

OTKA 81571 sz. szakmai beszámoló

A PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékén végzett 2010. 02-től 2014. 01. 31-ig tartó OTKA kutatás – „Pécs a többszintű kormányzás csapdájában” - végső beszámolójában összegezni szeretnénk a pályázati munkatervben és kutatási tervben megfogalmazott feladataink teljesítése nyomán kibontakozó eredményeket.

A kutatás középpontjában a modern kormányzás kérdései álltak, amelyekre egy konkrét folyamat elemzése keretében kerestük a válaszokat.

Pécs 2010-ben volt Európa Kulturális Fővárosa (EKF) és a cím elnyerésétől az évad zárásáig kísértük figyelemmel:

- a többszereplős politikai tér formálódását,
- a döntések kialakításában szerepet játszó tevékenységét,
- a folyamatok alakulásának feltárását és vizsgálatát,
- a felismert anomáliák okait és következményeit.

A kutatás fókuszában annak a kérdéskörnek a vizsgálata áll, hogy a többszintű kormányzás európai modellje működőképes lehet-e egy olyan magyar vidéki nagyváros esetében, mint Pécs.

Az OTKA kutatás során elkészült tanulmányok, cikkek és az ezekből készített publikációk döntően követték a pályázatban megfogalmazottakat. A négy éves periódus alatt a megjelent írások és hazai és nemzetközi konferenciákon való részvételek száma meghaladja az eredendően vállaltakat. Igyekeztünk az elméleti megközelítések mellett empirikus vizsgálatokra is hagyatkozni, melyekkel megpróbáltuk alátámasztani hipotéziseinket és szűkíteni a kutatás spektrumát.

A feltárt források, dokumentumok, elkészített interjúk mellett a záró tanulmányokat befolyásolták, részben a más szerzők által a pécsi kulturális évről publikált művek, szakmai cikkek, részben a kormányzati szintre vonatkozó irattári anyagok egy részének hozzáférhetetlensége.

Röviden összefoglaljuk a többszintű kormányzás pécsi esettanulmányának eredményeit.

A többszintű kormányzás témája a pécsi EKF előkészítésének időszakában rendszeresen került az önmagukat leginkább szupranacionálisnak tekintő intézmények napirendjére. Ám 2009-től részben a válság leküzdésének problémái, részben a differenciált integráció tényerése, részben a tagállamok többségében megfigyelhető centralizáció és a szubnacionális

szintek döntési kompetenciáinak csökkenése miatt még a közbeszéd szintjén is háttérbe szorult a kategória. Az Európa Kulturális Főváros programját az egyik legsikeresebbnek tartják az Unióban. Az EKF-ek kormányzása szükségszerűen többszintű, s a szintek szerepfelfogása, kondíciója, különösen együttműködése egyáltalán nem stabil. Miközben a helyi szint alkalmassága döntő szerepet játszik, a központi kormányzati és az uniós szint szerepe nem hanyagolható el. A közvetlen beavatkozás eszközeivel nem rendelkezvén a felszínen, az uniós állásfoglalásokban inkább szlogenek jelennek meg a bevonásról, a kreativitásról, az európai hozzáadott értékről stb. Ennek következtében az európai befolyás erre a programra csak nagyon közvetett. Ugyanakkor Pécs kiválasztásának gyakorlata is hatott az Európai Bizottságra, amikor a programok lebonyolításának és ellenőrzésének új módszereit javasolták. A pécsi évad esetében is Európai Unió ellenőrzése esetleges volt, bár a jól látható gondokra rámutatott, de nem tudta kikényszeríteni az említett problémák megoldását. Meglátásunk szerint – az eddigi tapasztalatok erre utalnak – nem is akart mélyen beleavatkozni a programok végrehajtásába, hiszen a kultúra továbbra is alapvetően nemzeti kompetencia, amit az Unió csak támogat.

Masszívabb befolyást gyakorolt azonban a többszintű kormányzás középső szintje, a nemzeti kormányzat. Az EKF-fel elnyert lehetőség nemcsak erkölcsi, hanem anyagi vonatkozásban is páratlan, minek következtében harcba indultak a különböző szintű politikai és gazdasági erőcsoportok. Az EKF programok nem csak Pécsen, hanem szinte mindenütt komoly kormányzási kihívást jelentettek, nem voltak mentesek a konfliktusoktól, s a siker vagy kudarc csak részben függött össze a helyiek képességeivel és szándékaival.

A szembenálló csoportok egyikének sem volt azonban annyi ereje, hogy magához ragadja a kizárólagos irányítást, annyi viszont igen, hogy mások törekvéseit megzavarja, vagy semlegesítse. Pécs esetében a kormány és az önkormányzat közötti hatáskörök és döntési pozíciók állandó pulzálása és vándorlása következtében az erővonalak nem egy irányba mutattak, hanem polarizálódtak. Ez a jelenség nagymértékben rontotta mind a kulturális, mind a beruházási program hatékonyságát.

Meglátásunk szerint a kulturális évad előkészítése a közpolitika eszközrendszerével is vizsgálendő. A hatalom uralkodni akart, s így a közpolitikai program lebonyolítását csak tradicionális módon tudta megszervezni, mert csak így tudta teljesíteni a kormányzat és az EU közpolitikai megrendelését. De hát – legyünk tárgyilagosak – nem is állt érdekében, hogy innovatív intézményfejlesztéssel és városfejlesztéssel kísérletezzen. Ennek oka nem okvetlenül a hatalmon lévők jellemének függvénye, hanem a mindenkor hatalom

természetéből fakad, és sehol sem megy egykönnyen, hogy a közpolitikai cselekvés határozott deliberatív pályára álljon.

A pécsi program esetében egészen világosan meg tudjuk jelölni a közpolitikai cselekvésnek azt a két döntését (ill. nem-döntését), ami a program határozott deliberatív pályára állását megakadályozta: a döntés arról, hogy a tervezési folyamatban a városi önkormányzat nem vesz részt; a döntés arról, hogy a lebonyolítás (implementáció) folyamatában nem hoz létre autonóm szervezetet, azaz nem adja ki a kezéből az irányítást.

A szereplők által mutatott hatáskörszerzési törekvések sok rokon vonást mutatnak az állampárti berendezéseknél leírt politikai magatartással, esetleg örökölt politikai kultúraként is értelmezhetőek.

A magyar paternalista kormányzási attitűdök, illetve az állampolgárok egy jelentős részének az effajta hozzáállást elváró attitűdje komoly kérdéseket vet fel a társadalmisítás, a participáció előmozdítása, szorgalmazása területén, a valódi közös, nyitott, bizalomra és eszmecserére épülő, bizalmat és vitát építő együttműködés lehetséges megvalósulása tekintetében. Pécs városának társadalma nem különbözik a többi magyar várostól e megfontolásból. Jelentős kihívás a város számára a többször, főként az EKF projekt kapcsán, már az EKF előkészítési időszakában sokszor hangoztatott (valójában akkor bevezetett, de alkalmazásra nem került) „újfajta együttműködési kultúra” fogalmának valós tartalomra való megtöltése, de még inkább napi szinten történő meghonosítása, alkalmazása, amely azonban 2006 után eltűnt a gyakorlatban.

Bár az ötlet pécsi civilektől származott és a nyertes pályázatot is civilek köre készítette el, megfigyelhető, hogy a cím elnyerése után a pécsi EKF a megvalósulás minden egyes fázisában jelentősen átpolitizálódott.

A lehetőségek a projekt kivitelezése során inkább csapdahelyzetet eredményeztek, ugyanis sem a városi döntéshozók, sem a civilek nem voltak felkészülve – és nem rendelkeztek kellő tapasztalattal – a többszintű kormányzás fő jellemzőinek, a partnerségnek, az európai, nemzeti és helyi szint konszenzusos együttműködésének megvalósítására. Nem sikerült – és ha történelmi aspektusból vizsgáljuk, nem is sikerülhetett – sem az elvárt mértékig a kultúrát decentralizálni, sem a civil társadalom lendületét a városban fenn- és megtartani.

Az egyre erősödő politikai befolyás hatására felörlődött a pályázat eredeti célkitűzése: a kulturális innováció, a szubszidiaritás elve szerint döntési struktúra és a partnerség valós érvényesítése. A feltárt viszonyrendszerek arra utalnak, hogy a magyarországi politikai kultúra jelenleg nem alkalmas a kulturális decentralizáció és a deliberatív döntéshozatal érvényesüléséhez, hiszen ehhez megfelelően erős civil társadalom megléte is feltétel, amely

Magyarországon szintén nem létezik. Pécs (és más, hasonló helyzetben lévő városok) provincializálódástól és marginalizálódástól való félelmeit megalapozottnak tekintjük, és ezáltal némiképp érthető, hogy az EKF kapcsán a politikai érdekek és politikai haszonszerzés reflexszerűen kerültek a társadalmi érdekek és lehetőségek elé.

A kommunikáció vizsgálata során megállapítható, hogy mind országosan, mind helyben nem tervezetten, stratégiaileg nem koherensen történt a kommunikáció. Nem lelhető fel komoly szakértői előkészítés és az annak megfelelő végrehajtás. Ennek is az „eredménye”, hogy a program körül hamar kialakult negatív hírszpirál, amit indokolt – a személyi villongásokon túl - az is, hogy a beruházások kaptak egyre nagyobb szerepet. Maguk a pályázatban résztvevők is arra az álláspontra jutottak a tényleges indulás, valamint az EKF év lezárását követően, hogy ennyi és ilyen módon szétforgácsolt beruházás célszerűtlen, a későbbi intézményi fenntartáshoz szükséges források nem állnak rendelkezésre.

Nem segítette elő a beruházások realizálását a pályázatban megfogalmazottak megvalósításáért felelős szereplők gyakori váltakozása sem. Ugyanakkor a pályázatban szereplő beruházások ROP által történő finanszírozása további akadályokat gördített a gyors megvalósíthatóság elé.

Mindezek ellenére a 2011-es közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy a lakosság a kulturális évadot összességében pozitívan értékelte.

A pályázatunkhoz választott cím a kutatás nyomán talán úgy módosítható, hogy Pécs a centrális és helyi kormányzás között vergődve próbált a soha nem látott kihívásnak megfelelni.

2013-ban önálló publikációként a következők készültek el: 2014 februárjában megjelent a pályázat lezárásaként tanulmánykötetünk *„Pécs a többszintű kormányzás csapdájában”* Szerk. Tuka-Glied IDResearch Kft/Publikon K. Pécs, ISBN: 978-615-5457-07-4. 360. o. (A közleményekben megtalálható a tanulmányok pontos listája.)

Simon Ágnes: *„Pécs2010 European Capital of Culture – success or failure?”* Megjelenés helye: Cultural Management Policies and Practices for the Creative Use of Cultural Heritage (an ERASMUS COURSE HANDBOOK – e-book) ISBN 978-963-642-534-0

A kutatás utolsó évében a publikálás mellett az eredményeink nemzetközi konferenciákon történő bemutatása kapott jelentős hangsúlyt. Legjelentősebb rendezvényünk a Kolozsvárott megrendezett nemzetközi Politológus Vándorgyűlés keretében zajlott, ahol önálló szekcióban hangzott el nyolc előadás és bontakozott ki érdekes vita, mivel Kolozsvár is szeretné megpályázni a következő romániai EKF lehetőségét. A szekcióban nemcsak román előadó

volt, hanem finn kolléganő, Lähdesmäki Tuuli, Jyväskylän Egyetem oktatója nagyon érdekes posztot küldött a pécsi EKF értékeléséről. A konferenciára meghívást küldtünk az esseni, tallinni és maribori menedzsmentközpontok munkatársainak is.

Kolozsvár, 2013. május 30. – június 1. Nemzetközi Konferencia –BBTE – Politikatudományi Kar, II/4-es terem BBU – Faculty of Political Sciences, room no. II/4

Tuka Ágnes: *Létezik uniós kultúrpolitika?*

Dávid Géza : *A többszintű kormányzás megjelenése a Ruhr2010 Európa Kulturális Fővárosa projektben*

Kunszt Márta: *Az Európa Kulturális Fővárosa program megvalósításának folyamata Pécsen*

Simon Ágnes: *Can EU monitoring improve the governance of the European Capitals of Culture?*

Komlósi László- Tarrósy István: *Lost generation(s) and new ways of participating in politics – Young Europeans’ voices on the crisis and the prospects of reversing the trend*

Schmidt Andrea: *ECOC and economic crisis: the cases of Pécs, (2010) and Tallinn (2011) a comparative analysis*

Bretter Zoltán: *Building Blocks for a Policy Analysis – the Case of ECoC Pécs 2010*

Călin Hîntea (Associate Professor, FSPAC): *Strategic Planning for the Municipality of Cluj-Napoca (2013–2020)*

A konferenciára készült ppt-k a kutatással foglalkozó honlapunkon: <http://politologia.btk.pte.hu/kutatások> lesznek elérhetőek. (2014 januárjában feltörték és letörölték a tanszéki honlap összes anyagát, most állítjuk helyre.) A rendezvény jelentősen befolyásolta a készülő záró tanulmányokat.

Simon Ágnes 2013 októberében vett részt a „Seventh Interdisciplinary Conference of the University Network of the European Capitals of Culture” Marseille-ben, ahol a harmadik szekcióban előadásának címe: „*Culture based urban development – the case of Pécs2010 European Capital of Culture*” volt. (Absztrakt és ppt a honlapon.)

Tuka Ágnes 2013. októberében „*Европейская Столица Культуры – единая цель, разные осуществления? Опыты городов Печа и Таллина.*” címmel tartott előadást az oroszországi Kazanyban a következő rendezvényen: Workshop: "Mega-events in (post)socialist countries: neo-liberalism, socialist legacy and glocalization". (Absztrakt és ppt a honlapon.)

2014 januárjában Tarrósy István-Komlósi László-Simon Ágnes közös tanulmányát Tarrósy István ismertette New Orleans-ban a Southern Political Science Association éves konferenciáján. Címe: *Hungarian City-level Politics Entrapped in Multi-level*

Governance: The Case of Pécs, European Capital of Culture 2010. A tanulmány absztraktja elérhető: http://www.academia.edu/5606229/Hungarian_City-level_Politics_Entrapped_in_Multi-level_Governance_The_Case_of_Pecs_European_Capital_of_Culture_2010#channel=f145920e929bff3&origin=http%3A%2F%2Fwww.academia.edu

2013-ban Maribor – a 2012-es EKF – meglátogatását terveztük, azonban mire az adott évre járó támogatást megkaptuk a MÁK-tól, az ottani menedzsmentközpont feloszlott, így nem tudtak interjúk céljából fogadni bennünket. Ezért (illetve a pályázat pénzügyi lehetőségei miatt) 2013 decemberében Kassán és Eperjesen készítettünk interjúkat a kulturális évad programjának utolsó hetében. Itt a menedzsmentközpont vezetőivel és az eperjesi önkormányzat képviselőivel sikerült értékeltetnünk a projektjük irányításának sajátosságait.