

PROF. PÁLNÉ DR. KOVÁCS ILONA DSc.

AZ MTA LEVELEZŐ TAGJA

MTA KÖZGAZDASÁG- ÉS REGIONÁLIS TUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT

REGIONÁLIS KUTATÁSOK INTÉZETE DUNÁNTÚLI TUDOMÁNYOS OSZTÁLY



# Dilemmák a jó kormányzás és decentralizáció összefüggéseiről<sup>1</sup>

## Bevezetés

Az ideális, „jó” kormányzásról vallott felfogások kérdésében egyelőre két korszak határán ingázunk. Még sok országban és sok intézményi szinten tartja magát a múlt század hetvenes éveiben hódító útjára indult neoliberais, kis és decentralizált állam eszménye, de, különösen az utóbbi évek válságjelenségei nyomán, felerősödtek a már korábban is megjelent kritikák, a klasszikus képviseleti és bürokratikus kormányzás, a neoweberi „jó” állam nevében. A közpolitikai divatok szokásos ingahatása lehet az oka az egymást tagadó megnyilvánulásoknak, miközben a kormányzási rendszerek sajátos evolúciójának egyik állomásáról van szó, s idővel, vélhetően összehelykülnek a „jó” kormányzás tartósnak bizonyuló neoliberais és neoweberi elemei. Ennek ellenére célszerű a két kormányzási paradigma és a decentralizáció összefüggéseit elemezni. Ugyanis e „paradigmák” eltérő feltételeket jelentenek a hatalom térbeli megosztása számára, még akkor is, ha a decentralizációs ciklusokat sem kizárólag a kormányzási rendszerek modellje determinálja. A magyarországi közjogi, államszervezeti reformok kiváló alkalmat nyújtanak a kérdéskör exponálására.

## Az elmúlt évtizedek jó kormányzási doktrínája és a decentralizáció

A jó kormányzás utóbbi évtizedekben használt fogalma lényegében azt a törekvést tükrözi, hogy a világ országainak kormányzási rendszerei a globalizáció korában bizonyos konvergenciát mutassanak, az egyes országok teljesítsenek bizonyos kormányzási standardokat. A jó kormányzás kritériumrendszere két jól körülhatárolható körülményt ír le, az adott ország kormányzási rendszerének demokratikus minőségét és közpolitikai teljesítőképességét. Az elvárások „számonkérése” különböző benchmarkingok, rangsorok felállításával, indexek számításával történik. Ez az aktivitás népszerű tudományterületté vált, eközben egyre gyakrabban fogalmazódik meg az a kritika, hogy az uniformizált modellek, számszerűsített, formalizált standardok nem alkalmazhatóak nagyon eltérő

gazdasági, földrajzi, kulturális, társadalmi, fejlettségi kontextusban (Litvack et al, 1998). A világ országaira kiterjedő kulturális, értékutatások mutatnak rá az értékrend, morál, bizalom meghatározó szerepére a kormányzási rendszerek, intézmények működésében (Inglehart, 1990, Putnam, 1993, Hofstede, 2001). Kétségtelen paradoxon tehát a kormányzási rendszerek egységes mérce szerinti összevetése akkor, amikor tudjuk, nem várható el standardok mechanikus teljesítése.

A jó kormányzás jelszava alatt elsősorban a demokrácia értékei, intézményei jelennek meg, mint a részvétel, jogállamiság, transzparencia. A neoliberais államfilozófia azonban a részvétel, demokratikus képviselet evidensnek tekinthető követelménye mellett a partnerségi, „horizontális” típusú, kooperatív kormányzás szükségességét is hangsúlyozza, nem csak, sőt nem is elsősorban demokráciaismérvként, hanem a hatékonyabb kormányzási teljesítmény, az állam „kudarcai-nak” korrigálása érdekében (Bevir, 2011). A hagyományos hierarchiával, képviseleti demokráciával operáló közhatalom ellentmondásba került a döntési arénákban megjelenő különböző „partnerekkel” (Schuppert, 2011). A „governance” rugalmasabb, hálózatos, alkudozó, de szelektív, elitista kormányzási modellje ugyan sikeresnek bizonyult a források bevonásában, az állami költségek lefaragásában, de éppen a bizonytalan legitimitáció, az átláthatatlan döntési folyamatok okán egyre gyakoribb kritika tárgya lett (Lovering, 2011), vagy, ahogy Bevir fogalmaz, a governance egyszerre elmélet, gyakorlat és dilemma (Bevir, 2011:1). Fraser-Moleketi szerint az előttünk tornyosuló problémák oka az a kormányzási modell, amely a polgárokat klienseknek, fogyasztóknak tekintette (2012).

A kormányzás amúgy is egyre összetettebb képlete tovább bonyolódik a többszintű kormányzás (MLG) vagy globális kormányzás (Kennett, 2010) jelensége nyomán, a kormányzás szintjeinek száma és egymáshoz való viszonya is átalakul. Volt időszak, amikor jogosan merült fel a kérdés, hogy a nemzeti kormányzási szint kiüresedése, (hollowing out) tartós trend, netán új paradigma-e, a többszintű kormányzás „áldozataként” kezelve a nemzeti kormányzatokat (Jessop, 2004). Mára, úgy tűnik, a nemzetállami szint visszaerősödésének vagyunk a tanúi. A szintek közötti viszonyrendszer sok

<sup>1</sup> Az írás az MTA székházában 2013. október 15-én megtartott akadémiai székfoglaló előadás alapján készült.

tekintetben informális alkudozások függvénye, és a különböző országok, partnerek esetében aszimmetrikus is. A többszintű vagy globális kormányzás átszövi a nemzeti kormányzati rendszereket, de nem beszélhetünk olyan egységes modellről, „metakormányzásról” (Jessop, 2011, Peters, 2010), amelyik megnyugtatóan megválaszolná a kormányzás fragmentálódásának dilemmáit (Kennett, 2010).

Nyilvánvaló, hogy a polgárközelség, a részvétel és az informáltság szempontjából a decentralizáció több lehetőséget kínál (Gold report, 2008), a politikai szocializáció szempontjából is vannak előnyei, a World Value Survey adatok szerint ugyanis a decentralizált országok polgárai számára sokkal fontosabbnak bizonyult a kormányzásba való beleszólás lehetősége, mint a centralizált országokban (Mello, 2011). A helyi–regionális szintér több esélyt nyújt a governance típusú kormányzás számára, azaz a partnerek bevonására, a horizontális kormányzati módszerek alkalmazására. Fontos lenne azonban szem előtt tartani, hogy a decentralizáció nem mindig demokratikus (Litvack et al, 1998, Pickvance, 1997), a centralizációnak is vannak előnyei.

A Világbank (OECD, Bertelsmann stb) szakemberei az ún. ökonomizmus jegyében, majd a közpolitikai elemzésekkel foglalkozó szakmai körök az utóbbi évtizedben nagy elméleti és módszertani erőfeszítéseket tettek a kormányzati teljesítmény, minőség mérése, s ezzel összehasonlíthatósága érdekében (Kaufmann, 1999–2009, Ágh, 2011). Kérdés, hogy a kormányzati teljesítményben mennyire játszik szerepet a decentralizáció, illetve a gazdaságfejlesztés, vagy éppen a regionális különbségek kezelése összefügg-e a kormányzás térbeli szerkezetével, a decentralizációval. Az ezzel kapcsolatos kutatási eredmények legalábbis ambivalensek. A fiskális föderalizmus klasszikusnak tekinthető megközelítései (Tiebout, 1956) az utóbbi időkben jelentős revíziókra szorulnak (Dafflon-Madies, 2011). Az OECD keretében a kutatás arra a következtetésre jutott, hogy a centralizáció–decentralizáció optimuma nagyon összetett, térben, időben változó tényezők függvénye, ezért nehéz általánosítható érvényű törvényszerűségeket felállítani (Charbit, 2011). Az ún. decentralizációs index azt mutatja, hogy a gazdaságilag jól teljesítő országok többnyire jobban decentralizáltak (Müller 2009), viszont az Európai Bizottság megbízásából végzett kutatás eredményei szerint a kormányzás minősége nem függ direkt módon össze a decentralizáció mértékével. Egyes elemzések szerint a decentralizáció könnyebben vezet az államadósság és az infláció elszabadulásához (Saito, 2011:493). Treisman (2007) pedig a decentralizáció és a korrupció között talált szignifikáns negatív összefüggést.

A fentiek tükrében állítható, hogy a decentralizáció szükségessége nincs kőbe vésve, és az empirikus evidenciák nem teljesen meggyőzőek. A decentralizáció még mindig inkább normatív politikai érték, semmint mindenütt és minden problémára alkalmas eszköz. A kormányzással foglalkozó társadalomtudományoknak e kérdéskörrel sokkal mélyebben, és elfogulatlanul kell foglalkoznia ahhoz, hogy a centralizáció–decentralizáció kérdéskörében jobban eligazodjunk

**A decentralizáció előnyei, hátrányai**

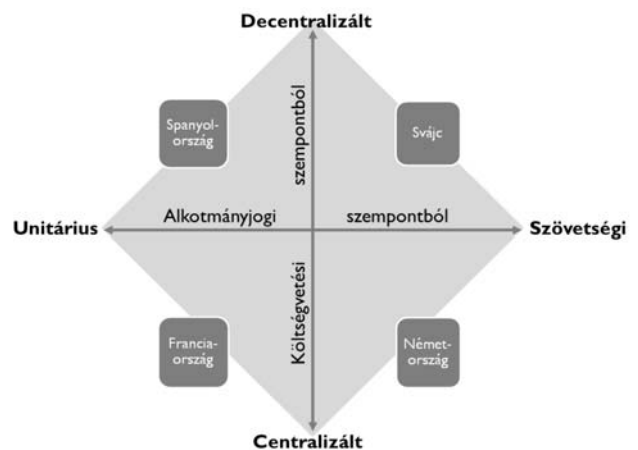
	<b>Előnyök</b>	<b>Hátrányok</b>
Kormányzati hatékonyság	Több információ Célzottabb policy Helyi mozgástér Jobb alkalmazkodás	Hiányzó szakértelem Koordinációs problémák Egységesség hiánya
Demokrácia	Helyi választás lehetősége Legitimáció, részvétel Identitás, bizalom	Korlátozott méltányosság Területi különbségek Helyi demokráciadeficit
Gazdasági, pénzügyi szempontok	Helyi erőforrások mozgósítása Egészséges verseny Elszámoltathatóság Hatékony forrásallokáció	Roszbabb méretgazdaságosság Spillover Infláció Korrupció Államadósság

*Forrás:* Begg 1993, Linder 2002, Barlow 2004, Müller 2009, saját szerkesztés

**A decentralizációs reformok nehézségei**

A decentralizáció formája, mértéke, modellje rendkívül differenciált, nem is beszélve a területi egységek méretének, léptékének, a „területi választásnak” (Baldersheim–Rose, 2010) a kérdéséről.

A közjogi státusz önmagában nem igazít el a tényleges helyi mozgástér és önállóság tekintetében, ahogy a lenti ábra is érzékelteti a lehetséges különbségeket (Dafflon-Madies, 2011). Ma már a decentralizáció helyzetének leírására differenciált szempontrendszert alkalmaznak, mérlegre téve a politikai, fiskális, tényleges döntéshozási, adminisztratív, személyzeti, funkcionális sajátosságokat (Treisman, 2002, 2007, Müller, 2009).



*Forrás:* Dafflon & Madiès 2011.

A területszervezési, a léptéket és a földrajzi határokat változtató reformok ugyan eltérő indíttatásúak, de nagyon gyakran az a céljuk, hogy megalapozzák a decentralizációt, tehát a nagyobb vagy adekvátabb méretekkkel alkalmassá tegyék a területi döntéshozókat, önkormányzatokat az újabb feladatok ellátására. A méret kérdése régi dilemma, már Platón is mérlegre tette, milyen méretű városállamot lehet „jól” kormányozni. Dahl pedig a városi kormányzás kérdései

között vetette fel, hogy milyen lakosság szám mellett képzelhető el még az érdemi részvétel a helyi döntéshozásban (Dahl–Tufte, 1973).

Nyugat-Európában több hullámban zajlottak le drasztikus integrációs reformok. A természetesen jelentős konfliktusokkal járó reformok kétségtelenül előidéztek demokráciadeficitet, mégis pozitív hozadékuk volt, hogy a nagyobb helyi egységek alkalmasakká váltak jelentősebb feladatok ellátására.

### A helyi önkormányzatok számának változása Európában

Ország	1950	1992	Változás 1. (1950–1992)	2013	Változás 2. (1992–2013)
<i>Ausztria</i>	3999	2301	-42,46%	2357	2,43%
<i>Belgium</i>	2669	589	-77,93%	589	0,00%
<i>Bulgária</i>	2178	255	-88,29%	264	3,53%
<i>Csehország</i>	11051	6196	-43,93%	6250	0,87%
<i>Dánia</i>	1387	275	-80,17%	98	-64,36%
<i>Finnország</i>	547	460	-15,90%	336	-26,96%
<i>Franciaország</i>	38814	36763	-5,28%	36682	-0,22%
<i>Németország</i>	24272	8077	-66,72%	13299	64,65%
<i>Görögország</i>	5959	5922	-0,62%	325	-94,51%
<i>Magyarország</i>	3265	1586	-51,42%	3175	100,19%
<i>Izland</i>	229	197	-13,97%	76	-61,42%
<i>Olaszország</i>	7781	8100	-4,10%	8094	-0,07%
<i>Luxemburg</i>	127	118	-7,09%	106	-10,17%
<i>Málta</i>	n.a.	67		68	1,49%
<i>Hollandia</i>	1015	647	-36,26%	418	-35,39%
<i>Norvégia</i>	744	439	-40,99%	430	-2,05%
<i>Lengyelország</i>		2459		2479	0,81%
<i>Portugália</i>	303	305	0,66%	308	0,98%
<i>Szlovákia</i>	n.a.	2476		2792	12,76%
<i>Spanyolország</i>	9214	8082	-12,29%	8117	0,43%
<i>Svédország</i>	2281	286	-87,46%	290	1,40%
<i>Svájc</i>	3097	3021	-2,45%	2551	-15,56%
<i>Egyesült Királyság</i>	2028	484	-76,13%	466	-3,72%

Forrás: <http://www.ccre.org/en/membres> alapján készült az MTA KRTK-ban folyó ÁROP kutatás keretében, 2013.

Ahol a helyi közösségek értéke magas (napóleoni modellt követő országok, de Kelet-Európában is az derült ki, hogy a kisebb településeken magasabb a választási részvétel), ott a demokratikus deficitet nagy árnak tartják, és nem hajtanak végre integrációt, míg Angliában vagy a skandináv országokban a funkcionalitás szempontja szinte kizárólagosan érvényesülhetett. A legutóbbi időkben az integrált rendszerekben is javult az állampolgári elégedettség politikai értelemben is, nyilvánvalóan a kommunikációs feltételek javulása, a közszolgáltatások és közszolgálat egységesülése miatt (Swianiewicz, 2010). Az Európa Tanács is megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok mérete a történelmi körülmények, a helyi

sajátosságok és értékválasztások függvénye (CoE, 2001). A helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszat-eredmény, ha a helyi önkormányzati rendszer kiüresedik.

A területi reformok második hulláma már a középszinteket érintette, szintén nagyobb területi egységek létrehozása formájában (Pálné 2005, 2012). Különbséget kell tenni az inkább alulról kezdeményezett, jellemzően etnikai, kulturális indíttatású, történelmi tradíciókban gyökerező reformok (regionalizmus) és a modernizációs igényű felülről indított regionalizációs lépések között (Keating, 2004, Loughlin et al, 2011). Ennek a különbségnek decentralizáció szempontjából van jelentős következménye. A felülről indított regionális

reformok ugyanis nem mindig, sőt nem is elsősorban a decentralizáció igényével zajlottak. A kilencvenes évtized lekedését követően jelentős az elbizonytalanodás is (bár Dániában még néhány évvel ezelőtt is volt bátorság regionalizálni). Loughlin a többszintű kormányzás regionális szintjét elemezve írt a „szintek egyenlőségéről”, ez azonban legfeljebb az erős régiókkal rendelkező, illetve föderatív országokban jellemző, de az európai régiók többsége nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amelynek segítségével erős hatalmi ellensúlyt képezhetne (Loughlin, 2007).

A Közép-Kelet-Európában lezajlott reformfolyamatok specialitásként állapítják meg, hogy a rendszerváltással keletkezett tabula rasa helyzetet lényegében nem tudták kihasználni erőteljes reformokra a közigazgatásban (Nunberg, 2003). Az EU Strukturális alapjaihoz való hozzáférés ugyan kétségtelesen hatást gyakorolt a középszintű kormányzással kapcsolatos kormányzati törekvésekre, de végül is csak Lengyelországban sikerült valódi önkormányzati régiókat létrehozni. A kelet-közép-európai területi önkormányzati reformok története is igazolni látszik azt a már említett összefüggést, hogy az uniformizált, külsődleges elvárások, modellek átültetése többnyire nem sikeres. A régi tagországokból érkező modellek, „jó gyakorlatok” csak felszínes változásokat motiválnak az új tagországokban, miután nem rendelkeznek a valóságos átültetéshez szükséges kapacitásokkal (Stead, Nadin, 2011). Úgy tűnik, hogy a csatlakozás előtt nagyobb volt az alkalmazkodási kedv, illetve kényszer, míg a csatlakozást követően már kevésbé érvényesülnek az indirekt elvárások (Bouckaert et al, 2011).

Összességében tehát egyáltalán nem állítható, hogy kialakult volna valamiféle standardja a területi kormányzásnak. Már a pusztán számokkal leírható sajátosságok, a szintek száma, a közigazgatási egységek mérete, státusza mentén is a rendkívüli sokszínűség jellemző (vö. lenti táblázatot).

Nyilvánvaló evidencia, hogy a célok leggyakrabban csak részben valósulnak meg. A reformok többnyire rendkívül ambiciózus célokat fogalmaznak meg, amelyhez képest a tényleges hatás, illetve a végrehajtás hatékonysága mindig szerényebb, ezt hívják a policy slippage (csúsztatás) jelenségének (Schneider–Heredia, 2003). A választásokkal legitimált kormányzatok reformdöntései gyors és radikális javulást kívánnak elérni, de nem vállalnak be kifejezetten népszerűtlen reformokat (Levin, 2007:144). Ennek ellenére az átfogó, „konstitutív” reformok meghirdetése nem ritka, többnyire egy-egy kormányzati ciklus elején. A „kontextus” rendkívül bonyolult tényezőrendszer, beleértve az általános társadalmi-gazdasági és egyéb jellemzőket, a kormányzati, intézményi modellt, a kormányzati képességet (Weaver, Rockman, 1993). A kormányzati, közpolitikai reformok legnagyobb kihívása éppen a komplexitással való megbirkózás (Wallace et al., 2007).

A decentralizációs reformok esetében azt kell mérlegelni, hogy a helyi, területi szintek alkalmasak-e a további feladatok, források fogadására, a decentralizációra való képesség rendkívül összetett feltételrendszer függvénye (Litvack et al, 1998). Romeo (2003) például a helyi önkormányzatok intern és interaktív kapacitásának fontosságát emeli ki.

Sajnálatos, hogy a decentralizációs reformokkal a szakirodalom elsősorban tartalmi szempontokat („mit”) követve foglalkozik, míg a reformcélok formálásának és végrehajtásának folyamata (a „hogyan”) elhanyagolódik (Gaulé, 2010). Pedig alapvető dilemma a reformok folyamatában a közvetlenül érintettek támogatásának megszerzése, ami nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, ahogy szellemesen megfogalmazták, a pulyka sem várja lelkesen a hálaadást (Wright, 1997).

A nemzeti közigazgatások, kormányzatok reformkapacitása (tehát a változásokhoz való alkalmazkodási, változtatási képessége) politikai berendezkedéstől függő számú formális és informális vétópontok, szereplők függvénye, amelyek jelenléte, befolyása végső soron az általános politikai, kormányzati intézményi és kulturális keretből következik. A vétópontok számának növekedése jelentősen befolyásolja az adott ország reformképességét (Tsebelis, 2002). Knill (2001:85) három fő tényezőcsoportot különít el a reformkapacitások szempontjából: a végrehajtó hatalom általános ereje, a közigazgatás intézményi rendje, működési sajátosságai, és a bürokrácia hatása közpolitikai döntésekre. A területi reformok esetében még bonyolultabb a helyzet, mert a központi kormányzati aréna mellett intenzíven bekapcsolódnak a területi szereplők informális és formális érdekérvényesítő csoportjai is.

## A hazai decentralizáció története dióhéjban<sup>2</sup>

A magyar államszervezet, illetve ezen belül a helyi-területi közigazgatás története összességében inkább azt igazolja, hogy Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Bibó István szerint a városok igazgatásában lehetett kimutatni az önkormányzatiság közösségi ellenőrző szerepét is (Bibó, 1990), bár a nekik juttatott jogi státuszoknak és a tényleges betöltött szerepköröknek mindig volt köze egymáshoz. A területi kormányzás politikai jelentősége mindig a megyék helyzetéhez kapcsolódott. A megyerendszerhez közelítő reformok, illetve reformkísérletek jelentős része modernizációs, a központi hatalom oldaláról megfogalmazott célokat szolgált. A magyar történelmi fejlődés sajátosságai miatt ráadásul, a reformok idegen, a nemzeti önállóságot korlátozó hatalom részéről megfogalmazva, szinte egységes nemzeti ellenállásba ütköztek. A megyerendszer védelme tehát egyszerre jelentette a nemzeti szuverenitás és a

decentralizált hatalomgyakorlás védelmét. Az 1950-ben életbe lépő tanácstörvény gyökeresen átrendezte a területi irányítás modelljét, erősen centralizált és integrált struktúrát hozott létre, viszont nem érintette a megyék szerepét.

A magyar kormányzati rendszer ezeréves öröksége a centralizáció, amellyel a szakítás közjogi értelemben a rendszerváltáskor elfogadott önkormányzati törvénnyel következett be. A kilencvenes évtized elején még a politikai feltételek is kedveztek a decentralizációnak, a politikai elit normatív értéknek tartotta az önkormányzati autonómiát, egyben a politikai karrier kezdeti szakaszának is. A választott önkormányzati modell azonban már a kezdetekkor magában hordozta a felhatalmazni-képessé tenni ellentmondást. Az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet, a középszint szinte teljes hiánya megakadályozta, hogy a decentralizáció e tanulmányban is sorolt előnyei érvényesülhessenek. Nem véletlen tehát, hogy az elmúlt húsz év közigazgatási területi reformkezdemenyzésekkel, vitákkal volt jellemezhető. Mint tudjuk, a települések kerültek az önkormányzati szférán belül kulcspozícióba, a megyék elvesztették területi integráló szerepkörüket, politikai befolyásukat. A középszint hiányából következő problémák nyomán, a kilencvenes évtized közepétől kezdődött el a léptékvita, ami a politikai regionalizáció programjába torkollott. A megyéket felváltó régiók ideája nem belső szükségletek felismerése volt, sokkal inkább mintakövetés. Az Európában, ebben az időszakban virágkorát élő új regionalizmus hozzánk a jelszavak szintjén jutott el, az EU strukturális alapjaihoz való hozzáférés volt a döntő motiváció, ami elvezetett a NUTS 2 régiók kérészetű karrierjéhez. Újra modernizációs szükségletként jelent meg a megyéknél nagyobb régiók létrehozásának a szándéka. A regionalizáció technokrata érvrendszerre épült, mellőzve a hatalmi-politikai összefüggéseket. A két szempontrendszer, a technokrata és hatalmi, vagy ha úgy tetszik, méretgazdaságossági és demokraci elméleti összefüggések egymáshoz rendelése nélkül megindult regionalizáció hátrányos következményei hamar megjelentek.

A rendszerváltás óta eltelt több mint 20 év tapasztalatai rámutattak arra, hogy a helyi hatalomgyakorlás modellje nem felelt meg a modernizációs kihívásoknak. A magyar állam centralizált maradt annak ellenére, hogy az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát élveztek. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása végletesen rontotta a társadalmi bizalmat és az önkormányzatok és az állam mint egész teljesítményét is.

## A „jó” állam, a centralizáció visszatérése

A 2010-es kormányváltást követő alkotmányozással, illetve mélyreható kormányzati, közjogi reformokkal vette kezdetét. A reformok egyértelműen jelentős értékrendbeli változásokat tükröznek, amelyek a területi kormányzással kapcsolatos drasztikus szerkezeti megoldásokban is konzekvensen jelennek meg. A változás lényege a centralizáció, ami a hagyományos képviselői és bürokratikus elemeket pozíciójába visszahelyező erős, gondoskodó állam ideáljára épül. Az értékek, érvek közé beilleszkedik a válság kezelésének szükségessége, a múlt hibáival való szembenézés is, tehát egyszerre vannak jelen a pragmatikus és a paradigmaticus elemek a retorikában. Már az alkotmány előrevetítette a térbeli hatalmi átrendeződés fő irányait azzal, hogy a megyei kormányhivatalok alkotmányos rangra emelkedtek. Ezzel indult meg a „területi állam” megerősödésének folyamata, ami mára az önkormányzati szektorhoz képest nagyobb hatalmat és több kompetenciát birtokol.

Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amelyik az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott „helyi kormányzat” modellt váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve, és politikai helyi értéke is jelentősen csökkent a választási szabályok módosulásával, a függetlenek és civilek esélyeinek, szerepének gyengülésével. A hatalom térbeli szerkezete ugyancsak a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálja. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járások bevezetése a felülről irányíthatóság szempontját követi, aminek már nem sok köze van a korábbi évtized regionalizációs, decentralizációs, partnerségi retorikájához.

A jó kormányzás eszméje jelenleg a jó állam központosító, hiperaktív szerepvállalásával sokkal inkább összekötődik, mint a decentralizációval. Tanulmányunkban érzékeltettük, a decentralizáció nem csodaszer, nem is írható fel receptre. Az is tény, hogy sokkal több kutatási eredményre lenne szükség, hogy bizonyítsuk az önkormányzatokon keresztül közszolgáltatások előnyeit. Ami azonban számítások nélkül is kijelenthető, a decentralizáció nagyobb esélyt ad a helyi társadalom bizalmának, ennyiben a hatalom legitimitációjának erősítésére. A decentralizáció segítségével csatornázható be a döntésekbe a helyi tudás, mozgósíthatóak a helyi erőforrások, gyorsabb a visszacsatolás a döntések következményeiről. A térben vak kormányzás ezekről az előnyökről bizonyosan lemond.

Ország	„Regionális/subnacionális szint”		„Megyei szint”		„Járási szint”		„Helyi szint”	
	Egység	Népesség (fő)	Egység	Népesség (fő)	Egység	Népesség (fő)	Egység	Népesség (fő)
Ausztria	Länder	~ 914 000	–	–	–	–	Gemeinden	~ 3 500
Belgium	Gewesten*	~ 3 482 000	Provincies	~ 950 000	Bezirken	~ 103 000	Gemeenten	~ 18 000
Dánia	Regioner	~ 1 111 000	–	–	–	–	Kommuner	~ 57 000
Egyesült Királyság	Wales, Scotland, Northern Ireland, England	~ 5 280 000	Counties (England)	~ 453 000	–	–	Local authorities	~ 136 000
Finnország	Läänit	~ 5 280 000	Maakunta	~ 277 000	–	–	Kunta	~ 16 000
Franciaország	Région+ROM	~ 2 537 000	Départements + DOM	~ 653 000	Arrondissements Cantons	~ 193 000 ~ 16 000	Communes	~ 1 800
Görögország	Periphéria	~ 829 000	–	–	–	–	Dimos	~ 33 000
Hollandia	Provincies	~ 1 400 000	–	–	–	–	Gemeenten	~ 41 000
Írország	Provincies	~ 1 180 000	Counties (29) / Cities (5)	~ 140 000	–	–	Boroughs (5) / Towns (80)	~ 56 000
Luxemburg	Districts	~ 170 000	Cantons	~ 42 000	–	–	Communes	~ 4 900
Németország	Länder	~ 5 072 000	Regierungsbezirke	~ 2 081 000	Kreise	~ 189 000	Gemeinden	~ 6 500
Olaszország	Regioni	~ 3 074 000	Provincia	~ 609 000	–	–	Comuni	~ 7 600
Portugália	Distritos	~ 539 000	–	–	Municípios	~ 35 000	Freguesias	~ 2 500
Spanyolország	Comunidades autónomas	~ 2 787 000	Provincias, Islas, Ceuta y Melilla	~ 803 000	–	–	Municipios	~ 5 800
Svédország	Landsting / Regioner	~ 434 000	–	–	–	–	Kommuner	~ 31 000
Bulgária	Oblast	~ 249 000	–	–	–	–	Obshtina	~ 26 000
Ciprus	Eparchies	~ 193 000	–	–	–	–	Koinotites/Dimoi	~ 1 900
Csehország	Kraje+Praha	~ 726 000	Okresy	~ 134 000	–	–	Obec	~ 1 600
Horvátország	Županija + Zagreb	~ 213 000	–	–	–	–	Grad	~ 8 000
Észtország	Maakond	~ 84 000	–	–	–	–	Vald/Linn	~ 5 600
Lengyelország	Województwo	~ 2 400 000	–	–	Powiaty	~ 101 000	Gminy	~ 15 000
Lettország	–	–	–	–	Republikas ilsetas	–	Novads	~ 20 000
Litvánia	Apskritis	~ 352 000	–	–	–	–	Savivaldybė	~ 59 000
Magyarország	Mégye + Budapest	~ 497 000	–	–	Járás	~ 57 000	Helyhatóság	~ 3 200
Málta	Distretti	~ 69 000	–	–	–	–	Kunsill lokali	~ 6 900
Románia	Județe + București	~ 519 000	–	–	–	–	Municipiu	~ 6 900
Szlovákia	Samosprávne kraje	~ 686 000	–	–	Okresy	~ 69 000	Obce/Mestá	~ 1 900
Szlovénia	Upravne enote	~ 34 000	–	–	–	–	Občine	~ 9 400

Forrás: CEMR, 2011 \*Az aláhúzással jelölt egységek rendelkeznek választott önkormányzattal.

## Irodalom

- ÁGH A. 2011: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség (A fejlesztő állam perspektívája)=Politikatudományi Szemle, 3. pp. 37–54
- BEVIR, M. (ED) 2011: The SAGE Handbook of Governance. SAGE, London
- BIBÓ I. 1990: Különbség. Bethlen Gábor Könyvkiadó, Bp.
- BOUCKAERT, G.–NAKROSIS, V.–NEMEC J. 2011: Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results= The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. IV/1. pp. 9–32
- CHARBIT, C. 2011: Governance of Public Policies in Decentralised Context. The Multi-level Approach. OECD Regional Development Working Papers. No 04. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- CHARRON, N.–LAPUENTE, V.–DIJKSTRA, L. 2012: Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU. EC. Working Papers. DG Regional Policy, Brussels,
- COUNCIL OF EUROPE 2001: Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action. 25 p.
- DAFFLON, B.–MADIES, TH. 2011: Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. AFD, Notes and Documents, no. 42. Paris
- DAHL, R.- TUFTÉ, E 1973: Size and democracy. Palo Alto, Stanford University Press
- FRASER-MOLEKETI, G. 2012: Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities and building on our citizens= International Review of Administrative Sciences. No 2. pp. 191–209
- GOLD REPORT, 2008: Decentralization and local democracy in the world. First global report. WB and UCLG, Barcelona
- HOFSTEDÉ, G. 2001: Culture's consequences comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations (2nd edition) Thousand Oaks, Sage
- INGLEHART, R. 1990: Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- JESSOP, B. 2004: Hollowing out of „nation -state” and multilevel governance. in. Kenneth, P. (ed): A Handbook of Comparative Social Policy. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 11–26.
- JESSOP, B. 2011: Metagovernance. in. Bevir, M. (ed): pp. 106–124.
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–ZOIDO-LOBATÓN, P. 1999: Governance matters. WB. Policy Research Working Paper, 2196
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–MASTRUZZI, M. 2009: Governance matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators. 1996–2008. WB Policy Research Working Paper 4978.
- KICKERT, W. (ED.) 1997: Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham,
- KENNETT, P. 2010: Global perspectives on governance. in. Osborne, S. (ed) pp. 19–36.
- KNILL, C. 2001: The Europeanisation of National Administrations. Cambridge University Press, Cambridge
- LOUGHLIN, J. 2007: Reconfiguring the State: Trends in territorial Governance in European States= Regional and Federal Studies. Special issue: Contemporary Trends in Territorial Governance 17/4. pp. 385–405.
- LOUGHLIN, J.–HENDRIKS, F.–LIDSTRÖM, A (EDS) 2011: Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press,
- LITVACK, J.–AHMAD, J.–BIRD, R. 1998: Rethinking Decentralization in Developing Countries. World Bank. Sector Studies Series. Washington, D.C.
- LOVERING, J. 2011: The new regional governance and the hegemony of neoliberalism in. Pike et al (eds). 581–595.
- MELLO, L. 2011: Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experiences of Brazil and Indonesia= Environment and Planning C: Government and Policy. 29/ 2. pp. 281–297.
- NUNBERG, B. 2003: The Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Hungary. in. Schneider, B.C.–Heredia, B. (eds), pp. 59–89.
- OSBORNE, S. (ED) (2010): The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge, London and New York,
- PETERS, G.B. 2010: Meta-governance and public management. in. Osborne, S (ed.) pp. 36–52.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (SZERK) 2005: Regionális reformok Európában. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest
- PÁLNÉ KOVÁCS I 2012: A középszintű kormányzás Magyarországon=Új Magyar Közigazgatás. 5. pp. 33–37.
- PICKVANCE, C. G. 1997: Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach = Government and Policy, 2. pp. 129–143.
- PIKE, A.–POSE A. R.–TOMANEY, J. (EDS): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York.
- ROMEO, L. 2003: The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform= Public Administration and Development. 23. pp. 89–96.
- SAITO, F: Decentralization. in. Bevir, M. (ed) pp. 484–501.
- SCHNEIDER, B.C.–HEREDIA, B. (EDS): Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North-South Center Press University of Miami. 2003.
- STEAD, D.–NADIN, V. 2011: Shifts in territorial governance and the Europeanisation of spatial planning in Central and Eastern Europe. in. Adams. N. Citella, Nunes, R. (eds): Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Routledge, London and New York, pp. 154–178.
- SWIANIEWICZ, P. 2010: Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? in Swianiewicz, P (ed): Territorial Consolidation Reforms in Europe. OSI/LGI, Budapest pp. 27–45.
- TIEBOUT, CH. M. 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy 64: 416–424.
- TREISMAN, D 2007: The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cambridge, Cambridge University Press
- TREISMAN, D. 2002: Defining and Measuring of Decentralisation. A Global Perspective. WB. Washington D.C.
- TSEBELIS, G. 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Russel Sage Foundation, Nwe York, Princeton University Press, Princeton
- WAEVER, K.–ROCKMAN, B. (EDS) 1993: Do institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. The Brooking Institution, Washington,
- WALLACE, M.–FERTIG, M.–SCHNELLER, E.F (EDS) 2007: Managing Change in the Public Services. Blackwell Publishing, Malden, Oxford, Carlton
- WRIGHT, V. 1997: The Paradoxes of Administrative Reform. in. Kickert (ed. ) pp. 7–15. ■