, hitelesített életvezetési és gondolkodási modellt a korán, vagy a későn jövő tragikus hős magatartásaként értelmezzük-e.

Az alábbi részletek dr. Csalagovits István előadásából, illetve egy vele Csité András és Oláh Miklós által készített, később publikálandó életút interjúból valók.

RIM (Regionális Integrált Monitoring)

a térségi területfejlesztési és környezetvédelmi programokban

Előadó: dr. Csalagovits István (Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium)

Viszonylag rövid idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy röviden elmondjam a RIM-mel kapcsolatos összes olyan információt, ami úgy gondolom a jelenlévők legalábbis egy részének érdekes lehet, így megpróbálok a legszűkebb információ-ös körre korlátozódni. Amiről beszélni szeretnék az egyszerűen egy projekt.

A RIM legalább 4-5 tárca hatáskörét vagy működési körét átfedi és éppen abban van az értéke, hogy kapcsolatot tud keresni, teremteni köztük, még abban az esetben is ha ez a kapcsolat nem minden esetben kívánatos. A projekt státusát illetően egy pár szót szólnék.

Jelenleg a projekt implementációs program működik, ezzel párhuzamosan egy feasibility készítése folyik. A feasibility elkészítése egy tender alapján történik, amelyet az Európai Közösség által létrehozott PHARE-program finanszíroz. A tender nyertesei: egy nemzetközi csapat, a DORNIER Gmbh., a GIBB & PARTNERS és a Geometria hármasa. A megvalósítás célkitűzése arról szól, hogy megvizsgálják, hogy maga a koncepció megvalósítható-e. Ez ugyanis egyáltalán nem biztos. Az alaphelyzet, ami a konfliktust jelentette és a kiinduló pontot a RIM fejlesztésnél, válasz is arra a kérdésre, amit Zsuffa Úr vetett fel, hogy vannak-e konkrét központosítási és decentralizációs ellentétek, mint objektumok.

Egy 1980-as évek közepéről származó hiteles információforgalmi térkép szerint, amely az ásványvagyon mérleg és nyilvántartás információforrásaira vonatkozóan tartalmazott ijesztő képet, nevezetesen, hogy az ásványvagyon gazdálkodást összes outputjának mintegy 90 %-a Pesten koncentrálódik.

Az inputoknak viszonylag jelentős része úgyszintén Pesten van, tehát Pesten kerül rögzítésre, míg a bányák területén fellelhető tényleges erőforrások a fővároson kívül vannak.

Ha ez az informatikai kép összhangban lenne a fizikai struktúrával, akkor minden bányának Pesten kéne lenni. De hát nem ott vannak. Tehát az volt az alapkérdés, hogy lehetséges-e úgy decentralizálni az információ forgalmat természeti erőforrás gazdálkodásban, hogy ne kizárólagosan csak központosított nyilvántartások – legyen az akár ásványvagyon, akár telek, akár víz, akár más nyilvántartások – központból történő vezénylésre történjen. Amiről én beszélni tudok röviden az öt dolog.

Egyrészt a projekt céljai és azok a területek, amiket lefed. Tehát azok a követelmények és szakmai kritériumok. Másrészt azok az alapelvek, amely alapján a megvalósulást és a működést ellenőrizni lehet. A harmadik az, ami a kapcsolatokat és a kapcsolódás fizikai feltételeivel kapcsolatos felvethetők, más programokkal vagy más rendszerekkel, valamint a negyedik azok a feasibility elemek, amelyek novemberre készülnek el, amikor is zsűrizésre kerül a RIM Feasibility Study.

A célokat illetően négy cél látható itt feltüntetve. Ez a négy terület, az ami integrációt kíván, egyrészt önmagában, másrészt egymás közötti kapcsolatukban.

Elsődleges cél a szeparált környezetvédelmi monitoring rendszerek egymásba való összehangolása, ami azt jelenti, hogy az egymástól függetlenül központosított erdő, víz, levegő, talaj, ásványvagyon, tehát földtani információknak már az adott területen történő összehangolása megtörténjen, vagyis már önkormányzati, regionális területen valamilyen mértékig együtt lehessen használni, vagy értékelni ezeket az adatokat. Ez az első cél.

Tulajdonképpen a terület használatokkal és a terület sebezhetőségekkel kapcsolatos vizsgálatoknak, tehát területi tervezésnek az információ bázisainak a megteremtése. Ez az a pont, amihez legközelebb áll a RIM a GIS-rendszerekhez. Ugyanis ez a 2-es pont kizárólag a GIS fejlesztést jelent, méghozzá viszonylag igényes GIS fejlesztést, mert nagyon sokféle feltételt kell teljesítenie ennek a 2.sz. pontnak és egy GIS rendszer legalábbis az általam ismertek közül – kizárólagosan nem tudja ezeket a feltételeket teljesíteni.

Gyakorlatilag a veszélyeztetési kérdésekkel függ össze, tehát az ipari balesetek, a közlekedési haváriák, általában a polgári védelmi, a katasztrófa megelőzési információs szolgáltatások kérdéseivel függ össze. Részletekbe nem mennek bele csak annyit mondanék, hogy ez a terület mind az ipari technológiai katasztrófák és balesetek, mind a természeti katasztrófák – földrengés, árvíz. – és ehhez hasonló rendkívüli helyzetekre vonatkozik. Információs kérdéseket vagy azzal összefüggő háttér-információkat tartalmaz. Ami pedig új vonás benne az a szociális katasztrófák-tehát tulajdonképpen a szociális veszélyeztetés és ezekkel összefüggő információk vizsgálati köre.

Az integrált természeti erőforrás-gazdálkodás, ami nem tévesztendő össze az egyes természeti erőforrások használatával. Tehát itt nem arról van szó, hogy a RIM keretében akár az ásványvagyon, akár az erdővagyon, akár a talajvagyon mérlegének, vagy információs bázisának a kisajátítása vagy valamilyen értelemben összegzése történne, hanem arról, hogy az egyes erőforrás igénybevételek milyen károkat okoznak más erőforrásokban. Utalnék itt arra, hogy pl.: az eocén bányászat ásványvagyon gazdálkodásából származó nyereség az feltétlenül kárt jelent a vízvagyonban, illetőleg kárt jelenthet az erdő, vagy a talajvagyonban is.

Ez a négy terület amivel a RIM foglalkozik és ennek a megvalósíthatóságával függenek össze az alapelvei, amivel ezt a megvalósítást megközelíti.

Négy alapelve van a RIM projektnek, illetve magának a rendszernek:

Komplementaritási-elv. Környezetvédelmi informatika és az irányítási rendszer kompatibilitási, pontosabban szólva komplementaritási viszonyát fejezi ki, vagyis azt, hogy egy központosított irányításnak egy központosított információs rendszer, egy decentralizált irányításnak egy decentralizált információs rendszer felel meg és minden ettől való eltérés problémákat okoz mind az irányításban, mind az informatikában. Magyarország a kettő között van véleményem szerint, egy erősen központosított helyzetből próbál egy erősen decentralizált irányba elmozdulni., Valószínűleg közép szinten valahol majd megállapodik ez a dolog és szükség lesz egy regionális szintű integrációra, amely nem teszi szükségessé a szaktárcák kézi vezérlését a nyilvántartási rendszerek létrehozásában.

BIRD-elv. A BIRD az egy akronim, azt fejezi ki, hogy a Background vagyis a háttér ez a B betű, az I, az Impact, vagyis a hatás, az Resource, vagyis az erőforrás, és a Disaster, vagy is a kár tevékenységnek együtt integráltan kell szerepelni akkor, ha azt a valamit, amit képvisel monitoringnak akarják nevezni. Minden egyéb esetben adatgyűjtő rendszerről, mérőrendszerről, vagy valami másról kell beszélni.

A kockázatok prioritásának elve. Azt mondja ki, hogy ott kell integrálni és ott kell megfelelő formában integrálni, ahol ezt a kockázatok indokolják és azokra a kérdésekre, amelyek a kockázatokkal kapcsolatosak. Tehát a RIM ki-fejezetten helytelenít minden olyan megoldást, hogy először egy adatgyűjtést és egy technikai implementációt valósítsanak meg, majd utána egy nyilvántartást és majd ha ez megvan, akkor foglalkozzanak azzal, hogy mindegyik miért volt szükség. A RIM annak vizsgálatát célozza, hogy konkrétan az adott konfliktushelyzetben mit kell tenni ahhoz, hogy a konfliktushelyzet megoldódjék. Tehát ez egy más megközelítés.

A lágy katasztrófák alapelve azt mondja ki, hogy a katasztrófák azok nem durranással kezdődnek, hanem lassú változások vezetnek egy bizonyos katasztrófális helyzethez. Az előrejelzés dolga éppen az, hogy a lassú változásokat előre jelezze, illetve a tendenciákat kimutassa. Tehát ebben az értelemben a lágy katasztrófák azt fejezik ki, hogy meg kell határozni azt a kritikus pontot, amikor a tevére rá tesznek egy tűt és összeesik. Nem arról van szó, hogy a tolerancia küszöbökét kell meghatározni, ahhoz, hogy valamilyen mértékig a katasztrófa megelőzhető legyen.

A RIM kapcsolata más programokkal a következő:

Eredendően alapvető kapcsolata van az Északi Integrált Monitoring Rendszerrel, amit most nem részleteznék. Tulajdonképpen az északi országok, elsősorban természetvédelmi célú integrált információgyűjtő rendszerét alakították ki, amelynek magyarországi honosítása lassan folyik. Valószínűnek tartom, hogy olyan elemek is szükségesek a honosításhoz, amelyeket az északi monitoring rendszer nem tartalmaz, viszont a RIM igen. Tulajdonképpen a RIM ebből a rendszerből fejlődött ki.

A második kapcsolat az Európai Közösség CORINE programja, amely az európai környezetvédelmi ügynökség, tulajdonképpen összeurópai környezeti információs rendszerét próbálja jelenteni. Ennek három eleme van. Ebből a RIM a középsővel, vagyis területhasználatok, távérzékelési adatrendszereivel van közvetlenebb kapcsolatban. A CORINE és a RIM között az a különbség, hogy míg a CORINE csak a terület fedettségi statisztikákkal, addig a RIM viszont a terület-használatokkal és egyéb kapcsolatokkal is foglalkozik. A méretarányban is van különbség, mert a CORINE 100.000-ig éles, míg a RIM -nél 100.000-10.000-ig tart a méretarány intervalluma, amelyben működőképes.

A harmadik programkapcsolat az APELL, amely egy kifejezetten önkormányzati program az ENSZ ipari és környezetvédelmi hivatalainak környezetvédelmi programján belül.

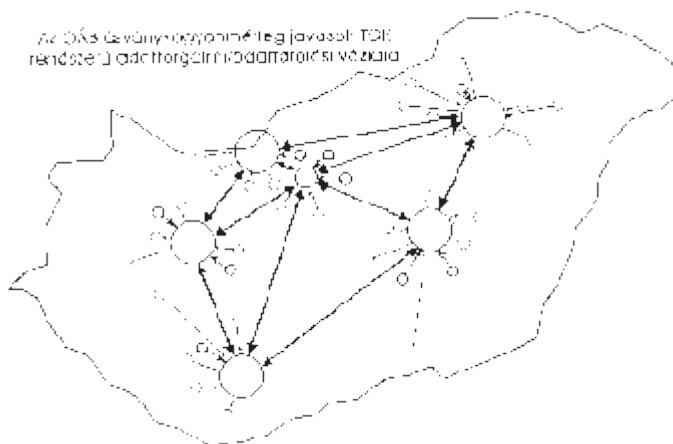
A magyarországi indítása ebben az évben történt meg, szeptemberben Kazincbarcán volt az első APELL-Workshop. Maga az APELL egy angol rövidítés. Jelentése: tudatosság és felkészültség a veszélyhelyzetekre önkormányzati települési szinten. Tulajdonképpen az iparvállalatok és az önkormányzatok közötti kommunikáció szükségességéből indult ki, valamint abból, hogy az önkormányzatok tagjainak joga van ismerni azokat a veszélyforrásokat, amelyet a telepített technológia magába rejt. (Gondolok itt a veszélyes anyagokra, és a veszélyes hulladékokra is.)

A negyedik program, amellyel kapcsolatban van a RIM, ami tulajdonképpen a RIM nemzetközi kiterjesztése. A SCORE projekt tulajdonképpen elsősorban a környezeti hatások határon túl terjedő hatásaival összefüggésben egy közös közép-európai projekt kívánna lenni. Jelenleg ennek egy előzetesen elfogadottsága ismert. Mi tettük a javaslatot rá, és tulajdonképpen az ENSZ EGB fogadta el Genfben azt, hogy ezzel a programmal foglalkozni kell. A következő év márciusban döntött el, hogy Magyarország, illetve az közép-európai államok valamelyike elnyerje azt a pályázatot, ami alapján ENSZ támogatást kaphat egy integrált monitoring fejlesztésre, regionális értelemben.

Az implementációs programokat illetően a RIM kapcsolata a magyarországi fejlesztésekkel az, hogy az Alföld programon belül volt az Akadémiai Kutatóközpontjának kérése, hogy a RIM-et próbáljuk az Alföld program informatikai háttereként is használni, mint keretrendszert. Ennek az előkészületei folynak. A feasibilityben már a RIM ilyen irányú kiterjesztései, vagy folytatása fog megjelenni, ami azt jelenti, hogy az Alföld területén előreláthatólag 5 magterületen történnek majd olyan jellegű vizsgálatok, amelyek az előbb elmondottakat megpróbálják megvalósítani, tehát egy tárcaközi koordinációt 4-5 tárcát érintő tárcaközi informatikai koordinációt és egy területre telepített GIS-bázist, beleértve a GIS-hálózatot is.

Alapvetően tehát, visszatérve az első mondandóra, a RIM-nek ez volna a hivatása, hogy e helyett a hierarchikus központosított hálózati topológia helyett egy gyűrűs hálózatot valósítson meg. Tehát a RIM-nek – ha megtudom tartani a szerzői jogaimat – nem lesz központja. Az első hálózatfejlesztési vázlat 79-ből

származott, amikor kifejezetten csak a földtani információk vonatkozásában vetődött föl a regionális koordináció igénye.



Az OÁB ásványvagyonmérleg javasolt TKG rendszerű adatforgalmi/adattárolási vázlat

Még azt szeretném elmondani az eddigiek mellett, hogy az Alföld területén a RIM-mel kapcsolatosan valószínűnek látszik, hogy az egyik legfontosabb mintaterület a Körös-Maros vízgyűjtője, illetve a Tisza-tó. Emellett tulajdonképpen még három másik magterület kísérleti vizsgálatait irányozzák elő. Ezek eléggé összetett információkapcsolatokat igényelnek és elképzelhetetlenek tárcaközi koordináció nélkül, vagyis olyan intézményesítés nélkül, amelyet az adott helyen decentralizált módon kell magvalósítani, tehát nem Pesten. Feltétlenül szükség van arra, hogy az alföldi régióban azok a regionális központok, amelyeknek a saját területük valamijéhez -pl. veszélyhelyzeteihez, erőforrásaihoz – közik van, vagy szeretnék, hogy közik legyen, azoknak tárcaközi koordinációt kell biztosítani és meg kell valósítani az információforgalom horizontális kapcsolatait is az adott térségben. Ez az egyes dekoncentrált szervezetek közötti horizontális információforgalmat jelenti, területi, regionális vonatkozásokban.

Végezetül azt szeretném elmondani a RIM megvalósításával kapcsolatos esélyekről: Magyarországi megvalósítása egyelőre kérdéses, mivel nálunk regionális intézményi hálózat nem épült ki, s így a magas szintű tárcaközi koordináció feltételei nem adóttak. Tehát közép szinten nincsenek regionális intézmények, amelyek fogadni tudnák az ilyen jellegű tárcaközi kapcsolatokat. Végző esetben a RIM szellemi exporttá fog válni, hiszen a jelenlegiek alapján Kanadából és a Távol-Keletről mutatkozik nagyobb érdeklődés az implementáció és a honosítás, az adaptáció iránt. Ez azoknak jelent érdekességet, akik éppen Kanadából próbálnak ide importálni GIS rendszereket. Fordítva is lehet.

Részletek az életút-interjúból

„A regionális problémákat az alkotmányos problémákban látom. Nem vagyok alkotmányjogász, de valószínű éppen ezért látom így. Mert azokon a helyeken, ahol a birodalmi struktúrát szétbombázták, ahogy nálunk is, ott vált sikeressé az irányítás, a politikai élet, ahol föderális rendszer épült föl. Ilyenek Belgium, Németország, Ausztria, Svájc. Ahol megmaradt a birodalmi szerkezet, mint nálunk, Franciaországban, Oroszknál, más a helyzet. A franciák Napóleonra építik a szerkezetüket. Ahol orosz megszállás volt, ott maradt a jakobinizmus. Permanens forradalom mellett is. Ahol gondolkodás nélkül, politikai okokból nyírták ki az embereket, hogy ezzel aztán a másik elit alja, vagy közepe kerüljön a trónra, aztán gátlástalanul csinálja ugyanazt, vagy a fordítottját. És ezt a négy éves ciklusokban megpróbálják folyamatosan ismételtetni, amíg ezt valaki meg nem unja. Ez a két párt rendszerű egy párt rendszer, az én meglátásom szerint. Ennek pont az a baja, hogy nincs benne fék és nincs ellensúly garancia, csak a pártok fékezik és egyensúlyozzák egymást. Nincs más hatalmi tényező és nincs hatalommegosztás.”

„Én a politika definícióját másképp látom. A politikát a közép- és hosszú távú társadalmi tervezésként fogalmaznám meg. Amit itt politikának neveznek, az taktika. Hatalmi, hatalom szerzési taktika. A politika az, hogy ha előre látom azt, hogy milyen körülmények alakulnak ahhoz hogy valamilyen tár-

sadalmi konszenzus, vagy előrehaladás működni tudjon. És ennek az érdekében teszek én is. Ez politika. Ezért én igazi politikusnak a Madisont, a Jeffersont és Hamiltont tartom. Meg azt a Burke-t, aki a Megjegyzések a francia forradalomról című dolgozatát írta, és aki nem volt abban az értelemben forradalmár, amit Robespierre-ék annak hívtak. Én abban a korszakban éltem és úgy szocializálódtam, hogy nekem a Che Guevara volt a kortársam. Csak én nem haltam meg. Nekem meg kellett látnom azt, hogy nem Maratnak, vagy a Robespiernek volt igaza. Hanem az angoloknak, akik visszahívták a királyt Cromwell után.”

– Katonának nem kellett elmenni?

– De! Valamennyit én is voltam az egyetemi évek alatt, de a forradalom miatt az akkori harmad és negyed évet végül is nem hívták be újra. Meg volt is, – Szolnokon, ahol voltam – egy esetem az ottani parancsnokkal, aki intézte az ügyemet, hogy ne kelljen tovább maradnom. Leadhattam a tartalékos felszerelésemet is. De abban a néhány hónapban is volt esetem. Az egyik okos főtörzsőrmester rám akasztotta a rádiót, gondolta majd jól ki fog szűrni a lógós egyetemistával. Beértünk egy jó sáros helyre, elkiáltotta magát: repülő. Hasra kellett volna vágni magam, ő meg jót röhögött volna. Hát nem feküdtem el. Azonnal mennem kellett a parancsnokhoz, Karas századoshoz. Jelentette a parancsmegtagadást. Egy nap szigorítottat kaptam, de másnap ugyanúgy mennem kellett ehhez az okoshoz. Megint a hátamra akasztotta a rádiót. Keresett egy jó kis mocsarat,

és úgy mint előző nap, jött a repülő. Hát én meg jól belefeküdtem, még hallottam is, hogy szörcsög a rádió, mert megtelelik vízzel. Aztán úgy hinarasan, sárosan előmásztam. Persze megint üvöltött. Mehettem a parancsnokhoz. Kérdezte, hogy mi történt már megint. A főtörzs jelentette, hogy tönkretettem a rádiót. Persze megkérdezte, hogy miért nem feküdtem a partra. Elmeséltem, hogy előző nap ezért büntettek meg. Akkor is a hátamon volt a rádió. A parancsnok meg

megkérdezte a főtörzsőrmestert, miért hagyja magát, hogy hülyére vegyék az egyetemisták. Elengedett a Karas. Fent éppen fegyverkarbantartást tartottak. Egyszer keresnek a híradósok. Kérdeztem, mit akarnak tőlem. Kiderült, hogy az én emberemet a százados áthelyezte, ezért a híradósok egy rohamsisakban meggyet hoztak nekem. Köszönik, hogy ezt a marhát eltették innen. Te vagy a Sweik.

OLÁH MIKLÓS



Ráday Kollegium (1955)

Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon

Negyedszázaddal ezelőtt, 1990. augusztus 3-án a szabadon választott Magyar Országgyűlés 281 igen, 3 nem, 1 tartózkodó szavazattal elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvényt. Ezt megelőzően hasonló többséggel módosította az Alkotmány önkormányzati fejezetét, valamint ezt követően a helyi önkormányzati választójogi törvényt. A szükséges minősített törvényhozási arányt jóval meghaladó arányban elfogadott törvénycsomag megszüntette a szovjet típusú államszocialista tanácsrendszer – több ponton jól korrigált – magyar változatát, és a rendszerváltoztatást befejezve bevezette a modern polgári állam helyi (település és megyei) önkormányzati rendszerét.

Az Országgyűlés éjszakába nyúló szavazását lezárva Szabad György elnök a rövid történeti összehasonlításában a következőket mondta: 1789. augusztus 3-ról 4-re virradó éjjel a kontinensen először mondta ki egy parlament törvényes úton a feudális viszonyok felszámolását. 201 évvel ezelőtt. Ez csak úgy eszébe jutott az elnöknek. (*Erőteltjes taps.*) Vö: az 1990. aug. 3. OGY napló utolsó sorát. A Magyar Országgyűlés a volt szocialista országok közül szintén elsőként vezette be a helyi önkormányzatiság minden szintjére és minden fontosabb intézményének alapjaira: szervezetére és személyi állományára, feladat- és hatásköreire,

az állami felügyeletre és az önkormányzati jogok védelmére kiterjedő, kódex jellegű önkormányzati törvényt. Nemcsak elsők voltunk, de az Európa Tanács főtisztviselőjének és mértékadó szakértőjének tíz évvel későbbi értékelése szerint több kérdésben sikeres elsők maradtunk a volt szocialista országok közt 1990 után. Magyarországot az Európa Tanács mindig is a helyi autonómia modelljének tekintette... „Magyarország nem csupán a helyi autonómia területén valósított meg példaértékű rendszert, de példát tudott mutatni a kisebbségek helyi közösségében való képviselésének terén, és a határ-menti együttműködésben is, ahol néhány éve még elképzelhetetlen fejlődés ment végbe.”¹ „...Az 1990-es magyarországi önkormányzati reformok messzemenően a legradikálisabbak voltak Közép- és Kelet-Európában a politikai és gazdasági változások ezen kezdeti szakaszában. Az ezt követő évtizedben csak Lengyelországról mondhatjuk el, hogy elérte a demokratikus decentralizáció ugyanazon fokát és csupán az elmúlt évben... A törvény a kötelező és a diszkrecionális feladatkörök kivételesen széles skáláját is biztosította. Ez ebben a vonatkozásban a magyar helyi önkormányzati rendszert Európa élvonalába sorolta.”² Tehát a törvényt előkészítő Belügyminisztérium szakembereinek, a közpolitikai alternatívák közti válasz-

tásokat alapvetően sikeresen elvégző Antall-kormány tagjainak, az első Országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselőinek, az 1990. szeptember 30-i helyi választások után hivatalba lépő helyi közpolitikusoknak, valamint a helyi önkormányzati köztisztviselőknek lehetett okuk szerény, de határozott nemzeti büszkeségre. Még akkor is, ha tudtuk, hogy a valóban többségben lévő eredmények mellett az önkormányzati törvényben voltak később elhárítandó hibák és veszélyhelyzetek.

Az új rendszer bevezetése és kétéves beüzemelése után részletes munkaközi szakmai anyagban összesítettük és szakmai vitára bocsájtottuk javaslatainkat az önkormányzati rendszer kiépítése során választott magyar modell korrekciójára, valamint továbbfejlesztésére. A törvény 115. §-nak számos bekezdéséhez dolgoztunk ki szövegpontosító, korszerűsítő javaslatokat, illetve esetenként a választott modell keretében maradó reformértékű változtatásokat.³ Természetesen az ellenzéki és a kormányzó pártoknál lassan kiépülő pártszakértői körökben, a tudomány műhelyeiben, a feleslegesen megsokszorozódó magyar önkormányzati érdekszövetségekben, és a gyakorlati szakemberek írásait közlő szakfolyóiratokban megfogalmazódtak a választott modell keretében maradó más, tőlünk eltérő javaslatok is. De sem a parlamenti kétharmados többségű Horn–Kuncze-kormányzat idején, sem a Fidesz–Kisgazdapárti kormányzás idején nem készült el átfogó kormányzati törvénytervezet, amihez kétharmados megállapodást lehetett volna összehoz-

ni. (Csupán a törvény néhány szakaszát módosították, de az átfogó továbbfejlesztésre nem került sor.) Ahelyett, hogy legalább a 2002-2010 közötti kormányok és kormányszakértők, főként az IDEA vezető kutatói, felvállalták volna az átfogó modellfejlesztést, több ponton inkább a szakmailag és politikailag ugyancsak vitatható modellváltási ötletelésre tértek át. De szerencsére ezek nem valósultak meg. (Például: az adminisztratív és önkormányzati regionalizáció, többcélú kistérségi társulási rendszer erőltetése.)

2010-2014 közötti a kétharmados parlamenti többségű Fidesz–KDNP pártszövetség parlamentje és kormánya viszont egyedül, az ellenzék érdemi részvétele nélkül radikális helyi reformokba fogott. Részben modellváltó reformokat hajtottak végre (főként a gazdasági válságra és az önkormányzatok nagyobb részének fokozatos eladósodására hivatkozva), részben visszatértek az 1990-es modell két évtizede elmaradt továbbfejlesztésére. Ezen kéttípusú reformok gyakorlati bevezetése óta eltelt időszak azonban már igényelné a tényleges tapasztalatok elfogulatlan megvizsgálását, és az előnyök mellett bekövetkezett hibák, valamint veszélyhelyzetek orvoslását.

Az 1990. évi önkormányzati tárgyú alkotmányozás és törvénykezés erős demokratikus legitimitását és széles körű nemzetközi és hazai történeti összehasonlításon alapuló megalapozottságát jelentős részben 1989-ben, a demokratikus átmenet évében sikerült előkészíteni. Az önkormányzati törvény előkészítésének vizsgálatában ez az év

megkerülhetetlen, az elvi és gyakorlati megalapozó munkákban ekkor sikerült meghatározó módon bekapcsolódnom.

Az 1989. január és április közötti időszakban először az 1988 végén, intézeti kötetben publikált, jogi szabályozási koncepció formájába is öntött szakmai anyagom és két koncepció-tanulmányom⁴ intézeti szakmai vitáira került sor. Külön ki kell emelnem, hogy a polgári önkormányzatiságot, benne a versengő helyi többpártrendszer is megcélzó szabályozási javaslataim, illetve azok indokolása olyan intézeti kötetben jelenhetett meg, amelyet az intézetet akkor felügyelő belügyminiszter, Horváth István és a miniszterhelyettes, Gál Zoltán is ismert és támogatott. A támogatás egyik formája az volt, hogy felkértek a BM áprilisi országos konferenciáján koncepcióm ismertetésére, a Belügyi Szemle májusi számában pedig leközlötték előadásom írásos változatát is. A szakmai koncepcióm másik támogatásának azt tartom, hogy a konferenciát követően a miniszter felkért arra, hogy májustól legyen a rendszerváltó önkormányzati törvény előkészítéséért és az átfogó közigazgatási reformügyek viteléért felelős miniszterhelyettes. Így életemben először, mint tudományos szakember beléptem egy olyan hivatali hierarchiába, amelyen belül relatív szakmai önállóságot kaptam, és a hivatal erejével alátámasztva hozzáfoghattam a rendszerváltó jogszabálytervezetek sokoldalú előkészítéséhez, valamint azok bevezetéséhez szükséges néhány előfeltétel megteremtéséhez.

A Belügyminisztériummal párhuzamosan az Igazságügyi Minisztérium is foglalkozott a helyi önkormányzatisággal, abban a körben, ami az alkotmánytervezetek önkormányzati fejezetét illette. Az IM alkotmány-előkészítő munkája a kormány 1988 júliusában elfogadott határozatával (2022/1988. (HT.7.MT határozat) indult. A kormányhatározat szerint a párt irányításával, az IM szakmai előkészítésével előbb ki kellett volna dolgozni a hatályos Alkotmány korszerűsítésének koncepcióját, ezt követően a szabályozás szövegtervezetét. A Központi Bizottság, a kormány, az egypárti Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága által megtárgyalt előterjesztéseknek az Országgyűlés elé kellett volna kerülniük, és a folyamatnak népszavazással kellett volna befejeződnie az 1990 júniusára tervezett országgyűlési képviselő-választások előtt. A tervek első szakasza még teljesült, a második szakasza azonban megakadt, majd meghíúsult. 1989. június 11-én ugyanis a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés felfüggesztette a hozzá már benyújtott sarkalatos törvényjavaslatok tárgyalását, tekintve, hogy az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal megállapodott a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások megkezdéséről. A későbbiekben a kormány és benne az IM további előkészítő munkája már ennek a politikai fórumnak a megállapodásaira épült. A szükséges alkotmányjogi döntéseket még az egypárti parlamentnek kellett elfogadnia, de csak abban a szűkített körben, ami az 1990 tavaszi többpárti parlament megalakulásához volt szükséges. Ezen valóban

demokratikus és jogállami döntéshozó szerv feladatának szánták a legtöbb rendszerváltoztató törvény, így a helyi önkormányzati törvény megalkotását.

Az IM 1988. november 30-án adta ki új Alkotmány Szabályozási Koncepcióját, amit decemberben és főként 1990. január elején lehetett tanulmányozni. E hónapban az IM továbbfejlesztette koncepcióját, és Somogyvári István szerkesztésében 1990. január 30-án megjelentette Magyarország Alkotmányának Szabályozási Elvei címet viselő anyagát. Az egymásra épülő két koncepció tanácsokra vonatkozó rendelkezései lényegileg átvették az 1988 végén publikált intézeti tanulmányom fő irányait, és nem követték az ugyancsak ez időben elkészült konzervatívabb szocialista tanácsai koncepciót.⁵ Az IM szakembereit és vezetőit ebben a munkában bizonyos fokig még korlátok közé szorította az MSZMP 1988. május 20-22. közötti országos pártértekezletének állásfoglalása. Az állásfoglalás egyfelől helyes célként előírta, hogy „A tanácsok váljanak a lakóhelyek valóságos önkormányzati intézményeivé... A kormányzati szervek növeljék a tanácsok gazdasági döntési önállóságát.” Másfelől azonban a többpártrendszer kérdését kikerülve csak a társadalmi szervezetek, mozgalmak nagyobb önállóságáról, politikai és állami döntésekben betöltendő nagyobb szerepéről tesznek több említést.⁶

Bár az Egyesülési jogról 1989 januárjában elfogadott 1989. évi II. törvénybe az IM vezetésének sikerült „becsempésznie” többes számban, hogy a pártokról külön törvényt kell alkotni, de az homá-

lyos és vitatott maradt, hogy a központi állami és helyi önkormányzati szinten mit is jelenthet a több párt. Az IM 1988. novemberi szabályozási koncepciójában csak az szerepelhetett, hogy „Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományos koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy »naprakész« szocializmus-kép.” (4. oldal) „pártunk nem tör jogilag garantált monopolhelyzetre, hanem vállalja a társadalmi megmérettetést, a szocialista pluralizmusnak akár többpártrendszer keretében való megjelenítését is. Elméleti ellenérvek nem hozhatók fel az alkotmányos keretek közt maradó, azaz szocialista elkötelezettségű többpártrendszerrel szemben” (3.5 b.) - c.) pont (12. oldal).

Hitelt érdemlő szakmai visszaemlékezésekből azt is tudni lehet, hogy a második IM anyag tervezetéről az 1989. január 12-i minisztertanácsai ülésen megfogalmazódtak politikai aggodalmak, az IM előreszaladásával kapcsolatos ellenvélemények is, ezért Németh Miklós miniszterelnök csak „konzultációs anyagként” fogadta el az irányelveket, amivel az aggodókat és a reformereket egyidejűleg meg tudta nyugtatni.⁷ Az MSZMP KB február 10–11-i ülésének állásfoglalása megerősítette: „Pártunk történelmi jelentőségű feladat megvalósítását, a demokratikus szocializmus kialakítását tűzi ki céljául... A többpártrendszerre történő átmenet során nyíltan hirdeti, hogy a társadalomban meghatározó szerepet kíván betölteni.”⁸ Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április-májusban elfogadta – és pedig az ellenzéki pártokkal

egyeztetett feltételek alapján –, a közeljövőben tartandó valódi választásokon való megmérettetését.”⁹ Mindez sokban köszönhető a Grósz Károly-féle csoportosulással szemben megerősödő Pozsgay Imrének és körének. Júniusban a dr. Kónya Imre által megszervezett Ellenzéki Kerekasztal aláírta az MSZMP-vel való tárgyalásokról szóló megállapodást. A Nemzeti Kerekasztalon a demokratikus ellenzéki pártok következetes nyomására az MSZMP végül elfogadta, hogy a valódi demokrácia csak a versengő, többpárt-rendszerű pluralizmusban képzelhető el. A Nemzeti Kerekasztal történelmi jelentőségű döntéseit „végrehajtó” egypárti Országgyűlés pedig október 18-i ülésén megalkotta az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvényt, amely 2.§ (1) bekezdésében kimondta: a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. A 3. §. (1) bekezdése szerint: A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek.

Mindez jogilag is lehetővé tette, hogy ettől kezdve a Belügyminisztériumban a valódi helyi demokráciára épülő önkormányzati törvénytervezeteket készítsünk elő. A 22. §. (1) bekezdés d.) pontja irányt mutatott a tanácsok törvényességi felügyeletét ellátó szervre (nem az ügyész, hanem az MT és értelemszerűen az annak alárendelt szerv látja el ezt a fontos tevékenységet. A 28. §. szerint a tanács: képviseli a lakosság érdekeit,

működési területén a lakosság önkormányzati szerve. Már akkor kissé érezhető volt az 1990. évi Önkormányzati törvény előkészítésekor felfokozódott fővárosi szint elleni bizalmatlanság és a megyeellenesség. A 35. §. (1) bekezdése szerint a helyi tanácstagokat a községi, városi, fővárosi kerületi tanácsok tagjait közvetlenül választják. Arról azonban nem rendelkeztek, hogy mi van a fővárosi szinttel és a megyei tanács szinttel. (Van-e ott választott szerv, ha igen, akkor az csak közvetett választással jön létre.)

A Belügyminisztériumban 1989 májusában indult meg az önkormányzati törvény szakmai előkészítése. Kiváló gyakorlati szakemberek alkalmazásával új főosztályi struktúra állt fel. A szakapparátus áttekintette a főbb nyugati önkormányzati modelleket, az idehaza adaptálható megoldásokat. Egymás közt megvitattuk az IM-ben folyó alkotmány-előkészítés során politikusoktól és szakemberektől bekért azon rövid írásokat, amelyek valamilyen szálon érintették a helyi önkormányzati koncepciót¹⁰, és számos hazai szakemberrel konzultáltunk.

Nyáron a francia belügyminiszter meghívására a helyszínen tanulmányoztam a települési, megyei, regionális önkormányzatok, valamint egy prefektusi hivatal működését, a miniszterrel és vezető szakhivatalnokaival konzultálhattam a tárca önkormányzati feladatairól. Figyelemmel kísértük a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon felvetett önkormányzati tárgyú elképzeléseket és a korabeli hazai szakirodalmat. Többféle

szakmai variánst megvitatta augusztusra elkészítettük a helyi és megyei önkormányzati törvény több mint negyven oldalas szabályozási koncepcióját, azt közzétettük az Állam és Igazgatás szakfolyóirat szeptemberi számában.¹¹ Az önkormányzati törvény koncepciójának bevezetője külön kihangsúlyozta, hogy az „csak” szakmai tervezet, ami a közigazgatási miniszterhelyettes felügyeleti területén készült, tehát azt miniszter vagy kormánytestület nem tárgyalta, erre később fog sor kerülni. A szakmai tervezet elkészítéséhez semmilyen pártállásfoglalást, miniszteri és kormányzati elvárást nem kaptunk, minden a szakmai felkészültségünkön és akkori elhivatottságunkon múlt. A szakmai előkészítés fontos állomása volt az Európai Önkormányzati Szövetség segítségével megrendezett nemzetközi tanácskozásunk, ahová több nyugati országból érkeztek önkormányzati szakértők, akik beszámoltak saját országuk megoldásairól, és hozzászóltak a magyar szakmai koncepció elképzeléseihez.

A koncepció tervezetét bizonyos pontokon kiegészítettük vagy korrigáltuk, és amikor tisztázódott, hogy a következő országgyűlési választáson 12 politikai erő fog elindulni, akkor a BM vezetésének jóváhagyásával, a minisztériumban létrejött egy olyan törvény-előkészítő bizottság, amelybe meghívtuk a politikai erők által delegált szakértőket, akik elmondták politikai háttérükben és saját magukban felmerült önkormányzati elképzeléseket – azzal, hogy álláspontjuk nem tekinthető a pártjuk hivatalos és végleges

álláspontjának. A bizottságban továbbá helyet kaptak egyetemi és tudományos akadémiai szakértők, helyi vezetők és a Tanácsai Önkormányzatok Országos Szövetségének képviselője. A bizottság ülésein témánként összefoglaltuk az ott felvetett alternatívákat, és a felsorolás első helyére tettük a többség által támogatott variánst. A bizottsági viták alapján az alternatívákat megőrző szabályozási szöveg-tervezetek készültek. Mindezeket a minisztérium vezetője – más előkészületben lévő minisztériumi tervezetekkel – megküldte a leköszönő miniszterelnöknek, aki a tárcáktól beérkező fontosabb tervezeteket átadta az 1990. tavaszi választásokon győztes koalíció dezinált miniszterelnökének. (Több mint két évtizeddel később arról is értesültem, hogy Németh Miklós miniszterelnök Antall József leendő miniszterelnök kérésére egy személyeket ajánló listát is összeállított, és rendelkezésére bocsájtott. „Mint a Miniszterelnök akkori titkárságvezetője szerint a Németh Miklós által összeállított szakmai vezetői listán az én nevem is szerepelt.”¹² Ez esetben a listán ott kellett lennie Bogdán Tibornak, az IM miniszterhelyettesének, Járai Zsigmond, PM miniszterhelyettesnek, Kajdi József IM szakmai vezetőnek, Martonyi János kormánybiztosnak, Müller György MT Titkárság szakmai vezetőnek, Somogyi Ferenc külügyminisztérium miniszterhelyettesnek. Antall József ismert álláspontja szerint a Németh-kormány kiváló minisztereit és államtitkárait politikai rangnak tekintette, őket tisztelte, munkájukat az Országgyűlés alakuló

ülésén külön nagyra értékelte, de mint politikusokra nem számított. A közigazgatási szakmai vezetők közül azonban a neki ajánlott legjobbakat – függetlenül azok demokratikus bal vagy jobboldali nézeteitől – külön megvizsgáltatta és személyesen, vagy vezető társa útján felkérte. Állítólag én Boross Péternek jutottam, az informális felkérést pedig Csoóri Sándortól kaptam.

A szabad országgyűlési választások demokratikus pártversenyben való megnyerését követően a designált miniszterelnök levélben kérte a még hivatalban lévő kormány vezetőjét, minisztereit, hogy a kormányzásra való közvetlen felkészülés érdekében a hivatalban biztosítsák az általa kiküldött személy elhelyezését és szakpolitikai tájékoztatását. A BM-ben felkészülő személy, a miniszteri szék várományosa, Horváth Balázs volt, aki már ebben a fázisban nagy figyelmet fordított az önkormányzati tárgyú szabályozási tervezetekre, az alkotmánytervezet önkormányzati fejezetésnek módosítására, az önkormányzati törvény szabályozási koncepciójára és tervezetére, a helyi önkormányzati választások törvénytervezetére. Rendszeresen tanácskozott velem és a szakapparátus témafelelőseivel. A kormány május 28-i megalakulását követően a miniszter hozzájárult, hogy az OGY már működő Önkormányzati Bizottságának tagjai felkészülésként megkapják az Ötv. szakmai tervezetét – amit a kormány még nem tárgyalta meg – és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.

Eközben 1990 júniusában az Országgyűlés megalkotta az Alkotmánymódosításról szóló XL törvényt, amelynek voltak önkormányzatot érintő, az előkészítés során a BM által kidolgozott részei. Így az, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. A tanácsokról és a tanácsstagok választásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A helyi demokrácia kiteljesítését is érintette, hogy hatályaon kívül helyezték az 1989. október 18-i alkotmánymódosítás azon részét, miszerint független, demokratikus jogállamunkban „...a polgári demokrácia és demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek...” A békés tárgyalási folyamat megnyugtató eredménnyel lezárult. (Emlékezhetünk, hogy az MSZMP egypárti vezető szerepe először kiegészült a párt meghatározó szerepének megőrzésével bevezetendő szocialista többpártrendszeri elképzeléssel, azután jött az az elképzelés, hogy a szocializmus alapelveit elfogadó pártok egyenlő választási versenyhelyeztet kaphassanak, majd pedig az, hogy a többpártrendszerben egymás mellett létezhetnek a demokratikus szocializmus értékeit képviselő pártok és a polgári demokrácia értékeit képviselő pártok. Majd végül a két jelző elmaradt, de maga az Alkotmány, így az alkotmányos pártok megnevezés nélkül a polgári demokrácia és piacgazdaság elveire épülnek.)

A hivatali önkormányzati törvény-előkészítés közpolitikai irányításának keretében miniszterünk több javasla-

tot tett, amit a tervezeteken megfelelő szakmai formákban átvezettünk. A tervezeteket a kormány ülésein alaposan megtárgyalta, és kialakította az Országgyűlésnek benyújtandó végleges törvényjavaslatokat. Az Országgyűlés elé került 135., 136., és 137. számú törvényjavaslatokat az Önkormányzati, Közigazgatási és Rendőrségi Bizottság június 28-i ülésén tárgyalta, és 13 igen, 6 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül általános vitára alkalmasnak tartotta őket. A plénum július 2-án kezdte meg az általános vitát, ahol a kormánypártok általában támogatták, az ellenzéki pártok bírálták, illetve elutasították a törvényjavaslatokat.

Az ellenzék legnagyobb pártjának vezérszónoka, az önkormányzati bizottság liberális elnöke, Wekler Ferenc rendkívül éles politikai és szakmai érvekkel bírálta a törvényjavaslatokat, annak érdekében, hogy jó törvény születessen. Kritizálta például, hogy az önkormányzati döntések törvényességi ellenőrzését a főispán látná el, mivel szerinte az ilyen kontrollra normális jogállamban kizárólag legális bírósági eljárásban kerülhet sor. Szerinte a törvényjavaslat 1.§. (5) bekezdésének az a problémája, hogy az önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskört kapnak anélkül, hogy a bekezdés garantálná a teljes finansziális fedezetet. Nem értett egyet a végrehajtó bizottság tovább-éltetésével, s kidolgozatlanak tűnt számára a polgármester felruházása jegyző – és hivatalirányító feladatkörrel. Kifogásolta, hogy a kormány törvényjavaslata a megye kérdésében nem

alternatívákat ad, hanem azok közül kiválasztott egy megoldást. (A javaslatban csak önkormányzati testülettel rendelkező megye van.) Alábbiak szerinti általános jellegű értékelése pedig: „...A beterjesztett törvényjavaslat felfogásában véleményem szerint alig különbözik az 1971. évi tanács törvénytől. Az előttünk fekvő tervezet a tanács törvény aransújításokba bújtatott változatának tekinthető. (*Mozgás*) ...Az előbb előadottak alapján remélem, hogy önök előtt is nyilvánvaló, hogy a magyar önkormányzat haladónak minősített és az európai jogállamiság ideáival házasított önkormányzati rendszere helyett a vitaindító törvénytervezet egy, az elmúlt másfélszáz év retrográd hagyományait, bürokratikus, az etatista szocializmus dogmájában fogant elveit folytatja. (*Nevetés és általános taps. A képviselők közül néhányan bekiabálnak: még egyszer!!*)” A törvényjavaslat hazai és nemzetközi alapjait egy éven át kemény munkával kidolgozó minisztériumi szakemberek számára ez eléggé meglepő volt.

Gál Zoltán az ellenzék második legnagyobb pártja, a Szocialista Párt képviselőjében többek közt az önkormányzati törvény szervezeti keretein túli helyi demokrácia jelentőségére hívta fel a figyelmet. Mértéktartó módon bírálta, hogy több fontos kérdésben a törvény szűkszavú, a törvény végrehajtásához szükséges jogszabályok ismerete nélkül az önkormányzati törvényt valóban megítélni igen nehéz. A polgármester és a jegyző tervezett viszonyát átpolitizáltan tartotta, a főispánoknál nem a törvé-

nyességi ellenőrző szerepben, hanem az ún. összehangoló-koordináló szerepben látta azt a veszélyt, hogy a kormányzat területi embere erőteljes pozícióba kerül. Befejezésül így fogalmazott: „itt a vitában a törvényjavaslat még gazdagodhat. A Szocialista Párt konstruktívan viszonyul ehhez a kérdéshez, mert – mint ahogy a bevezetőben említettem –, hívei vagyunk egy önkormányzati típusú helyi igazgatás kialakításának, és ezt szükségesnek tartjuk a jogállam kiépítése szempontjából is. Köszönöm szépen. *(Bal oldalon taps.)*”

Kövér László a legkisebb ellenzéki párt, a liberális Fidesz vezérszónokaként a szellemes kritikai mondást alkalmazta az előterjesztésre: „...A törvénytervezettel valójában mindössze két probléma van. Egyfelől gondot okoz számunkra, ami benne van, másfelől pedig aggodalommal tölt el bennünket, ami nincs benne. *(Derülség)*” Bár politikailag elismerően értékelte a törvényjavaslat azon rendelkezését „...mely szerint az önkormányzati jogok minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlők”, több problémára mutatott rá. A problematikusnak minősített rendelkezések és hiányok miatt „Ezt a további részletes kidolgozásra jócskán rászoruló törvényjavaslatot a Fidesz a jelenlegi formájában semmiképpen nem tudja támogatni.” (Vö: 1990. július 2. OGY Napló vonatkozó részeit.)

A kormánypártok vezérszónokainak támogató jellegű megjegyzéseit most nem idézem, ezek közös jellemzője, hogy a törvény alapvető rendelkezéseit jónak tartják, de maguk is készülnek

jobbító jellegű módosító indítványok benyújtására. Az ellenzék meg még ennél is jobban „készült”, több száz módosító indítványt „rögtönöztek”, sőt az SZDSZ két képviselője néhány nap alatt módosítás címén összeszerkesztett és benyújtott egy, az önkormányzati törvénykezést átfogó törvényi ellenjavaslatot. Ezek alapján megkezdődtek a bizottsági viták, ahová a minisztérium szakértő csapatát és engem rendszeresen meghívtak. (A módosító javaslatok tömege ma már az Országgyűlés internetes honlapján mindenki számára hozzáférhető, ezért ezek részletezésétől itt eltekintek.)

A képviselői egyéni indítványok nagy tömege többek közt arra volt visszavezethető, hogy mivel akkor viszonylag könnyű volt egyéni módosításokat vitára bocsájtani, ezért a képviselők élni (néha visszaélni) akartak demokratikus lehetőségeikkel, felszabadultan gyakorolni kezdték törvény-előkészítő új szerepkörüket. Ösztönzést adott a tömeges módosító javaslatokhoz az is, hogy a kormány vezető politikusai egyértelművé tették, hogy az Ötv. elfogadásához szükséges kétharmados parlamenti többséget nem a legnagyobb ellenzéki párttal kötendő paktum révén, hanem valós, hatpárti megállapodással kívánják elérni. (Az ellenzék arra is törekedett, hogy a kétharmados törvénybe javasoljon egyszerű parlamenti többséget igénylő és később csak a kormánytöbbség által megalkotható témaköröket.)

Végezetül, amint azt már az ellenzéki szocialista vezérszónok nyitó felszólalásában előre jelezte, az önkormányzati törvényjavaslat, valamint az önkormány-

zati választásokról szóló törvényjavaslat vitáit a képviselők a közelgő önkormányzati választási kampány megnyitására is felhasználták. A törvényjavaslat szakmai előkészítőinek kettős szerep jutott, amit szerintem jól (néha túlzottan jól) ki is használtunk. A bizottsági üléseken higadt szakmai érveléssel védtük a törvény alapkoncepcióját, a megvalósítási részleteket érintő képviselői „rögtönzéseket” – amíg bírtuk – megjegyzés nélkül hagytuk. Lényeges pontokat érintő bizottsági vitákban – a szakmai tájékoztatást követően – távol tartottuk magunkat, de az ilyen bizottsági viták plénumon történő megjelenése esetén a miniszter kérésére és részére rövid szakmai feljegyzéseket készítettünk, amit neki átadtunk, vagy amit a parlamentbe a BM politikai államtitkára vagy a minisztérium parlamenti titkársága révén átküldtünk. A miniszter ezután maga döntött, hogy a plénumon ő mire válaszol, és mit ad át a kormánypárti képviselők felszólalásainak segítésé céljából.

A vitákon – abban az időben – az ellenzéki és a kormánypárti képviselők erős kompromisszumképességét, önmérsékletét lehetett meg tapasztalni. A kompromisszumok előkészítésében az ellenzéki pártokon belül meghatározó pozitív szerepe volt Wekler Ferenc bizottsági elnöknek.¹³ A kormány képviselője és az MDF parlamenti frakcióvezetője, Kónya Imre a viták után is fennmaradt ellentéteket hatpárti megállapodás létrehozásával oldották fel. A kormány ezek átvezetése érdekében az eredeti előterjesztést átdolgozásra visszavonta. Ezt a törvényjavaslatot az Országgyű-

lés július végén kapta meg, augusztus 2-án és 3-án pedig – az új módosító javaslatokat megtárgyalva – 90 százalék feletti többséggel elfogadta a három önkormányzati tárgyú törvényt (az alkotmánymódosítást, az önkormányzati törvényt, az önkormányzati választásokról szóló törvényt). Ezzel a törvényalkotás szintjén létrejött a nagy demokratikus legitimitással, erős jogállami és szakmai alapokkal bíró helyi rendszerváltás.

VEREBÉLYI IMRE

Jegyzet

A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve** – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből (Szerkesztő : Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben

Jegyzetek

1. Locatelli, Rinaldo: A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2000. szeptember 516 o.
2. Davey, Kenneth: A magyar reformok európai szemszögből. Magyar Közigazgatás. 2000. szeptember 517. o.
3. Balázs István, Bálint Tibor, Fürcht Pál, Kara Pál, Szabó Lajos, Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése. (Munkaközi szakmai anyag) Magyar Közigazgatás, 1993. november 641–652. o.
4. Verebélyi Imre (szerk.): A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I-II. kötet. Államigazgatási Intézet kiadványa, Produkt, Budapest, 1988.
5. Verebélyi Imre: A decentralizált és dekoncentrált igazgatásunk (1988, a demokratikus átmenet megelőző év). Új Magyar Közigazgatás, 2015. március 39–47 o.

6. Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985-1989. (Összeállította és szerkesztette Vass Henrik.) Interat Stúdió, Budapest, 1994. 436-450. o.

7. Kulcsár Kálmán: Két világ között. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 132 o.

8. Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985-1989. (Összeállította és szerkesztette Vass Henrik.) Interat Stúdió, Budapest, 1994. 553-556. o.

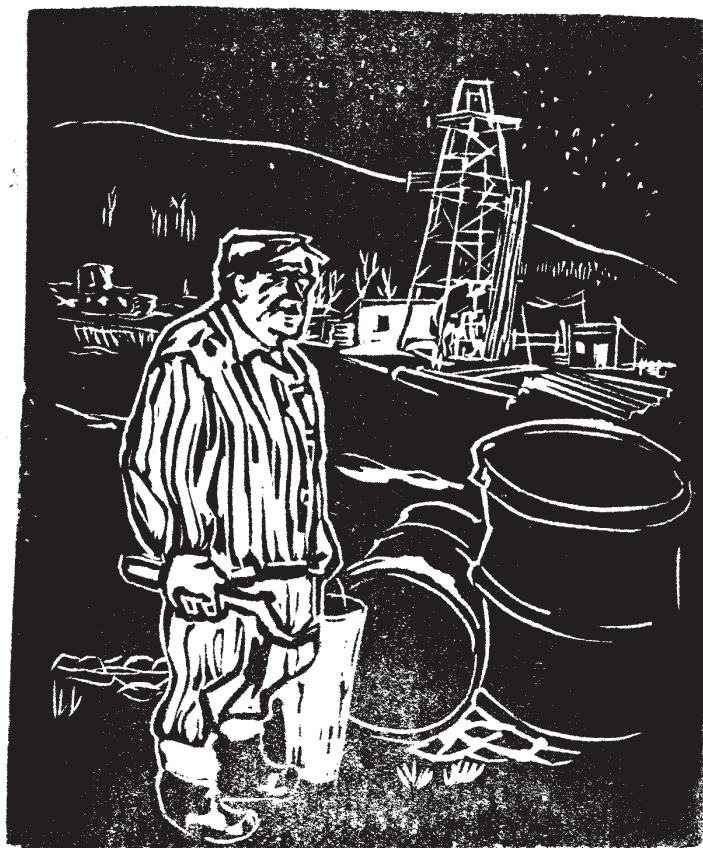
9. Kulcsár Kálmán: Két világ között. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 126. o.

10. Kilényi Géza (felelős szerk.): Alkotmányjogi füzetek. Építésgazdasági és Szervezési Intézet. Budapest, 1989. május 128. o.

11. Belügyminisztérium: A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója. Állam és Igazgatás, 1989. szeptember 812-856. o.

12. Kiss Elemér: Ünnepi köszöntő Verebélyi Imre 70. születésnapjára rendezett ülésen. Győr, 2014. június. (Az előadás szövegének megjelentetése folyamatban van.)

13. Wekler Ferenc: Az önkormányzás fejlesztési irányai. Állam és Igazgatás, 1993. november 656-663. o. (Három évvel a törvény elfogadását követően már leírta, hogy „Az önkormányzati törvény – minden belső ellentmondása ellenére – az egyik legfontosabb modernizációs politikai vívmány a rendszerváltás óta. Mindaz a törekvés, amit főbb elveiben jelképezett messze több volt, mint egy közigazgatási reform, mivel az államelmélet egészének modernizálására, a liberális jogállam »alapjainak« megteremtésére irányult.”) 656. o.



Fűrőmunkás Zalában (1962)

Az önkormányzati rendszer alapjainak és jogszabályi feltételeinek megteremtése

Megilletődötten olvastam a felkérő levelet, mely szerint a szervezők az 1990-es önkormányzati rendszer kialakításában jelentős szerepet betöltő személyiségnek tartanak, ezért kérnek, hogy az újkori magyar önkormányzatiság keletkezéstörténetéről írjam meg gondolataimat, a jövő számára fontosnak tartott üzeneteimet. A levelet aláírók tájékoztattak arról, hogy egy reprezentatív könyv készül a magyar önkormányzatok 25 évéről visszaemlékezésekkel, adatokkal, tényekkel elsődlegesen azok írásaiból, akik tevőlegesen járultak hozzá a magyar önkormányzatiság megteremtéséhez, működtetéséhez. Őszintén be kell vallani, hogy első pillanatban jóleső érzéssel töltött el, hogy a fenti körbe soroltak. Ez a kellemes pillanat azonban hamar elmúlt és szorongás kerített hatalmába. Hogyan lehet írni az elmúlt huszonöt évről, vagy akár annak egy szakaszáról, a kezdeti időszakról, amelyre a felkérés vonatkozik? Hogyan lehet úgy írni a tényekről, a felbukkanó érzésekről, hogy tárgyilagos maradjak, üzenetként ne írjak általános közhelyeket, magasztos, pátoszos mondatokat?

Rövid gondolkodás után arra jutottam, hogy sehogy. Nem tudom és nem is akarom magam függetleníteni azoktól az érzésektől, amelyek feltolulnak bennem az elmúlt huszonöt évre vizsgálva. Barátaimmal, kollégáimmal sokszor beszélgettünk arról, hogy milyen szerencsések vagyunk, hiszen

közvetlenül a rendszerváltoztatás előtt kerültünk a Belügyminisztériumba, így részesei lehettünk annak a történelmi időszaknak, amelyben a jogállam intézményrendszerének részeként létrejöttek a helyi önkormányzatok.

Mindezek jegyében az alábbiakban az önkormányzati rendszer kialakításának kezdeti időszakáról írok, felvállalva, hogy nem tudok minden lényeges elemet, történetet a részletekbe menően megjeleníteni, elemezni.

Az önkormányzati rendszer működéséhez szükséges törvényi alapok

Méltán nevezi ma már a szakirodalom – és egyre inkább a közvélekedés is – a történelmi rendszerváltoztatás egyik meghatározó jelentőségű tettének helyi önkormányzati rendszer 1990-ben történt életre hívását. Ez a magyar közjogi gondolkodást is gyökeresen átalakító, ugyanakkor a legjobb demokratikus hagyományainkra építő struktúra nagyban hozzájárult ahhoz, hogy településeink döntő többsége az elmúlt huszonöt évben jelentősen javította a lakosság életkörülményeit, működtette az alapvető közszolgáltatásokat és nem utolsósorban megerősítette a helyi közösségeket, széles tömegek számára biztosította a helyi közéletbe való bekapcsolódás lehetőségét.

Az önkormányzati rendszer kialakításának folyamatában meghatározó volt az alkotmányos alapok megteremtése az Alkotmány önkormányzatokra vonatkozó rendelkezésekkel történő kiegészítésével, a helyi önkormányzatokról, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény elfogadása. A rendszerváltoztatás fontos eleme volt, hogy 1990. szeptember 30-án már a jogállamiság követelményeinek maradéktalanul megfelelő törvényi rendelkezések alapján tarthaták meg az első szabad helyhatósági választásokat. A fentiekben jelzett meghatározó törvények előkészítéséről nem kívánok külön szólni, hiszen e korszak elemzésére azok a kiváló szakemberek, élükön Verebélyi Imre professzorral hivatottak, akik hosszú éveken keresztül dolgoztak azon, hogy Magyarországon is létrejöhessen az európai normáknak megfelelő, modern önkormányzati rendszer.

Az önkormányzati rendszer alapjainak lerakása azonban korántsem fejeződött be a fentiekben jelzett, kiemelkedő jelentőségű törvények elfogadásával. Ahhoz, hogy az újonnan megválasztott helyi önkormányzatok betölthessék alkotmányos rendeltetésüket, még számos törvényt, jogszabályt kellett megalkotni a lehető legrövidebb időn belül. Ebből a sorból szükséges kiemelni néhány törvényt, jogszabályt, mert megalkotásuk nélkül a helyi önkormányzás nem válhatott volna olyan rövid időn belül működő valósággá.

A megszületett, témánk szempontjából meghatározó normákat (zömében törvényeket) a magam részéről az alábbi csoportokba sorolom:

- az önkormányzatok gazdasági önállóságot megalapozó;
- az önkormányzatok és szerveik feladat- és hatáskörét meghatározó;
- az önkormányzati struktúra egyes elemeinek részletezéséhez, illetve az önkormányzás személyi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolható;
- egyéb működési kérdéseket rendező jogszabályok.

A fentieknek megfelelően kívánom igen röviden bemutatni az egyes csoportokba sorolható jogszabályokat.

a) az önkormányzatok gazdasági önállóságát megalapozó normák

- E körben elsőként lehet említeni a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt. Mind az Alkotmány, mind az önkormányzati törvény rögzítette az önkormányzatok gazdasági önállóságát, és biztosította a helyhatóságok számára az adóztatás jogát. E nagy jelentőségű helyi bevétel részletes szabályait állapította meg a helyi adókról szóló törvény. Meghatározta a kivethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, a mentességeket. A helyi közösségek joga a szabályozás alapján az, hogy kivetí-e a helyi adót, illetve az önkormányzatok a törvény keretei között maguk határozhatják meg a helyi adókra vonatkozó részletes szabályokat. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának megteremtésében a helyi adótörvény mellett az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak

önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (az önkormányzati vagyontörvény) játszott meghatározó szerepet. Már az önkormányzati törvény a helyhatóságok tulajdonába adta – többek között – a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat; a tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális és egyéb intézményeket, az állami bérlekásokat, a tanácsok valamennyi pénzvagyont, értékpapírjait és más vagyoni jogát. A vagyontárgyak egy része az Ötv. alapján, a törvény erejénél fogva került az önkormányzatok tulajdonába, míg más részüket az erre a célra létrehozott vagyonátadó bizottságok adták át. Az önkormányzati vagyontörvény újabb vagyonköröket jelölt meg, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek, így: a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek, egyes műemlék ingatlanok, védett természeti területek, a település belterületén lévő beépítetlen tanácsi és állami földterületek, a közüzemek, meghatározott vizek és közcélú vízi létesítmények. A vagyonátadás folyamatában becslések szerint mintegy 2000 milliárd forint értékű vagyont kaptak a helyi önkormányzatok, amely a nemzeti vagyon mintegy egyötödét tette ki, és ez érzékelteti az önkormányzati tulajdon jelentőségét. Sajnos a vagyonátadás nem volt zökkenőmentes, mert a törvényi rendelkezések ellenére 10 éven keresztül nem kapták meg az önkormányzatok az őket megillető gáz-, villamosköz-mű-vagyont, ezekről később külön

törvények születtek. Úgy vélem, hogy a helyi önkormányzatok vagyonhoz történő juttatásának fontosságát nem szükséges külön hangsúlyozni. Egy kérdéskörre azonban szeretném ráírnyítani a figyelmet, mert álláspontom szerint az önkormányzati rendszerben később lezajló folyamatokra erős befolyást gyakorolt. Vitathatatlanul óriási jelentősége volt annak, hogy az Ötv. rendelkezései alapján, lényegében a törvény hatályba lépésének napjával meghatározó vagyoni kör került a helyi önkormányzatok tulajdonába. Az, hogy a vagyon önkormányzati tulajdonba adása megelőzte a tényleges feladattelepítést azonban több esetben szűkítette a jogalkotó mozgásterét, kevésbé tudta figyelembe venni a mérrethatékonyság, a szakmaiság követelményét. Így számos ágazati törvény a szakmailag ésszerűbb megoldás helyett az ellátási felelősséget azon önkormányzat kötelezettségévé tette, amely tulajdonba kapta a feladat ellátását szolgáló vagyont. Véleményem szerint ez is hozzájárult az önkormányzati gazdálkodás elnehezüléséhez.

– Ebben az időszakban alakult ki az önkormányzati fejlesztések finanszírozásában hosszú évekig jelentős szerepet játszó cél- és címzett-támogatási rendszer is.

b) az önkormányzat és szervei feladat- és hatáskörét meghatározó jogszabályok

– Mint utaltunk rá a választópolgárok 1990. szeptember 30-án már az új szabályoknak megfelelően választottak

képviselő-testületet, polgármestert. A hatályban levő jogszabályok zöme azonban értelemszerűen még a tanácsrendszerben kialakult fogalmakat használta, az egyes feladat- és hatásköröket a tanácstestület, a végrehajtó bizottság, a tanácselnök, a végrehajtó bizottság titkára számára határozta meg. Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok megválasztásukat követően érdemi munkát tudjanak végezni, szükség volt egy átmeneti szabályozásra, amelynek keretében lényegében technikai szabályozást alkalmazva határozta meg a jogalkotó, hogy a tanácsok és szerveik által ellátott feladat- és hatásköröket a képviselő-testület, illetve valamely szerve látja el. A zökkenőmentes feladatellátást a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény (az ún. átmeneti törvény) biztosította.

- A rendszerváltozás sajátossága volt, hogy az 1990 előtt alkotott jogszabályok hatályban maradtak. Ezért az egyik legfontosabb teendő volt az önkormányzati feladat- és hatáskörök törvényi szintű meghatározása, hiszen az átmeneti törvény csak technikai szabályozást jelentett. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (az ún. hatásköri törvény) is sajátos jogalkotási aktus volt. A folyamatos működés érdekében határozta meg az önkormányzati törvény rendelkezéseire alapozva az önkor-

mányzati feladat- és hatásköröket. E törvényt rövid életűnek szánta a jogalkotó. Az volt a cél, hogy az egyes jogterületek átfogó szabályozására hivatott ágazati törvények telepítsék újra az egyes feladat- és hatásköröket, és helyezték hatályon kívül a hatásköri törvény vonatkozó rendelkezéseit. Ez a cél nem valósult meg teljesen, bár az ágazati törvények a rendszerváltoztatást követő években megszülettek, és az adott társadalmi viszony teljes körű áttekintésével összhangban határozták meg a jogterületen szükséges önkormányzati szerepvállalást, de a hatásköri törvény néhány rendelkezése mind a mai napig hatályban van. A hatáskör-telepítés folyamatáról el kell mondani azt is, hogy az ágazati törvények egy része kihasználta az önkormányzati törvény hatáskör-telepítésre vonatkozó szabályaiban rejlő lehetőségeket, de nem minden ágazat telepítette kellő differenciáltsággal a hatásköröket, így e területeken nem lehetett maradéktalanul biztosítani a gazdaságilag is ésszerű feladatellátást

c) az önkormányzati struktúra egyes elemeinek részletezéséhez, illetve az önkormányzás személyi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolható jogszabályok

- Sajátosan alakult a fővárosra vonatkozó önkormányzati szabályozás, hiszen az önkormányzati törvény 1990-ben csak néhány szakaszban – keretjelleggel – rendelkezett Budapestről. A külön törvény megalkotását élénk politikai vita előzte meg, és több kompromisszum révén alakult

ki a szabályozás, amely ellentmondásossá tette a főváros és a kerületek viszonyát. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény (fővárosi törvény) alapján sajátos kétszintű önkormányzati rendszer jött létre a fővárosban. A törvény települési önkormányzatként definiálta mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatot, melyek között függőségi viszony nincs. A város egészének működéséhez szükséges hatásköröket a főváros gyakorolta a szabályozás szerint, és a sokat vitatott forrásmegosztási hatáskörei révén képes volt befolyásolni a kerületek tevékenységét. 1994-ben a politikai egyeztetések eredményeképpen az Ötv.-be kerültek a fővárosra vonatkozó szabályok. Ez nem volt szerencsés döntés, hiszen a Budapestre vonatkozó sajátos rendelkezések, megbontották az önkormányzati törvény szerkezetét. Ezen felül a fővárosi hatáskörtelepítésre vonatkozó rendelkezések szükségtelenül épültek be a kétharmados önkormányzati törvénybe, mert később a módosításukhoz nem sikerült biztosítani a szükséges szavazat többséget, így több ellentmondás keletkezett az 1994 után elfogadott ágazati törvények hatásköri szabályozása és az Ötv. fővárosra vonatkozó rendelkezései között.

- Az önkormányzati működés egyik fontos szereplője a polgármester. A polgármesteri tisztséggel, feladatellátással kapcsolatos legfontosabb kérdéseket az önkormányzati törvény rögzítette, de számos részletkérdés

igényelt még további szabályozást. Ezt a feladatot végezte el a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény (a polgármesteri törvény). A törvény rögzítette, hogy az 5000 lélekszám alatti településeken a képviselő-testület döntése alapján e tisztség társadalmi megbízatásban is betölthető. Az ennél nagyobb településeken csak főállású polgármester választható, aki munkaviszonyban áll, a szabályozás azonban nem rögzítette e munkaviszony polgármesteri tisztségből fakadó eltérő sajátosságait. A törvény meghatározta a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen tisztségeket, gazdasági és állami megbízatásokat.

- Az önkormányzati döntések szakmai előkészítésében, illetve az államigazgatási feladatok ellátásában az önkormányzati törvény jelentős szerepet biztosított a polgármesteri hivatalnak, illetve a hivatalt vezető jegyzőnek. A törvényi rendelkezések kialakításakor teljes volt az egyetértés abban, hogy az új önkormányzati rendszer csak akkor lehet sikeres, ha a személyi feltételek is biztosítottak, jól felkészült, magas hivatástudattal rendelkező apparátus végzi az önkormányzati feladatok ellátását. Az önkormányzati törvény meghatározta a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal jogállását, feladatait, de jellegéből fakadóan nem adhatott részletes szabályozást. E területen fontos kiemelni a 66/1990. (X. 9.) kormányrendeletet a jegyzők alkalmazásával összefüggő átmeneti szabályokról. Nagy előrelé-

pést jelentett a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, amely hozzájárult a stabil, szakképzett önkormányzati köztisztviselői kar kialakulásához. Ugyanakkor lehetőséget teremtett arra is, hogy az önkormányzati önállóság részeként e területen is érvényesíthessék a helyhatóságok a helyi sajátosságokat.

d) egyéb működési kérdéseket meghatározó normák

– A köztársasági megbízott 1990-ben a magyar közigazgatás új jogintézménye volt. A jogállására, működésére vonatkozó szabályokat az önkormányzati törvény csak alapvonalaiban jelölte meg, a szükséges részletes szabályokat a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény tartalmazta. A köztársasági megbízott egyik legfontosabb feladatköre a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt. Az önkormányzati önállóságból fakadóan a köztársasági megbízottak törvényességi ellenőrzési jogosítványai – esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben – korlátozottak voltak. Törvénysértés esetén, amennyiben felhívásukat a képviselőtestület nem fogadta el a bíróságtól, az Alkotmánybíróságtól kérhették a jogszabálysértő önkormányzati döntés felülvizsgálatát. E jelentős feladatkörön túl általános másodfokú hatóságként jelölte meg a jogalkotó a köztársasági megbízottakat a jegyző államigazgatási hatásköreiben, ezen felül egyéb államigazgatási és koordinációs feladatokat is kaptak. A köztársasági

megbízottak jogállását sajátos kettősség jellemezte. A tisztség politikai jellegét a köztársasági elnöktől kapott ki nevezés és a címzetes államtitkári rang jelezte, szerepköre azonban elsődlegesen szakmai volt. A jogintézményt regionálisan szervezték, de rövid időn belül nyilvánvalóvá vált, hogy megyei hivatalok nélkül a rendszer nem képes hatékonyan működni, így 1994-ben az Ötv. módosításával a köztársasági megbízotti jogintézményt már a megyei szinten működő közigazgatási hivatalok váltották fel.

Összegzés helyett

A fentiekben csak igen vázlatosan mutattam be az önkormányzati rendszer kialakulásához kapcsolódó jogalkotási folyamatot. Mély szakmai elemzésre nem vállalkoztam, nem is vállalkozhatam, csak néhány helyen utaltam általam fontosnak vélt tényekre, esetleges anomáliákra. Az elmúlt huszonöt év önkormányzati folyamatait már számos kiváló szakértő részletesen feldolgozta kiemelve pozitívumait, valamint azon hiányosságait, ellentmondásait, amelyek 2010 után szükségessé tették a rendszer átfogó megújítását.

Negyedszázad távlatából természetesen már könnyebb bölcsnek lenni, de erős meggyőződéssel hiszem, hogy egy időszak objektív értékelésénél soha nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a társadalmi, gazdasági, politikai folyamatokat, tényezőket melyek meghatározták a döntéshozók mozgásterét. Írásomnak alapvetően az a célja, hogy

egy valóban történelmi időszak jelentős jogszabályi elemeit felvillantsam annak érzékeltetésére, hogy milyen összetett feladatot jelentett az önkormányzati rendszer alapjainak megteremtése, működési feltételeinek biztosítása a rendszerváltoztatás egész társadalmat érintő nagy átalakítási folyamatában.

Nagyon érdekes, átmenetinek nevezhető időszakot éltünk meg 1990–91-ben. Hihetetlen tempóban zajlott a jogállami alapintézmények kialakítása, a piacgazdaság megteremtése, az egyes jogágak új követelményeknek megfelelő átalakítása. A munkálatok egymással párhuzamosan, egy időben zajlottak, nem voltak tapasztalatok, előzmények, és a társadalmi, gazdasági élet lényegében minden szegmensét érintő változtatásokat úgy kellett végrehajtani, hogy közben működjön az ország, a közigazgatás, a fontos közellátások.

Álláspontom szerint a rendszerváltoztatás idején óriási jelentősége volt annak, hogy a tanácsrendszert egy széles feladat- és hatáskörű, nagy önállósággal rendelkező önkormányzati rendszer váltotta fel, melyben minden önálló település választópolgárait megillette a helyi önkormányzás joga. Az első évek fantasztikus önkormányzati eredményei azt mutatták, hogy a jogalkotó jól döntött, az önkormányzatok kiválóan éltek a megőlegetett bizalommal. Ekkor még nem erősödtek fel azok az ellentmondások, amelyek az elaprózódott településszerkezet és a széles feladat- és hatásköri rendszer között feszültek. Még nem látszottak élesen, hogy később egyre nagyobb gondot jelent, hogy hiányoznak

a rendszerből a gazdaságos, hatékony feladatellátást biztosító megoldások, jogintézmények, ahogy az sem, hogy az önkormányzatok nem élnek a várt mértékben a társulásban rejlő előnyökkel.

Mindezek ellenére ma is azt valom, hogy az első időszakban az önkormányzatok nagy önállósága, döntési szabadsága az átalakuló ország érdekeit szolgálta, a helyhatóságok példamutató erőfeszítései jelentős mértékben tompították az átalakulás során jelentkező társadalmi feszültségeket, az önkormányzatok jól működtek a rájuk bízott közszolgáltatásokat.

Furcsa érzések kavargtak bennem, amikor felidéztem az írásban szereplő jogszabályokat. A felsorolás így is terjedelmes, pedig korántsem teljes. Eszembe jutottak azok a hosszú, gyakran hajnalig tartó munkanapok, amikor szövegeztük az említett normaszövegeket, vitatkoztunk, egyeztettünk, szakmai fórumokon vettünk részt, kerestük a legjobb megoldást. Nem volt könnyű időszak, de repültek a napok, hónapok, mert érdekes szakmai feladatokon dolgozhattunk, láttuk a munkánk eredményét, bizalmat és lehetőséget kaptunk a minisztérium vezetésétől, közvetlen feletteseinktől. Fantasztikus embereket ismertünk meg a központi és a területi igazgatásban, a helyi önkormányzatoknál, rengeteget tanultunk a szakma jeles képviselőitől. Büszke vagyok arra, hogy az ekkor elkezdett szakmai kapcsolatok jó része ma is él, és számos általam nagyon tisztelt kollégát, köztük tanítómestereimet ma a barátaim közé sorolhatok. A fenti sorok írása közben George Santayana ál-

tal megfogalmazottak jutottak az eszembe, melyet zárógondolatként megosztok önökkel: „akik elfelejtik a múlt tanulságait, arra vannak kárhozthatva, hogy megismételjék a múlt hibáit”.

BEKÉNYI JÓZSEF

*A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből** (Szerkesztő : Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben*



Többségi ombudsmann

Miért hagytuk?

1990 óta mintegy 130 tanulmányt (köztük több könyvet) írtam a területi kormányzásról, jórészt a hazai önkormányzati rendszert fókuszba állítva, tehát van és volt mondanivalóm a kérdéskörben. Nem azért választottam a szemelvényes műfajt, korábbi írásaimból válogatva, mert egyszerűbb és gyorsabb megoldásnak tűnt, nem beszélve az önfényezés kézenfekvő lehetőségéről, hanem azért, mert azt szeretném szemléltetni, hogy a szakma (jelentős része) kezdetektől fogva tisztában volt az önkormányzati rendszer előnyeivel és hátrányaival, s egyben képes is volt arra, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a megoldásokra. Hogy 25 év alatt miért jártuk be a teljes decentralizációtól a szinte totális centralizációig terjedő göröngyös és nem is egyirányú utat, az sokkal inkább magyarázható a hazai politikai elit érdekei és értékei felől, illetve a reformdöntések körülményeivel. Ebben az évben záruló OTKA kutatásunk¹ reményeim szerint evidenciákkal alátámasztva igazolja ezt a feltételezést. Az összeállítás talán arra is alkalmas, hogy értékeljük a kormányzati reformokban a szakértői tudás szerepét.

Az elrugaszkodás

„Az önkormányzati törvény előkészítése idején még elsődlegesek voltak a szakmai megfontolások, a konzisztencia igénye, a modell lényegéhez tartozó államelméleti és igazgatástudományi axiómák tisztelete. Mint minden új törvényünk, így az önkormányzati is, jelentős politikai kompromisszumok eredménye, amelyben a különböző politikaierők eltérő szakmai érvekkel próbálták érdekeiket érvényesíteni.” (1991)²

„Az önkormányzati modell bevezetésével, a plurális politikai viszonyok meggyökeresedésével kiépültek a helyi érdekérvényesítés keretei, van helyi hatalom Magyarországon. Külön tanulmányt igényelne persze, hogyan gyengíthető és gyengül is ez a törekeny, fogyásra hajlamos neuraszténias hatalmi ág a mi hatalmi és gazdasági szisztémánkban, ám a helyi döntéshozás esélye kétségtelenül fennáll... A reveláció érzését majd a jól gyakorolt helyi hatalom eredményezheti.” (1991)³

„Az alkotmányjogi változások mérlege tehát összességében egyértelműen pozitív, a helyzet azonban korántsem ilyen rózsaszínű... Hogy az igazgatási egységek szétagolódása a hatékonyságra és a szakszerűsége milyen hatással lesz, egyelőre nehéz megjósolni... A mi modellünk ugyan szabályoz társulási formákat, ám ezek szerveződése lassú, és nem igazán ösztönzött, ráadásul a hatáskörök tisztázatlansága miatt még a szükségességük felismerése is hiányzik...”

A szabályozás és a valóság inkonzisztenciája fedezhető fel abban, hogy a feladatok szabad vállalás rendje, illetve a kötelező önkormányzati feladatok – egyelőre alig differenciált – meghatározása, az ún. ellátási felelősség megszüntetése, és a még sokáig megváltoztathatatlan körzetesített ellátásszervezés között ürré tátong. Hiába adatik meg a társulás szabadsága, ha az önkormányzatok többsége bezárkózik. Az integráltság hiánya azonban a centralizáció forrásait táplálja, s csak csalóka illúziója az önállóságnak.” (1991)⁴

„A másik – lényegében szabályozási – problémát a megyék, illetve a köztársasági megbízottak intézményesítésében látom. A megyék törvényből kiolvasható rendeltetése, illetve a köztársasági megbízotthoz telepített, ill. telepítendő hatás-

körök alapján kirajzolható munkamegosztás azt ígéri, hogy a kisközségek meglehetősen egyedül maradnak.” (1991)⁵

„A központi hatalom, miután kénytelen önmagát korlátozni az önkormányzatokkal szemben, szívesen törekszik egy második hatalmi pólus kiépítésére. A dekoncentráció tudatos államépítési stratégiává vált, amelyben a köztársasági megbízottak kulcsszerepet töltenek be... A jelenleg túlcentralizált, a megyei szintről legfelülre csúsztatott elosztási mechanizmust nem dekoncentrációval, hanem valódi decentralizációval kell felváltani.” (1992)⁶

„Az ország regionális decentralizációja még várat magára, így aztán a nemzetközi dimenziók még távolabbinak tűnnek, s persze cseppet sem ígérkeznek könnyűnek. A nyugati határokkal ellentétben Keleten a határok szerepe inkább fokozódik, politikai, etnikai stb. ellentétek nehezítik a nemzetközi regionalizációt. Mindezek ellenére szakmai kihívás a területi tudományok számára Közép-Kelet Európában is, hogy megkezdjék a gondolkodást az integrálódó Európába belépő magyar régiók és városok hazai és nemzetközi fejlődési esélyeiről, s különösen a régiók és centrumok egymással való szolidaritásáról.” (1992)⁷

„A megye mint önkormányzati középszint, viszont léptékénél, felépítésénél, helyi beágyazottságánál fogva a területi integráció szervezete lehetne, ha a jelenlegi szabályozás nem akadályozná ebben. A megyék végletesen értelmezett szubszidiaritása, a települési (különösen nagyvárosi) önkormányzatokkal való felemás kapcsolatrendszerük, és forrásaik korlátozottsága jelenleg szinte teljesen kizárja, hogy a regionális vákuumot kitöltsék... Egyelőre nem azon kell vitatkozni, hogy a megye kicsi-e vagy nagy, hogy milyen a képviseleti összetétele, hogy csorbítják-e a települési önállóságot. Ezek részletkérdések ahhoz képest, hogy a regionális fejlődést meghatározó alapvető döntéseket vajon az állam központi, vagy pedig a helyi önkormányzati érdekeknek kell-e alávetni...” (1992)⁸

„Az önkormányzati törvény rendkívüli fontosságú volt a magyar demokratikus államrendszer építésében. A helyi önkormányzatok nagy döntési hatáskört és függetlenséget kaptak, ezzel a demokratikus politizálás fontos iskolájává válhatnak. A törvény azonban minden liberalizmusa

ellenére nem tudta garantálni az állami élet és szervezet decentralizálását, s az önkormányzati szektor – széles felelőssége ellenére – nem vált domináns elemévé a területi szintű igazgatásnak. Különösen élesen jelentkezik az elmúlt három év tapasztalatai alapján a megyei önkormányzatokra és a fővárosra vonatkozó szabályozás reformjának szükségessége.” (1994)⁹

A toporgás évtizedei

„1994-ben a kormányprogram átütő sikert ígért, elsősorban politikai érvelés alapján a Szocialista Párt a következetes hatalmi decentralizációt a megyék megerősítése formájában képzelte el. A megyereform azonban újra politikai megfontolások nyomására prolongálódott. Olyan kompromisszum került az önkormányzati törvénybe, amelynek alacsony színvonalát csak az feledtette, hogy határozott ígéret hangzott el a törvény 1995-ös átfogó reformjára.” (1996)¹⁰

„A megyei önkormányzatokat már-már elsrató cikk végére jutva a konklúzió akár optimista is lehet: ...Szerepfelfogásuktól, aktivitásuktól, kezdeményezőkézségüktől jelentős mértékben függ, hogy a területfejlesztés új intézményei végképp kiszorítják-e őket a porondról, vagy kiderül, hogy a megyei önkormányzatok nélkül működés-képtelenek, helyettesítésükre alkalmatlanok. A megyei önkormányzatok tehát ugyan újabb csatát vesztek, a háború kimenetele azonban még nem dőlt el.” (1996)¹¹

„Az alkotmányozás lehetőséget ad arra, hogy szembenézhessünk az állami irányítás decentralizációjának kérdésével, mégpedig hosszútávú perspektívát nyitva... Az új alkotmány előkészítésének mechanizmusa, politikai kontextusa egyelőre nem túl biztató a tekintetben, hogy elmélyült, előrelátó, szubjektívizmusoktól mentes alkotmányozás valósulhat meg. A megye-görccsök és a centralizáló reflexek továbbélésére utal a jelenlegi alkotmánykonceptióban az a kitétel is, hogy a területi önkormányzás kérdése felülvizsgálendő, mint ahogy az új területbeosztás lehetősége is... Még ha teljes egyetértés és egységes politikai akarat lenne a területi önkormányzatiság megerősítése kérdésében, akkor is rendkívül nehéz megvonni az új területi egységek határait. Az elmúlt évek megye-vitái gyakran a szerint a foratókönyv szerint zajlottak, hogy erős területi önkormányzatra ugyan szükség van, de nem

az ezeréves megyére, amely egyesek szerint túl nagy, mások szerint túl kicsi.” (1997)¹²

„A magyar közigazgatás alapvető változási tendenciáit valamint hivatalosan elfogadott reformtörekvéseit áttekintve megállapítható, hogy közigazgatásunk alapvetően megfelel az európai sztenderdeknek... A területi decentralizáció kérdésében sincs előírás arra, hogy a megyéket fel kell, hogy váltsa a régió, sem arra, hogy hány és milyen hatalmi, közigazgatási tartalommal. Ami azonban bizonyos, hogy a jövőben a területi közigazgatásban súlypontátváltásnak kell végbemennie ahhoz, hogy az önkormányzati típusú igazgatás előnyeit valóban ki lehessen aknázni... A magyar közigazgatás jövőképe csak körvonalaiban rajzolható meg, alakulása csak részben függvénye az európai uniós követelményrendszereknek, elsősorban ugyanis belpolitikai és szakmapolitikai mérlegelések, döntések függvénye. Az lenne az ideális, ha a három függvényrendszer túlságosan nem térne el egymástól.” (1998)¹³

„A területfejlesztés szükségletei nem képesek önmagukban egy területi reformot megalapozni... Az 1996-1999 közötti időszak működési gyakorlata bebizonyította, hogy a területfejlesztési régiók bottom up kiépülése nem kecsegtet áttűtő sikerrel... 1999-ben került sor a területfejlesztési törvény módosítására. A kormányzat lényegében levonta a konzekvenciát, az uniós struktúrapolitikai elvárásoknak csak erősebb területfejlesztési régiókkal tudunk megfelelni. A régióvita eldőlt, a törvény szerint a NUTS 2 egységekben kell létrehozni a területfejlesztési tanácsokat... Nehéz a régiók jövőbeni szerepét megjósolni. A normatív szabályozás alapján a veszély mindenestre fennáll, a kezdeti működési tapasztalatok is arra utalnak, hogy a területfejlesztési régió könnyen a kormányzat meghosszabbított kezévé válhat.” (2000)¹⁴

„A 2002-es kormányprogramban szereplő közigazgatási területszervezési reformterv, ha úgy tetszik, „ügyesen” lavíroz az elvi és szakmai követelmények és a politikai lehetőségek között... Függetlenül attól, hogy a kistérséget közigazgatási szintnek nevezzük-e, mégis a közigazgatásban elkülönült, szisztematizált egységről van szó, tehát amikor a rendszer egészét és belső szerkezetét elemezzük, nem lehet ettől el-

tekinteni. Ebben az esetben viszont a korábbi egy középszint helyébe három lép.” (2003)¹⁵

„A magyar területi szintű hatalmi modellben egy szűk, szervezeti pozíciókat halmozó politikai elit, illetve a névtelen bürokrácia hozza meg a stratégiai döntéseket. A magyar állam területi szintje ma ágazatok, szektorok, léptékek kusza halmaza, amelyet nem tart össze sem erős állami koordináció, sem domináns, legitim önkormányzat, sem területi identitás, sem társadalmi kohézió. Ez a konglomerátum hamarosan az európai többszintű kormányzás közegébe kerül, és meg kell, hogy feleljen a közigazgatás új hatékonysági, minőségi kihívásainak. Ahhoz, hogy a területi hatalomgyakorlás jövőképe megalkotható legyen, sokkal több információra lenne szükség erről a konglomerátumról, a hatósági igazgatás és a szolgáltatások minőségéről kezdve a területi érdekegyeztetés elitizálódásának egyelőre ismeretlen mechanizmusáig.” (2003)¹⁶

„Az első alapvető kérdés, hogy milyen területfejlesztési jogosítványok birtokosa lesz a régió? ... A magyar NFT, ezen belül a ROP végrehajtására javasolt menedzsment szisztéma is erősen centralizált, s vélhetően nem csak brüsszeli nyomásra, hanem a kormányzati szándékok alapján is. Az sem tekinthető véletlennek, hogy az NFT-n belül egyetlen ROP van, illetve annak jelentősége a forráselosztás tükrében csekély. Mindehhez azt is hozzá kell tenni, hogy a 2007 utáni uniós regionális politikáról sem tartalmi, sem irányítási, szervezeti értelemben, sem a források nagyságrendje vonatkozásában nincs határozott, konszenzust élvező jövőkép. Ezek a jelek arra utalnak, hogy egyelőre semmi garancia nincs arra nézve, hogy a reform életbe lépésével a régiók lesznek az uniós regionális források gazdái.” (2004)¹⁷

„A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén terelődött. Ez az állítás ellentmondani látszik annak, hogy közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok tucatjai születtek, volt olyan kormányzati periódus, amikor külön kormánybiztos felelőssége volt a reformok kidolgozása, és a végrehajtás irányítása, s természetesen minden kormány programjában szerepeltek ambiciózus államszervezési célok. Ha azonban a ténylegesen bekövetkezett változásokat, a fejlődést vesz-

szűk szemügre, akkor azt kell megállapítani, hogy különösen a területi közigazgatás problémái lényegében 15 éve nagyon hasonlóak, s noha a kormányzati szinten esetenként drasztikus változások következtek be, ezek többnyire nem éltek túl többet, mint egy kormányzati ciklust. A reformok sikertelenségének látványos bizonyítéka a vonatkozó kormánydöntések magas száma, s bennük a különböző elemek, szlogenek meglehetősen gyakori ismétlése... Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nem csak belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal esnek latba, amikor az optimális modell kialakításáról kell dönteni. Az »optimális« modell kialakítása pedig nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkori politikai erőviszonyoké is.

Ez azonban nem menti fel a mindenkori kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a végrehajtást garantáló közigazgatás alkalmasságának. ...A reformcélok ismételtetése helyett a reformra való képességünk körülményeit, objektív és szubjektív feltételeit kell alaposabban megismernünk és javítanunk.” (2005)¹⁸

„Mára kijelenthető, hogy a 2002-ben, majd 2006-ban újra meghirdetett regionalizálási program túl optimista volt. Nem pusztán a parlamenti támogatás hiányzik ugyanis a nagyléptékű, politikai jellegű reformokhoz, hanem a racionális, adatokkal alátámasztott szakmai érvrendszer is. Az uniós csatlakozás, a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés szempontjai sem elég meggyőzőek többé. Sokak számára csalódást jelentett, hogy az uniós támogatások menedzselése erősen centralizáltan történik. A regionalizáció külső, adaptációs érvrendszere már nem használható hitelesen. Ez nem jelenti azt, hogy nincs szükség a középszint megerősítésére, csupán azt, hogy a területi reformot saját szükségleteinkre, saját mérlegelésünkre kell alapoznunk.” (2008)¹⁹

„A városokra épülő fejlesztéspolitika nemcsak értékrendbeli, illetve szemléleti változást tesz szükségessé, hanem a fejlesztéspolitikai és önkormányzati, igazgatási intézményrendszer strukturális és működési reformját is. A jelenlegi

közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer ugyanis elsősorban területi egységekben (kistérségben, régióban) illetve ágazati szemléletű, egyközpontú hierarchikus irányítási mechanizmusban gondolkodik, miközben a városok nagyobb szerepvállalása, térbeli integráló erejének növelése hálózatos, horizontális irányítási elemeket, eszközöket tenne szükségessé, ha úgy tetszik, a városi dimenzió a magyar központi és területi kormányzati rendszer új filozófiáját igényelné.” (2008)²⁰

„Az elmúlt húsz év és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a magyar állam mindig centralizált volt, bizalmatlan mind a közösségekkel, mint a területi szereplőkkel szemben. Magyarország számára sem látszik már reális perspektíva, mint hogy önállósítsa a területi, helyi önkormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsolódó funkciójának gyakorlására.” (2010)²¹

„A hatalom homokóra szerkezetén csak akkor lehetne változtatni, ha az eddig jellemzően top down területszervezési (rescaling) folyamathoz hozzákapcsolódik, vagy azt felváltja az alulról kezdeményezett, a funkciók, források, társadalmi támogatottság megszerzésére irányuló mozgalom, amelyet a decentralizációban érintettek (önkormányzati politikusok, érdekszövetségek, civil mozgalmak, a regionális fejlődésben érdekelt gazdasági szereplők, az értelmiség stb.) irányítanak. Területi, társadalmi tőke nélkül nem lehet decentralizációt kikényszeríteni, a felvilágosult abszolutista területi reformok legfeljebb ésszerű dekoncentrációt eredményeznek, hatalompolitikai innovációt nem.” (2011)²²

A visszafordulás

„A legutóbbi kormányzati reformok a területileg vak és érzéketlen, »erős állam« koncepcióját követik. Kétségtelen tény, hogy a jelenlegi kormány hivatkozhat a korábbi területi reformok kudarcaira. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontotta a társadalmi bizalmat, a területi kohéziót és az állam teljesítményét... A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése jelentős kockázatokat hordoz.

Miközben átmenetileg válasz lehet az államadós-ság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió nyújtotta stabilitást.” (2012)²³

„Tehát már az alaptörvény és az Möt. elfogadását megelőzően, kétharmados törvényhozás nélkül is világos volt, hogy az önkormányzatok jelentős pozícióvesztése következik be az állami szerepvállalás javára, illetve az is kikövetkeztethető volt, hogy a középszintű kormányzás területi kerete nem a régió, hanem a megye lesz. A tanulság ebből az, hogy önmagában a kétharmados szabályok nem garantálják az önkormányzati pozíciókat, az államigazgatás megerősítése »kormányzati belügy« maradhat, nem is beszélve az önkormányzati rendszer pénzügyi ellehetetlenítéséről. Kétségtelen, hogy erre már a korábbi kormányzatok is kaphatóak voltak. Az 1990-ben kapott erős közjogi felhatalmazás materiális eszközökkel való kiüresítése lényegében jellemzője volt a rendszerváltást követő kormányok mind-egyikének.

A jelenlegi kormány lépte át a Rubicont. Az önkormányzati rendszer átfogó, az alaptörvény-nyel és sarkalatos törvényekkel való átalakításának lényege a centralizáció, az állam illetve a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése, és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami értelemszerűen a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. A változás filozófiája szorosan összefügg a kormányzási paradigmaváltással, amit a »jó állam« előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza. A neo-weberianus jó állam modell a neoliberális »jó kormányzás« helyébe lépett, amit elsősorban az eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motivált, nem csupán az önkormányzati szférában is megjelent válság kezelésének szükségessége. A korábbi, inkább helyzetbe hozó, kis államot felváltotta a hiperaktív és terjeszkedő állam, megváltoztatva az állam szervezet- és eszközrendszerét, előnyben része-

sítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és horizontalitással szemben.

Sajátos módon, a lényegi változások miközben a modell lényegét rendezték át, mégsem érintettek több olyan régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistéleptülési elaprózottság, a főváros belső megosztottsága), amelyek a szakmai vélemények szerint fontosak lettek volna, s amelyek valóban szükségessé tették a korábbi önkormányzati rendszer reformját. Az önkormányzati pénzügyek válsága inkább következmény volt, semmint ok, s korántsem a válság igényelte a végrehajtott modellváltást... A fenti sarkalatos törvényi változások mellett az önkormányzati rendszer karcsúsítása pénzügyi és hatásköri szempontból további törvényi és alacsonyabb rangú jogszabályok nyomán folytatódott az elmúlt években, ahogy az egyes közszolgáltatási területek, ágazatok reformja, átalakítása zajlik. A trend stabil: szigorúbb tartalmú szabályozás, minőségi előírások, és erősebb ellenőrzés állami oldalról, csökkenő mozgástér a helyi mérlegelésben az önkormányzatok oldalán.”²⁴

„A reformok elmaradása, sikertelensége a problémák felhalmozódásához vezetett, ami megalapozta a következő periódusban a lépéskényszert. A 2010-es parlamenti választások után a korábbi reformképtelenséget radikális változások követték. Az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le. A korábbi radikális, majd feloldalas, hipokrita decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt. A parlamenti kétharmad birtoklásának egyértelmű magyarázó ereje mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója, hogyan rendült meg a korábbi szakmai és politikai körökben általánosan képviselt értéke az önkormányzati decentralizációnak? A reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami több okkal is magyarázható. Bármilyen fontos értéknek tartotta az elit az önkormányzatiságot az elmúlt évtizedekben, úgy tűnik, hogy az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában nehezen eladható téma, de az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása sem érte el a nyilvánosság ingerküszöbét. Az is

tény, hogy az önkormányzati politikai elit jelentős része (beleértve a parlamenti képviselőket is) kormánypártfüggő lévén nem volt konfliktusvállalásra képes, illetve el kell ismerni, hogy az önkormányzatok jó része hálára is volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s a veszteség következményeit még nem mérte fel. A csend mintha azt jelezné, hogy a centralizációval mindenki jól járt.” (2013)²⁵

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

A tanulmány másodközlés. Megjelent: **A magyar önkormányzatok 25 éve** – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből (Szerkesztő: Zongor Gábor – Szerif Kiadó Kft. Budapest, 2015.) című kötetben.

Jegyzetek

1. OTKA K104649 (A decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács Ilona.)

2. Pálné Kovács I.: Tulajdonos önkormányzatok. Juss, 1991. 1. 120. o.

3. Politizáló helyi önkormányzatok. Magyar közigazgatás, 1991. 11. 1027. o.

4. Változások a falvakban az önkormányzati modell nyomán. Magyar közigazgatás, 1991. 8. 734–736. o.

5. Változások a falvakban az önkormányzati modell nyomán. Magyar közigazgatás, 1991. 8. 735. o.

6. Területfejlesztést! De ki tegye és hogyan? Ön-Kor-Kép, 1992. 1. 11. o.

7. Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? Tér és társadalom, 1992. 3–4, 293. o.

8. A területi politika irányítási összefüggései. Tér és társadalom, 1992. 1–2. 64–65. o.

9. Enyedi Gy.–Pálné Kovács I.: A kormány és az önkormányzatok. In: Gombár Cs.–Hankiss E.–Lengyel L.–Várnai Gy. (szerk.): Kormány a mérlegen 1990–1994. Korridor, Budapest, 1994. 245. o.

10. Rekviem a tetszhalott megyékért. Comitatus, 1996. 6–7. 56. o.

11. Rekviem a tetszhalott megyékért. Comitatus, 1996. 6–7. 70. o.

12. Lokális és regionális politika. Politikatudományi Szemle, 1997. 2. 64–65. o.

13. A magyar közigazgatás jövőképe és az uniós csatlakozás. In: Csefkó F. (szerk.): EU-integráció. Önkormányzatok. ÖSZT, Budapest, 1998. 161. o.

14. Régiók Magyarországon: utópia vagy ultimátum? In: Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. MTA RKK, Pécs, 2000. 85. o.

15. A kistérségek a területi igazgatás komplex összefüggésrendszerében. In: Ágh A.–Németh J. (szerk.): Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2003. 133 o.

16. A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. Politikatudományi Szemle, 2003. 4. 189. o.

17. Regionális önkormányzatok és a regionális politika irányítása. In: Horváth M. T. (szerk.): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2004. 84. o.

18. Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In: Pálné Kovács I. (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest, 2005. 39. o.

19. Az alulról támogatott regionális reform esélyei Magyarországon. Egy empirikus kutatás eredményei. Új Magyar Közigazgatás, 2008. 1. 46. o.

20. Az új várospolitika kormányzási filozófiája. Tér és társadalom, 2008. 1. 48. o.

21. Magyar Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: Gellén M.–Hosszú H. (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex, Budapest, 2010. 146. o.

22. Regionalizmus és decentralizáció. Idea és valóság. In: Ágh A.: Közpolitika, Európai Unió, reformok. Kossuth, Budapest, 2011. 64. o.

23. Regionális tudomány és kormányzás. In: Rechnitzer J.–Rácz Sz. (szerk.): Dialógus a regionális tudományról. SZE-MRTT, Győr, 2012. 186. o.

24. Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. MTA TK. JTI, honlapja.

25. Közigazgatási racionalitás és a magyar önkormányzati reformok. In: Patyi A.–Lapsánszky A. (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Complex, Budapest, 2014. 427. o.

Negyedszázad

1990 – 2015

A magyar önkormányzati rendszer negyedszázada a változtatási igények, az elmulasztott és a megvalósított változtatások története. Az 1990-ben megkezdett folyamat többször került kisebb nagyobb buktatók elé, majd húsz év elteltével az átfogó fordulatra került sor. A csaknem önálló hatalmi ágként induló önkormányzati rendszer 25 év alatt a központi végrehajtó hatalom sajátos részévé sorolódott be. A decentralizációs önkormányzatiság centralizációs önkormányzássá alakult át.

Visszatekintve az elmúlt negyedszázadra a változásokat sokan sokféleképpen ítélik meg. Annak érdekében, hogy lehetőség szerint objektíven tudjam megítélni mindazt, ami történt, igyekszem kiragadni néhány, az elmúlt tizenkét évben írt korábbi tanulmányom egyes részletét, így ezeket idézve próbálom érzékeltetni a változásokat.

Államreform, vagy mi?'

Az ma már mind az önkormányzati, mind a kormányzati szereplők számára nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer átfogó reformra szorul, különösen a központi hatalom és az önkormányzatok közötti feladat és munkamegosztás, valamint a finanszírozás a tekintetben.

Mint ahogy annyiszor az elmúlt évtizedben ma is a strukturális kérdések kerültek a szakmai és politikai közgondolkodás fókuszába. Márpedig az eddigi kudarcos kísérletek tapasztalatai alapján állitható, hogy a magyar közigazgatást szelvényeiben nem lehet átalakítani és a valódi reform strukturális búvészmutatványokkal, újabb és újabb térképrajzolgatással nem pótolható. Elengedhetetlenül szükség van a közigazgatási

(állami és önkormányzati) rendszer átfogó áttekintésére és részletes elemzésére működési és hatékonysági szempontból. A valóság tényleges megismerése, a gyakorlatban is értelmezhető aprómunka nélkül csak látszattervékenységről beszélhetünk.

A települési és országos érdektől eltérő sajátos térségi érdek létezését a jogalkotás szintjén is szükséges elismerni és elismertetni. A reform elképzelésekben jelenleg nem egyértelmű, hogy hány középszintben gondolkodnak (kistérség és régió, miközben bizonyos fokok megmarad a megye). Három komplex – önkormányzati, területfejlesztési és közigazgatási - középszint kialakítása, működtetése és fenntartása szakmai szempontból teljesen indokolatlan.

A tervezett államreform nem valósítható meg a parlamenti pártok egyetértése nélkül, mivel alkotmánymódosításra és kétharmados törvények módosítására van szükség. Ez a támogatottság ma nehezen elképzelhető, ugyanakkor nem lenne szerencsés, ha ismételten politikai kompromisszum pótolná az új rendszer működőképességének hiányosságait.

A regionális önkormányzatok létrehozatala és az ezzel együtt-járó súlypont áthelyezések ügyében viszont nem elegendő a politikai elit egyetértése, hanem népszavazásra lenne szükség, ami egyben a ma még mindig vitatott régió határok kérdését is legitimálná.

Az elmúlt több mint tíz esztendő bizonytalanságai és nehézségei ellenére a magyar közigazgatás még mindig működik, habár az általa nyújtott szolgáltatás színvonala egyre gyengébb, és 2004 májusától jön Európa...

Franciákulcs és svédcsavar²

Miközben nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakult önkormányzati rendszer nem gazdaságos, nem hatékony, és a rendszer által biztosított helyi közszolgáltatások színvonala gyenge a kormányzatok igyekeztek ki nem mondott pénzügyi megszorításokkal arra orientálni az önkormányzatokat, hogy alakuljon ki a települések közötti munkamegosztás és együttműködés. Ezek az

elrejtett – és évről évre szigorodó - gazdasági szabályozók eddig nem voltak eredményesek, viszont jelentősen növelte az együttműködési készséget az 1996-os területfejlesztési törvény szabályozása, amely statisztikai fejlesztési kistérségenként lehetőséget biztosított egy-egy önkormányzati kistérségi társulásnak, hogy szavazati jogú résztvevője legyen a megyei területfejlesztési tanácsnak. A tapasztalatok szerint a döntéshozatalban, a hatalomban való részvételhez hasonló integráló hatása van még a pénznek is, vagyis leegyszerűsítve: érdemi együttműködés megfelelő forrással megteremthető.

Addig ameddig nem sikerül eldönteni, hogy francia, vagy svéd típusú önkormányzati rendszert valósítunk meg települési szinten, addig nem lehet egyértelműen tisztázni a középszint kérdését sem. A jelenlegi megyéknél nagyobb területi egységben, régiókban választott önkormányzatokat és közigazgatást létrehozni a jelenlegi települési önkormányzati megosztottság mellett nehezen elképzelhető, nem lenne célszerű és hatékony. Vagyis a megye és régió vita sorsa jelentős mértékben függ a települési önkormányzás jövőjétől. Ebből adódóan nehezen érthetőek azok a regionalisták, akik a regionális önkormányzatok létrehozatalával egyidejűleg a települési szint változatlanlansága mellett kardoskodnak.

Az elmúlt tizenhárom év tapasztalata, valamint a lassan tíz éve évről évre megjelenő kormányzati modernizációs szándék, és azok eddigi kudarca alapján felmerül a kérdés, hogy átalakítható-e az önkormányzati rendszer? Nem lenne-e helyesebb újra fogalmazni a szerepeket, hozzárendelve a forrásokat és döntési kompetenciákat? Talán előbbre jutnánk, ha tisztáznánk, hogy mitől is önkormányzat egy település és melyek a területi önkormányzás kritériumai. A 90-ben franciakulccsal³ átszerelt és azóta kormányzati svédcsavarok⁴ sokaságát megélt önkormányzati rendszerünket talán újból nem franciakulccsal kellene megszerelnünk, hanem a magyar önkormányzati és közigazgatási hagyományokra alapozva újra építeni. Ez az út talán kevésbé gyors és látványos, de esetleg működőképes (lehetne?).

A magyar önkormányzatiság tizenöt éve⁵

Az állam által az önkormányzatokra hárított kötelező feladat- és hatáskörök telepítésénél ez ideig - néhány kivételtől eltekintve - nem került

sor annak vizsgálatára, hogy képes-e az adott önkormányzat a feladat megvalósítására, megvannak-e a szakmai, személyi és tárgyi feltételek az ellátáshoz. Elengedhetetlen a hatáskörök átfogó felülvizsgálata, melynek keretében szükséges figyelembe venni, hogy az önkormányzatok képesek-e ellátni ezeket a feladatokat. Nem tartható fenn, azaz állapot, mely szerint a feltételek vizsgálata nélkül is telepíthetők hatáskörök az önkormányzatokhoz. Minden magyar állampolgárnak bárhol is éljen az országban megfelelő színvonalú, gyors és kulturált közszolgáltatásban kell részesülnie. Amennyiben ez az adott településen tartósan nem garantálható, abban az esetben a feladat az adott szintű önkormányzathoz nem telepíthető.

A szubszidiaritás európai elvéből is következik, hogy olyan feladatok kerüljenek az önkormányzatokhoz, amelyek színvonalas ellátásához szükséges a helyismeret, melynek eredményeképpen a lakossághoz közel kerül az ügyintézés, viszont a szükséges feltételek zavartalanul és folyamatosan rendelkezésre állnak. Mindez segíti, hogy az önkormányzati igazgatásban a társadalmi részvétel erősödjön és csökkenjenek a bürokratikus vonások. Az önkormányzati igazgatás erősítése az öngazgatás feltételrendszerének kifejlődését, az autonómia erősödését.

A magyar önkormányzatiság eltelt tizenöt esztendeje alatt a legkisebb előrelépés az önkormányzatok finanszírozása tekintetében történt. Azt is mondhatjuk, hogy e tekintetben nem előre, hanem inkább hátra - a tanácsrendszer felé - tettünk lépéseket. Noha mindenki tudja, hogy alapvető pénzügyi, gazdasági biztosítékok, és a tervezéshez, fejlesztésekhez elengedhetetlenül szükséges körülmények egyértelmű rögzítése nélkül nem lehet valóságos önkormányzatról szólni. A normatívák gyakori változtatása, nem megfelelő differenciáltsága, illetve az önkormányzati szférának szánt központi támogatások kormányzatonként változó köre kiszámíthatatlanná és tervezhetetlenné teszi az önkormányzatok életét.

Olyan rendszer kiépítésére kell törekedni, amelyben nem a központi támogatások játsszák a meghatározó szerepet. Különösen ezen a területen szükséges csökkenteni az állami függőséget, fel kell számolni az önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetét. Az önkormányzás elmúlt másfél

évtizede egyértelműen bizonyította, hogy a polgárokat érdekeltté lehet tenni a települések fejlesztésében, az önerő biztosításában.

Polgármesterek, önkormányzati vezetők a Parlamentben⁶

Négy esztendővel ezelőtt megalakult Parlamentben mindösszesen 59 elsőszámú önkormányzati vezető foglalt helyet. A 2006. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményeként ez a szám 75-re növekedett, vagyis a parlamenti képviselők több mint 19%-a polgármester, vagy megyei közgyűlési elnök. A politikai érdekérvényesítés jellegéből adódóan eltérő súllyal vannak jelen az egyes önkormányzati típus képviselői. A megyei jogú városi polgármesterek (59%) és a megyei közgyűlési elnökök (52,6%) többsége egyben országgyűlési képviselő is. Jelentős a fővárosi vezetők részvétele (45,8%) is. A kisvárosi polgármesterek 14%-a lett parlamenti képviselő. A (nagy)községi polgármesterek közül viszont csak mutatóban találhatunk – mindösszesen hatan vannak – országgyűlési képviselőt.

Amennyiben a pártok által jelölt mandátumhoz jutott önkormányzati vezetőket vizsgáljuk a mandátum megszerzésének módja szerint, megállapítható, hogy minden szempontból a legtöbb önkormányzati vezető az MSZP juttatta a Parlamentbe. Az országgyűlési képviselő - elsőszámú önkormányzati vezetők több mint 61%-a szocialista politikus. Jelentős, de ugyanakkor lényegesen kisebb arányú (35%) a Fidesz-KDNP önkormányzati lobbicsapat.

Az azonban biztos, hogy választásról választásra haladva egyre inkább nő azon országgyűlési képviselők száma, akik hosszabb rövidebb ideig önkormányzati szerepet is vállaltak és betöltöttek, vagyis önkormányzati fertőzőitsséggel rendelkeznek. Kérdés az, hogy az önkormányzattal érintett és a helyi hatalomgyakorlásban érdekelt kettős funkciót – korábban, illetve jelenleg is - betöltő önkormányzati vezetők mennyiben lesznek képesek érvényre juttatni a sajátos önkormányzati érdekeket.

IDEA és valóság, avagy az önkormányzati reform alulnézetből⁷

A cél közös, hogy valamennyi állampolgár pontosan meghatározott minőségű önkormányzati közszolgáltatásban részesüljön, függetlenül

attól, hogy hol él. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a közszolgáltatások mindegyike nem biztosítható valamennyi településen, ezért meghatározandó, hogy egyes település típusokon milyen jellegű közszolgáltatások biztosíthatóak. Közösen meg kell határozni a települési önkormányzás minimumát, vagyis az átalakítási folyamat központjába kell állítani a települést. A probléma nem oldható meg az elmúlt évtizedben alkalmazott pénzügyi megszorítással és gazdasági ellehetlenítéssel.

Az érdemi munkához valamennyi települési önkormányzati feladatot és hatáskört külön-külön elemezni és vizsgálni kell, abból a szempontból, hogy jelenleg hol, milyen színvonalon és milyen pénzügyi feltételek mellett valósul meg a feladatellátás. Ebből a szempontból a közszolgáltatások többféle képen csoportosíthatóak.

Az alap infrastruktúrát valamennyi településen biztosítani szükséges, gondolok itt az egészséges ivóvíz ellátásra, a szennyvíz tisztítására, a belterületi utak fenntartására, a szemétszállításra, a helyi energiaszolgáltatásra. A felsorolt feladatokkal összefüggő fejlesztések megvalósítását garantálni kell, és ki kell emelni a pályázati rendszerből.

Az intézményhez kötött közszolgáltatások hatékony működéséhez – így az oktatás, egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi ellátás esetében - szükséges kialakítani az országos szakmai feltételrendszert, viszont figyelemmel kell lenni az ország sajátos földrajzi és településszerkezetére, melynek következtében az országos minimum feltétel hiányában is lehet eltérő szabályt alkalmazni a sajátos körülmények miatt. Például egy kistépülések által közösen fenntartott iskola akkor is működhesen, ha hosszú távon sem biztosítható a szükséges gyerek létszám, viszont a földrajzi körülmények miatt a gyerekek utaztatása aránytalanul nagy terhet ró rájuk (pl. 30-40 kilométeres napi ingázást), így az adott esetben az átlagos állami támogatást meghaladó mértékű támogatás révén maradhatna a körzeti iskola. Természetesen a kivételes eljárásra vonatkozó szabályokat a gyakorlat által felvetett életszerű példák alapján szükséges kialakítani. Elkerülendő az a gyakorlat, mely jelenleg létezik, hogy az önálló iskola megmaradása érdekében hirtelen megnöveljük a „fogyatékos” gyerekek számát.

Az intézményhez kötött szolgáltatás esetén viszont garantálni kell, hogy az adott településen helyben nem nyújtható szolgáltatás hol és hogyan érhető el, vagyis biztosítani kell a szolgáltatáshoz való hozzáférés feltételeit.

A szolgáltatások fizikai elérésének garantálása nélkül nem szabad megszüntetni a helyi – adott esetben nem gazdaságosan, illetve nem megfelelő színvonalon nyújtott – szolgáltatásokat. Valóságos garanciák nélkül teljességgel érhető a kistépüléseken élők ellenállása és ellenérzése az ésszerű változtatásokkal szemben.

A hatásköri átrendezés alapvetően nem igényli az önkormányzati törvény módosítását, mivel 1990 óta lehetőség van differenciált hatáskör telepítésre. 8/ A kormányok ez-ideig néhány államigazgatási hatósági hatáskört (gyámügy, építésség, okmányirodai feladatok) kivéve nem éltek ezzel a lehetőséggel. A színvonalas megvalósítást eredményező differenciált hatáskör telepítés helyett a hatáskör gyakorlásának eltérő minőségű differenciált rendszere alakult ki, melynek következtében a települések egy része nem, vagy nem megfelelő színvonalon látja el feladatait. Ezekben a településeken mindenképpen sérül az állampolgárok érdeke, az önkormányzás sok tekintetben virtuálissá vált. A hiányos feladatellátás ellenére az önkormányzatok, sok esetben lakossági nyomásra mégis ragaszkodnak a feladat ellátásának helyben történő „megvalósításához”. A feladathoz való ragaszkodás érzelmi indokain túl, az a valóságos és megoldásra váró szempont is megjelenik, hogy miképpen garantált a szolgáltatás igénybevétele a másik településen.

A meglévő, sok tekintetben csak elvileg létező feladathoz történő ragaszkodás helyett az egyes településtípusok valóságos helyét és szerepét kell megtalálni, melynek révén az intézménnyel nem rendelkező kistépülés is alkalmassá válik megfelelő lakóhelynek, sajátos szolgáltató helynek. Természetesen a feladat-ellátó képesség alapján történő differenciált hatáskör telepítés esetén nem a lakosság száma, vagy település típusa dönti el, hogy hol kerül sor a hatáskör gyakorlására. Az országos átlag és a pénzügyi teherbíró képesség figyelembevételével kialakításra kerülő minimum feltételek garantálása és megvalósulásuk ellenőrzése esetén az átlagnál kisebb lakos-

ságszámú település is gyakorolhatja a hatáskört a szubszidiaritás elvének megfelelően.

Területfejlesztési anomáliák alulnézetből⁹

Magyarországon az Európai Unió az elmúlt több-mint másfél évtizedben az állami berendezkedés és közigazgatási rendszer átalakítása tekintetében is gyakorta a változtatás szükségszerű indokaként jelent meg. A kormányzati pozícióban lévő politikusok és állami hivatalnokok mindenkor előszeretettel hivatkoztak az uniós követelményekre és elvárásokra. Az uniós csatlakozást követően viszont egyértelművé vált, hogy sem az állami berendezkedés – bele értve az önkormányzati rendszert – sem, pedig a közigazgatási rendszere vonatkozásában nincsenek uniós kötelező szabályok, viszont vannak eredményességi, átláthatósági és hatékonysági elvárások. Az unióra való hivatkozás elsősorban a régiók – választott önkormányzati testületekkel és közigazgatási szervezetekkel rendelkező, több megyét magába foglaló területi egységek - kialakítását és a regionális rendszer – a megye, mint közigazgatási egység helyébe lépő új szint - bevezetését szorgalmazók érv-rendszerében vált általánossá.

A jelenlegi magyar területfejlesztési intézményrendszer összességében megfelel az uniós követelményeknek, viszont regionális szinten elmaradt a források fogadását, elosztását és ellenőrzését lehetővé tevő szervezetek megerősítése. Ennek következtében a központosított fejlesztési források továbbra sem kerültek alacsonyabb szintre, csupán a regionális döntési kompetencia erősödött meg a megyei szinttől elvont források rovására, vagyis alapvetően – további decentralizáció nélkül - területi szinten történt belső átcsoportosítás.

Nyomon követhető, hogy a regionális operatív programok tekintetében sem a regionális fejlesztési tanácsok döntése a végső, hanem a hét régiót átfogó ROP Irányító Hatóság szerepe a meghatározó.

A területfejlesztés intézményrendszere az önkormányzati szintek felett épült ki, azaz a települési önkormányzatok alkotta kistérségi térségfejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok alkotta regionális fejlesztési tanácsok formájában.

Míg a kistérségi fejlesztések ügyében a települési önkormányzatok együttműködése, integrációja a meghatározó, addig megyei szinten 1996-tól nem beszélhetünk szervezeti integrációról, ugyanis a megyei önkormányzat – bár politikai értelemben véve legitim választott testülettel rendelkezik és elvileg területi önkormányzat – nem rendelkezik területfejlesztési jogosítvánnyal, ezt a szerepkört a delegátusokból álló megyei területfejlesztési tanács gyakorolta. Jelenleg a megyei fejlesztési tanács tevékenysége forrás hiányában jelképesse vált. A megyei integrált fejlesztési szervezetrendszer és a megyei önkormányzat területfejlesztési szerepének hiánya miatt a regionális fejlesztési együttműködésben az alulról építkezés elve nem jelenik meg, vagyis a regionális szereplők nem integrálják fejlesztési politikájukat és forrásait, hanem a felülről leosztott fejlesztési források elosztására szerveződnek. Ennek a sajátos helyzetnek a következtében a régiót alkotó megyék és megyei jogú városok harca zajlik a központi forrásokért, melynek következtében a forrásfelhasználás többnyire nem regionális szempontok, hanem megyei és lokális érdekek alapján történik.

A szervezeti integráció hiányán túl gondot okoz a térségfejlesztésben tevékenykedő szereplők integrációjának a hiánya is. Gondolok itt elsődlegesen a kistérségi fejlesztésben dolgozó önkormányzati menedzsment és a gyakran változó elnevezésű és létszámú állami alkalmazott, központi kormányzattól függő menedzserek tartósan fennálló bizonytalan viszonyára.

A vizsgált időszakban jellemző módon a szakmai szempontok egyre nagyobb mértékben alárendelődnek a napi pártpolitikai szempontoknak. A kijárási rendszere általánossá vált és gyakorta felülírja a szakmai álláspontot a politikai elvárás. Ez a helyzet azért is veszélyes, mert a változó politikai igények ellene hatnak az ésszerűségnek, célszerűségnek és tervszerűségnek.

Az előzőekben jelzett folyamatok következtében, miközben jogos és valóságos európai elvárás a stratégiai gondolkodás általánossá tétele, a gyakorlatban a gyors forrásszerzésre való törekvés érvényesül. Az elkészült különféle szintű stratégiák és fejlesztési programok többsége valóságban nem érvényesül, csupán az adott pályázat szükséges kelléke.

A távlatos gondolkodást nehezíti, hogy az önkormányzatok finanszírozása sem tervezhető hosszabb távra. A mindennaposra váló működési zavarok hátráltatják a fejlesztési folyamatokat.

Mindezen okok és problémák következtében a területfejlesztés intézményrendszere nem tekinthető stabilnak, melynek következtében a résztvevő szereplők helyzete is bizonytalan. A decentralizáció valósága helyett továbbra is a centralizáció a jellemző a fejlesztéspolitikára, melynek következtében a partnerség elve is sérül.

Település vagy lakóközösség¹⁰

A közigazgatási és önkormányzati rendszer legújabb magyar átalakítási kísérlete kudarcának egyike oka, hogy a meghirdetett reform nem foglalkozott érdemben a települési önkormányzás kérdésével, hanem egyből a kistérségi együttműködésre koncentrált. Ennek következtében az „olcsó állam” meghirdetői és hívei előszeretettel hivatkoztak és hivatkoznak mai is arra, hogy Magyarországon sok az önkormányzatok száma.

A szétaprózódott településstruktúra következtében, míg a települések több mint fele ezer lakos alatti, addig a lakosság mindössze 7%-a lakik ezekben a településekben. Ezzel szemben a települések 5%-ában él a lakosság csaknem 60%-a. Ennek a látványos különbségnek nem a felszámolása, hanem a megfelelő kezelése lehet csak a cél. Ugyanis attól, hogy megszüntetnénk, vagyis papíron felszámolnánk a kistelepüléseket, a problémát – vagyis az ott élő emberek megfelelő színvonalú közszolgáltatással való ellátásának nehézségét – nem oldanánk meg, csupán a feszültséget lepleznénk el, átmenetileg.

Így arra a kérdésre, hogy települési önkormányzat vagy lakóközösség, akkor lehet érdemben válaszolni, ha pontosan tisztázzuk az önkormányzati minimumot és az önkormányzás minimum feltételét, amelyet azonban nem lakosság számban, hanem teljesítőképességben lehet mérni.

Húsz év után, változások előtt¹¹

Húsz évvel a politikai rendszerváltozás után ismételten fel kell tennünk a kérdést, hogy mire való az önkormányzatiság Magyarországon. Erre adandó választ húsz évig elodáztuk, de nincs további húsz évünk az érdemi válaszra, a működőképesség érdekében a változtatás elkerülhetetlen.

Annak érdekében, hogy az önkormányzatok valódi autonómiaként működhessenek meg kell tisztítani a rendszer egészét, megmérve a feladatellátó képességet, egyértelművé téve a feladat – és hatásköri, a felelősségi és finanszírozási viszonyokat. Az elmúlt kormányzati kezdeményezések kudarca bizonyította, hogy a magyar közigazgatást szelvényeiben nem lehet átalakítani és a valódi reform strukturális átrendezésekkel, térképrajzolgatással nem pótolható. Elengedhetetlenül szükség van a közigazgatási (állami és önkormányzati) rendszer átfogó áttekintésére és részletes elemzésére működési és hatékonysági szempontból. A valóság tényleges megismerése nélkül csak látszattervekéről beszélhetünk, melynek következtében az önkormányzati rendszer veszít fejlődési üteméből és eredményeiből.

Húsz év elteltével megállapítható, hogy az önkormányzati rendszer kimerítette anyagi, szervezeti, személyi és sok tekintetben szellemi energiáit is. Az önkormányzati rendszer elkerülhetetlen átalakítása akkor lehet sikeres, ha az önkormányzati érdekek figyelembevételével történik, amelyet azonban lehetőség szerint a belső vitákban kiérlelve és egyeztetve közös álláspontként fogalmazhatnak meg az egységre törekvő önkormányzati szövetségek képviselői.

A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése¹²

A második Orbán kormány kétharmados parlamenti támogatottság birtokában nyúlhatott hozzá a közjogi intézményrendszerhez. Így fogadta el az Országgyűlés 2011 áprilisában Magyarország Alaptörvényét, amely 2012. január 1-vel lép hatályba. Az új Alkotmány öt cikkben foglalkozik az önkormányzatokkal. A szabályozás sok tekintetben nem jelent érdemi változást a korábbi alkotmányi rendelkezésekhez képest, ugyanakkor változott az önkormányzatokkal kapcsolatos szerepfelfogás, az erős államnak alárendelt, az állam által határozott kontrol alá vont és döntően végrehajtó szerepre ítelt önkormányzatok képe rajzolódik ki. Jelentős változás viszont, hogy az alaptörvény lehetővé teszi, hogy törvény elrendelhesse a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ezzel a szabályozással eldőlt a régóta folyó vita a kötelező társulásról. Szakmai meggyőződésem, hogy kivételesen és pontosan szabályozott módon indokolt – éppen

az önkormányzati közszolgáltatásokat igénybevevők érdekében – a kötelező társulás lehetővé tétele. Természetesen a társulás általánossá tételével nem lehet egyetérteni, csupán kiegészítő jellegével.

A jelenlegi kistérségi rendszert alapul véve, megállapítható, hogy a gyakran 40-50 települést magába foglaló kistérségekben a települések nehezen képesek együttműködni és hatékonyan ellátni a közös közszolgáltatási feladataikat. A kistérségek mikro térségekre való felosztása az aprófalvas megyékben gyakori mivel csak közös összefogással képesek a kisebb települések biztosítani az alapszintű közszolgáltatásokat. Tudomásul kell venni a mikro-térségi együttműködések, valamint az intézményfenntartó társulások tapasztalatai alapján, hogy az ország számtalan területén nem a kistérség, a tervezett járás az alapszintű szolgáltatások optimális tere. Amennyiben a járásban nem csupán államigazgatási hivatal működik majd, hanem a járás egészére kiható egyesített hivatal, illetve egyes közszolgáltatások tekintetében kötelező járási társulások jönnek létre kezelhetetlenné, nehézkessé válhatnak az aprófalvas vidékeken az alapszintű ellátási ügyek. Elkerülhetetlen, hogy a közigazgatási járásra vonatkozó döntések meghozatalánál vizsgálják azt is, milyen funkciók és milyen típusú térségekben gyakorolhatók optimálisan a megye és a település közötti térben.

A mikrotérségek elsődlegesen a közszolgáltatások koncentrált ellátásának megvalósítását biztosíthatják. A mikrotérségi együttműködésre vonatkozó átfogó javaslatok viszont csak akkor fejthetők ki részletesen, ha ismertté válnak a rendszer egészére vonatkozó átalakítási szándékok, ugyanis a közoktatási és egyéb eddig önkormányzati kompetenciába tartozó intézmények esetleges államosítása új helyzetet teremt a kistélpülési kapcsolatok szempontjából. Egy biztos, hogy az értelmes, fenntartható decentralizált feladatellátás csak ésszerű, közös érdekeltségen alapuló integrációval valósítható meg. Amennyiben nem biztosított az együttműködés mikrotérségi lehetősége, abban az esetben a közszolgáltatást lényegesen távolabbi járási centrumokból fogják biztosítani, aminek következtében elsődlegesen a kistélpüléseken élő polgárok fogják a hátrányát elszenvedni.

Gondolatok az új magyar átalakuló önkormányzati rendszerről¹³

A változtatás mozgásterét és filozófiáját alapvetően meghatározta és behatárolta az alaptörvény eszmeisége. Az alaptörvény az erős és „Jó Állam” rendszerének felépítését tételezi fel, amelyben az önkormányzatok az állami szervetrendszeren belül a közigazgatás viszonylagos önállósággal rendelkező szervezeti egységei. Az alkotmányos szabályozás szakít a korábbi megközelítéssel, amely szerint az önkormányzatok egyfajta sajátos ellensúlyát képviselik a központi hatalomnak. Az alaptörvény nem rögzíti, hogy az önkormányzás joga illeti a helyi polgárok közösségét, hanem a szabályozás értelmében az önkormányzatok a központi szabályozás keretei között alakíthatják a helyi közügyek szervezését. Az alapvető feladatok, szervezeti és működési szabályok rögzítésén túl, az alkotmányos szabályozás jellegéhez képest talán túlzott részletességgel szabályozza az önkormányzatok törvényességi felügyeletének kérdését. Ugyancsak rögzíti az alaptörvény az önkormányzati hitelfelvétel kormányzati korlátozásának lehetőségét, valamint az önkormányzati vagyonnak, mint a nemzeti vagyon részének védelmére vonatkozó szabályokat.

A kormányzati szándékok szerint az önkormányzati rendszer megújításának legfontosabb alapelvei: a) a közszolgáltatások színvonalának emelése – minőség, gyorsaság, ügyfél-centrikuság); b) modern, költségtakarékos, feladatorientált rendszer kiépítése; c) a helyi közösség erejére támaszkodva a lehetőségek feltárása, erőforrásaik hasznosítása, a település önfenntartó képességének erősítése; d) jóhiszemű joggyakorlás és kölcsönös együttműködés elve.

Az új önkormányzati rendszerben is minden településen önálló helyi önkormányzatként működik (választott képviselő-testülettel és polgármesterrel); a feladatokat a képviselő-testület és szervei látják el (polgármester, bizottságok, polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal), jegyző, illetve társulás). Alapvetően nem változott a polgármester és az önkormányzati képviselő megbízatásának keletkezése és megszűnése, valamint a feladat- és hatáskörök jogszzerű gyakorlásának bírósági, alkotmánybírósági védelme.

Az önkormányzati rendszer sajátossága és szépsége egyben, hogy helyben minden-minden összefügg, vagyis az ágazati szabályozások a végrehajtás szintjén komplex megvalósítást igényelnek. Ehhez a korrekt helyi közszolgáltatáshoz egyszerű szabályozásra, reális finanszírozásra, szakmai felkészültségre, tervezhetőségre és bizalomra van szükség. A helyi specialitásokat csak helyben lehet speciálisan kezelni. A jó önkormányzás feltételezi, hogy a jó állam partnernek tekinti az önkormányzatokat, megbízik bennük és együttműködik velük. Ugyanis a legjobb szándékú állami kézi-vezénylés sem válthatja fel az önkormányzás törvényi keretek közötti szabadságát.

Önkormányzati vissza- és előretekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról¹⁴

Magyarország alaptörvénye és az új önkormányzati törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények egyértelműen új dimenzióba helyezték az önkormányzatokat, illetve az önkormányzatiságot 2013-tól. A politikai rendszerváltók, illetve az elmúlt több mint két évtized során az önkormányzásban résztvevők számára a változás nem igazán szerethető, nehezen elfogadható. Egy szép álom ért véget, ugyanis az alaptörvény értelmében az önkormányzatok semmilyen tekintetben nem tekinthetők már a központi kormányzat ellensúlyának, sajátos önálló hatalmi ágának.

Az 1990-es feltételezett, kívánatosnak vélt ideális önkormányzati helyzet valójában soha nem jött létre. Az önkormányzatok ugyanis nem kapták meg a törvényben ígért működtető vagyont teljes-körüen, így nem kerültek önkormányzati tulajdonba a villamos energiát és gázszolgáltatást biztosító közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település határain belül, mint ahogy arról a törvény rendelkezett.¹⁵ Ennek következtében a helyi önkormányzatok túlnyomó többségének a gazdasági alapja a kezdetektől fogva nem volt kellően erős. Az államtól kapott vagyon, jelentős része a törzsvagyon körébe tartozott, így azok működtetése semmiképpen nem nyereséget termelt, hanem kiadást generált. A megyei önkormányzatok pedig – a fenntartásukra bízott középfokú közszolgáltató intézményekhez kapcsolódó vagyonon kívül – érdemi működtető

vagyonnal és tényleges saját bevétellel, adó kivétési jog hiányában nem rendelkeztek.

Az önkormányzatok jogilag széleskörű autonómiával rendelkeztek ugyan, de a gazdasági függetlenség csak nagyon kevés önkormányzatnak adatott meg, különösen azt követően, hogy a kezdetben, teljes mértékben önkormányzatoknak juttatott személyi jövedelemadó fokozatosan csökkenő része került az önkormányzatokhoz, majd ez a forrás meg is szűnt. Az állami finanszírozásában – a 90-es évek első két évét, mint „aranykort” kivéve – a maradék elv volt a jellemző. A központi költségvetésben folyamatosan alul tervezték az állami támogatást és felül tervezték az önkormányzatok saját bevételét. Úgy kaptak újabb és újabb kötelező feladatot az önkormányzatok, hogy azok korrekt ellátásához szükséges fedezet nem állt rendelkezésre. Az, hogy a rendszer mindezek ellenére fennmaradt és a közszolgáltatások széles körének biztosítására képes volt az oktatástól kezdve, az egészségügyön át, a szociális juttatásokig, valamint a településüzemeltetés, továbbá a kommunális szolgáltatások átfogó területét is beleértve az elsődlegesen az önkormányzatok túlélési képességén, a helyi összefogás erején múltott. Az elmúlt több mint két évtized magyar önkormányzatizálásának következtében a települések sokasága éledt fel, új lehetőségek nyíltak és jelentősen megújult a közszolgáltatás rendszere.

A települési önkormányzatok gazdasági autonómiája túlnyomó többségében nem létezik, vagyis teljes mértékben kiszolgáltatottak a mindenkor központi hatalomnak. Az uralkodó pártok szempontjai viszont egyre nyíltabban érvényesülnek. Amennyiben egy település vezetése kormánypárti, lényegesen nagyobb eséllyel juthat – a pályázatokon túl – eseti központi kormányzati támogatáshoz. Ebben a diszkriminatív támogatási rendszerben a nagyvárosok különösen kiemelt szerephez jutottak. A pártpolitikai szempontok érvényesülése valamennyi kormányzati ciklusban egyértelműen kimutathatóak a központi támogatásoknál, viszont a második Orbán kormány időszakában a nagyvárosok, a főváros és a kormánypárti kerületi önkormányzatok vonatkozásában minden eddigig meghaladó mértékben lettek kedvezményezettek ezek az önkormányzatok.

A helyzet természetesen e tekintetben is változik, ugyanis helyénvaló módon a 2014-es önkormányzati választásokat követően már polgármester, önkormányzati vezető nem lehet egyidejűleg országgyűlési képviselő is. Így az eddigi közvetlen települési kijárási lehetősége megváltozik, illetve árnyaltabbá válhat.

A szűkös közpénz és európai uniós fejlesztési forrás következtében minden eddiginél erőteljesebben jelenik meg a településvezetők igazodási kényszere a központi hatalomhoz és a hatalmat gyakorló politikai pártokhoz. Az egyes polgármesteri fórumok kapcsán egyértelműen érzékelhető, hogy a polgármesterek félnek, tartózkodnak a szabad véleménynyilvánítástól. A központi hatalomtól való félelem a legsúlyosabb hátráltató körülmény, amely az önkormányzatok működését befolyásolja. Helyi közösségek által közvetlenül választott autonóm vezetők amennyiben félelemben tevékenykednek, az mindenképpen a normális települési építkezést, közösségi életet rombolja. Az önkormányzatiság megerősítése elkerülhetetlen decentralizáció és a demokrácia megerősítése nélkül.

Azáltal, hogy a korábbiakhoz képest az állam lényegesen szélesebb területen vesz részt a közvetlen feladatellátásban a közfeladatok korrekt biztosítása elkerülhetetlenné teszi a partneri együttműködést az önkormányzatok és az állami szervek között. A közfeladat ellátásában az állami és az önkormányzati szervezetek egyenrangúak, nem lehet uralmi pozícióban e tekintetben sem az állam. A Jó Állam a szabályozás eszközeivel tudja befolyásolni a folyamatokat, viszont a konkrét végrehajtásban ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint az önkormányzatokra. A Jó Állam szolgáltató és nem uralkodó!

A kettős képviselet vége¹⁶

Az önkormányzati érdekek parlamenti képviseletének lehetősége

Mint az eddigiékből látható, hogy az elmúlt ciklusok országgyűléseiben meglehetősen markáns létszámban és befolyással voltak jelen önkormányzati vezetők. Ugyanakkor az is látható, hogy a megyei közgyűlési elnökök, megyei jogú városi, valamint fővárosi kerületi polgármesterek részvétele és hatása volt a meghatározó. A kisebb településeket képviselő kettős funkció-

ban lévő képviselők alapvetően igyekeztek saját településük számára külön fejlesztési lehetőségeket, illetve kiegészítő forrásokat szerezni. Ez utóbbi törekvés számszerűsíthetően megfigyelhető a nagyobb városok esetében is. Így a jelentősnek nevezhető önkormányzati jelenlét az Országgyűlésben egyértelműen nem jelentette az önkormányzati általános értékek, érdekek és szempontok képviseletét, hanem döntően lokális kijáráspan nyilvánult meg. Ugyanakkor a kormányzatok előszeretettel hivatkoztak arra, hogy a parlamentben megvittatták az önkormányzati vezetőkkel az önkormányzati követeléseket. Így mindenképpen torz képviselet valósulhatott csak meg, ezért is öröndetes, hogy 2014 októberétől megszűnik a kettős képviselet lehetősége. A kép lényegesen tisztábbá válik.

Ezzel egyidejűleg viszont felmerül a kérdés, hogy miképpen történik a jövőben az önkormányzati érdekek megjelenítése a törvényhozásban. Megítélésem szerint ennek egyik fontos eleme, hogy a jelenlegi szétaprózódott országos önkormányzati érdekképviseleti szervezeti rendszer integrálódjon. A meglévő erők egyesítésével is lehetne növelni az érdekképviselet hatékonyságát.

A másik, régóta és többször felmerült megoldási mód az Országgyűlés kétkamarássá tétele, vagyis a felsőház létrehozatala döntően önkormányzati döntéshozókból. A felsőház természetesen nem minden törvény tekintetében rendelkezne döntési kompetenciával, viszont az önkormányzatokat érintő képviselőházi döntések kontrollját jelentené. Ez a megoldás tudná megfelelően garantálni a sajátos önkormányzati érdekek megfelelő érvényesülését. Természetesen a felsőház létrejötte nem teszi feleslegessé az önkormányzati érdekképviseletet, hiszen a második kamarában résztvevők alapvetően az érdekvédelmi, képviseleti szervezet(ek) szakmai munkájára támaszkodhat.

A közszolgálati szerepek és köztisztviségek egyértelmű elhatárolása elengedhetetlenül szükséges, ahhoz, hogy a törvényhozási folyamatban érdemi egyeztetésekre, szakmai megalapozásra és kiérlelésre kerüljön sor. A jobb minőségű és tartós törvényhozás érdeke minden szereplőnek, így az államnak és az önkormányzatoknak egyaránt. Amennyiben a jogalkotás folyamatában tényleges és érdemi hatásvizsgálatokra is sor

kerülne, abban az esetben nyilvánvalóvá válna, hogy a központosítás nem mindenható, hanem teret és lehetőséget érdemes adni a helyi autonómiáknak, a decentralizációnak és a szubszidiaritásnak egyaránt.

A kettős képviselet vége, egyben egy új önkormányzati érdekképviseleti rendszer kialakításának lehetőségével is járhat. Alapvetően az önkormányzatok együttműködésén múlik, hogy ez a szükséges váltás és változtatás mikor és hogyan valósul meg.

ZONGOR GÁBOR

Jegyzetek:

1. Államreform, vagy mi? – *Népszabadság* 2003. augusztus 5. 12. o.

2. Franciakulcs és svédcsavar – Sommás vélemény a mai magyar önkormányzatiságról (126-127) – *Európába megy a megye/ « Európa igen, és a megye ? »* – Előadások és hozzászólások az 2003. november 13-14-i pécsi konferencián - szerkesztette: Pálné dr. Kovács Ilona - Pécs, 2004.

3. Franciakulcs: fn csavaranyák befogására és forgatására való, állítható nyílású készíírszám (Magyar Értelmező Kézisííztár – Akadémia Kiadó, Budapest, 1978.)

4. Svédcsavar: fn Vízilabdában: kapura lövés hátrafelé, kifordított tenyérrel (Magyar Értelmező Kézisííztár – Akadémia Kiadó, Budapest, 1978.)

5. A magyar önkormányzatiság tizenöt éve (16-27) – *A magyar önkormányzatok tizenöt éve 1990-2005* – Felelős szerkesztő : Csikor Ottó – Önkormányzati Oktató Központ Kht. 2005

6. Polgármesterek, önkormányzati vezetők a Parlamentben (5-51) – *Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról* (szerk. Agg Z. – Oláh M.) – Comitatus – 2006. évi külöńszám

7. IDEA és valóság, avagy az önkormányzati reform alulnézetből (111-130) – *IDEA és Valóság / Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve* – szerkesztette : Kádár Krisztián – Kiadó : Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, 2008

8. Lásd: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény 6.§ (1) bekezdését:

„6.§ (1) A községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek (továbbiakban: települési önkormányzat), a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek:

a) a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak;

A törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

9. *Területfejlesztési anomáliák alulnézetből* (255-266) – *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban* – MTA Politika Tudományok Intézete, szerkesztette : Bódi Ferenc Budapest, 2008.

10. *Település vagy lakóközösség* (53-60) - *Európában a megye/ « A megye és a települések »* - Előadások és hozzászólások az 2008. ok-

tóber 16-17-i pécsi konferencián - szerkesztette: Pálné dr. Kovács Ilona - Pécs, 2009.

11. *Húsz év után, változások előtt* (149 – 155) – *20 évesek az önkormányzatok / Születésnap, vagy halotti tor ?* – szerkesztette : Kákai László – Kiadó : Publikon kiadó, Pécs, 2010

12. *A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése (185-200) - XIX. Országos Jegyző – Közigazgatás Konferencia* – Keszthely 2011. szeptember 14-16. – KÖZSZÖV 2011.

13. *Gondolatok az új magyar átalakuló önkormányzati rendszerről* (61-67) – *Tizedik Magyar Jogászegyűlés* – Balatonalmádi, 2012. május 24-26. – Szerkesztette : Dr. Benisné dr. Györffy Ilona – Magyar Jogász Egylet Budapest, 2012.

14. *Önkormányzati vissza- és előretételek, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról* (599-609) *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben* – Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére – Szerkesztette : Patyi András – Lapsánszky András – Wolters Kluwer Complex Kiadó – 2014.

15. *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (1) bekezdés c) pontja, valamint a (3) bekezdés.*

16. *A kettős képviselő vége* – *Comitatus* 2014. nyár-ősz 11-29. o.



Sugovica (1960)

Van élet a polgármesterség után Beszélgetés dr. Dióssy Lászlóval

Dióssy László 1990 és 2006 között Veszprém város polgármestere volt, közben 1999-től a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége elnökének is megválasztották, majd 2003-ban újjáválasztották. Ezt a pozíciót csak funkcióban lévő polgármester láthatja el, így miután 2006-ban a választásokon alulmaradt Debreczeni Jánossal szemben, ez a posztja automatikusan megszűnt.

A COMITATUS hasábjain megjelent Marelyn-Kiss József életút-interjúja, de ebben csak 2005 végéig jutottak el, és ott szakadt félbe, hogy Dióssy László még nem döntötte el, indul-e a 2006-os önkormányzat választásokon.

Az interjúban ezért először arra kérdeztem rá, hogy mi motiválta abban, hogy elinduljon?

A válaszból az derült ki, hogy a 2006-os országgyűlési választásokat követően, amikor az MSZP-SZDSZ koalíció ismét kormányra került, egyértelmű esélyese volt a veszprémi választásoknak az eddigi polgármester. Ezt nem csak a közvélemény-kutatások jelezték, hanem a különféle sajtóban megjelent esélylatolgatások így pl. a Magyar Hírlap és a Heti Válasz is Dióssy Lászlót tartotta a veszprémi polgármester választás várható győztesének. (Nem mondta ki, de az a tény, hogy nem Navracsecs Tibor indult a jobboldal jelöltjeként, az is arra utalt,

hogy a Fidesz nem kívánt beleszaladni egy várható vereségbe.)

Dióssy elmondása szerint a 2002-2006 közötti időszak volt a legsikeresebb ciklus, beértek a korábbi pályázati lehetőségek, látványos fejlődést lehetett kimutatni, így volt mire a választási kampányt is alapozni. A kampány során az ellenjelölt szinte sehol nem látszott a városban, s nagyon úgy tűnt, hogy sima lesz a polgármester ismételt újraválasztása. Ebbe a folyamatba zavart be az özsödi beszéd, aminek következtében a baloldali szavazók eléggé elbizonytalanodtak, így azokban a körzetekben, ahol korábban liberális vagy szocialista jelölt győzött, jóval kevesebben mentek el szavazni, mint a hagyományos jobboldali körzetekbe. A nagypolitika döntötte el Dióssy László sorsát, ami őt is váratlanul érintette. Elmondása szerint eléggé elkeseredett és eléggé padlóra került ezt követően. A magánszférában kívánt tevékenykedni, amikor az akkori környezetvédelmi és vízügyi miniszter felhívta, hogy vállalja el a környezetgazdasági szakállamtitkári (ma helyettes államtitkári posztnak megfelelő) feladatkört. A korábbi szakállamtitkár Tátray Miklós a Pénzügyminisztériumba távozott, így szabadult fel ez a pozíció.

Hogy miért gondoltak Dióssy Lászlóra, ez kétségek nélkül elsősorban annak köszönhető, hogy a minisztérium sza-

baddemokrata vezetésű volt. Dióssy már a 2002-es kormányváltáskor felkérték, hogy vállalja el az Informatikai és Hírközlési Minisztérium politikai államtitkári posztját, de akkor ő inkább elindult a polgármester választásokon, és azt főként meg is nyerte Lakatos Antallal szemben. Az akkori kommunikáció szerint a Szolnoki Főiskolán szerzett külkereskedelmi végzettsége és az agrármérnöki diplomája és gyakorlata elég szakmai alapot biztosított ahhoz, hogy elvállalja a környezetgazdasági szakállamtitkárságot, mindamellett polgármesterként megszerzett több mint másfél évtizedes vezetői tapasztalat, a TÖOSZ elnökeként kiépített kapcsolatrendszer is fontos érv volt kinevezése mellett.

Az interjú során Dióssy László elmondta, hogy kinevezését követően hetekig, hónapokig készült, sokszor este 10-ig 11-ig bennmaradva a minisztériumban, hogy mindent elolvasson, ami a szakmájába vág, és munkatársait is megkérte készítsék fel, hogy ne érje meglepetés a tárgyalásokon. Az, hogy ez a felkészítés sikeres volt, az bebizonyosodott, hiszen két kormányban, három minisztert szolgálva végig megmaradhatott pozíciójában, akkor is, amikor az SZDSZ kilépett a kormányból, és akkor is, amikor szakértői kormány alakult.

Az éghajlatváltozás kérdéseivel is ekkor került szorosabb szakmai kapcsolatba, olyannyira, hogy a minisztériumban az ő irányításával dolgozták ki a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS), amit a Parlament minden pártja egyhangúlag elfogadott. Szomorúan állapította meg ugyanakkor, hogy az ebben megfo-

galmazott célkitűzésekben igen nagy az elmaradás, sőt sok esetben mulasztásos törvénysértést is elkövet a mai kormány, amikor nem viszi be évente a Parlament elé a NÉS-ben előírt beszámolókat.

Kérdésemre, hogy **vajon az atomenergia és az olajlobby tevékenységének köszönhető-e ez a fajta megtorpanás**, elmondta, hogy bár kétség kívül igen erős hazánkban az atomenergia és a fosszilis energiahordozók lobby tevékenysége, de itt elsősorban a politikai akarat hiányáról van szó.

Elmondta, hogy ma már a minisztérium munkatársainak csak töredéke dolgozik a kormányzatban, ők se mindig azon a területen mint korábban, az illetékes helyettes államtitkárok is folyton váltják egymást, nincsen meg a korábbi szakmaiság, amire lehetne alapozni. A jogszabályváltozások kapcsán Zongor Gáborhoz hasonlóan ő is negatívumként említi a geotermikus energia felhasználásával kapcsolatban a víz-visszasajtolás kötelezettségét, ami nem EU-s előírás hanem hazai sajátosság. (Zongor Gábor a korábbi interjúban elmondta, hogy ennek következtében a szentesi gazdák egy része Szlovákiába helyezte át a melegházi növények termesztését, ott ugyanis nincs ilyen szabály, és így sokkal olcsóbb a termálvíz hasznosítása.)

Dióssy Lászlónál rákérdeztem a szélérőművek helyzetére is.

Ő is környezetvédelmi okokkal magyarázta, hogy miért nem lehet tovább bővíteni a Magyarországi szélérőmű kapacitást. Ahhoz ugyanis, hogy a többletenergiát tárolni lehessen, víztárolókat kellene építeni, s ezt éppen a zöldek akci-

ói akadályozták meg a korábbi kormányzati ciklusban, akiket Sólyom László korábbi köztársasági elnök is támogatott. Ausztriában vagy Romániában sokkal kedvezőbbek a vízrajzi és geomorfológiai viszonyok, az ilyen tározók kiépítésére, így megdöbbenve vette tudomásul, hogy nemcsak Ausztria, hanem Románia is előbbre jár ezen a területen hazánknál. Magyarországnak 2020-ra kellene kiépíteni a megújuló energiaforrásokat, és bár hazánk Romániával ellentétben nem is vállalta el, hogy az összes energiaforrás 20 %-át ily módon termeli meg (13-14 %-ot kellene hazánknak elérnie), valószínűleg 2017-2018-ban lesz majd nagy kapkodás, hogy a vállalt kötelezettségeinket teljesíteni tudjuk.

Magánemberként is megkérdeztem a véleményét, hogyan áll ezen a téren közvetlen lakókörnyezete?

Véleménye szerint Veszprém városában igen nagy a lemaradás, nagyon kevés lakóházon, illetve közösségi intézményen lehet látni napelemeket illetve napkollektorokat - ami pedig a melegvízellátást jól tudná szolgálni egy szálloda esetében. Saját példáját említve a fiával közösen üzemeltett Erdei Motel Kempingben már alkalmazták a megújuló energiaforrásokat. Így a fűtést biomasszából (pellet) biztosítják. Amikor rákérdeztem arra, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdések a mindennapi beszélgetésben szóba kerülnek-e, elmondta, hogy csupán áttételesen a hulladékgazdálkodás kapcsán. Nagyon kevesen tudják, hogy a hagyományos hulladéklerakás során ezek lefedését követően nagyon sok metán gáz keletkezik, a metán pedig

az üvegház hatású gázok közül sokkal nagyobb gondot okoz, mint a szén-dioxid. Beszámolt arról is, hogy a vállalkozásának legújabb projektje a „Zöldtető” magyarországi bevezetése, amit nagyon jól lehet kombinálni a napelemekkel. (A napelemeknél ugyanis a túlmelegedést tudja megakadályozni a zöldtető, és így nagyobb hatékonysággal tudja a Solar technika az áramtermelést biztosítani.)

Kapcsolat az „utódokkal”

Sajnálatosnak tartja, hogy az őt követő polgármester, Debreczenyi János, nem vette igénybe segítségét. Új munkahelyén, szakállamtitkárként sokat tudott volna a városnak segíteni, ha felveszik vele a kapcsolatot. (Bóka István, Balatonfüred polgármestere ki is használta a lehetőségeket.) Porga Gyula ezzel szemben rendszeresen meghívja a különböző városi rendezvényekre, ünnepekre.

Mire a legbüszkébb polgármesteri munkájában?

A kilencvenes évek elején az idecsábított külföldi befektetők által végzett zöldmezős beruházásokra emlékszik vissza. (Pl. ITT.) Míg a városfejlesztés területén a Vár alatti elszlamosodott terület rendbetételére, az ott élő családok sorsának rendezésére a legbüszkébb. (Nem említi, de tudjuk, hogy többségében cigánycsaládokról volt szó.) Más városokkal ellentétben különösebb konfliktus nélkül sikerült levelezni a városrész rehabilitációját.

Ma is politizál?

Nem vesz részt aktívan a politikai életben, de tagja a Kuncze Gábor által vezetett Szabadelvű Polgári Egyesületnek.

AGG ZOLTÁN

Interjú Debreczeni Jánossal, Veszprém város korábbi polgármesterével

Közös munkánk a 80-as években

A polgármesterrel a Veszprém Megyei Tanács Gazdasági-Műszaki Igazgatóságán dolgoztunk együtt. Ő felelt a műszaki, én a gazdasági területért. Az ő tevékenysége természetesen sokkal több nyomot hagyott maga után, hiszen a Megyeháza, valamint a szomszédos Főispáni ház felújítása is a műszaki vezető irányító munkáját dicséri. Később, az 1990 végén megalakult Megyei Önkormányzati Hivatalnál már nem gazdasági kérdésekkel foglalkoztam, míg ő továbbra is a műszaki területen maradt, több intézmény felújítását, rekonstrukcióját sikerült levezényelnie. Amikor elhagyta a hivatalt, azt hittem, hogy ennek az volt az oka, hogy az általa is megálmodott új Megyei Könyvtár létesítményfelelősi pozícióját nem kaphatta meg, mivel ehhez nem rendelkezett, úgynevezett vezetői-tervezői jogosítvánnyal.

Hogyan lettem politikus?

Kiderült, hogy nem ez volt az igazi ok, hanem éppen a politikusi pálya. Akkor még nem volt összeférhetetlen egyszerre dolgozni a Megyei Önkormányzati Hivatalban és részt venni a megyei jogú város közgyűlésében. Önkormányzati képviselőként,

a város Jeruzsálem-hegyi városrészének volt a követe, miközben a hivatalban a vagyonkezelési irodán dolgozott. Közben ugyanis átszervezték a hivatalt és a korábbi osztályvezetőből, egyszerű ügyintéző lett. Ez már egy olyan jelzés volt, ami azt mutatta, hogy a hivatal vezetése nem nézi jó szemmel azt, ha valaki politikai posztot is betölt. János vette a lapot, felmondott és elment egy építőipari vállalkozáshoz műszaki ellenőrnek. Később önállósította is magát, majd a polgármesteri kiterőt követően, ismét visszatért a szakmájához.

Önkormányzati képviselő, bizottsági elnök, majd polgármester jelölt lett.

Régi, kollegiális kapcsolatunk révén könnyen rá lehetett venni a beszélgetésre.

Először azt kívánta tisztázni, hogy mi célt szolgál az interjú, elmondtam, hogy a 25 éves önkormányzatiság kapcsán kérdeztem meg a város polgármestereit. Ez után interjú alanyunk azt is kifejtette, hogy fontosnak tartja azt, hogy nekünk van valamiféle dolgunk a világban. Tehát, nem céltalan az életünk, úgy kell ezt alakítanunk, hogy nyomot hagyjunk magunk után. Eddigi életében is min-

dig arra törekedett, hogy a munkáját precízen és jól elvégezze és ezzel előre jusson, nem csak ő, hanem az általa képviselt ügy is.

A politikai tevékenységet sem öncél-nak tartja, hanem szakmai feladat-nak. Fontosnak tartja a felkészültséget is, büszke arra, hogy iskoláit mindig kiváló eredménnyel végezte el és a levelező úton elvégzett Államigazgatási Főiskolán is helytállt. Sohasem buktam meg – mondta büszkén. Fontos kérdés, hogy hogyan hat a személyiségre a hatalom, úgy véli, hogy ő soha nem élt vele vissza. Feltette magában azt a kérdést, hogy miért lehetséges akár iskolai végzettség nélkül is politikai tisztséget betölteni. Véleménye szerint, mégiscsak fontos a „papír”, hiszen felkészültség nélkül a szakmaiság nem biztosítható.

A polgármesteri posztra a KDNP kérte fel és úgy gondolta, hogy a szakmai életútja alapján felkészült erre a feladatra. Bejárta a ranglétrát, község, járás és megye szintjén, dolgozott a Megyei Tanácsnál és a Megyei Önkormányzati Hivatalnál. Eljutott a „ki ez a taknyos” kategóriától az osztályvezetői, igazgatói pozícióig. Tehát elsősorban szakmai kihívásként, és nem politikaiként tekintett a polgármester jelöltségre, bár a felkérést követően természetesen, politikai megerősítésre is szüksége volt, számítva a Fidesz szavazóira.

Egy 16 éve hivatalban lévő polgármesterrel szemben tudott nyerni, mintegy 2000 szavazattal kapott nála többet. Mindezt úgy, hogy a politikai támogatók, a Fidesz és a KDNP anyagilag egyáltalán nem támogatta a kampányt. „Nem adtak egy vasat sem”. Ez bizonyos szempontból tovább erősítette a legitimációt, hiszen így nem kellett azzal számolni, hogy a támogatást adó vállalkozók később kérnek majd ellenszolgáltatást. Saját zsebből finanszírozta a választási plakátokat is, amik nagy része végül megmaradt, mert nem volt hova kiragasztani. A politikai támogató nem biztosított plakátfelületet, s amikor az egyik egyéni képviselőtől el kívánt kérni egy plakáthelyet, a kampányfőnökhöz utasították, aki nemet mondott. Ennek ellenére sikerült nyerni egy kis, lényegre törő szórólap postázásával a választók számára.

Nem volt előzmény nélküli a felkérés, már 2002-ben a civil szervezetek közös jelöltjeként felvetődött a neve, ám ekkor őszintén elmondta, hogy azzal a módszerrel, amit a „civiliek” kidolgoztak, nem lehet nyerni és az lényegében csak arról szól, hogy a listavezető bekerüljön a közgyűlésbe. Őszintén elmondta a civil jelölteknek, hogy közülük egyik sem lesz képviselő és adott nekik arra időt, hogy végiggondolják, változtatni akarnak-e az elképzelésükön vagy

sem. Rövid idő múlva megtanácskozták a kérdést a civil jelöltek, és elmondták, hogy szeretnék, ha ő lenne a jelölt, de nem kívánnak változtatni elképzeléseiken. Ezek után ő nem vállalta a jelöltséget. A civil szervezetek támogatásával végül a korábbi városigazgató, dr. Francia Ferenc indult, immár független jelöltként.

Fontosnak tartotta elmondani, hogy a jog, a politika és az erkölcs viszonyában, az erkölcsöt tartja elsődlegesnek, sajnos sok esetben ma már nincs köze a politikának az etikához.

Hogyan került kapcsolatba a Kereszténydemokratákkal?

Forró Pál hívta az MKDSZ-hez, először csak, mint támogató fizetett tagdíjat, majd később tag lett, ezt követően az akkori városi elnök kérte meg arra, hogy segítse a munkájában, így lett a szervezet társelnöke. Rendszeresen tartott lakossági fórumokat és így megismerte a választókerületben élők véleményét. Kezdetektől a Jeruzsálem-hegy nevű városrész képviselője volt, ezt korábban Petőfi-városnak hívták, majd a rendszerváltást követően ismét visszakeresztelték Jeruzsálem-heggyé. Nem tudni mi volt az oka, hogy Petőfiről nevezték el a városrészt, hiszen a Petőfi utca sem itt, hanem a Margit-templom környékén van. Maga a városrész 450 éves, tehát később jött lét-

re, mint a történelmi város, melynek több mint 1000 éves múltja van. Ezt a városrészt eredetileg a püspökség által uralt város határán kívül, a reformátusok alapították, fontos szempont volt, hogy így nem kellett adót fizetni.

Sokáig itt is lakott, de mintegy 3 éve visszaköltözött a szülői házba, mely a Temető-hegyen, a Dózsavárosban van.

Milyen volt a polgármesteri munka?

„Életem legszebb és egyben legnehezebb feladata volt. A polgármesterség minden tartalékot kivett belőlem, reggel 7-től, negyed 8-tól kezdődően, este 6-ig tartott a munka és még az utolsó munkanapon is, péntek 4-ig dolgoztam, akkor kellett még aláírni egy pályázati anyagot.”

Mire a legbüszkébb a 4 éves tevékenységéből?

Nyilvánvaló, hogy elsősorban az emberi és szakmai hitelessége, műszaki tartalmát tekintve pedig az Aréna létrehozására. Természetesen, ez nagyon fontos, csakúgy, mint az útépitések, iskola felújítások, de úgy véli, hogy a nemzetközi kapcsolatok kiépítése legalább ilyen fontos. Ennek kapcsán megemlíti a finn és a német kapcsolatot.

Hogyan élte meg azt, hogy 2010-ben nem indították újból polgármesternek? Egy korábbi interjúban megfogalmazta, hogy szeretett volna még 4 évet dolgozni a város érdekében.

„Kétségkívül nagyon csalódott voltam, hiszen az előjelek arra mutattak, hogy ismét indulhatok.” Az országgyűlési választási kampány, illetve az Aréna avatóján egyaránt ígéretet kapott arra, hogy értékelve munkáját, ismét jelölt lehet. Végül a jelölést „eldöntő” Fidesz taggyűlés előtt értesült arról, hogy nem ő, hanem az addigi alpolgármester, Porga Gyula indul a párt színeiben. Az akkori tudósítás, ami megjelent a Naplóban sem tükrözi a valós tényeket. Akkor egy darabig valóban gondolkodott rajta, hogy elinduljon-e függetlenként, de úgy döntött, hogy a város érdekében sem teheti meg, hiszen ha esetleg nyerne a választáson, akkor ezt a városon torolnák meg, amint azt az esztergomi példa meg is mutatta.

Az első konfliktusok a Fidesszel

Mikor kezdődtek a konfliktusok a kormánypárttal, mennyire próbálták megszabni a tevékenységedet?

„Rögtön a ciklus elején történt egy olyan esemény, ami megrendítette a bizalmat. Ha jól emlékszem, 5 iskolaigazgató mandátuma járt le és megbeszéltük, hogy csak azt nevez-

zük ki, akit a tantestület és a bizottság is támogat. Az előkészítésnél minden rendben ment, az illetékes bizottság is megszavazta a jelölteket, de aztán tudomásomra jutott, hogy a Fidesz frakcióban azt tervezik, hogy néhány jelöltet leszavaznak, és így gyakorlatilag hiteltelenítenek. Ennek utána kívántam járni, és Porga Gyula alpolgármesterrel több iskolába elmentünk, megerősítve az előzetes elhatározást. Végül a határozott fellépésnek köszönhetően, a jelölteket megszavazta a Fidesz frakció és így sikerült ezt a „puccsot” megghiúsítani.” (Bár nem hangzott el a neve, azt tudjuk, hogy az oktatási bizottság akkori elnöke, Némédi Lajos volt, a későbbi alpolgármester és az interjú készítésekor a Fidesz-KDNP időközi parlamenti képviselőjelöltje. Az nem derült ki, hogy egyéni akcióról volt-e szó, vagy tényleg az volt a cél, hogy rögtön az elején hiteltelenítsék a túlzott önállóságra törekvő polgármestert.)

Arra emlékszem, hogy a polgármesterek gyakran kaptak meghívást a Fidesz központjától a tenni valók egyeztetésére. Mennyire volt jellemző az, hogy megmondták, hogy mit kell tenni, illetve hogy megmondták, hogy mi az, ami helytelen volt?

„Valóban voltak ilyen összejövetelek, ott konkrétan nem emelték ki,

hogy ki mit csinált jól vagy rosszul, de azért általánosságba lehetett érteni az elvárásokat. Kisebb konfliktusba a Fidesz megyei elnökével, dr. Kovács Zoltánnal kerültem, (ő később megyei kormány megbízott lett, jelenleg a területi közigazgatásért felelős államtitkár,) aki közölte velem, hogy ő a főnököm. Megmondtam neki, hogy ő nem lehet főnöke a megye jogú város megválasztott polgármesterének.”

Talán nem véletlen, hogy 2010 után, amikor azt keresték, hogy ki legyen a megyei kormányhivatal vezetője, interjúalanyunk hamar lekerült a jelöltek listájáról.

Mennyire avatkoztál be az ügyek vitelébe a városi beruházásoknál?

Sokan ezt is a szememre hányták, hogy amikor észrevettem valami hibát, akkor - szakmai képeztésem és gyakorlatom okán, ezt rögtön szóvá tettem. Például egyik délután jöttem ki a városházáról, és láttam, hogy rossz technológiával végzik a térkövezést. Rögtön szóltam a munkásoknak, majd az építésvezetőnek, de máskor is előfordult, hogy személyesen ellenőriztem a munka minőségét. Volt, aki azt mondta, hogy nem ez a polgármester dolga, én viszont úgy gondolom, hogy igenis szóvá kell tenni a hibákat, és ha lehet, még idejében intézkedni kell, hiszen a kése-

delem az többletköltséggel jár.

(Volt, aki azt is szóvá tette, hogy „a jegyző hatáskörét elvonva, sok esetben közvetlenül irányította a polgármesteri hivatalt”. Az interjú során azonban ezzel a véleménnyel nem tudtam szembesíteni. Tény, hogy az ő ideje alatt vezették be az elektronikus ki- és beléptető rendszert, amivel követni lehetett, hogy ki mikor tartózkodik a hivatalban. Ez azonban ma is működik.)

A cigánysággal kapcsolatos kérdéseket az interjúalany hozta szóba, amikor fontosnak tartotta kiemelni a felsőörsi Snétberger alapítvány által üzemeltetett Tehetség-gondozó Iskola létesítését.

A volt úttörőtábor területén létrejött intézmény finanszírozója a Norvég Alap volt, de ragaszkodtak a 10 %-os állami támogatáshoz is. Nem volt egyszerű kiharcolni, hogy ezt a megígért támogatást a magyar kormány végül oda is adja, viszont enélkül a norvégok nem finanszírozták volna a projektet. Ez teljesen érthető, hiszen ha a magyar állam nem kíván áldozni az ügyre, nyilván nem fontos a számára, tehát értelmetlen a hatalmas összeget erre ráfordítani. Ezt végül sikerült kiharcolni, többek között úgy, hogy nyilvános konferencián is felvettem a problémát, hogy miért késik a magyar kormány aláírása a

szerződésről.

Fontosnak tartottam, hogy a tehetséges cigányzenészek képzésének ügyét felkaroljuk. Egy roma konferencián sikerült elérnem, hogy hozzászólhassak. Mondták, hogy csak nagyon kevés idő van, de végül elmondhattam azt, hogy hogyan gondolom segíteni a cigányság ügyét. Az utóbbi évtizedekben szinte teljesen megszűnt az élő cigányzene a szórakozóhelyeken, holott ez nagyon sok családnak a megélhetését biztosította korábban. Nem kerülne többletforrásba, ha valamifajta támogatást adókedvezményként, illetve társadalombiztosítási leírási lehetőséget adnának a vállalkozóknak, hiszen így ismét munkához jutnának a tehetséges cigányzenészek. A felszó-

lalást követő ebédszünetben, oda is jött hozzám Farkas Flórián, az Országos Roma Önkormányzat akkori elnöke, hogy szívesen meghallgatná a részletes elgondolásokat is. Mondtam neki, hogy erre kellene legalább egy félóra, erre nyújtotta a névjegykártyáját, hogy majd keressem, de sajnos most nem ér rá. Hát ennyire volt fontos a cigányság vezetőjének ez az ügy.

Debreczeni János a polgármesteri ciklus lejárta után visszatért eredeti szakmájához, s bár többször felröppent a neve, de nem tért vissza a politikai életbe sem az önkormányzati, sem a parlamenti választásokon.

A. Z.



Szülőföldem Délvidék (1975)

Legyen Veszprém Európa kulturális fővárosa!

Interjú Porga Gyulával,

Veszprém megyei jogú város polgármesterével

Porga Gyulával a beszélgetést a 25 éves önkormányzatiság apropóján terveztük. A szerkesztőség részéről két alapító tag, Agg Zoltán főszerkesztő és Oláh Miklós rovatszerkesztő készült fel, utóbbi egy egész kérdéssort is összeállított. A főszerkesztő természetesen nem ezzel a gondosan sorrendbe állított tematikával kezdett, hanem rögtön azt kérdezte meg, ami őt a leginkább érdekelte.

Az időközi parlamenti választások idején elterjedt a városban, hogy a polgármester urat is felkérték, hogy induljon el a Fidesz-KDNP jelöltjeként. Valóban volt ilyen felkérés, és ha igen, miért nem vállalta?

Természetes, hogy ilyen politikai eseményeknél, több név is felvetődik – válaszolta. Ő is hallott arról, hogy felmerült a neve, de hivatalosan nem került komolyan szóba; a döntést hozók nem őt jelölték, de bevallja, hogy nem is vállalta volna. (A későbbiek során, a beszélgetésben szó esett arról is, hogy egyes vélemények szerint, neki több esélye lett volna. Ezt Porga Gyula cáfolta, szerinte más a polgármester és más a parlamenti képviselő feladata; sőt az is lehet, hogy többen épp azért nem szavaztak volna rá, mert nem akarták volna, hogy megváljon a polgármesteri tisztségtől. Ez ugyanis 2014-től összeférhetetlen a parlamenti képviselőséggel.)

Miután ezt tisztáztuk, térjünk rá a kezdetekre. Mióta politizál?

Az én politikai pályafutásom 1993-ban kezdődött, akkor keresett meg Bóka István Balatonkenesén, hogy tudok-e néhány embert, aki elindulna a következő önkormányzati választásokon, a Fidesz színeiben. Akkor én voltam a helyi kultúrház vezetője, s így rálátásom volt a helyi közéletre. Bóka István, akkor már Alsóörs polgármestere volt és feladatul kapta, hogy segítsen kiépíteni a környező balatoni településeken a Fidesz szervezeteket. Meg is alapítottuk a balatonkenesei csoportot, én lettem az elnök. Feladatul kaptuk, hogy öt jelöltet állítsunk a helyi önkormányzati választásokon, de végül csak hárman vállalták, így Kövér László megyei elnök javaslatára én is indultam, s közülünk végül egyedül én jutottam be a képviselőtestületbe.

1994 és 1998 között a humán terület összefogó bizottság elnöke voltam. Időközben elhelyezkedtem a Megyei Közművelődési Intézetnél, majd Bernáth Ildikó, a Fidesz Veszprém városi elnöke is felkért arra, hogy legyek a kampányfőnöke. (Bernáth Ildikó, sikeresen bejutott a parlamentbe, de a városi polgármesteri tisztséget nem sikerült elnyernie.) Kenesén két cikluson keresztül voltam képviselő s mivel időközben beköltöztem Veszprémbe, a keneseiek nem is választottak meg 2002-ben. Beke-

rültem viszont a Megyei Közgyűlésbe, ahol a kulturális bizottság elnöke lettem. 2003-ban Navracsics Tibor lett a választókerületi elnök Veszprémben, akinek új koncepciója volt a Veszprém városi közélet megújítására. Nagyobb szerepet szánt a civil szerveződéseknek, a civil kezdeményezésnek. Egyik ilyen sikeres akciónk volt pl. egy helyi népszavazás kiírása a Séd mozinál lévő zöld terület védelmében.

A 2006-os közgyűlésbe a Fidesz részéről csupa „új arc” került be, akkor én a lista második helyéről jutottam be, immár a városi közgyűlésbe. (Az első helyen természetesen a párt polgármester-jelöltje, Debreczeni János állt.)

Milyen volt a kapcsolata, az akkori polgármesterrel?

Az oktatási és kulturális területért felelős alpolgármesterként nagyon korrekt és jó volt a kapcsolatunk...

Erre egyébként ő is így emlékezik – vágott közbe a riporter – a vele készült interjúban, Debreczeni János is pozitívan említi meg, mint aki mellette állt az első, az iskolai igazgatók ki-nevezése miatti konfliktusában.

Igen, ezt sikerült tisztázni. De többször is ellentétbe került a polgármester úr és a Fidesz frakció, emlékezetes például a parkolás ingyenessé tételének kérdése. Hiába próbáltuk meggyőzni a polgármester urat, hogy ez képtelenség, ő mégis beterjesztette ezt a javaslatot. Ráadásul nem volt hajlandó eljönni a frakció ülésére sem, hogy a kérdést megvitatassuk. Ha valóban ingyenessé tettük volna a parkolást, akkor valószínűleg bedugult volna a város, így kénytelenek

voltunk a polgármester javaslatát leszavazni, amit jellemző módon az ellenzéki szocialisták sem szavaztak meg.

Hogyan értékeli a 2006-2010-es ciklust, mi volt az oka, hogy nem folytathatta tovább az előző polgármester?

Ebben a ciklusban kétség kívül sokkal hatékonyabban tudtuk kezelni a beruházási kérdéseket, a műszaki végzettségű polgármester szemébe eleve felértékelődtek a városüzemeltetés (például csatornázás) feladatai. Ugyanakkor, a város pénzügyi lehetőségei, az 1990-es évekhez képest egyre jobban beszűkültek, így a többi megyei jogú városhoz hasonlóan Veszprém is eladósodott. 2006-tól kezdve már korántsem volt olyan „pénzbőség”, mint a Dióssy-érában, amikor a tanácsrendszerből örökölt terveket is sikerült megvalósítani, részben a privatizációs bevételekből. (Ennek ellenére, a városban – a városháza felújításán kívül – nem volt látványos városi beruházás, hiszen mind a megyei kórház, mind a megyei könyvtár, és a megyei levéltár fejlesztése is a megyei önkormányzat projektje volt.)

Hogyan értékeli a Polgármester Úr a megyei jogú város pozícióját az új önkormányzati törvény keretei között? Az önkormányzati szabályozás változását követően, mennyiben változott a város mozgásteré? Maradt-e lehetőség – és főképp pénzügyi forrás – az önálló politizálásra?

Én azok közé tartozom, aki nincs elkeseredve a változásoktól, nem lehet ugyanis eltekinteni attól, hogy ezzel egyidejűleg sor került a város pénzügyi

konszolidációjára. Megszabadultunk a felhalmozódott adósságtól és az új szabályozásban is van elegendő mozgásterünk, különös tekintettel az Európai Unió fejlesztési opcióira. Kifejezetten örülök annak, hogy a megyei jogú város megmaradt önállónak, s nem lett része területfejlesztési kérdésekben sem a megyei önkormányzatnak, így rendelkezésre állnak a kifejezetten a megyei jogú város számára dedikált források. Az sem jelent gondot, hogy az általános iskolák működtetése az államhoz került, hiszen az önkormányzat továbbra is támogathatja az iskolákat. A város szerencsés gazdasági helyzetének köszönhetően, maradt annyi pénz, hogy lehessen politizálni.

Veszprém városának jó a gazdasági háttere, alacsony a munkanélküliség (2-3%), s jó az adóerőképesége is a városnak. Nyilvánvalóan más a helyzet, például Észak-Magyarországon, ahol közismert, hogy a városok továbbra is pénzügyi gondokkal küszködnek.

A megyei önkormányzat feladatainak változása kapcsán, úgy tűnik, hogy a megyei jogú város is újra pozícionálta magát. Jól látjuk e, hogy a város megpróbálja átvenni a megyei térségi szerepét?

Az önkormányzati szerepkörök az új törvényben jelentősen megváltoztak, korábban az intézményüzemeltetés volt a legfontosabb feladat, miközben a megyei jogú városnak már a korábbi törvényi szabályozásban is rögzített térségi szerepe van. Ez nem csak jog, hanem kötelesség is. Korábban a város bezárta magát a körgyűrűn belülre, és nem hogy

együttműködés nem volt a város környékével, hanem kifejezetten perek indultak a városkörnyéki önkormányzatok névelikével. A mai felfogás szerint, nyitottak vagyunk a városkörnyéki településekre, legutóbb például örömmel vettem részt a lovasi polgármester meghívására egy fogathajtó rendezvényen, de elmentem a hurkatöltő versenyre is, hiszen ez fontos volt Nemesvámos polgármesterének. (Ráadásul ezt meg is nyertem.)

Az új rendszerben több olyan intézményt átvettünk, amik korábban megyei fenntartásban voltak, így például a Megyei Könyvtárt, a Megyei Múzeumot és a Petőfi Színházat. Ma már a megyei önkormányzat nem foglalkozik intézményfenntartással, s így nincsen olyan viták sem, mint ami korábban, a megye-város egyeztető bizottságot jellemezte. (Ebben először a megye, majd később a város oldaláról volt „szerencsém” részt venni.) Sokszor kicsinyes viták voltak, amiket a két pénzügyi vezető generált, de a nyilvánosság előtt, mint Dióssy László polgármester és Kuti Csaba megyei közgyűlés elnökének konfliktusa jelent meg. Ma már „tűzfal” van a megye és a megyei jogú város között ilyen tekintetben. Az előbbieken elmondottak miatt is úgy gondolom, hogy nem lett volna szerencsés, ha a megyei jogú város része lett volna a megyei önkormányzatnak, így sokkal tisztább a helyzet.

Hogyan változtak meg a hatósági feladatok?

A járási hivatalok megalakításával a hatósági feladatok nagy része átkerült a járási igazgatáshoz, és ezt egyáltalán nem bánom. Véleményem szerint, az

építés hatósági feladatokat sem kellene a városi önkormányzati hivatal hatáskörében tartani. A kéményseprés viszont a város feladata lett az egész megyére kiterjedően, amit kifejezetten rossz ötletnek tartok. Ez korábban a megyei önkormányzat feladatköre volt és meglepő módon órákig tartó vita volt a kérdésről, a megyegyűlésben különböző területi érdekek mentén.

Hogyan ítéli meg Veszprém város elmúlt 25 éves fejlődését?

Az a véleményem, hogy az első másfél évtizedben, más városokhoz mérten, nem használta ki Veszprém a lehetőségeket, sokkal több külső forrást lehetett volna bevonni, hiszen például Pápa, Balatonfüred akkor is tudott építkezni, amikor még nem voltak uniós források. Veszprém, abban a versenyben, amit a környező megyeszékhelyekkel folytatott úgy tűnik, hogy alul maradt. Nem véletlen, hogy kilenc település is átigazolt Győr-Moson-Sopron megyéhez, ez azt mutatja, hogy Győr vonzása sokkal erősebb volt, mint Veszprémé.

Ez összefüggésben lehet a veszprémi lakáshellyel?

Igen, valóban szükség lenne egy új lakáskonceptió megalkotására. Az 1990-es évek elején, Veszprémben is privatizálták az önkormányzati bérházakat, és ekkor merültek ki az építési lehetőségek, amiket még az 1980-as években alapozott meg az akkori városi tanács. Nem véletlen, hogy sokan kiköltöznek Veszprémből, hiszen nagyon kevés a szabad telek, nagyon nehéz építkezni.

Valószínűleg, ezzel összefüggésben is romlott a város demográfiai helyzete, még az 1990-es évek elején sokkal jobb volt a demográfiai összetétel, a fiatalok elvándorlása miatt a város lakosságának korstruktúrája is sokat öregedett. Az utóbbi két évtizedben, mintegy tízezren elmentek Veszprémből.

Mit lehetne tenni ennek megakadályozására?

Feltétlenül szükség van egy új lakáskonceptióra. Az integrált településfejlesztési stratégiára alapozva és a város lakosságának jó társadalmi statisztikai összetételét látva (itt a legmagasabb hazánkban a diplomások aránya) nagy lehetőségek állnak előttünk. Mint említettem, a városban alacsony a munkanélküliség, sőt néhány területen munkaerőhiány van, ugyanaz a helyzet ebből a szempontból, mint Székesfehérváron, Ajkán, Győrben, Szombathelyen vagy Sopronban. A város még körülbelül 4000 munkavállalót fel tudna szívni. Nyilvánvaló, hogy bővíteni kell a lakhatás feltételeit. Veszprém városának magas a presztízse, itt van a közelben a Balaton és környezetvédelmi szempontból is kedvező a város fekvése. Mégis inkább a környékbeli településeken (Nemesvámos, Alsóörs, Lovas stb.) építkeznek a fiatalok, miközben itt dolgoznak, itt vásárolnak, itt veszik igénybe a szolgáltatásokat. Nekünk is szükségünk van rájuk.

Korábban sokat tudott segíteni a város fejlesztésében az, hogy egy miniszter volt az országgyűlési képviselője. Most, hogy Navracsics Tibor az Európai Unió biztosa lett, ez mit vál-

toztatott a városi kapcsolatrendszerben?

Navracsics Tibor most is jelen van a város életében, de nyilvánvalóan más az eszközrendszere. A kapcsolati tőke nem veszett el, ugyanakkor a hivatali bürokráciánál lehet azt érzékelni, hogy még korábban mindig előrevették a minisztériumokban a veszprémi aktákat, ma már nincs meg ez az előnyünk. Kétségkívül nagyon kedvező volt az elmúlt ciklusban, hogy a polgármester és az országgyűlési képviselő nem csak jól ismerték egymást, hanem kifejezetten baráti viszonyt ápoltak. Ez sokat segített a lobbizási tevékenységben. Most új a helyzet, Veszprémnek ellenzéki képviselője van, akinek érthetően nincs befolyása a kormányzati tevékenységre, így ma már mindent a polgármesternek kell intézni. Sokkal többet kell Budapestre menni, többet kell kilincselni a minisztériumokban. Navracsics Tibor, mint uniós biztos, természetesen Brüsszelből is tud segíteni, de azért ez nem ugyanaz, mint amikor kormánytag volt.

Érte-e Veszprémet valami hátrány azért, mert az időközi parlamenti választásokat elvesztette a kormánypárti jelölt?

Kétségkívül, hogy kudarcként éltük meg a vereséget, de úgy vélem, hogy ez akkor is bekövetkezett volna, ha más indul a Fidesz részéről. Tanulni kell a vereségből, és fel kell építeni majd egy új jelöltet. Azt nem érzékelem, hogy emiatt hátrányba lenne a város, csupán a korábbi előnyét veszítette el.

Polgármester urat 2014-ben újjá választották, immár 5 évre. Szeretne-e újból indulni 2019-ben?

Igen, mert lennének olyan terveim, amelyek túlnyúlnak a választási cikluson.

Hallhatnánk valami konkrétumot?

Szeretném, ha Veszprém lehetne Európa kulturális fővárosa, s erre leghamarabb 2023-ban nyílna lehetőség. (Itt hosszan elbeszélgettünk arról, hogy miképp ítéli meg a pécsi EKF-projektet, s hogy mit tenne másképp Veszprém.)

Az interjúra készülve beszélgettünk néhány kollégával, hogy mi az, ami hiányzik Veszprémnek, illetve mi az, amit fejleszteni kellene. Így felvetődött az autóbusz-pályaudvar áldatlan helyzete és az is hogy, a város kinőtte a vásárcsarnokot is.

Készül az új közlekedési fejlesztési koncepció és ebben decentralizálni kívánjuk a helyközi autóbuszok érkezési és indulási helyeit. Az autóbusz végállomás, a vasútállomás mellé költözik ki, miközben, természetesen megállnak a helyközi és távolsági buszok a város centrumában is. Így, talán enyhíteni lehet a zsúfoltságot. (Az úgynevezett intermodális csomópontokról ld. a mellékelt cikket!)

Végezetül, feltennénk azt a kérdést, amit az előző két polgármesternek is feltettünk. Mire a legbüszkébb az elmúlt 5 év munkájára visszatekintve?

Most először sikerült zavarba hoznunk, mert mint mondta, nem tudna egyetlen projektet kiemelni. Könnyítésként elmondtuk, hogy mit válaszolt erre a kérdésre Dióssy László és Debrecze-

ni János. Porga Gyula azonban egészen másképp közelítette meg a kérdést. Ő arra a legbüszkébb, hogy ma is bátran végig mehet az utcán és ma is megszólítják a városi polgárok a hipermarketben, elmondják problémáikat, s bizalommal fordulnak hozzá. Ezt, a közvetlen, jó kapcsolatot tartja, polgármesteri munkája legfőbb eredményének.

Az eddig elmondottakból az is kiténik, hogy a Polgármester Úr komoly tervekkel rendelkezik az elkövetkező évekre, sőt még az azt követő ciklusra is. E tervek végrehajtásához kívánunk erőt, egészséget és kitartást!

AGG ZOLTÁN – OLÁH MIKLÓS



Monmarte (1971)

Települési önkormányzás egy kisváros, Bük példáján

Bük városa 2015-ben ünnepli első írásos említésének 750., valamennyi hazai helyhatóság pedig az önkormányzati rendszer létrejöttének 25 évfordulóját. E két évforduló megfelelő okot és alkalmat ad arra, hogy ennek a hosszú időnek a helyi önkormányzatisággal kapcsolatos mozzanatait összefoglaljuk.

A tanulmány logikus folytatása az e lap hasábjain Bük és Csepreg településhálózatban betöltött szerepének időbeli és térbeli alakulását taglaló két írásnak (*KOCSIS Zs. – NÉMETH S. 2010 és KOCSIS Zs. – NÉMETH S. 2013A*), annyi különbséggel, hogy egyrészt ennek a publikációnak a fókuszában az „ünnepelt” áll, a szomszédvár csak érintőlegesen bukkan fel, másrészt pedig több olyan új adat, elsősorban a korábbi településvezetőket felsoroló névsor került elő, illetve összegyűjtésre, hogy azok széles körben történő megismertetése nagyban hozzájárul Bük történetének alaposabb megismeréséhez, továbbá a város mai településhálózatban elfoglalt helyének a pontosabb meghatározásához.

1. A büki önkormányzás történeti áttekintése

1.1. A Répcementé és Bük a feudalizmus időszakában

Magyarország történetének a XI. századtól a XIX. század közepéig terjedő időszakát összefoglalóan a hazai feudalizmus korának nevezhetjük. Ekkor alakult ki településállományunk nagy része, köztük Bük is. Az, hogy ebben a nyolc és fél évszázadban a földesúri földtulajdonon alapuló társadalmi-gazdasági formáció mozdulatlan maradt, nem jelenti azt, hogy nem történtek volna jelentősebb társadalmi, gazdasági és közigazgatási változások, amelyek módosították településhálózatunk, illetve az egyes települések fejlődési útját.

A Szent István az általa életre hívott királyi vármegyerendszerrel a törzseket és nemzetségeket megfosztotta szállásbirtokaitól és ezeket a földeket a kiépülő (és erődített) vármegyeközpontok irányítása alá utalta. A vármegyeközpontokban éltek a király által kinevezett vármegyevezetők, az ispánok, akik e birtokegységek irányítását, ellenőrzését ténylegesen végezték. Az István által alapított 40-48 vármegye (*BELUSZKY P. 2003*) közt már megtaláljuk Locsmádót és Sopront is, amelyek a Répce völgyének nagy részét (bal partját) magában foglalták. E terület központja az Árpád-korban a locsmándi várispánság volt, amelyet a tatárjárás után Sopron vármegyébe olvasztottak be. A megye és a települések között ekkor még nem volt más területi szint, így a vármegyék (általában erődített) központjai, illetve az azok élén álló ispán (*comes*) kettős igazgatási feladatot látott el. Egyrészt a király vármegyében elterülő birtokait és a várszerkezetbe tartozó várnépeket irányította, másrészt pedig az uralkodói hatalom, igazgatás helyi megtestesítőjeként felügyelte a vármegye területén élő, de várbirtokhoz nem tartozó kiváltságos réteget, a várjobbágyságot (*CSIZMADIA A. – KOVÁCS K. – ASZTALOS L. 1998*). A későbbi évszázadokban belőlük alakult ki a nemesi réteg.

A várjobbágyság rétege azokból az egykori szabad harcosokból jött létre, akik királyi szolgálatba lépve a vármegyei birtokokból kaptak területeket örökös használatra. Az adomány fejében háború esetén az ispán vezetésével vármegyei zászló alatt hadba vonultak, békeidőben pedig bizonyos időszakonként, általában havonként a várban teljesítettek szolgálatot, és mint felügyelők segítettek a várbirtok igazgatásában, a termények begyűjtésében. Ezzel kapcsolatos Bük ugyan nem első, de korai 1271-es okleveles említése, amely szerint Büki Sándor és István mind maguk, mind pedig azok nevében, kiknek megbízásából beszélnek, állítják, hogy hobaji Kelemen és elő-

dei éppúgy igazi és nemes (*nobilis*) várjobbágyok voltak, mint ahogy ők maguk is azok, s elődeik is azok voltak (SZABÓ J. 1977). Ezen oklevél alapján nem lehet vitatni, hogy már Szent István korában várjobbágyok lakták Büköt, azaz megalapításától kezdve nemesi falu volt, csakúgy, mint a nyugati gyeptől védelmére a Répce mentére telepített helységek sora Gyüleviztől (ma Zsira része) egészen Csáfordjánosfáig. Talán nevét is első birtokosairól, a Büki családról kapta. Megjegyzendő, hogy a XIV. századig csak egy Bükrről szólnak forrásaink, később azonban már több Bük nevű faluval: Vincló(Vizlő)-Bük (első említése 1438-ban), Egyházas-Bük (1526), Mankó-Bük (1351). A XVIII. századtól vált általánossá Vizlő-Bükre a Felső-, Egyházas-Bükre a Közép-, míg Mankó-Bükre az Alsó-Bük kifejezés, melyek egyesültek 1902-ben Bük néven (GYURÁCS F. 2000). Egy-egy ízben a korabeli iratokban feltűnik a Tivánfalva-Bük és a Sándorfalva-Bük elnevezés is, de amennyiben ezek külön települést jelöltek, még a középkorban nyomtalanul elpusztulhattak.

A tulajdoni viszonyok alapján a Répce mentén a nemesi és az őket övező szolgálonépi falvak mellett a települések egy másik – jellemzően az előbbi két típus valamelyikéből kialakult – csoportját azok képezték, ahol egy-egy nagybirtokos dominanciája határozta meg a fejlődést. A mai Közép-Répcementé területén a korai és érett középkorban mindössze három ilyen helységről tudunk: Bő, Sajtoskál és Csepreg (Répceszentgyörgy csak jóval később, 1792-ben lett mezőváros). Bő a johanniták kezében volt, Sajtoskál a királyi vármegyei földekhez tartozott, Csepreg kapcsán pedig első írásos említése – „*Chepregh*” formában – az Omodé püspök által 1255-ben kiállított oklevél számol be István és Péter királyi trombitások birtokossá válásáról. Érdekes, hogy éppen ezek a települések váltak mezővárossá, ami a hazai városfejlődés egy fontos és sajátos, ugyanakkor jogilag korántsem egységes kategóriáját képezte. A városi közösség jogállását ugyanis alapvetően az határozta meg, hogy milyen kiváltságokat sikerült a földesúrtól kialakítani, kiharcolni (CSAPÓ T. ET AL. 1994).

A mezővárosokkal szemben a nemesi falvakban (pl. a három Bükön) nem lévén nagybirtokos, a községeket vezető bíró hatalma szélesebb társadalmi konszenzuson alapult, hiszen kinevezését

vagy esetleges leváltását a helyi, viszonylag nagy létszámú nemesi réteg végezte. Mivel a nemesi falvak egyrészt átörökölték a törzsi-nemzetségi szállások korábbi térbeli sűrűségét, másrészt a birtokosok kiváltságai miatt földjeik elidegeníthetetlené váltak, a Répce-síkra az egymáshoz közel eső és így szűk határu községek a jellemzőek. Ez a magyarázata annak is, hogy itt a kora középkorban nem alakult ki számottevő egyházi vagy világi nagybirtok. Csepreg, Bő és Sajtoskál (mező)várossá válása csak a későbbi századokban történt (XIV-XVI. század között). A büki nemesek tehát a XIV. századig egy, azután legalább három Bük nevű településen éltek, az őket körülvevő a kiváltságokhoz nem jutó szolgálonépekkel, a XIII. századtól már jogokkal és köteleességekkel pontosan körülírható jobbágyréteggel.

Bük Sopron vármegye életében betöltött szerepe nyilvánvaló, de a falu társadalmi és gazdasági viszonyairól meglehetősen keveset tudunk egészen a XVIII. századig. Az bizonyos, hogy a helyiek egzisztenciájában mindvégig a földművelés és az állattenyésztés játszotta a legfontosabb szerepet, és az is, hogy ezen tevékenységeket már a XIII. századtól jól meghatározható birtoklási formák, művelési keretek közt végezték. Erre az időszakra határozottan elkülönült egymástól a földesúri és jobbágytelek, ezek külsőségei és belsőségei, valamint a közösen használt, azaz földközösségekhez tartozó rétek, legelők és erdők (SZABÓ J. 1977).

A három Bük benépesítésében szinte biztos, hogy a Büki familia és annak esetleg egyre népesebbé váló leszármazottai és/vagy familiárisai vettek részt (Vinczló, Mankó családok), hiszen mindhárom nemesi falu alapneve „Bük”, ami a mohácsi vész után sem változott meg, pedig akkor a helyi birtokos garnitúra nagy része lecserélődött (GYURÁCS F. 2000). Itt kell megjegyezni, hogy a három nemesi falu egészen 1902-ig nem alkotott egy közigazgatási egységet, mindhárom Büköt egy-egy előljáró, ún. hadnagy, továbbá bíró és jegyző irányította a középkorban, és az egyesítésig saját „önkormányzati” intézménnyel, „*Helység Házával*” is rendelkeztek. Az ismert vezetők listája korántsem teljes, de többüknek a neve fennmaradt (1., 2. és 3. táblázat).

1. táblázat: A három Bük hadnagyai 1850-ig

<i>Felső-Bük</i>	<i>Közép-Bük</i>	<i>Alsó-Bük</i>
Nemes Benedek (1817-1828)	Piadits Sándor (1820-1821)	Hetyéssy István (1820-1821 és 1930)
Szedenits István (1828-1835)	Hetyéssy István (1836)	Balog György (1836)
Fejér János (1835-1839)	Simon József (1848-1849)	Talabér Mihály (1848-1849)
Szedenits István (1839-1841)		
Kisfaludy Ferenc (1841-1842)		
Balogh István (1842-1847)		
Cséry János (1847-1850)		

(zárójelben a működési idejük) Forrás: Sági F. 2015

2. táblázat: A három Bük bírái 1849-ig

<i>Felső-Bük</i>	<i>Közép-Bük</i>	<i>Alsó-Bük</i>
Csonka Márton (1709-ben)	Kigyósi Mihály (1709-ben)	Takács Péter (1709-ben)
Németh István (1767-Ben)	Nagy Mihály (1767-ben)	Fekete Ferenc (1767-ben)
Csonka Ferenc (1841-Ben)	Kelemen István (1848-1849)	Kebelei István (1848-1849)
Cser István (1848-1849)		

(zárójelben a működési idejük) Forrás: Sági F. 2015

A birtokhatárban szétszórtnan elterülő, az új társadalmi, gazdasági környezetben elönytelen fekvésű községeket (talán Sándorfalva- és Tivánfalva-Bük is erre a sorsra jutott) felszámolták, esetleg lassan maguktól elsovadtak. Tivánfalva esetében az sem elképzelhetetlen, hogy Alsó-Bükkel összeépülve szűnt meg eredeti neve, hiszen több ízben is Mankó-Bükkel együtt említették a források.

A büki nemesek aktívan részt vettek Sopron vármegye irányításában is, és szerepük – ahogy országosan a köznemeseknek általában – különösen a királyi vármegyrendszer szétesésével, az azt a XIII. század második felétől fel-

3. táblázat: A három Bük jegyzői 1856-ig

<i>Felső- és Közép-Bük</i>			<i>Alsó-Bük</i>
Nagy István (1684-ben)	Major Pál (1758-1772)	Ilő György (1810-1811)	Schöpf Tóbiás (1785-1789)
Pesty Ferenc (1697-ben)	Osváld Imre (1773-ban)	Ilő János (1812-1813)	Kovácsics János (1796-1803 és 1810-1839)
Dugovics János (1702-ben)	Horváth János (1774-1775)	Ilő György (1813-1814)	Matics János (1803-1808)
Csorba János (1714-1717)	Tóth Mihály (1780-1788)	Gróff László (1814-1823)	Luttenberg János (1839-1840)
Dankovics István (1728-ban)	Bernáth Ferenc (1790-1792)	Füzy János (1823-1825)	Szente György (1840-1856)
Lasatics János (1737-1738)	Orbán Mihály (1793-1794)	Beödy Ferenc (1825-1837)	
Csuklin János (1739-ben)	Péntek József (1795-1796)	Kiss Ferenc (1837-1838)	
Solder Mihály (1748-ban)	Berta László (1797-1799)	Molnár József (1838-1843)	
Madarász József (1755-ben)	Nyúl István (1799-1810)	Pinthér Antal (1843-1856)	

(zárójelben a működési idejük) Forrás: Sági F. 2015

Megjegyzés: Felső- és Közép-Bükön legalább 1856-ig az rk. katolikus iskola (fő)tanítói voltak a jegyzők.

váltó nemesi vármegye kialakulásában. A nemesi vármegye ugyanis már nem a király hatalmának helyi megtestesítője, hanem a nemesi önrendelkezés, szükség esetén ellenállás szintére lett. A vármegyegyűléseken a nemesek egymás közül választották meg országgyűlési követeiket, amelyek kötött mandátummal, ún. követutasítással rendelkeztek. Az adókievetés és az újoncoszás kizárólagos joga volt a leghatékonyabb politikai fegyverük, amellyel akár az uralkodóval szemben is eredményesen fel tudtak lépni érdekeik védelmében. A három Bük nemesi községek lévén sok tisztviselőt adtak elsősorban Sopron vármegye vezetésének. Közülük a legismertebb Mankóbüki

Horváth Bálint alsóbüki evangélikus nemes, katonatiszt, aki egyaránt volt Sopron (1629-1628) és Vas vármegye (1634) alispánja, de a XVIII. században Felsőbüki Nagy István, az akadémia alapításában részt vett Pál nagybátyja is betöltötte Sopron vármegye alispáni tisztségét.

A vármegyei feladatrendszer bővülésével szükség lett kisebb közigazgatási kerületek kialakítására is, és ez az igény vezetett a járások (*processus*), illetve az azokat tagoló – általában járásonként 2-3 – szakaszokra, a kerületekre vagy más néven szakaszokra (*circulus*) osztották. A járás élén a vármegyei közgyűlés által választott főszolgabíró (*judex nobilium*, röviden: *judium*), a kerületek élén pedig 1-1 alszolgabíró (*vicejudium*) működött. A főszolgabíró felügyelt az egész járásra, az alispán utasításainak végrehajtója, illetve a lakossági panaszok fogadója volt egy személyben. Az ő hatáskörébe tartozott többek között a katonák kiállítása, a nemesség összeírása, a helységek kötelezettségeinek ellenőrzése, illetve az utak rendszeres karbantartásának megszervezése. Az alszolgabírók ugyanezen feladatokat látták el kerületeikben, a főszolgabíró utasításai szerint. A járásoknak, kerületeknek még nem volt állandó központja, annak a mindenkori fő-, illetve alszolgabíró kúrája, kastélya adott otthont. A három Büköt a XVIII. század végén a Rábán kívüli felső, majd az 1840-es évektől a Répce-melléki járásban találjuk (GYALAY M. 1989). A vármegyéhez hasonlóan a járásokban és a kerületekben is megjelentek a büki tisztségviselők, például az 1840-es években Radó Dániel alsó-büki lakosként volt a Soproni alsó járás egyik alszolgabírója.

1.2. A Répceente és Bük a dualizmus korában

Az 1848-1849-es forradalom és szabadságharc szétzúzta a feudális alapokon álló közigazgatást, amelyet a hatalom restaurációját elvégző Habsburg abszolutizmus sem állított vissza. A nemesi vármegyerendszer helyét a törvényhatósági jogú vármegye vette át, amely erre a területi szintre – meg persze a járásokra – nem a nemesi önrendelkezés, hanem a központi akarat helyi érvényesítését jelölte ki feladatként. Ahogy közel másfél évszázaddal azelőtt, III. Károly uralkodása (1711-1740) alatt a vármegyék, az 1860-as években a járási székhelyek is rögzültek.

A kiegyezést követően a vármegyei és a városi igazgatás megreformálására 1870-71-ben került sor. Az 1870. évi XLII. tc. a külön kategóriaként kezelt székesfővároson kívül a magyar városok kettő, egyértelmű jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező csoportját alkotta meg, a vármegyékkel azonos rangú törvényhatósági jogú, valamint a járással megegyező státuszú rendezett tanácsú városokét. Az 1871. évi XVIII. tc. az 1848-ban már megszüntetett egykori oppidumok helyzetét rendezte, és egy részüket rendezett tanácsú várossá emelte fel, a többit pedig a jóval alacsonyabb rangú községi jogállásba sorolta. Az 1876. évi XX. tc. a 48 szabad király város közül 28-tól megvonta a törvényhatóságot és beolvasztotta őket vármegyéjükbe. A szabad királyi városi és az oppidum elnevezéseket ettől kezdve csak hagyománytiszteltből használhatták a helységek, valódi tartalmuk nem maradt ezeknek a címeknek. A községek helyzetét az 1886. évi XXI. tc. rendezte mégpedig úgy, hogy a községeket három nagy csoportra, a kisközségekre, a nagyközségekre és a már említett rendezett tanácsú városokra osztotta.

A Répce-melléki járás központjának 1876-ban az oppidum rangját elvesztett, helyette nagyközségi rangot kapott Csepreget jelölték ki, és a járás is felvette központjának a nevét. A településen elindultak a járási feladatkörhöz tartozó intézményrendszer – hivatal, bíróság, polgári iskola stb. – kiépítése, de a vasút hiánya miatt gazdasági értelemben nem tudott közigazgatási egységének valódi központja lenni. A Sopron – Szombathely – Nagykanizsa vasútvonal (a déli vasút) eredetileg ide tervezett szakaszát a helyi birtokosok ellenállása miatt végül Felső- és Közép-Bük között építették meg. Ennek köszönhetően a három Bük erőteljesebben iparosodott, egy nagy cukorgyár és három kisebb téglagyár létesült a korszakban, és a népességszám dinamikusan növekedett a három egymástól független, 1871-től községi, 1886-tól kisközségi rangú településen. Ez persze nem jelentette azt, hogy közigazgatási ügyekben ne működtek volna együtt egymással, illetve a szomszédos helységekkel. 1872-ben a településvezetők közül a hadnagyi rang megszűnt és egészen a második világháború végéig a bírák és a jegyzők vezették a településeket. Bükön a jegyzői állást 1860-194 között betöltő Koppányi

Lajos nem csak a három Bük, hanem Bő jegyzői feladatait is ellátta, és utóda, az 1894-1915 között működő Nagy István is volt mindhárom Bük jegyzője (SÁGI F. 2015).

A kormányzat, takarékosági megfontolásból, adminisztratív és pénzügyi eszközökkel egyaránt ösztönözte a kisközségek nagyközségekké történő egyesítését. Országos tapasztalat volt ugyanis, hogy a kisközségek a törvény által előírt kötelező feladatokat önállóan nem, hanem csak egymással szövetkezve tudták ellátni. Ez viszont azt eredményezte, hogy a gyakran kaotikus közfeladat ellátási rendszerek működtetése a helyi és a megyei apparátusra egyaránt jelentős többletterheket rótt úgy, hogy eközben a kisközségek zömének a költségvetése is deficitese volt. A három Bük esetében is ez volt a helyzet, hiszen a korabeli alispáni jelentések beszámolnak arról, hogy „mindhárom Bük éves költségvetése nagymértékben deficitese volt, a kiadási oldal többszöröse a bevételének” (GALAMBOS A. 2003, p. 613.). Mindezt tetézte, hogy a jelentős kiadások nem eredményeztek az adott kor színvonalának megfelelően hatékony feladatellátást, hiszen a három Bük külön képviselőtestületeket tartott fenn, ugyanakkor közösen egy jegyzőt alkalmazott, járási ügyekben Csepreghez tartozott, de például a körorvosának székhelye Böben volt.

A három Bük közül a takarékosági szempontokat elfogadva a heterogénebb társadalmú és szerényebb anyagi helyzetben lévő Felső- és Közép-Bük támogatta az egyesítést, az alsó-büki gazdák nagy része viszont kifejezetten ellenezte. Ellenállásuk oka az volt, hogy e gazdák zöme virilista lévén kényelmes többséget alkotott az alsó-büki képviselő-testületben, amelyet az egyesítés után nyilván nem lehetett fenntartani. Ráadásul az érdekérvényesítő képességük csökkenését úgy kellett elviselniük, hogy az egyesítés anyagi terheit viszont nagyrészt rájuk hárult. Bárány Solymossy Ödön, a kerület szabadelvű párti országgyűlési képviselője tudta csak meggyőzni az alsó-bükieket, és így elhárult az akadály az egyesítés előtt. 1902. március 10-én a Sopron vármegyei közgyűlés az egyesülő nagyközségnek a Bük nevet adta. 1902. június 27-én Széll Kálmán miniszterelnök mint belügyminiszter leiratot intézett a vármegyéhez, melyben elrendelte a három Bük egyesítését, ami egyúttal a folyamat végső

aktusának, az egyesítés tényleges dátumának tekinthető (GALAMBOS A. 2003, p. 614.).

Az egyesült Bük nagyközségben a virilizmus elve alapján ugyan már nem a nemesek, de továbbra is a vagyonosabb réteg, egy szűkebb kör irányította a közügyeket, amit azt a monarchia szétesése után néhány évvel készített adatok is mutatnak (4. táblázat).

4. táblázat: Bük viriliseinek névjegyzéke 1920-ban

	Adófizető neve	Állami adója összege (Korona)	Vallása
1.	Büki Cukorgyár	3551,98	--
2.	Markovits Katalin	821,28	rk.
3.	Rozsos Ferenc	796,56	rk.
4.	Mayersberg Dávid	712,79	izr.
5.	Hetyésy Lajos	339,97	ev.
6.	Mogyoróssy Samu	289,51	ev.
7.	Nagy István	262,56	ev.
8.	Feigelstock Benő	261,36	izr.
9.	Szedenits István	258,83	ev.
10.	Galavits József	227,95	rk.
11.	Balogh Géza	227,19	ev.
12.	Balogh József	173,11	ev.
13.	Mesterházy István	159,18	ev.
14.	Balogh Lajos	151,74	ev.
15.	Mesterházy Lajos	139,65	ev.
16.	Lovranits György	139,46	rk.
17.	Csik Kálmán	127,46	ev.
18.	Szabó Kálmán	124,29	ev.
19.	Horváth Samu	122,43	rk.
20.	Mesterházy József	111,18	ev.

Forrás: SZABÓ J. 1985, p. 50.

A virilista névjegyzék híven tükrözi a gazdasági és társadalmi struktúraváltást, hiszen a 20 fős képviselőtestületben lényegében csak a legnagyobb munkáltató (a cukorgyár) és gazda-

sági holdudvara képviseltette magát. Az alsóbüki evangélikus nagygazdák abszolút többségben voltak, holott ekkor a falunak csak 1/3-a volt ágostai hitvallású. Új arcok és foglalkozások is feltűnnek itt, például a malomtulajdonos Lovranits, a gabonakereskedő Mayersberg vagy a már ismert téglagyáros és bolttulajdonos Feiglstock. Ezzel szemben olyan nemesi családok tűntek el, mint az Eneseiek, Baranyaiak, Radók, Berzsényiek, akik gyaníthatóan katonatiszti vagy hivatalnoki pályára törekedve valamely városba költözve elhagyták Büköt.

1.3. Bük közigazgatási keretei a két világháború között

A trianoni békediktátum a környékbeli járási központokkal – Kőszeggel, Sopronnal, Szombathellyel – ellentétben Csepreg járását nem csonkította meg, sőt két fő ok miatt a székhely közigazgatási egységen belüli pozíciója megerősödött. Az egyik, hogy Lövé, Nemeskér, Sopronhorpács és Völcséj községeket 1925-ben a Soproni, Pusztacsaládót 1927-ben pedig a Kapuvári járáshoz csatolták (*GYALAY M. 1989, p. 642.*). Az 1917-ben leégett büki cukorgyár miatt a település demográfiai és gazdasági lejtmenetbe került, és – pontosan nem tudjuk, mikor, de – megfosztották nagyközségi rangjától is.

1931-ben elkészült a községháza, amely ma is ebben a funkciójában, önkormányzati hivatalként üzemel. A községet irányító bírák és jegyzők már ott viselték a hivatalt (**5. táblázat**).

5. táblázat: Bük bíráinak és jegyzőinek névsora a két világháború között

Községi bíró	Időtartam	Községi jegyző	Időtartam
Lovranits György	1916. 09. 26-1919. 04. 07.	Halász Jenő	1915-1928
Kajdy József a községi néptanács elnöke	1919. 04. 07-08. hó	Gáspár P(ál) József	1928-1950
Lovranits György	1919. 08-1930		
Major János	1930-1933		
Horváth Samu	1933-1936		
Szedenis István	1936-1945		

Forrás: *SÁGI F. 2015*

1.4. Bük közigazgatása a szocializmus időszakában

A II. világháborúban elszenvedett vereség és a kiépülő új, szovjetek által irányított berendezkedés néhány év alatt eltüntette a magyar polgári közigazgatást. Az 1949-es sztálini típusú alkotmány elfogadását követően került sor a helyi-területi közigazgatás átfogó reformjára. Az 1949. évi XX. törvény szerint az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács. Az Alkotmány azon rendelkezését, miszerint a helyi tanácsok az államhatalom helyi szervei, a tanácsokról szóló 1950 évi I. törvény (az ún. I. tanácsi törvény) értelmezte. A jogszabály felszámolta a községek, városok és megyék önkormányzatiságát, és a legjelentősebb újítása az volt, hogy az addig a vármegye igazgatási egységeként működő járásban képviseleti alapon szervezett állami szervet, járási tanácsot hozott létre.

Térségünkben a legnagyobb változást azonban nem ezek jelentették, hanem az, hogy ez a bizonyos 1949/1950-es közigazgatási átszervezés megszüntette egész Sopron vármegyét és a Csepregi járást. Falvainak egy részét meghagyták a győrről összevont Sopron megyében. A horvát és német településeket a Kőszeg központú Írottkői, Csepregi és Büköt a Szombathelyi, a többi falut pedig a Sárvári járáshoz csatolták.

Az 1950-es évek végétől kezdték a területi tervezést a népgazdasági tervezés részének tekinteni, így megindul a településhierarchia alsóbb szintjein is a racionalizálás, ami az igazgatási funkció körzetesítésében, a közös tanácsok számának növelésében is megnyilvánult. Érdekes, hogy a szomszédos Csepreggel ellentétben Büknek a szocializmus évtizedei alatt egyszer sem volt csatolt települése, tanácsa mindig önálló hivatal volt, önálló tanácselnökkel és végrehajtó bizottsági (VB) titkárral (**6. táblázat**).

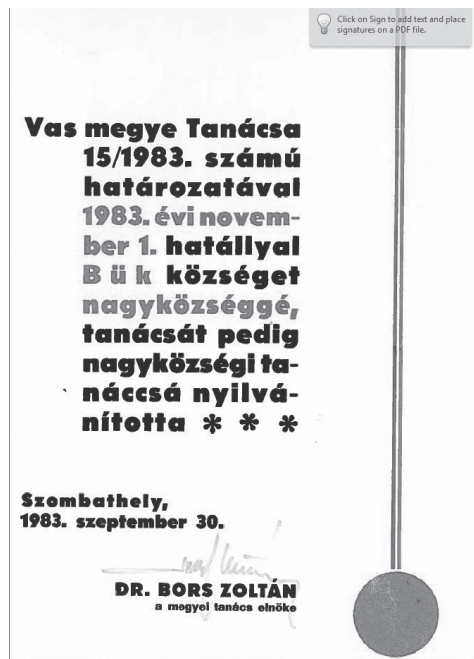
Bük az 1962-ben megnyitott gyógyfürdőjének településfejlesztési hatásai csak később és folyamatosan erősödve jelentkeztek, így az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió (OTK) még Csepreget tekintette a Közép-Répcemente térszervező centrumának. Bük 1983. november 1-i hatállyal kapta meg a nagyközségi rangot (**1. kép**).

6. táblázat: Bük tanácselnökei és VB titkárai

Községi bíró	Időtartam	Községi jegyző	Időtartam
Bedy János	1945-1948	Gáspár Pál József	1945-1950
Takács István	1948-1950		
Tanácselnök	Időtartam	VB titkár	Időtartam
Somogyi István	1950-1952	Gáspár Pál József	1950-1951
Szűcs István mb.	1953	Kálmán István	1951
Csuka Kálmán	1953	Szabó Magdolna	1951-1953
Vajkovics Sándor	1953-1958	Kálmán László	1953-1955
Tóth Gyula	1959-1963	Horváth Béla	1955-1990
Udvardy László	1963-1964		
Teklits István	1964-1990		

Forrás: HORVÁTH S.-KRÁNITZ J.-PÉTER L.-NÉ 1988 p. 136.

1. kép: Bük nagyközségge nyilvánítását tanúsító megyei tanácsi oklevél



Forrás: BÜKI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A járási rendszer 1983. december 31-i megszüntetése után Bük nagyközség Szombathely városkörnyéki igazgatásába került, amely for-

máció a rendszerváltással elhalt. 1990-re hazánk településhálózata közigazgatási értelemben atomizálódott.

2. A büki önkormányzás a rendszerváltás óta

Az 1989-es kelet-európai rendszerváltás együtt járt azzal, hogy a Szovjetunió meggyengülésével az addig a katonai és gazdasági érdekszférájához tartozó keleti blokk országainak politikai irányultságát immár az ún. euroatlanti orientáció jelentette, amely katonai szempontból a NATO, gazdasági vonalon pedig az EK tagságot jelölte ki elérendő célként.

A követendő két fő társadalmi-gazdasági paradigmához, a demokratikus jogállamhoz és a piacgazdasághoz illeszkedő helyhatósági rendszer kialakításának kiemelt célja volt, hogy a települések alá-fölérendeltségét megszüntessék. A települések fejlődésének általános feltételrendszerét az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv.) adta meg. Elismerve, hogy minden településnek joga van arra, hogy önmagát igazgassa, tehát önkormányzatot alakítson. Ez a nagy lehetőség egyúttal nagy felelősséget is rótt a helyhatóságokra: ők lettek saját sikereik kovácsai és/vagy kudarcaik elviselői. Az önkormányzati rendszer atomizálódott, és a kapott szabadságot sokan úgy értelmezték, hogy a lehető legtöbb feladatot közigazgatási határaikon belül kívánták ellátni, és a sok rossz múltbéli tapasztalat miatt lehetőleg minimálisra csökkentették az egymás közötti együttműködési formákat és alkalmakat.

Az önkormányzati feladatok finanszírozásában vállalt állami szerep csökkenésével és a közszolgáltatások optimális ellátásához szükséges népességszám biztosításának érdekében a települések integrációs hajlandósága az 1990-es évek közepétől ismét megnőtt, és így volt ez a Répce mentén is. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elnökének 9006/1994 (S.K.3) számú közleménye, amely hazánkban bevezette a kistérségnek, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét, 138 ilyen körzetet alakított ki, de közte még nem szerepelt a Répcementi társulás. Erre 1997. augusztus 1-jével került sor, amikor itt is kialakították a NUTS 4-es (ma LAU 2-es) szintet, amelynek a városi rangját 1995-ban visszakapott Csepreg lett a központja. Az 1990. szeptember 20-i önkormányzati választásokat követően október 11-én megalakult képviselő-testület (7. táblá-

zat) jól megfontolt települési anyagi érdekek miatt¹ nem támogatta a várossá válást, de a városias fejlődést igen.

7. táblázat: Bük rendszerváltás utáni első önkormányzati képviselő-testülete

Polgármester	Dr. Szele Ferenc	
Alpolgármester	Id. Szidoly László	
Képviselők	Bodorkós László	Major Gyula
	Id. Gyurácz József	Németh Jenő
	Dr. Jánossy János (elhunyt 1992-ben, helyette Boda Zoltán 1993. február 8-tól)	Pereznyák Zoltán
	Horváth Lajos	Pócza Csaba

Forrás: WWW.VALASZTAS.HU

A jelentős helyi – először csak szinte kizárólag az idegenforgalomból, majd az iparüzésből – adóbevételeknek köszönhetően a kisvárosokra jellemző intézményhálózat tudatos kiépítése, illetve modernizálása valósult meg. Az óvoda teljes felújítása (1993) után a vendéglátóipari szakképzés elindítása (1995) az oktatást, a rendőrség letelepítése (1993) a hatósági munkát, a művelődési központ kibővítése (1998) a kulturális kisugárzást erősítette, míg a labdarúgó pálya korszerűsítése és a sportcsarnok építése (1995) pedig a Nemzet Sportvárosa cím elnyerését (1996) eredményezte. *Bük – némileg paradox módon – tehát éppen a nagyközségi jogállásból származó anyagi előnyöket kétéves váltásban Bük, illetve Csepreg polgármestere látta el.*

A felsorolt fejlesztések jelentősen megerősítették Bük térségi pozícióit, így amikor a 2004. évi CVII. törvény a közös feladatok ellátására már jogi személyiségű *többcélú kistérségi társulások* megalakítását mondta ki, Bük a 16 település részvételével létrejött Felső-Répcementi Többcélú Kistérségi Társulás Csepreggel azonos rangú társközpontja lett. Az társulási tanács elnöki teendőit kétéves váltásban Bük, illetve Csepreg polgármestere látta el.

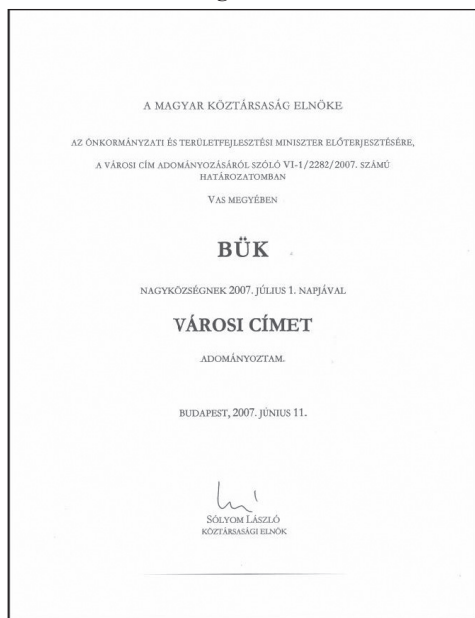
A Felső-Répcementi Többcélú Kistérségi Társulás közösen ellátott feladatai a következők voltak:

- orvosi ügyelet,
- családsegítő- és gyermekjóléti szolgálat,

- védőnői szolgálat,
- mozgó könyvtár,
- belső ellenőr.

Miután az idegenforgalmi adó állami kiegészítése a városi rangú települések szálláshelyein is lehetővé vált, Bük várossá válása előtt is elhárult a legnagyobb, gyakorlatilag egyetlen akadály. Ettől kezdve a folyamat felgyorsult: a képviselő-testület 2006 végén benyújtotta a várossá nyilvánítási pályázatot, és Bajnai Gordon önkormányzati és területfejlesztési miniszter előterjesztése nyomán Sólyom László köztársasági elnök 2007. július 1-i hatállyal Büköt várossá nyilvánította (**2. kép**).

2. kép: Bük várossá nyilvánítását tanúsító köztársasági elnöki oklevél



Forrás: *BÜKI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL*

A *járási rendszer* 2013. január 1-i indulásával a Csepregi kistérség, illetve a Felső-Répcementi Többcélú Kistérségi Társulás nem vált önálló járássá, településeit a Kőszegi és a Sárvári járás között osztották fel, nem teljesen az 1983. december 31-i állapot helyreállításával.² *Vas megyében a 9 kistérség helyett 7 járás alakult.*

A társulás települései azonban úgy döntöttek, hogy tovább folytatják együttműködésüket és Répcementi Önkormányzati Társulás néven önkéntes önkormányzati társulást alapítottak, amely 2013. január 1-től a régi társulás területi illetékességével ugyanazt a feladatrendszert látja el. A társulás elnöke a büki (dr. Németh Sándor), az alelnöke pedig a csepregi polgármester (2014-ig Király Árpád, azóta Vlasich Krisztián) lett, a törvény erejénél fogva megszűnt társulási munkaszervezet feladatait a továbbiakban a Büki Közös Önkormányzati Hivatal végzi. *Az immár Bük központtá vált Répcementi Önkormányzati Társulás (a továbbiakban RÖT) az egyetlen olyan önkormányzati társulás Vas megyében, amelynek nem járási székhely a központja. Ez mutatja, hogy a térségi feladatok ellátásában a fürdővárosnak továbbra is hangsúlyos szerepe van, hiszen minden tekintetben a nagyobb városok nem fejtenek ki egyértelmű vonzást a Répce-vidékre. Ebből a megfontolásból a képviselő-testület határozatban kérelmezte a Vas Megyei Kormányhivataltól a Kormányzatnál történő közbenjárást annak érdekében, hogy vizsgálják felül korábbi álláspontjukat, és támogassák egy Bük központú járás kialakítását nagyjából a Csepregi kistérség területi illetékességével. Az indoklás és indoklás leg-erősebb eleme az, hogy a többcélú kistérségi társulási rendszert felváltó járási beosztás az előbbivel ellentétben nem kötelező önkormányzati, hanem államigazgatási feladatokat lát el. Ebből fakadóan a korábban a többcélú társulások által vállalt feladatok ellátásában főleg az aprófalvas térségekben zavarok fognak mutatkozni. A javaslatlét szakmai munkaanyag formájában is napvilágot látott, éppen e folyóirat hasábjain (Kocsis Zs. – Németh S. 2013b).*

A javaslat sajnos nem kapott támogatást, nem jött létre büki járás. Emiatt a környékbeli települések feladatellátásában a prognózisunknak megfelelően tényleg problémák merültek fel. Sem a központi orvosi ügyeletet, sem pedig a védőnői ellátást nem vette át a járás, azok jelenleg is járáshatárokon átnyúlva Bük központtal működnek.

Különösen érdekes a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat ügye, amely a járási rendszer Vas megye északi részén történő működésének egy különleges megnyilvánulása, a korábbi koncepciónkban foglalt prognózisoknak az iga-

zolója. A jogszabályi környezet változása miatt 2016. január 1-jétől ezt a szolgáltatást csak úgy lehet megszervezni, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések ugyanott veszik igénybe ezt a szolgáltatást. Mivel a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések nem lehetnek más járásban, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatást csak akkor lehet más járásban igénybe venni, ha a közös hivatalhoz tartozó valamennyi település ott látja el a feladatát. A korábbi Csepregi kistérségbeli Bő körjegyzőségéhez tartozó hét község – Bő, Chernelháza, Górház, Mesterháza, Répceszentgyörgy, Sajtoskál és Tompaládony – részére Bük látta el ezt a feladatot. Ők egységesen a Sárvári járásba kerültek át, és a körjegyzőség azzal a Hegyfaluvall, Pósfával és Szelestével egészülve alakult át közös önkormányzati hivatallá, amely községek a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatását Sárvár oldotta meg. A további hét települést Sárvár viszont a jelenlegi alkalmazotti létszáma mellett már nem tudja fogadni, így azok a Bük vezette Répcementi Önkormányzati Társulás családsegítő és gyermekjóléti szolgálatába kérték felvételüket. Ugyanez a helyzet a Szombathelyi járáshoz tartozó, annak északi részén fekvő Acsád, Nemesböd, Meszlen és Vát községekkel is, akik szintén Bükhez csatlakoznának.

Ez az eset világosan mutatja azt, hogy a három – Kőszegi, Sárvári és Szombathelyi – járás határterületén már nem érvényesül annyira a központ vonzó hatása, hogy teljes körűen vagy zavartalanul ellássa periferiáját. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy itt, a „senki földjén” egy új központot kell kialakítani.

Összegzés

A települési önkormányzás büki példán történő bemutatása alapján látható, hogy az agrárfaluból miként lett fürdőváros, és az együttműködési készségének és képességének köszönhetően miként vált egy periferiális helyzetű faluból a Közép-Répcementi legfontosabb térszervező centrumává, ezzel párhuzamosan pedig települési önkormányzati munkája, térségi hatású hivatali tevékenységgé. A XX. század utolsó harmadától folyamatosan lépked előre a településhierarchiában: az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció alsófokú központtá nyilvánította

(1971), majd nagyközséggé (1983), kistérségi (társ)központtá (2004) és várossá (2007) vált.

Úgy véljük, hogy Bük gazdasági erejét, viszonylag kedvező demográfiai viszonyait és további lehetőségei alapján a folyamat tovább tarthat, és Bük számára indokolt, mintegy 15 km-es körzetének pedig egyenesen szükséges lenne, hogy járási székhely legyen. Önkormányzatának hatása ugyanis már régen nem csak települési szintű, hanem térszervező erejű.

NÉMETH SÁNDOR

Irodalom

Könyv, folyóirat

BELUSZKY P. (2003): Magyarország település-földrajza (Általános rész). Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 568 p.

CSAPÓ T. ET AL. (1994): Csepreg várossá nyilvánításának terület- és településfejlesztési alapjai. MTA RKK – Észak-dunántúli Osztály, Vas megyei Kutatócsoport, Szombathely, 113 p.

CSIZMADIA A. – KOVÁCS K. – ASZTALOS L. (1998): Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 560 p.

GALAMBOS A. (2003): A három Bük egyesülése. In: *Vasi Szemle* LVII. évf./5. sz. pp. 610-616.

GYALAY M. (1989): Magyar igazgatástörténeti helyesnévlexikon. MTA, Budapest, 905 p.

GYURÁCS F. (2000): Bük. Száz Magyar Falu Könyvesháza Kht., Budapest, 199 p.

HORVÁTH S.-KRÁNITZ J.-PÉTER L.-NÉ (1988): Vas megye közigazgatási beosztása 1945-1950-1987. Vas Megyei Tanács, Szombathely, 367 p.

KOCSIS Zs. – NÉMETH S. (2010): Két kistérségi társközpont, Bük és Csepreg térszervező szerepe I. - időbeli (történeti) vizsgálat. In: *Comitatus* XX. évf./4. sz. pp. 19-43.;

KOCSIS Zs. – NÉMETH S. (2013A): Két kistérségi társközpont, Bük és Csepreg térszervező szerepe II. - térbeli (földrajzi) vizsgálat. In: *Comitatus* XXIII. évf./nyári szám pp. 44-73.;

KOCSIS Zs. – NÉMETH S. (2013B): Egy lépésre a büki járástól? - Javaslattevő munkaanyag egy Bük központú járás kialakításához. In: *Comitatus* XXIII. évf./őszi szám pp. 49-53.;

SÁGI F. (2015): Bük vezetői. Kézirat, Bük, 10 p.

SZABÓ J. (1985): Bük község másfél évszázada. I. kötet. Kézirat, Büki Nagyközségi Könyvtár, 326 p.

SZABÓ J. (1977): Az ókori és középkori településszerkezet alakulása Bükön és a Répce vidékén. Kézirat, Bük Városi Könyvtár, 260 p.

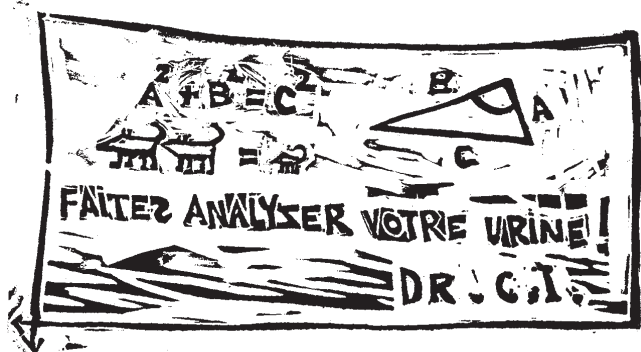
Internetes forrás

WWW.VALASZTAS.HU

Jegyzetek

1. Az 1990-es években a települési önkormányzatok által beszedett idegenforgalmi adó (IFA) állami kiegészítését csak a községi/nagyközségi önkormányzatok kaphatták meg, tehát Bük az esetleges várossá válásával a legnagyobb helyi adóbevételéhez kapcsolódó többlettámogatástól fosztotta volna meg magát. A 2000-es években ez a fajta megkülönböztetés megszűnt, így elhárult a legnagyobb akadály Bük várossá válása előtt.

2. Bük, Csepreg, Iklanberény, Lócs, Tormásliget és Tömörd a Kőszegi járáshoz került. Közülük Iklanberény és Lócs 1983. december 31-ig a Sárvári járáshoz tartozott. A Csepregi kistérség további tíz települése – Bő, Chernelházadamonya, Gór, Mesterháza, Nagygeresd, Nemesládony, Répceszentgyörgy, Sajtoskál, Simaság és Tompaládony – a Sárvári járáshoz „tért vissza”.



Vizsgáltassa meg
a vizeletét (1965)

Önkormányzat, mint a társadalombarát közigazgatás eleme

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja a román önkormányzat működését és a társadalommal való kapcsolatát, a területi tervezést, mint aktuális területi cselekvést megalapozó tervezési folyamat alkalmazásának lehetőségeit Romániában. Az első részben egyes közigazgatási formák és azok szerepe, működési módszerei kerülnek bemutatásra. Néhány nemzetközi elméletet és megállapítást sorakoztatok fel a társadalombarát közigazgatási reformokról. A vizsgálat második felében a romániai területi irányításra vonatkozó törvénykezést és annak alkalmazását ismertetem, végül választ keresek arra kérdésre, hogy az elméletileg jól működő román közigazgatás problémamentesen alkalmazható-e a gyakorlatban, illetve Románia ezzel a közigazgatással eleget tud-e tenni a társadalmi kihívásoknak.

Azok az elképzelések, hogy az állam szerepét jól eltervezett és megalkotott közigazgatással lehet betölteni, feltételezik, hogy a kettő között szoros kölcsönhatás létezik. E kölcsönhatást az általános társadalmi, gazdasági, technológiai, környezeti tényezők befolyásolják, ezért képesek abba az irányba elmozdítani, amely tényező erősebb hatást mutat. A közigazgatás engedi a döntéshozatalt kisebb települési, önkormányzati szinten, míg az állami szféra a bürokratikus utat tartja megfelelőnek.

Nem is kérdéses, hogy a kortárs államnak jelentős, korábban nem tapasztalt mértékű és jellegű kihívásokat, feladatokat kell elviselnie, megoldania, ezért a szakemberek olyan elméleteket, módszereket kell kidolgozzanak, amelyekkel e szerepet a leghatékonyabb közigazgatással lehet betölteni.

A rendszerváltáskor kialakult új önkormányzati struktúra a sok kicsi, önálló települési önkormányzattal a 2000-es évek elején ugyan segítette az átalakulást, de ez a szétaprózódottság akadályozni fogja a hazai területfejlesztést. (Bíró, 1986). Az Európai Unióba való beilleszkedésünk ezen a területen szinte teljessé vált, de mindeközben az országon belül egyre inkább a „önállósulás” teljesedik ki, amely hosszútávra nem biztató jelenség, ugyanis az egymással versengő, legtöbb esetben együttműködni képtelen települések csatája zajlik. Ez a folyamat hazánk fejlődésének komoly gátja lesz és a már korábban felvázolt Bírói-koncepció negatív jellemzőit fogja igazolni továbbra is.

A közigazgatást „közösségi úton” kell végezni, ezért a kormányzat legfontosabb feladata, hogy valódi önkormányzásra és öngondoskodásra alkalmassá tegye az egyéneket és a közösségeket. Ennek érdekében a kormányoknak a döntések meghozatalába a lehető legtöbb embert és intézményt be kell vonniuk. Ebben a megközelítés-

ben rejlik a bürokrácia kiszorítása, a hierarchia elutasítása, valamint a társadalom-központúság kérdésének kezelése is.

Napjainkban az önkormányzatok szerepe és hatásköre fokozatosan növekszik, hiszen a helyi fejlesztések, problémák megoldásában, döntések meghozatalában „szabadkezet” kaptak. Ez azzal is magyarázható, hogy a közigazgatás feladatai egyre növekednek a közigazgatással szembeni elvárásokkal egyidőben. Mindenkor követelmény az önkormányzati rendszerrel szemben a folyamatos alkalmazkodás a gyors és mélyreható változásokhoz (Józsa, 2008).

Vizsgálatok, eredmények

A közigazgatás meghatározása kérdések sorozatát indíthatja el, mert több szempontból értelmezhető, például közigazgatás, a „közjő” szolgálata, de hatalom is, ki dönt és mi szerint, ki a végrehajtó, politikai hatások, stb.

Valójában a közigazgatás, mint rendszer nagyon jelentős alkalmazkodási képességgel rendelkezik, ennek az alkalmazkodási, reagálási képességnek a fokozása azonban kétségtelenül jelentős kihívása minden kortárs közigazgatási reformnak. Olyan időszakokban, amelyek nagy mértékben eltérnek a szokásos („normális”) állapottól, felértékelődnek a közigazgatás elemzési, hibakutatási-javítási, kísérletezési funkciói. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a komplexitási kihívás valójában adaptációs kihívás.

Ha a meglévő közigazgatás nem működik eredményesen, akkor újítások bevezetésére kell összpontosítani, illetve reformokat kell kidolgozni és alkalmazni. Caiden szerint a közigazgatási reform helyes meghatározása: „Közigazgatási reform az elvekben, szervezésben, szerkezetben, módszerekben vagy eljárásokban végbevitt olyan változtatás, amelynek célja a közigazgatási folyamat javítása. ... Ez egy folyamatos, olykor alig érzékelhető evolúciós folyamat, nem pedig revolúció” (Caiden, G. E., 2007). Ebből a meghatározásból is kitűnik, hogy a közigazgatási reform egy tudatos, javító szándékú változtatás, nem pedig valamiféle spontán folyamat.

Egyetértek Gellén meglátásával, miszerint, olyan reform, amely minden területet érintene, a gyakorlatban aligha képzelhető el, hiszen a közigazgatási reformok fontos sajátossága, hogy a reformokkal járó átalakításokat működés közben kell kivitelezni. Mindenik szakember csak a saját kutatási területének megfelelő működést elemzi és csak azokban javasol javításokat. Eszerint a reformok hatásuk szerint kategorizálhatók: általános, szervezeti, személyzeti, pénzügyi területek reformjai. (Hajnal, 2008) A közigazgatási reformok tanulmányozásához alkalmazott amerikai és európai példák alkalmazása sokszor nehéz, mivel érett demokratikus jogállamok esetében többnyire csak hatékonyságot javító reformok fordulnak elő. Ez a megkülönböztetés nem jelent értékítéletet, hiszen az átfogó reform nem szükségszerűen jó és az evolutív reform sem szükségszerűen

rossz vagy helytelen. Az alább bemutatandó két reformtípusnak meg van a maga helye és perspektívája. A tematikus reformok a közigazgatás bármely területét érinthetik, de terjedelmükben korlátozottak. A sikeres tematikus reformok a későbbiekben alapul szolgálhatnak további reformok kivitelezéséhez vagy akár a reformok átfogó reformmá való fejlesztéséhez is, amennyiben ennek szükségessége és lehetősége idővel bekövetkezik.

Bemutatásra kerülő közigazgatási reformok:

New Public Management: (tovább NPM)

Az állam és társadalom- valamint piacbarát közigazgatási reformok legmarkánsabb irányzata. Az NPM a menedzsertechnikák és üzleti elvek alkalmazását jelenti a privátszektorból a közszférában, a piaci és az állami-gazgatási szabályok keveréke alapján működik.

Az NPM ideológiája az, ha valami jól működik egy államban, az jól kell működjön a világ másik felén is, valamint, ami jó gazdasági életben, az alkalmazható kell legyen a közigazgatásban is.

Osborne és Gaebler az intézményeit a saját erőforrásaiból, önerőből és önálló helyi kontroll alapján működtetni képes helyi társadalmak erőfeszítéseit mutatja be, melyek nyilvánvalóan fogékonyabbak az innovációra. A vállalkozói szellemű igazgatás-vezetés versenyképes közszolgáltatásokat követel a szol-

gáltatást nyújtóktól, ezzel ösztönzi a nagyobb hatékonyságot, igyekszik az állampolgárokat, mint egyéneket és közösségeket valódi döntési helyzetbe hozni annak érdekében, hogy tökéletesebb kontrollt valósítsanak meg az igazgatás fölött, melyet képesek befolyásolni és saját érdekeik szerint (a közérdeknek megfelelően) irányítani. A valódi döntési helyzetbe hozás tájékoztatást, információ-átadást, a döntésekbe való tényleges bevonást, a döntések decentralizálását jelenti. A közigazgatás feladata, hogy a közjón munkálkodó helyi társadalmakat, szervezeteket segítse céljaik megvalósításában anélkül, hogy korlátozná őket. (Gellén, 2012)

2011-ben az Egyesült Királyság Kormánya publikálta a „Nyílt Közzolgáltatások Stratégiát”. Az Open Public Services White Paper (Fehér Könyv) alapvetése különbözik a Romániában megszokott közigazgatási reformprogramok kiindulópontjától. Tartalma szerint a reformprogramnak nem az a célja, hogy átfogóan javítsa a brit közzolgáltatások színvonalát, mivel azok többnyire a világ élvonalában vannak.

A White Paper elsődleges célja a brit társadalom stabilitásának szolgálata¹. Ahol lehetséges, növelni kell a versenyképességet, mint hatékonyságnövelő eszközt, valamint (mivel a versenytársak törvényszerően egymást is ellenőrzik) az átláthatóságot.

A közzolgáltatásokat leginkább decentralizálni kell. Ez az alapelv a szubszidiaritás elvéhez hasonlít, bár nem a hatékonyság jegyében született, hanem kimondottan abból az elgondolásból

fakad, hogy a kormányzat demokratikus legitimációját az erősíti, hogy a központi igazgatás igyekszik a helyi közösségekhez telepíteni a közszolgáltatásokat.

A közszolgáltatások nyújtása a közszolgáltatók széles köre számára nyitva kell legyen, hogy az állami, helyi közösségi, nonprofit és piaci (for profit) szereplők egyaránt részt vehessenek a közszolgáltatások nyújtásában, mégpedig minél nagyobb számban, a verseny lehető fokozása érdekében.

A közszolgáltatásokhoz való egyenlő jogú (fair) hozzáférés alapelve.

A közszolgáltatásoknak mind az adófizetők, mind az ügyfelek számára átláthatóknak kell lenniük. (Gellén, 2012)

A helyi önkormányzatok alkotó-fejlesztő beállítottságának kiegészítője a helyi közszolgáltatás reformja is. A reform lényege: nyitottság az innovációk iránt, az innovációk alkalmazásának képessége a helyi társadalom kontrollja alatt, a helyi társadalom érdekében. A közszolgáltatások sokféleségének biztosítása érdekében minél több szereplőt kell bevonni a közigazgatásba. Eszerint "lehetőség nyílik a versenyben rejlő hatékonysági tartalékok felhasználása mellett a közszolgáltatások iránti társadalmi igények sokféleségének lehetőség szerinti lefedésére is"(Gellén, 2012).

A Fehér Könyv által felkínált modell a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésére, a közszféra költségeinek csökkentésére és a közszolgáltatások színvonalának növelésére, és az ál-

talános esélyteremtésre összpontosít. Ezzel együtt az ellenőrzés fontosságát is hangsúlyozza részben olyan közszolgáltatások felépítésével, amelyek az állampolgárok és helyi közösségek számára közvetlenül ellenőrizhetőek, részben a központi szervek ellenőrzési jogosítványainak fokozásával.

Good Governance:

Az NPM társadalombarát irányzatától az különbözteti meg, hogy az NPM esetében a társadalmi szereplők közötti viszonyt és pozíciót a verseny látja el, a governance pedig a közérdekért való kölcsönös elkötelezettségen alapuló egyeztetések rendszere. A közfeladatokban való szerepvállaláshoz szükséges tudás, informatikai támogatás könnyen hozzáférhető, és a civil szereplők maguk is igényt tartanak arra, hogy őket a szélesebb értelemben vett közösség életébe állami oldalról is bevonják. (Peters, 1998). A governance típusú szerveződés működési módjában a tárgyalások rendszere érvényesül.

A governance elméleti lényege, hogy a hálózatos szerkezetű közösségi problémamegoldás és közszervezés hatékonyabb és demokratikusabb, mint a hierarchikus szerkezet. A governance azt állítja, hogy az értekezés, megegyezés során nem éleződnek ki konfliktushelyzetek, így előtérbe helyezi a döntéshozatalt. A governance az általa javasolt modell tehát: az önmagát megszervezni képes civil társadalom folyamatosan befolyással tud lenni az őt érintő közpolitikai kérdések alakulására.

A közfeladatok civil szereplőkön keresztül történő ellátása Romániában sem ismeretlen, hiszen a szakmai kamarák vagy köztestületek tipikusan ilyen szervezetek. Az állam és társadalom közötti érdekegyeztetések, különböző szerveződések nagy hagyományokkal bírnak Európa szerte, jelentős hatalmi, ágazati, szabályozási erőforrásokkal és gyakorlattal rendelkeznek. A tapasztalatok szerint azonban e tradicionálisnak tekinthető egyeztetési technikák nem váltották fel, nem üresítették ki és nem gyengítették az államot, igaz nem is léptek fel közigazgatási reform iránti igényvel (Katzenstein, 1984).

A válság körülményei között a közpolitikai folyamatok jobb ellenőrzésének egyik eszközeként merült fel a governance által felkínált hálózati modell. Ferlie és szerzőtársai szerint annak érdekében, hogy a governance hálózati modell előnyös hatása érvényesüljön, a civil szervezeteknek is alkalmazkodniuk kell a válság követelményeihez, azaz képesnek kell lenniük arra, hogy egymástól és a közigazgatástól tanuljanak, és szoros informatikai kapcsolatban kell lenniük egymással és a kormánnyal. Amennyiben e feltételeknek megfelelnek, alkalmassá válhatnak a válság körülményei között jellemző „erőpróbas kihívások” megoldásának elősegítésére.

A kommunikációs hálózatok ma a kormányzást új kihívás elé állítják. A kormányzás (e felfogás szerint) nem hierarchikus hatalomgyakorlás, hanem kis autonómiák kormányzása: meta-kormányzás és szabályozás. A jelenség veszélyezteti a képviseleti demokrá-

cia eddigi hatalmi technikáit, de nem magát a képviseleti demokráciát. A liberális demokráciák új szemszögű kihívása, hogy a kormányzást már nem vagy egyre kevésbé lehet a szuverén állam parancsai alapján végrehajtani, hanem az autonómiával rendelkező szervezetek (önkormányzatok, egyesütemek, egyesületek, egyházak, köztestületek, stb., valamint az EU esetében: tagállamok) „önkormányzásának irányításával”. A politikai hatalom legitimációval kapcsolatos jogos igényére egy lehetséges válasz a metagovernance, amely azt fejezi ki, hogy a központi kormányzat a döntéshozókészítési, döntési és végrehajtási folyamatba bevont társadalmi szervezeteket ösztönzők, szabályozók útján orientálja, befolyásolja, működésüket mederben tartja.

Romániai területi irányítás

A területi irányítás szempontját tekintve elmondhatjuk, hogy a teljesen centralizált állam modellből Románia az elmúlt húsz évben kezdte meg az átállást a decentralizált vagy dekoncentrált változatra. Megvizsgálhatjuk, milyen szintek különülnek el a jelenleg érvényes törvények szerint:

A központi igazgatás szintje elsősorban a kormányt, a minisztériumokat és a központi igazgatási hatóságokat jelöli, valamint a dekoncentrált intézményeket, melyek élére, szintén, kizárólag politikai kinevezéssel kerülnek vezetők, beleértve azokat a szerveket is, amelyek elvileg szakmai szempontok szerint talán hatékonyabban működhetnének, mint különösen a környezetvédelmi in-

tézményrendszer vagy az építésügyi hatóság.

A törvény sajátosan értelmezi a helyi szintet, amelynek oka a román jogi gondolkodásban rejlik, miszerint ragaszkodik az egységes és oszthatatlan nemzetállam kifejezéshez (Csák, 2007). Eszerint Romániában nincsenek területi egységek, vidékek, térségek, kistérségek, csak a központi és a helyi szint létezhet. A tényleges helyi szinten az igazgatás a törvény értelmében a következő okokból jön létre:

- helyi autonómia elvének megvalósítása,
- közszolgáltatások decentralizálása,
- helyi lakosság gondjainak megoldása.

A törvény általában úgy fogalmaz, hogy minden a megye hatáskörébe tartozik, ami helyi érdek, de megyei szinten megoldható. A prefektusnak (kormány által kinevezett személy) pedig az a fő feladata, hogy a kormányprogram és a központi igazgatás döntéseinek megvalósítását előmozdítsa helyi szinten, azaz a megyei és a tényleges helyi szinten. (Csák, 2007) Ugyanakkor feladat körébe tartozik a helyi tanácsok törvényességi felügyelete, a katasztrófaelhárítás koordinálása, valamint érdekes megfogalmazás szerint: minden, amit a kormány rábíz². A romániai jogalkotás aprólékossága éppen az ilyen megoldásokban rejlik, mivel így egy kormányrendelettel a prefektusok tetszőleges feladat kört kaphatnak.

Helyi szinteken megvalósuló területi tervezés eredményességének meghatározásakor figyelembe kell venni a tervezés során a közös tanulási folyamat révén felhalmozódó kompetenciákat,

amennyiben hozzájárulnak a területi tökegyarapodásához, és így közvetve elősegítik a későbbi területi cselekvések megfogalmazásának és megvalósításának sikerességét.

Egytértek Csák fogalmazásával, miszerint a tagállami és helyi szintű negatív területi folyamatok feltárásához szükség van a területi kormányzási rendszer minőségi szempontokat is figyelembe vevő modellezésére, és a modell alapján megfogalmazhatóvá válnak a területi cselekvés sikerességéhez hozzájáruló megoldások. Azonban, nem állítható fel egy olyan átfogó modell, amely minden téren egyformán jól működő közigazgatást eredményezne. A megoldás kulcsa európai szinten a területi szempontok további térnyerésének lehetőséget biztosító kollaboratív megoldások és kormányzás-rendszerének további fenntartása és működtetése.

Tagállami szinten, különösen a Romániához hasonlóan felkészületlen struktúrákkal rendelkező új tagállamok esetében, teljes megújulásra van szükség. A kormányzás szerepét és tereit kell alakítani, azonban ez nem működik, amennyiben normatív jellegű. A tagállamok nem kényszeríthetők és amint Románia példája mutatja, képtelenek lehetnek az új struktúrák működtetésére.

Tekintettel kell azonban lenni a tagállamnál alacsonyabb térszinteken mutatókozó regionális szűk keresztmetszetekre is, valamint a források szűkösségéből adódó forrásfüggésre és az archaikus jellegű struktúrák fenntartásában rejlő veszélyekre, ugyanis nem elegendő az országos szintű beavatkozás. A fejleszt-

tés regionális és helyi szinten valósul meg, azaz a decentralizáció kormányzás típusú elveinek meghonosítására kell törekedni.

Az 1-es táblázatban összefoglalom a két közigazgatási reform és a román közigazgatás főbb hatásköreit, így jobban érzékelhető, hogy vannak közös tevékenységi területek, mivel azonos a cél is, a társadalom helyzetének javítása.

1. táblázat: Az NPM, a Good Governance és a román közigazgatás főbb jellemvonásai

NPM – New Public Management	Good Governance	Román közigazgatás
- társadalmi szereplők közötti verseny, -közszolgáltatások sokféleségének biztosítása a társadalom gazdasági és kulturális sokféleségének függvényében, - ellenőrzés fontossága: közszolgáltatások olyan felépítésével, hogy azok az állampolgárok és helyi közösségek számára közvetlenül ellenőrizhetők legyenek, - a központi szervek ellenőrzési jogosítványainak fokozása.	- közérdekért való egyeztetések rendszere, - közfeladatokban való szerepvállaláshoz szükséges tudás, informatikai támogatás könnyen hozzáférhető, - a civil szereplők maguk is igényt tartanak arra, hogy őket a szélesebb értelemben vett közösség életébe állami oldalról is bevonják. - a tárgyalások rendszere érvényesül.	- központi igazgatás, - helyi szintű igazgatás, - a gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális politikák harmonizálása. - az ország különböző területei közti egyensúly biztosítása érdekében helyi és országos szinten szabályoz. - települések rangsorolása. Az önkormányzatok (helyi szint) létrehozásának célja: - helyi autonómia elvének megvalósítása, -közszolgáltatások decentralizálása, -helyi lakosság gondjainak megoldása. Civil szervezetek megalakulása.

Saját szerkesztés

zat alapfeltétele a nyitottságon és tudáson alapul.

1989. után megszületett “demokrácia” által a civil társadalom volt az egyik legaktívabb és legbefolyásosabb szereplő a helyi politikában, gyakran kezdeményezett jelentős változtatásokat képviselőket, polgármestereket választott. Aztán az ezredforduló első éveiben ez az elán kezdett meggyengülni (községek szétválása), a civilszervezetek

A román közigazgatás „lerázza” magáról a felelősséget, mert szabadkezet adott az önkormányzatoknak, hogy a lokális szintű feladatokat saját kidolgozott stratégiával és döntéshozatallal oldják meg. A fejlesztésekhez szükséges pénzügyi forrásokat uniós alapokból tudják finanszírozni, de csak abban az esetben, ha sikeresen pályáznak. A sikeres pályá-

tagjainak egy része a közhatalmi vagy a pártpolitikai arénába került. A civilszervezetek fontos szerepe, hogy közvetlen kapcsolatokat ápol a helyi hatalommal, sokszor annak közvetlen részese is, így rövid idő alatt történik meg az információáramlás a helyi társadalom és az önkormányzat között.

Helyi szinten a döntéseket befolyásoló alaptényező a polgármester politikai beállítottsága, ezzel szemben

a civilszervezetek - ha nem ugyanazon párt eszméit vallják - érdekérvényesítési, szolgáltatásszervezési tervei és tevékenységei nem kerülnek elfogadásra, sem gyakorlatba, így elfogadható Pálné Kovács Ilona állítása, miszerint "A helyi önkormányzati demokrácia egyik kulcsfontosságú eleme tekintetében tehát a fejlődés trendje ellentmondásos."

Másik ellentmondásos jelenség, hogy egyes civilszférákat, mint kulturális élet, szabadidő eltöltés szervezést erőteljesebb együttműködés, növekvő szerepvállalás tapasztalható, mert aktívan bekapcsolódnak a helyi fiatalok különböző szervezetei, kulturális csoportok, stb. Ugyanakkor a másik oldalon: a helyi fejlesztések, mezőgazdasági területek visszaszolgáltatása és nyilvántartása, szociális hálózat kialakítása, egészségügy, oktatás, közszolgáltatás pályázati lehetőségek kihasználása – a súlyos problémák - szakembereket, szaktudást igényelnek. Ezek a szakemberek mára már a helyi "hatalom" tagjai.

Megfelelő kormányzási terep esetén a külső kapcsolatokkal rendelkező csomópontoknak képeseknek kell lenniük közvetíteni a megszerezhető innovációs tudást az adott téren belüli más szereplők felé, elősegítve az innovációs tudás dinamikus beépülését a helyi tudásba, vagyis a jó értelemben vett területi tervezés, amely megfelelő minőségű kormányzási terepen valósul meg, egyértelműen és közvetlenül hozzájárul az adott tér versenyképességének javulásához, és így a területfejlesztési szempontrendszer legalább részben összebékíthető a versenyképességi elvárásokkal.

Az elemzés során a különböző reformokat mutattam be szemben a román közigazgatás kialakulásával és annak működésével. Egy optimális modellt akartam felállítani, de a szakirodalom tanulmányozása során arra a következtetésre jutottam, hogy ilyen modell nem létezik, vagyis nincs recept egy jól működő közigazgatásra. A közigazgatási reformoknak saját fejlődési logikájuk van. Ezt a sajátos belső logikát a következő tényezők határozzák meg: az adott ország közigazgatási kultúrája, hagyományai, történelme; az adott ország fejlődési prioritásai; a kívülről érkező közigazgatási reform-hatások; az adott kor sajátos kihívásai. Az állami feladatok kihívások által okozott sokasodását a mobilizálható erőforrásoknak kell ellensúlyozniuk, ennek hiányában a meglévő szűkös erőforrásokat kell hatékonyabban felhasználni. Amennyiben a közigazgatás csak egyes feladatok ellátását bírja el, vagy az ellátási színvonalat szeretné csökkenteni, beleütközik a demokrácia és a jogállamiság követelményeibe. Ilyen módon egyetlen lehetősége marad: a belső hatékonyság javítása.

Az önkormányzatok egy része civil fórumot működtet, civil referenst alkalmaz, vagy egyéb módokon vonja be a civilszervezeteket a döntéshozásba, tehát felismeri a polgárok bevonásának szükségességét (Csegény-Kákai, 2001).

Következtetés

A sűrűn változó körülmények során a közigazgatást határozottan, nyitottan és szakszerűen kell tudni vezetni,

mert a vezetésnek el kell sajátítania a közigazgatási változás módszertanát. A közigazgatásnak mindig készen kell állnia arra, hogy rendelkezzen a vezetés számára a leghatékonyabb, a legjobb eredményt biztosító megoldással. A közigazgatás vezetőinek olyan megfigyelő és elemző képességgel kell rendelkezniük, hogy a tervezésben való közreműködésük a közigazgatási döntéselőkészítő és végrehajtó munka alapja legyen.

Az államnak egyes saját alrendszerait, az egészségügyi és az oktatási nyugdíjrendszert (valamint ezek jogi és igazgatási hátterét) úgy kell átalakítani, hogy fenntartható módon képes legyen megfelelni ezen kihívásoknak, miközben az általánosságban növekvő lakossági igényeket is kezelnie kell.

A közigazgatásnak gazdaságfenntartó és –korrekciós szerepe is van: a stabil működés eszközrendszerét biztosító szabályozással és a szükséges intézményrendszer üzemeltetésével a spontán folyamatoknak keretet adó szerep mellett beruházásösztönző, élénkítő, akadályelhárító szereppel is bír (kül- és belbiztonság, gazdasági biztonság, pénzrendszer szabályozása, munkaerő-piac, stb.) A közigazgatás redisztribúciós funkciói révén képes piaci alapon nem megvalósítható, de mégis, gazdasági relevanciával bíró rendszerek üzemeltetésére, mint a közegészségügy, a közoktatás vagy a kultúra.

A társadalmi – gazdasági - szociális problémák tudatosításához kommunikálni kell és szoros kölcsönhatásban

kell legyen az önkormányzat és a helyi társadalom.

Ha az Önkormányzat elhatározza, hogy tesz valamit az embereket érintő bajok enyhítésére, akkor nem elég önmagában felmérni a helyzetet, hanem el kell érnie, hogy a helyi lakosság hozzájáruljon a problémák megoldásához és a fölöttes intézmények, a helyi (civil) szervezetek együttműködjenek velük a haladás és fejlődés érdekében.

JÁNOSSY ZSUZSANNA

Irodalomjegyzék

- 215/2001-es Törvény, területi közigazgatás
350/2001-es Törvény, terület- és településrendezés
351/2001-es Területrendezési Törvény
Bíró I. (1986): Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózatfejlesztési koncepció. In: *Válogatott tanulmányok*. Szerk. Vida István. Budapest, Magvető, 143-294 o.
Caiden, G. E. (2007): Administrative reform. Aldine Transaction Publisher, Chicago, USA, 1969, 67. o.
Csegény P.–Kákai L. (2001): Köztes helyzet!? A civilszervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában az ezredforduló Magyarországon. MeH Civil Kapcsolatok Főosztálya, Bp.
Csák L. (2007): Településhálózat és területfejlesztés Romániában. In: Faragó L. (kutatásvezető): Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció megalapozása. NFGM.
Dunn W. N. – Miller D. Y. (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. Public Organization Review. 345-358. o.
ESPON 1.1.3: Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure.
Ferley E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson and C. Bennett. (2011): Public Policy Networks and 'Wicked problems': a Nascent

Solution? Public Administration, 89 (2) 307-324. o.

Gellén M. (2012): A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében, Doktori értekezés, Győr, 72-121. o.

Hajnal Gy. (2008): Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz, Budapest, KSZK, ROP 42. o.

Józsa Z. 2006: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus, Bp.– Pécs.

Katzenstein P.J. Corporatism and Change. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. 1984

Korten, D. C.: Getting to the XXIth Century, Kumarian Press, 1990.

Osborne D.- Gaebler T. (1992): Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Penguin Books.

Pálné K. I.: A helyi kormányzás 20 éves története (Modellváltás rendszerváltás nélkül)

http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-14_palne.html, letöltés ideje: 2015 júl.16

Peters B. G. (1998): Governing without Government? Rethinking public administration. Journal of Public Administration Research & Theory, Vol. 8, Issue 2. 223-243. o.

Peters B. G. (2008): The Role of the State in Governing: Governance and Metagovernance. NISPA CEE working paper.

Sandu D. (2009): Dezvoltarea comunelor din Romania

www.cabinetoffice.co.uk

A szerző PhD hallgató (Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem) E-mail: zs1janossy@yahoo.com

Jegyzetek

1. www.cabinetoffice.co.uk

2. A prefektusi intézmény jogállásáról szóló 2004. évi 340. számú törvény szerint a törvényességi felügyeleten kívül a helyi közigazgatás egyébiránt semmilyen szempontból nincs alárendelve a prefektusnak.



Szocreál embléma (1964)

Területi folyamatok és a területfejlesztés központi és területi intézményei a visegrádi országokban

A visegrádi országokban csatlakozás után tíz évben eltérő területi folyamatok zajlottak le, mely különbségek kialakulásában – egyebek mellett – fontos szerepet játszottak az egyes országok regionális fejlesztési intézményrendszerének sajátosságai.

Az országokon belüli területi különbségek uniós csatlakozást követő fokozódásának egyik tényszerű oka a nagyvárosi (fővárosi) térségek jelentős ütemű fejlődése – amint arra az ötödik kohéziós jelentés is utal (Európai Bizottság 2010. 16. oldal) – azonban eltérő trendeket tapasztalunk az ezeken kívüli régiókban. A visegrádi államok 2004-ben történt uniós csatlakozásának folyamatában fontos témakörként szerepelt a többszintű kormányzás és kérdésköre. Az Európai Bizottság részéről ennek (Ágh 2011) elvei és gyakorlata szolgált hivatkozási alapul a hatékony regionális politikai rendszerek kialakítása érdekében tett ösztönző lépésekhez. A közös joganyag „regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja” fejezetének átvétele kapcsán a csatlakozni kívánó államok feladata volt, hogy az uniós regionális politika megvalósítására alkalmas intézményeket hozzanak létre. Ez a folyamat különféle területi önkormányzati, és ezzel összefüggésben különféle regionális fejlesztési rendszereket eredményezett (Bruszt 2007, Scherpereel 2007). Jelen tanulmány azt kívánja bemutatni, hogy a visegrádi országok regionális fejlesztési rendszereinek két típusa (központosított és decentralizált) intézményi sajátosságai és az adott országban lezajlott területi fejlődési folyamatok (növekvő és nem

növekvő területi különbségek) között összefüggés mutatkozik.

Az intézmények szerepe a regionális fejlődésben

Az utóbb idők fejleménye, hogy az intézményekre koncentráló fejlesztéspolitika gondolata egyre inkább teret nyer. Az Európai Regionális Versenyképességi Index (EU Regional Competitiveness Index) már alapvetőnek tekinti az intézmények szerepét. Az intézmények gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe a globalizáció intenzívebb kiteljesedésével egyre fontosabbá válik a versengő térségek számára. A hagyományos nemzetgazdasági keretek a különféle nemzetközi szerződési és szabad-kereskedelmi rendszerek következtében jócskán elveszítették jelentőségüket. A közgazdaságtanban a versenyképesség megítélése újabban alapvetően a térségi, mikroökonómiai szintre koncentrált (Porter 1998; Lengyel 2003, 2010, és 2012), és olyan tényezőket tekint ebben meghatározónak, amelyek erősen kötődnek az adott régióhoz, térséghez, lokalitáshoz.

Az intézmények térben és időben is változóak, változékony formájúak. Ebből következően igen komoly nehézségek merülnek fel egy olyan megfelelő gazdaságfejlesztési program kialakításakor, ami az intézményekre fókuszál, és azoknak az adott térségre jellemző sajátosságait veszi figyelembe. Hiszen igen nehéz annak eldöntése, hogy milyen az adott térség számára megfelelő segítő beavatkozás. Ebből következően az egységes, uniformizált intézményrendszerű fejlesztéspolitika kevésbé hatékony olyan heterogén fejlettségű és intézményi háttérű entitás esetében, mint amilyenek például az Európai Unió régiói. Valójában inkább az a fejlesztéspolitika hatékony, amelyik a különféle regionális intéz-

ményi adottságokhoz szabott (Rodrigues-Pose 2010). Elinor Ostrom (Ostrom 2007) a kollektív javak kormányzásával kapcsolatos vizsgálatok alapján arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi interakciók bármely területét tekintve az önkormányzó rendszerek hatékonyabbnak bizonyulnak. Nem az alulról jövő kezdeményezések bármiféle varázslatos hatása miatt önmagában, hanem azért mert az ezen rendszerekben meglévő működési (informális és formális) szabályok által meglévő társadalmi tőke hajlamosabb fennmaradni és fejlődni, az abban résztvevők által létrehozott hálózatokban és az elfogadott normákban. Daren Acemoglu és James Robinson (Acemoglu, Robinson 2008) szerint az egyes országok közötti fejlődésbeli különbségeket az intézményekben meglévő különbségek határozzák meg leginkább. Miben térnek el tehát és miben hasonlítanak egymáshoz a visegrádi országok regionális fejlesztési intézményei?

Regionális fejlesztési intézményrendszerek a visegrádi országokban Központi intézmények

Lengyelországban a regionális fejlesztési minisztérium az ország Európai Unióba történő belépését követően 2005-ben alakult meg és működött változatlan formában 2013-ig. Ettől kezdve a közlekedési, építészeti és tengerészeti tárcával összevonva infrastruktúráért és fejlesztésért felelős minisztériumként dolgozik tovább.

Csehországban a regionális fejlesztési minisztérium 1996 óta létezik változatlan formában. Ez a tárca felelős a lakás- és építészeti, a kisajátításokért, a közbeszerzésekért, a területrendezésért, a befektetési politikáért és a turizmusért.

Szlovákiában a regionális fejlesztési és építészeti minisztérium 1999 óta működik. A tárcát időközben összevonták a közlekedési és hírközlési tárcával. A regionális fejlesztésen túl a minisztérium felelős az építészeti, a turizmusért, a telekommunikációért és a PPP (Public Private Partnership) projektekért is.

Magyarországon egy folyamatosan módosuló rendszerről beszélhetünk. A többi visegrádi országgal összevetve Magyarországon a területfejlesztési központi irányítása igen gyakori átalakításon (Rechnitzer, Smahó 2011) ment keresztül. A központi igazgatás először csak a

négyévenkénti választásokat követően az aktuális kormányzati struktúrákhoz igazodva alakult át, először 1998-ban, majd egyre sűrűbben átlagosan hathavonta helyezték át a szakterületet. A 2010-es kormányváltás után a szakterület immár három tárca: a Belügyminisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium között oszlott meg. A területfejlesztés igazgatásától teljesen elkülönülten alakult ki a strukturális és kohéziós alapok hazai felhasználását irányító központi kormányzati szervezet. Az így létrejött uniós intézményrendszer, a területfejlesztés korábban kialakított rendszere mellett találóan, mint „alapok mellé épült ház” (Perger 2010, és 2010a) jellemezhető.

A hazai helyzettel összevetve tehát a többi visegrádi országban meglehetősen stabilitásnak lehetünk a tanúi a regionális fejlesztések központi intézményei tekintetében. Ez a stabilitás annál is szembetűnőbb, hogy mind Lengyelország, mind Csehország és Szlovákia esetében a regionális fejlesztési tárcák a kohéziós politika legfőbb leteleményesei is egyúttal. A területfejlesztés, regionális fejlesztés területi intézményei még inkább komoly kontrasztot mutatnak Magyarország és a másik három visegrádi ország között.

A lengyel regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

Lengyelország esetében a területi önkormányzat felel a regionális fejlesztésért, s az területi szinten egyáltalán nem válik el az önkormányzati rendszertől. Az 1999-es igazgatási és önkormányzati reform (Mezei, Schmidt 2013; OECD 2008) hármass területi felosztást hozott létre az országban. NUTS II-es szinten találjuk a 16 vajdaságot, míg ez alatt a powiat (járás) és végül a legkisebb egység, a gmina (község) található. A vajdaságok önkormányzatai felelősek a regionális fejlesztésért, a tervek kidolgozásáért és végrehajtásáért. A vajdaságoknak saját regionális fejlesztési ügynökségeik vannak. A 2004-2006 közötti első kohéziós tervidőszakban, közvetlenül az uniós csatlakozást követően Lengyelországban is egyetlen, a teljes országra vonatkozó regionális operatív programot valósítottak meg, azonban ezt a regionális fejlesztési minisztérium a vajdaságokkal együttműködve hajtotta végre, lényegében véve egyfajta kölcsönös tanulási folyamatként értelmezve azt. Ez alapozta meg és

készítette elő a következő időszak decentralizált programvégrehajtását (Dabrowski 2007). A következő – most záruló – 2007-2013 közötti programozási időszakban minden vajdaság önálló fejlesztési programot dolgozott ki és hajtott végre. A regionális programok az összes, Lengyelország számára rendelkezésre álló uniós forrás mintegy 25%-át tették ki. „Lengyelország az egyetlen a kelet-közép-európai országok közül, ahol a *közigazgatási reform és a területfejlesztési intézményrendszer-építés párhuzamosan és koherens módon zajlott*” (Mezei, Schmidt 2013. 123. oldal). Az intézményépítés a kezdetektől tudatosan az érdemi, a szubszidiaritás elvét minél inkább érvényre juttató decentralizációt célozta meg. A lengyel önkormányzati rendszer kialakítása egy igen hosszú ideig tartó, tudományos műhelyek bevonásával is megalapozott folyamat volt, mely már 1989-ben megkezdődött (Kulesza 2002). A helyi önkormányzati rendszer viszonylag gyors létrehozatalát követően mintegy tíz éven keresztül folyt a szakmai és politikai vita a területi önkormányzati rendszerről. Ebben kulcsszerepe volt az 1997-ben elfogadott alkotmányt megelőző vitáknak. A vajdasági rendszert és benne a 16 vajdaságot csak 1999-ben sikerült elfogadnia a Szejmnek. Az eredetileg tervezett 12 vajdaságból a politikai alkudozások következtében 16 lett (Kulesza 2002). A hosszas és alapos előkészítés azt eredményezte, hogy a területi önkormányzati rendszer tervezetten és szervezeten jött létre. Két fontos tényt mindenképpen meg kell jegyezni a lengyel átalakulásról: az egyik, hogy nagyon hosszú és alapos társadalmi és politikai vitákat követően, lényegében konszenzussal fogadták el; a másik, hogy az átalakulás valódi decentralizációt eredményezett a szubszidiaritás elvének érvényesülésével a pénzügyek területén is.

A lengyel regionális politika eredményességét is érdemes megvizsgálni: vajon mennyiben sikerült az országban vitathatatlanul meglévő területi különbségeket mérsékelni az uniós csatlakozás óta? Az OECD 2010-es összehasonlító elemzése (OECD 2010) szerint 1995 és 2009 között, az ország gazdasági felzárkózása és fejlődése mellett erősödtek a régiók közti különbségek, a keleti és a nyugati vajdaságok között. Varsó és a többi vajdaság közti differencia is hasonló módon nőtt, és ezen túl az régiókon belüli különbségek

is nőttek. Ezzel együtt az országon belüli regionális eltérés kisebbek, mint Magyarországon az EuroStat (EuroStat, 2014) 2014-es gyorsjelentése szerint. Vannak olyan vizsgálatok is, amelyek Lengyelország esetében a területi fejlettségbeli egyenlőtlenségek kiegyenlítődsét jelzik (Pusztai 2010, Götz 2010). A lengyel régiók közül csak egyetlen olyat találunk, amely fejlettsége nem éri el az uniós átlag 50%-át (1. számú ábra)

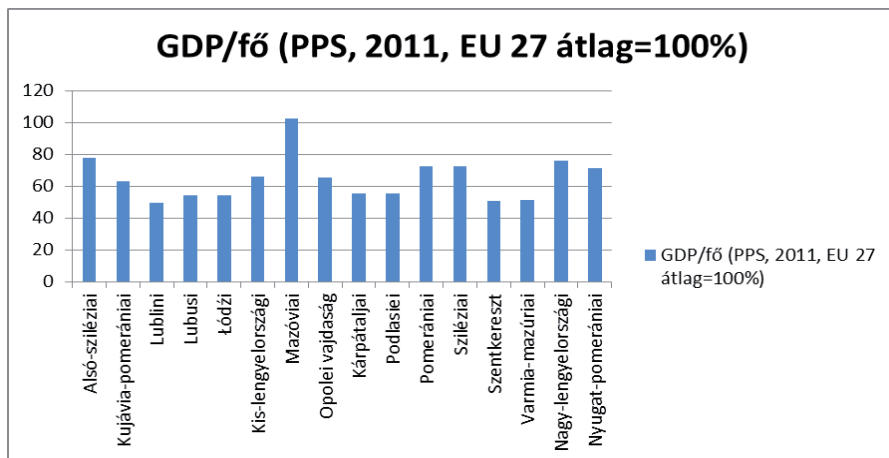
A lengyel vajdaságok fejlődése azt mutatja (2. számú ábra), hogy a fővárost is magába foglaló és a többi régió közti különbséget leszámítva nem növekedett drámaian a régiók közötti gazdasági fejlettségbeli távolság. (1-2. sz. ábrát lásd a következő oldalon)

A cseh regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

A Cseh Köztársaságban Lengyelországhoz hasonlóan a területi önkormányzatok felelnek a regionális fejlesztésért, mely itt sem válik el az önkormányzati rendszertől. Itt is hosszas viták előzték meg a területi önkormányzati rendszer kialakítását (Baun, Marek, 2006, McMaster 2004 és Senka-Neuman, Neuman 2010). Az országon belüli érdemi decentralizáció alakulására jelentékeny hatással volt az uniós csatlakozás folyamata, melynek során elvárásként fogalmazódott meg az önkormányzati rendszer létrehozása. Az Európai Bizottság komoly nyomást gyakorolt Csehországra a területi önkormányzati szint létrehozatala érdekében. A rendszerváltást követően az országban járási (kerületi) állami hivatalok NUTS IV-es szinten működtek, amelyek a belügyminisztériumhoz tartoztak, és amelyeken belül a különféle minisztériumok saját részlegeket működtettek (Sucháček 2005). A települési önkormányzatok hatáskörei lényegében megegyeznek a 2010 előtti magyarországi önkormányzati feladatokkal, azzal a kivétellel, hogy az egészségügyi ellátás nem jelenik meg helyi kompetenciaként.

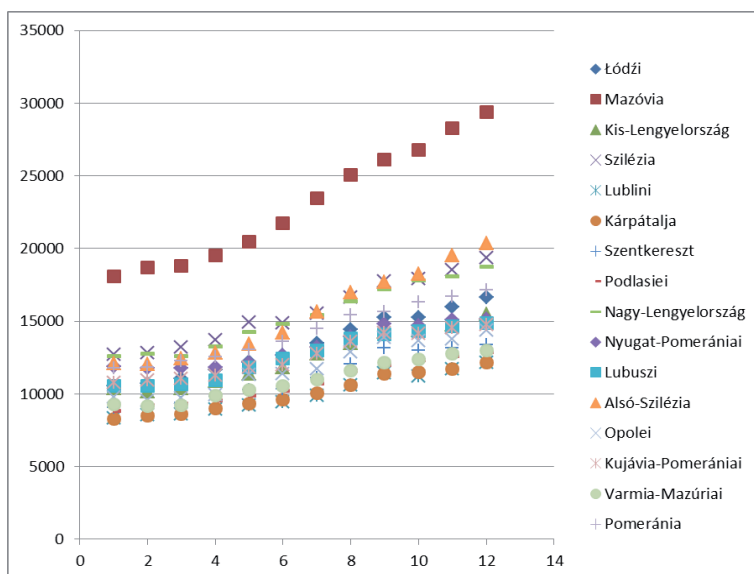
A „bársonyos forradalmat” megelőzően, a 1990-es évek elejére mintegy 4200 helyi önkormányzatból a korábban kényszerházasságban élő települések önállósodásával jött létre több mint 6000. A meglehetősen széttagolt rendszer komoly koordinációs problémákat okozott a központi kormányzat számára (Blazek 2002). Ez a széttagoltság ugyanakkor spontán válaszo-

1. számú ábra: A lengyel régiók fejlettsége (The Polish Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

2. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a lengyel régiók esetében (Change in GDP/head in the Polish Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity - PPP)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

kat, megoldásokat is előhívott: olyan egyeztető fórumok alakultak, amelyek egy tágabb térség gazdasági problémáira próbáltak az érdekeltek részvételével válaszokat találni. Ilyen volt például az Ostrava-Kravina agglomeráció társadalmi-gazdasági tanácsa (Sucháček 2005), melyben az önkormányzatok mellett a szakszervezetek, a bankok, a vállalkozások, tudományos oktatási intézmények és a munkaügyi szervezetek képviselői is részt vettek.

A területi önkormányzati rendszer kialakítása Csehországban is elhúzódott egészen 2000-ig, amikor is az ezeket létrehozó törvény hatályba lépett. Az új önkormányzati testületek és a régiók szerepe 2004-re politikailag megszilárdult, identitás-képző szerepük is megnövekedett. Sok bizonytalanság övezte az önkormányzatok és benne a régiók finanszírozási rendszerét, mely 1990-1992, 1993-1995 és 1996-2000 között komoly változásokon ment keresztül (Blazek 2002). A mai rendszer lényegében 2001 óta működik, mely a helyi adóként kivett ingatlanadónak, a személyi jövedelemadónak, az általános forgalmi adónak és a vállalkozások nyereségadójának megosztásán alapul. Egyedül a vállalkozások által fizetett személyi jövedelemadó 30%-a kerül vissza direkt módon az érintett önkormányzathoz, míg a többi adót lényegében komplex lakosságarányos számítási módon osztják vissza. Ennek a rendszernek részei a regionális önkormányzatok is. Összességében megállapítható, hogy a cseh önkormányzatok kiszámítható keretek közötti tényleges pénzügyi autonómiával bírnak.

Az országban 14 regionális önkormányzat jött létre, azonban ezek közül mindössze Morvaország-Szilézia és Közép-Csehország felel meg az európai NUTS II. szintnek. Mindegyik régió közvetlenül választott közgyűléssel rendelkezik, mely tagjai közül választja meg elnökét. A régiók hatáskörébe tartozik a regionális fejlesztésen túl a települések közti fejlesztési koordináció, a középfokú oktatás, az egészségügy, a szociális ügyek, a tömegközlekedés és az úthálózat fenntartása. A kohéziós politika terén a cseh régiók már az uniós csatlakozás után készen álltak arra, hogy önállóan hajtsák végre a saját regionális operatív programjukat. Azonban az Európai Bizottság a 2004–2006 közötti első – nem teljes – kohéziós időszakban a korábbi, erősen regionális

preferenciái ellenére s a hatékonyabb végrehajtás érdekében egyetlen regionális programot javasolt az újonnan csatlakozott országoknak, így Csehországban is közös program valósult meg.

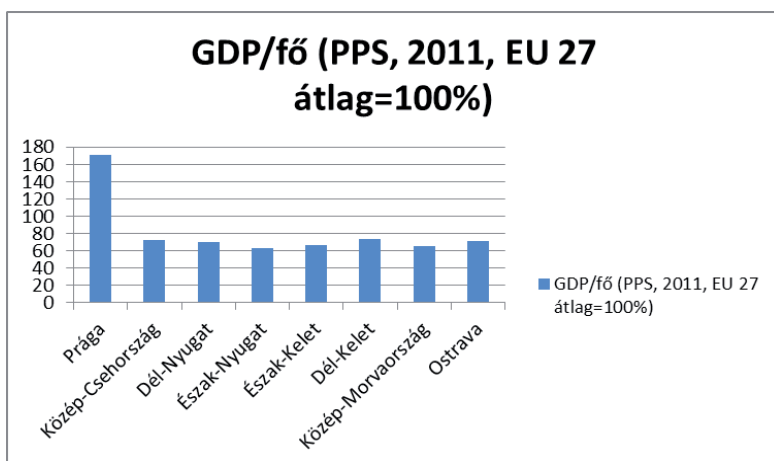
A nyolc NUTS II-es szintű régió úgy jött létre, hogy a már említett kettőn kívül két-két régió alkot egy kohéziós régiót. Csehországban Prágán kívül így hét régió keletkezett, melyek mindegyike 2007-13 között saját operatív programmal rendelkezett, melynek mind a közreműködő szervezeti, mind pedig az irányító hatósági feladatait ellátták. Ennek érdekében a két területből létrejött kohéziós régiók létrehozták a tagjaikból álló regionális közgyűléseiket. A regionális közgyűlések fejlesztési bizottságaiban a helyi önkormányzatok, a vállalkozások, a szakszervezetek és a civil szervezetek képviselői vesznek részt. Ennek a bizottságnak a feladata alapvetően a monitoring tevékenységek ellátása. A cseh regionális önkormányzatok megalkulásuk óta komoly és növekvő szerepet játszanak a regionális fejlesztés területén. Elfogadottságuk nőtt, és egyes felmérések szerint a csehek 85%-ának van regionális kötődése (Baun, Marek 2006.). Csehország esetében ismét csak annak lehetünk a tanúi, hogy a területi önkormányzati rendszer létrehozására hosszas előkészítés, komoly politikai és társadalmi vitákat követően került sor. A régiókat övező kezdeti politikai bizonytalanság eltűnt, azok működési kereteit illetően politikai konszenzus van az országban.

A Csehországon belüli területi különbségek Szlovákia után a második legnagyobbak számítanak (3. számú ábra) a visegrádi országok közül, ez azonban elsősorban a főváros, Prága kiugró fejlettségi mutatóinak köszönhető (EuroStat 2014). Egyetlen cseh régió sincs az uniós fejlettségi átlag 50%-a alatt, a legfejletlenebb Észak-Nyugat az uniós átlag 63%-át éri el fejlettségben.

A szlovák regionális fejlesztés rendszere és a területi folyamatok

Szlovákiában nyolc önkormányzati megye jött létre 2002-ben. A nyolc megye hatáskörei jórészt hasonlítanak a cseh régiókéira, azzal a különbséggel, hogy az egészségügy területén korlátozottabb feladatkörrel rendelkeznek. Meg kell ugyanakkor jegyezni azt a tényt, hogy annak ellenére, hogy alapfeladataik közé tartozik a regionális fejlesztés, csak részben vesznek részt az uniós programok végrehajtásában. A 2007–2013-as időszakban, Szlová-

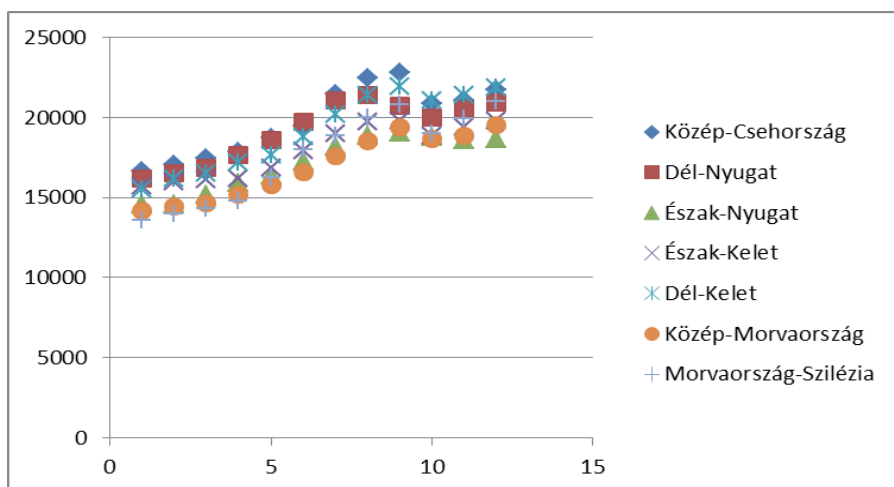
3. számú ábra: A cseh régiók fejlettsége (The Czech Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

Ha Prága nélkül vizsgáljuk meg a cseh régiók fejlődési pályáját (4. számú ábra), akkor – Lengyel-országhoz hasonlóan – nem találunk leszakadó régiókat, azok lényegében azonos ütemben fejlődtek.

4. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a cseh régiók esetében Prága nélkül (Change in GDP/head in the Czech Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity – PPP, without Prague)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

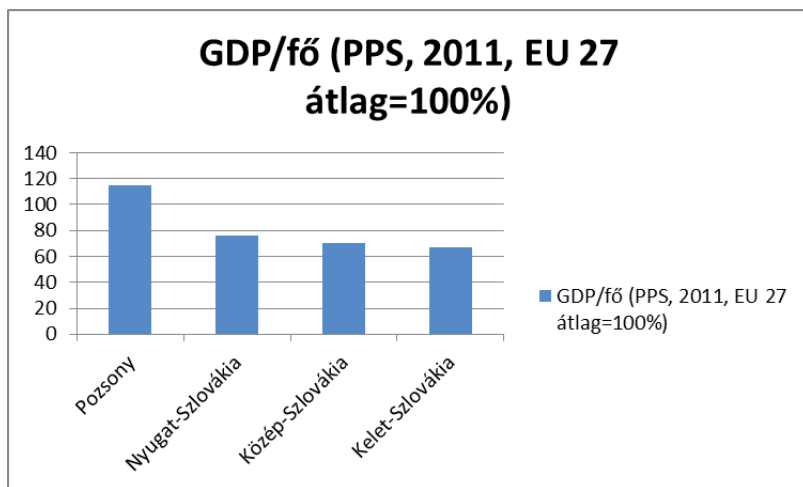
kiában négy regionális operatív program működött, amelyek irányító hatósága a mezőgazdasági és vidékfejlesztési tárca. A megyék csak mint közreműködő szervezetek vettek részt a program lebonyolításában. Az országban 52 regionális fejlesztési ügynökség működik, amelyek közül néhányat a megyei önkormányzatok részben tulajdonolnak is. Ezekkel a szervezetekkel a regionális fejlesztési tárca közvetlenül szerződik, és amelyeknek alapvetően a kedvezményezettek támogatása a feladatuk.

A szlovák területfejlesztés rendszeréről az OECD LEED programja által készített elemzés (OECD-LEED 2012) javasolta, hogy ezt a fájta nem egyértelmű szervezeti rendszert hasznosabb lenne egyszerűsíteni, s nagyobb felelősséggel és feladatokkal ellátni a megyei közgyűléseket, erre azonban még nem került sor. Összességében egy nem teljes körűen véghezvitt decentralizációs folyamat eredményeképpen Szlovákiában nem jött létre

a lengyel és a cseh területi önkormányzatokhoz hasonló rendszer a regionális fejlesztésben. A területi önkormányzati rendszer kialakítása sem tekinthető teljesen konszenzusos megoldásnak, hiszen a nyolc megyés beosztás kifejezetten a kisebbségi magyarok ellenében szlovák nagykoalícióban jött létre, annak érdekében, hogy minden megyében 20% alá kerüljön az ott élő magyarok aránya (Brusis 2003). A megyék pénzügyi önállósága korlátozott: minden pénz a központi kormányzattól érkezik, kevésbé érvényesül a szubszidiaritás elve.

Szlovákiában a területi különbségek mértéke a legnagyobb a visegrádi országok közül (5. számú ábra), itt is elsősorban a főváros kiugró fejlettsége miatt. A legfejletlenebb régió is eléri azonban az uniós fejlettségi átlag 50%-át (EuroStat 2014.). A régiók fejlettségi átlaga lényegében a lengyelországgal azonos.

5. számú ábra: a szlovák régiók fejlettsége (The Slovak Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



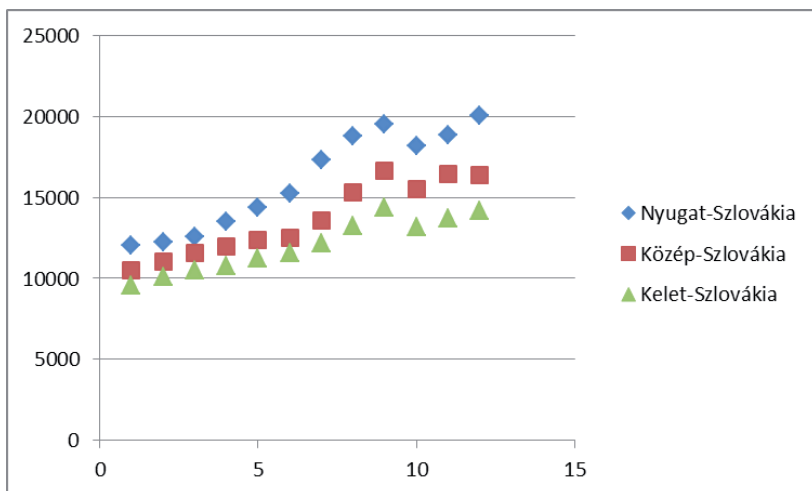
Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

Pozsony nélkül tekintve azonban látjuk (9. számú ábra), hogy a három szlovák NUTS II-es szintű régió közül Közép-Szlovákia és Nyugat-Szlovákia fejlődési dinamikája – ellentétben, a Csehországban és a Lengyelországban tapasztaltakkal – erősen divergál, míg Kelet-Szlovákia tartósan lemaradni látszik.

A hazai regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

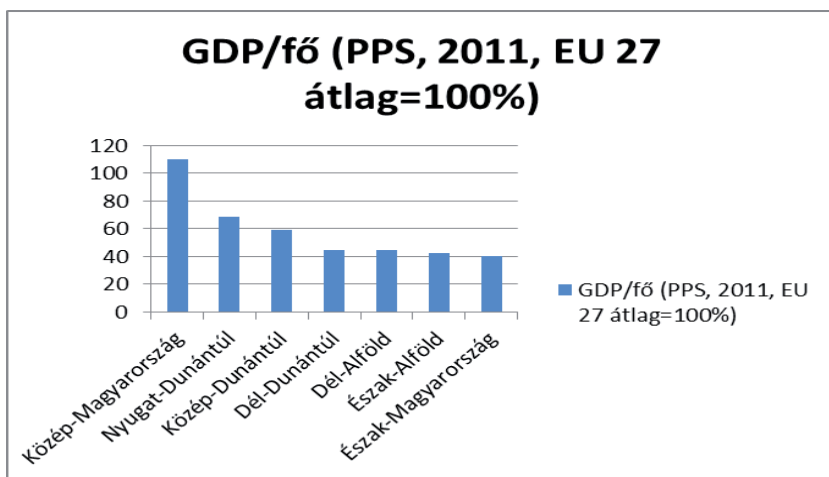
Magyarországon, a Lengyelországban, Csehországban és kisebb részben Szlovákiában lezajlott, elsősorban a területi önkormányzatokra koncentrált decentralizációs folyamatokkal el-

6. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a szlovák régiók esetében - Pozsony nélkül (Change in GDP/head in the Slovak Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity – PPP, without Bratislava)



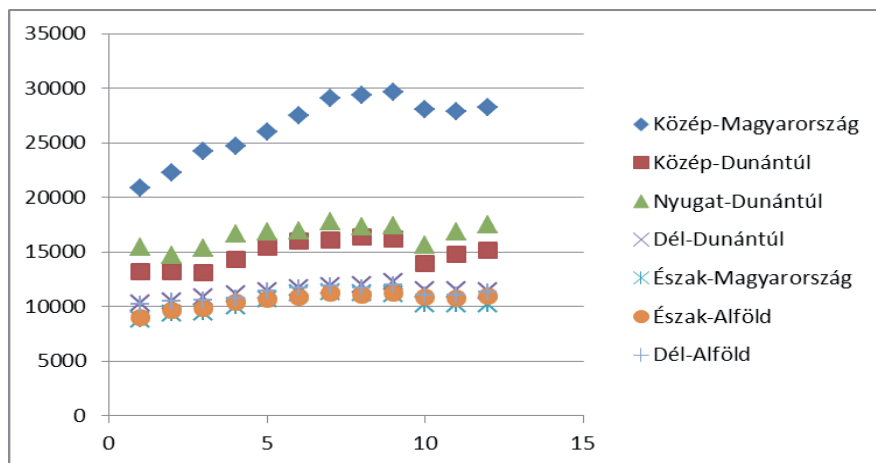
Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

7. számú ábra: a magyar régiók fejlettsége (The Hungarian Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés EuroStat (EuroStat 2014) adatok alapján

8. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a magyar régiók esetében (Change in GDP/head in the Hungarian Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity - PPP)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

lentétben folyamatosan változó területi fókuszú folyamatoknak lehettünk tanúi, a területfejlesztési rendszerben. A hazai régiók relatív fejlettségét (7. számú ábra) és fejlettségbeli különbségeit mutató adatok (8. számú ábra) a területi felzárkóztatás kudarcát mutatják. A regionális különbségek Szlovákiához hasonlóan növekedtek, és a fejletlen hazai régiók közül négy teljesítménye sem éri el az uniós átlag 50%-át.

A területi kiegyenlítés Magyarországon eredménytelennek tekinthető a statisztikák alapján. Vígvári András ítélete szerint „az 1996 óta alkalmazott területfejlesztési politika nem volt képes még lassítani sem a területi egyenlőtlenségek növekedését” (Vígvári 2008. 164. oldal). A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által készített értékelési kézikönyv megállapítása szerint „... úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika a potenciális hatásoknál lényegesen kevesebbet tudott elérni a fejlesztések szinergiáinak hiánya, a fejlesztési igények és lehetőségek eltérései miatt” (NFÜ 2013. 102-103 oldal).

A területfejlesztési intézményrendszer kialakítása és változtatásai során a mindenkorin lévő politikai erők azt az – „uniós elvekre” való hivatkozással lényegében rövid távú – céljaikat követték (Pálné 2013), „járadékvadász koalíciók” kialakításával és kiszolgálásával. Báger Gusztáv, Vígvári András és Pulay Gyula tanulmánya szerint: „a pártpolitikai befolyás, a legyengített állam (közigazgatás) és a valódi civil kontroll hiányának egyenes következménye a *járadékvadászat* elburjánzása” (Báger, Pulay, Vígvári 2010. 229. oldal). Ez a helyzet azonban úgy alakult ki, hogy az ehhez vezető út minden tervezettség nélkülözőtt, és az – ajánlások ellenére (Lóránd 2009) – korántsem volt jellemezhető a folyamat hosszú távú stratégián és társadalmi konszenzuson nyugvónak.

Az eredménytelenség okait keresve Horváth Gyula megállapítja, hogy a „magyar területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a provincializmus béklyójába került. Ez az állapot reménytelené teszi az ország térszerkezetének modernizációját... az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stra-

tégiáit senki nem tekinti mértékadónak... alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motivumok nyomán fejlesztési források kerülnek szétszórva a megyék különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy a területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el” (Horváth 2011. 45. oldal). Ezekre a problémákra gyógyírként a szubszidiaritás és a decentralizáció elveinek gyakorlati érvényesítését javasolja, az intézményi kapacitás erősítése érdekében.

A hazai regionális fejlesztési közpolitika illetően eredménytelenségére annak intézményi fejlődéstörténete magyarázatot ad. Magyarországon a régióban példátlan módon különültek el egymástól az önkormányzatok, a területfejlesztés hazai forrásokból működő rendszere és az uniós fejlesztési forrásokat adminisztráló intézmények. A területfejlesztési intézményrendszer első történeti időszakában (Zongor 2008) 1990. szeptember 30. – 1996. június 4. (ezekben az az időpontokban léptek hatályba a területet érintő fontosabb törvényt módosítások) között, a települési önkormányzatok létrejöttével együtt leértékelődött a tervezés és a térségi szemlélet is, mivel a megyei önkormányzatok nem kapták meg a korábbi megyei tanácsok fejlesztési koordinációs, tervezési és fejlesztési forráselosztó (területfejlesztési) hatásköreit. A megye 2012-t megelőzően „nem rendelkezik helyi adókivetési joggal, területfejlesztéshez szükséges pénzügyi és hivatali eszközökkel. A térségi közfeladat ellátás vonatkozásában erős kötelezettségei vannak az ehhez szükséges szakmai és egyéb –felhatalmazások és érdekérvényesítő képesség nélkül” (Vígvári 2008. 143. oldal) Az önkormányzatok közti együttműködést és koordinációt semmi sem segítette, a létrejött társulások sok esetben a központi szerepkört betöltő város ellenében a kisebb települések szerveződéseiként valósultak meg. A partnerség biztosítására való hivatkozással létrejöttek a megyei területfejlesztési tanácsok, megkerülve részben a létező területi önkormányzatot, a megyét.

A következő, 1996. június 4. – 1999. november 7. közötti időszak nyitánya a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadása. Ezt a „pragmatikus politikai regionalizáció” (Faragó 2004) időszakának tekinthetjük. A törvény korszakos jelentőségű, hiszen

az első ilyen jogszabály volt a csatlakozásra készülő közép-európai államok esetében. 1996-tól 1999-ig kiépült a regionális fejlesztési tanácsok rendszere, mely időszakban a területi tervezés az uniós csatlakozás perspektívájában új lendületet kapott (Lados 2001). A partnerség érvényesítése a tanács tagságában megvalósult, azonban már ekkor megjelent a tagok között a kormány képviselője.

A soron következő periódus a területfejlesztési intézményrendszerében az 1999. november 7. – 2002. május 27. közötti időszak. Ekkor ismét változik a területfejlesztési tanácsok összetétele. Ennek következtében a tanácsokban visszaszorul a partnerség, erősödik a kormány, s ezen keresztül az aktuális kormányzó pártok jelenléte. A regionális fejlesztési tanácsok létrehozatala előírassá vált – a megyék szabad elhatározása helyett. A térségi fejlesztési tanácsok szerepe visszaszorul, lényegében csak a Balaton Fejlesztési Tanács marad jelentős szereplő. Új fejleményként 2000-ben megjelennek a meglehetősen ellentmondásos megítélésű kistérségi megbízottak is (Zongor 2008).

2002-ben a területfejlesztési törvény szabályozási koncepciójában új elemként megjelent a kistérség, mint új területfejlesztési szint. Nyitott kérdés volt a megye és a régió viszonya. A koncepcionális javaslatban a régió megerősítésére esett a fő hangsúly a megye területfejlesztési szerepkörének további csökkentése mellett. A belügyminisztérium is dolgozott azonban az önkormányzati rendszer megújításának előkészítésén, és – hasonlóan a területfejlesztési szakterülethez – szintén a kistérséget tekintette ebben kulcselemnek. Az IDEA program keretében tudományos műhelyek részvételével folyt a közigazgatási és a területfejlesztési rendszer átalakításának előkészítése, azonban az itt végzett munka dacára a megfogalmazott javaslatok (a regionális önkormányzati szint megerősítése, a kistérségi szint jelentőségének növelése és a partnerség erősítése) kevésbé érvényesültek. A kistérségi területi szint, mint területfejlesztési szint kialakítására tett lépések ellenére az elsősorban, mint önkormányzati, közszolgáltatás-szervezési többcélú önkormányzati társulás intézményesült az erről szóló törvény 2004. évi elfogadása eredményeképpen (Zongor 2008).

2004-ben a területfejlesztés hazai rendszere olyan „kvázi” decentralizált rendszer, amely nem alapul működőképes kompetencia megosztáson (Hrubi 2004). A 2004-es uniós csatlakozást követően megvalósított első Regionális Operatív Program a többi csatlakozott országhoz hasonlóan egy programként működött a regionális fejlesztési tanácsoknak a döntéshozatal folyamatába való bevonásával, de központi döntéshozatallal. A 2007 és 2013 közötti új, immáron teljes kohéziós időszakban pedig a már kiteljesedett területfejlesztési és az uniós regionális fejlesztési központi intézmények elkülönülése, területi szinten is testet öltött: a regionális fejlesztési tanács marginalizálódásával, a VÁTI területi irodáival a regionális fejlesztési ügynökségek mellé létrehozott központilag irányított szerv jelent meg. A hazai fejlesztérendszer ekkor teljes lendülettel a centralizált elkülönült típus irányába indult meg (Pergers 2010). Az uniós intézményrendszer mellett működő területfejlesztési struktúra eközben a sorozatos fiskális megszorítások miatt lényegében véve megszűnt (ÁSZ 2013). A regionális fejlesztési tanácsok 2007 – 2011 között csak mindössze 46,9 Mrd Ft hazai területfejlesztési forrásról dönthettek, míg 1252,3 Mrd Ft uniós fejlesztési forrással kapcsolatban pusztán véleményezési, javaslattevési jogosítvánnyal rendelkeztek.

A hazai önkormányzati rendszer egyetlen szereplője sem vált alkalmassá olyan fejlesztéspolitikai szerepkörre, amelyet a lengyel vagy a cseh területi önkormányzatok játszanak. Ennek legfőbb okát az önkormányzatok pénzügyi rendszerében találjuk, melynek lényegét Vígvári András „szubszidiaritás nélküli decentralizációként” fogalmazta meg (Vígvári 2008). Álláspontja szerint az önkormányzati pénzügyi szabályozás elemei a rendszer születése pillanatától kezdve a „forráskivonást szolgáló fiskális recentralizáció eszközeivé váltak”. A megye korábbi valós redisztributív, az egyes tanácsok közötti újraelosztó, kiegyenlítő szerepének 1990-es megszűntével a települési szint vált meghatározóvá az önkormányzati rendszerben. Ezen belül is azok az önkormányzatok, amelyek valós gazdasági erővel, azaz olyan forrásokkal rendelkeztek, amelyek részben vagy egészben függetlenek voltak a központi költségvetéstől. Ez a forrás legjellemzőbben – a mai napig is – az iparüzési adó. A magyar önkormány-

zati rendszerben ennek következtében a megyei jogú városok váltak a legfontosabb fejlesztési szereplőkké (Hegedűs 2009), amely települések komoly súllyal és érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek a fejlesztések és az országos közpolitikák alakításában is. Az iparüzési adó biztosította viszonylagos gazdasági autonómia és a megyei jogú státusból adódó közszolgáltatásokban betöltött szerep együttesen emelték a megyei jogú városok jelentőségét, lényegében a térségi növekedési pólus szerepkörét (Hegedűs 2009) betöltve. A KSH megyei jogú városokról szóló 2013 júliusában kiadott tájékoztatója is e városok gazdasági súlyát mutatja (KSH 2013). Azonban e városok menedzsmentje nem gondolkodik térségben, kevéssé van tudatában a versenyképesség valódi tényezőinek, és az azokat erősíteni képes közpolitikák gyakorlatának (Hervainé 2008). A megyei jogú városok úgy maradtak a területi fejlesztések kulcsszereplői, hogy nem érik el a valós térségi dinamizáló hatással bíró 300-500 ezres lélekszámot (Lux 2013). E miatt, és abból következően is, hogy a városi agglomerációs kormányzásnak hazánkban nincs intézménye, sem tapasztalata, és hogy semmiféle ösztönző nem működött e téren (Somlyódy 2012), kevéssé képesek térségi fejlesztési szerepkör betöltésére.

A 2010-es kormányváltást követően radikális módon átalakultak az önkormányzati, és ezzel összefüggésben a területfejlesztési hatáskörök is. Az önkormányzatok között sok érdekkonfliktust okozó közszolgáltatások jó része a központi kormányzathoz került, megszűntek a kistérségi többcélú társulások. A területfejlesztés területén 2012 januárjától az önkéntesen létrehozható térségi tanácsok és a Balaton Fejlesztési Tanács kivételével megszűntek a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok. A megyei önkormányzatok immáron mindenfajta intézményfenntartói feladatkörük nélkül lettek a területfejlesztés egyedüli gazdái. A megyei jogú városok és a megyék között gyengébb a kapcsolat annak ellenére, hogy a területek és azok csomópontjai össze kellene tartozzanak (Fragó 2007). A megyék nem rendelkeznek a „karakteres középszint” (Rechnitzer 2012) szükségesnek ítélt kompetenciáival, melyek a regionális gazdaságfejlesztés elengedhetetlen kellékei (Pálné 2004). Magyarországon a fejlesztéspolitikában és az önkormányzati rendszerben felmerült

megoldandó kérdésekre az elmúlt években az egyre több centralizáció volt a válasz.

Összegzés

A négy ország regionális különbségeit tekintve azt tapasztaljuk, hogy az érdemi decentralizáción alapuló lengyel és cseh regionális fejlesztési intézményrendszer lényegében megakadályozta a területi fejlettségbeli különbségek drasztikus növekedését, míg a centralizált modellt követő Szlovákia és Magyarország esetében ezek a különbségek – különösen hazánkban –, jelentékeny módon megnöttek. Magyarországon a regionális fejlesztés nagyon gyakran változó központi igazgatási és a területi intézményei az egyre erősödő központosítással együtt vezetett a területi különbségek növekedéséhez. A Lengyel és a Cseh példa lényegében igazolja, hogy az európai tapasztalatokkal összhangban (Rodrigues-Posé 2010), a szubszidiaritás elvét érvényesítő, valóban decentralizált fejlesztési rendszerek hatékonyabbnak mutatkoznak a területi különbségek mérséklésében. A hazai és részben a Szlovák példa pedig azt mutatja, hogy a központosított fejlesztési intézményrendszerek kevésbé képesek a területi különbségek mérséklésre, amit, – amint azt a hazai példa mutatja – még tovább súlyosbíthat az intézményrendszer működésének állandó instabilitása.

NAGYHÁZI GYÖRGY

Irodalom

Ágh A. (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX/1., 31-48.

Állami Számvevőszék (2013): 13072. számú jelentés a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok forráselosztási tevékenységének ellenőrzéséről, Budapest

Báger G., Pulay Gy., Vígvári A., (2010): A magyar államműködés főbb jellemzői és szükségessé váló átalakítási irányai. *Pénzügyi Szemle*, 2010/2., 217-242.

Baun, M. – Marek, J. (2006): Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16 no. 4., 409-428.

Európai Bizottság (2010): *Befektetés a jövőbe – Ötödik jelentés a Társadalmi, Gazdasági és Területi Kohézióról*. Európai Bizottság, Brüsszel,

Blazek, J. (2002): System of Czech Local Governmental Financing as a Framework for Local Development: 12 Years of Trial and Error Approach. *Acta Universitatis Carolinae 2002 Geographica No. 2.*, 154-177. Prague,

Brusis, M. (2003): *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union*; (The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration). Paris, Presses Interuniversitaires Européennes/Peter Lang 2003: 89-105.

Bruszt L. (2007): Multi-Level Governance – The Eastern Versions Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. *European University Institute, EUI Working Papers*, SPS 2007/13., San Domenico di Fiesole,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Polska*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Slovensko*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Magyarország*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit. 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Ceska Republika*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

Dabrowski, M. (2007), Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society. *Political Perspectives*, 2007. Vol 1 (2);

Faragó L. (2004): A regionalizmus hatóerői Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 18. évf. 3.sz., 1-23.

Faragó L. (2007): Térstruktúra: térideák és megvalósulásuk a településhálózat-fejlesztésben. *Tér és Társadalom*, XXI/4. pp., 21-38.

Götz, M. (2010), Poland in the period of economic transition and Germany after the reunification an attempt at assessing Σ -convergence. *European Spatial Research and Policy*, 2010. Volume 17, no. 2., 71-94.

Gyuris F. (2011): A Williamson-hipotézis, Egy koncepció tartalma, kritikája és utóélete. *Tér és Társadalom* 25/2., 3-28.

Hegedüs J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer. *Tér és Társadalom*, XXII/1., 59-79.

Horváth Gy. (2011): Szempontok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében. *Falu – Város – Régió*, 2011/2., 45-52.

Kulesza, M. (2002): *The Polish Experience*. (in: Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe ed. by Péteri, G.), Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 189-214

Lados M. (2001): A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig. *Tér és Társadalom*, 15. évf., 127-144.

Lóránd B. (2009), A fejlesztéspolitika sikerességét elősegítő tényezők és a kohéziós országok tapasztalatai Magyarország számára. *Tér és Társadalom*, XXIII/2., 213-224.

Lux G. (2013): Kritikus tömeg alatt: a fejlesztési együttműködés lehetőségei a kisebb nagyvárosokban. *Tér és Társadalom*, 27. évf., 4. szám., 52-74.

McMaster, I. (2004): From Regional Deficit to Institutional Overload? – Regional Policy in the Czech Republic. *European Policy Research Paper*, Number 52, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow,

Központi Statisztikai Hivatal (2013): *Megyei jogú városok*, KSH 2013. július, Budapest,

Mezei C., Schmidt A. (2013): A Lengyel regionális politika intézményei, *Tér és Társadalom*, 27/3., 109-125.

Michalek, A. – Podolák, P. (2011), Impact of Key Socio-Economic Disparities on Migration in Slovakia: Economic Diversification vs. Traditional Pattern. *European Spatial Research and Policy*, 2011. Vol 18. No. 1., 71-87.

Minisztériumi honlapok:

Lengyelország: http://www.mir.gov.pl/english/Strony/main_mrr_eng.aspx

Csehország: <http://www.mmr.cz/en/Ministerstvo/Ministerstvo>

Szlovákia: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php>

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2013): *Értékelési kézikönyv*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest

Neuman-S., Neuman M. (2010) Domestic Preference Formation in the Czech Republic vis-à-vis the EU's Foreign and Regional Policy: Polycentrism or Statecentrism? *Paper presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, 23-26 June 2010. University of Oporto and University of Fernando Pessoa, Porto,

OECD (2008): *Territorial Reviews – Poland*. OECD, Paris

OECD (2014): *Regions at a Glance*. OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/regions-at-a-glance.htm> Letöltés ideje: 2014. 07. 25.

OECD LEED (2012): *Delivering Local Development Review to Assess the Efficiency of the Regional Development Agencies Integrated Network of the Slovak Republic*. OECD LEED Working Papers 2012/16.

Ostrom, E., Ahn, T. K. (2007): *The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington W/07-19.

Pálné Kovács I. (2004): A regionális gazdaságfejlesztés igazgatási összefüggései. in: Pálné Kovács Ilona szerk: *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs, 11-34.

Pálné Kovács I. (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XXII/4 pp., 7-34.

Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom*, XXIV/1., 119-136.

Perger É. (2010a): Az „Alapok” mellé épült ház. Az EU támogatásokkal kapcsolatos intézményrendszer a magyar közigazgatási struktúrában. in: Szigeti E (szerk.): *„NYAKTAGI*

tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire”. ECOSTAT, időszaki-közlemények 36. Budapest, 245-338

Pusztai J. (2010): Regionális folyamatok az EU csatlakozás utáni években Lengyelországban, *Tér és Társadalom* XXIV/1., 175-184.

Rechnitzer J. (2012): A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. in: Bajmócy Zoltán – Lengyel Imre – Málovics György (szerk) *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. JATEPress Szeged, 175-194.

Rechnitzer J., Smahó M. (2011): Területi Politika. Akadémiai Kiadó, Budapest

Rodríguez-Pose, A. (2010): Do institutions matter for regional development? *Working Papers 2010-02*, Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA) Ciencias Sociales. Madrid,

Somlyódy P. (2012): A nagyvárosi térségek intézményesítési feltételeiről az európai városverseny által befolyásolt térben. in: Somlyódy P. szerk. *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései, Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*, Pécs, 43-66

Vígvári A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 2008/1., 141-167.

Zongor G. (2008): Területfejlesztési anomáliák alulnézetből. in: *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban* Bódi F. szerk., MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 255-267.



Szocreál embléma (1964)

Lehet-e jól kormányozni?

Tavaly jelent meg, Pálné Kovács Ilona akadémiai székfoglaló előadása, **Jó kormányzás és decentralizáció** címmel. A Magyar Tudományos Akadémia által kiadott 60 oldalas kis kötet, a 2013. október 15-én elhangzott előadás alapjául szolgáló tanulmányt tartalmazza. A regionális tudományt az akadémia levelező tagjaként, egyedül képviselő professzor asszony politológusként a közigazgatás egyik alapkérdésével foglalkozik.

A nemzetközi kitekintés után az első nagyobb fejezet az elmúlt évtizedek jó kormányzási doktrínája és a decentralizáció viszonyát elemzi és kitér benne a jó kormányzás és a demokrácia viszonyára.

Olyan fogalmakat használ és értelmez, mint a globalizáció és a lokalizáció összefonódását jellemző glocalizáció, miközben kitér a neoliberalis kormányzási paradigmára, annak egyre összetettebb képletére, a hagyományos demokrácia és annak vertikális logikái bürokráciája mellett, a partnerségek horizontális hálózataira és a többszintű kormányzásra. Megállapítja, hogy a kutatási eredmények rámutattak arra, hogy a decentralizáció nem vezet feltétlenül demokráciához. A decentralizáció negatív következménye lehet a „nagyfőnökök” helyi egyeduralma, a szűk csoportérdekek érvényesülése. A decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában is.

Foglalkozik a jó kormányzás és a kormányzati teljesítmény összefüggéseivel, a nemzetközi szervezetek és a tudományos műhelyek erőfeszítéseivel a kormányzati teljesítmény, minőségmérése és összehasonlíthatósága érdekében. Bírálja a kormányzást gazdasági teljesítményként felfogó megközelítésben, sokáig favorizált New Public Management eszme áramlatát. Külön kitér az Európában megvalósuló decentralizációra, a decentralizáció fogalmi és modellezési dilemmáira. Ezt ábrázolja a tanulmány egyetlen illusztrációja, melyben az unitárius és föderális (szövetségi), valamint a centralizált és decentralizált dimenziókat egy koordinátarendszerben mutatja be.

Alkotmányjogi szempontból, és költségvetési szempontból teszi a megkülönböztetéseket, és így a legdecentralizáltabb ország modelljeként a svájci konföderációt jelöli meg modellként. Németország költségvetési szempontból már inkább a centralizált modellhez tartozik, szemben a decentralizált Spanyol Királysággal.

Külön fejezetben elemzi a szervezeti méret, a földrajzi lépték és a határok kérdőjeleit és ugyancsak kitér, az elmúlt évtizedek területi reform folyamatának jellemzőire.

A szerző a Comitatus alapító szerkesztőbizottsági tagja, a megyekutatók egyik vezetője, a folyóirat többszörös nívódijasa.

Korábban több könyvet írt a területi kormányzás és a területi fejlődés, valamint ennek magyarországi gyakorlatáról, ennek elemzésére most nem vállalkozunk. (Ld. e cikk végén az irodalomjegyzékelt!)

A ma is aktuális legfontosabb gondolatokat, az összegző három bekezdésben fogalmazza meg a szerző, amit most okulásul, teljes terjedelmében ismertetünk.

„Magyarország nem áll jól a kormányzás minőségét illetően - írja a professzor asszony. A World Governance Index rangsorában, 2011-ben a 179 országból a 35. helyet értük el, az EU 2020 stratégiában a 27 tagország közigazgatási minősége alapján az utolsó negyedhez tartozunk, az európai kormányzási minőség indexe szerint pedig a 19. helyet birtokoljuk. Ezt a rossz teljesítményt nyilvánvalóan nem csupán a decentralizáció hiánya, következtelen folyamata magyarázza. De bizonyos, hogy a decentralizációval való próbálkozásaink kudarca összefügg a területi kormányzási rendszer kiépítéséhez szükséges tudás megelőzésével, a mechanikus, egyben felszínes mintakövetéssel, a reformfolyamatok gondos megtervezésének az elmaradásával. Mindezek a hiányosságok a kormányzás egész rendszerének formálása során is tetten érhetők. A tudásra és evidenciákra épülő kormányzás kultúrája, szakmai, személyi és intézményi feltételei nem teremthetők meg egyik napról a másikra, különösen

nem, ha a politikai elitet a hatalom megszerzését és megtartását szolgáló hatalomtechnikák jobban érdeklik, mint a kormányzás szakmai teljesítménye és hatékonysága. A tudás és kormányzás kérdése rendkívül összetett: jórészt kultúra, politikai értékrend kérdése nemcsak az elit, hanem a társadalom részéről is. Feltételezhető, hogy a kormányzás szakmailag megalapozottabb, ahol a kormányzati teljesítményt szisztematikusan értékelik, és az ilyen kormányzási rendszerekben a kormányzással foglalkozó tudományoknak is stabilabb pozíciója lehet.

Lehet-e centralizált országban „jól” kormányozni? – teszi fel a kérdést a szerző. A kérdésre hiba lenne igennel vagy nemmel válaszolni. Előadásomban arra törekedtem, hogy bizonyítsam, sem a jó kormányzás, sem a decentralizáció kritériumai nincsenek kőbe vésve, minden országnak, minden korszakban meg kell találnia a centralizáció, decentralizáció arányában, a területi léptékben, az intézményekben és működési mechanizmusokban a kontextusnak megfelelő optimumot, de a jó kormányzási politikai alapértékek (demokrácia, jogállamiság) stabilitása mellett. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontja a társadalmi bizalmat és az állam teljesítményét. A szélsőséges centralizáció, a térbeli vakság nemcsak demokráciadeficittel, hanem teljesítményromlással is jár, a felszínese, főloldalal decentralizáció viszont nem képes az előnyeit nyújtani. A decentralizáció nem feltétlenül igényel strukturális változásokat, a közigazgatási határok módosítását. A hatékony térbeli kormányzás elsősorban nem lépték kérdése, hanem a szintek és szereplők közötti együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a bizalomé és a területi szereplők kapacitásainak folyamatos fejlesztéséé.

A területi reformok gyors irányváltása, a helyi érdekek képviselésének, illetve a decentralizáció politikai értékének instabilitása jelentős részben a centralizációs állami hagyományokkal

és a rendszerváltás „befejezetlenségével, illetve szervetlenségével” függ össze, azzal, hogy bár az új demokráciák túljutottak az átmeneten, de még nem érkeztek meg a konszolidált demokráciák klubjába. Ebből nem az következik, hogy tétlenül kell várni, amíg érettek és fejlettek leszünk a jó kormányzásra. A kormányzás minőségének javítása és a decentralizációs eddig jórészt kihasználatlan tartalékunk a gyorsabb felzárkózásra. A jó kormányzási értékrend szerint az állam nem attól jó, ha onnipotens, hanem ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat. A totális államosítás előtt jó volna Magyarországon is ezzel az opcióval próbálkozni.”

NAGY PÉTER

Irodalom:

Agg Zoltán – Nemes Nagy József (2002): A politika térségi és helyi szintjei in Bernek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza, Nemzeti Tankönyvkiadó pp. 385-430.

Hajdú Zoltán (2001): Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg Campus

Horváth Gyula (1998) Európai regionális politikák, Dialóg Campus

Nemes Nagy József (2009) Terek, helyek régiók – A regionális tudomány alapjai, Akadémiai Kiadó

Nemes Nagy József (1997) Javaslat a hazai nagytérségi térfelosztásra, Comitatus, január pp. 42-47.

Pálné Kovács Ilona (2014): Jó kormányzás és decentralizáció, MTA

Pálné Kovács Ilona (2008) Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus

Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2009) A politika új színtere a régió, Századvég Kiadó

Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2005) Regionális reformok Európában, IDEA

Pálné Kovács Ilona – Agg Zoltán (szerk.) (1994): A rendszerváltás és a megyék, Comitatus

Kalasnyikov, az orosz ikon

„Vannak emberek, akiken nem fog az idő. Mihail Kalasnyikov is ilyen. Ő számít a világ legismertebb oroszának.” Ezzel a bevezető gondolattal írta meg legújabb, immáron ötödik tudományos monográfiáját Kalmár Zoltán, a Pannon Egyetem oktatója. A 2015 júniusában megjelent könyv a neves orosz feltaláló, Mihail Kalasnyikov életét a 20-21. század történelmi eseményeinek tükrében mutatja be. A szerző munkáján keresztül betekintést nyújt a mind a mai napig kevésbé ismert fegyvertervező mindennapjaiba, aki méltán vált híressé az AK-47-es gépkarabély megalkotásával. A Kalasnyikov életét feldolgozó mű nyelvezete gördülékeny és azoknak is könnyen érthető, akik a katonai-hadtörténeti szakirodalom iránt kevésbé elkötelezettek.

A könyv első fejezetében Kalasnyikov családi hátterével ismerkedhetünk meg, amelyből kiderül, hogy a neves orosz pályafutása egy teljesen átlagos, sokgyermekes parasztszaládból indult. Gyermekkorra nem volt mindig felhőtlen, mivel már korán megtapasztalta az akkori hatalmi rendszer, a sztálini időszak árnyoldalát. A családot ugyanis földjeik elkobzása után Szibériába deportálták.

A második részből – melynek a szerző a kelően találó „Az orosz Edison” címet adta –, kiderül, hogy hogyan vált Mihail Kalasnyikov a fegyverkészítés „megszállottjává”. A matematika és fizika iránt érdeklődő fiatal Kalasnyikov műszaki szakképzésben részesült, majd ezen a területen is kezdett el dolgozni, amíg egyik barátja kezébe nem adott egy pisztolyt. Ekkor derült ki számára, hogy mivel szeretne foglalkozni a továbbiakban. Kalmár Zoltán az orosz feltaláló visszaemlékezését is felhasználva érdekesen szemlélteti a pillanatot, amikor a neves orosz rátalált hivatására. A kötet azt is felfedi számunkra, hogy a tervezés mellett Kalasnyikov katonai szolgálatot teljesített a Vörös Hadseregben, bekapcsolódott a politikai életbe, valamint az irodalom területén is megcsillogtatta tehetségét. Az ifjú génusz első találmányai, mint például a lövésszámláló vagy a TT-pisztolyilleszték, már húszas évei elején megszülettek.

A könyvet még értékesebbé teszi az, hogy a szerző a híres életút mellett a kor orosz/szovjet történelmét is elemzi. Mindezek vonatkozásában fontos megemlíteni, hogy közvetlenül a második világháború kitörése előtt a két hatalom, Németország és Szovjetunió, a Molotov-Ribbentrop-paktum keretében megneemtámadási és együttműködési szerződést kötött egymással. Nem egészen két év múlva azonban a német fél megszegve a megállapodást, támadást indított a keleti nagyhatalom irányába. Ekkor Kalasnyikov őrmesteri rendfokozatban teljesített katonai szolgálatot hazájáért, ám a harcokban komoly sérülés érte. Felépülése alatt született meg benne az elhatározás, hogy egy új fegyverre van szükség, amely képes felvenni a versenyt az ellenség haderejével szemben.

A *Fegyvertervezés a hátszágban* című fejezetből megtudhatjuk milyen kísérletek folytak az új, modern és versenyképes lőfegyver létrehozására. A politikai és katonai vezetés pályázatán Kalasnyikov első körben nem járt sikerrel, azonban többen is felfigyeltek tehetségére. Megismerkedhetett a szovjet fegyvertervezés nagyjával és ezáltal a szakma legfelsőbb köreivel is kapcsolatba került.

A munka legjelentősebb része a negyedik fejezetben bontakozik ki. A szerző itt tér ki magára az AK-47-es gépkarabély megalkotásának körülményeire. 1945-ben újabb pályázat került kiírásra, mely ismét felkeltette Kalasnyikov érdeklődését. Egy technikusokból és rajzolókból álló csapat segítségével elkészített egy gázvételes rendszerű, forgózásos fegyvert, amely kedvező elbírálásban részesült, s egyúttal ez az alkotás tekinthető a későbbi AK-47-es előfutárának. A versenyből végül a fiatal feltaláló került ki győztesen egy nagy tűzerjű, közepes lőtávolságú gépkarabéllyal, amely minden körülmény között működőképesnek bizonyult. A végleges formát nyert fegyvert végül Kalasnyikov vezetéknévéről és az elfogadás évéről nevezték el AK-47-esnek. Két évvel később az említett lőfegyvert már a szovjet fegyveres erők használatba is vették és a sorozatgyártása is elkezdődhetett. Kalmár Zoltán az olvasó elé tárja azokat az elismeréseket is, melyeket a méltán híressé vált orosz feltaláló kapott vívmányáért.

Ilyen volt például a Sztálin-díj, a Vörös Csillag Érdemrend és az Oroszország Hőse cím.

Kalasnyikov első komoly sikere után tovább folytatta munkáját, s ennek következtében az 1970-es évek elejére elkészült fegyverének egy újabb változata az AK-74-es. Mindemellett lassan egy egész fegyvercsalád született a találmányból. Érdekesség, hogy Kalasnyikov innovációját Sztálin életében titokban tartották, azonban a hidegháború évtizedeiben már nem csak a Szovjetunióban, hanem több országban, így Magyarországon is gyártották.

A kötetben nem csupán a neves orosz karrierjébe, hanem családi életébe is bepillantást nyerhetünk. Fontos mérföldkőnek számít az 1942-es év, amikor az első feleségeként számon tartott Jekatyerina Danyilovna Asztahovától megszületett első gyermeke, Viktor. Később a híres AK-47-es fegyver megalkotása közben ismerkedett meg második feleségével, Jekatyerina Viktorovna Mojszejevával, aki két lánynak, Jelenának és Natalijának adott életet. A könyvben arra is fény derül, hogy Kalasnyikov családi múltja sem mentes tragédiáktól.

A szerző arra is rávilágít, hogy magát a feltalálót csak a Szovjetunió felbomlása után ismerhette meg a világ. Ugyanakkor már korábban több szobrot emeltek neki, valamint életének utolsó évtizedében két Kalasnyikov múzeumot is felavattak a tiszteletére. Nemkülönbön érdekes a könyvben az a rész, ahol azokról a feltételezésekről

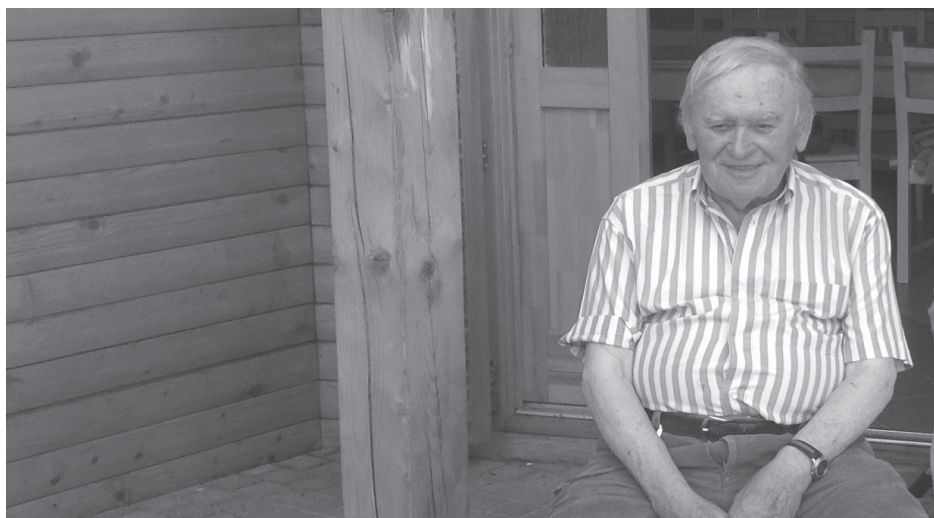
esik szó, miszerint az AK-47-es egy másolat, illetve nem is a híressé vált orosz találmánya.

A *Kalasnyikov mint korszimbólum* című fejezet számos olyan információt tár az olvasó elé, amely minden bizonnyal felkelti érdeklődésünket. A fegyver, mivel azt a Szovjetunió védelmére fejlesztették ki, először a kommunista ideológia szimbóluma volt, azóta azonban sok más jelentést is magában hordoz. Hamar jelképként jelent meg a terrorista csoportok életében, de a harmadik világ gerillaszervezetei is előszeretettel használták a gépkarabélyt. Olyan izgalmas tényeket is megtudhatunk ebben a részben, mint például azt, hogy Kalasnyikov találmánya Oszáma bin Ládén kedvenc fegyvere volt vagy azt, hogy az 1990-es években a híres orosz nevével fémjelzett vodka is megjelent a piacon. A könyv tehát jócskán tartogat meglepő tudnivalókat számunkra.

Kalmár Zoltán legújabb monográfiájában sikerrel vállalkozott egy olyan feltaláló életpályájának részletes bemutatására, amely szervesen hozzátartozik a 20-21. századi szovjet/orosz történelemhez. A munka egy nem mindennapi orosz életutat tár az olvasó elé. Egy precízen kidolgozott, könnyen érthető, érdekességekkel és képilusztrációkkal bővelkedő könyvről van tehát szó, amely méltán tart számot érdeklődésre.

Kalmár Zoltán: *Kalasnyikov*. Budapest: Áron Kiadó, 2015.

BALOGH BETTINA



Csalagovits István (Szigetbecse 2014)

Mediterrán és latin perspektívák

A Stratégiakutató Intézet jelentette meg *Mediterrán perspektívák* címmel, Garaczi Imre és Kalmár Zoltán szerkesztésében azt a tanulmánykötetet, ami Szilágyi István a Pannon Egyetem nemzetközi tanulmányok szakának alapító professzora munkássága előtt tiszteleg.

„Ez a kiadvány pályatársai, barátai és tisztelői részéről köszöntés kíván lenni Szilágyi István professzornak, a Pécsi Tudományegyetem tanárának és az MTA doktorának 65. születésnapja alkalmából. Olyan résztvevője ő a magyar tudományos életnek, aki az elmúlt évtizedekben méltán vívott ki magának elismerést nem csupán a hazai, hanem a külföldi kollégák körében is. A Szegeden jogászként végzett, a kutatói pályán pedig a politológia és a történettudomány felé forduló szakember érdeklődése a Földközi-tenger térségére, az Ibériai-félszigetre, tágabb értelemben pedig a hispán világra irányult. Oktatói, tudományos szervezői, intézményvezetői tevékenysége évtizedeken át a veszprémi Pannon Egyetemhez kötötte, ahonnan 2010-ben Pécsre tette át a székhelyét. E három súlypont (a szegedi, a veszprémi és a pécsi egyetemek) hasonló érdeklődésű oktatóinak és kutatóinak szoros együttműködése a Mediterrán Világ Symposium elnevezésű konferenciasorozat keretében éppen az ő kezdeményezésére indulhatott meg, s az általa útjára indított *Mediterrán Világ* című társadalomtudományi folyóirat pedig mind a mai napig publikációs lehetősé-

get és szakmai bázist biztosít a kutatók számára.

A kötetben közölt tanulmányok Szilágyi professzor úr mediterrán érdeklődésének széles spektrumát reprezentálják. A Balkán, a „déli part”, a mediterrán Európa és Latin-Amerika történetének, jelenének egy-egy momentuma jelenik meg e lapokon. A tanulmányokat ennek megfelelően rendeztük sorrendbe.”

A veszprémi kollégák közül, Kalmár Zoltán nagyon aktuális témát választott, amikor az Iszlám állam államszervezetét vázolja fel. Az úgynevezett kalifátus kikiáltásától kezdve, végig elemzi a dzsihádisták államépítési projektet a névváltoztatásokon keresztül, a vezetői struktúráján át, a finanszírozási, a szociális és az oktatási rendszerét ennek a totalitárius, terjeszkedő és hegemon szervezetnek. Eredetileg, Iszlám állam Irakban (ISI) nevet viselő csoport, kiterjesztette befolyását, Szíria egy részére is és ezért felvette az Iraki és Levantei Iszlám állam nevet (ISIL). Mivel, a Levante kifejezés nem csak Szíriát, hanem egy annál nagyobb kiterjedésű Kelet-Mediterrán térséget is jelölhet, ezért hogy a tévedéseket elkerüljék, az Iraki és Szíriai Iszlám állam (ISIS) elnevezést kezdték használni. Ezt rövidítették le Iszlám államra (IS), ezt azonban a világ legtöbb országában elfogadhatatlannak tartják és elutasítják, ezért az Iszlám állam létrejöttét és névhasználatát tagadó muszlimok, a szervezet teljes arab nevének rövidítését a Daist használják, amiben explicit módon nem jelenik meg az isz-

lám kifejezés. Érdekes, hogy az Egyesült Államokban a demokraták, az ISIL, a republikánusok az ISIS elnevezést használják. A cikk térkép és ábra mellékletet is tartalmaz.

A másik veszprémi kolléga, Szent-Varga Mónika a migrációval foglalkozik, Oda vagy vissza című cikkében. Ezúttal, a Közép és Kelet-Európai migránsok helyzetét elemzi Spanyolországban. Kitér a különböző nemzetiségű bevándorlókra, különös tekintettel az országban élő külföldiek legnépesebb csoportját kitevő románokra, és természetesen a magyarokra is. Érdekessége a Spanyolországban kialakult cigányság képnek, hogy még a 21. század elején a cigánysághoz a románságot kapcsolják, addig a 20. század elején a cigányság és a magyarság számított a spanyol nyelvben szinonimának.

A harmadik veszprémi szerző: Garaczi Imre, ezúttal sem tagadja meg önmagát, Idő és Büntudat címmel közöl egy metafizikai esszét.

A gazdag tartalmú kötetből felkelte figyelmemet Molnár Anna tanulmánya is, aki Az olasz politika viharai címmel korábbi monográfiáját folytatja. (ld. Irodalomjegyzék!) Ugyancsak aktuális témát dolgoz fel Harsányi Iván professzor, Királycsere Spanyolhonban című írása, éppúgy, mint Gazdik Gyula elemzése, a 2013-as izraeli parlamenti választásokról.

A kötet a pécsi iskola szerzőit is bemutatja, így Fischer Ferenc professor hosszú című írásában, többek kö-

zött Latin-Amerika helyzetét elemzi a 21. század eleji globális geopolitikai sakkjáblán. Míg a kötet első tanulmányát Pap Norbert írta, aki a Balkán és a Mediterraneum kutatását elemzi a magyar geográfia „nagy” korszakában. Szilágyi professzor kedvéért, egy spanyol nyelvű tanulmány is szerepel a kötetben, a téma természetesen Latin-Amerika.

A kötet, kifejezetten szép borítója csábítja az olvasót a Mediterraneumba, de a benne rejlő izgalmas tanulmányok is kedvet csinálhatnak a téma tanulmányozására. Nehéz dolga volt a könyvtárosnak, hogy besorolja a kötetet, ami nem is igazán sikerült, hiszen valami oknál fogva Kis-Ázsiát is bevették a kulcsszavak közé. A kötetben, a Balkán, Bosznia-Hercegovina, Görögország, Algéria, Irak és Szíria, Izrael, Argentína, Spanyolország, Olaszország és általában Latin-Amerika szerepel, speciel Kis-Ázsia, vagyis Törökország hiányzik. Úgy tűnik, igény lenne rá, amit a mai politikai válság és a kurdkérdés megoldatlansága ma is indokol.

AGG ZOLTÁN

Irodalom

Ferwagner Péter Ákos, Kalmár Zoltán (szerk.): Az átmenet egyensúlya: Szilágyi István 60 éves. 418 p. Budapest: Áron Kiadó, 2010.

Molnár Anna: Olaszország története a második köztársaság idején, Budapest: Áron Kiadó, 2011.

Regionális identitás és civil társadalom

Egy konferencia nyomán jelent meg Lagzi Gábor szerkesztésében, Közép-Európa a 21. század küszöbén: Regionális identitás és civil társadalom címmel, egy érdekes tanulmánykötet. Idézzük a szerkesztői előszót.

„A kötet egy nemzetközi konferencia anyagát tartalmazza, amely 2013. október 11-én került megrendezésre Veszprémben, a Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Kar Társadalomtudományok és Nemzetközi tanulmányok Intézetének szervezésében. Már maga a konferencia címe, tematikája („Közép-Európa a 21. század küszöbén – regionális identitás és civil társadalom”) azt bizonyítja, hogy a gyorsan változó világunkban egyre inkább felértékelődik a régióink szerepe és jelentősége, és már csak emiatt is érdemes Közép-Európát a tudományos kutatások tárgyává tenni. A konferencia és ez a kötet is a visegrádi együttműködés példájának tekinthető, hiszen mind a négy visegrádi ország (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország) képviselteti magát benne.

A konferencia, ezzel párhuzamosan a jelen kötet témaválasztása sem a véletlen műve volt, hiszen mind a regionális identitás, mind a civil társadalom kérdésköre mindig is aktuális volt a közép-európai régióban. Tudjuk jól, hogy a kisebb-nagyobb régiók, „kis szülőföldek” és az ezekhez kapcsolódó identitás mindig is fontos szerepet játszottak az itt élő nemzetek életében, nem beszélve a helyi nemzeti vagy etnikai kisebbségekről,

akikkel kapcsolatosan óhatatlanul felvetődik az autonómia (vagy esetlegesen a szeparatizmus) problematikája is.

Hasonlóképpen, a régióinkban működő civil társadalomról is érdemes többet megtudnunk és megvizsgálni, összevetni a magyar, szlovák, cseh, lengyel tapasztalatokat ezen a téren, kísérletet tenni az egyes országok problémáinak, kihívásainak feltérképezésére. Annál is inkább érdekesnek tűnik ez a téma, hiszen a civil társadalom, úgy tűnik, a posztkommunista államokban 20 évvel a rendszerváltás után is keresi önmagát, a helyét a társadalmon belül és a politikán kívül.”

A konferencia eredeti nyelve az angol volt, a kötetben szereplő eredetileg idegen nyelvű tanulmányokat a szerkesztő mellett Galyer Veronika és Komoróczy Miklós fordították. A kötet két nagy blokkot tartalmaz, egyikben a regionális identitás, a másikban a civil társadalom kérdésével foglalkoznak a szerzők. Minden bizonnyal nagy érdeklődést váltanak ki a Székelyfölddel kapcsolatos írások, így Stefano Bottoni Székelyföld helyzetét Nagy-Romániában 1919 és 1940 között elemzi, Nemzeti tervek, Regionális identitás, Mindennapi kompromisszumok címmel; még Zahorán Csaba a székelyföldi autonómia kérdését vizsgálja az 1989 utáni román politikai diskurzusban. Aktuális kérdés, amit sajnos az orosz nagyhatalmi beavatkozás úgy tűnik végleg eldöntött, Krím autonóm státusza. A szerkesztő, Lagzi Gábor is felteszi a kérdéseket: Regionalizmus?

Autonómia? Szeparatizmus? Ő, mint polonista természetesen megmarad Lengyelország mai határai között és e kérdéseket Felső-Sziléziában vizsgálja, 1989-et követően.

A civil társadalom helyzetét megismerhetjük Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban, míg Szlovákiát egy alapítványon keresztül láttatja a kötet. A legizgalmasabb Pavel Usov írása Fehéroroszországról, aki a politikai rezsim és a párhuzamos civil társadalomépítés helyzetét vizsgálja 2010-ig bezárólag.

Gerő Márton és Susánszky Pál a Magyar Ifjúság 2012 kutatás alapján készítette tanulmányát, Plurális szerkezet, Homogén állampolgári kultúra? címmel. A 13 táblázattal és 4 ábrával illusztrált írás részletesen bemutatja, a kutatás eredményeit.

A kötet, a TÁMOP támogatásával jelent meg, míg a konferencia megszervezéséhez a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium nyújtott anyagi támogatást.

A. Z.



Hetényi táj télen (akvarell)

Az elmúlt 12 év

Négy választás Magyarországon címmel jelent meg Tóth Csaba és Török Gábor könyve a magyar politika elmúlt 12 évéről. A 2002-es választástól egészen a 2014. évi választások utáni fejleményekig elemzi a két neves politológus a magyar politikai helyzetet.

Nem csupán a politikai eseménytörténetet írják le, hanem megpróbálják magyarázni is a magyar belpolitika történetét. (Ebbe belefér néhány külpolitikai kérdés is, mint például az iraki háború vagy az illiberális demokrácia meghirdetése kapcsán előállt nemzetközi visszhang.)

Néhány súlyponti kérdést is elemeznek a szerzők, így foglalkoznak Medgyesi Péter bukásával, éppúgy, mint, a Gyurcsány jelenséggel. Ugyancsak jelenségnek tartják a szerzők, a Jobbik előretörését, külön elemzik az MDF 2010-es sikertelenségét és bukását, majd rátérnek napjaink belpolitikai helyzetének értékelésére. A közel 600 oldalas kötet eljut a 2014-es választások utáni helyzetelemzéséig, amikor is a szerzők szerint váratlan fordulat állt be, vége lett a Fidesz sebezhetetlenségi illúziójának, beütött a kitiltási botrány (amikor az adóhatóság, azóta már lemondott elnökét az Egyesült Államok területéről korrupció gyanú miatt tiltották ki) és a kormányzat meghátrálásával járó internet adó elleni tüntetésig. A kötet 2014 őszével zárul, így nyilván nem tudott foglalkozni napjaink legfontosabb problémájával a menekültkérdéssel. Mivel a politológusok nem jósok és az eseményeket csak utólag elemzik, ez nem is csodálható.

Amit viszont hiányoltam a kötetből, az a táblázatok, vagyis a rendszerezett adatok hiánya. Az elméleti konstrukciókat már megpróbálták a szerzők összeszedetten, táblázat jelleggel bemutatni, így például a 182. oldalon a Fidesz 2005 eleji kormánytámadó stratégiáját veti össze a 2005. októberi második 1998 fedőnevű stratégiával. Még egy ilyen Matrix szerűen bemutatott mellékletet

találtunk, a 235. oldalon, ahol az ellenzék és a kormányoldal magatartását vetik egybe a 2006-os önkormányzati választásokat követő időszakban.

Nagyon gazdag a kötet irodalomjegyzéke, ebben szerepelnek a két szerző által írt korábbi anyagok is, amelyek nyilvánvalóan e kötet előzményei és forrásai. Jó néhány kötetet azonban hiányolunk, ami rámutat arra, hogy a szerzőpáros elsősorban a Budapesten könnyen hozzáférhető könyvekből és folyóiratokból dolgozott. (A hiányolt irodalom egy részét – a veszprémieket – a mellékletben felsoroltuk!)

Nagyon szép és kiegyensúlyozott a kötet borítója, sajnálatos viszont, hogy az ott található két képen kívül más fotó illusztráció nem szerepel a kötetben. Ahogy a táblázatok és az ábrák, úgy a képek is többet érnek 100 szónál, hiszen a betűtengerrel szembe, egy-egy jól megválasztott fotó, sokkal jobban megvilágítja egy adott politikai esemény jellegét. Száz szónak is egy a vége, a kötet nagyon tanulságos, de sok lehetőséget kihasználatlanul hagynak a szerzők. Mindenesetre, minden politika iránt érdeklődőnek a figyelmébe ajánljuk, nem csupán a politológus hallgatóknak, akik számára viszont, természetesen mindez kötelező irodalom.

N. P.

Melléklet

Agg Zoltán: Közigazgatás és választások, Veszprém, 2011., 128 p.

Oláh Miklós – Agg Zoltán (szerk.): Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról, Comitatus, 2006. évi különszáma, 232. p.

Oláh Miklós – Agg Zoltán (szerk.): Új szereposztás – Önkormányzati választások 2002., Comitatus, Veszprém 2003., 404. p.

Oláh Miklós (szerk.): Kit a szó nevéen szólít – 2002-es parlamenti választások Veszprém megyében, 2002. Comitatus, 302 p.

Bük településtörténeti szakirodalmának áttekintése

A Büköt elsőként említő oklevelet a vasvári káptalan adta ki 1265-ban, tehát idén éppen 750 éve. Bük Város Önkormányzata elhatározta, hogy erről a háromnegyed évezredes jubileumról egy ünnepi év keretében méltóképpen meg kíván emlékezni. Tekintettel arra, hogy az ünnep tárgya nem egy évszám, esemény vagy személy, hanem maga az idő, az ember itteni jelenlétének egész időtartama, ami meglehetősen elvont és összetett fogalom, nehéz volt eldönteni, hogy ez az ünnepelés, megemlékezés pontosan miként történjen. Az már a koncepció kidolgozásakor világos volt, hogy egyetlen alkalommal, rendezvénnel, egyetlen műtárggyal nem állíthatunk neki emléket.

Az tűnt inkább célszerűnek, hogy az egész év teljen a 'BÜK 750' jubileum jegyében, és elsősorban a település eddig lappangó, kiadatlan, gondozatlan szellemi és tárgyi emlékeinek összefoglalásával, kiadásával, bemutatásával, széles körben történő megismertetésével Bük múltjának a alaposabb feldolgozása, a hagyományok ápolása álljon a 'BÜK 750' programsorozatnak a homlokerében.

A jubileumi esztendő kulturális tevékenységei közül tehát kiemelt szerepet kapott a település történetével foglalkozó kutatások támogatása, illetve publikációja. Jelen tanulmány ennek a munkának az előkészítését (bibliográfiai helyzetelemzés), továbbá a megvalósítását (a művek kiadását) és a lehetséges hatásait (a kiadás céljait) kívánja bemutatni.

1. Bük helytörténeti irodalmának helyzete a jubileumi év elején

1.1. Monográfiai igényű munkák

Bük nevéhez – annak ellenére, hogy Szent István korabeli település – nem kötődnek országunk történelmét érdemben befolyásoló események (csaták, uralkodóválasztás stb.), és nincs igazán ismert szülőtte sem (Felsőbüki Nagy Pál

Fertőszentmiklóson született, és a Bécs melletti Inzersdorfban halt meg, igaz a büki temetőben található a nyughelye). A kisváros ezer éves történetének nagy részét a szomszédos Csepreg város – a középkorban erős kulturális kisugárzású mezőváros – vonzásában, ha úgy tetszik perifériáján töltötte, így neve a régebbi történeti munkákban csak érintőlegesen, általában Csepreg kapcsán bukkan fel. A tudományos érdeklődés fürdő megnyitása után, tehát az utóbbi fél évszázadban élénkült meg.

A vendégek után ugyanis a különböző tudományágak is „felfedezték” és megismerésük tárgyává tették a középkori három falu határában kinőtt negyedik településrészt, Bükfürdőt. Számtalan geológiai, hidrológiai értekezés vizsgálta a vidék közettani felépítését, valamint a mélyben megbúvó kincs, a termásvíz mennyiségi és minőségi jellemzőit. Statisztikai és társadalomföldrajzi szemléletű munkák sokasága értékelte a helyi turizmus térségre gyakorolt hatásait, a vendégek számszerűen leírható vonásait, igényeit és adott tanácsokat a kínálati oldal fejlesztésére. Bükfürdőnek tehát nagyon gazdag bibliográfiája van, ellentétben Bükkel, a vele közigazgatásilag egy egységet képező, de tőle kb. 1 km-re található névadó településsel. Ez nem is csoda, hiszen Bük – egyébként gazdag – történelmi hagyományát a XX. század közepéig mindössze egyetlen monográfiai igényű munka, CSÓKA J. LAJOS (1904-1988) bencés szerzetes által írt *'Bük története'* dolgozta fel, amelynek kézírata elhaladt, és csak 2001-ben került elő (CSÓKA J. L. 1927).

A fürdő megnyitása után két nagyobb terjedelmű kézirat tárgyalta a település történetét, a HETYÉSSY ISTVÁN által jegyzett *'Bük község monográfiája'*, illetve a helytörténeti munkásságáért 2011-ben a város posztumusz díszpolgári címével kitüntetett tanár-helytörténész, SZABÓ JÓZSEF (1915-1988) tollából származó *'Bük története és*

szokásai' (HETYÉSSY I. 1972; SZABÓ J. 1978). Jó-részt ezek felhasználásával a Millennium alkalmából szerkesztett Száz magyar falu könyvesháza könyvsorozat keretében GYURÁ CZ FERENC 'Bük' munkája jelent meg, ami egyúttal az utolsó részletes helytörténeti feldolgozás (GYURÁ CZ F. 2000).

A felsorolásban szereplő művek azért foglalkoztak Bükkel, mert szerzőik vagy itt születtek (Csóka J. Lajos, Hetyéssy István) vagy pedig életük egy jelentős részét itt töltötték (Gyurá cz Ferenc, Szabó József), és ilyenfajta kötődésük révén fordult vizsgálatuk azon korok felé is, amelyek a nem helybeli történeteknek nem jelentenének különösebben izgalmas kutatási témát.

1.2. Útikönyvek, turisztikai kiadványok

A büki turizmus nemzetközi jelentőségűvé válásától, az idegenforgalmi szezonalitás megszüntető fedett fürdő megnyitásától (1972) kezdve számtalan turisztikai kiadvány, elsősorban prospektusok, és kisebb számban turisztikai szakmai kiadványok készültek. 1979-ben a Vas Megyei Idegenforgalmi Hivatal kiadásában készült az első, és eddig az egyetlen kifejezetten Bükrről szóló útikönyv Szabó József tollából, 'Bük' címmel (SZABÓ J. 1979).

A rendszerváltás után a kistérséget vagy a tágabb ételemben vett Répcementét mint turisztikai desztinációt bemutató művek kerültek nagyobb számban kiadásra (BODA L. 1997; BODA L. 1999; BODA L. – ORBÁN R. 2000; BODA L. 2001A; BODA L. 2001B; ALBERT T. 2010). Emellett elkészült a környék településeinek egy részletes turisztikai vonzerőleltára (BALOGH J.-NÉ HORVÁTH T. – HORVÁTH I. – HUTFLE SZ M. – NÉMETH S. – ZENTAI Z. 2006), továbbá Bük gasztronómiai kínálatát bemutató kiadvány (BARTÓK Z. – CSEPREGI T. 2012). Ezzel szemben továbbra is, sőt az idő múltával egyre inkább hiányzik egy valódi, a három és fél évtizeddel ezelőttihez hasonló büki útikalauz.

1.3. Intézmény- és eseménytörténeti kiadványok

Bük közintézmény-hálózata nagyon fiatal, az általános iskola kivételével egyik mai egysége sem működik a XX. század közepénél korábbi épületben. Ennek elsődleges oka az, hogy a település a dualizmus kori fejlődését kiváltó cu-

korgyár leégése (1917) után a falu demográfiai és gazdasági tekintetben egyaránt sorvadásnak indult, amely csak a közfürdő megnyitása (1962) után fordult ellentétes irányba.

A turizmusnak köszönhetően ismételten növekvő népesség és a stabil pénzügyi helyzet lehetővé tette, hogy a tanács, később az önkormányzat az intézményeit fejlessze. Az óvoda 1954-ben, a művelődési ház 1959-ben, az idősök otthona pedig 1970-ben kezdte meg szolgáltatát. Később mindegyikük működésére szolgáló épületet felújították, bővítették. Bük városias fejlődésének kísérőjelensége volt ez a folyamat, amely azt eredményezte, hogy a 2000-es évekre a település intézményhálózata révén a Felső-Répcemente egyik térszervező központjává vált.

Az egészségügy vonatkozásában ehhez képest egy kissé elmaradásban volt Bük. A XIX. században még a szomszédos, népességét tekintve harmadakkora Bő körorvosi körzetéhez tartozott, és a gyógyszerár is csak a két világháború között, 1931-ben nyitotta meg kapuit. A magánrendelőkben folytatott orvosi tevékenység csak 1967-ben kapott központi elhelyezést, amikor Középbükön új épület épült erre a célra (ma itt van a gyógyszerár), és 1987-ben kapott végleges elhelyezést egy új egészség-ház létesítésével.

Az intézményhálózat viszonylag fiatal mi-voltából következik, hogy vagy nincs róluk összefoglaló munka (pl. Öregek Napközi Otthona), vagy azok csak kéziratban találhatóak meg (pl. Művelődési Központ). A harmadik csoportba azok tartoznak, amelyekről jelent meg publikáció, egyébként valamennyiről a rendszerváltás után. A 75. születésnapját ünneplő Büki Testedzők Köre (BTK) jubileumi kiadványa SÖVEGJÁRTÓ LÁSZLÓ 1965-ös kézírata alapján készült DR. GYURÁ CZ FERENC szerkesztésében (GYURÁ CZ F. 1995). A BTK jelenleg is működő 5 szakosztálya közül egyelőre mindössze 2 rendelkezik önálló kiadvánnyal, az asztalitenisz (ANTALOVITS Gy. 2010) és a kézilabda (BODORKÓ S. A. 2014).

Az óvoda és az iskola története egy-egy nagyobb terjedelmű folyóiratcikkben jelent meg, egy viszonylag szűk körben olvasott szakfolyóiratban, a Pedagógiai Írásokban (BAKÓ E. – HORNYÁK I.-NÉ – PÓCZA G. 1996; SZABÓ J. 1996). Éppen ezért remek alkalom volt az óvoda ből-

csődei szárnnyal történő bővítésével, egyúttal a büki óvodai nevelés beindulásának 60. évfordulójával összekapcsolva az intézmény történetét ismételten, immár könyvecske formában összefoglalni, amelyet az óvodapedagógusok tettek meg (BAKÓ E. – DOHI L.-NÉ – NAGYNÉ TÓTH J. – NÉMETH E.-NÉ – PÖCZA M. G. – PRUKNERNÉ JANZSÓ V. – SIPŐCZ R. – TÓTHNÉ TISCHLER J. 2014).

A gazdasági vállalkozások közül a Büki Gyógyfürdő rendszeresen jelentetett meg nem csak turisztikai, hanem intézménytörténeti munkákat, általában a létesítmény fennállásának egy-egy kerek évfordulójára: a 15 évesre (FARKAS L. 1977), a 25 évesre (PAJOR G. 1987; PÖSFAI J. 1987), a 45 évesre (NÉMETH I. – PUP V. – SZANYI K. – WELLNER E. 2007) és a fél évszázadosra (NÉMETH I. – SZANYI K. – WELLNER E. 2012).

A többi gazdasági társaság intézménytörténete meglehetősen hézagos. Üdítő kivételt jelent a Büki Mezőgazdasági (korábban Lenin) Termelőszövetkezet, amely a 60 éves fennállását két kiadvánnyal is emlékeztetessé tette (HORVÁTH S. 2009; CSAPLÁR-NAGY M.-NÉ 2011).

Tekintettel arra, hogy az Iparos bál kivételével valamennyi büki rendezvény a rendszerváltás után indult, a 2015-ös jubileumi esztendőig nem került kiadásra kifejezetten büki eseményről, fesztiválról szóló kötet. Ezzel egészen idáig adós maradt a helytörténetírás.

1.4. Szakmai folyóiratcikkek

Bük a fürdő megnyitásáig viszonylag jelentéktelen település volt, ezért a különféle szakfolyóiratokban alig-alig kapott megjelenési lehetőséget. Igaz ez az 1937-ben alapított Soproni Szemlére, amely – annak ellenére, hogy Bük 1950-ig Sopron vármegyéhez tartozott – a XX. század derekáig mindössze egyetlen büki vonatkozású cikket közölt, amely egyébként a Szapáry kastélyról szólt (CSATKAI E. 1938). Nem sokat változott a helyzet akkor sem, amikor Bük átkerült Vas megyéhez, és a megye tudományos, kulturális folyóirata, a Vasi Szemle sem sok terjedelmet szentelt büki témájú anyagoknak. Mindössze egyetlen alkalommal, Felsőbüki Nagy Pál (1777-1857) születésének és halálának egyaránt kerek évfordulóját jelentő 1987-es esztendőben adott helyt több ilyen írásnak (VASI SZEMLE 1987/4. SZ.).

A rendszerváltás után jelentős változás állt be ebben a tekintetben is. A viszonylag nagy önkormányzati bevételekből a helyi vezetés egyre többet fordít kulturális célokra, civil szerveződések alakultak, és mind gyakrabban rendeznek tudományos konferenciákat, amelyekhez néha egy-egy „neves” tudóst is sikerül megnyerni, akik széleskörű ismereteik birtokában, munkájukban immár Bükre is fókuszálva, több ízben is érdekes adalékokat szolgáltatnak a helytörténethez. Két nagyszabású helytörténeti konferencia anyagának a Vasi Szemle adott helyet két *'Büki szám'*-ában, a Szapáry kastély építésének 300. évfordulója alkalmából rendezett emlékkonferencia előadásainak írott változatát tartalmazó 1997/2-es, továbbá a Felsőbüki Nagy Pál születésének 225. és a három Bük egyesülésének 100. jubileuma alkalmából megjelent 2003/5. száma.

2. Bük helytörténeti irodalmának gyarapítása a 'BÜK 750' jubileumi évben

2.1. Monográfia

Mivel az utolsó monográfiai igényű munka meglehetősen régen készült, az önkormányzat részéről még 2011-ben megszületett az az ötlet, hogy egy átfogó elemzést készíttet Bük városáról. DR. CSAPÓ TAMÁS, a Nyugat-magyarországi Egyetem Társadalomföldrajz Tanszékének vezetője mint főszerkesztő irányításával összesen 25 szerző vett részt a könyv írásában.

A kb. 700 oldalas könyv mintegy 1500 példányban várhatóan 2015 végén-2016 elején jelenik meg. Bük monográfiája egy hiánypótló munka, és várhatóan évtizedekig a város történetének egyik legfontosabb kútforrása lesz.

2.2. Útikönyvek, turisztikai célú kiadványok

2.2.1. Időtálló ízek – Büki receptes könyv

A könyvet Szabó József, néhai tanár-helytörténész, Bük város posztumusz díszpolgára gasztronómiai feljegyzései alapján SPILENBERG ANDREA és HORVÁTH LÍVIA, a Bük, Bükfürdő Közhazsnú Turisztikai Egyesület elnöke, illetve munkaszervezet vezetője szerkesztette (HORVÁTH L. – SPILENBERG A. 2015). Az összegyűjtött receptekből BÁNSZKY PÉTER és PRÓFUSZ LÁSZLÓ

mesterszakácsok készítettek ételt, amikről aztán CSEPREGI TIBOR készített fotókat, ami egyúttal a könyv képanyagát is képezi.

A kiadvány a 'BÜK 750' jubileum tiszteletére 750 sorszámozott példányban jelent meg. az ünnepélyes bemutatóra 2015. május 26-án a Büki Művelődési Központban került sor. A kiadvány a büki nép XIX. század végi – XX. század eleji étkezési szokásainak hű lenyomata, amely újragondolva reményeink szerint a büki turizmuson belül a helyi alapanyagokra építő gasztronómiai kínálatot is megerősítheti.

2.2.2. Bük (Magyarország kincsestára sorozat)

A Magyarország kincsestára sorozat impozáns, A/4-es formátumú kiadványokban dolgozza fel hazánk turisztikailag frekvenciált településeit. Igazán elegáns reprezentációs anyag. A fürdővárosok közül az utóbbi időben Sárvár adott ki ilyen albumot, és Bük vonatkozásában is felmerült a hiánypótló mű kiadása.

A Bük értékeit bemutató könyv szerkesztését és kiadását FARKAS CSABA (Szülőföld Kiadó, Szombathely) vállalta magára, a szöveget BÖCSKÖR KATALIN a büki Felsőbüki Nagy Pál Általános Iskola és Szakiskola tanára írta, a fényképeket pedig CSEPREGI TIBOR készítette. A kötet tervezett megjelenési határideje 2015 decembere annak érdekében, hogy a könyvesboltok karácsonyi kínálatában már szerepelhessen.

2.3. Intézmény-, esemény-

és rendezvénytörténeti kiadványok

2.3.1. Aranykalászkok, búzakeresztek

– 25 éves a Büki Aratóünnep

A Büki Aratófesztivál 2015-ben a 25. alkalommal került megrendezésre. A rendezvényről korábban tudósító BODORKÓS ANDRÁS írásaival, az ő, illetve a rendezvényt újabban fényképező BÜKI LÁSZLÓ fotóiból egy képes album készült a szombathelyi Szülőföld Kiadó gondozásában (BODORKÓS A. 2015).

Mivel a rendezvény rangja és most már múltja megkívánta azt, hogy méltóképpen megemlékezzünk róla, impozáns képes, színes album formában, négy – magyar, német, angol és cseh – nyelven, 500 példányban jelent meg, és a 25. Büki Aratófesztivál napján, 2015. július 11-én ajándékba kapták az aratóbandák tagjai.

2.3.2. „...álma megvalósult” –

A büki mentőállomás másfél évtizede

A büki közintézmény-hálózat legfiatalabb tagja a 2000-ben alapított Büki mentőállomás, amelynek történetét két mentőtiszt, KENYERI FERENC és LENDVAI REZSŐ dolgozta fel, Bük Város Önkormányzata pedig könyv formájában közreadta (KENYERI F. – LENDVAI R. 2015). A kötet nem csak az intézménynek, hanem az azt megálmodó, az avatás előtt néhány héttel viszont egy autóbalesetben tragikus körülmények között elhunyt büki háziorvosnak, DR. SZALAI FERENCNEK is emléket állít.

A mentőállomás jubileumi ünnepségére és a könyv bemutatójára 2015. október 20-án került sor, amikor az egykor mentőorvosként a Büki mentőállomás megalakításáért sokat dolgozó DR. PUSKÁS TIVADAR Szombathely Megyei Jogú Város polgármestere, DR. LÓRÁNTFY MÁRIA az Országos Mentőszolgálat Nyugat-dunántúli Regionális Szervezetének igazgatója, továbbá Bük három eddig polgármesterének, DR. SZELE FERENCNEK, HORVÁTH LAJOSNAK és DR. NÉMETH SÁNDORNAK, továbbá SZABÓ JÓZSEF nyugalmazott büki jegyzőnek köszöntőjével kezdődött az ünnepség. Ezt követően dr. Szalai Ferenc lányával, SZALAI LUCÁVAL megkoszorúzták a néhai háziorvos mentőállomás falán elhelyezett emléktábláját. A program végén a szerzők bemutatták a mentőállomás első másfél évtizedes történetét összefoglaló könyvet a Büki Művelődési Központ tanácstermében.

2.4. A 'BÜK 750' könyvsorozat

A sorozat célja, hogy olyan eddig kéziratban maradt anyagokat publikáljon, amelyek a település történetének jeles forrásai. A sorozat egységesen B/5-ös formátumban, cérnafűzött keményborítóval, fekete-fehérben jelenik meg, kötetenként kb. 300-500 példányban.

A kiadásra szánt kéziratok azok közül kerülhetnek ki, amelyeket a Büki Művelődési Központ kulturális közfoglalkoztatottjai begépeltek, a kéziratokat elektronikus formába átvittek (max. 10 kötet). A kötetek a Magyar Nyugat Könyvkiadó gondozásában jelennek meg.

A sorozat borítójának tervét RECZETÁR ÁGNES, a Szombathelyi Képtár grafikusja készítette. Az első kötet, Hetyéssy István 1972-es 'Bük község monográfiája' 2015 júliusában került kiadás-

ra (HETYEŠSY I. 2015), a második, Szabó József 1975-ben írt 'Büki Evangélikus Egyházközség története' című munkája (SZABÓ J. 1975) 2015 novemberében, a büki evangélikus templom felszentelésének 230. évfordulójára lát napvilágot.

A sorozat köteteinek száma nincs meghatározva, annyi mű lenne, amennyi beleférne a jubileumi évbe, esetleg átnyúlhatna 2016-ra is.

2.5. Szakmai folyóiratcikkek

A Vasi Szemle legutóbbi Büki száma 1997-ben jelent meg. 12 esztendő után, különösen a Bük 750 jubileumra való tekintettel időszerűvé vált egy újabb Büki szám megjelentetésére. A folyóirat főszerkesztője és a büki polgármester az egyeztetés eredményeként a szerkesztés alapelveit tekintve abban állapodott, hogy a 2015-ös Büki szám olyan cikkeket tartalmazzon, amelyek nem jelennek meg a Bük monográfiában, illetve egyéb kiadványokban, tehát kiegészítik azokat. A lehetséges szerzők kiválasztása és felkérése is e fő szempont szerint történt.

A Vasi Szemle harmadik, legújabb 2015/4-es Büki számának megírásában 21 szerző 26 darab csak és kizárólag büki vonatkozású cikkel, illetve könyvismertetéssel vett részt. A folyóirat a szokásos terjedelmének kétszeresével, mintegy 269 oldalon jelent meg, ami nagyszerű és értékes áttekintést ad Bük helytörténetéről.

A bemutatóra az Államalapítás Ünnepe alkalmából a Vas Megyei Közgyűlés és Bük Város Önkormányzata Képviselő-testülete által 2015. augusztus 19-én a Büki Művelődési Központban tartott közös ünnepi ülésen került sor. Ott a folyóirat főszerkesztője, DR. GYURÁCS FERENC mutatta be a kiadványt az érdeklődőknek.

Összegzés

Bük Város Önkormányzatának még 2014-ben elhatározta, hogy méltóképpen meg kívánja ünnepelni a település elsőírásos említésének 750 évfordulóját. Az egyik vezérelv az volt, hogy a külsőségek helyett elsősorban a belső tartalom volt, a nagy beruházások helyett a település e legalább háromnegyed évezredének értékeinek minél nagyobb hányadának feldolgozása, közkinccsé tétele volt a fő cél.

A bemutatott tevékenységek, rendezvények egyértelműen azt mutatják, hogy az előbbieken megnevezett célok végrehajtását szolgálják.

NÉMETH SÁNDOR

Irodalom

ALBERT T. (2010): Alpokalja – Séták Kőszegen, környékén, Bükön és az Őrvidék tájain. *Városkapu Kiadó*, Kőszeg, 180 p.;

ANTALOVITS GY. (2010): A büki asztaltenisz 60 éve. *Városkapu Kiadó*, Kőszeg, 280 p.;

BAKÓ E. – DOHI L.-NÉ – NAGYNÉ TÓTH J. – NÉMETH E.-NÉ – PÓCZA M. G. – PRUKERNÉ JANZSÓ V. – SIPŐCZ R. – TÓTHNÉ TISCHLER J. (2014): A büki óvoda 60 éve. *Bük Város Önkormányzata*, 36 p.;

BAKÓ E. – HORNYÁK I.-NÉ – PÓCZA G. (1996): A büki óvoda története. In: DANCOS L. et al. (szerk.): *Pedagógiai Írások. Vas Megyei Pedagógiai Intézet*, Szombathely, pp. 11-38.;

BALOGH J.-NÉ HORVÁTH T. – HORVÁTH I. – HUTFLESZ M. – NÉMETH S. – ZENTAI Z. (2006): Turisztikai értékleltár és fejlesztési lehetőségek a Répce mentén. *Régiófüggetlen Kht.*, Szombathely, 200 p.;

BARTÓK Z. – CSEPREGI T. (2012): Gasztroportrék – Bükfürdő. *Bük, Bükfürdő Közhatalú Turisztikai Egyesület*, Bük, 115 p.;

BODA L. SZERK. (1997): Vasi vendégház. *B.K.L. Kiadó*, Szombathely, 264 p.;

BODA L. SZERK. (1999): Élet a Répce mentén 2000. *Felső-Répcementi Területfejlesztési Társulás*, Csepreg, 160 p.;

BODA L. SZERK. (2001A): Bük, Csepreg, Sárvár és környékük. *B.K.L. Kiadó*, Szombathely, 200 p.;

BODA L. SZERK. (2001B): Gyógy- és termálfürdők Nyugat-Magyarországon. *B.K.L. Kiadó*, Szombathely, 200 p.;

BODA L. – ORBÁN R. SZERK. (2000): Répcesík – Kalauz turistáknak és természetbarátoknak. *B.K.L. Kiadó*, Szombathely, 216 p.;

BODORKÓS A. (2014): Húsz év ezüst keretben – A BTK női kézilabda sikerei. *Szülőföld Könyvkiadó*, Szombathely, 56 p.;

BODORKÓS A. (2015): Aranykalászkok, búzakeresztek – 25 éves a Büki Aratóünnep. *Szülőföld Könyvkiadó*, Szombathely, 156 p.;

CSAPLÁR-NAGY M.-NÉ (2011): Békében az idővel – A Büki Mezőgazdasági Termelőszövetkezet jubileumi közgyűlése (Bük, 2009. március 17.). *Szülőföld Könyvkiadó*, Szombathely, 56 p.;

CSATKAI E. (1938): A gróf Szapáry-kastély. In: Soproni Szemle II. évf./4. sz. pp. 248-256.;

CSÓKA J. L. (1927): Bük története. Közli: *Vasi Szemle* 2001 (LV.) évf./1. sz. pp. 45-60.;

FARKAS L. (1977): A Bükí Gyógyfürdő másfél évtizede. *Bükí Gyógyfürdő Vállalat*, Bük, 31 p.;

GYURÁCS F. SZERK. (1995): A bükí sport 75 éve. *Bük Nagyközség Önkormányzata*, Bük, 165 p.;

GYURÁCS F. (2000): Bük. *Száz Magyar Falu Könyvesháza Közhasznú Társaság*, („Száz magyar falu könyvesháza” sorozat), Budapest, 199 p.;

HETÉSSY I. (1972): Bük község monográfiája (XIII-XIX. sz.). *Kézirat*, Budapest, 79 p.;

HETÉSSY I. (2015): Bük község monográfiája. (A 'BÜK 750' sorozat első kötete). *Magyar Nyugat Könyvkiadó*, Vasszilvágy, 116 p.;

HORVÁTH L. – SPILENBERG A. SZERK. (2015): Időtálló ízek – Bükí recepteskönyv. *Szülőföld Könyvkiadó*, Szombathely, 80 p.;

HORVÁTH S. (2009): A Bükí Mezőgazdasági Termelőszövetkezet jubileumi évkönyve 1949-2009. *Bükí Mezőgazdasági Termelőszövetkezet*, Bük, 120 p.;

KENYERI F. – LENDVAI R. SZERK. (2015): „... álma megvalósult” – A bükí mentőállomás másfél évtizede. *Szülőföld Könyvkiadó*, Szombathely, 112 p.;

NÉMETH I. – PUP V. – SZANYI K. – WELLNER E. (2007): A 45 éves Bükí Gyógyfürdő képekben. *Bükí Gyógyfürdő Zrt.*, Bükfürdő, 45 p.;

NÉMETH I. – SZANYI K. – WELLNER E. (2012): 50 év 50 oldalon – Bükfürdő Gyógy- és Élménycentrum. *Bükí Gyógyfürdő Zrt.*, Bükfürdő, 50 p.;

PAJOR G. (1987): A Bükí Gyógyfürdő 25 éve. *Bükí Gyógyfürdő Vállalat*, Bük, 20 p.;

PÓSEAI J. (1987): Bükí oázis. *Bükí Gyógyfürdő Vállalat*, Bük, 40 p.;

SZABÓ J. (1975): A Bükí Evangélikus Egyházközség története. *Kézirat*, *Bükí Nagyközségi Könyvtár*, 481 p.;

SZABÓ J. (1978): Bük története és szokásai. *Kézirat*, *Bükí Nagyközségi Könyvtár*, 207 p.;

SZABÓ J. (1979): Bük. *Vas Megyei Idegenforgalmi Hivatal*, Szombathely, 68 p.;

SZABÓ J. (1996): A bükí iskola fejlődésének története. In: DANC S. et al. (szerk.): *Pedagógiai Írások. Vas Megyei Pedagógiai Intézet*, Szombathely, pp. 86-118.;

VASI SZEMLE 1987/4., 1997/2., 2003/5-ös és 2015/4-ES SZÁMAI



Expedíció (olaj)

A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014-2020-as időszakában

A magyar terület- és vidékfejlesztési politika finanszírozási hátterét alapvetően az Európai Unió források biztosítják, így a közösségi szinten meghatározott terület- és vidékfejlesztési célok, valamint az ugyanezen a szinten elindított – akár több évtizede folyamatban lévő – reform folyamatok, trendek komoly hatással lehetnek a hazai fejlesztéspolitikára. Kérdés, hogy ezek a változások miként érvényesülnek, milyen módon jelennek meg a magyar vidékfejlesztésben? Vajon létezik, létezhet-e, egy európai folyamatoktól független, azoktól elszakadó, önálló magyar út? A kérdések megválaszolásához célszerű megvizsgálni azt, hogy a vidékfejlesztés az Európai Unió közösségi szintjén miként, milyen környezetben jelenik meg, illetve hazánkban hogyan alakul a vidékfejlesztés megítélése, egyáltalán miként értékelhető a 2014-2020-as periódus vidékfejlesztése Magyarországon?

A vidékfejlesztés az Európai Unió szintjén

Napjainkban a vidékfejlesztés az Európai Unió közös agrárpolitikájának (KAP) részét képezi, ami szerves fejlődés, illetve egy több lépésű KAP reformsorozat eredményeként alakult így. A KAP – egészen az AGENDA 2000-ig – szinte kizárólag agrártámogatási rendszer volt, amely gyakran küzdött súlyos belső problémákkal és protekcionista rendszerét a WTO (Világkereskedelmi Szervezet) is többször támadta. A KAP reformok egyik fontos eredménye volt az AGENDA 2000-hez köthető ún.: II. fejlesztési pillér megjelenése, mely alapvetően – a tagállamok egy része szerint is problémásnak tekintett – automatikus, normatív jellegű mezőgazdasági támogatások mellett az agrárágazat pályázati (versenyző típusú) fejlesztését tartalmazta, továbbá – részben az 1996-os Corki Deklaráció hatásának köszönhetően – megjelent benne a „klasszikus vidékfejlesztés” is.

Mindazonáltal a KAP agrártámogatási dominanciája fennmaradt, amely tetten érhető a második pillér támogatásainak jogi szabályozásában, illetőleg a rendelkezésre bocsátott források

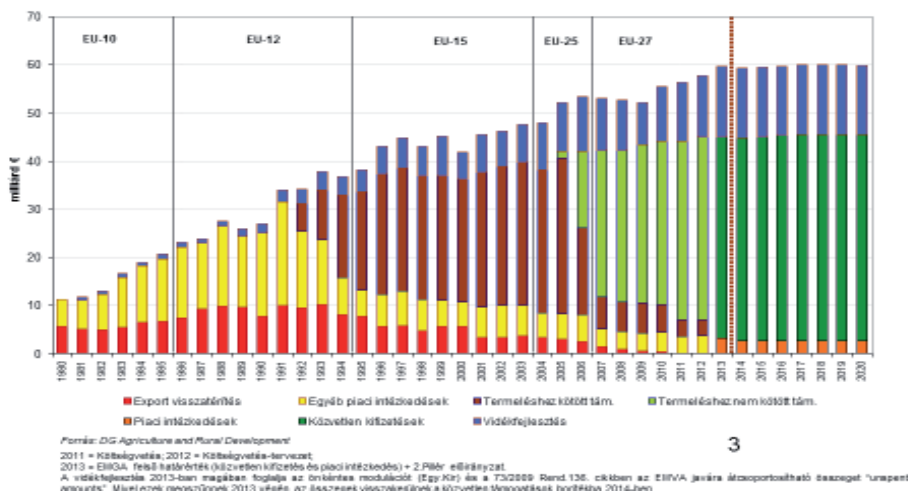
megoszlásában (1. sz. ábra. . A két pillér között átlagosan 80% - 20% a megoszlás, a javarészt közvetlen kifizetéseket tartalmazó I. pillér javára. A II. pillérben belül ugyan tagállami hatáskörbe tartozott a „klasszikus vidékfejlesztés”, valamint az agrártámogatási célok, és ezek forrásmegosztásainak meghatározása, de a tagállamok többsége a II. pillérben belül is az agrárium fejlesztését tekintette fő prioritásnak.

A vidékfejlesztés természetesen a II. pillér megjelenése előtt is jelen volt a közösségi szintű fejlesztéspolitikában, de nem a KAP, hanem a Strukturális Alapok rendszerén belül. Az 1993-2000. közötti programozási időszakban az ún.: 5/a, 5/b és 5/c regionális célterületeken belül kívánták támogatni a vidéki térségek fejlődését az Európai Unió kohéziós politikájában.

Ezen kívül – a '90-es évektől kezdődően – ún.: közösségi kezdeményezésként megjelent a LEADER program, melyet nem a különböző alapok – és azok viszonylag kötött szabályozása – hanem a Bizottság – meglehetősen rugalmas követelményrendszert alkalmazva – finanszírozott. A fejlesztési módszer eredményeinek, sikereinek

1. sz. ábra

KAP kiadások alakulása 1980-2020 (folyó árakon)



Forrás: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gabonatermesztok.hu%2Fdocuments%2FKAP_%25C3%25B6v%25C5%2591_Agromash_GOSZ_20140130vegl.pptx&ei=wDRKVKa4MKWd7gbu7YGwBg&usq=AFQjCNFJVl4uQ-vsZDY1bvCAqKDnwxXCng&sig2=E14d_wV6DTw0Masq_jkvhg&bvm=bv.77880786,d.bGQ

köszönhetően a korábbi LEADER I-II, majd a LEADER + szakaszokat követően a 2007-2013-as időszakban beépült a II. pillér által finanszírozott fő célkitűzések (tengelyek) közé. Ebben az időszakban válhatott a LEADER az EMVA, önálló (negyedik) tengelyévé.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó közösségi szabályozás legmagasabb szintjén (KSK rendelet¹) jelent meg az integrált programozás egyik eszközeként a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD), amely a korábbi LEADER elvekre és szabályokra épül. Ez a módszer manapság – elvileg – mind a Strukturális Alapok, mind pedig az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap esetén alkalmazható – sőt közösségi szinten a társfinanszírozás 10%-os növelésével ösztönzött – fejlesztési módszert jelent.

A CLLD a 2014-2020-as időszak magyar programozásának akár széles körben alkalmazott eszközzé is válhatott volna, azonban ez az eszköz – a másik integrált eszközökhöz az integrált területi beruházáshoz hasonlóan – nem kapott

olyan támogatottságot, amely alapján a Strukturális Alapokból táplálkozó operatív programokon belül alkalmazhatták volna. Így Magyarországon csupán kísérleti jelleggel, korlátozott számú városban jelenhet meg a CLLD, mint fejlesztési eszköz, a jellegétől, funkciójától teljesen idegen, leszűkített célrendszer korlátai között, csak kulturális területen.

Ha tehát nagyon röviden kívánjuk összefoglalni az Európai Unió vidékfejlesztés speciális eszközeinek (LEADER/CLLD) megjelenését és fejlődését, akkor megállapítható, hogy az egykor kizárólag agrártámogatási rendszerként működő KAP az ezredfordulótól már vidékfejlesztési elemeket is tartalmazó politikává alakult át. Ezzel párhuzamosan a Strukturális Alapok rendszerében nevesítve ugyan már nem szerepel a vidékfejlesztés, azonban a vidéki térségek fejlődésének elősegítése számos vonatkozásban továbbra is része a Strukturális Alapok céljainak.²

A magyar vidékfejlesztés tervei a 2014-2020. közötti időszakra

Az európai változások irányainak ismeretében érdemes megvizsgálni, hogy azok a változások, folyamatok, amelyek a közösségi szintű fejlesztéspolitikát jellemzik, miként jelennek meg Magyarországon? Követhetők, ill. fellelhetők-e az Európai Unióhoz benyújtott új fejlesztési dokumentumokban (partnerségi megállapodás, operatív programok, vidékfejlesztési program)? Egyáltalán beszélhetünk-e ma klasszikus értelemben vett vidékfejlesztésről, vagy esetleg az ezredforduló előtti uniós állapot éled újra hazánkban.

Ha az egyes pillérek forrásainak alakulását vizsgáljuk, akkor látható, hogy a normatív agrártámogatás összege a 2007-2013-as időszakhoz képest jelentősen növekszik, míg a II. pillér – amelyben maga a vidékfejlesztés is szerepet kap – hat – kisebb mértékben csökken (1.sz. táblázat).

1. sz. táblázat A KAP források összehasonlítása a két programozási időszak között

Milliárd euró	Közvetlen kifizetések (I. pillér)	Videkfejlesztés (II. pillér)
2007-2013	6,6	3,9
2014-2020	8,8	3,5

Forrás: http://www.google.hu/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fww.w.gabonatermesztok.hu%2Fdocuments%2FKAP_j%25C3%25B6v%25C5%2591_Agromash_GOSZ_20140130vegl.pptx&ei=wDRKVKa4MKWd7gbu7YGwBg&usg=AFQjCNFJVl4uQ-vsZDY1bvCAqkDnwXcNg&sig2=EI4d_wV6DTw0Masq_jkvhg&bvm=bv.77880786,d.bGQ

Önmagában ezek a változások is ellentétesek azzal a folyamattal, amely Európában a nem normatív alapú agrártámogatás, illetve a vidékfejlesztés megjelenéséhez és fokozatos térnyeréséhez kapcsolódnak. Ismeretes, hogy a 2014-2020-as időszakra vonatkozó magyar Vidékfejlesztési Programon (VP) belül – az Uniós szabályokhoz igazodó – hat prioritásból csupán

egyetlen (a hatodik) foglalkozik a klasszikus, a tényleges vidékfejlesztéssel. A többi öt szinte kizárólag az agrárium különböző típusú fejlesztését kívánja támogatni. Ismeretes az is, hogy a VP Bizottsághoz történő benyújtása előtti csaknem utolsó pillanatáig a hatodik prioritás még 18%-os arányban részesedett volna a II. pillér forrásaiból. (Ezen belül a LEADER csoportokon keresztül történt volna a helyi, térségi fejlesztések támogatása, mintegy a II pillér forrásainak 12%-os arányú rendelkezésre bocsátása mellett.

A 2014. évi választásokat követő kormány-átalakítással együtt azonban, jelentősen megváltozott a vidékfejlesztés megítélése és helyzete a Vidékfejlesztési Programon belül is. A változások egyik elemeként a vidékfejlesztés a vidékfejlesztési tárcától – mely ezt követően földművelésügyi tárcává vált – a Miniszterelnökséghez került. Az új vezetés a VP tervezési filozófiáját jelentősen meg kívánta változtatni. Ezt fémjelzi az a némiképp egyszerű és sarkos törekvés, miszerint a vidékfejlesztési forrásokat agrártámogatásokká kell alakítani.³ A megváltozott filozófia hatodik prioritást számszerűen érintő következménye az volt, hogy a vidékfejlesztés számára rendelkezésre bocsátott összeg arányát 18%-ról tovább csökkentették a rendelkezésre álló információk szerint 15% körüli összegre.

Emlékeztet, hogy a 2007-2013-as programozási időszak rendkívül csekély forrásai (3-4. tengely együttesen 280-290 Mrd Ft, hét évre, az ország településeinek 95%-ára, területének 87%-ára és a népesség 45%-ára vonatkozó illetékeség mellett) messze nem érthette el azt a kritikus tömeget, amely a vidék gazdaságának növekedési pályára történő állítását, társadalmának, közösségeinek a megújítását biztosította volna. Ebben az időszakban ehhez a problémához társult az a merev lehatárolás, amely a vidék – de különösen a vidéki vállalkozók számára – elérhetetlenné, vagy nagyon csekély mértékben tette hozzáférhetővé a Strukturális Alapok lehetséges forrásait.

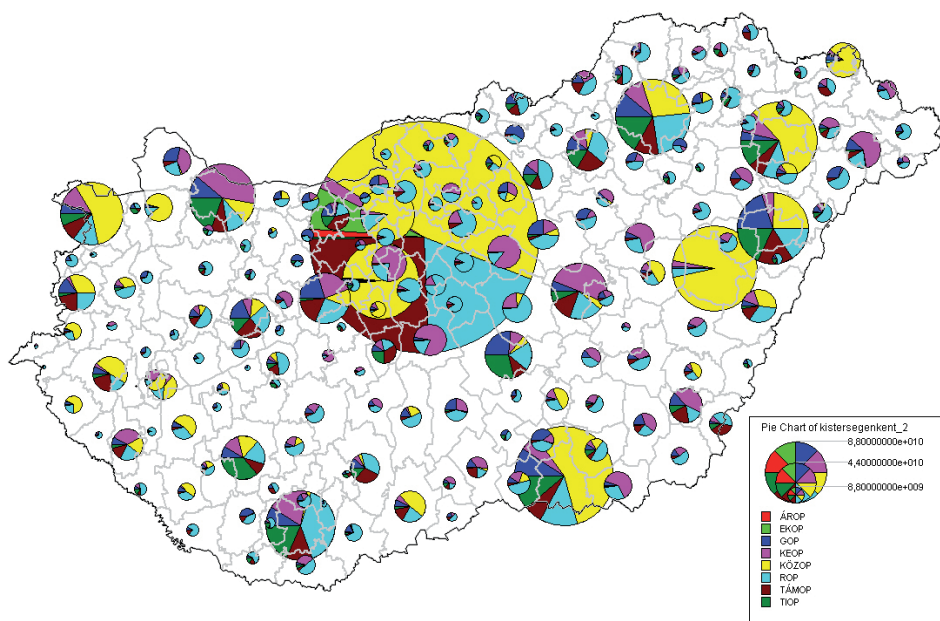
Az egyes operatív programok forrásai a 2007-2013-as időszakban is jórészt a (nagy)városokban jelentek meg és a 2014-2020-as időszakban semmi sem látszik biztosítani azt, hogy ez másként legyen. (2. sz. táblázat, 2. sz. ábra)

2. sz. táblázat Támogatott településkategóriák (2011)

Állandó népesség	Támogatott település	1 főre jutó Ft az összes település arányában
500 fő alatt	351	115 452
500-1500	749	194 512
1500 fő felett	1036	442 975
Összesen	2136	410 796

A 2014-2020-as időszak vidékfejlesztésének új, tervezett finanszírozása még sokkal kisebb arányú a Vidékfejlesztési Programon belül, mint az előző programozási időszakban. Ez abszolút értékben hozzávetőleg 180 Mrd Ft, amely hozzávetőleg 100 Mrd Ft-tal kevesebb, mint a 2007-2013-as időszak vidékfejlesztési forrásai voltak. Az addicionalitás egyik követelménye az előző programozási időszakokhoz képest viszonyított közkiadások fenntartása. Ez az elv ugyan csak program szinten kötelező (a vidékfejlesztési célkitűzés pedig nem a program egészének célja,

2. sz. ábra Az egyes operatív programok támogatásai kistérségeként (2011)



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján saját számítás (2011. után az NFÜ nem biztosította az adatbázis teljes körű elérhetőségét. Mindemellett valószínűsíthető, hogy az egyes térségek és településtípusok közötti arányok azóta sem változtak)

hanem annak csupán egy eleme), azonban az elv figyelmen kívül hagyása komolyan sérti a II. pillérben belüli arányosság elvét.

Ha a vidékfejlesztési kiadásokat viszonyítjuk a Magyarország számára rendelkezésre álló teljes KAP költségvetéshez (I. és II. pillér együtt), akkor – a II. pillérben belüli 15%-os részesedéssel számolva – a vidékfejlesztés forrása mindössze 4,27%-ot tesz ki. Kérdés, hogy ilyen nagyságrendű támogatási arány mellett lehet-e egyáltalán KAP-on belül vidékfejlesztésről beszélni,

vagy csupán a vidékfejlesztés egy olyan szlogen, amely a nem csekély – és Magyarországon lassan biznisszé⁴ váló – agrártámogatási rendszert kívánja leplezni?

A hiányzó források önmagukban lehetetlenné teszik még a legkiválóbban kidolgozott és megalapozott, a vidék fejlődését ténylegesen elősegíteni hivatott célok megvalósulását is. Ha azonban még azok a célok sem szerepelhetnek a vidékfejlesztés rendszerében, amelyek a vidék társadalmi

értékeinek megőrzését, egyes tájak gazdasági lehetőségeinek kiaknázását szolgálnák, akkor nem csupán forrás oldalról, de „tematikus vetületben” is felmerül a vidék fejlődését, további leszakadást megakadályozó vidékfejlesztés valóságos létezésének kérdése.

Ismeretes, hogy a vidéki örökség megőrzése, illetve a turizmusfejlesztés a 2007-2013-as időszakban az ún.: „harmadik tengely” önálló intézkedéseit (jogcímeit) képezte. A vidéki örökség megőrzését a Bizottság felé történő benyújtást megelőzően rövidebb – minden társadalmi egyeztetést, vagy vitát mellőzve (melyre egyébként a partnerségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések figyelembe vétele mellett nem kerülhetett volna sor), érthetetlen módon kikerült a Vidékfejlesztési Programból. A turizmusfejlesztés pedig a rendkívül csekély forrással és érinteti körrel rendelkező diverzifikáción, illetőleg a LEADER programon belül támogatható, melyutóbbi 5%-os kerete (abszolút értékben 60 Mrd Ft körüli összege, hét évre), valamint igen széles feladatköre nagyjából lehetetlenné teszi az érdemi, versenyképes turisztikai fejlesztéseket a kisebb vidéki szereplők számára. Mindez természetesen nincs összhangban az II. pillér céljait meghatározó közösségi szabályozással⁵, mely az alábbiak szerint rendelkezik:

(18)... „Ösztönözni kell a mezőgazdaság, a vidéki térségekben folytatott fenntartható és felöltségteljes idegenforgalmi tevékenységek előmozdításán alapuló vidéki turizmus, valamint a természeti és a kulturális örökség területét egyidejűleg felölelő projekteket, továbbá a megújuló energiaforrások terén végrehajtandó beruházásokat.”

„(19) A vidéki térségekben rendelkezésre álló helyi infrastruktúra és alapvető helyi szolgáltatások fejlesztése - ideértve a szabadidős és a kulturális szolgáltatásokat is -, a falvak megújítása, valamint a falvak és a vidéki tájak kulturális és természeti örökségének helyreállítását és fejlesztését célzó tevékenységek alapvető elemét képezik bármely, a vidéki térségek növekedési potenciáljának kiaknázására és fenntarthatóságának előmozdítására irányuló erőfeszítésnek. Következésképpen indokolt támogatást biztosítani azokhoz a műveletekhez, amelyek e cél megvalósítását szolgálják, ideért-

ve az információs és kommunikációs technológiához való hozzáférést és a gyors, illetve nagyon gyors szélessávú internetkapcsolat kiépítését is.”

Sajnálatos és szakmailag nem indokolható módon Magyarország e célkitűzéseket, a VP-jén belül, nem kívánja saját vidéki területein megvalósítani. Ennél nagyobb baj, hogy más operatív programok esetén sem érzékelhető az a szándék, amely a vidéki örökség megőrzését, fejlesztést tűzné a zászlajára.

Gyakran elhangzik az az érvelés, hogy a KAP nem képes és nem is hivatott a vidék problémáinak teljes körű megoldására – mellyel bizonyos további feltételek teljesülése esetén egyet is lehet érteni – azonban, ha a Program még a potenciálisan feladatkörébe tartozó területeken sem vállal értékelhető és érzékelhető szerepet, akkor – továbbra is tematikus vonatkozásban – a tudatos és tervszerű integrált magyar vidékfejlesztés létezése kérdőjeleződik meg.

Ha a Vidékfejlesztési Program valóban agrárfejlesztési rendszerré alakul át, akkor egyik kérdés az, hogy milyen mértékben szűkül a VP célcsoportja, a másik kérdés pedig, hogy van-e, lesz-e más, olyan fejlesztési program, amely az agrártámogatáson kívül esők számára nyújthat fejlődési lehetőséget vidéki területeken, kisvárosokban, falvakban, tanyákon. .

Az első kérdés viszonylag egyszerűen megválaszolható, hiszen elegendő számba venni az agrárágazatban foglalkoztatottakat, akiknek a száma – eltérő nyilatkozatok és különböző statisztikai adatok alapján – maximum 400-500 ezer főre tehető. (Az Unió adatok szerint 2011-ben az agrárágazatban 291 ezer főt, míg az élelmiszeriparban 2012-ben 123 ezer főt foglalkoztattak.)⁶ A Vidékfejlesztési Program illetékességi területe a magyarországi vidék (10 ezer fő alatti, valamint 120 km²/fő alatti népsűrűségű területei), amely hozzávetőleg 4,5 millió vidéki lakost jelent. Kérdés tehát, hogy mi lesz azzal a több, mint 4 millió vidéki emberrel, akikkel a Vidékfejlesztési Program egyáltalán nem foglalkozik, amennyiben csak az agrárfejlesztésekre koncentrál, és mi lesz velük, ha csak 15% erejéig (hozzávetőleg 180 Mrd Ft) törődik velük a fejlesztési lehetőségeket illetően? (Azt a közhelyszerű evidenciát talán nem is lenne érdemes megjegyezni, hogy kizárólagosan az agrárágazat a vidéken élő emberek

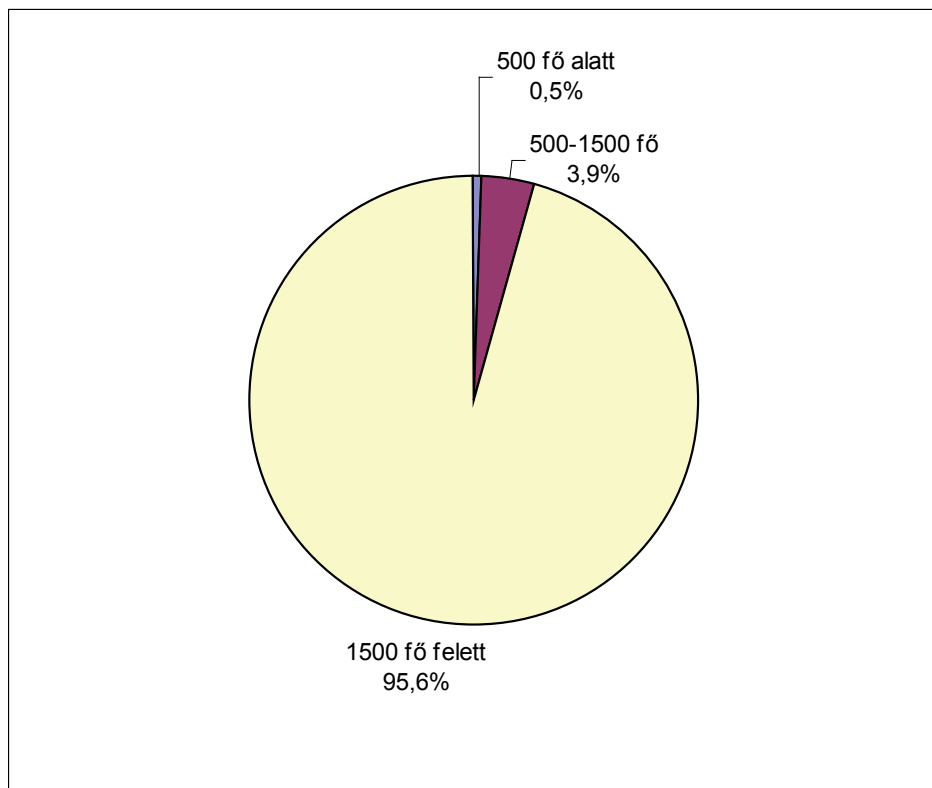
csupán töredékének a megélhetését képes biztosítani. Bár kétségtelenül léteznek tartalékok a munkaerő igényes mezőgazdasági tevékenységek arányának növelése tekintetében, azonban – és ezzel párhuzamosan – a technológiai fejlesztések tovább csökkentik ennek az ágazatnak a munkaerőigényét.)

Sajnálatos tény az is, hogy számos esetben – a tervezés legmagasabb szintjén is – képtelenek különbséget tenni az ágazati támogatások és a területi, horizontális fejlesztések között. Gyakran, kizárólag az adott ágazat kedvezményezettjei számára nyújtott támogatásokat is vidékfejlesztésnek tekintik azzal az indokkal, hogy az vidéken valósul meg. Sajnos az ilyen szemlélet még csak közvetett formában sem nyújt megoldást a több mint négymillió vidéki lakos problémáira és

fejlesztési igényeire, akik nem tartoznak az ágazat által érintett pár százezer kedvezményezett közé.

A második kérdésre – vagyis arra, hogy más operatív programok tartogatnak-e lehetőségeket a vidék számára – a fentiekben már részlegesen született egy válasz, amely a 2007-2013-as időszak forrásainak felhasználását mutatta be a városok, illetve a vidék vonatkozásában. Vizsgálati eredményeink alapján azonban tovább árnyalható az a kép, amely a vidék Strukturális Alapok (SA) forrásaiból való – korántsem előnyös – részesedését kívánja bemutatni. Az alábbi – (3. sz.) – ábra jól érzékelteti, hogy a különböző lélekszámú települések milyen mértékben juthattak forrásokhoz az SA rendszeréből:

3. sz. ábra Az ŰMFT-ÚSZT támogatások megoszlása települési méretkategóriák szerint (2011)



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján saját számítás (2011)

Az abszolút számértékek természetesen a 2011. óta eltelt időszakban változhattak, azonban az *arányok* számottevő változása – a 2007-2013 időszakot alapul véve – vonatkoztatva nem várható. Kérdés az, hogy a magyar települések 35,4%-át kitevő 500 fő alatti településeknek (3154 község 289 721 lakója) – változatlan forráselosztási feltételek mellett – milyen esélyük van arra, hogy a leszakadás megelőzéséhez, vagy megállításához, esetleg a növekedéshez az SA forrásaiból segítséget kaphassanak?

Az, hogy a 2014-2020-as időszakban a Strukturális Alapok miként járulnak hozzá a vidék fejlődéséhez, az egyes operatív programok tükrében ítéltető. Mint ahogy korábban arra már történt utalás, bizonyos feltételek fennállása esetén a KAP-on kívüli források is érdemben hozzájárulhatnak a vidék fejlődéséhez, sőt adott esetben sokkal nagyobb hatást gyakorolhatnak a vidék fejlődésére, mint a II. pilléren belüli intézkedések és azok forrásai. (Ez, a jelenlegi kondíciók mellett nem túl nehezen teljesíthető feladat.) Az egyes operatív programokban olyan feltételeknek kell szerepelniük, amelyek figyelembe veszik a vidék, pontosabban a vidéki célcsoportok eltérő sajátosságait. Ilyen sajátosságok pl.:

- tökeerősség, rendelkezésre álló források hiánya (eltérő saját erő követelményt, hitelkonstrukció igényel);
- elérhetőség, logisztikai rendszer hiánya, a termék fizikai értelemben vett piacra juttatásának korlátai;
- a piacra jutás problémái (marketing eszközök, szélessávú internet alkalmazhatóságának korlátossága);
- belső piac korlátossága (a megtermelt javak értékesítésének korlátai, tekintettel a felvevőpiac vásárlóinak számára és vásárlóerejére);
- a fejlesztéshez, a versenyképessé váláshoz szükséges emberi erőforrás hiánya, vagy korlátossága (nincs magasan kvalifikált szakember, sem a minőségi, de egyszerűbb szakmunka, sem a high-tech technológiát kezelni képes szakember szintjén sem);

Konkrét példával érzékeltetve, egy főváros környéki vállalkozó termékeinek eljuttatása az azt felvenni, megvásárolni képes célcsoporthoz jelentősen kisebb időt, költséget igényel, mint pl.: egy déli határ menti, vagy belső periferián található 150 lelkes település vállalkozója szá-

mára, aki helyben képtelen a megélhetéshez, a fejlesztéshez szükséges terméket értékesíteni, ezt távolabbi piacon képes csak megtenni. A városi, fővárosi vállalkozó számára a megfelelő munkaerő alkalmazása sokkal kevésbé probléma, mint az iménti példa szerinti vidéki településen. Mindezek a körülmények alapvetően – és hátrányosan – befolyásolják a beruházások megtérülési idejét, a rendelkezésre álló és rendelkezésre bocsátható tőke nagyságát, a hitelképességet, stb.

Magyarországon a gazdaságfejlesztési ágazati programok teljesen érzéketlenek a területi különbségekre (a hátrányos helyzetű területeket, településeket *plusz pontszámmal előnyben részesítő megoldások nem jelentenek megoldást*, mert a további – pontokat jelentő – vállalások esetén – az imént vázolt okok miatt – nem képesek olyan vállalatokat tenni, mint a nem hátrányos területen, de különösen a városokban tevékenykedő versenytársak).

A 2014-2020-as időszakban egyetlen nem ágazati, hanem területi program létezik, a TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program). A területi program elvileg differenciálhat és megoldásokat nyújthat a vidék számára is, de ennek értékelését megelőzően azt szükséges vizsgálni, hogy az ágazati programok mely elemei biztosíthatják a források vidék számára történő elérhetőségét.

Az ágazati programok képessége, mely figyelembe veszi a vidéki sajátosságokat, kimutatható lehet a *célok* szintjén, rendelkezésre bocsátott *források* szintjén, kialakított *támogatási konstrukciók* szintjén.

A *célok szintjén* kifejezetten a vidék sajátos igényeit legfeljebb az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) veszi figyelembe azonban a különböző gazdaság- és infrastruktúrafejlesztési operatív programok (pl.: GINOP) céljai alapvetően nem tesznek különbséget területi sajátosságok, vidéki és városi területek között.

A tervezés során az is egy megoldást jelenthetett volna – sőt jelenthetne mindaddig, amíg a források ki nem merülnek – a vidék számára, ha az egyes operatív programok bizonyos nagyságrendű *forrást elkülönítenek* a vidék sajátos fejlesztési igényeinek kielégítése érdekében. Ebben az esetben nem fordulhatna elő, hogy a források meghatározó részét a fejlett, alapvetően városi

térsegek szívják fel (mint ahogy eddig is történt), amelynek következményeként *tovább növekednek a területi különbségek*, ami épp a forrásokat rendelkezésre bocsátó kohéziós politika céljaival ellentétes folyamat.

Az operatív programok szintjén meghatározott *támogatási konstrukciók* ugyan nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek a vidék

esélyegyenlőségét biztosítanák, azonban talán még egyedül itt nyílhat lehetőség a vidék számára kedvező lehetőségek kialakítására.

Az ágazati programokon túl, célszerű megvizsgálni azt a területi típusú operatív programot, amely a vidék számára is lehetőséget, esélyt teremthet a helyi, térségi fejlesztési igények kielégítésére (4. sz. ábra).

4. sz. ábra A térség és településfejlesztési operatív program prioritásai és a jogosult szereplők köre

	Megyei szint	Megyei jogú város	Városi CLLD	Város/falu
1. Térségi gazdaságfejlesztés a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében				
1.1. Foglalkoztatás-bővítést szolgáló önkormányzati gazdaságfejlesztési akciók	X			Megye teljes területe, vidék is
1.2. Foglalkoztatás-barát fejlesztések elsősorban a kis- és középvállalkozásoknál	X			Megye teljes területe, vidék is
1.3. A munkaerő mobilitás ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés	X			Megye teljes területe, vidék is
1.4.A foglalkoztatás és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
2.Települési környezet fenntartható fejlesztése				
2.1. Városmegújítás és települési környezetfejlesztés		X		Város (csak a várost nevesíti)
2.2. Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)
3. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken				
3.1. Kisléptékű közlekedési fejlesztések		X		Város
3.2.A települési önkormányzati infrastrukturális létesítményekben az energiahatékonyság növelés és a megújuló energia felhasználás, valamint a helyi alkalmazkodás támogatása		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)
4. A társadalmi befogadás erősítése és a közösségi szolgáltatások helyi szintű fejlesztése				
4.1.Egészségügyi alapellátás és önkormányzati járóbeteg ellátás infrastrukturális fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
4.2. A szociális alapszolgáltatások infrastruktúrájának bővítése, fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
4.3.A meglévő, önkormányzati feladatellátást szolgáló intézmények akadálymentesítése, családbarát funkciók kialakítása		X		Megye teljes területe, vidék is
4.4. Szegénység és szegregáció által sújtott, leromlott városrészek rehabilitációja		X		Város
5. Városi közösségek identitásának, összetartozásának és elégedettségének fejlesztése prioritási tengely				
5.1. Kulturális és közösségi terek fejlesztése - infrastrukturális beruházások a városi CLLD-kben kísérleti jelleggel (ERFA)			X	Város
5.2 A városi CLLD-k közösségi és kulturális fejlesztéseivel kapcsolódó, illetve azokat támogató beavatkozások kísérleti jelleggel (ESZA)			X	Város
6. Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, társadalmi befogadás és foglalkoztatás-ösztönzés				
6.1. A helyi foglalkoztatási szint javítása megyei és helyi foglalkoztatási paktumok támogatásával	X			Megye teljes területe, vidék is
6.2. A térségi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó kiegészítő ESZA tevékenységek	X			Megye teljes területe, vidék is
6.3. A társadalmi befogadás erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok		X		Város
6.4. A helyi indentitás erősítése		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)

Forrás: részlet Czene Zsolt kéziratából

Szükséges rámutatni, hogy a TOP céljainak jelentős része kifejezetten a városi típusú településeknek szól, ahol a vidéki szereplők (esetleg közös) támogatása szóba sem kerülhet. A pirossal jelölt prioritások viszont olyan célokat tartalmaznak, amelyek elvileg a vidék számára is lehetőséget biztosíthatnak. Miután a célok – a prioritások szintjén történő – megfogalmazása meglehetősen általános, célszerű azok tartalmát a tervezett beavatkozások szintjén megvizsgálni. (Az általános prioritásokhoz képest ez az a legkonkrétabb szint, ahol már nagy pontossággal meghatározható a konkrét támogatandó tevékenység és a potenciális kedvezményezettek köre.) A TOP tervezett beavatkozásainak bemutatására ugyan területi korlátok miatt nincs lehetőség, azonban a beavatkozási területek vizsgálata alapján több következtetés is tehető. Az egyik ilyen következtetés az, hogy – amennyiben a vidék számára egyáltalán lehetőség nyílik a TOP-ban meghatározott célok megvalósítására – az a vidéki települések csupán bizonyos részének nyújthat fejlesztési lehetőséget. Ez a kör a nagyobb lélekszámú, alapvetően mikrotérre funkciókat betöltő vidéki települések köre lehet (pl.: a 4.1 prioritás alatt körzeti orvosi rendelőket szeretnének fejleszteni, amelyek nincsenek minden településen, jellemzően a mikroközpontokban találhatók meg.) Ez tehát azt jelenti, hogy a TOP a vidéki települések hozzávetőleg egyharmada számára (aprófalvak) – a jelenlegi formában meghatározott célok, beavatkozási területek miatt – szinte egyáltalán nem kínál fejlesztési lehetőséget.

Hasonló szűkítést jelent magának a TOP-nak a potenciális kedvezményezetti köre, amely alapvetően a helyi önkormányzatokra korlátozódik. Ennek oka, hogy hasonló célok (pl.: KKV fejlesztés) más operatív programban (GINOP) is szerepelnek, így a kettős finanszírozás kiküszöbölését biztosító lehatárolást a kedvezményezettek körének megkülönböztetése jelenti. (A GINOP közvetlenül a KKV-kat finanszírozza, a TOP az önkormányzatokat, annak érdekében, hogy a KKV-ék működési környezete megfelelő legyen és ezáltal fejlesztési elképzeléseik megvalósulhassanak.) Hasonló okok miatt tűnik „elvetettnek” a falusi turizmus támogatása is, mivel a nagy turisztikai fejlesztéseket a GINOP támogatja, a helyi önkormányzati fejlesztéseket a TOP, a

falusi turizmust pedig a VP 6. prioritása, de mivel itt beszorították az 5%-os forrással rendelkező LEADER-be ezért 2014. végén az valószínűsíthető, hogy 2014-2020-as időszakban a falusi turizmust semmi és senki nem tudja támogatni.

A TOP forrásainak elérhetősége – a fentiekén túl – további, igen komoly aggályokat is felvet. A TOP egy országosan kialakított program, mely az egyes megyék önálló programjainak keretétül szolgál. Ez azt jelenti, hogy a megyei döntéshozókön múlik, hogy az egyes célokból melyeket tesznek be a saját programjukba és azokra mekkora forrásokat szánnak. Így – szélső esetben – az is előfordulhat, hogy egyetlen egy olyan programelemet sem tartalmaz a megyei program, amely a saját vidékeik számára biztosítanának fejlesztési lehetőséget. Ez a forgatókönyv talán nem valószínű, de figyelembe kell venni azt is, hogy a megyei közgyűlésben – mint ahogy bárhol másutt – általában gyenge a vidék érdekérvényesítő képessége.

Ezt a megkülönböztetést is jól mutatja az az előzetes forráselosztás – melyet a Bizottság erős kritikával fogadott – mely előre (a végleges TOP kialakítását megelőzően) meghatározta azt, hogy egyes megyei jogú városok, járások és megyék konkrétan milyen összegű forrásokban részesülhetnek⁷. A megyei jogú városok a TOP-on belül is jelentős forrásokkal rendelkeznek, azonban ha egy konkrét példa segítségével a TOP, illetve a Vidékfejlesztési Program vidékfejlesztésre szánt fajlagos mutatóit hasonlítjuk össze, akkor a különbség még szembetűnőbb: Pécs megyei jogú város forrása 29 Mrd Ft. Ez egy lakosra fajlagosan 183 ezer Ft-ot jelent, melyhez társulhat további operatív programokból származó fejlesztési forrás is. A VP 6. prioritásának forrásait – optimistán – 15%-on számolva egy vidéki lakosra jutó forrás 38 ezer Ft (további operatív programok forrásai kétségesek, illetve csak részlegesen valószínűsíthetők vidéken). Joggal vetődik fel a kérdés, hogy a megyei jogú város annyi – elérhető, és ténylegesen igénybe vehető – szolgáltatást nyújt a megye további településeinek lakói számára, amely megalapozza az ötszörös forráskülönbséget, vagy a megyei jogú város lakója ötször értékeesebb és többet érdemel, mint a vidéki lakos?

Ugyan a Strukturális Alapok egyes operatív programjaiból való részesedése a vidék számára igen csekély eséllyel kecsegtet, azonban még lehetőség nyílna arra, hogy az egyes programok céljai a vidéki térségekben is megvalósulhassanak. Ezt az utolsó esélyt – a fentiekben már előre jelzett – támogatási konstrukciók kialakítása jelentheti, amelyet az egyes programok végrehajtása során alakítanak ki.

A támogatási konstrukciók szabályozási elemei megjelenhetnek az általános eljárás szabályok szintjén, de részei lehetnek a különböző intézkedések megvalósítása érdekében kialakítandó szabályhalmaznak, amely egyszerre tartalmazhat eljárási típusú rendelkezéseket és anyagi jogi típusú szabályokat is. (Az anyagi jogi rendelkezések elsősorban a szereplők jogait kötelezettségeit, az elérendő célt és annak jellemzőit határozzák meg, az eljárási típusú rendelkezések pedig a célok megvalósításának módjait, mint pl.: a projekt kiválasztás módja.)

A támogatási konstrukciók – témánk szempontjából fontosabb – elemei a *jogosultság meghatározása, a támogatási intenzitás, támogatási forma*. Amennyiben operatív program szintjén még nem született döntés az adott cél olyan típusú differenciálásáról, amely a területi különbségeket figyelembe véve a területi különbségek csökkentését célozza, a támogatási konstrukciók kialakítása során ez még pótolható. Ez a megoldás nem új, alkalmazták a KKV-ék ún.: telephely fejlesztési támogatásai során az olyan regionális operatív programokban, ahol léteztek leghátrányosabb helyzetű (LHH) besorolással rendelkező kistérségek. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy az adott támogatási cél alatt, a térségek besorolása alapján két támogatási konstrukciót képeztek. Egyikbe tartoztak az LHH-ás térségek, a másikba az összes többi. Az LHH-ás térségekre vonatkozóan eltérő szabályokat állapítottak meg, pl.: a támogatásintenzitás tekintetében, amely – a regionális támogatási térképre vonatkozó közösségi szabályoknak megfelelően – 70% is lehetett (szemben az általános 40%-kal). Emellett létezett egy LHH számára elkülönített forráskeret, amelyet e térségek használhattak fel. Mindez talán meggyőzően demonstrálja azt, hogy jogosultsági alapon (csak vidéki települések, számukra elkülönített forráskeret mellett), a támogatásintenzitás

megfelelő – magasabb szintű – meghatározása, a támogatás formája, (amely jelen esetben *nem visszatérítendő támogatást jelent*) a támogatási konstrukció olyan elemeit képezhetik, amelyek alapján – utolsó lehetőségként – még érvényesíthető az operatív programokból többségében hiányzó, *differenciált, a vidéki térségeket helyzetbe hozó, esélyegyenlőséggel kecsegtető* vidékfejlesztési szemlélet, ami nem más, mint a vidékfejlesztési politika szükségszerű kiteljesedése és méltó rangra emelése a területfejlesztés rendszerében.

A megfelelő fejlesztési módszer alkalmazása és a LEADER főbia, avagy place-based helyett az elérhető legmagasabb fokú centralizáció

A 2014-2020-as időszak közösségi jogi szabályozása széles lehetőséget teremtett az integrált terület- és vidékfejlesztési eszközök alkalmazására, tagállami szinten. Ismeretes, hogy az integrált területi beruházás (ITI), valamint a LEADER módszert átvevő és a Strukturális Alapokra is kiterjeszthető ún.: közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) keretén belül lehetőség nyílt a több alaphoz történő finanszírozásra (multifund finanszírozás). Ezen fejlesztési módszerek alkalmazását a Bizottság a társfinanszírozási arány 10%-os növelésével kívánta ösztönözni. (Ez a magyar saját erő hozzájárulást akár 10-15%-ra is csökkenthette volna az általános 25%-ról.) Az integrált fejlesztésekkel elkerülhetővé vált volna, hogy egy összetettebb, vagyis több, különböző alap (pályázat) együttes finanszírozását feltételező projekt forrásait ne külön-külön (többnyire eltérő szabályok és jelentős időbeli különbségek) mellett kelljen beszerezni (megpályázni). az ilyen gyakorlat ugyanis az eredményes megvalósítást tette kétségessé, vagy hiúsította meg. Magyarországnak – racionális gondolkodást feltételezve – elemi érdeke lett volna a célok és források mind nagyobb részének e fejlesztési módszereken keresztül történő felhasználása. Kétségtelen, hogy e módszerek javarészt a helyi igényeken és lehetőségeken alapuló döntésekre épültek volna, ahol a központi döntéshozók befolyása nem teljesen direkt, hanem csupán indirekt módon érvényesülhet (a helyi döntéseket minden esetben a felelős

irányító hatóság hagyja jóvá, vagy nem hagyja jóvá, igaz közvetlenül nem ő dönt).

Magyarország válasza ezekre a lehetőségekre és kihívásokra végül az lett, hogy az integrált területi beruházást egyáltalán nem alkalmazza, a közösségvezérelt helyi fejlesztést pedig - a LEADER-en keresztül - a kötelező minimális 5%-os mértékben, illetve kísérleti jelleggel pár tucat esetben a TOP-on belül intézményesíti.

A Vidékfejlesztési Programon belül a területi típusú – decentralizált jellegű – nem ágazati és nem közvetlenül központi irányítású fejlesztési módszer részaránya hihetetlenül kicsi (LEADER 5%). A Strukturális Alpok operatív programjai esetén sem örülhetünk, hiszen az egyetlen területi program – a Közép-magyarországi régiót nem számítva – a TOP, amely a forrásokból mindössze 15,47%-os arányban részesedhet. A források és programok többsége tehát a központi irányítású, ágazati jellegű programokban koncentrálódik Magyarországon, ami szöges ellentétben áll a közösségi szinten egyébként fontosnak tartott place-based – helyi bázisú szemlélettel.

Sajnos úgy tűnik a döntéshozóknak nem sikerült felismerni azt, hogy a források rendelkezésre állása önmagában nem vezet a problémák megoldásához, a kívánt fejlesztési célok eléréséhez. Ha nem a *megfelelő módszer* alkalmazására kerül sor, akkor a kitűzött célokat adott esetben egyáltalán nem, vagy csak sokkal drágábban, lassabban, vagyis alacsonyabb hatékonyság mellett lehet elérni. A LEADER – mint fejlesztési módszer – megkülönböztető sajátosságainak bővebb kifejtésére nem nyílik lehetőség, azonban magának a fejlesztési folyamatnak egy példán keresztül történő bemutatása talán érzékelhetővé teszi azt a különbséget, amely egy LEADER típusú és egy központi irányítású módszer között létezik.

LEADER módszer esetén a helyi akciócsoport munkaszervezetének alkalmazott (nem hivatalnok) dolgozója elmegy, személyesen megkeresi a vállalkozót, mert a vállalkozó sok esetben az információ, ötlet, tudás vagy tőke hiányában nem is gondol arra, hogy esélye lenne fejlesztési forráshoz jutni (hiába a pályázati lehetőség, fejlesztési hitel, stb.).

Megkérdezi a vállalkozókat a fejlesztési elképzeléseikről, motiválja őket (LEADER fejlesztési forrás), az elképzeléseket megpróbálja egy

– lehetőség szerint komplex programba – összegyűrni (programkészítés). Az elképzelések a helyi igények alapján születnek, nem általános – adott esetben a valóságtól, gyakorlattól elrugaszkodott – központi keretek között alakulnak. A LEADER menedzsment biztosítja a szervezést és hozzáteszi – ha szükséges beszerzi – a szakértelmet. Össze hozza a vállalkozókat (mikrotérsegi, majd a teljes térséget is felölelő megbeszélés), ahol a program minden részletét tisztázzák (pénzügyit is), segít a vállalkozások közötti együttműködések, hálózatok kialakításában. Ehhez (is) jelen kell lenni a térségben, hiszen ehhez a munkához szükséges a beágyazottság, egyfajta legitimitás és a bizalom, aminek megerősödéséhez idő és térbeli közelség, elérhetőség szükséges. Ez a fajta kapcsolat, ösztönző segítségnyújtás már egy megyei központtal sem tud hatékonyan működni. Végül a LEADER program biztosítja a támogatási forrást, az így kialakított (tehát nem a hagyományos pályázati) programhoz.

Eredmény: a kicsi, pontszerűen létező – nagyobb vállalkozásokat ábrázoló forrástérképen egyébként nem is létező, láthatatlan – vállalkozásokat hálózatba szervezve, együttműködést teremtve láthatóvá válnak, magasabb hozzáadott értéket, magasabb adót és jövedelmet állítanak elő, esélyt teremtenek a plusz foglalkoztatásra.

Hatékonyság: a kedvezményezettek csak azt veszik igénybe, amire ténylegesen szükség van és nem azt, amire épp pályázni lehet, ami sok „feleslegesen” felhasznált forrást takarít meg.

A LEADER program nagyobb forrásarányú alkalmazása nem csupán a módszer, vagy a társfinanszírozási többlet miatt lenne kifejezetten előnyös, de azért is, mert a LEADER keretén belül a különböző fejlesztési célok, tevékenységek egymástól történő elhatárolási kötelezettsége (a kettős finanszírozás elkerülése érdekében) nem a teljes program szintjén, hanem projekt szinten történik. Ez tehát azt jelenti, hogy a LEADER-en belül nyugodtan támogatható mikrovállalkozás fejlesztés, vagy turizmusfejlesztés, éppúgy mint pl.: a GINOP-ban, vagy a TOP-ban, csupán azt szükséges vizsgálni, hogy az adott projekt részesül-e a LEADER-en kívül más támogatásban, vagy sem. Ez alkalmat nyújthatott volna számos olyan cél, vagy célcsoport támogatására, amelyek egyáltalán nem, vagy csekély reális eséllyel jut-

hatnak forráshoz más programokból (pl.: falusi turizmus, kisebb falusi vállalkozók). A rendelkezésre álló források tükrében (5%) ez nem vagy csak nagyon szűk körben teljesülhet.

A döntéshozók többsége nem ismeri a LEADER fejlesztési módszer előnyeit és Magyarországon sajnos az sem érv, hogy ez a fejlesztési módszer a nyugati országokban csaknem két évtizede képes olyan eredmények felmutatására, amelyek alapján a kohéziós politika egyik ajánlott fejlesztési módszerévé válhatott. A „LEADER fóbia” oka – a tapasztalatok szerint – Magyarországon alapvetően politikai eredetű, melyet valószínűleg egyetlen politikai erő sem ismer el nyilvánosan. A 2010. előtt hatalmon lévő politikai erők nem tudták igényeik szerint befolyásolni az alulról építkező szervezeteket, amelyek túlnyomó többségben érzéketlenek voltak a politikai törekvésekre. 2010. után viszont az a magát a mai napig tartó rögeszme nyomta rá a bélyegét a LEADER szervezetek megítélésére, mely szerint a LEADER szervezetek az előző kormány máig ki nem takarított maradványai, és ezt a problémát több átalakítási, újraalakítási kísérlet mellett sem tudták megszüntetni. Sajnos hiába tekinthető alaptalan téveszmének ez a vélemény, ahhoz mindenképp elegendő, hogy a LEADER programot – miután kötelező és megszüntetni nem lehet – sikerült a finanszírozási minimumra szorítani és ezzel együtt a szerepét és lehetőségeit minimalizálni a magyar fejlesztéspolitika rendszerében. A politikai motivációhoz képest az a – politika szempontjából szintén nem túl előnyös – sajátosság, hogy a LEADER egy olyan helyi program, ahol a központi döntés helyett alapvetően helyi döntések születnek, már nem játszott lényegi szerepet. (Kétségtelen, hogy léteztek a lehetőségekkel, jogosítványokkal élni kevésbé tudó, vagy épp visszaélő helyi akciócsoportok is, azonban ezek száma részint – szerencsére – minimális, részint itt lett volna a lehetőség a cserére, a felfejlesztésre.)

Létezik-e vidékfejlesztési politika ma Magyarországon?

Az eddig körvonalazott tények és megállapítások alapján több olyan kérdés is felvethető, amely közelebb vihet annak megválaszolásához, hogy Magyarország rendelkezik-e végrehajtható,

a vidék tényleges fejlődését elősegítő valódi vidékfejlesztési programmal, politikával:

Egy agrártámogatási rendszer átveheti-e a vidékfejlesztési funkciókat? A válasz egyértelműen *nem*. Magyarázat: az agrártámogatás a vidéki népesség kis részére, töredékére képes hatást gyakorolni. Sőt a földalapú támogatások egy része bérletek formájában a városokba áramlik. A Vidékfejlesztési Program illetékességi területén több, mint 4 millió embert nem érint közvetlenül, vagy közvetve sem az agrártámogatási rendszer pozitív módon. Szükséges felhívni a figyelmet – ahogy ezt az ÚMVP félidős értékelése meg is tette – hogy az agrártámogatások negatív hatása a tőkekoncentráció és a technológiai fejlesztés következtében bekövetkező alacsonyabb foglalkoztatás. Ez pont azokat érinti, akik egyébként nem részesülnek az agrártámogatási forrásokból. Ezek a magyar megoldások ellentétesek a KAP fejlődési irányával.

A vidékfejlesztésből most „kiemelt” korábbi feladatok, célok (vidéki örökség, falusi turizmus) megjelennek-e más operatív programokban? A kérdésre a válasz *nemleges*. Magyarázat: a kiemeléssel egyidejűleg egyetlen operatív program sem reagált oly módon, hogy a vidékfejlesztés a VP-ben megcsonkított céljait más operatív program befogadja, a saját célrendszerét ennek megfelelően kiegészítse. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon a vidékfejlesztési célok – a 2007-2013-as időszak célkitűzéseire képest sem – tekinthetők teljesnek. Fejlődés, fejlődési folyamatot pedig inkább a célok kiteljesedése jelenthetne, nem pedig azok nagyon jelentős szűkítése.

A Strukturális Alapok operatív programjaiban megjelenik-e a vidékfejlesztés? A válasz az, hogy *többnyire nem*, illetve csak a vidéki települések meghatározott – szűk – köre érintett. Magyarázat: a vidékfejlesztési célok maradéktalan megvalósítása csekély forrásai miatt sem lehet kizárólag a KAP feladata, abban az SA-nak is jelentős részt szükséges vállalnia. A TOP célok által determinált települések köre a vidéki települések csaknem egyharmadát (500 fő alatti települések) hagyják részben, vagy egészben figyelmen kívül. Az EFOP-ban a vidék csak bizonyos (leghátrányosabb helyzetű) településekre vonatkozóan jelenik meg hangsúlyozottan. Más operatív programok esetén a vidéki megkülönböztető sajátos-

ságok megfelelő figyelembe vétele részben, vagy teljesen hiányzik.

A Vidékfejlesztési Programban szereplő 6. prioritás és benne a LEADER program jelent-e megoldást a vidék problémái számára, kielégíti-e a helyi fejlesztési igényeket? A válasz *nemleges*. Magyarázat: a 6. prioritás a magyar programozásban már eleve hiányos (vidéki örökség hiányzik), a célok jelentős része a LEADER programban szerepel. A 6. prioritás további elemei, illetve a LEADER keretén belül megvalósított *célok jól kidolgozottak, megalapozottak és* kellőképpen általánosak ahhoz, hogy teret engedjenek az akár településenként is jelentősen eltérő helyi sajátosságokon alapuló megoldásoknak. A 6. prioritás, illetőleg a LEADER program – célokhoz illeszkedő – *megvalósítását szolgáló források nem biztosítottak*, így a Program ezen része nem végrehajtható.

Mindezek alapján, feltehető a kérdés, hogy létezik-e Magyarországon vidékfejlesztési politika? **A válasz az, hogy végrehajtható vidékfejlesztési politika nincs Magyarországon, viszont végrehajtható agrárpolitikára lehetőség mutatkozik.**

Lehetséges következmények

A problémákra és igényekre reagáló adekvát vidékfejlesztés hiányának a következményei olyan széles körűek lehetnek, hogy azok bemutatása többszörösen meghaladná e tanulmány terjedelmét. Épp ezért kettő, igen nagy jelentőségű következményre célszerű felhívni a figyelmet.

Az első annak a – minden szakmai alapot nélkülöző és hibásnak bizonyuló – döntésnek a következménye, amely a LEADER program forrásait a minimálisan kötelező 5%-ban határozta meg. Ez a forrás kevéssé tenné lehetővé egy országos lefedettségű támogatási rendszer működtetését. Az országos lefedettség megszüntetése azonban, komoly károkat okozhat még az amúgy fejlettebbnek tűnő vidéki területeken is, mivel megszűnik annak a projektgenerálói, hálózat-teremtői, innovatív megoldásokat kereső, helyi szereplőket motiváló, tervezési tapasztalatokkal, speciális tudással rendelkező menedzsment, melyet – vidéken – előreláthatólag egyelőre semmi nem pótolja. A helyi szintű fejlesztő kapacitás hiányában a vidék kapcsolódási lehetőségei a különböző fejlesztési célokhoz és forrásokhoz, még inkább

beszűkülhetnek, illetőleg nullára redukálódhatnak. Alapkérdés annak megválaszolása, hogy mit tekintünk Magyarországon a LEADER módszer legfontosabb funkciójának. Az egyik lehetséges funkció a támogatási funkció, melynek során az egyes LEADER munkaszervezetek a fejlesztéspolitikai intézményrendszerének egyik tagjaként, önállóan, fejlesztési források felett rendelkeznek, fejlesztési forrásokkal támogatják a helyi-térsgyi igényeket. A másik lehetséges funkció önmagában nem igényel fejlesztési, támogatási forrást, ebben az esetben középpontban a menedzsment feladatellátás áll. A LEADER szervezet feladata a belső erőforrások felkutatása és a térség-településfejlesztés céljai szerint történő szervezése, valamint a külső források térségbe történő vonzása, a térség adszorpciós képességének fejlesztése. Ebben az esetben a LEADER program csupán a menedzsment szervezet fenntartására, működtetésére korlátozódik. A siker azonban nem csupán a belső erőforrások megfelelő menedzselésén múlik – amiben kétségtelenül rejlenek még lehetőségek és tartalékok – hanem a külső forrásokhoz való hozzájutás esélyén is. Ez utóbbi meglehetősen korlátozottnak tűnik hazánkban, így az önálló támogatási rendszer fenntartása mindenképp indokolt, ugyanakkor semmiképp nem mondhatunk le a vidéki térségek fejlődését elősegítő helyi menedzsment kapacitásról sem.

A másik nagyon komoly következmény a vidék elnéptelenedése, melynek orvoslása érdekében az 1305/2013/EU rendelet az alábbiak szerint fogalmaz: (19) „..... *ösztönözni kell az olyan szolgáltatás- és infrastruktúrafejlesztést, amely egyrészt társadalmi befogadáshoz, másrészt a vidéki térségekben a társadalmi és gazdasági hanyatlás és elnéptelenedés folyamatának a megfordulásához vezet.*”

A KSH előrejelzése szerint Magyarországnak 2050-ben 8,3 millió lakosa, 2060-ban 7,9 millió lakosa lehet. Az elnéptelenedés ugyan minden településkategóriára jellemző, azonban leginkább az 500 fő alatti településeket sújtja. (Létezik olyan kistelepülés – Szárász – amely a népességének több, mint 60%-át veszítette el pár évtized alatt.) Miközben az 500 fő alatti települések száma folyamatosan növekszik – a korábban nagyobb lélekszámú települések ezen kategóriába történő süllyedése következtében – ezzel pár-

huzamosan az aprófalvas kategóriába tartozó települések egyre jelentősebb számban kerülnek a kihalás küszöbére. Ha minden változatlan marad, akkor jó eséllyel, néhány évtized múlva, a vidék jelentős része válik lakatlanná és falvak sokasága pusztulhat ki. A Bizottsághoz benyújtott, de még el nem fogadott Vidékfejlesztési Programban – a LEADER-en belül – ugyan létezik egy – csupán kísérleti jellegű – innovatív aprófalva program, azonban a LEADER 5%-os forráskeretre történő szorítása és ezzel párhuzamosan a problémát kezelni hivatott hazai, vagy uniós források hiánya lehetetlenné tesz olyan beavatkozást, amely az aprófalvak számára jelenthetne bármiféle népességmegtartó megoldást. A vidéki lakosság csökkenése, az aprófalvak tömeges elnéptelenedése érdemben nem érinti az agrárium élelmiszer ellátó alapfeladatát. Az agrártermelés – különösen annak nagyüzemi módszere – egyrészt kevés ember munkáját veszi igénybe, másrészt az agrártermelők számára csaknem teljesen közömbös, hogy a munkavállalók épp a városban, vagy egy kistelepülésen laknak-e. A nem is túl távoli jövőben előállhat az a helyzet, hogy az agrárüzemekben dolgozókat a városból szállítják ki – vagy járnak „ki” – a vidéken található telephelyekre, és vidéken, a közvetlen várostársástól eltekintve – nem túl nagy számban – egy elgettősodott (javarészt etnikai) kisebbség tengeti az életét. A folyamat csendes lesz és nem túl gyors, ahogy az olvadó jéghegyek tűnnek el az óceánban minden hangos tiltakozás nélkül (**így a mindenkori politikai erőknek nem kell tartaniuk tiltakozásoktól**).

Hogy e sötét vízió ne következhesen be, az a korunk szakmai és politikai döntéshozóinak a **bölcsességén és belátóképességén múlik**. Ehhez persze tettekre lenne szükség mind közösségi, mind nemzeti szinten. Ennek jelei – különösen hazai vonatkozásban – egyelőre nem mutathatók ki, sőt épp ezzel ellentétes folyamat – a passzív eutanáziát felváltó aktív eutanázia – jelei mutatkoznak hazánkban.

FINTA ISTVÁN

Felhasznált irodalom és jogszabályok jegyzéke

A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében meg-

valósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0240&from=HU>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság VÉLEMÉNYE A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze

<http://www.toad.eesc.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSG2eS7Df8ky1KLAaCEKeLT0dLxAYnYqvwQ%3d>

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=HU>

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről: http://www.umvp.eu/sites/default/files/AZ_EUROPAI_PARLAMENT_ES_A_TANACS_RENDELETE_3.pdf

Az Európai Bizottság mezőgazdasági és foglalkoztatás, tengerügyi és halászati, valamint regionális politika főigazgatóságának közös útmutatója a közösségvezérelt helyi fejlesztésekről az európai strukturális beruházási alapok vonatkozásában. http://www.jnszm.hu/feltolt/File/tfi/Tervezes/clld_common_guidance_hu_final_20130725.pdf

Barca jelentés

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

Europe 2020 in Hungary: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_en.htm

Integrált területi befektetés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf

LEADER Tool-Kit: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM 5.0 VÁLTOZAT

https://www.nth.gov.hu/hu/hirek_esemenyek/elerhetőek-a-2014-20-as-operatív-programok-európai-bizottsághoz-benyújtott-változatai

Jegyzetek

1. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013. december 17-i 1303/2013/EU RENDELETE

az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

2. Lásd: Zöld könyv a területi kohézióról, Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből {SEC(2008) 2550}

3. http://www.agrarszektor.hu/agrarpenez/ugyek/egyeb/igy_fejezi_le_lazar_az_agraroligarchak_tamogatasait.3869.html?utm_source=in-

dex_main&utm_medium=portfolio_box&utm_campaign=portfoliobox

<https://www.youtube.com/watch?v=nWebe4T1vAI>

4. Az agrárszektor működése, illetőleg működtetése Európában az Európai Gazdasági Közösség megalakulását követően soha nem tisztán piaci alapon történt. Az állami, illetve közösségi szintű beavatkozás (támogatási, piacsabályozási rendszer) egyik alapvető célja Európa élelmiszer ellátási biztonságának garantálása, a 2. világháborút követő élelmiszerhiány elkerülése volt. Napjainkra a támogatások jelentősen eltávolodtak a kezdeti céloktól.

5. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013. december 17-i 1305/2013/EU RENDELETE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

6. Európai Bizottság: „Mezőgazdaság az Unióban – Statisztikai és gazdasági információk 2012.”, 2013. február; Európai Bizottság: „Vidékfejlesztés az EU-ban – Statisztikai és gazdasági információk, 2013. évi jelentés”, 2013. december

7. 1298/2014. (V. 5.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról

Emlékezés Horváth Gyulára

Meghalt Horváth Gyula Széchenyi-díjas közgazdász, a Pécsi Tudományegyetem tanára - tudatta honlapján a felsőoktatási intézmény. A közlemény szerint a professzor 64 évesen, szeptember 23-án, tragikus hirtelenséggel hunyt el.

Horváth Gyula 1951-ben született Kaposváron, közgazdász diplomát 1974-ben szerzett a Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán. Az egyetemi doktori címet 1978-ban, a kandidátusit 1987-ben, az MTA doktorit 1999-ben szerezte meg, 2001-ben habilitált. A tudós 1974 óta dolgozott az MTA Regionális Kutatások Központjánál, 1997-ben annak főigazgatója lett, 2002-től pedig a PTE Közgazdaságtudományi Karának egyetemi tanára volt. Az egyetem közleményében hangsúlyozta, hogy Horváth Gyula kiemelkedő szerepet játszott a hazai regionális kutatás megalapozásában, kutatási eredményei széleskörű hazai és nemzetközi érdeklődésre tartanak számot, a regionális politika témakörében megjelent könyvei a felsőoktatás kötelező tananyagaivá váltak. Gazdag kutatói életútját több száz, itthon és külföldön megjelent tanulmány és egyéb szakmai munka reprezentálja, műveire folyamatosan hivatkoznak a legkülönbözőbb tudományterületek képviselői is.

Az egyetem a professzor iskolatemplom, közösség-szervező tevékenységével kapcsolatban kiemelte, hogy Horváth Gyula munkája nagyban hozzájárult a pécsi közgazdaságtudományi kar sikeres működéséhez, elévülhetetlen ér-

demei voltak abban, hogy ott az 1990-es években elindult a regionális politika és gazdaságtan oktatása. Alapító tagja volt a regionális politika és gazdaságtan doktori iskolának, számos hallgatónak segített eljutni a doktori cím megszerzéséig, és nagy figyelemmel kísérte külhoni fiatal magyar kutatók pályájának alakulását, támogatta őket tudományos céljaik elérésében. Alapító elnöke volt a Magyar Regionális Tudományos Társaságnak. Horváth Gyula önzetlen és fáradhatatlan munkásságáért számos elismerést, köztük Széchenyi professzori ösztöndíjat, Pro Régió, Akadémiai, 2005-ben pedig Széchenyi-díjat is kapott. Utóbbit a magyar regionális tudomány nemzetközi szintű elméleti fejlesztésében és gyakorlati alkalmazásában elért kimagasló eredményeivel, jelentős tudományos, publikációs tevékenységével érdemelte ki. (PTE közleménye.)

Horváth Gyula, rögtön megjelenése után felkarolta folyóiratunkat, a 90-es években arra is törekedett, hogy minden évben legalább egy tanulmányt e folyóirat hasábjain is megjelentessen, hiszen akkor még szélesebb volt az olvasótáborunk, mint a regionális tudomány folyóiratainak. Első cikke a - Comitatus repertórium tanulsága szerint -, 1992 áprilisában jelent meg és az Alpok Adria munkaközösségről szólt. Ez a cikk még csak kisebb figyelmet keltett, de a későbbiek során Horváth Gyula a Comitatus nívódíj pályázatán is díjakat nyert.

Először, Pálné Kovács Ilonával közös tanulmányát értékelte egy különdíjban a szerkesztőség, még 1993-ban, majd 1995-ben Horváth Gyula A magyar regionális politika erős és gyenge pontjai című 1995 júliusában megjelent tanulmánya immár a második helyen végzett. 2 év múlva A decentralizáció-partnerség-regionalizmus című két részben megjelent tanulmány immár az első díjat érdemelte a szerkesztőbizottság és a megyei tisztségviselők alapján. Az egyik értékelő szerint: „elméletileg megalapozott, empirikus tapasztalatokra támaszkodó írás, gondolatébresztő, segítséget ad a megyéknek is a regionális kapcsolatok tudatosabb fejlesztéséhez, a térségfejlesztési programjaik elkészítéséhez”. 2001-ben ismét első díjat nyert Horváth Gyula, bár ezúttal két másik szerzővel megosztva, hiszen mind hárman ugyanannyi pontot kaptak. Ezúttal is egy hosszabb tanulmányt írt: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja címmel. Bírálói szerint: „igyekszik hű képet adni az állam, a gazdaság és a társadalmi struktúrák kapcsolatrendszeréről. Egyértelművé teszi, hogy a regionalizálási „kényszerhelyzet” ma Magyarországon,

nem közigazgatási és államigazgatási értelemben vagy az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt van. Tét: a magyar gazdaság növekedése az ország modernizációja, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciónk jövője”.

Látható, hogy Horváth Gyula professzor törekedett arra, hogy írásaival emelje lapunk színvonalát. Erdemeit, a megjelenő nekrológok részletesen is ismertetik, jómagam csak annyit tennék ehhez hozzá, hogy személyesen is sokat köszönhetek neki, hiszen az ő ösztönzése nyomán jelent meg a Politikai földrajz és megyerendszer című monográfiám.

„Miért mindig mások írásait adod ki, amikor neked nem jelenik meg önálló könyved?” – kérdezte Keszthelyen, miután megrótt, hogy azért az túlzás, hogy egy tanulmánykötet 5 szerző nevével jelenjen meg.

A regionalizmus és a megyerendszer vitája kapcsán is sokat segítettek építő gondolatai a megyék védelmében összeállított 2005-ös Comitatus különszám is ezért jelent meg, némiképp „csakazértis.”

(AGG)