

OTKA- 37278 téma
A területi érdekegyeztetés, a partnerség új formái
Témavezető Pálné Kovács Ilona
Szakmai beszámoló

1. Célkitűzés

Magyarország állami-politikai intézményrendszerének egyik neuralgikus pontja a középszint kiépületlensége. A megyei önkormányzatok gyengesége, a terjeszkedő területi államigazgatás összességében a centralizált kormányzás modelljének megszilárdulását jelzi, noha folyamatosan megfogalmazódnak a középszintre vonatkozó reform elképzelések. A kutatás a területi reform megalapozása számára törekedett információkat szolgáltatni.

A kutatás a területi érdekvényesítés, a területi érdekek artikulációja mechanizmusait elemezte, elsősorban empirikus vizsgálati módszerekkel.

A cél annak kimutatása volt, hogy a területi szintű kormányzás reformja során milyen regionális kapcsolati hálóra, milyen intézményi és informális szerveződésekre lehet számítani. A szakirodalom, a történeti tapasztalatok, és a rendszerváltás óta eltelt időszak fejleményei egyaránt azt jelzik, hogy a decentralizáció csak abban az esetben sikeres, tehát vezet valószínűleg működőképes és önállóságot, helyi részvételt és ellenőrzést biztosító demokratikus rendszerhez, ha a kiépített intézményrendszer társadalmilag beágyazott, a szereplők képesek a térség érdekeinek érvényesítésére. A top down modernizáció és dekoncentráció a helyi társadalom ellenőrzése nélkül nem eredményez valódi decentralizációt.

Kérdésfeltevésünk lényegében az volt, vajon hogyan formálódnak, születnek a területi szintű döntések, kik birtokolják a területi szintű hatalmat egy olyan intézményi környezetben, ahol sem a szereplők, sem a földrajzi lépték, sem a legitimitáció nem rögzült.

2. Az elvégzett kutatási feladatok és a főbb eredmények

2.1. Elméleti alapok

A feldolgozott szakirodalom alapján megállapítható, hogy a területi irányítással, önkormányzatokkal foglalkozó monografikus, összehasonlító munkák száma különösen abban az időszakban szaporodott, amikor az önkormányzatok politikai rendszert legitimáló szerepe megerősödött, s az Európai Unióban "harmadik szintként" kezdték őket aposztrofálni (Jeffery 1997). A fokozódó figyelem eleinte az egyes önkormányzati rendszerek, a közjogi, alkotmányos szabályozás leírására, összehasonlítására korlátozódott. A kilencvenes évek

szakirodalmában fedezhető fel irányváltás, a governance - multi-level governance, public-private szemlélet terjedésével. A mechanikus összevetések helyett *az önkormányzati helyi, regionális és interregionális kapcsolatrendszereket, hálózatokat kezdik vizsgálni*, elismerve a helyi-területi hatalom önálló mozgásterét, a helyi-regionális hatalmi viszonyok változatosságát, illetve ezeknek a viszonyrendszereknek a nemzeti, sőt nemzetközi dimenzióit (*Bovaird et al 2002, Pierre 1998, Kohler-Koch 1998*). A változás egyik alapvető iránya, hogy áthelyeződik a hangsúly a helyi-lokális szintről a regionális, középszintű irányításra. A területi lépték megváltozása elsősorban gazdasági jelenségek nyomán következik be (*Jones, 1999*), amelyek hatnak az intézményekre, hatalmi struktúrákra is. A területi-helyi önkormányzatok vizsgálatának nem csak a térbeli dimenziója tágul ki, hanem a megközelítés, elemzés szempontrendszere is. A helyi-területi dimenziójú elemzések már nem csak az önkormányzatokat érintik, hanem azok teljes kapcsolatrendszerét, illetve hálózat építő erejét, szerepét, így természetesen a figyelem óhatatlanul áttérjed az önkormányzati partnerekre. A kormányzási szintek és szektorok közötti arányok változására, az önkormányzatok, régiók felértékelődésére egyébként már évtizedekkel ezelőtt felhívták a figyelmet (*Rokkan-Urwin, 1982*), jelezték a hálózatosság veszélyeit és a horizontális koordináció korlátait (*Hanf-Scharpf, 1978*).

Annak érdekében, hogy értelmezni tudjuk a rendszerváltás utáni magyar területi szintű irányításban a lezajlott folyamatokat, jelenségeket, a governance irányzat nemzetközi eredményeiből válogattunk.

A szakirodalomban a kormányzási módszerek és intézmények átalakulását alapvetően az *új közösségi, állami feladatok* megjelenéséhez, a kormányzás körülményeinek megváltozásához kötik (*Kooiman, 1993*).

- A jóléti, fejlett demokráciák a hetvenes évtizedtől kezdődően hatékonyabbnak feltételezett *piaci megoldásokat* vontak be a szolgáltatások megszervezésébe. Az olcsóbb, hatékonyabb közigazgatás hangzatos kormányzati programjai mögé tudományos iskolák, elméletek sorakoztak fel - public choice, fiscal federalism, enabling role - (*Netzer-Drennan 1997*), amelyek az állami, önkormányzati visszavonulás útját jelölték meg megoldásként a fiskális krízis helyzetekre.
- A nem közhatalmi szektorokkal való együttműködés sajátos kollektív szervezeti formák, kvázi kormányzati illetve nem kormányzati státuszú intézmények létrehozásához vezetett, alaposan kikezdve a közigazgatás szervezés hagyományos, bürokratikus, költségvetési kultúráját és szabályait, sajátos harmadik szektort eredményezve (*Reichard, 1988, Naschold, 1995*). A szektorok együttműködésére épül az ún. public-private partnership

(PPP) modell, megkülönböztető vonása az üzleti élet szabályainak dominanciája (*Kouwenhoven, 1993, Pierre, 1998*).

- A területi és központi kormányzati hatalmi struktúrák viszonyára a területi önkormányzatok általános működési feltételeinek megváltozása mellett *Európában az integráció* is nagyon jelentős hatást gyakorolt. E hatások egy része általános, politikai, alkotmányos természetű, másik része egy-egy közösségi politika technokrata működési szabályaihoz kötődik. Az unió kohéziós politikája kifejezetten olyan politika, amelyik behálózta a különböző kormányzati szinteket a többszintű kormányzás és policy network formájában (*Marks, 1993*). A regionális politika, a regionális gazdaságfejlesztés új paradigmája intézményi, szervezeti oldalról a *partnerség elvéhez kötődik*. Az unió a partnerség követelményét az 1993-es struktúra politikai szabályozás során kiterjesztette a közhatalmi szektoron túlra, a civil és gazdasági szereplőkre. Természetesen nem újdonság, hogy az állami, közhatalmi szektor különböző feladatait csak a környezetével együttműködve, azok forrásait is bevonva törekszik ellátni. A partnerség tényleges intézményeit, módszereit vizsgáló empirikus kutatás (*Tavistock, 1999*) tapasztalatai szerint az egyes országok nagyon eltérően értelmezik, működtetik az érdekegyeztetés, konzultáció területi fórumait. Ahol általában kevésbé bejáratottak az érdekegyeztetési mechanizmusok, ahol kevésbé nyitottak a döntési struktúrák a civil és gazdasági szektor irányában, ott az uniós regionális programok partnerségi fórumai is formálisak. Az eredmények tehát jelzik, hogy az uniós követelményrendszer, az európaizálódási folyamat nem egyformán érinti a tagállamokat, hanem erős nemzeti, politikai, kulturális szűrőn keresztül érvényesül.
- Tágabb, politikai, alkotmányos összefüggésrendszerbe ágyazva a területi érdekegyeztetési, döntési mechanizmusok új jelenségeit, struktúráit, ki kell térni a szubszidiaritás, többszintű kormányzás és a hálózatok témakörére (*Bache, 1998*). A szubszidiaritás, mint a hatalom korlátozásának, egyben a beavatkozás szükségességének az elve kétségtelenül akkor kezdte meg Európában hódító körútját, amikor az unió beemelte saját fogalomrendszerébe (*Hummer-Bohr, 1994*). A hatalom újraosztásának nemzeteken túli, globális dimenziójában fontos vonatkoztatási ponttá vált a regionális, nemzeti és transznacionális szintek egymáshoz való viszonya. A *multi-level governance* (MLG) teória az Európai Unió pluralista hatalmi modelljét vallja. A szupranacionális döntéshozás erodálja a nemzeti szuverenitást. A nemzeti kormányzatok a belső hatalmi struktúrák felett elveszítik kizárólagos befolyásukat azzal, hogy a nemzet alatti szintek közvetlenül partnereivé válnak az unió különböző szerveinek (*Marks, 1993, Navracsics, 1998*). A

hálózatok felértékelődő szerepe, a „governance” jelensége lényegében az uniós integrációs folyamattól független eredetű, az állam és piac mindenhatóságába vetett bizalom megrendüléséhez kapcsolódik. Az állam és a piac, változó dominancia mellett, sokkal áttekinthetőbb és legitímáltabb módját nyújtja a társadalmi problémák kezelésének. A „governance” megoldások kevésbé magától értetődőek, sokkal kevésbé tiszta formátumúak, és általánosíthatóak, a kormányzás új formáját ilyen értelemben a „második legjobb megoldásnak” tartják. A szektorok közötti kapcsolódások nem újak. A legújabb kapcsolatrendszer azonban sokkal inkább nemzetközi meghatározottságúak (*Schmitter, 2002*). A „governance” modell az egymástól elválasztó kompetenciák helyett elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára, illetve a döntéshozáshoz képest a végrehajtásra, a normatív legitimáció helyett a kimenetre, az eredményre figyel. E súlypont eltolódások adtak lehetőséget a policy-network megközelítés, illetve módszertan terjedésének (*Bache, 1998*). Az egyes közpolitika területeken a kapcsolatok, hálózatok szorossága, szerkezete alapján jellemzően öt hálózat típust különböztetnek meg: a legkevésbé integrált egy ügyre szerveződő hálózatot, a professzionális, a kormányzat közi, és termelői hálózatokat, illetve a legszorosabb és környezetébe a legstabilabban beágyazott policy-közösséget. E hálózat vizsgálatok alkalmasnak bizonyultak arra, hogy leírják a szereplők körét és kapcsolatrendszerét. Egyben eszközül szolgálnak a „jó kormányzás” technikáinak igazolása mellett, a hatalmi viszonyok átstrukturálódásának a megértéséhez is, még akkor is, ha az új típusú hálózatok gyorsan formálódnak, változnak a politikai arénában (*Rhodes, 1996*). A hálózat modellek eddigi használata az érdekcsoportok szerepére koncentrált, kevésbé tudott viszont segítséget nyújtani a szintek közötti kapcsolódások értelmezéséhez (*Rhodes, 1997*).

- *A „governance” és a hagyományos demokrácia konfliktusai:* A hagyományos demokrácia modell a legjelentősebb változásokon, szakmai és politikai vitákon kétségtelenül az utóbbi évtizedekben megy keresztül, új dimenziókat nyitva a demokrácia fogalmának, értékrendszerének értelmezésében. Témánk szempontjából az új kihívások közül a nemzetközi integráció, globalizáció, a multilevel governance és a partnerséghez kapcsolódó korporatív elemek érdemelnek különös figyelmet. Ezek a dimenziók szorosan összekötődnek a regionalizmussal, illetve „új regionalizmussal”, a hatalom térbeli és szektorális átrendeződésével. A helyi gazdaságfejlesztés, a regionális politika szerepének felértékelődése a korporatív típusú szerveződések újabb reneszánszához vezetett, többnyire partnerség elnevezés alatt. Ez az „új korporatizmus” a korábitól eltérően már nem csak központi, sőt nem is elsősorban a központi kormányzattal, hanem a helyi,

regionális kormányzatokkal való együttműködést jelenti, s nem korlátozódik a „munka világára”, hanem egy-egy térség, település stratégiai irányításának kontextusába illeszkedik. A neokorporatista megközelítések gyakran az „asszociatív” jelzővel párosulnak. Már nem csak a munkavállalói, munkáltatói-gazdasági érdekegyeztetés, hanem a tágabb értelemben vett civil társadalommal, autonóm struktúrákkal való együttműködés, együtt döntés modelljét takarják az erőtlenné vált és legitimációs válságba került államiság megújulásának, hatékonyabbá tételének eszközeként, a piaci koordináció hibáinak korrekciójaként (*Streeck-Schmitter, 1984*). A legutóbbi évek értékelései rámutatnak arra, hogy a „governance” típusú kormányzásnak is megvannak a veszélyei, s a kisebb nyilvánosságot, elszámoltathatóságot kompenzáló gazdasági, hatékonysági sikerek sem automatikusak. A klasszikus állami, piaci és az új „governance” mechanizmusok mindegyike tökéletlen, együttes alkalmazásukban kell megtalálni a helyes arányokat (*Jessop, 2000*). A partnerség jegyében létrejött különböző kollektív döntéshozó testületek eltérő módon illeszkednek az egyes nemzeti, illetve regionális hatalmi struktúrákba, mindenütt próbára téve a hagyományos képviseleti és adminisztratív rendszer alkalmazkodó képességét. A brit önkormányzati rendszerben a partnerségi, kvázi kormányzati és nem kormányzati szervek konglomerátuma a képviseleti elem erős háttérbe szorulásához vezetett, s a centralizáció esélyeinek kedvezett (*Duncan- Goodwin, 1988, Lewis, 1992, Stoker, 2000*). A viszonylag erős képviseleti struktúrák és civil társadalmi kontroll mellett működő német önkormányzati rendszert is próbára teszi az új formák integrálása. A „megrendezett” korporatizmusnak nevezett modellekben a demokratikus bázist hiányolják (*Heinze- Voelzkow, 1991, Kruse, 1990*). Gyakoribbak azok a szakirodalmi összehasonlító elemzések, amelyek a PPP-k (*Pierre, 1998*), hálózatok (*Bovaird et al 2002*), hatékony kormányzási formák egy-egy nemzeti, városi, regionális sikertörténetét ismertetik, sugallva, hogy a technikák átvétele milyen haszonnal jár, nem különösen foglalkozva azzal, hogy ezek a technikák milyen nemzeti politikai-közigazgatási kontextusba illeszkednek. Vannak azonban olyan elemzések is, amelyek felhívják a figyelmet, hogy a szervezet, illetve gazdaságelméleti, szociológiai forgalmak, teóriák mechanikus átvétele a közigazgatás és helyi-regionális politika gyakorlatába és elemzésébe veszélyekkel járhat.

A politikatudomány, a közpolitika elemzés adóssága, hogy a „governance” jelenségkörét saját fogalomrendszerébe ágyazza, s ezzel hozzájáruljon az új technikák, intézmények illeszkedési diszfunkcióinak („misfit”) kiküszöböléséhez, megelőzéséhez. A partnerség, a hálózatok

jelenségek alapjaiban változtatja meg a helyi-regionális döntési struktúrákat vertikális és horizontális értelemben egyaránt. A „legjobb gyakorlatok” terjesztése csupán felszínes követéshez elegendő. Csak az alapos, átfogó elemzések sora vezethet oda, hogy a hagyományos állami, önkormányzati irányítás komplexebb, a megváltozott körülményekhez adaptívabb modellt formálódásához elegendő információ, tudás álljon rendelkezésre.

Fel kell hagyni azzal a technokrata, ha úgy tetszik, policy-megközelítéssel, hogy a demokratikus intézmények csupán háttérként szolgálnak a létező hálózatok működéséhez. Szembe kell nézni azokkal a változásokkal, un. demokrácia paradoxonokkal, amelyek a hatékonyság jegyében zajló intézményi, és működési újítások során keletkeznek. Olsson a legfontosabb ellenmondásokat például a regionális politika, mint uniós közpolitika vonatkozásában az alábbiakban foglalta össze:

- A sokszintűség paradoxon: a regionális politika intézményei elmozdulnak a képviseleti rendszertől.
- A vertikális demokrácia paradoxon: a technokrata szakapparátus kezébe kerülnek a stratégiai, célkijelölő, értékdöntések, a helyi politikusok szerepe marginalizálódik, a projektek menedzsmentjére korlátozódik.
- A gazdaságosság demokrácia paradoxon: a közös finanszírozási modell a jelentősebb források felett rendelkező elitet hozza helyzetbe.
- A horizontális demokrácia paradoxon: a túl nagy számú együttműködő szereplők közül kiválasztódik az elit.

Olsson felhívja a figyelmet arra is, hogy a fenti jelenségek nem korlátozódnak a regionális politikára, a képviseletek szerepe más területeken is háttérbe szorul, az átláthatóság alig biztosítható. A szerző szerint a problémák elsősorban nem strukturális, szervezeti reformokkal orvosolhatóak, sokkal inkább az új intézményrendszert már demokratikusabban működtetni képes új politikai generáció megjelenésével (*Olsson, 2001*).

2. 2. Az empirikus kutatások eredményei

Tekintettel arra, hogy a magyar politikai, állami irányítási rendszer középszintje mind földrajzi mind szervezeti értelemben diffúz, a kutatások több típusú intézményt, szektort, funkciót fogtak át. Elsősorban azokra az intézményi keretekre koncentráltak, ahol kollektív típusú, politikai mérlegelést lehetővé tevő döntéshozás zajlik (megyei önkormányzat, munkaügyi tanács, területfejlesztési tanácsok, egyéb korporatív testületek).

A megyei önkormányzatok

Kutatásunk arra vállalkozott, hogy értékelje a megyei önkormányzatok rendszerváltás utáni működését abból a szempontból, hogy milyen mértékben alkalmasak a területi érdekek megjelenítésére. A vizsgálatok dokumentumelemzésekre és interjúkra épültek.

1990-ben a megyei önkormányzatokkal, mint politikai szereplőkkel gyakorlatilag senki nem számolt. Az önkormányzati rendszer bevezetéséhez kapcsolódó politikai hasznot a települési önkormányzatoktól várták. E politikai megfontolások vezethették a törvényhozót akkor, amikor a *megyei önkormányzatok választását közvetett formában* szabályozta. A közvetett választás szalonképtelenné tette a megyei testületeket az önkormányzati politikai rendszerben. A polgármesterek, "vidékiek" alkotta testületnek a települési önkormányzatok körében sokkal nagyobb népszerűsége volt, mint a jelenlegi pártalapú közgyűléseknek. *1994-ben módosítják a megyei önkormányzatok választási modelljét.* A választási rendszer módosítása nem a területi, nem a települési önkormányzati, hanem a pártérdekek becsatornázását szolgálta. A pártok voltak ugyanis elsősorban azok, amelyek képesek voltak a megyék egészét megjelenítő listák állítására. Az egy-egy térségben működő civilek listái aligha érthették el, hogy a megye különböző pontjain szavazzanak rájuk. 1998-ban már "politikussabbak" voltak a civilek (nem egyszer pártok segítségével is alapozva), s olyan szervezeti formákban igyekeztek a választásokon elindulni, amelyek megyei hálózatra építhettek (polgármesterek egyesülései, nyugdíjasok, nagycsaládosok, zöldek stb.). A taktika bevált, s a harmadik önkormányzati ciklusban a civilek aránya sokat javult egyes közgyűléseknél a korábbi helyzethez képest. Ennek ellenére a *modell lényege nem változott, a megyei közgyűlések elsősorban pártpolitikusokból állnak.* Tanulságos volt például megvizsgálni 1994-ben és 1998-ban a parlamenti és helyi választások során született megyei pártprogramokat, amelyek láthatóan zavarban voltak a megye, mint politikai egység megítélésében, s a lehetséges politikai mozgásteret illetően is, különösen a megyei önkormányzati választások vonatkozásában. Hozzá kell tenni, hogy több párt illetve megyei szervezet a zavart elkerülendő nem is készített megyei választási programokat, legfeljebb a parlamenti választások néhány szlogenjét mentette át a helyi kampányba.

Az ambiciózus pártpolitikusok a megyei közgyűlési testületekben szembesültek az eszköztelenséggel, illetve a politikailag aligha kezelhető, inkább gondnokolási feladatokkal. Igazi feladat hiányában szinte érthető, hogy pótcselekvésként vagy teljes közömbösség, vagy túlfűtött személyeskedés vált jellemzővé.

A megyei önkormányzatok, a többi önkormányzathoz hasonlóan, a *plénum* túlsúlyával működnek. A legtöbb döntést a közgyűlések maguk hozzák, köztük sok olyat, amelyekkel a bizottságok is megbirkóznának. Ennek köszönhetően évente általában 10 ülést tartanak, ülésenként átlagosan 15-20 napirendet tárgyalnak, s évente átlag 150 döntés értékű határozatot hoznak. A napirendekkel túlszűfolt közgyűlési üléseken változó az aktivitás. Az alternatíva, a mozgástér hiánya miatt, gyakran éppen azokat a döntéseket hozzák meg a legkevesebb vitával, amelyek a megye szempontjából a legfontosabbak.

A megyei közgyűlések tevékenységének nyilvánossága különböző módon érvényesül, jelentősen függ attól, hogy az adott önkormányzat milyen fontosnak tartja a kommunikációt, szervezi-e tudatosan a PR tevékenységet, s foglalkozik-e olyan kérdésekkel, amelyek a szélesebb közvélemény számára érdekesek lehetnek. Az a tapasztalat, hogy a közgyűléseken való részvétel a testületi tagokon és a hivatali dolgozókon kívül az intézményvezetőkre, s néhány dekoncentrált szerv képviselőjére szűkül. Még azok a szervezetek sem élnek a tanácskozási jogú részvételi jogukkal, amelyek az SZMSZ-ekben vannak ezzel a joggal megkínálva. Általában nem jellemző a civil szféra vagy éppen az országgyűlési képviselők jelenléte. A közmeghallgatások egy kis rászervezéssel, érdekesebb témával évente kötelező jelleggel lebonyolódnak, de azt nehéz lenne állítani, hogy a megyei közgyűlések testületi munkáját túlságosan nagy érdeklődés övezné. Meg kell jegyezni, hogy ugyanakkor vannak olyan megyei illetékességű szervezetek, amelyek a megyei önkormányzati üléseket "használgják" saját nyilvánosságuk megteremtése érdekében, amikor tájékoztatókat adnak saját tevékenységükről, vagy konkrét szakmai kérdésekben szakvéleményeket ismertetnek (rendőrség, dekoncentrált szervek).

A megyék igyekeznek a közvéleményt tájékoztatni a közvéleményt a munkájukról, s a bizottsági üléseken, egyéb fórumokon szerteágazó kapcsolatok épültek ki a megyei szereplőkkel, önkormányzatokkal, civil szerveződésekkel, közigazgatási szervekkel, a fontosabb gazdasági szereplőkkel. Hozzá kell tenni azt, hogy ezek a kapcsolatok sok esetben a megyei tisztségviselőkre korlátozódnak, sokszor protokolláris formalitásokban merülnek ki.

A *bizottsági* szerkezet ciklusonként és megyénként is változó, a bizottságok száma növekvő, különösen, ha a tanácsnokok számát is figyelembe vesszük. A bizottságok száma 7-14 között alakul, mellettük további 1-7 tanácsnok is tevékenykedik bizottsági hatáskörbe nem tartozó területeken. Szinte valamennyi megyei önkormányzat frakciókba tömörül, számuk ugyancsak különböző módon alakul 3-7 között, mint ahogy a bizottságok létszáma is (előfordul 15-19 fős bizottsági méret is!). Vannak olyan frakciók, amelyek több pártot foglalnak magukba, és természetesen szép számmal működnek már nem párt, hanem civil frakciók is. Szinte

valamennyi megyei közgyűlés törekszik arra, hogy a bizottsági vezetők, frakcióvezetők, tanácsnokok köréből előzetes egyeztető fórumokat működtessen, ezeknek egy része formálisan is megjelenik a szervezeti-működési szabályzatokban. Érdekes, bár ritka, hogy a képviselők területi csoportokat alkotnak, ami jelzi, hogy a rendkívül rossz, területi szempontokra érzéketlen választási szisztéma ellenére a képviselők területi identitása létezik, s keresik ennek megnyilvánulási lehetőségeit. A lokálpatriotizmus azonban egyelőre a pártokhoz való kötődéssel szemben gyengébben érvényesülő integráló elem.

A demoralizáló politikai súlytalanság miatt a döntéshozás terepe áttelepült az előkészítő apparátusokra, vagy megfordítva, esetenként hisztérikus testületi rögtönzések borítják fel a szakmailag kimódolt, politikailag lesimított előterjesztéseket. Természetesen a megyei közgyűlési demokrácia állapota tekintetében is vannak kivételek, de összességében az állapítható meg, hogy *az igazi megyei politika a megyeházákon kívülre telepedett.*

A széleskörű kapcsolatrendszer, és szerepvállalás ellenére a *megyei önkormányzatok jelenléte a megyében nem tekinthető dominánsnak, presztízsük, ismertségük nem sokat javult az elmúlt évtizedben.* A megyei tisztségviselők, az aktívabb pártpolitikusok, a hivatal szakmai vezetői, a fontosabb módszertani, szakmai szolgáltató intézmények vezetői részei a megyei elitnek, de a megyei közgyűlések, mint testületek nem generálnak, és nem is integrálnak stratégiai folyamatokat. A megyéknek protokolláris értelemben van vezetője, gazdája, ténylegesen azonban nincs, a szálak nem futnak össze, az érdekek megyei szinten csak esetlegesen artikulálódnak, az információk nem összegeződnek. A "sikerek, eredmények" hiánya, az eszköztelenség tudata a megyei közgyűlések politikusai és hivatalnokai, intézményi vezetői körében kétségtelenül fásultságot, a kezdeményezőkézség tompulását idézi elő. Ez a mentális "leépülés" azért veszélyes, mert a tényleges szerepvállalás leépüléséhez vezethet, a megyék egyre inkább csak válaszolnak a kihívásokra, és egyre kevésbé indítanak el folyamatokat, intézkedéseket. A tartós defenzív magatartás a kapcsolatok elsorvadásához, perifériára kerüléshez vezet.

A megyei fejlesztési tanácsok

A megyei önkormányzatok, mint láttuk, minden erőfeszítésük ellenére nem tudták betölteni a térbeli integrációs szerepkört, nem váltak a megyék információs, érekkartikulációs, stratégiaformáló központjaivá. Kutatásunk igyekezett utána eredni, hogy átvette-e a szerepüket egyéb intézményi vagy hálózati formáció? A kutatás keretében elemeztük a

megyei fejlesztési tanácsok működését. A megyei területfejlesztési tanácsban képviselettel rendelkező szervezetek (önkormányzatok, kistérségi társulások, kamarák, munkaügyi tanácsok, kormányzat) tulajdonképpen lefedik a legérintettebb szereplők körét. Ugyanakkor a tanácsban részt vevő személyek tevékenysége, véleménye sok tekintetben elszakad a képviselt szervezettől, sokkal inkább személyes pozíciókészségük részeként kezelik a tagságot, mint képviseletnek, közvetítő szerepnek. A törvény pedig egyértelműen arra utal, hogy az egyes tagok szervezeteket képviselnek, hiszen a tagok kötelezettségévé teszi, hogy véleményükről, a testületben képviselt állásfoglalásukról rendszeresen tájékoztassák a küldő szervezetet. Ennek ellenére a tagok kapcsolata, legalább is a területfejlesztési tanácsban végzendő tevékenység vonatkozásában meglehetősen laza, ennyiben tehát nehéz arról beszélni, hogy a tanácsban szervezeti, társadalmi szempontok vannak képviselve, sokkal inkább egyéni és alkalmi érdekek. Ha hozzávesszük a megyei szinten formálódó egyéb korporációkat is (például közoktatás fejlesztési alapítvány, munkaügyi tanács) lassan körvonalazódik egy megyei elit, amely pozíciókat halmozó személyekből (megyei közgyűlési elnök, megyei jogú város polgármestere, jelentősebb városok polgármesterei, kamarai vezetők, dekoncentrált szektor) áll, akiknek testületi, "társadalmi" ellenőrzöttsége nem túlságosan erős, így a megyei szintű döntéshozásban az elitizálódást szinte intézményesen segítjük elő. Akadozik a tanácsok tevékenységének társadalmi nyilvánossága is. Erre vonatkozóan egyébként jogszabályi előírások sincsenek, így a megyei munkaszervezetek illetve elnökök személyiségétől, szerepfelfogásától függ, hogy egyáltalán értesül-e a nyilvánosság a tanács tevékenységéről, döntéseiről. Vannak persze üdítő kivételek, vannak területfejlesztési tanácsok, amelyek saját újságot adnak ki, rendszeresen tájékoztatják az érintetteket a döntésekről, pályázási lehetőségekről. De ezek a kisapparátusú tanácsai munkaszervezetek arra nyilvánvalóan nem képesek, hogy a megye nyilvánosságát megmozgassák egy-egy fontos program számára, esetleg a stratégiai tervdöntések előtt valóságos társadalmi vitákat szervezzenek. Kétségtelen ugyan, hogy a megyékben készülő területfejlesztési tervdokumentumok viszonylag hosszadalmas, soklépcsős egyeztetési folyamaton esnek át. A vizsgálati tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy még a közvetlen érintettek, a tanácsai munkába bevont szereplők sem tudják érdekeiket megfelelő módon artikulálni, szakmai érvekkel körülbástyázni, a területpolitikai döntések mögött húzódó alternatívákat, politikai értékeket körüljárni, feldolgozni, s egyeztetni, összhangba hozni egymással. Sokkal inkább jellemző, hogy az egyes döntések előtt alkalmi érdekszövetségek születnek, amelyeket a cseremodell működtet, azaz a különböző érdekcsoportok felváltva, lehetőleg paritásra törekedve jutnak előnyökhöz, forrásokhoz, nem feltétlenül a hatékonyság, hanem inkább a méltányosság vagy egyenlőség

illetve egyenlősi szempontjait követve. A fejlesztési tanácsokban egyetlen tartós érdekszövetség vált jellemzővé, a kistérségi társulásokat képviselő polgármestereké, akik az ülések előtt rendszeresen egyeztetnek. Több megyében elérték azt is, hogy a forrásokat eleve felosztják a kistérségek között, s e keretek között mozog a pályázatok elbírálása.

Ehhez a mechanizmushoz azonban nehéz hozzárendelni a civil társadalmat, amelyik egyébként sem úgy szerveződött, hogy könnyű legyen vele megyei szinten kommunikálni. A civil szervezetek túlnyomó többsége nem szerveződik megyei vertikumba, ha igen, akkor is nehezen tud artikulálni egységes megyei szintű érdeket. A civil szervezetek megyei szintű szervezetlensége, érdektelensége nyilvánvalóan visszatükrözi a szint megítélését, alacsony társadalmi presztízsét. A civil szervezetek igazi közege a lokalitás, a megyei léptékű szervezetek vezetése jobbra más testületek felé irányuló érdekképviseletet lát el.

Hálózatelemzés a Dél-Dunántúl területfejlesztési politikájában

Feltehető a kérdés, vajon elhagyta-e a politizálás a megyei kereteket? A régiók szintjén még nehezebb számon kérni az egyes szereplők kötődését, végképp nehéz megtalálni az un. közös regionális érdekmezőket, hiszen a régiók viszonylag új térbeli képződmények, már ami az intézményesülésüket illeti. A területfejlesztésről szóló törvény 1996 óta teszi lehetővé a regionális szintű fejlesztési döntéshozást. Az MTA RKK 1998 nyarán mintegy 150 interjút készített a regionális együttműködésben érintett szereplőkkel (megyei közgyűlési elnökökkel, megyei jogú városok polgármestereivel, kistérségi társulások vezetőivel, kamarai tisztségviselőkkel, országgyűlési képviselőkkel stb.). Az interjúk rávilágítottak arra, hogy rendkívül nehéz még megtalálni a közös pontokat, nehéz érzékelni a regionális határok valódiságát. Minél tágabb terekben zajlik ugyanis a politizálás illetve döntéshozás, annál nehezebb felismertetni az emberek érdekérintettségét, annál nehezebb a civil társadalmat bevonni a döntési folyamatokba még akkor is, ha az arra vonatkozó szándék valóban jelentkezik. Az a tapasztalat azonban, hogy a szintek emelkedésével, a bázistól való távolsággal fordított arányban alakul a civil társadalommal való együttműködés igénye.

2001-2004 között módunk volt, az OTKA-kutatással párhuzamosan, egy nemzetközi kutatásban részt venni, ami lehetővé tette annak ellenőrzését, hogy vajon a regionális szintű együttműködésben 1998 óta milyen változások történtek (ADAPT, 5th Framework programme, 2001-2003).

A kutatás koncepcionális megalapozói az un. SNA (social network analysis) módszert (Scott, 2000) javasolták, amelynek segítségével egy-egy mintarégióban zajlott a vizsgálat.

A Dél-Dunántúl az egyik legfejletlenebb, legszegényebb magyar régió, ugyanakkor talán a leggazdagabb tapasztalatokkal rendelkezik a regionális együttműködésben. Először hozott létre a régiót átfogó fejlesztéspolitikával foglalkozó szervezetet, a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Alapítványt, először fogadott el az országban regionális fejlesztési koncepciót, s mint Phare mintarégió, az elsők között fogott regionális fejlesztési programok végrehajtásába. Az együttműködés kényszere, gyakorlata és kultúrája hosszú ideig azt a képet biztosította a Dél-Dunántúlról, hogy a leginkább összetartó régió. Mindenképpen alkalmas terepnek tűnt tehát annak vizsgálatára, hogyan formálódik a regionális szintű intézményrendszer, hogyan sajátítják el a döntéshozók az európai regionális politika elveit és technikáit.

Az SNA keretében 30 kiválasztott szereplővel készült interjú. Az interjúk alanyai a régió fejlesztési testületeinek tagjaiból kerültek ki zömmel, illetve igyekeztünk a régió civil, és gazdasági szektorait képviselő szervezeteket is bevonni, annak ellenére, hogy tagsági joguk nincs a területfejlesztési intézményrendszerben.

A regionális politika megkérdezett szereplői

ORSZÁGOS NUTS 1	ÁLLAMI	1	FVM (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium), Regionális- és Vidékfejlesztési Osztály	MAR
		2	FVM Sapard program menedzsment	Sapard
		3	FVM Országos Fejlesztési Központ	MNDC
		4	Phare ügyek Minisztériuma, Titkárság	Phare
		5	Miniszterelnöki Hivatal, Regionális Politikai Államtitkársága	PMO
	MAGÁN	6	VÁTI Magyar Városfejlesztési és Urbanisztikai Társaság – területi információs rendszer	TIR
	PARTNERSÉGI	7	Nemzeti Fejlesztési Tanács	NDC
REGIONÁLIS NUTS 2 - 3 (Régió, megye)	ÁLLAMI	8	Baranya Megyei Közgyűlés	ABC
		9	Somogy Megyei Közgyűlés	ASC
		10	Regionális Munkaerőfejlesztő és Képző Központ	Lab
	MAGÁN	11	Magyar Fejlesztési Bank – regionális egység	Bank
	PARTNERSÉGI	12	Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács	RDC
		13	Baranya Megyei Fejlesztési Tanács	Bcoun
		14	Somogy Megyei Fejlesztési Tanács	Scoun
		15	Tolna Megyei fejlesztési Tanács	Tcoun
		16	Dél-Dunántúli Regionális Idegenforgalmi Bizottság	Tour
		CIVIL	17	Baranya Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara
	18		Somogy Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara	Scham
	19		Tolna Megyei Kereskedelmi és Ipar Kamara	Tcham

	SZERVEZET		
		20 Pécsi Egyetem	Univ
		21 Európai Információs és Fejlesztési Kft./C	Euinf
		22 Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség	Agency
TELEPÜLÉSI NUTS 4-5 Települési önkormányzat	ÁLLAMI	23 Pécs Város Önkormányzata	Pecs
		24 Kaposvár Város Önkormányzata	Kapos
		25 Szekszárd Város Önkormányzata	Szeksz
		26 Baranya Megyei Kistérségek Szövetsége	Bmic
		27 Somogy Megyei Kistérségek Szövetsége	Smic
		28 Tolna Megyei Kistérségek Szövetsége	Tmic
Kistérség	MAGÁN	29 Pécsi Ipari Park	Indpark
	CIVIL SZERVEZET	30 Forrás Központ Alapítvány	Found

A nemzetközi vizsgálat számára kidolgozott kérdéssor segítségével elkészített interjúk elsőrendűen azt a célt szolgálták, hogy felmérjük a szereplők közötti kapcsolatokat, a regionális politikában lezajlott európai alkalmazkodási, tanulási folyamat sajátosságait.

Az OTKA kutatás szempontjából elsősorban a kapcsolatrendszerekre vonatkozó eredmények emelendők ki az SNA alapján.

Az elemzési módszer számtalan dimenzióban képes a kapcsolatrendszereket elemezni. Az egyik legfontosabb módszertani eszköz, az ún. Freeman- központosítottság érték alapján a hálózat egyes elemeinek a helye az alábbi értékeket mutatta.

		Value d (B)	Scale d (B ₄)	Binar y (B ₂)
12	South–Transdanubian Regional Development Council	70,5	78,2	93,1
22	South-Transdanubian Regional Development Agency	65,3	69,0	89,7
14	Somogy County Development Council	54,7	57,5	58,6
8	Assembly of Baranya County	55,9	56,3	58,6
20	University of Pécs	55,0	56,3	58,6
9	Assembly of Somogy County	51,2	51,7	55,2
13	Baranya County Development Council	48,2	51,7	48,3
15	Tolna County Development Council	47,3	49,4	44,8
17	Chamber of Commerce and Industry of Baranya County	48,9	48,3	55,2
23	Self–Government of the Town of Pécs with county rank	45,7	48,3	41,4
25	Self–Government of the Town of Szekszárd with	43,8	47,1	44,8

	county rank			
24	Self-Government of the Town of Kaposvár with county rank	42,3	43,7	41,4
26	Micro-Regional Associations of Baranya County	41,2	41,4	41,4
16	South-Transdanubian Regional Tourism Committee	40,6	41,4	44,8
3	National Development Centre	42,7	40,2	34,5
10	Regional Centre of Labour Force Training and Education	40,1	40,2	41,4
7	National Development Council	38,7	40,2	44,8
1	MARD regional and rural development divisions	37,5	37,9	41,4
5	Prime Minister's Office, State Secretariat of Regional Policy	38,9	35,6	34,5
18	Chamber of Commerce and Industry of Somogy County	32,4	31,0	34,5
11	Hungarian Development Bank – regional unit	32,4	31,0	27,6
19	Chamber of Commerce and Industry of Tolna County	29,7	31,0	31,0
21	European Information and Development Ltd.	34,1	29,9	20,7
27	Micro-Regional Associations of Somogy County	30,0	26,4	20,7
30	Resource Centre Foundation	27,9	26,4	24,1
29	Industrial Park Pécs	26,9	25,3	20,7
2	MARD Sapard programme management	26,0	21,8	3,4
6	VÁTI - Territorial information system	23,4	21,8	17,2
28	Micro-Regional Associations of Tolna County	23,8	20,7	13,8
4	Ministry of Phare affairs, Secretariat	24,4	18,4	13,8
	Mean	40,6	40,6	40,0
	Std. Deviation	12,0	14,3	19,9

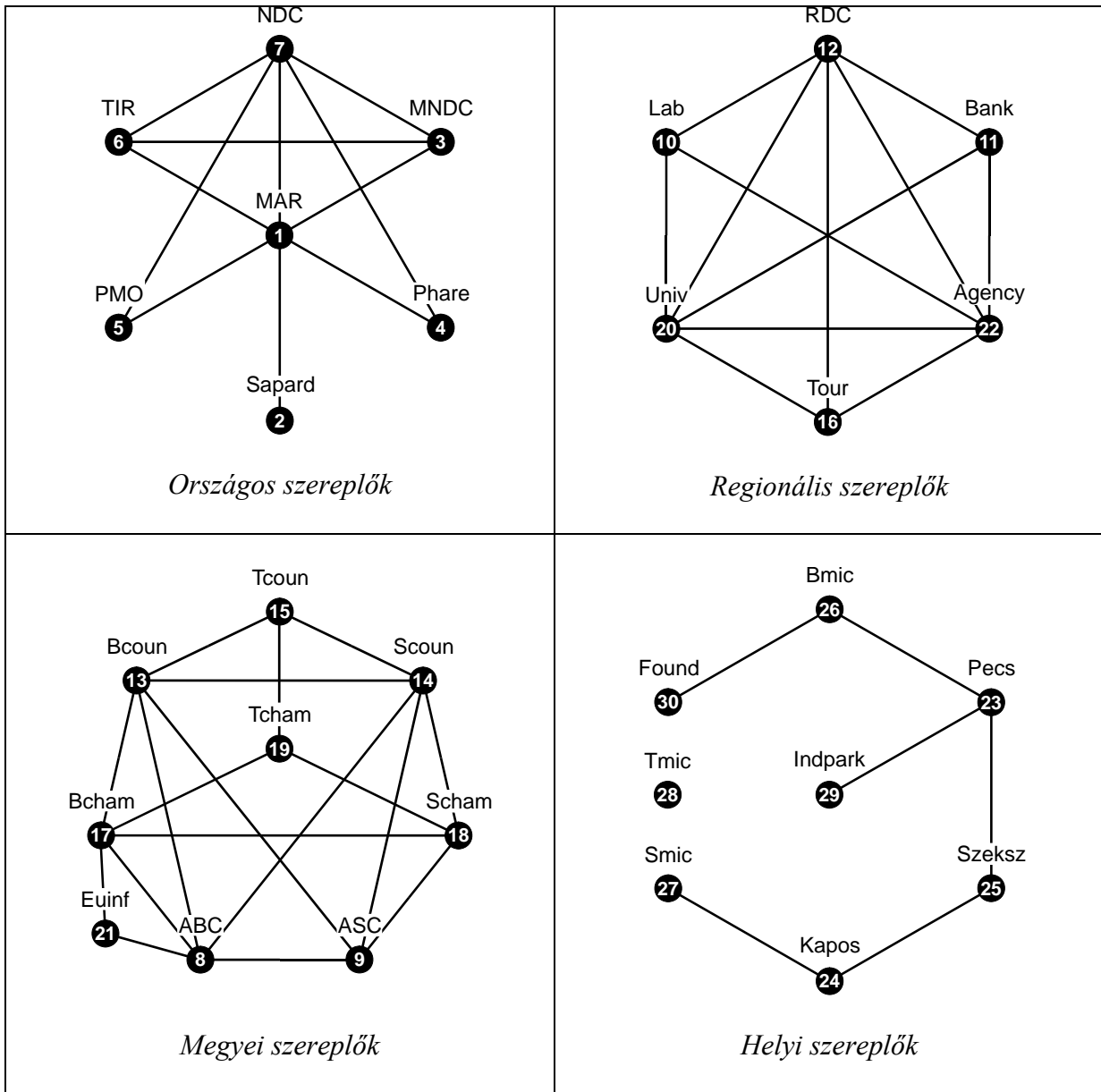
Az alábbi táblázat összefoglalja a kapcsolati sűrűséget a négy irányítási szint között.

	Országos	Regionális	Megyei	Kistérségi
Országos	46.0	29.4	31.7	19.6
Regionális	29.4	57.8	63.0	58.3
Megyei	31.7	63.0	50.9	38.0
Kistérségi	19.6	58.3	38.0	26.2

A szintek közötti kapcsolat sűrűség

A kapcsolatokat az egyes szinteken belül a következő ábra mutatja be.

--	--



Az elemzések azt mutatják, hogy a partnerségi szervezeteknek és a választott önkormányzati szerveknek regionális és megyei szinten egyaránt erős integráló szerepe van a regionális politikában. Valószínűleg jóval erősebb kohézió lenne, ha csak egy középszint lenne intézményesítve. Az is jól látszik, hogy a megye a „legsűrűbb” illetve legdiszperzebb hálózat, de a régióban a tanácsnak és az ügynökségnek köszönhetően ugyancsak erős belső kapcsolatok konstátálhatóak a kiválasztott szervezeti körben. Sajátos a kistérségi, illetve helyi szint helyzete. Az ebben a földrajzi léptékben működő szereplők egymással kialakított, horizontális kapcsolatai gyengébbek a vertikálisakhoz képest, jelezve, hogy a kistérségi szint éppen a felsőbb szintekkel való kapcsolattartásra szerveződött. A kapcsolatok helyi rendszerének a sűrűsége jelentősen magasabb lenne, hogyha a helyi szintű szereplőket a szomszédos földrajzi helyekről választottuk volna. Azonban, a vizsgálatunkban csak a

nagyobb városokat és a Dél-dunántúli Régió minden megyéjéből néhány kistérséget vettünk figyelembe így érthető a kapcsolatoknak ez az alacsonyabb szintje. A nagyobb városok, például, határozottan versenyeznek egymással, és jelenleg relatív elszigetelődés jellemzi őket, A kistérségek egy adott megyén belül, egyéb tapasztalataink alapján, szorosan összekapcsolódnak egymással, ennek kimutatására azonban a minta, illetve az elemzés nem volt alkalmas.

Az egyes szereplők elhelyezkedése a hálózaton belül több módszerrel elemezhető. Az összes módszer tekintetében a Dél-Dunántúli Területfejlesztési Tanács és a Dél-Dunántúli Területfejlesztési Ügynökség érte el messze a legmagasabb központiságot.

Az un. strukturális ekvivalencia alapján négy csoport volt azonosítható. Az első csoportban hét országos szereplő összetartozik (ez a csoport szintén tartalmaz –némiképp alkalmilag- két másik tolna megyei szereplőt is). Somogy megyéből az összes intézmény (ASC, Scoun, Scham, Kapos, Smic) a második blokkban van, együtt a hálózat legkiemelkedőbb szereplőjével (RDC). A harmadik csoport tagjai Baranya megyéből vannak, egy tiszta területi/földrajzi jelleget adva ismét ennek a blokknak. Az utolsó csoport főrésze négy fontos regionális szintű szereplőből áll magán szereplőket és helyi marginális szereplőket foglal magába. Mindez a hálózat erősen hierarchikus karakterét jelzi.

	MAR	Sapard	MNDC	Phare	PMO	TIR	NDC	Tcoun	Tmic	ASC	Scham	RDC	Kapos	Scoun	Tcham	Smic	ABC	Bmic	Pecs	Bcham	Euinf	Indpark	Found	Univ	Bcoun	Bank	Lab	Szeksz	Agency	Tour	
1 MAR	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	1	2	1		1	1	1					1	2			1	2		
2 Sapard	2	1		1		1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1						1	1	1		1			
3 MNDC	2	1		1	1	2	2	3	1	2	3	1	3		1		1	2		1				1	2	1	1	2	1		
4 Phare	2	1		1		2				1	2	1		1				1				1						2			
5 PMO	2	1	1	1		1	2	2	1	2	2	2	2		1		2	1	1					1	1	2	1	2			
6 TIR	2	2		1		2	1			1	2	1	1				2			1				1			1	1			
7 NDC	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2		1		2	1	1	1				1	3			1	2		
15 Tcoun	2	1	3		2	1	2		3	1	1	3		2	3		1	1			1		1	2	2	1	1	3	3	3	
28 Tmic	1	1		1		1	3					2		2					1			1			1	1	1	1	2		
9 ASC	2	1	2	1	2	1	2	1		2	3	2	3	1	2		2	1	1	1	1		1	2	2	1	2	2	2	2	
18 Scham	1	1						1		2	2	2	2	2	2		1		2				2	1		3		2	1		
12 RDC	2	1	3	2	2	2	2	3	2	3	2	3	3	2	3		3	3	3	2	1	2	2	2	3	2	2	3	2	3	
24 Kapos	1	1	1	1	2	1	2			2	2	3		3	1	2	1		1	1	1			1	1	2	2	2	2	2	
14 Scoun	2	1	3		2	1	2	2		3	2	3	3		1	3	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	2	3	
19 Tcham	1	1		1				3	2	1	2	2	1	1			1			2				1			2	2	2	2	
27 Smic	1	1		1		1				2	2	3	2	3					1			1					1	1	2	1	
8 ABC	1	1	1		2	2	2	1		2	1	3	1	2	1			3	3	2	3	2	2	3	3		1	2	3	2	
26 Bmic	1	1	2	1	1		1	1		1	3		1				3		2	2	2		2	2	3	1	2		2	2	
23 Pecs	1				1		1	1		1	3	1	1		1		3	2		3	3	3	1	3	3	3	2	2	3		
17 Bcham			1			1	1			1	2	2	1	1	2		2	2	3		2	3	2	2	3	2	3	2	2	2	

A B₂ ábra élei az MDS kétdimenziós elrendezés pontjain

Összességében

- Az ADAPT vizsgálat azt sugallja, hogy habár a non-profit szervezetek és a magán szektor része a hálózatnak, képtelenek központi szerepet játszani. Az egyetlen kivétel az egyetem, mely, valószínűsíthetően egyszerűen a mérete miatt, meghatározó szereplő a régióban.
- Egészében, a hálózatnak erősen közhatalmi karaktere van. A regionális szinten működő tanács és az ügynökség látszólagos autonómiája miatt, a központi államon való függőséget nem lehet világosan kimutatni hálózat-elemzéssel (kivéve a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztériumnak a „központiságát”), ugyanakkor az interjúk és egyéb esettanulmányok, az újraelosztás szabályozása azt valószínűsítik, hogy a regionális döntéshozók központi függése erőteljes.
- A hálózat harmadik sajátossága a földrajzi kohézió. Ugyanazon megyén belüli szereplőknek erősebb kapcsolataik vannak egymással, mint más megyék szereplőivel.

A fenti eredmények arra utalnak, hogy a közjogi intézményesítésnek alapvető szerepe van a régióépítésben. A kollektív döntéshozó szervezetek képesek bizonyos szervezeti kört hálózatba felfűzni.

A működés részleteiről, a politikai típusú érdekegyeztetés mechanizmusairól az OTKA keretében lezajlott interjúk vizsgálatok eredményei nyújtottak további információkat (mintegy 20 interjú készült fejlesztési tanácsi tagokkal, de nem csak a dél-dunántúli régióban). A megkérdezett fejlesztési tanácsstagok többsége véleményét a „küldő” szervezet oldaláról fogalmazta meg. Különösen így volt ez az önkormányzatokat képviselő polgármesterek vagy önkormányzati, minisztériumi hivatalok köztisztviselő alkalmazottai esetében. Ugyanakkor a jelentősebb pozíciót/kat birtokló (párt)politikusok esetén egyrészt komplexebb, másrészt személyesebb, autonómabb vélemény illetve értékrendszer volt érzékelhető, éppen azért, mert esetükben a személyes szerep hangsúlyosabban érvényesül.

Sajátos csoportot képvisel például a megyei közgyűlési elnökök köre, akik egyben fejlesztési tanácselnökök, rendszerint országgyűlési képviselők, vezető pártpolitikusok, s tagjai országos, regionális és megyei, városi egyéb testületeknek. Ez a viszonylag szűk szervezeti kör az, amelyik rendszeresen, több fórumon is érintkezik egymással, s lényegében megadja a regionális fejlesztéspolitika fazonját, elsősorban annak köszönhetően, hogy mind vertikálisan, mint horizontálisan széles szervezeti körben mozog.

Ezt a szűk, politika elitet leszámítva ugyanakkor ennek a regionális, területi hálózatnak a társadalmi beágyazottsága alacsony, sem a gazdasági, sem a civil szereplők nem képesek érdemi helyet elfoglalni, mint ahogy az érintett szervezeti kör is a kijelölt, a fejlesztési tanácsokban tagsági pozíciót birtokló szervezetekre korlátozódik.

A regionális fejlesztési politikában, a dél-dunántúli tapasztalatok alapján, tehát egy tipikus policy network képe tárul elénk, amelynek jellemzőit Rhodes foglalta össze:

- limitált részvételt biztosít,
- kijelöli a szereplőket,
- a hálózat dönt a napirendre kerülő kérdésekről,
- a kialakított játékszabályok formálják a szereplők viselkedését,
- nem csak a hozzáférés esélye, hanem a policy értékrend alakítja a privilegizált érdekek körét,
- a magán elszámoltathatóság helyettesíti a közösséget (Rhodes, 2000).

Egyéb kollektív döntéshozó fórumok működési sajátosságai

A kutatás ugyan a megyei és regionális fejlesztési tanácsok tevékenységét helyezte a fókuszába, de mint említettük, a partneri, kollektív döntéshozó szervezeti formák nem csak a regionális fejlesztési politikában fordulnak elő. Egyrészt a hagyományos képviselői illetve pártdemokráciából kiábrándulva a „partnerségi” és egyáltalán a kvázi, „nem szabványos” szervezeti, működési formák a „governance” szellemében mindenütt terjednek, így érhetően nálunk is, másrészt azonban a hazai középszint cseppfolyóssága is vélhetően közrejátszik abban, hogy a demokrácia deficit oldására „képviselői” formációkat kreál a kormányzat. Ennek köszönhetően a munka világában hagyományosnak tekinthető tripartit rendszer (munkaügyi tanácsok) mellett nagy számú testületi típusú területi szerv jött létre az utóbbi évtizedben: közoktatás fejlesztési alapítvány, idegenforgalmi bizottság, ifjúsági tanács, közmunka tanács stb.

Kutatásunkban igyekeztünk erről a szervezeti szféráról információkat gyűjteni, interjúk segítségével. Az alábbi összefoglaló mintegy 30, az ország több megyéjében és a Dél-Dunántúlon működő testület tagjával készült interjúra épül.

- A vizsgált szervezeti körön belül a *megyei munkaügyi tanácsok* rendelkeznek a legnagyobb tapasztalattal a partnerségi típusú működésben. A körükben folytatott elemzések szerint ebben a szervezeti körben megszilárdult a konszenzusos döntéshozás, amely a részletes, kifinomult jogi szabályozásnak az előkészítő

apparátusok erős befolyásának, a viszonylag kis mozgástérnek, a tagok „összeszokottságának”, a külső szakértő vélemények rendszeres igénybevételének köszönhető. A partnerek a maguk részvételét illetően elégedettek, nem mutatnak hajlandóságot sem regionális együttműködésre, sem a civil partnerek felé való nyitásra, s igazán az érdekegyeztetés országos vertikumával sincs rendszeres kapcsolattartás. A testület működése ugyan nyilvános, de nem jellemző a tömeges érdeklődés, mint ahogy az előzetes egyezkedések sem. Összességében a munkaügyi érdekegyeztetés világa meglehetősen konfliktusmentes, ugyanakkor az ebben a szférában mozgó partnerek jelentős része nem képes bekapcsolódni a regionális, megyei politika (fejlesztéspolitika) fő áramába. Nem véletlen, hogy a tagok negatívan ítélték meg a munkaügyi tanácsok jogszabályi kizárását a fejlesztési tanács tagjai köréből. A formalizált mechanizmusokat ugyanis nem tudták informális befolyással kompenzálni.

- *A közoktatás-fejlesztési alapítványok* tagsági körét is jogszabály rendezi, működésük a közel tíz év alatt begyakorlottá vált. A lényegében az iskolafenntartókat és részben „használókat” reprezentáló testület a megyei közgyűlések hivatalainak működéséhez szorosan kapcsolódik. A zömmel szakemberekből álló grémium döntéseit ugyancsak konszenzussal hozza, s a megkérdezett tagok véleménye szerint nem jellemző konfliktus a döntéshozásban.
- Sokkal bizonytalanabbak a körvonalai az un. *regionális ifjúsági tanácsok* tevékenységének, miután nagyon rövid működésre tekinthetnek vissza, a jogi szabályozás erősen keretjelleű, a funkciók, szerepkör tisztázatlanok. A tagság az elemzések tanúsága szerint eseteleges politikai szelekció mentén verbuválódott, a tagok kapcsolattartása, identitása a küldő szervezetekkel gyenge. Ebben a testületben is markánsan megjelenik az előkészítő kis létszámú apparátus, illetve a szakértők meghatározó szerepe. A megkérdezett tagok jól látják, hogy rendkívül nehéz az ifjúság érdekeit a testületen belül a maga összetettségében megjeleníteni, s elsősorban a világnézeti, politikai törésvonalak tudnak megjelenni, egyéb érdekdimenziók szinten egyáltalán nem. A szervezet működése ugyan nyilvános, de egyáltalán nem jellemző érdeklődők jelenléte. A szervezet marginális szerepe miatt a tagok nem képesek egyéb regionális hálózatokra rákapcsolódni.
- *A regionális idegenforgalmi bizottságok* a vizsgálat idején még viszonylag jelentős források felett rendelkeztek, így működésüket nagyobb figyelem kísérte, s a tagság is ciklusfüggően erősen fluktuálódott. A működés szabályozottsága is változott, de nem

túl szigorú, a testületek maguk formálhatják a játékszabályokat. Ennek ellenére a megkérdozett tagok szerint a tevékenység, a forráselosztási döntések alapvetően szakmai alapokon nyugszik. A döntéshozást könnyítendő, ebben a testületben is jellemzővé vált a szakértők felkérése a döntés-előkészítés során. Miután az idegenforgalmi politikában a marketing evidencia, ezért a testület is használja a marketing eszközeit tevékenységének publikálása érdekében. Ebben a testületben sem vált azonban jellemzővé a civilek vagy laikusok bevonása, sőt a dominancia egyértelműen az üzleti szféráé annak ellenére, hogy önkormányzatokat képviselő politikusok is szerepelnek a tagok között.

3. Összegzés

Az érdekérvényesítés szempontjából a hagyományos hármas modell a következő:

- az *állami dominanciájú fejlesztő állam*, ahol a közhatalom jelöli ki a szereplők helyét, s csak a szervezett mechanizmusoknak van esélye a hatalom befolyásolására (Japán, Korea), amelynek fő célja a növekedés,
- a *neokorporatív állam*, ahol a fő gazdasági és munkavállalói érdekek partnerként hozzák a döntéseket, törekedve a méltányosságra (Svédország, Hollandia, Írország),
- a *pluralista modell*, ahol a közhatalom és a gazdasági érdekek között viszonylagos távolság van, s ez utóbbiak inkább kívülről gyakorolnak nyomást a döntéshozásra (USA) (Wilson, 2001).

A hazai érdekérvényesítési rendszer, vizsgálataink szerint, erősen állami, közhatalmi dominanciát mutat, s abban is egy sajátos típust képez. Közhatalmi képviseleti mechanizmusa alapján a homokóra típust testesíti meg, tehát a középszint a szűk keresztmetszet, ahol nem születnek érdemi, hatalmi döntések. A korporatív érdekérvényesítési rendszer alapján azonban a középszint virulensebbnek látszik, a neokorporatista modellhez közelítve, ahol részben szabályozott szelekció és mechanizmus szerint egyrészt stratégiai (policy), másrészt forráselosztó döntések születnek. Mindkét politikai-hatalmi mezőre igaz azonban, hogy a civil társadalmi beágyazottság alacsony. A kormányzás gyenge politikai-képviseleti és erős korporatív középszintje logikailag szorosan összefüggő, egymást magyarázó rendszer. A hiányzó képviseleti mechanizmusokat mintegy kompenzálják a korporatív testületek.

Ezek megjelenése, elterjedése azonban összességében nem oldotta meg a középszintű kormányzás demokratikus deficitjét, s bizonyos előnyök ellenére, összességében inkább diszfunkcionálisnak tekinthető:

- A testületek nagy száma tovább erősítette a középszint fragmentáltságát, amelyet alapvetően a dekoncentrált államigazgatási szektor ágazati logikájú kiépültsége okoz.
- Az érdekérvényesítés szervezeti keretei nem csak tartalmi értelemben diffúzak, hanem földrajzi értelemben is. A jellemzően megyei léptékű intézményi rendszer mellett sorra jelennek meg a regionálisak, anélkül azonban, hogy ezek között szorosabb kapcsolat épülne ki, s összességében a regionális szintű kohézió nem vált meghatározóvá.
- A partnerségi, delegált logikájú szervezetek ugyan kiszélesítették a döntéshozásban résztvevők körét, de a becsatornázott érdekek, szempontok erősen szelektáltak. Jellemzően nem növekedett például a civil társadalom részvételi esélye, de összességében a gazdasági szektor szereplői (szakszervezetek, kamarák stb.) is csak nagyon szűk körben jutottak érdekérvényesítési lehetőséghez.
- Szinte mindegyik szervezet esetében tapasztalható volt a szakértők és előkészítő apparátusok dominanciája, ami paradox módon „visszaszűkíti” a döntéshozás partnerségi dimenzióját.
- A korporatív testületek működését erős exkluzivitás, a nyilvánosság szinte teljes hiánya jellemzi. A tagság nem törekszik az érintettek szélesebb körű bevonására, általában „elégedett” a képviselőlet mértékével, nem látja szükségesnek a kör kiszélesítését.
- Az elmúlt tíz év alatt kialakult egy „középszintű elit”, amelyiknek személyes pozíciókészlete jelentősen bővült. A kumulálódó funkciók birtokában van már egy személyi kör, amelyik jelentős hatást gyakorol középszintű politikára, anélkül azonban, hogy tevékenységének egy jelentős része a választók által ellenőrizhető, számon kérhető volna. A hazai hálózatosodás tehát jelzi azokat a veszélyeket, amelyeket a fejlett demokráciák már korábban jeleztek. Nálunk a veszély azonban fokozottabb két ok folytán: Egyrészt a terjedő korporatív és informális hálózatok mellett, mögött nálunk nincs legitim, a stratégiai döntések meghozatalára szolgáló középszintű önkormányzat, másrészt a hagyományosan gyenge civil társadalom sem képes a transzparenciát javítani, a nagyobb nyilvánosságot kikényszeríteni. Igaza van tehát Putnamnak, hogy a civil társadalom aktivitása és az állam megszervezettsége szorosan összefügg (Putnam, 2001), mint ahogy abban is, hogy azok a régiók

sikeresebbek, ahol erős civil társadalom, polgárosodott környezetben működnek a fejlesztő szervezetek (Putnam et al, 1993).

A középszint intézményesülési folyamata Magyarországon még koránt sem zárult le. A jórészt spontán, ötletszerű szervezetépítés politológiai értelemben látszólag a „main streambe” illeszkedő governance modell irányába halad. Ha közelebbről vesszük szemügyre a kormányzás központi és helyi szintje közötti politikai és állami mezőt, akkor elégedettségre nem lehet okunk.

Irodalom

- Rhodes, R.A.W (ed.): Transforming British Government vol.1. Changing Institutions Houndmills, Macmillan, 2000.
- Wilson, Graham: The dual motives of interest group studies. ECPR research conference, Canterbury, 2001.
- Putnam, Robert: Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community. New York, 2000. Simon and Schuster.
- Putnam, Robert- Leonardi, Robert- Nanetti, Raffaella: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey, 1993, Princeton University Press
- Pálné Kovács, Ilona- Christos Paraskevopoulos- Gyula Horváth: Institutional Legacies and the Shaping of Regional Governance in Hungary= Regional and Federal Studies. 2004. 3. pp. 430-461
- Ágh Attila: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. In. Verebélyi I. (szerk): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. pp. 109-118.
- Ágh Attila: Régiók Magyarországa = Önkormányzat. 2000. 12. sz. pp. 11-15
- Ágh, A: Representation in the new East Central European Democracies. In. Ágh, A_ Kurtán, S (eds): Democratization and Europeanization in Hungary. The Second Parliament. HCDS, Bp. 2001. pp. 10-33.
- Bovaird, T-Löffler, E- Parrado-Diez, S: Developing Local Governance Networks in Europe. Nomos, Baden-Baden, 2002
- Bawman, M.-Hampton, W. (eds): Local democracies. Longman, London, 1983.
- Dreier, V.: Kommunalpolitik in Europa- Einheit durch Vielheit? In. Wehling, H.g. (Hrsg): Kommunalpolitik in Europa. Kohlhammer, Stuttgart, 1994. pp. 258-264.
- Duncan, S- Goodwin, M.: The Local State and Uneven Development. Polity Press, Cambridge, 1988
- Elander, I: Between centralism and localism: on the development of local self-government in postsocialist Europe= Government and Policy, 1997. No. 2 pp. 143-161.
- Fisichella, D.: A politikatudomány alapvonalai. Észak-magyarországi IC(P) Rt., Miskolc, 1991
- Galligan, DJ,- Langan, R- Nicandrou, C (eds): Administrative Justice in the New European Democracies: University of Oxford, OSI, 1998.
- Halachmi, A: Value for money, best value and measuring government performance. = International Review of Administrative Sciences. 2000. N.3. pp.387-393.
- Hanf, K- Scharpf, F. (eds): Interorganizational policy making. Sage, London, 1978

- Heinelt, H.- Wollmann, H.* (Hrsg): Brennpunkt Stadt. Birkhauser Verlag, Basel, 1991.
- Heinze, R.- Voelzkow, H.*: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Heinelt, H.- Wollmann, H (Hrsg) 1991. pp. 187-206.
- Horváth, M.T (ed)*: Decentralization: Experiments and Reforms. LGI Books, OSI Budapest, 1999.
- Humes, S*: The structure of local governments throughout the world. Martinus Nijhof, Hague, 1959
- Hummer, W.-Bohr, S*: A régiók szerepe a jövő Európájában. Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs, 1994.
- Jessop, B.* :Governance Failure. In. Stoker, G.(ed), 2000. pp. 11-33.
- Jones, M.*: New Institutional Spaces. Jessica Kingsley, London, 1999.
- Kandeva, E (ed)*: Stabilization of Local Governments. LGI Books, OSI, Budapest. 2000
- Keating, M*: The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Cheltenham. Edward Elgar, 1998.
- Kimball, J.(ed.)*: The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe. LGI, Bp. 1999
- Kooiman, J. (ed.)*: Modern governance, Sage, London, 1993
- Kouwenhoven, V.*: The rise of the public private partnership: a model for the management of public-private cooperation. In. Kooiman, 1993. pp.119- 130.
- Kruse, H*: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft. Campus, Frankfurt am Main, 1990
- Leach, S.-Stewart, J.-Walsh, K.*: The changing organisation and management of local government. Macmillan, London, 1994
- Lewis, N.*: Inner City Regeneration. The demise of regional and Local Government. Open University Press, Philadelphia, 1992.
- Lóránt Z- Somogyiné Legény M- Bukva A*: Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991-2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében=Magyar Közigazgatás, 2002. 6. pp. 360-371
- Loughlin, J*: Subnational Democracy in the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Marks, G.*: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. in. Cafruny, A- Rosenthal, G (eds.): The State of the European Community. Longman, Harlow, 1993.
- Melchior, J.*: Demokratietheorie und Globalisierung= Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. 1999, No. 2. pp. 201-213

- Moravcsik, A*: Liberal Intergovernmentalism and Intergration: A Rejoinder= Journal of Common Marke Studies, 1995. No. 4.
- Naschold, F.*: The Modernization of the Public Sector in Europe. Ministry of Labour, Helsinki, 1995
- Navracsics Tibor*: Európai belpolitika. Korona Kiadó, Budapest 1998.
- Netzer, D.- Drennan, M.P.* (eds): State and local public finance. Blackwell, Oxford, 1997
- Norton, A.*: The Principle of Subsidiarity and its Implications for Local Government. Local Government Management Board, London, 1992.
- Obermaier, Ch- Horner, F.*: Begründungsprobleme der modernen Demokratietheorie= Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. 1999, No. 2. pp. 127-141
- Olsson, J.*: Democracy Paradoxces in Multi-level Governance. RSA International Conference, Gdansk, 2001
- Pálné Kovács Ilona*: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2001.
- Pierre, J (ed)*: Partnerships in Urban Governance. MacMillan, New York, 1998.
- Podolny, J.-Page, K.*: Network forms of organization= Annual Review of Sociology, 1998. 24. pp. 57-76.
- Regulska, J (ed).*: Developments in public administration in Central Europe = Government and Policy 1997. No. 2.
- Reichard, Ch.*: Der dritte Sektor= Die Öffentliche Verwaltung. 1988. N. 9. pp. 363-370
- Rhodes, R.*: „The new governance: Governing without government” =Political Studies 44. 1996. pp. 652- 667
- Rhodes, R.A.W.*: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, Buckingham, 1997
- Rokkan, S- Urwin, D* (eds): The politics of territorial identity. Sage, London, 1982
- Sári János*: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995
- Schmitter, P*: Still the century of corporatism. in. Schmitter,P-Lehmbruch, G (eds.): Trends Towards Coproratist Intermediation. London, Sage
- Schmitter, Ph*: Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve „Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context”? in. Grote- Gbikpi (eds.) 2002. pp.51-69.
- Stoker, G (ed.)*: The Politics of Local Government. MacMillan, London, 1991.
- Stoker, G- Hogwood, B- Bullmann, U.*: Regionalism. University of Strathclyde, Glasgow, 1996

Stoker, G.(ed): The New Politics of British Local Governance. MacMillan, London, 2000.

Streeck, W-Schmitter, P (eds): Private Interest Government. Beyond Market and State. Sage, London, 1984.

Surazska, W- Bucek, J- Malikova, L- Danek, P: Towards regional government in central Europe= Government and Policy, 1997. no. 4. pp. 437-463.

Wolmann, H: Institution building and decentralization in formmerly socialist countris: the cases of Poland, Hungary and East Germany= Government and Policy, 1997. No. 4. 463- 481.

Scott, John: Social Network Analysis. SAGE Publications, London, 2000.

- Bache, Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy. Sheffield Academic Press.
- Kohler-Koch, Beate (1998): Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration. Leske–Budrich, Opladen
- Tavistock Institute: The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. 1999.
- Jeffery, Ch. (ed): The Regional Dimension of the European Union. Frank Cass, London.