

BIZALOM ÉS HELYI KORMÁNYZÁS*

Elméleti és hazai dilemmák

Pálné Kovács Ilona

(MTA Közgazdasági és Regionális Tudományi Kutatóközpont)

*A tanulmány beérkezett: 2018. október 30., opponálás: 2018. november 6. – 2019. január 28.,
véglegesítve: 2019. április 16.*

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a szakirodalomra támaszkodva elméleti megközelítéssel törekszik értelmezni a bizalom és a helyi önkormányzás összefüggését. A helyi önkormányzatok iránti bizalom a hazai szakirodalom figyelmét eddig jórészt elkerülte, ezért is nehéz választ találni arra, hogy a magyar kormányzati és önkormányzati rendszerben bekövetkezett drasztikus változások, a szűkülő helyi mozgástér ellenére az önkormányzatok iránti bizalom erősödik. A szerzőnek nem lehetett célja a magyar önkormányzati rendszert érintő intézményi és társadalmi bizalom alakulásának mélyebb elemzése sem, éppen ellenkezőleg, az ilyen kutatások hiányára és szükségességére akar rámutatni.

Kulcsszavak: intézményi bizalom ■ input- és output legitimáció ■ önkormányzatok

A bizalom szerepe Magyarországon is felértékelődött, szerte a világon a hatalom legitimációja és működése szempontjából fontos tényezőnek tekintik (Boda–Medve, 2012). A hazai kutatók eleinte a bizalom, majd a társadalmi töké-fogalom tisztázásával, a módszertani, mérési nehézségekkel foglalkoztak, ritkán fókuszálva a helyi szintre (Tóth, 2009; Csizmadia–Páthy, 2009; Boda, 2016; Bodor–Grünhut, 2014; Füzér, 2015). A nemzetközi szakirodalomban természetesen több, a helyi önkormányzatokra vonatkozó elméleti és empirikus elemzéssel találkozni, amelyek a helyi önkormányzatok iránti bizalom alakulását gyakran helyezik hatalommegosztási, intézményi, makropolitikai kontextusba. Újabban nemzetközi összehasonlító mérések, empirikus vizsgálatok is összefüggést keresnek a helyi és nemzeti kormányzatok iránti bizalom között (Fitzgerald–Wolak, 2016).

* A tanulmány az NKFIH *Bizalom és kormányzás összefüggései helyi szinten* c. 116424 sz. projektje keretében készült, témavezető Bodor Ákos.

A téma nemcsak azért aktuális, mert a hazai szakirodalom figyelmét eddig jórészt elkerülte, hanem azért is, mert a magyar kormányzati és önkormányzati rendszerben bekövetkezett drasztikus változások és a bizalom összefüggései sajátos dinamikát és mintázatot mutatnak, amit a tudományos kutatási eredményekkel nehéz magyarázni. A tanulmány nem átfogó szakirodalmi szemle, nem vállalkozik a szerteágazó elméleti, módszertani háttér teljes bemutatására, különösen nem annak kritikai értelmezésére. A szerzőnek nem lehetett célja a magyar önkormányzati rendszert érintő intézményi és társadalmi bizalom alakulásának mélyebb elemzése sem, éppen ellenkezőleg, az ilyen kutatások hiányára és egyben szükségességére akar rámutatni. Kutatások sorának feladata lenne válaszolni arra, hogy milyen konkrét tényezők formálják a helyi önkormányzatok iránti bizalmat. Különösen releváns nálunk azt a kérdést körüljárni, hogy vajon a helyi politikai, bizalmi kontextus pusztán a nemzeti politikai, hatalmi intézményi környezet lenyomata-e, vagy van-e önálló mozgásteret az önkormányzatoknak centralizált kormányzási, hatalmi környezetben is, netán a központi és helyi kormányzás iránti bizalom determinánsai kölcsönösen összefüggenek. Ugyancsak megválaszolandó kérdés, hogy tehetnek-e valamit az önkormányzatok a bizalomért, illetve annak birtokában.

KORMÁNYZÁSI TRENDEK ÉS BIZALOM-MEGKÖZELÍTÉSEK

A bizalom szerepének felértékelődése összefügg a klasszikus nyugati demokratikus intézmények és mechanizmusok iránti szkepszis megjelenésével, amit egyesek már posztdemokratikus korszaknak tekintenek (Crouch, 2004). A demokrácia iránti bizalom visszanyerésére, a kormányzat legitimációjának megerősítésére a politikai rezsimek különböző stratégiákhoz folyamodtak. Miután a jobb közpolitikai teljesítmény önmagában növeli a választók elégedettségét és egyben a bizalmát is, ezért az eredményességre, a „fogyasztói” elégedettségre (outputra) fókuszáló neoliberális közpolitikai reformok a közszolgáltatások minőségét, hozzáférését javító technikákat, intézményeket alkalmaztak. Ezzel párhuzamosan új demokratikus működési technikákkal is próbálkoznak, azt feltételezve, hogy a bevonás, a tájékoztatás, a részvétel ugyancsak erősíti a bizalmat (input legitimáció). Jórészt a közösségi döntések és a New Public Management elméletére és módszertanára támaszkodó modellek, technikák egyben a demokratikus fogyasztói, civil részvétel, a transzparencia szempontjából is előnyösnek bizonyultak (Osborne–Brown, 2011), kedvezve a decentralizációnak, az önkormányzatok helyzetbehozásának. A demokrácia bemeneti, illetve folyamat-oldalára irányuló, zömmel a politikatudomány eredményeire támaszkodó kormányzati reformtörekvések pedig a demokrácia eszköztárának megújítására irányultak, például a deliberáció, részvétel, intézményi újítások, partnerségek, hálózatok, új típusú nyilvánosság szorgalmazásával (Grote–

Gbikpi, 2002; Steiner, 2012; Haus, 2014). Lényegében mindkét, output és input fókuszú, kormányzati reformirányzat a governance paradigma (Osborne, 2010; Bevir, 2011; Levi-Faur, 2012) bázisán épült fel. A neoliberális „governance” reformok iránti lelkesedés közepette is megjelentek kritikusok, akik arra figyelmeztettek, hogy a hálózatos, elitista kormányzási modell gyengíti a legitimitást, rontva a transzparenciát, végső soron pedig a bizalmat a kormányzás iránt (Lovering, 2011). Azt is el kell ismerni, hogy a közpolitikai újítások nem mindig hozták a remélt teljesítményjavulást sem (Pollitt–Bouckaert, 2004). Az Amerikai Egyesült Államokban tapasztalt, majd Európában is gyengülő támogatás a liberális demokrácia iránt, de különösen a fejlődő és rendszerváltó országok új demokráciáinak problémái olyan kihívások voltak, amelyek az intézményi újítások mellett/helyett a társadalmi tőke, és a bizalom jelentőségének újraértékeléséhez vezettek (Haus, 2014).

A bizalom komplex társadalmi, lélektani jelenség, rég óta különböző fókuszú tudományos kutatások tárgya. A szakirodalom hosszabb ideje megkülönbözteti a társadalmi (interperszonális, kulturális) és intézményi bizalom fogalmát, kiegészülve a társadalmi tőke újabb elméletével, ezeket a distinkciókat érvényesíteni kell a kormányzással való kapcsolat értelmezése során. A társadalmi, interperszonális bizalom és a társadalmi tőke megköti, összekötő és összekapcsoló formái (Füzér, 2015) a kormányzást meghatározó, de nehezen befolyásolható, lassan változó szociokulturális környezetet jelentenek. Az intézmények, ezen belül a kormányzati szereplők iránti bizalom (nevezik politikai bizalomban is) egyszerűbben azonosítható és az általános felfogás szerint formálható, függ az intézmények teljesítményétől is. A politikai intézmények iránti bizalom nemcsak a kormányzatok legitimitációja szempontjából kulcsfontosságú, hanem hozzájárul a jobb kormányzati teljesítményhez (Boda–Medve, 2012). A társadalmi és intézményi bizalom szoros kölcsönhatásban van, egymást rontja vagy támogatja, a bizalom és a kormányzás, a demokrácia minősége összefügg (Balázs, 2002).

A jó kormányzás nemzetközi kritériumainak (részvétel, transzparencia, és kormányzási hatékonyság) teljesítéséhez a bizalom szerepe nélkülözhetetlen. A kormányzati teljesítményt mérő rangsorok (pl. World Governance Index, Sustainable Governance Index, European Quality of Governance Index) és az egyes országok bizalmi jellemzői (pl. World Value Survey, Eurobarometer, European Social Survey) összefüggenek. A jobban kormányzott országokban általában magasabb az intézményi és az interperszonális bizalom is. Különösen az interperszonális bizalom tekintetében vannak erős és tartós nemzeti, regionális különbségek. Egyre inkább felismerik, hogy a számszerű „jó kormányzási” standardok nemcsak az eltérő gazdasági fejlettség, hanem egyéb társadalmi kulturális sajátosságok miatt sem alkalmazhatóak mindenütt.

Először Putnam irányította az intézményekről a figyelmet a társadalom és kormányzás kulturális meghatározottságára (Kaase, 1999; Putnam et al, 1993;

Putnam 2000 és 2002). A társadalmi tőke, nagy karriert befutott fogalmával mutat rá, hogy a közösségi összetartozás lehetőség az individualizálódó társadalmak és elitista politikai rendszerek megújulása számára. Az említett nemzetközi összehasonlító vizsgálatok a politikai bizalom eredetét az egyes emberek kultúrájában és történelmi örökségében látják (Almond-Verba, 1963; Inglehart, 1997). Putnam szerint az intézményi bizalom nem pusztán egyéni tulajdonságok eredménye, hanem a közösségé, amelynek tagjai, ha bíznak egymásban, akkor bízni fognak az intézményekben is (Putnam, et al, 1993, 2000 és 2002).

Különböző vélemények, és eltérő tapasztalatok léteznek arról, hogy a kormányzás és a bizalom milyen mértékben és milyen mechanizmusokon keresztül hatnak egymásra. A kulturális, interperszonális bizalmi tényezők fontossága nem vitatott, de az intézményi megközelítés tartja magát, mert a kulturális változások magyarázó ereje nehezebben verifikálható (Coleman, 1990; John, 2001). Amennyiben az intézmények jól teljesítenek, megfelelő szolgáltatásokat nyújtanak, transzparensten és pártatlanul működnek, ha nincs korrupció, akkor az emberek bizalma is erősödik (Wong, 2011). A múlt század végén még nem találtak szoros összefüggést az interperszonális és a politikai, intézményi bizalom között, és Európában kevésbé voltak jellemzőek az USA-ban bekövetkezett társadalmi bizalomvesztés, atomizálódás és a politikai legitimációs problémák (Kaase, 1999). A későbbi elemzések, jelentőséget tulajdonítva az emberek átélt tapasztalatainak, már abból indultak ki, hogy szoros az összefüggés a társadalmi tőke (az interperszonális bizalom) és a politikai intézmények iránti bizalom között (Rothstein–Stolle, 2008). Newton 66 országra kiterjedő elemzéseiben (2006) statisztikailag igazolt összefüggést talált a társadalmi tőke és a politikai bizalom között. Ugyanakkor a megtapasztalt gazdasági-társadalmi problémák közvetlenül hatnak a kormányzati teljesítménnyel kapcsolatos elégedettségre és a politikai bizalmra. Newton szerint ezért a politikai bizalom alakulása nem kizárólag a társadalmi bizalomhoz kötött.

Holmberg és Rothstein (2017) elemzései tovább árnyalják a társadalmi és intézményi, politikai bizalom közötti összefüggést. Noha a World Value Survey (WVS) értékrendje szerint „optimális” az, ha a társadalmi bizalom magas és a különböző gazdasági és társadalmi csoportok között nincsenek kiugró egyenlőtlenségek, az adatok azonban az ideális elvárásoktól eltérnek. Csak kevés országban mutatható ki magas társadalmi bizalom, a fejlett demokráciák többségében alacsonyabb (50% körüli), még kisebb az új demokráciában és a diktatúrákban, a fejlettebb demokráciákban a politika iránti nagyobb érdeklődés növeli az intézményi bizalmat. A különbségek jelentősek a különböző társadalmi csoportok között is, a legmagasabb bizalmi értékek a felső, magasan képzett osztályt jellemzik, a legelesettebbek között pedig alacsony a bizalmi szint. Nem tudtak kimutatni viszont markáns társadalmi bizalmi differenciákat pártpolitikai, ideológiai nézetek mentén. A társadalmi bizalom időbeli ingadozása összefügg az életkörülmények alakulásával. A szerzők szerint a magasabb bizalom inkább morális,

mint kulturális vagy vallási bázisra épül, konklúziójuk szerint a közintézmények minőségén és pártatlanságán múlik az intézményi bizalom.

A kiragadott kutatási eredmények arra utalnak, hogy a kormányzás minősége, a társadalmi és intézményi bizalom között egyaránt összefüggés van, de korántsem oksági determinizmus. Különösen nehéz az összefüggés természetét megérteni olyan országok esetében, ahol jelentős (rendszer) változások zajlottak le, amikor az intézményi sokkok hatása erősebb, a társadalom értékrendszere, bizalma gyorsabban változik. A tanulási folyamatra hívja fel a figyelmet Mishler és Rose (2001). 10 posztkommunista országra vonatkozó elemzésük alacsony, de polarizált társadalmi bizalmat mutatott ki, az intézményi bizalom tekintetében kevésbé érvényesültek viszont a nemzeti, kulturális sajátosságok. Az emberek intézményi, politikai bizalma akkortájt nem a tényleges tapasztalatokra, hanem arra a feltételezésre épült, hogy az új rezsim teljesítménye jobb (demokratikusabb, kevésbé korrupt stb.), mint a korábbi diktatúráé. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a rendszerváltó országokban megelőlegezték a politika, illetve az intézmények iránti bizalmat. A rendszerváltáson túljutva az egyes országok intézményi bizalma stabilizálódott és már érzékelhetően eltér egymástól a nemzeti/kulturális sajátosságok szerint. Közös sajátosság azonban, hogy a pártok tartósan a legkevésbé, míg az önkormányzatok a leginkább és erősödő trendben élvezik a bizalmat (1. táblázat).

1. táblázat. A politikai pártokban, a nemzeti kormányzatban és a helyi önkormányzatban megbízók aránya a kelet-közép-európai országokban, 2004-ben, 2010-ben és 2017-ben (%).

	Politikai pártok			Nemzeti kormányzat			Helyi önkormányzat		
	2004	2010	2017	2004	2010	2017	2004	2010	2017
Bulgária	11	13	13	26	34	29	–	35	39
Csehország	10	12	13	27	26	22	–	50	56
Észtország	17	18	19	47	55	57	–	64	57
Horvátország	–	5	11	–	9	15	–	17	26
Magyarország	18	22	23	40	48	48	–	57	63
Litvánia	16	7	10	38	15	33	–	28	47
Lettország	6	6	9	26	20	27	–	40	50
Lengyelország	5	12	14	13	29	29	–	47	47
Románia	18	7	13	40	12	21	–	32	35
Szlovénia	17	7	8	35	18	17	–	39	43
Szlovákia	9	18	15	22	36	28	–	47	41
EU-25 / EU-28	17	15	18	34	28	36	–	47	51

Forrás: Eurobarometer 2004, 2010 és 2017 alapján saját szerkesztés.

HELYI KORMÁNYZÁS ÉS A BIZALOM

A helyi kormányzás változó trendjei

Nehéz stabil és egyértelmű képet alkotni arról, hogy a helyi, területi kormányzatok milyen szerepet töltenek be a kormányzásban és mennyiben értelmezhetők önálló szereplőként, saját mozgástérrel a bizalom formálásában. Mind a tér, amelyet kormányoznak, mind a hatalom, amelyet birtokolnak összetett, dinamikus hálózat. Általános vélemény, hogy a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti közvetlenebb kapcsolat pozitív hatású a bizalom alakulására, a decentralizáció egyik előnyét is a kisebb távolságban látják. A „governance” iskola szerint az erős önkormányzatiság egyszerre a demokratikus és hatékony „jó” kormányzás feltétele és eszköze, ezért évtizedeken át forszírozott reformirányzat volt a decentralizáció (Pálné, 2014). Törés tapasztalható azonban ebben a trendben, különösen a gazdasági válság nyomán, a pénzügyi konszolidáció sok országban az önkormányzati költségvetések megnyirbálásával járt. Van olyan országok, ahol nem „csak” a költségvetési támogatási arány csökkent átmenetileg, hanem a kormányzási modell tudatosan centralizációs irányba fordult, növelve az állam szerepét a közfeladatok ellátásában. A Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa egy jelentésében az önkormányzatiságot válaszáút előtt látja, amikor a „szektor” sorsa hosszabb távon kérdésessé vált (CEMR, 2013).

A decentralizált, neoliberális kormányzati rendszert érő kritikák nem kizárólag a válság következményeire fűződtek fel (Geddes, et al, 2011), az önkormányzástól különböző kiutakat keresve. A neo-weberiánus erős központi állam hívei mellett, az éleződő társadalmi egyenlőtlenségek hatására, megjelentek a baloldali, úgynevezett közösségi modell képviselői is. A konfliktusokat generáló, új mozgalmak is („tánc a dinamittal”) az önkormányzatokon kívüli lehetőségekre fókuszálnak (Geddes, 2014: 3149.). Az önkormányzati decentralizáció egyeduradalma megszűnt, a kormányzás szintjei, keretei, működési rendje jelentős változásokon megy keresztül, amelyek hatást gyakorolnak az önkormányzatok iránti bizalom alakulására is.

A homogenizáló igényű reformtendek ellenére a helyi kormányzatok világát sokszínűség jellemzi, nem egységes sem a helyük a kormányzás rendszerében, sem a méretük, sem a működési modelljük. A helyi kormányzatok intézményi szerkezete, működési mechanizmusai egyre diverzifikáltabbá válnak. A helyi kormányzatok nem egyszerűen ágensei a nemzeti kormányzásnak és a helyi társadalom sem pusztán a társadalom helyi aggregátuma. A korábbi monolitnak tekintett helyi kormányzási hatalmi modellek sokfajta irányban differenciálódnak, ezért a helyi kormányzás önállóan értelmezendő intézményi keret (Haus, 2014).

Az önkormányzati autonómia, a felhatalmazás és a bizalom összefüggései

Az önkormányzatok hatalmi pozíciója vélhetően döntő szerepet játszik a bizalom alakulásában. Nem egyszerű azonban az önkormányzatok helyét kijelölni a hatalom szerkezetében. Tény, hogy erős vertikális összekapcsolódás és függésrendszer érvényesül a központi és helyi kormányzási szintek között, kötődve a nemzeti kormányzási sajátosságokhoz.

Fitzgerald, Wolak (2016) a 2006-os eurobarométer-adatok alapján azt találták, hogy az intézményi bizalom erős kulturális, nemzeti sajátosságai mellett, a föderalizált és decentralizált országokban általában erősebb a helyi önkormányzatok iránti bizalom. A 2017-es eurobarométer-adatok már nem mutatnak ilyen egyértelmű hatalmi szerkezeti összefüggést (célszerű, lenne a bizalmi adatokat az autonómia-adatokkal összevetni, mint erre még visszatérünk), de megerősítik az önkormányzatokkal szembeni magasabb bizalmat még az alacsonyabb intézményi bizalmi értékekkel rendelkező országokban is, ahol egyébként a kormányzati és helyi kormányzati adatok közötti különbségek jelentősebbek (2. táblázat).

2. táblázat. A helyi önkormányzatban és a nemzeti kormányzatban megbízók aránya országoként 2008, 2011 és 2017-bent (%)

Típus	Ország	2008		2011		2017		Átlagos bizalmi index*
		helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	
Magas bizalom	Luxemburg	59	58	71	73	79	70	1,867
	Finnország	72	65	61	59	73	58	1,603
	Svédország	68	51	64	63	69	62	1,461
	Dánia	70	58	72	48	72	50	1,375
	Hollandia	64	59	60	51	65	66	1,320
	Németország (nyugati tartományok)	67	41	64	37	80	61	1,136
	Ausztria	67	46	62	54	68	44	1,025
	Németország	65	39	61	36	77	57	0,945
	Észtország	59	52	55	53	56	54	0,872
	Belgium	63	38	62	37	61	44	0,577

Típus	Ország	2008		2011		2017		Átlagos bizalmi index*
		helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	
Átlagos bizalom	Ciprus	56	67	47	38	44	33	0,343
	Málta	56	53	33	34	55	55	0,337
	Németország (keleti tartományok)	58	31	52	32	63	41	0,239
	Franciaország	62	30	54	25	57	36	0,073
	Magyarország	45	15	50	31	59	44	-0,167
	Portugália	43	32	39	22	52	54	-0,191
	Egyesült Királyság	47	27	44	27	53	35	-0,308
	Szlovákia	45	42	48	29	42	27	-0,308
	Írország	40	35	26	32	53	43	-0,345
	Lengyelország	41	23	47	29	46	31	-0,498
Alacsony bizalom	Spanyolország	50	50	32	20	35	20	-0,621
	Csehország	49	21	45	15	53	20	-0,677
	Lettország	44	16	44	17	51	28	-0,713
	Szlovénia	39	34	36	13	44	19	-0,892
	Bulgária	31	16	35	34	38	29	-0,916
	Litvánia	31	17	31	16	46	34	-1,008
	Románia	39	25	33	12	37	27	-1,045
	Görögország	34	29	19	12	25	11	-1,561
	Olaszország	25	21	20	18	23	17	-1,635
	Horvátország	23	21	17	11	25	19	-1,739
EU átlag		50	33	45	28	51	37	0,000

* Az általunk alkalmazott bizalmi indexnek a kiválasztott évekhez tartozó hat adat átlagának normalizált – egységnyi szórású – értékeit tekintettük, a táblázat sorai ezen index szerint csökkenő sorrendben rendezettek. Az átlagos bizalom tartomány határát a $-0,5$ és $+0,5$ értékeknél húztuk meg, azaz a $+0,5$ értéknél nagyobb indexű országokra a magas, a $-0,5$ -nél kisebbekre az alacsony bizalmat tartjuk jellemzőnek.

Forrás: Eurobarometer (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>).

Ma már alapos módszertan és nemzetközi adatsorok állnak rendelkezésre a helyi és regionális autonómia mérésére (Ladner et al, 2016; Hooghe et al, 2010). A kutatók megkülönböztetik az önkormányzatok által önállóan gyakorolható kompetenciákat és alkalmazott eszközöket (self-rule) és külön elemzik a szintek közötti összekapcsolódásokat is (shared rule). Ezek segítségével könnyebben nyomon követhető lesz a hatalmi szerkezetben elfoglalt hely, de ez nem

ellegendő annak megítéléséhez, hogy a hatalom szétválasztása és összekapcsolódása hogyan hat az egyes szintek iránti bizalomra.

Többek szerint az emberek többsége nem képes megkülönböztetni az egyes kormányzati szinteket, ezért bármelyik kormányzási szint jó teljesítménye általában növelheti a kormányzás iránti bizalmat (Van de Walle–Bouckaert, 2003; Glaser–Denhardt, 1997). Az úgynevezett kettős elszámoltathatóság elmélete alapján viszont a választó képes elkülöníteni a különböző szintek kompetenciáit és külön-külön felelősségre vonni azokat a teljesítményért, éppen erre épül a decentralizált demokrácia előnye. Az egyes kormányzási szintek tényleges – különösen pénzügyi – eszközeiről azonban ritkán rendelkeznek a választók információval, ezért szavazatukat inkább a nemzeti teljesítmény (GDP, foglalkoztatás) alapján adják (Rodden–Williems, 2010).

Vannak olyan kormányzási rendszerek, ahol speciális kulturális és intézményi sajátosságok megkérdőjelezzik a helyi dimenzió önálló értelmezési lehetőségét. Franciaországban például a mandátumok kumulálódása fonja szorosra a helyi-központi viszonyrendszert (az ötödik köztársaság ideje alatt a parlamenti képviselők 65-95%-a volt egyben helyi polgármester, vagy megyei, regionális tanács tag). A helyi-központi szintek közötti hatalom és feladatmegosztás bonyolult politikai és közigazgatási hálózataiból nehéz kihámozni a hatalom tényleges birtokosait (Jérome–Lewis–Beck, 1999). Paradox módon a legendás prefektusok sem feltétlenül a központi hatalmat képviselik (Gremion, 1976). A helyi és központi hatalom viszonyrendszere mindenütt releváns, ami „optimális” esetben kölcsönös, és különösen azoknak a „határon álló” szereplőknek a befolyását értékeli fel, akik a kormányzási szintek között közvetítenek (Haasis, 1978).

Az egyes kormányzási szintek egymással való összefonódása nyilvánvalóan megjelenik a politikai rendszerben, így a választásokra is hatással van. A másodrangúnak nevezett helyi, regionális választások gyakran a kormányzati szintű pártpolitikai küzdelmek terepévé válnak, ahol általában alacsonyabb részvételi arány a jellemző (Jérome–Lewis–Beck, 1999) és azt is felismerték, hogy az emberek gyakran nem is tudják elkülöníteni a választási döntéseik során a központi és területi szint szerepét (Rodden–Wibbels, 2010).

A fentiekből következő konklúzió, hogy a bizalom értelmezésében az önkormányzatok nem kezelhetők a szintektől elválasztható, teljes autonómiát élvező szereplőkként. Mint a következő fejezetben kifejtjük, elhatárolásuk térben sem egyszerű.

Az önkormányzati terek és a méret dilemmái

A helyi kormányzás térben is diffúz, nem rendelkezik világos szervezeti, földrajzi határokkal, a „helyek” kölcsönös összekapcsolódást mutatnak földrajzi, társadalmi, gazdasági értelemben egyaránt. Ennek következménye van a helyi önkormányzatok tényleges felhatalmazására, mozgásterére is. A helyi, külö-

nösen a kisméretű, vidéki önkormányzatok például csak egymással és a nagyobb központi településekkel, városokkal együttműködve tudják rendeltetésüket betölteni, ezért önállóságuk viszonylagossá válik. A horizontális térbeli hálózati rendszer egyszerre kiterjeszti, illetve szűkíti az adminisztratív illetékességi területeket. A városok, különösen a nagyobbak viszont funkcióik révén nagyobb térségeket „hálózhatnak be”, a városi önkormányzatok rivalizáló helyzetbe kerülnek külső (kormányzati és nem kormányzati) szereplőkkel.

A terek összefonódása meglehetősen bonyolult intézményesítési és felhatalmazási dilemmákat vet fel, de a méret (döntéshozóktól való földrajzi távolság) és bizalom összefüggése is, miközben szinte közhely, hogy a polgárokhoz való közelség a demokrácia fontos kritériuma. Dahl és Tufte gyakran idézett kutatása arra kereste a választ, hogy milyen lakosságszám mellett képzelhető el érdemi részvétel a helyi döntéshozásban (Dahl–Tufte, 1973). A méret „optimalizálása” azonban hatékonysági és demokrácia elméleti szempontból sem egyszerű. Általánosan elfogadott, hogy a nagyobb települési (szervezeti) méret biztosít a helyi ügyek feletti valós kontrollt, míg a kisebb méret teszi lehetővé jobban a közvetlen állampolgári részvételt (Houlberg, 2010). Denters (2002) az általános vélekedéssel ellentétes összefüggéseket talált a méret és az integritás, a környezetre és problémákra való érzékenység, valamint a vezetői kompetencia között. A nagyobb települések önkormányzati politikusai felkészültebbek, kevésbé jellemző a korrupció, viszont kevésbé érzékenyek a helyi problémákra. A kisebb egységek önkormányzatai korruptabbak, klientisták, a politikusok kevésbé kompetensek. A kisebb településen működő önkormányzatokkal szemben mégis magasabb az elégedettség. A leegyszerűsített magyarázatokra cáfol rá az a megfigyelés is, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos elégedettség függ az egyes országok általános fejlettségétől és a vidéki, illetve urbanizált térségek gazdasági, infrastrukturális körülményeitől. A legfrissebb eurobarométer-adatok mutatják, hogy az önkormányzati bizalmi adatok differenciálódnak, például a magyar falvak intézményi bizalma elmarad a magyar városokétól és az uniós átlagtól is, ami mögött a helyi életkörülményekkel való elégedetlenség húzódhat meg (3. táblázat).

3. táblázat. A politikai pártokban, a nemzeti kormányzatban és a helyi önkormányzatban megbízók aránya a válaszolók lakóhelye szerint Magyarországon és az Európai Unióban 2017-ben (%).

	Magyarország			Európai Unió		
	Falu	Város	Nagyváros	Falu	Város	Nagyváros
Politikai pártok	15	18	27	20	19	19
Nemzeti kormányzat	30	38	45	38	37	35
Helyi önkormányzat	50	54	59	53	51	47

Forrás: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2142_87_3_STD87_ENG

Rahn és Rudolph (2001) nem közvetlenül a méretre, hanem a települések különböző sajátosságaira koncentrált, kimutatva, hogy minél homogénebb egy település társadalma, annál erősebb a társadalmi és intézményi bizalom is. A városi települések nagyobb jövedelmi, képzettségi egyenlőtlenségeket produkálnak, politikai értelemben is heterogénebbek, ezért mind a kétfajta bizalom szintje alacsonyabb. A metropolisz térségekben erősebb verseny van a helyi kormányzatok között, ami ugyan hozzájárul az életminőség javulásához és az elégedettséghez, viszont a mérettel összeköthető transzparencia hiány rontja a bizalmat. A felmérés eredményei szerint a kulturális jellemzők sem hanyagolhatóak el. Például a vidéki társadalmakban nagyobb arányt képviselő konzervatívak jobban bíznak az önkormányzatban és általában a politikában, mint a városokban koncentrálódó liberálisok, és a helyi társadalom morális attitűdje és civil aktivitása is hatással van a bizalom alakulására.

A kutatási eredmények alapján egyelőre nehéz elkülöníteni a települési szociokulturális sajátosságok, a helyi körülményekkel való elégedettség és az önkormányzati működés, szervezeti méret hatását. Márpedig a tisztánlátás éppen a bizalom építése szempontjából lenne fontos.

A LEGITIMÁCIÓ ÉS A BIZALOM ÉPÍTÉSE

A helyi önkormányzatok legitimációja (a működésükhöz szükséges társadalmi támogatásuk, elfogadottságuk, Haus, 2014) nem kizárólag a helyi bizalom mértékétől függ. A polgárok, mint individuális szavazók, és mint különböző közösségek tagjai a lokális dimenziót jelentik. A felsőbb szintű kormányzatok, a pártok és egyéb nem lokális szereplők ugyancsak alapvető hatást gyakorolnak a működésükre. A helyi önkormányzatok legitimációja egyszerre függ tehát helyi, bottom up (bizalom, transzparencia, elégedettség stb.) és top down (a biztosított autonómia, funkciók stb.) tényezőktől.

Lidström és Baldersheim (2016) a helyi kormányzatok legitimációs forrásainak elemzéséhez a jól ismert input, throughput és output dimenziókat használták. Az input legitimáció a polgárok informáltságára, részvételére és az önkormányzatok reakcióira épül, a throughput legitimáció a döntési folyamat, illetve a végrehajtás transzparenciáját, míg az eredményre koncentráló output dimenzió a szervezeti teljesítményt és elégedettséget jelenti. A szerzők az önkormányzati legitimációt értelmező modelljükhöz a legitimáció bottom up és top down forrásait különböztették meg. A bottom up tényezőket a 2012-es eurobarométer adataival közelítették meg, míg a top down források számára az úgynevezett helyi autonómia-indexet (LAI, Ladner et al, 2016) használták. A 30 ország adatait használó elemzések szoros összefüggést találtak a polgárok helyi kormányzat iránti bizalma és az input-throughput, illetve output legitimáció között. Az eredmények szerint a nagyobb autonómia (LAI-érték) az

önkormányzatok erősebb output legitimációját és a nagyobb bizalmat eredményezi. Evidens, hogy a kisebb autonómia az önkormányzatok alkalmazkodó, reagáló képességét rontva, kisebb polgári elégedettséghez, illetve bizalomhoz vezet. A bizalom egyszerre ok és következmény, de mégis elsősorban az önkormányzatokon kívüli (top down) tényezők függvénye.

A helyi dimenziókra koncentráló kutatások eredményei arra utalnak, hogy az önkormányzatok szerepe nem hanyagolható el. Denters (2002) európai felmérése szerint a helyi választott vezetők iránti magasabb bizalom elsősorban a konkrét helyi tapasztalatokra és elégedettségre épül. Az európai helyzethez hasonlóan, amerikai felmérések, esettanulmányok szerint is a helyi kormányzatok iránti bizalom magasabb, és stabilabb a központi kormányzathoz képest, amit a részvételi demokrácia eszközeinek használatával magyaráznak (Cooper et al, 2008).

A helyi önkormányzatok iránti bizalom függ természetesen a helyi társadalom sajátosságaitól. A kulturális, társadalmi (tőke) kutatások a helyi közösségi hálózatok szerepére irányítják a figyelmet, amelyek lehetőséget adhatnak a részvételre, egyben hozzájárulnak a fejlődéshez, elégedettséghez, javítják vagy korrigálják az intézményi kapacitásokat. Ha a hálózatok nem kötődnek össze, hanem kirekesztőek, akkor kontraproduktívak, társadalmi egyenlőtlenségekhez vezetnek, rontva az interperszonális, de egyben az intézményi bizalmat is, ezzel nehezítve az intézmények működését (Fukuyama, 2000; Rodríguez-Pose 2013).

A fentiekből egyértelműen következik, hogy az önkormányzatok mozgásteret nem korlátlan a bizalom formálásában, de az sem állítható, hogy nincs szerepe a helyi teljesítménynek és a helyi politika minőségének. A továbbiakban olyan elemzéseket és gyakorlatokat mutatunk be, amelyek erre a feltételzésre épülnek.

Input legitimáció és a bizalom

Noha Lidström és Baldersheim (2016) szerint az önkormányzatok külső, felső meghatározottsága, illetve autonómiája döntő, mégis vannak a helyi önkormányzatok legitimációjának helyben is befolyásolható forrásai. Az input-bottom up oldali tényezők között a települési méret, a földrajzi távolság/állampolgári közelség az egyik leggyakoribban említett sajátosság, a másik pedig a részvétel, ami szintén függ a mérettől és a közelségtől. A szerzők szerint az önkormányzati intézményi és működési, modernizációs reformokkal ezek a tényezők befolyásolhatóak. Számításaik visszaigazolták a kisebb méret-magasabb részvétel és nagyobb bizalom összefüggését. A modernizációs reformok (például községintegrációk) közvetlen szerepét nem sikerült igazolni az önkormányzatok iránti bizalom alakulásában, összhangban azzal a vélemény-

nyel, hogy a kisebb települések önkormányzatai is lehetnek hatékonyak, de antidemokratikusak is (Swianiewicz, 2010; Illner, 2013).

Általánosan elfogadott, hogy minél több információja van a helyi társadalomnak a döntéshozásról, annál inkább bízik a döntéshozókban. A kép azonban árnyaltabb az önkormányzat és a helyi társadalom közötti kommunikációt elemző kutatási eredmények alapján. Például hollandiai kutatások arra jutottak, hogy az önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek közzététele nem vezetett pozitív eredményhez (Grimmelikhuijsen, 2010). A döntéshozási folyamatokat gyakran átszövik személyes és politikai megfontolások, amely az emberek körében csaldódáshoz, bizalmatlansághoz vezethet. Nem önmagában a transzparencia számít, hanem a helyi társadalom szervezeti ismeretei is szükségesek a folyamatok megértéséhez és a bizalom növeléséhez. Az emberek általános politikai attitűdje, a kormányzás iránti bizalma hatással van a helyi kormányzat iránti speciális bizalomra is.

Rahn és Rudolph (2002) mikro és makro szempontokat bevonó elemzései rámutattak a helyi intézményi és eredménytényezők fontos szerepére. A szerzőpáros az önkormányzati szervezeti modellek és választási rendszerek oldaláról közelített. A polgármesternek dominanciát biztosító, politika központú (mayor-council) modellben a polgármester közvetlen választása nagyobb bizalmat eredményez az önkormányzat egésze iránt, de hátrányos lehet a jellemzően konfliktusosabb testületi működés. Az adminisztratív szempontoknak nagyobb teret adó manager-council modellben harmónia van a szervezeten belül, mert a vezető nincs kötve a választókhoz, könnyebben köt ésszerű kompromisszumokat, viszont kisebb bizalmat élvez a lakosság részéről. Ezek a szabályozási, szervezeti sajátosságok nyilvánvalóan eltérő input, illetve throughput legitimációs stratégiát igényelnek az önkormányzatok részéről.

Folytatni lehetne a sort, hogy milyen sokfajta szervezeti modellt és működési technikákat alkalmaznak az önkormányzatok iránti bizalom növelése, a helyi demokrácia javítása érdekében, de elegendő a tanulmány célja szempontjából arra rámutatni, hogy az önkormányzatok nem csupán passzív tárgyai a bizalomnak, hanem maguk is formálják azt a számukra rendelkezésre álló makro szabályozási feltételek között.

Közzszolgáltatásokkal való elégedettség és bizalom

Az intézményi bizalom és a közzszolgáltatások minősége között kapcsolat van (Boda, 2016), és a „jó kormányzáshoz” kötődő közpolitikai elvárások is az eredményesség irányába tolják a kormányzatokat (Pálné, 2014). Az önkormányzatok elsősorban a közzszolgáltatások minőségének javításától várják a nagyobb helyi támogatást. Rahn és Rudolph 55 amerikai középvárosban folytatott elem-

zéseiből is az derült ki, hogy aki jobb minőségben él, elégedett a környezettel, az jobban bízik az önkormányzatban is (2001).

Az eredményre koncentráció közepette sem szabad elfeledni, hogy az önkormányzatok szerepe a közszolgáltatásokban és a helyi életkörülmények formálásában különböző, és a közpolitikai elemzések nem igazolják, hogy a jobb minőségű közszolgáltatások automatikusan és önmagukban nagyobb elégedettséget és bizalmat eredményeznének (Van de Walle–Bouckaert, 2003). Az elégedettség nem pusztán a közszolgáltatás minőségén, az egyes közszolgáltatásokra fordított források mennyiségén múlik. Érdekes példa Svédország, ahol a közszolgáltatásokra vonatkozó ellenőrzési mechanizmusok, az áttekinthetetlen mennyiségű információ vezetett a polgárok körében bizalomvesztéshez (Johansson–Montin, 2014). A rendszeres statisztikai hivatali felmérések adatai szerint (Roos–Lidström, 2014) az emberek elégedettségét az is növeli, ha a helyi demokrácia és részvétel minőségét javítják. A svéd lakosság bizalma kisebb a kiszerveződött közszolgáltatások iránt, tehát az egyes országok eltérő közszolgáltatás szervezési modelljei maguk is magyarázatot adhatnak a bizalom alakulására. Az önkormányzatok eltérő átlagos mérete is eltéréseket eredményezhet az elégedettség és a bizalom tekintetében tapasztalt nemzeti különbségek kialakulásában (Gustavsen et al, 2014/b). A kép tovább árnyalódik az egyes közszolgáltatási területek mentén. Herian (2014) a helyi elégedettséget az emberek általános, „ágazati” közpolitikai bizalmi sajátosságaihoz kötötte (trust as heuristic). Elemzése szerint vannak olyan közpolitikák, amelyek támogatottsága folyamatosan magas és nem kötődik az önkormányzatok teljesítményéhez (például a katasztrófa védelem, közbiztonság). Az önkormányzatok iránti bizalom mértéke viszont szorosan kapcsolódik a helyi humán szolgáltatásokkal való elégedettséghez, amely alapvetően befolyásolja az önkormányzatok általános megítélését is.

Összességében a szakirodalom alátámasztja, hogy az önkormányzatok iránti bizalom formálódása nagyon komplex, vertikálisan és horizontálisan, input és output dimenziókkal megragadható tényezők rendszere mentén zajlik. Az intézményi bizalom esetében különösen nagy szerepe van a közjogi felhatalmazásnak, és szerepkörnek, így a helyi önkormányzati autonómiának és mozgástérnek. Ugyanakkor az objektív körülmények, a helyi közszolgáltatások minősége, a fizikai, épített lakókörnyezet, a gazdaság fejlettsége és a helyi társadalom összetétele, sajátosságai szintén számítanak. A helyi gazdasági, társadalmi kontextus mellett a helyi kormányzás minősége, a helyi bizalomépítési törekvések hatásossága sem mellékes. A helyi dimenzió mellett természetesen a kevésbé vagy csak lassan formálható makro társadalmi, gazdasági, kormányzási/hatalmi, kulturális tényezők szerepe elvitathatatlan (Gustavsen et al, 2014). Az önkormányzatok iránti bizalom ráadásul szorosan összefügg az általános intézményi bizalommal és természetesen az interperszonális bizalom, a társadalmi tőke helyzetével is. Könnyebb a meghatározó

tényezőket sorolni, mint pontosan értelmezni, ha egyáltalán lehet általánosságban, vagy elméleti modellek szintjén. A szakirodalmi áttekintés legfeljebb arra elegendő, hogy a magyar önkormányzati rendszer bizalmi összefüggéseit bizonyos standardok mentén kezdjük el vizsgálni.

A HAZAI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A BIZALOM

Az előzőekben felvázolt elméleti keretek sok megközelítési lehetőséget kínálnak a magyar sajátosságok elemzéséhez, ami nyilvánvalóan meghaladja ennek a tanulmánynak a terjedelmi lehetőségeit és a szerző tudását is. A továbbiakban alkalmazott elemzési fókusz az önkormányzati felhatalmazás, autonómia és a helyi bizalom közötti összefüggés lesz. A választást az indokolja, hogy miközben a hazai önkormányzatok egyre szűkebb mozgástérrel rendelkeznek az emberek irántuk táplált bizalma befolyásolásában, mégis az önkormányzatok iránti bizalom magasabb, mint a központi kormányzaté, és növekvő tendenciájú. A továbbiakban a hazai önkormányzati rendszer formálódásának bemutatása, illetve a helyi politika kutatási eredményei alapján az ellentmondás néhány összefüggésére világítunk rá.

A rendszerváltás, mint esély

Magyarországon az önkormányzás történelmi, kulturális gyökereinek hiánya a központosító állami tradíciókkal és az autonómiák, a civil társadalom fejlettségével is összefügg (Ágh, 1989; A. Gergely, 2017). A rendszerváltás nagy változásokat hozott a helyi önkormányzással kapcsolatos értékrendben, amelyet nem csak a mintakövetés kényszere, hanem a politikai elit nyugatos értékorientációja alapozott meg. A helyi önkormányzatok közjogi és politikai impulzust kaptak a helyi kormányzás iránti bizalom kiépítéséhez. Széles hatásköri felhatalmazás és felülről (is) származó legitimáció birtokában esély mutatkozott a sikeres működésre és a helyi társadalmi elégedettségre. A törvényhozó azonban elhanyagolta a sikeres működéshez szükséges materiális feltételeket. A méret (képeség) és/vagy demokrácia (polgárközelség) dilemmáját illetően a demokrácia mellé állt. A sok kisközség nem volt alkalmas a közszolgáltatások önálló megszervezésére, és a városok sem tudták kompenzálni a kapacitáshiányt, amit csak tetézett a megyei önkormányzatok kiiktatása. A helyi közszolgáltatások minőségromlását és a hozzáférési problémákat nem lehetett az input legitimáció eszközeivel kompenzálni, megjegyezve, hogy az önkormányzatok a helyi demokrácia működtetésében sem jeleskedtek mindenütt, még a „hőskorszakban” sem (Bódi, 2006).

A korrekciók és reformok

A kilencvenes évtized közepétől a csatlakozással járó alkalmazkodási kényszer is a szabályozási feltételek korrekciójára készítetett. Az Európai Unióban támogatott governance modell, a regionális decentralizáció, horizontális partnerség, többszintű kormányzás a versenyképesség növelését célozta meg. Az új értékek, hatalmi szerkezeti elmozdulások nálunk csak felszínesen hatottak, nem épültek be a közpolitikai, intézményi reformokba és különösen nem a döntéshozók fejébe. A területi kormányzásban végrehajtott reformokat az uniós forrásokhoz való hozzáférés, a hatalom exkluzív, „hálózatos” gyakorlása, a hatalom koncentrálásának szándéka mozgatta. Elmaradt a helyi önkormányzatok működésének racionalizálása, helyzetbe hozása, a „regionalizáció” inkább a választott megyei önkormányzatok kiszorítását szolgálta.

A helyi társadalom aktivitása is ellentmondásosan formálódott. A rendszerváltás idején még kiugróan magas választási részvétel mérséklődött, a civil társadalmi szervezetek fokozatosan kiszorultak a formális képviselőtestületekből, és a helyi informális hálózatokból is (Bóhm, 2006). A civilszektor önkormányzati/állami, illetve pártfüggőségben működött, csak kivételesen tudott saját erőforrásai és kapcsolati tőkéje alapján, autonóm szereplőként megjeleníteni a helyi politikában (Kákai, 2004). Ha elmaradnak felülről a demokratizálási, decentralizálási impulzusok, akkor az autonómia feltételeivel nem rendelkező társadalmakban a helyi kormányzatok szerepe erősödik a civilek rovására. A helyi kormányzatok domináns szerepe egyébként a fejlett demokráciákban és erős civil társadalmi környezetben is kimutatható. Egy 30 országra kiterjedő kutatás szerint a részvételi demokrácia szempontjából a társadalmi tőke szerepe másodlagos a helyi politikusok bevonó vagy kizáró attitűdjéhez képest (De Vries, 2002: 92.). Magyarországon az erős közjogi és elosztó hatalommal felruházott önkormányzatok szerepe a helyi hálózatokon belül szükségszerűen vált túlsúlyossá. A domináns szerep betöltéséhez azonban egyre kevésbé volt elegendő a mozgáster, a végrehajtás feltételrendszere.

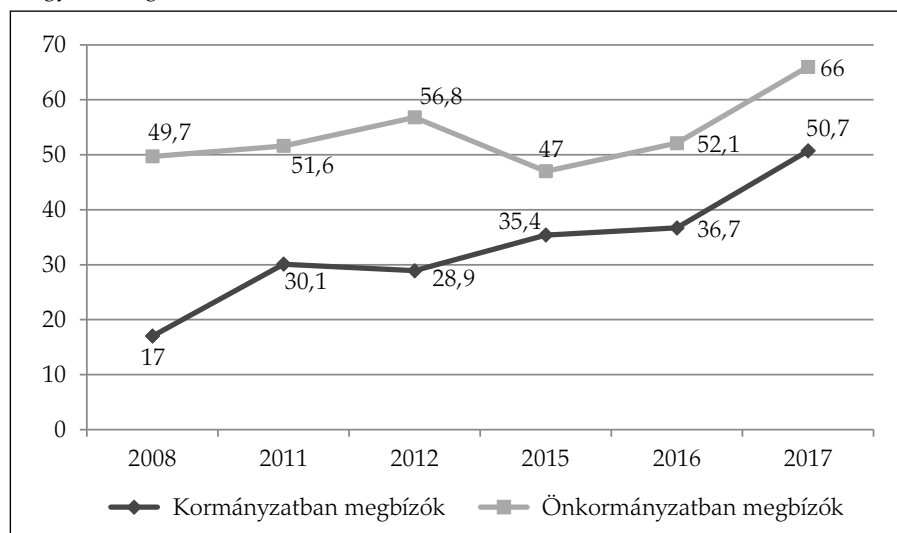
A válság, a centralizáció és az önkormányzatok iránti bizalom

Az önkormányzati szektorban elmaradt konszolidáció, a működési, pénzügyi feltételek romlása, majd az általános válság az önkormányzatok egy részének eladósodásához vezetett, ami érvanyagot szolgáltatott a drasztikus közjogi változásokhoz. Az új, 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény nem csak konszolidációs, válságkezelő-keret volt, hanem egy új állami és önkormányzati értékrend terméke. A magyar önkormányzatok 2010 után szélsőséges mértékű centralizációt szenvedtek el, sok közfunkciót elveszítettek, mozgásterük

a döntési, finanszírozási szabadság tekintetében is szűkült (Szente, 2012; Horváth M., 2014).

A felhatalmazás és autonómia nagyobb mértéke általában visszatükröződik az önkormányzatok iránti erősebb bizalomban. Nehéz megválaszolni ennek alapján, hogy vajon miért nőtt Magyarországon az utóbbi években tovább a helyi önkormányzatok iránti bizalom (1. ábra).

1. ábra. A helyi önkormányzatban és a kormányzatban megbízók arányának változása Magyarországon 2008 és 2017 között (%)



Forrás: Eurobarometer (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>)

Ha az autonómia és a mozgástér szerepe nem domináns, akkor vajon az emberek mire alapozzák a bizalmukat az önkormányzatok iránt, kérdés, hogy a közszolgáltatások oldaláról kapunk-e választ? Saját korábbi kutatási eredményeink az ellentmondást inkább erősítik. Két időszakban, 1500-1500 fős reprezentatív lakossági mintán készült kérdőíves felmérés eredményei szerint az emberek a közszolgáltatások megszervezésében továbbra is az önkormányzatokat preferálják. Nem érzékelik, vagy nem támogatják, hogy már nem az önkormányzatok felelősek a közoktatásért, a különböző egészségügyi, szociális és közmű-szolgáltatásokért. Amikor arról kérdeztük őket 2013-ban, hogy melyik fenntartóban bíznak a leginkább, akkor a helyi önkormányzatok szerepeltek az első helyen (52%) az állami, magán, civil és egyházi szolgáltatóval szemben. 2017-ben is a megkérdezetteknek csak mintegy 30%-a értett egyet azzal, hogy az állam vett át az önkormányzatoktól intézményeket. Azt is ér-

zékeltük, hogy az emberek különösen a humán szolgáltatások terén igényelik az önkormányzati szerepvállalást (ÁROP, 2012–2013; KÖFOP, 2017–2018). Az emberek az önkormányzatok iránti bizalmat tehát nem az önkormányzati teljesítményre, a közszolgáltatásokkal való elégedettségre alapozzák. Ha hozzáteszük, hogy a helyi politikai aktivitás, a társadalmi részvétel, a civil szervezetek szerepvállalása is hanyatló tendenciát mutat, akkor különösen bizonytalanná válik a szakirodalomban kimutatott input és output legitimáció bizalmat erősítő szerepe.

A helyi önkormányzati elit bizalmi sajátosságai oldaláról is nehéz értelmezni az önkormányzatok pozícióvesztése nyomán bekövetkezett változásokat. A hivatkozott OTKA-kutatás során végzett empirikus felmérés* szerint a polgármesterek intézményi bizalmi szintje nem tér el jelentősen az általánosan jellemző intézményi bizalmi sajátosságoktól. A helyi politikai elit csak lazán kapcsolódik a makro politikai szférához, és a közéletben eltöltött idővel fordított arányban alakul a bizalom erőssége. A megkérdezettek túlnyomó többsége egyébként függetlenként indult a választásokon, a pártokhoz kötődő polgármesterek pedig a kormányzó pártok színeiben nyertek többségében mandátumot. Vizsgálati adataink szerint a polgármesterek interperszonális (partikuláris) bizalma elsősorban a családtagok, közvetlen barátok körére irányul és kisebb a szomszédok, vagy általában a helyi társadalom irányában. A polgármestereknek sem az intézményi, sem a társadalmi, interperszonális bizalmi jellemzői nem igazolnak vissza erős, helyi integráló szerepet. Ezek az adatok felvetik a kérdést, vajon a polgármestereknek a központi hatalomhoz kötődő szerepe és a helyi közösség összetartó ereje hogyan érvényesülhet a jövőben? A korábbihoz képest lényegesen gyengébb hatalmi pozícióban lévő helyi kormányzatok betölthetnek-e egyáltalán integráló szerepet és hozzájárulhatnak-e a helyi bizalom alakulásához.

VÁLASZOK HELYETT KÉRDÉSEK

Ami az önkormányzatok iránti bizalom tudományos kutatásának elméleti, módszertani bázisát illeti, kétségtelen, hogy vannak olyan eredmények, elméleti keretek, amelyek segítenek az eligazodásban. Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a nemzeti szintű elemzéseknek ebben a témában különösen nagy szerepe van. Nehéz ugyanis adatok, információk hiányában a nagyon sokfajta

* A kutatás keretében 2017 tavaszán került sor egy kérdőíves adatfelvételre Baranya megye 1000 fő alatti településeinek polgármesterei körében. A települések kiválasztása rétegzett mintavétellel történt, a személyes lekérdezés során 163 polgármestert sikerült bevonni a vizsgálatba.

determináns helyét, szerepét azonosítani. A LAI- és RAI-adatok birtokában elemezni lehet a bizalom és az autonómia alakulása közötti általános összefüggést, viszont nagyon sok dimenzió mélyebb, nemzeti szintű elemzéseket igényel. Nem véletlen, hogy a magyar szituáció megértése előtt a kérdések feltétele van egyelőre napirenden.

Az önkormányzatok autonómiája középtávon nem erősödik, a felhatalmazás köre nem bővül, erős marad a kormányzati forrásokon és kapcsolatokon alapuló függés. Az életkörülményekben, a közszolgáltatások minőségében meglévő nagyon jelentős területi, települési különbségek pedig differenciálják a helyi önkormányzatok mozgásterét és természetesen a lakosság elégedettségét is. Feltételezni lehet, hogy a helyi életkörülményekkel való elégedetlenség hosszabb távon rontja vagy legalábbis erősen differenciálja az önkormányzatok iránti bizalmat is. Tehát sem az önkormányzati mozgáster, autonómia, sem a közszolgáltatásokkal való elégedettség tekintetében nincsenek pozitív kilátások.

Kérdés, hogy a helyi önkormányzatok szerepköre elmozdul-e a helyi közösség-szervezés és érdekérvényesítés irányába, ami hozzájárulna a bizalom megőrzéséhez. A helyi társadalom fogadókészsége erre azonban nagyon korlátozottnak tűnik, így lassan inkább erodálódik, mint erősödik a bizalom. Meg is fordulhat a trend a kormány és az önkormányzat iránti bizalom viszonyában, nem kizárt, hogy a kormányzat iránti bizalom erősebb lesz a helyi önkormányzatokhoz képest, amit nemcsak a két kormányzati szint hatalmi szempontból aszimmetrikus viszonyrendszere indokolhat, hanem az egész politikai rendszerben lezajló „hibrid demokratikus” változások, a populizmus, a politikai kommunikáció beszűkülése stb.

Az önkormányzatok gyenge hatalmi pozícióban képesek lesznek-e és hogyan, a helyi bizalmi pozíciókat megőrizni? Vélhetően az input legitimációs intervenciókra, a nyitottabb és kooperatívabb helyi politikára, helyi szövetségekre, a helyi erőforrások mozgósítására nagy szükség lesz. Erősebb helyi beágyazottsággal sem biztos, hogy sikerül nagyobb befolyást szerezni a helyi fejlődést és életminőséget meghatározó központi közpolitikai döntésekben, de azok nélkül, csak a patriarchális függés opciója marad.

Nyitott kérdés az is, hogy az önkormányzatok képesek-e a makropolitikai szinten önálló szereplőként megjelenni, támaszkodva a helyi támogatásra. Az önkormányzatok mozgásterében azonban erősen korlátozott mindenféle szövetségek irányában, bár nyilvánvalóan itt az önkormányzatok mérete, kapacitása, funkciói, pozíciója erősen differenciálhat. A harminc éves önkormányzás története arra utal, hogy nincs tartós politikai szövetségese a helyi önkormányzatoknak. Centralizált, szűkülő politikai arénákban a helyi politika nem egyszerűen másodrendűvé, hanem jelentéktelenné válhat.

IRODALOM

- Ágh Attila (1989): *Az önszabályozó társadalom: A civil társadalom Nyugat és Kelet-Európában*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- A. Gergely András (2017): A „tegnapi” és „mai” civil társadalom. Fogalom-történet, röviden. *Metszetek*, 6/3: 158–176. DOI: 10.18392/metsz/2017/4/11 http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201703_09.pdf
- Almond, Gabriel–Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: The Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- ÁROP-1.1.22-2012-2012-001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” (2013–2014). Projektvezető: Pálné Kovács Ilona–Finta István. Pécs, MTA KRTK. <http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok>
- Balázs Zoltán (2002): A bizalom fogalma. *Századvég*, 7/24: 27–48.
- Bevir, Mark (ed) (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE.
- Boda Zsolt (szerk.) (2016): *Bizalom és közpolitika: Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet–Argumentum.
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 2: 27–54.
- Bódi Ferenc (2006): A falusi önkormányzatok újjáéledése és demokráciadeficitje. In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. Budapest, MTA PTL, 321–341.
- Bodor Ákos–Grünhut Zoltán (2014): Dilemmák a területi tőke modelljének alkalmazhatóságáról. A társadalmi tőke problémája Camagni elméletében. *Tér és társadalom*, 3: 3–17. <https://doi.org/10.17649/TET.28.3.2602>.
- CEMR (2013): *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Brussels, CCRE–CEMR.
- Coleman, James (1990): *Foundations of social theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cooper, Christopher A.–Knotts, Gibbs H.–Brennan, Kathleen M. (2008): The Importance of Trust in Government for Public Administration: the Case of Zoning. *Public Administration Review*, 5–6: 459–468. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00882.x>.
- Csizmadia Zoltán–Páthy Ádám (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése. *Tér és Társadalom*, 2: 63–91. <https://doi.org/10.17649/TET.24.2.1314>
- Dahl, Robert–Tufte, Edward (1973): *Size and democracy*. Palo Alto, Stanford University Press.
- Denters, Bas (2002): Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20/6: 793–812. <https://doi.org/10.1068/c0225>.
- Eurobarometer (2012): No. 77, Spring 2012, Appendix.
- Fitzgerald, Jennifer–Wolak, Jennifer (2016): The roots of trust in local government in Western Europe. *International Political Science Review*, 37/1: 130–146. <https://doi.org/10.1177/0192512114545119>.
- Fukuyama, Francis (2000): *Social capital and the civil society*. IMF Working Paper, Number 74. Washington. <http://dx.doi.org/10.5089/9781451849585.001>

- Füzér Katalin (2015): A bizalom társadalomelmélete és a társadalmi tőke szociológiai elmélete. *Századvég*, 78/4: 5–19.
- Geddes, Mike (2011): Debate: Neoliberalism and local governance: global contrast and research priorities. *Policy and politics*, 39/3: 439–447. <https://doi.org/10.1332/147084411X581826>
- Geddes, Mike (2014): Neoliberalism and local governance: radical developments in Latin America. *Urban Studies*, 51/11: 3147–3163. <https://doi.org/10.1177/0042098013516811>
- Glaser, Mark A.–Denhardt, Robert B. (1997): *Local Government Performance. Through the Eyes of Citizens*. Newark, University of Delaware.
- Gremion, Pierre (1976): *Le pouvoir périphérique*. Paris, Edition de Seuil.
- Grimmelikhuijsen, Stephan (2010): Transparency of Public Decision-making: Towards Trust in Local Government. *Policy and Internet*, 2/1: 5–35. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1024>.
- Grote, Jürgen–Gbkpi, Bernard (eds.) (2002): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen, Leske+Budrich.
- Gustavsen, Annelin–Roiseland, Asbjorn–Pierre, Jon (2014): Editorial. Toward output legitimacy in local government? *Urban Research and Practice*. 7/2: 19–22. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910933>.
- Gustavsen, Annelin–Roiseland, Asbjorn–Pierre, Jon (2014/b): Procedure or performance? Assessing citizen's attitudes towards legitimacy in Swedish and Norwegian local government. *Urban Research and Practice*, 7/2: 200–212. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910924>.
- Haasis, Hans-Arthur (1978): *Kommunalpolitik und Machtstruktur*. Frankfurt/Main, Haag-Herschen Verlag.
- Haus, Michael (2014): Mirror of the state or independent image? – Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy. *Urban Research & Practice*, 7/2: 123–136. <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910919>.
- Herian, Mitchel (2014): Trust in Government and Support for Municipal Services. *State and Local Government Review*, 46/2: 82–90. <https://doi.org/10.1177/0160323X14533706>.
- Hetherington, Marc J. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Hooghe, Liesbet–Marks, Gary–Schakel, Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. Abingdon–New York, Routledge.
- Holmberg, Sören–Rothstein, Bo (2017): Trusting other people. *Journal of Public Affairs*, 17: 1–2. <https://doi.org/10.1002/pa.1645>.
- Horváth M. Tamás (2014): Átváltozás. (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014). *Új Magyar Közigazgatás*, 7/1: 30–35.
- Illner, Michal (2013): Fragmented Structure of Municipalities in the Czech republic – An advantages or a Problems? In: Pálné, Kovács Ilona–Scott, James–Gál, Zoltán (eds.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, CERS HAS. 444–454.
- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, Princeton University Press.
- Johansson, Vicki–Montin, Stig (2014): What if performance accountability mechanisms engender distrust. *Urban Research and Practice*, 7/2: 213–227. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910925>.

- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London, SAGE.
- Jérome, Bruno–Lewis-Beck, Michael S. (1999): Is local politics, local? French evidence. *European Journal of Political Research*, 35: 181–197. <https://doi.org/10.1023/A:1006910222585>.
- Kaase, Max (1999): Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe. *West European Politics*, 22/3: 1–21. <https://doi.org/10.1080/01402389908425313>.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Budapest, Századvég.
- KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001: *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés*. Modernizációs alprogram. (A lakossági felmérés vezetője: Kákai László) 2017–2018. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A kutatási jelentés egyelőre nem érhető el publikált formában.
- Ladner, Andreas–Keuffer, Nicolas–Baldersheim, Harald (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 26/3: 321–359. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Levi-Faur, David (ed) (2012): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Lidström, Anders–Baldersheim, Harald (2016): *A comparative approach to local government legitimacy*. Prague, Paper presented at ECPR Conference.
- Lovering, John (2011): The new regional governance and the hegemony of neoliberalism. In: Pike, Andy–Rodríguez-Pose, Andrés–Tomaney, John (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*. London and New York, Routledge. 581–595.
- Mischler, William–Rose, Richard (2001): What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34/1: 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>.
- Newton, Kenneth (2006): Political support: Social Capital, Civil Society and Political and Economical Performance. *Political Studies*, 54/4: 846–864. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00634.x>.
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- Osborne, Stephen P. (ed) (2010): *The New Public Governance?* London, New York, Routledge.
- Osborne, Stephen–Brown, Louise (2011): Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89/4: 1335–1350.
- Page, Edward C.–Goldsmith, Michael (eds.) (1987): *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London, Sage.
- Pálné Kovács Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció. Szétfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, MTA.
- Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, Robert D.–Leonardi, Robert–Nonetti, Raffaella (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.
- Putnam, Robert D (ed) (2002): *Democracies in Flux. the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford, Oxford University Press.

- Rahn, Wendy M.–Rudolph, Thomas J. (2001): *Spatial Variation in Trust in Local Government: The Roles of Institutions, Culture, and Community Heterogeneity*. Paper presented at the Center for the Study of Democratic Politics Trust in Government Workshop, Princeton University, Nov.
- Rahn, Wendy M.–Rudolph, Thomas J. (2002): Trust in Local Governments. In: Barbara Norrander–Clyde Wilcox (eds.): *Understanding Public Opinion*, 2nd edition. Washington, CQ Press.
- Rodden, Jonathan–Wibbels, Erik (2010): Dual accountability and nationalisation of party competition: Evidence from four federations. *Party Politics*, 17. 5. 629–653. <https://doi.org/10.1177/1354068810376182>.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2013): Do Institutions Matter for Regional Development. *Regional Studie*, 47. 7. 1034–1048. pp. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>.
- Roos, Katarina–Lidström, Anders (2014): Local policies and local government legitimacy. The Swedish case. *Urban Research and Practice*, 7/2: 137–152. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910920>.
- Rudolph, Thomas J. (2009): Political trust, ideology, and public support for tax cuts. *Public Opinion Quarterly*, 73: 144–158. <https://doi.org/10.1093/poq/nfp012>.
- Steiner, Jürg (2012): *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Swianiewicz, Pawel (2010): Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution? In: Swianiewicz, Pawel (ed): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI. 1–23.
- Szente Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2/11–14.
- Tóth István György (2009): *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékrendszerében*. Budapest, TÁRKI.
- Van de Walle, Steven–Bouckaert, Geert (2003): Public Service performance and trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26/8–9: 891–913. <https://doi.org/10.1081/PAD-120019352>.