

1. FEJEZET

A területi reformok elmélete

Pálné Kovács Ilona

1. A reformok kutatásának története

A kormányzással foglalkozó hatalmas állam-, politika- és közpolitika-tudományi szakirodalom megkerülhetetlen témája a reform, hiszen a kormányzati rendszerek alkalmazkodása, változása nélkülözhetetlen feltétel a gazdaság, a társadalom működőképességének megtartásához. Az érdeklődés központjában hosszú ideig inkább az állt, hogy a reformok milyen célokat tűztek ki, milyen eredményeket produkáltak. Amikor a kormányzati rendszerekben is egyértelművé váltak a globalizációs hatások, konvergenciák, összehasonlító, elsősorban közgazdaságtudományi jellegű munkák tömege törekedett a szükséges elméleti, módszertani standardokat kialakítani, és a reformtendeket azonosítani. E munkák is fokozatosan szembesültek azzal, hogy értelmezni kell a főiránytól való eltéréseket, devianciákat jobbra kulturális, történelmi, majd konkrét gazdasági, intézményi, társadalmi kontextusbeli különbségekre visszavezetve (HESSE 1991, NORTON 1994, LARSSON et al. 1999, LOUGHLIN 2001, HOOGHE et al. 2008, LOUGHLIN et al. 2011, KUHLMANN–WOLLMANN 2014). Az összehasonlító politikaelemzés a hatvanas években számtalan elméleti és módszertani kérdést vetett fel, leginkább azt, hogy az azonosságokat és különbségeket alapvetően a politikai, kormányzati beavatkozások vagy a környezet különbségeivel magyarázzuk (BLOMQUIST 1999). Ennek ellenére a legutóbbi időkig az tapasztalható, hogy az összehasonlításokba vont esetek, országok kiválasztása gyakran indoklás nélkül marad, illetve az esetszámok növelésével törekszenek a módszertani problémákat korrigálni.

Csak a legutóbbi évtizedekben érzékelhető, hogy speciális figyelem irányul a reformok folyamatára, a reformkapacitásokra, az egyes rendszerek változási, változtatási, adaptációs képességére. Ebben különösen a közpolitika tudományának volt szerepe, hiszen a kormányzást segítő profiljából következően szembesült azzal a kényszerrel, hogy nemcsak a reformok céljában, irányainak kijelölésében van szükség segítségre, hanem abban is, hogy megkeresse a reformkudarok okait és rámutasson a sikeres végrehajtás szervezeti, eljárási, információs, legitimációs feltételeire. A közpolitika tudománya a reformok két típusát ismerte, az átfogó, egyszeri reformokat, amelyek drasztikus változásokat eredményeznek rövid idő alatt, illetve a lépésről lépésre araszoló (muddling through), inkrementalista módszert. A Lindblom nevéhez fűződő kislépések tudománya, a lépcsőzetes ág módszer gyakrabban érvényesült, mint az ún. racionális, átfogó *gyökér* módszer (LINDBLUM 1994), ezért a folyamatos változások elfogadottabbakká váltak a sokszerű reformokhoz képest. A reformokhoz közelítés fókusza

viszonylag szűk volt hosszú ideig, mert a reformok túlnyomó többsége a közgazdaságban, az ágazati közpolitikákban zajlott. A kormányzati rendszerekben itt volt a legnagyobb szükség folyamatos változásokra, itt érvényesültek a nemzetközi standardok, olyan divatos irányzatok, mint a New Public Management (NPM), amelyek a kormányzás hatékonyságát tartották a legfontosabb célnak. A közpolitikai elemzések a reformok értelmezésében is jellemzően az egyes közpolitikák formálásában kidolgozott és alkalmazott, erősen angolszász kulturális befolyás alatt álló elméleteket (az intézményi közgazdaságtanból induló public choice, fiskális föderalizmus, közpolitikai ciklusok) kezdték használni (KICKERT 1997, POLLITT–BOUCKAERT 2004, HORVÁTH M. 2005).

Az ismétlődő kudarcok vezettek annak felismeréséhez, hogy a reformok eredményei a közgazdaságban csak akkor lesznek tartósak, fenntarthatóak, ha sokkal komplexebb megközelítésben elemzik a reformfolyamatokat, ráirányítva a figyelmet a reformok által érintett szereplők, intézmények érdekeire, értékeire stb. (SCHNEIDER–HEREDIA 2003). Az is kiderült, éppen a nemzetközi policy transzferhez fűződő felfokozott várakozásokkal kapcsolatos csalódások nyomán, hogy nemcsak az angolszász és kontinentális rendszerek közötti különbségek (PETERS 1997), hanem a rendszerváltó országok sajátosságai is korlátozzák az ideális minták beültetését. Rámutattak arra a paradoxonra, hogy a legradikálisabb reformokat a hatékony közgazdasággal rendelkező, fejlett országokban hajtják végre, ahol erre kevésbé van szükség. A rosszul kormányzott országokban a legkisebb az igény a reformokra, s a legkevésbé felkészültek szakmailag a végrehajtásra (WRIGHT 1997, KUHLMANN–WOLLMANN 2014). A közpolitikai, közgazdaságtan-szervezési divatirányzatokat a nemzetközi szervezetek szakértői terjesztették anélkül, hogy a konkrét alkalmazás feltételeivel tisztában lettek volna. A reformok csomagban kapcsolódtak össze, de egyes érdekcsoportok és további reformigények megjelenése a reformok feletti szilárd politikai uralmat gyakran veszélyeztették.

Kaufman (1998) a dél-amerikai és kelet-közép-európai reformok összehasonlítása során a reformok átfogó megközelítéséhez különböző tényezőcsoportokat azonosított (politikai, gazdasági, közpolitikai és nemzetközi), melyeket később kiegészített a társadalmi, kulturális összefüggésekkel (2003). Tudomásul kellett venni, hogy a rendszerváltó országokban egyértelműen hosszabb idő szükséges, amíg az előnyök egyáltalán jelentkezhetnek, hiszen nem egyszerűen állami, intézményi változásokat hajtanak végre, hanem teljes gazdasági, társadalmi átalakulással kellett megbirkózniuk, s az átalakulás költségei is magasak (TEMMES 2000).

A közpolitika tudománya komplexitását több értelemben is hangsúlyozzák az utóbbi időszakban. Egyrészt egyértelművé vált, hogy az egyes közpolitikai ágazatokat, beavatkozásokat elszigetelten elemző és kezelő megközelítés elégtelen, másrészt minden policy terület, illetve beavatkozás különböző elméleti bázisokon elemezhető, harmadrészt a közpolitika már nem korlátozódhat a „köz” szektorra, miután a közgazdaság hibriditása egyre nyilvánvalóbb, sajátos keverékként magán viseli a köz, magán és harmadik szektorok számtalan vonását (EMERY–GIAUQUE 2014). A közpolitikai elemzés nem pusztán a döntéseket, hanem a végrehajtás folyamatát és hatását, eredményét is át kell, hogy fogja (PETERS–PIERRE 2006). Abban eltérnek a vélemények, hogy közpolitika tudománya mennyire objektív és politika-mentes. Mindenesetre egyre inkább Stone véleménye látszik megalapozottabbnak, aki az új intézményi közgazdaságtanra épülő public choice elmélet paradoxonjának azt tekinti, hogy a közpolitikai, *racionális* döntések sem mentesek a politikától, ezért a politikát az elemzések nem kerülhetik ki (STONE 2001).

A reformok hatalmi, politikatudományi, szociológiai, kulturális-társadalomlélektani összefüggései egyre inkább foglalkoztatják a társadalomtudományokat, és jelentős elméleti, módszertani hozzájárulást produkáltak a reformok, a kormányzati változások megértéséhez. A kormányzatok reformkapacitása (tehát a változásokhoz való alkalmazkodási, változtatási képessége) nagyszámú formális és informális vétőpontok, szereplők függvénye, amelyek jelenléte, befolyása végső soron az általános politikai, kormányzati intézményi és kulturális keretektől következik. Tsebelis (2002) elemzése arra mutat rá, hogy a hatalmi modell vagy a pártrendszer mellett az egyes kormányzatok változásra való képességének megértéséhez milyen segítséget nyújt az egyéni és intézményi vétőszereplők azonosítása és egymáshoz való viszonyának feltárása. A szervezéstudomány, tudásszociológia hozzájárulása a reformfolyamatok megértéséhez elsősorban a döntési folyamatok, arénák, hálózatok, a szereplők tudása elemzésében jelölhető meg (RHODES 1997b, OSTROM 2005, SABATIER-WEIBLE 2007, CASTELLS 2006).

A világ sok országára kiterjedő empirikus kutatások (World Value Survey, Eurobarometer, European Social Survey) a kulturális, illetve értékösszefüggésekre fókuszáló tudományos iskolák, egyértelmű evidenciákkal szolgálnak a kormányzati rendszerek, intézmények működésében az értékek, tudás, morál, bizalom, általánosabban a társadalmi tőke meghatározó szerepének értelmezéséhez (PUTNAM et al. 1993, HOFSTEDE 2001).

Összességében mára a társadalomtudományok sokkal szélesebb elméleti és módszertani arzenálja áll rendelkezésre a tágabb kormányzati és a szűkebb közigazgatási reformok értelmezéséhez. Ennek ellenére a reformok rendkívül változatos képet mutatnak nemcsak tartalmukban, hanem folyamatukban is. Ezért lehet egyetérteni azzal a véleménnyel, hogy a kormányzatok, közigazgatások formálódásában rendkívül nehéz korrekt összehasonlításokat végezni (BLOMQUIST 1999). A konvergencia, divergencia változó arányban van jelen a nemzeti kormányzati, közigazgatási rendszerekben még akkor is, ha a globális uniformizáló befolyás dominánsnak tűnik a reformpolitikai diskurzusokban. A végrehajtás, és különösen a reformok eredménye tekintetében azonban a változatosság sokkal inkább jellemző (KUHLMANN-WOLLMANN 2014). A továbbiakban azokra az összefüggésekre koncentrálunk, amelyek a területi reformokat különösen érintik, szelektálva a kínáló megközelítési lehetőségek közül.

2. A területi reformok specialitásai

A területi reformokat a szakirodalom többnyire a közigazgatási reformokhoz sorolja. Kétségtelen, hogy a területi kormányzás két fő szektora, az önkormányzati és dekoncentrált intézményrendszer a végrehajtó hatalmon belül helyezkedik el. A területi reformok azonban nem azonosíthatók kizárólag a helyi önkormányzatokat, és dekoncentrált intézményeket érintő változásokkal. A területi kormányzati struktúra, a léptékek átalakítása nem csak a közigazgatást érinti, illetve érintheti, jelentősége akár makropolitikai is lehet, például a föderalizmust érintő, vagy megcélzó reformok esetén. Ugyanakkor a területi léptékek, határok átalakítása nem feltétlenül vezet a hatalmi viszonyok megváltozásához, decentralizációhoz vagy centralizációhoz, a hatalmi szerkezet pedig átalakulhat változatlan területi struktúra mellett is. Elvszerűen tehát a területszervezési reformokat és a decentralizációt, ahogy szokás fogalmazni a vertikális, kormányzaton belüli változásokat

(KUHLMANN-WOLLMANN 2014) meg kell különböztetni, még akkor is, ha a két reformtípus gyakran szorosan összekapcsolódik (PIKE et al. 2012:15). Amikor a továbbiakban területi reformokat említünk, kompromisszumos megoldást alkalmazunk. Azokra a lényegi változásokra használjuk a kifejezést, amelyek nem, vagy nem pusztán a földrajzi határok vonatkozásában érvényesülnek, hanem valóságos hatalommegosztási következményekkel járnak, tehát decentralizációs vagy centralizációs célokat szolgálnak.

A területi reformokkal, illetve a területi kormányzatokkal foglalkozó szakirodalom, a nemzetközi szervezetek által készített összehasonlító közpolitikai elemzések gyakran összemosák, vagy elhanyagolják a területi reformok, illetve különösen a területi kormányzás különböző dimenzióit, különösen azt, hogy az új területi léptékek létrehozása milyen intézményeket érint, ténylegesen milyen következményekkel jár. Ennek oka, hogy a reformok következményeinek átfogó értékelése még gyermekcipőben jár (KUHLMANN-WOLLMANN 2014). Természetesen nehéz a folyamatok dinamikáját pontosan megragadni, éppen az ezen a területen jellemző gyors változások és a problémakör rendkívül komplexitása miatt. Mint többször említettük, a területi reformokkal, illetve a decentralizációval a szakirodalom elsősorban tartalmi szempontokat követve foglalkozik (*mit*). E tekintetben leggyakrabban a fiskális föderalizmus, a pénzügyi decentralizáció a fókusz, már csak azért is, mert a nemzetközi szervezetek, a Világbank, az OECD, a pénzügyi hatékonyságot hangsúlyozták (DAFFLON-MADIES 2011). A kormányzás minőségét mérő általános governance indikátorok között egyébként nem szerepel a decentralizációt mérő elem, bár kidolgoztak kifejezetten decentralizációt mérő indikátorokat is. A területi szempontok elhanyagolása, elnagyolása azért ellentmondásos, mert a nyolcvanas évek közepétől a világ mintegy hatvan országában zajlott decentralizációs reform, amelyeket a nemzetközi szervezetek alapos mérlegelés, a tapasztalatok elemzése nélkül ajánlottak az érintett fejlődő, rendszerváltó országok számára (HUTCHCROFT 2001).

Ugyanakkor a nemzetközi szervezetek ismerték fel, hogy a decentralizációs reformhoz szükséges kapacitások felmérése különösen bonyolult feladat, komplex, ágazatokat átfogó lépések szükségesek hozzá, és a kapacitásokat minden érintett kormányzati szinten biztosítani kell (LITVACK et al. 1998). A reformcélok formálásának és végrehajtásának folyamata (*hogyan*) azonban egyelőre elhanyagolódik (GAULÉ 2010). Viszonylag kevés olyan munka van, amelyik a területi reformok elemzésekor a *hogyanra* koncentrálna. Ilyenre tekinthető Kuhlmann-Wollmann (2014) munkája mellett Baldersheim és Rose vállalkozása (2010), amelyik szisztematikusan kidolgozott elméleti keretben hasonlítja össze 11 ország *területi választási* (territorial choice) reformjait. A területi választás terminológia arra utal, hogy olyan reformokat elemezték, amelyek földrajzi változásokkal kapcsolódtak össze, tehát amelyek a földrajzi léptékek átalakítására vonatkozó átfogó reformdöntésekre irányultak. Ugyanakkor, a területi választás egyben mindig *hatalmi játék* is, a szerzők által alkalmazott módszertan alkalmasnak tűnt a szereplők, folyamatok elemzéséhez is. A továbbiakban támaszkodunk a szerzőpáros által alkalmazott elemzési szempontokra, amelyek alapvetően a közpolitikai ciklusok elméletére, szakaszaira épülnek. Miután a reformok folyamata nem feltétlenül lineáris, és egyre kevésbé intézményesített (CHRISTENSEN-LAEGREID 2012), ezért figyelmet fordítunk olyan további tényezőkre is, amelyek a magyar reformfolyamat elemzése szempontjából relevánsak.

2.1. Reformkorszakok, kontextusok

A közigazgatási és a területi reformokkal foglalkozó szakirodalomban egyre hangsúlyosabban jelenik meg a reformok időszakát, illetve az egyes országokat hosszabb távon jellemző szűkebb-tágabb kormányzati, gazdasági, társadalmi, kulturális kontextus. Ország-, illetve esettanulmányokból álló, összehasonlító munkák, többnyire az országokat az állami hagyományok, a legátfogóbb társadalmi-gazdasági fejlettség alapján csoportosítják. Gyakran ezek a csoportok egyben regionális-földrajzi lehatárolást, összetartozást is jelentenek (kontinentális, skandináv, dél-európai, kelet-európai stb.). Mint a nemzetközi fejezetben kifejtjük, sokfajta csoportosítás létezik. Egyre komplexebb és egyre kevésbé egzakt az a tényezőrendszer, amelyek mentén értelmezik egy-egy ország területi kormányzását és az azt érintő reformlépéseket. Vannak kifejezetten egzakt mérési kísérletek is, talán éppen azért, hogy a sokszínűség ellenére sikerüljön bizonyos standardokat érvényesíteni (HOOGHE et al. 2008).

A területi reformok szempontjából véleményünk szerint különösen fontos kontextus-elemek egyrészt az adott ország központi-helyi hatalmi modellje, másrészt földrajzi, térbeli szerkezete, harmadrészt az ott érvényesülő külső, nemzetközi befolyások komplex hatásmechanizmusa.

A kontextusnak vannak stabilabb és temporálisabb, általánosabb és országspecifikus összetevői. Általánosan elfogadott a területi reformokat, területi közigazgatásokat, a centralizációt-decentralizációt elemzők körében, hogy a lassan változó állammodellek meghatározó kontextust jelentenek a területi kormányzás számára. A diktatúrák és demokráciák, illetve ez utóbbiak többségi és konszenzusos változatai markáns eltéréseket mutatnak abból a szempontból, hogy milyen szerepe van a helyi kormányzatoknak (LOUGHLIN et al. 2011). Nyilvánvalóan a hatalom megosztására, pluralizmusra épülő politikai rendszerekben a hatalom térbeli megosztása elfogadottabb, bár egyáltalán nincs szó determinizmusról. Hooghe és társainak 42 országra kiterjedő elemzése azt bizonyította, hogy a demokratikus országok általában decentralizáltabbak (HOOGHE et al. 2008).

Loughlin és társai vezetésével készült összehasonlító tanulmányok a kontextust többféle módon közelítik meg. Az egyik munkában az állami tradíciók körébe sorolt tényezők (az alkotmány típusa, állam-társadalom viszonya, politikai forma, és stílus, a közigazgatás domináns megközelítése) alapján történt az országok csoportosítása és ezekhez rendelték a decentralizáció formáit is (LOUGHLIN 2001:5). Hasonló, de komplexebb szempontrendszert alkalmaztak egy későbbi, több országot átfogó összehasonlító kézikönyvben (LOUGHLIN et al. 2011). Mindkettő Lijphart tradicionális demokrácia tipológiájára épít alapvetően, de a demokratikus intézményi és működési rendszerek átalakulási trendjeire rezonálva újabb distinkciókat tesznek az inga, a közvetlen, a részvételi és a konszenzusos demokráciák között, keresve ezek területi kormányzásra gyakorolt következményeit. Egy másik munkában Loughlin a területi kormányzás második világháborút követő reformfolyamatait az egyes korszakokat jellemző globális állammodellekkel kapcsolja össze (2007). Megállapítja, hogy az első, a centralizált jóléti állam korszaka, amikor csak adminisztratív jellegű decentralizáció volt jellemző, a központi végrehajtó hatalom szerepe volt domináns. A második korszak a jóléti állam válsága, az új, neoliberais kormányzati formák és szereplők megjelenése, amikor a reformfolyamatok iránya is sokkal diverzifikáltabb volt, és a trend egyértelműen a decentralizáció irányába fordult. A harmadik korszak az állam átstrukturálódásának

korszaka, elmozdítva a köz és magánszektor továbbá a szintek korábbi arányait. Ez utóbbi két korszakban jelenik meg a politikai decentralizáció, illetve a szintek közötti hatalmi átrendeződés elsősorban a régiók javára. Az utóbbi években újabb korszak körvonalazódik, a válságkezelő, a biztonságot preferáló, *preventív*, következőképpen inkább centralizáló államé (BALDERSHEIM–ROSE 2010:258).

Az állammodellek leírhatóak a klasszikus weberi (hierarchikus, centralizált közigazgatás), később neoliberais (decentralizált governance), majd a neoweberi (az előző két korszakot ötvöző, centralizáló) jelzőkkel is, amelyeket különösen a governance kérdéssel foglalkozó szakirodalom használ a változások leírására (BEVIR 2011). Ezekben a kormányzati korszakokban az állami funkciók és modellek változása mentén a területi reformok más és más kontextusba kerülnek. Természetesen nem zárható ki, hogy területi reformokat hajtanak végre centralizált államfejlődési korszakban, de ezek nagy valószínűséggel nem a decentralizációt szolgálják. Az is feltételezhető, hogy a többnyire top down reformok foratókönyve kevesebb konszenzusos elemet tartalmaz, különösen a központ és a helyi hatalom viszonyrendszerében.

A kormányzati rendszerek evolúciójának fontos állomásánál tartunk. Vélhetően idővel összebékülnek a kormányzás tartósan bizonyuló neoliberais és neoweberi elemei (DRECHSLER–KATTEL 2008/2009), de mindenképpen célszerű és aktuális a két kormányzati paradigma és a decentralizáció összefüggéseit elemezni. E kormányzati paradigmák eltérő feltételeket jelentenek a hatalom térbeli megosztása számára, még akkor is, ha a decentralizációs ciklusokat sem kizárólag a kormányzati rendszerek generális modellje determinálja. Az utóbbi években a válságok kezelésére vállalkozó reformok egyértelműen centralizáló jellegűek. Nem véletlen, hogy az önkormányzatokat tömörítő nemzetközi szervezetek aggodva figyelik a folyamatokat, megállapítva, hogy az általánossá váló költségvetési megszorításoknak még a formailag decentralizáló reformok közepette is negatív következményei vannak az önkormányzati autonómiára (CEMR 2013).

Az egyes kormányzati korszakokban jellemző közös trendek elsősorban a társadalmi, gazdasági folyamatokra globálisan ható objektív tényezőknek köszönhetőek, de nem hanyagolható el a kormányzati reformokban megjelenő tudatos konvergencia törekvés, a nemzetközi szervezetek befolyása. Világméretben zajlott az NPM-mozgalom erős nemzetközi befolyás mellett, közigazgatási reformok tömegét váltva ki. Európában különösen a regionális reformoknak volt hatásos külső motivációja, *globális kontextusa* az integráció maga. A többszintű kormányzás (MLG) eszméje az európai integráció elmélyítésének eszközeként merült fel a nyolcvanas, de különösen a kilencvenes évtizedben, feltételezve, hogy a nemzeti kormányzatok alatti szintek, a régiók megerősítése és bevonása a döntéshozásba együtt jár a nemzetállami szint meggyengülésével. Az MLG nem írható le a szintek között stabil és kiegyensúlyozott hatalmi arányokkal. Keating 2008-ban már nem tartotta elég befolyásosnak az európai kormányzás *harmadik*, regionális szintjét, belátva, hogy a területi kormányzatok túl heterogének (KEATING 2008:633), bár szerinte a hatalom térbeli szerkezetének átalakulása velünk marad a következő évtizedekben is, kérdés, hogy milyen irányban.

A különböző közpolitikák és a kormányzati rendszerek terén megnyilvánuló konvergencia, az ún. európaizáció folyamata sem gyakorolt tartós és domináns hatást a nemzeti területi közigazgatások formálásában, talán azért, mert az európaizáció folyamatában éppen a területi aspektust hanyagolták el a leginkább (JONES–CLARK 2010). Az európai befolyás

(amivel a kötet külön fejezete foglalkozik) tehát messze nem volt elegendő az egyes tagállamokban valóságos regionális reformok végrehajtásához. Ez még azokra az új tagállamokra is igaz, amelyek tekintetében az ún. kondicionalizmus sokkal szigorúbban érvényesült a korábbi időszakban csatlakozó országokhoz képest (HUGHES et al. 2004).

Összességében a területi kormányzatok heterogenitása tükrében azt állíthatjuk, hogy a nemzeti kontextusnak nagyobb jelentősége van a nemzetközi befolyásnál. Fontos hangsúlyozni, hogy nem a globalizáció és a nemzeti szuverenitás mérlegre tételéről van szó. A globalizáció számtalan formában korlátozza, behatárolja a nemzetállami kormányzatok mozgásterét és szerepvállalását is. A többszintű vagy, ahogy ugyancsak hívják, globális vagy *metakormányzás* (JESSOP 2011) elkerülhetetlen valóság, amely átszövi a nemzeti kormányzati rendszereket, és hatással van a szubnacionális kormányzati szintek mozgásterére is, de kétségtelenül vannak korlátai. Úgy tűnik, hogy a nemzeti kormányzás modelljének formálásában a nemzetközi szervezetek, vagy éppen az Európai Unió *diktálta* kormányzati divatok, minták nem jelentenek döntő meghatározottságot.

A hazai kontextus, az adott ország kormányzati tradíciói, politikai kultúrája (*soft kontextus*) és fejlettsége, főbb gazdasági, társadalmi stb. sajátosságai (*hard kontextus*) a külső hatásokhoz képest erősebb hatással vannak a reformok tartalmára, sikerére egyaránt. A területi reformok belső, nemzeti kontextusában kiemelendő továbbá a térbeli dimenzió (az adott ország térbeli szerkezete, településhálózata, regionális egyenlőtlenségei), ami a reformok hatalmi kontextusát, koreográfiáját is meghatározza. Mint a későbbi fejezetekben többször kitérünk rá, például a nagyobb, erős városok jelentős befolyással rendelkeznek a területi reformok formálásában és végrehajtásában, míg az elaprózott kistéleplések társadalmi másként viszonyul a reformokhoz. A magyar reformok megértéséhez kevésbé fontos, de az európai regionális mozgalmaknak nagyon markáns sajátossága az egyes régiók etnikai, politikai identitás keresése, ami nemcsak a térbeli kormányzás modelljét alakíthatja át, hanem akár a makropolitikai egyensúly és az állami egység kihívója is lehet. Hasonlóképpen érinti a területi reformok tartalmát, kimenetelét a gazdag és szegény régiók, vagy éppen a főváros és a vidék ellentéte. Tekintettel azonban arra, hogy a területi reformok túlnyomó többsége top down karakterű, a területi kontextus nem mindig és nem mindenhol érvényesül. Az a tapasztalat, hogy ahol viszont igen, ott általában aszimmetrikus területi kormányzati modellek kialakulásához vezet, tehát a sajátos helyzetű térségek egyedi kormányzati megoldásokat, atipikus határokat képesek kikényszeríteni (BALDERSHEIM–ROSE 2010).

2.2. Reformmotivációk, célorientációk, diskurzusok

Az objektív gazdasági, társadalmi, területi kontextusok kérdésével nagyon szorosan összefügg természetesen, hogy a területi reformok mikor, milyen tartalmú törekvésekkel, célokkal kerülnek napirendre. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a reformok *framingje*, tehát a kormányzati reformot elindítókat által alkalmazott argumentáció nem pusztán a szükségletek, problémák felismerésétől, evidenciáktól és adatoktól függ (BALDERSHEIM–ROSE 2010:11). Kutatásunk is törekedett a döntéshozók, érintettek tudását, indítékait, értékeit, ahogy Stone nevezte (2001) „eszméit”, megismerni, a reformdiskurzusok elemzése ugyanis a reformok megértésének egyre sikeresebb eszközévé vált (KULHMANN–WOLLMANN 2014).

A *jól* kormányzott országokban, ahol a változó körülményekhez, új kihívásokhoz való alkalmazkodás igénye beépült a döntési mechanizmusokba, a szereplők értékrendjébe, ott a reformok inkább korrekciók sorozatán keresztül valósulnak meg. A többnyire kisebb jelentőségű változásokat a teljesítmény folyamatos értékelésére, mérésére alapozzák, a *framing*, a reform üzenete tehát inkább szakracionális jellegű érvekre támaszkodik. Ez az ideálisnak tekinthető modell azonban általában nem jellemző, és különösen nem olyan országokban, ahol a kormányzás minősége gyenge, ahol a tanulás, alkalmazkodás szempontja elhanyagolódik az intézményi vagy a szereplők oldalán jelentkező sajátosságok miatt. A folyamatosan reagáló kormányzatok sem kerülhetik el azonban az időnkénti nagyobb változásokat és ezért konfliktusokat okozó reformokat, amikor nagy segítséget jelent a *framing*, irányt adva a komplex, bonyolult problémák megoldásában.

A területi reformok jellemző motivációi, célrendszerei és diskurzusai viszonylag egyszerűen rendszerezhetőek. Ha a területi léptékek átalakítását célzó reformokat vesszük szemügyre, akkor a helyi önkormányzati illetékességi területek konszolidálása, optimalizálása, és a területi vagy középszintek számának és határainak a kialakítása, változtatása tekinthető a két fő típusnak, ezek mögött azonban sokfajta konstrukció bevezetése húzódhat meg. A helyi önkormányzatokat érintő reformok, amelyek zömmel a fejlettebb demokráciákban már a hatvanas évtizedtől megkezdődtek, lényegében mindig kettős, egymásnak ellentmondó eszme jegyében zajlottak. Miközben a kiváltó ok és indok szinte mindig a szolgáltatások költségét és minőségét meghatározó mérhető hatékonyság volt, addig a másik oldalon a polgárközelség, a helyi demokrácia és elszámoltathatóság sem kerültek ki a politikai diskurzusok szótárából. A diskurzusok során megjelenő érvek, célkitűzések a hatékonyság és demokrácia között kellett, hogy egyensúlyozzanak, nyilván attól függő sikerrel, hogy milyen szereplők és körülmények voltak dominánsak a reformban. Baldersheim és Rose könyvében szereplő országokban a hatékonyság és modernizáció voltak a területi reformok vezérmotívumai (2010:245). Ugyanakkor vannak olyan tapasztalatok, amelyek a *demokrácia* oldalára billentik a mérleg nyelvét, igazolva, hogy a kistéleplések önkormányzati önállóságának megőrzése is sok előnnyel jár, illetve, hogy meglehetősen nehéz a mérhető hatékonyságot megcélzó reformok valós pozitív hatását kimutatni, miközben a demokratikus deficit egyértelműen megjelenik. Nem véletlen, hogy az utóbbi évtizedekben már óvatosság jellemző a drasztikus költségösszevonások kérdésében, s hogy éppen a rendszerváltó új demokráciák mutattak idegenkedést, ahol a demokratikus szempontok értelemszerűen erősebben érvényesültek, legalábbis kezdetben (SWIANIEWICZ 2010, ILLNER 2013).

A középszintű, regionális kormányzatokat érintő reformok célrendszere esetében a képlet bonyolultabb, és sokkal differenciáltabban jelenik meg az egyes országokban és korszakokban. Az európai regionális mozgalmak motivációi rendkívül összetettek. A magyar reformok megértéséhez az etnikai alapú regionális mozgalmak természetrajza, *frame*-je nem tud segítséget nyújtani, sokkal inkább azok a gyakoribb, felülről vezényelt regionális reformok, amelyek a versenyképesség, modernizáció, illetve az európai kohéziós politika eszmekörében mozogtak. Általánosan elfogadott és kutatásokkal alátámasztott vélemény, hogy az Európai Unió tagállamaiban a kohéziós politika rendkívül erős hatást gyakorolt a regionalizációs kísérletekre, miután a strukturális alapok rezsimje előírta a NUTS 2 régiók lehatárolását. A kelet-közép-európai rendszerváltó országokban a csatlakozásra készülők során a regionális politikai követelmények kielégítése erőltetett tempóban haladt. Területi reformok mentek végbe, új regionális határok kerültek fel a térképre, mégis az új tagállamok

strukturális alapokat kezelő intézményi rendszere centralizáltan épült ki 2004 után, nem kis csalódást okozva a regionális reformokat támogató szakmai és politikai erőknél. A csatlakozás előtt nagyobb volt az alkalmazkodási kedv, illetve kényszer, míg a csatlakozást követően már kevésbé érvényesültek azok az indirekt elvárások, amelyek csak valóságos tanulási szándék esetén motiválnak (BOUCKAERT et al. 2011). A centralizációs reflexeket vélhetően az is táplálta, hogy az új tagországok elsődleges törekvése inkább a forrásabszorpció volt, s nem fejlesztéspolitikájuk stratégiai megújítása. A központi szintről indított regionális reformok argumentációjában míg a nyugati fejlettebb országokban sokkal inkább belső közigazgatási, mérhető hatékonysági, gazdaságfejlesztési érvek jellemzőek, addig a kelet- és dél-európai kohéziós országok az uniós támogatásokhoz való hozzájárulás külsődleges szempontjával, az uniós kohéziós politikai lecke felmondásával operáltak. Ugyanakkor az alulról kezdeményezett regionális reformok az identitás, a tradíciók, a kultúra, a társadalmi kohézió térfelművelő erejét hangsúlyozták (PAASI 2000, KEATING 2004). Ritkán előforduló eset, amikor a top down regionalizáció technokrata érvei összekapcsolódnak az alulról támogatott regionalizmus jelszávaival. A középszinttel kapcsolatos reform célrendszerek és diskurzusok belső ellentmondásai, egymást kioltó törekvései azért is jellemzőek, mert a léptékreform (*rescaling*) nemcsak az adott ország közigazgatásának térbeli szerkezetét változtatja meg, hanem bizonyos (társadalmi, gazdasági stb.) tényezők térbeli kereteinek átalakulásához, a hatalom szerkezetnek átrendeződéséhez vezet (SWYNGEDOUW 2000). A regionális reformok esetén csap igazán össze a centralizáció és a decentralizáció (föderalizmus) érvrendszere. Ebben azért nehéz eligazodni, mert bőven vannak érvek és ellenérvek mindkét oldalon, amelyek jelentősége, egymáshoz való viszonya változik is a különböző korszakokban, nem beszélve az előnyök, hátrányok prognózisának és különösen mérésének problémáiról (PÁLNÉ KOVÁCS 2014). Nem ritka, hogy a regionalizáció a teljes politikai, kormányzati rendszer demokratikus megújulásának dimenziójába kerül, amikor csak formailag van szó a területi léptékről, de sokkal inkább a hatalom föderaliztikus megosztása, vagy éppen az egységes államból való kiválás a tét.

És természetesen nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy diskurzusok zártsága, nyitottsága, a bevont szereplők köre nagymértékben befolyásolja, hogy az érvek, ellenérvek, hivatalos és rejtve maradó célok mennyire érhetők tetten a reformfolyamatban. Baldersheim és Rose is azt találta, hogy nehéz szoros összefüggést találni a reformok érvrendszere és a tényleges reformintézkedések, tartalmak között (2010:244). Sok tanulsággal szolgál erre a kötet párt- és kormányprogramokkal foglalkozó fejezete is.

2.3. Reformszakaszok, reformdinamikák, reformstratégiák

Elsősorban Laswell nevéhez fűződő klasszikus közpolitikai szakaszok elméletét, illetve különböző változatait akkor is célszerű figyelembe venni a reform döntéshozásban, ha több szempontból meghaladták már, újabb elméleti kereteket javasolva (SABATIER 1999). A reformfolyamat azonosításában a közpolitikai ciklus szokásos fázisait különítjük el. A problémák azonosítása, a célok meghatározása, a döntéshozás, végrehajtás, és értékelés szakaszok megkülönböztetése célszerű, tudva, hogy a policy design, a policy formálás architektúrája ennél sokkal bonyolultabb, változatosabb szakaszokkal, eszközökkel operál (BOBROW 2006). A hagyományos közpolitikai ciklus modell a területi reformok folyamatára

is alkalmazható, bár nehezen választható szét a célkitűzés, politikaformálás és a végrehajtás stb. szakasza. A szakaszok és az egyes szakaszok jellegzetes szereplői összefonódnak, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését (HUPE–HILL 2006).

A közpolitikai folyamatok elméleti és módszertani megközelítései már számolnak azzal, hogy a folyamatok többdimenziósak, összetett intézményi környezetben zajlanak és következményeikben dinamikusak (BLUMQUIST 1999:223). Különösen a *nagyreformok* jellemzője, hogy ritkán végződnek teljes sikerrel. Nem véletlenül különböztetik meg a reális reformokat a sokkal nagyobb számban megszülető reformprogramoktól (TOONEN 2001), és egyre nagyobb figyelem irányul a reformok kudarcának, elmaradásának megértésére (HAJNAL 2008, BALDERSHEIM–ROSE 2010).

Mint említettük a közpolitikai reformok hagyományos megközelítése megkülönbözteti az átfogó (nagy) és a lépcsőzetes (kis) reformokat, amelyek egyszerre utalnak a változások mélységére és időbeli lezajlására. A kormányzatokkal szemben a választói elvárás általában az, hogy egyszerre és minden vonatkozásban cselekedjen, ez a nyomás és a folyamatos időzavar a leggyakoribb oka a reformok ellentmondásosságának. Levin jegyezte meg szellemen, „nem azon csodálkoztam, hogy hány dolog nem sikerült, hanem hogy hány döntés bizonyult jónak, annak ellenére, hogy rendkívül rövid idő alatt született meg” (2007:139). A veszélyforrások ellenére jellemző, hogy a kormányzatok időről időre ígéretet tesznek különböző rendszerek gyökeres átalakítására, meglehetősen rövid idő alatt. Az ellentmondás nem küszöbölhető ki, de a veszélyek csökkenthetőek, ha a politikusok óvatosabbak az ígéreteikkel, és ha nagyobb figyelmet fordítanak a végrehajtás folyamatára (LEVIN 2007:149).

Ingraham (1997:329–330) három reformtípust különböztetett meg a végrehajtás stratégiáját és időzítését illetően, szoros összefüggésben a reformkapacitásokkal:

- Az inkrementalista modell lényege, hogy a változás a kormányzati rendszerbe építet, ezért kevésbé politizálódik át, kevesebb a politikai vétőpont és a nyílt konfrontáció.
- A szakaszos modellben a mélyreható változások szakaszokra bontottak, ilyen értelemben a politikai kontroll is megosztott a vétőpontok befolyása szempontjából, a végrehajtás tehát könnyebben halad előre.
- A gyors-kezdeményezési modellben a változások egy ütemben, gyorsan zajlanak le, nyilvánvalóan a legerősebb politikai figyelem mellett. A reformot kezdeményezők rákényszerülnek, a reformcélokat illetően a vétőpontokkal való politikai konszenzusra.

A reformok lefolyását, szakaszait nagymértékben befolyásolja, hogy top down vagy bottom up jellegűek-e, melyik az a szereplő kör, amelyik a reformok napirendre tűzését eléri. Mégis a területi reformok esetében sokkal inkább a döntéshozás és a végrehajtás szakasza kritikus. Ennek függvényében különbözteti meg Baldersheim és Rose a jakobinus és girondista alaptípust, illetve újabb típusként az experimentális és az óvatos, tartalékoló formákat, amelyek közel vannak a girondista, lépésről, lépésre haladó alpmódelhez. A top down és bottom up elemek leggyakrabban ötvöződnek egymással, amikor a központ csupán segítő szerepet tölt be az alapvetően bottom up folyamatban, vagy a helyi erők kényszerítenek ki egy alapvetően központi reformdöntést (POLLITT–BOUCKAERT 2004:94).

Az egyre gyakrabban előforduló kísérletező típusú reformfolyamatok sajátossága, hogy nemcsak időben, hanem térben is viszonylagossá válnak. Nem érvényesülnek egyszerre

és az ország egész területén átfogóan, és kimenetelüket tekintve is aszimmetrikus megoldásokhoz vezethetnek.

Különösen fontos szempont a reformok folyamatában, szakaszolásában a szereplők, szintek jellege, száma, az alkalmazott módszer. Az feltételezhető általánosságban, hogy a reformfolyamat minél nyitottabb, annál időigényesebb, ugyanakkor a reformok során keletkező konfliktusok könnyebben kezelhetőek és a reform fenntarthatósága is jobban garantált.

2.4. Szereplők, intézményi keretek, vétőpontok, konfliktusok

A közpolitikai folyamatok elemzésében bármilyen elméleti keretből indulunk is ki, fel kell tenni a kérdést, hogy egyénileg kik azok, akik generálják a folyamatokat, magatartásuk milyen érdekekkel, értékekkel, pozíciókészséggel magyarázható. Azt is figyelembe kell venni, hogy a szereplők és a döntések számára keretet adó intézmények *tere*i összetettek, átfedéseket mutatnak, a befolyás az intézmények és a szereplők között kölcsönös (SCHLAGER 1999).

Mint említettük, kutatásunk elméleti megközelítésében különleges figyelmet szántunk a szereplőknek, lényegében annak az intézményi keretnek, amelyben a reformdöntések megszülettek, vagy megghiúsultak, és annak a szereplőkörnek, amelyik a reformdöntések tartalmát, végrehajtási esélyét formálta. E célra alkalmasnak tűnt Tsebelis vétőszereplő elmélete (2002). De alkalmaztunk klasszikus közjogi, intézményi elemzést is, sorra véve azokat a szervezeteket, döntési és döntés-előkészítési pontokat, fórumokat, amelyek hivatalosan befolyást gyakoroltak a területi reformdöntésekre, elfogadva azonban azt a véleményt, hogy a területi reformdöntéseket végül is mindig az elit hozza meg (POLLITT–BOUCKAERT 2004:26).

A változások szempontjából ugyancsak értékes és releváns elemzési támpontokat adhat a politikai (SHEINGATE 2003) és/vagy közpolitikai vállalkozók (COHEN 2011) fogalma alatt született munkák sora. A politikai vállalkozó fogalmát már Robert Dahl 1963-ban használta híres *Who governs* című munkájában, lényegében a politikai elit kutatásainak nyitányaként. A későbbiekben a fogalmat nagyon sokféleképpen használták. Számunkra az a megközelítés releváns különösen, amelyik az intézményeket a stabilitás, a politikai vállalkozókat a változás, az innováció hordozóiként fogja fel, s viszonyuk segít megérteni a változások bekövetkezését vagy elmaradását (SHEINGATE 2003).

Egy korábbi, a hazai regionális reformmal foglalkozó kutatásunkban (PÁLNÉ KOVÁCS 2009b) Elinor Ostrom (2005) által kidolgozott ún. intézményi elemzési és fejlesztési modell (IAD) vettük alapul, amelynek fókuszában az ún. akcióter áll. Az akcióter magába foglalja a releváns szereplőket, ezek egymáshoz való viszonyát, interakcióit, az alkalmazott, illetve érvényesülő szabályokat, s az ezekre ható külső környezet legfontosabb sajátosságait. A hierarchikus rendszerek nemcsak elemi jelentőségű egységeket/szinteket foglalnak magukba, hanem ágazatokra bonthatóak, ezek csomópontjai (holon) segítségével kijelölhető a vertikális és hierarchikus intézményi konglomerátumból egy egység (akcióter), amely belső kohéziót mutat, és elemezhetővé válik. A területi reformok elemzéséhez ez a modell azért nem volt segítségünkre, mert az általunk vizsgálandó akcióter túlságosan nagy és komplex, bár kétségtelenül a *holon* keresése vezethet a valóságos döntési és kommunikációs központok azonosításához.

A szereplőcentrikus megközelítések sorában meg kell említeni a hálózati elméleteket, különösen a közpolitikai hálózatok szerepét. A közpolitikai hálózat, mint szervezetek közötti önszabályozó rendszer jellemzője, hogy az érintettek között kölcsönös a függőség, folyamatosak az interakciók, az interakciók *játékszerűek*, meghatározott szabályokkal, bizalomra épülve, és működésükre az államnak csak indirekt befolyása van (RHODES 1997b:52). A közpolitikai hálózatok felülírhatják a hierarchikus, formális döntési kompetenciák érvényesülését, szükségessé téve a döntési folyamatok interdiszciplináris jellegű, empirikus vizsgálatát.

A továbbiakban a szakirodalomban található számtalan megközelítés és módszer közül a területi reformok szempontjából különösen releváns elemekből emelünk ki néhányat, azzal, hogy a kötet további fejezeteiben köszönnek vissza részletek.

A területi reformok még akkor is alkotmányos jelentőségűek, ha nem igénylik minden esetben az alkotmány módosítását, ami azt jelenti, hogy nem zárható ki a törvényhozás a döntési folyamatból. Ebből következik az is, hogy a területi reformdöntések vertikálisan és horizontálisan is erősen tagolt intézményi rendszeren mennek keresztül, hozzájuk kapcsolódik a formalizált és nem formalizált hálózatok és részveteli, konzultációs fórumok sora, ami gyakran referendummal zárul. Az intézményrendszer alapvető sajátosságait nyilván az alkotmányos és politikai berendezkedés és szabályozás határozza meg, amelyet azonban keresztül-kasul átszövik, felülírják a tényleges, aktuális hatalmi erőviszonyok, reális körülmények. Ezért a reformdöntéseknek legfeljebb a sémája, tervrajza írható le az alkotmányos keretek alapján. Különösen a neoliberais, *governance* korszakban váltak bonyolultabbá a döntéshozási keretek, amikor egyszerű a sokszor nem szabályozott partnerségi formák felzárkóztak a hagyományos, korporatív fórumok mellé, másrészt a deliberatív és bázisdemokrácia innovációi nyomán az állampolgári, civil részvétel formái is pluralizálódtak, bár egyesek szerint inkább szűkültek (CROUCH 2004), nem is beszélve a globalizálódó, többszintű kormányzás nemzetállamon túlmutató szereplőiről és fórumairól.

Ha az intézményi és döntéshozási rendszert abból a szempontból vesszük szemügyre, hogy mennyire képes a változásokra, milyen a reformkapacitása, akkor némileg eltérő szempontok szükségesek az elemzéshez. Knill (1999) támpontokat keresett az egyes országok adminisztratív reformkapacitásának értékeléséhez. A kialakított két ideáltípust a közigazgatásnak a hatalmi szerkezetben belül betöltött szerepe alapján az ún. autonóm és instrumentális közigazgatásban jelölte meg. A megkülönböztetés alapja a formális vagy tényleges vétőpontok száma. Mindenképpen erős vétőszerepe van annak, ha a hatalmi berendezkedést, koncentrációt részleteiben és stabilan szabályozza az alkotmány, ha a pártrendszer stabil, és kontrollálja a kormányzati hatalmat. A közigazgatási reformok sikerét nagymértékben befolyásolja a közigazgatás szabályozottsága, helyzete, a politika és a bürokrácia viszonyrendszere, a politikai és szakmai racionalitás közötti távolság. Ezeket a paramétereket figyelembe véve Knill szerint az autonóm típusú közigazgatásban a bürokrácia képes hatalmi pozíciójának birtokában a közpolitikai programokat előkészíteni és végrehajtani, míg az instrumentális közigazgatási modellben a közigazgatás személyzetének lényegesen gyengébb a befolyása a politikaformálásra és végrehajtásra. Az autonóm modellben a közigazgatás reformja lényegében nem hajtható végre kívülről, míg az instrumentális modellben a radikális, a politika felől indított reformnak van nagyobb az esélye. A fenti tipológia az állam, a közszeaktor szerepét nem kérdőjelezte meg, legfeljebb az a kérdés, hogy az állam, s benne a végrehajtó hatalom kinek a kezében van. Amikor

azonban az állami szerepvállalás gyengül, a közigazgatással szembeni bizalom csökken, a kormányzás intézményi szempontból is összetettebb, akkor a reformokat mozgató erőviszonyok és szereplőkészlet is átalakul, sőt a reformok szintje is decentralizálódik, az intézményi átalakulások, innovációk aszimmetrikusan jelennek meg. Egyre kevésbé arra kell fókuszálni, hogy milyen a politika és a bürokrácia viszonya, mert a zárt „politikai család faluja” helyén „nyitott falu” jött létre (TOONEN 2001:198), és a politika és adminisztráció klasszikus kettősségét sokkal komplexebb szereplőrendszer váltja fel, amelynek a reformok képletére is nagy hatása van.

A formális intézmények és folyamatok előtt, mögött *hatalmi játékok* zajlanak, melyek bonyolultabb összefüggéseket takarnak, mint amit az interakció vagy a politika általános fogalma kifejez (LINDBLUM 1994:63). A területi reformok esetében pedig különösen nehéz a csapatokat, kapitányokat, csatárokat és kapusokat, de néha még a pálya határvonalait is azonosítani. A hatalmi játékokat kizárólag a pártok mentén nem lehet leírni, a centrum-periféria, pártok és korporációk, illetve az egymástól elhatárolódó intézmények szervezeti érdekei eltérő mértékben, de relevánsak. A tipikus szereplők közötti ellentétek termelik ki a területi reformokban tipikus konfliktusokat is. A konfliktusok természete általánosságban attól függ, hogy a helyi-területi (ön)kormányzati rendszer általában milyen hatalmi pozícióban van az adott kormányzati, politikai rendszeren belül.

A reformokat vezénylők kezében, lényegében három eszköz van a szereplőkkel való egyezkedésben, a meggyőzés, fenyegetés és a csereüzlet (LINDBLUM 1994). Hasonlóan fogalmazott Samuels (2003), aki szerint a hatalom eszköze a kedvezményezés általi meggyőzés, a támogatás megvásárlása és a fenyegetés. Az európai politikai kultúra és demokratikus berendezkedések közepette nyilván az alkudozás, a konszenzusra törekvés tekinthető dominánsnak. Scharpf (1999) az Európai Unió döntéshozási folyamatait is úgy írja le, mint a Pareto-optimum elérésére való törekvést. Az európai területi reformok során is a meggyőzés bizonyult a leginkább jellemzőnek Baldersheim és Rose szerint (2010:257). A területi reformokkal foglalkozó szakirodalmi példák körében azonban találkozzunk egyéb hatalmi technikákkal is, egy-egy személyiség karizmatikus befolyásával, vagy éppen fiaszkójával, a nyilvánosság erejével, a klasszikus cseremodell alkalmazásával, a szakértők támogató koalíciójának ritkán, de érvényesülő szakmai dominanciájával.

Az egyes szereplők más és más eszközöket képesek alkalmazni, más és más érdekeket és értékeket képviselnek, különböző konfliktusokat generálnak. Az érdekcsoportok, szereplők és a jellegzetes konfliktusok alapján két, horizontálisan és vertikálisan érvényesülő fő csoportot különböztetünk meg, s ezek közül emeljük ki a véleményünk szerint legjellemzőbbeket.

A pártok a legfontosabb szereplőként és a képvisleti demokrácia hagyományos platformjai is központi helyként értékelhetők a területi reformok vonatkozásában. Ezért is helyeztünk nagy hangsúlyt a parlamenti viták és a pártok programjainak elemzésére. A pártok tekinthetők a reformok leggyakoribb napirendre tűzőinek is, amennyiben a kormányzati programok leginkább a korábbi pártprogramok folytatásai. A pártok közötti konfliktusok bal-jobb (és liberális) osztályozása vesztett ugyan a magyarázó erejéből, de saját statisztikánk szerint is (vö. 59. oldal; 3. táblázat) a baloldalt jellemzi inkább a politikai decentralizációs szándék. A konzervatív pártok idegenkednek a közigazgatási határok megváltoztatásától, a liberálisok képviselik többnyire a legkövetkezetesebben a mérethatékonyságot. A területi reformok története alátámasztani látszik, hogy a baloldali, liberális

kormányzatok mintha gyakrabban vágnának bele decentralizációs reformokba, míg konzervatív kormányzati periódusokra inkább jellemző az önkormányzatok pozícióvesztése (PÁLNÉ KOVÁCS 2005, LOUGHLIN 2007, LOUGHLIN et al. 2011).

Az ideológiai értékrend önmagában messze nem igazít el a reformok irányában és indítékaiban sem. Ennél azonban fontosabbnak tűnik a pártok magatartásában a parlamentben elfoglalt hely és a koalíciós kötelék. A regionális pártok megjelenésével pedig sajátosan összekapcsolódnak a centrum-periféria és az ideológiai törésvonalak, még akkor is, ha a regionális pártok ritkán érnek el makropolitikai befolyást (STEFURIOUC 2009). Az is külön elemzés tárgya gyakran, hogy a változásokat kezdeményező politikai vállalkozók jellemzően hogyan kötődnek a pártokhoz, mennyiben meghatározó a párthoz, kormányzó hatalomhoz való viszonyuk. A magyar reformfolyamatok elemzése során mindesetre a pártok dominanciája rendkívül erősnek tűnt.

A szakértők szerepe nagyon eltérő lehet a reformok típusa szerint. Mint a későbbiekben részletesen kifejtjük, elsősorban a támogató koalíciók elméletéből (SABATIER 2007) indultunk ki, különösen relevánsnak érezve a hazai reformfolyamatok szakmai megalapozásánál a külsődleges meghatározottságot, a mintakövetés, a közpolitikai transzfer szerepét, ami a szakértők helyét és koalíciós viszonyait is nagymértékben befolyásolta.

A bürokraták közpolitikai reformokban betöltött funkciója a leginkább tárgyalt kérdéskör a közigazgatással, közpolitikával foglalkozó szakirodalomban. Egyértelmű az is, hogy a területi reformok esetében is külön potenciális vétőszereplőként, policy vállalkozóként, vagy éppen szakértőként is érvényesülhet a befolyásuk. A közigazgatás autonómiája, szerepe a kormányzati rendszeren belül, a politikával való viszonyrendszer olyan tényezők, amelyek kijelölik a bürokrácia mozgásterét a reformok előkészítésében és végrehajtásában. Kutatásunk a legkevésbé volt sikeres a kormányzaton belüli döntési folyamatok megközelítésében, rekonstruálásában. Mindenesetre arra találtunk evidenciákat, hogy a bürokrácia egyáltalán nem tekinthető egységes érdekű és funkciójú szereplőnek a reformok előkészítésében és végrehajtásában.

A területi reformok során a centrum-periféria viszonyrendszer esetenként akár vetekszik is a pártok szerepével, különösen akkor, ha az önkormányzatok jól megszervezettek, erős érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek a kormányzati, képvisleti mechanizmuson belül, ha a tervezett, kezdeményezett reform alapvetően befolyásolja (javítja vagy rontja) a működési feltételeiket. A területi, helyi érdekek képviselésében egyedi önkormányzatok (különösen a nagyobb városok és a középszintű önkormányzatok), önkormányzati politikások lobbijai, karizmatikus önkormányzati vezetők, az önkormányzati érdekszövetségek, regionális pártok, egyéb civil szerveződések léphetnek fel, gyakran mozgósítva akár a helyi társadalmat is, vagy maguk mögé állítva szakmai szervezeteket. Sajátos módon az önkormányzatokért felelős tárcák (többnyire belügyminisztériumok) is gyakran az önkormányzati oldalon állnak. Érdekes területi törésvonalak keletkezhetnek a regionalizációs reformok során, ha jelentősek az egyes régiók közötti fejlettségbeli különbségek, illetve ha eltérő belső kohézió, identitás jellemzi az egyes régiókat. Általános jelenség, hogy amikor a reformnak forrásallokációs, újraelosztási következménye van, a szegényebb települések és régiók inkább centralizáció pártiak, illetve ilyenkor élesebb a törésvonal a pártok között is (BALDERSHEIM–ROSE 2010:250), és jelennek meg a regionális pártok a folyamatban. Külön kezelhető a regionális reformok vonatkozásában a székhelypozícióra pályázó vagy az éppen elvesztő városok csoportja, amelyek a tapasztalatok szerint rendkívül erős befolyást

képesek elérni, megakadályozva, módosítva reformelképzeléseket, vagy egyedileg vagy önkormányzati szövetségen keresztül közvetítve. Ehhez képest a rurális térségek érdekérvényesítő képessége önmagában többnyire csekély, ezért is vállalják képviselőiket, vagy legalábbis használják a szempontjaikat a politikai diskurzusokban különösen azok a pártok, amelyek a vidéki választók körében népszerűbbek. Az önkormányzati érdekszövetségek tényleges szerepe nagyon eltérő az egyes országokban, és az egyes területi reformok folyamatában is. Az érdekszövetségek, mint intézmények hatalma elsősorban attól függ, hogy az adott politikai és állami berendezkedés mennyire fogadja be az érdekegyeztetési elemeket, *konzociális* alrendszeret (LIJPHART 1969), nyilván a többségi kevésbé, a konszenzuális jobban. A szerep függ természetesen újfent attól is, hogy az adott országban az önkormányzati szektor milyen hatalmi, politikai pozíciót, értéket birtokol, konkrétan hogyan épül be a kormányzati érdekegyeztetési mechanizmusba. De nem választható el a konkrét önkormányzati szövetség (szövetségek) kapacitásaitól sem, mi több, ennek ereje felülmúlhatja az önkormányzatok politikai presztízsét is (például Finnországban). Az is feltételezhető, hogy ahol erősebb középszintek vannak, vagy kiugró jelentőségű nagyvárosi önkormányzati egységek, ott az országos érdekszövetségek mellett, közvetlenül is megjelennek egyedi önkormányzati lobbik. Ha az önkormányzati szövetségek túlságosan megosztottak (mint látjuk majd a magyar helyzet bemutató fejezetben), vagy pártfüggőek, ami gyakran előfordul, akkor szintén kisebb az esély a *tisztán* önkormányzati, helyi érdekeket, szempontokat bevonni a döntéshozási folyamatba. Az önkormányzati érdekszövetségekre is jellemző az utóbbi évtizedekben a nemzetközi porondra való kilépés, a nemzetközi kapcsolattrendszerek kiépítése, nemzetközi szövetségek kialakítása, nem is beszélve Európában az Európa Tanács és a Régiók Bizottsága szerepéről, amelyek gyakran a nemzeti szövetségeken keresztül érvényesítik befolyásukat a reformfolyamatokban. E vonatkozásokkal a könyv külön fejezete foglalkozik.

A centrum-periféria viszonyrendszer sajátos és viszonylag ritka megnyilvánulása a mandátumok kumulálódása, amikor az önkormányzati politikusok parlamenti képviselői pozícióval is rendelkeznek, s ezzel közvetlenül képesek területi, önkormányzati érdekeket megjeleníteni a törvényhozásban. A tipikusan a francia politikai rendszerből ismert jelenség azért érdemel figyelmet, mert Magyarországon is ez volt jellemző 1994–2014 között, ezért is szánunk erre a kérdéskörre külön fejezetet.

A szereplők sorában a választók, a helyi társadalmak említése nem csupán udvariassági kör, hiszen a területi reformok sok ország közjogi szabályai szerint referendumhoz kötöttek, illetve a helyi választókat több reform során sikerült az utcára vinni. Ugyanakkor meggyőző evidenciák vannak arra (például referendum kudarcok, elsősorban érdektelenség miatt), hogy a lakosság gyakran nem aktivizálható közvetlenül az átfogó reformok során, szerepe a korábban sorolt *főszereplők* aktivitásának függvénye. Kétségtelen ellentmondás, hogy a regionális és helyi választásokon is világszerte általában alacsonyabb a részvétel az országos parlamenti választásokhoz képest. Bár az is bebizonyosodott, hogy ez a különbség csökkenthető, ha a helyi irányítási szintek ténylegesen jelentősebb forrásokhoz és hatalomhoz jutnak, növelve a választók figyelmét a helyi döntéshozók iránt (BLAIS et al. 2011). Kutatásunk, pontosabban a hazai területi reformfolyamatok egyik tanulsága az, hogy rendkívül nehéz az átlagpolgár és a civil társadalmi szerveződések bevonása. Különösen a hatásköri változásokat, a középszintet, vagy a csak az államigazgatást érintő reformok vannak *távol* az átlagpolgártól. Ezzel szemben a konkrét környezetben zajló, például terü-

letszervezési döntések (községösszevonások, szétválások) már élénk érdeklődés közepette zajlanak. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy az országos léptékű területi, önkormányzati reformok nyilvánossága, kommunikációja rendkívül fontos, de eddig alig kutatott témakör, sajnos utólag belátjuk, kár volt elhanyagolnunk.

2.5. A reformok kimenetele, költsége és fenntarthatósága

Alapkérdés, hogy a reformok tekintetében megkülönböztessük a kívánatos és a lehetséges, a végrehajtható dimenziót (POLLITT–BOUCKAERT 2004:26), ha úgy tetszik a sikeres és kudarcos reformokat. A reformkudarcok oka általában nem a célok kijelölésében, hanem a végrehajtás eszközeiben és a reform folyamatában keresendő.

Nehéz lenne azt állítani a szakirodalmi vélemények és feldolgozott tapasztalatok alapján, hogy a reformok sikere döntően attól függ, hogy mennyire voltak a célok szakszerűek, a tényleges problémákhoz *illeszkedőek*, már csak azért sem, mert a reformokat szinte soha nem sikerül az eredeti célok szerint végrehajtani. A kormányzással foglalkozó szakirodalom és a politikai közvélemény a területi decentralizációhoz sok tekintetben normatív módon közelít. A decentralizáció szinte elvárás, divatos mind az állam teljesítménye, hatékonysága, de különösen demokratikus legitimitációja szempontjából (SAITO 2011). Ezért a területi reformok meghirdetett célrendszere sokszor inkább propaganda (*lip service*), aminek a végrehajtására igazán a meghirdetője sem készül komolyan (*policy slippage*). A hivatalos célok viszonylagosságát sokszor a magyarázza, hogy az új kormányok szinte reflexszerűen fordulnak szembe a korábbi kormányzat képviselte reformcélokkal (*policy reversal*, WRIGHT 1997:8–9), miközben még a kisebb léptékű reformok végrehajtása is rendszerint több kormányzati ciklust igényelne (JENEI 2009).

A fenti paradoxonokat figyelembe véve, meglehetősen nehéz a reformok árát, kimenetelét, következményeit, sikerét vagy kudarcát mérni és azt is, hogy az elért változások mennyire lesznek fenntarthatóak, mert a mai megoldások a holnapi problémák forrásai lehetnek (WRIGHT 1997:12). Különösen nehéz az eredmények mérése a területi reformok esetében, bár erre valójában nagyon ritkán kerül sor, éppen azért, mert a tényleges hatások csak hosszabb idő elteltével jelentkeznek. Nem véletlen, hogy ha figyelnek is a reform policy ciklus utolsó szakaszára, inkább a *semlegesebb* output kifejezést használják. A közpolitikai értékelés során a tervezés, programozás, végrehajtás és a stratégiák kidolgozása zajlik (ROSSI–FREEMAN 1993). A legfrissebb, ún. realiztikus megközelítések már tudomásul veszik, hogy az adott reformprogram csak konkrét környezetben, a reális folyamatok figyelembe vételével értékelhető, ún. ideális elvárások aligha fogalmazhatóak meg standard viszonyítási alapként.

Az egyik legnagyobb ellentmondás az eredmények értékelésében, hogy a reformok a hatékonyság érdekében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb *externáliák* számbavétele alig történik meg. A területi reformok gyakori célja a mérethatékonyság jegyében a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkező lesz, az adott funkció teljesítése rosszabb minőségű, sőt az árak sem csökkennek (WOLLMANN–MARCOU 2010). Elvileg a konszolidációs reformok, a mérethatékonyság forszírozása tenné lehetővé a kompetenciák decentralizációját, a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha a helyi önkormányzati

rendszer kiüresedik. Nem szabad megfélekedni azonban arról sem, hogy a decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában. Vannak olyan ciklusok és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint „pufferzónák” (OFFE 1975) vagy „konfliktuskonténerek” (ÁGH 2008), pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak.

A fenti megállapítások csak arra szolgálnak, hogy felvillantsunk néhány érvet, miért rendkívül nehéz a területi reformok, különösen rövid távú és mennyiségi szemléletű értékelése. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy nem lenne nagyon fontos a reformok végrehajtásának vagy elmaradásnak következményeit értékelni, elemezni. Vélhetően ez akkor épül be a reformciklusokba szisztematikusan, amikor a reformok kezdeményezésében és végrehajtásában is folyamatosan benne van a racionalításra törekvés, ha úgy tetszik, amikor a területi választás (territorial choice) egyben racionális döntés (rational choice). Erre a modellre, reformstratégiára akkor van lehetőség, amikor a reformok lépcsőzetesek, a döntési folyamatok nyitottak és kompromisszumokra, konszenzusra épülnek, amikor a reformok stratégiai szemléletű kormányzási keretek között valósulnak meg. Elkapkodott, imitált, kierőszakolt reformok sorsa a kudarc, és a reformok ismétlődése. A politikai instabilitás, újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését.

Túl sok mindent olvastunk el a területi reformokról, túl sok tényező és szempont szerepét hangsúlyoztuk ahhoz, hogy rövid konklúzióra vagy esetleg tipológiára vállalkoznánk. A tanulság az, hogy minden reform az adott ország politikai irányítási és vezetési rendszeréhez igazodik elsősorban, s kevésbé a hangoztatott retorikához, illetve a reformok tartalmához. Ahol sikerült politikai konszenzust elérni (vagy tágabb intézményi, vagy szűkebb vezetési eszköztárral), ott a gyors és mély változat érvényesülhetett, másutt viszont a szalámi taktika mentén haladtak előre. A folyamat dizájnja és a szereplők összetétele nem mindegy, nemcsak az eredményesség, végrehajthatóság, hanem a célok szempontjából sem. A nagyobb konfliktusokkal, több vétőszereplővel tűzdelt reformfolyamatban a reformcélok meghatározása kevésbé egyértelmű és ellentmondásmentes. A reformok vezérlésében pedig alapvető tényező a *leadership*, a politikai elit és az adminisztráció alkalmassága arra, hogy megteremtse az érintettek érdekeltségét, a folyamat rugalmasságát és ellenőrizhetőségét.

2. FEJEZET

Az európai területi reformok és tanulságaik

Kacziba Péter – Oppe Orsolya – Pálné Kovács Ilona

1. Bevezetés

Kutatásunknak nem volt célja, hogy bemutassuk milyen tartalmú területi reformokat hajtottak végre Európában az elmúlt évtizedekben. Olyan hatalmas irodalmat produkáló témáról van szó, ami messze meghaladta volna a kutatási kapacitásainkat. Mint a bevezetőben kifejtettük, érdeklődésünk fókusza nem a *mit*, hanem a *hogyan* (és ezzel összefüggésben a *kik*) kérdésre irányult. Ugyanakkor az is világos volt, hogy a hazai területi reformok folyamatának elemzésekor nem kerülhetjük meg a nemzetközi kontextust, mert feltételezésünk szerint egyrészt a hazai reformfolyamatokra jelentős hatást gyakoroltak a nemzetközi minták és elvárások, másrészt, mert a hazai döntési folyamatok megértéséhez segítséget nyújthat annak elemzése, hogy másutt hogyan hajtották végre a decentralizációs, önkormányzati, illetve a területi léptéket, szerkezetet érintő reformokat.

E fontos tanulságokat ígérő dimenzió körbejárása azonban nem egyszerű feladat. Amikor Alan Norton, a Birminghami Egyetem professzora a helyi önkormányzatokról szóló nagyhatású összehasonlító munkájának születési körülményeit fejtegette (1994), a megjelenés késését kifejezetten szerencsés körülménynek tartotta. A nyolcvanas évtizedben elkészült elemzés a késésnek köszönhetően bővíthetett ugyanis a kilencvenes éveket jellemző erőteljes decentralizációs és regionalizációs reformokkal, amelyek akkor szöges ellentétben álltak például a brit fejleményekkel. Az ellentétes irányba tartó, de párhuzamosan zajló reformok lehetőséget adtak az elvi, értékrendbeli összehasonlításra, mintegy üzenve a brit kormányzat akkori centralizációs törekvéseinek. Norton szándéka egyértelműen az volt, hogy segítse a szakterületen kutatók és szakpolitikusok kölcsönös nemzetközi szintű megértését, a nemzeti sztereotípiáktól való szabadulást, világos fogalomhasználatot, a mélyebb megismerést, hogy elkerülhető legyen a nyolcvanas évtizedre is jellemző mechanikus mintakövetés. Norton komplexebb, mélyebb összehasonlítási igénye abban is megmutatkozott, hogy a fejlett liberális demokráciák közül kiválasztott országok önkormányzati rendszereinek bemutatását történelmi perspektívában helyezte, és az egyes országokat tartalmazó fejezetek előtt egy-egy összefüggés átfogó értékelésére vállalkozott. A kézikönyvben tárgyalt országok csoportosítását elsősorban a történelmi hagyományok, előzmények alapján végezte el, megkülönböztetve a brit (amerikai), a német és a napóleoni tradíciókat, amelyek megjelennek az alkotmányozási sajátosságokban. Ugyanakkor az is tény, hogy minden ország az idők folyamán sokszor pragmatikus, aktuális szempontokat