

BÍRÁLAT BODA ZSOLT AKADÉMIAI DOKTORI ÉRTEKEZÉSÉRŐL

A jelöltről

Boda Zsolt közgazdász, egyetemi diplomáját 1993-ban szerezte meg a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen. Ezt követően a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen szerzett politikatudományi doktorátust. Tudományos pályája kezdetektől a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetéhez kapcsolódik, előbb kutatóként, majd osztályvezetőként, igazgatóként, utóbb főigazgatóként. Számos folyóiratban vállal szerkesztőbizottsági, szerkesztői feladatokat. Kiemelkedő tudományos tevékenységét számos díjjal ismerték el hazai és nemzetközi szinten egyaránt. Publikációs tevékenysége is elismerésre méltó, tekintélyes számú, magasan minősített tudományos folyóiratban megjelent magyar és idegen nyelvű közleményt jegyez. Mindemellett 14 könyv szerzője, ebből 5 idegen nyelvű. Összes idézetének száma (630) széles körű nemzetközi és hazai szakmai elfogadottságát mutatja.

Általános megállapítások

A szerző által benyújtott mű több év kutatómunkájának eredménye, ami összefogja, áttekinti eddigi munkássága jelentős részét, építve arra az évtizedes kutatómunkára, amit kollégáival az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely Politikatudományi Intézet Kormányzás és közpolitika osztályon végeztek.

A könyv címe egyértelműen jelzi, hogy a szerző a politika és a hatalomgyakorlás egyik központi kategóriáját, a döntés kérdését állítja a középpontba, és azt a kormányzás és a közpolitikai változás fogalma mentén értelmezi.

A döntés azonban maga is összetett, többszintű fogalom, amit a szerző a közpolitikai változások megtestesüléseként értelmezve, döntően a közpolitika dimenziójára fókuszálva alkalmaz. Konceptiója alapján nem a döntések tartalmi elemeit, hanem azok megszületésének folyamatát és szereplőit vizsgálja. A műben összegzett kutatás újszerűségének, exploratív jellegének legfontosabb eleme, hogy a döntések összekapcsolódnak a kormányzati stílussal, ami a szerző értelmezése szerint a különböző közpolitikai szereplőknek a döntéshozatalra gyakorolt hatásának különböző módzatait jelenti.

Ebből származtatható a mű hipotézise, miszerint a 2002 és 2014 közötti kormányzati ciklusokban a közpolitikai szereplők más-más köre és különböző mértékben vett részt a döntések befolyásolásában, ekként pedig a vizsgált 12 év a maga öt különböző kormányával a kormányzási módok, stílusok több változatát is reprezentálja.

A kutatás további előremutató célja, hogy a fenti koncepció és hipotézis szempontjából áttekintse a kormányzás és közpolitika gazdag és folyamatosan bővülő irodalmának fogalmait, bizonyos értelemben újra gondolva azokat, illetve kísérletet tegyen új fogalmak bevezetésére, mint például a társadalmi közpolitikai kapacitás és a kormányzati stílus. Ebbe a tágan értelmezett döntéshozatali folyamatba helyezve elemzi a szerző a média, az érdekcsoportok, a bürokrácia és az EU hatását a közpolitikai napirendre és döntésekre, továbbá kitér az Országgyűlés változó szerepére a közpolitika-alkotásban, valamint a politikai vezetők és a közvélemény jelentőségére.

A harmadik fontos, a kutatás újszerűségét mutató elem abban rejlik, hogy a szerző egyfelől átfogóan értelmezi a kormányzás közpolitikai dimenzióját, másfelől ebben a keretben empirikus alapokon, de az esettanulmányyszerű feldolgozásokat meghaladva végez elemzéseket és értelmezéseket a 2002 és 2014 közötti hazai kormányzás és a közpolitikai folyamatok körében.

Mindezek alapján kiindulópontként leszögezhető, hogy a mű a hazai szakirodalomban mindenképpen hiánypótló szerepet tölt be, ugyanakkor - elsősorban teoretikus ambícióinál fogva – olyan fogalmi kategóriák megalkotására is vállalkozik, amelyek a nemzetközi tudományos diskurzusokban is hatást, befogadást, diszkussziót válthatnak ki.

Értelmezési keretek

Teljes mértékben egyetértünk a szerzővel abban, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlatias, a közpolitikai térben zajló kormányzati tevékenységének, a „kormányzati kormányzás” problematikájának szükség lenne egy politikatudományi fókuszot adni. Ehhez viszont szükség lenne a kormányzás középszintű, sajátos politikai jelenségének a meghatározására és értelmezésére, mindenekelőtt a governance-paradigma, mint általános értelemben vett társadalmi koordináció meghaladásával. Más szóval a kormányzás fogalmát (leíró-analitikus értelemben) vissza kell vezetni a politikatudományba.

Helyeseljük tehát a szerző célkitűzését, miszerint nem pusztán az irodalom áttekintésre vállalkozik, hanem a cél valójában a (közpolitikai) döntésre szűkített kormányzás fogalmának körbejárása és az empirikus részben is használatos fogalmak bevezetése.

Ehhez kétségtelenül jó alapot biztosít Peters és Pierre funkcionális elmélete (1. fejezet). Ugyanakkor azt gondoljuk, hogy már ezt megelőzően, kiindulópontként érdemes lett volna markánsabb kontúrokat, szűkebb vagy tágabb értelmezési kereteket adni a kormány, kormányzás alkotmányos-jogi-intézményi vonatkozásainak, az államhoz és a társadalomhoz való viszonyának, ennek alapján pedig a governance, mint viszonylag új (de azért már legalább két évtizedes múltra visszatekintő) társadalomkutatási terület sajátosságainak. Úgy vélem,

bármilyen megközelítésből vizsgáljuk a kormány tevékenységét, érdemes reagálni arra az első pillantásra talán ellentmondásosnak tűnő helyzetre, miszerint a kormányzati tevékenység kiterjed a nem állami alkotmányos intézményekre és az azon túli szervezetekre, intézményekre is, ezzel szemben vannak független állami szervek, amelyek nem hoznak kormányzati döntéseket, de adott esetben különböző mértékű hatással bírnak azokra (pl. a jegybank, Alkotmánybíróság, független szabályozó szervek). Már csak azért is, mivel a szerző is úgy látja, hogy a kormányzás vizsgálatához átfogó, integratív megközelítésre van szükség, elismerve ugyanakkor, hogy a folyamat- és aktorközpontú közpolitikai paradigmában mindeddig háttérbe szorult az állam, a kormányzás és a politikai vezetés szerepe (23.o.). A probléma relevanciáját az is mutatja, hogy kialakulása és fejlődése során a governance-felfogás is belecsúszott a „gyengül vagy erősödik az állam” paradigma-vitába, amelynek szélső, ideáltipikusnak tekintett pólusait (society-centric vs. state-centric governance) éppen Peters és Pierre jelölte ki két évtizede, amit fél évtized múltán ők maguk három további típusra bontottak (etatista kormányzás, liberális demokrácia, államcentrikus kormányzás). Az utóbbi kategóriát a könyvben is gyakran hivatkozott Howlett és szerzőtársai fejlesztették tovább, előre bocsátva, hogy a kormányzat-kormányzás dichotómia koncepcionálisan félrevezető, és a gyakorlatban sem helytálló. Más szóval a kormányok változatlanul elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalomirányítás- és koordináció tekintetében, de megválaszthatják a kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat. Nyilvánvaló persze, hogy a könyvnek nem az volt a célja, hogy rendszerezze és elemezze a governance-paradigma rendkívül gazdag irodalmát, mivel deklaráltan a közpolitikai döntésekre szűkített kormányzás fogalmának áttekintésére és elemzésére vállalkozott. Viszont a szerző több alkalommal is hangsúlyozta, hogy a liberális demokráciák általános intézményi-politikai keretet biztosítanak csupán, és ebben lehet megtalálni a kormányzási módok, stílusok (ami a könyv egyik legfontosabb, innovatív kategóriája) értelmezéseit. E törekvés megvalósítása érdekében viszont megítélésem szerint szükséges a kormányzás és az állam viszonyának markánsabb értelmezése. A szerző által kiemelten kezelt „kormányzati kormányzás” koncepciójának nézőpontjából pedig érdemes mérlegre tenni azt is, hogy a governance-paradigma számos ágazat vonatkozásában (környezetvédelem, szociálpolitika, fejlesztéspolitika), illetve területi, városi szinteken, továbbá funkcionális térségek esetében is megjelent. Ez a megközelítés jó alapot kínálhat a jelen mű alapvetésének továbbfejlesztésére, ami nem is áll távol a szerző alapvetésétől, ami a közpolitika-csinálást tartja a kormányzás központi magjának, ugyanakkor elismeri, hogy a kormányzás államközpontú fogalom (23.o.).

Módszertan

A mű egyértelműen exploratív, vagyis feltáró, de egyúttal leíró jellegű kutatás. Ennek megfelelően a megvalósítás helyenként korlátos, amit a szerző maga is érzékeltet (30.o.). Egyetértünk azzal, hogy a minisztériumok és kormányiszervek szintjén nem zajlanak kutatások arról, hogy miként is zajlik a döntés-előkészítés, és tisztán kutatási oldalról sem könnyű hozzáférni hiteles szakanyagokhoz, előterjesztésekhez, jegyzőkönyvekhez. Összességében pedig komoly (nemcsak tudományos, hanem szervezési, logisztikai) feladatot jelent interjúalanyok esetében a válaszadási hajlandóság, a mérni vagy értékelni kívánt jelenséghez történő illeszkedés, továbbá a téma egészét átfogó reprezentativitás egyszerre történő biztosítása. Mindez érthetővé teheti, hogy az egyébként gazdag és gondosan megválogatott mérési-elemzési szempontok közül miért maradtak ki fontos programok, kezdeményezések (pl. a 2002-2006-os időszakból az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program, vagy a 2010-2014-es cikusból a Magyar Program, illetve a KIM-ben létrehozott közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság keretén belül működő Hatáselemzési Osztály). Utóbbi azért is – potenciálisan – értékes forrás, mert itt történt meg a teljes közigazgatás és az állam rendszerének visszatekintő értékelése, a stratégiai tervezés – hatáselemzés – jogalkotás rendszerének kialakítása, a problémák feltárása és egy teljes rendszerszintű válasz megtervezése, valamint az ehhez szükséges projektek és programok kialakítása.

A kutatás empirikus része interjúkra épül, amelyek kontextusát és elemzését a könyv második része tartalmazza, míg a függelékben kerül sor az interjúk kérdéseinek bemutatására. Az eredmények áttekinthetősége érdekében a szerző minden fejezet végén egy értékelő táblázatban foglalta össze azokat, aszerint, hogy az adott közpolitikai aktor/aréna milyen mértékben játszott fontos szerepet az adott kormányzati ciklusban. Az interjúk előkészítése, lefolytatása és elemzése – az ismert szűk keresztmetszetek figyelembevételével is – a könyv kiemelkedő része, teljes mértékben koherens a kutatási kérdésekkel, hiteles adatai alkalmasak az előfeltevések igazolására. Az interjúk mellett a könyv épít a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatbázisaira, a Medián Közvéleménykutató Intézet adataira, valamint társszerzőkkel megvalósított kutatások eredményeire.

Struktúra, fejezetek áttekintése

A könyv két nagy részre tagolódik, az első (1–5. fejezetek) az elméleti kérdéseket tárgyalja, míg a második (6–12. fejezetek) a hazai helyzettel foglalkozik.

Az 1. fejezet a kormányzás fogalmát a funkcionalista elmélet alapján mutatja be.

A fejezet legfontosabb következtetése a közpolitikai ciklusmodell, a parsonsi funkcionista modell, majd főleg Guy Peters és Jon Pierre 2016-ban megjelent könyve alapján, hogy a politikai rendszer tulajdonképpeni célja az effektív kormányzás létrehozása, a kormányzás pedig definiálható a közérdek kidolgozásának és megvalósításának folyamatával. Egyetértünk azzal a megállapítással, miszerint a politikai rendszer, és azon belül a kormányzás által betöltött funkciók rekonstruálhatók a szélesebb társadalmi rendszer működésében. Ugyanakkor a további kutatások során ezt a megközelítést érdemes összevetni a statisztikai alapú COFOG nomenklatúrával (a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása 10 főcsoportba besorolva tartalmazza a kormányzat szektor kiadásait, benne külön tételként az általános közigazgatási, kormányzati feladatok körét), ami konkrét országtanulmányok, illetve akár egy összehasonlító módszertan szempontjából hasznos referenciapont, benchmark lehet.

Peters és Pierre a hivatkozott könyvben a kormányzás öt funkcióját különböztetik meg: célkijelölés, döntéshozatal, megvalósítás, erőforrás-mobilizálás és visszacsatolás. Habár a szerző vizsgálata nem terjed ki a megvalósítás és visszacsatolás fázisaira, az utóbbi lényeges eleme, sőt mozgatója a napirend-formálásnak (a Peters-Pierre-féle megközelítésben a célkijelölésnek). A visszacsatolás viszont méréseken és azok adatain alapul, ezért azt gondoljuk, hogy a funkcionista és megközelítés céltételező-célelő logikájához, valamint a közpolitikai ciklus dinamikájának értelmezéséhez a kormányzati és közigazgatási teljesítménymérések is szervesen kapcsolódnak. A mérési rendszerek bevonását már a jelen kutatás koncepcionális keretei között is indokoltnak tartottuk volna, mivel azok egyrészt a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthetők, másrészt a kormányzás átfogó funkcióinak a gyakorlati (közpolitikai) működés dimenziójába történő lefordítása nem nélkülözheti az eredmények becsatornázását. Mindez egyben hasznos analitikus kereteket is kialakíthat a kormányzati funkciók átalakulásához (bővüléséhez, belső differenciálódásához), az integrált megközelítést igénylő új kormányzati területek (mint például a közösségi jóllét vagy a biztonság és bizalom) feltérképezéséhez, valamint a legitimitáció és a kormányzati teljesítmény közötti összefüggések árnyalt megközelítéséhez. Kétségtelen, hogy a teljesítményméréseket számos (politikai, módszertani, kulturális, legitimitációs stb.) kritika éri, ami miatt indokolt a kutatói óvatosság. Abban is igaza van a szerzőnek, hogy mérések kevés betekintést engednek a kormányzás „fekete dobozába” (92.o.). Mégis azt gondoljuk, hogy a hitelesség és érvényesség kritériumainak megfelelő indikátorok (legyenek akár nagy, országos léptékű helyzetleíró mutatók, akár konkrét tevékenységeket mérő projektmutatók, „kemény” statisztikai adatok vagy különböző célcsoportok körében folytatott elégedettségmérések) nemcsak a funkcionális

megközelítés terén, hanem általában is fontos, megkerülhetetlen elemei a kormányzástannak és a közpolitika kutatásoknak.

A 2. fejezet a közpolitikai paradigmának a döntésről szóló elméleteit tekinti át.

A színvonalas elméleti összegzés egyik legfontosabb következtetése, hogy térségünkben a fentről induló, top-down reformoknak nagy hagyománya és jelentősége van, akárcsak a nemzetközi elvárásoknak, helyenként a történelmi kényszerpályáknak. Egytértünk azzal, hogy a nemzetközileg elfogadott és alkalmazott modellek körültekintő alkalmazására van szükség, mivel a közpolitikai változás tényezői és szereplői különbözőek, így joggal feltételezhető, hogy a közpolitikai változások mintázata is egyedi vonásokat mutat. Emiatt talán érdemes lett volna említést tenni a neo-institucionalista megközelítések alkalmazhatóságáról, különös tekintettel a történelmi institucionális középontjában álló „útfüggőség” koncepciójára, ami számos közpolitika esetében alkalmas a változások okainak, mozgatóinak, korlátainak és hatásainak leírására és megértésére. Külön kiemelhető a közigazgatási reformok természete és lefolyása, amelyek céljai és megvalósítási folyamata magán viseli az adott ország közigazgatási fejlődéstörténetének történelmi, politikai és társadalmi jegyeit és sajátos belső kultúráját. Ennek megfelelően a reform stratégiákat sokkal jobban meghatározza a jelen, mint maga a bevezetni kívánt közigazgatási modell.

A 3. fejezet a közpolitikai képességek problémáját tekinti át a szakirodalom alapján.

E fogalmi-és szempontrendszer valóban jól ismert a nemzetközi irodalomban, de hazai alkalmazása meglehetősen sporadikusnak mondható. Ezért is üdvözlendő a szerző célja, hogy rendszerezze és értelmezze az állami kapacitás, kormányzati képesség, közpolitikai kapacitás, valamint az adminisztratív kapacitás fogalmi kereteit és alkalmazási területeit. Azzal is egytértünk, hogy a kapacitások és képességek gyakorlatba történő átültetése politikai (ezen belül legitimációs és vezetési) képességeket is igényel. Nem kétséges, hogy ezek magas absztrakciós szintű, éppen ezért tágra és rugalmasan értelmezhető, következőképpen gyakran „csúszkáló” kategóriák. Mégis, a magunk részéről vitatnánk a szerző azon megállapítását, miszerint az „államinak” nevezett kapacitást inkább „kormányzati” vagy akár „kormányzási” kapacitásként kell értelmeznünk. A két fogalom kétségkívül nem választható el egymástól (ahogy az állam és a kormányzás sem), de szerintünk az állami kapacitás önmagában pusztán magyarázó tényezője annak, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik a kormány az általa felvállalt politikák működtetése és végrehajtása érdekében. Ennek következtében az állami kapacitáshoz szervesen hozzátartozó kormányzati képességen inkább a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív,

jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását, és/vagy fejlesztését értjük.

Figyelembe kell azonban venni, hogy az állami kapacitások eltérő mértékben oszlanak meg a különböző ágazatok és közpolitikák között, így a kitűzött célok megvalósítása különböző kormányzati képességeket igényel. Mindkét kulcsfogalom erősen kontextus-függő, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyeri el valódi értelmét. Például az állam extraktív kapacitása megmutatja az adóztatáshoz szükséges képességeket, azonban az adórendszer típusát, filozófiáját és főszárait alapvetően politikai döntések határozzák meg. Ez a megközelítés viszont éppen a szerző álláspontját igazolja, miszerint a kormányzási képességek biztosítása végső soron nem technikai, hanem politikai probléma, amelyek megoldásában, a legitimációs kapacitás megteremtésében valóban fontos szerepe van a javasolt társadalmi közpolitikai képességeknek.

A 4. fejezet bemutatja a kormányzási stílusok koncepcióját, és javaslatot tesz egy saját megközelítésre.

Ez a fejezet foglalja össze a könyv leginkább újszerű alapvetését, ami egyben az empirikus kutatás sorvezetőjét is alkotja. Az alapproblémát a szerző abban ragadja meg, hogy milyen értelemben határozhatjuk meg a kormányzás stílusát, miközben még a kormányzási módok leírása sem mondható letisztultnak. Hogy a stílus fogalmának a politikatudományi értelmezése mennyire helytálló, erről minden bizonnyal megoszlanak a vélemények. A mögött lévő logika azonban, ami a befolyásos közpolitikai szereplőkre és interakciójuk módozataira összpontosít, aligha vitatható, és megfelel a szerző folyamat- és aktorközpontú megközelítésének. Ehhez pedig kétségkívül illeszthetők olyan, ideáltipikusnak tekinthető kormányzási módok, amelyek lehetséges értelmezései alátámasztják a fenti kritériumokra épülő megközelítést.

Ez alapján emeli ki a szerző a hálózatos, a neoweberi, a technokrata, az oligarchikus, a populista és a politikai kormányzást, ami vezetői stílusok lehetséges módozataival kiegészítve alkot egységes analitikai keretet. Nagyon fontos, hogy itt rögtön meg is vonja az alkalmazhatóság határait, jelezve, hogy ideáltípusokról van szó, amelyek a valóságban számos változatban jelennek meg, így a konkrét elemzés kontextusa és szempontrendszere az általánosítás megfelelő szintjén azonosítható.

A fenti elemzési keretet fenntartásokkal tudjuk csak elfogadni, amiből csupán egy teoretikus és egy gyakorlati mozzanatot emelünk ki. Egyrészt azt gondoljuk, hogy az egyébként ideáltipikusnak tekintett modellek között is számos kapcsolódás, átfedés mutatkozik, amire az elméletfejlődés is reagál (pl. a metakormányzás, mint a „kormányzás kormányzása” a hálózati, a politikai, valamint az államközpontú kormányzás elemeit próbálja ötvözni, ami megint csak

számos ország-specifikus változatban jelentkeznek). Másrészt a módszertani fejezetben jelzett korlátok mellett egy tény-alapú megközelítéssel és elemzéssel ugyan lehetővé válik a magasabb absztrakciós szintű értékelés és modellalkotás, de ez csak bizonyos pontokon tudja résekre kinyitni a kormányzás „fekete dobozát”.

A hazai helyzettel foglalkozó második rész kutatási kérdéseire és két bónuszkérdésére a könyv első része meggyőző alapot nyújtott. A kutatás az alábbi szereplőket vizsgálta: közvélemény, média, érdekcsoportok, központi adminisztráció, szakértők, az Országgyűlés, az Európai Unió és a politikai vezetés (miniszterelnök). Az utolsó három szereplőt csak vázlatosan, és elsősorban a már meglévő szakirodalomra támaszkodva.

Magunk részéről az itt szereplő elemzéseket és értékeléseket három megjegyzés mellett elfogadjuk. Egyrészt, az államigazgatási szakértők és a bürokrácia szerepénél a szerző visszatér a kapacitásfogalomhoz, Peters széles körben elfogadott tételét idézve, mely szerint az adminisztrációt szokás a közpolitikai kapacitás legfőbb letéteményesének tekinteni. Ennek alapján azt gondoljuk – főként a kutatás esetleges folytatása és továbbfejlesztése nézőpontjából –, hogy az adminisztratív kapacitás fogalmát és empirikus vizsgálatát érdemes differenciáltabban kezelni. Tisztán a releváns szakirodalom megállapításait figyelembe véve a kapacitás leginkább, mint a kormányzat igazgatási gépezetének belső, látens eleme jelenik meg, amit a legtöbb szerző rögtön le is szűkít a közigazgatás ideális funkcióinak ellátását biztosító belső képességek körére. Ezek a funkciók vagy megpróbálják az összes elvárt tevékenységet magukba foglalni (végrehajtás, szolgáltatás, tanácsadás), vagy egy-egy szűkebb tevékenységre koncentrálnak, például a döntések eredményes és hatékony végrehajtására. A kutatások egy másik iránya a tevékenység módját is minősíti, azaz benchmarkokat állít a közigazgatási teljesítménynek, amely szint alatt a kapacitás szükségképpen nem állhat rendelkezésre (például a szükséges kompetenciák megléte, illetve a korrupciómentesség). Mindezen szempontok mérlegelése hozzájárulhat azon erőforrások azonosításához, amelyek eleve szükségesek ahhoz, hogy az adott kormányzat egyáltalán képes legyen érdemben fogadni, becsatornázni és hasznosítani a közpolitikai aktoroktól érkező impulzusokat, képes legyen a kormányzati képességek és a társadalmi közpolitikai kapacitás közötti interakció gyakorlati működtetésére. Másodsorban csak részben értünk egyet azzal, hogy a szakértők közpolitikai szerepéről nem született sok elemzés, és azok egy része inkább azt vizsgálja, hogy milyen szerepet játszottak a szakértők az implementációs szakaszban. Ezzel szemben úgy gondoljuk, vannak példák a szakértőknek az előkészítésben játszott, és egyben elemzések tárgyát is képező szerepére. A már említett, 2002 és 2006 között működő, jól dokumentált, számos nyilvánosan hozzáférhető kötetet és szakanyagot publikáló IDEA közigazgatás-korszerűsítési program eredményei

konkrét formában is realizálódtak, mint a 2005-ben létrejött többcélú kistérségi társulások, vagy a 2006 nyarán beterjesztett törvények a regionális önkormányzatokról, illetve a területi államigazgatási szervek regionalizációjáról. De ugyancsak példaként említhető 2010-2011 folyamán a Hétfa Kutatóintézet szerepe a járások kialakításának térségi megalapozásában, amelynek elemei mind az elkészült koncepciókban, mind pedig az utána következő szakmai-politikai vita során jól azonosíthatók. Kétségtelen, viszonylag kevés ismerettel rendelkezünk arról, hogy hogy miután a szakértői anyagok bekerültek a „fekete dobozba”, milyen szempontok és döntési mechanizmusok alapján készültek a jogszabályokat megalapozó előterjesztések.

Végül, hazai közpolitikák európaizációjával kapcsolatban a szerző számos, és a téma szempontjából több, mint elégséges példát hoz, mégis sajnáljuk, hogy kimaradt az EU regionális (utóbb kohéziós) politikájának fogadására történő felkészülés, majd a megvalósítás bemutatása, mivel ez a szegmens sok szempontból a téma „állatorvosi lovának” tekinthető. A részletek mellőzésével csak jelezzük, hogy a hazai területpolitika alakulását az 1990-es évek közepétől a 2010-es kormányváltásig alapvetően két kérdés határozta meg. Egyrészt az EU regionális (kohéziós) támogatásainak hatékony felhasználásához kapcsolódó intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítése, másrészt pedig ezzel szorosan, de nem teljes mértékben összekapcsolódva a területi középszint alkotmányos-közjogi és funkcionális tartalmának meghatározása. A Medgyessy-kormány elkötelezte ugyan magát az önkormányzati régiók létrehozása mellett, de a gyakorlatban az EU-kompatibilis regionális intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítésére helyezte inkább a hangsúlyt. Mindez megfelel a nemzetközi szakirodalomban „latinizációnak” nevezett jelenségnek, ami egy kettős intézményi és adminisztratív struktúra kialakulására utal. Ennek keretében a gazdasági és pénzügyi szektorokban megjelennek egy jól képzett, specifikus feladatokra koncentrálni elítbürokrácia szigetei, működésük azonban elkülönül az apparátusok mindennapi, rutinszerű tevékenységétől, ezáltal tevékenységük a szélesebb közvélemény és a szakmai nyilvánosság előtt – a csatlakozást követően is, egészen napjainkig – lényegében rejtve marad. Ahogy azonban 2007-2013-as programidőszaktól kezdve az európaizációs nyomás mérséklődött, jelentősen módosult a kohéziós politika filozófiája és célrendszere, ami maga után vont a külső reformkényszer adaptív, vagy legalábbis minimális változásokat kikényszerítő hatásának csökkenését. Más szóval, amikor csökkent az európaizációból származó külső késztetés, politikai konszenzus vagy jelentős többség hiányában az átfogó (az önkormányzati, államigazgatási és fejlesztéspolitikai alrendszerek mindegyikét érintő) területpolitikai reform fokozatosan lekerült a magyar politikai diskurzus napirendjéről.

Következtetések

A fenti kritikai megjegyzések és javaslatok fenntartásával Boda Zsolt könyvét a hazai szakirodalomban úttörő jelentőségű, koncepcionális, módszertani és elemzési szempontból egyaránt jól megalapozott, hiteles adatokat tartalmazó, értékes műnek tartjuk, ami méltó összegzése és egyben állomása a szerző munkásságának. A könyv a kormányzás politikatudományi fogalmának kidolgozása révén jelentős mértékben hozzájárul dinamikusan formálódó kormányzástan hazai kibontakozásához. A kutatási kérdések és a hipotézis igazolására kialakított analitikus keretrendszer, továbbá a közpolitikai stílus fogalmának kidolgozása és empirikus vizsgálata nemzetközi érdeklődésre is számot tarthat.

A fentiekben kifejtettek alapján a doktori munka téziseit és tudományos eredményeit elegendőnek tartom az MTA doktora cím megszerzéséhez, javasolom a nyilvános védés kitűzését.

Budapest, 2021. június 29.


Dr. habil. Kaiser Tamás

tanszékvezető egyetemi docens

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar