

Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása - empirikus tapasztalatok

*Space without power, power without space.
Governance of peripheral regions - empirical evidences*

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, FINTA ISTVÁN, BRUCKER BALÁZS,
PÉNZÁR ÁRPÁD

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

BRUCKER Balázs: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; brucker.balazs@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

PÉNZÁR Árpád: PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola; 7622 Pécs, Rákóczi út 80.; penzar.arpad@kttk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

KULCSSZAVAK: többszintű kormányzás; periféria; centrum; erőviszonyok; fejlesztéspolitikai

ABSZTRAKT: A tanulmány egy Baranya megyében zajlott empirikus vizsgálat eredményeit mutatja be, amely a periférikus térségek fejlesztéspolitikai kormányzási viszonyait elemezte. A tanulmány alapját képező kutatási blokk a kormányzásban résztvevő intézmények működésére és a kormányzásban résztvevő szereplők véleményére irányult.

A periférikus térségekben különösen nagy a jelentősége a kormányzás minőségének, vagyis annak, hogy a helyi erőforrások mozgósítása és a külső támogatások racionális felhasználása milyen döntési folyamatban történik. A perifériák lemaradását, stagnálását, hanyatlását hagyományosan összekötik az aszimmetrikus hatalmi viszonyokkal, a centrumtól való gazdasági, társadalmi függőséggel, az érdekkiegyenlítő, rásegítő, helyzetbe hozó mechanizmusok gyengeségével vagy hiányával. Általános felismerés, hogy a decentralizált döntési mechanizmusok nemcsak a jó kormányzás értékei, feltételei szempontjából fontosak, hanem kedveznek a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának is. A tanulmányban bemutatott vizsgálati eredmények szerint sem a megye, sem a járás, sem a kistérség, sem a városi központok nem tudnak térbeli integráló szerepet betölteni, tágabb értelemben területi érdekeket képviselni. A vákuumot az egyéni országgyűlési képviselők töltik ki egy olyan térbeli közzetrendszerben, amelynek nincs intézményes, szabályozott eszköze a fejlesztési tervezéshez és forráselosztáshoz. A központosított tervezés és forráselosztás, miután nem rendelkezik elegendő információval és nem kényszerül rá a területi szereplőkkel való kompromisszumokra, érvényesíteni tudja a nemzeti fejlesztési prioritásokat, amelyek azonban ritkán kedveznek a periférikus térségeknek. Ez a kormányzási modell Baranya megyében még hátrányosabb a perifériák számára, mint általában, nem csak azért, mert az aprófalvas településszerkezet, a határ



menti fekvés eleve forráshiányt okoz, hanem azért is, mert sem az erőforráshiányos megyeszékhely, sem a többnyire stagnáló kisvárosok nem vették át a térbeli integráció feladatát.

Sajátos módon a vélemények által is visszaigazolt centralizált hatalmi szerkezet elenére a megkérdezettek túlnyomó többsége alapvetően fontosnak tartja a helyi vezetés szerepét. A tér nélküli hatalom és a hatalom nélküli tér hátránya összeadódik.

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: scientific advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

István FINTA: research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

Balázs BRUCKER: research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; brucker.balazs@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

Árpád PÉNCZÁR: PhD candidate, Doctoral School of Regional Polity and Economics, Faculty of Economy, University of Pécs; Rákóczi út 80., H- 7622 Pécs, Hungary; penzar.arpad@tk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

KEYWORDS: multi-level governance; periphery; centre; power relations; development policy

ABSTRACT: The study presents the results of an empirical study conducted in Baranya county (Hungary), which analysed the governance conditions of development policy in peripheral regions. The research block forming the basis of the study focused on the operation of the institutions involved in governance and the opinions of actors involved in governance.

In peripheral regions, the quality of governance is of particular importance, i.e. the decision-making process for the mobilization of local resources and the rational use of external subsidies. The decline and/or stagnation of peripheral regions is traditionally associated with asymmetric power relations, economic and societal dependence, the weakness or lack of enabling, balancing mechanisms. It is a general recognition that decentralised decision-making models are advantageous not only from the perspective of good governance conditions and values, but also due to their contribution to catching up processes in underdeveloped areas. Our research aimed to reveal the actual scope of action of institutions and actors operating at each territorial level. The survey and interviews indicate that governments and institutions at the regional level are not capable of territorial integration. Neither county governments, nor district state administration, nor the still remaining micro-regional associations exercise any meaningful influence in the development policy of the peripheral areas. This power vacuum is compensated by MPs of individual constituencies (106 mandates from the 199 parliamentary sittings), which are legally not empowered by any competence in the system of planning and resource allocation. The strong informal role of MPs as a transmitting channel between the top and the bottom symbolises the centralistic logic of regional policy. Centralized resource allocation and planning, without appropriate platforms and relationships for co-operation with the locals, is able to enforce only national priorities, which are often not harmonized with local interests. This governance model in Baranya county aggregates disadvantages, not only because of the structure of small villages, the county's peripheral location along the border and a traditional scarcity of resources but also because neither the resource-poor county seat, nor the mostly stagnant small towns have adopted the task of spatial integration that would be able to compensate for the lack of a strong county self-government. Compared to all territorial levels, paradoxically most of the respondents think that local level leadership is the dominant actor in the whole decision-making mechanism, despite the fact that the tools and powers of local governments have been significantly curtailed in the last decade, and cooperation between local governments have become less widespread. It can be argued that territory lacks power and power lacks territory, while the effects of the two accumulate in disadvantages.

Bevezetés

A periférikus térségekben különösen nagy a jelentősége a kormányzás minőségének, vagyis annak, hogy a helyi erőforrások mozgósítása és a külső támogatások racionális felhasználása milyen döntési folyamatban történik. A döntéseméletek általában azt értelmezik, hogy mely szereplők, milyen kompetenciákkal, felhatalmazással, milyen eljárások mentén hozhatnak optimális döntéseket (Boda 2020). A fejlesztéspolitikában is nagy figyelem irányul a döntéshozatal minden szakaszára, a közpolitikai ciklus minden elemére, az intézményekre, kormányzási szintekre és a mindezek közötti kooperációkra, viszonyrendszerekre (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Piattoni, Polverari 2016). Közös a megközelítésekben, hogy sokfajta szereplőre, erőforrásra van szükség, szoros kooperáció és szinergia esetén várható pozitív, fenntartható minőség. Az ilyen fejlesztéspolitikai modell a centralizált és államcentrikus döntéshozással szemben a decentralizált, horizontális (részvételi, partnerségi), többszintű és többszektorú, hálózatokba szerveződő kormányzási struktúra keretei között működőképes (Pálné Kovács 2019b, 2021). Az utóbbi évtizedeket jellemző sokfajta kormányzási modernizációs kísérlet, gyakorlat ugyan nem írta felül a klasszikus képviseleti és bürokratikus kormányzási modell legfőbb értékeit, intézményeit, de azok mellett törekedtek új erőforrásokat, szereplőket mozgósítani, rugalmasabb döntési mechanizmusokat beüzemelni (Bevir 2011). A nemzetállami kormányzási változásokkal párhuzamosan épült ki a többszintű kormányzási rendszer, amelyben a legfontosabb nemzetközi szervezetek hasonló kormányzási reformokat, decentralizációt és partnerséget szorgalmaztak, kibővítve a döntéshozásban résztvevők körét. A jókormányzás-paradigma részeként kibontakozó „*governance*” mozgalomnak voltak negatív következményei is, amelyek kritikákat váltottak ki az utóbbi egy-másfél évtizedben. Az erős állam szükségességére hivatkozva kerülnek újra a politikai narratívák középpontjába a hierarchikus, weberiánus közigazgatás és a klasszikus képviseleti demokrácia értékei. A centralizáció, a partnerségek és autonómiák gyengülése többnyire átmeneti jelenség volt (Lago, Lago-Peñas, Martínez-Vazquez 2020), inkább populista autokráciákban tűnik tartós irányynak, például Kelet-Európában, ahol néhány országot illetően a demokrácia válságáról beszélnek (Ágh 2019; Bauer et al. 2021; Bernhard 2021). A fejlett, többnyire nyugati demokráciák, a nemzetközi szervezetek, és különösen az Európai Unió továbbra is a többszintű kormányzás, decentralizáció, regionalizmus és a horizontális, hálózati kormányzás logikáját érvényesíti.

Ez nem jelenti azt, hogy a jó kormányzás elvei, intézményei nem differenciálódnak országspecifikus vagy térspecifikus sajátosságok mentén. A periférikus, a fejlődési központoktól távoli, vidéki térségek kormányzása az uralkodó irányzatokat csak részben és többnyire megkésve követi. A perifériák lemaradását, stagnálását, hanyatlását hagyományosan összekötik az aszimmetrikus hatalmi viszonyokkal, a centrumtól való gazdasági, társadalmi függőséggel, az érdeki-

egyenlítő, rásegítő, helyzetbe hozó mechanizmusok gyengeségével vagy hiányával (Page 1991; Torre, Traversac 2011). A periférikus fekvés, a centrumtól való nagyobb távolság jellemzően hátrányos helyzetet jelent, különösen hierarchikus kormányzási környezetben.

Az Európai Unió kohéziós politikája sokfajta elemzés tárgya, amelyek alapvetően arra koncentrálnak, hogy a források végül is generálnak-e pozitív változásokat, hozzájárulnak-e a területi különbségek csökkenéséhez (Horváth 1998). A pozitív vagy negatív hatásokat többnyire intézményi körülményekkel magyarázzák, az elemzések tárgya különösen a centralizáció és decentralizáció, a partnerség és részben a menedzsment alkalmassága. Alapvető jelentősége van ugyanakkor annak is, hogy az adott nemzetállamnak milyen prioritásai vannak a forráselosztásban, a forráselosztási hibák nem mindig az intézményi körülményekkel függenek össze (Medve-Bálint 2018). A nemzeti stratégiákat természetesen nagyrészt objektív körülmények határozzák meg, de bizonyára annak is szerepe van, hogy a nemzeti szintű döntések mellett van-e tere a helyi megfontolásoknak, és hogy a helyi érdekek érvényesülnek-e a központi döntéshozatalban. Az uniós kohéziós politika felismerte az egyoldalú, növekedésorientált, urbánus modell korlátait, és egyre inkább honorálja a helyi, többek között földrajzi sajátosságokhoz alkalmazkodó, „okos” stratégiákat, emellett ismertek a belső erőforrásokra épülő, a helyi társadalmat mozgósítani képes sikertörténetek is (Pálné Kovács 2019b; Torre 2022; Finta 2023).

Kutatásunk abból a feltevésből indult ki, hogy a periférikus helyzetű Baranya megye stagnálásában, lemaradásában szerepe van annak, hogy a helyi kormányzatok mozgásteré és érdekérvényesítési lehetősége korlátozott a külső források megszerzésében.

Tanulmányunkban a kutatási kérdések és a módszertan bemutatását követően a fejlesztési kormányzás különböző szintjeit és azok viszonyrendszerét elemezzük. A központi kormányzati szint néhány sajátosságának felvázolása csupán arra szolgál, hogy érzékeltessük az uniós források elosztásának modelljét, ami kijelöli a decentralizált szintek mozgásterét. A területi szinteken lefelé haladva, először a megyei önkormányzat tevékenységét vizsgáljuk, alapvetően intézményi megközelítésben. A tanulmány legterjedelmesebb fejezete a fejlesztéspolitika szereplőivel készült interjúk alapján az egyes kormányzási szintek szerepét és egymáshoz való viszonyát járja körül. A következő két fejezet a helyi szintű kormányzás kooperációs jellemzőit tekinti át. A tanulmányt konklúzióval zárjuk.

Kutatási kérdések, módszertan

A fejlesztéspolitikával foglalkozó közpolitikai és tudományos kutatások gyakran állítják középpontba az intézményrendszert, a döntéshozási jellemzőket. A fejlesztéspolitika mindig intézményi szűrőkön keresztül valósul meg, de nem

egyenlő hatásfokkal (Lux 2017). Az optimális intézményi megoldások eltérő dimenziókat, értékeket, módszereket követnek (Levi-Faur 2012; Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011), újabban a kormányzás minőségének fogalmát használják a különböző komponensekből álló teljesítmények összehasonlítására (Charron 2016). Gyakran fókuszálnak a közelségre, a területi optimumra, de egyre nagyobb figyelem irányul a hálózatokra, a partnerségekre, a szereplők körére, a többszintű kormányzásra, vagy éppen az ügynökségi típusú menedzsment szerepére (Halkier, Danson, Damborg 1998). Az Európai Unió kohéziós politikájának elemzésekor pedig megjelenik a nemzetközi szintér, a többszintű kormányzáson belüli erőviszonyok, a tudás és policy transzfer hatásfoka (Bache et al. 2011; Bachtler, McMaster 2008).

Kutatásunk a fenti dimenziókból csak néhányat alkalmazott. Igyekeztünk bizonyos kutatási kérdésekre koncentrálni, amelyeknek a periférikus helyzet megértésében a vizsgált térségben és időszakban különösen relevanciája van. A térség a fejlesztéspolitikai logika szerint a forráselosztásban kedvezményezett pozícióban van, a rendszerváltás utáni drámai hanyatlást követő évtizedekben mégsem tapasztalható pozitív elmozdulás. Kutatási kérdésünk az volt, vajon a kormányzási döntéshozási mechanizmusokban elfoglalt pozíciók választ adnak-e a stagnálásra? Nevezetesen (1) a többszintű kormányzási modellben milyen szerepe van az egyes térbeli szinteknek, (2) léteznek-e olyan technikák, amelyekkel a döntési központoktól való távolság „rövidíthető”, valamint (3) kompenzálható-e a hatalmi hátrány helyi kormányzati aktivitással és kooperációval?

A kormányzási, hatalmi sajátosságok elemzése mindig komoly módszertani kihívást jelent, hiszen a közjogi szabályozás, az intézményi keretek legfeljebb tervrajzok, sőt a tényleges működési mechanizmusok és hatalmi viszonyok gyakran gyökeresen eltérnek a hivatalos modelltől. Különösen akkor lehet számítani erre a jelenségre, ha a kormányzati szereplőknek külsődleges elvárásoknak kell megfelelniük. Az EU kohéziós politikai intézményi követelményei, mint a bevezetőben kifejtettük, lényegében nem teljesülnek. Az uniós csatlakozást megelőzően volt egy intenzív alkalmazkodási periódus, de azt követően már inkább a formai alkalmazkodás vált jellemzővé, illetve az utóbbi évtizedben jószerével az sem, miután a kormányzási kontextus egyre kevésbé képes a decentralizáció, regionalizmus és a partnerség elveinek megfelelni. A kutatás során tehát figyelembe kellett vennünk, hogy a szereplők ambivalens helyzetben működnek, tisztában vannak a szabályozás és a valóság ellentmondásával. Ezt a paradoxont vegyes módszertanul igyekeztünk kezelni. Miközben alapvetően a szereplők véleményére támaszkodtunk, hiszen sem a szabályozás, sem a döntéshozást reprezentáló dokumentumok nem tükrözi a valóságot, azzal is számolnunk kellett, hogy interjúalanyaink véleménye szubjektív és nem is feltétlenül őszinte. A mintegy ötven interjú egyrészt számában, másrészt a minta összetételében kellően robusztus és diverzifikált ahhoz, hogy reprezentálja az elit véleményét. Az interjúalanyok többsége a kormányzás különböző szintjein és pozícióiban, más és más területi és

politikai beágyazottsággal rendelkezett, és különböző időszakokban szerzett tapasztalatokat a fejlesztéspolitika tervezési és forráselosztási rendszeréről. Az interjúk mellett a megyei önkormányzatról készített esettanulmánnyal, több mint 200 fős kérdőíves problémafeltáró felméréssel, dokumentumelemzésekkel igyekeztünk kiegészíteni, tovább árnyalni az információkat. Az eredmények ismertetésénél igyekszünk a véleményazonosságokat és különbségeket a válaszadók helyzetével, pozíciójával összekapcsolni. Az interjúk témájának szenzitivitása miatt nem minden interjúalany járult hozzá a hangfelvételhez, ezekben az esetekben feljegyzések, összefoglalók készültek. A kérdőíves lekérdezés telefonon zajlott és anonim volt.

A központi fejlesztéspolitikai döntéshozatal néhány jellemzője

Az uniós kohéziós forrásokat kezelő nemzeti intézményrendszerben kiemelt szerepet az ún. irányító hatóságok (IH) töltenek be. Az irányító hatóságok eltérő területi szinten működhetnek, Magyarországon kizárólag központi kormányzati szinten, a 2014-2020-as programozási időszakban ágazati minisztériumok, a 2021-2027-es programozási időszakban¹ viszont a Miniszterelnökség keretein belül folytatja munkáját lényegében egyetlen – az európai források felhasználásáért felelős – miniszter irányítása alatt. Ez a struktúra elvi lehetőséget biztosít az IH-k közötti szorosabb együttműködésre, ugyanakkor mutatja a döntéshozatal erősen koncentrált rendszerét. Az Európai Unió által elvárt partnerségi részvételen alapuló, a döntési kompetenciák megosztását is feltételező interaktív együttműködési modellhez képest sem a formális hatalommegosztásra, sem a helyi-területi vélemények beépítésére nem került sor. Paradox módon a centralizáció a Terület-és Településfejlesztési Operatív Program+ irányítására is jellemző, bár a pályázatokról szóló döntések során a központi IH jóváhagyó szerepet tölt be, míg a tényleges döntések kialakítására megyei szinten kerülhet sor. A centralizált feladat-és hatáskörtelepítés alól az egyetlen kivételt a LEADER program jelenti.

Az uniós szabályozás előírja a tagállamok számára a részvétel biztosítását is.² A 2021-2027-es tervre vonatkozó internetes egyeztetés 2020 novemberében indult el, meglehetősen formális társadalmasítás keretében, hiszen eleinte a programok teljes szövege sem volt elérhető, miközben az operatív programokat első egyeztetésre már megküldték a Bizottság számára. Ez a társadalmasítási folyamat csekély hatást gyakorolhatott a programdokumentumok kialakítására. Az egyetlen – félig – decentralizált területi program, a TOP+ esetén is a centralizációs logika érvényesült. A központi TOP+ (akkoriban más név alatt) már elkészült, miközben a megyei területi koncepciók még javában „társadalmasítás” alatt álltak, közben pedig már társadalmi egyeztetésre bocsátottak két pályázati felhívást is, melyeknek a Bizottság által elfogadott végleges programon kellett volna alapulnia. Az elvárt eljárási szabályok be nem tartása azonban önmagában nem járt következmények-

kel. Az európai kohéziós politika ugyan évtizedek óta a többszintű kormányzás és partnerség elvére épül (Moodie, Salenius, Wøien Meijer 2021), de nem tudta kikényszeríteni ennek érvényesülését azokban a tagállamokban, amelyek nem voltak meggyőzhetőek a decentralizált és partnerségi modell előnyeiről.

Az országos érdekegyeztetésben elvileg az önkormányzati szövetségek vesznek részt, némelyikük helyet is kap a különböző operatív programok monitoring bizottságaiban, és ugyan van közvetlen konzultációra is lehetőség a kormányzattal, de a kutatásunk során megkérdezettek véleménye jellemzően az volt, hogy ezek súlytalanok, és semmiképpen nem helyettesíthetik a területi érdekképviselő szerepét.

A megyei önkormányzat fejlesztéspolitikai szerepvállalása

Általános szabályozási keretek

A középszintű kormányzás hazai helyzetét a rendszerváltást követően hektikus változások jellemezték (Pálné Kovács 2019b). Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény a megyei önkormányzatokat lényegében kizárta a fejlesztéspolitikából, csak a megyei rendezési tervek elkészítésében kaptak döntési hatáskört. Ugyanakkor a megyei fejlesztési tanácsok szerepe sem vált meghatározóvá, a hatáskörükbe került nemzeti források fokozatosan szűkültek (1. táblázat). Az uniós csatlakozással a teljes területi intézményrendszer, a kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok hálózata forrás és feladat nélkül maradt.

A megyei közgyűlések egészen 2011-ig elsősorban közszolgáltató intézményeket működtettek, s csak erősen közvetett módon vettek részt a hazai fejlesztéspolitikában. A megyei fejlesztési tanácsok hatáskörébe került források (pl. TFC, TEKI, CÉDE) fokozatosan szűkültek, az egyes támogatások csupán néhány milliós költségű beruházásokat finanszíroztak (1. táblázat; NFGM 2009), melyek az uniós csatlakozást követően végleg megszűntek. Ezzel párhuzamosan a forráselosztás centralizált modelljében a területi intézményrendszer, a kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok hálózata is forrás és feladat nélkül maradt.

A kialakult „űrt” a 2019-ben életre hívott Magyar Falu Program igyekszik betölteni, mely tisztán hazai forrásból az 5 000 fő alatti, többnyire kedvezőtlen helyzetű települések fejlesztését szolgálja. A magyarfaluprogram.hu szerint 31 000 nyertes pályázat van, és 302 milliárd forint állami támogatást fizettek ki 2023-ig.

A második, „új” önkormányzati törvény megfosztotta a megyei önkormányzatokat minden ellátó funkciójuktól, de rájuk bízta a fejlesztéspolitikai koordinációt. 2013-ban a területfejlesztési törvény módosítása körvonalazta az új funkciókat, de végül a felhatalmazás a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) indulásánál vált kézzelfogható feladattá. A tervezési feladatok

1.táblázat: Az összes hazai területfejlesztési célú támogatás alakulása 1996 és 2008 közötti időszakban (2007-es árszínvonalon számolva)

Evolution of all domestic regional development subsidies in the period between 1996 and 2008 (calculated at 2007 price level)

<i>Előirányzatok</i>	<i>Decentralizált támogatás, millió Ft</i>	<i>Központi támogatás, millió Ft</i>	<i>Összes támogatás, millió Ft</i>
CÉDE	62 151	-	62 151
KITA	-	2 580	2 580
LEKI	20 855	-	20 855
TEHU	2 855	-	2 855
TEKI	140 917	-	140 917
TEUT	40 275	-	40 275
TFC	100 758	15 534	116 292
TRFC	54 786	2 634	57 420
TTFC	19 141	-	19 141
VÖC	-	1 054	1 054
Összesen	441 753	21 802	463 555

Forrás: A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996-2008) - NFGM 2009 alapján saját szerkesztés. Az egyes alapok felsorolását lásd a 3. jegyzetben.³

mellett a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezett arról, hogy a TOP keretében a megyei közgyűlés mellett működő hivatal projektmenedzsmenti feladatot láthat el, amennyiben ezt a megyén belüli település igényli (kivéve a megyei jogú várost). E felhatalmazás nyomán a hivatali apparátus jelentős előkészítő és végrehajtói szerephez jutott. A megyei közgyűlések fejlesztéspolitikai koordinációs szerepkörét további hatáskörök „gazdagították”, például felhatalmazást kaptak a megye területén található települési és tájegységi értékek nyilvántartására.

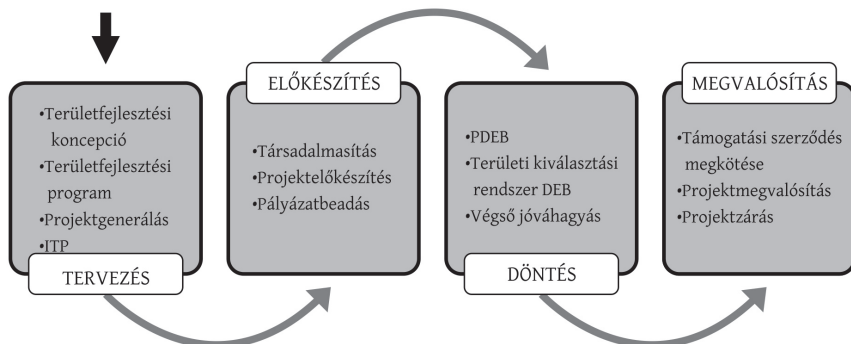
A megyei közgyűlés fejlesztéspolitikai aktivitásának jellemzői Baranyában

Kutatásunk során résztvevő megfigyelésre, interjúkra és közgyűlési dokumentumokra támaszkodó elemzéseket végeztünk a Baranya Megyei Közgyűlés és Hivatala fejlesztéspolitikai és koordinációs szerepkörének gyakorlati sajátosságairól. A rendkívül szerény eszközrendszer bázisán a 2010-es években a megyei önkormányzat legfeljebb a saját fejlesztései koordinálására vállalkozhatott, például kapcsolódott a 2010-es Európa Kulturális Fővárosa projekthez, amelyen belül turisztikai beruházást finanszírozott. 2012-ben kormányrendelet hatalmazta fel a területi önkormányzatokat a településfejlesztési koncepciók és településrendezési tervek véleményezésére. A TOP megyei szervezésében kapott szerepkör már folyamatos működést és kapacitásokat igényelt (1. ábra).

Mivel a tervezéshez szükséges források eleinte szűkösek voltak, az önkormányzat saját, alig nyolc-tíz fős hivatali apparátusával készítette el a megyei területfejlesztési helyzetelemzést. A koncepció véglegesítéshez az uniós Államreform Operatív Program már mintegy 90 millió forinttal járult hozzá. Amint a finanszí-

1. ábra: A megyei önkormányzat fejlesztéspolitikai tevékenységének megoszlása az egyes szakaszokban

Distribution of the county government's development policy activities in the individual stages



Forrás: saját szerkesztés

rozást központi forrásokból biztosították, a folyamat egyre kevésbé mutatott alulról építkező sajátosságokat. A Baranya Megyei Közgyűlés a 2030-ig terjedő időszakra vonatkozó koncepciót, majd az erre épülő programot, ami a 2014–2020 közötti periódus fejlesztési prioritásait meghatározó dokumentum, határozattal fogadta el. A programba beépültek a 2013–2015 közötti projektgenerálás eredményeképpen összegyűjtött helyi fejlesztési elképzelések is. A kezdeti lelkes várakozásokkal ellentétben országosan erősödött a top-down szemlélet (Kabai, Szabó 2016). A kormány határozattal fogadta el az ún. megyei integrált területi programot, amely tartalmazta az egyes prioritásokra felhasználható forrásokat, valamint a pályázati felhívások mellékleteként közzétett területspecifikus szakmai értékelési szempontokat.

Az irányító hatósági feladatokat a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkársága látta el. A projektek közreműködő szervezeti feladataira nem a megyei önkormányzatokat, hanem a megyei államkincstári igazgatóságokat jelölték ki. 2015 nyarán az első pályázati felhívások véleményezésére a megyei önkormányzatok is jogosultak voltak. A felhívás megjelenése után a kedvezményezett települések önállóan vagy konzorciumi formában pályázhattak.

Az önkormányzat hivatalának köztisztviselői mint projektmenedzserek segítették a megfelelő erőforrással nem rendelkező településeket a pályázati folyamat során, az adatlap és mellékleteinek elkészítésétől kezdve a beadáson át a formai jogosultság megállapításáig. A hivatal munkatársai 2022-ben 176 TOP projektben, 30,3 milliárd forint összértékben láttak el szakmai előkészítő, értékelő tevékenységet. A sikeres zárást követően a fenntartási időszak alatt is számíthat a település a megyei önkormányzat segítségére. Fontos kiemelnünk, hogy a hivatal a projektek előkészítését és a menedzsmenti tevékenységet az adott pályázat költségvetésének terhére, a felhívásban meghatározott százalékos korlát erejéig végzi. A megyei közgyűlési hivatalok tehát segítséget nyújtanak az önkormányzatoknak, és ezzel saját hivatali kapacitásukat is fenn tudják tartani, amihez a saját

költségvetésük nem lenne elegendő. Ez a finanszírozási technika mutatja, hogy ehhez a feladathoz a megyék nem rendelkeznek szabályozott, előre kalkulálható költségvetési támogatással, ami azt is jelenti, hogy nem tudnak állandó szakembergárdát alkalmazni.

Ami a döntéshozatali folyamatot illeti, ott is megfigyelhető egy sajátos kettősség a központi és a megyei döntéshozási szintek kompetenciájának szabályozásában, amely elvileg közös döntést vár el a támogatásokról. Az uniós forráselosztás döntési mechanizmusát általában szabályozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerint csak akkor hozható meg a támogatási döntés, ha a területi szereplő a döntési javaslattal változatlan formában egyetértett, és erről a közgyűlés határozatot hozott. Egyetértés hiányában az irányító hatóság egy alkalommal elrendeli a területi szereplő által megjelölt támogatási kérelmek újraértékelését. Ugyancsak a közgyűlés döntése szükséges, ha egy pályázat végrehajtásához többletforrás szükséges. Látszólag tehát decentralizált a döntéshozatal, közelebből nézve a folyamatot azonban kiderül, hogy a megyei közgyűlések nem rendelkeznek teljes körű felhatalmazással.

Az előzetes vizsgálat alapján sikeres formai jogosultsággal rendelkező pályázatok tartalmi értékelését két független szakértő végzi az IH által meghatározott pontrendszer alapján. Nagy (30% feletti) eltérés esetén az értékelési folyamatot újra kell indítani. A megfelelő értékelési pontszámmal rendelkező pályázatokat a megyei önkormányzat mellett működő Pályázati Döntés-előkészítő Bizottság véleményezi a területi/megyei szempontok alapján. A Bizottság kérhet újraértékelést is, ha a pályázat nincs összhangban a területi értékelési szempontokkal, vagy ha hibát fedez fel a szakmai értékelésben. A Baranya Megyei Közgyűlés Pályázati Döntés-előkészítő Bizottsága jelenleg öt taggal (három megyei közgyűlés tag és két külső szakértő) rendelkezik. A bizottság döntését, javaslatát a kormányzati szinten működő IH döntéselőkészítő bizottságában a megyei közgyűlés által delegált személy, a közgyűlés elnöke képviseli. Az IH döntéselőkészítő bizottságának két tagja volt a korábbi programozási periódusban, az IH vezetője és a megyei delegált. A 2021-2027 EU-periódusban a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet szerint az IH Döntéselőkészítő Bizottság további egy taggal – a gazdaságfejlesztési zónáért felelős kormánybiztossal – egészülhet ki. A bizottság által kialakított javaslatokat az IH visszaküldi a megyei közgyűlésnek jóváhagyásra, és azt követően kerül sor a végleges eredmények kihirdetésére. A megyei közgyűlés a döntéseit zárt ülésen hozza, melyről nem készül nyilvános jegyzőkönyv. Információink szerint a közgyűlés ezeket a döntéseket, melyek lényegében az egyetértési jogot tesztelik meg, jellemzően egyhangúan hozza, ami arra utal, hogy az előkészítésnek van kulcsszerepe, de nem feltétlenül annak előkészítő bizottsági szakaszában, hanem azt megelőzően. Erre következtethetünk abból, hogy például a megyei döntéselőkészítési bizottság 2021. évről szóló beszámolója szerint a TOP+ felhívásokra beérkezett valamennyi pályázatot támogatta. Mint látjuk, ez a döntési mechanizmus többlépcsős, iteratív folyamatot jelent, amelyben a megyei közgyűlés nem rendelkezik kizárólagos mérlegelési felhatalmazással a projektek kiválasztása során.

Elvileg a megyei szerepvállalás nemcsak a TOP menedzselésében, hanem több közpolitikai területen is megjelenhet a meglehetősen pontatlan hatásköri szabályozásnak, illetve az önkormányzati törvényből származó ún. koordinációs felhatalmazásnak köszönhetően (Pálné Kovács 2019b). Kétségtelen, hogy van némi mozgástér az önként vállalt feladatok körében is. A Baranya megyei önkormányzat például turisztikai, illetve kerékpárút-fejlesztési projekteket kezdeményezett, bevonva az illetékes nemzeti parkot és az egyetemet, részese több határon átnyúló INTERREG, EGTC együttműködésnek. 2021 óta a falugondnoki, illetve tanyagondnoki képzés szervezése a megyei önkormányzatok feladata lett, a COVID alatt támogatást nyújtott rászoruló csoportoknak, jelenleg pedig az energiaválságban törekszik információs, szakmai tanácsadó szerepet vállalni. Nem soroljuk a különböző megyei aktivitásokat, de áttanulmányozva a közgyűlési szabályokat, döntéseket, jegyzőkönyveket, megállapítható, hogy ezeknek a vállalkozásoknak a jellege, volumene messze nem biztosít érdemi generáló, koordináló pozíciót a megyében. A véleményt alátámasztják interjújás felmérésünk tapasztalatai is, melyeket a következő fejezetben ismertetünk.

A kormányzási szintek közötti viszonyokról empirikus tapasztalatok alapján

Az alábbiakban alapvetően a 2021-2022-ben zajlott interjújás felmérésre támaszkodva mutatjuk be az egyes kormányzási szintek közötti viszonyok és kapcsolatok sajátosságait, kiegészítve további választási statisztikai, illetve egy 2020-ban folytatott kérdőíves felmérésből nyert információkkal.

A fejlesztéspolitikai irányítás általános megítélése

Az empirikus kutatás több oldalról foglalkozott az egyes döntéshozási szintek szerepével és az azokat összekötő csatornákat, mechanizmusokat természetével, amelyek az egyes fejlesztéspolitikai, illetve kormányzási korszakok általános jellemzésére is alkalmasak. Néhány kormánypárti helyi és megyei vezető, illetve országgyűlési képviselő kivételével az interjúalanyok túlnyomó többsége centralizált, paternalista, átpolitikált logikájú rendszert ír le. Ez a modell hosszabb ideje érvényesül, s nem feltétlenül kötődik uniós fejlesztéspolitikai, illetve kormányzati ciklusokhoz, de a trend, különösen az utóbbi évtizedben, egyre markánsabban kirajzolódik. Kisvárosi civil szervezet vezetőjét, polgármestereket, szakértőket kérdezve emelünk ki néhány véleményt:

„Nagyon fogy a levegő helyben, minden felfelé csúszik, ma szinte minden fontos (jelentősebb forrást igénylő) fejlesztésről Budapesten születik döntés.” (V01)

„Nem úgy van, hogy van egy ötlet, amit meg szeretnénk valósítani, és akkor arra pályázunk, hanem van egy pályázat, és megpróbáljuk kitalálni, hogyan tudjuk beleilleszteni ezt az ötletet egy kiírásba.” (V02)

„Vannak papíron tervek, van megyei fejlesztési program. Ennek a tényleges hasznosulását nem látom. Most azt látom, hogy van egy forrás, amit elérünk Brüsszelnél, ez lecsapódik a megyére (TOP), ezeket a saját szervezetén keresztül lehet a városnak megpályázni. Akkor el kell indulni kalapozni a megyei vezetéshez, az országgyűlési képviselőhöz. Gyorsaság, idő, szakma a legfontosabbak. Sokszor egy hétvégén születnek a dolgok, jó anyagok kellenek. Gyakran a kulcsinformációk privát felületeken, munkaidőn kívül érkeznek. Kormányzati szinten döntenek el a legfontosabb kérdéseket. Az alatt nincs érdekérvényesítés. Az államtitkárnál kezdődik a lobbizás, de igazából a miniszterelnöki szint a fontos.” (V37)

„Ritka az, hogy a politikai felsővezetők kompetensek lennének, inkább a főosztályvezetők. Az IH-kal való kapcsolat is fontos, például a kincstárnál.” (V13)

„A korszakok tekintetében az átkos rendszert tudnám az érdekképviselet szempontjából első helyre emelni, és a jelen rendszert az utolsó sorba állítani.” (V06)

A korábbi fejlesztési tanácsok működésében inkább a szakmai támogatás megszerzésére törekedett egy hátrányos helyzetű kistelepülés volt polgármestere:

„A szakmai elképzelésünket már ismerték, és az én stábom ajánlotta be ezeket a projekteket a tanácsnak, ez jó volt. A másik, hogy a közvélemény, a média nagyon felkapta az ügyeinket, ismert volt, és a tanács nehezen nyomta volna ki. 2008-2010 közötti időszak ez.” (V32)

A döntések pártpolitikai meghatározottságát sok válaszdó panasolta. Az interjúalanyok jelentős része ugyan a politikai szimpátiával szemben a függetlenséget hangsúlyozta, de többen elismerték, hogy az utóbbi időben hasznosnak bizonyult a jobboldali beállítottság: „ebben a rendszerben a lojalitás a meghatározó.” (V32)

Egy Pécs környéki polgármester szerint „annak idején lehetett szakmai érveket használni, most nehéz megtalálni az érvrendszert. A döntések egyre inkább politikaiak.” (V19)

„A baj az, hogy nem a projektötlet élvez előnyt, hanem a politikai fűvés.” (V38)

Egy kistelepülési polgármester véleménye: „ha valaki fideszes, bármit elérhet, a többi önkormányzat helyzete nehéz.” (V34)

„A városnak jellemzően sikerült a kormányzattal ellenkező színű városvezetést választania. Mindig széllal szembe. Két időszak volt kivétel, '94-'98 balbal. Ekkor elég jól sikerült az érdekérvényesítés térségi szinten is.” (V22)

Egy kistelepülési vezető úgy látta, hogy „amikor település vezetése a kormányzó párt(ok) jelöltje volt, akkor könnyebb volt az érdekérvényesítés.” (V12)

Egy nagyközség helyi képviselője: „Kimondottan politikai csatornák léteznek a hovatarozás mezsgyén, melyhez a település vezetése eddig sem kívánta a nevét adni, ezért került perifériára.” (V06)

Sikeres kisváros több évtizede sikeres polgármesteréről mondta egy helyi egyesület képviselője: „Jól használták az országos politikát a város javára”. (V01)

A kormányzati erőviszonyok változása jól mérhető a sikerességen egy iskolagazgató szerint is: „Amikor a vezetés a kormányzó párt(ok) jelöltje volt, akkor könnyebb volt az érdekérvényesítés, de ez mindig így volt, aki kormánypárti, az több forráshoz jutott. Amikor a polgármester jobboldali kötődésű volt, a szocialista kistérségi vezetővel, és országgyűlési képviselővel rendszeres volt a nézeteltérés, így nem is tudott komolyabb pályázati sikereket elérni a település, később a KDNP-s képviselővel való jó kapcsolata hasznot hozott.” (V07)

Pécs és Baranya hatalmi értelemben vett periférikus helyzetét évtizedek óta a térség hanyatlásának okaként kezeli a közbeszéd. Ahogy egy nagyobb község önkormányzati képviselője fogalmazott: „Baranya esetében nincs a térségnek kiemelt barátja, ami komoly probléma. Ahol van ilyen kapcsolat, ott jobban mennek a dolgok. De nem lehet pontosan tudni, hogy mi kell ehhez.” (V18) Egy helyi akciócsoport-vezető emelte ki a földrajzi periférikus helyzet hátrányát: „Itt az, hogy messze vagy, elzárt vidéken vagy, és az ex-szocialista ipar megszűnt. Ezt kezelni kéne.” (V42)

A helyi szint pozíciója a választási eredmények és az empirikus adatok alapján

Az egyes kormányzási szintek szerepére rákérdeztünk már az empirikus kutatásunk első fázisában lezajlott kérdőíves felmérésben is (2. táblázat). A helyi szint dominanciája az interjú szakaszban gyűjtött információk alapján még inkább erősödött. Ez a vélemény összhangban van a több évtizedes hazai és nemzetközi szakirodalmi eredményekkel (Bóhm 2002; Táll 2000; De Vries 2002; Tocqueville Research Center 2004; Kákai 2004; Pálné Kovács 2008, 2021; John 2001; Bäck, Heinelt, Magnier 2006), függetlenül a közjogi, finanszírozási kondícióktól, a helyi kormányzatok aktivitása kulcskérdés.

Bármennyire is tisztában voltak a megkérdezettek azzal, hogy a fejlesztési források elosztása többszintű, de centralizált rendszerben történik, mégis hangsúlyozták a helyi vezetés, többnyire a polgármester fontos szerepét, gyakran a település fejlődési korszakait is a polgármester személyéhez, sikereihez kötötték. Egy Baranyában sikeresnek tekinthető kistalu polgármestere rámutatott a helyi szintnek arra a szerepére, ami lényegében nem igényel közjogi felhatalmazást, ugyanakkor rendkívül fontos: „jó helyi célok, kezdeményezések kellene, csak akkor van értelme támogatást keresni”. (V04) A helyi vezetés sikerességét a megkérdezettek többsége a helyi vezetés kapcsolatrendszerének minőségével kötötte

2. táblázat: Az egyes kormányzási szintek szerepe a településük fejlődése szempontjából
The role of each level of government in terms of the development of their settlement

	Összes válaszoló	
	Személy (233 fő)	%
Helyi	77	33,9
Járási	21	9,2
Megyei	29	12,7
Országos	60	26,4
EU	40	17,6
Nem válaszolt	6	

Forrás: saját szerkesztés. Megjegyzés: a nem válaszolókat nem vettük számításba.

össze: „a polgármester személye meghatározó, bár a testület is hozzájárul a döntésekhez. A polgármester szerepe a kapcsolatrendszerétől függ. Ha nem megy a dolgok után, akkor szűkül a szerepe.” (V13)

Egy kisváros polgármestere érzékeltette a kijárási logikáját: „saját maga többet járt az egyes minisztériumokba, mint az elődjei együttvéve”. (V09)

Egy Pécs környéki faluban működő egyesületi vezető viszont a polgármester semlegességét fontos elvárásként hangsúlyozta: „A polgármester kellően semleges, semelyik fél nem kételkedik a tisztességében.” (V20)

Egy megyei közgyűlési képviselő szerint:

„Egy megyei vezető esetében fontos, hogy minden vezetőhöz ugyanúgy álljon hozzá, legyen lojális. Legyen elfogadó, toleráns. A legkisebb település vezetőjétől a nagyvárosokig kell mindenkivel szót értenie. Ehhez megfelelően stabil embernek kell lenni. Leginkább mint egy jó ügyintéző kell működjön, nem zavarhat el senkit. Nagyon megterhelő, egy nap több száz kilométert kell utazni, ami idő is.” (V18)

A helyi vezetés pártpolitikai elkötelezettsége tekintetében érdekes ellentmondást tapasztalunk, ha összevetjük a megkérdezett elit véleményét az általános választási eredményekkel. Miközben tehát a település vezetőjétől többnyire azt várják el, hogy pártatlan legyen, középen álljon, és az önkormányzati választásokon túlnyomó többségében független jelölt nyert polgármesterként (3. táblázat), és az újraválasztás is jellemző (4. táblázat), addig a helyi elit látja, hogy a pártpo-

3. táblázat: Polgármesterválasztás, 2019
Mayoral election, 2019

	Jelöltek		Nyertesek	
	Baranya (%)	Ország (%)	Baranya (%)	Ország (%)
Független jelölt	92,9	83,6	88,4	78,1
Pártjelölt	6,4	14,0	11,0	20,0
Egyesületi jelölt	0,7	2,4	0,7	1,8

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

4. táblázat: Újraválasztott polgármesterek száma, 2019
Number of re-elected mayors, 2019

	Baranya (%)	Ország (%)	Baranya (%)	Ország (%)
Települések, ahol az előző ciklushoz képest új polgármestert választottak	91	1 066	30,2	33,6
Települések, ahol az előző ciklus polgármesterét újraválasztották	210	2 109	69,8	66,4
Települések, ahol a polgármestert másodszor is újraválasztották (azaz több mint 10 éve megszakítás nélkül hivatalban van)	82	841	27,2	26,5
Települések, ahol a polgármestert 1994 óta minden ciklusban újraválasztották (azaz több mint 30 éve megszakítás nélkül hivatalban van)	15	96	5,0	3,0

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

litikai kapcsolatok és a lojalitás hasznos a település fejlődése szempontjából.

Az 5. táblázatból látható, hogy az önkormányzati képviselő-választásokon is a független jelöltek voltak meghatározó többségben, a baranyai értékek pedig mind a községekben, mind a városokban az országos átlagnál is nagyobb túlsúlyt mutattak.

5. táblázat: Önkormányzati képviselő-választás egyéni listás jelöltjeinek
 jelölő szervezet szerinti megoszlása, 2019

Distribution of individual list candidates of local government elections by nominating organization, 2019

		Baranya			
		Független jelölt	Civil, egyesület	Kormánypárti	Ellenzéki párti
Összes	Község	98,5	0,6	0,5	0,4
	Város	84,7	3,3	11,0	1,0
	Összesen	97,6	0,8	1,3	0,4
Nyertes	Község	99,2	0,0	0,6	0,2
	Város	80,3	1,5	18,2	0,0
	Összesen	98,2	0,1	1,5	0,2
		Ország			
		Független jelölt	Civil, egyesület	Kormánypárti	Ellenzéki párti
Összes	Község	93,6	0,8	4,5	1,0
	Város	69,9	5,1	20,9	4,1
	Összesen	91,0	1,3	6,3	1,4
Nyertes	Község	93,4	0,8	5,4	0,3
	Város	64,0	5,7	28,8	1,5
	Összesen	90,6	1,3	7,7	0,4

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

6. táblázat: A települések megoszlása Baranyában a Fidesz-listára leadott szavazatok aránya szerint
Distribution of settlements in Baranya according to the proportion of votes cast for the Fidesz list

	Települések száma (db)			
	2022	2019	2018	2014
Nem a Fidesz nyert	9	1	1	22
Fidesz nyert, 50% alatti szavazataránnyal	22	59	74	143
Fidesz nyert, 50-60% közötti szavazataránnyal	66	81	96	70
Fidesz nyert, 60% feletti szavazataránnyal	204	160	130	66
Összesen	301	301	301	301

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

Érdekes azonban, hogy a választók magatartása az országgyűlési választásokon nem ezt a véleményt tükrözi. Baranyában nagyon markánsan nő a kormánypárti szavazók aránya, ha azt nézzük meg, hogy hány településen szavaztak a Fidesz listájára (6. táblázat), ami többnyire a település méretével és a kedvezményezett státusszal is szorosan összefügg (7. és 8. táblázat).

Az egyéni preferenciák az országgyűlési választásokon tehát a kormányzó pártok irányába mutatnak, és többnyire a nagyobb települések, a városok engedték csak meg maguknak az ellenzékiesség kockázatát, bár akkor is inkább a helyi választásokon (7. táblázat). A jelenség nyilvánvalóan összefügg azzal is, hogy mely pártok tudnak jelen lenni egy-egy településen, milyen a szervezeti kapacitásuk, területi kiépültségük, amiről azonban meglehetősen nehéz információkhoz jutni (Bódi 2021).

Egy erősen szegregált kistelepülés volt polgármestere a politikai hovatartozással szemben viszont a fejlesztési mechanizmus kulcsát a szakmai együttműködésekben látta, ami manapság a kutatási eredményeink szerint nem tűnt annyira domináns véleménynek: „...a lobbí azokig a szervezetekig ért, akik

7. táblázat: A 2022-es eredmény összehasonlítása az előző választások pártlistás eredményével települési méretkategóriák (lakónépesség) szerint

Comparison of the 2022 result with the party list result of the previous elections according to settlement size categories (population)

	FIDESZ, KDNP (%)				Ellenzék (%)			
	2022	2019	2018	2014	2022	2019	2018	2014
250 fő alatt	70,4	64,4	62,9	53,6	20,4	31,5	16,8	25,6
250 – 500 fő	67,2	61,8	58,5	50,8	23,3	34,1	19,8	25,2
500 – 1 500 fő	59,1	56,7	53,1	47,0	29,7	38,6	20,0	25,8
1 500 – 5 000 fő	55,7	55,9	50,6	45,9	33,0	39,4	21,1	25,1
5 000 – 10 000 fő	52,2	50,0	45,2	39,1	36,4	45,4	22,2	28,7
10 000 – 30 000 fő	49,9	53,6	44,2	38,3	38,3	43,6	20,2	31,5
30 000 fő felett	42,4	39,8	37,9	36,2	45,2	7,5	20,5	32,3
Megye összesen	51,2	51,2	45,4	41,2	37,2	28,1	20,3	29,4

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

8. táblázat: A 2022-es eredmény összehasonlítása az előző választások pártlistás eredményével kedvezményezettség (hátrányos helyzet) szerint

Comparison of the 2022 result with the party list result of the previous elections according to preferential treatment (disadvantaged situation)

	FIDESZ, KDNP (%)				Ellenzék (%)			
	2022	2019	2018	2014	2022	2019	2018	2014
Nem hátrányos térség	44,2	42,3	39,2	36,3	43,2	21,9	21,1	32,1
Kedvezményezett térség	61,3	62,9	56,2	50,1	28,0	33,0	18,5	24,0
Fejlesztendő térség	56,4	53,3	47,2	42,2	34,2	42,8	21,9	29,3
Komplex programmal fejlesztendő	66,8	61,1	57,4	47,3	25,0	35,1	18,6	27,7
Megye összesen	51,2	51,2	45,4	41,2	37,2	28,1	20,3	29,4
Ország összesen	52,4	52,2	47,7	43,7	36,2	40,5	21,1	29,5

Forrás: saját szerkesztés, valasztas.hu adatok alapján

előkészítették a pályázati anyagokat. Azt próbáltuk nagyon végiggondolni, hogy ilyen kis zárványoknál miként lehet fejlődést indukálni.” (V32)

Egyik országgyűlési képviselő is a helyi szakértelem szerepét emelte ki: „Minnél kisebb egy település, annál inkább magára van utalva. Fontos a mérnökök, a pályázati író szakemberek száma. Az is fontos, hogy a pályázati író cég ne csak a gazdasági kérdésekhez értsen, hanem legyen társadalompolitikai víziója”. (V22)

Egy jelenlegi országgyűlési képviselő a megye elaprózott településszerkezetét különösen kapacitási hátránynak látja: „a kistelepülések világát kevésbé értik meg Budapesten, így nehéz az érdekek képviselete. Továbbá ilyen méretek esetén nincs megfelelő apparátus a koncepciógyártásra.” (V22)

A területi/középszintek és szereplők

Interjúk felmérésünk során kiemelt figyelmet szenteltünk a megyei szintnek, ám a megkérdezettek válaszaiban ez indokolatlannak bizonyult. A megyét a fejlesztéspolitikában különböző módon résztvevők ugyan ismerték, többnyire közvetlen kapcsolatokról is beszámoltak, de kevesen tulajdonítottak neki fontos, különösen nem döntéshozó szerepet: „A megye szerintem már kevés. Országgyűlési képviselői szintet kell elérni, ami kimondottan pártálláshoz kapcsolódó...morzsák kerülnek megyei szintre”. (V06) Egy kisvárosi polgármester a megyét „postás szerepben” látja. (V09) A megyei közgyűlési kapcsolatrendszerrel kevesen tekintették előnynek, annak ellenére, hogy több interjúalany is említette a megyei közgyűlést, mint a TOP menedzselésében résztvevő szintet. A megyék megítélését jellemzően a megkérdezettek esetleges személyes kapcsolata, tapasztalata generálta.

Tipikusnak tekinthető vélemény volt, hogy „a megyei önkormányzat súlya folyamatosan csökken. A megye is áldozata lett a központosításnak. Az európai

uniós források viszont a megyéken keresztül mennek. Bár voltak olyan törekvések, hogy mindent központilag osszának le, a megye azért kikerülhetetlen maradt... van pontozás, ez alapján készül egy rangsorolás, amit valamennyire figyelembe kell venni.” (V18) Ugyanakkor többen kifejtették, hogy a megye működése nem igazán nyitott, egy polgármester például azt panaszolta, hogy nem tudta elérni, hogy bejusson a megyei közgyűlési elnökhöz (V04).

Az egyik országgyűlési képviselő a megyei kapcsolatrendszerekből különösen a megyeszékhelyet hiányolta (V22), sőt, egy pécsi képviselő azt állította, hogy a megye egyenesen visszatartja az információkat (V27).

Egy a megyei közgyűlésben tag nagyközségi képviselő viszont másként látja a helyzetet:

„A döntéselőkészítő bizottságok anyagai viszont nem nyilvánosak. Ugyanakkor nincsenek nagy titkok: minden pályázatot pontoznak, függetlenek kell, legyenek a bírálók. Ebbe nem engednek beleszólni, a képviselők sem tudják, hogy kik az értékelők. Ezt politikailag sem lehetne felvállalni. Sok speciális esetben kifejezetten nem politikailag súlyos települések nyertek, például települési csapadékvíz témában, ahol a nagyobb városok nem tudtak nyerni. A pontozás műszaki paraméterekkel, ár-érték-aránnyal működik, ez nem manipulálható. Ez nem mindig volt így, de a verseny sokat tisztult. Néhány éve kis-települések nem rúgtak labdába, most sokkal több kistelepülés jött be”. (V18)

Csak kevesen említették a megyei dekoncentrált közigazgatást, holott a megyei fejlesztéspolitika menedzselésében több államigazgatási hivatal is részt vesz. Volt azonban olyan interjúalany, aki rálátott a területi állam működésére is: „A kormányhivatalok is érdekes kérdés, mert működésük konvergál a települési funkciókkal, a kormányzat elvitte az ügyek egy részét, és ez okoz zavaroakat.” (V39)

A megye láthatósága a fentiek tükrében csekély, a regionális szint viszont szinte teljesen kiesett a közgondolkodásból. A rendszerben régebb óta részt vevő politikusok és szakemberek említették a korábbi regionális léptékű együttműködést, és hallottak a jelenleg formálódó régiós szintről is. Például egy kisvárosi cégvezető tudott a fejlesztési zóna kormánybiztosáról: „Aztán van, amihez Pécsre kell menni a megyeházára, néhány uniós forrást oda delegálnak, onnan terítik. Regionális szinten is van most valami.” (V41) Egy másik kisvárosban dolgozó üzletember ugyan az országgyűlési képviselőt tartotta az egyetlen működő csatornának, de más esélyeket fontolgatva említette a régiót: „Most van ez a regionális fejlesztési kormánybiztos, de nem tudom, őt igénybe vesszük-e... vagy kell-e.” (V36)

A járás megítélésében viszont még egységesebb volt az elutasító vélemény: „a járás semmiképpen sem, gyakorlatban a járás nem létezik, az nem egy településfejlesztési fogalom.” (V12)

Az érdekérvényesítés és a földrajzi elhelyezkedés közötti általánosabb összefüggést többen kiemelték a hatalomtól való távolság dimenziójában: „Fontos, hogy a település milyen távol van a központtól. Amikor Komlón volt az ország-

gyűlési képviselő, közelebb volt. Most a Hargitai [János] messze van (Mohács), és több mint 101 település sok, így ritkább a kontakt, az egyeztetés.” (V08) „Nagy probléma, hogy túl nagyra növesztették az országgyűlési egyéni választási körzeteket és ezt már nem lehet ellátni egy képviselőnek.” (V42)

A hatalom földrajzának, a közigazgatási és politikai határok esetlegességére, pontosabban a város és környéke közötti viszony ellentmondására utalt egy Pécs környéki falu polgármestere:

„Politikai tényezők sokszor beleszólnak a mi fejlődésünkbe, hiszen mi a kertvárosi választókerülethez tartozunk, ahol az adott országgyűlési képviselőnek nem prioritás Keszű, hiszen több mint 60 000 ember tartozik a választókerületéhez, abból főként városi lakosság. Emellett azt is meg kell említenem, hogy nem vagyunk hátrányos település, ezért kimaradtunk nagyon sok lehetőségből, támogatásból.” (V43)

Kulcspozícióban az egyéni országgyűlési képviselő

Az egyes területi szinten működő intézmények korlátozott befolyását hangsúlyozó interjúalanyok abban szinte teljes mértékben egyetértettek, hogy a térség országgyűlési képviselője játszik kulcsszerepet a helyi és központi szint közötti kapcsolatokban. A vertikális összekapcsolás felülről vezérelt logikáját világosan fejtik ki az egyik kisváros polgármestere:

„Az országgyűlési képviselő helyzete nem egyértelmű. De az inkább a szakértárcáktól függ. Bizonyos minisztériumok elvárják, hogy az országgyűlési képviselőt vonják be, sok ilyen egyeztetés van. A térség irányait kell, lássa egy jó képviselő. A legjobb lenne, ha minden megbeszélésen ott lenne, különben nincs rálátása a dolgokra. Neki kellene a települések összefogását megteremteni, legalábbis politikai szempontból.” (V37)

A lokális érdekérvényesítés modellje egyértelmű a következő véleményekben is: „A polgármester az országgyűlési képviselővel karöltve tudja a település érdekeit érvényesíteni. Sajnos nincs olyan jelentősebb intézmény Baranyában, illetve az országban, amelyet helyi kötődésű személy vezetne.” (V40)

Egy leszakadó térség városának alpolgármestere helyzetüket azzal magyarázta, hogy „egy ciklusban sem volt helyi képviselő a parlamentben. Részben ennek is eredménye a mai helyzet.” (V35) Egy iskolaigazgató interjúalanyunk az országgyűlési képviselő szerepét nem csak a lobbizásban, hanem „a helyi igények összegyűjtésében” is fontosnak tartotta. (V07)

Felmerült a kérdés, hogy a korábbi polgármesteri és önkormányzati képviselői státuszban érvényesülő kettős képviselet előnyös volt-e az érdekérvényesítésben, illetve hogy a hiánya hátrányosnak tekinthető-e. Egy kisváros cégvezetője felidézte azt az időszakot, amikor a polgármesterük egyben országgyűlési képviselő volt:

„Volt egy Paizs József polgármester és országgyűlési képviselő is, egyben a 46 településből álló kistérségi társulás elnöke. Szerintem nagy dolog, hogy 46 települést tudott egy irányba fordítani. Jó koncepciója is volt. Mellette volt egy agrárminiszterünk. Rövid idő volt. Akkor történt a gyógyfürdő fejlesztésének elindítása is.” (V41)

Egy sikeresebbnek tekinthető község vállalkozója így fogalmazott: „Az előző polgármester egy rendkívül karizmatikus vezető volt, aki egyben parlamenti képviselő is volt, így bejárása volt a fontos, jó helyekre. Az új polgármester esetében ebből a szempontból egy megtorpanás figyelhető meg.” (V28)

Vélemények az Európai Unió szerepéről

Általánosságban elmondható, hogy a megkérdezetteknek csak nagyon halvány képe van az EU szerepéről a forráselosztásban, annak ellenére, hogy a kérdőíves felmérés adatai szerint ez a szint megelőzte a járást és a megyét is (lásd 1. táblázat). Az interjúalanyok jelentős része nem, vagy csak korlátozottan ismeri a helyi szintű vélemények uniós becsatornázásának lehetőségét, sőt feleslegesnek tartja a brüsszeli érdekérvényesítést: „Ezekkel a szintekkel nem találkozunk, túl kicsik vagyunk ehhez.” (V08)

Gyakran elhangzó érv volt, hogy „lobbiban egy kisvárosnak Brüsszelig menni nem jellemző”. (V03) Az uniós intézmények túl távolinak tűnnek, erre utal egy pécsi országgyűlési képviselő megjegyzése is, aki szerint „Brüsszel olyan kérdésekkel foglalkozik, amely a hétköznapiakat nem érinti, például a vidéki települések világát”. (V22) Egy jelentős német kisebbséggel rendelkező község polgármesterének az volt a véleménye, hogy „sokszor kormányzati szinten sem veszik figyelembe a kisemberek igényeit, uniós szinten meg pláne nem”. (V30)

A helyi és uniós szint közötti távolságot nem közvetlen jelenléttel, kapcsolattal, hanem közvetítve lehet áthidalni. A megyei közgyűlés kormánypárti elnöke szerint a helyi és megyei érdekeket „a kormány mindvégig képviselte 2010 óta az EU és megfelelő intézményei előtt”. (V17) Az egyik járásközpont polgármestere kiemeli, hogy munkahelyteremtés kapcsán már érintettek voltak sikeres brüsszeli érdekérvényesítésben, de azt is hozzátette, hogy a „brüsszeli vonal” mellett kiemelt szerepe volt a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak is a kérdés megoldásában. (V37) „Európai szintű érdekérvényesítés nincsen, még az elnök szintjén sem. Még az OGY-képviselők szintjén sem. Ilyen kezdeményezések csak kormányzati szinten vannak, ezt teljesen magához vonta a kormány.” (V18)

A Régiók Bizottságáról interjúalanyaink egy része még csak nem is hallott. A megkérdezett politikusok többsége ugyan ismerte az intézményt, de nem nyilatkozott elismerően, nem érzékeli, hogy tényleges képviseletet adna (V02). Egy járási székhely önkormányzati képviselője szerint az uniós kapcsolat nem nyújt túl sok előnyt, hiszen a korábbi polgármester tagja is volt a Régiók Bizottságának, „de a város nem igazán tudott profitálni a tagságból”. (V40)

Inkább kivételesen merült fel személyes brüsszeli élmény a megkérdezettek körében. Egy község polgármestere kifejezetten pozitív véleményét magyarázza, hogy egy alkalommal eljutott Brüsszelbe, „ahol a Régiók Bizottságában a falu programjáról tartott prezentációt, nevezetesen egy hazai forrásból megvalósuló teniszpályáról, amely egyébként katalán ötlet magyarországi adaptálása volt”. (V32)

Horizontális együttműködések a megyében

A helyi együttműködések elvileg akkor is érvényesíthetők a térbeli szemléletet, amikor a centralizáció elhanyagolja a területi sajátosságokat, és amikor az egyes kormányzási szintek közötti kapcsolatok kevésbé jellemzőek.

A települések közötti összefogás fontosságát lényegében minden válaszadó hangsúlyozta, de más és más földrajzi léptékekben gondolkodtak. A kisebb településeken élők figyelme a mindennapi problémák megoldásában inkább a szomszédos falvakra korlátozódik, a megyei képviselők hivatalból az együttműködés hívei, ezért több konkrét települési, kisvárosi példát is kiemelték, és e tekintetben többen hangsúlyozták a LEADER pozitív szerepét. A pécsi elit az együttműködésről legfeljebb általánosságban, elvileg támogatóan nyilatkozott. Egy pécsi kötődésű országgyűlési képviselő pedig az együttműködések hiányára hívta fel a figyelmet, elsősorban a városi vezetés magatartását kritizálva. Mint mondta, „ha valaki dinamikus fejlődik egy térségben, de a környezete nem, akkor egy zárvánnyá válik, elszigetelődik, ami nem jó. Ilyen zárvány a bikali élménybirtok, amelynek nincs igazán kapcsolata a környezetével. Cél, hogy a térség egységben fejlődjön”. (V11)

A leghangsúlyosabb területi együttműködési léptékként a korábbi többcélú kistérségi társulásokat említették, de nem mindenki látta pozitívan a hajdani kistérségi intézményes együttműködést: „A kistérségi tanácsban a régi tanácsrendszeri mechanizmusok működtek. A nagyobb települések vezetői a források zömét elvitték.” (V32) Érzékelhető az is, hogy az országgyűlési képviselőkkel való egyeztetés során is kialakul térségi együttműködés az érintett polgármesterek között. Sokan említették, hogy a korábbi időszakban jelentősége volt a kistérségi összefogásnak, aminek segítségével rövidebb volt a lobbivonal. Egy helyi vállalkozó mondta el, hogy néha aláírásgyűjtéshez folyamodnak, s utána indul meg a lobbizás felfelé (V41). Egy kisvárosi polgármester említette, hogy az együttműködésekben nem csak az önkormányzatok, hanem a helyi érdekképviseletek is szerepet játszanak (borászatok, intézményvezetők, vár) (V37). Elszigeteltnek tekinthető az a vélemény, amely a járást jelölte meg a települések közötti együttműködés keretében (V03).

Minél nagyobb területet fog át a formalizált együttműködés, annál kevésbé érvényesül a civilek szerepe. Az önkormányzatok dominanciája a LEADER egyesületekben azért nem lehetséges, mert a tagságot az uniós szabályozás rendezi.

Az országgyűlési választói kerületekhez hasonló – Baranya megyében korábban azokkal szinte teljesen megegyező – LEADER szervezetek illetékességi területén belül háromoldalú együttműködés létezik a vállalkozók, civil szervezetek és önkormányzatok között, amelyek építkeznek a helyi partnerségre, illetve az alkalmi bevonást is alkalmazzák. Ez a mechanizmus nem jellemző az országos szintű döntéshozatalban, tehát a háromoldalú kapcsolatrendszer legfeljebb a megyei szintig terjed.

Az önkormányzatok közötti együttműködésekéről megnyilatkozók gyakran említették a személyes hozzáállás ambivalenciáit. Egy pécsi képviselő véleménye szerint „a környező települések saját problémájukkal vannak elfoglalva” (V27), de hasonlóan fogalmazott egy kisebb város alpolgármestere is: „a környező települések leginkább saját pecsenyéjüket sütögetik”. (V35) A perifériát képviselő kisebb település polgármestere viszont úgy látta, hogy a körzeti központból csak „madártávlatból” figyelik az eseményeket. Beszámoltak természetesen pozitív irányú együttműködésről is, ahol a kisvárosi központ polgármestere gyakran látogat a legkisebb településre is, és fontosnak véli a jó kapcsolatok fenntartását. (V09) Még kisebb városok esetében is gyakorinak tekinthető véleményt fogalmazott meg egy önkormányzati képviselő a kistelepülésekkel való együttműködésről: „Ez a város számára nem rentábilis, inkább gesztus.” (V13)

Az interjúalanyok véleményéből kivehető volt, hogy az érintett vezetők, különösen a polgármesterek személyes attitűdjének erős befolyása van a kapcsolatok intenzitására, jellegére. A személyes kapcsolatoknak közvetlen szerepe lehet az érintett települések között: „a volt polgármester rossz viszonyát a szomszédos településekkel az új polgármester igyekszik nyitni és elsimítani”, de előfordult, hogy az egyik település polgármestere lemondott a megnyert falubuszról a szomszéd javára (V05).

Az együttműködés formái az interjúk tükrében jelentős mértékben függenek attól, hogy a szereplők mely területi szinten helyezkednek el, milyen távol vannak egymástól. A helyi önkormányzatok közötti szomszédosági együttműködésre jellemző az aluról építkezés, bár a közös polgármesteri hivatalok és körjegyzőségek esetében működött a jogi kényszer, és nem is mindig békés a viszony: „Heten vagyunk összezárva, de igazi együttműködés nem jellemző.” (V12, V16) A periférikus települések esetén jellemző a sok tagtelepüléssel (10–13) kötelezően létrehozott közös hivatali rendszer, ami lényegesen kevésbé eredményez jószomszédi kapcsolatrendszert, míg kisebb településszám esetén nagyobb az esély a jó együttműködésre.

A közös hivatalokon túl – ahol nem szüntették meg teljesen a korábbi többcélú kistérségi társulásokat – járási szinten továbbra is létezik együttműködés alapvetően közszolgáltatási, családsegítő és egyes szociális feladatok ellátására, ahol viszont a szakmai minőségi és szervezési forma jogi szabályozása nem igazán nyújt mozgásteret.

Természetesen beszámoltak az interjúalanyok több, kifejezetten tematikai célokhoz kötődő, nem állandósult, változó léptékű és formájú együttműködésről is; a turizmus gyakran térszervező ágazat, és egy-egy rendezvény, fesztivál közös szervezésére is van példa (V29, V30, V33). Ugyanakkor, ahogy egy kisvárosban szakértőként dolgozó interjúalanyunk fogalmazott, hiányzik egy felkészült és koncepcióval rendelkező szervező központ (V39).

Az interjúk tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy az önkormányzati horizontális együttműködések nem képesek a centralizált döntéshozás miatt hiányzó érdekérvényesítési kapacitásokat pótolni, s ha működnek is horizontálisan összekapcsoló hálózatok, ezek ereje nem írja felül a kormányzási szintek pozícióit. A horizontális kapcsolatok erőssége függ a települések központi vagy periférikus pozíciójától, méretétől, a kisvárosok általában partneri viszonyt építettek ki a környező kisebb településekkel, de minél nagyobb a városi központ, annál jobban érvényesülhetnek aszimmetrikus kapcsolatok. Tapasztalataink szerint a formalizált keretek és szabályok, a pártpolitikai erőviszonyok mellett kulcsszerepet játszanak az együttműködésben részt vevő elit személyes tulajdonságai is.

A helyi döntési mechanizmusok, a bevonás jelentősége

A helyi döntési mechanizmusokat nem mutatjuk be átfogóan, ehelyett a helyi összefogások, a bevonás kérdésére koncentrálunk, hiszen elsősorban ez a tényező érvényesül a forráselosztási döntések és a tervezés esetében. Ugyanakkor hangsúlyozni szeretnénk, hogy az empirikus kutatási eredményeink minden szegmensében érzékelhető volt, hogy a helyi vezetésnek, elsősorban a polgármesternek kiemelkedő szerepe van, bár sikeressége nagyon komplex tényezőrendszer függvénye (Bódi, Bóhm 2000).

A részvétel, a bevonás jogi előírások mentén formálódik. A tervezés folyamatára vonatkozóan egyes esetekben konkrét jogszabály határozza meg a tervezésbe való bevonás formáját, illetőleg azok szereplőit (pl. a hazai forrásokra vonatkozik a 218/2009. (X. 6.) kormányrendelet). Ugyanakkor a sokkal jelentősebb uniós források esetén a bevonásra vonatkozóan csak uniós szintű szabályozás létezik (240/2014/EU Bizottsági rendelet), a nemzeti szintű, végrehajtási jogszabályok elfogadására nem került sor. Ennek alapján azt feltételeztük, hogy a gyakorlat erősen eltérő lehet az egyes településeken, és természetesen a különböző pozíciójú szereplők is eltérően ítélik meg.

Természetesen szinte minden megkérdezett nagyon fontosnak tekinti a civil szervezetek részvételét, elegendő egyetlen interjúból idézni: „A civil akarat mindig fontos, sőt a legfontosabb. Ha vannak aktív civilek, azokat tartsák életben, és ne legyenek kizárva, mert volt ilyen időszak is.” „Ők látnak le a mélybe, ők látják az igazi igényeket.” (V42) Az egyházak részvételére ugyanakkor csupán egyetlen példa akadt. Általános szinten nagyon hangsúlyos igényként jelent meg az interjúalanyok körében

a vállalkozói szféra bevonása, konkrét példákat viszont nagyon kevesen említettek. A pártok részvételét illetően kétfajta megközelítéssel találkozhatunk. Az egyik város interjúalánya szerint túlzott a pártpolitikai jelenlét (V35), míg egy másik, nem is a legkisebb baranyai városban a nehezebb érdekérvényesítést éppen azzal kötik össze, hogy a testület csupán civil szervezetek képviselőiből áll (V40).

A civil részvétel és a bevonás megválasztott módja nem mindig őszinte. Az egyik járásközpont város esetén kezdetben a közmeghallgatásra az esti órákban került sor, amikor is „sokan voltak, aztán soha többet nem volt ilyen, mert az időpontot áttették csütörtök nyolc-kilenc óra közötti időpontra”. (V38) Másutt foglalkoztak a bevonás változatosabb formáival: egy nagyközségi intézményvezető mondta el, hogy „volt egy egyetemi kezdeményezés is egy közösségi szintér kialakítására, amit az egyetemisták dolgoztak ki a helyi lakossági igények alapján. Régebben előfordult kérdőív is, de mostanában nem volt ilyen”. (V7) Tipikus kisteleplési idillt írt le a következő válasz: „Régebben senki nem járt falugyűlésre. Minden este nyolc körül kimegy a templom elé, pletykálni, közmunkáról nem lehet beszélni, viszont másról igen. Épült egy sportpark, a fiatalok addig ott vannak. Ezt késő őszt végéig megtartják, akár éjfélig is ott vannak”. (V31) A személyes találkozás sajátos helyét a temetőben jelölte meg egy kisteleplési polgármester.

A fiatalabb generáció – településmérettől független – elérhetőségét, bevonását ma már leginkább az internet alapú platformok (e-mail, Facebook, honlap) biztosítják. A hagyományos – és részben jogszabály által intézményesített – formák iránt egyre nagyobb az érdektelenség. A helyi vezetők többnyire elégedetlenek a lakosság hozzáállásával, a közmeghallgatásokat egyéni panasz fórumnak tartják. E tekintetben is van kivétel. Az egyik kifejezetten dinamikus, központi település önkormányzati képviselője így fogalmazott: „a két kezemen meg tudom számolni, hogy kik vesznek részt a fórumokon”, ami ugyanakkor a polgármesterrel való elégedettséggel magyarázható: „tegye a dolgát, jó lesz úgy” (V02), aki egyébként a megye szélesebb közvéleménye szerint is sikeresen vezeti és töretlen növekedési pályán tartja a települését a rendszerváltás óta.

A bevonás sikere, formája függ attól is, hogy a szereplők mennyiben érzik magukat érintettnek, illetve a helyi önkormányzat mennyire képes az érintetteket megcélolni előnyökkel. Egy turisztikailag frekventált településen a vállalkozók aktív közreműködésével dolgozták ki a helyi turizmusfejlesztési terveket, a résztvevők többsége „együtt álmodta meg a jövőt” (V20). Van olyan Pécs környéki kisteleplés, ahol professzionális előkészítés után változatos intézményes formák működnek a közvetlenül érintettek bevonására. Erről egy helyi egyesületi vezető véleménye rendkívül pozitív volt: „Nincs még egy ilyen ezerfős falu... úde kivétel ez Magyarországon, hogy ennyire civilbarát... Nagyon komoly bizalom mellett működnek együtt civilek és önkormányzat.” (V19) Sokkal nehezebb a lakosságot általánosságban megszólítani. Negatív példa, hogy az egyik kisfalu településképi arculati kézikönyvtervezetere egyetlen lakossági észrevétel sem érkezett, ami egyébként a szabályozás alkalmasságát is megkérdőjelezi. Az érin-

tettség elérése komoly kommunikációs feladat, amire van pozitív példa is: egy kisebb Pécs közeli településen „volt egy uniós pályázat, aminek kötelező eleme volt a lakossági igényfelmérés, nagyon pozitív fejlemény, hogy a négyszázból kétszázan kitöltötték”. (V30)

Nehéz feladat a helyi partnerségek nagyon színes világát röviden bemutatni, de a kérdőíves felmérés és az interjúk tapasztalatai általában aláhúzzák a helyi társadalom részvételének fontosságát. Ugyanakkor a véleményekből az is kitűnik, hogy a jogi szabályozási háttér nem biztosítja a bevonás hatékony intézményesülését, az uniós elvárások pedig inkább projektszinten tudják a részvételt erősíteni, lényegében kötelező elírások formájában. A megkérdezettek véleménye, tapasztalatai összefüggést mutattak a települések sikerességével is. Éppen a funkciótlan, hanyatló, periférikus térségek esetében talákoztunk kevésbé kedvező gyakorlattal.

Konklúzió: hatalom tér nélkül, tér hatalom nélkül. Növekvő távolság a perifériák és a hatalom között

Kutatásunk megerősítette azt a szakirodalomból ismert tényt, véleményt, hogy a helyi kormányzati szint akkor is számít, ha felhatalmazása és eszközrendszere gyenge (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Kovách 2008, 2012; Nagy et al. 2015; Pálné Kovács 2019a; Timár et al. 2021). Ami a korábbi kutatási eredményekhez képest új, hogy a megkérdezettek annak ellenére tartják meghatározó szereplőnek, szinte egyöntetűen, a helyi önkormányzatokat, hogy azok mozgástere az utóbbi időszakban drasztikusan csökkent. A hazai fejlesztéspolitikai kormányzati rendszer erősen centralizált modelljében a helyi szint sikere éppen attól függ, hogyan tudja érdekeit érvényesíteni a felsőbb döntéshozási szinteken. Ez az ellentmondás átrendezi a kapcsolatokat, aktivitásokat és kapcsolatrendszereket is.

Arra a sajátos helyzetre kell tehát megoldásokat keresni, amikor a helyi kormányzat nem rendelkezik a szükséges hatalommal, felhatalmazással, forrásokkal, mégis elengedhetetlen a szerepvállalása. Kormányoznia kell hatalom nélkül. Természetesen a helyi önkormányzatok nincsenek vákuumban sem kormányzati, közjogi, sem politikai, társadalmi értelemben. Beilleszkednek egy olyan hálózatba, amelyben különböző szereplők, szintek különböző módon és tartalommal vesznek részt. Ebben a hálózatban kutatási eredményeink szerint a vertikális meghatározó, felmorzsolódtak a korábbi évtizedekben lassan kirajzolódó térségi, horizontális együttműködések intézményes keretei. A vertikális kapcsolatrendszerben egy, a korábitól eltérő kormányzati logika és döntési mechanizmus érvényesül, amelyben a központi hatalomnak tere, térbeli beágyazottsága, a területi szereplőknek pedig hatalma nincs.

Az információs és hatalmi aszimmetria, a mozgósítható eszközök és a kölcsönös érdekelttség hiánya a területi szereplők és szintek közötti horizontális ko-

operáció alól is kihúzta a szőnyeget. A kérdőívek és az interjúk tapasztalatai alapján elsősorban a központi, forráselosztó kormányzati hatalommal való kapcsolatok határozzák meg egy térség, település mozgásterét, ám ezek a kapcsolatok messze nem a formális közjogi szabályozási modell szerint formálódnak és földrajzi szempontból is esetlegesek. Már a közjogi szabályozásból is kikövetkeztethető, hogy a kormányzati és helyi szint közötti hatalmi térben lényegében nincsenek önálló mozgástérrel rendelkező, független szereplők. A megyei esettanulmány jól érzékelteti, hogy a megyei önkormányzat nem képes tényleges érdekközvetítő szerepet betölteni. Az interjúk alapján sem a járás, sem a kistérség, sem a városközpontok nem töltenek be térbeli integráló, érdekérvényesítő szerepet. A vákuumot az egyéni országgyűlési képviselők töltik ki egy olyan térbeli körzetrendszerben, amelynek viszont nincs intézményes, szabályozott eszköze a fejlesztési tervezéshez és forráselosztáshoz. Az országgyűlési képviselő csak informális szereplője a fejlesztéspolitikának, de már jól látszik a hatalmi arénában, azon szereplők körében, akiknek hozzáférésük van az előzetes lobbifolyamatokban. Ez logikailag is a központoknak kedvező modell, ahol a perifériák sem méretük, sem távolságuk révén nem tudnak partnerként szerepelni. A központosított tervezés és forráselosztás, miután nem rendelkezik elegendő információval és nem kényszerül rá a területi szereplőkkel való kompromisszumokra, érvényesíteni tudja a nemzeti fejlesztési prioritásokat, amelyek érzéketlenek a helyi sajátosságok iránt és ritkán kedveznek a periférikus térségeknek.

Ez a fejlesztéspolitikai kormányzási modell Baranya megyében még hátrányosabb a perifériák számára, mint általában, nemcsak azért, mert az aprófalvas településszerkezet, a határ menti fekvés eleve forráshiányt okoz, hanem azért is, mert sem az erőforráshiányos megyeszékhely, sem a többnyire stagnáló kisvárosok nem vették át a térbeli integráció feladatát. A települések köréből kiemelkedő, dinamikusabban fejlődő néhány kisváros, üdülőfalva, mezőgazdasági központ sikere azonban nem feltétlenül a jobb érdekérvényesítéssel magyarázható. Úgy tűnik, hogy a centralizált, klientista rendszernek hosszú távon nincs térbeli szempontból azonosítható, tervezésen, fejlesztési prioritásokon alapuló nyertes települése, térsége. A helyi vezetés, a helyi társadalom teljesítménye még mindig biztosabb bázis a fenntartható fejlődéshez, mint a hatalomhoz való viszony, ugyanakkor félő, hogy a külső források megszerzésére koncentrálnó helyi kormányzati rutinok fellazítják a „természetes” fejlesztési koalíciókat is. Egyelőre még van esély a helyi kooperációra, legalábbis a társadalmi és közpolitikai elit hozzáállása alapján, de a perifériák függősége ezt az esélyt a központokhoz képest még hamarabb felszámolja.

Jegyzetek

- 1 256/2021. (V. 18.) kormányrendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 2 A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről
- 3 Decentralizált területfejlesztési és önkormányzati fejlesztési előirányzat (zárójelben az ábrákon alkalmazott rövid elnevezés):
 - Területfejlesztési célélőirányzat (TFC) / Terület- és régiófejlesztési célélőirányzat (TRFC)
 - A helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatása - Területi kiegyenlítést szolgáló támogatás (TEKI)
 - A helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatása - Céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE)
 - Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása (TEUT)
 - A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása (LEKI)
 - Települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek támogatása (TEHU)
 - Térség- és település-felzárkóztatási célélőirányzat (TTFC)
 - Kistérségi Támogatási Alap (KITA)
 - Vállalkozási övezetek támogatási célélőirányzata (VÖC).

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Ágh, A. (2019): *Declining Democracy in East-Central Europe: The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Edward Elgar, Cheltenham
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (2006) (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag, Wiesbaden
- Bache, J., Andreou, G., Atanasova, G., Tomsic, D. (2011): Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. *Journal of European Public Policy*, 1., 122–141. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520884>
- Bachtler, J., McMaster, I. (2008): EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Government and Policy*, 2., 398–428. <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bauer, M.W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., Becker, S. (eds.) (2021): *Democratic Backsliding and State Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press, Cambridge DOI: 10.1017/9781009023504
- Bernhard, M. (2021): Democratic Backsliding in Poland and Hungary. *Slavic Review*, 3., 585–607. DOI: 10.1017/slr.2021.145

- Bevir, M. (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London
- Boda Zs. (2020): *Ki dönt? Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014*. Gondolat, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- Bódi F., Böhm A. (2000): *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*. Agroinform Kiadóház, Budapest
- Bódi M. (2021): A jelenlét nélküli jelen(lét)- a hazai pártszervezetek fejlettségének különbségei. *Földrajzi Közlemények*, 3., 233-248 <https://doi.org/10.32643/fk.145.3.4>
- Böhm A.(2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Agroinform Kiadóház, Budapest
- Charron, N. (2016): Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In: Piattoni, S., Polverari, L. (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham, 92-104.
- De Vries, M. S. (2002): Interactive Policy-Making in Local Governance: An International Comparison. In: Bovaird, T., Löffler, E., Parrado-Diez, S. (eds.): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Nomos, Baden-Baden, 91-107.
- Finta, I. (2023): Comments on the European Court of Auditors' Special Report on the Leader Programme. *European Countryside*, 2., 328-345. <https://doi.org/10.2478/euco-2023-0018>
- Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (eds.) (1998): *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London
- Horváth Gy. (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London
- Kabai G., Szabó P. (2016): A hazai fejlesztéspolitika és térszervezés kapcsolódásának változása az Európai Unió csatlakozás tükrében. *Közép-európai Közlemények*, 1., 7-21.
- Kákai L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Századvég Kiadó*, Budapest
- Kovács I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás. In: Bódi F. (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, 13-129.
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum. MTA Társadalomtudományi Központ (Sociológiai Intézet), Budapest
- Lago, I., Lago-Peñas, S., Martínez-Vazquez, J. (2020): Decentralization after the great recession: Fine-tuning or paradigm change? *Regional Studies*, 7., 877-880. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1711878>
- Levi-Faur, D. (2012): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest - Pécs
- Medve-Bálint, G. (2018): The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 2., 218- 238.
- Moodie, J.R., Salenius, V., Wøien Meijer, M. (2021): Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy, *Regional Studies*, DOI:10.1080/00343404.2021.1966404
- Nagy E., Timár J., Nagy G., Velkey G. (2015): A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, 1., 35-53. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2680>
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest - Pécs
- Pálné Kovács I. (2019a): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3-19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács I. (2019b): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái*. Dialóg Campus, Budapest - Pécs
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215-240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Piattoni, S., Polverari, L. (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York
- Táll É. (2000): Lokalizáció, önkormányzatok, a helyi vezetők szerepe a gazdasági és politikai rendszer átalakításában. In: Táll É. (szerk.) *Az új demokrácia önkormányzati vezetői*. MTA PTI
- Timár J., Keller J., Kovács K., Virág T. (2021): Tér és társadalom a térbeli igazságosság koncepciójának perspektívájából. Szerkesztői előszó. *Tér és Társadalom*, 4., 3-20. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3399>
- Tocqueville Research Center (2004): *A magyar polgármesterek: európai összehasonlításban*. <http://www.helyidemokracia.hu/eupolgi/polgicelok.html> (Letöltés: 2023. 02. 10.)

- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg
- Torre, A. (2022): Smart development for peripheral areas. A never-ending story? *Tér és Társadalom*, 3.,10-28, <https://doi.org/10.17649/TET.36.3.3423>

Jogszabályok, dokumentumok

- A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
- A 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet
- A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény
- A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról szóló 1612/2016. (XI. 8.) Korm. határozat
- Az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény
- A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996-2008) – Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium http://www.terport.hu/webfm_send/15_1_tf_2009_hazai_tfejl_tam_19962008_i_iii_osszefoglalo.pdf_%3B (Letöltés: 2023. 02. 10.)
- Baranya Megyei Önkormányzat - Baranya megye Integrált Területi Programja (2020) – <http://www.baranya.hu/dokumentum/808>
- Baranya Megyei Önkormányzat – Baranya Megyei Területfejlesztési Kon koncepció (2030) <http://www-baranya.hu/dokumentum/1284>