

# RÉGIÓK ÉS FEJLESZTÉSI KOALÍCIÓK

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

(intézetvezető, egyetemi tanár, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Dunántúli Tudományos Intézet)

## Összefoglaló

A fejlesztéspolitikának egyszerre kell megfelelnie a versenyképességi, hatékonysági kihívásoknak, és a területi egyenlőtlenségek kezelésében megnyilvánuló méltányosságnak. Mindkét szempont érvényesítésére alkalmas lehet a regionális decentralizáció. Ugyanakkor, önmagában a térkép átrajzolása nem feltétlenül vezet valódi decentralizációhoz.

Magyarországon a kormányzás modelljének és területi léptékének az átrendeződése erősen az uniós csatlakozás követelményeihez való igazodás jegyében zajlott, miközben egyértelmű, hogy a problémamegoldás „fejlett” modelleket imitáló módszere aligha eredményes. Magyarországon a fejlesztéspolitika bizonyos decentralizációs elemeket mutat, amennyiben a régió szintjén működteti az intézményeket. A kormányzási modell lényege azonban az erős hierarchia és egyszektorúság, a közhatalmi szereplőkön túl nem képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalább is nem stabil magán-közösségi partnerség formájában. A fejlesztő állam tehát nem párosul a fejlesztési koalíciókkal, és lényegében a regionalizmussal sem. A szerző aggodalma: vajon egyedül mire lesz képes?

Kulcsszavak: fejlesztéspolitika ■ állami ■ önkormányzati szerepvállalás ■ fejlesztési koalíciók ■ regionális elitizmus

A legutóbbi évtizedekben a neoliberális (kis) állam filozófiáját követve nagy teret kaptak a piaci eszközökkel való kormányzás elemei. A napjainkban zajló világgazdasági válság ugyanakkor tovább erősíti az utóbbi időben újra divattossá vált nézetet, mely szerint az államnak markáns szerepet kell vállalnia a gazdaság fejlesztésében, a piac láthatatlan keze nem old meg minden problémát, a piac hibáit, kudarcait gyakran korrigálni kell (Simai, 2006). Az un. fejlesztő állam modellje különösen elfogadott egy olyan országban, ahol a gazdaság ezer szállal kötődik az állam újraelosztó politikájához, illetve ahol az átfogó méretű és mélységű modernizáció túlnyomórészt hazai, de különösen nemzetközi (európai uniós) közösségi forrásokból finanszírozódik (Ágh, 2008). Nem véletlen tehát, hogy intenzív figyelem irányul a kormányzás teljesítményére abból a szempontból, vajon mennyire kínál ideális feltételeket a gazdaság működéséhez, mennyiben járul hozzá a gazdaság teljesítményéhez.

A gazdaság és társadalom irányításában a piaci, redisztributív és reciprocitásra épülő koordinációs elemek (Polányi, 1976) folyamatosan változó arány-

ban vannak jelen, különböző kormányzási modellciklusokat alkotva. A kormányzatoknak egyszerre kell megfelelnie sok szempontból egymásnak ellentmondó követelményeknek. A politikai legitimációs szükséglet révén demokratikusan és átláthatóan kell képviselőket és részvételt biztosítani a polgároknak, a jóléti gondoskodó, szolidáris értékrend alapján pedig méltányosan de egyben hatékonyan kell megszervezni a közszolgáltatásokat, s ugyanakkor mindkét funkciót megalapozandó, elő kell segíteni a nemzetgazdaság versenyképességét. A közszektor nemzeti és szupranacionális szinten egyaránt új, globalizációs kihívások elé került a gazdaságfejlesztés terén. Napjainkban ismerik fel ugyanis, hogy a nemzetgazdaságok teljesítménye mellett az Európai Unió versenyképességét is alapjaiban befolyásoló tényező a kormányzás minősége, s hogy a lisszaboni célok végrehajtásában a korábbiakhoz képest sokkal nagyobb energiákat kell fordítani a nemzeti és az uniós kormányzatok igazgatási teljesítményére (Dreschler, 2009).

A tanulmány azt vizsgálja, vajon a magyar kormányzati rendszer, annak helyi-területi szintje képes-e megfelelni a fejlesztő állam funkcióból következő új kihívásoknak.

#### REGIONÁLIS POLITIKAI CIKLUSOK

Egy-egy közpolitika hatékonyságát és sikerességét döntően befolyásolja, hogy végrehajtása milyen szervezeti keretek között zajlik, miközben az intézményrendszer maga is erős hatással van a közpolitikák cél-és eszközrendszerére, tehát intézmény és politika viszonya kölcsönös (Danson et al. 1997). Mára elfogadottá vált az a nézet, hogy a közpolitikában nem választható szét a politikaformálás és a végrehajtás „szakasza”, ezek a szakaszok és szereplők kölcsönösen és folyamatosan befolyásolják egymást, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését (Hupe–Hill, 2006). A közpolitikai elemzések jelentős része nem az adott politika céljaival, eszközeivel, hanem kifejezetten a menedzsmentjével foglalkozik. Az irányítás, menedzsment hatékonyságának értékelése nem kevés módszertani, elméleti feladatot ad az igazgatás-, politika- és menedzsmenttudományoknak. Az értékelési módszerekkel foglalkozó közpolitikai szakirodalom egyre nagyobb figyelmet szentel a „governance” értékelési szempontjainak (Bovaird–Löffler, 2003). Különösen az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki nagyon fejlett módszertan az adminisztráció értékeléséhez (teljesítmény-indikátorok, adatbázisok és értékelő apparátusok stb.), amit nem csak a teljesítmény növelése, hanem a kormányzás átláthatósága és elszámoltathatósága szempontjából is alapvetőnek tartanak (Holzer–Halachmi, 1996). Az új intézményi közgazdaságtudományi iskola képviselői különösen nagy érdeklődést tanúsítanak a gazdaságfejlesztés intézményrendszere iránt (Amin, 2004). A közigazgatás a fejlesztéspolitika si-

kerét egyrészt a tervezés minőségével, mozgósító erejével, másrészt a tervek végrehajtásának megszervezésével befolyásolja.

Az utóbbi ötven évben eltérő szerkezetű és megközelítésű kormányzási modellekkel avatkoztak be a piaci folyamatokba, s a térbeli következmények kezelésébe.

### Centralizált jóléti állam

A jóléti típusú állam a polgárainak alanyi jogon biztosított szociális gondoskodás keretében vállalta magára az életkörülmények területi különbségeinek kiegyenlítését, miután a huszadik század második felében a regionális különbségek elmélyülése a kormányokat területi fejlesztési stratégiák kidolgozására készítette. A szociális, vagy méltányossági szempont mellett a regionális kiegyenlítés politikája gazdaságpolitikai, hatékonysági kérdéssé is vált, különösen a hetvenes évtizedben, amikor a gazdaság általános válsága területi, strukturális dimenzióban is megjelent, igényelve az állam masszív beavatkozását. Az önálló regionális politika kibontakozásának időszakában a stratégiai célokat a központi kormányzat fogalmazta meg, a helyi szervekre csupán végrehajtási funkció hárult. A hatalmi szerkezet a fejlesztési pólusoknak, illetve gazdaságilag preferált iparvidékeknek kedvezett, nem utolsósorban azért, mert a periférikus térségek érdekeiket nem tudták érvényesíteni. Értelemszerűen ebben a periódusban a középszintű kormányzatok, régiók sem töltötték be ellenpólus-funkciót, sokkal inkább a települések és a kormányzat közötti paternalista viszony volt jellemző.

### Neoliberális váltás és decentralizáció

A regionális politikai modellváltás Nyugat-Európában a hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján következett be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi rendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. A modellváltást elősegítette a gazdaságpolitikában bekövetkezett neoliberális fordulat, a jóléti állam erőtartálékainak kimerülése is. Míg a Keynes-i, „beavatkozó” állam integrálta, illetve megvédte a gazdaságot és a régiókat az instabilitással szemben, addig a neoliberális állam lebontotta a központi támogatások rendszerét, versenykörülmények közé helyezve a regionális és helyi gazdaságot. Ekkor lépnek fel a helyi/regionális szereplők, segítve a gyakran krízisbe került gazdaságukat.

Ebben a periódusban válik meghatározó jelentőségűvé több európai országban az EU Strukturális Alapjaira épülő kohéziós vagy strukturálpolitika, amely általában a kormányzati rendszer regionalizálása irányába hatott. A paternalista hierarchiára épülő központosított támogatáspolitikát helyébe a helyi gazdasági erőforrásokat is mozgósító, horizontális partnerség lépett. A „regio-

nalizált” fejlesztési politika egyrészt a regionális szintet, másrészt a hierarchikus, elosztási és bürokratikus tervezési eszközrendszerrel szemben a politikai érdekkiegyenlítést, a partnerséget és a helyi proaktivitást erősítette, a New Public Management (NPM) eszközeivel. Kutatások sora indult az új szervezetek, fejlesztési ügynökségek közötti hálózatok értelmezésére, amelyeknek személynete az egyes országok közszektorában markáns arányt képvisel (Amin, Thrift, 1994, Hogwood, 1995).

Az un. harmadik utas, a közösségi elemekre épülő iskola szerint a fejlesztési programok sikeressége nem csupán azon múlik, hogy rendelkezésre áll-e minden (technikai és professzionális) komponens a tervezéshez, hanem azon is, hogy a regionális szinten van-e politikai reprezentáció (legitimáció) és elegendő-e a kormányzási kapacitás (Roberts, 1997). Ebben az új modellben ártérítékelődött a helyi gazdasági és társadalmi érdekcsoportok szerepe. Növelni kellett a tervező közigazgatásnak a konszenzus képző és konfliktus feloldó, a helyi forrásokat bevonó képességét, a gazdasági piaci szereplők, a munkavállalók és a lakóhelyi közösségek érdekképviseleti lehetőségének a biztosításával. Ebben, a már részben reciprocitással jellemezhető fejlődési korszakban zajlott le tehát a középszintű decentralizáció és a társadalmisítás egymást támogató folyamata, amit a government–governance-váltással szokás leírni. Ugyancsak ehhez a gazdaságfejlesztési modellhez köthető a pénzügyi föderalizmus eszméje is, a közjavak decentralizáltabb elosztásának alkalmazása, vallva, hogy a pusztán intézményi reformok, elosztási reformok nélkül aligha lehetnek sikeresek (Horváth M, 2008).

A regionális kormányzatok jellemző feladata e korszak neoliberais szemlélete alapján nem a hierarchikus irányítás, hanem a fejlesztéspolitikai képességek katalizálása, a különböző források és szereplők integrálása, a hálózatok kiépítésének segítése. Ebben a gazdaságfejlesztési periódusban tehát a regionális kormányzatoknak nem azt kellett megmondaniuk, hogy mit kell tenni, hanem sokkal inkább azt, hogy hogyan, és kikkel (Cappellin, 1997).

Az un. „új lokalizmusnak”, illetve az új – vállalatszerű – menedzsmentnek a megítélése azonban nem volt egységes. Putnam, és Rhodes szerint valójában nem növekedett a helyi erők hatalma, inkább csökkent az elszámoltathatóság, nőtt a fragmentáció, a közhatalmi legitimáció nélküli ügynökségek, testületek szaporodásával. Offe szerint viszont a tradicionális bürokráciák és közszereplők helyére lépő „parakormányzati” szereplők valóban képesek voltak katalizátor szerepet betölteni a különböző szektorok között (Jones, 1999). Hasonlóan a modell előnyeit hangsúlyozva többek szerint az átláthatóságot rontó elemek ellensúlyozhatók az erős társadalmi kontroll intézményesítésével (Moss Kanter, 2000). Azt sem szabad elhanyagolni, hogy a neoliberais gazdaságfilozófia és az NPM nem mindenütt kötődött össze a regionalizmussal, hiszen például Thatcher idején szenvedték el a brit önkormányzatok az egyik legdrasztikusabb pozícióvesztését (Stewart–Stoker, 1995).

## A versenyképesség és a városok

A legújabb fejlődési periódusban, a második ezredfordulón a gazdaságpolitikai orientációban bekövetkezett fordulat – a lisszaboni célok nyomán –, a versenyképesség és a kohézió arányai eltolódnak s a középszintű kormányzatok mellett (helyett) különös figyelem irányul a nagyvárosi térségekre, azok adminisztratív, integrációs kapacitásának fejlesztésére. Az EU regionális politikájában a 2007-tel kezdődő programozási periódusban a kohéziós politikai célok közé beemelték a versenyképességet, s ezzel óhatatlanul a dinamikus városi térségek kerültek az érdeklődés fókuszába.

A nagyvárosi kormányzatok jelentős része még nem mutat intenzív érdeklődést az integrációs és kezdeményező szerep vállalása iránt, amelyhez az is hozzájárul, hogy a középszintű önkormányzatok és a metropoliszok összekapcsolásának problémájára nehéz általános modellekkel szolgálni (Berg et al. 1997, Tosics, 2008, Somlyódy, 2008). A városok felértékelődő szerepe lényegében a szintekbe, hierarchiába szerveződő közigazgatással szembeni „horizontális, hálózati” kihívás, ami párosul a közszektor mellett már a korábbi korszakban is megjelent nem közhatalmi „horizontális partnerekkel”. Ezek az elmozdulások azonban még nem vezettek a területi kormányzás alapvetően szintekbe szerveződő modelljének gyökeres átalakulásához, és a neoliberais állami modell feladásához sem.

## Gazdasági válság és neoweberi fordulat

Miközben a versenyképesség és a városok korparancsa egyelőre nem vezetett a kormányzásmódel adaptálódásához, a pénzügyi-gazdasági válság, és a nyomában fellépő gazdasági, társadalmi feszültségek nyomán újabb kormányzási korszakot igényelnek, amelynek modellsajátosságai valószínűsíthetőek a korábbi kritikák alapján is. A neoliberais gazdaságfelfogás kudarcának hatására a horizontális partnerségi és piaci elemekkel operáló „governance” kritikája elvezethet a klasszikus képviseleti demokrácia és a bürokrácia neoweberiánus visszatéréséhez (G. Fodor-Stumpf, 2008). Az egyre népszerűbb módel leszámol az NPM-hez fűzött illúziókkal, visszakövetelve a bürokratikus közigazgatás rendjét, átláthatóságát. A másik oldalról a partnerség jelszava alatt exkluzív hálózatokba szerveződő elittel szemben (Olsson, 2001), újra értékeli a képviseleti és részben a részvételi demokrácia előnyeit, vagy legalább kiegyensúlyozottabb arányok tartására és az elszámoltathatóság garantálására int. Az egyre markánsabb kritika azért fogalmazódik meg, mert elmaradtak a neoliberais módellettől várt sikerek, mind a gazdasági teljesítményben, mind a területi különbségek csökkentésében, mind pedig az olcsóbb és professzionálisabb állam megteremtésében, és a lassan áttekinthetetlen hálózati, partnerségi

rendszer veszélyezteti a közösségi, választott intézmények szerepét, a „gyengébb” civil társadalmat. Ugyanakkor igyekeznek megőrizni a korábbi korszak bizonyos előnyeit is: a szervezetek nyitottságát, a „diskurzív, deliberatív” elemeket, továbbá az eredményérdekeltséget, költségérzékenységet is (Dreschler, 2009. p. 13.).

A kormányzási modellben bekövetkező elmozdulások hatása a területi szintű kormányzásra egyelőre nehezen mérhető, mindenesetre vannak jelek a recentralizációra, a helyi önkormányzatok válságát „kezelő” költségvetési megszorításokra. A régiók pozícióvesztése már a korábbi periódusban is érzékelhető volt anélkül azonban, hogy helyüket a városok és hálózataik elfoglalhatták volna. Sajátos vákuumhelyzet keletkezett, amelyet a válság kezelésére hivatkozó központi kormányzat könnyen használhat terjeszkedésre.

### FEJLESZTÉSI KOALÍCIÓK

Nem csak az intézményi közgazdaságtan és a közjog, államtudományok művelői, hanem a helyi politikakutatás is jelentős mértékben hozzájárult a gazdaságfejlesztés szereplőinek megértéséhez. A helyi politikai viszonyok egyik leginkább mítoszokkal körülvett területe a közjogi önkormányzat és a gazdaság szereplőinek kapcsolata. A gazdaság érdekeinek intézményesítése, képviselése általában is, de különösen a helyi politikában, közjogilag szabályozatlan. Nemcsak az intézmények, normák, technikák hiányoznak, de mindezek elméleti és normatív háttere is. Az általános, egyenlő választójogra épülő demokráciákban a „virilizmus” elve direkt módon nem érvényesülhet, a korporatív formák beépülése a legtöbb politikai berendezkedésben instabil, a politikai és különösen a morális értékrendben pedig, a magán-, illetve a gazdasági érdek követése és a közfunkció összeegyeztetése szinte mindig problematikus (Schneider, 2002). A gazdaság és a politika kapcsolatát emiatt alapvetően az informalitás jellemzi, aminek hátránya nemcsak a nyilvánosságához, az átláthatóságához kötődő demokratikus érték csorbulásában jelölhető meg, hanem a kiszámíthatatlanságban is.

A gazdaság és a politika kapcsolata különösen akkor értékelődik fel, amikor közösen kell megoldani a felmerült problémákat. A helyi gazdaságfejlesztési iskola (Campbell, 1990, King–Pierre, 1990) hamar felismerte, hogy a közhatalmi szektor közvetlen kilépése a piaci-gazdasági porondra változásokat kell hogy előidézzon a helyi politikában, a közösségi és a magán szereplők viszonyrendszerében is. A „public-private partnership” formációk kiépülése a kilencvenes évtizedben az igazgatás és a politikatudomány izgalmas témájává vált, de már a hatvanas, hetvenes évtizedben jelentős tudományos érdeklődés tárgya volt az önkormányzatok és a gazdasági szereplők viszonya, azonban a

figyelem kevésbé a gazdaságfejlesztési következményekre, sokkal inkább a hatalmi szerkezetekre való hatásra irányult (Pálné, 1990).

A gazdasággal egészséges partnerségben működő, a településfejlődésben erős érdekeltséget mutató helyi önkormányzat viszonylagos függetlenséget szerez a központi hatalomtól, annak újraelosztó paternalizmusától. Természetesen ennek lehetősége nagymértékben függ az adott település gazdaságának erejétől, így az önkormányzat helyi gazdaságpolitikája nemcsak az értékválasztás, hanem objektív körülmények kérdése is.

A helyi politika és gazdaság kapcsolata erősen átalakul, amikor a települési tényezők jelentősége csökken, a gazdasági döntéshozók és a helyi önkormányzatok közötti távolság pedig nő. A kilencvenes évektől kezdődően az „urban regime”-iskola fogalmazott meg új irányt a kutatások számára. Sokan vitatják a megközelítések újdonságát (hiszen az eredmények nem térnek el jelentősen a korábbiaktól), a gazdasági szektor privilegizált helyzete a helyi hálózatokban továbbra is jellemző, legfeljebb a technikák, intézmények változnak (Judge et al, 1995). De nem is ebben áll az urban regime-iskola újszerűsége, hanem az érdeklődés fókuszában, nevezetesen, hogy milyen módon járulnak hozzá ezek a fejlesztési, növekedési koalíciók a helyi gazdaság fejlődéséhez?

Az elmélet egyik legismertebb képviselője, Stone szerint a hatékony kormányzás feltétele, hogy az önmagában kiskapacitású helyi önkormányzat segítségével a nem kormányzati szereplők viszonylag stabil informális csoportja hozzáfér az intézményi forrásokhoz, amelyek alapján tartós befolyást birtokol a helyi döntéshozásban. (Stone, 1989). A rezsim-elmélet lényegi kérdése nem az, hogy „kié a hatalom, ki képes érvényesíteni az érdekét, hanem, hogy hogyan lehet a kapacitásokat egyesíteni a közös érdekek megvalósításáért” (Stoker, 1995, 59. o.). Ahogy Stone fogalmazott, meg kell különböztetni a valami fölött gyakorolt hatalmat a valamiért gyakorolt hatalomtól (power „over”, power „to”) (Stone, 1995). A rezsim-teória ezzel, ahogy a névválasztás is szimbolizálja, elszakítja magát a hagyományos demokrácia-felfogásoktól, amelyek a hatalmi pozícióra, státuszokra, s nem a hatalom funkciójára koncentrálnak.

Stone elméletét évtizedek távolságából sem tartja ugyan középszintű elméletnek, de az intézményi, strukturális összetevőkkel szemben a személyi kombinációkra, a magatartást befolyásoló mikrokörülményekre koncentrálnak, ennyiben távolságot tart a racionális döntés elméletétől is (Stone, 2005). Ez az iskola általában nem tulajdonít elsődleges jelentőséget a választott képviselőnek, s nem állítja, hogy mindenki egyenlő hatalommal, partnerként vesz részt a döntéshozásban. A hálózaton belüli pozíció különösen a társadalmi tranzakciók stratégiai ismeretén és az ennek megfelelő cselekvéshez szükséges kapacitásra, továbbá a források feletti kontroll lehetőségén múlik. A figyelem elsősorban nem a szereplőkre, hanem a koalícióképződés mechanizmusára irányul, illetve az eredményességre, s nem arra, hogy azzal a helyi társadalom általánosan mennyire ért egyet. A célok kitűzése, a koalíció létrehozása arra koncent-

rál, hogy mi az, ami végrehajtható, és kik azok, akik a leginkább képesek elősegíteni az eredményt. Stone négy fajta rezsimit azonosított az USA-ban aszerint, hogy milyen célokat szolgálnak, s milyen csoportok alkotják (Stoker, 1995, p. 61.):

- Az ún. *fenntartó rezsím* nem a változásra, hanem az állapot megtartására törekszik, összetételét a helyi hatalom hagyományos szereplői uralják.
- A *fejlesztő rezsímeknek* több forrásra és komplexebb koalícióra van szükségük a növekedés vagy a kríziskezelés érdekében, tagjaik jórészt a dinamikus gazdasági szereplők közül kerülnek ki.
- A középosztálybeli ún. *progresszív rezsím* a különleges értékeket, például a környezetet védi a gazdasági növekedéssel szemben.
- Az alsóosztálybeli, a *lehetőségeit kereső rezsím* az, amelyik, többnyire jóléti, foglalkoztatási céljait nagyobb tömegek mozgósításával igyekszik elérni.

Az urban regime-iskola felfogása megjelenik a hálózatokkal, a meglehetősen sokszínű és értelmezésű governance-szal foglalkozó szakirodalomban is, a korábbi modellt összekapcsolva a gazdasági kormányzás regulatív megközelítésével (Lauria, 1997). E próbálkozások azon a felismerésen alapulnak, hogy a szereplők közötti formalizált és informális viszonyrendszer pluralizálódása (miközben adott helyzetekben jól működik) a demokratikus képviseleti rendszer és a piac „hibáinak” hatékonyabb helyi megoldásához vezet, ugyanakkor egyben új problémák forrása is. Felvetődött a kérdés, vajon a sokdimenzióssá, intézményi szempontból átláthatatlanná kuszálódó mechanizmusok jobban megbirkóznak-e az innováció kényszerével, mint az egyközpontú, erős kormányok? A választ keresve az a vélemény alakult ki, hogy a kooperatív struktúrák, amelyek növekvő számban vonnak be szereplőket a helyi hatalmi arénába, nem helyettesíthetik, csupán kiegészítik a képviseleti és közvetlen demokrácia intézményeit (Bovaird et al, 2002).

## KÖZPOLITIKAI HÁLÓZATOK

Mára az érdeklődés nem csupán a gazdaságfejlesztésre, illetve a gazdaság szereplőire irányul, hanem a harmadik vagy civil szektorra. A kutatások megállapították, hogy a civil szektor csak ott képes érvényesíteni az „áthidaló ügynökség”-szerepet, ahol a köz- és a civil szektor között folyamatos diskurzus zajlik. E kapcsolatrendszer alapvetően az adott politikai rendszer sajátosságaitól függ, mégis mutat általános közpolitikai, ágazati sajátosságokat is. Különösen kiterjedt irodalma van az ún. közpolitikai hálózatoknak (Bayer, 2001), amelyek az adott közpolitika értékrendje, forrásszerkezete alapján formálják a helyi szereplők körét és a cselekvési arénát (Heinelt, 2002).



A közpolitikai hálózat, mint szervezetek közötti önszabályozó rendszer jellemzői:

- az érintettek közötti kölcsönös függőség,
- folyamatos interakciók,
- az interakciók „játékszerűek”, meghatározott szabályokkal, bizalomra épülve,
- az államnak csak indirekt befolyása van (Rhodes, 1997, p. 52. ).

A másik hálózati megközelítés, a társadalmi tőke elmélete ugyancsak relevánsnak tekinthető. A tradicionális (közjogi), illetve intézményi iskolákhoz képest úttörő szerepet vállalt Putnam, amikor ráirányította a figyelmet a civil társadalom, a társadalmi bizalom/tőke szerepére. Kutatási eredményei szerint az aktív civil társadalmi környezetben mind a piac, mind az állam jobb hatékonysággal működik, a civil társadalmat összetartó morális szerződés évszázados hagyományokon nyugszik. A társadalmi kohézió ennyiben adottság, „független változó”, de az új intézmények tanulási folyamatot indíthatnak el, a formális változás informális változást is motivál, amely önfenntartóvá válhat (Putnam, 1993, p. 184.).

Putnam felismerését elfogadva empirikus kutatások sora bizonyítja, hogy a regionális gazdaságok hatékonyságát, alkalmazkodó képességét nem lehet egységes nemzeti gazdaságirányítási minta szerint értelmezni, mert nagyon jelentős hatást gyakorol rá a lokálisan gyökerező társadalmi-politikai kultúra, dinamizmust táplálva egy helyen, hanyatlást másutt (Deffner et al, 2003). Ez a felismerés inti óvatosságra a „jó kormányzás” sablonjait abszolutizáló nemzetközi szervezeteket is. A társadalmi bizalom a szereplők közötti cserefolyamatok és a civil részvételi hálózatok eredménye, „mellékterméke”, amely a közhatalmi akciók hatékonyságát meghatározza (Paraskevopoulos et al, 2006).

## A KORMÁNYZÁSI TEREK ÁTALAKULÁSA

A kormányzási modellek és korszakok egyik fontos dimenziója a térbeliség, az átalakuló közpolitikai, kormányzási modell gyakran a térbeli léptékek váltásához vezet (rescaling), jellemzően a régiók megerősödéséhez. A regionalizáció nem jelentett mindenütt totális területi reformot, az alkalmazkodás, modernizáció nem mindig vezet földrajzi értelemben vett strukturális változáshoz. A régió, mint lépték, akkor szokott előtérbe kerülni, amikor a nála kisebb, régi egység keretében már nem lehet egy problémát megoldani (Fishman, 2000). Sok országban az új, regionális léptékben nem kerül sor önkormányzatok (tagállamok) kialakítására, csupán dekoncentrált vagy ügynökségi típusú egységek jelentek meg, mondván a lépcsőzetesség, a komplexitás, a hálózatok szerepének felismerése fontosabb az új közigazgatási határok meg-

húzásánál, magát a változási, alkalmazkodási, tanulási folyamatot kell tehát intézményesíteni (Haynes et al. 1997).

Ennek ellenére Európában, az utóbbi évtizedekben a területi közigazgatás térbeli léptéke, a szintek száma és mérete tekintetében jelentős, hatalomszerkezeti értelemben is jelentős változások következtek be. A reformok sorában meg kell különböztetni az ún. modernizációs (top down) és a politikai (bottom up) regionalizmust, hangsúlyozva, hogy egyik sem vezet feltétlenül egyben decentralizációhoz. A politikai töltetű regionális reform gyakran a regionális politikai elit célja a nemzetállami központosítási törekvések ellensúlyozására (Kohler–Koch, 1998), ebbe a csoportba sorolható a spanyol, brit, olasz regionalizáció, de ennek az elemei érzékelhetőek egyes svéd, francia régiók mozgalmában is. Ezzel szemben a modernizációs területi reform stratégiáját többnyire a központi állam alakítja ki, ami esetenként decentralizációval is párosulhat (Franciaország, Lengyelország, Dánia). Van, ahol megfogalmazódott ugyan az új, illetve nagyobb regionális önkormányzati szint létrehozásának az igénye, de nem sikerült a reformokat végrehajtani (Portugália, Finnország, Svédország). És szép számmal vannak olyan országok, ahol a közigazgatási térkép változatlan (Írország, Hollandia), de a régi földrajzi keretek között erős decentralizáció következett be, és olyanok is, ahol a térkép átrajzolása mit sem változtatott a hagyományos centralizált kormányzási modellen (Szlovákia, Görögország) (Pálné, 2005). Az összetákolt régiók, a központ kreációi aligha képesek tartósan a hatalmi szerkezetben megkapaszkodni, jó példa erre Írország esete (Cearbhaill, 1997).

A reformok indíttatásának és következményeinek a sokszínűsége azt igazolja, hogy a regionalizmust nem lehet receptre felírni, sem a lépték, sem a tartalom, státusz tekintetében nincs egyedül üdvözítő megoldás. Önmagában a térkép átrajzolása nem feltétlenül vezet valódi decentralizációhoz, a nagyobb lépték szolgálhatja a központi kormányzat centralizációs/modernizációs törekvéseit, mint ahogy a régi földrajzi keretek között is sor kerülhet megújulásra és devolúcióra.

## UNIÓS REGIONÁLIS POLITIKA ÉS PARTNERSÉG

Európában a felülről, kívülről motivált regionalizmus, és a partnerségi, hálózati struktúrák elterjedése jelentős mértékben összefügg az Európai Unió regionális politikájával. Az ún. európaizáció, a tagállamok kormányzási rendszerei közeledésének egyik legfontosabb mozgatórugója a regionális politika volt (Bache, 1998), amelyhez a nemzeti kormányok különböző módon igazodtak, különösen két vonatkozásban:

- A regionális politikai döntéshozás alapvető elve az Európai Unióban a partnerség, amelynek érvényesítését az unió strukturális alapokról szóló szabályozása kötelezővé teszi. A partnerségi intézmények rendkívül változatosak, de a lényegük az, hogy a döntéshozás, de legalábbis a

döntéshozzájárulás kilép a hagyományos közhatalmi szférából, sajátos korporatív érdekegyeztetési formákat és mechanizmusokat intézményesítve. Ezek a mechanizmusok rendkívül változatosak, s jelentős mértékben magukon hordják az adott állam kormányzási, politikai rendszerének jellemzőit (Tavistock, 1999, EP, 2008).

- Az európai regionális politika a támogatások regionális (NUTS) rendszerű allokálásával és a többszintű kormányzási rendszer kiépítésével (Kaiser, 2009), a régiók Strukturális Alapok feletti döntéshozzásba történő beemelésével hozzájárult a középszintű kormányzás földrajzi határainak átalakulásához is.

A konkrét uniós elvárások, eljárási szabályok egyébként kevésbé vonatkoznak a nemzeti „policy formálás” mechanizmusára, sokkal inkább a Strukturális Alapok konkrét menedzsmentjét, az eljárási, szervezeti követelményeket fogalmazzák meg. A nemzetállamoknak viszonylag széles mozgástere van az irányítási rendszer formálásában, az intézményrendszer kiépítésében.

Az uniós regionális politika különböző ciklusaiban megállapíthatók bizonyos kormányzási törvényszerűségek:

- A hetvenes évektől a nyolcvanas évek végéig erős nemzeti centralizáció volt jellemző, s az alapvetően újraelosztási döntésekhez a központi kormányok nem vontak be sem vertikális (területi) sem horizontális (szektorális) partnereket.
- A regionális decentralizáció a kilencvenes évtizedben következik be a „régiók Európája” virágkorában, s ezt kísérte a profit és nonprofit szektorral való partnerségek kiépítése.
- Az ezredfordulót követően azonban megindult egyfajta visszarendeződé. A 2000-rel indult programozási periódusban az osztott felelősség elve alapján a nemzetállami kormányok, megnőtt felelősségükre hivatkozva, nemcsak a Bizottsággal szemben szereztek nagyobb mozgásteret, hanem sok országban a régióikkal szemben is, amennyiben saját kezükbe vették az alapok feletti rendelkezést, s a regionális szintek inkább a végrehajtási feladatokat kapták.
- Különösen markáns centralizáció vált jellemzővé a 2004-et követő bővüléssel. Az új tagállamok strukturális alapokat kezelő intézményi modellje szélsőségesen centralizált (Bachtler-McMaster, 2008). A regionalizáció európai tapasztalatai tekintetében a kelet-európai reformok inkább kudarcokat hoztak, hozzájárulva az „új regionalizmussal” kapcsolatos általános elbizonytalanodáshoz (Scott, 2009, Elias, 2008).
- A 2007–2013 közötti programozási periódus, mint említettük, a versenyképesség és a városok oldaláról hozott kihívást, változásokat igényelve a városi kormányzásban, a városi hálózatok intézményesítésében egyaránt, s egyben választ igényelve a korábbi többszintű kormányzás rendszerében elfoglalandó helyük kérdésére (Faragó, 2006).

## A FEJLESZTÉSPOLITIKA KORMÁNYZÁSI MODELLJEI MAGYARORSZÁGON

A fenti trendek, folyamatok sajátosan zajlottak le Magyarországon, hiszen szinte egyszerre kellett a rendszerváltást és az unióhoz való csatlakozást végrehajtani. Hasonlóan a többi újonnan csatlakozó országhoz, a kormányzás modelljének és léptékének az átrendeződése erősen az uniós csatlakozás követelményeihez való igazodás jegyében zajlott. Ennek oka egyrészt az unió magatartásában keresendő, az un. kondicionalizmus jegyében a csatlakozó országok mozgásteret sokkal kisebb volt a korábbi tagállamokéhoz képest (Hughes et al, 2004). A másik magyarázat, hogy a rendszerváltó és kormányzó elitet is erősen alkalmazkodó, külsődleges mintakövető attitűd jellemezte, részben arra hivatkozva, hogy gyökeresen kell szakítani a múlttal, részben azonban azért is, mert könnyebb volt kész mintákat átvenni, mint a saját utat megtalálni.

Nem vitatható, hogy a fejlesztéspolitikában a külső erőforrások és befolyás a legmeghatározóbbak, az volt tehát a kérdés, hogy az alkalmazkodásban mennyire leszünk képesek saját szempontjainkat, érdekeinket érvényesíteni, tudomásul véve, hogy a fejlesztéspolitikában versenyorientáltság esetén a Pareto-optimum helyett, meg kell elégedni a Kaldor optimummal, miszerint a nemzetgazdasági szinten elért haszon, haladja meg a veszteségek arányát (Benz et al. 1992).

A korábbi fejezetekben bemutatott különböző gazdaságpolitikai korszakokat és kormányzási ciklusokat figyelembe véve a választható fejlesztéspolitikai opciókat a következő ellentétpárokból álló mátrixban lehet felvázolni:

- |                                 |     |   |
|---------------------------------|-----|---|
| – neoliberális gazdaságpolitika | vs. | területi kiegyenlítés,                    |
| – bürokratikus                  | vs. | nem hierarchikus kormányzati koordináció, |
| – központosítás                 | vs. | regionális decentralizáció                |
| – elitizmus                     | vs. | partnerségi kormányzás.                   |

Ezek az elemek vajon milyen arányokban/mixben érvényesültek Magyarországon az elmúlt évtizedekben? A sikertelen, s ezért újra és újra ismétlődő közigazgatási reformok folyamata (Lőrincz, 2007), ide-oda csapódva a különböző államszervezési teóriák áramában, vajon milyen jövőképre adhat alapot?

## Neoliberális gazdaságpolitika és területi kiegyenlítés

A hazai fejlesztéspolitikában az állami szerepvállalás és az elosztási politika hektikusan ingadozott a versenyképesség és a kohézió értékválasztásai között (Kovács, 2005). Nem volt ez másként a térségi fejlesztéspolitikában sem. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény óta beszélhetünk tudatos fejlesztéspolitikáról, amely alapelveiben egyszerre kívánta szolgálni a versenyképes-

séget, a fejlett térségek erőforrásainak kihasználását és a területi kiegyenlítést. A két célrendszer azonban nagyon eltérő eszközöket tudott mozgósítani. A külföldi tőke letelepedésében, a nagy infrastrukturális rendszerek fejlesztésében, a privatizációban a központi kormányzat a térségi szempontokat lényegében mellőzte, ennek is köszönhetően az ország gazdasági térszerkezete erősen polarizálódott (Barta et al, 2008). A másik oldalon, a területfejlesztési, kiegyenlítést szolgáló források elosztása során felértékelődtek a méltányossági, egyenlőségi szempontok, a jellemzően központi gazdaságtámogatási döntések viszont sokszor éppen a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez vezettek, semmint mérséklő hatást gyakoroltak volna (Lukovics–Kovács, 2008).

Miközben mára konszenzus alakult ki, hogy a régió a fejlesztéspolitika ideális színtere (Horváth, 2006), a régiót a gazdasági versenyképesség vonatkozásában még sem mozgósítottuk. A régiók egyelőre nem mutatnak gazdasági összetartozást, belső kohéziót. A regionális klaszterek kiépülése az utóbbi időben ugyan felgyorsult, de még mindig kezdetlegesnek tekinthető (Lukács, 2007). A rendszerváltást követően különösen növekedtek a gazdasági különbségek, markánsan kimutatható a fejlett és fejletlen régiók csoportja, bár a gazdasági fejlettség inkább tengelyekben, agglomerációkban, városi centrumokban koncentrálódik (Nagy, 2007). Ez a tény azt is jelenti, hogy a regionalizálás gazdaságfejlesztésben megjelenő előnyei még nem mérhetők, de megkockáztatható a kijelentés, hogy a fejlesztéstámogatási rendszereknek nem is ez volt a fókusz. A klaszterek támogatásának célja ugyan már megjelent (bár kevésbé a külföldi vállalkozások letelepedését szolgáló kormányzati feltételrendszerek kidolgozása, elfogadtatása fázisában), de a regionális klaszterek regionális hálózatokba szervezése, az egyes lokalitások tágabb terekben való tudatos összekapcsolásának előnyeit (Parrilli–Sacchetti, 2008) talán még a fel sem ismertük.

A helyzet nem sokat változott az uniós csatlakozással sem, amely pedig a rendelkezésre álló források tekintetében paradigmaváltást eredményezhetett volna. A fejlesztési prioritások, és a rájuk épülő forrásallokáció jellemzően ágazati szemléletű, a maradék elvű regionális operatív programok aligha képesek az ágazati és területi szempontokat szinergiákba szervezni. A kételyeket táplálja a nagyvárosokra fókuszáló pólus-programok fiaskója is. Ez a modell az eddigi tapasztalatok szerint a gazdagabb régióknak kedvez, kérdés, hogy hosszútávon fenntartható fejlődést táplálva-e? Tehát a forráskoncentráció a leszakadást úgy növeli, hogy a fejlett térségekben sem eredményez tartós elrugaszkodást.

A Strukturális Alapok ugyan az ország számára óriási léptékű fejlesztések lehetőségét teremtették meg, paradox módon – úgy tűnik – mégsem járulnak hozzá sem a területi különbségek enyhítéséhez, sem az ország hatalmi decentralizációjához, nevezetesen a régiók megerősödéséhez. A nemzeti szintű regionális politika mozgástere, amelyik lényegében a leszakadó perifériák számára jelentene garanciát, a csatlakozás óta erőteljesen beszűkült, ami végül is

szimbolikussá tette a kormányzat regionális fejlesztési tanácsok irányában tett decentralizációs gesztusait, hiszen az átengedett források aligha elegendőek kompenzációra.

### Bürokratikus és nem hierarchikus kormányzati koordinációs mechanizmusok

A közigazgatási, közhatalmi koordinációnak, mint ismeretes, két fő modellje ismert. A vertikális, weberi modell a képviseleti demokrácia és a hierarchikus bürokrácia klasszikus modelljét favorizálva azt feltételezi, hogy a különböző szereplők között az a szervezet jogosult és képes a koordinációra, amelyik a „közjót” képviseli, és ehhez irányítási felhatalmazással rendelkezik. A horizontális, NPM-modell olyan szereplőket is bevon a koordinációba, amelyek a „saját” érdekeiket követik a közösségi választások elméletének logikája szerint, tehát a koordinációnak vannak nem hierarchikus (piaci vagy hálózati), rugalmas megoldásai is (Benz et al, 1992).

A magyar kormányzati rendszer lényegében mindkét változattal kísérletezik, de sajátos módon mindkét modelltől inkább a negatívumok érvényesülnek. Ha a közigazgatási döntési folyamatokat vesszük szemügyre, megállapítható, hogy a döntési folyamatok lelassulnak, a bürokrácia kerüli a konfliktusokat, nem érdekelt a teljesítményben, az ágazatok őrzik minisztériumi bástyaikat, elmosódik a felelősség, a képviseltek szervek és a részvételi elemek a döntéshozás periferiájára szorulnak. A kormányzati racionális döntéshozáshoz szükséges információ és szakértelem rendszerint hiányzik, mint ahogy a működőképes koordinációs mechanizmusok is (Pesti, 2001).

A tervezés egyik oldalon hiperaktivitást mutat, amennyiben nemzeti és uniós, ágazati és területi stratégiák, koncepciók, tervek, programok, akciótervek megszámlálhatatlanul és koordinálatlanul születnek, ugyanakkor alig kérhető számon a tervek végrehajtása, illetve végre nem hajtása, szinergiája, a forráselosztás tudatossága, vagy patronázs-technikája.

Az apparátusok átalakulnak, megjelenik az „ad hoc vagy projektokrácia” (Kovács, 2008), ügynökségi típusú szervezetek birtokolnak jelentős közösségi forrásokat és döntési hatalmat (gondoljunk az uniós támogatások egésze felett rendelkező Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre), ezzel párhuzamosan azonban gyenge a pénzügyi és törvényességi ellenőrzés.

A rugalmas alkalmazkodás, a permanens kormányzati ötletelés jegyében intézmények tucatjai születnek, majd szűnnek meg, ad hoc kormányzati akaratot szolgálva. Különösen jól látszik ez a fejlesztéspolitikában, ahol a nemzeti, majd az uniós intézmény- és eszközrendszer szélsőségesen instabil, mind a kormányzaton belüli helyét, mind az alkalmazott eljárásokat, módszereket, költségvetési elosztási arányokat tekintve.

Folytonos az órlódás az állammal szemben támasztott új követelmények, a minőség korparancsa, a teljesítményérdekeltség és a kis és olcsó állam népszerű dilemmája között, ezért a személyzet fűnyíró elvű leépítése, majd visszacsempészése egyaránt jellemző. Összességében a kormányzás kiszámíthatatlanná, a rendszer átláthatatlanná vált, megrengetve a bizalmat a jogalkotás tényleges szabályozó erejében is (Rixer, 2007). Nem véletlen, hogy politikai népszerűséget lehet szerezni az erős állam, a szigorú ellenőrzés, az állami beavatkozás jelszavaival.

Bouckaert a kelet-közép-európai országok cikcakkozó közigazgatási reformjait elemezve hívja fel a figyelmet arra, hogy a problémamegoldás „fejlett” modelleket imitáló módszere aligha lehet eredményes (Bouckaert, 2009, p. 102). El kell jutni ahhoz, a mára már a politikai szinten is elfogadott felismeréshez, hogy a kormányzás hektikus, önkényes formálása végletesen rontja a társadalmi bizalmat és az állam teljesítményét.

### Regionális decentralizáció

A Magyarországon 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer szerkezetében kezdetektől fogva alkalmatlan volt a fejlesztéspolitikai kihívásokra. Az elaprózott alapszint, a városok gyengesége, a lényegében kiiktatott középszint, az erősen centralizált újraelosztás eleve a paternalista, bürokratikus koordináció modelljének kedvezett, s amelynek korlátai az ország területi polarizálódásában hamar megmutatkoztak. A középszintű decentralizáció alkalmas szintjével/léptékével kapcsolatos két évtizedes hezitálás egy szélsőségesen centralizált kormányzási modellt konzervált, a másik oldalon pedig egy szintekre és kvázi szintekre széttagolt területi dzsungelt kreált. A hagyományos megyei területi beosztás ugyan megmaradt a közigazgatási, igazságszolgáltatási és jórészt a nem kormányzati (civil és gazdasági) intézményrendszerben is, ennek ellenére a politikai, képviselői rendszer leggyengébb láncszeme. A megyei önkormányzatok nem képesek területi integrációs funkciót betölteni, helyettük dekoncentrált szervek és „vegyes” státuszú intézmények töltik ki a helyi és központi kormányzás közötti teret, kistérségi, megyei és regionális léptékben. A két új térkategória, a kistérség és a régió tulajdonképpen alkotmányos megerősítés nélkül vált az önkormányzati közszolgáltatások, az államigazgatás és a fejlesztéspolitika megyével konkuráló szintjeivé, miközben a térbeli integrációk (a településtől a kistérségbe, megyéből a régióba) tényleges előnyeit alig erősítik meg előzetes modellszámítások, vagy utólagos értékelések.

A fejlesztéspolitikában kreált fejlesztési tanácsok, és munkaszervezetek sorsa jól visszatükrözi a „rescalinggel” kapcsolatos dilemmákat. A kistérségben, megyében és régióban párhuzamosan létrehozott intézmények 1996 óta

folyamatosan rivalizáltak egymással, attól függően, hogy a jogalkotó hogyan formálta a státuszukat, kompetenciáikat és különösen a forrásaikat. A megyei fejlesztési tanácsok a törvény módosítását követően csupán a korábbi pályázati rendszerek eltakarítását végzik. A kistérségi fejlesztési tanácsok átmeneti megerősödés után, funkcionálisan beolvadtak a szintén 2004-ben létrehozott többcélú önkormányzati társulások szervezetébe, amelyik sokkal inkább a közszolgáltatások központi támogatásokkal terelt racionalizálásával van elfoglalva. A versenyt látszólag a regionális szint nyerte, ám az uniós csatlakozást követően létrehozott központosított fejlesztéspolitikai irányítási rendszer (központjában a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel) mára kiütötte a nyeregből a régiókat, hiszen a nemzeti fejlesztési források minimálisra zsugorodva, nem képesek önálló regionális politikát megalapozni, a regionális fejlesztési ügynökségek kapacitásainak döntő részét a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kiszolgálása köti le.

Hiába fogalmazódott meg az átfogó önkormányzati területi reform szándéka is szinte évről évre, ciklusról, ciklusra, a hatalom homokóra szerkezete megmaradt, a 2002-ben és 2006-ban megfogalmazott regionális reform alapos előkészítés, következetes konszenzuseresés hiányában ugyancsak kudarcot vallott.

Az átfogó területi reform jövőképe továbbra is bizonytalan, noha azzal mindenki egyetért, hogy három középszint fenntartása aligha optimális. Eközben új kihívásként kellene megbirkózni, mint tudjuk, a városok és a városi hálózatok térszervező funkciójának intézményesítésével (Pálné, 2008).

### Partnerség és elithálózatok

Az érdekegyeztetés formális mechanizmusai Magyarországon kis hatékonysággal működnek. A civil társadalom gyenge, a gazdasági szektor duális, melyben a multinacionális vállalatok túlságosan erős, míg a hazai kkv-k túlságosan gyenge „partnerek”. A szakszervezetek különösen megosztottságuk, a gazdasági kamarák alulszervezettségük miatt működnek bizalmi vákuumban (Póla, 2006). A kormányzati érdekegyeztetési rendszer szabályozása, kormányzati helye meglehetősen instabil, a járadékvadász csoport/elit érdekek felülírják a nyilvános „közjót” szolgáló paktumokat.

A területi típusú érdekegyeztetést szolgálják az önkormányzati szövetségek, amelyek bevonása fejlesztéspolitikai szempontból is nélkülözhetetlen, különösen azért, mert éppen az önkormányzatok képesek a fejlesztéspolitika és a működtetés, a fenntarthatóság elemét összekapcsolni, a problémákat időben jelezni. A magyar önkormányzati szövetségi rendszer megosztottsága azonban nem segít az érdekegyeztetésben, a parlamentben szép számmal jelen lévő polgármesterek lobbizni képesek csak, de területi ellenpólust képezni nem.



A gazdaságfejlesztés és területfejlesztés informális klientista hálózatai helyi és regionális szinten egyaránt működnek mind az önkormányzati, mind a fejlesztéspolitikai szektorban.

Ha a helyi önkormányzatok helyzetét vesszük szemügyre, megállapítható, hogy nálunk a közjogi és elosztó hatalommal rendelkező önkormányzatok szerepe a hálózatokon belül hangsúlyosnak feltételezhető, hiszen szerepük az erősen redisztributív rendszer logikája szerint nem csak a közszolgáltatásokban, hanem az infrastruktúra- és gazdaságfejlesztésben is domináns.

Ez nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők, csupán azt, hogy e pontok együttműködése, kapcsolatrendszere nem kölcsönös, illetve nem feltétlenül a közös érdekek érvényesítésére törekednek. Éppen ebben a vonatkozásban feltételezhető jelentős eltérés a korábban ismertetett „ideáltipikus” hálózati (urban regime) modelltől. Ez utóbbi ugyanis nem egyéni érdekeket érvényesítő, alkalmi szövetekezést jelent, hanem a városi környezettel szembeni tudatos, hosszú távú stratégia követését (amelybe beleértendő a kirekesztés és a bevonás is), tudatos kislépések megtervezését, a végrehajthatóság képviselőjét az értékpreferenciák helyett, a tényleges sikerességet az absztrakt nyilvánosság, a közösségi támogatottság helyett (Stone, 1993). E modellnek nem az a lényege, hogy egyfajta elit kiválasztódik és kormányoz, hanem az, hogy kialakulnak, és fenntarthatóvá válnak a tartós és szabályozott partnerség feltételei. Ennek az a jelentősége, hogy a helyi fejlesztési rezsimek az általános gazdaságpolitikai környezettel szemben megalapozhatnak helyi ideákra épülő alternatív stratégiákat (Rast, 2005). Ez a felfogás azonosul a közösségi alapú fejlesztési iskolával, amelyik azt vallja, hogy a mainstream-mel szemben a különböző helyi, regionális fejlesztési gyakorlatok alternatívákat jelenthetnek (Pike, et al, 2006). Ennek azonban megvannak a közösségi kormányzási, intézményi és természetesen a gazdasági kormányzási, szervezeti feltételei. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a helyi gazdasági szereplők alkotta klaszterek, hálózatok természet, típusai, és a helyi fejlesztési koalíciók nyitottsága vagy zártsága szorosan összefügg (Parrilli–Sacchetti, 2008).

Nálunk az önkormányzatoknak a központi újraelosztásnak való kiszolgáltatottsága, szegényes eszközrendszere (Mezei, 2006) már önmagában nehezíti a tartós helyi koalíciók kialakulását, amit még inkább destabilizál a helyi gazdaság gyökértelensége vagy hiánya. A fejlesztési koalíciók instabilitása, klikkvező egyéni haszonelvűsége korlátozza a helyi gazdaságpolitikák mozgásterét is, amely egyébként sem tekinthető nagyinak.

Ami a regionális fejlesztési koalíciókat, rezsimeket illeti ugyancsak fellelhetőek formális és informális hálózatok, amelyek kutatására az utóbbi években tettünk kísérleteket (ADAPT, 2003, OTKA, 2004, OTKA, 2008).

Mint tudjuk, a fejlesztéspolitikában a megye helyett a regionális szint izmosodott meg az utóbbi évtizedben. A regionális fejlesztési tanácsok partnerségi, korporatív szervezetek, amelyek a törvény erejénél fogva nyújtanak lehetőséget különböző szereplők fejlesztéspolitikai részvételére. A fejlesztési tanácsok összetételének szabályozása már önmagában is tanulságos, hiszen a törvényhozó kezdeti nagyvonalúságát idővel felváltotta a forráselosztási döntéshozásban egyébként eléggé jellemző kizorító magatartás. Az 1996-ban még a gazdasági kamaráknak és a munkavállalói érdekképviseleteknek helyet adó tanácsok 2004-re tisztán közjogi szereplők szűk koalíciós intézményévé váltak. A képet még tovább sötétíti, hogy ezek a szereplők nem rendelkeznek világos felhatalmazással és kötődéssel, a kistérségi, megyei, nagyvárosi önkormányzatokat képviselő választott politikusok pártkötődései, lokálpatriotizmusa mellett a központi kormányzatot képviselő minisztériumi delegáltak is sokkal inkább pártkáderek, semmint egy-egy ágazat racionális szempontjait megtestesítő szakhivatalnokok. A regionális fejlesztési tanácsokba sűrített, a kormányzati szinteket, ágazati szektorokat, lokalitásokat magába foglaló érdekcsoportok koalíciós mechanizmusai aligha mutatnak szabályszerűségeket. A politikatudományban is csak a legutóbbi időkben kibontakozó szakmai viták törekszenek a több kormányzási szintet átfogó (párt)koalíciók sajátosságait feltárni (Stefuriuc, 2009), nálunk pedig még csak a jelenségre való rácsodálkozásnál tartunk.

A már említett empirikus kutatásaink azt a kérdést célozták meg, hogy a formálódó és fejlesztéspolitikailag intézményesülő régiók teret nyitnak-e az informális hálózatoknak, fejlesztési koalícióknak, a szakirodalomban leírt policy network sajátosságai mentén?

A policy network jellemzőit Rhodes az alábbiak szerint foglalta össze (Rhodes, 2000):

- limitált részvételt biztosít,
- kijelöli a szereplőket,
- a hálózat dönt a napirendre kerülő kérdésekről,
- a kialakított játékszabályok formálják a szereplők viselkedését,
- a hozzáférés esélye, és a közpolitikai értékrend alakítja a privilegizált érdekek körét,
- a magán elszámoltathatóság helyettesíti a közösséget.

Ezek a sajátosságok kimutathatóak voltak dél-dunántúli elemzéseinkben is. Az ADAPT kutatás eredményei (2003) szerint a szűk, politikai elitet leszámítva a regionális, területi hálózat társadalmi beágyazottsága alacsony volt, sem a gazdasági, sem a civil szereplők nem voltak képesek érdemi helyet elfoglalni, annak ellenére, hogy ebben az időszakban még a fejlesztési tanácsi tagság szélesebb körből verbuválódott. A hálózatban megjelenő szervezeti kör, jellemzően a fejlesztési tanácsokban tagsági pozíciót birtokló szervezetekre korlátozódott.

A 2007–2008-ban folytatott empirikus vizsgálat a 2003-as időszakhoz képest bizonyos elmozdulásokat észlelt (OTKA, 2008). Noha a regionális szintű területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere továbbra is nagyon jelentős, de a megyei szintű fejlesztési tanácsok kisodródtak a hálózatokból, s a megyei önkormányzatok sem képesek pozícióikat tartani. Ha visszatérünk a Rhodes-féle policy hálózati modell lényegi sajátosságaihoz, akkor viszont a bekövetkezett változások nem tűnnek érdeminek. A hálózat csak korlátozott részvételt biztosít, amelyben továbbra is a közhatalmi szektor-domináns, a civil és gazdasági szereplők, a non-profit szektor (például az egyetemek, szakmai intézmények) a periférián foglalnak helyet, annak ellenére, hogy különösen az uniós csatlakozás után a Strukturális Alapokhoz való hozzáférést biztosító tervezés és forráselosztási döntéselőkészítés erős intézményi pluralizálódáshoz vezetett. Tervező, döntéselőkészítő, monitorozó, társadalmi ellenőrző, konzultatív bizottságok, fórumok tucatjai működnek regionális szinten, ám az ezekben résztvevők a tényleges központi döntéshozás szféráját megközelíteni sem képesek, mint ahogy a régiók nehezen definiálható közös érdekeit sem tudják sikeresen képviselni. A hálózat centralizáltságát a regionális fejlesztési tanács, de különösen az ügynökség szerepe alapozza meg. A hálózaton belül intenzív kapcsolódásokat mutat az önkormányzati szektor, a befolyásos polgármesterek, megyei közgyűlési elnökök csoportja. Az előző szereplőkhöz képest a régiópolitikusok egyéb csoportjai, mint az országgyűlési képviselők, pártpolitikusok nem képesek valódi integráló szerepet betölteni, nem formálnak fejlesztési koalíciót. Az önkormányzati szektoron belüli kapcsolatrendszer nem regionális, hanem sokkal kisebb területi léptékekben intenzív, ami arra utal, hogy a régió még mindig inkább a megyékből összerakott mesterséges, semmint a megyéktől elszakadó összetartó, egy-egy kevés központú földrajzi egység (Pálné, 2009).

A regionális hálózat tehát általánosságban inkább a top down modell mentén formálódik, melyet a központból érkező közösségi forrásokhoz való hozzáférés érdeke tart össze. E hálózat nem a reciprocitásra épülő fejlesztési koalíció, miután nem birtokol saját erőforrásokat, melyeket a közös, regionális célok számára mozgósíthatna, a szereplők regionális identitása hiányzik, az együttműködés számára kiépült intézményrendszer legfeljebb alkalmi szövetések (klikkek) képződéséhez nyújt keretet.

## KONKLÚZIÓK

Wilson a fejlesztéspolitikai szereplők közötti arányok, és viszonyok szempontjából három hagyományos modellt különböztet meg:

- az *állami dominanciájú, a növekedésre koncentráló, fejlesztő állam*, ahol a közhatalom jelöli ki a szereplők helyét, s csak a szervezett mechanizmusoknak van esélye a hatalom befolyásolására,

- a méltányosságra is törekvő *neokorporatív állam*, ahol a fő gazdasági és munkavállalói érdekek alapján, partnerként hoznak döntéseket,
- és a *tiszta pluralista modell*, ahol a közhatalom és a gazdaság szereplői között viszonylagos távolság van, s ez utóbbiak kívülről gyakorolnak nyomást a döntéshozatalra (Wilson, 2001), ennek sikerétől függően billen a gazdaságpolitika a versenyképesség, illetve a szociális kohézió irányába.

E tipológiát nehéz lenne a magyarországi fejlesztéspolitikai modellekre használni, tekintettel a célok és a mechanizmusok instabilitására, ciklikus vagy inkább hektikus változására.

Ha Bruszt László regionális fejlesztési, kormányzási modelljét vesszük alapul, amely a döntéshozásban való mozgástér és szabályrendszer alapján különböztet meg (1) hierarchikus centralizált, (2) bevonó centralizált, (3) némileg decentralizált, hierarchikus és (4) hálózati típusokat (Bruszt, 2008: 612.), akkor a magyar leginkább a 3. típusal azonosítható. A fejlesztéspolitika lényegében kimozdult a központi kormányzási szintről, bizonyos decentralizációs elemeket mutat, amennyiben a középszinten, különösen a régióban működtet intézményeket, amelyek némi mozgástérrel, kompetenciával rendelkeznek. Ugyanakkor a lényege az erős hierarchia, a modell végletesen egyszektorú, a közhatalmi szereplőkön túl nem képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalábbis nem a tartós, stabil koalíciók formájában. A fejlesztő állami szerepvállalás tehát nem párosul a fejlesztési koalíciókkal, és lényegében a régiókkal sem. Kérdés, egyedül mire lesz képes?

## IRODALOM

- ADAPT, 2001–2003: EU enlargement and multilevel governance 5<sup>th</sup> Framework HPSE-CT-2001-00097 (Panteion Universtiy-LSE).
- Ágh, A. 2008: Az IDEA Program a közigazgatás szolgálatában. In: Kádár K. (szerk): *Idea és valóság. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatás-fejlesztési Társaság, Budapest. 9–33. o.
- Amin, A. (2004): An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: Keating, M. (ed.) *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, 310–324.
- Amin, A.–Thrift, N. (eds.) (1994): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford Universtiy Press, Oxford.
- Bache, I. (1998): *The Politics of European Union Regional Policy*. Sheffield Academic Press.
- Bachtler, J. and McMaster, I. 2008. EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states = *Government and Policy*. Vo. 26 No. 2. 398–428.
- Barta Gy.–Czifrusz M.–Kukely Gy. 2008: Újraiparosítás a nagyvilágban és Magyarországon = *Tér és társadalom*. 4. sz. 1–21. o.

- Bayer J. (2001): A politika tartalmi oldala (policy). In: Pesti S. (szerk): *Közpolitika*. Szöveggyűjtemény. Rejtjel, Bp. 9–25. o.
- Benz, A.–Scharpf, F.–Zintl, R. (1992): *Horizontale Politikverflechtung*. Campus, Frankfurt-New York.
- Berg, Van den, L.–Braun, E.–van der Meer, J. (1997): The organising capacity of metropolitan regions = *Government and Policy* No. 3. 253–273.
- Bouckaert, G. (2009): Public Sector reform in Central and Eastern Europe=*Halduskultuur*. N. 10. 94–104.
- Bovaird, T.–Löffler, E. (2003): Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. IRAS, 3.
- Bovaird, T.–Löffler, E.–Parrado-Díez, S. (eds.) (2002): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Nomos, Baden-Baden.
- Bruszt, L. (2008): Multi-level Governance the Eastern Versions: Emerging patterns of Regional developmental Governance in the New Member States = *Regional and Federal Studies*, No. 1. 629–637.
- Campbell, M. (ed.) (1990): *Local Economic Policy*. Cassell, London.
- Cappellin, R. (1997): Federalism and network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In: Danson (ed.) 47–68.
- Cearbhaill, D.Ó. 1997: A központ játékszerei? A központi kormányzat kusza viszonya a területi és helyi önkormányzatokkal. In: Horváth Gy. (szerk). 381-413. o.
- Christensen, M.–Yoshimi, H. 2000: A value-for-money pathway: a two-country case study of performance reporting = *International Review of Administrative Sciences*. SAGE Publications. No. 66. 433-449
- Danson, M.–Halkier, H.–Cameron, G. (eds.) 2000: *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Ashgate, Aldershot.
- Danson, M.–Lloyd, G.–Hill, S. (eds.) 1997: *Regional Governance and Economic Development*. Pion, London.
- Deffner, A.–Konstadakopoulos, D.–Psycharis, Y. (eds.) 2003: *Culture and regional Economic Development in Europe: Cultural, Political and Social Perspectives*. University of Thessaly Press, Volos
- Dreschler, W. 2009: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration = *Halduskultuur* 10. 6–22.
- Duncan, S. S.–Goodwin, M. (1988): *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*. Policy Press, Cambridge.
- Elias, A. 2008: Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics = *Regional and Federal Studies*. N. 5. pp.483-493
- European Parliament 2008: Governance and partnership in regional policy. IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02. PE397.245
- Faragó L. 2006: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása= *Tér és társadalom*, 2. sz. 83–102. o.
- Fishman, R. 2000: The Death and Life of American Regional Planning. In: Katz, Bruce (ed) 107–127.

- Grote, J. R.–Gbikpi, B. (eds.) 2002: *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Leske+Budrich, Opladen,
- G. Fodor G.–Stumpf I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás = *Nemzeti Érdek*. 7. sz, ősz, 5–27. o.
- Halkier, H.–Danson, M.–Damborg, C. (eds.) (1998): *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London.
- Haynes, K. E.–Maas, G. C.–Stough, R. R.–Riggle, J. D. 1997: Regional governance and economic development: lessons from federal states. In: Danson (ed.) 68–85. p.
- Heinelt, H.–Wollmann, H. (Hrsg.) (1991): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*. Birkhäuser Verlag, Basel, Boston, Berlin.
- Hogwood, B. W. (1995): Whitehall families: core departments and agency form in Britain = *International Review of Administrative Sciences* 4. 511–531.
- Holzer, M.–Halachmi, A. 1996: Measurement as a means of accountability = *International Journal of Public Administration*. Vol. 19. No. 11–12. 1921–1943.
- Horváth Gy.(szerk.) (1997): *Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális átalakulás a Brit-szigeteken*. MTA RKK, Pécs
- Horváth Gy. (szerk.) (2006): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs
- Horváth M. T. 2008: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus = *Tér és társadalom*, 1.sz. 125–141.o.
- Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon (2004). *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- Hupe, P. L.–Hill, M. J. (2006): The Three Action Levels of Governance:Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In: Peters, B.G.–Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Policy*. Sage, London. 13–31.
- Jones, M. (1991): Australian local government. Waiting for a challenge. In: Hesse, J. J. (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Nomos Verlag, Baden-Baden. 13–44.
- Judge, D.–Stoker, G.–Wolman, H. (eds) (1995): *Theories of Urban Politics*. Sage, London.
- Kaiser T. (2009): Önálló megyei fejlesztéspolitika lehetőségei és perspektívái. In. Pálné Kovács I. (szerk.): *Európába megy a megye*. Konferenciakötet.
- Karkatsoulis, P. (2000): The social context of „value-for-money” based administrative reform. In. IRWS SAGE.
- Katz, Bruce (ed) (2000): *Reflections on Regionalism*. Brooking Institution Press, Washington DC. 2.
- Kickert, W. (ed.) (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edwar Elgar, Cheltenham.
- King, D. S.–Pierre, J. (eds.) (1990): *Challenges to Local Government*. Sage, London.
- Kohler-Koch, B. (1998): *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Leske–Budrich, Opladen
- Kovách I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás. In: Bódi F. (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA PTI. Bp. 13–129. o.
- Kovács Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás = *Pénzügyi Szemle*, összevont szám. 25–48. o.
- Lauria, M. (ed.) (1997): *Reconstructing Urban Regime Theory*. Sage, Thousand Oaks, London.
- Lőrincz L. (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás = *Közigazgatási Szemle*, 2. sz. 3–14. o.

- Lukács, G. S. (2007): Regionális zöldenergia klaszter. Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös.
- Lukovics M.–Kovács P. (2008): Eljárás a területi versenyképesség mérésére = *Területi Statisztika*, 3. sz. 245–264. o.
- Mezei C. (2006): A települések versenyképességét befolyásoló helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat Magyarországon. In: Horváth (szerk.) 413–443. o.
- Morgan, K. (ed.) (1999): Regional Development Agencies. Theme issue = *Government and Policy* 6.
- Moss K. (2000): Business Coalitions as a Force for Regionalism. In: Katz, Bruce (ed): pp.154–185. o.
- Nagy G. (2007): Divergencia vagy konvergencia- az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel = *Tér és Társadalom*, 1. sz. 35–53. o.
- Neisser, H.–Hammerschmid (Hg.) (1998): *Die innovative Verwaltung*. Signum Verlag, Wien.
- Olsson, J. (2001): Democracy Paradoxes. In: Multi Level Governance. Paper presented in Gdansk, RSA Conference.
- OTKA (37278): A területi érdekegyeztetés, a partnerség új formái (2002–2004), témavezető: Pálné Kovács Ilona.
- OTKA (49453): A politika új színtere a régió (2005–2008), témavezető Pálné Kovács Ilona.
- Paraskevopoulos, Ch.–Getimis, P.–Rees, N. (eds.) (2006): *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ashgate, Burlington.
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2005): *Regionális reformok Európában*. IDEA, Belügyminisztérium, Bp.
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2004): *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs
- Pálné Kovács I. (1990): *Helyi politika*. Akadémiai Kiadó, Bp.
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2008): Városi kormányzás = *Tér és társadalom* tematikus 1. száma
- Pálné Kovács I. (2003): *A területfejlesztés irányítása*. PTE KTK. Habilitációs előadások, Pécs,
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég.
- Parrilli, M.D.–Sacchetti, S. (2008): Linking learning with governance in networks and clusters: key issues for analysis and policy = *Journal of Entrepreneurship & Regional development*. N. 4. 387–408.
- Pesti, S. (2001): A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: Pesti S. (szerk): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Rejtjel, Bp. 241–293. o.
- Pike, A.–Pose, R.–Tomaney, J. (2006): *Local and regional development*. Routledge, Abingdon.
- Póla p. (2006): gazdasági kamarák a globalizációban = *Tér és társadalom*, 3. sz. 19–31.
- Polányi K. (1976): *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Gondolat Kiadó.
- Putnam, R. D.–Leonardi, R.–Nanetti, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rast, J. (2005): The politics of alternative economic development: Revisiting the Stone-Imbroscio debate = *Journal of Urban Affairs*. N. 1. 53–69. o.
- Reichard, Ch. (1988): Der dritte Sektor = *Die öffentliche Verwaltung*. 9. 363–370.
- Rixer Á. (2007): Új közigazgatás-változó társadalom= *Közigazgatási Szemle*, 2. sz. 14–33.
- Rhodes R. (1997): Reinventing Whitehall 1979–1995. In: Kickert (ed) 43–61.
- Rhodes, R. A. W. (ed.) (2000): *Transforming British Government* vol. 1. Changing Institutions Houndmills, Macmillan.
- Roberts, P. (1997): Sustainability and spatial competence: an examination of the evolution, ephemeral nature, and possible future development of regional planning in Britain. in. Danson (ed.) 7–26.
- Scott, J.W. (ed.) (2009): *De-coding New Regionalism*. Franham, Ashgate.

- Simai M. (2006): A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció = *Közgazdaság*, 1.sz. 47–62. o.
- Somlyódy Péter (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében = *Tér és Társadalom* 1. sz. 27–45.
- Schneider, V. (2002): Private Actors in Political Governance: Regulating the Information and Communication Sectors. In: Grote-Gbikpi (eds.) 245–65.
- Stefuriuc, I. (2009): Explaining Government Formation in Multi-level Settings: Coalition Theory Revisited Evidence from the Spanish Case = *Regional and Federal Studies*. No. 1. 97–116.
- Stewart, J.–Stoker, G. (eds) (1995): *Local government in the 1990s*. MacMillan, Houndmills.
- Stoker, G. (1995): Regime Theory and urban Politics. In: Judge, D.–Stoker, G.–Wolman, H. (eds): *Theories of Urban Politics*. Sage, London, 1995. 54-72.
- Stone, C. (1989): *Regime politics*. Lawrence. University Press of Kansas.
- Stone, C. (2005): Looking back to look forward. Reflections on Urban Regime Analysis= *Urban Affairs Review*. Vo. 40. No. 3. 309–341.
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach = *Journal of Urban Affairs*. 15. 1–28.
- Stone, C. (1995): Political Leadership in Urban Politics. In Judge, D. et al, 96–117.
- Tavistock Institute (1999): The thematic evaluation of the partnership principle. 1999.
- Tosics I. (2008): Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és hazai relevancia = *Tér és Társadalom* 1. sz. 3–27.
- Wilson, G. (2001): *The dual motives of interest group studies*. Paper for ECPR research conference, Canterbury.