

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-

mutatott markáns jellemzők miképpen jelennek meg. Ennek megfelelően a vizsgálatnak két fő dimenziója van, amelyek alapvetően a két időszak kulcsjellemzőihez igazodnak:

1. A vitákban az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek, alapelvek megjelenése, a téma jelentőségének, szerepének és tartalmi sajátosságainak, ha úgy tetszik a demokrácia szempontjainak feltérképezése.
2. Az önkormányzati működés finanszírozásával, gazdasági kérdéseivel, illetve a pénzügyi hatékonysággal kapcsolatos, inkább gyakorlatias, technokrata megközelítésű témák szerepének és tartalmi sajátosságainak feltérképezése.

Az előfeltevések és kutatási eredmények alapján az elemzés hipotézise az, hogy a két vizsgálati dimenzió markánsan eltérő jellemzőket mutat a két reformkorszak parlamenti vitáiban, vagyis:

- Az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek jelennek meg elsősorban fontos témaként, ugyanakkor a 2011-es vitáról ez nem mondható el.
- Az önkormányzatok finanszírozásával, illetve a gazdasági hatékonyság témájával kapcsolatban viszont éppen fordított a helyzet: a második önkormányzati törvény vitájában válnak ezek lényeges elemmé.

Szükséges kiemelni és megjegyezni, hogy jelen elemzés a területi reformoknak csak egy szűk szeletére – az önkormányzati törvények parlamenti vitáinak elemzésére – vállalkozik, továbbá a vizsgált témákat is kizárólag a politikai diskurzus alapján elemzi. Ennek értelmében eredményeink nem a reformok, vagy akár a két törvény érték- és célrendszerére vonatkoznak.

2. Az elemzéshez használt adatok

Az elemzés a két önkormányzati törvény általános parlamenti vitájának teljes szövegére kiterjedt.¹ Az elemzés alapvető egységei a felszólalások, melyek főbb adatait az 51. táblázat tartalmazza:

51. táblázat
A felszólalások száma a két vizsgált időszakban

	1990	2011	Összesen
Felszólalások száma	131	181	312

¹ Az elemzéshez az Országgyűlési Naplót használtuk, illetve annak a www.parlament.hu oldalon található változatát. A letöltés dátuma 2014. május 18. Az elemzésben a viták tisztított formáját használtuk, azaz kizárólag a felszólalások szövegeit elemeztük, a különböző összekötő, technikai jellegű tartalmak nem szerepelnek ebben. A vizsgálatba a következő ülésnapok szövegei kerültek: 1990. július 2., 1990. július 9., 1990. július 16., 1990. július 23., 1990. július 30., 1990. augusztus 2., 2011. november 18., 2011. november 23.

E 312 felszólalást összesen 148 különböző képviselő/tisztviselő mondta el, közülük 71-en voltak olyanok, akik egynél többször szólaltak meg. Amennyiben a két időszakot külön vizsgáljuk, úgy a következőket láthatjuk (52. táblázat).

52. táblázat
A felszólalók száma és azon belül a többször felszólalók száma a két vizsgált időszakban

	1990	2011	Összesen
Felszólalók száma	74	74	148
Egynél többször felszólalók száma	29	42	71

A táblázatból látható, hogy a két ciklus eltérő felszólalás-mennyiségét pontosan ugyanannyi képviselő produkálta. Az 1990-es ülésorozaton legtöbbször Wekler Ferenc (SZDSZ, 8 alkalom), Kónya Imre (MDF, 7), illetve Juhász Pál (SZDSZ, 5) szólalt fel, míg 2011-ben az önkormányzati vita legaktívabb képviselője Szilágyi Péter (LMP, 12) volt, őt követte Michl József (KDNP, 11), és Bebes István (FIDESZ, 8). Érdekesség, hogy nincs egyetlen egy olyan politikus se, aki mindkét időszakban felszólalt volna. A 2011-es vitában a 74 megszólaló képviselő közül 31 polgármesterként is tevékenykedett párhuzamosan ebben az időszakban. Közülük mindössze négyen (3 MSZP és 1 független) voltak, akik nem a kormánypártok színeiben látták el e kettős funkciót.

Az előbbi adatokat árnyalják a felszólalások terjedelmére, méretére vonatkozó jellemzők. A parlamenti viták természetéből, illetve a házszabályokból adódóan ezek ugyanis változatos képet mutatnak (53. táblázat).

53. táblázat
A felszólalások mérete (karakterek száma)

	1990	2011
Felszólalások átlagos mérete	761	472
Legrövidebb felszólalás	52	35
Leghosszabb felszólalás	3 181	3 640
Összes felszólalás mérete	99 695	85 429

Látható, hogy az 1990-es vitában a felszólalások átlagos mérete jelentősen nagyobb volt, mint 2011-ben. Ennek következtében a vita teljes terjedelme is hosszabb, annak ellenére, hogy kevesebb volt a felszólalások száma (131 vs. 181). A legrövidebb és leghosszabb beszédek közötti komoly különbségek jól mutatják, hogy mennyire eltérő jellegűek a felszólalások.

Pártok szerinti bontásban a következő sajátosságokat láthatjuk (54–55. táblázatok).

54. táblázat
A felszólalások számának megoszlása párhovatartozás szerint 1990-ben

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	50	9	10	34	12	13	3	131

55. táblázat

A felszólalások számának megoszlása párhovatarozás szerint 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
Felszólalások száma	75	21	36	19	27	3	181

Mindkét korszakban a kormánypárti többség számszerűen valamivel több, mint a felszólalások felét tudhatta magáénak, azonban a már említett, jelentősen eltérő terjedelem miatt ezekből a számokból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni.

3. Az elemzés módszere

A korábban bemutatott hipotézis vizsgálatát a parlamenti viták szövegének kvalitatív és kvantitatív elemzésével végeztük. A munka első szakaszában kvalitatív szövegelemzést készítettünk, amelynek eredményeit számszerűsítettük, majd ezekkel az adatokkal kvantitatív elemzéseket is végeztünk. A vizsgálat során követtük és szintetizáltuk a legelterjedtebb kvalitatív és kvantitatív szövegelemzési módszertani eljárásokat (MASON 2005, GLASER–STRAUSS 1967, KRIPPENDORF 1995).

Az elemzés két fő dimenzióját a felállított hipotézis vizsgálatához alakítottuk ki.

1. Az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelvek: Azokat a szövegrészeket tekintettük az értékek/alapelvek kategóriájába tartozóknak, amelyekben az önkormányzatisággal kapcsolatban általánosan elfogadott absztrakt fogalmak explicit módon kimondva, vagy a fogalom tartalmát lefedően, egyéb formában megjelentek. Ugyan az önkormányzati értékek és alapelvek szakmai és tudományos evidenciának tekinthetők, mégis szükséges felsorolásszerűen megadni, hogy mely fogalmakkal dolgoztunk, ezek meghatározásához figyelembe vettük a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szövegét is. Tehát az *önkormányzatiság értékeihez és alapelveihez* a következőket soroltuk: demokrácia, helyi demokrácia, demokratikus részvétel, decentralizáció, hatalommegosztás, helyi hatalom, autonómia, szubszidiaritás, alulról építkezés, egyenlőség (önkormányzatok egyenlősége), szabadságjog = önkormányzathoz való jog, önszerveződés, szuverenitás.
2. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása: A demokratikus politikai és közjogi értékekkel szemben a működtetés materiális, racionális összefüggései sokkal összetettebb és szerteágazóbb szókészlettel lennének leírhatóak, ráadásul általánosan érvényes, kodifikált nemzetközi dokumentum sem áll rendelkezésre az orientáláshoz, így magunk határoztunk meg fókuszot, a finanszírozási és gazdálkodási aspektusok kijelölésével. E második kategóriába az összes olyan szövegrészt besoroltuk, amely a nevezett témát bármilyen módon lefedi, szűkebb fogalmi tisztázás nem szükséges.

A két fő elemzési dimenzió mellett, további kettőt is kialakítottunk, a korábbi előfeltevések alapján:

3. Az önkormányzati szakértők szerepe
4. Európa, az európai mintakövetés.

Az előbbi kategória az önkormányzati szakértőkre, vagyis az önkormányzatisággal tudományosan foglalkozó kutatók tevékenységére való utalásokat rögzítette, míg az utóbbi az *Európával*, az európai mintakövetéssel összefüggő tartalmi részek megragadására irányult. E témák ugyan nem kötődnek közvetlenül a felállított hipotézisünkhöz, ám a kutatás két fontos aspektusára reflektálnak, így a parlamenti vitákban való megjelenésük vizsgálata indokolt volt többek között azért is, mert a minta-, illetve modellkövetés szempontját az önkormányzati szabályozás terén is hangsúlyosnak feltételeztük.

Az elemzés lépései mindegyik vizsgálati dimenzió esetében megegyeznek:

- A téma jelentősége: Itt egyrészt azt vizsgáltuk, hogy a két ciklus felszólalásainak mekkora része foglalkozik az adott elemzési dimenzió témájával. Másrészt azt néztük, hogy a témát tartalmazó felszólalásokon belül, az egyéb tartalmi elemekhez viszonyítva, milyen súlya van a témának.
- A politikai hovatartozás: Itt azt vizsgáltuk, hogy a téma felmerülésében a felszólalók politikai hovatartozásának milyen szerepe van.
- A tartalom: Ebben a szakaszban arra kerestük a választ, hogy az adott téma a felszólalások, illetve a vita egészét tekintve milyen konkrét tartalommal bír, milyen funkciót tölt be.

4. Az elemzés főbb eredményei

4.1. Az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelvek

A téma jelentősége

Elsőként a fő vizsgálati dimenzióink közül az értékek/alapelvek kategóriájával foglalkozunk. Az összes felszólalás egyharmadában (105 db) jelennek meg az önkormányzatiság értékeivel, alapelveivel kapcsolatos tartalmak. A két vita közötti különbséget az *56. táblázat* érzékelteti.

Az adatok alapján egyértelműen látszik, hogy előzetes feltételezésünknek megfelelően, az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek hangsúlyosabb témaként jelentek meg.

56. táblázat

Önkormányzatisággal kapcsolatos értéket/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása a két vizsgált időszakban

	1990		2011		Összesen	
	%	db	%	db	%	db
Értéket/alapelveket tartalmazó felszólalás	51,1	67	21,0	38	33,7	105
Értéket/alapelveket nem tartalmazó felszólalás	48,9	64	79,0	143	66,3	307
Összesen	100,0	131	100,0	181	100,0	312

A továbbiakban már csak a 105, értékeket és alapelveket tartalmazó felszólalásra koncentrálni azt vizsgáltuk, hogy az adott téma milyen súllyal szerepel e beszédekben belül az összes többi, érintett tartalomhoz képest. Ez alapján két csoportot tudunk létrehozni:

- Az értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan jelennek meg a felszólalásban. Ezek taglalása a fő mondanivaló szerves részét jelentik.
- Az értékek/alapelvek megjelennek a felszólalásban, de kevésbé hangsúlyosan, illetve több, ettől független témával együtt.

A két ciklus közötti különbséget mutatja az 57. táblázat.

57. táblázat
Az értéket/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása a tartalmi jellemző szerint a két vizsgált időszakban

	1990		2011		Összesen	
	%	db	%	db	%	db
Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan	77,6	52	36,8	14	62,9	66
Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan	22,4	15	63,2	24	37,1	39
Összesen	100,0	67	100,0	38	100,0	105

A fenti adatok az előző eredménnyel összhangban szintén azt mutatják, hogy az absztraktabb értékek/alapelvek az első önkormányzati törvény megalkotásának idején fontosabb szerepet tölthettek be. Jól látható, hogy 1990-ben a beszédek több mint háromnegyedében fő témaként szerepelnek, míg 2011-ben nagyobb részben csak mellékes témaként jelennek meg.

Amennyiben az értékek/alapelveket tartalmazó, illetve az azokat nem tartalmazó felszólalások terjedelmét hasonlítjuk össze, akkor a következő eredményeket kapjuk (58. táblázat).

E tekintetben a két korszak hasonló képet mutat, amennyiben az értékek/alapelvek egyértelműen a fajsúlyosabb, hosszabb beszédek részét képezik.

58. táblázat
Önkormányzatisággal kapcsolatos értékek/alapelveket tartalmazó és az azokat nem tartalmazó felszólalások átlagos mérete (karakterszám)

	Értéket/alapelveket tartalmazó felszólalás	Értéket/alapelveket nem tartalmazó felszólalás
1990	1107	398
2011	985	336

A politikai hovatartozás

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a parlamenti pártokat tekintve tapasztalható-e bármilyen eltérés az alapelvek/értékek használatában (59–60. táblázat).

A pártok szerinti bontás is megerősíti általánosságban az alapvető különbséget a két korszak között, ugyanakkor néhány kisebb érdekesség felfedezhető. Az alacsony elemszámok sok esetben óvatosságra intenek, azonban feltűnő, hogy a FIDESZ már 1990-ben

sem az értékek/alapelvek köré építette elsősorban az önkormányzati törvénnyel kapcsolatos érveit. A FIDESZ-t leszámítva viszont a kormányoldal és az ellenzék pártjai meglehetősen hasonló képet mutatnak. Ez 2011-re részben megváltozik, hiszen a kifejezetten az értékekkel/alapelvekkel foglalkozó felszólalások a kormánypártok diskurzusából teljesen eltűntek, míg az ellenzékénél, ha visszafogottabb mértékben is, de jelen vannak. A 2011-es jelentős visszaesés ellenére sem tűntek el teljesen az értékek/alapelvek egyik párt érvkészletéből sem.

59. táblázat
Az értékek/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 1990-ben

	Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan		Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan		Értéket/alapelveket nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
MDF	46,0	23	6,0	3	48,0	24	100,0	50
KDNP	55,6	5	–	–	44,4	4	100,0	9
FKgP	40,0	4	20,0	2	40,0	4	100,0	10
SZDSZ	41,2	14	14,7	5	44,1	15	100,0	34
FIDESZ	8,3	1	8,3	1	83,3	10	100,0	12
MSZP	30,8	4	30,8	4	38,5	5	100,0	13
Független	33,3	1	–	–	66,7	2	100,0	3

60. táblázat
Az értékek/alapelveket tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 2011-ben

	Értékek/alapelvek nagyon hangsúlyosan		Értékek/alapelvek kevésbé hangsúlyosan		Értéket/alapelveket nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
FIDESZ	–	–	13,3	10	86,7	65	100,0	75
KDNP	–	–	14,3	3	85,7	18	100,0	21
MSZP	11,1	4	19,4	7	69,4	25	100,0	36
LMP	21,1	4	10,5	2	68,4	13	100,0	19
JOBBIK	7,4	2	11,1	3	81,5	22	100,0	27
Független	33,3	1	66,7	2	–	–	100,0	3

A fenti eredmények összességében visszatükrözik a törvénykezés körülményeiben rejülő alapvető különbséget. 1990-ben a modellválasztás feladata volt hangsúlyos, és nem lehetett a működés tapasztalataira támaszkodni. 2011-ben viszont a törvénykezés a korábbi működési tapasztalatokra épülő korrekciós szándékkal zajlott, kevésbé kellett elvi, ideológiai dimenziókat érintenie. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a 2011-es törvénykezés is alapvető, az alapelveket, értékeket érintő változásokat hozott, ami indokolhatta volna a vitában az értékváltás indokolását, kifejtését a kormányzó pártok részéről is.

A tartalom

Igazán árnyalt képet akkor kapunk a felszólalásokról, ha azokat a kontextus figyelembevételével vizsgáljuk. Ezért ezzel az aspektussal feltétlenül szükséges kiegészíteni az eddigi elemzéseinket.

Az 1990-es vitában már az első nap meghatározta azt, hogy az értékek/alapelvek központi témává váljanak. Már a miniszteri előterjesztés is nagyon sok ilyen elemet tartalmazott, a vezérszónokok pedig végképp a vita egyik fő elemévé tették a vizsgált témát. Ezt követően pedig az egész hosszúra nyúlt vita folyamán a középpontban maradtak az értékek/alapelvek. Szempontunkból a legérdekesebb sajátosság, hogy a kormánypártok és az ellenzék (különösképpen az SZDSZ) egymásnak feszülő vitájában tulajdonképpen ugyanazokat az értékeket/alapelveket használták a politikai erők, de teljesen ellentétes célra. A vitára bocsátott törvénytervezet az ellenzék szerint nélkülözte a „valódi, demokratikus önkormányzatiság” jellemzőit és garanciáit, sokkal inkább a tanácsrendszer továbbélését, a helyi autonómia hiányát, a központosítás további térnyerését volt hivatott szolgálni. Ezzel tökéletesen ellentétes álláspontot képviselve a kormánykoalícióhoz tartozó felszólalók a tervezet kifejezetten demokratikus jellegét emelték ki, ami – mint hangsúlyozták – végleg eltörli a tanácsrendszert, és egy valódi, decentralizált helyi hatalmi struktúra megteremtését teszi lehetővé az európai minták figyelembevételével, valamint a magyar történelmi hagyományok modernizált felhasználásával. A 61. táblázat szemantikusan formában megkísérelti összefoglalni, hogy az értékek/alapelvek jellemzően milyen konkrét tartalmi csomópontok mentén, milyen konkrét témák kapcsán merültek fel a vita során.

61. táblázat

Az értékek/alapelvekhez kapcsolódó fő tartalmi elemek az 1990-es vitában

Kormány	Ellenzék
A tervezet mindenben megfelel a demokratikus önkormányzatiság kritériumainak	A tervezet nem felel meg a demokratikus önkormányzatiság kritériumainak
A tervezet decentralizált helyi önkormányzatokat hoz létre, a települések önállósága minden tekintetben létrejön	A tervezet a tanácsrendszer továbbélését jelenti, centralizál. A települési önállóság súlyosan sérül, felülről irányított önkormányzatok jönnek létre (kötelező feladatok rendszerével, a törvényességi ellenőrzés rendszerével, az államigazgatási és az önkormányzati feladatok összemosásával)
A megyék a demokratikus, decentralizált, alulról épülő önkormányzatiság fontos intézményei lesznek	A megyék antidemokratikus, anakronisztikus képződmények a centralizálást és a központi hatalom elnyomását jelentik
A főispán a demokratikus, decentralizált, alulról épülő önkormányzatiság fontos intézménye lesz	A főispán az antidemokratikus, anakronisztikus képződmény a centralizálást és a központi hatalom elnyomását jelenti
Az önkormányzatok szabad és teljes körű önszerveződését, szabad társulását biztosítja a tervezet	Az önkormányzatok önszerveződése súlyosan korlátozott

A demokratikus önkormányzatiság értékei/alapelvei tehát megkérdőjelezhetetlen iránymutatókat adtak mindegyik politikai erőnek, azok érvényessége vitán felül állt. Nem hangzott el egyik politikai erő részéről sem olyan kijelentés, amely ezekkel ellentétes lenne, vagy a legkisebb mértékben is megkérdőjelezné azok létjogosultságát. Az egyetlen kivételt Mizsei Béla (FKgP) később sokat idézett és támadott kiszólása jelentette, aki a következőképpen fejezte be beszédét, reagálva az ellenzéki támadásokra: „Tisztelt Képviselőház! 1945-ben a magyar nép elindult a demokratikus fejlődés útján. Ennek én is közvetlen tanúja vagyok. Rákosi Mátyás megakadályozta a helyi községi, illetve a helyi önkormányzati választásokat, mert úgy érezte, hogy ott nem lesz többsége. Negyven éven keresztül a magyar nép nem tudott a demokratikus lehetőségekkel élni. Most tanulja, és hogyha most tanulja, nem árt, ha van a kormány kezében egy egészen szűk körű fölvilágosító és enyhe kis gyámkodás, nehogy megvágja magát a nép”.

Az előzőeket támasztja alá, hogy 37 olyan felszólalást azonosítottunk (az összes 1990-es felszólalás 28,2%-a), amelyek a törvénytervezetet úgy támogatta, védte, vagy éppen támadta, hogy érvként kizárólag az értékekre/alapelvekre támaszkodott. Terjedelmüket tekintve ezek az egyértelműen terjedelmes, jelentős beszédek közé sorolhatók, átlagos karakterszámuk 966. Ezeken kívül még további 25 felszólalásban (az összes 1990-es felszólalás 19,8%-a) szintén szerepelnek az értékek/alapelvek az előzővel megegyező célból.

A 62. táblázat összefoglalja a törvénytervezet támadását, illetve megvédését szolgáló értékek/alapelvek használatát pártok közötti megoszlását.

A táblázat adataiból világosan látszik, hogy az értékek/alapelvek használatának legfőbb funkciója az volt, hogy eszközként szolgáljon a tervezet kritizálásához, illetve a kritika elhárításához. Ilyen értelemben a kormánypárti és ellenzéki pozíció determinisztikusnak tűnik már ebben az időszakban is. Fontos magyarázó tényező azonban, hogy az ellenzék heves kritikája ellenére a parlamenti plenáris vitát megelőző hatpárti tárgyalások megalapozták a döntés konszenzusos voltát.

62. táblázat

Az értékek/alapelvek használatának funkciói 1990-ben

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag értékek/alapelvekkel	15	3	5	11	–	3	–	37
A tervezet támadása/védése többek között értékek/alapelvekkel	10	2	1	5	2	4	1	25
Értékek/alapelvek egyéb funkcióban	1	–	–	3	–	1	–	5

Az már a korábbi adatok tükrében is látszik, hogy noha a 2011-es vitáról nem beszélhetünk úgy, mint amiben az értékek/alapelvek teljesen háttérbeszorultak volna, szerepük mérsekklődése mégis egyértelműen megállapítható. A törvénytervezetet betervező államtitkár, valamint a kormányoldali vezérszónokok beszédei egyöntetűen hangsúlyozták az értékek/alapelvek fontosságát, de ez már nem élvezett fő prioritást a diskurzusban. Olyannyira, hogy Tállai András beszédében explicite megjelenik az önkormányzati értékek/alapelvek újszerű

értelmezésének igénye: „Célunk egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató, és védendő módon ad szigorúbb kereteket az önkormányzati autonómiának”. E mondat ellenére, a 2011-es vitában, az előző korszakkal megegyező módon, az önkormányzatiság demokratikus értékei és alapelvei – legalábbis a politikai diskurzus szintjén – kikezdetlenül maradtak. A vita ide vonatkozó része viszonylag könnyen modellezhető:

- Az ellenzék szerint a törvény megszünteti az önkormányzatiság demokratikus intézményét: szélsőséges központosítást jelent és a települések elveszítik önállóságukat.
- A kormány szerint az önkormányzatiság demokratikus értékeinek/alapelveinek érvényesülését biztosítja a törvény.

Ebben a korszakban ugyanakkor már egyáltalán nem találunk hosszasan, absztrakt szinten értékeket/alapelveket elemző beszédeket, és a tervezet támadásában/megvédésében is lecsökkent a szerepük más témákhoz képest. Kizárólagos érvként a felszólalások 9,4%-a (17) használja, míg más érvvel együtt 11% (20). A kizárólagos érvként értékeket/alapelveket használó felszólalások ebben a vitában is az átlagosnál nagyobb terjedelműek közé tartoznak (átlagos karakterszámuk 611). Amennyiben pártok szerinti bontásban vizsgáljuk ezeket a felszólalásokat (63. táblázat), ismét azt láthatjuk, hogy mindegyik párt érvkészletében megjelenik az értékek/alapelvek használata, ugyanakkor figyelemreméltó, hogy a kormánypártok pusztán egy-egy beszédben használták kizárólagos érvként azokat. Emellett az is egyértelműen látható, hogy az értékek/alapelvek használatának gyakorlatilag egyetlen funkciója, szerepe az volt, hogy eszközként szolgáljon a tervezet kritizálásához, illetve a kritika elhárításához.

63. táblázat

Az értékek/alapelvek használatának funkciói 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag értékkel/alapelvvel	1	1	5	6	2	2	17
A tervezet támadása/védése többek között értékkel/alapelvvel	9	2	5	–	3	1	20
Értékek/alapelvek egyéb funkcióiban	1	–	–	–	–	–	1

A témához tartozó szavak előfordulási gyakorisága

Az értékek/alapelvek elemzése során azt is vizsgáltuk, hogy bizonyos szavak, kifejezések előfordulásában milyen eltérések mutathatóak ki a vizsgált két időszak, illetve a kormány-ellenzéki relációk tekintetében. A relevánsnak tekintett szavak kiválasztásában itt is a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára támaszkodtunk, az ott leggyakrabban

használt kifejezéseket alkalmaztuk. Az így létrehozott lista szükségképpen nem lehet teljes körű, mégis úgy véljük, fontos kiegészítése lehet az alapvetően kvalitatív úton létrejött eredményeinknek. A vizsgált szavak és kifejezések összesített előfordulási gyakoriságát a 64. táblázat tartalmazza.

64. táblázat

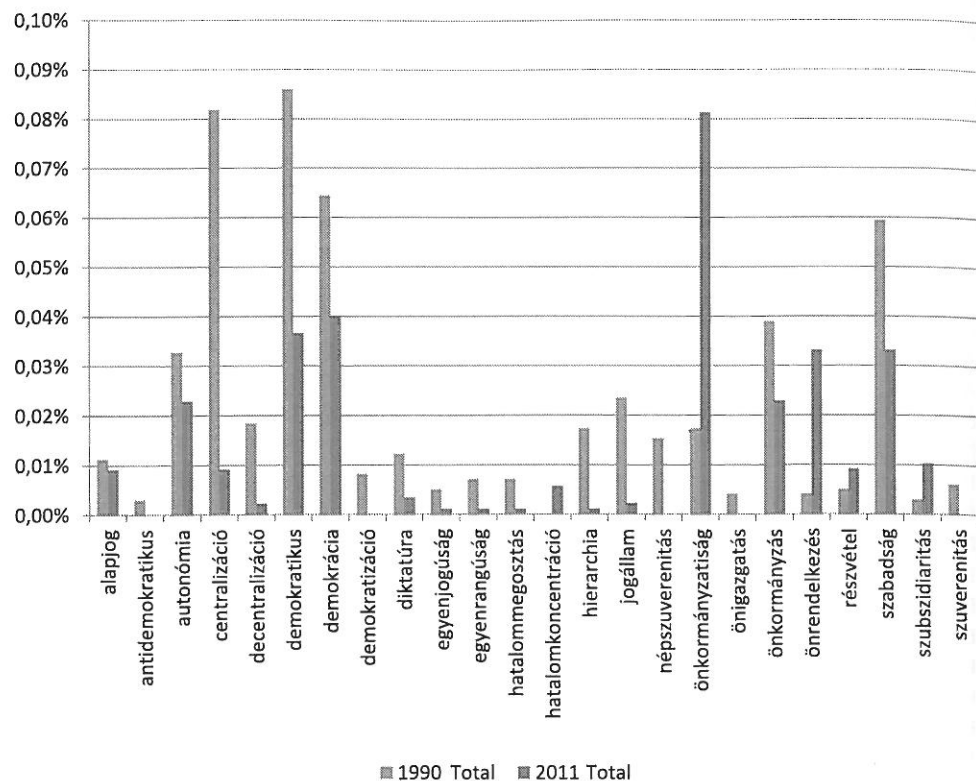
Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága a két időszakban, valamint kormánypárti és ellenzéki megoszlásban (darabszám)

	1990			2011		
	összesen	kormány	ellenzék	összesen	kormány	ellenzék
Alapjog	11	6	5	8	3	5
Antidemokratikus	3	2	1	–	–	–
Autonómia	32	16	16	20	8	12
Centralizáció	80	45	35	8	2	6
Decentralizáció	18	12	6	2	–	2
Demokratikus	84	56	28	32	11	21
Demokrácia	63	38	25	35	21	14
Demokratizáció	8	5	3	–	–	–
Diktatúra	12	10	2	3	1	2
Egyenjogúság	5	2	3	1	–	1
Egyenrangúság	7	2	5	1	–	1
Hatalommegosztás	7	3	4	1	–	1
Hatalomkoncentráció	–	–	–	5	1	4
Hierarchia	17	5	12	1	1	–
Jogállam	23	10	13	2	1	1
Népszuverenitás	15	12	3	–	–	–
Önkormányzatiság	17	6	11	71	37	34
Önigazgatás	4	1	3	–	–	–
Önkormányzás	38	22	16	20	7	13
Önrendelkezés	4	1	3	29	3	26
Részvétel	5	1	4	8	1	7
Szabadság	58	20	38	29	13	16
Szubszidiaritás	3	3	–	9	5	4
Szuverenitás	6	2	4	–	–	–

A fenti táblázat összesítő adatai megerősítik a korábban leírt sajátosságokat. Ezek részletekben tekintve még érzékletesebben rajzolódnak ki. A 10. ábrán először a két korszak teljes szóhasználatának összehasonlítása látható².

A 10. ábrán látható, hogy 1990-ben az értékekhez/alapelvekhez közvetlenül kapcsolható szavak és kifejezések jelentősen nagyobb arányban fordultak elő a vita szóhasználatában, mint 2011-ben.

² A következőkben az egyes szavak/kifejezések gyakoriságát már nem darabszámmal tüntetjük fel, hanem az adott ciklus parlamenti vitájának összes használt szavát tekintettük 100%-nak (1990-ben N=97694, 2011-ben N=87367), és a vizsgált kifejezéseknek az ehhez viszonyított százalékos előfordulási arányát használtuk.

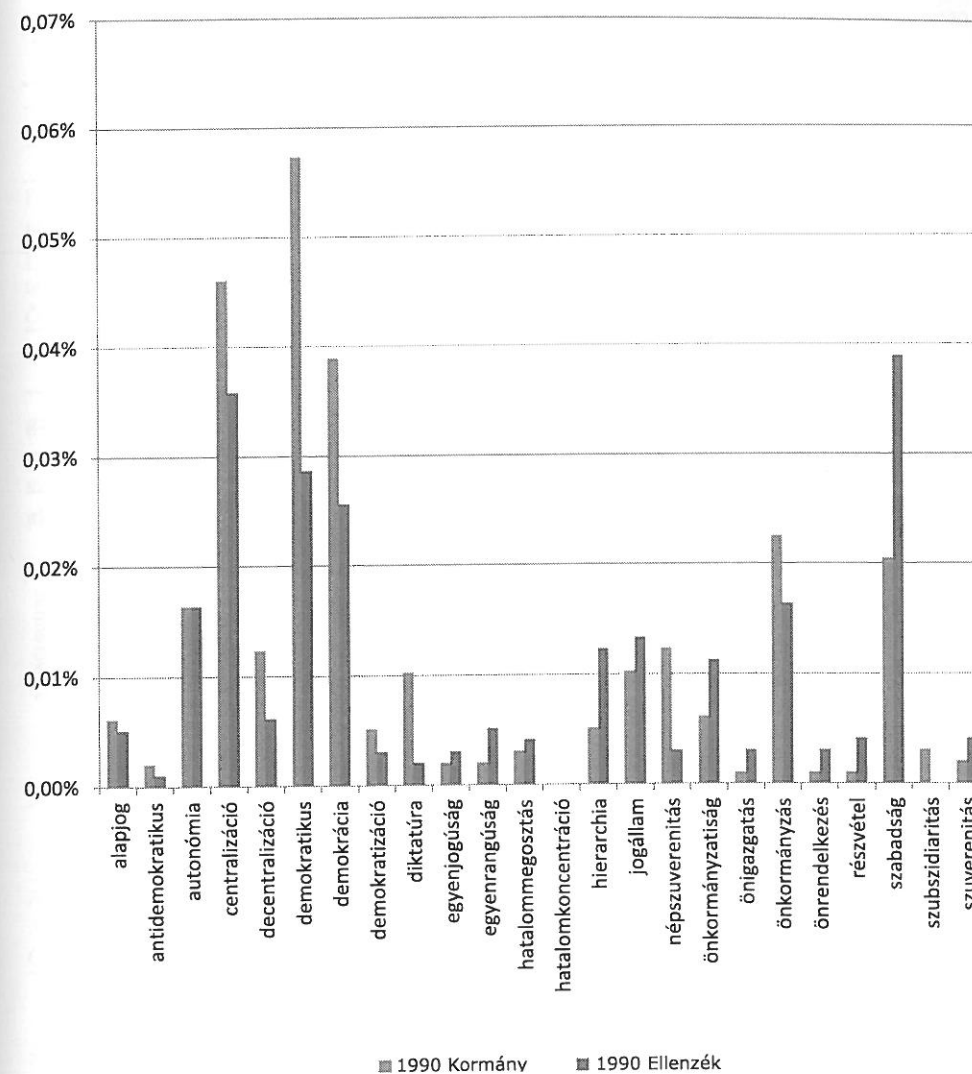


10. ábra

Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága a két időszakban

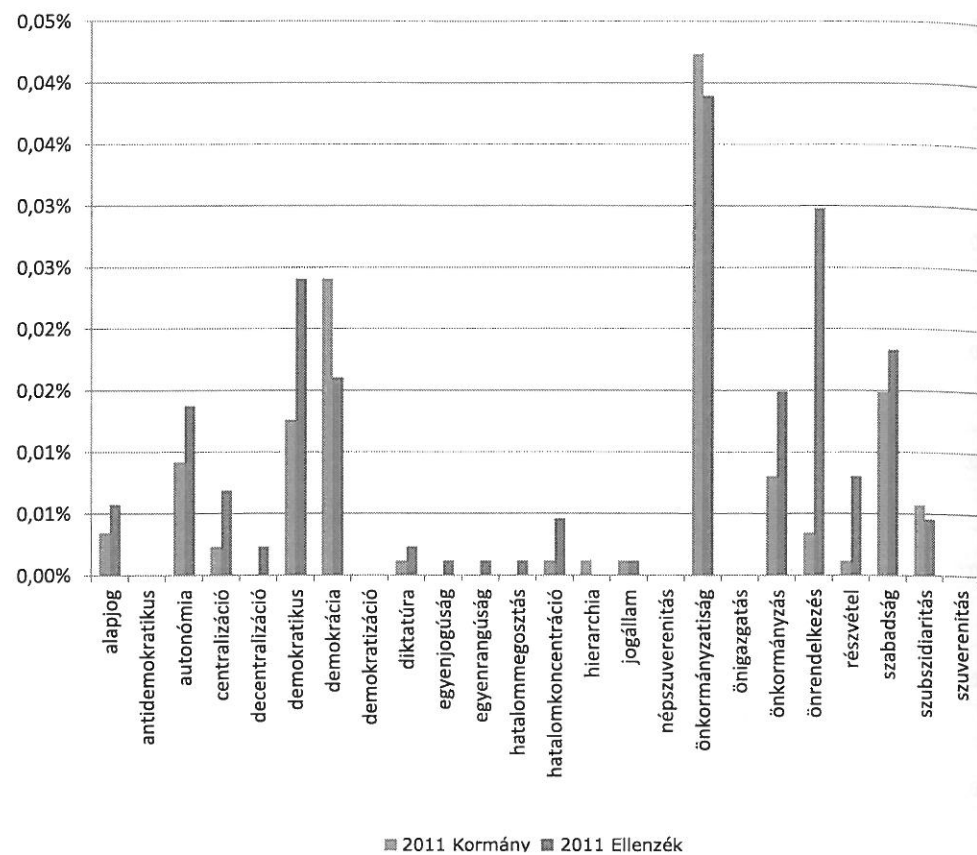
Amennyiben mindkét korszakban megvizsgáljuk a kormány és az ellenzék szóhasználatában mutatkozó eltéréseket, úgy azok szintén a korábban leírtakat támasztják alá (11–12. ábra).

Mindkét korszakban az ellenzék és a kormányoldal is használta az alapelvekhez/értékekhez kapcsolódó kifejezéseket, ugyanakkor az is látható, hogy 2011-ben már vannak olyanok, amelyeket csak az ellenzék képviselőitől hallhattunk (pl. decentralizáció).



11. ábra

Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága 1990-ben kormány-ellenzék szerint



12. ábra

Az értékekhez/alapelvekhez tartozó szavak előfordulási gyakorisága 2011-ben kormány-ellenzék szerint (%)

4.2. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása

Elemzésünk második fő dimenziója azt vizsgálja, hogy az önkormányzati működés finanszírozásával, gazdasági kérdéseivel, illetve a pénzügyi hatékonysággal kapcsolatos témák miképpen merülnek fel a két vizsgált parlamenti vitában.

A téma jelentősége

Az összes felszólalás valamivel több, mint egyharmadában (113 db) jelennek meg az önkormányzatok finanszírozásával és gazdálkodásával kapcsolatos tartalmak. A két vita közötti különbséget a 65. táblázat érzékelteti.

65. táblázat

Önkormányzatok finanszírozásával és gazdálkodásával kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalások megoszlása a két vizsgált időszakban

	1990		2011	
	%	db	%	db
Finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalás	26,0	34	43,6	79
Finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos elemeket nem tartalmazó felszólalás	74,0	97	56,4	102
Összesen	100,0	131	100,0	181

A fenti adatok megerősítik az előzetes feltételezésünket, miszerint a finanszírozási/gazdasági kérdések a 2011-es vitában hangsúlyosabban jelennek meg.

Ha részletesebben megvizsgáljuk a finanszírozással/gazdálkodással kapcsolatos felszólalásokat aszerint, hogy az adott felszólaláson belül mennyire hangsúlyos e téma szerepe, akkor ez alapján két további csoportot képezhetünk:

- a felszólalás fő témáját jelenti a finanszírozás/gazdálkodás,
- a felszólalásnak több témája is van, ezek egyike a finanszírozás/gazdálkodás.

A két ciklus jellemzői a 66. táblázatban láthatóak.

66. táblázat

A finanszírozással és gazdálkodással kapcsolatos elemeket tartalmazó felszólalások megoszlása a tartalmi jellemző szerint a két vizsgált időszakban

	1990		2011	
	%	db	%	db
A felszólalás fő témája a finanszírozás/gazdálkodás	50	17	67,1	53
A felszólalásnak nem fő témája a finanszírozás/gazdálkodás	50	17	32,9	26
Összesen	100	34	100,0	79

Míg 1990-ben a finanszírozással/gazdálkodással foglalkozó amúgy is viszonylag kevés felszólalásnak csupán a fele szolt erről a témáról, addig 2011-ben már a kétharmada. Ez tovább erősíti a hipotézist, miszerint 2011-ben a gazdasági hatékonyság témája előtérbe került. Magyarazatként ehhez szükséges hozzátenni, hogy a már korábban is jelzett nagyon eltérő kontextus mellett, 2011-ben az önkormányzatok körében is egyértelműen megmutatkoztak a gazdasági válság következményei, az adósságkezelés szükségessége, még akkor is, ha ennek okait különbözőképpen ítélték meg.

A politikai hovatartozás

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a parlamenti pártokat tekintve tapasztalható-e bármilyen eltérés az gazdasági/finanszírozási témák használatában.

Az értékek/alapelvek dimenziójához hasonlóan a pártok szerinti bontás itt is megerősíti általánosságban az alapvető különbséget a két korszak között, ugyanakkor néhány kisebb érdekesség felfedezhető. Az alacsony elemszámokból következő korlátokat figyelembe véve is figyelemre méltó a kifejezetten finanszírozási/gazdasági felszólalások magas aránya a FIDESZ és az MSZP esetében, mindkét időszakban (67–68. táblázat).

67. táblázat

A gazdasági/finanszírozási témákat tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 1990-ben

	Fő témaként		Nem fő témaként		Nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
MDF	8,0	4	18,0	9	74,0	37	100	50
KDNP	11,0	1	11,0	1	77,8	7	100	9
FKgP	10,0	1	–	–	99,0	9	100	10
SZDSZ	11,8	4	8,8	3	79,4	27	100	34
FIDESZ	16,7	2	25,0	3	58,3	7	100	12
MSZP	30,8	4	7,7	1	61,5	8	100	13
Független	33,3	1	–	–	66,7	2	100	3

68. táblázat

A gazdasági/finanszírozási témákat tartalmazó felszólalások megoszlása pártok szerint 2011-ben

	Fő témaként		Nem fő témaként		Nem tartalmaz		Összesen	
	%	db	%	db	%	db	%	db
FIDESZ	41,3	31	17,3	13	41,3	31	100	75
KDNP	14,3	3	14,3	3	71,4	15	100	21
MSZP	27,8	10	16,7	6	55,6	20	100	36
LMP	21,1	4	–	–	78,9	15	100	19
JOBBIK	18,5	5	11,1	3	70,4	19	100	27
Független	–	–	33,3	1	66,7	2	100	3

A tartalom

A téma az 1990-es vitában azon ellenzéki észrevételek kapcsán merült fel, miszerint a tervezet nem szabályozza megfelelően a kérdést, nem derülnek ki pontosan az önkormányzatok működésének garanciái, nem biztosít a jogszabály kellő forrást a feladatok ellátásához. Erre reakcióként a kormányoldal megkísérelte bebizonyítani ennek ellenkezőjét. Fontos kiemelni, hogy ebben az időszakban még nem találunk olyan felszólalást, amelyik csak és kizárólag ezzel a témával foglalkozna. Általában olyan, komplex beszédek részét képezi a finanszírozás/gazdálkodás kérdése, amelyek más témákkal is foglalkoznak (sok esetben éppen az alapelvek/értékek tematikájával). Tehát még azon, csekély esetben sem önállóan jelenik meg a finanszírozás/gazdálkodás témája, amikor amúgy a beszéd fő részét e kérdéskör adja. E ciklusban a témával foglalkozó 34 felszólalás átlagos mérete 1317 karakter,

ami lényegesen magasabb az átlagértéknél (761). Ez szintén azt jelzi, hogy a téma ebben a korszakban nem önállóan merült fel, hanem nagyobb beszédek részeként. Szerepét tekintve kijelenthetjük, hogy teljes egészében a tervezetre vonatkozó kritika, illetve az arra való reakció eszközeként jelent meg.

2011-ben ez a szerep, illetve a téma hangsúlyossága is jelentősen megváltozott. Az önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása központi kérdéssé vált. Az előterjesztő államtitkár, illetve a kormánypárti vezérszónokok egyértelműen az önkormányzatiság megmentőjeként mutatták be az új törvényt, amire a baloldali kormányzás felelőtlen gazdálkodása, illetve forráskivonása miatt van szükség. Ez a felütés természetesen a téma folyamatos felszínén tartását alapozta meg.

Mіндеzt figyelembe véve nem meglepő, hogy a témával foglalkozó felszólalásoknak csak egy része vonatkozott a tervezet konkrét bírálatára, illetve a tervezet intézkedéseinek megvédésére. Jelentős mennyiségű felszólalás inkább az ellentétes oldalon lévő pártok, vagy politikusok negatív minősítése végett nyúl a témához, a kritikát elsősorban az önkormányzatok finanszírozásával/gazdálkodásával kapcsolatba hozva. A 69. táblázat a téma használatának jellemzőit foglalja össze.

69. táblázat

A finanszírozási/gazdálkodási témák használatának funkciói 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
A tervezet támadása/védése kizárólag finanszírozási/gazdálkodási témákkal	15	2	3	1	4	–	25
A tervezet támadása/védése többek között finanszírozási/ gazdálkodási témákkal	9	2	5	–	3	1	20
Pártok, politikusok bírálatára finanszírozási/gazdálkodási témákon keresztül	18	1	5	3	1	0	28

4.3. Az önkormányzati szakértők szerepe

Az előző témákhoz képest az önkormányzati szakértők szerepéről való megnyilatkozások nyilvánvalóan csak kiegészítő részeit jelentik egy-egy felszólalásnak, nem fő témaként funkcionálnak. Összesen 15 erre vonatkozó szövegrészt azonosítottunk, ami a felszólalások mindössze 4,8%-át jelenti. A két ciklus tekintetében egyértelmű hangsúlyeltolódás tapasztalható: 1990-ben 12, míg 2011-ben csak 3 erre vonatkozó rész található. Ezek pártok szerinti megoszlását a 70–71. táblázat tartalmazza.

A szakértőkre való hivatkozás mindegyik esetben a tervezet kritikáját, illetve dicséretet volt hivatott alátámasztani a politikai hovatartozás függvényében. Az első ciklusban a témát Áder János határozta meg, aki felszólalásában idézte Schmidt Péter és Ficzer Lajos közös bírálatát a tervezetről, miszerint az kidolgozatlan és parlamenti vitára alkalmatlan. Ezt követően többen reagáltak erre. A kormányoldal egyes felszólalói ugyanezen szakértők bírálatát a tervezet támogatásaként értelmezték, illetve azzal védekeztek, hogy egy koráb-

bi verzió bírálatáról van szó. Szintén erre reakcióként, nem nevesített *európai szakértőket*, illetve Szelényi Ivánt említették még szakértőként kormánypárti felszólalók, mint akik támogatásukat fejezték ki a tervezettel kapcsolatban.

70. táblázat

Az önkormányzati szakértők szerepével foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 1990-ben

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	6	–	1	3	1	1	–	12

71. táblázat

Az önkormányzati szakértők szerepével foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
Felszólalások száma	2	–	1	–	–	–	3

2011-ben a szakértőkre vonatkozó kijelentéseket Lamperth Mónika következő gondolata tematizálta: „De mi nem úgy álltunk hozzá ehhez az átalakításhoz, változtatáshoz, hogy az államtitkár és a helyettes államtitkár asszony összedugta a fejét egy sötét szobában, és írt valamit, aztán arról indult az egyeztetés, hanem kutatásokat kezdtünk. Az IDEA munkacsoport kiadványaiban tudósok, akadémikusok, kutatók tették le az asztalra azt, hogy milyen irányba kell továbbvinni ennek a rendszernek az átalakítását”. Erre válaszolt Kis Attila a FIDESZ részéről a következő módon: „Nekünk is volt tíz évvel ezelőtt is, meg húsz évvel ezelőtt is elképzelésünk az önkormányzati rendszerről, de az önök bizonyára tudományos igényű és csodálatos anyagáról egyszer már a magyar nép 2010 áprilisában szavazott, az egész kormányról, az akkori kormányról”.

4.4. Európa, az európai mintakövetés

A szakértőkhöz képest *Európa*, mint téma valamivel hangsúlyosabban jelenik meg. Összesen 36 erre vonatkozó szövegrészt azonosítottunk, ami a felszólalások 11,5%-át teszi ki. A két ciklus tekintetében szintén jelentős súlyeltolódás tapasztalható: 1990-ben 29, míg 2011-ben csak 7 erre vonatkozó rész található. Ezek pártok szerinti megoszlását a 72–73. táblázat tartalmazza.

Ennek a témának a felmerülése a szakértőkhöz hasonlóan gyakorlatilag minden esetben és mindkét korszakban a tervezet kritikáját, illetve dicséretét támasztja alá. Ez a kormányoldali felszólalók esetében a tervezet európai normáknak, a *legkorszerűbb európai elveknek* való megfelelését hangsúlyozza, míg az ellenzék részéről éppen ennek a tagadását. Ezen kívül különféle nyugat-európai példák merültek fel, amelyek annak bizonyítékául szolgálnak, hogy a magyar rendszer sokkal decentralizáltabb, vagy éppen centralizáltabb, mint a példaként felhozott európai önkormányzati struktúrák.

72. táblázat

Európával, az európai mintakövetéssel foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 1990-ben

	MDF	KDNP	FKgP	SZDSZ	FIDESZ	MSZP	Független	Összesen
Felszólalások száma	17	2	3	2	–	4	1	29

73. táblázat

Európával, az európai mintakövetéssel foglalkozó tartalmak megoszlása párthovatartozás szerint 2011-ben

	FIDESZ	KDNP	MSZP	LMP	JOBBIK	Független	Összesen
Felszólalások száma	1	3	2	–	1	–	7

5. Összegzés

A két plenáris parlamenti vita összevetéséhez, a következtetések levonásához természetesen szükséges az elfogadás körülményeit is ismerni (vö. a következő fejezetben). 1990-ben a heves vita ellenére, a törvényt több mint 90%-os parlamenti többséggel, tulajdonképpen teljes egyetértéssel fogadta el az országgyűlés annak köszönhetően, hogy az előterjesztés parlamenti vitáját politikai egyeztetés, hosszú parlamenti bizottsági vita előzte meg. 2011-ben viszont az ellenzék egyáltalán nem támogatta az előterjesztést. Mindkét parlamenti vita során nagyszámú módosító indítványt nyújtottak be, amelyek jelentős mértékben módosították a kormány által előterjesztett szöveget, de 1990-ben ebben a vonatkozásban is inkább konszenzus mutatkozott, míg 2011-ben az ellenzék nem sok esélyt kapott a szöveg formálására, ahogy ezt a parlamenti vita statisztikai jellemzőinél bemutattuk.

Jelen elemzés eredményei azt mutatják, hogy a rendszerváltáshoz képest jelenleg az önkormányzatiság politikai, demokratikus értéke kevésbé hangsúlyos a parlamentben. Miközben az természetes folyamatnak is tekinthető, hogy 25 év elteltével a rendszerről sokkal több működési tapasztalat halmozódott fel, tehát az absztrakt alapelvekhez képest a finanszírozás például sokkal inkább fókuszba került. Ugyanakkor az absztrakt értékektől való elfordulás a nyers pragmatizmus jegyében lényegében a demokratikus kormányzás egyik nagyon fontos szegmensét hagyta magára. A második önkormányzati törvényt elfogadó parlament nemcsak a választási matematika, hanem a törvényhozó által képviselt értékrend alapján sem *vétózta* meg a centralizációt.

13. FEJEZET

Záró gondolatok

Pálné Kovács Ilona

A kutatás ötlete, ha úgy tetszik *hirtelen felindulásból* született, a 2010-től megindult centralizációs kormányzati reformok hatására, azt kérdezve, „miért hagytuk, hogy így legyen” (PÁLNÉ KOVÁCS 2013b). A kutatás és a kötet végére jutva még nagyobb bizonyossággal állítható, hogy fontos a reformok folyamatának, intézményi és eljárási körülményeinek, szélesebb társadalmi, kulturális közegének az elemzése. Nemcsak azért, hogy megértsük, miért hiúsulnak meg rendre másra a meghirdetett reformelképzelések, hanem azért is, hogy realisan felmérjük a reformok lehetséges irányait, amelyek valóban végrehajthatóak. A reform célok és a reform kapacitások egyaránt formálhatóak, javíthatóak, ha valóban jelen van a hazai kormányzati elitben a változás, a tanulás szándéka.

A közigazgatási reformok általában felfoghatóak úgy is, mint a *szokásos* közpolitikai ciklussal elemezhető közpolitikai beavatkozások, de a kitüntetett mélységű és dimenziójú, inkább intézményi változást megcélzó, reformbeavatkozásoknak mindig domináns a tartalmi, politikai dimenziója, ezért is értelmezhetőek *politizált közpolitikai* (polity-policy) döntéseként. Ebben az esetben már egyértelműen lazább kapcsolódás van a reformretorika, a reformdöntés és annak végrehajtási folyamata között, a retorika még erőteljesen politikai üzenetet hordoz, a reformdöntés és a végrehajtás viszont inkább a közpolitikai racionalitásra törekszik (KUHLMANN–WOLLMANN 2014:36).

A területi önkormányzati reformok ugyan szűkebb fókuszúak, mint a hatalomgyakorlás rendjét átfogóbban érintő kormányzati reformok, de elemzésük sok általánosítható tapasztalattal is jár, egyébként is azt a véleményt képviseljük, hogy a hatalomgyakorlás területi rendje van olyan jelentőségű tényező, amely önmagában is megérdemli a figyelmet. A rendszerváltást követő változások gyorsasága és iránya arra figyelmeztet, hogy a területi érdekek érvényesítésének stabil, hatásos garanciái hiányoznak a magyar politikai, kormányzati intézményi képletből.

A 2010 utáni, néhány év alatt végrehajtott önkormányzati reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami elvileg több okkal is magyarázható:

- az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában vagy nem fontos, vagy legalábbis nehezen eladható téma,
- az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása nem éri el a nyilvánosság ingerküszöbét,
- az önkormányzati politikai elit sem volt konfliktusvállalásra képes,
- a törvényhozó számára pedig a decentralizáció már nem olyan érték, mint 1990-ben volt.

- A reformok olajozottságát biztosította az is, hogy az önkormányzatok jó része hálára volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s hatalom és kompetenciavesztés következményeit még nem mérte fel.

A kormány tehát kihasználhatta a hatalmi vákuumot, s például hatékonysággal képes volt az akaratát érvényesíteni. A folyamat gyorsasága, az ellenállás hiánya miatt nem érvényesülhettek a fokozatos bevezetés, a *kísérletezés* előnyei: a döntéshozó nem alapozhatott a visszacsatolásra, az érintettek, és szakértők véleményére. Ezek a körülmények pedig előrevetítik a *sikeresen* végrehajtott reformok negatív következményeit.

Kutatásunkban nem a tartalmi, ha úgy tetszik, közpolitikai összefüggésekre koncentráltunk, ezért a kutatás eredményei is inkább a decentralizációt vagy centralizációt megcélzó átfogó, intézményi reformok egyes szereplőinek sajátosságairól nyújtanak információkat. Nem célunk az egyes fejezetekben ismertetett kutatási eredmények megismétlése, csupán olyan összegzés, amely a jövőre vonatkozóan lehet további kutatások indoka, kiindulópontja, vagy (bár erre sok esélyt nem látunk) újabb önkormányzati reformok előkészítésében figyelembe veendő szempontok gyűjteménye.

1. A decentralizáció és önkormányzatiság nem bizonyult stabil értéknek a hazai politikai gondolkodásban

A helyi demokrácia érvényesülése szorosan összefügg az adott kormányzati rendszer modelljével. Lijphart (1999) által leírt konszenzusos demokrácia modellje, illetve az állami tradíciók jellege meghatározónak tekinthető. A decentralizáció maga is hozzájárulhat a demokrácia modelljének változásához. Például a részvételi, illetve közvetlen demokrácia erősödését a helyi demokratikus újítások is támogatják (LOUGHLIN et al. 2011:728). A World Value Survey adatok szerint a decentralizált országokban fontosabbnak bizonyult a kormányzásba való beleszólás lehetősége, mint a centralizált országokban (MELLO 2011). Más kutatási eredmények szerint is a helyi, regionális szintér több lehetőséget nyújt különböző kormányzati innovációkra is (KEMP 2003), a partnerek bevonására, a horizontális kormányzati módszerek alkalmazására. A decentralizáció átrendezheti a területi érdekek megjelenését, a pártok térbeli kliensrendszerét is (HUTCHCROFT 2001).

A decentralizáció azonban önmagában nem garantálja a helyi demokráciát (LITVACK et al. 1998, PICKVANCE 1997), különösen akkor, ha a kulturális, politikai, gazdasági környezet nem kedvező a decentralizáció számára. A kelet-közép-európai rendszerváltó országok esetében is az a vélemény, hogy hosszabb idő szükséges, amíg a modellváltás előnyei egyáltalán jelentkezhetnek, hiszen nem egyszerűen állami, intézményi változásokat hajtanak végre, hanem a teljes gazdasági, társadalmi átalakulással kell megbirkózniuk. A decentralizáció tényleges célja kimerülhet a politikai felelősség áthárításában is. Vannak olyan ciklusok, és országok, amikor és ahol az önkormányzatok, mint *pufferzónák* (OFFE 1975) pusztán a közhatalom és a társadalom közötti konfliktusok felszívására, kezelésére szolgálnak, kifejezetten csökkentve a helyi döntéshozók és a polgárok közötti bizalmat.

A rendszerváltás során érvényesülő vagy pontosabban fogalmazva inkább követett politikai értékrend egyértelműen kedvezett az autonómiáknak és az önkormányzati decentralizációnak. Kedvezett az akkori törvényhozásban jellemző kiegyensúlyozottabb (kevésbé