



Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és érdekérvényesítés a területpolitikában*

Bódi Ferenc

A fenti témakört három jól körül járható antinómia köré lehet csoportosítani. Antinómiáknak nevezem azokat az ellentett elméleti következtetéseket, amelyek felé egyformán járható az út s amelyek egymással mégis összeegyeztethetelenek. Az ész mind a két állítást igazolja vagy elveti. „Az antinómiák előtt – mint **Németh László** írja – vagy kétségbe esik az ember vagy nekigyürkőzik, mint **Kant** tette és áthidalja őket.”

A területpolitika antinómiái

(A vidékpolitika szerepe az újraelosztási folyamatokban)

Város és vidéke

Miért lehetséges az Magyarországon, hogy a városok (központi települések) és a környező falvak érdekei nem illeszkednek, illetve ezt az érdeket oly' nehezen találják meg a politika szereplői?

1990-ben és az azt követő években 1523 önkormányzat alakult a meglévő közel ugyanennyi tanácsi múltú önkormányzat mellé. Megszűnt több települési konglomerátum, főleg ott, ahol a csatolt településen élők nem kívántak együtt maradni, mivel az együttélésük a korábbi évtizedekben hátrányt jelentett számukra. A megyei és járási időkből megmaradt a féltékenységi és gyanakvás a város és környezete között; valamint a járás megszüntetését követően a „város és vonzáskörzete” rövid korszaka is rossz emlékeket ébresztett a '90-es évek elején a zsenge önkormányzatokban, amelyek akkor függetlenségük „mézesheteit” élték az új demokráciában. A boldogságot azonban a hétköznapi rideg valósága hamar lepergette. „Üres kamrának bolond a háziasszonya”: a friss és többnyire kisebb települések önkormányzatainak is hamar szembe kellett nézniük a pénztelenség bolondító valóságával. Azért, hogy a működést szolgáló pénzen túl fejlesztési for-

*Jelen munka az MTA Politikai Tudományok Intézete és a GATE Agrárszociológia Tanszék közös kutatásának eredményeire épül.



rásokhoz jussanak, különböző koalíciókat alkottak és igyekeztek egy-egy térségben érdekeik és szükségleteik mentén szövetségeket, kistérségi területfejlesztési társulásokat létrehozni. A társulások eleinte a nagyobb településeket (főleg volt vonzáskörzeti központokat, járásközpontokat, városokat) elkerülték, mondván elég hasznót húztak rajtuk a múltban a „nagyok”, most már a „kicsiken” a sor. A társulások ténykedései, amelyeket többnyire inkább indulat inspirált, mint józan ész, nem vezettek egyértelmű eredményre. Az empirikus kutatások és megfigyelések eredményei két egymástól eltérő ideáltípus megrajzolását engedik meg.

Voltak közöttük olyanok, amelyek egy-egy közmű fektetésén és működtetésén túl eljutottak egy összetettebb területpolitizáláshoz is. A kezdeti helykereső évek után már együttműködésük egyesületi, KHT formában, komplex fejlesztési programok alapján zajlik. **E társulási formában a települések között nincs központ, illetve „primus inter pares” elven intézik közös ügyeiket.** Nem törekszenek egymás ellen és más külső szervezet, önkormányzat ellen sem törekednek kizárólagos nyereség maximalizálására: az 1–1-es játékstratégiát felismerik és törekednek rá. Cselekvésük alapvetően a reciprocitásra és egy adott időintervallumon belül a kölcsönös nyereség maximalizálásra irányul. Érdekeiket azonban következetesen védik. Döntéseikben a racionalitási elem dominál, kevésbé a graminális elem.

Vannak ellenben olyanok, amelyek egy-egy konkrét akción, közműberuházáson túl nem képeznek közösségi szintet, nem hoznak létre összetett kistérségi fejlesztési programot, szervezetet.

Ebben a típusban a fejlesztésekkel kapcsolatos döntésekben jelentős szerepet vállalnak – fejlesztések szervezésé-

ben, pályázatok előkészítésében – **azok a nagyközségek, amelyek a hetvenes években centrumtelepülések voltak.** A szorgalom és törekvés mögött mindig megtalálható egy-egy polgármester is, aki a kisebb települések polgármestereit „érdekeinek” jobb felismerésére ösztönzi. A kampány jellegű fejlesztésekben nem érvényesült kellő racionális körültekintés és igazi érdekfelismerés a környezet egészére vonatkozóan. Ugyanis többségükben kis lélekszámú települések, a vonalas infrastruktúra kiépítése, különösen a gázprogram következtében, túlzott mértékben eladósodtak. Az adósság már most fenyegeti a kicsik elemi létezését (saját intézményeiket – iskola, óvoda, napközi – nem képesek fenntartani). A fejlesztések mögött burkoltan megjelentek a nagy, monopolhelyzetben lévő cégek és ágenseiknek érdekei is. Ma már bizonyítható tény, hogy a térség az államilag támogatott fejlesztési programok ellenére nem tudta elérni a fejlesztési lehetőségeinek optimumát. A fejlesztések nem számoltak a népesség és a térség jövőbeni gazdasági teherbíró képességével és valós igényeivel valamint az ökológiai és társadalmi környezet valós szükségleteivel.

A nagy települések a kistelepülések rovására fejlesztettek vezetékes gázt, azaz, hogy a bizonyos népességszám alatt ésszerűtlen fejlesztések és meg nem térülő beruházások ott is létrejöttek, ahol erre a lakosság száma nem adott volna lehetőséget, vagyis ott más alternatív megoldásokat kellett volna választani. A nagyok ismét kihasználták a kicsiket, akik részvételükkel csökkentették a nagyok költségeit, de a kicsik a helyzetüknél nagyobb mértékű költségekbe sodródtak. Így több kistérségi gázprogram olyan, mint az állatorvosi ló: az átgondolatlan és kevés racionalitást magában rejtő közberu-



házásnak minden típushibáját megtalálhatjuk benne. Ha a térség szereplői racionálisan és érdekeik szerint összehangoltan döntenek, akkor a kisebb közösségek élnek politikailag és jogilag adott autonómiájukkal és új alternatívákat keresnek. De ez nem történt! A nagyobb települések polgármesterei viszont annál inkább képesek voltak érdekeik szerint hasznukat maximalizálni. **Ebben az együttműködési típusban többnyire egy-egy hangadó polgármester viszi az ügyeket**, aki több hatalommal bír (a térség jelentős munkaadója), mint a többi, akik követik. A játék stílusát a 0–1-es stratégia jellemzi, azaz maximalizálni törekszik saját nyereségét, s mit sem törődik a mások hasznával, csak saját győzelme érdekli, még akkor is, ha globális szinten és saját rendszerén belül is így kevesebb hasznot tud realizálni. Az eredményességre nem jól hat továbbá, hogy a döntések mögöttes céljait alapvetően nem a manifeszt politikai célok motiválják. A rejtett szándékok mögött pedig több eséllyel meghúzódhatnak a gazdasági és politikai összefonódások és a korrupció.

Kistérségi társulás vagy kijelölt területfejlesztési körzet

A területpolitika összehangoltságot és kooperációt igényel a résztvevőktől és érintettektől. Ha ez igaz, akkor kinek kell az együttműködést generálnia: a közvetlenül érintetteknek, vagy – ha erre az érintetteknek nincs elég rálátásuk és képességük – egy fölöttes érdeknek kell az együttműködést kicsikarnia a szereplőkből?

A kistérség és körzet fogalom párral két egymásnak ellentétes szemléletet, probléma közelítést illusztrálunk.

A **kistérségek** azok a települési önkormányzatok által reprezentált település

halmazok, amelyeket települési és területi kommunális,- szociális- és más közfeladat ellátása érdekében a települési önkormányzatok önkéntes társulással hoznak létre.

Az önkormányzati törvény által rájuk ruházott feladatokból eredően az önkormányzatok törekedtek az igazgatás és közszolgáltatás hatékonyabb működtetése érdekében együttműködések létrehozni: hatósági igazgatási társulásokat – műszaki- építésigazgatás, általános igazgatás, gyámügy, szabálysértés, stb. – valamint intézményfenntartó társulásokat.

A hazai önkormányzatokra rótt kötelező feladatok és funkciók száma meghaladja a tényleges anyagi, szervezeti lehetőségeiket, képességeiket, ezért törekednek a feladataik ellátása terén együttműködni, aminek egyik lehetősége, ha társulásokat hoznak létre és tartanak fenn. Külön figyelmet érdemelnek a területfejlesztési társulások együttműködések, amelyek száma 1996. végén már elérte a kétszázat.

A **körzet semmi esetre sem önkéntes társulása az érintett települési önkormányzatoknak**, hanem az állam, a kormányzat vagy bármilyen felső hatóság jelöli ki annak területét és a résztvevők tagságát valamilyen földrajzi, társadalmi, gazdasági ismérvek vagy ad hoc önkényesség alapján. A jelenlét ebben az esetben nem részvétel, azaz a településhalmazhoz tartozók kapcsolódása nem feltételez aktív cselekvést, kapcsolódási szándékot a tájhoz, életközösséghez kötődést, identitást. A legtipikusabb példa erre a járássok megszüntetését követő **város és vonzáskörzet**, amelyek 1984-től működtek az önkormányzatok létrejöttéig. A körzet fogalmába tartozik az 1989-es választási törvényben kreált **választókerület** „intézménye” is. Továbbá az 1996. évi XXI. tv. által kialakított **területfejleszt-**



tési statisztikai kistérségek, amelyek társadalmi-gazdasági, foglalkozásszerkezet, infrastrukturális állapotok és urbanitási indexek, stb. alapján a KSH számításai eredményeképpen lettek kijelölve. Ez utóbbi miatt röviden **statisztikai körzeteknek** fogom nevezni őket (senkit se tévesszen meg a kistérség fogalom használata a hivatalos megnevezésben, mivel az általam használt kistérség definícióban az önkéntesség és helyi kezdeményezés meghatározó szemben a hatóságilag kijelölt körzetekkel amelyekben a jelenlevők nem feltétlen résztvevők azaz cselekvők).

Nem nehéz a két féle megközelítés tipizálása során belátni, hogy a **kistérségi formációknak inkább kedvez a szolgáltató állam-modell erősödése**, amelyben az önkormányzatok jelentős jogosítványokkal és a redistribúcióból elégséges forrásokkal rendelkeznek arra, hogy jogakkal és kötelezettségeikért éljenek, **míg a körzetek jelenléte inkább az etatista modellt feltételezi**, amelyben a helyi önkormányzatok csak asszisztálnak a kormányzat, illetve a középszintű igazgatási és politikai erők főszerepet betöltő intézményei mellett.

Az optimális helyi autonómítás és az államhatalom között az állam és a helyi szintek, intézmények, a lokális szereplők kialakítják egyensúlyukat, hatásköreiket, szerepeiket. A fentiek abban az esetben igazak, ha a politikai fejlődés válságoktól és katartikus váltásoktól mentes. Az egyensúlyi állapotnak akkor van esélye, ha az állam és társadalom modernizációja rendszeresen nem egy-egy kisebb rész – tartomány, nemzetiség, társadalmi réteg, ágazat, stb. – folyamatos repressziója és diszkriminációja mellett történt (Bogár László: A fejlődés ára, 1983.). Valamint a helyi politikának potenciálisan fennállanak azok az alternatívái, amelyekkel más és más eljárásokat, alkalmazkodási formákat alakít-

hat ki önön rendszerében és saját környezetében.

Magyarországon a fenti feltételek közül nem teljesült a fejlesztési források elosztásában sem a racionalitás elve sem az elfogadottság követelménye, ezzel szemben folyamatosan sérült a politikai érdekérvényesítés és hatalomgyakorlás rendszerein belül a részek autonómítása.

A rendszer egészében a helyi szinteken mindenki és minden alkalmatlan az eredeti funkciójának betöltésére, mint Alice Csodországában semmi sem az volt, aminek hívták, csak a működés látzatát tartotta fenn. Így jött létre a kvázi egészségügyi ellátás, a kvázi oktatás, és kvázi közigazgatás, kvázi helyi önkormányzat és demokrácia, stb. Természetesen még a kedvezményezettek és kiválasztottak sem fejlődhetek olyanná, amelyben önmaguk modernizációja kitudott volna bontakozni belső forrásaiból, azaz rendelkeztek volna kellő hittel és merészséggel ahhoz, hogy a paternalista leosztás politikától igazán elszakadjanak és autonómításukat erősítsék.

A helyi társadalmak politikai életének belső fejletlenségétől közvetlen út vezetett a regionális méretű válság övezetek kialakulásához. A rendszerváltás körüli években a krízisnek tanúi voltunk, s láthattuk, hogy a frissen autonómiát kapott önkormányzatok mennyire nem, vagy csak félig tudnak a környezetük inputjaira (környezetszennyezés, munkanélküliség, elszegényedés, természeti és emberi környezet leromlása, stb.) adekvátnan reagálni, miután elvesztették lehetőségeiben is az autonómiához való képességüket.

Magyarországon az alacsony szintű közszolgáltatás és közigazgatás rendszerét egy verseny és piac nélküli gazdaság és politika eredményezte, amelyben a szereplőknek nem kellett számolni a



hatalom időleges elvesztésével, a választási vereséggel (piacvesztés), az ellenzékkal, az alternatív politikával (konkurenciával). R. Dahl és Charles Lindblom: *Politics, Economics and Welfare** művében kifejti a **poliarchián** nyugvó **piaci versenyhez** hasonló politikai rendszer feltétel rendszerét, amelyben a vezetőknek a nem-vezetők támogatásának megszerzésével lehet csak biztosítani a hatalmukat, mivel az utóbbiaknak megvan az a lehetőségük arra és csak nekik, hogy az előbbiektől megvonva a bizalmukat a riválisokat juttassák hatalomra. Magyarországon viszont évtizedekig tisztán az „aut Caesar, aut nihil” politika elvéből eredően **létrejött minden idők egyik legigénytelenebb és legparazlóbbs közsférája.**

Egy piactgazdaságban és versenyzetett politikai viszonyok között ellenben az egyensúly magasabb szinten áll be, azaz kevesebb **felesleg** halmozódik fel és **hiány** jön létre a rendszerben, így nagyobb a hatékonysága és növekszik a teljesítménye a közszolgáltatásoknak is.

A piaci viszonyoknak és versenyzetett politikának feltétele, hogy a társadalom alrendszerei és szereplői egyaránt kontrollálhatják egymást: a vezetők ellenőrzik a nem-vezetőket a jog által (hierarchia), a nem-vezetők számon kérik a vezetőket a választások és nyilvánosság útján (poliarchia), a vezetők és vezetők egymást kikezdhetik anélkül, hogy a másik megsemmisítésére kellene számítani (alku). Mindez fokozza a rendszerek és szereplők érzékenységet és felelősséget. A versenyző érdekcsoportok (részek) több kevesebb sikerrel készíthetnek cselekvési projekteket megoldásokat, ame-

lyek önmagukban nem elégségesek a jobb működéshez, de mint potenciális megoldások a jövőben lehetőséget adnak rendszerek jobb önjavítására és alkalmazkodására.

A második antinómia a versenynélküli politika viszonyaiból következik. Mivel az alulról szerveződő társadalom elvén létrejövő helyi és kistérségi kezdeményezések hosszú ideje nem generálták hazánkban a szakszerű és a demokratikus intézményi struktúrát: így azt a rendszerváltás után a központi kormányzat törvényekkel igyekezett azt előteremteni. Létrehozta az egész országot lefedő **területfejlesztési statisztikai körzeteket.** A cél az volt, hogy ezzel a megyékben kreált fejlesztési tanácsok munkájához megfelelő társulási és kooperációs háttérrel biztosítsanak. A kormány által létesített kistérségek azonban nem illeszkedtek a már meglévő kistérségi társulásokhoz vagy településszövetségekhez. Nem is illeszkedhettek, miután azok a kilencvenes évek legelején területpolitikai alapon jöttek létre, az utóbbit pedig térstatisztikai paraméterek alapján alakították ki.

Az együttműködést természetesen nem csak kényszerrel, de más ösztönzőkkel is elősegítheti a mindenkori kormányzat (támogatáspolitikai), de nem lehet pontosan tudni, hogy annak milyen a hatása és különösen nem tudni, hogy az milyen időintervallumon belül érezhető. Mindenestre azokban a térségekben, ahol a komplex feladatrendszerek kezelésére létrejött, magas kooperációs készséggel rendelkező önkormányzati társulás, illetve, ahol erős egyéniségű polgármester található, ott a kényszerszövetségek könnyen és súrlódás nélkül tudtak tartalommal feltöl-

*Politika, gazdaság és jólét



tódni, miután a spontán szervezetekben kialakult szervezeti szokások és kultúra interpenetrálódott a formális rendszer szervezetébe és annak működésébe.

Feltevésünk az, amelyet „in situ” tapasztalatból nyertünk, hogy **a térségek integrációja és kooperációja nem képzelhető el a központi település, a város és annak vezetőinek jó szándéka nélkül.** A város rátelepül a környezetére, vagy hátat fordít annak és egyedül próbálja szerencsáját – a város „mindent” megtehet, annál inkább, minél nagyobb a politikai és gazdasági ereje. De a környezete ezt nem engedheti meg, vagy csak igen korlátozott körülmények között. Ha azonban a város felismeri a határain túlmutató felelősséget és erőt, akkor képes arra, hogy felvállalja az önkéntes térségi társulások költségeit. A nagyváros átsegíti a kis településeket a kooperáció kezdeti holtpontján. Ha a nagyok vállalják a magukén kívül a kicsikre eső szervezeti költségeket, különösen a kezdeti időszakban, akkor nő annak esélye, hogy a kooperáció létrejön és van esély a kollektív haszon elérésére. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nagyváros vezetője a kollektív racionalitás belátásához közelebb állna, csupán azt, hogy a legoptimálisabb esetben, amelyben a kicsik (méreteikhez képest részeltetnek a közös cselekvésből származó haszonból) is hasznot húznak, a nagyváros mindig legalább annyi hasznot érhet el vagy többet, mint amit befektet az akció kezdetén. Azaz a nagyok haszna egy bizonyos társulás méretéig elviseli a „potyázó” kicsik költségeit, mivel a nagyok a végelszámolásnál nagyobb hasznot realizálnak.

A fenti összefüggésben nem az a kérdés, mennyi az összköltség és összhaszon, hanem az, hogy mennyi a határköltség és határhaszon. Azaz van-e olyan „nagy” a település csoportban, amelynek

az individuális határhaszna meghaladja a társulás kollektív határköltségeit. Azaz „Pareto-optimalis” a társulás egésze, ha a csoport nyereségnövekedési rátája meg egyezik a kollektív jószág megszerzésével járó költségek növekedési rátájával. Feltevésünk szerint Magyarországon „Pareto-optimalis” egy társulás, ha egy százezres (minimum 50.000 fő), vagy annál nagyobb város van az együttműködők sorában. Minél nagyobb egy város és minél kisebb a kooperáció tagjainak száma, annál nagyobb esély van a kooperációra.

A kisebb városok, amelyeknek költségvetése és politikai súlya, ebből eredően a pályázati- és közpénzekhez való hozzájutási lehetősége is kisebb, már szerényebb eséllyel vállalhatnak át a költségeket a társuláson belül a kisebbektől. A kisváros nem azért nem vállal át költségeket, mert érdekelismerő képessége korlátozott, hanem azért, mert érdekei érvényesítésére jóval kisebb mozgástérrel rendelkezik (költségvetés, állami támogatás, vagyon, tőke hiánya). Azaz „Pareto-optimalis” egyensúly kialakításához szükséges forrásokkal nem rendelkezik.

Az összefoglalás igénye nélkül megállapítható, hogy a települések önkéntes és kényszertársulásainak formációiban figyelmet érdemel két tényező: **a kistérségek és körzetek mérete és településszerkezete, városiasultsága.** A méret meghatározza a kooperációra való hajlandóság esélyét; minél kisebb egy társulásban a szereplők száma, annál nagyobb eséllyel lehet benne kiegyensúlyozott érdeket felismerni. A településszerkezet szempontjából a legkedvezőbb megoldások a szoros szomszédságban lévő és a méreteikben leginkább eltérő települések között tételezhető fel. A megoldás azonban nem minden esetben található meg egy kistérség keretein belül. A lokálisan jelentkező szükségletek és igények kielégítése (szo-



ciális gondok enyhítése, környezetszennyezés csökkentése, tömegközlekedés megszervezése, stb.), a problémák kezelése nem lehet egy-egy térség, társulás feladata. (Ez főként akkor igaz, ha a felmerülő kollektív határkölség mértéke messze meghaladja a remélt kollektív határhasznot, valamint ha a térségben nem található olyan nagyváros, amelynek remélt individuális határhaszna túllépne a kollektív költségek határkölségén.)

Ennél a pontnál felmerül a regionális (megyei) és állami koordináció, kényszerítés, szerepvállalás kérdése. Ha igaz az a felvetés, miszerint „Pareto-optimális” egyensúlyi helyzetben csak azok a társulások kerülhetnek, válhatnak eredményessé, amelyek egy „nagyvárost” is képesek bevonni kooperációjukba, akkor a települések többsége csak állami, illetve regionális beavatkozásban reménykedhet. E szerint **a ruralitás és a települések közötti együttműködés gyengesége együtt jár.**

A döntéshozók – a polgármesterek – az önkormányzatuk érdekében törekednek racionális döntésre. Azaz felméri a lehetőségüket, s ebből eredően bocsátkoznak koalíciós alkukba. A falusias térségek, többségében az önkormányzatok azonban nem rendelkeznek a kooperációhoz szükséges belső forrással, tőkével, amelynek segítségével felvállalhatnák a „nagy” szerepét. Ezért a „nagy” szerepét csak a régió, az állam, illetve valamilyen külső szereplő vállalhatja át.

Ott, ahol a nyers ruralitási mutató (Kulcsár/Brown) mértéke magas, a területfejlesztésben az önkormányzatok kooperációs szintje alacsony, ott a közberuházások társulási formában való megvalósulásának kisebb az esélye. Azaz a falusias települések kisebb szerepet vállalnak a közjavak előállításából, nemcsak azért, mert szerényebb lehetősé-

gekkel rendelkeznek, mint az urbanizáltabb térségek települései, önkormányzatai, hanem azért is, mert jól felfogott érdekeik miatt csak a kiváró, „potyautas” szerepét vállalhatják fel. Azokban a rurális térségekben, amelyekben nincs önszerveződést generáló nagyváros (minimum 50.000 fő), ott csak a regionális, illetve állami beavatkozás, a kényszer nyújthat némi reményt a fejlődéshez, fölzárkózáshoz. Ezekben a térségekben felértékelődik a megye vagy régió szerepe, illetve az önkormányzat és a kormányzat együttműködése, illetve az utóbbi szerepvállalása.

Az antinómiák sorát itt most a megye – régió, illetve az önkormányzat – kormány ellentmondásos kapcsolatával folytatjuk, hipotetikus megoldást adva az említett fogalompárosok ellentmondására.

Megye vagy régió

Miért kell föladni a hagyományos megyerendszerünket és választani egy bizonytalan formációt, a régiót, amelyről még azt sem tudjuk megmondani, hogy mit jelent?

A harmadik antinómia kérdése provokatív. Talán azért, mert ebben van a legtöbb érdekütközés és tudatlanság, illetve félelem a jövőtől. Először is látni kell, a megye ma önkormányzat, tehát egy politikai egység, továbbá a közigazgatás középszintjét és a gazdaságsszervezés nélkülözhetetlen térformációit jeleníti meg. A megye és elődje, a vármegye hasonlítható az angol grófsághoz, a szász, bádeni kerülethez, az olasz megyéhez, különösen a területének nagyságát illetően. A magyar vármegyék területi beosztását közel ezer évig alig érték módosulások (egy-két megye egybeolvadt). A trianoni rendezést leszámítva, belső politikai akarat a megyéket komolyan nem érintet-



te, különösen nem a területüket és határait. **Szapáry Gyula** belügyminiszter megye-területrendezési tervei is megbuktak, miután azokat a közvélemény túl radikálisnak gondolta (1873). A dualizmus korában, amikor politikai és igazgatási rendszerünk teljesen átalakult, akkor is csak két megye területi rendezését fogadták el az akkori törvényhozók, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyéét, az utóbbi kreációt hosszú ideig nevezték „muszáj-vármegyének” is. Különösebb történelmi, politikai érzék nélkül látható: **a megye, mint közigazgatási, kormányzati, politikai szint különös értékekkel és képzetekkel bír Magyarországon.**

Ezt erősíti a rendszerváltás során hozott két alaptörvény is: az Alkotmány és a választási törvény. **Az Alkotmány** önkormányzati jogosítványokat ad a megyének, ezzel **a politika középszínterévé avatja a megyét.** Továbbá a választási rendszerünk fontos eleme a megye, mivel a megyei listák eredményezik a parlamenti mandátumok harmadát, a területükön belül rajzolódnak ki a választási kerületek is, amelyek a mandátumok felét eredményezik. Tudvalevő, hogy az országos politikában szerepet vállaló politikusok sikertelenség esetén vizsgáztalódhatnak a megyei politikában.

A megye, már fent érintettük, hatalmi pozíciók és jogosítványok elvesztését kellett, hogy elszenvedje a területi önkormányzatokkal és kormányzattal szemben. **A megyei politikai hatalom további zsugorodása várható a regionális szervezetek felállításától, különösen a regionális fejlesztési tanácsoktól és a hozzá csatlakozó szervezetektől.** A regionális szervezetek felállítását elsősorban azzal indokolják, hogy a várható európai csatlakozás területfejlesztés-politikai elvárásai ezt írják elő számunkra. A fejlesztési alapokhoz ugyanis nem a nemzeti kor-

mányok és települések önkormányzatai juthatnak, hanem kizárólag csak régiók. Ugyanakkor közismert, hogy az európai államok közigazgatási és politikai rendszere (választási rendszere) más és más, és mind ehhez nem is kíván hozzányúlni az egységesülő európai közösség, miután mindezt történelmi örökségnek és az államok belügyének tekinti. A régió tehát ebben az esetben csupán csak gazdaság szervezési célt tölt be, és ritka esetben esik egybe az állam politikai és közigazgatási szervezeteinek határaival.

Az érvek nem minden esetben az európai elváráshoz csatlakoznak. Vannak érvelők, akik az európai gazdasági térszerveződésekhez való igazodáson túl kíváncsiak tartanak az egységesebb, racionálisabb, olcsóbb állam, közigazgatás és politikai élet megteremtését. Az érvelés egy immanens fejlődési elvárásnak kíván megfelelni, amikor az elmúlt ötven év kisiklott közjogi gyakorlatától igyekszik elszakadni. Attól a hibás fejlődéstől, amely megteremtette (1950-ben kialakított 19 megyés tagolás) az avítt, idomtalan és történelmietlen megyerendszert. Az érvek kiemelik, hogy **a jelenlegi választási és önkormányzati rendszerünk nem segíti elő a területpolitika modern és hatékony rendszerének megteremtését: területi érdekek megjelenítését, a helyi és térségi politikai participáció növelését a területpolitikai döntésekben.** Emellett csökkenteni igyekszik az etatista politikai gyakorlatunkból eredő túlállamiságot, és annak intézményi és működési gyakorlatától, különösen annak költségeitől szeretne megszabadulni. Érdemes végig gondolni, lehetséges-e áthidalni a fenti antinómia feloldását.

Tekintsünk először a politikai döntések két szintjére: a lokális és a nemzeti szintre. A lokalitásban elsősorban a helyi települési önkormányzatot találjuk. Nem-



zeti szinten a legfőbb végrehajtó hatalmat a kormányt, illetve igazgatási szerveivel együtt a kormányzatot. Most tekintsünk el attól, hogy vannak ágazati, pénzügyi, település típusokat és területeket felölölő érdekképviselők, lobbik, helyi-, regionális- és országos civilszervezetek, különböző kormányzó és ellenzéki pártok. Később lesz róluk szó, mivel megkerülhetetlenek, de a **helyi és nagypolitika** kettősében most elsősorban azt figyeljük, hogy a kormányzati és helyi kormányzati szint közötti döntési és forrás allokációs skálán e közé a két végpont közé hogyan helyezhetjük a megyét, illetve a régiót. Ebben a sémában a következő kérdéseket vethetjük fel:

1. Melyik szinthez áll közel a megye, illetve a régió a jelenlegi konstrukcióban?
2. Milyennek kellene lennie az egyiknek a másiknak ahhoz, hogy közelebb álljon a lokalitáshoz?
3. Mire alkalmas az egyik és a másik jelen helyzetben, illetve milyen változásra készíthető az egyik, illetve a másik, hogy közeledjen a lokalitáshoz?

A kérdésekre a következő hipotetikus megoldásokat adhatjuk attól függően, hogy milyen dominanciák alakulhatnak ki a lokalitás és nagypolitika erőviszonyában. Segítségül tekintsünk az alábbi sémára! A régió és kormány, megye és helyi települési önkormányzat (röviden és továbbiakban önkormányzat) viszonya felvázolható a következő táblázatban.

Első rátekintésre, a jelen konstrukcióhoz a fenti séma áll közel. A megye az ön-

kormányzatokhoz közeledett azáltal, hogy elosztó szerepe a rendszerváltás után csökkent. Ezt a tényt a megyei fejlesztési tanács sem tudta megváltoztatni, mivel a tanácsnak a megyéhez, annak legfőbb szervéhez a közgyűléshez nincs szoros kapcsolata. Legalább is csak esetleges viszonyt jelent, azaz a tisztségek véletlenszerűségétől és azokat betöltő személyek kapcsolatától függ.

A közös sorsban való osztozás és együtt megfogalmazott üzenetek (Küldj több pénzt!), amelyeket a kormányzatnak „palackpostáztak” összetartja jelenleg a megye és önkormányzat koalícióját. Hiszen a területi és települési önkormányzatok egymásra találtak azon a szigeten, amelyre a restriktív gazdaságpolitikát folytató kormányzat szorította. A megyei önkormányzat és a települési önkormányzat kapcsolata nem mély, mivel ebben a robinzonádban koalíciójukat gyakran megzavarják átmenti alkuk. A régió mindkettő számára idegen. A megyei politika szereplőinek (legyen az megyei közgyűlés tagja vagy polgármester) befolyása nem minden esetben biztosított. Félnék attól, hogy nem folytatható, a már a megyében kialakult hierarchiára épülő politika, amelyből mindkettő előnyöket szerezhet, vagy legalább is kiszámítható eséllyel juthat forrásokhoz.

A regionális szint megjelenése azt jelentené számukra, hogy több megye „status quo”-jának kellene egybeépülnie, legalább három megye notabilitásának kellene új egyensúlyt kialakítania. Ez a jelenlegi politikai intézmények zsengességéből eredően nehezen képzelhető el, legalább is komolyabb politikai összecsapások nélkül.

A megyék azonban csak szükség koalícióban vannak az önkormányzatokkal. Pillanatok alatt csökkenhet kölcsönös kötődésük, mihelyt a kormány több szerepet kínál az önkormányzatoknak a felálló régióban. A kormányzat által kínált lehető-

1. sz. tábla

Nemzeti szint	Régió	Kormányzat
Helyi szint	Megye	Önkormányzat



ségekből a fenti közeledésre nem lehet következtetni. Egyedül a megyejogú városok és a nagyobb városok érdekében áll pillanatnyilag a regionális szint hatalmi megerősítése, mert ennek révén önmaguk is növelhetik politikai pozícióikat. Ellenben a kisebb települések önkormányzatai szorongással szemlélik a regionalizáció folyamatát.

Két pólusú elosztási és döntési rendszerünk miatt, lényegében a megye sem állt igazán közel az önkormányzathoz az elmúlt tíz évben. Az elosztási és döntési rendszerünk két pólusú volta miatt. Az alku folyamatok egyik oldalán a kormányzat a másik oldalán az önkormányzat állt. A források zöme – a területpolitikát szolgáló fejlesztési források – központilag kerültek szétosztásra. A megye és a megyei fejlesztési tanácsok csak töredékével rendelkeztek a fejlesztési forrásoknak (ötszáz milliárdból alig tíz egynéhány milliárddal).

Ha a megye ténylegesen közelebb akar kerülni az önkormányzatokhoz, akkor több pénzzel kellene rendelkeznie, de erre sosem volt és nem is lesz esélye. Ahhoz hogy a régió kerüljön közelebb az önkormányzathoz viszont több helyi politikai szereplőt kellene a regionális döntési fórumokba (regionális fejlesztési tanácsokba) engednie. Félő, kialakul az a nem kívánatos helyzet, hogy a megyéknek legitimitásuk ellenére (lásd, megyei közgyűlés), nem áll rendelkezésükre közpénz (most sem áll rendelkezésükre), ellenben a régióhoz lejutott ágazati pénzek felett többségében nem a helyi viszonyokban lehorogonyzott politikusok, hanem kormányzati politikusok, illetve tisztviselők, szakértők fognak rendelkezni.

Ahhoz hogy a régióba bejussanak a helyi érdekeket megközelítően is kifeje-

zésre juttató politikai szereplők, át kell, hogy gázoljanak az így, de facto feleslegessé váló megyén. A megyében pusztán csak „gesz”^{*} szerepet betöltő megyei közgyűlés, legalább is ilyen nagy létszámban, ad absurdum feleslegessé válik és megkérdőjeleződik a megyei közgyűlés mellett a megyei fejlesztési tanács szerepe is. Észre kell venni, a megye szerepe eliminálódik abban az esetben, ha a régió megyei hatásköröket és közjogi szerepeket ölt magára, annak érdekében, hogy az önkormányzatokat kellő szerephez juttassa. De kérdés, hogy ezt akarja-e a kormányzat? Ezzel elérkeztünk a második kérdésünkhöz. **Milyennek kellene lennie a régiónak, illetve a megyének ahhoz, hogy közelebb álljon a lokális szinthez?**

A lokalitáshoz csak és csak abban az esetben kerülhet közelebb a megye, illetve a régió, ha a lokális érdekek participációja nő, valamint a közpénzek elosztásában, ellenőrzésében a helyi politika nagyobb szerephez jut a két köztes szint valamelyikén. (Itt természetesen valóságos helyzetben nem csak az önkormányzatokra kell gondolni, de a helyi érdekképviselőkre és civilszervezetekre is.) De a lokális politika emancipációja csak az egyiken valósulhat meg. Az nem járható út, hogy a megyében, demokratikus intézményként a „megyei közgyűlés” barokkos építménye csinosodik, míg a régióban az állami bürokraták a közpénzt lassan elcsorgatják ágazati lobbik érdekei szerint. Mindennapi ésszel belátható a kettő egymás mellett nem maradhat meg. Vagy a régiónak vagy a megyének juthat a fenti összetett szerep.

Azaz a demokratikus intézményeknek és közpénz elosztás intézményeinek egy szinten kell lenniük, de semmiképpen nem jó, ha az elosztás intézménye maga-

^{*}Gazdasági ellátó szervezet



sabb szinten van a demokratikus intézménynél. A megye intézménye, a megyei közgyűlés ugyan demokratikus alapokon áll, de túl nagy létszámú és túl tagolt ahhoz, hogy racionálisan nagyobb térségek (Alföld, Balaton térsége, stb.) átfogó területpolitikáját hatékonyan tudná kifejezni. A régió ezzel szemben minden bizonnyal alkalmasabb a területpolitikai fejlesztések megteremtésére és végrehajtására. Ehhez azonban a régiónak politikai és közjogi szerepet kell adni. Ennek következtében a status quo-nak a következőképpen kell módosulnia.

2. sz. tábla

Nemzeti szint	kormányzat	a kormányzat regionális szervei
Regionális szint	regionális közgyűlés (döntési szint)	megyei igazgatási szint
Helyi szint	önkormányzat	kistérség

Nem kell hiú ábrándokat kergetni az önkormányzatiságot illetően. A nemzeti szintű politizálásnak döntő szerepe kell, hogy maradjon a regionális szinten is, mivel a kormányzat felelősen csak így tudja elérni céljait, a kormányzatnak azonban be kell engednie a racionalitás és legitimitás érdekében a lokalitást a regionális döntési szintekre.

Elvileg a fentiek igazak, de a gyakorlatban megzavarhatják a fenti kiegyezést a megyei intézmények és azok lobbijai. Ha a kormányzat túl sok kompromisszumot köt a megyének a jelenlegi formáját konzerválni törekvő koalíciókkal, akkor kialakulhat a fent vázolt szörnyszülemény, **a megye és a régió kiméréja**.

A megye területe nem elég nagy ahhoz, hogy hatékony területpolitikai egység legyen. Nincs történeti legitimációja

(a megyék közül hét megye egyezik meg valahai vármegyével). A megye a fentiek ellenére képes legitimálni önmagát a politikai racionalitás ellenében is és, ha kell, a mindenkori kormányzat és önkormányzatokkal szemben is. Teheti és meg is teszi mind addig, amíg a kormányzatnak nem sikerül az önkormányzatokat megnyernie a regionalizmusnak.

A régió mellett a legfontosabb érv, hogy egy új ösvényt nyithatna meg a nagy- és helyi politika közötti kommunikáció számára. Az olcsóbb, szolgáltató állam felé a régiókon keresztül vezethet az út (a parlament létszámának csökkentése ennek csak a nyitánya), mert ebben a formációban egyesülhet egy hatékony és karcsú közigazgatás és növekedhet a területi elvű politika szerepe a törvényhozó- (parlament) és végrehajtó (kormányzat) hatalomban.

Mind látható túl sok a „ha”. Nem tudható a mindenkori kormányzat mikor ébred arra, hogy a források decentralizációjának növekedése nem jelenti a kormányzati hatalom csökkenését, sőt az ellenkezőjét eredményezi. A regionalizmus stratégiaiilag előnyt jelentene számára, mert **ellenőrizhetőbb hét régiós tanácsnak a munkája, mint a „status in statu” működő minisztériumok** ténykedése, amelyek különböző választási és kormányzati koalíciók révén programozzák az áttekinthetetleniséget a kormányzati munkában. Inkább emlékeztetnek egy hűbéri elosztási szisztéma hivatalaira, mint egy modern célracionálisan cselekvő, nemzeti és lokális érdekek kompromisszumát kereső politikát kiszolgáló szervezetre.

Ki kell mondani, **a megye rosszabb konstrukciós lehetőségeket rejt magában, mint a régió még, ha az utóbbi kockázatosabb is.** A régió jobban szolgálná egy modern európai állam céljait, de lét-rejöttéhez a legoptimistább becslés sze-



3. sz. tábla

Megye melletti érvek	Régió melletti érvek
• A megye több száz éves politikai kompromisszum eredménye, • amelyet az elmúlt kétszáz év legkülönbözőbb modernizációs hullámai sem tudtak elmosni. • A megyéhez erősen kötődik a jelenlegi választási rendszerünk, • az Alkotmány önkormányzati jogosítványokat biztosít számára, amelynek értelmében választott köztestülete van, ez utóbbi a brüsszeli elvárásoknak jobban megfelel, mint az hogy területe és népessége nem éri el az európai átlagot (1,8 millió fő/ NUTS 2 régió). • A jelen önkormányzatok többsége területfejlesztési érdekeit a megyében jobban látja biztosítottak, • a restriktív monetáris politika az önkormányzatokat összezárja egy koalícióban a megyével. • A nagy- és helyi politika szereplői jelenlegi politikai tőkéjüket a megyei rendszerben felépülő politikai mezőbe „fektették be, a régió számukra akár semmisé is teheti eddigi” reciprocitáson nyugvó kapcsolatukat.	• Térségi szinten jobban és hatékonyabban lehet tervezni és kivitelezni a területpolitikát; környezetvédelem, területvédelem, krízisek kezelése, stb., • a tervezési statisztikai régiók létszáma közelebb áll az EU-ban jelenleg működő 206 NUTS 2 szintű, alaprégió méreteihez. • A régiók révén megnyílhat egy új kompromisszum lehetősége a kormányzat és önkormányzatok között, avagy a nagy- és helyi politika között, • kiküszöbölhetőek a párhuzamosságok és szűkíthetőek az állami- és közigazgatási kiadások. • Új térségi központok megtalálásával több város eddig mellőzött, szunnyadó térformálói ereje szabadulhatna fel. • Az ország földrajzi tagoltsága inkább térségekhez, mint megyékhez igazodik (Alföld, Északi-Közép-hegység, Dunántúl, Tiszántúl, Duna-Tisza köze),

rint is egy emberöltő kell. Elméletileg két kormány ciklus is elegendő lehetne, ha annak a kormánynak a szerkezete, politikai iránya nem változna ciklusonként, legalább nyolc évig és elegendő kompro-

misszum képességgel bíró ellenzékkal (vagy önmérséklettel) áldaná meg a sors. Ez utóbbinak, mint tudjuk csupán matematikai esélye van. A matematika pedig nem a valósággal foglalkozó tudomány.