

Pálné Kovács Ilona\*

## A kormányzás és a fejlesztéspolitika kölcsönhatásai

### I. Bevezetés

Az ún. fejlesztő állam kérdésköre különösen fontos azokban az országokban, ahol a gazdaság ezer szállal kötődik az állam újraelosztó politikájához, illetve, ahol az átfogó méretű és mélységű modernizáció túlnyomórészt nem hazai, hanem európai uniós forrásokból finanszírozzódik. Kitétetett figyelem kell, hogy irányuljon a kormányzás teljesítményére abból a szempontból, vajon mennyiben járul hozzá a gazdaság teljesítményéhez, illetve milyen mértékben képes a fejlesztési forrásokat hatékonyan felhasználni. Itt nem csupán az uniós források abszorpciók képességéről van szó, hanem arról, hogy a támogatások felhasználása valóban hozzájárul-e az ország hosszabb távon fenntartható, versenyképességet garantáló fejlődéséhez.

Kétségtelen, hogy a kormányzatoknak egyszerre kell megfelelniük sok szempontból egymásnak ellentmondó követelményeknek. A politikai legitimációs szükséglet révén demokratikusan és átláthatóan kell képviseletet és részvételt biztosítani a polgároknak, a jóléti gondoskodó, szolidáris értékrend alapján pedig méltányosan, de egyben hatékonyan kell megszervezni a közszolgáltatásokat, s ugyanakkor mindkét funkciót megalapozandó, elő kell segíteni a nemzetgazdaság versenyképességét. Különösen a gazdasági válság és a kohéziós források felhasználásával kapcsolatos kritikák támasztják alá azt a felismerést, hogy a nemzetgazdaságok teljesítménye mellett az Európai Unió versenyképességét is alapjaiban befolyásoló tényező a kormányzás minősége, s hogy a liszaboni célok végrehajtásában a korábbiakhoz képest, sokkal nagyobb energiákat kell fordítani a nemzeti és az uniós kormányzatok igazgatási teljesítményére.<sup>1</sup>

Az előadás a fejlesztéspolitika és kormányzás általános összefüggéseinek áttekintését követően azt vizsgálja, hogy a magyar kormányzati rendszer, illetve az uniós strukturális alapokat kezelő intézményrendszer

---

\* Dr. Pálné Kovács Ilona, DSc, egyetemi tanár, Bölcsészettudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem, tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs

<sup>1</sup> Wolfgang Dreschler: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. Halduskultur 2009. 10. sz. 6-22. o.

mennyiben tudott megfelelni a fejlesztő állam funkciókból következő új kihívásoknak.

## **II. Fejlesztéspolitikai és kormányzási ciklusok**

A regionális különbségek kezelése a második világháborút követően jelent meg önálló közpolitikai célként, de évtizedekig elsősorban a központi kormányzat támogatásaiban merült ki. A regionális politikai modellváltás Nyugat-Európában a hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján következett be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a központosított támogatási rendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. Ebben az időszakban válik meghatározó jelentőségűvé több európai országban az EU Strukturális Alapjaira épülő kohéziós vagy struktúra politika, amely általában a kormányzási rendszer regionalizálása irányába hatott. A paternalista hierarchiára épülő központosított támogatáspolitikát helyébe a helyi gazdasági erőforrásokat is mozgósító horizontális partnerség lépett. A „regionalizált” fejlesztési politika egyrészt a regionális szintet erősítette, másrészt a hierarchikus, elosztási és bürokratikus tervezési eszközrendszerrel szemben a politikai érdekiegyenlítést, partnerséget és helyi proaktivitást a New Public Management (NPM) eszközeivel. Kutatások sora indult az új szervezetek, fejlesztési ügynökségek közötti hálózatok értelmezésére, amelyeknek személyzete az egyes országok közszektorában markáns arányt képvisel.<sup>2</sup>

Ebben az új modellben ártértékelődött a döntéshozásban érintett szervezeti kör, így a helyi, regionális gazdasági és társadalmi érdekcsoportok szerepe is. Az elsősorban stratégiai tervező kormányzat konszenzusképző és konfliktusfeloldó, a helyi forrásokat bevonó képességét kellett növelni, a gazdasági piaci szereplők, a munkavállalók és a lakóhelyi közösségek érdekképviseleti lehetőségek biztosításával. Ebben, a már részben kölcsönös kapcsolatokkal, reciprocitással jellemezhető fejlődési korszakban zajlott le a középszintű decentralizáció, regionalizáció és a társadalmasítás, partnerség egymást támogató folyamata. Ezt a jelenséget a government-governance váltással szokás leírni. Ehhez a fejlesztési modellhez köthető a pénzügyi föderalizmus eszméje is, a közjavak decentralizáltabb elosztásának alkalmazása, vallva, hogy a pusztán intézményi reformok, elosztási reformok nélkül aligha lehetnek sikeresek.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ash Amin – Nigel Thrift (eds.): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford 1994.

<sup>3</sup> Horváth M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. Tér és Társadalom* 2008. 1. sz. 125-141. o.

A második ezredfordulón a gazdaságpolitikai orientációban bekövetkezett fordulat, a lisszaboni célok nyomán, a versenyképesség és kohézió arányai eltolódnak, az előbbi javára. Az EU regionális politikájában a 2007-tel kezdődő programozási periódusban a kohéziós politikai célok közé beemelték a versenyképességet, s ezzel óhatatlanul a dinamikus városi térségek kerültek az érdeklődés fókuszába. Ezzel szoros összefüggésben a középszintű kormányzatok, régiók mellett (helyett) különös figyelem irányul a nagyvárosi térségekre, azok adminisztratív integrációs kapacitásának fejlesztésére. A nagyvárosi kormányzatok jelentős része azonban nem mutatott intenzív érdeklődést az integrációs és kezdeményező szerep vállalása iránt, amelyhez az is hozzájárult, hogy a középszintű önkormányzatok és a metropoliszok összekapcsolásának problémájára a közigazgatási, urbanista szakma sem tudott általánosan alkalmazható modellekkel szolgálni.<sup>4</sup> A városok felértékelődő szerepe lényegében a szintekbe, hierarchiába szerveződő közigazgatással szembeni „horizontális, hálózati” kihívás, ami párosul a közszektor mellett már a korábbi korszakban is megjelent nem közhatalmi „horizontális partnerekkel”. Ezek az elmozdulások azonban még nem vezettek a területi kormányzás alapvetően szintekbe szerveződő modelljének gyökeres átalakulásához, és a neoliberais állami modell feladásához sem.<sup>5</sup>

A pénzügyi-gazdasági válság és a nyomában fellépő gazdasági, társadalmi feszültségek nyomán azonban megjelentek a kormányzással szembeni új kihívások. A neoliberais gazdaságfelfogás kudarc hatására a horizontális partnerségi és piaci elemekkel operáló „governance” kritikája hozzájárult sok országban a klasszikus képviselői demokrácia és a bürokrácia neoweberiánus visszatéréséhez. Az egyre markánsabb kritikák arra alapoznak, hogy elmaradtak a neoliberais modelltől várt sikerek mind a gazdasági teljesítményben, mind a területi különbségek csökkentésében, mind pedig az olcsóbb és professzionálisabb állam megteremtésében. A lassan áttekinthetetlen hálózati, partnerségi rendszer veszélyezteti a közösségi, választott intézmények szerepét. Más kérdés, hogy a kritika nem vezetett a korábbi „neoliberais” kormányzási vívmányok teljes elvetéséhez, különösen, ami a partnerséget, rugalmasságot, költségérzékenységet illeti.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Leo van den Berg – Erik Braun – Jan van der Meer: The organising capacity of metropolitan regions. *Government and Policy* 1997. No. 3. 253-273. o.

<sup>5</sup> Tosics Iván: Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. *Külföldi példák és hazai relevancia. Tér és Társadalom* 2008. 1. sz. 3-27. o.

<sup>6</sup> Dreschler: i.m. 6-22. o.

A válság területi szintű kormányzásra gyakorolt hatása egyelőre nehezen mérhető, mindenesetre vannak jelek egyes országokban a recentralizációra, a helyi önkormányzatok válságát „kezelő” költségvetési megszorításokra. A régiók pozícióvesztése már a korábbi uniós programozási periódusban is érzékelhető volt a nélkül azonban, hogy helyüket a városok és hálózataik elfoglalhatták volna. Sajátos vákuumhelyzet keletkezett tehát, amelyet a válság kezelésére hivatkozó központi kormányzatok könnyen használhattak terjeszkedésre.

Kétségtelen, hogy az állam, a központi kormányzat nem attól „jó”, ha omnipotens, hanem, ha helyzetbe hozza a feladat ellátására előzetesen alkalmassá tett szereplőket, autonómiákat. A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése jelentős kockázatokat hordoz. Miközben átmenetileg válasz lehet az államadósság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a társadalmi bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió nyújtotta stabilitást.

A fejlesztési és kormányzási ciklusok váltakozása gyakran a térbeli léptékek váltásához vezetett, jellemzően a régiók megerősödéséhez. A regionalizáció nem jelentett mindenütt totális területi reformot, az alkalmazkodás, modernizáció nem mindig vezet földrajzi értelemben vett strukturális változáshoz. Ennek ellenére Európában, az utóbbi évtizedekben tény, hogy a területi közigazgatás térbeli léptéke, a szintek száma és mérete tekintetében jelentős, hatalomszerkezeti értelemben is jelentős változások következtek be. A reformok sorában meg kell különböztetni az ún. modernizációs (top down) és a politikai (bottom up) regionalizmust. A modernizációs területi reform stratégiáját többnyire a központi állam alakítja ki, ami esetenként decentralizációval is párosulhat, szép számmal vannak olyan országok, ahol a közigazgatási térkép változatlan, de a régi földrajzi keretek között erős decentralizáció következett be, és olyanok is, ahol a térkép átrajzolása mit sem változtatott a hagyományos centralizált kormányzási modellen.<sup>7</sup> A reformok indíttatásának és következményeinek a sokszínűsége azt igazolja, hogy a regionalizmust nem lehet receptre felírni, sem a lépték, sem a tartalom, státusz tekintetében nincs egyedül üdvözítő megoldás. Önmagában a térkép átrajzolása nem feltétlenül vezet valódi decentralizációhoz, a

---

<sup>7</sup> Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA, Belügyminisztérium, Budapest 2005.

nagyobb lépték szolgálhatja a központi kormányzat centralizációs/modernizációs törekvéseit, mint ahogy a régi földrajzi keretek között is sor kerülhet megújulásra és decentralizációra. A hatékony térbeli kormányzás nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a kormányzás innovációjáé azokban a terekben, amelyek a leginkább relevánsak az emberek életkörülményei és a gazdaság működése szempontjából.

A kormányzás modellje és a területi egyenlőtlenségek összefüggése szakmailag vita tárgya, nem egyértelmű, s különösen nem feltétlenül a regionális decentralizáció irányába mutat. Sokak véleménye szerint a decentralizáció inkább felerősíti a regionális különbségeket, ellene hat a területi (társadalmi) igazságosságnak, mert a (nemzeti) szolidaritással szemben inkább a régiók, terek közötti verseny érvényesül.<sup>8</sup> Mások viszont az inkluzív, a kiegyensúlyozottabb, a belső erőforrásokra épülő növekedés feltételül szabják a helyi kormányzást.<sup>9</sup>

### III. Az EU kohéziós politikájának hatása a kormányzásra

Európában az ún. európaizáció, a tagállamok kormányzási rendszerei közeledésének egyik legfontosabb mozgatórugója a regionális politika volt,<sup>10</sup> amelyhez a nemzeti kormányok különösen két vonatkozásban igazodtak. A regionális politikai döntéshozás alapvető elve az Európai Unióban a *partnerség*, amelynek érvényesítését az unió Strukturális Alapokról szóló szabályozása kötelezővé teszi. A partnerségi intézmények rendkívül változatosak, de a lényegük az, hogy a döntéshozás, de legalább is a döntés előkészítés kilép a hagyományos közhatalmi szférá-

---

<sup>8</sup> Ian Gordon: Territorial competition. In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 2011. 30-43. o.; Krisztina Varró: Reconsidering the English question as a matter of democratic politics and spatial justice. Environment and Planning C. Government and Policy. 2012. 30/1 29-46. o.

<sup>9</sup> Diane Perrons: Regional disparities and equalities: Towards a capabilities perspective? In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 59-74. o.; Ivan Turok: Inclusive growth: meaningful goal or mirage? In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 74-87. o.; Franz Tödtling: Endogenous approaches to local and regional development policy. In Andy Pike – Adrés Rodríguez-Pose – John Tomaney (eds): Handbook of Local and Regional Development. Routledge, London and New York 333-344. o.

<sup>10</sup> Ian Bache: The Politics of European Union Regional Policy. Sheffield Academic Press, Sheffield 1998.

ból, sajátos korporatív érdekegyeztetési formákat és mechanizmusokat intézményesítve. Ezek a mechanizmusok rendkívül változatosak, s jelentős mértékben magukon hordják az adott állam kormányzási, politikai rendszerének jellemzőit.<sup>11</sup> Az európai regionális politika a támogató-sok regionális (NUTS) rendszerű allokálásával és a többszintű kormányzási rendszer kiépítésével<sup>12</sup>, a régiók Strukturális Alapok feletti döntéshozásba történő beemelésével hozzájárult a középszintű kormányzás földrajzi határainak átalakulásához is. A NUTS2-es régiók kialakítása azonban, újra hangsúlyozzuk, nem vezetett mindenütt strukturális reformokhoz és decentralizációhoz sem.

A konkrét uniós elvárások, eljárási szabályok egyébként kevésbé vonatkoznak a nemzeti „policy formálás” mechanizmusára, sokkal inkább a Strukturális Alapok konkrét menedzsmentjét, az eljárási, szervezeti követelményeket fogalmazzák meg. A nemzetállamoknak viszonylag széles mozgástere van az irányítási rendszer formálásában, az intézményrendszer kiépítésében.

Az uniós regionális politika különböző ciklusaiban megállapíthatóak bizonyos kormányzási törvényszerűségek. A hetvenes évektől a nyolcvanas évek végéig erős nemzeti centralizáció volt jellemző, s az alapvetően újraelosztási döntésekhez a központi kormányok nem voltak be sem vertikális (területi) sem horizontális (szektorális) partnereket. A regionális decentralizáció a kilencvenes évtizedben következik be a „régiók Európája” virágkorában, s ezt kísérte a profit és nonprofit szektorral való partnerségek kiépítése. Az ezredfordulót követően azonban megindult egyfajta visszarendeződés. A 2000-rel indult programozási periódusban az osztott felelősség elve alapján a nemzetállami kormányok, megnőtt felelősségükre hivatkozva, nemcsak a Bizottsággal szemben szereztek nagyobb mozgásteret, hanem sok országban a régióikkal szemben is, amennyiben saját kezükbe vették az alapok feletti rendelkezést, s a regionális szintek inkább a végrehajtási feladatokat kapták. Különösen markáns centralizáció vált jellemzővé a 2004-et követő bővüléssel. Az új tagállamok strukturális alapokat kezelő intézményi modellje szélsőségesen centralizált. A regionalizáció európai tapasztalatai tekintetében a kelet-európai reformok inkább kudarcokat hoztak, hozzájárulva az „új regionalizmussal” kapcsolatos általános elbizonyta-

---

<sup>11</sup> Tavistock Institute 1999: The thematic evaluation of the partnership principle

<sup>12</sup> Kaiser Tamás: Önálló megyei fejlesztéspolitikai lehetőségei és perspektívái. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): Európába megy a megye. Konferenciakötet, Pécs 2009.

lanodáshoz.<sup>13</sup> A 2007-2013 közötti programozási periódus, mint említettük, a versenyképesség és a városok oldaláról hozott kihívást, változásokat igényelve a városi kormányzásban, a városi hálózatok intézményesítésében egyaránt, s egyben választ igényelve a korábbi többszintű kormányzás rendszerében elfoglalandó helyük kérdésére.<sup>14</sup> A regionalizmus szempontjából akár fossziliának is tekinthető az a nemrég megjelent tanulmány, amelynek címe kifejezetten azt üzeni, hogy a „Regional governance matters”. Azonban a 172 régióra kiterjedő empirikus felmérés a kormányzás minősége és a regionális decentralizáció között nem talált szignifikáns kapcsolatot, ugyanakkor azt is alátámasztották az eredmények, hogy a fejletlen régiók felzárkózásának egyik fontos biztosítéka lehet a kormányzás minőségének növelése.<sup>15</sup>

A kelet-közép-európai rendszerváltó országok a regionális decentralizáció tekintetében, néhány kivételtől eltekintve (Lengyelország) általában fáziskésésben vannak, önkormányzataik feladat ellátási modellje, a központi és területi felelősség-megosztás aránya, sőt a földrajzi határok sem stabilizálódtak. Az igazi rendszerváltás ezen a téren lényegében napjainkban zajlik a költségvetési restriktciók szorításában, illetve a rendszerváltás eufóriáján túljutva. A válságba jutott önkormányzatok konszolidálása gyakran erős központi állami terjeszkedést, beavatkozást váltott ki a közszolgáltatási feladatok megszervezésében, a finanszírozási rendszerben, bár már korántsem annyira markáns a dichotómia a nyugati és keleti országok válság alatti viselkedésében.

#### **IV. A fejlesztéspolitika kormányzása Magyarországon**

Hasonlóan a többi újonnan csatlakozó országhoz, a kormányzás modelljének és léptékének az átrendeződése az uniós csatlakozás követelményeihez való igazodás jegyében zajlott Magyarországon. Az ún. kondicionalizmus jegyében a csatlakozó országok mozgástere az uniós elvárásoknak való megfelelésben sokkal kisebb volt a korábbi tagállam-

---

<sup>13</sup> James W Scott (ed.): De-coding New Regionalism. Franham, Ashgate 2009.; Anwen Elias: Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. Regional and Federal Studies. 2008. 5. sz. 483-493 o.

<sup>14</sup> Faragó László: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom 2006. 2. sz. 83-102. o.

<sup>15</sup> Nicholas Charron – Victor Lapuente – Lewis Dijkstra: Regional Governance Matters: A Study on regional Variation in Quality of Government within the EU. Working Papers. DG Regional Policy, European Commission 2012

okhoz képest<sup>16</sup> és egyébként is a kormányzó elitet erősen alkalmazkodó, külsődleges mintakövető attitűd jellemezte, mert könnyebb volt kész mintákat átvenni, mint a saját utat megtalálni. Mindez előre vetítette, hogy a partnerség és a regionális decentralizáció, mint a kohéziós politikából következő kihívás, a magyar területi kormányzás rendszerét és közvetlenül érinteni fogja.

A csatlakozást már jó előre előkészítendő 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény alapelveiben egyszerre kívánta szolgálni a versenyképességet, a fejlett térségek erőforrásainak kihasználását és a területi kiegyenlítést. Miközben konszenzus alakult ki, hogy a nagyrégió a fejlesztéspolitika ideális színtere,<sup>17</sup> a régiót a gazdasági versenyképesség vonatkozásában akkortájt még sem mozgósítottuk. A helyzet nem sokat változott az uniós csatlakozással sem, ami pedig a rendelkezésre álló források tekintetében paradigmaváltást eredményezhetett volna. A fejlesztési prioritások, és a rájuk épülő forrásallokáció jellemzően ágazati szemléletű, a maradék elvű regionális operatív programok nem voltak képesek az ágazati és területi szempontokat szinergiákba szervezni. A Strukturális Alapok ugyan az ország számára óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon – úgy tűnik – mégsem járultak igazán hozzá sem a területi különbségek enyhítéséhez.

Nem sokat tanultunk az uniós programozási kultúrából sem. A tervezés egyik oldalon hiperaktivitást mutat, amennyiben nemzeti és uniós, ágazati és területi stratégiák, koncepciók, tervek, programok, akciótervek megszámlálhatatlanul és koordinálatlanul születnek, ugyanakkor alig kérhető számon a tervek végrehajtása, illetve végre nem hajtása, szinergiája, a forráselosztás tudatossága, vagy patronázs technikája.

Az uniós források nem voltak képesek a kormányzás szervezetrendszerét sem modernizálni. Az apparátusok ugyan átalakultak, megjelent az „ad hoc vagy projektokrácia”,<sup>18</sup> ügynökségi típusú szervezetek jutottak jelentős közösségi források feletti döntési kompetenciához (gondoljunk az uniós támogatások egésze felett rendelkező Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre), ezzel párhuzamosan azonban eleinte gyenge volt a pénzügyi

---

<sup>16</sup> James Hughes – Gwendolyn Sasse – Clair Gordon: Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. Palgrave. Macmillan 2004.

<sup>17</sup> Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége. MTA RKK, Pécs 2006

<sup>18</sup> Kovách Imre: Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás. In Bódi Ferenc (szerk.): A területfejlesztés útjai az Európai Unióban. MTA PTI, Budapest 2008. 13-129. o.

és törvényességi ellenőrzés, s ha ebben a helyzet idővel javult is, a források hatékony, fenntartható célok érdekében történő felhasználásának őszinte értékelése lényegében máig hiányzik.

Ad hoc kormányzási ötletek nyomán intézmények (fejlesztési tanácsok, ügynökségek, bizottságok, hivatalok) tucatjai születtek, majd szűntek meg. A nemzeti, majd az uniós fejlesztéspolitikai intézmény és eszközrendszer szélsőségesen instabillá vált, mind a kormányzaton belüli helyét, mind az alkalmazott eljárásokat, módszereket, költségvetési elosztási arányokat tekintve.

A középszintű decentralizáció alkalmas szintjével/léptékével kapcsolatos két évtizedes hezitálás egy szélsőségesen centralizált kormányzási modellt konzervált, a másik oldalon pedig egy szintekre és kvázi szintekre széttagolt területi dzsungelt kreált. A hagyományos megyei területi beosztás ugyan megmaradt a közigazgatási, igazságszolgáltatási és jórészt a nem kormányzati (civil és gazdasági) intézményrendszerben is, ennek ellenére a politikai, képviselői rendszer leggyengébb láncszeme maradt. A fejlesztéspolitikában kreált fejlesztési tanácsok, és munkaszervezetek sorsa jól visszatükrözi a „rescalinggel” kapcsolatos dilemmákat. A kistérségben, megyében és régióban párhuzamosan létrehozott intézmények 1996 óta folyamatosan rivalizáltak egymással, attól függően, hogy a jogalkotó hogyan formálta a státuszukat, kompetenciáikat és különösen a forrásaikat. A versenyt látszólag a regionális szint nyerte, ám az uniós csatlakozást követően létrehozott központosított fejlesztéspolitikai irányítási rendszer (központjában a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel) hamar kiütötte a nyeregből a régiókat, hiszen a nemzeti fejlesztési források minimálisra zsugorodva, nem képesek önálló regionális politikát megalapozni, a regionális fejlesztési ügynökségek kapacitásainak döntő részét a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kiszolgálása köti le a strukturális alapokkal kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátásában.

Hiába fogalmazódott meg az átfogó önkormányzati területi reform szándéka is szinte évről évre, ciklusról, ciklusra, a hatalom homokóra szerkezete megmaradt. A 2002-ben és 2006-ban kormányprogram szintjén megfogalmazott regionális reform alapos előkészítés, következetes konszenzuseresés hiányában ugyancsak kudarcot vallott. A versengő három NUTS egység a területi kormányzásban lényegében nem tudott megszilárdulni és pozíciót szerezni, ezért a központi szint befolyásolása a strukturális alapok feletti döntésekben is minimális volt.

A kormányzati rendszer nem tudott megbirkózni az uniós kohéziós politikában elvárt partnerség elvével sem. A regionális fejlesztési tanácsok partnerségi, korporatív szervezetek, amelyek a törvény erejénél fogva nyújtanak lehetőséget különböző szereplők fejlesztés politikai részvételére. A fejlesztési tanácsok összetételének szabályozása már önmagában is tanulságos, hiszen a törvényhozó kezdeti nagyvonalúságát idővel felváltotta a forráselosztási döntéshozásban egyébként eléggé jellemző kizorító magatartás. Az 1996-ban még a gazdasági kamaráknak és a munkavállalói érdekképviseleteknek helyet adó tanácsok 2004-re tisztán közjogi szereplők szűk koalíciós intézményévé váltak. A képet még tovább sötétíti, hogy ezek a szereplők nem rendelkeztek világos felhatalmazással és kötődéssel, a kistérségi, megyei, nagyvárosi önkormányzatokat képviselő választott politikusok pártkötődései, lokálpatriotizmusa mellett a központi kormányzatot képviselő minisztériumi delegáltak is sokkal inkább pártkáderek, semmint egy-egy ágazat szakracionális szempontjait megtestesítő hivatalnokok voltak. A regionális fejlesztési tanácsokba sűrített, a kormányzati szinteket, ágazati szektorokat, lokalitásokat magába foglaló érdekcsoportok koalíciós mechanizmusai aligha mutattak szabályszerűségeket, s nem járultak hozzá a helyi tudások és erőforrások becsatornázásához sem.

Látszólag, ha az uniós források kedvezményezett körét vizsgáljuk, akkor a helyi önkormányzatok voltak a nyertesek, kérdés, hogy ez hozzájárult-e a térségek gazdasági erejének növekedéséhez, vagy a kormányzati teljesítmény javulásához? Nálunk a helyi önkormányzatok központi újraelosztásnak való kiszolgáltatottsága, szegényes eszközrendszere<sup>19</sup> már önmagában nehezíti a tartós helyi fejlesztési koalíciók kialakulását, amit még inkább destabilizál a helyi gazdaság gyökértelensége vagy hiánya. A fejlesztési koalíciók instabilitása, klikkező egyéni haszonelvűsége, a polgármesterek közösségi infrastrukturális beruházásokban való érdekeltsége, így korlátozta, hogy a települést, tágabb térséget a leginkább segítő fejlesztési célokra koncentráljanak az uniós forráselosztás során.

Bruszt László a döntéshozásban való mozgástér és szabályrendszer alapján különböztet meg 1) hierarchikus centralizált, 2) bevonó centralizált, 3) némileg decentralizált hierarchikus és 4) hálózati típusokat a regioná-

---

<sup>19</sup> Mezei Cecília: A települések versenyképességét befolyásoló helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat Magyarországon. In Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége 2006. MTA RKK, Pécs 2006. 413-443. o.

lis fejlesztéspolitikában.<sup>20</sup> A magyar leginkább a 3. típusú volt azonosítható 2010-ig, s mint majd látjuk, 2010 után pedig az 1-es típusúhoz kerül a legközelebb. A fejlesztéspolitika az uniós csatlakozás jegyében először lényegében kimozdult a központi kormányzási szintről, bizonyos decentralizációs elemeket mutatott, amennyiben a középszinten, különösen a régióban működött intézményeket, amelyek némi mozgástérrel, kompetenciával rendelkeztek. Ugyanakkor még ebben az időszakban is a lényege maradt az erős hierarchia, a modell végletesen egyszektorú volt, a közhatalmi szereplőkön túl nem volt képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalább is nem tartós, stabil koalíciók formájában. A fejlesztő állami szerepvállalás tehát Magyarországon nem párosult a fejlesztési koalíciókkal, és lényegében a régiókkal sem. Különösen kritikus tehát a kérdés, hogy vajon mi következik a következő programozási periódusban?

#### **V. A visszalendülő inga. Esélylatolgatás a jövőre nézve**

Az előbbiek fényében nem véletlen, hogy 2010-ben a hatalomra került kormány a regionalizációt levette a napirendről. A 2010-es kormányváltás óta a hazai kormányzás közjogi modelljében jelentős változások zajlottak le, szorosan kapcsolódva a korábbihoz képest totálisan más kormányzási filozófiát tükröző új alkotmány elfogadásához. A modellváltás természetesen érintette a kormányzás térbeli szerkezetét is. A megyei kormányhivatalok megszervezése, az új önkormányzati törvény, a megyei önkormányzatok adósságának „konszolidálása”, a járásokról szóló törvény, a területfejlesztési törvény módosítása mind olyan elemek, amelyek drámai változásokat hoztak. A változások lényege, hogy megszűntek a regionális léptékű intézmények mind a közigazgatásban, mind a fejlesztéspolitikában. A megyék rehabilitálása lényegében a kormányzatnak alárendelt államigazgatási szervezeti szektor, a kormányhivatalok rendkívüli megerősítésével zajlott le, míg a megyei önkormányzatoknak valóban csak morzsák jutottak. A megyei kormányhivatalok funkció bővülése nyomán olyan méretű és erős felhatalmazású szervezetek jöttek létre, amelyek gyakorlatilag átvették a területi kormányzás integráló, vezérlő funkcióját, ami 20 éve hiányzik a magyar kormányzati rendszerből. Egyetlen szépséghibája a modellnek, hogy ezt a funkciót a központi hatalom képviselőjében gyakorolják. A

---

<sup>20</sup> László Bruszt: Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging patterns of Regional developmental Governance in the New Member States. *Regional and Federal Studies*, 2008. 1. sz. 629-637. o.

regionalizáció elbukott kísérlete nem csak arra példa, hogy identitás és valódi decentralizáció, helyzetbe hozás nélkül a belső földrajzi határok tologatása nem vezet eredményre, hanem arra is, hogy a nemzetközi/globalis befolyás, hatás nem szolgál másolás, hanem aktív tanulás eredményeként jelenthet valódi hozzáadott értéket.

Tény, hogy a magyar kormányzati rendszer ezeréves öröksége a centralizáció, amellyel a szakítás közjogi értelemben a rendszerváltáskor elfogadott önkormányzati törvénnyel következett be. A kilencvenes évtized elején még a politikai feltételek is kedveztek a decentralizációnak, a politikai elit normatív értéknek tartotta az önkormányzati autonómiát, egyben a politikai karrier kezdeti szakaszának is. A választott önkormányzati modell azonban már a kezdetekkor magában hordozta a felhatalmazni- képessé tenni ellentmondást. Az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet, a középszint szinte teljes hiánya megakadályozta, hogy a decentralizáció előnyei érvényesülhessenek. Nem véletlen tehát, hogy az elmúlt húsz év közigazgatási területi reformkezdeményezésekkel, vitákkal volt jellemezhető. A méret, lépték, szintek, határok körül zajló kísérletek (ahogy Baldersheim, Rose, fogalmazott<sup>21</sup> a „területi választás politikája”) sajátos eredményt produkáltak. Létrejöttek új szintek, földrajzi egységek, kialakultak területi hálózatok, de mindez inkább recentralizációhoz, exkluzív hálózatosodáshoz vezetett,<sup>22</sup> az önkormányzatok kifejezetten pozíciót vesztek az újraelosztásban, eljutva a konszolidáció elodázhatatlan kényszeréig, de meggyengült a pozíciójuk a politikai hatalomban is. Az önálló döntésekre, valódi választásokra, jó minőségű szolgáltatások megszervezésére képtelen önkormányzatok a központi (uniós) forráselosztás mindenkor aktuális sémáihoz alkalmazkodtak, hozzá kell tenni, meglehetősen virulens túlélési képességet kifejlesztve, hasonlóképpen a civil szektorhoz.<sup>23</sup> A reform cikkcikkok közben felemésztették a helyi tudásokat, a kiszámíthatóságot és a bizalmat. Ilyen erőviszonyok között a centralizációnak szinte nincs alternatívája, különösen általános válság idején, bár meg kell jegyezni, a központi kormányzat maga sem teljesített jól az elmúlt húsz évben, ezért a centralizációs ambíció is megalapozatlannak tűnik. A legutóbbi kormányzati

---

<sup>21</sup> Herald Baldersheim – Lawrence E. Rose (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave, Macmillan, Haundmills, New York 2010

<sup>22</sup> Pálné Kovács Ilona (szerk): *A politika új színtere a régió*. Századvég Kiadó, Budapest 2009

<sup>23</sup> Kákai László: *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs 2009

reformok a területileg vak és érzéketlen, „erős állam” koncepcióját követik. Kétségtelen tény, hogy a jelenlegi kormány hivatkozhat a korábbi területi reformok kudarcaira. Területi és társadalmi tőke, támogatás, kohézió nélkül valóban nem lehet a decentralizációt kikényszeríteni, a felvilágosult abszolutista területi reformok legfeljebb ésszerű dekoncentrációt eredményeznek, hatalmpolitikai innovációt nem.

Nem szabadna megspórolni azonban az alapos mérlegelést, hogy a decentralizáció ígéretes politikai áttörése után helyes-e visszatérni-e a régi, „bevált” centralizáció útjára. A decentralizáció törlése a kormányzási újítások eszköztárából elhamarkodott lépés volt. Megtanulhattuk az elmúlt húsz évben, hogy nem divatokat kell követni, kész sémákat átvenni, hanem saját körülményeinket kell megismerni, és saját megoldásokat kell kidolgozni. Sem a közszolgáltatások, és a jóléti rendszerek átfogó reformja, sem az önkormányzatok pénzügyi krízishelyzete, sem az uniós kohéziós források abszorpciójának célja nem lehet elegendő ok az erős államosításra és centralizációra. Arról nem is beszélve, hogy az önkormányzatok alacsonyabb teljesítményének okait is alaposabban szemügyre kellene venni, hiszen a kondíciók folyamatos romlása, a változó közpolitikai irányok maguk is akadályozták a helyes alkalmazkodást, illetve előidézték az önkormányzatok eladósodását. Az újabb erős irányváltás okozta veszteségek nagyon nehezen lesznek pótolhatóak.

A jövőbeni fejlesztéspolitika, illetve az uniós források menedzselése szempontjából ugyancsak megfontolandó, milyen kormányzási modell lenne ideális. A régiós intézmények felszámolásából következik, hogy a kormányzat nem számol a jövőben a regionális szinttel. Az új önkormányzati törvény a megyei önkormányzatok rendeltetését lényegében a területfejlesztésben jelöli ki, amit a területfejlesztésről szóló törvény bont ki részletesebben. De talán pontosabb a megfogalmazás, hogy e törvényben továbbra is bennfelejtődtek olyan megyei önkormányzati jogosítványok, amelyeket korábban sem lehetett gyakorolni. Kétségtelen, s ez új elem, hogy a törvény a megyei önkormányzatokat jelentős területi tervezés és tervkoordinációs jogosítványokkal ruházza fel, sőt megemlíti a forráselosztás, illetve az operatív programok végrehajtásában való részvétel lehetősége is. Nagy kérdés azonban, hogy a megyei önkormányzatok szakmai, szervezeti és pénzügyi kapacitásai mire lesznek elegendőek. Sajnos az uniós kohéziós források felhasználásának erősen centralizált hazai intézményi modellje nem sok reménnyel kecsegtet arra vonatkozóan, hogy a központi kormányzat valóban átenged

pozíciókat a következő programozási periódusban a megyék javára, bár elhangzott már a miniszterelnök szájából, hogy a következő programozási periódusban a megyei önkormányzatok a források mintegy 10%-a fölött rendelkeznek majd.

A gyenge megyei kapacitások önmagukban előre vetítik, hogy a strukturális alapok felhasználásában a területi elem továbbra sem lesz hangsúlyos, holott az új programozási periódusra vonatkozó uniós szabályokból arra lehet következtetni, hogy sokkal inkább „place-based” fejlesztéspolitikára lenne az elvárás. Erre utalnak azok az új sémák is, mint az ún. CLLD (közösségvezérelt helyi fejlesztés) vagy elsősorban a városokra szabott ITI (integrált területi beruházások). Kormányzati szempontból tehát nem vagyunk felkészültek az új programozási ciklusra, ez önmagában aggályokra ad okot a források felhasználásának hatékonyságát illetően.