

KÖNYVSZEMLE / BOOK REVIEWS

**Körösényi A. (szerk.): A magyar politikai rendszer –
negyedszázad után
(Osiris Kiadó, Budapest, 2015. 428 o.)**

The Hungarian political system – After a quarter century

PACH JÁNOS

PACH János: doktorjelölt, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudomány Doktori Program; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6.; janos.pach@gmail.com

János PACH: PhD candidate, Doctoral Programme of Political Science, Interdisciplinary Doctoral School, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; janos.pach@gmail.com

Műfaját tekintve: hibrid

A *magyar politikai rendszer – negyedszázad után* alapmű a politikatudományi képzésben, mert a kötet a rendszerváltástól 2014-ig terjedően tudományos igényvel elemzi a magyar politikai rendszer folyamatait. A kötet margójára szánt széljegyzetemben arra vállalkozom, hogy a szerkesztő magyar demokrácia karakterváltozásáról alkotott nézeteit értelmezzem, illetve az egyes fejezetek átfogó és arányos ismertetése helyett a *Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika* fejezet szemszögéből vizsgáljam, vajon a helyi kormányzás tud-e a központi hatalom ellensúlya lenni.

A kötet 2015 végén jelent meg az Osiris Kiadó és az MTA Politikatudományi Intézet közös gondozásában. Az akadémiai könyvbemutató hangos médiavisszhangot váltott ki a szerkesztő magyar demokráciáról alkotott korrajza miatt: a magyar politikai rendszer a kortárs demokráciaelmélet uralkodó irányzataival, a deliberatív és pluralista ideáltípusokkal lényegében összeegyeztethetetlen, így nehéz megállapítani, hogy a hagyományos módszertannal egyáltalán a demokráciák közé sorolható-e. A kötet célja, hogy az egyetemi oktatásban részt vevők és a politikai folyamatok megértése iránt érdeklődők átfogó képet kapja-



nak a magyar politikai rendszer demokratikus átmenettől napjainkig terjedő színváltásáról. A mű felépítésében megtartotta *A magyar politikai rendszer* címmel 1998-ban megjelent, majd 2003-ban bővített és 2007-ben átdolgozott kiadványok hármas tematikus tagolását (a kormányzati rendszer nem intézményi szereplői; az intézményrendszer nem állami szereplői; az intézmények működése és a szűkebb értelemben vett kormányzati rendszer), de emellett sommásan összegzi és nemzetközi kontextusba helyezi a hazai politikai gondolkodás negyedszázados teljesítményét, valamint elemzi Magyarország európaizációját is.

Műfaját tekintve a könyv kevésbé behatárolható, ezért akár hibridnek is nevezhető. A kötetet több szerző által jegyzett tanulmánykötetnek is tekinthetjük, amelyben az egyes fejezetek számos keresztivatkózással dinamikus egységeket alkotnak, és szemléletükben ugyan összefűzhetőek, viszont önálló fejezetekként is megállják a helyüket. Az egyes szerzők szakmai tudása olyasfajta érzékenységgel párosul, amellyel megpróbálják kiszűrni a demokrácia természetének új jelenségeit, a fontosabb változásokat az elmúlt huszonöt év hazai és nemzetközi viszonyai közül; a magyar politikai rendszer karakterének sajátos, egyedi vonásait kiragadva megkísérlik újraértelmezni a politikáról tanultakat. A kötet főként a trendkötetek jellemzőit viseli magán, ám az elemzések széles spektruma miatt a klasszikus értelemben vett trendkötetektől (Boda, Körösi 2012; Soós 2015) is eltérést mutat.

Az egyes fejezeteket jegyző akadémiai kutatók, egyetemi oktatók és a kormányzati stratégiaalkotásban jártas szerzők jól ismerik és átlátják az elmúlt negyedszázad politikai folyamatait, így a politikai kultúra és a politikai gondolkodás szintézisének keresztül összehasonlító igényű elemzéseket közölnek a magyar politikai rendszer hazai és nemzetközi összefüggés alatt álló gyakori kérdéseiről. Az egyes fejezetek impulzív műhelyvitákat követően kerültek lezárásra, nem ritkán az eredeti kéziratok módosításával. Az egyes fejezetek végén a megszokott bibliográfia elmaradt és a kulcsfogalmak sem kerültek kiemelésre, helyette a szerzők szakirodalmi utalásai, az előző kötetekből hiányzó esszéirodalom, illetve az online médiafelületeken, blogokban megjelent publicisztikák, interjúk tekinthetők érvényes hivatkozási alapnak. A könyv nyelvezete közérthető, gondolatisága követhető, megfelelő arányban használja a politikatudományi szaknyelvet és napjaink kommunikációs nyelvezetét, nincs teletűzdelve idegen szakkifejezésekkel. A szerzők a politizálás nyelvezetének friss kifejezéseit is használják (pl. illiberális demokrácia, centrális politikai erőter, unortodox közpolitikák stb.). Ezeket Körösi szerint nem valamely közpolitikai paradigmából vezették le, hanem a 2010 utáni szupertöbbség mögött álló stratégiák és kommunikációs tanácsadók barkácsolásai (HVG 2015).

A kormányzati teljesítményértékelés dilemmáiról

A korábbi kötetekhez képest a tartalmi arányokban is súlypontváltás történt, az ezredfordulóra a domináns intézményrendszer helyett (országgyűlés, alkot-

mánybíróság, önkormányzatok, média) a politikai szereplők (államfők, kormányok, politikai vezetők, politikai elit, pártok, helyi politikusok, választók, civilek) viselkedésének és gondolkodásának megértése vált hangsúlyosabbá, éppen úgy, ahogy a politizálás iránya a vezéresedés következtében az intézmények felől a választók felé irányult (Körösiényi, Tóth, Török 2003). A tizenhét fejezet közül a Körösiényi András által jegyzett *A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim* című utolsó fejezet a könyv esszenciális része, amely Körösiényi filozófiai kérdései miatt vitaindítóknak tekinthető. Olyan kérdésekre, hogy megszűnt-e Magyarországon a jogállam és a liberális demokrácia, vagy az Orbán-kormány 2010-es választási győzelme az 1989–90-eshez hasonló rendszerváltást eredményezett-e, több választ is adhatunk attól függően, hogy a kormányzati hatalom mozgásterének milyen mértékét tartjuk elfogadhatónak, milyen a jó és a rossz kormányzásról alkotott képünk, hiszen egyéni attitűdjeink függvénye, hogy mekkora a közvetlen demokrácia iránti igényünk. A politikatudomány konvencionális válasza szerint a jó kormányzás a demokratikus kormányzás, a rossz pedig kívül áll a demokrácia norma- és intézményrendszerén, azt viszont már nehéz meghatározni, mi a demokratikus kormányzás tartalma és mi nem az. A kormányzati teljesítmény értékelése a magyar politikatudomány állandó témaköre, amelyet azonban a demokratikus minőség mérésének problémája, az objektív mércék hiánya újra meg újra ellehetetlenítenek, és egyre inkább úgy tűnik, hogy a politikatudomány empirikus-történeti dimenziójának elhagyása nélkül aligha juthatunk eredményre (G. Fodor 2008). A jó kormányzás paradigmája szerint az állam a jó kormányzás feltételeinek megteremtése mellett annak feladatait is magára vállalja, hogy a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az ezek elérését lehetővé tevő kooperáció valamennyi állampolgár számára elérhetővé váljon, ugyanakkor a közjó és a jó kormányzás nem válhat valósággá aktív, intelligens, erős állam nélkül. E tényezők mentén a teljesítményértékelés és az elszámoltathatóság is lehetővé válik, vagyis pontosan meghatározható, hogy hol van az állam helye az államról szóló diskurzusban (G. Fodor, Stumpf 2008).

Körösiényi a minimalista demokráciafelfogás szemszögéből kísérel meg választ adni a fülkeforradalom utáni hatalomgyakorlás változásainak értelmére – az állam és társadalom közti határvonal átrajzolása, unortodox közpolitikák, a politikai gondolkodás antiliberális fordulata, radikális elitcsere, a centrális erőter megteremtése, a politikai vezetés autokratikus vonásai stb. –, amelyek mára mélyrehatóan átalakították a magyar politikai rendszer korábbi arculatát. Az új rezsim azonban nem modellezhető a többségi vagy konszenzusos demokráciák tipológiáival,¹ mert ezek alapján egy olyan erősen személyre szabott politikai rendszer, mint Magyarország, már csak a demokráciák és az autokráciák közti veszélyes zónába lenne sorolható. A szerző ezért a döntések és cselekvések szubsztantív értékelése helyett inkább a minimalista demokráciafelfogás kritériumai alapján vonja le következtetéseit. Eszerint az új politikai alakzat az alkotmányos demokrácia keretein belül van, hiszen az Alaptörvény elismeri az

európai társadalomfejlődés és államszervezés (liberális) alapértékeit, a választások valódi hatalmi alternatívát jelentenek és az intézményi feltételek is adottak a többpártrendszer működéséhez. Tehát attól függetlenül, hogy a magyar politikai rendszer nem liberális, még demokrácia, mivel a demokráciák sokfélék. Körösi szerint a személyfüggő, autoriter vonásokat tartalmazó hatalomgyakorlással ugyan túllendült az inga a nem demokratikus politikai rendszerek irányába, ám a nyugati demokráciákéval formálisan megegyező intézményrendszer működőképes. Amíg az állampolgárok választják a parlament tagjait és közvetett módon a kormányt, a magyar politikai rendszer demokratikus. Ha elfogadjuk Körösi minimalista nézőpontját, akkor a következtetéseivel is egyetérthetünk: az 1989–90-eshez hasonló rendszerváltás nem történt, de rezsimváltás igen. Viszont kérdéses, hogy ez a rezsim képes-e konszolidációra, vagy ennek hiányában akár ciklusokon átívelően fennmaradva átformálja a politikai rendszer természetét. Körösi szerint csak konszolidációval emelhető a külkefordalom a rendszerváltás rangjára,² ellenkező esetben a rendszer az alapító személyéhez köthető rezsim marad.

A helyi kormányzás mint a központi hatalom ellensúlya?

A recenzió további részében az egyes fejezetek arányos ismertetése helyett a *Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika* című fejezet átfogó bemutatására törekszem. A fejezet szerzője, Kákai László több mint két évtizedes kutatómunkája során a governance paradigma perspektíváiból³ vizsgálta a civil szervezetek önkormányzati szerepvállalását, választási részvételét és az önkormányzati döntéshozatalba való bekapcsolódási lehetőségeit (Kákai 2004), továbbá jelentős kutatásokat folytatott a helyi önkormányzatok és civil szervezetek elméleti-empirikus összefüggéseinek feltérképezéséhez (Kákai 2009). Bár az önkormányzati rendszer centralizáltsága-decentralizáltsága alapján nehéz egzakt választ adni arra a kérdésre, hogy a politikai rendszer egésze demokratikusan működik-e vagy sem, Kákai elméletileg megalapozott kontextusba helyezi az elmúlt huszonöt év folyamatait, ezáltal érthetővé teszi a közigazgatási és önkormányzati kormányzás visszavétele mögötti kormányzati filozófiát. Viszont annak eldöntését, hogy ez a folyamat helyzetbe hozza-e a helyi szereplőket vagy csupán eszközül szolgál a politikai elit számára a hatalom megtartásához, az olvasóra bízta. A fejezet négy arányos témakör (a centralizáció és decentralizáció viszonyrendszer alapján létrejövő térbeli tagoltság; a közfeladatok és a finanszírozási rendszer nyomán kialakuló hatalmi aszimmetria; a helyi kormányzás politikai testületeiben bekövetkezett súlypontváltozások; a választási rendszer helyi-területi összefüggései) mentén illeszti be a lokális dimenziót a kötet tematikájába, a makroszintű összefüggések közé. A fejezet friss kutatási eredményekre épül, az összehasonlító igényű statisztikai adatok szemléletesebbé teszik a folyamatok megértését, és lehetőséget kínálnak a további önálló elemzésekhez is.

Kákai szerint bonyolult feladat a hatalom térbeli tagoltságának modellezése, hiszen az adaptációt számos stock jellegű tényező (az államterület nagysága, népességszám, nyelvi-etnikai tagoltság) és erőteljes flow impulzusok (a társadalomszervezés politikai-ideológiai céljai, feltételrendszere, a hatalomgyakorlás módja) is befolyásolják. Különben is az egyes minták alkalmazhatósága a keményebb változók, főleg a társadalmi-történeti beágyazottság hatása miatt kétséges. A rendszerváltás után a közép- és kelet-európai új demokráciákhoz hasonlóan Magyarországon is az unitárius állammodell épült ki, ennek ellenére kérdéses volt, hogy a területi hatalommegosztásban a történeti hagyományokat vagy a felzárkózás jegyében a nyugati mintákat kövessük-e. Végül a döntéshozó a dél-európai modellhez hasonlóan az ország összes településére kiterjesztette az önkormányzás jogát, ráadásul az észak-európai mintának megfelelően a legszélesebb hatás- és felelősségi körökkel ruházta fel a helyi hatalomgyakorlást. E két modellt nem lehetett vegyítstán átvenni, így természetesen a másolásból kimaradt a déli modellre jellemző differenciált hatásköri megosztottság, és az északi településekhez hasonló erős koncentráció sem valósult meg (Schultz 2011). Az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) a nemzetközi standardokat követte az autonómia és a szabadság intézményeinek kiépítésével, viszont az önkormányzati instrumentumok létrehozása közben a politikai elit megfeledezett a helyi társadalom valóságos helyzetfelméréséről (Pálné Kovács 2010).

Magyar modell: mintakövető, mégis önazonos

Mivel Magyarországon a decentralizációnak nem voltak erős közjogi hagyományai, az államilag szabályozott forráselosztási gyakorlat egyrészt konzerválta a szektor korábbi, központosított jellegét, másrészt a túlságosan szétaprózott alapszint, a szubszidiaritást nélkülöző döntéshozatali mechanizmusok a gazdálkodási önállóság ellenére sem eredményezték az önkormányzatok gazdasági-politikai súlyának megerősödését. A demokratikus intézményrendszer kialakításával, a hatáskörök, források és funkciók szintek közötti megosztásával megszűnt a szocialista társadalmi berendezkedés demokráciadeficitje, de a közszolgáltatások reformjainak megszervezése és a közszféra hatékonyságnövekedése a horizontális és vertikális szintek tagoltsága miatt külön utakat járt. Miközben a piaci viszonyok előretörésével az állam közvetlenül ellátott feladatai és hatáskörei csökkentek, a helyi önkormányzatok növekvő feladatellátásához már a kezdetekkor sem állt rendelkezésre a megfelelő forrásmennyiség (Kákai 2004). Kialakult az a kettőség, amittől „a magyar modell leginkább önmagára hasonlít” (Kákai 2015, 206.): az állam visszaszorulásával ugyan a lokális döntések felértékelődtek, de a bővülő feladatkörhöz egyre csekélyebb mértékű források álltak rendelkezésre, mindez az állami újraelosztás szerepének növekedéséhez vezetett. A középszint a rendszerváltás utáni önkormányzatiság

szinte valamennyi problémájának megtestesítője, amelyben a helyi-területi szintű hatalomgyakorlás diszfunkciói kivétel nélkül megjelennek: a lebegtetett megyei önkormányzati szint; a pártpolitika fogságában vergődő magyar közigazgatás; a közigazgatási középszint kialakulatlansága; a „dekók” túlbujánzása; a megye és a régió közötti szakmai-politikai konfliktusok; az autonómia és a központi irányítás körüli viták; a forráshiányos településektől átvett intézményfenntartói feladatok. A problémák fő forrásaként a szétaprózott alapszint jelölhető meg (nemcsak a falusi önkormányzatok, hanem a városi funkciókat ellátni nem képes kisvárosok), ami nem kedvezett a méretgazdaságossági szempontok kialakulásának (Pálné Kovács 2010). Miközben az állam egyre több feladatot adott át az önkormányzatoknak, a kapcsolódó központi költségvetési kompenzáció elmaradt, vagy csak részben valósult meg, így egy zéró összegű játszma eredményeként az intézményrendszer fenntarthatatlanná vált. A kétezres évek végére mintegy hármezer önkormányzat közel tizennégyezer intézményt üzemeltetett a megfelelő források nélkül, így a kis-települések jelentős része hitelképtelenné vált, a légüres térben lévő megye pedig a maradékelv alapján rendelkezett forrásaival (Schultz 2011). Az önkormányzatok gazdasági helyzetét tovább rontotta, hogy az önkormányzatok Magyarország EU-s csatlakozását követően a kohéziós célzatú támogatási rendszerből a támogatáshoz szükséges önrészt többnyire fejlesztési hitelekkel biztosították.

Az önkormányzati rendszer sem hatékonysági, sem hatalompolitikai szempontból nem vált be, mert az állam centralizált maradt annak ellenére, hogy az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát élveztek (Pálné Kovács 2005), miközben a centralizáció előnyei sem érvényesültek: „a közigazgatási reform és benne az önkormányzatok működése a magyar államigazgatás állatorvosi lova” (Stumpf 2009, 160.). Az állammal kapcsolatos társadalmi elvárások átalakulásának sodrában a jó kormányzás hívei a területi államreformot nem csupán a közjogi, politikai, szervezeti munkamegosztás, illetve a szintek egymásba illeszthetősége mentén képzelték el, hanem olyan paradigmaváltásként, amelynek középpontjában a területi hatalommegosztás újragondolása áll. A 2010 utáni kormányzás mélyreható területi államreform végrehajtása mellett döntött, amelynek részeként az államháztartáson belüli feladatmegosztást és az ellátási felelőségeket (eddig az önkormányzatok által ellátott iskolai oktatás, szociális szakellátások, államigazgatási feladatok) az állami felelősségvállalás erőteljesebb érvényesülésével újraszervezték. Az önkormányzati autonómia védelmében továbbra is sarkalatos törvény⁴ határozza meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb szabályokat, amelyek három gondolati egység köré csoportosíthatók: szabályozási, gazdasági és szervezeti autonómia.

A pénzügyi függetlenség mítosza

Az önkormányzatiság valódi alapja a gazdasági autonómia, amelynek átfogó bemutatására a szerző is nagy hangsúlyt fordított. Kákai szerint a helyi önkor-

mányzatok pénzügyi egyensúlya a kétezres évekre fokozatosan megbomlott, de addig alapvetően kiegyensúlyozottan biztosították a közoktatás szinte teljes vertikumát, illetve a szociális és kulturális közszolgáltatások jelentős hányadát. Bár a közfeladat-ellátásban nem mutatkoztak nagyobb fennakadások, a növekvő feladatellátás, a központi újraelosztás kedvezőtlen alakulása, az állami szubvenciók drasztikus reálérték-csökkenése, a közszolgáltatás-szervezés racionalizációjának elmaradása a tartalékok feléléséhez vezetett, miközben az egyes települések adóerő-képessége közti extrém különbségeket sem a területi kiegyenlítés eszközeivel, sem kézi vezérléssel nem sikerült csökkenteni (Vigvári 2010). Az önkormányzati vagyonszelés tetemes kötvénykibocsátásba torkolt, amit a választási ciklikusság, illetve a 2008-tól kiinduló gazdasági válság csak fokozott, s ennek eredményeként a 2002. évi 191,5 milliárd forintból 2010-re 1247,5 milliárd forintba emelkedett az önkormányzatok adósságállománya. A mintegy kétezzer csődközeli helyzetben lévő települést a szektor nyitott devizapozíciója is fenyegette, mivel a teljes adósságállomány több mint 80%-a, mintegy 1026,5 milliárd forint hosszú lejáratú adósságállomány volt, a rövid lejáratú adósságállomány pedig 221 milliárd forintot tett ki. A hosszú lejáratú adósság közel 75%-a devizában, kétharmada svájci frankban, egyharmada euróban denominálva állt fenn (Berczik 2013). Míg korábban az önkormányzatok adóssága lényegében hitelviszonyon alapult, 2010-re közel 50%-a kötvénykibocsátásból (sok esetben pontosan megjelölt cél nélkül) keletkezett. Kákai szerint az önkormányzatok autonómiája csak részlegesen valósult meg, mert a pénzügyi függetlenségnek nem voltak meg a garanciái.

A bürokrácia újrafelfedezése közben „az államigazgatásban megtestesülő normativitás, jogszerűség és racionalitás, valamint a közszolgáltatásis ethosza” is fontos szerephez jutott a jó kormányzás közmenedzsment-torzulásokra adott válaszaiban, természetesen az állam megerősítése mellett (G. Fodor, Stumpf 2008, 18.). Az önkormányzatok körében is legitim igényné vált az adósságállomány állami átvétele, hogy az új feladatellátási rendszerrel összhangban tiszta lappal indulhassanak, adósságaik ne korlátozzák mozgásterüket. Az adósságkonszolidáció a neoweberi állam klasszikus megnyilvánulása volt, amelynek során az állam kezdeményező szerepével hozzájárult a gazdasági növekedés beindításához: a kormányzat 2012–2014 között többlépcsős folyamat során 1369 milliárd forintos adósságállományt vett át 2084 önkormányzattól.⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) a működési zavarok kezelése érdekében feladatfinanszírozási rendszerre tért át, valamint szigorúbb feltételekhez kötötte a gazdálkodást és a hitelfelvételt. Az adósságkonszolidáció levegőhöz juttatta az önkormányzatokat, ám a feladatfinanszírozás szűk mozgásteret hagyott a működésükre, a fejlesztésekhez szükséges önrészt a törvényi előírásoknak megfelelően banki hiteltől, vagy nagyobb összeg esetén központi engedélyhez kötötte, illetve az EU Önerő Alapból, állami kontroll mellett tudják megvalósítani. Bár az önkormányzati rendszer sikerrel elkerülte a tömeges csődhelyzetet, az eladósodás lelassult, de a konszolidációt követően sem szűnt meg.⁶ Az önkormányzatok

költségvetésének ellenőrzése mellett egy másik új eszköz az önkormányzatok törvényességi felügyelete, amellyel a kormányzat a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján a bíróságnál kezdeményezheti a helyi önkormányzatok rendeletalkotási, határozathozatali kötelezettségének pótlását.

A feladatok újraosztásáról

A területi közigazgatás első jelentős térbeli és hatalmi súlypontváltására 1990-ben került sor, amellyel a megye elveszítette történelmi státuszát, és a helyi szint jutott domináns szerephez. Már az 1990-es évek közepétől folyamatos kísérletezés zajlott a tekintetben, hogy hogyan kellene kialakítani az ország térbeli kormányzását, ám a korrekció igénye mindvégig csak a fejlesztéspolitika oldaláról került megfogalmazásra. Magyarország uniós csatlakozása körüli regionalizálás csak a forráslehívást szolgálta, a dekoncentrált szektor regionalizálása a szervek túlburjánzásához, átláthatatlan viszonyához vezetett, ezért a közigazgatás regionális átalakítása megakadt. A 2010 utáni átszervezések a közigazgatási egységek szerkezetének és nagyságának újraszámolását eredményezték. Elsőként a kormányhivatalok jöttek létre a közigazgatási hivatalok bázisán, a szakigazgatási szervek integrálásával, majd az önkormányzati és hatósági feladatok szétválasztását követően 2013. január 1-jétől országsszerte 198 járási egység kezdte meg működését a megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként. Bár az önkormányzati hivatalok hátrányára végbemenő államigazgatási szervek expanziója szakmailag indokolt lépésnek tekinthető, a humán erőforrás kapacitás- és eszközrendszer-szűkülése már rövid távon érezte hatását az önkormányzatoknál.

Miután a kétezres évek derekára nem sikerült középszinten megduplázni a történetileg egyszintű önkormányzati rendszert, 2010 után végérvényesen eldőlt, hogy Magyarországon a regionalizmus nem szervezheti tovább a megye feletti új közjogi szintet: a középszintű közigazgatás új kihívásaira a megyei önkormányzati rendszer továbbfejlesztése volt a kormányzat válasza. A megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre jelentős változásokon ment keresztül: az állam szinte valamennyi vagyonelemüket és adósságállományukat átvette, intézményfenntartói státuszukat és területi közszolgáltatás-szervezési feladataikat pedig megszüntette. A megyék szerepének megítélése azonban továbbra is felemás maradt, mert míg közjogi funkcióiban erős maradt a megválasztásuk miatt, területi funkcióiban kihasználatlan. A „túlállamosított és demokráciahiányos” régiós intézmények (fejlesztési ügynökségek, térségi fejlesztési tanácsok) feladatainak megyei átvételét⁷ követően egyelőre kevés idő telt el ahhoz, hogy megállapítsuk, sikerült-e revitalizálni a lebegtetett megyerendszert, alkalmas-e a térségi tervező, fejlesztő, szolgáltató funkciók betöltésére (Stumpf 2009). Az is eldőlt, hogy a megyei önkormányzat alatt sincs szükség a kistérségekben önálló önkormányzati szintre (Verebélyi 2000, idézi Stumpf 2009, 164.),

helyettük a települési önkormányzatok társulásai alkothatnak méretgazdasági szempontból működőképes egységeket annak ellenére, hogy a többcélú kistérségi társulások a forráshiány miatt kényszerű, de mégis hatékony együttműködések hoztak létre, amivel átmenetileg a 2010 utáni térszervezésben is szerepet játszottak a kistérségi közfeladat-ellátás ösztönzésében (Schultz 2009, 433.).

A MÖtv. a közszolgálati struktúra feladatellátásában jelentős változásokat eredményezett: mára az állami szerepvállalás hegemoniája érvényesül valamennyi területen (pl. energia-, víz- és közműellátás, hulladék- és településgazdálkodás, helyi tömegközlekedés, alap- és középfokú oktatás, egészségügyi intézmények, integrált járóbeteg-ellátás stb.), a feladatátvétel az önkormányzatok GDP-arányos kiadáscsökkenését eredményezte. Az átalakításokat követően a kistelepülések továbbra is súlytalanok maradtak, a nagyobb önkormányzatok – amelyek több feladatot tudnak ellátni – gazdasági és politikai súlya jelentősebb, míg a rendszer domináns szereplői változatlanul a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek. A kormányzat a horizontális megosztottságot a régiók és kistérségek megszüntetésével mérsékelte, a vertikális széttagoltságot pedig a kétezer fő alatti települések esetében a kötelező társulás bevezetésével próbálta csökkenteni.⁸ Jóllehet ezen intézkedések hatására a térszervezési integráció, a települések közötti együttműködések az önkormányzatok döntései mentén erősödnek, viszont az állam szerepe a közszolgáltatási típusok méretbeli és szervezeti szabályozásával, a járáshatárok kijelölésével dominánssá válik (Pálné Kovács 2014a, 2–3.).

A szervezeti autonómia változásai

A települési önkormányzatok legfontosabb szerveit az Alaptörvény (képviselő-testület, polgármester) és a MÖtv. (jegyző, önkormányzati hivatal, társulás) is nevesíti. Politikai szempontból a képviselő-testület és a közvetlenül választott polgármester az intézményi struktúra csúcshelye. Kákai a képviselő-testület többségi támogatását élvező, országos politikában is befolyásos polgármesterek településvezetési gyakorlatát a parlamentet irányító kormányfőhöz hasonlítja, míg a képviselő-testületek funkcióját a parlamenthez, sőt, érdemi döntési funkciók tekintetében a helyi szervet talán még erősebbnek is tartja. A döntési kompetencia nélküli, előkészítő-végrehajtó szerepet játszó bizottságok tagoltsága a hatalmi struktúra mintáit követik: míg a nagyobb városokban a hatalmon lévő pártok, koalíciók domináns szerepe, addig a kistelepüléseken a polgármester és környezetének döntési monopóliuma gátolják a bizottságok befolyásának növekedését. A frakciók – vagyis a helyi hatóságok politikai döntéshozó szervei – mára egyre nagyobb mértékben folytatják tevékenységüket a nyilvánosság előtt, ezáltal véleményformáló szerepük is nagyobb. Ebből kifolyólag a képviselők individuális és lelkiismereti szavazását egyre inkább a frakciófegyelem, vagyis a párton belüli egységes szavazás váltotta fel. Mind a

korábbi, mind a jelenlegi törvény az erős polgármester modelljét valósítja meg (közvetlen választás, képviselő-testületi döntések vétője, költségvetési kontroll, rendeletkezdemenyvezési jog), sőt, Kákai szerint a Möt. tovább erősíti a polgármester státuszát a „testület-polgármester-hivatal szervezeti-hatalmi hármában” (Kákai 2015, 213.).⁹ Fontos változás még a polgármesteri tisztség és a parlamenti mandátum összeférhetetlensége, amellyel az irányítási szintek korábbi mandátumkumuláló összekapcsolódása megszűnt, ezt a döntést főként a megyei jogú városok és fővárosi kerületek polgármesterei érezhették meg befolyásvesztésükkel.¹⁰ Jogszabály által dedikált feladatok híján továbbra is heterogén az alpolgármesterek szabadon lebegő köztes funkciója a súlytalan titultól egészen a politikai alkuk tárgyát képező kulcspozíciókig. A hivatal feladata az átszervezések után is a helyi önkormányzat működtetése, a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntés-előkészítése, végrehajtása, közreműködés a helyi önkormányzatok egymás közti, valamint az állami szervekkel történő együttműködéseinek összehangolásában. Bár a hivatal jogi értelemben nem önálló személy, politikai értelemben mégsem súlytalan. Az önkormányzati és államigazgatási feladatok szétválasztásával a hivatalok mérete és szerkezete átalakult,¹¹ illetve a közös hivatalok megszervezésével egyfajta racionalizációs folyamat vette kezdetét a többcélú társulások felbomlása utáni új betöltésére.¹²

A helyi politika és a nagypolitika viszonya a választások tükrében

A rendszerváltáskor az 1990-es önkormányzati választások lehetővé tették a helyi hatalmi viszonyok demokratikus átrendezését egy erősen központosított pártállami rendszerből egy önálló döntési szabadsággal rendelkező decentralizált struktúrába. Az első szabad helyhatósági választásokon a kistéleplések többségében az új elitet a korábbi nómenklatúrából választották meg, a városi önkormányzásban pedig a parlamentbe be nem jutó jelöltek játszottak meghatározó szerepet. Az 1994-ben elfogadott törvény¹³ – amely bevezette a közvetlen polgármester-választást – két évtized alatt kettősen tagolt önkormányzati választási rendszert hozott létre, amely településtípusonként, választandó intézményenként, illetve önkormányzati szintenként is osztott struktúrát eredményezett. Mivel az önkormányzati választások és az országgyűlési választások 2014-ig egy választási évben zajlottak, a két választás összeolvadt, és az összeférhetetlenség megszüntetésével – az 55/1994. (XII. 10.) AB-határozat alapján – gyakorlatilag egyesült a helyi elit az országos politikai elittel. A jelenség egyfelől pozitívumként is értelmezhető, mert a helyi politikusoknak lehetőségük nyílt részt venni az országos politikai folyamatokban, országos politikusokká válhattak, másfelől viszont kétségeket támasztott, hogy azok a polgármesterek, akik egyúttal országgyűlési képviselők is, milyen minőségben

tudják ellátni a helyi feladataikat, gyakori távollétük nem hátrányos-e településük számára (Pálné Kovács 2008). A hazai gyakorlatot a nemzetközi kutatások tapasztalatai is igazolják: az országos és helyi pozíciók egyidejű betöltése, vagyis a mandátumhalmaz nemcsak Magyarországon, hanem számos európai országban gyakorlattá vált. A politikai elit helyi kötődése nem csak a politikai életpálya kezdeti szakaszára jellemző, többségük igyekszik megtartani helyi bázisát (Várnagy 2012). Míg az 1994-es választásokon 68 mandátumhalmazról tudunk, a jelenség 2006 után 216 pozíció összenövésével mára túljutott a zeniten. A kettős képviselőlet megszűnése új érdekképviseleti rendszer kialakításának lehetőségét hordozza magában, amely az önkormányzatok együttműködésére építhető (Zongor 2015, 45–46.). A pozícióhalmaz kiszűrése érdekében kétféle módon járt el a döntéshozó: a törvényhozói munka függetlenségére hivatkozva az összeférhetetlenség szabályainak megalkotásával, illetve a négyéves önkormányzati ciklus öt évre emelésével. Kákai az önkormányzati választások 2010 utáni jogszabályváltozásait¹⁴ az 1994-es közvetlen polgármester-választás jelentségéhez hasonlítja, ám előbbi az önkormányzatok szemszögéből a demográfiai korrekciónál nagyobb horderejű változásokat eredményezett: a helyi politikai elit főként a megyei jogú városokban a választható képviselői létszám drasztikus csökkenésével jelentős presztízsvesztést szenvedett, de átalakult még a fővárosi közgyűlés képviselő-választási metódusa is, változtak a jelöltállítás szabályai, illetve az egyéni és listás mandátumeloszlás is.

A lakosság és az önkormányzat közötti kapcsolat a választási részvétel arányával is mérhető, amely 1990-től 2006-ig folyamatosan növekedett, majd 2014-ben visszaesett az 1994-es szintre, miközben egyik választási évben sem haladta meg az országgyűlési választások részvételi arányát. A részvételi hajlandóság összefügg a településmérettel, illetve a lakónépesség gazdasági-szociális jellemzőivel. Ez alapján minél kisebb egy település, annál aktívabbak a lakói a választásokon, mert a lakók közelebb vannak az önkormányzatukhoz, jobban ismerik a helyi ügyeket, a jelöltek és ezáltal határozottabban nyilvánítanak véleményt. A korábbi gyakorlat azt mutatta, hogy a tavaszi országgyűlési és az őszi önkormányzati választások túl közel voltak egymáshoz, és a permanens kampányolás következtében túlterhelte a közélet, ez pedig távol tartotta a lakosságot az urnáktól (Kákai 2013, 166.). Az ötéves önkormányzati ciklus bevezetése kedvezően befolyásolhatja a választási részvételt, és a pártok közti erőviszonyok is kiegyenlítettebbé válhatnak. A politikai intézményrendszer iránti bizalom 2012-ben ismét mélypontra süllyedt, ami a bizalmi tőke alakulásának ciklikusságával magyarázható: míg a ciklusok kezdetén a győzteshez húzás jelensége figyelhető meg, a ciklusok közepére számos kedvezőtlen közpolitikai döntés hatására mélypontra kerül a (kormányzó) pártok támogatottsága és a politikai elköteleződés, majd a választási év a kedvező intézkedésekkel ismét növekvő bizalmat és támogatottságot eredményeznek. Az intézményrendszerrel szemben tanúsított bizalmi válság ellenére az állampolgárok továbbra is megbíznak az önkormányzatokban.¹⁵ A választási részvétel csökkenésének má-

sik ésszerű magyarázata a 2006-os őszi beszéd nyilvánosságra kerülése utáni bizalmi deficit, amellyel „a demokrácia konszolidált korszaka véget ért” (Körösényi 2015, 407.). Ekkor a demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalom az 1989–90-es válság tüneteit idézte, a kialakult kritikus helyzeten a 2008-as gazdasági válság mélyítette. A 2006-os eseményekre reflektáló jobboldali válságnarratíva és a gazdasági válságra épülő szuverenitásdiskurzus a választópolgárok pártpreferenciájának jelentős jobbra tolódásához, végső soron a Fidesz–KDNP földcsuszamlásszerű választási győzelméhez vezetett, amely eredményt a kormányzó pártok „kvázi-rendszerváltó, forradalmi felhatalmazásként” aposztrofálnak (Körösényi 2015, 408.).

Kákai szerint nehezen vonhatók le általános érvényű következtetések a heterogén eljárási modellben (Kákai 2015, 221.), ám a rendszerváltás óta lezajlott választási eredmények elemzésével egyértelmű összefüggések figyelhetők meg: a tízezer fő alatti települések zömmel meg tudták őrizni pártsemlegességüket a polgármester- és képviselő-választásokon. Ez egyrészt a helyi pártszervezetek hiányosságaival, másrészt a településtípus politikai szempontból marginális helyzetével magyarázható. A tízezer fő feletti városoknál megfordul a trend: tízből egy polgármester független. E településkategória a vonatkozó jogi szabályozás szerint a képviselők esetében ambivalens: a pártlisták megszűnése és a kompenzációs listán megszerezhető mandátumszám-csökkenés arányosabb választási rendszert eredményezett, ami az egyéni választókerületi rendszer erősödéséhez vezetett annak ellenére, hogy a mandátumeloszlásban 1990 óta a pártok befolyása töretlenül nő. A képviselő-testületek összetétele alapján 1998-ig szocialista-liberális koalíciók vezették a városok többségét, 1998–2002 között pedig a jobboldal vált meghatározóvá, majd 2002-től ismét baloldali, 2006-tól napjainkig pedig jobboldali többségről beszélhetünk a tízezernél nagyobb nem megyei jogú városok körében. Mind a megyei jogú városok közgyűlésében, mind a megyei közgyűlésekben domináns a pártok szerepe, ugyanakkor 2014-re jelentősen visszaesett a pártok önálló mandátumszerzése a képviselő- és polgármester-választásokon. Míg 2006-ra már csak a Fidesz–KDNP és az MSZP tudott önállóan polgármesteri pozíciót szerezni a megyei jogú városokban, addig 2014-re (egy független és két baloldali-civil megyei jogú polgármester kivételével) a kormánypártoknak sikerült ugyanez a megyei jogú városokban és a megyei közgyűlésekben. A fővárosi közgyűlésben 2010-re az SZDSZ helyét a baloldalon fokozatosan átvette az MSZP, míg a jobboldalon választásról választásra növelte pozícióit a Fidesz–KDNP, majd 2014-ben abszolút többséget (61%) szerzett a fragmentált baloldallal szemben (28%).

A szerző konklúziójában a választási eredmények idősoros vizsgálata alapján arra következtet, hogy a helyi politikában a rendszerváltás korszakának stabil hárompólusú rendszere már az ezredfordulóra kétpólusúvá szűkült. A 2010-es önkormányzati választások után már csak a domináns egypárt képe mutatkozott erős ideológiai polarizációval (Kákai 2015, 224.). A tömblogikát követő pártok koalíciókötéseiben megszűnt a blokkok közti átjárás, emiatt a 2014-es

önkormányzati választásokon felértékelődött a társadalmi szervezetek szerepe, amelyek a pártokkal együttműködve befolyásos pozíciókhoz jutottak a megyei és a fővárosi közgyűlésekben. Míg a tízezer lakosnál kisebb településeken továbbra is elhanyagolható a pártok befolyása, addig a lakosságszám növekedésével növekvő pártosodás tapasztalható: a tízezer főnél nagyobb települések választási eredményei a parlamenti választások eredményei felé gravitálnak, választott testületeik pedig a parlament tagoltságát tükrözik.

Záró gondolatok

Az önkormányzatiság összefonódik az autonómia fogalmával, ami egy adott államon belüli közösségnek a központi hatalomtól való bizonyos fokú önállóságát és az elkülönüléshez való jogát jelenti. Éppen ezért saját intézményekkel rendelkezik és meghatározott kérdésekben intézményei útján önállóan szabályoz és dönt. Azonban a szervezetalakítás, a saját ügyekben való önálló döntés, az önszabályozás és a döntések önálló végrehajtása csak a gazdasági autonómia biztosításával töltheti be eredeti szerepét. A helyi-területi kormányzás rendszerében a rendszerváltástól fogva állandó intézményépítés zajlott a nyugati minták átvételével, a közjogi hatalommegosztás térbeli formáival való kísérletezésével, miközben a hatalmi szerkezet a történeti hagyományoknak megfelelően mindvégig erősen centralizált maradt, vagyis „a sokszereplős, szétforgácsolt területi szektor nem volt képes a központi irányítási szinttel szemben jelentős pozíciót szerezni” (Pálné Kovács 2008, 287.). Ahogy a politikai rendszer egészét tekintve sem volt elégséges az intézményes hatalommegosztás bevezetése, a többpólusú pártrendszer létrejötté, a fékek és ellensúlyok rendszerének kiépítése a lijhparti konszenzusorientált demokrácia stabil működéséhez, úgy az önkormányzati rendszer is szerkezetileg-ideológiailag rendkívül megosztottá vált, amitől mára „a magyar modell leginkább önmagára hasonlít” (Kákai 2015, 206.).

Az önkormányzati rendszer centralizáltsága vagy decentralizáltsága alapján nem adhatunk helyes diagnózist a politikai rendszer egészének demokratikus minőségéről, hiszen sem a jó kormányzásnak, sem a decentralizációnak nincsenek bevált receptjei. Sokkal fontosabb, hogy az adott állam az aktuális társadalmi-gazdasági kontextushoz mérten megfelelő arányban ötvözze a szükséges intézkedéseket (Pálné Kovács 2014b, 53.). A magyar közigazgatási reform és benne az önkormányzatok működése ugyan az elemek egymásba illeszthetősége mentén zajlott, viszont az állam szerepváltozása (és ezen belül a területi hatalommegosztás újragondolása) top-down jelleggel szivárgott le a helyhatóságok szintjéig. Hosszú távon a bevonó modell alkalmazása szükséges ahhoz, hogy ne csak gyors lépések sorozataként azonosítsuk a jó kormányzást, hanem átfogó társadalmi megállapodás keretében kiérlelt, az érdekeltek elkötelezettségén és támogatásán nyugvó valódi szemléletváltozás eredményeként.

Jegyzetek

- 1 Szándékosan nem a rendszer kifejezését használja, nyomatékositva, hogy a rezsिम erősen személyfüggő rendszerre utal, amelyről egyelőre nem tudható, hogy ideiglenes vagy tartós jelenség-e.
- 2 A kormányzati narratíva szerint a Fidesz–KDNP 2014-es országgyűlési választási győzelmével lezárta a rendszerváltás folyamatát. Tölgyessy Péter szintén elismeri a rendszerváltást, mivel minden tekintetben új rendszer jött létre. Miután az 1989-es rendszerváltás sikertelen volt, a nyugati minták másolása nem vezetett eredményre, sőt, a politikai váltógazdaság romboló volt. Ennek következménye, hogy a 2010 utáni korszak mintatagadó politikai szótárában a nemzeti öncélúság, a nemzeti érdekek képvisellete és hatalmi őrségváltás szerepelnek (Inforádió 2016).
- 3 Ezalatt Gajduschek György (2009) governance fogalommeghatározását értem: a döntéseket a szereplők együttesen, politikai hálózatok keretében hozzák meg.
- 4 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Mötv.)
- 5 A BM Önkormányzati Államtitkárságának adatai alapján (2016. május 4.)
- 6 A BM tájékoztatás szerint 2015-ben 105 milliárd forintnyi hiány, a 2016. évi költségvetési törvényjavaslatban 205 milliárd forintos adósságállomány szerepel, illetve az önkormányzati vállalatok adóssága kívül maradt a konszolidáción, ami mintegy 1000 milliárd forintos nagyságrendű.
- 7 A területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvényben határozták meg a megyék területfejlesztési, területrendezési, vidékfejlesztési és koordinációs szerepkörét, amely 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok kötelező feladatává vált.
- 8 A járásszékhely város kategóriájának beillesztése is további lehetőségeket rejt magában az önkormányzati közszolgáltatások járási szintű szervezésére.
- 9 A társadalmi megbízatású polgármester státuszával viszont gyengültek a kistéleplülések polgármesteri pozíciói: a polgármester foglalkoztatási jogviszonya háromezer fő alatti településen – a magyar települések több mint háromnegyedében – főállású vagy társadalmi megbízatású, háromezer fő feletti településen csak főállású lehet. A kezdeményezés célja az volt, hogy bővüljön azon településkör, amely nagyobb szabadságot nyerhet a helyi ügyek intézésében a polgármester díjazásának csökkentésével. Ezzel szemben a kistéleplülési vezetők a „gazdátlanává váló települések” gazdasági-politikai befolyásolásaként értelmezték a döntést.
- 10 2014-től Magyarországon az összeférhetetlenség rendkívül szigorú, példa nélküli szabályrendszere jött létre, amelynek célja „az Országgyűlés mint hatalmi centrum szerepének növelése” (Századvég 2013, 39).
- 11 Az önkormányzati érdekszövetségek a két-háromezer fős összlakosságú közös hivatalok esetében többletlétszámra tettek javaslatot, álláspontjuk szerint a lakosságszámnál nagyobb súllyal kell figyelembe venni a közös hivatalban részt vevő önkormányzatok számát, a fenntartott intézményeket és az esélyegyenlőségi szempontokat.
- 12 A köztisztviselői hivatali létszám módosításával 2012. év végére megtorpant a közös hivatalok szervezése, a létszám-megállapítás indokolatlan különbségeket eredményezett a megyei jogú városok, a városok és a községek között az utóbbiak rovására. Míg a kistéleplülések adminisztratív feladatellátása sűrűsödött, a járásszékhely városok esetében magasabb lett az elismert létszám, mint amit a feladatellátásuk megkövetelt. A probléma főleg azokon a településeken vált tapinthatóvá, amelyek hatásköre és ellátási felelőssége bizonyos területeken megegyezett a kisebb járásszékhelyekkel, míg a finanszírozásban jelentős különbségek mutatkoztak. A társulások a kétezer fő alatti településeket, vagyis a magyar települések 70-75%-át érintették.
- 13 A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény.
- 14 Az Alaptörvény csak az önkormányzati képviselők és a polgármesterek választására vonatkozó legalapvetőbb szabályokat határozza meg, a választásra vonatkozó egyéb rendelkezéseket sarkalatos törvény tartalmazza.
- 15 A Civil Kollégium Alapítvány, a Közösségfejlesztők Egyesülete, a Szövetség a Közösségi Résztétel Fejlesztéséért, és a netPUBLICA Alapítvány több mint tíz éve méri a közbizalom hazai

állapotát. E szerint az önkormányzatok iránti magasabb bizalmi index oka, hogy az alacsonyabb iskolai végzettségűek a tradicionálisabb intézményekben (rendőrség, önkormányzatok, közigazgatási intézmények) jobban megbíznak; a kevésbé iskolázottak jobban szeretik, ha a hatalom működik.

Irodalom

- Berczik Á. (2013): Összefoglaló a helyi önkormányzatok adósságkonszolidációjáról. *Nemzeti Érdek*, 3., 112–118.
- Boda Zs., Körösenyi A. (szerk.) (2012): Van irány?: *Trendek a magyar politikában*. MTA TK PTI, Új Mandátum, Budapest
- Gajdusчек Gy. (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 2., 58–80.
- G. Fodor G. (2008): Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség méréseinek problémája. *Politikatudományi Szemle*, 1., 131–144.
- G. Fodor G., Stumpf I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 7., 5–26.
- HVG (2015): Az Orbán rezsimre egyfajta barkácsolás jellemző. Interjú Körösenyi Andrással. *HVG*, november 24. http://hvg.hu/itthon/20151124_Orban_rezim_Korosenyi_Andras_konferencia (Letöltés: 2016. május 19.)
- Inforádió (2016): Új rendszerváltás indult el hat éve. Interjú Tölgyessy Péterrel. *Inforádió*, május 3. http://inforadio.hu/belfold/2016/05/03/tolgyessy_peter_uj_rendszervaltas_indult_el/ (Letöltés: 2016. május 20.)
- Kákai L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest
- Kákai L. (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs
- Kákai L. (2013): Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság? In: Csefkó F. (szerk.): *A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány*, Pécs, 153–170.
- Kákai L. (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösenyi A. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest, 203–229.
- Körösenyi A. (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösenyi A. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest, 401–422.
- Körösenyi A., Tóth Cs., Török G. (2003): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2005): A középszintről középtávon. *Comitatus*, 8–9., 25–36.
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Pálné Kovács I. (2010): Reformra érett az önkormányzati rendszer. In: Kákai L. (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Publikon Kiadó, Pécs, 73–85.
- Pálné Kovács I. (2014a): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, 2., 2–3.
- Pálné Kovács I. (2014b): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest (Székközlés előadások a Magyar Tudományos Akadémián)
- Schultz G. (2009): Önkormányzatiság és területi közigazgatás – válságos idők. In: G. Fodor G., Stumpf I. (szerk.): *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Századvég Kiadó, Budapest, 413–433.
- Schultz G. (2011): Új mércék az önkormányzati rendszerben. *Nemzeti Érdek*, 17., 69–80.
- Soós G. (szerk.) (2015): *Ígéret, felhatalmazás, teljesítés. Választási programok és kormányzati megvalósításuk, 1998–2010*. MTA TK PTI, Budapest
- Stumpf I. (2009): Állam és kormányzás. *Jog–Állam–Politika*, 3., 150–173.
- Századvég (2013): *Az új magyar választási rendszer*. Századvég Alapítvány, Budapest. http://szazadveg.hu/ld/w0w1i5r5l9k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf (Letöltés: 2016. április 11.)

- Várnagy R. (2012): *Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmaz jelensége a Magyar Országgyűlésben*. Ph.D. értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest
- Verebélyi I. (szerk.) (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. BM Nyomda, Budapest
- Vigvári A. (2010): A recentralizáció (rejtett) pénzügyi eszközei. In: Kákai L. (szerk.): *Születésnap vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok*. Publikon Kiadó, Pécs 103–116.
- Zongor G. (2015): *Negyedszázad – 1990–2015*. Comitatus, 219., 45–46.