

	<i>Teljesen egyetérttek</i>	<i>Inkább egyetérttek</i>	<i>Inkább nem értek egyet</i>	<i>Egyáltalán nem értek egyet</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Az Möt. (2011) túlzóan csökkentette az önkormányzati hatásköröket	13 (27,7%)	16 (34,0%)	15 (31,9%)	3 (6,4%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) nyomán javult az önkormányzatok finanszírozása	6 (12,8%)	14 (29,8%)	14 (29,8%)	13 (27,7%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) megoldotta a kistérségek méretből fakadó kapacitás-problémáit	1 (2,1%)	18 (38,3%)	16 (34,0%)	10 (21,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)
Az Möt. (2011) megfelelő szerepet jelölt ki a megyék számára	1 (2,1%)	17 (36,2%)	9 (19,1%)	18 (38,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)

A 46. táblázat adataiból tehát kitűnik, hogy a válaszolók többsége nem volt elégedett az 1990-es szabályozással, azonban a 2011-es változásokat sem értékelte pozitívan.¹ Ez az eredmény azért különös, mert a 2011-es reformot a polgármester-képviselők érdemben is megpróbálták befolyásolni, ami úgy tűnik, saját megítélésük alapján nem járt sikerrel. Az önkormányzatokat érintő 2011-es törvényhozás során tehát a polgármester-képviselők vagy nem tudták keresztülvinni helyi tapasztalataikból adódó véleményüket, vagy dokumentált aktivitásuk elsősorban pártpolitikai és frakcióérdekekből fakadt, amely felülírta az egyéni véleményeket. Utóbbi megerősítene a képviselői identitás előtérbe helyezésének hipotézisét, egyúttal a FIDESZ-frakció szavazógépének pártfegyelmére is utal. Bizonyára nem állunk messze a valóságtól, ha azt feltételezzük, hogy mind a frakciófegyelm, mind a polgármester-képviselői lobbij gyengesége egyszerre befolyásolta az Möt. végleges tartalmának kialakulását.

Tanulságos, hogy a 2010–2014-es ciklusban még a parlamenti helyek 22%-át elfoglaló polgármester-képviselők pont az általuk leginkább befolyásolni kívánt törvény minőségét vitatják. Ennek fényében tulajdonképpen érthető, hogy a kettős képviselő elveszítette létjogosultságát, hiszen jól láthatóan 2011-re a sokat hangoztatott párhuzamos tisztségviselésből adódó önkormányzati érdekképviselő a törvényhozást lényegileg már nem tudta befolyásolni.

¹ Ez az állítás többé-kevésbé politikai hovatartozástól függetlenül igaz, baloldali és jobboldali válaszolók véleménye között éles különbség sem a 1990-es, sem a 2011-es törvényre vonatkozó válaszok esetében nem tapasztalható.

11. FEJEZET

A szakértők szerepe a területi reformok előkészítésében

Pálné Kovács Ilona

1. Elméleti kiinduló pontok

Kutatásunk természetszerűen nem kerülhette meg a szakértők szerepét a területi közigazgatási reformfolyamatok elemzése során. Evidensnek tűnő feltételezés volt, hogy a szakértők különböző minőségben, formában és hatékonysággal részt vettek a reformok előkészítésében. Szerepük elemzéséhez különböző tudományterületi, szűkebb, tágabb dimenziójú elméleti kiindulási pontok, keretek állnak rendelkezésre a tudásszociológiától, tudományfilozófiától, az alkalmazottabb jellegű közpolitikai és szervezéstudományi elemzésekig. Kutatásunkban elsősorban a reformfolyamatokra koncentrálni a decentralizáció elméletekre fókuszáltunk, azokra, amelyek a szakértőket nemcsak passzív tudásbirtokosoknak, hanem a közpolitikai döntéseket befolyásoló szereplőknek tartja. Nemcsak, illetve nem elsősorban arról szerettünk volna információkat nyerni, hogy a szakértők milyen tartalommal befolyásolták a döntéseket, hanem inkább arról, hogy hol helyezkedtek el a döntési folyamatokban, milyen kapcsolatok alakultak ki a döntéshozók és a szakértők között, illetve milyen értékrendet képviselnek a decentralizációról, helyi önkormányzatokról való gondolkodásban.

Az elméleti megközelítések közül különösen a tudásközösségek (epistemic communities, HAAS 1992) és a támogató koalíciók modellje (advocacy coalition framework, ACF, SABATIER–JENKINS–SMITH, 1988, 1993) ígérkezett alkalmas elméleti keretnek a szakértők szerepének elemzéséhez. Az első szűkebben a közpolitikai szakértőkre koncentrálni, mégpedig különösen nemzetközi léptékben, míg a támogató koalíciók szélesebb közpolitikai területeket és szereplőket fognak át. Mindkét megközelítés fontos elemnek tartja, hogy az adott közösség közös értékeket, meggyőződéseket, tudást birtokol és közvetlen szándéka a közpolitikai folyamat befolyásolása. Mindkét elmélet épít a közpolitikai hálózatokra, melyek a szakértőket összekapcsolják (DOWDING 1995). A Haas tanulmányát követő évtizedekben empirikus vizsgálatok, módszertani kísérletek sora törekedett a szakértők és a tudás szerepét megérteni (ZOLLMAN é.n.; ROTH–BOURGNE 2006), bár kétségtelen, hogy a társadalomtudományok már sokkal korábban is foglalkoztak ezzel a kérdéskörrel. Az utóbbi évtizedek vezettek viszont annak felismeréséhez, hogy nem önmagában a tudás előállítására a fontos, hanem annak terjedése és hasznosulása, kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre is (STEHR 2000). Ezért is irányult nagy figyelem a szakértői közösségek és a hálózatok elméletének az összekapcsolására, és a hatalommal való összefüggésekre.

Az információ és az információ eredményei Castells szerint a tudás eltérő módozatait hozzák létre, s ebben a társadalomtudományoknak döntő szerepe van. Az információ a hatalom alapvető forrásává válik (CASTELLS, 1996). A tudást ugyanis elérhetővé és értelmezhetővé kell tenni, és a helyi és változó körülmények kontextusában kell elhelyezni. A kapcsolatok komplexitása és az igényelt erőforrások korlátos volta miatt értékelődik fel a szakértő csoportok szerepe, bár Stehr szerint nem kerültek hatalmi pozícióba (STEHR 2000). Crozier közigazgatás szociológiai elemzései rámutattak az adminisztratív tudás szerepére, amelyet elsősorban a közigazgatáson belül helyezett el, azt találva, hogy a külső, független szakértők hatalma elenyészik, amikor az általuk megfogalmazott eredeti intuíciónak és innovációknak konkrét belső szabályokra és programokra kell átfordítani. A szakértőknek valójában csak a fejlesztési folyamat kezdeti stádiumában van befolyásuk, ezt követően a bürokrácia és a politikusok szempontjai törnek utat (CROZIER 1963). A szakértőkkel szembeni bizalmatlansággal Max Weber is foglalkozott, azt állítva, hogy a kormányzati specialisták szerepe, hogy a külső szakértői tudást ellenőrizzék, és a szervezetbe illesszék. A szakértelem, mint a bürokratikus szervezet működésének alapja nem új felfedezés, és a bürokratikus szervezet előnyeit és hátrányait is számtalan oldalról járták körül az elmúlt évtizedekben, lényegében elismerve, hogy pótolhatatlan szervezeti modellről van szó (PERROW 1994, OLSEN 2005). A közgazdasági, szervezés- és társadalomtudományi kutatások eredményei ahhoz járultak hozzá, hogy jobban megértsük a tudás keletkezésének, terjedésének, hatásának a szerepét, közegét, mechanizmusait. Az innovációval foglalkozó szakirodalom ugyancsak jelentősen hozzájárult a szakértők (tudáshordozók), a kormányzat és a vállalkozások *hármasspiráljának* értelmezéséhez, s ezen belül a szakértők közötti közösség kialakulásának megértéséhez is (SOTARAUTA-MUSTIKKAMÁKI 2015).

Különösen jelentős kihívás ez a komplex közigazgatási reformok megtervezésében és végrehajtásában, amely komplex tudást igényel és rendkívül ellentmondásos érdekszerben kell, hogy érvényesüljön.

A szakértői tudások, meggyőződések érvényesülése elsősorban a közpolitikai döntési, szervezeti modell természetétől függ. A folyamatosan reagáló közpolitikai változások modellje, amit Lindblom a kislépések tudományának nevezett (muddling through), Sabatier pedig a magától értetődő (common sense) reakciók folyamatának, kevésbé teszi lehetővé a külsődleges szakmai tudások beépülését. Az átfogó és mély változások, reformok inkább a tudományosan kodifikált tudásra (SABATIER 2007:11), s a tudásközösségekre támaszkodnak.

Visszatérve a támogató koalíciókhoz, alapvetően súlyos, konfliktusos (wicked) problémák megoldására irányulnak, amikor erős célkülönbségek, technikai tartalmú viták vannak, és a döntést többszintű kormányzati kontextusban kell meghozni. Az egyik legfontosabb kérdés az, hogy a szakértői tudás hogyan jusson el a döntéshozóhoz. A mi kutatásunk kérdésfeltevései szempontjából ez az elvileg releváns megközelítés azért alkalmazható csak fenntartásokkal, mert az ACF kialakulását általában (1) független kutatók, szakértők, (2) több évtizedes együttműködéséhez kötik, olyan közpolitikai alrendszerekben, amelyek viszonylag (3) stabil intézményrendszerrel rendelkeznek. Ez a hármasspirálrendszer többnyire a fejlett országok kormányzati, közpolitikai rendszereire igaz, a fejlődő országokra és az új demokráciákra kevésbé. A támogató szövetségek nem csupán független (akadémiai), hanem közhivatalokhoz, érdekszövetségekhez,

törvényhozáshoz, médiához kötődő szakértőket kötnek össze, mégpedig tartósan, annak érdekében, hogy bizonyos szakmai meggyőződések mentén befolyásolhassák az adott közpolitikai területen zajló folyamatokat. Fejlett, plurális demokráciákban az empirikus vizsgálati tapasztalatok szerint, a támogató koalíciók 2-5 hálózatot is létrehozhatnak közpolitikai területenként (SABATIER-WEIBLE 2007:202). A versengő helyzetet a hazai, azonos meggyőződést valló szakértők esetében is feltételeztük. Az ACF-be tömörült szakértők ugyanis azért működnek együtt, mert léteznek olyan más csoportok, amelyeknek az esélyei a döntések befolyásolására erősebbnek látszanak (SABATIER-WEIBLE 2007:190). Az ACF annyiban haladta meg a policy hálózat elméletét, hogy bizonyította, a döntések befolyásolása nem csupán érdekharcolás, szereplők közötti hatalmi viszonyok és racionális mérlegelések (public choice) terméke, hanem a mögöttük képviselt tudásnak, szakpolitikai meggyőződésnek, értékrendszernek meghatározó szerepe van, ami természetesen függ a szövetségesek összetételétől, az alkalmazott eszközöktől, forrásoktól stb. (DOWDING 1995). A kormányzásról felhalmozott tudások, iskolák, trendek csomósodnak össze ún. meta-kormányzásban, amely átfogó szemléleti keretévé válik a kormányzati reformoknak (PETERS 2010).

Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (SAINT-MARTIN 1998) alátámasztotta, hogy a szakértők meggyőződése függ attól, hogy a kormányzat milyen szektorból kapja, vásárolja a tudást. Az angolszász országok kormányzatai a fejlett gazdaság és üzleti tudományok bázisán megerősödött üzleti karakterű tanácsadó szektortól vásárolták a döntéseiket megalapozó szakértői tanulmányokat, ezért is könnyebben tört magának utat a New Public Management filozófiája. Franciaországban viszont, a napóleoni, erősen bürokratikus állami kultúra közepette csak több évtizedes késéssel alakult ki az üzleti tanácsadó szektor és az állam együttműködése, de ezt követően a közigazgatási reformok plurálisabb, a decentralizációt is támogató irányt vettek. Németországban szisztematikusan épült ki egy intézményi és eljárási rend, amellyel a *kormányzástudomány* szakértői segítik a változások tudatos értékelését és menedzselését (KÖNIG-FÜCHTNER 1999, BRENSKI-LIEBIG 2005). Ez önmagában ugyan nem alapozza meg a közigazgatási reformok sikerét, ahogy Jann (1997) is megállapítja, de nagyobb esély van a szervezeti tanulásra, a működésről szerzett hazai és nemzetközi tapasztalatok átvételére.

2. Az önkormányzati szakértői tudás formálódása Magyarországon az elmúlt évtizedekben

Nem célunk a hazai közpolitikai szakértői hálózatok és intézmények általános bemutatása, vagy értékelése.¹ Ahhoz, hogy kutatásunk önkormányzati szakértőkre vonatkozó elemeit felvezzük, elegendő néhány általános jellemző megemlítése. Azt fontos hangsúlyozni, hogy olyan típusú interdiszciplináris közpolitikai területről van szó, amelyik nehezen művelhető diszciplináris elkülönültséggel és individualizáltan. Noha, mint arra már többen felhívták a figyelmet (GAJDUSCHEK 2012; PATYI-RIXER 2014), a hazai közigazgatás és az ezzel foglalkozó szakmai körök is erősen jogász dominanciát mutatnak,

¹ A hazai közigazgatás tudomány rendszerváltozás utáni helyzetét részletesen elemzi egy nemrég megjelent angol nyelvű kötet (PATYI-RIXER 2014).

az önkormányzati reformok előkészítése azonban nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplínák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. A vizsgált 25 év alatt ez a szakmai kör létszámában folyamatosan bővült, intézményesült, a téma ciklusonként volt népszerű, illetve kevésbé *piacképes*. Voltak, vannak olyan független egyetemi, akadémiai kutatóhelyek, illetve kormányzati háttérintézmények, amelyek a szakértők működésének stabil keretivé váltak. Kiemelendő néhány kutató intézmény, illetve egyetemi tanszék, amelyik biztosította a területi kormányzással kapcsolatos kollektív kutatások, szakértői vélemények szervezeti háttérét. Az Államigazgatási Szervezési, majd Magyar Közigazgatási Intézet, szorosan összefonódva az Államigazgatási Főiskolával, a kormány háttérintézeteként működött, s évtizedeken keresztül a területi kormányzás kérdéskörében legtekintélyesebb szakértőket foglalkoztatta, jelentette meg, vagy gondozta a reformokhoz kapcsolódó szakmai kiadványokat. Az MTA Regionális Kutatások Központja kutatói ugyancsak korán bekapcsolódtak a területi kormányzással kapcsolatos alap és alkalmazott kutatásokba, különösen a területfejlesztési tervezéshez, törvénykezéshez járultak hozzá munkáikkal. Az egyetemi tanszékek közül a pécsi közjogászok, illetve az ELTE ÁJK néhány tanára emelendő ki. E műhelyek viszonylag szorosan együttműködtek egymással és bevonták a közös kutatásokba, konferenciák szervezésébe az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetét majd annak jogutódját az MTA Politikatudományi és Szociológiai Intézetét.

Műhelyé szilárdult az idők folyamán a Megyei Önkormányzatok Szövetsége által alapított, működtetett *Comitatus* című folyóirat, amelyik élénk vitáknak adott fórumot, számtalan rendezvény gazdája volt, s nemcsak a megye, hanem az önkormányzatiság más témaköreiben is.

Időközben a pártok és önkormányzati szövetségek is kialakították a maguk szakértői bázisait, és természetesen a piaci szektor szereplői is megjelentek a szakértői hálózatokban. Ezek a szakértői csoportok azonban erősen fluktuálódtak, és átfedést is mutatnak a *közszektorban* foglalkoztatott szakértőkhöz képest.

Az utóbbi években a szakma személyi összetételében és intézményeiben is erősen átrendeződött. Megszűnt a Magyar Közigazgatási Intézet, a kormány háttérintézményeként működő ECOSTAT. Az említett független akadémiai intézetek korábbi szakértői szerepe jelentősen gyengült. Ugyanakkor megjelentek a kormányzat holdudvarában új műhelyek (pl. a Századvég Alapítvány és Gazdaságkutató Zrt.), amelyek inkább alkalmi megbízások alapján, de jelentős szerepet vállalnak a területi kormányzáshoz kapcsolódó témakörök kutatásában, szakértői megalapozásában. Megalakult továbbá Közpolitikai Kutatások Intézete név alatt egy háttérintézmény, amelynek elsődleges rendeltetése a kormány alkalmazott kutatásokkal történő segítése. Méretében és tekintélyében is sokkal nagyobb a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, amelyik a köztisztviselők képzése mellett az államtudományi kutatások terén is erősödő pozíciókat szerzett az elmúlt években.

Saját becslésünk szerint az önkormányzatokkal és területi kormányzással foglalkozó szakértő csapat nem túl népes, és figyelme erősen szelektív, legalábbis az általunk feldolgozott folyóiratokban megjelent tanulmányok címeiben szereplő kulcsszavak alapján (47. táblázat). Ebből arra lehet következtetni, hogy a szakértők, kutatók érdeklődését a közpolitikai napirenden lévő problémák erősen befolyásolták.

47. táblázat

Matarka adatbázis 1990–2015*

Kulcsszó	Találat
Decentralizáció	26
Autonómia, önállóság	33
Helyi demokrácia	6
Megye	875
Megyei jogú város	31
Város	262
Kistelepülés	8
Kistérség	103
Régió	647
Társulás	34
Hatékonyosság	25
Pénzügy + finanszírozás	107
Gazdaságfejlesztés, infrastruktúra	33
Helyi közszolgáltatás, egészségügy, szociálpolitika, iskola, oktatás	87
Összes cikk, tétel a folyóiratokban, 1990–2015	9 454

* Vizsgált folyóiratok: Comitatus, Jogtudományi Közlöny, Kodifikáció és Közigazgatás, Magyar közigazgatás, Pro Publico Bono: Közszolgálati Egy., Pro Publico Bono: Corvinus, Tér és Társadalom, Új Magyar Közigazgatás.

3. Módszertani keretek

Az előzőek alapján empirikus vizsgálatunk célja az volt, hogy keressük a szakértők helyét a döntési folyamatokban, és felvázoljuk, milyen szakmai alapértékek mentén szerveződtek meg, egyáltalán tetten érhető-e valamifajta támogató koalíció a területi decentralizáció, önkormányzatiság *alrendszerében*.

Az első feladat az volt, hogy körülhatároljuk a szakértők körét. Ehhez több módszert alkalmaztunk. Egyrészt a listára került minden olyan név, amely az önkormányzatokkal foglalkozó magyar szakirodalomban fellelhető volt, másrészt valamennyi olyan intézmény alkalmazottja, amelyekről a profilja, tevékenysége alapján tudható, illetve feltételezhető volt, hogy foglalkoznak területi, önkormányzati kérdésekkel. A megkeresett szakembereket alkalmazó intézmények közé nemcsak kutatóintézetek, egyetemek kerültek, hanem közigazgatási szervek, magánvállalkozások is. A szelekció nem korlátozódott a közigazgatási, közjogi szakemberekre, hiszen a területi reformok előkészítése során is több típusú tudásokra volt szükség (tértudományok, közgazdaságtan, szociológia, politikatudomány, közpolitika). Az így összeállt listán 147 név szerepelt, akik megkapták online a kérdőívet. Összesen 66 visszaérkezett kérdőívet dolgoztunk fel.

A kérdőívet kitöltők fele tartotta magát elsősorban önkormányzati szakértőnek, de a nemmel válaszolók is zömmel olyan fő szakterületeket adtak meg, amelyek szoros kapcsolatban vannak az önkormányzati kormányzás különböző területeivel (alkotmányjog, helyi, regionális fejlesztés, vidékszociológia, közszolgáltatások stb.). A kérdőívben, több

esetben a három reformciklus szerint tagolva tettünk fel kérdéseket (1990, 1990–2010, 2011). A válaszadók természetesen nem feltétlenül rendelkeztek közvetlen információkkal mindegyik korszakról. A 66 válaszoló közül az 1990-es törvényalkotásban 42 még nem vett részt, a második, hosszabb korszakban ez a szám érhetően lényegesen kisebb (26), míg a legutóbbi reformkorszakról közvetlen információi alapján 40-en válaszoltak, csupán 10 olyan szakértő volt, aki mindhárom reformfolyamat részese volt, 14 pedig kettőnek. Ezek az arányok elegendőnek tekinthetők abból a szempontból, hogy a válaszadók milyen mértékben láthatták át a folyamatokat, és kerülhettek egymással kapcsolatba.

A kérdőíves felmérés mellett 18 félig strukturált interjú is készült olyan szakemberekkel, akik közvetlenül részt vettek szakértői vagy döntés-előkészítői minőségben az általunk vizsgált reformfolyamatokban.

4. A kérdőíves felmérés eredményei

A szakértők részvételét a törvény-előkészítési folyamatokban a három (már ismertetett) reformciklusra bontva kérdeztük meg. A válaszadók nagyon sokfajta részvételi formát jelöltek meg. Viszonylag alacsony volt azoknak az aránya, akik parlamenti vagy kormányzati szervezeti keretek között (bizottságok, szakértői bizottságok, önkormányzati érdekszövetségek, egyéni szakértői felkérés, kormányzati tanácsadóként) kapcsolódtak be a szakmai előkészítésbe. A hivatalos, formalizált felkérés többségében a kormányzatból érkezett, nem a parlamentből, és a válaszok azt tükrözték, hogy a legtöbb szakértőt az 1994–2010 közötti (kétségtelenül a leghosszabb) periódusban mozgatták. A többség független, külső szakértőként fejtett ki véleményt (ciklusonként 10–14 között volt az ilyen szakértők száma a válaszolók közül). Többen azt is befolyásolási formának tekintették, ha a témakörben rendezett konferenciákon részt vettek, a témakörben kutattak, publikáltak, vagy véleményt írtak az interneten felkínált konzultációs folyamatban. Jellemző részvételi forma volt, hogy a szakértő a saját intézményét képviselve, vagy ott végzett munka keretében kapcsolódott a kormányzati előkészítéshez. Szorosan összefügg a szakértők bevonásának módjával az a kérdés, hogy a szakértők kaptak-e ellentételezést a munkájukért, a második reformciklusban regisztrált legmagasabb érték sem érte el a 20%-ot, viszont a megkérdezettek mintegy 60%-a nyilatkozott úgy, hogy a szakértői munkáját munkáltatója szakmai teljesítményként értékelte.

Szöveges válaszokat kértünk arra a kérdésre, hogy mennyire tartották eredményesnek a szakértői munkájukat. Érdekes módon a válaszok meglehetősen hasonlóak voltak. A válaszolók túlnyomó többsége a közreműködését nem tartotta eredményesnek abban az értelemben, hogy megvalósultak volna a javaslatai. Sokan említették, hogy a véleményükre visszacsatolás sem érkezett. Viszonylag nagy számban nyilatkoztak úgy, hogy a korábbi évtizedekben szorosabb volt a kormányzattal az együttműködés. Többen említették a kétharmados döntéshozást olyan korlátként, ami megakadályozta a javaslatok megvalósítását. Volt olyan válaszadó, aki eredménynek tartotta az egyetemi hallgatók, önkormányzati politikusok és szakemberek véleményformálását is. A támogató koalíció képződés szempontjából érdemes az egyik választ idézni: „Alkalmas volt arra, hogy szakmai közösség alakult az önkormányzati reformtémára vonatkozóan, ami kreatív és progresszív együttgondolkodást tett lehetővé. A reformfolyamat elindításakor a szakértői bizottság véleménye visszaköszönt

a jogalkotásban, majd a folyamatok kísérleti fázisba jutásakor már ez egyre erőteljesebbé vált, végül a modellkísérletek tévútra terelődtek, illetve nem töltötték be a funkciójukat.”

A két önkormányzati törvény elfogadásához kötve kérdeztünk rá, hogy a szakértők hogyan látták az egyes szereplők, intézmények befolyását a döntésekre (48. táblázat). Elég meggyőzőek a számok, amelyek arra utalnak, hogy a szakértők szerepe az ellenzékhez, önkormányzati érdekképviseletekhez és a nemzetközi befolyáshoz hasonlóan erősen viszszaeszik. A tízes skálán az 1990-es 6,15-ös érték 2011-ben 2,77-re csökken a szakértők befolyására vonatkozóan.

Mint az elméleti kereteknél kifejtettük, nagy jelentőséget tulajdonítottunk a szakértők képviselte meggyőződéseknek, értékeknek (49. táblázat). A megadott értékek, szempontok megvalósulásának fontossága szempontjából nem meglepő eredmény született. Az előzetes feltételezés is az volt, hogy a technokrata (hatékonysági, törvényességi) értékek jelentős támogatást élveznek, ugyanakkor a szakértők is fontos önkormányzati értékek tartják a demokratikus részvételt, polgárközelséget. Meglepő volt viszont, hogy a reformok szükségességét kevesen látták fontosnak, s az általánosan a szakirodalomban és közpolitikai dokumentumokban tapasztalt szakmai alapállás, miszerint az önkormányzatok együttműködése a magyar fragmentált rendszerben nagyon fontos lenne, szintén nem volt különösebben magasra értékelt követelmény.

48. táblázat

Szakértők véleménye az egyes szereplők, intézmények döntéseket illető befolyásáról

Megnevezés	Átlag	Szórás	Elem- szám	„Nem tudom” válaszok száma	Nem válaszolók száma	Összes elemszám
1990						
Kormány	8,69	1,86	54	8	4	66
Ellenzék	7,10	2,40	52	10	4	66
Belügyminisztérium	8,45	2,19	47	15	4	66
Pénzügyminisztérium	7,23	2,03	40	18	8	66
Kormánypárti országgyűlési képviselők	7,57	2,26	46	14	6	66
Polgármesterek, tanácselnökök	5,63	2,64	46	14	6	66
Önkormányzati érdekképviseletek	4,85	2,72	46	13	7	66
Független szakértők	6,15	2,39	47	13	6	66
Nemzetközi szervezetek	5,66	2,62	44	15	7	66
2011						
Kormány	10,58	0,77	64	–	2	66
Ellenzék	2,30	1,44	57	3	6	66
Belügyminisztérium	8,40	2,19	52	8	6	66
Pénzügyminisztérium	7,88	2,18	49	11	6	66
Kormánypárti országgyűlési képviselők	7,57	2,95	58	2	6	66
Polgármesterek	5,42	2,62	60	2	4	66

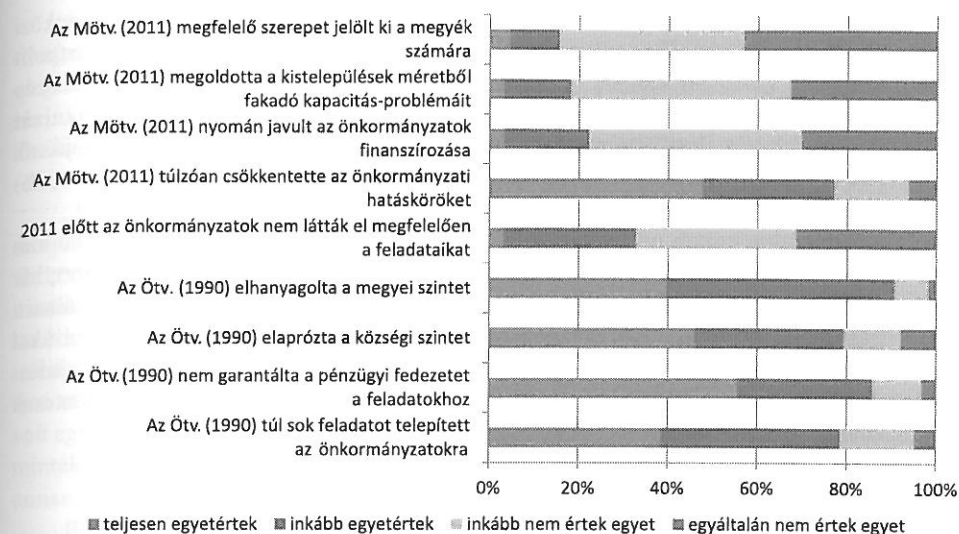
Megnevezés	Átlag	Szórás	Elem- szám	„Nem tudom” válaszok száma	Nem válaszolók száma	Összes elemszám
Önkormányzati érdekképviseletek	3,72	2,11	60	1	5	66
Független szakértők	2,77	1,61	56	5	5	66
Európai Unió	3,15	2,23	55	5	6	66

49. táblázat

Említési gyakoriság az öt legfontosabb önkormányzati értéként, szempontként

Megnevezés	Említési gyakoriság
Közszolgáltatások minősége	50
Törvényesség	48
Demokratikus részvétel	47
Szakszerűség	44
Polgárközelség	30
Önállóság	28
Stabilitás	21
Költséghatékonyság	19
Más önkormányzatokkal való együttműködés	11
Piaci szereplőkkel való együttműködés	10
Szolidaritás	9
Versenyképesség	7
Reformok	4

Hasonlóképpen a szakértők meggyőződésének belső kohézióját célozta meg az a kérdés, hogy hogyan ítélik meg az önkormányzatok helyzetének alakulását a két önkormányzati törvény szabályozásának tükrében (13. ábra). A szakértők többsége egyformán ítélte meg a két törvény rendelkezéseit az alapvető kérdésekben (feladatrendszer, finanszírozás, megyék szerepe, elaprózottság). Abban volt érzékelhető bizonyos megosztottság, hogy az 1990-ben elfogadott önkormányzati rendszer működését, ha úgy tetszik, a szabályozás következményeit hogyan ítélik meg, miután mintegy 30%-a a válaszolóknak úgy ítélte meg, hogy az önkormányzatok nem tudtak eleget tenni a feladataiknak. Viszont meglehetősen homogén a véleményük az új önkormányzati rendszer negatív megítélésében, mert nem javult a finanszírozás, nem orvosolódott az elaprózottság és a megyék helyzete sem.



13. ábra

Az önkormányzatok helyzetének megítélése

A kérdőív segítségével igyekeztünk felmérni a szakértők közötti kapcsolatokat és szakmai beágyazottságát. A 11. kérdésben különböző ehhez a témához kapcsolódó, ellentétes állításokat kellett értékelniük egy tízes skálán (50. táblázat).

50. táblázat

Az ellentétes állításokra számított átlagpontszámok és szórások

A hazai szakértők között intenzív szakmai kapcsolatok vannak 5,9 (2,29)	A hazai szakértők között nincsenek intenzív szakmai kapcsolatok 5,1 (2,29)
A hazai szakértők jól beágyazottak a nemzetközi tudományos életben 5,6 (2,30)	A hazai szakértők nem kellően beágyazottak a nemzetközi tudományos életben 5,4 (2,30)
Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők alapvetően hasonló álláspontot képviselnek 5,5 (1,98)	Az önkormányzatiság főbb kérdéseiben a hazai szakértők között komoly véleménykülönbségek vannak 5,5 (1,98)
A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a szakmaiság határozza meg 5,9 (2,36)	A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteit alapvetően a pártpolitikához való viszonyuk határozza meg 5,1 (2,36)
A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk nincs jelentős hatással 5,8 (2,18)	A szakértőknek az önkormányzatiságról alkotott nézeteire a pártokhoz való tartozásuk döntő hatást gyakorol 5,2 (2,18)

A szakértők az egymás közötti együttműködés erősségének kérdésében, nemzetközi beágyazottságuk megítélésében, a szakmai véleményekben való egyetértést és a pártpolitikától való függetlenséget illetően többségében a közepes értékeket adták meg, de szép számmal meglehetősen diverzifikált véleményen vannak. A válaszok tükrében nem túlzás állítani, hogy a szakértők véleménye a saját megszervezettségükről, belső kohéziójukról lényegesen kevésbé pozitív, mint ami a szakmai kérdésekben mutatott egyetértésből következne.

Érdekes módon annak megítélésében, hogy kiket tartanak a legtekintélyesebb magyar önkormányzati szakembereknek, újfent viszonylag nagy egyetértés mutatkozott, bár a kérdésfeltevés, illetve a kérdés körülményei nem garantálták az elfogulatlan választ. Ennek ellenére az állítható, hogy a megítélésben nem az illető szakemberek közpolitikai eredményessége játszott szerepet, amiből arra lehet következtetni, mint egy korábbi kérdésre adott válasznál is, hogy az önkormányzatokkal foglalkozó szakértők a reformdöntések befolyásolásában nem vindikálnak maguknak jelentősebb érdemeket.

5. A szakértők szerepére vonatkozó vélemények az interjúk alapján

Kutatásunk során 18 interjú készült. Az interjúalanyok az önkormányzati reformokban résztvevő, vezető szakértők, minisztériumi köztisztviselők, önkormányzati és pártpolitikusköréből kerültek ki. Az alábbiakban összefoglaljuk az interjúkból a szakértők szerepére, helyzetére, megszerveződési formáira vonatkozó tapasztalatokat.

A szakértők szakértelme önmagában értelmetlen kérdés, ami kétségtelenül megkülönböztető ismérv a fejlett államok támogató koalícióira vonatkozó kutatásokhoz képest. Az önkormányzatiság olyan problémakör, ha úgy tetszik közpolitikai alrendszer, amelynek elméletileg és empirikusan is alapos ismerete lényegében a rendszerváltás idején alig volt elvárható. A kelet-közép-európai régió társadalomtudományi hátránya ebben a témakörben is megmutatkozott. Kezdetekben az önkormányzatokkal kapcsolatos szakértelem ritka tudásnak minősült: „...azért az információs rendszer meglehetősen csak egy csatornás volt, hogy kik mehettek külföldre, nagyon kevesek tudtak, gondolj arra, hogy mit lehetett elérni irodalomból, szakirodalomból a Széchenyi Könyvtáron keresztül nagyon limitált volt. Igazán belenőtünk mi is... Mi folyamatában próbáltunk azzá válni. És ebből támadt az a képzet, hogy szakértők vannak, akik lehet, hogy a klasszikus szakértőkhöz nem, de a többihez képest, akik még ennyire sem, ahhoz biztosan előbbre tartottunk.” (B. I. volt kormányzati tisztviselő)

A rendszerváltás idején a szakértők szerepét többnyire kisebbnek ítélték meg a pártokhoz képest. „Nem volt olyan súlyuk, mint manapság a közigazgatási rendszernek, hogy elé tesznek valamit a képviselőknek, hogy szavazzátok meg. Nem voltak annyira beépülve a rendszerbe, hogy ezt mindenki elfogadta volna, mint a mai közigazgatásban. Elmondták, hogy ők mit gondolnak, és utána kodifikálták amit mi mondtunk, amiben megállapodtunk és az keresztülment.” (W. F. volt parlamenti képviselő)

De nem sokkal volt nagyobb a presztízse a szakértőknek a politikusok szemében 2011 táján sem: „Persze, voltak külső szakértők, gondoljon csak bele, ha olyan polgármesterek ülnek le, akik 25 éve polgármesterek? Amit mi mondtunk, azt nem könyvekből tanultuk, az a valós élet, és ez nagyon nagy különbség.” (SZ. K. polgármester)

A hazai szakértelem kezdeti hiánya különösen felértékelte a külföldi segítséget és min-taválasztást: „Úgy került a képhe a tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, hogy megalakult a TÖOSZ, még a rendszerváltás előtt volt. A TÖOSZ égisze alatt konferencia, hívjuk meg az Európa Tanácsot, az Európa Tanács pedig hozzon szakértőket. Az Európa Tanács működését ismerve, a tagországokhoz fordultak. A tagországok küldtek szakértőt” (B. I. volt kormányzati tisztviselő).

„Korábban a KGST, a rendszerváltás után pedig az EU vagy az Európa Tanács küldte az ejtőernyősöket. Nem emlékszem pontosan honnan is volt a minisztériumban is külföldi szakértő, nem én tartottam vele a kapcsolatot. Fontos volt, hogy a törvényt előkészítő miniszterhelyettes jó nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett, és szervezett is nemzetközi tanácskozásokat, hogy legitimálja a minisztérium szakmai elképzeléseit. Aztán voltak tanulmányutak, francia, német, onnan visszatérve, persze mindig könnyebb volt valamilyen ott jól működő megoldásra hivatkozni” (F. P. volt kormányzati tisztviselő). „Antallnak volt egy felfogása a tradicionális államfelfogással kapcsolatban. Ehhez keresett nemzetközi mintákat, az általam a legrosszabbnak tartott francia mintát vették át, a prefektusi rendszert, onnan hoztak szakértőket.” (W. F. volt parlamenti képviselő)

„Szerintem a fiókban rengeteg minden volt arra vonatkozóan, hogy milyen típusú önkormányzati rendszer... skandináv modellek, vannak a franciák, a németek..., hogy milyen szeretett volna. Én úgy láttam, hogy a politikusok eldöntötték nélkülünk”. (S. J. önkormányzati érdekszövetség vezető)

A szakértők az interjúk tapasztalatai szerint többször töltöttek be nemzetközi kapcsolatépítő szerepet: „Azt hiszem, hogy nem csupán elméleti kérdéseket babráltunk, hanem intézményeket építettünk Brüsszelben és a regionális fővárosokban. Amikor havonta egyszer vagy kétszer elmentem Brüsszelbe, az volt az élvezet. Amit szerettem, a magyar kollégákat odaráncigálni, az ott lévőkkel a Magyar Régiók Háza igazgatójával, stábjával valamit csinálni, szervezni, ez volt a mániám.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő)

A politikusi és a szakértői felkészületlenség a rendszerváltás idején ugyanakkor óhatatlanul kinyitotta a konzultációs platformokat, konstruktívabb és szélesebb körű konzultációt generált: „Azt hiszem, hogy az egy óriási szerencse, hogy összeállt egy önkormányzati törvény, ami alapján az önkormányzatok elkezdtek működni. Abban az időben elég sok szakmai fórum volt. Mindenesetre a szakemberek, akik részt akartak venni ebben, azok hallathatták a hangjukat, nem csak politikai rendezvényekre, szakmai rendezvényekre, itt az intézményben elég sok szakmai fórum, volt, amit az ember el akart mondani, azt el lehetett mondani.” (I. I. egyetemi tanár, szakértő)

A későbbi időszakokban azonban a szakértőkkel való együttműködés szerepe erősen visszaesett. „Gyurcsány, amikor létrehozta az önkormányzati reformot előkészítő bizottságot, amiben Tollernek óriási szerepe volt, megjelent az első ülésen, és azt mondta, hogy leteszi a nagyesküt, hogy erre akar támaszkodni, egyrészt minden lényeges anyagot idehoz, dolgozzon ki ezt-azt, amazt. Gyurcsányt akkor lehetett látni először és utoljára, semmi anyagot nem hoztak oda. Így nehéz volt.” (I. I. egyetemi tanár, szakértő)

A szakértők szerepének kivételes és sajátos formája volt az IDEA program meghirdetése 2002-ben. Az meginterjúvált szakértők, tisztviselők, politikusok szinte mindegyike a regionális reformkorszakot az IDEA programmal kötötte össze.

„Az IDEA-nak egy sajátossága volt, hogy az operatív szinten is megpróbálta vegyíteni a tudományos szférát az operatív munkaszervezéssel, de egyúttal bevonva azokat

az igazgatási szakembereket státusztól függetlenül, akik főtisztviselői szerepet töltek be abban az értelemben, hogy tanácsadó jelleggel tudták támogatni a közigazgatási reformnak ügyét” (K. K. volt kormányzati tisztviselő, szakértő).

A program vezetője úgy ítélte meg, hogy a reformok előkészítésében ez a platform képes volt összehozni a legkülönbözőbb szereplőket, függetlenül pártállásuktól, szakmai meggyőződésüktől. A szakértők együttműködése szempontjából fontos volt az intézményi háttér, a kormányzat háttérintézményeként működő Magyar Közigazgatási Intézet nagyon jelentős szerepet játszott abban, hogy a szakértői együttműködés látványos eredményeket produkált, legalábbis a rendezvények és kiadványok mennyiségét illetően: „Nem hinném, hogy tudunk mondani egy olyan programot, aminek ilyen intenzitása volt, hogy évi ötven helyszínen kollégákkal a közigazgatásban, gazdasági ügyekben érintett kollégákkal, szervezetekkel megbeszélések lettek volna. Intenzitásban a magyar tudománytörténetben meglehetősen ritkaság számba megy. [...] Az egész nagyszabású reformterv logikus volt 40–50 szakértő legalább több mint 50 kiadvány, kiadtuk újra meg újra a zöld könyvet, az ott részt vevő szakértők hosszú listáját mellékeljük. Tehát elég nyilvánvaló volt, hogy jogászok, közigazgatási szakemberek, politológusok, ide vonatkozó közgazdászok és ki tudja ki nem, egy elég széles csapat gondolkozott egy általános reformban és a nagyon jó személyi kapcsolat ellenére és az általános, de gyenge támogatás ellenére sem a nagy reform felvállalásában, sem azon belül, különösen a regionális reform támogatásában nem éreztem különösebb elszárást.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő)

Az IDEA-modell azonban mégsem bizonyult sikeresnek abból a szempontból, hogy a szakértői tudás ténylegesen eljusson az adminisztratív előkészítői apparátusokba: „Én azt gondolom, megelőzte a korát az IDEA-nak a szervezési módja. Kikerült a minisztériumból azért, hogy azt lehessen mondani, akár jóhiszeműen is, hogy ez egy szakmai tudományos közeg, nem a minisztériumban erőltetjük. Kapott egyfajta operatív bázist, itt jön egy plusz az én részemről, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet, ami egy háttérintézmény, abban egy titkárság 2 fővel, éppen csak kapcsolattartásra volt elegendő, nem pedig feladatosztásra az egyes minisztériumoknak.” (K. K. volt kormányzati tisztviselő, szakértő)

Az IDEA-szakértők munkájának hatékonyságát segítette az is, hogy a csoport néhány politikus (parlamenti képviselők, belügyminiszter) személyén keresztül közvetlen támogatást és közvetítést kapott a döntéshozók felé, illetve a reformot jegyző pártokon belül is intézményesültek olyan csoportok, fórumok, amelyek közvetlenül figyelemmel kísérték a reform előkészítését és kapcsolatot tartottak a független szakértőkkel is. A Szocialista Párt például a Baloldali Önkormányzati Közösségén keresztül közelített az önkormányzatokhoz, s használta a véleményét a reform-előkészítés során. „Erre volt megoldás a kistérség. Ezt végig beszéltük a BÖK-ben, és sikerült meggyőzni az ottani szakembereket vagy a helyi politikusokat, hogy ez egy jó történet. Polgármesterek, önkormányzati képviselők. Ez egy természetes személyekből álló közösség. Nem csak a baloldali önkormányzatok közössége.” (L. M. volt belügyminiszter)

Ugyanakkor a szakértői és politikusi hozzáállás megkülönböztetése is meglehetősen gyakran említődött. „A probléma az volt, hogy nem igazán értették és nem igazán ez volt a számukra a fontos probléma. Míg viszont az ember kimozdult Budapestről, akkor most dicsekedve mondom, a részemről mindig egy szimpátiával találkoztam, de egy szakmai ellenkezéssel. Azt mondhatnám, itt is az üléspont határozta meg az álláspontot. Budapesten régió kell, kimozdulva Budapestről 10 km-rel arrébb találkoztunk valakivel, már nem kell

regió, ilyen volt a megközelítés.” (Á. A. egyetemi tanár, szakértő). „A pártok próbálták felhasználni ezeket az embereket, a szakértők jelentős része alapvetően nagyon tisztességesen közelített a témához, ha valamelyik nem értett egyet, nem politikai erőszakkal próbálták keresztül vinni. A politika viszont egyre inkább kezdett eldurvulni szakmai kérdésekben is. Olyan volt, hogy a szakértő elkezdett politizálni és a politikus elkezdett szakérteni. Ugye ez nem mindig kedvező eredményeket hozott” (I. I. egyetemi tanár, szakértő).

A szakértők egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A közigazgatás-szervezés hosszú ideig meghatározó háttérintézménye, amelyik nagy szakmai presztízst és kormányzati befolyást is élvezett, sem volt mentes a pártosodástól különösen kezdetekben, a rendszerváltás idején: „olyan kollégám nekem nem volt kutatói státuszban, akit valamilyen párt ne környékezett volna meg, vagy ő nem vállalt volna fel önként adott esetben. Én ezt a folyamatot természetesnek tartom abban az értelemben, hogy nem volt ezeknek a pártoknak szakértő csapata, a másik oldalon pedig az egyébként szürke kutatói létnek ez adott egy közszereplést” (B. I. volt kormányzati tisztviselő, szakértő).

„Hogy oda eljussunk, hogy egy kormányprogramba belekerül valami, abban a legnagyobb szerepe a szakpolitikusoknak van. Ahány, annyi féle, én közigazgatási szakjogász vagyok. Utána, amikor kormányra kerültünk, sokféle változatot csináltunk. 2002-ben megcsináltam az IDEA-t, nagyon fontos szereplő volt, felkértem Ágh Attilát. Azért gondoltam, mert nagyon szeretett a médiába járni, ha oda áll egy tekintélyes ember, akkor használ az ügynek. Néhány tekintélyes kutató viszont csak távolról figyelte ezt. A kutatóintézetekben egy csomó alapanyag volt, ezeket rendszerezni kellett, a politika speciális kérdéseire választ kellett keresni. A szakma, a kutatók, a tudományos emberek véleményét ki kell kérni, hogy kösse őt. Ma már ez sem gyakorlat már.” (L. M. volt belügyminiszter)

6. Összegzés

Nem büszkélkedhetünk azzal, hogy kutatásunk ebben a fejezetben ismertetett modulja jelentősen hozzájárult volna a támogató koalíciók elméletéhez, vagy a szakértői tudás közpolitikai reformokhoz kapcsolódó szerepéhez. Mindenesetre adataink, tapasztalataink alátámasztják azt a véleményünket, hogy a hazai területi reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás sem szisztematikus kormányzati kiépítésére, sem a kormányzati döntésekbe való beépítésére nem került sor még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz. Nem elemeztük ugyan közvetlenül a szakértői hálózatok kiépültségét, de a tudásukra irányuló csekély igény, a reformdöntésekbe való bevonásuk esetleges gyakorlata alapján feltételezhető, hogy nincs olyan stabil *támogató koalíció*, amelyik *alulról* hatékonyan aktivizálható lenne a területi kormányzást érintő átfogó reformok folyamatában, annak ellenére, hogy felmérésünk szerint a szakértők az önkormányzatiság alapértékei (core belief) tekintetében viszonylag homogén csoportot alkotnak.

12. FEJEZET

A két önkormányzati törvény parlamenti vitája

Bodor Ákos – Grünhut Zoltán

1. Bevezetés

A fejezetben arra keressük a választ, hogy az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) általános parlamenti vitája milyen hasonlóságokat, illetve eltéréseket mutat a kutatásunk által kijelölt egyes tartalmi csomópontok mentén.

Az önkormányzati törvények parlamenti vitáinak tudományos igényű, empirikus feldolgozása, elemzése nem előzmények nélküli a hazai szakirodalomban, ugyanakkor ezek a munkák kizárólag az első önkormányzati törvény vitájával foglalkoznak, ismereteink szerint a 2011-es parlamenti vita elemzésére eddig még nem vállalkoztak.

Tóth Tamara (2010) általános jelleggel és időrendi sorrendben mutatja be az 1990. évi törvény általános vitájának legfontosabb tartalmi elemeit, legmeghatározóbb felszólalásait. Szintén általános megközelítésben foglalkozik a magyar önkormányzati rendszer megszületésével Ripp Zoltán (2010) munkája, amiben sorra veszi a törvénytervezet általános vitájának legfontosabb eseményeit. Szűcs Zoltán Gábor (2008) doktori értekezésében külön fejezetet szentel az 1990. évi önkormányzati törvény vitájának. Jelen elemzés szemléletéhez – és bizonyos értelemben a témájához is – ez a vizsgálat áll a legközelebb, mivel a szakpolitikai értékelés helyett inkább egy szűkebb szempontra, az értékek megjelenésére, szerepére koncentrálok. Az elemzés szükségességét azt támasztotta alá, hogy a reformfolyamatokban kulcsfontosságúnak tekinthető pártok, és önkormányzati elit értékrendjét a választási programokból, s különösen a kormányprogramokból nehéznek bizonyult megismerni.

2. Az elemzés szempontjai

A területi reformok, a kormányzásban végrehajtott szerkezeti és működési változások komplex folyamatának minél teljesebb megértése érdekében a kutatás fontos magyarázó tényezőként tekintett a változásokat motiváló értékekre és célokra. Ezzel kapcsolatban előzetesen elméleti keretrendszer került felállításra (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b), amely az értékekre és motivációkra vonatkozóan is tartalmaz kiinduló feltételezéseket, illetve korábbi kutatási eredményekre, tapasztalatokra alapozva bizonyos állításokat is. Jelen elemzés szempontjából a következőket emeljük ki ezen előfeltevésekből:

- Az egyes reformkorszakokat eltérő hatalmi, társadalmi-gazdasági konstellációk, illetve értékrendek, és ennek megfelelően eltérő törekvések jellemezték. Ennek tükrében három reformkorszak különíthető el:
 1. rendszerváltás-alkotmányozás, önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése (1989–1993);
 2. az uniós csatlakozásra készülés, illetve az uniós tagság első éveinek időszaka, elsősorban a területi léptékváltás jegyében (1994–2006);
 3. az alkotmányozási és közjogi reformok centralizációs korszaka (2010–2013). Elemzésünkben a második korszakot nem érintjük, egyrészt azért, mert nem köthető egyetlen törvényhozási eseményhez, és így több törvény parlamenti vitáját kellett volna elemezni (pl. a területfejlesztésről szóló 1996-os törvényt, a kistérségekről szóló 2004-ben megjelent jogszabályt, vagy a 2006 nyarán sikertelenül maradt regionalizációs törvénycsomagot). Másrészt azért választottuk a két önkormányzati törvény vitájának elemzését, mert az azonos törvényhozási tárgy miatt az összehasonlítás számára ideális módszernek bizonyult.
- Az egyes korszakok jól elkülöníthető, sajátos jellemzőkkel bírnak a képviselt értékek szempontjából: „Az első időszak, az alapok lerakása, kissé talán romantikus politikai értékrend hatása alatt állt (...) Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény, illetve az alkotmány önkormányzati fejezete egyértelműen a helyi demokráciához fűződő, szinte egységes politikai elkötelezettséget tükrözött. A követett minta meglehetősen absztrakt, és valljuk be »ódivatú« volt, sokkal inkább XIX. századi liberális szabadság- és demokráciaeszményt valósított meg, semmint a XX. század végi, már a hatékonyság és minőség kihívásaival küzdő közszolgáltató önkormányzatiságot” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b:14). Ennek megfelelően erősen decentralizált rendszer jött létre, ami elsősorban nem a nyugati önkormányzati minták iránti politikai elkötelezettségből fakadt, bár annak szerepe sem vitatható el, hanem sokkal inkább az államszocialista múlt tagadásából. Mindezzel szemben az elemzésben vizsgált másik korszak, az ún. harmadik reformhullám gyökeresen más értékrendbeli gyökerekkel, illetve célrendszerrel rendelkezik. Ennek lényege a centralizáció, ami a gondoskodó állam ideájára épül, s tudatosan szakít is a nyugati, *liberális* főárammal.
- A két korszak a politikai értékek, illetve a kormányzás szemlélete-filozófiája szempontjából a következőképpen hasonlítható össze: „Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amely az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott »helyi kormányzat« modell váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve, és a választási szabályok módosulásával, a függetlenek és civilek esélyeinek, szerepének gyengülésével politikai értéke is jelentősen csökkent. A hatalom térbeli szerkezete ugyancsak a központi kormányzati expanziót, a gondoskodó, ellenőrző állam modelljét szolgálja. A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járáások bevezetése a felülről irányíthatóság szempontját követi, aminek már nem sok köze van a korábbi reformkorszak regionalizációs, decentralizációs, partnerségi retorikájához” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b:18).

Jelen elemzés elsődleges célja, hogy az önkormányzati törvények parlamenti vitáiban vizsgálja azt, hogy a reformkorszakok sajátosságaiént feltételezett, és az előbbieken be-