



Önkormányzatok a területpolitika erőterében

Bódi Ferenc

A területpolitika dimenziói

Ma, amikor az ország az ígérek földjévé vált a választások évében, nem feledkezhetünk meg arról, hogy a Magyarországon belül jelentős területi egyenlőtlenségek rögzültek és erősödtek meg. Tehát a jelen politika alakítóinak figyelembe kell venni azt a teret is amiben az érdekeiket képviselik, illetve amiben az eltérő területi érdekeket érvényre akarják juttatni. Ezt a területi elvű politizálást nevezem területpolitikának.

A területpolitika sok elemből áll. Az állami politikán belül érvényes preferenciarendszer elemzésére a következő dimenziókat alkalmazom: idő, tér, idő-tér politika. Az alábbiakban a fenti dimenziók kibontására teszek kísérletet. Az állam területpolitikája attól függ, hogy e dimenziókat alkotó összetevők milyenek, illetve hogy mely összetevő dominálja a rendszer egészét.

Az idő dimenziója

A területpolitika első elemi összetevői az **időtényezők** közé sorolhatók. A törté-

nelmi háttérből levezethető az **állam struktúrája**, amely a hatalom horizontális megosztását determinálja (unitárius vagy föderalista államszerkezet). A történelmi háttér befolyásolhatja a **térhez, illetve a lokalitáshoz való kötődés** meglétét, illetve a kötődés erősségét. A területhez való kötődés a térséghez való azonosságtudatban nyilvánul meg, amely a történelmi időben alakul ki, az átélt veszteségek tudata és a kapott örökség élménye táplálja.

A társadalomban lassan érlelődik ki az egyén, a közösségek és a lokalitások szabadsága. Hogy a társadalom egésze mennyire nyitott az újra, mennyire független a hatalom napi ténykedésétől, az attól függ, mennyire tudnak az egyének és helyi közösségek szabadon dönteni saját ügyeikben a saját életviláguk keretein belül. Más szavakkal, **egy-egy helyi társadalom szabadsága attól függ, mennyire hatja át a lokalitás mindennapjait a nagypolitika, illetve hogy az egyének mennyire tudják a helyi érdekeiket önszerveződéseikben megjeleníteni és képviselni**, belső gondjaikat önmaguk kezelni. Ha a nem hatalomra orientált közpolitikai szereplők és azok szerveze-

tei kifejlődnek, akkor van esélye a társadalomnak a hatalom megfigyelésére, a politika kontrolljára. A hatalomgyakorlás ekkor széles társadalmi elfogadottságon nyugodhat, amennyiben a helyi társadalom szükségleteit közvetlenül artikulálja a helyi és nagypolitika irányába. A reflexív politika, legitimációs nyeresége mellett, jelentős hatékonysági előnyöket is elkönyvelhet, mivel az állampolgárok valóságos igényeit elégítheti ki azáltal, hogy a társadalompolitika eszközeit célirányosabban veti be. Könnyen belátható, hogy a területpolitika nélkülözhetetlen eleme a nem közvetve politikai célokat szolgáló szervezet.

Ha az egyének el tudják helyezni magukat a lokalitáson, a helyi társadalmon belül, azaz képesek értelmezni a viszonyait, akkor a helyi társadalom **jól integrált**. Ha a helyi adottságokat, a szociális ellátószervezetek működését képesek értékelni, akkor az **elégedettség** szintjét ismerhetjük meg. Ha az egyének feladatokra szerveződhetnek és aktivizálódhatnak (talán épp a helyi ellátó rendszerek működésének elégtelensége miatt), akkor beszélhetünk a **kooperáció** meglétéről. Ha a helyi társadalom tagjai úgy ítélik meg, hogy az életüket meghatározó döntéseket hosszabb vagy rövidebb távon közvetlenül vagy közvetve képesek befolyásolni, akkor a befolyás mértékétől függően a politikai **participáció** kiterjedtségét állapíthatjuk meg. Ha a polgároknak a településhez, a tájhoz, mint társadalmi és természeti környezethez való ragaszkodása kifejeződik, akkor megmérhetjük a **kötődés** szintjét. Ha a lakópolgárok maguk vagy családjuk jövőjét a helység keretein belül tervezik, akkor a **perspektíva** szintjét becsülhetjük meg. (Pál, 1984)

A helyi társadalom integráltsága, a helyi társadalomban élők elégedettsége, együttműködése, részvételi szándéka a közügyekben, kötődése a helyhez és jövőképe az időtényezők sorában viszonylag gyorsan változó tényezők, de a helyi társadalom szerkezete több generáció életén keresztül épül be a lokális társadalom alapszövetébe. A napi politikához való viszony, a hatalom hétköznapiasága, profán léte egy társadalmon belül több száz évig formálódik, illetve alakul ki, a provincializmus és lokálpatriotizmus adott esetben ezeréves képződmény is lehet. Az állami struktúra alapjai pedig egyidősek magukkal az államokkal.

A tér dimenziója

A második elemi összetevő-együttes a **tér**, amely inkább természeti, mint társadalmi meghatározottságú, de mint területpolitikai tényező, már több társadalmi elemet is hordoz. Könnyen belátható, hogy a politikai cselekvés nem pusztán a társadalmi viszonyok, és különösen nem csupán ezek egy redukált színterén értelmezhető. Ha a regionalizálódás folyamatát kívánjuk elemezni, akkor a történelmi összetevők mellett számolnunk kell a vizsgált régiók földrajzi megjelenésével, térszerkezetével, nyitottságával, zártságával, közlekedési rendszerével és az erre épülő településszerkezetével, valamint a települések belső felépítettségével; az élt környezet használhatóságával, esetleges károsodásával és szükséges rehabilitációjával. (Kiss, 1996).

Nem véletlen például, hogy az Európai Unió régiói között a kis népességűek is megmaradhattak önálló entitásnak, mivel földrajzilag jól elhatárolódnak.¹

¹ Regions, Nomenclature of Territorial Unit for Statistics. NUTS, EUROSTAT, Luxemburg, 1995.



Az sem véletlen, hogy etnikai szigetek, zárványok létrejötteként vagy a helyi autonómiák megmaradásának is kedvez a földrajzi izoláció (Lappföld, Åland). Ugyanakkor egy adott területen belül nagyobb létszámban előforduló különböző entitású népesség is képezhet sajátos politikai térformációt (etnikai, kisebbségi, nemzetiségi szigeteket).

Az idő-tér dimenziója

A területpolitika harmadik elemi összetevője az időtényezők és a térfaktor közös hatása alatt alakult ki; ezt nevezzük az idő-tér dimenziónak.

Az idő-tér dimenzió a jelenlegi régiók autonómiájának mértékét szabja meg. Létezhetnek régiók, amelyek semmilyen önkormányzati elemmel nem rendelkeznek, pusztán igazgatási formák (gazdaságszervezési, statisztikai régiók).

Az önkormányzatok települési szintig formálódtak ki, ezért csak a településekhez kötődnek. Kisebb népességű községek konglomerátumában azonban kistájt, kistérséget is magukba ölelhetnek; erősen városiasodott térségek esetében egy-egy városi vonzáskörzet lehet egy-egy önálló önkormányzat. Erős területi korporáció esetén több százezer, esetenként közel egymillió főt magába foglaló kerületek (magyarországi léptékben több megye) is rendelkezhetnek erős önkormányzattal. **A regionalizálódás folyamata, amely egyben a nemzetállami keretek újragondolását is sürgeti, az etnikailag erősen tagolt államokban erősödött meg,** mint Belgium vagy Spanyolország (Navracsics, 1998), és összefügg a nemze-

tiségek területi autonómia igényével, vagy olyan társadalmakban, ahol a szociális szükségletek hatékony kezelésére a hagyományos állami formák nem biztosítottak elégséges keretet. A nemzeti keretek átértékelése, a regionális kultúrák és nyelvek (katalán, flamand, baszk) megerősödése mellett új szociálpolitika szükségessége is napirendre került. **A szubszidiaritás elve már nemcsak az erősen decentralizált és regionalizált államok sajátja, hanem az új társadalompolitikát kialakító társadalmaké is.** (Castro, 1996). Vagyis a felsőbb szervek beavatkozásának korlátozása sajátos demokratikus rendezőelvet jelent, azt, hogy a lokális és regionális szint erősödik a központ rovására. Az idő-tér faktor elemei között legfontosabbak a regionalizáció, azaz a régiók autonómiájának erősödése, illetve a szubszidiaritás megléte, azaz a jóléti állam döntési szintjeinek a lokalitáshoz, illetve az egyénhez való közelítése.

Az idő-tér összetevők közé sorolhatjuk a **területrendezés és igazgatás arányos beosztását**, amiből az állami szervezetek és intézmények dekoncentráltságának fokára következtethetünk. A modern állam mind tartalmi, mind földrajzi megjelenésüket illetően egységesítette a korábbi, mozaikszerűen tagolt igazgatási formákat.² Az állam dominanciája azonban nem tudott mindent átalakítani, hiszen a korábbi előjogokat élvező területek és városok mindent elkövettek annak érdekében, hogy megőrizzenek valamit korábbi előnyeikből. Az állam nem fordulhatott teljes erejével szembe e kivételezettekkel, hiszen a modern igazgatási formák konszolidálódása részben attól

² Az aránytalanul nagy népességű egységeket felosztotta, a kisebbeket egyesítette. A korábban presztízzsel bíró településektől az igazgatási és más központi szerepköröket a jobban megközelíthető városokba helyezte át. A korábban eklektikus jogi szabályozást, ami területileg erősen fragmentált volt, azaz nem fedte le az ország egészét, hierarchikussá tette és valamennyi területi egységre kiterjesztette stb.

függött, hogy a korábbi autonómiák mint fogadták el a központ racionalizáló újításait. **Európában a modern közigazgatás létrejöttének színtere tulajdonképpen alkutér volt a területi (helyi) önkormányzat és a nagypolitika között.**³

Az állam legfőbb szuverén szervének, a parlamentnek ebben az alkuban kulcs szerepe volt. Az új törvények, amelyek a korábbi igazgatást egységes keretbe fogták, attól függően lehettek engedékenyebbek a területek, illetve a lokalitások irányában, hogy mint épültek fel és szerveződtek a törvényhozás intézményei. A törvényhozás összetételét elsődlegesen a választási rendszer befolyásolta, ezzel összefüggésben alakult át a politikai szereplőknek a területekhez, illetve a lokalitásokhoz való kötődése is.⁴ A területi kötődés minden esetben valószínűbb volt, ha a választási rendszer területi elvű volt, és kevésbé dominált benne a pártlistán alapuló jelöltállítás. Továbbá, ha a pártok területi szervezeteinek a jelöltállításban nagyobb szavuk volt, mint a köz-

ponti szerveiknek, akkor némiképp erősödött a területi tényezők megmaradásának esélye. A területi elvű politizálás legpregnansabb megjelenései ma a területi és települési lobbyk. A pártoktól némileg független mai területi korporációk tulajdonképpen a századokkal ezelőtt aktívan működő politikai alkuterek maradványain, illetve azok modernizált változatain működnek.

A lobbyzás a modern politika szerves része, és a nem direkt politikai érdekcsoportok (korporációk, gazdasági szereplők) befolyásszerzési lehetőségét szélesíti.⁵ Ugyanakkor ellentmondásos szerepe van, mert a politika szereplőit dilemma elé állítja. Mivel a politikus megbízatása időben rendkívül szűkre szabott, s ténykedése alatt saját „életmű” létrehozására törekszik, hajlik arra, hogy a lobbycsoportok igényei szerint alakítsa döntéseit, mert azok gyors eredményt, látványos változást ígérnek. Ezzel viszont gazdasági és területi érdekkörök befolyása alá kerülhet.⁶

³ Az utolsó nagyszabású reformhullám az 1970-es években ment végbe; ezen csaknem valamennyi európai állam átesett. A közigazgatási reform következtében Németországban 1945 előtti 30 ezer községből kilencezret, Angliában és Walesben 1300 districtből 369-et hoztak létre. Svédországban a municípiumok száma 2500-ról 278-re csökkent, Dániában pedig 1097 helyi önkormányzatot 282-be integráltak. (Norton, 1991; Gunlicks, 1991; Chandler, (ed.)m 1993; Hesse (ed.), 1991).

⁴ A modern államban, a XVII–XIX. században a parlament szerepe erőteljesen megváltozott, azáltal, hogy a parlament tagjai többé már nem a választókerületnek, hanem az egész nemzetnek tartoztak elszámolással. Területi és helyi kötődéseik idővel meglazultak, s egyre inkább a pártok vették át a kontroll szerepét a politikusok felett. Ettől függetlenül a választási rendszerek akár területi elvűnek is megmaradhattak.

⁵ Magyarországon kevésbé feltárt a területi- települési lobbyzás, de a gazdasági érdekcsoportok, illetve szakmai szervezetek lobbytevékenységével kapcsolatban történt már vizsgálat (Montgomery, 1994).

⁶ Az is megfigyelhető volt Magyarországon, hogyan alkudoztak a települési és térségi érdekek ügyében polgármesterek és országgyűlési képviselők, mialatt a politikai erősorrendet (számos esetben) ténylegesen nem a térségért munkálkodó képviselőjelöltre leadott szavazatok határozták meg, hanem a pártok, illetve azok országos médiaszereplése. A politikai szereplők tehát kettős kötésben vannak: érzelmileg és fizikailag kötődnek a lokalitáshoz, de karrierjüket a párthoz fűződő lojalitásuk alapján futják be. Sokan úgy vélik, hogy a választó többnyire a politikus párttagságát s nem annak „életművét” értékeli, amikor az urnához járul. A területhez való kötődés azonban nemcsak érzelmi. A területen megjelenő cégeknek hosszú listáik vannak azokról a „potentátokról” (politikusokról és szervezetekről), akikkel, illetve amelyekkel számolnak lobbytevékenységük megszervezése során. A politikusok és szervezeteik pedig rászorulnak a



A sikerre orientált politikust, bár a területtől mint legitimációja hajdan egyedüli forrásától emancipálódott, ezerszál köti a helyben és térben megjelenő gazdasági és szakmai érdekekhez. A modern politikában a pártok – fokozódó kiadásai, gazdálkodási gondjai miatt – rákényszerülnek a helyi (és térben megjelenő) alkukra. Ez fokozottan igaz a multinacionális gazdasági szervezetek világában, amikor egyes vállalatóriások nagyobb gazdasági erővel rendelkeznek, mint egyes nemzeti kormányok.

Ütközik tehát a pártérdek és a területi érdek? Nem feltétlenül, hiszen a lobbykörök szereplői nagyon jól tudják, hogy a politikus legitimációjához gazdasági eredmények kellenek (gyarapodó közjavak, fejlődő gazdaság, munkahelyek, a pártoknak kifizetett hirdetési idő a tévében stb.), a gazdaság szereplői ennek fejében kapnak adókedvezményt, ingyen kiépített közműveket, elnézőbb környezetvédelmi törvényeket. A politika szereplőinek ügyességén múlik, hogyan tudnak lavírozni a korrupció sziklazátonyai és a politikai apályok homokdűnéi között, hogy céljuk elérése közben egyszerre legyenek törvénytisztelő polgárok (azaz ne kerüljenek a megvesztegetés árnyékába sem), de ne akadjanak el a sekély érdektelenségben sem. Az egyensúly érdekében egyszerre kell megfelelniük

nyílt és rejtett politikai céljaiknak. Nyíltan hirdetni pártjuk elveit és céljait, ugyanakkor alkalmazkodni nehezen artikulálható, burkolt céljaikhoz, a lobbykörökkel kötött alkukhoz.⁷

A politikai játéktérnek azonban határt szab a jog, a törvények rendje. **Az alkuk nem léphetik át a jogi normákat és nem tehetnek kivételt az érintettek között.** Bár a politika szereplőinek egy szűk köre a törvényekre is hatással van, a pluralista demokráciában a törvényhozás nem hozhat az alaptörvényekkel ellentétes törvényeket.

A területpolitika jogi keretei közül kiemelendők azok az alapvető törvények, amelyek az állam területrészei (autonómiák, tartományok, régiók, megyék stb.) és a települések önkormányzati, igazgatási státusát szabályozzák (a választásokat, a pártok működését szabályozó törvények, a területfejlesztésre, területrendezésre vonatkozó jogszabályok, a társulást szabályozó törvények és rendeletek stb.). A jogi keretek tehát fékezik a politika szereplőinek mozgásterét, mivel a jog a bevett társadalmi normák között tartja a közhatalom gyakorlóit, különösen akkor, ha a közmorál is ezt támogatja.

Niklas Luhmann szerint a fontosabb társadalmi alrendszerek változásait két makrotársadalmi innovációs láncolatban modellezhetjük a fejlett nyugat-európai

gazdaság szereplőire, hiszen választási kampányaik az elmúlt évtizedekben egyre költségesebbé váltak (Sajó, 2001)

7 Vajon nyílt vagy rejtett céljaiknak felelnek meg valójában a politika szereplői? A választóknak tett ígéretek vagy a kampányt támogató gazdasági érdekcsoportokkal kötött alkuk kötik-e jobban? A Dahl megfogalmazta dilemma feloldására itt most nem vállalkozhatunk, különösen nem annak a Magyarországnak a politikai viszonyait tekintve, amely most dinamikusabban formálódik, mint a pluralista demokráciák bármelyike. A következő politikai axiómákra azonban figyelemmel kell lennünk Robert Dahl szerint: a hatékony politikai koalícióhoz jutalmakat kell biztosítani, egyéneknek, csoportoknak egyaránt; a jutalmak elosztásánál a fennálló gazdasági-társadalmi rendet adottnak kell venni; a törvényességet be kell tartani; a demokrácia és egyenlőség krédóját fennhangon kell hirdetni; ez azonban nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban is érvényt szerezhetnek ennek a krédónak (Dahl, 1961).

társadalmakban (Luhmann, 1979). Egy **hosszú innovációs láncolatban** koordinálódik a közigazgatási, a jogi, az állampolitikai szféra, a pártrendszer, az ideológiai és a társadalomtudományok szférája. **A rövid innovációs láncolatban** a gazdaság kapcsolódik össze a társadalom fogyasztási rendszerével. Az előbbi periodikus ritmusát a parlamenti választások ciklusa adja meg, míg a második, rövidebb innovációs láncolatot a piac változásai szabályozzák. A rövid hullámok között megújulásra képes gazdasági alrendszert a politika hosszabb ciklusai nem követhetik. A politika szereplőinek valamint intézményeinek, a pártoknak a kreatív krízisei (veresége és újabb győzelme) sarkallhatják ugyan az igazgatási reformokat és a jogi szabályozás változásait, de ezen utóbbi innovációk csak hosszú láncolat eredményeként jöhetnek létre.

A jogi keretek viszonylag „lassú” változása biztosíthatja a „szelekció és transzformáció” szerepét a társadalomban, aminek következtében a gazdaság felől érkező káros impulzusok szelektálódnak, illetve transzformálódnak, vagy megszűnnek s a társadalom többsége számára elfogadhatóbbak lesznek. Továbbá ez a hosszú innovációs láncolat biztosíthatja a „fékeket és egyensúlyokat”, amelyek a hatalom gyakorlóit megmenthetik a túlhatalomtól, s ezzel együtt attól, hogy a piac a viszonylag gyors változásaihoz, napi elvárásaihoz igazítsák a döntéseiket (Madison, 1998).

Más feltevések szerint a posztindusztriális társadalmakban a neokorporatív irányzat erősödött fel, amely az úgynevezett „gazdasági kormányzást” kényszerítette rá a közszereplőkre. E jelenség kö-

vetkezménye, hogy megerősödött a gazdasági szereplők befolyása a politikára, illetve a politikusok a gazdasági szereplőkhöz hasonlóan kezdtek gondolkodni, cselekedni.⁸ A neokorporatív modell elősegítheti a területi érdekérvényesítést azáltal, hogy serkenti a lobbyk határozottabb tevékenységét, de gazdasági és társadalmi feszültségek esetén legtöbbször csődöt mond (Fisichella, 1994).

A politika dimenziója

A negyedik elemi összetevő a **politika** tényezője. Ezzel kapcsolatban **vizsgálhatjuk a nagypolitika területre irányuló szándékát és a törekvéseit, valamint a területek, illetve települések érdekérvényesítő hatását, amely az előbbit befolyásolja.** (Az önkormányzatok és a kormányzat kettőségéről is beszélhetnénk, ha figyelmen kívül hagynánk a pártrendszer, a választási rendszer, a területi lobbyk, a civil szervezetek mozgását és hatását erre a komplex hatalmi játéktérre.)

A nagypolitika és a helyi politika egyensúlyában az **önkormányzatok nagysága** (népessége és gazdasági ereje stb.), valamint az **önkormányzatok tagoltsága** (hierarchiája, szervezettsége stb.) az elsődleges tényező. Ott, ahol nagy települési önkormányzatok léteznek, amelyeknek jelentős saját bevételük van, a társadalom népességének nagy számát tömörítik, a lokalitásnak tekintélyes politikai súlya van. Ott, ahol a települési önkormányzatok jól tagoltak, nem atomizálódtak, alacsony népsűrűségű területen is koncentrált, egymásba épülő rendszert képeznek, az ország egészét lefedő és egymással kooperáló szövetségeket

⁸ Az állami bürokrácia, a nagy gazdasági érdekképviselői szervezetek összefonódását tárgyalják: Schmitter, 1981; Lehmbuch, 1981.



működtetnek, elméletileg van rá esély, hogy kellő ellensúlyt tudnak képezni a mindenkori kormányzattal szemben.

Az egyensúly létét, illetve a helyi önkormányzatok erejét befolyásolja a politikai döntéshozatal hierarchizáltsága, a decentralizáció mértéke. Ahol a területi, illetve települési önkormányzatoknak nagy a döntéshozatali szabadsága, ott helyi autonómiáról beszélhetünk. Ahol a helyi önkormányzatok valóban helyben képződő források felett rendelkeznek vagy az állam által biztosított normatív támogatásból szabadon gazdálkodhatnak, továbbá számos kérdést illetően helyben határoznak, ott erős a helyi szabályozás mértéke. A fenti tényezők megéléte esetén a lokalitásnak van esélye arra, hogy érdekérvényesítő hatása megmutatkozzon a nagypolitika színpadán, de szerepének mértékét és hatását pusztán a formális gazdasági és szabályzó elemekből nem lehet megbecsülni. Mindemellett fontos ismerni a pártok területhez, illetve településekhez való kötődésének mértékét is. Ha egy párt a központból irányított, valószínűleg kevésbé horgonyzott le a helyi viszonyokban (központból vezérelt pártok); ha a regionális érdekek alapján szerveződött, akkor jobban áthatják a helyi viszonyok (regionális pártok).

Továbbá, **ismernünk kell a nagypolitika szintjén zajló területpolitika al-**

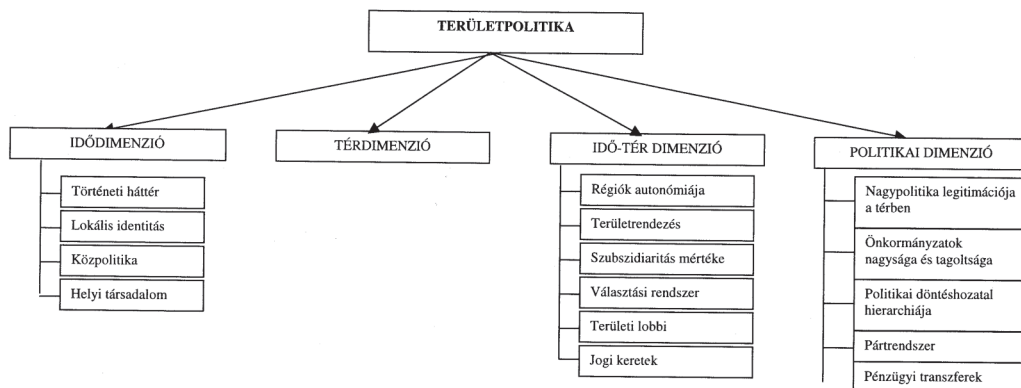
kufolyamatait és ezzel összefüggésben a nagypolitika és a lokalitás erőviszonyát.

Mivel ebben a politikai játéktérben több tényező rejtve marad, csak a következményekre lehetünk figyelemmel, illetve azokat vehetjük számításba. A politikai alkuk a politikai szereplők latens céljainak kelléktárához tartoznak, ezért csak a manifeszt döntések nyomán eredhetünk a mozzatok nyomába és következtethetünk valós motivációikra. A rejtett politikai tranzakciókat nyílt pénzügyi döntések követik, ezekből lehet következtetni a különböző szinten elhelyezkedő és különböző szerepet betöltő érdekcsoportok működésére és erejére, azaz a politikai játéktér tényleges erőviszonyaira. A pénzügyi transzferek ezért számunkra nem elsődlegesen gazdasági inputok, inkább azon területpolitikai alkuk indikátorai, amelyek a nagypolitika szereplői és a lokalitás érdekérvényesítő ágensei között létrejöttek.⁹ E politikai szándékok nem direkt megállapodások eredményei, hiszen mindig megelőzi őket a jogi keretek létrehozása. A pénzügyi transzferek területi eloszlása olyan „forrástérképet” rajzol ki, amelyen megjelennek a kedvezményezett, illetve a mellőzött települések és térségek.¹⁰

A mindenkori kormányzatnak számos eszköze van arra, hogy területpolitikai céljait elérje, s minden döntésével az

⁹ A gazdaságföldrajz és a közgazdaságtan foglalkozhat a területekre jutott közpénzek gazdasági és társadalmi hatásával, a település- és térségfejlesztők értékelhetik a beavatkozás mikéntjét stb., de itt most csak és csakis a döntések mögött meghúzódó érdekekről, döntésekről és erőviszonyokról beszélünk.

¹⁰ Természetesen figyelemmel kell lenni arra is, hogy ha egy forrásallokációt követünk, például a területfejlesztési támogatások allokációját, akkor abból csak durván becsülhetjük meg, hogy igazán mely típusú térségek vagy helyi önkormányzatok a kedvezményezettek és melyek a mellőzöttek. Mivel a mindenkori kormányzatnak nagy esélye van arra, hogy beavatkozzék a települések gazdálkodásába és döntéseibe, igaz, közvetett módon, de határozott formában él is ezzel a hatalommal. Lásd hazai példaként a normatív támogatások (fejkvóták) rendszerét, amelynek során a településekhez visszajutott adóbevételek mértéke és annak számítási kulcsai bizonyos településcsoportoknak, egyes településtípusoknak kedvezőbb lehetőséget teremtett s ezzel azok előnyhöz juthattak, amíg mások hátrányba kerülhettek.



1. ábra A területpolitika dimenziói

adott térségeket támogassa, illetve melőzze. A nagypolitika és a helyi politika egyensúlyát abból is megítélhetjük, hogy a lokális szereplők mennyire befolyásolhatják a kormányzat döntéseit: tudnak-e hatni a normatív támogatások elosztására, a területi különbségekre ható adópolitikára, a regionális gazdasági folyamatokat indukáló hitel- és pénzügyi politikára, a pályázati rendszerekre, a területfejlesztés szabályozására, végrehajtására és ellenőrzésére stb.

A területpolitika modellje

A területpolitika dimenzióinak áttekintése után azt vizsgáljuk meg, milyen kapcsolatok fűzik a szóban forgó részpolitikát a további részpolitikákhoz, amelyekkel érintkezik, illetve amelyekkel a politika alrendszerében közös területen osztozik.

A területpolitika a politikai döntés és cselekvés területi vetületeként is értelmezhető, illetve tanulmányozható a különböző részpolitikák közös metszetében. **Minden részpolitikának akkor van területpolitikai következménye, ha a szándékolt politikai cselekvés a térben, a korábbi gazdasági és társadalmi erőviszo-**

nyokban változást idéz elő, továbbá, ha a kormányzati döntés térben megjelenő piaci hatásokat befolyásol. A kormányzat számára legfontosabb eszköz az állami költségvetés, amelynek hatására egy adott területen megváltozik a gazdaság nagysága és természete, illetve az így képződött jövedelem elosztása (Dalton, 1932. nyomán). A fentiekből következően az **állampolitika** a területpolitikát teljes egészében magában foglalja, mintegy annak részpolitikája.

A területpolitika **gazdaságpolitika és az ágazatfejlesztés-politika** nagy részével közös halmazt alkot, amennyiben az állami gazdaságpolitika nagyobb jelentőséget tulajdonít a regionális problémáknak.

A **társadalompolitikával** is van közös metszete, különösen akkor, ha egy országon belül nagyok a területi különbségek (attól függetlenül, hogy a területi különbségeknek természeti erőforrások egyenlőtlen eloszlása vagy etnikai, kulturális, történelmi politikai okai vannak).

A területpolitika részének tekintendők az alábbi részpolitikák: a **területfejlesztés-politika** (olyan közhatalmi cselekvés, amely a gazdaság térszerkezetének tudatos megváltoztatására, illetve a



korábbi állapotok megőrzésére irányul), a **településpolitika** (a települések népességének nagyságára és infrastrukturális állapotának megváltoztatására, valamint hierarchikus rendjének, igazgatási rendjének átalakítására, illetve status quo-jára irányuló szervezeti cselekvés (Illés, 1992). Közös metszete van továbbá az **elosztás-politikával**, amely magába foglalja a normatív támogatási szisztémák, a közpénzek elérését elősegítő pályázati rendszerek szabályozását, az adó- és jövedelempolitikát stb., tágabban minden újraelosztásra irányuló politikát, amelynek a társadalmi, gazdasági, területi különbségekre hatása van (felzárkóztatási alapok, területi különbségek kiegyenlítését szolgáló források stb.).

A területpolitikával közel azonos halmazt képez a **térségi politika**; ez a **közpolitika** olyan eleme lehet, amely térségi dimenzióba ágyazva többfunkciós társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésével, értékelésével, a szükséges tervszerű beavatkozási arányok meghatározásával, a társadalmi problémák komplex kezelésével foglalkozik. Vagyis felöleli az infrastruktúra-fejlesztést, a gazdasági, társadalmi és környezeti problémák feltárását és megoldásának módozatait.¹¹

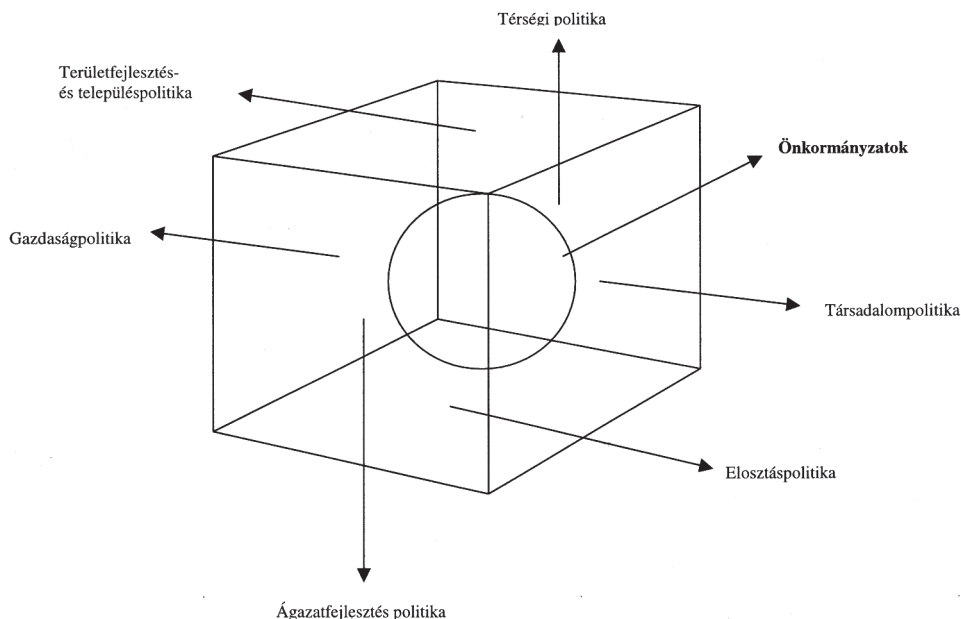
A fent említett részpolitikák úgy fogják közre a területpolitikát, mint a kockát az oldalai. A hat sík egy-egy érdekérvényesítési, befolyásolási mezőt jelenít meg (2. sz. ábra).

A területpolitika modellje a nagypolitika irányából

A különböző politikai szereplők ebben a többdimenziós térben annál nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, minél nagyobb mértékben kitöltik e teret.

A területpolitikára ható részpolitikák egymáshoz viszonyított arányát nemcsak gazdasági és társadalmi folyamatok, hanem a politikai kultúra és a politikai berendezkedés típusai is determinálják. Valószínűbb ezért, hogy a konszenzusos demokrácia térségi politikájának érdek egyeztetési síkja erősebb, mint az elosztáspolitikáé. Mivel a konszenzusos demokrácia érdekegyeztetési struktúrája **érdekérvényesítő**, azaz politikai ágensei erőteljesebben köthetők területhez, mint a többségi elvű demokráciák politikai szereplői, ezért a közhatalom gyakorlásának szervezési módja és a hozzá kapcsolódó döntési szisztémák jellemzően inkább decentralizáltak, mint centralizáltak. Ennek következtében a közhatalom gyakorlása, a közszolgáltatások megszervezése és a közjavak elosztása közelebb jut a lokalitásokhoz, azaz az önkormányzatokhoz, ezzel a térségek, települések autonómiája – a szubszidiaritás elvének megfelelően – erősödik a centrummal szemben. Ebből ered, hogy a nagypolitika nem törekszik a költséges elosztási rendszerek fenntartására, és nem érdeke, hogy

¹¹ A térségi politikanak inkább van közpolitikai jellege, ha a demokratikus rendszerek halmazán belül a közmegegyeztetés formációhoz áll közelebb. Azaz a politikai szereplők nemcsak többségi elven hozzák a döntéseiket, hanem azt az alapelvet fogadják el, hogy „minél többen vesznek részt a hatalom gyakorlásában, annál elfogadottabb és szilárdabb maga a hatalom”. Ehhez a politikai elvhez igazodik az arányos választási szisztéma és a kötött mandátumra épülő képviselői rendszer, ennek megfelelően a konszenzusos demokrácia érdekegyeztetési struktúrája **érdekérvényesítő**. A térségi politika közpolitikai jellege csökken, ha a hatalom legitimációja pusztán a választási rendszertől függő, szabad mandátumra épülő képviselői elvre épül, azaz a majoritánus demokrácia lesz, amelynek érdekegyeztetési struktúrája **érdekeszámítás**.



2. ábra A területpolitika modellje

a dekoncentrált intézményeket a térségbe kitelepítse, mivel a perifériák saját érdekeikhez mérten a lehető legjobban ellátják önmagukat, s ezt jobban teszik, mintha bárki „idegen” tenné velük, még ha az a legjobb indulattal viseltetne is irántuk. Ezzel szemben a majoritánus demokrácia érdekegyeztetési struktúrája **érdekbeszámítás**, vagyis a politikusok nincsenek olyan mértékben kötve egy-egy területhez, illetve településhez, mint ha kötött mandátummal rendelkeznének, ezért a közhatalom gyakorlását a térségi politika kötöttségeitől megszabadulva, centralizált formában tudják megszervezni. Ennek következtében a döntési szintek közelebb helyezkednek el a kormányzathoz, mint a lokális politikai szereplők-höz. Ebből eredően a lokalitásban megjelenő szolgáltató és közhatalmi szervezetek központból irányított, dekoncentrált szervezetek.

Mindkét közhatalmi szervezési mód és a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási szisztéma tud racionálisan és legitim módon működni, hatékonyan reagálni a környezet változásaira. Ugyanakkor mindkettőnek megvannak a belső tulajdonságaikból fakadó veszélyei is. Egyrészt, a konszenzusos demokráciákban kifejlődő decentralizált döntési szisztémákat nehezebb egymáshoz illeszkedő, integrált önkormányzati rendszerben megszervezni, továbbá az érdekegyeztetés struktúrájában nagyobb valószínűséggel megjelenhetnek **zárt korporációk**, amelyek fékezik a hatékony reagálást, különösen krízisek idején. A zárt korporációk, egy-egy térségen belül, provinciális érdekekre hivatkozva, nem engedik kifejlődni az innovációs technikákat, és nem adnak helyet a haladó szemléletnek. Az önkormányzatok fragmentált rendszerében, az érdekérvényesítés kis, zárt érdekkörében



nem a versenyző társadalmi érdekcsoportok, hanem a rivalizáló klikkek kerülhetnek döntési helyzetbe.

A többségi elvű demokráciákban felépülő dekoncentrált közigazgatási rendszerben veszélyt jelenthet a túlhatalmat összpontosító bürokrácia. A **bürokratikus hatalom** gyakorlói (ellentétben a provinciális érdekekre hivatkozó zárt korporációkkal) mint a legfőbb hatalmi szervezetre, az államra vannak tekintettel, ebből következően a helyi közigazgatást az áttekinthetőségre és a racionalitásra apellálva folyamatosan államosítják. **Az erőteljesen államosított önkormányzatok integrált rendszerében a bürokratikus elit a helyi politika szelekcióját informálisan befolyásolhatja, annak révén, hogy a döntésekhez szükséges információt és hatalomgyakorláshoz szükséges kapcsolati tőkét erőteljesen monopolizálja.**

A területpolitika modellje a helyi politika irányából

A politikai rendszerek érdekérvényesítő szerkezete modellezhető azzal is, ha a különböző politikai szereplőket a területpolitika erőterébe helyezzük, és „mégmérjük” az egyes oldalakhoz mért távolságukat. Ha „közel” van, akkor a befolyás mértéke az egyes részpolitikákra (elosztáspolitiká – térségi politika; társadalompolitika – gazdaságpolitika; területfejlesztés-politika – ágazatfejlesztés politika) nagy, ha „távol”, akkor viszont csekély. A helyi politika szempontjából most csak a gazdaságpolitika és társadalompolitika paradoxonát vizsgálom, illetve e két meghatározó tényezőre fókuszálok.

A kérdésem az, hogy a két, egymással szembehelyezkedő oldal paradox módon ellentétes egymással, vagy inkább komplementere a másikkal?

A helyi gazdaságfejlesztési aktivitás korábbi, hagyományos modelljében a döntéshozók nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a gazdaságpolitika által vezérelt akcióknak. E modell lényege a **kínálatorientált** fejlesztés, amelynek során – a gazdaságukat jobb helyzetbe hozni igyekvő önkormányzatok – különböző kedvezményekkel próbálták befolyásolni a magántőke telephelyválasztásra irányuló döntéseit (adókedvezmény, olcsó vagy ingyenes telek, infrastruktúrafejlesztés), amihez a mindenkori kormányok pénzügyi támogatását keresték. (Nem piaci viszonyok között pedig állami termelő beruházások után sóvárognak a települések.) E modell kívánatos hatása viszont egyre kisebb lett, mivel a modern informatikai és logisztikai technológiák számára már nem a közlekedési infrastruktúra jelentette a legfontosabb telepítési tényezőt, hanem a humántőke, a szakértelem és a kellően szocializált munkaerő. A modell további hátránya volt, hogy a beruházókért és vállalkozókért versengő helyi önkormányzatok kioltották egymás törekvéseit, és lerontották saját alkupozícióikat (negatív licit a helyi adókra, környezeti károk eltérése stb.). Ezért a hagyományos kínálati modellt ma kiegészíti vagy felváltja a **keresletorientált** modell, amelyben a helyi önkormányzat maga kezdeményez innovatív vállalkozásokat, befektet a humán erőforrás-fejlesztésbe, az oktatásba és a képzésbe, aktív munkaerőpolitikát folytat, magára vállalja a település-marketing feladatát stb. (Pálné Kovács I.–László M. 1993).

A fentiekből következik, hogy a helyi gazdasági aktivitást keresletorientált modellel megvalósítani törekvő, de kis érdekérvényesítő potenciállal rendelkező önkormányzatok a társadalompolitika síkján igyekeznek jobb pozícióba kerülni, a helyi gazdaság potenciálját növelni, en-

nek következtében jobb gazdasági helyzetbe jutni. Ezzel viszont az új gazdaságfejlesztési modellel a szociális tényezőkre pozitívan ható és a helyi gazdaság teljesítőképességét is növelő helyi politika paradox helyzetbe kerülhet. Egyrészt, mert nehéz a helyi szociális helyzeten gyenge helyi gazdasági körülmények között javítani, másrészt távlatokat adó társadalompolitikai program nélkül nem lehet megalapozott gazdaságpolitikát tervezni. Ugyanakkor a társadalompolitika érdekérvényesítő síkjára hatni képes önkormányzatok befolyásukat csak saját érdekük védelmében vetik latba, s nem törődnek a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező, gazdaságilag és társadalmilag elmaradott településeket és térségeket képviselő önkormányzatokkal.

Ha ezek az utóbbi önkormányzatok nem tudják megszervezni magukat és/vagy nem tudnak olyan előnyöket felmutatni (érintetlen természeti környezet, a helyi társadalmak integrációs értékei stb.), amivel vonzóvá válhatnak a nagyobb gazdasági erővel és befolyással bíró önkormányzatok számára, akkor számukra a felmentő segítséget csak a nagypolitika irányából érkező beavatkozás nyújthatja. A nagypolitika irányából érkező kezdeményezések akkor válhatnak hatékonyá, ha a külső támogatások a belső helyi erőket meg tudják találni és ösztönzik a helyi együttműködéseket.

A területpolitikát átlátni képes önkormányzatok a nagy településeket arra serkentik, hogy érdekük legyen kooperálni a kicsikkel, továbbá a kicsik szándékait abba az irányba terelik – a területpolitika eszközeivel –, hogy a falvak megtalálják belső értékeiket, amelyeket a térségi szövetségekben egymásnak, illetve a nagyvárosoknak képesek felkínálni.

Ami azonban a gazdaság szereplői számára racionális, az a politikai cse-

lekvők számára nem mindig könnyen átlátható. A nagypolitika gyakori hibája, hogy a leromlott térségeket egyszerűen csak segíyezi, és ezt az országon belül jóvédelem-átcsoportosítással oldja meg, ami a korábbi nem kívánatos társadalmi-gazdasági térszerkezetet konzerválja. A nagypolitika nem azért választja a redisztribúció e szimpla formáját, mert irracionális cselekvő, hanem azért, mert az elosztáspolitikára révén az érdekegyeztetés struktúráján nem kíván, illetve nem akar változtatni. Vagy azért, mert az érintett döntéshozók érdekeltek a korábbi érdekegyeztetés szűk köreinek (számára kiszámítható és átlátható) fenntartásában.

A területi elmaradottság belső okainak feltárása és komplex kezelése nemcsak új technikák, módszerek tanulásával jár együtt, hanem a döntéseket befolyásoló és a döntéseket hozók részéről is nagyobb nyitottságot követel. A térségek belső tartalékainak hatékony feltárása a helyi szereplők nélkül megoldhatatlan feladat, ezen túl megvan annak a „veszélye”, hogy az érdekegyeztetési struktúrába a helyi politikai tényezőket is szükséges bevonni. Ez viszont felbonthatja a korábbi érdekegyeztetési struktúrák status quo-ját, a régi szereplőknek be kell engedniük az új érdekérvényesítőket, aminek következtében új alkuk és koalíciók szülehetnek, amelyek révén a régi szereplők hatalma és befolyása csökkenhet. A nyitott demokratikus politikai kultúrákban azonban, ahol az érdekegyeztetés struktúrája érdekérvényesítő, a szélesedő koalíció olyan kooperációs nyereséget eredményezhet, amely bőségesen kárpótolja a hatalmukat mérséklő szereplőket.

A nagykoalíciók hatalom- és haszonmaximalizálására akkor van esély, ha a politikai rendszer konszenzuselvű demokratikus rendszer, a térségpolitika érdekérvényesítő síkja széles (tehát



kellő mozgásteret nyújt a politika szereplőinek), és azt a **kisebb gazdasági erővel rendelkező hátrányos gazdasági-társadalmi helyzetű helyi önkormányzatok is meg tudják közelíteni** (együttes koalícióban, vagy nagyokkal szövetségben) **olyan mértékben, hogy arra befolyással bírnak**. Ha a fenti tényezők teljesülnek, akkor oldódhat a társadalom- és gazdaságpolitika erőterében kialakult kínálat- és keresletorientált helyi gazdaságfejlesztés paradoxona valamint az erős érdekérvényesítéssel és gyenge érdekérvényesítéssel bíró önkormányzatok ellentéte.

Egy olyan új érdekegyeztetési struktúra (szinergia) jön létre, amely képes arra,

hogy növelje a kooperációban elérhető közhasznót. Azáltal, hogy kiszélesíti a területpolitika mozgásterét, és a hatalom gyakorlásához a korábban távollevőket hozzáengedi, s így korábban partikulárisnak tartott érdekeket is a beenged az érdekegyeztetés rendszerébe. Ennek révén valamennyi résztvevő (kicsik és nagyok, hatalomba kerültek és hatalmukat megosztók) olyan közös hasznót realizálhat, ami több, mint amit a korábban a hatalmat gyakorlók szűkebb környezete egymás között feloszthatott. A szinergia jelentős költségmegtakarítást eredményezhet azáltal is, hogy a párhuzamosságok felszámolásával forrás szabadulhat fel a költségvetésben.