

kialakításakor már részt vett a vitában a TÖOSZ, így részesévé tudott válni a szabályozásnak.

Később a jogalkotási folyamatban kisebb nagyobb sikereket lehetett elérni összefogással, háttérmegeállapodással és egyes szövetségi törekvésekkel. Az első két évtizedben folyamatos volt az egyeztetés, miközben a tárgyalások gyakorta ekkor is formálisak és eredmény nélküliek voltak. A nagy reformtörekvések idején a szövetségek nagy része aktívan részt vett az előkészítő munkában, és nem a kialakított javaslatok minőségén, hanem a politikai támogatottság hiányán múlott, hogy sok kérdésben nem változtak a szabályok. Mindez kiemelten érvényes volt a kormányzat regionalizációs törekvéseire, amelyek végül is mind a szabályozás, mind pedig a gyakorlat szintjén megbuktak. Ennek ellenére az első húsz esztendőben úgy tűnt, hogy van szervezett és érdemi befolyása a szövetségeknek az önkormányzatokat érintő folyamatokra. Különösen igaz ez az állítás a KÖEF rövid, de nagyon intenzív időszakára.

A 2010-es kormányváltás jelentős változást hozott az államfelfogásban, beleértve az önkormányzás megítélését is. A kétharmad uralma gyakorlatilag sokkolta a szövetségeket, így a legjelentősebb átalakítási folyamatban nem szövetségek, hanem egyes személyek befolyásolták a folyamatokat. A kialakított új önkormányzati rendszer mögött szövetségi támogatottság nincs.

A szövetségek többségének tevékenysége is hanyatlott. A túlélést segítő megoldás az önkormányzati vezetők képzésében, informálásában, tudásának növelésében, képessé tevésében rejlik. Ezt a feladatot néhány önkormányzati szövetség igyekszik ellátni, kisebb nagyobb sikerrel, alapvetően pályázati forrásokból. Az önkormányzati érdekvédelem szempontjából elengedhetetlenül fontos, hogy a jövőben is legyenek valódi önkormányzatok, akkor erősödni fog azok érdekképviselete és védelme (6. táblázat).

6. táblázat

Az egyes önkormányzati szövetségek tagsága
önkormányzati típus szerinti bontásban. 2015

Típus/ szövetség	BÖSZ	KÖÖÉSZ	KÖSZ	MFSZ	MJVSZ	MÖOSZ	MÖSZ*	TÖOSZ	Összesen
Község	–	–	368 (13%)	198 (7%)	–	–	366 (13%)	1474 (52%)	2406 (85,6%)
Város	–	92 (29%)	5 (1,5%)	–	–	–	110 (34%)	134 (42%)	341 (106,5%)
ebből járás- székhely	–	53	–	–	–	–	?	52	105 (?)
Megyei jogú város	–	–	–	–	23	–	4	1	28 (121%)
Főváros	1	–	–	–	–	–	–	–	1
Fővárosi ke- rület	22	–	–	–	–	–	7	1	23 (100%)
Összesen	23 (1%)	92 (3%)	373 (12%)	198 (6%)	23 (1%)	–	487 (15%)	1610 (51%)	2945 (92,7%)
Megye	–	–	–	–	–	19	1	4	24 (126%)
Mindösszesen	23	92	373	198	23	19	488	1614	2969

8. FEJEZET

A vétőszereplők elmélete

Bodor Ákos – Grünhut Zoltán

Kutatásunk különböző aspektusainak vizsgálatához – ahogy az már a fentiekből kiderült – eltérő elméleti keretek adták a kiinduló megközelítéseket. Mivel a kormányzati decentralizáció biztosítékai vonatkozásában elengedhetetlennek mutatkozott, hogy a releváns szereplők jelentőségét és funkcióit is számba vegyük, így e szempont elemzéséhez szintén koncepcionális háttérrel választottunk. Az elsősorban George Tsebelis nevéhez kötődő vétőszereplők teóriája azon aktorokra koncentrál, amelyek támogató hozzájárulása nélkül nincs elmozdulás a közpolitikai status quo-ból, avagy negatív módon közelítve: vétőjükkal megakadályozhatják a közpolitikai változást (WARNTJEN 2010). Jahn (2010) szerint Tsebelis megközelítése olyan elméleti keret, amelyet felhasználva kvantitatív és kvalitatív, esettanulmány jellegű, avagy átfogó, komparatív kutatás is lefolytatható, sőt a tudományos következtetéseken túl, a döntéshozók stratégiaalkotásához, a döntéshozatali technikák megválasztásához szintúgy hasznos adalékokkal lehet szolgálni. Ezzel szemben Jochem (2003) aláhúzza, a vétőszereplők teóriája nem elméleti igényű modell, inkább analitikus megközelítés, amely az empirikus vizsgálat során orientálja a kutatót bizonyos összefüggések irányába, de közben számos kontextuális körülmény jelentőségét elködösíti.

A vétőszereplők jelentőségének kutatása kétségkívül felértékelődően van a statisztikai, módszertani, analitikus megközelítésekre egyre fogékonyabb összehasonlító politikatudományon belül (JAHN 2010), ugyanakkor a modell – talán éppen emiatt is – intenzív kritikák keresztüzében áll. Mint Warntjen (2010) fontos tényként nyomatékosítja, a vétőszereplők elmélete a racionális döntés teóriáján alapuló, az aktorokat érdekmotivált, érdekalapú cselekvőként értelmező institucionalista megközelítés.

George Tsebelis célja egy olyan általánosan használható keretrendszer megalkotása volt, ami képes túllépni a politikai intézmények összehasonlító vizsgálatát addig jellemző szűklátókörű megközelítéseken. Azt állítja, hogy a politikai rendszerek működésének fontos eltéréseit nem a különböző intézményi formák (úgy, mint például parlamentáris berendezkedés vs. elnöki rendszer, vagy egykamarás vs. kétkamarás parlament) okozzák, így az e tengelyek mentén való vizsgálódás a lényegi különbségeket nem képes feltárni (TSEBELIS 1995, 2002). Ezzel szemben amellet érvel, hogy fellelhető egy olyan *változó*, amely alapján a különböző formáktól és típusoktól függetlenül minden politikai rendszer döntéshozási mechanizmusa összehasonlítható. Ennek segítségével egy olyan empirikusan is használható teoretikus-logikai keretrendszer felállítására tesz kísérlet Tsebelis, ami meglátása szerint összehasonlíthatóvá teszi a különböző rezsimeket, pártrendszereket, törvényhozó

és végrehajtó hatalmakat (SCARTASCINI et al. 2008). Ez a változó pedig nem más, mint a különféle intézményi berendezkedések közpolitikai változásra való képessége.

Az intézményi különbségek meglététől függetlenül, általánosan alkalmazható koncepcióját Tsebelis annak okán is nagy jelentőségűnek tartja, hogy az a komparatív politikatudomány eddigi módszertani gyengeségét – a kisméretű minták problémáját – sikeresen orvosolja (TSEBELIS 2010). Fontos eredményként említi továbbá, hogy a modellje nem normatív: mint hangsúlyozza, az elméletét empirikusan alkalmazó kutatók interpretációja ugyan lehet normatív, levonhatnak következtetéseket arról, hogy melyik rezsimek, kormányzati és pártrendszerek stb. hatékonyabbak, eredményesebbek, ám a teória önmagában nem normatív, kizárólag *analitikus igazságokat* rögzít.

Tsebelis alapján a vétőszereplőket a következőképpen csoportosíthatjuk: megkülönböztetünk egyrészt individuális és kollektív, másrészt intézményi és pártos (partisan) aktorokat. Mint a szerző aláhúzza, az individuális, tehát egyetlen személyhez, vagy effektíve egyetlen személy irányította szervhez, esetleg rendkívüli belső egységű, kohéziót mutató szervezethez kötődő vétőkapacitások viszonylag ritkák, különösen a demokratikus rendszerekben, ahol sokkal inkább többek által alkotott és befolyásolt kollektívák tudnak vétőval élni. Az intézményi szereplők a politikai struktúra jól elkülönülő intézményi egységeit ölelik fel (pl. alsóház, felsőház, parlamenti bizottságok, elnök, alkotmánybíróság), míg a „pártos” jelző pedig elsősorban a választók által mandátumhoz jutott képviselőkre, frakcióikra, kormánykoalícióra és ellenzékre, miniszterekre utal (2. ábra).

	<i>Intézményi</i>	<i>Pártos</i>
Individuális	USA elnöke	Monolitikus párt
Kollektív	Alsó- és felsőház egy kétkamarás rendszerben	Frakciók egy kormánykoalícióban

2. ábra

A vétőszereplők tipológiája Tsebelis értelmezése szerint (demokráciákból vett példákkal)

Forrás: Jochem (2003) alapján.

Tsebelis erősen leszűkíti az azonosítható vétőszereplők körét a politikai struktúra közvetlen aktoraira, amit maga is felismer, s később, valamiféle korrekcióként, ugyan megemlíti egy szélesebb halmaz eshetőségét (érdekcsoportok, lobbyszervek, szakszervezetek, hadsereg stb.), de ennek tudatos modellbe illesztése elmarad – igazából indoklás nélkül (TSEBELIS 2000). Újabb évek elteltével már maga is foglalkozik más jellegű szereplőkkel empirikus munkáiban (így például az Európai Unió döntéshozatali eljárásának vizsgálata során a tagállamokkal – TSEBELIS–YATAGANAS 2002), ám az eredeti koncepciójához – az általunk olvasottak szerint – nem tesz teoretikus kiegészítéseket.

A főbb elméleti komponensek bemutatása előtt fontos még egy aspektus tisztázása: Tsebelis koncepciója az összehasonlító politikatudomány térbeli modellezési irányzatához tartozik; a vétőszereplőket egy absztrakt politikai térben helyezi el, s annak tükrében vizsgálja viszonyukat a közpolitikai status quo-hoz, illetve egymáshoz (WARNTJEN 2010). Az ábrázolás módja lehet egy-, két- vagy akár többdimenziós is, ami ugyanakkor releváns, hogy a vétőszereplők térbeli rögzítése előzetes kutatási eredmények függvénye. Ez leggyakrabban a következő eljárással történik. A vétőszereplők *ideológiai karakterét* (különösen igaz ez

a pártos kollektív aktorokra, illetve az azokat felölelő kollektív intézményi aktorokra) szakpolitikákhoz való viszonyulásuk szerint értékeli. Ez történhet kvalitatív dokumentum-, diskurzus- és tartalomelemzéssel, illetve szakértői interjúkkal (avagy ezek kombinációjával). A vétőszereplők pozícióját ezen értékelés során egy több szempontra/dimenzióra koncentráló numerikus skálán mérik, majd azok aggregálásából és átlagolásából kap az aktor egy főértéket, amely alkalmas a térbeli elhelyezésére (LAVER–HUNT 1992, BENOIT–LAVER 2006). Előfordul persze, hogy e főértékek (vagy indexszámok) korábbi kutatásokból származnak, tehát kvázi másodlagos adatokon alapul a vizsgálat (leggyakrabban a nagy elemszámú, idősoros, kvantitatív komparatív elemzéseknél támaszkodnak létező indexekre, általában jobboldali-baloldali besorolásokra – ilyenek többek között: CASTLES–MAIR 1984, LAVER–HUNT 1992, BENOIT–LAVER 2006). Az egyetlen országra koncentráló esettanulmányoszerű, vagy legfeljebb szűk összehasonlító kutatások esetében akadnak példák előzetes, feltáró dokumentum-, diskurzus- és/vagy tartalomelemzésekre, ám ez semmiképpen sem bevett módszer, s megvannak a korlátai (pl. a pártok alapidokumentumai, stratégiái, szakpolitikai állásfoglalásai, a tagok megnyilvánulásai, valamint a gyakorlati tettek között hatalmas különbségek lehetnek, amelyek módszeres összevetése könnyen kritikák céltáblája lehet). Szakértői interjúk alkalmazása a vétőszereplők térbeli elhelyezésének megalapozásához sokkal jellemzőbb, ám König et al. (2010) ennek potenciális fogyatékoságait is alaposan körüljárta, jelezve a vétőszereplők kutatásának egyik leküzdésre váró gyengeségét.

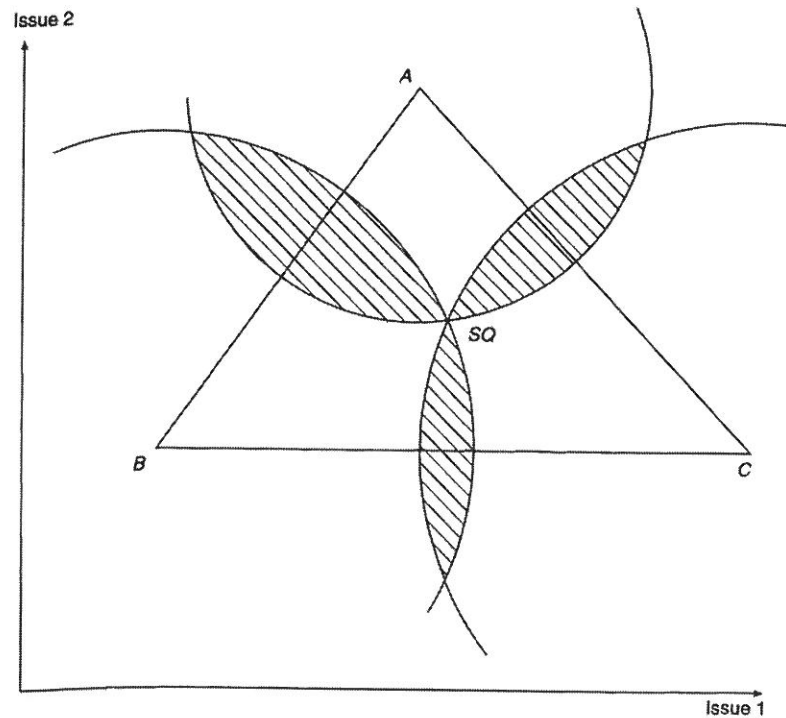
1. Az elmélet ún. *analitikus igazságai*

A következőkben áttérünk az elmélet – Tsebelis fogalomhasználatát követve – ún. *analitikus igazságainak* tárgyalására, amely három tényezőre koncentrálna: 1) a releváns vétőszereplők számára; 2) a köztük lévő ideológiai távolságra; valamint 3) az aktorok belső kohéziójára (HALLERBERG 2010).

A koncepció legfontosabb fogalmi eleme a közpolitikai változásra való képesség.¹ Ez a függő változó, ami politikai rendszerenként eltérő mértéket mutat. A közpolitikai változásra való képesség fogalmához szorosan hozzátartozik annak esetleges hiánya is, amit *közpolitikai* stabilitásnak nevez Tsebelis. A vétőszereplők fogalmába pedig – ahogy azt fentebb már említettük – azokat az egyéni vagy kollektív aktorokat sorolja a szerző, akiknek/amelyeknek a beleegyezése elengedhetetlen a közpolitika alakításához. Koncepciója fő állításait Tsebelis játékelméletszerű, leegyszerűsített példákon keresztül mutatja be. Az absztrakt példák vázlatos ismertetése nélkülözhetetlen az alapfogalmak megértéséhez, a valós politikai folyamatokra való szabatos alkalmazásuk érdekében.

¹ Az elméleti áttekintés alapja Tsebelis 1995-ben publikált *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* című tanulmánya, továbbá a 2000-ben megjelent *Veto Players and Institutional Analysis* című írása és a 2002-ben kiadott *Veto Players. How Political Institutions Work* című könyve.

Elsőként az elmélet kulcsfontosságú fogalmát, a status quo legyőzhetőségi területet (winset² of the status quo) mutatjuk be. A 3. ábrán látható szituáció egy olyan egykamarás törvényhozást feltételez, ahol két ügyben döntenek (a szerző példájánál maradva: a hadsereg költségvetéséről, illetve a szociális ellátások költségvetéséről, az ábrán: Issue 1 és Issue 2), összesen három párt részvételével (A, B és C). Mindhárom párt elképzelésében van egy olyan *ideális pont* a felvázolt kétdimenziós közpolitikai térben, ami számára a legpreferáltabb kombinációja lenne a két költségvetésnek. Továbbá mindegyik pártra igaz, hogy az ideális pontjuktól egyenlő távolságra eső különböző költségvetés-kombinációk között nem tesznek különbséget, tehát másként fogalmazva: mindegyiküknek van egy kör alakú közömbösségi görbéje.



3. ábra

A status quo legyőzhetőségi területe három játékos és két dimenzió esetében

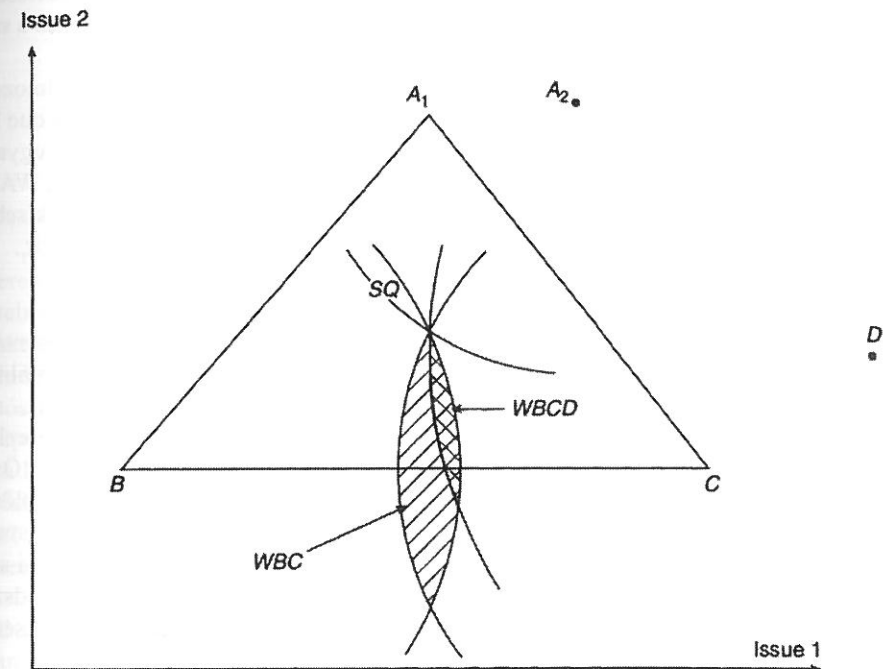
Forrás: TSEBELIS 1995:296.

² A winset fogalmát Tsebelis Putnamtól kölcsönzi. Putnam (1988) a nemzetközi és a nemzeti politikai döntéshozás kapcsolatának elemzéséhez használja a terminust. Ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés elfogadásra kerüljön, azt nemzeti szinten is el kell fogadni, így tehát utóbbi korlátokat szab a nemzetközi megegyezésnek. Vagyis a különböző hazai érdekcsoportokkal való tárgyalás és megegyezés szükséges a nemzetközi tárgyalások előtt, alatt. Ezeknek a hazai érdekeknek és elvárásoknak a modellezésére vezet be Putnam a winset fogalmát. Egy, a nemzeti szint csoportjainak várakozásai alapján összeállított winset mindazon nemzetközi szintű politikák és megegyezések összessége, amelyek támogatást nyernének egy ratifikálási eljárásban.

Az ábra a döntés előtti helyzetet, a status quo-t SQ-val jelöli. A példa szerinti körülmények között – vagyis többségi szavazás esetén, továbbá ha az aktorok nem egy egyenes vonalon helyezkednek el – lényegtelen, hogy a status quo hol mutatkozik, el lehet mozdítani, Tsebelis szavaival: le lehet győzni. A 3. ábra csíkkal jelölt területei azokat a pontokat jelölik, ahol ez megtörténhet. Ez a három rész a status quo legyőzhetőségének területe.

Tsebelis elméletében a status quo legyőzhetőségi terület mérete a közpolitikai stabilitás proxyja, azaz egy olyan változóként fogható fel, ami kifejezi, reprezentálja egy adott politikai rendszer közpolitikai stabilitását, illetve más szóval a közpolitikai változtatásra való képességét.

A következő absztrakt szituációkon keresztül azokat a változókat fedjük fel, amelyek hatással vannak e terület méretére. Az első szituációban a döntéshozás folyamatát úgy tekintettük, mint ami egy individuális szereplőre (játékosra) van delegálva (például ilyen lehet egy erős pártfegyelemmel rendelkező frakció), ennek megfelelően a döntés kizárólag e szereplő *ideális pontját*, preferenciáját tükrözi, így a status quo alakulását is e játékos befolyásolja. Amennyiben a preferenciája megváltozik, úgy ez az *ideális pont* is máshová kerül, ami a status quo elhelyezkedésére is hatással lesz.



4. ábra

A status quo megváltoztatása három egyéni játékos esetén

Forrás: TSEBELIS 1995:297.

A 4. ábra által felvázolt szituáció annyiban különbözik az elsőtől, hogy a döntéshozási mechanizmus itt szigorúbb feltételeket állít fel, vagyis egyhangú egyetértés kötelezettségét várja el a status quo megváltoztatásához. Ebből következően, ha a játékosok (A, B, C) ugyanabban a pozícióban maradnak, akkor a status quo (SQ) nem változik. Ha például A megváltoztatja pozícióját A_1 -ről A_2 -re – ahogyan az ábrán látható –, a status quo akkor is marad³, mivel B és C játékosok nem akarnak továbbra sem a WBC területen kívülre menni, A_2 pedig nem akar oda belépni. Tehát az A közpolitikai pozíciójának megváltoztatása nem okoz változást. Azonban, ha az A-t kicseréljük D-re akkor már bekövetkezhet a változás, a WBCD területen belül minden lehetséges pont legyőzheti a status quo-t.

Az eddigiek konklúziójaként fogalmazza meg Tsebelis a következő kijelentést:

1. tétel – A vétőszereplők számának növekedésével együtt a status quo legyőzhetőségi terület nem növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás növekszik).

Az első analitikus igazság nagyon leegyszerűsítve tehát azt mondja: minél több vétőszereplővel kell számolni, annál nehezebb egy új közpolitikai döntést keresztülvinni. Az állítás mögötti magyarázat igen egyszerű: az $n+1$ játékos esetén létrejövő status quo legyőzhetőségi terület részahalmaza az n játékos esetén létrejövő status quo legyőzhetőségi területének. Ezért egy további vétőszereplő hozzáadása a rendszerhez sohasem növeli a status quo legyőzhetőségi területet.

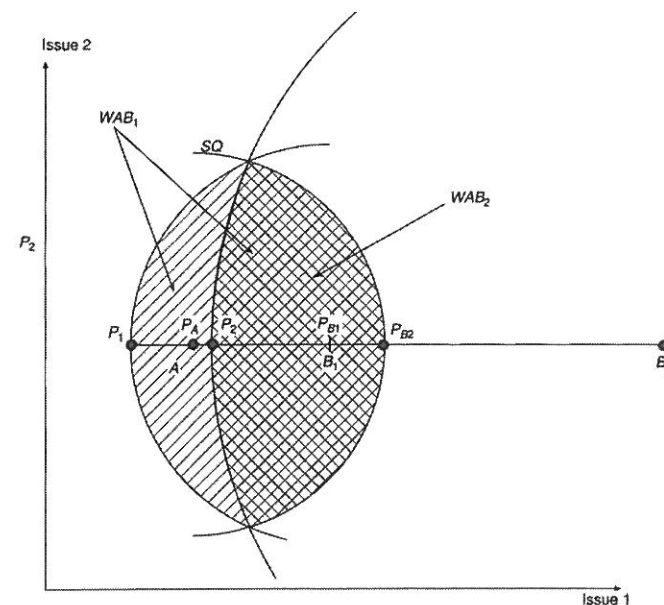
A következő példában (5. ábra) két egyéni játékos egyetért a status quo (SQ) elmozdításának kérdésében. Ha B közel van A-hoz (az ábrán ez a B_1 pozíció), akkor a status quo legyőzhetőségi terület a WAB_1 által jelzett rész. Amennyiben B távolabb van A-tól ugyan ezen a vonalon (B_2), akkor a terület lecsökken (WAB_2). Amint az ábrán is látható, WAB_2 részahalmaza WAB_1 -nek. Ez azért van így, mert a B_1B_2SQ háromszög B_2SQ oldala kisebb, mint a másik két oldal összege, következésképpen a B_2P_2 távolság kisebb, mint a B_2P_1 .

Ebből következően Tsebelis egy újabb nagyon lényeges tételt fogalmaz meg:

2. tétel – Ha a vétőszereplők közötti távolság növekszik ugyanazon vonal mentén, akkor a status quo legyőzhetőségi terület nem növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás növekszik).

Mindez gyakorlatiasabb nyelvre átfordítva azt jelenti: minél nagyobb a vétőszereplők közötti ideológiai távolság, annál nehezebb egy új közpolitikai döntést végigvinni. Összegezve tehát az első két analitikus igazságát az elméletnek: minél több vétőszereplővel kell számolni és/vagy a vétőszereplők közötti ideológiai távolság minél jelentősebb, annál nehezebb új közpolitikai döntéseket elfogadni; ergo annál valószínűbb a közpolitikai status quo fennmaradása, amiből egyaránt következhet a kormányzati, szakpolitikai rendszer stabilitása (minden struktúra merev és szilárd) és instabilitása (a struktúrák szükség esetén sem változtathatóak, nincs rugalmasság, reagálási készség).

³ Itt mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ez a kijelentés csak a példákban használt kétdimenziós közpolitikai térben igaz, több dimenzió esetén már nem.



5. ábra

A status quo megváltoztatása az egyéni döntéshozók távolságának függvényében

Forrás: Tsebelis 1995:298

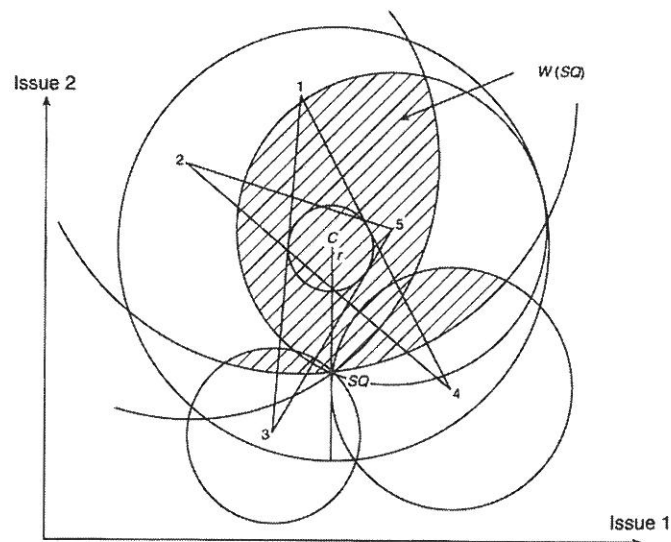
Mielőtt áttérnénk az utolsó, harmadik tételre, fontos kiemelni, hogy Tsebelis a vétőszereplők közötti távolságot nemcsak az adott aktorok közötti ideológiai különbségként értelmezi, de – éppen az idősoros vizsgálat jegyében – kiterjeszti azt az egymást váltó, összetételében esetlegesen változó kollektív intézményi vétőszereplők összehasonlítására is. Mindez egyszerűbben azt jelenti, hogy összeveti az adott és a korábbi kollektív intézményi vétőszereplők (pl.: két kormánykoalíció) ideológiai távolságát. Ezzel kapcsolatban leszögezi, ha az adott vétőszereplők közötti ideológiai távolság ugyan nagy, de egyúttal nagy az adott és a korábbi kollektív intézményi vétőszereplő közötti távolság is, akkor a status quo legyőzhetőségi területe csökken. Magyarán, egy kormányváltást követően az új koalíció tagjai közötti ideológiai távolság ellenére növekszik a közpolitikai döntéshozás valószínűsége, amennyiben az új koalíció ideológiai értelemben jelentősen különbözik a korábbitól.

Az eddigi példákban a játékosok individuumként voltak értelmezve az egyszerűség kedvéért. A következőkben azonban már olyan entitásként lesznek kezelve, mint amelyek számos eltérő pozíciójú egyénből tevődnek össze. Ezek a kollektív játékosok tehát olyan egyénekből állnak, akik kör alakú közömbösségi görbéik mentén, egyszerű többséggel döntenek. Tsebelis meglátása szerint a kollektív játékosok használata a koncepció magyarázatát életszerűbbé teszi.

A kollektív játékosok viselkedésének magyarázatához Tsebelis a social choice elméletből kölcsönveszi a *volk* fogalmát. A *volk* nem más, mint a kollektív aktoron belüli központi terület. Ez általában egy viszonylag kis sugarú kör, ami az individuumok számával egyre csökken. Ha C a középpontja a kollektív aktor volkjának (6. ábra), és d a távolsága a status

quo-tól, akkor a status quo legyőzhetőségi területe egy C középpontú körrel adható meg, melynek radiusza $d+2r$.

Az 6. ábrán öt egyéni játékost láthatunk, akiknek többségi elven hozott döntése szükséges a status quo megváltoztatásához. Az ábrán látható C , a yolk közepe, r , a yolk radiusza, valamint a csíkos részek a status quo legyőzhetőségi területeit jelzik. Mint kiolvasható, a status quo legyőzhetőségi terület egy olyan körön belül található, amelynek középpontja megegyezik a yolk középpontjával, radiusza pedig $d+2r$, ahol d a C és az SQ közötti távolságot jelenti.



6. ábra

A yolk és a status quo legyőzhetőségének területe kollektív döntéshozók esetében

Forrás: TSEBELIS 1995:299.

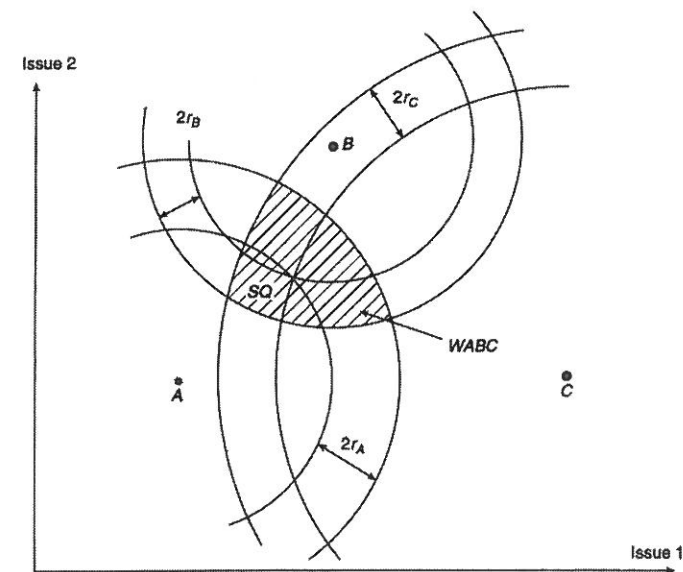
A következő, 7. ábra tulajdonképpen a 3. ábrán megismert szituáció kiterjesztése kollektív aktorokra, ahol r_A , r_B és r_C jelöléssel az A, B és C kollektív aktorok yolkjainak radiuszait láthatjuk. Ebben az esetben a status quo legyőzhetőségi terület (WABC) tartalmaz olyan pontokat, amelyek nagyobb távolságra vannak a kollektív szereplők yolkjainak középpontjától, mint a status quo maga.

Ez alapján a következő megállapítást teszi Tsebelis:

3. tétel – Ha a kollektív aktorok yolkjának mérete növekszik, a status quo legyőzhetőségi terület is növekszik (azaz a közpolitikai stabilitás csökken).

Ezen analitikus igazság szerint tehát, ha a vétőszereplők belső kohéziója minél kisebb, annál valószínűbb, hogy a közpolitikai status quo legyőzhető, vagyis új döntés elfogadható. E megállapítás szoros összefüggésben áll a második tétellel, hiszen a vétőszereplők belső

kohéziójának csökkenése szükségszerűen azt jelenti, hogy a szereplők közötti ideológiai távolság is csökken.



7. ábra

Egyéni és kollektív döntéshozók közötti különbségek a status quo megváltoztatásában

Forrás: TSEBELIS 1995:300.

2. Az elmélet alkalmazása kutatásunkban

Tsebelis elmélete, mint az a vázoltakból egyértelműen látszik, erősen kvantitatív és modell-jellegű, nagyobb összehasonlító kutatásokhoz inkább alkalmazható, mint egy adott reformprocesszus sajátosságainak feltérképezéséhez. A vétőszereplők megközelítéséhez hasonlóak, ám kidolgozottságukat tekintve valamivel *puhább* jellegűek Immergut (1990, 1992), Huber et al. (1993), illetve Crepez (2002) művei, amelyek egyaránt a döntéshozatali folyamat vétőpontjaira koncentrálnak. Immergut (1990, 1992) egészségügyi reformokat vizsgált, s arra volt kíváncsi, hogy a döntéshozatal mely pontján sikerült érdemben alakítani, befolyásolni a kezdeményezést, illetve milyen szakaszokban csak csekély mértékben, avagy egyáltalán nem. Ebből a szerző következtetéseket vont le arra vonatkozólag, milyen fázisokban, milyen szereplők fértek hozzá a reformokhoz, közvetve tehát mérlegelte a vétőszereplők súlyát. Huber et al. (1993) hasonló indítatásból hét szakaszt különített el a döntéshozatali folyamatok kapcsán, azzal támpontokat adva, hogy a különböző vétőpontoknál kompetenciákkal bíró aktorok mennyiben képesek befolyásolni a reformokat, milyen relevanciával bírnak. Crepez (2002) valamivel egyszerűbb megközelítést ajánl sokat idézett teoretikus írásában. Szerinte a vétőpontok alapvetően két kategóriába sorolhatóak: beszélhetünk kompetitív és konszenzusos típusokról, s míg előbbiek kemény érdekűkötések színterei, tehát

az itt bekapcsolódó szereplőket jelentős súllyal kell számba venni, addig utóbbiak olyan szituációs helyzetek, ahol a felek, érdekelteik dacára, keresik a megegyezést, a kompromisszum lehetőségét.

Noha Tsebelis teóriája kétségkívül irányadó, utóbbi elméletek mégis közelebb állnak a saját *vétókapacitás-megközelítésünkhöz*, amennyiben minket főként az érdekelt, hogy azonosíthatóak-e olyan szereplők a döntéshozatali folyamatban, akik a kormányzati decentralizáció erősítése, védelme szempontjából elkötelezettek, motiváltak és aktívak. Vagyis számunkra az volt előzetesen a fő kérdés, hogy a reformok előrehaladása során, az adott processzus bármely pontján bekapcsolódva, bármilyen formában, legalább befolyásolási szándékkal fellépnek-e jól körülhatárolható szereplők, szereplői körök, amelyek kétségkívül a decentralizáció ügyét képviselik.

Tsebelis analitikus módszertanának leírása és megismerése annak ellenére fontos saját kutatási megközelítésünk szempontjából, hogy nem modellezési módszertannal, hanem finomabb eljárásokkal, köztük kvalitatív dokumentumelemzéssel és szakértői interjúkészítéssel, illetve kérdőívvezetés által valósítottuk meg empirikus adatgyűjtésünket. Érdeklődésünket ugyanis mindenképpen orientálták Tsebelis teóriájának ún. analitikus igazságai.

Ennek tükrében fontos aspektusnak tartottuk, hogy a releváns vétószereplők számának növekedésével csökken-e a közpolitikai változóképesség, vagyis nehezebb-e a reform átverekedése. Okunk volt előzetesen azt feltételezni, hogy a magyarországi önkormányzati reformok előrehaladása akkor volt eredményesebb, amikor vagy a) egyetértés mutatkozott a potenciális vétószereplők között (tehát kvázi majdhogynem egyetlen szereplővé azonosultak); vagy b) egy döntő befolyású szereplővel szemben a többi nem tudta érdekeit érvényesíteni.

Szintén Tsebelis megközelítéséből vezettük le azon kutatási kérdésfeltevésünket, hogy a releváns vétószereplők közötti ideológiai távolság növekedésével csökken-e a közpolitikai változóképesség, vagyis nehezebb-e a reform átverekedése. Ezen aspektus kapcsán megalapozottnak láttuk azt az előfeltevést, hogy azon periódusokban, amikor a vétószereplők között kisebb ideológiai távolság volt tapasztalható, de legalábbis egy adott szereplői kör ideológiai egyetértést mutatott, akkor könnyebben mentek át a reformkezdeményezések.

Harmadsorban pedig az is érdekelt minket, hogy a vétószereplők belső egysége, kohéziója mennyiben hatott a közpolitikai változások folyamatra, annak eredményességére. Mi is elfogadtuk előzetesen Tsebelis állítását, miszerint a vétószereplők belső kohéziója támogatja a reformok előrehaladását.

Végezetül egy tisztázó mondatot fontos ideszúrni a fentiek tükrében: Tsebelist elsősorban a közpolitikai változás/stabilitás problémája érdekli, tehát a reformok tárgya számára indifferens, a kezdeményezések előrehaladási esélyét akarja különböző tényezők figyelembevételével megalapozottan prognosztizálhatóvá tenni. Ezzel szemben minket a reformok tartalma is normatív módon foglalkoztat, amennyiben a decentralizáció ügyét támogató vétószereplők érdekérvényesítési képességét kutatásunk gerinceként fogjuk fel.

9. FEJEZET

A polgármester országgyűlési képviselők

Kacziba Péter

A polgármesterek választását és jogállását 1990–1994 között szabályozó, 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztséget a legtöbb esetben bármilyen más párhuzamos munkavégzéssel kapcsolatosan összeegyeztethetetlennek minősítette. A legmagasabb állami tisztségek mellett ez a kikötés ekkor még az országgyűlési képviselői pozícióra is vonatkozott. A törvény szelleméből kitűnik, hogy a jogalkotó a párhuzamosan viselt polgármesterséget és az országgyűlési képviseletet a lehetséges hatalmi koncentráció; a hatalmi ágak tényleges szétválasztása; általában véve a munkavégzés hatékonysága; valamint a pénzügyi javadalmazások halmozásának megakadályozása miatt összeférhetetlennek minősítette (VÁRNAGY 2012:27–28, BIHARI 1995:41). A törvény értelmezésekor azonban már az első ciklusban is problémát jelentett, hogy amíg az utóbbi, polgármesterek jogállásáról szóló 1990. évi LXVII. számú törvény kizárta a kettős pozíció lehetőségét, addig az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény tételes összeférhetlenségi listájáról a polgármesteri pozíció hiányzott.

Az 1994 júliusában kormányt alakító MSZP–SZDSZ koalíció utóbbi ellentmondásra hivatkozva javasolta a kettős funkció tiltásának eltörlését. A módosítás parlamenti vitája során számos bíráló érkezett az ellenzék soraiból, amelyek ismét a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összeolvasztásával; a választások utólagos befolyásolásával; a hatalom és a javadalmazások koncentrációjával; valamint a hatékony képviselet megosztásával vádolták a benyújtó belügyminisztert. A belügyminiszter ezeket a felvetett aggályokat a koalíciós többség támogatásával a háta mögött könnyedén utasította vissza, hangsúlyozva, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztása például a miniszterelnök vagy a miniszterek országgyűlési funkciója esetében sem valósul meg; míg a hatékonyság kérdésében végső soron a választók jogosultak dönteni.¹ Az országgyűlés végül rövid vita után – az MDF és az FKgP elutasítása, a KDNP tartózkodása, valamint a FIDESZ támogatása mellett – nagy többséggel elfogadta a törvény módosítását², ezáltal új korszakot és új lehetőségeket nyitva a helyi és az országos képviselet összekapcsolásában.

¹ Forrás: Kuncze Gábor felszólalása, 2. ülésnap [1994.07.04.] <http://www.parlament.hu/naplo35/002/0020032.htm>.

² 1990/10. számú törvényjavaslat. Kihirdetve: LVI. tv. számon, MK 75. (94.07.14.)
Forrás: <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/475a2001.htm>.