

A politika új színtere a régió (tanulmánykötet)

Szerkesztette: Pálné Kovács Ilona

Kiadó: Századvég Kiadó

Év: 2009

Kutatásunk feltételezése az volt, hogy több mint tíz évvel a regionalizálás hivatalos programmá válása óta, vélhetően a régió már politikai színtér, amennyiben keretei között közhatalmi döntések születnek, s ezeket a döntéseket, a régió különböző jellegű legitimációval rendelkező szereplői hozzák meg. A kutatás eredményeitől azt vártuk, hogy nem csak a jelenlegi helyzetet tudjuk bemutatni, hanem állást foglalhatunk a regionalizálás jövőjét, esélyeit illetően is. A kutatás nem terjedt ki minden, a regionalizáció feltételét képező fontos kérdésre, úgy véljük azonban, hogy az eredmények lehetőséget adnak bizonyos következtetések levonására, de még inkább további kutatási igények, irányok megalapozására. Magyarországon a regionalizáció nem „szabályos”, átfogó jellegű és széleskörű konszenzusra épülő alapokra épülő reformok formájában zajlik, hanem a hátsó ajtón lopakodik a közhatalmi szerkezetbe. Miközben a reform végrehajtásának politikai és egyéb korlátai magyarázatot adhatnak erre, de számolni kell e módszer minden hátrányával, ellentmondásával:

— Az első, a *gazdasági ellentmondás*, mely szerint a régiót éppen a gazdasági versenyképesség vonatkozásában nem mozgósítjuk. Az ország gazdasági szerkezete alapján ugyanis nehéz lenne állítani, hogy a régiók markáns, összetartozó, belső kohéziót, klaszteresedést mutató térbeli egységek lennének. Meg kell ugyan jegyezni, hogy az erre irányuló kutatások is hiányoznak, mint Rechnitzer János egy konferencián elismerte (*Rechnitzer, 2007*), holott abban már egyetértés mutatkozik, hogy a versenyképesség regionális metszetben is értelmezhető, és gazdaságpolitikai szempontból is kulcsfontosságú lehet (*Horváth, 2006*). Érdekes módon a megyei szintű szerkezetvizsgálatokból lehet indirekt módon következtetni arra, hogy a régiókat alkotó megyék között tapasztalható némi konvergencia (*Czirfusz, 2007*). Más gazdasági tényezőhöz képest több kutatás is folyt az innovációra épülő hálózatok és azok regionális dimenziója kérdéskörében (*Grósz-Rechnitzer, 2005, Csizmadia, Grósz 2008 a,b,c,d*). A „nem regionalista” közgazdászok viszont a hálózatok elemzésében jellemzően nem figyelnek a regionális összefüggésekre (*Kecskés-Kolos, 2007*). Az is igaz, hogy a magyarországi területi elemzések, illetve területfejlesztési dokumentumok hajlamosak éppen a versenyképességi,

gazdaságfejlesztési vonatkozásokat elhanyagolni (Lukovics–Kovács, 2008). A klaszterek kiépülése az utóbbi időben ugyan felgyorsult, de még mindig kezdetlegesnek tekinthető (Lukács, 2007). A belső gazdasági kohézió hiánya ellenére kétségtelen azonban, hogy a rendszerváltást követően különösen növekednek a gazdasági különbségek, markánsan kimutatható a fejlett és fejletlen régiók csoportja, bár a gazdasági fejlettség inkább tengelyekben, agglomerációkban, centrumokban koncentrálódik (Nagy, 2007). Ez a tény azt is jelenti, hogy *a regionalizálás gazdaságfejlesztésben megjelenő előnyei még nem mérhetőek*, de megkockáztatható az is, hogy az eddigi fejlesztéstámogatási rendszernek sem ez volt a fókusza. A regionális egyenlőtlenségek kezelése során felértékelődtek a méltányossági szempontok, a gazdaságtámogatási döntések viszont sokszor éppen a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez vezettek, semmint mérséklő hatást gyakorolnának (Lukovics-Kovács, 2008). Mindez jól látszik a Dél-dunántúli régióban is. Miközben a régió lemaradásának egyik döntő faktora a gazdasági fejletlenség (Hajdú, 2006), alig van nyoma a regionális léptékű gazdaságfejlesztési elképzeléseknek és fejlesztési koalícióknak. Ebben elmozdulást ígért az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében a pólus program, ám végrehajtása az eredeti szándékokat már kevésbé érvényesíti. Mint láttuk, a döntően közhatalmi szereplők által mozgatott hálózatban a gazdaság képviselői rendszerint a periférián vannak. Azt is láthattuk, hogy a regionális közszolgáltatási rendszerek (energetika, közlekedés stb. vö. Schmidt Andrea tanulmányát) régióépítése sem követi többnyire a NUTS2 struktúrát, melyet egyre több aktivitás, tevékenység keretként kezelünk.

— A második, *a regionális politikai ellentmondás*, miszerint a régió *fejlesztéspolitikai szerepéből inkább veszít, semmint nyer az uniós csatlakozást követően*. Miközben a regionalizáció döntő, leggyakrabban hangoztatott, a kérdőíves felmérésben is visszaigazolt, motivációja a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés volt, a regionális szint még sem kapott jelentős szerepet a források menedzsmentjében. A regionális operatív programok előkészítése ugyan a régióban zajlott, s hozzá is járult a helyi szereplők, főleg a civilek regionális léptékű mozgósításához, de a végső döntést a kormányzat, illetve a nemzeti fejlesztési tervet készítő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hozta meg, s a terv tartalmára erősen rá is nyomta a bélyegét a központtal és Brüsszellel való folyamatos iteráció. A regionális tanácsok mellett működő monitoring bizottság sem rendelkezik ügydöntő hatáskörrel. Kérdőíves felmérésünk jól visszajelezte a regionális politika centralizációs trendjével kapcsolatos csalódottságot. A nemzeti szintű regionális politika mozgásteret a csatlakozás óta erőteljesen beszűkült, ami végül is

szimbolikussá tette a kormányzat régiók irányában tett forráselosztási decentralizációs gesztusait. A regionális tanácson belül jól érzékelhetőek a központi-helyi konfliktusok, esetenként a párthovatartozást is felülírva. A Strukturális Alapok ugyan az ország számára óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon – úgy tűnik – mégsem járulnak hozzá az ország hatalmi decentralizációjához, nevezetesen a régiók megerősödéséhez. Érzékelhető a pozícióvesztés a régió nemzetközi kapcsolataiban is, amennyiben a közvetlen brüsszeli képviselő nyújtotta lehetőségeket a mozgástér hiányában, alig lehet használni, a régiót képviselő egyetlen megbízott már csak havonta látogat Brüsszelbe (vö. Tuka Ágnes tanulmányát).

— A harmadik ellentmondás a *közigazgatás megszervezésében* érhető tetten. A kormányzat sikertelen politikai regionalizációs kísérletét követően, 2006 végén került sor meglehetősen szoros előkészítési és végrehajtási határidőkkel az államigazgatás regionalizálására. Kutatásunk azt mutatta (vö. Vadál Ildikó tanulmányát), hogy az érintettek körében nem aratott egyértelmű sikert a reform, amelynek természetesen a működés költségeiben, minőségében jelentkező hatását még korai lenne megítélni. Ami viszont egyértelmű, az alkotmányos aggályok mellett (melyet az Alkotmánybíróság legutóbbi, 2009-ben hozott döntése is megerősített), hogy az államigazgatás előreszaladó regionalizálása legfeljebb szigetszerű, a szférára korlátozó hatásokkal járhat csak, mi több, akár növelheti az egyéb szereplőktől való távolságot, semmint hozzájárulna a regionális kohézióhoz. Nem mondható, hogy látszana a pozitív, integráló hatása a kísérleti régióprogramnak sem.

A kezdeti politikusi lelkesedés és kormányzati támogatás után a szereplők pártkötődésének változása gyorsan csökkentette a kormányzati érdeklődést is. Hozzá kell azonban tenni, hogy a kezdeti lelkesedés idején sem volt tapasztalható a szereplők tényleges kilépése a regionális térbe, megyei, vagy megyei jogú városi funkciók átadása a regionális társulásba. E kísérlet rámutat annak a kezdeti aggálynak a realitására, hogy a régióépítés alulról aligha járhat áttöréssel. A gyenge, eszköztelen megyék, a városfalaik mögé behúzódó, eladósodó nagyvárosok meglévő kompetenciái és eszközei összeadva sem eredményezhetnek erős régiót. A „*bottom up*” regionalizmus ellentmondása: Ha a regionalizmus korparancs, s ezt lényegében nagyon sok közszereplő belátja, s ha rendelkezünk regionális szervezeti keretekkel több szférában is, akkor lényegében reális opció a régió alulról építése, erős regionális hálózatokba integrálódása. Az Ostrom által akciótérnek nevezett intézményi struktúra egyik jellemzője, hogy a szereplők között kölcsönös tranzakciók vannak, amelyek a közös szabályok bázisán formálódnak, s ezzel képesek

alkalmazkodni a környezet attribútumaihoz. A magyar régiókba telepített intézmények és funkciók azonban nem képesek akcióteret képezni, nem járulnak hozzá fenntartható regionális léptékű közpolitikai hálózatok létrejöttéhez, még azokon a területeken sem, ahol az intézményrendszert viszonylag átfogó kompetenciák és források támogatják, mint láttuk a területfejlesztésben (ezt láttuk Pálné Kovács Ilona tanulmányában). A régiós közintézmények ugyanis erős központi ellenőrzés, befolyás mellett működnek, a jogállásuk szerint pedig autonóm szereplők régióhoz kötődése gyenge. Bemutattuk, hogy a média nem volt képes regionális nyilvánosságot képezni (vö. Kern Tamás és Koller Inez tanulmányát), s a civil társadalomnak felkínált regionális struktúrák sem tudnak igazi erőt felmutatni egyrészt kapacitáshiány, másrészt a regionális együttműködés erősen kívülről, pénzügyi támogatással generált bázisa okán (vö. Glied Viktor tanulmányát). Kutatásunk csak nagyon távolról közelítette meg a pártpolitikai szférát, amelynek regionális hálózatosodása kizárólag informális, illetve más szervezeti kereteken keresztül, közvetett. Mindenesetre jól érzékelhető volt a politikai elit viselkedésében a lokalizmus (értve ez alatt a saját városhoz, megyéhez való kötődést) erősebb érvényesülése, illetve az is, hogy éppen a leginkább társadalomintegráló funkciót birtokló országgyűlési képviselők, megyei közgyűlési vezetők nem rendelkeznek olyan nyitott, komplex kapcsolatrendszerrel, mint például a polgármesterek. Az elit regionális identitásának is csak nyomait tudtuk konstatálni elemzéseink során (vö. Kákai László tanulmányát). Feltehető a kérdés, a lokális szereplők építhetnek-e regionális struktúrákat? A Dél-Dunántúl mintegy 600 helyi polgármesterének a felfűzése a régóra (például egy célzott támogatási rendszerrel), erősítheti-e a regionális kohéziót? Véleményünk szerint önmagában nem. Sokkal tudatosabb, és komplexebb regionális szervezetépítésre lenne szükség ahhoz, hogy a régió önálló politikai szintérenként funkcionáljon. A helyi szereplők ugyan képesek a körülményekhez alkalmazkodni, a regionális kapillárisokba felszívódni, de élő szövetet a régió csak akkor képezhet, ha felülről és alulról egyaránt támogató mechanizmusok veszik körül. A regionalizáció jövőbeni esélyei vonatkozásában kutatásunk legfőbb tanulsága, hogy tudatos, hosszabb távra megtervezett, több szektorra kiterjedő kormányzati reform kidolgozása és végrehajtása hiányában, a részben spontán, részben esetlegesen fejlődő helyi hálózatokból nem építhető működőképes régió. A regionális intézményi elit körében egyértelműen és lényegében pártállástól függetlenül jellemző az a vélemény, hogy a regionális reform alapos előkészítés, következetes konszenzuseresés hiányában vallott kudarcot.

Tartalom

A kutatásról és a vizsgált régióról	5
<i>Pálné Kovács Ilona</i>	
A közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer regionális összefonódásának és kiépültségének elemzése	21
<i>Schmidt Andrea</i>	
A területi államigazgatási szervezetrendszer regionalizálásának dilemmái	45
<i>Vadál Ildikó</i>	
A civil partnerség szerepe a regionális döntéshozatali folyamatokban	63
<i>Glied Viktor</i>	
A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács működési tapasztalatai, szerepe a regionalizációban	85
<i>Hahn Hajnalka</i>	
A régió belső kohéziója, az elit véleménye, identitása alapján	107
<i>Kákai László</i>	
Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon	129
<i>Pálné Kovács Ilona</i>	
A Dél-dunántúli régió uniós kapcsolatrendszere	157
<i>Tuka Ágnes</i>	
Régióidentitás a Dél-Dunántúlon a megyei napilapok tükrében	173
<i>Kern Tamás–Koller Inez</i>	
A regionális elit és a területi reform	195
<i>Pálné Kovács Ilona</i>	
Zárógondolatok	203
<i>Pálné Kovács Ilona</i>	