

BEVEZETÉS

A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei

Pálné Kovács Ilona

A 2010–2011-ben lezajlott közjogi reformok (alkotmányozás, önkormányzati törvény, választási rendszer stb.) sok tekintetben, alapjaiban változtatták meg a magyar kormányzati és területi önkormányzati rendszer modelljét. A változásokat jórészt a korábbi húsz esztendő során a területi kormányzásban felhalmozódott és meg nem oldott problémákra adandó válaszként indokolták. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének szükségességét a korábbi kormányzatok is számtalanszor megfogalmazták, miután számos evidencia halmozódott fel a problémák igazolására, a reformok azonban újra meg újra elmaradtak. E tényből arra lehet következtetni, hogy a magyar kormányzati reformkapacitások, döntési folyamatok és összetett érdekeltségi, politikai hatalmi mechanizmusok nem voltak alkalmasak a folyamatosan meghirdetett reformok végrehajtására.

A hazai politikai, közjogi intézményrendszer *reformképtelensége* nem egyedi a régióban. A közpolitikai, állam- és politikatudományi szakirodalom, a különböző nemzetközi szervezetek már többször rámutattak a kelet-közép-európai rendszerváltó országokban meghirdetett reformok e sajátosságára, a végrehajtásra mint *hiányzó láncszemre* (DUNN et al. 2006, BOUCKAERT et al. 2011). Holott éppen ezek az országok kényszerültek volna rá leginkább az utóbbi évtizedekben államszervezeti és modellreformokra, erőteljes adaptációs, tanulási folyamatra, az egységesülő *európai közigazgatási térségben*. A gazdasági válság még inkább felerősítette a reformok elmaradásának negatív következményeit. A rendszerváltó, új demokráciák többségének kormányzati teljesítménye elmarad a fejlett nyugati országokétól. Különböző nemzetközi szervezetek által készített rangsorok¹ szerint Magyarország kormányzása sem éri el, illetve közelíti meg a fejlett országok átlagát. Természetesen, a reformhajlandóság és a végrehajtási képesség nem önmagában javítja a kormányzási teljesítményt és a minőséget, hiszen a reformok tartalma dönti el, hogy jó irányba formálódik-e a kormányzati rendszer, a reformcélok *helyessége* pedig az adott ország általános fejlettségi, kulturális jellemzőitől is függ.

Az is vita tárgya lehet, hogy mi a jó irány, van-e általában jó irány. Ebből a szempontból különösen az utóbbi évek fejleményei érdekesek, amikor világszerte, és Magyarországon különösen, tapasztalható a korábbi kormányzási alapértékek és paradigmák megkérdőjelezése, új irányok kijelölése, illetve a neoliberális korszakot megelőző kormányzási modell-

¹ Világbank: world governance index, EU: European quality of governance index, Bertelsman: sustainable governance index stb.

hez való visszatérés. Manapság egyszerre kell megbirkózni a reformcélok, irányok helyes kijelölésével és a végrehajtás feltételeinek, eszközeinek a megteremtésével.

A kötetben bemutatásra kerülő, 2012-ben indult kutatás² abból indult ki, hogy a kormányzati, s benne az önkormányzati rendszer minősége jelentős mértékben attól függ, hogy képes-e fejlődni, a változó elvárásoknak megfelelni, s ha nem, akkor miért maradnak el a korrekciós, adaptációs lépések. Nem elemeztük a 2010 utáni, végrehajtási értelemben sikeresnek mondható jogalkotási és kormányzati reformkorszak tartalmi vonásait, részleteit. Fókuszunk szűkebb volt. Kutatásunk azt a célt tűzte maga elé, hogy politikatudományi megközelítéssel értelmezze, keresse a területi kormányzati reformok elmaradásának, majd az erőteljes centralizációs modellváltásnak az okait, körülményeit. Nem volt szándékunk, hogy értékeljük a centralizációs irányváltás szükségességét és következményeit. Azt a kérdést tettük fel, hogy vajon miért következett be totális fordulat a magyar önkormányzati rendszer szerepe és önállósága megítélésében, ahogy a kutatás alapjait bemutató tanulmány címében fogalmaztunk: miért hagytuk, hogy így legyen? (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Az önkormányzati rendszer kialakítása, majd beüzemelése, működtetése során nem sikerült optimális reformdöntéseket hozni, korrekciókat, újabb reformokat végrehajtani, és nem sikerült megakadályozni a centralizációs reformokat sem. Hipotézisünk az volt, hogy vélhetően nincsenek a decentralizációnak közjogi és politikai, társadalmi biztosítékai, hiszen a helyi kormányzás pozíciói szinte ellenállás nélkül számolódtak fel. Kutatásunk nem csupán a centralizáció és decentralizáció dilemma *párviadalát* akarta megérteni, hanem arra is választ keresett, hogy általában a kormányzati rendszer, a döntési mechanizmusok mennyire alkalmasak a változásokhoz való alkalmazkodásra, a tanulásra, a politikások egymással, a szakértőkkel és az állami adminisztrációval való együttműködésére.

Kutatásunk hipotéziseit elhelyeztük csak röviden ismételtük meg (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). Abból indultunk ki, hogy a hazai közigazgatási reformok folyamatára, döntési mechanizmusaira és tartalmára külső és belső determináció hatott. Egyrészt a rendszerváltás körülményei, s az Európai Unióhoz való csatlakozás egyértelműen felerősítette a nemzetközi szervezetekhez és nemzetközi standardokhoz való alkalmazkodás igényét, ha úgy tetszik a modellkövetés és policy transzfer szükségletét. Másrészt ez a tanulási, vagy alkalmazkodási folyamat azonban a kezdetektől át volt szöve a hazai politikai, intézményi, társadalmi, gazdasági környezetből eredő hatásokkal, hol erősítve, hol gyengítve, hol torzítva a formálisan meghirdetett reformcélokat. Kötetünk további fejezetei bemutatják, hogy sem a minta, sem az európai *elváras* nem egyértelmű, hiszen az Európában lezajlott területi reformok nagyon sokszínűek, a nemzetközi elvárások általánosak és érvényesítésükben az Európai Unió csak korlátozott eszközökkel rendelkezik. Az is kiderül elemzéseinkből, hogy a hazai alkalmazkodási, követési készség és képesség ugyancsak ellentmondásosan alakult. A rendszerváltás és az uniós csatlakozás, mint a fejlődés, modernizáció hajtóereje, ha többszörösen megszakítottan is, de erősebb hatást gyakorolt a területi reformokra, mint a belső szükségletekből táplálkozó folyamatos adaptáció felismert igénye. Az ún. európaizációs folyamat értékelése során egyre gyakrabban állapítják meg, hogy a régi tagországokból érkező modellek, *jó gyakorlatok* csak felszínes változásokat motiváltak az új

² OTKA K 104649: A kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon. Témavezető Pálné Kovács Ilona, résztvevők: Bodor Ákos, Finta István, Grünhut Zoltán, Kacziba Péter, Kovács Laura, Oppé Orsolya, Zongor Gábor.

tagországokban, miután azok nem rendelkeznek a valóságos átültetéshez szükséges kapacitásokkal (STEAD–NADIN 2011). Ez a jelenség érzékelhető a területi kormányzást érintő elmúlt huszonöt évi hazai reformsorozat esetében is. A rendszerváltozás során választott decentralizált kormányzati minta adaptálása a hazai viszonyok, feltételek közepette sikertelen maradt. A kudarc indokait azért is fontos ismerni, hogy felmérjük, milyen realitása van egy újabb, decentralizációs fordulatnak. A decentralizációnak ugyanis feltételei vannak. Ahogy elemzéseink igazolják, a reformprogramok többsége céljaiban, értékrendszerében követte a nemzetközi standardot, illetve elvárásokat, a végrehajtás során viszont sokkal erőteljesebben érvényesültek az akadálynak bizonyult belső determinizmusok.

A 2010 utáni szélsőséges centralizáció lehetőségét mélyebb gyökerek, okok biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. Feltételezésünk szerint sem a hazai elit folyamatosan formálódó, változó politikai értékrendje, sem a kormányzati tradíciók nem jelentenek stabil garanciát a decentralizáció, a hatalom térbeli megosztása számára. A területi reformok is erősen érdek- és érték kötöttek, a legfőbb szereplők befolyásának, intézményes helyzetének leírása és a reformokban visszatükröződő értékrendje, és mintakövetése fontos elem a reformok természetének megértéséhez. Ezért került sor a párt- és kormányprogramok, valamint a parlamenti viták elemzésére, illetve szerepeltek az értékek szempontként a polgármesteri kérdőívben is. Azt feltételeztük, hogy az értékrend változása jól nyomon követhető lesz az egyes reformciklusokban. A rendszerváltás előtti centralizált, lenini típusú pártállam keretei közé illesztett tanácsrendszert a rendszerváltó politikai elit egyértelműen fel kívánta számolni. A múlt tagadásának igénye determinálta az önkormányzati modell formálását. A rendszerváltás volt, paradox módon, az első, és egyben az utolsó olyan reformperiódus, amikor a politikai elit a decentralizáció értékét még együttesen képviselte. Az alapok lerakását követően a második reformkorszak már sokkal inkább a kormányozhatóság, hatékonyság pragmatikus szempontjait követte, ettől az időszaktól kezdődően a decentralizációs trend megtorpant. Ugyan az uniós csatlakozásra való felkészülés kihívásai, a forrásokhoz való hozzáférés reménye decentralizációs, regionalizációs lépéseket igényeltek volna, de az új értékek, szempontok csak felszínesen hatottak. Az uniós csatlakozás, majd a kibontakozó gazdasági válság nyomán a decentralizáció már a narratívában is gyengült. Az erős, gondoskodó, centralizált állam ideálját támogatta a válság kezelésének, az elmúlt húsz év hibáival való szembenézés szükségessége is. Megjegyezzük, az a feltételezésünk, hogy a baloldali politikai értékrend jobban kedvez a decentralizációnak, annyiban igazolódott csak, hogy a baloldali kormányok idején megfogalmazott reformok határozottabb decentralizációs szándékokat tükröztek. Ugyanakkor az önkormányzatiság narratívája Magyarországon hamar túllépte az eszmei viták, a demokrácia, a részvétel stb. dimenzióját, legalábbis erre utalnak a pártprogramok és a parlamenti viták elemzésének tapasztalatai. Vélhetően ezért sem került a centralizációs fordulat élesebb, a demokrácia értékeivel operáló társadalmi vita közé.

A kutatás másik fő dimenziója a reformokra, mint folyamatokra, az ún. reformkapacitásokra, és a legfőbb szereplőkre koncentrált. Különösen az értékeknek, retorikának szántunk jelentős szerepet, de igyekeztünk az egyes szereplők intézményi pozícióit, érdekeit is körbejárni.

Első lépésként elemeztük a területi reformok általánosítható sajátosságait. A közpolitikai reformokat elemző szakirodalomban sokkal nagyobb figyelem irányul a reformcélokra, azok tartalmi következményeire, mint magára a folyamatra, amelyik pedig jelentősen befo-

lyásolja mind a célok meghatározását, mind azok végrehajtásának sikerességét. A *hogyan* nagyon gyakran magyarázza a *mit*. Az Európában végrehajtott területi reformok vizsgálatakor arra koncentráltunk, hogy a reformok sikerét, kudarcát milyen tényezők befolyásolták. Azt feltételeztük, hogy a strukturális, területi reformokhoz szükséges reformkapacitások speciálisak, felmérésük különösen bonyolult feladat, mert mindig komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek, a kapacitásokat minden érintett szinten biztosítani kell (LITVACK et al. 1998). A hatalomgyakorlás földrajzi konfigurációja kialakításának kérdése rendkívül összetett mind folyamatában, mind következményeiben. Baldersheim–Rose szerzőpáros azt állapította meg, hogy a területi léptékben és határookban változásokat megcélzó reformok, ahogy nevezték a *területi választás* kimenete és folyamata csak részben magyarázható az adott országok gyakran használt észak-dél és közép-európai adminisztratív modelljével, vagy a konkrét célokkal (hatékonyság, versenyképesség, minőség). A *hatalmi játékokkal* való összefüggés viszont szinte sztochasztikus (BALDERSHEIM–ROSE 2010:255). A *hatalmi játékokat* nemcsak és nem feltétlenül pártok mentén lehet leírni, hanem a centrum-periféria, a párt és a korporatív szféra, illetve az egymástól elhatárolódó vagy együttműködő intézmények dimenzióiban.

A decentralizációs reformok szokványos szereplői, a pártok, a kormányzati szféra mellett, kiemeltük a polgármester-képviselőket, az önkormányzati szövetségeket és a szakértőket. Mint a felméréseinket bemutató fejezetekben kifejtjük, az önkormányzati szférában elhelyezkedő elit a magyar közjogi sajátosságok okán közvetlenül részt vehetett hosszú ideig az önkormányzatokat érintő törvényhozásban. A klasszikus érdekérvényesítés az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül viszont messze nem tudott ilyen befolyást szerezni, s nem csak azért, mert a kormányzat nem mutatott nagy hajlandóságot az együttműködésre. A szakértők szerepét és helyét a döntési folyamatokban azért tartottuk fontosnak, mert feltételezésünk szerint a reformok előkészítésében, a közigazgatási apparátusok rendszerváltáskor még destabilizált pozíciója, illetve az uniós elvárások közvetítése, mint intenzív tanulási folyamat óhatatlanul felértékeli a külső tudást. Azt is tudni lehetett, hogy a hazai területi reformok jelentős szakértői, tudományos érdeklődést váltottak ki, ezeknek az eredményeknek a hasznosulása azonban elmaradt. A probléma gyökere, úgy véltük, nem a szükséges tudás, információ, a *támogató koalíciók*, a szakpolitikai elit hiányában, hanem a politika és a szaktudás ellentmondásos viszonyrendszerében lelhető fel. E viszonyrendszert próbáltuk feltárni a szakértők és a reformokban vezető szerepet játszó önkormányzati szakpolitikusok körében készített interjúkkal, online kérdőívvel, és a kormányzati előkészítési mechanizmusok hivatalos dokumentumokból megközelíthető sajátosságainak elemzésével.

A kutatás gerincét tehát empirikus vizsgálatok jelentették. A fejezetek nem az empirikus kutatás egyes módszertani moduljait (párt- és kormányzati dokumentumok elemzése, parlamenti jegyzőkönyvek feldolgozása, önkormányzati szakértők, politikusok és köztisztviselők körében interjúk készítése, szakértőkkel és a polgármester-képviselők körében végzett kérdőíves felmérés) mutatják be, hanem a kutatás logikai szerkezetét követik. Az egyes fő fejezetek a területi reformokban érintett intézményi szereplőket, színtereket (nemzetközi önkormányzati fórumok, parlament, kormányzat, pártok, érdekszövetségek) tárgyalják. Az empirikus kutatási eredményekre támaszkodó másik nagy blokkban kísérletet tettünk fontos, puhább dimenziók megközelítésére, az egyes szereplők (polgármester-képviselők, szakértők) értékrendjének, aktivitásának közelebbi elemzésére. Meggyőződésünk volt,

hogy a reformdöntések meghozatalában a szereplők által képviselt értékeknek, tudásnak nagy jelentősége van, még azoknak is, akik a vétőszereplők rendszerében nem birtokolnak kulcspozíciót.

A kötet összegző fejezete nem ismételi meg az egyes fejezetekben tárgyalt megállapításokat, hanem további kutatási irányokat vázol fel, kutatómódszertani tanulságokat von le, s bizonyos közpolitikai konzekvenciákat, prognózisokat kockáztat meg a területi kormányzás formálódása kérdésében.