

Szakértelem, tudásközösségek, önkormányzati reformok

Bevezetés

A tanulmány egy korábbi OTKA kutatás eredményeire épül, amelyek már kötet formájában is megjelentek (Pálné, 2016). Az empirikus vizsgálatok arra a kérdésre kerestek választ, vajon „miért hagytuk, hogy így legyen” (Pálné, 2013), hogyan lehetett a rendszerváltás egyik legnagyobb vívmányának tekintett helyi önkormányzatiságot 2010 után, egyik napról a másikra, szinte ellenállás nélkül, szinte teljes egészében felszámolni. A kutatás a folyamatra és a szereplőkre koncentrált, feltételezve, hogy a reformok körülményeinek, közegének az elemzése segít a válasz megadásában.

Abból indultunk ki, hogy a hazai közigazgatási reformok döntési mechanizmusaira és tartalmára külső és belső determináció hatott. Egyrészt a rendszerváltás körülményei, s az Európai Unióhoz való csatlakozás egyértelműen felerősítette a nemzetközi szervezetek és nemzetközi standardokhoz való alkalmazkodás igényét. Másrészt ez az alkalmazkodási folyamat kezdetektől át volt szöve a hazai politikai, kulturális, intézményi környezetből eredő hatásokkal, amelyek nem feltétlenül illeszkednek a külső elvárásokhoz. Ez az ellentmondás vezethet oda, hogy csak felszínes változások következnek be, illetve a reformok elmaradnak, ahogy ezt a kelet-közép-európai országok adaptációs gyakorlatáról mások is állítják (Bouckaert, G. 2009,

Stead, Nadin, 2011). A rendszerváltozás során választott decentralizált kormányzati minta adaptálása a hazai feltételekhez sikertelen maradt, túl gyorsan viszszafordultunk, ami megkérdőjelezi a korábbi modell bázisának (kontextusának) a szilárdságát.

A reformkapacitások, vétőszereplők

A minta és a kontextus ellentmondása mellett figyelembe kell venni a változási képességeket is. Az átfogó, modellértékű reform beavatkozásoknak mindig domináns a hatalmi dimenziója, ezért tekintik „politizált közpolitikai” (polity-policy) döntéseknek, ahol a reformretorika (célok) és a tényleges végrehajtás erősebben elválhat egymástól (Kulhmann, Wollmann 2014). A hatalomgyakorlás területi rendjének átalakítása olyan politikai esemény, ahol sok szereplő érdekelt, ahol világosan megmutatkozik a teljes politikai, kormányzati rendszer megújulási képessége, más néven reformkapacitása. 2010 után az önkormányzati rendszert, a területi kormányzást érintő változások az elmaradt reformokra hivatkoztak, jórészt a korábbi 20 esztendő során felhalmozódott és meg nem oldott problémákra adandó válaszként fogalmazódtak meg. Azt is mondhatjuk, hogy a gyenge kormányzati reformkapacitá-

sok, az ellentmondásos döntési, politikai mechanizmusok nem tették lehetővé a rendszer racionalizálására irányuló reformok végrehajtását. A reformképesség sok tényező függvénye. Nyilvánvaló, hogy a kormányzás és benne a helyi kormányzás modelljének formálódására döntő hatással vannak a külső és belső „objektív” gazdasági, társadalmi, politikai körülmények, a döntéshozókat nem csupán saját tudásuk és értékeik vezetik, de kétségtelenül ezeknek nagy szerepe van. A hazai önkormányzati modellben bekövetkezett hektikus változások azonban arra engednek következtetni, hogy a decentralizációhoz köthető érdekcsoportok hatalmi helyzete és értékrendje messze nem stabil, így a reformok során sem voltak képesek valóságos vétőszereplőként fellépni.

A vétőszereplők elmélete (Tsebelis, 2002, Bodor, Grünhut, 2016) eredetileg az intézményi szereplők szűk körével operál, illetve elsősorban nemzetközi összehasonlítási célokat szolgál, segítségével mégis értékelnünk tudjuk az adott kormányzási rendszernek a változásra való képességét, és azonosíthatjuk azokat a pontokat, szereplőket, amelyek képesek a változást megakadályozni. Az utóbbi évtizedekben többször is felvetődött az önkormányzati rendszer átfogó reformjának a szükségessége, konkrét tervek, programok, törvényjavaslatok fogalmazódtak meg, sikertelenül. Voltak olyan korszakok, amikor a vétőszereplők hatékonyan akadályozták meg a státus quo megváltoztatását. Ezek a vétőszereplők a pártok, a parlamenti képviselő polgármesterek, vagy az ön-

kormányzati érdekszövetségek voltak-e, kutatásunk nem tudta egyértelműen megválaszolni. Elemzéseink azonban rámutattak arra, hogy a reformok támogatása vagy megakadása bonyolultabb érdekszövetségek következménye, amelyek már a parlamenti szakaszt megelőzően szerepet játszanak a döntéshozásban. A reformok elmaradására kézenfekvő, de túlságosan leegyszerűsített magyarázat lenne az önkormányzati törvények kétharmados jellege, tehát a parlamenti támogatás matematikai hiánya. A pártos tartozás vastörvényét ugyanakkor nem tudták felülírni-e helyi, önkormányzati érdekek, annak ellenére, hogy a magyar közjog intézményesen biztosította az önkormányzati érdekek közvetlen megjelenését a parlamentben több választási cikluson keresztül a kettős mandátum formájában. Arra is sikerült rámutatni, hogy a döntési mechanizmusokban birtokolt intézményes hely, a párthoz tartozás mellett egyéni helyzetek, és az értékrendek is befolyásolhatják a szerepeket. Az önkormányzatiság értékrendje nem köthető igazán sem bizonyos pártokhoz, sem bizonyos pozíciókhoz, paradox módon a polgármesterekhez sem.

Szakértelem és tudásközösségek a magyar önkormányzati rendszer formálásában

A jelen tanulmány, az említett kutatás bázisán, arra keresi a választ, vajon az önkormányzati rendszer születésekor választott önkormányzati modell milyen értékek és tudás alapján fogalmazódott

meg, mi volt a szerepe a szakértőknek és a politikusoknak (mint vétőszereplőknek), és mindez hogyan változott két évtized múltán. Természetesen ez a dimenzió csupán egy a sok közül, s talán nem is a legfontosabb az önkormányzati reformok sikereinek és kudarcainak a megértéséhez, minden esetre adalékkal szolgál annak megítéléséhez, hogy milyen rétegekben és milyen tartósan munkálnak az önkormányzatiság fémjelezte értékek a magyar politikai rendszerben.

Az un. tudásközösségek (Haas, 1992), a szakértők hálózatai képesek közvetlen hatást gyakorolni a közpolitika formálására. A politikát ennek ellenére nem a technokraták uralják. A külső szakértői tudásokat, innovációkat belső mechanizmusokba kell becsatornázni a bürokraták közvetítésével. A szakértőkkel szembeni bizalom ugyanis gyenge. A szakértelem a bürokratikus szervezet működésének alapja, ami természetesen nem új felfedezés. A szakértő csoportok szerepét a hatalom, illetve a kormányzási folyamatban betöltött hely szempontjából eltérően ítélik meg. A szakértőknek valójában a fejlesztési (reform) folyamat kezdeti stádiumában van befolyásuk, ezt követően a bürokrácia és a politikusok szempontjai törnek utat. Stehr szerint a szakértők általában nem kerülnek hatalmi pozícióba (Stehr, 2000). Crozier közgazgatás szociológiai elemzése arra mutattak rá, hogy a külső, független szakértők hatalma akkor gyengül, amikor az általuk megfogalmazott eredeti intuíciókat és innovációkat konkrét belső szabályokra és programokra kell átfordítani (Crozier,

1963). Max Weber, mint közismert, a bürokrácia szakértelmét nem vitatta el, sőt modellszerűen fontosnak tartotta. Ugyanakkor differenciált a közigazgatás számára szükséges szaktudások között. Szerinte a kormányzati (belső) specialisták, lényegében a bürokraták szerepe a külső szakértői tudás ellenőrzése és a szervezetbe illesztése (Perrow, 1994, Olsen, 2005).

A szakértői tudások, meggyőződések érvényesülése a szervezeti változások előkészítésében elsősorban a közpolitikai döntési, szervezeti modelltől függ. A folyamatosan reagáló közpolitikai változások modellje, amit Lindblom a kislépések tudományának nevezett, Sabatier pedig a magától értetődő reakciók folyamatának, amely kevésbé teszi lehetővé a külsődleges szakmai tudások beépülését. Az átfogó és mély változások, tehát a reformok viszont a tudományosan kodifikált tudásra, és az azokat birtokló tudásközösségekre támaszkodnak, illetve ahogy Sabatier ezt kört elnevezte, támogató koalícióknak (Sabatier, 2007). Az utóbbi évtizedek vezettek annak felismeréséhez, hogy nem önmagában a tudás előállítása, birtoklása a fontos, hanem annak terjedése és hasznosulása, illetve kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre is (Stehr 2000). Ezért kerültek a figyelem középpontjába a szakértői közösségek, hálózatok, s ezeknek a hatalomhoz való viszonya. Az információ a hatalom alapvető forrásává válik (Castells, Ince 2006). A tudást elérhetővé és értelmezhetővé kell tenni a helyileg és időben változó körülmények kontextusában.

A reformok előkészítésében a külső szakértői tudás érvényesülése attól is függ, hogy milyen természetű döntések előkészítéséről van szó, illetve, hogy milyen szakértelmet birtokol a kormányzati rendszer, illetve a döntéshozó (vétozszereplő). Már ennek a felismerésnek az alapján is feltételezhető volt, hogy a rendszerváltás idején a szakértői tudás szerepe erőteljesebben érvényesült. Ami a magyar kormányzati rendszert illeti, arra már többen felhívták a figyelmet, hogy a hazai közigazgatás és értelem-szerűen az ezzel foglalkozó szakmai körök is erős jogászai dominanciát mutatnak (Gajduschek, 2012, Patyi-Rixer, 2014). Az önkormányzati reformok előkészítése azonban nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és a szakértők mögött álló intézmények köre és jellege is pluralizálódott. Amikor a modell és a törvényi keretek már megszülettek, és a korrekciók, a területi léptékek reformja került napirendre, egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplínák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. Nyilvánvalóan ugyanis a szakmai viták már nem a modellre, a hatalmi összefüggésekre irányultak, hanem finomhangoló céllal a földrajzi alternatívákra, szervezeti formákra. Utólag az is felmerül, hogy talán ez is nehezítette a szakmai és politikai szempontok összeegyeztetését, hogy a politikai, hatalmi szempontok háttérben maradtak. Mindenesetre a kilencvenes évtizedtől létrejött Magyarországon is egy „tudásközösség”, támogató koalíció, amelyik az önkormányzati rendszerrel, regionalizmussal, decentralizációval

foglalkozott. 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 keretété váltak. Kiemelendő néhány kutató intézmény, illetve egyetemi tanszék, amelyik biztosította a területi kormányzással kapcsolatos kollektív kutatásokat, 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. Műhellyé szilárdult az idők folyamán a Megyei Önkormányzatok Szövetsége általa alapított, működtetett Comitatus című folyóirat, amelyik élénk vitáknak adott fórumot, számtalan rendezvény gazdája volt, s nem csak a megye, hanem az önkormányzatiság más témaköreiben is.

Saját becslésünk szerint az önkormányzatokkal és területi kormányzással foglalkozó szakmai kör eleve nem volt túl népes, és vélhetően nem is fedte le a tudásuk és kutatási területük a témakör valamennyi összefüggését, dimenzióját.

Mint említettük a szakmai viták fókuszában a területi konfiguráció, a régió vagy megye kérdése állt, legalább is az általunk feldolgozott folyóiratokban megjelent tanulmányok címeiben szereplő kulcsszavak alapján. Ebből arra is lehet következtetni, hogy a szakértők, kutatók érdeklődését a közpolitikai napirenden lévő problémák, „divat témák” erősen befolyásolták, vélhetően azért is, mert ezekben a témakörökben lehetett fokozottabb politikai figyelemre (megrendelésre) számítani. Foucault nyomán a hatalom erről a kérdéstről folytatott politikai diskurzusban emelte be a szakmai megfontolásokat (Foucault, 1996).

A kutatás során megkeresett szakemberek mögötti intézmények közé nem csak 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). 147 szakértő kapta meg online a kérdőívet, melyet 66-an küldtek vissza kitöltve. A kérdőíves felmérés mellett 18 félig strukturált interjú is készült olyan szakemberekkel, akik részt vettek szakértői vagy döntés előkészítői, döntéshozói minőségben az általunk vizsgált reform folyamatokban. Ehelyütt csak néhány elemet mutatunk be a felmérés eredményeiből, amelyek a szakértők szerepére és értékrendjére vonatkoztak (vö. részleteiben Pálné Kovács I. 2016, 167-180).

A válaszoló szakértők többsége a közreműködését nem tartotta eredményesnek abban az értelemben, hogy megvalósultak volna a javaslatai. Többen említették a kétharmados döntéshozást olyan korlátként, ami megakadályozta a javaslatok megvalósítását. Sokan említették azonban, hogy a véleményükre általában visszacsatolás sem érkezett. Viszonylag nagy számban nyilatkoztak úgy, hogy a korábbi évtizedekben a jelenleginél szorosabb volt a kormányzattal az együttműködés. Idézzünk az egyik válaszból: „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 elfogadásának körülményeire is rákérdeztünk, vajon a szakértők hogyan látták az egyes szereplők, intézmények befolyását a döntésekre. Elég meggyőzőek a számok, amelyek arra utalnak, hogy a szakértők szerepe az ellenzékhez, önkormányzati érdekképviseltekhez és a nemzetközi befolyáshoz hasonlóan erősen visszaesett. A tízes skálán az 1990-es 6,15-ös érték 2011-ben 2,77-re csökken a szakértők befolyására vonatkozóan.

Tény azonban, hogy az évtizedeken keresztül zajló diskurzus a szakértőket valamiféle közösséggé formálta. A támogató koalíció képződés szempontjából érdemes az egyik válaszból idézni: „Alkalmas volt arra, hogy szakmai közösség alakult az önkormányzati reformtémára vonatkozóan, ami kreatív és

progresszív együttgondolkodást tett lehetővé”. A szakértők meggyőződésének, értékrendjének belső tagolódására kívánt rámutatni az a kérdés, vajon hogyan ítéli meg az önkormányzatok helyzetének alakulását a két önkormányzati törvény szabályozásának tükrében. 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 ítéli meg, miután válaszolók 30 %-a úgy ítélte meg, hogy az önkormányzatok nem tudtak korábban eleget tenni a feladataiknak. Viszont meglehetősen homogén volt a véleményük az új önkormányzati rendszer negatív megítélésében, mondván nem javult a finanszírozás, nem orvosolódott az elaprózottság és nem rendeződött a megyék helyzete sem.

A hazai szakértők szakértelme már önmagában is értelmezésre szoruló kérdés, ami kétségtelenül megkülönböztető ismérv a fejlett államok támogató koalícióira vonatkozó kutatásokhoz képest, ahol a közpolitika elemzés tudománya szilárd bázisokkal, több évtizedes hagyományokkal rendelkezik. Az önkormányzatiság pedig különösen olyan problémakör, ha úgy tetszik közpolitikai alrendszer, amelynek elméleti, de különösen nem empirikus ismerete a rendszerváltás idején alig volt elvárható. Kezdetekben az önkormányzatokkal kapcsolatos szak-

értelem ritka tudásnak minősült. Ennek ellenére már a rendszerváltás idején is kisebbnek ítélték a szakértők szerepét a pártokhoz képest. Így látta ezt az önkormányzati törvény előkészítésében nagy szerepet játszó pártpolitikus, parlamenti képviselő: „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.”

A szakértők természetesen egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A közigazgatás szervezés hosszú ideig meghatározó háttérintézménye, amelyik nagy szakmai presztízszt 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.”

A szakértők különösen a rendszer-váltást követően, majd a csatlakozás körül, például a regionális reformmal összekötődő, még intenzívebbé váló európaizációs folyamatban többször

töltöttek be nemzetközi kapcsolatépítő szerepet, többek között azért is, hogy saját tudásukat „hitelesítsék”, felismerve a politika elit akkori EU kötődését: „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.”

A politikusi és részben a szakértői felkészületlenség a rendszerváltás idején óhatatlanul kinyitotta a konzultációs platformokat, konstruktívabb és szélesebb körű konzultációt generált, így látta egy egyetemi tanár, aki az önkormányzati reformok előkészítésében szinte folyamatosan részt vett: „Azt hiszem, hogy az 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.” Ugyanakkor a szakértelemre támaszkodás esetenként formalizmusokban merült ki: „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.”

A szakértők szerepe és presztízse folyamatosan tovább csökkent. Így látta az önkormányzatokkal kapcsolatos szakértelem szerepét a 2011-es reform során egy régi, erős, nagyvárosi polgármester: „Persze, voltak külső szakértők, gondoljon csak bele, ha olyan polgármesterek ülnek le, akik 25 éve polgármesterek. Amit mi mondunk, azt nem könyvekből tanultuk, az a valós élet, és ez nagyon nagy különbség”.

Geertz teszi fel a kérdést: ki ismeri jobban a folyót, a hidrológus, vagy aki úszik benne? Ez attól függ, hogy mit értünk tudás alatt, és mire használjuk (Geertz, 1992:134). Tény, hogy az önkormányzathoz 2017-ben már sokkal többen értenek, mint a rendszerváltás idején. A helyi működésről szerzett konkrét, helyi tudás vajon helyettesíti-e a rendszerszintű, absztrakt tudást? A „polgármester szakértők”, akik a 2011-es magyar önkormányzati törvény megalkotásában (megszavazásában) részt vettek, már nem az elméleti, vagy nemzetközi standard tudást, illetve értékrendet követték, sokkal inkább a megtapasztalt helyi tudást. Nem véletlen, hogy a 2011-es parlamenti vitában már nem a demokrácia, autonómia absztrakt, európai értékei, hanem a gazdasági célszerűség, a finanszírozás vált központi témává (vö. Bodor-Grünhut tanulmányát, 2016: 180-200). Ugyanakkor az önkormányzatiság, autonómia politikai szempontjait messze

elnyomta a párthoz tartozás, még akkor is állathatjuk ezt, ha a mi felmérésünkben ezt a megkérdezettek nem ismerték el (Bodor-Grünhut, 2016: 154). Nehéz lenne másként értékelni ugyanis azt a tényt, hogy a 2011-es erős centralizációt eredményező új törvényt a kormánypárti polgármester képviselők megszavazták, bár igaz, hogy a törvényt módosítási indítványok túlnyomó többsége is ebből a körből érkezett, ezek azonban tartalmilag nem érintették a törvényjavaslat lényegi, centralizáló szándékú modelljét (Kacziba, 2016:147).

Összegzés

Kutatásunk szakértőkre vonatkozó modulja vélhetően nem sokkal gazdagította a támogató koalíciók, tudásközösségek elméletét. Mindenesetre adataink, tapasztalataink alátámasztották azt a feltevézésünket, hogy a hazai területi, önkormányzati reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás alig érvényesült, még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz és a nemzetközi standardhoz való alkalmazkodás hivatalos politikai elvárás volt. Nem elemeztük közvetlenül a szakértői hálózatok kiépültségét, belső szerkezetét, működési mechanizmusait, amelyek segítettek volna finomabb összefüggések feltárására. De joggal feltételezhető a szakértői tudásra irányuló csekély kormányzati, politikai igény, a reformdöntésekbe való csak szórványos és sokszor csak formális bevonás alapján, hogy

nincs stabil „támogató koalíció”, amelyek „alulról”, „kívülről” hatékonyan aktivizálható lenne a területi kormányzást érintő átfogó reformok folyamatában. Nem csak a szakértők által birtokolt speciális szaktudás hiányzik azonban a reformok formálásakor, hanem a tudásközösségeket jellemző közös értékrend is (core belief), amelyik az önkormányzatiságot, mint absztrakt politikai értéket védené, holott felmérésünk szerint a szakértők az önkormányzatiság alapértékei tekintetében viszonylag homogén csoportot alkotnak.

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 polarizált) hatalmi konstelláció is, és kedvezett az a politikai törekvés, hogy az ország mielőbb csatlakozzon ahhoz az Európai Unióhoz, amelyik erősen támogatta a decentralizációt és regionalizmust. Saját kutatásaink is visszaigazolták ezt a kedvező helyzetet. Az első önkormányzati törvény megalkotását követő évtizedekben azonban a reformdöntések, választási programok, kormányprogramok szintjén a decentralizáció ugyan a politikai narratíva folyamatos része maradt, de egyre erősebben érvényesültek a működtetés, a finanszírozás, az optimális méret technokrata vagy inkább pragmatikus szempontjai.

A 2011-ben megszületett önkormányzati törvény előkészítésének és elfogadásának körülményei természete-

sen jelentősen különböznek a rendszer-váltásétól, ezért az összehasonlítással csak nagyon óvatosan lehet próbálkozni. Mindenesetre mára a hivatalos narratívában felülkerekedett az erős, „jó” államhoz kapcsolható centralizáló értékrend, ezt tükrözik a közjogi dokumentumok és kormányzati intézkedések, az önkormányzatok pozícióvesztése drámai. Ez természetesen nem pusztán azért következett be, mert a reformokat előkészítő és végrehajtó szereplők (politikuskok, bürokraták, szakértők) értékrendje, helyzete és érdekei változtak.

További kérdések sora

Kutatásunk a decentralizáció garanciáit kereste, de nem találta, sem intézményesen, sem hatalmi értelemben, sem az értékek szintjén. Ha a reformfolyamatok természetrajza tekintetében sok minden homályban maradt is, de rávilágítottunk arra, hogy pusztán intézményes garanciák, szabályok, vétőpontok nem elegendők az önkormányzás és decentralizáció, mint politikai értékek pozícióinak javítására. Kutatásunk is visszaigazolta a társadalmi, kulturális kontextus meghatározó szerepét, amiről nagyon keveset tudunk.

Akkor alkothatnánk teljesebb képet az önkormányzáshoz fűződő politikai értékek helyzetéről, ha ismerni lehetne a magyar társadalom attitűdjét, véleményét a helyi autonómia és helyi demokrácia kérdéskörében.

A kép árnyaltabb lenne, ha több törvényhozási eseményt elemeztünk volna, ha mögé nézhettünk volna a kormány-

pártokon belüli, a parlamenten kívüli alkudozásoknak is, összességében mégis egyértelmű, hogy a polgármester képviselők nem értelmezhetőek homogén vétő csoportnak, elsődleges függelmi helyzetük a pártokhoz rendelte őket, a polgármester képviselők nem voltak képesek, az önkormányzatiság, területiség értékei mentén kohéziót felmutató, homogén csoportként működni. De vajon a polgármestereket általában milyen értékrend és kötődés jellemzi? Végül is kinek fontos az önkormányzati demokrácia?

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

Bodor, Á. Grünhut, Z (2016): A kérdőív felmérés eredményei a polgármester-képviselők szerepfelfogásáról. in. Pálné Kovács I. (szerk.) 150-167

Bodor, Á.-Grünhut, Z. (2016): A két önkormányzati törvény parlamenti vitája. in. Pálné Kovács I. (szerk.) 180-200.

Bouckaert, G (2009): Public Sector reform in Central and Eastern Europe=*Halduskultuur*. N. 10. pp. 94–104.

Castells, M. –Ince, M. (2006): *A tudás világa*. Napvilág Kiadó, Bp.

Crozier, M. (1963): *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Foucault, M. (1996): A szexualitás története: A tudás akarása. Budapest. Atlantisz.

Gajdusчек, Gy (2012): A közigazgatás hatékonysága=Új Magyar Közigazgatás. 12. 14-23

- Geertz, C. 1992: „Local knowledge” and its limits. *The Yale Journal of Criticism* 2 129-135
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Kacziba, P. (2016): A polgármester országgyűlési képviselők: in. Pálné Kovács I. (szerk.) 137-150
- Kuhlmann, S.-Wollmann, H (2014): Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. *Edward Elgar*, Cheltenham.
- Olsen, J.P. (2005): Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy= *Journal of Public Administration Research and Theory* 1-14
- Pálné Kovács, I. (2013): Miért hagyjuk, hogy így legyen?=*Politikatudományi Szemle* 4. 7-37
- Pálné Kovács, I. (szerk, 2016): A magyar decentralizáció kudarcá nyomában. *Dialóg Campus*, Budapest-Pécs,
- Patyi, A.-Á, Rixer (eds)(2014): Hungarian public administration and administrative law. *Schenk Verlag*, Passau
- Perrow, C (1994): *Szervezet-szociológia*. Osiris-Századvég. Panem-McGraw-Hill, Budapest
- Sabatier, P. (ed)(2007): *Theories of Policy Process*. Westview Press. Second Edition Boulder.
- Stead, D, Nadin, V. (2011): Shifts in Territorial Governance and the Europeanisation of Spatial Planning in Central and Eastern Europe. In. Adams. N.–Nunes, R. (eds): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge, London and New York, pp. 154-178.
- Stehr, N (2000): A modern társadalmak törékenysége: Tudás és kockázat az információs korban (*The Fragility of Modern Societies: Knowledge and Risk in the Information Age*. Sage, London 2000.) Fordította Farkas János.
- Tsebelis, G. 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Russel Sage Foundation, New York, Princeton University Press, Princeton
- A jelen tudományos közleményt a szerző a **Pécsi Tudományegyetem** alapításának 650. évfordulója emlékének szenteli. The present scientific contribution is dedicated to the 650th anniversary of the foundation of the University of Pécs, Hungary.