

# A „középszint” Illés Iván munkásságában

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

## BEVEZETÉS

Illés Iván egyike azon kevés regionalistáknak, aki már az uniós csatlakozásra való készülés során nem csak elméleti, hanem praktikus ismeretekkel is rendelkezett az uniós kohéziós politikáról. Évekig dolgozott Németországban egy olyan hivatal alkalmazásában, amelyik a német regionális politikával foglalkozott. Korábbi tervhivatali vezetőként pedig nagyon jól ismerte a tervezés hazai gyakorlatát, kultúráját. Ezekre az ismeretekre nagy szükség volt abban az időszakban, amikor nekünk is aprópénzre kellett váltani az uniós kohéziós politika elveit, filozófiáját, el kellett készíteni a szükséges kormányzati dokumentumokat, terveket, ki kellett alakítani az uniós forrásokat menedzselő intézményrendszert stb. Illés Iván elméleti tudása, párosulva a gyakorlatban szerzett ismereteivel, pragmatikus szemléletével rendkívül hasznos volt az MTA Regionális Kutatások Központjában (RKK) zajló kutatási és kormányzati szakértői, szakmai tanácsadói tevékenység számára.

Mint ismeretes, az RKK a kilencvenes évtizedben, illetve közvetlenül a csatlakozás előtti években több szakértői tanulmányában és a kutatók többségének publikációiban is a regionalizmus mellett foglalt állást, és támogatta a megyéknél nagyobb régiók létrehozására vonatkozó elképzeléseket. Tucatnyi könyv, tanulmánykötet jelent meg az RKK kiadásában, illetve a Dialóg Campus Kiadó gondozásában, amelyek fő üzenete az volt, hogy az ország regionalizálása nem csak az uniós csatlakozástól várható jelentős fejlesztési források felhasználása, hanem a hazai növekvő területi különbségek kezelése okán is ésszerű, sőt szükségszerű reformlépés. Illés Iván is regionalista volt, de nem akármilyen regionalizmusé (Illés 2001a:1), ezt a szemléletet és értéket nem azonosította a NUTS2-es régiók közigazgatási egységként való intézményesítésével. A továbbiakban néhány munkája segítségével bemutatom, hogyan törekedett az elmélet oldaláról megfogalmazott kihívásokat a gyakorlati lehetőségekkel összeegyeztetni.

## REGIONALIZMUS EURÓPAI KONTEXTUSBAN

Illés Iván fent említett cikkében a tőle megszokott tiszta logikával és őszinteséggel mutatja be a régiók és a regionalizáció összefüggéseit, ahogy fogalmazott, egyrészt a tévhitek eloszlatása, másrészt vita kezdeményezése céljából. A téveszmékkel való leszámolás jegyében jelenti ki, hogy az Európai Unió a nemzetállamok szövetségékként jött létre és az is maradt, miközben ebben az időszakban Európa még a „régiók Európája” szlogenjétől volt hangos, nálunk is nagy népszerűségnek örvendő értelmiségi és bizonyos politikai körökben. Rámutatott arra, hogy az 1993-as áttörés

után a régiók megerősítésére irányuló mozgalom sokat veszített a dinamikájából, elsősorban azon országokban, ahol a központi kormányok centralizáló ambíciói nem támogatták a decentralizációt. A szubszidiaritás magasztos elve is homályos maradt, jelenti ki Illés, a Régiók Bizottsága messze nem csak a régiók képviselőiből alakult meg, sőt a településekhez kötődő tagok száma meghaladta a régiókét, és egyébként sem tudott nagyobb hatást gyakorolni az uniós döntéshozókra. Azt is megemlíti, hogy az unió föderatív tagállamainak erős régiói, amelyek helyet kaptak az Európai Tanácsban is, nem vállaltak szerepet a regionális gondolat uniós szintű képviselésében, sokkal inkább saját érdekeik közvetlen érvényesítésére törekedtek.

Hasonló kritikával illette a regionalizmus uniós és nemzeti kohéziós politikára gyakorolt hatását is. A NUTS rendszer bevezetése egyik oldalról valóban hozzájárult a kohéziós politika regionalizálásához, de Illés szerint a Bizottság közvetlen befolyásának érvényesítése ugyancsak a szándékok között szerepelt, ám nem egyforma sikerrel minden tagállamban. Illés már ebben az időszakban látta annak a veszélyét, hogy ahogy a régi úg az új tagállamok sem fogják feltétlenül a közigazgatásukat a NUTS rendszerhez igazítani, és a támogatások elosztásában sem fognak meghatározó szerepet játszani. A forrásfelhasználások sajátosságait elemezve megállapítja, hogy az uniós források túlnyomó részét nem regionalizált célok megvalósítására fordítják.

Illés Iván ezt a tanulmányát a magyar csatlakozás előtt írta, akkor, amikor a szakmai és közpolitikai közbeszéd sokkal régiópártibb volt, aggályai azonban reálisnak bizonyultak. A regionalizmus Európában a bővítés előtt sem volt meghatározó, csak a tagállamok kisebb részét jellemezte, elsősorban azokat, amelyek méretüknél és tradícióiknál fogva közelebb voltak a regionalitás elfogadásához. Illés hangsúlyozza, hogy a Bizottság a régi tagállamokkal szemben soha nem lépett fel a közigazgatási, politikai regionalizálás igényével. A csatlakozni szándékozó országokban viszont a kondicionalizmus jegyében a regionalizálás „előírt” feladat volt.

## **RÉGIÓK ÉS A MAGYAR MEGYÉK**

Illés Iván a megyekérdésben mértéktartó, realista megközelítést képviselt. A kilencvenes években megfogalmazódó magyar regionalizációs reformcélok tekintetében prognosztizálható volt Illés Iván szkepszise (Illés 2001a). Mint kifejti, a megyékkel kapcsolatban a történelmi tradíciók inkább pozitívumokkal jellemezhetőek a korábbi, erőszakos és külsődleges regionalizációs kísérletekhez képest. Ugyanakkor a 2000 tájt némileg a megerősödő megyei önkormányzati politikát inkább a konfliktusok, széthúzás veszélyével kötötte össze. Körüljárja a hazai pártok ambíciói és a választási eredmények bázisán a területi reformok iránti politikai hajlandóságot is, rámutatva a regionalizációval kapcsolatos napi politikai taktikák szerepére. Kitűnő érzékkel figyelmeztet, hogy az erőltetett, gyors regionalizációs reform milyen hátrányokkal, veszélyekkel jár. Az ország térbeli sajátosságainak és a területi tervezés mechanizmusainak alapos ismerete birtoká-

ban, a rá jellemző pragmatikus megközelítéssel arra tesz javaslatot, hogyan lehet az unió regionalizációs elvárásait politikai, közigazgatási területi reformok nélkül teljesíteni. Arra a következtetésre jut, hogy nem szabadna elkapkodni, pragmatikus, taktikai szempontokat is figyelembe kell venni, de egyben meg kellene indítani az alapos szakmai vitát is egy hosszabb távú regionalizációs reform előkészítése érdekében (Illés 2001a). Sajnos ez az alapos vita maradt el Magyarországon.

2007-ben tartott előadást a Pécsset rendszeresen megszervezett ún. megye-konferencián (Illés 2008) a regionalizmus és a megyekérdés összefüggéseiről. Ekkor már Magyarország az Európai Unió tagja, a kormány 2006-ban már benyújtott egy sikertelen regionalizálási törvénycsomagot. A korábbi megye konferenciák címe az volt, hogy „Európába megy-e a megye”, 2004 után a cím megváltozott „Európában a megye” címre, hiszen a megyék megmaradtak minden regionalizálási reformelképzelés ellenére. Mint említettem, Illés Iván már korábbi munkáiban is hangsúlyozta, hogy a csatlakozással nem kényszerülünk közigazgatási régiókat létrehozni, s ezt a lépést nem is javasolta elcsúsztatni, mérlegelni kell a társadalmi támogatást is. Érvként hangoztatta az előadáson, hogy Nyugat-Európában a korábbi években szervezett népszavazások sikertelenek voltak (Portugáliában, Olaszországban, Németországban, Franciaországban, Nagy-Britanniában). Kijelenti, hogy „Valószínűleg igaz az a megállapítás, hogy Magyarországon a megyék helyett önkormányzati régiók létrehozása ténylegesen több előnnyel járna.” (Illés 2008:13), de a realitások talaján maradván azt is kijelenti, hogy „Rövidebb távon nem biztos, hogy az előnyök kompenzálják a kétségekívül jelentkező nehézségeket.” (Illés 2008:14). Ezért is értett egyet azzal, hogy a kormányzat a sikertelen politikai regionalizáció után a kormányzati hivatalokat, az ágazatokat regionalizálja, bár hozzáteszi, hogy a jogi lehetőség önmagában nem legitimálja bizonyos ágazatok kényszer regionalizálását. Az államigazgatás regionalizációja önmagában nem áll meg, értelme csak akkor van, ha a szakpolitikákban is bekövetkezik a regionális modellváltás (egészségügy, oktatás, területfejlesztés stb.).

Az akkori kormány regionalizmus melletti ambivalens elkötelezettségét látta abban, hogy a regionális fejlesztési tanácsok a csatlakozást követő programozási periódusban nem szereztek meghatározó pozíciót az uniós fejlesztéspolitikában, s a regionális fejlesztési ügynökségek szerepe is a központi forráselosztás adminisztratív kiszolgálására módosult. Illés Iván arra int tehát, hogy „Régiókat nem az Európai Unió, hanem önmagunk érdekei alapján kell - ha kell - létrehozunk”. S a „létrehozás” egészen bizonyosan csak alapos előkészítés után lehet sikeres, illetve adhat „némi reményt a sikerre” (Illés 2008:16).

## **REGIONALIZMUS ÉS FEJLESZTÉSPOLITIKA**

Illés Iván, miközben munkásságában, gondolkodásában jelen voltak az interdiszciplináris dimenziók, nagyon értékes történelmi, geopolitikai tudással és politológiai, szociológiai „ráérzéssel” fontos gondolatokkal gazdagította a regionalizmus hazai

szakirodalmát és narratíváját, mégis az igazi erőssége a közgazdasági, különösen pénzügyi szempontok racionális s egyben pragmatikus elemzése.

Illés Ivánnak rendkívül fontos elemzése volt az önkormányzatok finanszírozási kérdéseiben is, de a fejlesztéspolitika meglehetősen bonyolult finanszírozási rendszerében vált első számú szakértővé (vö. Perger Éva tanulmányát). A már említett 2001-es Tér és Társadalomban megjelent tanulmányában elvi jelleggel tekintette át, vajon a regionalizáció növelné-e a forrásfelhasználás hatékonyságát, csökkentené-e a költségeket, tehát mi a viszonya a regionalizmusnak a közgazdasági hatékonysághoz? A kérdés azért volt fontos és időszerű, hiszen az uniós csatlakozás előtti években különösen a fejlesztési támogatások reménye uralta a közpolitikai és részben a tudományos diskurzust is.

Amikor a közgazdászok, regionalisták a mérethatékonyságot említik, gyakran elmarad annak megválaszolása, hogy az állami megtakarítások együtt járnak-e ösztársadalmi megtakarítással is, vagy a költségek átterhelődnek más jövedelemtulajdonosokra? Illés Iván véleménye ismét rendkívül logikus és realista. Adatokkal, nemzetközi példákkal mutat rá arra, hogy a decentralizáció, regionalizáció nem feltétlenül jár fenntartható forrásdecentralizációval. Még a föderatív, regionalizált államok esetében is rendre másra megjelenik a területi önkormányzatok részesezésének visszafogása. Fogas kérdés az is, hogy mely feladatok, mely szintre, léptékre telepíthetőek optimálisan, hogyan lehet a szubszidiaritás elvét a gyakorlatban megvalósítani? Illés szerint a kisméretű kelet- közép-európai államokban rendkívül szűk az a sáv, amelyik a központi és helyi szintek között hatékonyan, a másik két szinthez képest optimálisan tölthető fel kompetenciákkal. A pénzügyi közgazdász szemszögéből a fejlesztéspolitikai decentralizációval összefüggésben is aggályokat fogalmaz meg. Különösen kritikus a megyék korábbi elaprózó, kockázatkerülő, az alpinfrastruktúrára koncentráló forráselosztási szerepével kapcsolatban.

Illés Iván a fejlesztéspolitikai elosztás és az önkormányzati finanszírozás területén megkerülhetetlen tekintélyt szerzett. Ezekben a témákban munkássága jórészt kormányzati megbízásból készült kéziratokban jelent meg. Az RKK élén 1991-1997 között főigazgatóként, majd kutatóként nagyon sok szakértői tanulmányt készített a rá jellemző alaposággal, igényességgel, szakmai objektivitással. Elemzéseiben gyakran jelentek meg párhuzamosan politikai, hatalmi, intézményi összefüggések is, ami segítette (volna) a döntéshozót végrehajtható és fenntartható megoldásokat találni. Amikor a területfejlesztés 1996 és 2001 közötti hazai finanszírozását elemezte egy a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából készült kutatás (Illés 2001b) keretében, megállapította, hogy sajátos módon a területfejlesztési célú forrásokból való részesedés nem követte a régiók közötti fejlettségi különbségeket. A legfejletlenebb régióknak kevesebb jutott, nemcsak az elosztás szabályozási technikáinak következetlenségei miatt, hanem a politikai érdekérvényesítés és az intézményépítési törekvések önmozgásának torzító hatása miatt is.

Illés Iván fenti elemzései mintegy 20 évvel ezelőtti időszakra vonatkoztak, de úgy tűnik, az általa feltárt hiányosságok tartósak maradtak az uniós csatlakozást követően is. Miközben sok fontos szakpolitikai javaslata volt az intézetnek és Illés Ivánnak mind a szabályozás, mind az információs, forráskoordinációs rendszer, mint az intézmények formálása tekintetében, mégsem tapasztalható, hogy a mindenkori döntéshozók sokat tanultak volna. A szabályozások technikai részleteinek tökéletlensége mellett Illés Iván szerint a területfejlesztési célok minden kormányzati jószándék ellenére nem tudtak érvényesülni 20 évvel ezelőtt sem, ahogy fogalmazott „a területi szemlélet és területi koncepció teljes hiánya” miatt.

Ugyancsak 2001-ben írt Illés Iván egy nem publikált kéziratában az EU strukturális alapjai felhasználásának korábbi tízévi tapasztalatairól (Illés 2001c), fókuszálva a tagjelölt országok felkészülési sajátosságaira. Ismét a kormányzati, intézményi kontextus iránti érzékenységére utal, hogy tárgyalja az általános közigazgatási környezet és kultúra szerepét az alapok menedzsmentje követelményeinek tükrében. Jogosak voltak az aggályai a közigazgatási kultúra és szakértelem tekintetében, ami különösen a partnerség elvének az alkalmazásában és a programozásban ígérkezett szűk keresztmetszetnek, és a készülő nemzeti és regionális tervek minőségét és megalapozottságát is negatívan érintette. A tanulmány ugyanakkor azt is bemutatja, hogy a tagságra készülés során nagyon intenzív tanulási folyamat zajlott, s Magyarország sok vonatkozásban „jó tanulónak” minősült. Ehhez hozzájárulhatott az is, hogy a felkészülést nemcsak az ún. „Twinning” keretében érkező külföldi, hanem felkészült hazai szakértők segítették. Ez a tanulási aktivitás, ambíció enyhésztet el a csatlakozást követően.

Hogy a kormányzat regionalizációs szándékai még a fejlesztéspolitikában sem voltak erősek, Illés Iván a 2001-es elemzésében szóvá tette. Hiába jöttek létre ugyanis a regionális fejlesztési tanácsok, elvileg azzal a céllal, hogy a csatlakozást követően az uniós források egy része felett rendelkezzenek, már 2001-ben tudható volt, hogy erre nem kerül sor egészen 2006-ig. Paradox módon ehhez az Európai Bizottság döntése jelentősen hozzájárult, amikor 2001-ben azt a határozatot hozta, hogy az újonnan csatlakozó országokban (Lengyelországot kivéve) a strukturális alapokat központilag kell kezelni. Illés Iván fel is tette a tőle megszokott őszinteséggel a kérdést, ha az uniós forráselosztásban a régiók szerepe legalább öt évig nem érvényesül, érdemes-e két területi szintet (megye, régió) párhuzamosan működtetni? Abban a kérdésben is „prófétának” bizonyult, hogy a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek egymással nem kompatibilis funkciói működési zavarokhoz vezetnek. Ezt Illés Iván egyértelmű szabályozással javasolta orvosolni, de a politikai szándék hiányában a kormányzat e javaslatokat sem fogadta meg. Tény, hogy az uniós fejlesztéspolitika a csatlakozást követően Magyarországon nem lett sikertörténet, és nem járult hozzá sem a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, sem a decentralizációhoz. A fokozatos visszarendeződés 2010 után váltott sebességet. A regionális fejlesztési tanácsok

és ügynökségek csatlakozás utáni fokozatos elgyengítését követően 2010-ben fel is számolták a regionális intézményrendszert, hatalmas károkat okozva a decentralizáció feltételét jelentő területi kormányzás kapacitásoknak.

Miközben Illés Iván támogatta a regionalizációt a fejlesztéspolitikában, a köz-igazgatási reformok helyett a szisztematikus intézményépítést tartotta fontosnak, amihez számtalan szakszerű, részletekbe menő javaslata volt, ismerve az uniós adminisztrációt és sok ország tényleges intézményi gyakorlatát. 2010 után nem csak a regionalizáció felszámolása következik be, hanem lényegében a teljes területi szintű fejlesztési intézményrendszeré. Mint említettük, a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek megszűntek, lezárva a regionalizmus „vitát”. De egyben a partnerség elvének az érvényesülése is ellehetetlenült, miután megszűntek a megyei fejlesztési tanácsok is. Hozzá kell tenni, hogy a partnerség elvét korábban is meglehetősen felszínesen alkalmazták. Az 1996-os eredeti törvényi szabályozáshoz képest, néhány év után, már 1999-ben kivette a törvényhozó a partnerek közül a teljes horizontális szektort (kamarákat, kistérségi szervezeteket). Így a megyei fejlesztési tanácsok felszámolása 2010-ben drámai változásokat nem hozott. Látszólag demokratikusabb döntéshozást tett volna lehetővé az a (területfejlesztési és önkormányzati) törvényi rendelkezés, amelynek értelmében a megyei önkormányzatok lettek a területfejlesztési politika területi, decentralizált intézményei. Az új irányítási modell tehát kiiktatta a regionalizmust és a partnerséget, viszont a több évtizedes vitát lezárva látszólag helyzetbe hozta a közvetlenül választott és autonómiával rendelkező megyei önkormányzatokat. A valóságban azonban ennek a változásnak nem voltak igazán pozitív következményei. A megyei önkormányzatok megfosztva minden „egyéb” korábbi közszolgáltatási és tervezési funkcióiktól, és ezzel szoros összefüggésben nagyon jelentős adminisztratív kapacitásvesztést elszenvedve, igazán nem tudtak a területfejlesztésben és az uniós források felhasználásában érdemi pozíciót szerezni. Hozzá kell tenni, hogy nem is szánt a kormányzat ilyen szerepet a megyéknek, hiszen még a területi operatív programok esetében sem a megyei önkormányzatok mondhatják ki a forráselosztó döntéseket, és a tervezésben is meglehetősen korlátozott a szerepük (Pálné 2019).

A fejlesztéspolitika végletesen centralizálttá vált, a regionalizmus szellemiségéhez semmi köze, ahogy a teljes állami irányítási rendszerből eltűnt a decentralizáció, az önkormányzatok és egyéb autonómiák hatalmi pozíciói megrendültek.

## **REGIONALIZMUS, DECENTRALIZÁCIÓ, DEMOKRÁCIA**

Illés Iván regionalista közgazdászként nagyon releváns gondolatokat fogalmazott meg a regionalizmus és a demokrácia összefüggéséről. Szerinte az újonnan belépő tagállamokkal szembeni határozottabb regionalizációs uniós elvárások inkább azt a célt szolgálták, hogy a decentralizáció a még nem igazán megszilárdult demokráciákban stabilizáló eszközként hasson. Emlékeztet arra, hogy a regionalizáció társadalmi elfogadottságához még azokban a nyugat-európai országokban is

évtizedekre volt szükség, amelyek hagyományosan föderatív szerkezetűek. A kelet-közép-európai országokban a regionalizmus még kevésbé elfogadott, amit a különböző birodalmi keretek között felhalmozódott negatív történelmi tapasztalatok is tápláltak. Ezek ismertetése során megcsillan Illés Iván imponáló tájékozottsága erről a régióról. Megemlíti a politikai instabilitást okozó etnoregionális jelenségeket is Európa-szerte, ráérezve a politikai, kulturális sajátosságok szerepére, ugyanakkor realistán értékelve a decentralizációhoz kötődő aktuálpolitikai ambíciókat is. Rendkívül fontos kérdést tesz fel a decentralizáció és demokrácia összefüggését illetően a nagyon sokfajta, alig összehasonlítható nemzeti eset áttekintése alapján. „... egy nem demokratikus, vagy csak „kvázi demokratikus” államban a decentralizáció szükségképpen több demokráciához vezet-e?” (Illés 2001a:10). A kérdés a magyar regionalizmus és decentralizáció története szempontjából különösen fontos volt, újra emlékeztetve, hogy Illés Iván ezt a kérdést 2001-ben már feltette.

Illés Iván véleménye az volt húsz évvel ezelőtt, hogy a békésen, a pártoktól távol működő megyei önkormányzatok politikai rendszerben betöltött szerepe elenyésző, igazán pozitív politikai hozadéka sincs az aktív megyei képviselőnek (Illés 2001a). Ma már nem teljesen osztom ezt a véleményt a magyar megyei önkormányzatok és a demokrácia általános helyzetének összefüggéséről. Tény, hogy a súlytalan, lebegő megyék nem rontották a demokrácia minőségét, mára azonban a középszintű hatalomgyakorlás, területi érdekérvényesítés és integráció hiánya is egyik, bár kétségtelenül nem a legfontosabb magyarító tényezője lett a demokratikus hanyatlásnak (Pálné 2021). A politikai, hatalmi konfliktusok elmaradása, a megyénél, a középszintnél lejjebb vagy feljebb csúszása hatással van a demokratikus közéletre és a nyilvánosságra. A területi szint, mint érdek-aggregációs platform teljesen eltűnt, a szélsőségesen centralizált hatalmi arénában kizárólag a vertikális döntési folyamatok érvényesülnek. A helyi, területi hatalmi szférába beágyazott szereplők (polgármesterek, országgyűlési képviselők, pártpolitikusok, lobbisták) felfelé közvetítő, kijáró szerepe foglalta el a ténylegesen területi szintű politikát. Ez nem csupán a megye-hiány következménye, de a megye-kérdés szimptomája annak a politikai kultúrának és modellnek, ami ide vezetett, a decentralizáció általános kudarc mellett a demokrácia minőségét is jelentősen rontotta a középszintű politika hiánya.

Ez a hiány nem 2010 után lépett fel. A rendszerváltás a valóságos önkormányzatokkal ellenpontot is képezett a hatalmi szerkezetben. Ugyanakkor a középszintet kiiktatta a többszintű kormányzás rendszeréből, amivel nem csak a központi szintet ellensúlyozó szerep gyengült, hanem a helyi szint erejének, működőképességének egyik garanciája is. A megyék kivézetését a sikertelennek bizonyult regionalizációs ambíciókkal egy jó évtizedig lehetett palástolni. A megyei önkormányzatok eleinte közvetett, majd közvetlen választási modellje, de különösen a 2010 utáni választási szabályozás erősítette a politikai „másodrangúságot” (Dobos 2011). Nem csak a választók kötődése hiányzott a megyei szinthez, hanem a pár-

tok érdeke is. A pártok önkormányzati jelöltállítási és kampánytevékenysége a megyékben azért nem volt jelentős, hiszen a megyei hatalom birtoklása nem járt különösebb politikai előnnyel. A civil jelölő szervezetek átmenetileg kitöltötték ezt az űrt, de a legutóbbi választásokon már nem volt esélyük mandátumszerzésre (Zongor 2020). A megyei elnökök közvetett választása szintén hozzájárult a megyei politika „arctalanságához”, a társadalom szövetéből való eltávolodásához.

A megyei önkormányzatok 2010 utáni teljes kiüresítése, a lassan kontraszelektálódó megyei politikai elit érdektelensége, inaktivitása, a média pluralizmus erős korlátozása a megyei nyilvánosság szinte teljes eltűnéséhez vezetett (Pálné 2019).

Alig artikulálható ún. megyei érdek, hiszen nincsenek olyan szereplők, akik ezt képviselhetnék. A politikai verseny és a hatalmi ellensúlyok létezése szempontjából nagy csapás volt a megyei listák megszűnése az országgyűlési választásokon. A pártok nem kényszerülnek megyei programokban gondolkodni. A megyék helyét gyakorlatilag teljesen átvette az egyéni országgyűlési körzet, különösen a fejlesztéspolitikában. Ugyancsak jól tükrözi a politikai elit önkormányzati absztinenciáját a kettős mandátum megszüntetése is. Az önkormányzati politikusok, közöttük a megyei közgyűlési elnökök parlamenti mandátuma persze nem biztos, hogy elősegítette a „területi érzékenyítést”, ami a kettős mandátum eredeti rendeltetése volt, de a kettős képviselő megszüntetése bizonyosan tovább gyengítette a középszint politikai értelemben vett megkapaszkodását.

A fenti intézményi változások alapján az emberek alig tudnak valamit a megyei önkormányzatról, hiszen sem személyes tapasztalatuk, sem „élményük”, sem információjuk nem lehet róluk, már ahhoz is rásegítés kellene, hogy belássák, érdemes a választásukban részt venni. Kutatások is igazolják, hogy a választóknak nem sok információja van arról, hogy a megyei önkormányzatok egyáltalán mit csinálnak (Kákai 2019).

## KONKLÚZIÓ

Magyarországon mára a teljes önkormányzati rendszer a megyék sorsára jutott. A megyék kiszorítását a hatalomból ideig-óráig lehetett indokolni a helyi szint „felszabadításával”, de harminc éves távlatból már látszik, hogy a középszint hiánya nem kedvez a helyeknek sem. Kedvez viszont a centralizációs törekvéseknek. Eltűnik egy aréna, a középszint a demokratikus versenyben, eltűnik egy közhatalommal és legitimitációval felruházható szereplő, amelyik integrálhatná a gyakran egymásnak ellentmondó helyi érdekeket, közvetít különböző szintek és szektorok között. A többszintű kormányzás rendszere hatalommegosztási és egyben együttműködési modell. Az egyik szint kiszorítása az egyensúlyt felborítja, a demokráciát pedig olyan eleménél kezdi ki, amelynek jelentőségét az országos politikai harcok közepette évtizedekig nem ismertük fel.

A szakpolitikai, a hatékonysági, a pragmatikus kormányzási hátrányok ugyancsak számosak, csak egy közülük a fejlesztéspolitika. Ha áttekintjük Illés Iván tuda-

mányos munkásságát, akkor talán a "realista regionalista" kifejezéssel lehet leírni a profilját. A tudományos közösség számára az üzenete az volt, hogy nem lehet a méretgazdaságossági, illetve az uniós standardok szempontjait kizárólagosan követni, és figyelembe kell venni a történelmi, kulturális, geopolitikai sajátosságokat. A gyakorlati kormányzás számára is azt igyekezett bebizonyítani, hogy a regionális reformokat nem szabad elszüntetni, és nem szabad elszakadni a szociális, kulturális, politikai realitásoktól. A regionális reformok esélye bizonytalan, de a megyei önkormányzatok megmaradása mellett is érvényesíthetők a regionális lépték előnyei különböző intézményesítési megoldásokkal.

Sajnos Illés Iván számtalan elemző kéziratban és tudományos publikációban megmaradt gondolatai, javaslatai, szemlélete nem hasznosult a gyakorlatban. Ha figyelmesen olvassuk a munkáit, akkor azt is mondhatjuk, hogy jó jónak bizonyult.

## IRODALOM

- Dobos G. (2011). Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra, *Politikatudományi Szemle* 4, 61–83.
- Illés I. (2001a): Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom* XV. évf. 1. pp 1-23.
- Illés I. (2001b): A regionális politika finanszírozásának tapasztalatai. *A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény átfogó felülvizsgálata*. c. FVM megbízás keretében készült kézirat, témavezető Pálné Kovács I. MTA RKK, Pécs pp 155-189
- Illés I (2001c): *Az Európai Unió strukturális politikájának, a strukturális és az előcsatlakozási alapok felhasználásának néhány tapasztalata a tagországokban és a tagjelölt országokban az elmúlt évtizedben*. Kutatási zárótanulmány, készült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából, MTA RKK, Pécs
- Illés I. (2008): Regionalizáció és megyerendszer. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Európában a megye*. A megye és a középszint jövőképei. Előadások és hozzászólások a 2007. október 18-19-i pécsi konferencián 11-19.
- Kákai, L. (2019). *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Pálné Kovács I. (2019): *A középszintű kormányzatok helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I (2021): Politika középszinten. In Agg Z-Zongor G (szerk.) *Comitatus 30. Év/könyv* 1991-2021. Comitatus Könyvek, Veszprém
- Zongor G. (2020): A kormánypártok biztos bázisai – Összefoglaló a megyei önkormányzati választásokról, *Comitatus*, tavasz, pp.12-28.