

25 éves a területfejlesztési törvény

Területfejlesztés és közigazgatás

A területfejlesztési törvény és a közigazgatás változásai 1996-2021

Köszönöm a lehetőséget, hogy az elmúlt évtizedek fejleményei tükrében újra feltehessem a kérdést, hogyan függ össze a területfejlesztés és a közigazgatás. Amikor évtizedekkel ezelőtt egy könyv megírására vállalkoztam hasonló címmel (Pálné, 1999, 2001), határozott véleményem volt, amit kutatási eredményeim is alátámasztottak, hogy a területfejlesztés, a regionális politika komoly hatást gyakorol a közigazgatásra Európában, de különösen Magyarországon. Az elmúlt húsz év azonban sok tekintetben rácsúszott az akkori véleményemre, illetve az akkori reményekre. Közeledve az európai uniós csatlakozáshoz nem csak a könyv szerzőjeként, szakemberként voltam optimista, és feltételeztem azt, hogy a rendkívül aktív és nagy szorgalommal, lelkesedéssel abszolválta felkészülési periódus elvezet a valóban decentralizált, regionalizált területi kormányzási modell kiépüléséhez, de erre utaltak azok a reformtörekvések, és maga az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény is, amelyek az uniós kormányzási filozófiával, a decentralizációval és szubszidiaritással, regionalizmussal összhangban voltak. 2021-ben azonban egy totálisan más területi kormányzási rendszer és regionális politika működik Magyarországon. Ebben az írásomban a miértekre és

hogyanokra törekszem válaszokat megfogalmazni.

A területfejlesztésről szóló törvény metamorfózisa dióhéjban

Az volt a szándékom, hogy először nyomon követem a területfejlesztésről szóló törvény módosításait 1996 óta, majd összevetem a törvény változásait a területi közigazgatásban végrehajtott reformokkal.

Már a területfejlesztési törvény módosításainak a száma is üzenetértékű. Tizenhárom évben került sor a törvény módosítására, 2010 után szinte minden évben, bár a legjelentősebb változások 2011-ben következtek be. A törvény szövege jelentősen bővült, miután megváltozott a szabályozási modell, az eredetileg a kereteket és az elveket rendező kerettörvény helyébe bizonyos elemeket részleteiben szabályozó, előíró szöveg alkotja a jelenlegi törvényt, bár továbbra is bőven mozgásteret hagyva a kormányzati szintű, ad hoc szabályozásnak is.

A változások tanulmányozásakor arra jutottam, hogy reménytelen a törvény különböző helyeit egymással összevetni, helyette arra törekszem, hogy a változások irányát ragadjam meg, ami a szövegszerű elemzésekhez képest jobban alkalmas a lényegi változások megragadására.

A törvény preambuluma a gyökeres változást még nem tükrözi, látszólag ugyanazok a fejlesztéspolitika céljai, bár a szociális piacgazdaság ki-fejlesztés kikerült a törvény szövegéből.

Intézmények és szintek

A lényegi változások az intézmények szabályozásában következnek be, nem véletlenül. A törvény eredetileg is „intézménycentrikus” volt, elsősorban azt szabályozta, hogy mely szereplők fognak részt venni a fejlesztéspolitika döntéshozásában. Ha figyelmesen olvassuk a törvény szövegeket, az is kiderül, hogy a tervezésben való

részvételben szélesebb a felhatalmazás, mint a forráselosztásban, ami a törvény meglehetősen elnagyolva rendez, teret hagyva a konkrét források, programok feletti döntéshozás kormányzati szintű rendezésének.

A fejlesztéspolitikai irányításában az 1996-os törvény még több teret adott a nyilvánosságnak és a demokratikus képviseleteknek, bár hajlott a partnerség jegyében a korporatív érdekérvényesítés preferálására. A parlament szerepe erősen visszaszorult, hiszen az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció elfogadása messze nem ad lehetőséget érdemi irányításra. Az, hogy a területi folyamatok alakulásáról már csak négy-évente kell beszámolót készíteni, szakmai érvekkel alátámasztható változás. A területfejlesztéshez kötődő források felhasználása is legfeljebb négy évente kerül a parlament elé, ami nyilvánvalóan nem jelent érdemi kontrollt a kormány felett. Az uniós forrásokra vonatkozó tervezés, programozás is megkerüli a választott képviselői intézményrendszert. A régiók, kiemelt térségek meghatározása sem parlamenti hatáskör, csak a budapesti agglomeráció és a Balaton kiemelt üdülőkörzet rendezési tervének az elfogadása maradt parlamenti hatáskör. A parlament törvényben rögzített jogosítványai tehát egyáltalán nem biztosítanak érdemi szerepet a területfejlesztésben. Ez azért aggályos, mert olyan szakpolitikai területről van szó, amelynek társadalompolitikai szerepe kiemelkedő, ezért mindig helyet kell, hogy kapjon széleskörű politikai mérlegelés is. De különösen aggályos a kormány szinte abszolút felhatalmazása az ebben a „szakpolitikában” rendelkezésre álló, elsősorban uniós források felett. Sajátos módon azonban ezt a kérdést területfejlesztési törvény lényegében megkerüli, vagy legalább is nagyon indirekt módon érinti, amikor említi például az operatív programokat.

A kormány nemcsak a magyar kormányzati és politikai rendszer szisztematikusan átalakulása részeként informálisan, hanem a területfejlesztési törvény módosítása nyomán is jelentősen erősödött. A kormány kulcspozícióba kerülése jól látszik a feladatok jelentősen meghosszabbodott felsorolásán, felhatalmazva általában a regionális politika érvényesítésére, például a tervezésre, a régiók lehatárolására, a támogatott térségek (járások, régiók) szabad vállalkozási zónák, kijelö-

lésére. Inkább szimbolikus értéke miatt említen-dő, hogy a kormány kapott jogot az EU Régiók Bizottságába a magyar tagok delegálására. Az eljárás ellentmondása, hogy a delegáltak feladata nyilvánvalóan nem a kormány érdekeinek képviselete lenne.

A megváltozott logika és értékrend nagyon jól tükröződik a partnerség elvének átértelmezésében. Már az is mutat bizonyos fogalomzavart, hogy a törvény megkülönbözteti a konzultatív és érdekegyeztetési fórumokat, de nem határolva el világosan sem a funkciójukat, sem az összetételüket. A partnerség lényegében a kollektív döntéshozás elve, az érdekegyeztetés viszont legfeljebb konzultációs kötelmet jelent a döntéshozó számára, a két szerepet elválasztani, meglehetősen nehézkes. A törvény eredeti szövege az országos irányítási szint keretében szabályozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot, ez a testület azonban már nem létezik. Az országos szintű egyeztetés számára létrehozott testületben (OTÉF) a kormány, bizonyos típusú önkormányzatok (bár nem azok konkrét országos szövetségei) és a kiemelt térségek kaptak helyet. A testület messze nem involvál minden fontos szereplőt és szektort, de a legnagyobb szépséghibája a szabályozásnak, hogy lényegében egyetlen döntési kompetenciája sincs.

Az eredetileg nem túl hangsúlyos miniszteri kompetenciák helyére a jelenlegi törvényben már meglehetősen összetett szabályozás jelenik meg a minisztériumi szintű irányításról, külön említve „a” miniszter mellett, a rendezésért, a stratégiai fejlesztésért és a településfejlesztésért felelős miniszterek jogosítványait. A stratégiai tervezésért felelős miniszter egyeztet az önkormányzatokkal, nem tudni azonban, hogy milyen garanciák védik ezt a típusú „partnerséget”.

Ami a területi irányítási szintet illeti, már 1996-ban sem volt világos a helyzet. Akkortájt szakmai és politikai konszenzus sem volt arról, hogy milyen területi léptékben lesz a fejlesztéspolitika igazán hangsúlyos. Különösen a nagyrégiókat lebegtette a törvényhozó, már csak azért is, mert vita folyt a törvénykezés idején a régiók számáról, székhelyéről, elnevezéséről. A bizonytalanságot az újdonság magyarázta, hiszen nem voltak a régióknak hagyományai, nem volt regionális identitás, és ádáz küzdelem folyt a régió

székhely pozícióért is az esélyes megyeszékhelyek között. A vita 1998-ban zárult le, a hét NUTS2 régió intézményesült, felálltak a regionális fejlesztési tanácsok. A fejlesztési tanácsok, mint lényegében korporatív testületek összetétele változott az idők során. Amikor még úgy tűnt, hogy a tanácstagság, a tanácson belüli erőviszonyok a területi és kormányzati szereplők között valóságos döntési pozíciót jelentenek, a törvényhozó „ráségített” a központi érdekérvényesítésre többi területi szinten is. A regionális fejlesztési tanácsok egy viszonylag rövid időintervallumban, az uniós csatlakozás előtt úgy tűnt, hogy hangsúlyos szereplőkké válnak, amit nem csak a csatlakozáshoz kötődő forrásabszorpciók követelményeknek való megfelelés, hanem a politikai regionalizálási szándék is támogatott. Az uniós csatlakozást követően a fejlesztési tanácsok befolyása jelentéktelenné vált, a tényleges döntéseket az irányító hatóságok hozták, már nem csak az uniós partnerség elvének ellentmondva, hanem a politikai érdekérvényesítés vertikális csatornáit is végképp az informális szűrkezőnába terelve.

Hogy a régiók nem váltak végül is stabil fejlesztéspolitikai léptékké, az nem a területfejlesztési törvényen múltott, bár annak módosítása zárta le az évtizedes régióvitát azzal, hogy megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat. A helyükre lépő un. regionális egyeztetési fórum még formai szempontból sem ígérkezett alkalmasnak a regionalizmus életben tartására 2011 után, mint ahogy térségfejlesztési tanácsok és megyei egyeztető fórumok sem képesek a területi szereplők számára érdekérvényesítési lehetőséget nyújtani. A regionalizmus ugyan továbbra is ott kísért a „fejlesztéspolitika földrajzában”, hiszen a törvény a funkcionális régiók fogalmait ernyője alatt foglalja a kiemelt térségekkel (a kötelezők mellett lehetőséget adva továbbiak létrejöttéhez is az érintett megyei önkormányzatok kezdeményezése alapján), ahol az un. térségfejlesztési tanácsok működnek, kormánybiztosokat nevez ki a gazdaságfejlesztési zónákban (régiókban), szabad vállalkozási zónákat jelöl ki. Ez a térkép, illetve funkcionális régió-rendszer azonban bármikor átrajzolható, az aktuális kormányzati hatalom szándékai mentén. Még a NUTS séma is változott a központi régió és a főváros szétválasztásával, de ennek a tényleges döntéshozáshoz és forráselosz-

táshoz sok köze nincs. Nem véletlen, hogy jelenleg nagyobb figyelem irányul a kiemelt térségekre (számuk gyarapodik), amelyek vonatkozásában a kormány befolyása szinte korlátlanul érvényesülhet, különösen a forráselosztás tekintetében. Különösen furcsa, hogy miközben a törvényben néhány kiemelt térségre vonatkozóan igen részletes szabályok vannak, addig a fővárosi agglomeráció csak a rendezési tervezés szabályozása formájában szerepel, miközben éppen ez a térség, illetve a „hivatalos agglomeráció” lényegesen nagyobb központi régió fejlesztéspolitikai szerepe nyilvánvalóan meghatározó jelentőségű.

A megyei szint elvileg egyszerűbb helyzetben volt 1996-ban, hiszen ebben a léptékben működött az államszervezet, és a megyei önkormányzatok is megfelelő legitimitációval rendelkeztek volna a tervezéshez és forráselosztáshoz. A törvény azonban tudatosan megkerülte az önkormányzatokat, már csak azért is, mert az önkormányzati törvény már megemlítette, hogy a megyékben fejlesztési tanácsok jönnék létre. A megyei területfejlesztési tanácsok a törvény hatálybalépése után előnyt élveztek a másik szintekkel szemben, éppen azért, mert intézményi beágyazottságuk okán a működéshez szükséges kapacitások rendelkezésre álltak.

A törvény hatályba lépése óta eltelt 25 évben látszólag a megyék pozíciója szilárdult meg, túlélték a régiókat, s a fejlesztéspolitikában megkapták azt a koordinációs, tervezési szerepkört, részletező szabályozással, eszközökkel, eljárásrendekkel alátámasztva, amit az új önkormányzati törvény az általános felhatalmazással politikai/hatalmi értelemben is megerősített. Sőt a törvényben nevesítve kaptak külön vidékfejlesztési felhatalmazást is, amiből úgy tűnik, hogy a rurális térségek felzárkóztatása és az urbanizált városok fejlesztése külön intézményi keretek közé kerülne, alaposan átértékelve a falvak horizontális együttműködésének és a városok térszervező funkciójának szerepét, terepét.

A kistérségek helyzete sokkal bonyolultabb volt az intézményesítés szempontjából, miközben erre a léptékre valóban szükség volt a községi önkormányzatok elaprózottsága és a városok elhanyagolt és központilag nem is ösztönzött körzeti szerepköre miatt. Ebben a léptékben mutatkozott igazán együttműködési hajlandóság is a kisebb

települések között, amihez a területfejlesztésről szóló törvény erős motivációt adott, és hozzájárult ahhoz is, hogy ebben a léptékben az önkormányzatok nem csak fejlesztési célokra, hanem közszolgáltatási feladatokra is megszerveződtek. A kistérségi területfejlesztési társulások máig szerepelnek a törvényben, de a szerepük, jelentőségük nagyon sokat változott. Míg az 1996-os törvény, ha úgy tetszik indirekt módon, kívülről motiválta a közigazgatás térbeli formálódását, addig a jelenlegi határendszer fordított. A járássok, mint államigazgatási egységek megjelennek a törvényben a támogatáspolitikai keretként, egzisztenciális bizonytalanságba sodorva a korábbi, alulról szerveződő kistérségeket. A kistérségek meg is szűntek, mint hivatalos területi egységek, a társuló önkormányzatokon múlik, hogy működnek-e tovább és milyen területi formációban. Tény, hogy a területfejlesztési törvény lehetőségként említi a kistérségi területfejlesztési társulásokat, de valóságos helyet nem jelöl ki az egyébként is kaotikus térségi intézményi modellben.

A törvényt módosítások szövegét elemezve az egyéni országgyűlési választási körzeteket nem is lehetne érinteni, hiszen nem találunk a törvényben erre vonatkozó szabályt. A tényleges gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a területi formáció sokkal virulensebb a kistérségnél, vagy akár a járásoknál. A megyénél kisebb léptékben tehát három formáció „versenyez egymással”, a kistérség, a járás és az egyéni országgyűlési képviselői választóköri körzet, amelyek ugyan hasonló méretűek, de nem fedik egymást. Hozzátehetjük még a LEADER csoportokat, amelyek a vidékfejlesztés „ágazatában” működnek, akkor végképp tarka a kép, de igazán még sincs verseny vagy párhuzamosság. Ugyanis az egyéni országgyűlési képviselői körzet „győzött” a gyakorlatban. Az országgyűlési képviselők ugyanis nagy aktivitást mutatnak a fejlesztéspolitikában, pontosabban a forráselosztásban, miközben a fejlesztéspolitikai dokumentumok, a programozási, elosztási, pályázati mechanizmusok hivatalosan más terekben gondolkodnak. Az országgyűlési egyéni választási körzetek a jelenlegi választási rendszerben az egyetlen térbeli egységek, hiszen nincsenek megyei listák, a régiók pedig végképp lekerültek a politikai, közigazgatási térképről. Az egyéni képviselői körzetek nem tekinthetők „alulról

szerveződő közösségi” tereknek, ahogy eredetileg a kistérségeket kezelték. Sokkal inkább annak a kormányzati és fejlesztéspolitikai modellnek a részei, amelyben a hatalmi, forráselosztó központtal való vertikális logikájú összekapcsolás funkcióját látják el.

Összegzés

A törvény szövege összességében egyre részletesezőbbé vált, jellegében pedig közelebb került az ágazati logikához, felmorzsolódott az az eredeti misszió, amitől a területfejlesztési törvény jelentősége túlnem a fejlesztéspolitikai technikai szabályozásánál. Az eredeti misszió, a regionalizmus eszméjének érvényesítése mára teljesen elpárolgott a szövegből a támogató politikai szándék és kormányzati kontextus hiányában.

A törvényt módosítások nem egyszerűen technikai jellegűek, nem egyszerűen alkalmazkodtak a fejlesztéspolitikai új kihívásokhoz, korrigálták az eredetileg nem kalkulált működési zavarokat, hanem a törvény lelkét tüntették el, azokat az alapelveket, amelyek ezt a törvényt eredetileg felemelték egy szakpolitika szakmai, intézményi megalapozásából a politikai, kormányzati dimenzióba. A regionalizmus, a decentralizáció és partnerség elvei az uniós csatlakozás előszobájában nyitott, nagy mozgástérrel rendelkező autonómiák létrejöttét tette lehetővé, illetve ebbe az irányba motiválta kormányzatot. A törvény a regionalizmus szellemiségét, kultúráját akarta bevezetni, de elszalasztottuk a lehetőséget. Az 1996-os törvény természetesen inkább programozó, a jövőt alakító, megalapozó missziót töltött be, míg a mai szöveg sokkal inkább a végrehajtásban résztvevő intézmények feladatait és mozgásterét jelöli ki, ha úgy tetszik visszatér a „normális” közpolitikai, ágazati törvények rendeltetéséhez. Ez a változó funkció akár érthető is, hiszen a mindennapi tapasztalatok mutatnak rá az eredetileg elképzelt szabályok hibáira, tévedéseire. Mégis a változások sokkal inkább arra utalnak, hogy folyamatosan csökkent a bizalom az autonómiák (jelen esetben az önkormányzatok és fejlesztési tanácsok) iránt, szorosabbra fogva a gyeplőt az egyre precízebb fogalmak, eljárásrendek bevezetésével. A törvény szellemisége, funkciója változott meg gyökeresen, hogy ezt megértsük, meg kell vizs-

gálni, hogyan változott meg a törvény, illetve a fejlesztéspolitika, mint szakpolitika politikai, kormányzási környezete.

Politika és közigazgatás

Az önkormányzati decentralizáció korszaka

Kérdés, hogy a valóságos decentralizáció hiánya tette a területfejlesztési intézményrendszert diszfunkcionálissá, vagy a területfejlesztési politika teremtette intézményi modell önmagában hordozta a kudarcot? Melyik rendszer gyűrte le a másikat? Sajnos, mindkét opció ugyanoda vezetett.

A könyvem eredeti címe, mint említettem „regionális politika és közigazgatás” volt, azt vallva, hogy a regionális politika, mint szakpolitika erős hatással van a közigazgatásra, és megfordítva, a közigazgatás is erős hatással van a regionális politika minőségére, hatékonyságára. Mára módosult a véleményem, legalább is a hazai tapasztalatok alapján. A politika általában, vagy ha úgy tetszik a hatalom modellje sokkal erősebb hatással van a közigazgatás, a területi kormányzás formálódására, mint ahogy a regionális politika is sokkal inkább politika, mint közigazgatás függő, a hatalmi logika sokkal inkább jellemzi, mint az igazgatási szakszerűség. A regionális politika elveszítette azt a szerepét, ami szerte Európában jellemző volt, egy új kormányzási stílus (governance), a partnerség és a decentralizáció megteremtését motiválva. 1996-ban a területfejlesztési törvény ebbe a trendbe illeszkedett, mert a kormányzó elit és a társadalom, a gazdaság szereplőinek többsége is ebben volt érdekelt. A szakpolitikai szándék és a kormányzási, politikai kontextus egymást támogatta. De az utóbbi 25 év fejleményei rácafoztak erre az összhangra, amit talán akkoriban is csak színlelt a törvényhozó, vagy legalább is a törvény végrehajtói. Túl gyorsan változott ugyanis a kormányzati szereplők attitűdje a decentralizáció és partnerség irányában, ami arra utal, hogy nem gyökerezett mélyen a nyitott, partnerségi, decentralizált kormányzásra való szándék. Az eredeti fejlesztéspolitikai modell ugyanis a területi szereplők erősödő kapacitásaival és növekvő mozgásterével számolt, ennek azonban az ellenkezője következett be.

A továbbiakban a területi kormányzási rendszer alakulását elemezzük abból a szempontból, hogy milyen kontextust jelentett a területfej-

lesztés, regionális politika kormányzásához. Az ezerszer megfogalmazott kiindulópont, miszerint a magyar önkormányzati rendszer helyi szintje rendkívüli módon elaprózódott, miközben a területi szint gyenge, erős determinizmust jelentett a területfejlesztés intézményesítése számára 1996-ban. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy természetesen az önkormányzati modellnek számtalan előnye volt a korábbi tanácsrendszerhez képest. A bottom up logika, a helyi közösségek bevonásának a lehetősége mindenképpen kedvező a helyi gazdaságfejlesztés közösségi modellje szempontjából (G. Fekete, 2015, Finta, 2017). Az is tény, hogy a kistéleplési önkormányzatok vezetése viszonylag hamar felismerte az együttműködés előnyeit kistérségi léptékben, hiszen már a kilencvenes évek elején létrejöttek a kistérségi szerveződések, alapvetően civil szervezeti formában. Ahogy a közigazgatás szervezésében is elindult a társulási rendszer ösztönzése, a falvak többsége elfogadta a társulási rendszert az együttműködés kereteként. A városok kevésbé mozdultak az együttműködés irányába, inkább akkor, amikor már rákényszerültek, illetve elemi érdekükké vált a fentről jövő motiválás hatására. Összességében az állítható, hogy a települési önkormányzatok szuboptimális mérete önmagában nem lett volna akadálya annak, hogy a területfejlesztésben fontosabb szerepet vállaljanak, és saját mozgástérrel rendelkezzenek. Tény ugyanakkor, hogy a regionális politika meghatározó léptéke „regionális”, ami nem kevés fejtörést okozott a területfejlesztési törvény megalkotóinak, miután a középszintű közigazgatás tekintetében teljes bizonytalanság jellemezte a politikai, sőt a szakmai elitet is.

A regionális szint azért jelentett gondot, mert a hazai közigazgatásban ennek a léptéknek (NUTS2) nem voltak előzményei, leszámítva néhány modernizációs igényű felülről vezérelt sikertelen reformkísérletet. A megyék pozíciót évszázadokon keresztül nem veszélyeztette komoly politikai szándék, már csak azért sem, mert többnyire a központi hatalom akaratát érvényesítették, s nem a „területi érdekeket”. Ez a kényelmes pozíció változott meg gyökeresen a rendszerváltással. Az első önkormányzati törvény megfosztotta trónjuktól a megyéket anélkül, hogy gondokosodott volna a pótlásukról.

A megye-kérdés a hazai szakirodalom sláger-témája volt, a politikai közbeszédet azonban alig érintette meg, hiszen az emberek és a politikusok túlnyomó többsége igazán megélt élményekkel vagy tudással sem rendelkezett a középszint elvi és gyakorlati szerepéről. Úgy is fogalmazhatunk, hogy igazán senkinek sem hiányoztak a megyék, mi több, a közhatalmi szereplők többsége helyi és központi szinten kifejezetten a kiszorításukra törekedett. Az első önkormányzati törvény 1994-es módosítása során ugyan érzékelhető volt a szándék a megyei önkormányzatok konszolidálására, de egyben arra is, hogy a fejlesztéspolitikában és forráselosztásban ne kaphassanak szerepet. Ezért oda nem illő módon az önkormányzati törvény hozta létre a fejlesztési tanácsokat a megyékben, bár felállításukra csak 1996-ot követően került sor.

Kétségtelen, hogy a középszinten érzékelhető hiány, a megyékkel szembeni averzió is hozzájárult a közigazgatási regionalizálás gondolatához, a méreteket és a határokat azonban nem a közigazgatási racionalitás, hanem a kohéziós politikai források abszorpciójának szempontja határozta meg. Hogy a 2002-ben és 2006-ban hivatalosan is meghirdetett regionális reform kudarcba fulladt, azt nem csak a rendeltetéssel kapcsolatos bizonytalanságok, a regionális identitás hiánya, a megye/régió székhely városok rivalizálása magyarázza, hanem a valóságos politikai szándék ambivalenciája is (Pálné, 2016). Kétségtelen, hogy a hangoztatott és a bújtatott szándék ellentmondása sok kárt okozott mind a közigazgatásban, mind a fejlesztéspolitikában. Olyan integratív funkciók tűntek el a közigazgatásból, ami a fejlesztéspolitikai tervezés, koordináció, érdekérvényesítés és szakmai kapacitások kiépítése terén is hatékonyság romláshoz, s végső soron a területi különbségek növekedéséhez, a fejletlen térségek leszakadásához, stagnálásához vezetett.

Kérdés, hogy a városok, a fejlesztési pólusok vajon nyertesei vagy vesztesei voltak a középszint kiüresítésének? Szükségük volt-e a városoknak, különösen a nagyobbaknak a megyék „gyámkodására”? Származott volna szinergia a városok és a környékük, illetve a megyék közötti együttműködésből, korlátozta volna a megyék egész területére kiterjedő koordináció a városok önállóságát? Ezekre a kérdésekre inkább felté-

telezésekkel, semmint kutatási tapasztalatokkal lehet válaszolni, bár az utóbbi időben megélenkült a figyelem a városok térszervező szerepe iránt (Rechnitzer - Berkes, 2021, Somlyódyné, 2019). Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy a közjogi, önkormányzati és államigazgatási szabályozás inkább elválasztotta ezeket a szereplőket, miközben a fejlesztéspolitika belső logikájából az integráltóság, a helyi erőforrások és törekvések összekapcsolásának előnyei következnek.

Az állami centralizáció korszaka

Az előző korszak ugyan számtalan strukturális problémával küzdött, és a finanszírozás tekintetében egyre inkább korlátozta az önkormányzatok mozgásterét, mégis összességében egy decentralizált kormányzási modellként jellemezhető, amelyekben érvényesültek bizonyos szakpolitikai racionalitások, célok is, természetesen a politikai érdekek erős befolyása mellett.

Az utóbbi 10 év azonban már leplezetlenül a centralizáció jegyében zajlott, nem csak a fejlesztéspolitikában, hanem a kormányzás teljes rendszerében. Az alaptörvény, majd az új önkormányzati törvény, az államigazgatásra vonatkozó szabályozás a korábbi törvénykezéshez képest sokkal koherensebb módon egy irányba mutat, koncentrálni és minél távolabb vinni a helyi, területi szintektől a hatalmat. Az önkormányzatok közszolgáltatási szerepének alapos megnyirbálása a fejlesztéspolitika szempontjából is következményekkel jár. Miközben az önkormányzatok már nem felelősek a közoktatásért, egészségügyért, kiszorulnak a műszaki infrastruktúra működtetéséből egyre több területen, mégis általános felhatalmazásuk révén ők a kedvezményezettjei a fejlesztési forrásoknak. Az ellentmondást csak úgy lehet feloldani, ha egyre nagyobb az aránya az ágazati logikájú és menedzselésű fejlesztési programoknak az integráltakhoz képest. Az önkormányzatok inkább vendégszereplők a fejlesztéspolitikában, hiszen nem rendelkeznek átfogó eszközrendszerrel, sőt információval sem egy-egy térség, település fejlődésének koordinálásában. Kétségtelen, hogy az önkormányzati törvény nevesítette a helyi önkormányzatokat a településfejlesztésben, a korábbi átfogó szabályozással ellentétben sokkal részletesebben sorolva az önkormányzati feladatokat, beruházási eljárásrendeket, intézményi, finanszírozási elemeket, de

nem nyújt garanciákat a feladatok államosítása, kiszervezése, egyre szigorodó szabályozása, felügyelete, finanszírozása szempontjából.

A szűkülő felhatalmazást és mozgásteret még tovább korlátozta a pandémia közjogi szabályozása, a finanszírozási kondíciók további megnyirbálása (Pálné et al, 2020).

A megyei önkormányzatokra vonatkozó közjogi szabályozás meglehetősen szükséztű, mind az alaptörvényben, mind az új önkormányzati törvényben. Elismerik ugyan területi önkormányzati státuszukat, de az Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában elvárt általános felhatalmazáshoz képest meglehetősen szűk körben jelölik ki a feladatokat (terület, vidék fejlesztés, rendezés és un. koordináció), amelyeket a területfejlesztési törvény részletez. Mint tudjuk, ez a felhatalmazás azonban nem juttatta a megyéket érdemi fejlesztéspolitikai szerephez, az un. koordináció tartalma pedig homályban maradt mind a szabályozás, mind az önkéntes feladatvállalás dimenziójában (Pálné, 2019).

Az önkormányzati szektorhoz képest jelentősen megnövekedett közvetlen állami szolgáltatás szervezés és ágazati politikai, hatósági területi feladatellátás (a kormányhivatalok és járási hivatalok keretében) sajátosságai megérmegek egy misét, pontosabban alapos, elfogulatlan empirikus kutatásokat, mert csak nagyon mozaikos és felszínes információk állnak rendelkezésre. (Tallózva a kurrens, közigazgatással foglalkozó folyóiratok (Új magyar közigazgatás, Comitatus, Pro Publico Bono) utóbbi évfolyamait, feltűnő, hogy a fókusz még mindig inkább az önkormányzatokon van, kiegészülve az elektronikus közigazgatás, a személyi állomány, hatósági eljárás, közigazgatás történet kérdéseivel, de az állami közszolgáltatásokról alig jelenik meg publikáció, átfogó értékelés.) Márpedig a jelenlegi területi kormányzati rendszer értékeléséhez nélkülözhetetlen az állami irányítás mellett működő intézmények, szereplők működésének elemzése nem csak tudományos, hanem kormányzati érdekből is, csak fel kellene ismerni.

A tér nélküli politika

Az előzőekben arra törekedtem, hogy összevevsem a területfejlesztés mint közpolitika és a területi közigazgatás egymásra gyakorolt hatását, arra a következtetésre jutva, hogy a politika legyűrte a két rendszer közötti támogató

együttműködést. Kérdés, hogy jól járt-e a politika ezzel, pontosabban milyen hatása van a területi-segtől egyre inkább távolodó kormányzásnak a demokráciára? Sajnos a hazai politikatudomány erősen ignorálja a területi dimenziókat, kivéve a helyi kormányzás és társadalom, a választások és a választási földrajz összefüggéseit (csak néhány munkát említve: Kákai -Pálné, 2021, Dobos Gábor, 2011, Zongor Gábor, 2020). Keveset tudunk még arról, hogy a demokrácia válsága összefügg-e a centralizációs trendekkel, és arról is, hogy erre a helyi és a megyei önkormányzatok helyzete milyen hatással van. Mindenesetre aggasztó jelek utalnak arra, hogy a választási rendszer átalakítása és az önkormányzatok visszaszorulása hátrányos következményekkel jár: csökkenti a választási részvételt, a független vagy civil szervezetek indulását, s ezzel a versenyt a politikában. A megyék kiiktatása jelentősen visszavette a pártok érdeklődését a területi politika iránt. Kérdéses, hogy a polgármesterek kikerülése a parlamentből pótolható-e az egyéni országgyűlési képviselők élénkülő helyi aktivitásával, vagy mindkét „területi” formát felülírja a párthoz való szorosabb kötődés.

A térben vak kormányzás nem csak a területfejlesztési politika hatékonyságát rontja, hanem vélhetően a demokrácia minőségét is. Az ágazati politikák fontos eszközök lehetnek a partnerség, a nyitottság, a részvétel konkrét, működő formáinak alkalmazásával, de csak akkor, ha a teljes kormányzási és politikai környezet erre lehetőséget nyújt. A területfejlesztés esetében a kormányzás megújításának kísérlete kudarcba fulladt.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

Dobos Gábor. (2011). Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra= *Politikatudományi Szemle* 4, 61–83.

Finta István (2017): A magyar fejlesztéspolitikai és a kistéleplések sorsa= Comitatus Önkormányzati Szemle. pp. 15-20

G. Fekete Éva (2015): Vidéki települések közötti együttműködések= *A falu*. 30(3) pp 24-45

Kákai László-Pálné Kovács, Ilona. (2021): Counties in a vacuum: The electoral consequences of a declining meso-tier in Hungary= *Regional and Federal Studies* 3, 404-418

Pálné Kovács Ilona (1999, 2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus. Pécs-Budapest. 1.2. kiadás

Pálné Kovács Ilona (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest

Pálné Kovács Ilona (szerk). (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest

Pálné Kovács Ilona, Kovács Katalin, Finta István (2020): *Az önkormányzatok a koronavírus járvány kezelésében= Tér és Társadalom*. 4. 184-198

Rechnitzer János, Berkes Judit (szerk) (2021): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest

Somlyódy Péter (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar. Budapest

Zongor, Gábor. (2020), *A kormánypártok biztos bázisai – Összefoglaló a megyei önkormányzati választásokról = Comitatus*, tavasz, pp.12-28.

A szerző: akadémikus, KRTK kutatóprofesszor, PTE egyetemi tanár

Köszönet nyilváníítás:

A tanulmány a „Kormányzási kihívások periférikus térségekben”. NKFIH. K-19 132294 sz. programja keretében készült.

