

# A REGIONALIZÁCIÓ NYOMAI A DÉL-DUNÁNTÚLON

Bódi Mátyás

A politika új színtere a régió – Pálné Kovács Ilona (szerk.), PTE-BTK, Századvég Pécs-Budapest 2009.

Tanulmánykötetükkel a szerzők ezúttal nem a hazai regionalizációs folyamat állapotáról, eredményességéről szóló vitába kapcsolódnak be, sokkal inkább azt próbálják bemutatni, hogy a területi közigazgatás felülről irányított modernizációs kísérletét támogatták, támogatják-e olyan tényezők, mint a régiók belső kohéziója, a szereplők kooperatív készsége, a regionális vagy megyei intézményrendszer, vagy maga a regionális identitás. A szóban forgó könyv, így tekinthető empirikus vizsgálatok gyűjteményének is melyben a szerzők, a regionalizálódás nyomait próbálják tetten érni a Dél-Dunántúli régió mindennapjaiban, kezdve a közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszertől, a különböző államigazgatási szerveken át, egészen a megyei napilapok tartalmának vizsgálatáig. Megítélésem szerint a szerzők, különösen arra törekedtek, hogy választ kapjanak olyan kérdésekre, mint hogy mennyire vált jellemzővé a politikai, közjogi, szolgáltatási intézményrendszerben a regionális együttműködés, a regionális lépték. Az előbb említett példák, a regionalizációs kísérletek azon területei, melyek változásait a hétköznapi életben is nyomon követhették az állampolgárok, elég ha csak a területi államigazgatási szervek átalakítására, illetékességi területük megváltoztatására gondolunk. A kötetben azonban olyan absztraktnak mondható vizsgálatokat is találhatunk, melyek témája messze túlmutat azon, a közember számára is felfogható (észlelhető) jelenségen, amit ma a politika középszint beüzemelésének dilemmájaként jellemezhetünk. Szeretném kiemelni a kötet szerkesztője által jegyzett fejezetet, mely a vizsgált régió kapcsolatrendszerét volt hivatott feltárni, egy újfajta kapcsolati-hálózati modellező vizsgálattal, valamint Kákai László munkáját, melyben a helyi elit véleményére alapozott, regionális-megyei identitás feltárása történt meg. A fentiekből kiderült tehát, hogy a kutatás amellet, hogy empirikus megközelítésű volt, interdiszciplináris jegyeket is felmutatott, habár a politikatudományi, szociológiai megközelítés erőteljesen rányomta a bélyegét a munkára.

A kötetben megjelent tanulmányok részletesebb bemutatása, kiértékelése előtt, pár gondolatot még érdemesnek tartok megemlíteni a könyvel és annak témájával kapcsolatban. Ha egy olvasó, kinek kezébe kerül a könyv, és csupán

a fejezetek végén található összegzések elolvasására veszi a fáradságot, lesújtó véleménye lehet a hazai regionalizációs folyamat állapotáról. Valóban a politika új színtere a régió? Kérdezheti joggal, hiszen az egyes vizsgálatok hipotézise és eredménye között gyakran nincs egyezés, kivéve azokban az esetekben, amikor eleve azt feltételezték a szerzők, hogy a régiós léptéknek, nincs szerepe, az egyes folyamatok alakulásában. Így a gyanútlan, és a kötetbe nem kellően elmerülő olvasó, képzeletben felrajzolhat egy nagy kérdőjelet a kötet címe elé. Az Európai Unió fejlettebb társadalmában általános trend, a régiók szerepének, regionális léptékű gondolkodásnak, problémamegoldásnak a felértékelődése. A kutatásokat végző szerzőket, véleményem szerint, annak vizsgálata motiválta hipotéziseik felállításakor, hogy ez a trend, mennyire érvényesül Magyarországon, azon belül a Dél-Dunántúli régióban. Magyarán, ha azt a tényt vesszük figyelembe, hogy hazánk az EU tagja, nálunk is érvényesülni kellene ezeknek a modernizációs folyamatoknak, mint általános törvényszerűség, tehát ha hipotézisük nem teljesül, ez nem a szerzők túlzott elvárásának, vagy a modernizációs folyamatokkal szembeni naivitásnak az eredménye, hanem sokkal inkább hazánk közigazgatási rendszerének kudarca. A vizsgálati eredmények részletes bemutatásánál azonban egy sokkal árnyaltabb képet kaphatunk arról, miként próbálták a régiókat úgymond „beüzemelni”, valós tartalommal feltölteni. A régiók jövőbeli szerepváltozásának lehetőségeiről is olvashatunk, azonban itt sem kizárólagos az a szerzői vélemény, mely szerint a régiók szerepének valós tartalommal való megtöltése egyelőre nem rendelkezik semmi féle realitással. Vannak olyan példák, melyek jól mutatják, hogy egyes ágazatokon belül léteznek területek, melyek térszerveződése, feladatellátása, illetékessége, igazodhatna a hivatalos (NUTS-2) régió határaihoz, annak keretein belül hatékonyan és nyereségesen működhetne (pl. közösségi közlekedés egy regionális közlekedési szövetség vagy szervezet létrehozásával).

Újszerű és hiánypótló számomra az, hogy a vizsgálat tárgyának, terepének egy kiszemelt magyar területi egységet, a Dél-dunántúli régiót választották. Pálné Kovács Ilona, hasonló céltól vezérelve, már korábbi munkáiban is górcső alá vette ezt a térséget, mint például a már említett kutatása alkalmával, mely során a területi érdekérvényesítés sajátos mechanizmusaival foglalkozott, a megyei és regionális léptékben szerveződő korporatív intézmények működését elemezve. Később egy nemzetközi kutatásnak is vizsgálati tárgyát képezte a régió, az intézményesülés értékelése érdekében alkalmazott hálózatelemzés jóvoltából. Nem ismeretlen terepet jártak tehát körül a szerzők (helyi kötődésükről nem megfeledkezve természetesen) és mint ahogyan azt a vizsgált régió bemutatásakor is olvashatjuk, a Dél-Dunántúl volt az szelete az országnak, ahol a helyi elit tagjai, talán korukat kissé meghaladva, idejében felismerték a régióformálás szükségességét. Már a kilencvenes évek közepén létrejött egy regionális fejlesztési alapítvány, melynek megalapításában a régió vezető politikusai (megyei jogú városok polgármesterei, megyei önkormányzatok kép-

viselői) vettek részt. Komoly eredményként konstatalható, hogy egy regionális fejlesztési koncepciót is sikerült kidolgozniuk, azonban később anyagi forrás és civil kezdeményezések (pl. kutatók) hiányában, lassan elhalt ez a szerveződés. Később is történtek próbálkozások, ehhez hasonló szervezetek felállítására, társulások formájában, melyek rendre politikai egyet nem értés áldozatává váltak. A Dél-Dunántúl tehát nem csak, mint véletlenszerűen kiválasztott régió szerepel az elemzésben, hanem az alulról építkező régió egyik hazai mintája is lehetett volna, ha az előbb említett kezdeményezések sikerrel járnak.

A közszolgáltatásokat nyújtó intézmények és a területi államigazgatási szervezetrendszer regionális kiépültségének kérdését vizsgáló fejezetek jól mutatják azt a jelenséget, melyet az ország bármely más régiójában tapasztalhatunk, akár átlagemberként szemlélve a dolgot. A csupán piaci elven szerveződő és működő vállalatok (pl.: pénzügyi- és energiaszektor) esetében sokkal fontosabbak a gazdaságos üzemszervezési szempontok, így azok kevésbé veszik figyelembe a hivatalos régióhatárokat. Ezzel kapcsolatban az az érdekes megállapítás olvasható, hogy ha az állam szerepvállalása helyett a régió lépne előtérbe, mint önálló feladatokkal és ehhez szükséges forrásokkal rendelkező területi egység, önállósága révén vállalkozásokat tudna magához vonzani, igazítani. A nem elsősorban piaci alapon szerveződő közszolgáltatók esetében pedig megerősítést nyert az, a szerző által is sejtett tény, hogy esetükben sem lehet a régióhatárok kizárólagos figyelembevételével szerveződni. Véleményem szerint a társadalmi térszerveződések, áramlások, soha nem fognak tökéletesen igazodni a hivatalos régióhatárokhoz, főleg ha hozzáteszük, a globalizáció egyik sokak által hangoztatott jellemzője, a határok szerepének átértékelődését. Elválasztó funkciójukat egyre inkább felváltja az összekötő jelleg. Régiós határokhoz igazodó üzemszervezés, egy olyan funkcionálisan összetartozó régió esetében lenne elképzelhető, ahol a társadalmi-gazdasági interakciók a régiót megkülönböztetik, kiemelik környezetétől. A tanulmányban vázolt példák a sikeres együttműködések mutatva be, kiegészítve azokkal a lehetőségekkel, melyek a jövőben alapját képezheti egy regionális együttműködésnek. A közszolgáltatások régiós szerepéről szóló részt azért is tartom fontosnak, mert ez alapján döntethetjük el, hogy azok a változások melyek az államigazgatásban, fejlesztéspolitikában, közigazgatásban játszódtak le, mennyire támaszkodhatnak biztos alapokra az adott régióban. A területi államigazgatási rendszer regionalizálási kísérletéről olvasva ugyan azok a kételyek merültek fel bennem, melyeket maga is szerző is megemlít a fejezet összefoglalójában. A rendszerváltozást követően hazánk területi hatalomgyakorlásában sosem látott változások következtek be azzal, hogy az elsődleges helyi-önkormányzati hatalom, a települések kezébe került. A korábban, évszázadokon át, jelentős hatalommal rendelkező középszint (vármegye, megye) szinte teljesen ki-

üresedett annak önkormányzati, politikai mivoltában. Központi igazgatásnak alárendelt államigazgatási szervek megyei kirendeltségei nem rendelkeztek semmilyen önállósággal, mint ahogyan a megyei önkormányzatok sem juthattak jelentős szerephez. A magyarországi regionalizálási folyamatok kezdetén, a regionális államigazgatási szervek felállítását, a hasonló megyei szervek összevonásával képzelték el. Ez a lépés, mint tudjuk meg is történt, a különböző megyei illetékességű szervek összevonásával regionális illetékességű szervek jöttek létre, ezzel ha úgy tetszik felrajzolták a régiókat Magyarország közigazgatási térképére. A tanulmány szerzője egy fontos kivetni valót talált ebben a folyamatban. A szervezeti átalakítás során a rendszer lényegében változatlan maradt azáltal, hogy nem került sor a feladatok, a működés felülvizsgálatára. A hivatalok tehát ugyan azt a munkát végzik, mint korábban, csupán más név alatt. A megkérdezett államigazgatási szervek vezetőinek véleménye az volt, hogy továbbra is vannak a felettes szerveknél olyan hatáskörök, melyeket ők is el tudnák látni, regionális szinten. A hivatalokhoz tehát nem delegáltak olyan kompetenciákat, melyektől azok valós, regionális szintű feladatokat látnának el. Ezt azzal egészíteném még ki, hogy továbbra is számos államigazgatási szerv működik megyei hatáskörrel bíró kirendeltségekkel, mint például a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) vagy az Országos Választási Iroda (OVI) megyei irodái, de említhetném magát a Központi Statisztikai Hivatalt (KSH) is. Nem szolgálnánk merőben új információval akkor sem sem, ha kijelentenénk, a regionális hivatalok felállításával, a hazai közigazgatási, államigazgatási szerkezet mit sem veszített központosított jellegéből. Ez még akkor is igaz, ha a regionális fejlesztési tanácsok felállítását is számításba vesszük. Egy későbbi fejezet (A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács működésének bemutatása Hahn Hajnalka jóvoltából) számol be arról, hogy a viszonylagos önállóságot feltételező Regionális Fejlesztési Tanácsok sem élveztek szinte semmilyen autonómiát, mivel azokba a nagypolitika delegáltjai nagyobb arányban vehettek (vehetnek) részt, a források feletti döntési kompetencia is központi szinten maradt.

Mint arra már korábban kitértem, a fent említett vizsgálatok a közember számára is megélhető változásokat mutatta be a régióalkotás szemszögéből. Egy fokkal elvontabb témájú munkák, már azokra a kevésbé könnyen tetten érhető jelenségekre világítottak rá, melyekre a regionalizáció, a régióalkotási kísérletek támaszkodhatnak. A régió fogalma körül szakmai vitába, párbeszédbe hazai szerzők is bekapcsolódtak. Személy szerint nem emlékszem olyan régió meghatározásra, melyben a régióban élők belső, történelmileg kialakult identitása ne szerepelt volna, mint régióképző tényező. A regionális identitás a régióalkotás, regionális lehatárolás egyik nehezen mérhető, de megkérdőjelezhetetlen tényezője. Hazánkon belül (talán az ország területéből is kifolyólag) nem alakult ki regionális identitás. Több kutatás is kimutatta, hogy az állampolgárok a nemzethez való kötődésük után elsősorban nagytájukhoz (Al-

föld, Dunántúl), de legfőképpen saját településükhöz kötődnek. A különböző szintű közigazgatási egységekhez való társadalmi kötődés szempontjából, még mindig a megyei szál az egyetlen említésre méltó, habár annak szerepe, szintén nem túl jelentős. Ez kiderül Kákai László munkájából is, aki a regionális elit véleményének vizsgálatából szűrte le következtetéseit. Gondolatai, erősen kapcsolódnak a korábban taglalt témakörhöz (közszolgáltatások, államigazgatási szervek regionális szerepköre). Mint mondja, a megye, mint földrajzi lépték azért maradhatott fenn napjainkban is az emberek köztudatában, mert az állam, a társadalom, sőt, a gazdaság, különösen a szolgáltató szektor jelentős része, még mindig megyei léptékben szerveződik. A megyei identitás tehát alig kimutatható, de létező, még akkor is, ha napjainkra sokat veszített régi fényéből. Regionális identitás azonban nem létezik, és a megyei identitás romjain nem is jöhet létre. Mesterségesen kreált régiók esetében nem várható el, hogy az ott élő emberek azonosulni tudjanak vele. Sok esetben még az is kérdéses, hogy egy átlagember meg tudja-e nevezni azt a régiót ahol él. Szerény véleményem szerint a régió akkor lehetne identitáshordozó, ha maga is valós tartalommal lenne felruházva, de amíg a régió, csupán egy felülről vezérelt, megyék összetologatásán keresztül megvalósult folyamat részeként létrejövő egység, nem várható el lakóitól, hogy bármiféle érzelmet tápláljanak iránta. A regionális identitás kialakulása egy hosszú, akár évszázados folyamat része, mint ahogyan a régiók kialakítását is több évtizedes előkészítés előzte meg Nyugat-Európában. Magyarországon nem várható el, hogy a regionalizáció, az oly' sokszor hangoztatott alulról építkező módon (bottom-up) jöjjön létre, úgy, hogy annak semmilyen történelmi gyökere, társadalmi előkészítése nem történt meg.

A regionális identitás felébresztésében, megteremtésében (régiónkumminikáció) hatalmas szerep hárul, a sokak által már a negyedik hatalmi ágként titulált médiának. Magyarországon a megyei napilapokból tájékozódhatunk azokról a hírekről, amelyek nem országos jelentőségűek, de szűkebb pátriánkat (megye) érintik. A megyei lapok tartalmát vizsgáló fejezet egyik, számomra meglepő tanulsága az volt, hogy a megyei napilapok tartalma, nem tartott lépést az országos trendekkel. A kilencvenes évek végétől egyre fokozatosabban került be a hazai köztudatba a régió fogalma, miközben az újságok hasábjain nem találkozhattunk gyakrabban a fogalommal, mint korábban. A régióval foglalkozó cikkek, regionalizáció gondolatát taglaló írások nem kerültek be nagyobb arányba, habár a szerzők (Kern Tamás, Koller Inez) hipotézise ezzel a megállapítással ellentétes volt. Úgy vélték, hogy az országos trendekkel meggyezően, a Dél-Dunántúl megyék napilapjainak (Dunántúli Napló, Somogyi Hírlap, Tolnai Népszerűség) tartalmában pozitív változás fog bekövetkezni. A három vizsgált év tekintetében (1998, 2002, 2006) elmondható, hogy a lapok nem váltak (nem válhattak) a regionális köztudat megteremtőivé. A regionális nyilvánosság kialakulását, olyan, már korábban taglalt tényezők hátráltatták,

mint a regionális intézményrendszer kiforratlansága, mely csak nevében regionális, vagy még úgy sem.

Összegzésként elmondható, hogy ez a tanulmánygyűjtemény kísérletet tett annak feltérképezésére, hogy a régiók, valós szinterei lettek-e a politikának, tíz évvel a regionalizáció hivatalos programmá válása óta. A kutatás ugyan nem terjedt ki, a regionalizáció minden fontos feltételére, de a vizsgált példákön keresztül érzékelhetjük, hol tart ma és mi vár a jövőben a hazai regionalizációs törekvésekre. A vizsgált tanulmányok által, én inkább a nehézségekkel szembesültem, de jó pár pozitív kezdeményezésről olvashattam, kitörési lehetőséggel is találkoztam. A regionalizáció egy hosszú szerves fejlődés eredménye kell, hogy legyen, mely egyszerre építkezik alulról (bottom-up) és irányítják központilag (top-down). Nálunk elsőre úgy tűnik, csupán a felülről vezérelt irány bontakozott ki, azonban az sem felel meg a régióalkotás európai normáinak. Hiányzik a politikai konszenzus és a végrehajtott intézkedések sem lettek következetesen kidolgozva, számos visszáságtól terhesek (megint csak a sokat emlegetett regionális államigazgatási szervek példájánál maradv). Ahogy Pálné Kovács Ilona fogalmaz több helyen is, „Magyarországon a regionalizáció nem szabályos átfogó jellegű és széles körű konszenzuson nyugvó alapokra épült reformok formájában zajlik, hanem hátsó ajtón lopakodik a közhatalmi szerkezetbe.” Hazánk földrajzi teréből csak bajosan lehetne funkcionálisan összetartozó régiókat kihasítani, melyek valamilyen közös, környezetétől markánsan elütő gazdasági erőter része. Sokak által hangoztatott érv, hogy a magyar régiók felállításának szükségességét, a Strukturális Alapok által biztosított pénzforsrá lehívása jelentette, ami részben igaz is. Véleményem szerint komoly előrelépést jelentett, hogy a 2007-2013-as uniós költségvetési időszakban, az Új Magyarország Fejlesztési Terv elkészítésekor, a hét régió, külön regionális operatív programokat dolgozott ki. Mindazonáltal a végső döntés Budapesten született mindenről, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által, habár a regionális operatív programok, még az adott régiók mőhelyeiben láttak napvilágot. A regionális fejlesztési tanácsok szerepéről már szót ejtettem, külön tanulmányt szenteltek a szerzők ennek a problémának. Sajnos mind a mai napig nem történt előrelépés ez ügyben. A központi irányítás alatt álló szervek önállósága oly csekély, hogy lényegében semmilyen érdemleges döntést nem tudnak hozni a helyi szereplők. Szakmai körökben nagy az elvárás a mindenkori kormány felé, a közigazgatás megreformálását illetően. Különösen igaz ez akkor, ha egy kormányerő, eddig még soha nem látott mértékű társadalmi felhatalmazással birtokában, kényelmes parlamenti többséggel hozhatja meg döntéseit. Egy dologról azonban nem szabad megfeledkezni. A régiók állampolgárai, a civilek összefogása nélkül soha nem lesznek életképesek a hazai regionális törekvések, de ugyan így, az alulról építkező társulások, elképzelések is halálra vannak ítélve a központi politika támogatása nélkül, mint aho-

gyan arról a kötet elején olvashatunk is. Számomra érdekes lenne, ha hasonló tanulmánygyűjtemények születhetnének, más magyarországi régiókról, esetleg olyanokról, melyek gazdasági fejlettségüknek köszönhetően, talán már előrébb tartanak a régióépítés útján (pl. Nyugat-Dunántúl). A kiválasztott kutatási területek véleményem szerint elég jól érzékeltették a regionalizáció hazai problematikáját, ugyanakkor fontosnak tartanék még egy plusz témakör beemelését a vizsgálatba. Ha a regionalizáció egyik célja az, hogy a régió önálló politikai szintéreként funkcionáljon, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a politikai, pártpolitikai szereplőket. Kákai László, a régió politikai elitjének vizsgálatakor ugyan felmérte, viselkedésükben a lokalizáció sokkal erősebben érvényesül, mint az a bizonyos regionális átszellemültség. Magyarán, a településükhöz ezer szállal kötődő polgármesterek, még mindig sokkal erősebben köthetők a megyéhez, mintsem a régióhoz. Tovább lépve, ha azt akarjuk, hogy a régió, egyszer egy önálló források felett rendelkező, önálló döntéshozói jogkörrel felruházott (egyfajta regionális területi önkormányzat) egység legyen, érdemes lenne megrajzolni a régió politikai profilját. Ma már a különböző kvantitatív módszerek segítségével (pl. GIS) nagyon komoly eredményeket lehet elérni a választási földrajzi elemzések területén, modellezhetővé válnak absztrakt jelenségek is. A pártpolitikai helyzetkép regionális megrajzolását elkerülhetetlennek tartom egy olyan elemzés elkészítésekor, mely a regionalizáció jövőjével foglalatosskodik. Ma hazánkban nincsenek regionális pártok, semmilyen jel nem mutat arra, hogy ez irányba történne elmozdulás. Vannak ugyan helyi szinten jól artikulálható politikai kérdések, mely olykor komoly haszonnal kecsegtetnek egy-egy pártnak (a Jobbik esete Észak-Kelet Magyarországon), de ettől még nem váltanak regionális profilt. A komoly döntések pártpolitikai tagoltság alapján születnek, frakciófegyelem van, az egyéni választókerületek képviselője, sokat vesztett súlyából Kölcsey Ferenc és kortársai óta. Éppen ezért tartom szükségesnek, hogy megvizsgáljuk, milyen a régió pártpolitikai tagoltsága, területi mintázata és hogy ez mennyire hátráltatná a régióon belül, illetve a központi hatalommal való együttműködést.