

NKFIH 132294. Kormányzási kihívások periférikus térségekben Szakmai beszámoló 2019-2023

A terv elméleti keretei, hipotézisei

Kutatásunk hipotézise az volt, hogy a távoli perifériák kettős kihívással néznek szembe, fejlődésük nemcsak a térbeli központ dinamikájától, hanem a kormányzati rendszerben betöltött érdekérvényesítési pozíciójuktól is függ. A stagnáló, hanyatló fejlődési pálya nehezebben korrigálható a centralizált kormányzati, polarizált politikai rendszerű országokban, különösen akkor, ha a fejlődést nagyobb mértékben külső erőforrások finanszírozzák, amelyek elosztásában a központi kormányzati szereplők részt vesznek. A többszintű kormányzási rendszerben elfoglalt hely változhat, de a viszonyrendszerek, a helyi szereplők aktivitását inkább a vertikális függés, semmint a helyi, közösségi érdek mozgat azokban a kormányzási rendszerekben, amelyeknek alapvető attribútuma a centralizáció.

Az Európai Unió kohéziós forrásaihoz való hozzáférés feltétele a decentralizáció és partnerség elvének érvényesítése a tervezési, forráselosztási folyamatban. A magyar regionális politika a csatlakozást megelőzően kompatibilis volt az uniós szabályozási elvekkel, azonban a csatlakozást követően megindult a távolodás az eredeti modelltől, és különösen akkor gyorsult fel 2010 után az önkormányzati rendszer és a területfejlesztési intézményrendszer sorozatos reformján keresztül. Az aszimmetrikus hatalmi viszonyok közepette meghatározott területi és ágazati fejlesztési prioritások ugyan az EU irányelvei és befolyása mentén alakultak, de összességében nem kedveznek a perifériáknak. A magyar kohéziós politikai teljesítményét és a területi célok teljesülését értékelő dokumentumok, és a tényadatok, statisztikák szerint is az ország térben polarizálódik, a különbség nő a centrumok és perifériák között. A valamelyest fejlődő városi központok sem igazán látnak el a környéki perifériák irányába modernizáló, ellátó szerepet. A kormányzási rendszerből hiányoznak azok az intézményi elemek és eljárásrendek, amelyek a térbeli egyenlőtlenségeket hatékonyan kezelhetnék, vagy legalább csökkentenék az érintett szereplők közötti kooperáció elősegítésével.

Módszertan

Kutatásainkat vegyes módszertanra építettük. A szakirodalom tanulmányozása mellett a közpolitikai és kormányzási sajátosságokat, azok időbeni formálódását az uniós és hazai jogi szabályozás, dokumentumok, tervek, értékelések elemzésével mutattuk be. Sor került továbbá a Baranya megyei településhálózat alakulásának történeti elemzésére, a jelenlegi Baranya Megyei Önkormányzat fejlesztéspolitikai működésének, forráselosztási gyakorlatának az értékelésére. Külön kutatás tárgyát képezte esettanulmány formájában Pécs, a megyeszékhely szerepe és kormányzása. A választási eredmények elemzése háttérként szolgált a helyi elit pártpolitikai beágyazottságának és a lakosság választási preferenciáinak az értelmezéséhez.

Empirikus vizsgálataink alkották a kutatás gerincét. A megyében zajlott kérdőíves és interjú vizsgálatunk elsősorban a helyi elit körében folytak, azt a célt szolgálva, hogy megismerjük az egyes kormányzási szintek és szervezeti formák szerepét a fejlesztéspolitikai döntéshozásban. Részletesen elemeztük továbbá az EU kohéziós forrásaiból finanszírozott un. területi operatív program tervezését és felhasználását, ezeket az elemzéseket összevetettük az országos elosztási folyamatokkal és arányokkal. A kérdőíves felmérés a kutatás első fázisában egyrészt a problémafeltárást, másrészt a helyi elit körének, valamint a kormányzási rendszerről és a

településfejlődés meghatározó tényezőiről alkotott véleményének azonosítását szolgálta. A felmérésbe tizenhárom várost, három nagyközséget és 50 községet sikerült bevonni, 233 személyt lekérdezve. A kutatás következő fázisában (2021-2022-ben) félig strukturált interjúk készültek. Az Európai Unió érdekvégyesítés témakörében: 20 mélyinterjú az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőivel. A Baranya megyében a helyi elit körében 45 interjú készült, míg a megyeszékhely szerepéről további 7 speciális tematikájú mélyinterjú. A mintegy kétszáz kérdőív lekérdezése, majd a közel 70 mélyinterjú készítése a COVID ideje alatt jelentős nehézségekkel járt, de összességében sikerült a reprezentativitást érvényesíteni a települések mérete és az interjúalanyok pozíciója szempontjából is.

Eredmények

A disszeminációs tervünket sikeresen abszolváltuk. A kutatás keretében 22 hazai (Tér és Társadalom, Új Magyar Közigazgatás, Comitatus, Politikatudományi Szemle stb.), 9 nemzetközi folyóiratcikk készült. Két nemzetközi és öt hazai könyvfejezet, számos blogbejegyzés és MTMT-ben is rögzített absztrakt tartalmazza a kutatás részeredményeit. A projekt összefoglalójának tekinthető a Tér és Társadalom 2023-ban megjelent 3. tematikus különszáma. Ezen felül 22 hazai és 18 nemzetközi konferencián tartottunk többségében társszerzős előadást; a kutatás éves eredményeit speciális szekciókban és workshopok szervezésével is összegeztük (DTI szeminárium, MRTT, ERSA és IGU keretében).

Eredményeink sok tekintetben visszaigazolták, hogy a központi forráselosztás a meghirdetett kiegyenlítési célok ellenére nem preferálja érdemben a hátrányos helyzetű és periférikus térségeket, és a perifériák rosszabb érdekvégyesítési lehetőségei tovább korlátozzák a felzárkózás lehetőségét. Rámutattunk arra, hogy a perifériák helyi kormányzati szereplői a hiányzó intézményi erőforrások, a rossz érdekvégyesítési pozíció, a politikai függés okán egyre kevésbé képesek mozgósítani, fejlesztési koalíciókat építeni. Sajátos ellentmondás, hogy ugyanakkor általánosnak volt tekinthető az a vélemény és elvárás a helyi elit körében, hogy a helyi vezetést tartják kulcsfontosságú szereplőnek. Eredményeinkből a legfontosabb, általános összefüggéseket emeljük ki.

1. A térség periférikus helyzete a közigazgatás szervezés és területi tervezés történetében

A közigazgatásszervezési, fejlesztéspolitikai történeti elemzés rámutatott arra, hogy Pécs és Baranya megye hosszú távú fejlődése magán viselte az ország történeti fordulópontjainak meghatározó következményeit. A város és a megye azonban többször képes volt némileg korrigálni ezeket a negatív hatásokat. Az 1949-1990 közötti államszocialista modernizációs törekvések közepette felértékelődött a közigazgatás területi és központrendszer, ami lökést adott Pécs és a kisebb városok fejlesztésének. Ugyanakkor a rendszerváltással a központokra irányuló figyelem már nem volt elegendő a térség leszakadásának megakadályozáshoz.

2. A megye fejlődési sajátosságai az utóbbi évtizedekben

Baranya megye a rendszerváltás előtt a gazdasági mutatókat tekintve a legjobbak, ma a sereghajtók között szerepel. A határmentiség korábban is inkább hátrányt jelentett, a jugoszláv polgárháború tovább rontotta a helyzetet. A rendszerváltás utáni válságban nem csupán a munkalehetőségek fogyatkoztak meg, de romlott a közösségi közlekedés minősége, vasútvonalak szűntek meg. A munkahelyek tartós hiánya, a közszolgáltatások elérésének

nehézségei elvándorláshoz vezetett, a megye folyamatosan és jelentősen veszít népességéből. A hanyatlás lényegében a helyi fejlődési erőforrások leértékelődésének következménye, de a fejlesztéspolitika prioritási és döntéshozási rendszerének is fontos szerepe volt ebben.

3.A megye és a város részesedése a fejlesztési forrásokból

Az elemzett megyei fejlesztési tervek a felzárkózás forгатókönyvét az uniós és nemzeti prioritásokra építették. Az EU csatlakozást követő időszak adatai azonban arról tanúskodnak, hogy a kohéziós források legnagyobb része a fejlettebb térségekbe áramlott. Baranya esetében a komplex programmal fejlesztendő járások támogatásának aránya elmarad az országostól. Minél kisebb egy település, annál nagyobb az esély arra, hogy egyáltalán ne részesüljön támogatásban, az elosztásból kimaradó települések száma alapján Baranya áll az élen. A források a megyeszékhelyen és a központi településeken koncentrálódnak. Bár az EU források elvileg lehetőséget adnak helyi gazdaságfejlesztési célú beruházások végrehajtására a legkisebb települések számára is, a tapasztalat az, hogy csupán kevés település tud élni a lehetőségekkel a leszakadó térségekben. A megyei támogatások térbeli allokációja azonban elsődlegesen nem a megyei tervezés és döntéshozatal következménye. A konkrét felhívások központi szinten születnek meg, és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot is elsősorban városokat támogató programként értelmezik. Vizsgálataink alapján elmondható, hogy az EU támogatású programok forrásaiból ugyan Baranyában is több került már a kedvezményezett járásokba a 2014-2020 közötti időszakban, mint korábban, de a legfejletlenebb járások (Hegyháti és a Sellyei) támogatások elmaradnak az országos trendektől. A nagyobb központokat preferáló mintázatot országosan és Baranya esetében is felváltotta a kisvárosok hangsúlyosabb szerepe, de a TOP beavatkozásaitól aligha várható a kistelepülések új pályára állítása.

4. A fejlesztéspolitikai döntési mechanizmusok

Kutatásunk a többszintű kormányzási rendszer logikáját követve törekedett az egyes döntéshozási szintek szerepét elemezni. Az uniós értékelések gyakran említik ugyan a keleteurópai régiókban az adminisztratív kapacitások hiányát, de interjúalanyaink hangsúlyozták, hogy a perifériák gyenge hatalmi pozíciói mellett nem lehet hatékony helyi fejlesztéspolitika. Ez a vélemény érvényes mind a megyei, mind a helyi döntéshozásra. Ezek a szereplők, kormányzási szintek nem képesek a területi döntéshozók a központi forráselosztás „igazságtalanságait” kompenzálni. A Baranya megyei önkormányzat helyzete ellentmondásosan alakult, ami az országos szabályozási modellben nem kivételes. A 2011-ben elfogadott új önkormányzati törvény a megyei önkormányzatokra bízta a fejlesztéspolitikai koordinációt. Ez a felhatalmazás a TOP indulásánál vált kézzel fogható feladattá. A tervezési feladatok mellett a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezett a tervezési és forráselosztási modellről és arról is, hogy a megyei közgyűlési hivatal projektmenedzsment feladatot láthat el a pályázó települések számára. Ezzel a lehetőséggel Baranya megyében is több mint száz település élt. Az érdemi döntéshozásban azonban a közgyűlés együttműködésre kényszerül a kormányzati szinten működő irányító hatósággal, s lényegében nem rendelkeznek önállósággal. Kutatásaink eredménye szerint a végleges, közös döntések a megelőző előkészítési, egyeztetési fázisokban születnek, amelyekre az irányító hatóságnak nagyobb befolyása van, a megyei közgyűlés legfeljebb legitimálja az előzetes egyeztetések eredményét.

Kutatásunk már az első kérdőíves szakaszában megerősítette azt a szakirodalomból ismert véleményt, hogy a helyi kormányzati szint elsődleges, a válaszadók az egyes kormányzati szintek megítélésében a helyit jelölték meg leggyakrabban. Az interjúkból az is kiolvasható volt, hogy a település fejlődési korszakait a polgármester személyéhez, sikereihez kötik, annak ellenére, hogy az interjúalanyok többnyire tisztában voltak azzal, hogy a felhatalmazás és eszközrendszer gyenge, és az utóbbi évtizedben még inkább az. A helyi vezetés pártpolitikai elkötelezettsége tekintetében érdekes ellentmondást tapasztaltunk. Miközben a település vezetőjétől a pártoktól való távolságtartást várják el, az önkormányzati választásokon is túlnyomó többségében független korábban már többször megválasztott jelölt nyert, az elit azt is látja és felpanaszolja, hogy a pártpolitikai kapcsolatok és a lojalitás a település fejlődése szempontjából szükséges. Pécs és Baranya hatalmi értelemben vett periférikus helyzetét évtizedek óta a térség hanyatlásának okaként kezeli a közbeszéd, ami arra utal, hogy a helyi aktivitás fontossága mellett a felsőbb kormányzati szintekkel való jó kapcsolatok szerepét is látják. Interjúalanyaink körében általánosan érvényesülő vélemény volt, hogy a megye nem képes érdekeit a központi döntéshozásban érvényesíteni.

Nagyon markánsan kirajzolódott az interjúkból a vertikális kapcsolatrendszerek felértékelődése. Kidomborítható volt az egyéni országgyűlési képviselők közvetítő, érdekkijáró funkciója, ami a korábbi választási modellben kevésbé érvényesült. Az egyéni és kizárólag kormánypárti parlamenti képviselők aktivitása lényegében átrajzolta a tervezés, forráselosztás földrajzi tereit is, átszöve az érdekkijárást a pártpolitikai kötődésekkel. Az interjúalanyok szerint az ellenzéki képviselők nem tudnak az érdekegyeztetésben hatékonyan szerepet vállalni. A megyei önkormányzat kormánypárti vezetése ellenére sem érzékelhető a kapcsolatrendszerekben, mint ahogy a járások sem. A megyénél kisebb, településkörzeti lépték lényegében kihullott a területi hatalmi viszonyrendszerből, a települések közötti együttműködés jelentősen lazult, a kistérségi együttműködések jórészt eliminálódnak, sokkal inkább az individuális lobbizás virulens.

Különösen a pécsi esettanulmány eredményei mutattak rá arra, hogy a városi kormányzat térszervező szerepének hiánya milyen hátrányos következményekkel jár. Pécs a periféria „fővárosa”, a térség (régió, megye, kistérség) központjaként jelenik az általunk elemezett fejlesztéspolitikai dokumentumokban a fejlesztési divatok függvényében változva. A régió összefogása még akkor sem sikerült, amikor ehhez egy rövid regionalizációs időszakban ehhez hátszelet is kapott a város. A város azonban a megyével és a vonzáskörzetével sem épített ki erős kapcsolatokat. Hogy a főváros narratíva még a politikai, közpolitikai oldalról kedvező időszakban sem párosult valódi városi térszervező aktivitással, azt igazolja az Európai Kulturális Főváros projekt története is. Nem a kooperáció, a helyi kezdeményezések, hanem a paternalizmus vált alapvető magatartási mintává, amit nem tud felülírni az a tény sem, hogy a városvezetés ellenzéki. Pécs fejlődési fiaskóját helyben a központtal való viszonyrendszerrel magyarázzák, nem ismerik fel, hogy helyben és a térségben kooperatív városvezetési modell esélyeket nyújthatott volna.

5. Közpolitikai megfontolások

A megye hanyatlása összefügg a periférikus földrajzi elhelyezkedéssel, az elaprózott, városhiányos településszerkezettel, a közlekedési elzártsággal, a dinamikáját veszítő nagyvárosi központ, Pécs, integráló, ellátó szerepének gyengeségével. Kézenfekvő magyarázat azonban az

érdekérvényesítési kudarc is. Nem sikerült a térség szereplőit tartós szövetségekbe összekapcsolni, sem a kormányzati kapcsolatrendszereket a térség fejlődésének szolgálatába állítani.

A helyi szerepvállalásnak azonban pozitív hatása lehet, vannak sikeresnek tartott települések is a periférián. Kutatásunk eredményei szerint a települések köréből kiemelkedő, dinamikusabban fejlődő néhány kisváros, üdülőfalu, mezőgazdasági központ sikere nem feltétlenül a jobb érdekérvényesítéssel magyarázható. Az objektív mutatók alapján és a helyi elit szerint is sikeresnek minősülő községek és kisvárosok kreatív, vállalkozó típusú helyi vezetése kiemelkedő helyi támogatottságot élvez, amivel képes mozgósítani a helyi erőforrásokat. A túlnyomó többség azonban nem ezt a kormányzási modellt követi.

A baranyai sajátosságok a centralizáció hatalmi modelljében nem kivételesek. Az uniós kohéziós források elosztásában erősen központosított döntési mechanizmus negatív hatásai tetéződnek azzal, hogy a centralizált kormányzási, hatalmi modell kevés mozgásteret hagy a helyi politikának, a helyi elit lendülete megtört, s inkább az alkalmazkodási stratégiák válnak jellemzővé.

Arra a sajátos helyzetre kell felkészülni, amikor a helyi kormányzat nem rendelkezik a szükséges hatalommal, forrásokkal, mégis elengedhetetlen a szerepvállalása. A helyi aktivitások keretétül szolgáló kapcsolati hálózatban a vertikális domináns, felmorzsolódtak a korábbi évtizedekben lassan kirajzolódó térségi, horizontális együttműködések intézményes keretei. A kormányzati hatalommal való kapcsolatok messze nem a formális közjogi szabályozási modell szerint formálódnak, és földrajzi szempontból is esetlegesek. A megyei önkormányzat nem képes tényleges érdekközvetítő szerepet betölteni. Sem a járás, sem a kistérség, sem a városközpontok nem töltnek be térbeli integráló, érdekérvényesítő szerepet. A vákuumot az egyéni országgyűlési képviselők töltik ki egy olyan térbeli körzetrendszerben, amelynek viszont nincs intézményes, szabályozott köze 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 érzéketlenek a helyi sajátosságok iránt és ritkán kedveznek a periférikus térségeknek.

Úgy tűnik azonban, hogy a centralizált, klientista rendszernek hosszú távon nincs a térben azonosítható, tudatos, transzparens tervezésen, fejlesztési prioritásokon alapuló „nyertes” települése, térsége. A sikeresség nem a tervezési és elosztási mechanizmusok terméke, hanem a „szerencsés véletleneké”. A helyi vezetés, a helyi társadalom teljesítménye még mindig biztosabb bázis lenne a fenntartható fejlődéshez, mint a hatalomhoz való viszony. Kutatásaink rámutattak arra, hogy a külső források megszerzésére koncentráló helyi kormányzati rutinok fellazítják a „természetes” fejlesztési koalíciókat is. Egyelőre még érzékeltetni némi esélyt a helyi kooperációra, legalább is a társadalmi és közpolitikai elit hozzáállása alapján, de a perifériák függősége ezt az esélyt a dinamikus városi központokhoz képest még hamarabb felszámolja. Kérdés, hogy a helyi és központi szint közötti űrt sikerül-e transzparens és saját erőforrásokkal, közhatalmi önállósággal rendelkező közvetítő szereplőkkel kitölteni, ami döntően jogalkotási és kompetencia elosztási kérdés.