

Recenzió

Kilenc szerző a magyar decentralizáció kudarca nyomában

A 2016-ban a Dialóg Campus Kiadó gondozásában megjelent könyv a 9 szerző – az OTKA és az MTA támogatásával végzett, 2012-ben indult – kutatásának eredményeit, megállapításait összegzi, megpróbálva megértetni a centralizáció és decentralizáció dilemma párviadalát, elemezve a területi reformok általánosítható sajátosságait, és az önkormányzati érdekérvényesítésben bekövetkezett változások hatásait. A könyv a hazai politikai, közjogi intézményrendszer reformképességének tükröképe, amely a kelet-közép-európai rendszerváltó országokban meghirdetett reformok sajátossága, a végrehajtás, mint hiányzó láncszem következménye. Napjaink kihívása, hogy egyszerre kell megbirkózni a reformcélok, irányok helye kijelölésével és a végrehajtás felteteleinek, eszközeinek megteremtésével.

A kötet 1-12. fejezete egy-egy kutatási terület vizsgálatának megállapításait, eredményeit, majd a 13. fejezetben a kötet szerkesztőjének, Pálné Kovács Ilona záró gondolatait tartalmazza.

Az 1. fejezetben („A területi reformok elmélete”) Pálné Kovács Ilona a reformok kutatásának története kapcsán három lényeges megállapítással indít: (1) A kormányzással foglalkozó állam-, politika- és közpolitika-tudományi szakirodalom elkerülhetetlen témája a reform, hiszen a kormányzati rendszerek alkalmazkodása, változása nélkülözhetetlen feltétel a gazdaság, a társadalom működőképességének megtartásához. (2) Csak a legutóbbi évtizedekben érzékelhető, hogy speciális figyelem irányul a reformok folyamatára, a reformkapacitásokra, az egyes rendszerek változói, változtatási, adaptációs képességére. (3) Az ismétlődő kudarcok vezettek annak felismeréséhez, hogy a reformok eredményei a közigazgatásban csak akkor lesznek tartósak, fenntarthatóak, ha sokkal komplexebb megközelítésben elemzik a reformfolyamatokat, ráirányítva a figyelmet a reformok által érintett személyek, intézmények érdekeire, értékeire.

Pálné Kovács Ilona véleménye szerint a területi reformok szempontjából különösen fontos kontextus-elemek egyrészt az adott ország központi-helyi hatalom modellje, másrészt földrajzi, térbeli szerkezete, harmadrészt az ott érvényesülő külső, nemzetközi befolyásának komplex hatásmechanizmusa. A hazai kontextus, az adott ország kormányzási tradíciói, politikai kultúrája (soft kontextus) és fejlettsége, főbb gazdasági, társadalmi stb. sajátossága (hard kontextus) a külső hatásokhoz képest erősebb hatással vannak a reformok tartalmára, sikerére egyaránt. A területi reformok belső, nemzeti kontextusában kiemelendő továbbá a térbeli dimenzió (az adott ország térbeli szerkezete, településhálózata, regionális egyenlőtlenségei), ami a reformok tartalmi kontextusát, koreográfiáját is meghatározza.

A területi reformok esetén ütközik leginkább a centralizáció és a decentralizáció érvrendszere. A diskurzusok zártsága/nyitottsága, a bevont szereplők köre nagymértékben befolyásolja, hogy az érvek, ellenérvek, hivatalos és rejtve maradó célok mennyire érhetőek tetten a reformfolyamatokban. A területi reformok folyamatára is jellemző a célkitűzés, politikaformálás és a végrehajtás szakasza, de e szakaszok és azok jellegzetes szereplői összefonódnak, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését. E folyamatok többdimenziósak, összetett intézményi környezetben zajlanak. A területi reformoknál (mint közpolitikai reformoknál) is megkülönböztethetünk átfogó (nagy) és lépcsőzetes (kis) reformokat, amelyek egyszerre utalnak a változások mélységére és időbeli lezajlására. A reformok lefolyását, szakaszait nagymértékben befolyásolja, hogy top down vagy botton up jellegű-e, melyik az a szereplői kör, amelyik a reformok napirendre tűzését eléri. Fontos továbbá, hogy az egyes szereplők más és más eszközöket képesek alkalmazni, más és más érdekeket és értékeket képviselnek, különböző konfliktusokat

generálnak. A szerző végezetül rámutat, hogy az egyik legnagyobb ellentmondás a területi reformok eredményeinek értékelésében, hogy a reformok a hatékonyság érdekében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb externáliák számbavétele alig történik meg. A területi reformok gyakori célja a mérethatékonyság jegyében a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkező lesz, az adott funkció teljesítése rosszabb minőségű. Az elkapkodott, imitált, kierszakolt reformok sorsa a kudarc és a reformok ismétlődése. A politikai instabilitás, újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését. A reformok vezérlésében alapvető tényező a leadership, a politikai elit és az adminisztráció alkalmassága arra, hogy megteremtse az érintettek érdekeltségét, a folyamat rugalmasságát és ellenőrizhetőségét.

Az európai területi reformokat és azok tanulságait elemzi a kötet 2. fejezete, amelyet szerzőként Kacziba Péter, Oppe Orsolya és Pálné Kovács Ilona jegyez. A nyugat-európai fejlett demokráciák területi reformjainak általánosítható tapasztalatai a szerzők szerint: (1) Az ún. „jó kormányzás” fogalma lényegében a fejlett demokráciák és nemzetközi szervezetek azon törekvéseit takarta, hogy nemzetközi szinten megszilárdítsák a demokrácia és a kormányzati hatékonyság elveit és intézményeit. (2) Az ún. európaizáció politikája bizonyos európai standardot feltételez. (3) A területi kormányzás tekintetében a reformok konvergencia-hatása ellenére nagyon sokszínű a kép, mind a szintek számát, méretét, mind a státuszát tekintve és az utóbbi években a korábbi erős, szinte kivétel nélküli decentralizációs trend megtörni látszik.

Az egyes országok területi reformjainak elemzése kapcsán az alábbi főbb megállapításokra jutottak a szerzők:

A brit területi, önkormányzati reformok alátámasztják azt a feltételezést, hogy az önkormányzatok politikai, hatalmi (alkotmányos) pozíciója, a központi-helyi viszonyrendszer aszimmetriája jelentős mértékben hatással van a központi kormányzat reformkapacitására és a reformok folyamatában az ország demokráciamodellje, intézményei keretei meghatározóak. A brit önkormányzati

rendszer folyamatos térbeli átszervezése, a mérethatékonyság egyoldalú követelése végül is megakadályozta a közösség alapú helyi önkormányzatok kialakulását is, a helyi kormányzatokban erősebb a technokrata értékrend, még a választott képviselők körében is.

A dán helyi kormányzási rendszer lényege az önkormányzás és a központi kontroll közötti egyensúlyozás. A 2007-es reform eredményeként a 14 megyét 5 régió váltotta fel, és paradox módon a kapacitásában, méretében megerősített régiók lényegesen kevesebb feladatot kaptak, adóztatási jog nélkül. A dán önkormányzati rendszer csak részben köthető össze a skandináv modellel, az erős középszint eleve lehetőséget adott a reformok végrehajtására.

A holland területi reformmagatartásban a lépésről lépésre elve érvényesült, az önkormányzatok helye a kormányzati rendszeren elül mindvégig hangsúlyos maradt, ami rászorította a mindenkorai döntéshozókat az együttműködésre. A holland önkormányzati modell lényege az alkotmányosan elismert szintek közötti partnerség (co-governance), amely a községi összevonások (a községek száma 1851 óta harmadára csökkent) során a provinciák elsődleges felelőssége mellett elég mozgásteret hagyott a felülről és alulról egyaránt kezdeményezhető reformlépések konszenzusos előkészítésére és elfogadtatására.

Németországra a stabil föderalizmus és a változatos decentralizáció a jellemző. Követve a skandináv modellt, a német közigazgatási reformok fontos sajátossága a kísérletezés tudatos használata. Több német tartomány épített az önkormányzatokról szóló törvényébe ún. kísérleti klauzulát, amivel a szervezeti újítások érdekében lehetővé vált a hatályos jogszabályoktól eltérő megoldások átmeneti tesztelése.

A francia regionalizmus folyamatában és a régiók kiépülésében két tényeznek volt meghatározó szerepe: a háború utáni modernizációs törekvések összehangolt gazdaság- és területfejlesztést kívántak meg, illetve az 1950-es években kibontakozó etnikai mozgalmak követeléseire is választ kellett adni. A területi decentralizáció komoly történelmi hagyományokba ütközött. 1964-ben 21+1 (Párizs) regionális közigazgatási egységet alakítottak ki, majd az 1982-86 között végrehajtott reformok során a régiók területi ön-

kormányzatokká váltak. A 2003-as közigazgatási reform 26 régiót alakított ki, amelyek száma 2016. január 1-jétől 13-ra csökkent.

Olaszországban 1948-ban az alkotmány definiálta a régiókat, de a kormány hosszú évtizedekig nem engedte ki keze közül a régiók feletti ellenőrzés jogkörét. A régiók 1970-ben kezdhették meg ténylegesen a működésüket és az 1980-as években a politikai egyeztetés szervezett formájává az Állam és Régiók Állandó Konferenciája vált. A 2014-ben indult 1000 napos programban meghirdetett reform keretében megszüntették a régiók és a települések közötti tartományi szintet és a kormányzat szorosabb ellenőrzés alá vonná a régiókat.

Spanyolországban 1978-ban jöttek létre a speciális jogállami autonóm közösségek, majd 1981-82-ben 14 régió nyerte el az ún. általános jogállású autonóm közösség státuszt. A kormány az 1990-es évek végére erős kapcsolatokat épített ki a területi önkormányzatokkal és az uniós bürokráciával.

Az 1976-os portugál alkotmány bevezette az autonóm és az adminisztratív régió fogalmát. A régiók virtuális keretként benne vannak az6 alkotmányban, de ténylegesen nem járultak hozzá Portugália decentralizációjához.

Görögországot a területi reformok sorozata jellemzi. A legátfogóbb, 2011-es területi reform következtében a helyi önkormányzatok kiadásai jelentősen csökkentek, míg kompetenciájuk, transzparenciájuk és ellenőrizhetőségük nőtt, a közszolgáltatások rendszere elérhetőbbé és effektívebbé vált, nőtt az állampolgári részvétel.

A rendszerváltó kelet-európai országokban lezajlott területi kormányzási reformok közös sajátosságai a közigazgatási reformok esetében a bürokrácia ellenállása, a centralizált tanácsrendszerrel való gyökeres szakítás, a területi széttagoltság vált uralkodó jelenséggé (kivételem Lengyelország, Bulgária, Románia). A kelet-európai új demokráciák a helyi önkormányzatoknak kitüntetett figyelmet szenteltek a politikai rendszerváltás fontos szimbólumaként. Közös jellemző a középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanság és az önkormányzati rendszer alulfinanszírozása. A kelet-európai regionális reformok sikertelensége mutatott rá, hogy az új regionalizmus, mint normatív jelenség, erősen függ

az adott ország gazdasági, társadalmi, kulturális sajátosságaitól. Az egyetlen sikeres kelet-európai regionális reform Lengyelországban zajlott le.

A kötet 3. fejezetében Kovács Laura a nemzetközi szervezetek hatásával foglalkozik a területi kormányzati modellek formálására. Bemutatja a nemzetközi szervezetek [ENSZ-HABITAT, OECD, Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG), Világbank, Európa Tanács, Európai Unió] irányából érkező hatásokat a hazai önkormányzati reformokra. E szervezetek mindegyike nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására és általános elvárás-ként fogalmazódik meg az önkormányzati szint megerősítése a pénzügyi autonómia növelésével. Az uniós csatlakozásra való felkészülés időszakában volt intenzívebb a magyar területi reformok európai elvárásokhoz, uniós standardokhoz igazítása. Az önkormányzatiság magas politikai értéke miatt csatlakoztunk 1997-ben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához, és fontosnak tartottuk a szubnacionális szintek horizontális, határon irányuló kapcsolatainak támogatását is.

Pálné Kovács Ilona a kötet 4. fejezetében a magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásait elemzi. Az elmúlt 25 év – véleménye szerint – a területi közigazgatási reformok szempontjából három szakaszra tagolható: (1) 1990-ben az önkormányzati törvény elfogadása, (2) 1994-2014 között a megteremtett önkormányzati rendszer korrekcióját megcélzó reformintézkedések, koncepciók hosszan elhúzódó és lényegében sikertelen korszaka, (3) a 2010-ben megválasztott kormány gyökeres, alkotmányos mélységű reformjai sorában az új önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése, egy új területi kormányzási modellt eredményezve. Az egyes szakaszok részletes elemzése kapcsán arra következtetésre jut, hogy az önkormányzati rendszer valóban reformra szorult, de sajátos ellentmondás, hogy a Mötvt. által bevezetett reform meghagyta a szerkezet problémáit, tovább gyengítve a kapacitást, és a gyenge és egyenlőtlen kapacitásra hivatkozva államosította az önkormányzati feladatrendszer jelentős részét. A reform legnagyobb bajának azt tartja a szerző, hogy az nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek az érvényesülésére, hanem helyébe az állami alternatívát állította, nem mérve fel, nem elemelve,

hogy a centralizált, uniformizált állami rendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett alkalmas lesz-e a jobb, olcsóbb, méltányosabb működésre is. A reform formai hibájának pedig annak gyorsaságát és mértékét tartja.

Oppe Orsolya „Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990-2014 közötti párt-és kormányprogramokban” címet viselő 5. fejezetben három reformciklusra tagolva vizsgálja a választási és kormányprogramokat: (1) az első reformciklus (1989-1994), (2) a második reformciklus (1994-2010), (3) a harmadik reformciklus (2010-). Vizsgálatának eredményeként a következő megállapításokra jut: (1) Az első reformciklusban a rendszerváltást követően szinte minden párt választási programjából kiolvasható a tanácsrendszerrel történő szakításra, és a demokratikus elveken nyugvó decentralizált önkormányzati rendszer kiépítésére irányuló szándék. Ugyanakkor a programok még meglehetősen tág keretek között vizionálták az önkormányzati rendszert, ezért is sikerült a parlamentben a részletek tekintetében kompromisszumra jutni. (2) A második reformciklusban már egyszerre voltak jelen decentralizációs és centralizációs törekvések, megjelent az állam és önkormányzatok közötti új feladatmegosztás célja. (3) A harmadik reformciklusban pedig a kormány drasztikus átalakításokat vitt vége az államigazgatás terén.

A kötet 6. fejezetében („A reformdöntések kormányzati előkészítése”) Finta István először a kormányzati döntés-előkészítés és a kormányzati filozófiák összefüggéseit elemzi, majd a kormányzati döntési, érdekegyeztetési mechanizmus jogi szabályozását veszi górcső alá. Végezetül röviden bemutatja az önkormányzati reformok kormányzati előkészítésére vonatkozó empirikus vizsgálatok eredményeit. Összegzésként megállapítja, hogy az önkormányzati reformok előkészítésében a kormánynak és a kormánydöntést megelőző szakma előkészítésnek és érdekegyeztetésnek kitüntetett szerepe van, azonban a kutatás csak nagyon közvetve tudott evidenciákat találni a döntéshozást formáló szakmai, politikai értékrendek, és az azokat megtestesítő szereplők helyére, hatalmára vonatkozóan, továbbá az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés nem foglal el súlyponti helyet a döntéshozásban.

Zongor Gábor a kötet 7. fejezetében („Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekvérvényesítésben”) bemutatja a magyar önkormányzati szövetségek kialakulását, rendszerét és működési sajátosságait. Elsősorban azért, mert intézményesített szerepük volt a területi reformok formálásában, akár vétőpontként is működhetnek, és hogy nem váltak azzá, annak okait a szövetségek alakulásának és működésének történeti áttekintése is igazolja. A nyolc önkormányzati szövetség,

1. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ),
2. Magyar Faluszövetség (MFSZ),
3. Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ),
4. Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖESZ),
5. Községek, Kistéleplések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ),
6. Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
7. Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
8. Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)

rövid bemutatása után az egyes szövetségek tagságát és együttműködési törekvéseit vázolja fel, amelynek során a következő főbb megállapításokat teszi: (1) Több kísérlet történt a szövetségek teljességének, illetve kisebb-nagyobb körének integrálására, szorosabb együttműködésére. (2) A szövetségek közötti együttműködés erősítésének lehetőségéről elsődlegesen azok a szervezetek vezetői nem mondtak le, amelyek nem vettek részt az országos pártpolitikában, és nem voltak országgyűlési képviselők. (3) A ket-tős képviselő megszűnése (országgyűlési képviselő – polgármester) új helyzetet teremtett az önkormányzati érdekek megjelenítésében, mivel a kormányzat ezután nem hivatkozhatott az országgyűlési képviselő polgármesterekkel folytatott belső egyeztetésre, vagyis a törvényhozáson kívül kell szervezeten lefolytatni a párbeszédet. Ezután a szerző a kormányokkal való érdekegyeztetés történetét és jellemzőit foglalja össze. Rámutat arra is, hogy az önkormányzati érdekek képviselője szempontjából kiemelkedően fontos a szövetségi elnökök lobbiképessége. Miközben valamennyi szövetség, mint társadalmi szervezet alapszabályában rögzíti a pártoktól való függet-

lenségét, mégis kézzel fogható, hogy jelen vannak a politikai pártok a szövetségi munkában. Összegzésként megállapítja, hogy az elmúlt 25 évben változó intenzitással és sikerrel valósult meg a magyar önkormányzati érdekvédelem, továbbá a szövetségek többségének tevékenysége is hanyatlott, a túlélést segítő megoldás az önkormányzati vezetők képzésében, informálásában, tudásának növelésében, képessé tevésében rejlik.

A 8. fejezetben („A vétőszereplők elmélete”) Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a vétőszereplők jelentőségének kutatásáról írva bemutatja a főbb elméleteket és azok képviselőit, majd a következő megállapításokat teszik: (1) A magyar önkormányzati reformok előrehaladása akkor volt eredményesebb, amikor vagy a) egyetértés mutatkozott a potenciális vétőszereplők között (tehát kvázi majdhogynem egyetlen szereplővé azonosultak), vagy b) egy döntő befolyású szereplővel szemben a többi nem tudta érdekeit érvényesíteni. (2) Azon periódusokban, amikor a vétőszereplők között kisebb ideológiai távolság volt tapasztalható, de legalábbis egy adott szereplői közt ideológiai egyetértést mutatott, akkor könnyebben mentek át a reformkezdeményezések. (3) A vétőszereplők belső kohéziója támogatja a reformok előrehaladását.

A következő kutatási terület a polgármester országgyűlési képviselők köre volt, amelynek az eredményeit a kötet 9. fejezetében Kacziba Péter publikálja. A kettős képviselet rendszerváltás után 3 periódusra bontható. Az első (1990-1994 közötti) és harmadik (2014-től) periódusban összeférhetetlen volt az országgyűlési képviselői és polgármesteri tisztség, a második (1994-2014 közötti) periódusban a kettős pozíció betöltése megengedett volt. A második periódusban az országgyűlési képviselő-polgármester kettős pozíciót betöltők száma 2002 után választási ciklusról választási ciklusra 3-4 %-kal nőtt. A megválasztott polgármester országgyűlési képviselők párhovatartozását elemezve megállapítható, hogy a helyi választások során a választópolgárok az induló országgyűlési képviselőt általában kormánypárti jelöltsége vagy személyes népszerűsége, esetleg ezek kettőssége miatt választották meg. A szerző azt is vizsgálja, hogy a polgármester-képviselő tényleges szerepe milyen a parlamenti döntéshozásban: az önkormányzatokat érintő kérdésekben

törvényformáló tényezőnek bizonyultak. Ez különösen érezhető volt az Möt. 2011-es megalkotásakor, a polgármester-képviselők aktíván próbáltak befolyásolni a törvény végleges tartalmát, ami többségében sikerült is: az elfogadott 83 módosító javaslat közül 75 polgármester-képviselő nevéhez fűződött. Ezen tendencia valójában csak az önkormányzatok esetében volt megfigyelhető, a polgármester-képviselők többsége egyéb ügyekben pusztán a helyi érdekérvényesítés finansziális, forrásszerzési, fejlesztési vetületére koncentrált. A kettős képviselet 20 éve alatt a helyi érdekek országos képviselete a válóságban nem jelentette az önkormányzati általános értékek, érdekek és szempontok képviseletét, hanem döntően a lokális eljárásban nyilvánult meg. Ennek következtében az összeférhetlenség újraesztése indokolt volt.

A következő, 10. fejezetben Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a polgármester-képviselő szerepfelfogásáról szóló kérdőíves felmérés eredményeit mutatja be. Az empirikus kutatás arra irányult, hogy a polgármester-képviselők önkormányzati tárgykörű reformokkal kapcsolatos vélekedéseit, meggyőződéseit és aktivitását elemezze, körbejárva azt a kérdést, hogy beszélhetünk-e a decentralizáció ügye mellett érdekei okán elkötelezett, és ezért formális/informális kereteket átlépni képes, döntési potenciállal bíró szereplői körrel, amelyik a reformokat befolyásolni tudja. Tanulságos a kutatás azon összegző megállapítása, hogy a 2010-2014-es ciklusban még a parlamenti helyek 22 %-át elfoglaló polgármester-képviselők pont az általuk leginkább befolyásolni kívánt törvény, a Möt. minőségét vitatják. Ennek fényében tulajdonképpen érthetővé válik, hogy a kettős képviselet elveszítette létjogosultságát, hiszen jól áthatóan 2011-re a sokat hangoztatott párhuzamos tisztségviselésből adódó önkormányzati érdekképviselet a törvényhozást lényegileg már nem tudta befolyásolni.

A kötet 11. fejezetében Pálné Kovács Ilona a szakértők szerepét vizsgálja a területi reformok előkészítésében. Abból az evidensnek tűnő feltételezésből indulva ki, hogy a szakértők különböző minőségben, formában és hatékonysággal vettek részt a reformok előkészítésében és a szakértők a közpolitikai döntéseket befolyásoló szereplők. Rámutat arra, hogy az önkormányzati reformok

előkészítése nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplinák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. A kutatás során 18 interjú készült és megállapítható volt, hogy a szakértők egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A kutatás eredményei alátámasztották azon véleményt, amely szerint a hazai területi reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás sem szisztematikus kormányzati kiépítésre, sem a kormányzati döntésekbe való beépítésére nem került sor még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz.

Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a kötet 12. fejezetben a két önkormányzati törvény parlamenti vitájával kapcsolatos kutatás tapasztalatait és eredményeit foglalja össze. 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, és a szerzők ismeretei szerint a 2011-es parlamenti vita elemzésére eddig még nem vállalkoztak. A kutatás főbb megállapításai: (1) Az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek hangsúlyosabb témaként jelentek meg és fontosabb szerepet tölthettek be. (2) Szemben a kormányoldal és az ellenzék pártjaival a FIDESZ már 1990-ben sem az értékek/alapelvek köré építette elsősorban az önkormányzati törvénnyel kapcsolatos érveit. (3) 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 a 2011-es törvénykezés is alapvető, az alapelveket, értékeket érintő változást hozott, ami indokolhatta volna a vitában az értékváltás indokolását, kifejtését a kormányzó pártok részéről is. (4) 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). (5) A finanszírozási/gazdálkodási kérdések a 2011-es vitában hangsúlyosabban jelentek meg, a z önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása központi kérdéssé vált. (6) Az önkormányzati szakértőkre hivatkozás mindkét parlamenti vitában a tervezet kritikáját, illetve dicséretét volt hivatott alátámasztani a politikai hovatartozás függvényében. (7) Európának, mint témának a felmerülése a szakértőkhöz hasonlóan gyakorlatilag minden esetben és mindkét korszakban a tervezet kritikáját, illetve dicséretét támasztja alá. A kormányoldal a legkorszerűbb európai elveknek való megfelelést hangsúlyozta, míg az ellenzék ennek tagadását. (8) A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a rendszerváltáshoz képest jelenleg az önkormányzatiság politikai, demokratikus értéke kevésbé hangsúlyos a parlamentben.

A kötet végén, a 13. fejezetben („Záró gondolatok”) Pálné Kovács Ilona összegzi a kutatások tapasztalatait és eredményeit. Rámutat arra, hogy a 2010-től megindult centralizációs kormányzati reformok hatására a kutatás ötlete – ha úgy tetszik – „hirtelen felindulásból” született, azt kérdezve, „miért hagytuk, hogy így legyen”. 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, és a hatalom és kompetenciavesztés következményeit még nem mérte fel.

A kutatások összegző főbb megállapításai: (1) A decentralizáció és önkormányzatiság nem bizonyult stabil értéknek a hazai politikai gondolkodásban. (2) Az európai uniós csatlakozás

és többszintű kormányzás nem bizonyult tartós befolyásnak. (3) Önkormányzati érdekeket hatékonyan képviselő vétőszereplőket nem találtak. (4) A kutatás a decentralizáció garanciáit kereste, de nem találta, sem intézményesen, sem hatalmi értelemben, sem az értékek szintjén.

Összegzésük a kötet kapcsán elmondható, hogy köszönet illeti a szerzőket e hiánypótló kutatások elvégzésért, amely egyben jövőbeni kutatási feladatokat is feltételez: (1) Az érték-kötött modellváltás, az elméleti modellkeresés, ambíciója helyett az illeszkedés bonyolult feltételrendszerét kellene megismerni. (2) Vizsgálni

szükséges a helyi társadalmak, a helyi és pártpolitikai elit értékeit, kötődéseit, egymáshoz való viszonyát, bizalmát annak megítéléséhez, hogy az önkormányzati decentralizációtársadalmi, politikai támogatottsága milyen. (3) A decentralizáció intézményi, közjogi feltételei további elméleti, tudományos tisztázásra szorulnak. A szerzők e kérdéseknek erednek nyomába a 2015 őszen indult újabb kutatásukban, amelyhez jó munkát, kitartást kívánva várjuk e kutatásuk eredményeinek publikálását.

GYERGYÁK FERENC

