

A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON

(kutatási zárójelentés)

Vezető kutató: Pálné Kovács Ilona

NFKI-azonosító: K 104649

Kutatást lebonyolító intézmény: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete

Kutatás résztvevői 2012–2015 között: Bodor Ákos, Finta István, Grünhut Zoltán, Gyimesi Péter, Kacziba Péter, Kovács Laura, Oppe Orsolya, Zongor Gábor

A vizsgált probléma és a kutatás célkitűzései

A kutatás alapvető kérdésselvetése az volt, hogy a hazai területi kormányzásban az utóbbi 25 évben bekövetkezett változások, a szükséges reformok elmaradása, és különösen a 2011-ben végrehajtott centralizációs fordulat mennyiben függ össze a magyar kormányzati illetve politikai rendszer reformkapacitásaival, a hazai politikai és szakértői elit értékrendjével, a decentralizáció biztosítékainak hiányával.

A kutatás tematikai csomópontjai

A munkát egy átfogó elméleti összegzés alapozta meg, amelyben a kormányzási, területi közigazgatási reformfolyamatok teoretikus összefüggéseit tekintettük át, számba véve a legjelentősebb koncepcionális megközelítéseket, illetve azok egymáshoz való viszonyát. Ebben külön hangsúlyt fektettünk a reform, mint sajátos közpolitikai folyamat szerepére és elméleti hátterére.

A teoretikus alapokra hivatkozó gyakorlati példák bemutatására, az egyes modellek és típusok sajátosságainak kidomborítására vállalkozott azon átfogó összehasonlító elemzésünk, amelynek keretében az európai területi kormányzási reformokat részint közigazgatás- és intézménytörténeti, részint szervezet- és kapacitásfejlesztési szempontból vizsgáltuk, elkülönítve a brit és kontinentális európai, a skandináv, és a mediterrán országokat, valamint a volt szocialista újdemokráciákat, mint típuspéldákat. Elsősorban nem arra koncentráltunk, hogy a közigazgatási intézményrendszer átalakulásának következményeit feltárjuk, sokkal inkább azt kerestük, a reformokat mi váltotta ki, mi ösztönözte előrehaladásukat, s milyen sajátosságokat mutattak e folyamatok. Nyilvánvalóan a nemzetközi trendek és hatások a hazai reformokra is befolyással voltak/vannak, így ezen összehasonlító áttekintés támpontokat adott a mintákat illetően.

Szintén a nemzetközi kontextus alaposabb megismerése érdekében vettük górcső alá a különböző nemzetközi szervezetek területi kormányzási és közigazgatási reformokkal kapcsolatos iránymutatásait, alapelveit, intézkedési javaslatait. Ezen elemzés keretében fokozott figyelemmel fordultunk természetesen az európai uniós ajánlások és policy útmutatások felé, mint a hazai folyamatokra, az EU-tagság okán, jelentősebb hatással és befolyással lévő kontextuális tényezőkre.

Elkerülhetetlennek mutatkozott fontosabb csomópontjait illetően áttekinteni a hazai reformciklusokat is. E részfeladat keretében nem annyira a magyar önkormányzás és területi közigazgatás rendszerváltás utáni intézménytörténetét kívántuk megírni, sokkal inkább a kutatás szempontjából is

mérvadónak tekinthető három reformperiódus – 1990–1996, a kudarcos regionalizációs időszak, valamint a 2010 utáni alapvető fordulat – elkülönítésére, az eltérő kontextuális körülmények, illetve a markánsan különböző politikai és szemléleti törekvések kihangsúlyozására vállalkoztunk.

Az imént vázolt tematikai csomópontok egyaránt a tágan értelmezhető elmélet keret, illetve az összetett nemzetközi és hazai kontextuális sajátosságok bemutatására koncentráltak. A teoretikus háttér és „közeg” pontos leírása megkerülhetetlen feladat volt ahhoz, hogy a kutatási-vizsgálati fókuszpontjainkat megfelelően el tudjuk helyezni. Az önkormányzati reformfolyamatok kormányzati előkészítésével kapcsolatos elemzéseink során arra voltunk kíváncsiak, hogy a három elkülönített időszakban milyen sajátos jellemzők mutathatóak ki, különösen a szabályozási aspektusok tekintetében, mennyire tükrözik azok az eltérő periódusok, előfeltevéseink szerint, markánsan különböző szellemiségét, politikai törekvéseit. Kik és milyen intézmények voltak a folyamatok kulcsszereplői, milyen érdekekkel és motivációkkal bírtak, mennyire tudták azokat érvényesíteni, illetve hol, milyen szakaszban voltak – legalábbis formális értelemben – az artikulációs és döntési súlypontok.

A pártprogramok önkormányzati reformokkal összefüggő elemzését hasonló indíttatásból végeztük el, azt vizsgálva, hogy az egyes pártok milyen önkormányzati, területi közigazgatási elképzelésekkel rendelkeznek, milyen célok, elvek és szándékok vezérik őket e politika terén, mire helyezik a hangsúlyt, miben látják a megőrzendő előnyöket, illetve a megreformálandó kihívásokat.

Az önkormányzati szövetségek reformfolyamatokban játszott szerepe külön hangsúlyt kapott kutatásunkban, hiszen egy olyan intézményes szereplőkörrel van szó, amely küldetését tekintve a decentralizáció ügyének, az önkormányzatok érdekképviselőjének, feladat- és hatásköreik, valamint pénzügyi feltételeik bővítésének szószólója. Hogy a különböző reformok kidolgozása, döntési folyamata, annak befolyásolása kapcsán milyen hangsúly jutott a szövetségeknek beszédes nemcsak az adott közpolitikai változás megvitatásának sajátosságai tekintetében, de a döntéshozók, a helyi hatalmi szereplők és az érdekszövetségek együttműködése, illetve utóbbiak politikai beágyazottsága kapcsán is.

Mint az az utóbbi három tematikai csomópontból látszik, elsősorban „szereplő-centrikus” értelemben közelítettünk a vizsgált téma különböző aspektusú feldolgozásához. A kormányzati berkekben induló, formálódó előkészítések elemzésétől, a pártok programba foglalt önkormányzati reformterveinek értékelésén át, az érdekszövetségek aktivitásának áttekintéséig nemcsak három eltérő szempont került így górcső alá, de három különböző, potenciálisan releváns szereplőcsoport súlyának, döntési folyamatban való részvételének, befolyásolási képességének milyenségét is elemezni tudtuk. Ugyanezen megközelítés, tehát a reformprocesszusokban a decentralizáció ügyét képviselő, annak jegyében értékeket és érdekeket felvonultató, aktivitásokat mutató szereplők azonosítása, illetve önkormányzatiság-párti törekvéseik értékelése vezérelt minket a kettős mandátumot betöltő polgármester-parlamentari képviselők, illetve az önkormányzatisággal foglalkozó tudományos szakértők, mint célcsoportok vizsgálata során is.

A polgármester-képviselők kapcsán elsősorban arra voltunk kíváncsiak, hogy 1) létezik-e ezen szereplői kör érdekalapon is, pártállástól függetlenül, avagy jellemzőbb a pártkötöttség; 2) valóban tapasztalható-e körükben fokozott elköteleződés a decentralizáció ügye mellett; 3) mennyiben tudják kettős pozíciójukat egyik, illetve másik hivatali tisztségük szolgálatába állítani; 4) miként látják az önkormányzás elmúlt 25 évét idehaza; 5) döntően hogyan és kik, milyen intézmények által befolyásolva

haladtak előre a reformok. Magának a célcsoportnak a bemutatása, a különböző ciklusokra jellemző, folyamatosan változó „tagösszetétel” változása, a meghatározó személyiségek azonosítása szintén fontos része volt e feladatrésznek.

Az önkormányzatiság kérdésével foglalkozó tudományos szakértők szerepét, az elméleti és kutatási előzmények tükrében, úgyszintén releváns aspektusnak feltételeztük. E célcsoport esetében különösen az foglalkoztatott bennünket: 1) mi mondható el a „szakma” összetételéről, tudományos, politikai orientációjáról; 2) döntési folyamatok előkészítésébe való beágyazottságáról; 3) javaslataik valós befolyásolási hatásáról; 4) önkormányzással összefüggő értékrendjükről; 5) a különböző reformok megítélésével kapcsolatos véleményükről.

Fontos megemlíteni, hogy az utóbbi két tematikai csomópont elemzéséhez, a már fentebb ismertett elméleti és koncepcionális kereteken túl további teoretikus megközelítéseket felhasználtunk, illetve saját szempontjaik szerint szintetizáltunk.

Végezetül, fontos tématerületnek ítéltük előzetesen, hogy a hazai önkormányzás mibenlétét alapjaiban meghatározó két törvény, az 1990-ben, illetve a 2011 folyamán elfogadott, helyi önkormányzásról szóló jogszabályok parlamenti vitáját sajátos szempontok szerint összehasonlítsuk, illetve az általános viták tartalmát komparatív módon elemezzük. Túlnyomórészt két aspektus motivált minket: 1) feltérképezni, hogy a két vita mennyiben mutattak konszenzusra törekvő, együttműködésre alapozódó, pragmatikusságot tanúsító, avagy inkább többségi érték- és érdekérvényesítés által dominált karaktert; 2) a pártok, frakciók, illetve a felszólalók mit mondtak el, mit képviseltek bizonyos témakörökkel kapcsolatban, így például az önkormányzás alapelveivel, a finanszírozás aspektusaival, az európai mintakövetéssel, és a szakértők szerepével összefüggésben.

A kutatás módszertana

A különböző tematikai csomópontok eltérő módszertani megközelítéseket igényeltek. A megalapozó teoretikus rész szakirodalmak – főként elméleti írások – feldolgozására, azok eredményeinek és következtetéseinek szintetizálására épült. Az önkormányzás és a területi közigazgatás európai léptékű összehasonlító elemzését különböző dokumentumok (kormányzati iratok, policy anyagok, stb.), jogszabályok, és szakirodalmak szintéziséből készítettük. A nemzetközi szervezetek szerepének értékelését, valamint a pártprogramok vizsgálatát hasonló másodelemzés jegyében végeztük.

A hazai reformkorszakok elkülönítése, sajátosságaik kihangsúlyozása és karakterizálása egyfelől szakirodalmi és dokumentumelemzési eljárással, másrészt kiválasztott célszereplőkkel készült, félig strukturált mélyinterjú beszélgetések alapján történt. Ez utóbbi primer adatok sokat segítettek a kormányzási előkészítő-eljárások menetének megértésében is, a különböző módszerek megismerésében, még ha a nevezett feladatrészt döntő hányadban kormányzati dokumentumok és jogszabályok elemzésére hagyatkozott is.

Az önkormányzati érdekszövetségek szerepének feltárásában kiváló információs lehetőségeket nyitott meg, hogy a kutatás egyik résztvevője – aktív tagként – mélyen involválódott az érdekszövetségek működésébe, így a hozzáférhetővé váló dokumentumokon túl, személyes tapasztalatai, megfigyelőként felhalmozott tudása, kapcsolatai átláthatóbbá tettek bizonyos sajátosságokat.

A polgármester-képviselők és tudományos szakértők célcsoportját egy-egy kérdőíves felmérés keretében vettük górcső alá. Az így megszerzett primer eredményeket másodlagos dokumentumelemzésekkel és szakirodalmi következtetésekkel egészítettük ki.

A parlamenti viták elemzéséhez kvalitatív-kvantitatív vegyes technikájú, döntően tartalomelemzési logikájú módszert alkalmaztunk.

A kutatás legfontosabb eredményei és következtetései

A kutatás rámutatott arra, hogy a decentralizációs reformok végrehajtása különösen bonyolult intézményi és szereplő konstellációban zajlik, nehéz világos ideológiai törésvonalak, vagy közjogi vétőpontok mentén megmagyarázni a reformok tartalmát, sikerét vagy elmaradását. Kutatásunk egyértelműen rámutatott, hogy az önkormányzatok érdekérvényesítésének garanciái hiányoznak, hogy a decentralizációhoz kötődő értékek szerepe a valóságban csökkenőben van, bár a retorika szintjén továbbra is él. Arra is sikerült rámutatni, hogy az eleinte mintakövető reformirányok fokozatosan gyengültek, s a hazai, politikai, kormányzati, ágazati és pártérdekek sokkal erősebben érvényesülnek a külsődleges, európaizációs hatásnál. Ennek alapján a megindult centralizáció, az önkormányzatok erőteljes pozícióvesztése tartósan ígérkezik.

A kutatás disszeminációs hozadéka

A munka legfontosabb publikációs terméke egy könyv kéziratának elkészülése, amely várhatóan a következő év folyamán kerül kiadásra. A kézirat reflektál a legfontosabb, fent bemutatott tematikai csomópontokra. A kötet szerkesztője a kutatásvezető, míg szerzőként a munkában részt vevő kutatók mindegyike közreműködött.

A három éves kutatás során, e kéziraton túl, összesen egy tucat folyóiratcikk, illetve tanulmánykötetben leközölt írás látott napvilágot. Ezek részletes adatai a záró beszámoló mellékleteként közreadott publikációs listában olvasható.

A kutatás részeredményeit az alábbi konferencia-előadások keretében disszemináltuk:

- Pálné Kovács, I: Good Governance and Decentralisation. The Case of Hungary. Circulation and Adoption of Local Action Standards and Models. International Conference, Agropolis, Montpellier, 20–23 March 2013.
- Pálné Kovács I: Közigazgatási reformok a kormányzás jeles napjai. XIX. Politológus Vándorgyűlés. Közép-Európa: együttműködés és versengés. Kolozsvár, Babes-Bolyai Tudományegyetem, 2013. május 30 – június 1.
- Pálné Kovács I: Decentralizáció és jó kormányzás – Pálné Kovács Ilona akadémiai székfoglaló előadása, MTA, 2013. október 15.
- Pálné Kovács I: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása, 2010–2013. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont által szervezett konferencia és műhelybeszélgetés, 2014. január 23.
- Pálné Kovács I: Útfüggőség és területi reformok Magyarországon. Konferencia helye, ideje: Tata, Budapest, Magyarország, 2014. június 11–12. Magyar Napok 2014 – Tata-Budapest

- Pálné Kovács I: The Floating Meso in Hungary. 2014 IPSA World Congress, Montreal, 2014 July 19–22.
- Pálné Kovács I: Lessons from Territorial Reforms in Hungary. International Conference of the IPSA: Decentralization Policies: Reshuffling the Scene. 7–10 May 2015, Dubrovnik, Croatia
- Grünhut Z – Bodor Á: Value-systems in the Hungarian Sub-national Governance Reforms. International Conference of the IPSA: Decentralization Policies: Reshuffling the Scene. 7–10 May 2015, Dubrovnik, Croatia
- Grünhut Z – Bodor Á: The Principles of Local Governance during the Parliamentary Debate of the first (1990) and second (2011) Law on Local Government. 12th Annual International Conference on Economics and Business. Sapientia Hungarian University of Transylvania, Csíkszereda, június 2015. 5-6.
- Kacziba P: Re-centralization or Decentralization? Territorial Reforms in Greece and Role of Economic Crisis. International Conference of the IPSA: Decentralization Policies: Reshuffling the Scene. 7–10 May 2015, Dubrovnik, Croatia
- Oppe O: Autonomy Movements in Europe. International Conference of the IPSA: Decentralization Policies: Reshuffling the Scene. 7–10 May 2015, Dubrovnik, Croatia