

A HATALOM PERIFÉRIÁJÁN. GONDOLATOK A HATÁROK ÉS A PERIFÉRIA HATALMI ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL

Pálné Kovács Iлона'

*'MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont,
Regionális Kutatások Intézete,
Dunántúli Tudományos Osztály, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok
Tanszék, Pécs, Ifjúság u.6.
E-mail: paine@i.rkk.hu*

ÖSSZEFOGLALÁS

Amikor szeretett és tisztelt kollégám sok évtizedes munkássága előtt tisztelgő írásom témáját kerestem, abból indultam ki, hogy Baranyi Béla a határok és a perifériák, pontosabban a perifériák határainak kutatója. Én a hatalom kutatója vagyok, nem is nagyon erőltetett a párhuzam úgy fogalmazni, hogy a hatalom perifériájának kutatója. Abban is rokon a sorsunk, hogy Baranyi határkutatói elsősorban akkor zajlottak, amikor a határok szerepe, még a keletieké is, felértékelődni látszott, s jómagam is több évtizeden át úgy foglalkozhattam a decentralizációval és önkormányzatokkal, hogy divatos volt a téma, normatív értelemben alig megkérdőjelezhető. Talán nem véletlen, hogy a határok és a decentralizáció, a földrajzi és a politikai —hatalmi értelemben vett „perifériák” pozitív tartalma, és integráló, összekötő ereje, csak átmenetinek bizonyult. Mind a határok, mind a decentralizáció népszerűsége hanyatlani látszik. Rövid írásomban a jelenséget legfeljebb felvázolni tudom, magyarázni biztosan nem. Céлом rámutatni arra, hogy a határok és a perifériák kutatása nélkülözhetetlen, s az elemzési megközelítések között ott kell, hogy legyen a hatalom dimenziója is, amelyik behatárolja vagy kiterjeszti a határok mentén működő helyi kormányzatok mozgásterét.

Decentralizáció: a hatalom a központ és a perifériák közötti megosztása

A horizontális hatalommegosztás, a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom elválasztása és egymást kiegyensúlyozó, ellenőrző funkciója államtudományi közhely, a hatalom térbeli megosztása azonban nem rendelkezik ilyen szilárd szakmai, politikai alapokkal. A decentralizáció a hatalom térbeli megosztásának dimenziója, nem csak abban az értelemben, hogy az államot térben is meg kell szervezni, hanem úgy is, hogy a hatalom térbeli szereplői, szervezetei is fékként és egyensúlyként működhetnek, legalább is a decentralizált, demokratikus hatalmi berendezkedésekben. A térbeli hatalommegosztás standardja, tartalma, iránya, formája nem rendelkezik általánosan elfogadott axiómákkal, amelyek biztos támpontot jelentenének a területi kormányzás formálásában, bár az utóbbi évtizedekben a szubszidiaritás elve fontos háttérrel ad a decentralizációs reformoknak. A decentralizáció fogalma is Összetett, stabil értelmezés legfeljebb annyi, hogy a közhatalmi kompetenciák a központtól lefelé, kifelé haladnak, de hogy milyen kompetenciák, milyen területi szereplők irányába és milyen

eszközrendszer kíséretében, milyen viszonyrendszert eredményezve a szintek között, abban óriásiak a különbségek. A különböző decentralizációs modellek közül lényegében csak a demokratikus decentralizáció (devolúció), esetén következik be tényleges hatalommegosztás. A területi szinteket választott képviselők legitimálják, kompetenciájuk a helyi közfeladatok nagyobb részét fogja át, s a testületek Önkormányzati státuszban lévén, megfelelő önállósággal rendelkeznek (CROOK-MANOR, 2000). Ekkor érvényesülhet a decentralizáció politikai, demokratikus legitimitációs előnye, a polgárokhoz való közelség, a közvetlenebb részvétel, átláthatóság stb. A közjogi státusz önmagában azonban nem igazít el a tényleges helyi mozgáster és önállóság tekintetében. A decentralizációhoz minimálisan két tényező szükséges, a közjogi (alkotmányos) jogállás és a megfelelő költségvetési modell megválasztása. A decentralizáció nem öncél, hanem kormányzási eszköz, amely a térbeli hatalmi szerkezet és működés optimalizálásával törekszik a konkrét állam, politikai rendszer belső kohézióját, hatékonyságát, integráló erejét, akcióképességét biztosítani.

A kormányzással foglalkozó szakirodalom és a politikai közvélemény, a nemzetközi szervezetek a területi decentralizációhoz sok tekintetben normatív módon közelítenek, azaz kívánatosnak tartják mind az állam teljesítménye, hatékonysága, mind demokratikus legitimitációja szempontjából (SAITO, 2011). Az ENSZ Habitat, az OECD, Világbank, az Európa Tanács és az Európai Unió, különböző dokumentumai, chartái, fehérvényei, nyilatkozatai azt üzenik, hogy a decentralizált kormányzati rendszerek hatékonyabbak és demokratikusabbak.

A központi kormányzatok azonban egyáltalán nem nagyvonalúak a hatalmuk megosztásában, ha csak nem kényszerülnek erre különböző okokból. A központi és helyi viszonyrendszer ellentmondásos, a centralizációban és a decentralizációban érdekelt erők esélyei folyamatosan változnak, s általánosságban a „perifériák” ritkán képesek a hatalom decentralizációját kikényszeríteni.

A magyar kormányzati rendszer ezeréves öröksége a centralizáció, amellyel a szakítás közjogi értelemben a rendszerváltáskor elfogadott önkormányzati törvénnyel következett be. Magyarországon a rendszerváltás volt az a történelmi pillanat és esély, amikor a korábbi hagyományokkal szembefordulva, decentralizált kormányzási rendszer jöhetett létre. Ne felejtjük azonban, hogy az önkormányzati rendszert nem a periféria kényszerítette központi hatalomra, hanem a politikai elit konszenzusa a nyugati demokráciák mintájának átvételében. Ez a konszenzus és értékrend azonban kárász életűnek bizonyult.

Centralizáció, a perifériák hatalomból történő kiszorítása

A nemzeti kormányzatok a centralizáció, decentralizáció kérdéséről döntve, követik a nemzeti sajátosságokat, a történelmi örökséget, az ország térbeli tagoltságát, de a területi reformfolyamatokra hatással vannak az időről-időre változó kormányzási kihívások, a módosuló közfeladatok, a konkrét gazdasági, társadalmi környezet. A decentralizáció előnye, szükségessége nincs kőbe vésve, és az empirikus evidenciák sem teljesen meggyőzőek. Ez is oka annak, hogy az egyes országok a maguk útját járják, és ciklusról, ciklusra változtatnak is a térbeli kormányzási modelljükön. Vannak olyan vélemények, hogy a decentralizáció akadályozhatja a jóléti állam funkcióinak méltányos, egységes és gyors gyakorlását, ha úgy tetszik, a centralizáció a perifériák érdeke is lehet. Mások azt hangsúlyozzák, hogy a decentralizáció sem feltétlenül vezet hatékonyabb közpolitikai gyakorlathoz, inkább politikai legitimációs funkciót tölt be a döntéshozatal polgárokhoz közelítésével. Vannak viszont, akik beismerik, hogy nem rendelkezünk elegendő evidenciával a decentralizáció előnyei és hátrányai tekintetében (BANTING-COSTA-FONT, 2010).

Abban egyetértés mutatkozik, hogy a helyi önkormányzatok közfunkciókban betöltött szerepe, költségvetésből, közösségi forrásokból való arányos részesedése, szervezeti kapacitások nélkül az önkormányzati rendszer kiüresedik (BALDERSHEIM-ROSE, 2010). A helyi kormányzás működését meghatározza az általános kormányzási környezet. Rosszul teljesítő kormányzás mellett a helyi kormányzatok sem működhetnek jól, bár jó helyi kormányzással ideig-óráig ellensúlyozni lehet a kedvezőtlen makro kormányzási környezetet. Optimálisnak a szinergia tekinthető, amikor a két kormányzási szint jó teljesítménye összeadódik, segíti egymást. A decentralizált rendszerek adják meg az esélyt a helyi kormányzatok számára, hogy helyben kialakítsák az optimális döntések kereteit. Az eséllyel élni korántsem egyszerű, a helyi kormányzás mindenkori kihívása, hogy képes legyen az adott helyen és időben a problémák megoldására.

Azonban a centralizáció, decentralizáció alapvetően nem szakracionális, közpolitikai döntés, hanem a hatalmi erőviszonyok függvénye. Magyarországon a decentralizáció megtorpanása, az elmúlt évtizedek területi reformkudarcai nem csak azzal magyarázhatóak, hogy a rendszerváltás után már nem volt egyetlen kormánynak sem valós szándéka a decentralizációra, hanem azzal is, hogy a reformcélok kitűzése nem párosult a végrehajtás konkrét feltételeinek a kimunkálásával, sőt alapos elemzésével sem. A feltételek elemzése, mérlegelése, a decentralizáció fenntarthatóságának támogatása nem egyszerűen tudományos kutatások eredményeinek fliggvénye, hanem politikai, kormányzati kulturáltság, igény kérdése is. A hazai politikai elit absztinensnek bizonyult a térbeli hatalommegosztás iránt,

egyáltalán nincs meggyőződve arról, hogy a decentralizáltabb kormányzás nem csak a hatalom legitimációját, hanem az állam hatékonyságát is erősítheti. Nem véletlen, hogy az utóbbi években lezajlott „neoweberi” fordulat, az állam szerepének és szervezetének újraformálása, a szélsőséges centralizáció nem ütközött sem a perifériák, sem a szakma és a helyi és pártpolitikai elit ellenállásába. A szinte akadálytalan centralizáció azt igazolja, hogy a stabil, fenntartható decentralizációnak Magyarországon hiányoztak a közjogi, politikai biztosítékai és talán az objektív feltételei is.

Hatalom és regionális fejlődés

Sokak véleménye szerint a decentralizáció inkább felerősíti a regionális különbségeket, ellene hat a területi (társadalmi) igazságosságnak, mert a (nemzeti) szolidaritással szemben inkább a régiók, terek közötti verseny érvényesül (GORDON, 2011; VARRÓ, 2012). Mások viszont az inkluzív, a kiegyensúlyozottabb, a belső erőforrásokra épülő növekedés fontos feltételül szabják a decentralizált helyi kormányzást, ami nemcsak helyben hatékonyabb, hanem a méltányosabb nemzeti politika eszköze is (PERRONS, 2011; TUROK, 2011, TÖDTLING, 2011; HORVÁTH, 2015).

A hatékony térbeli kormányzás nem csupán a közjogi modell (centralizáció és decentralizáció), vagy a területi lépték, szervezeti méret kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a kormányzás innovációjáé azokban a terekben, amelyek a leginkább relevánsak az emberek életkörülményei és a gazdaság működése szempontjából. Ez arra irányítja a figyelmet, hogy a decentralizált rendszerek sikeressége nagymértékben függ attól, hogy a helyi-területi kormányzati és nem kormányzati szereplők képesek-e hatékonyan és demokratikusan működni.

A decentralizált modell fejlesztéspolitikai előnye, hogy az ágazati érdekek dominanciájára kevésbé van esély, óhatatlanul erősebb a területi szemlélet, s kisebb lépték miatt átláthatóbb, beágyazottabb tervezésre és beavatkozásokra nyílik lehetőség. A térbeli dimenzió erősítése azonban csak akkor járhat eredménnyel, ha az irányítás központi szintje is hatékonyan működik, mint ahogy a makrogazdasági feltételek alakulása sem hanyagolható el természetesen (AMIN, 2004). A közösségi alapú, a helyi erőforrásokra építő gazdaságfejlesztés bőséges irodalma sok adalékkal szolgál ahhoz, hogy a helyi közösségek a falvakban, periférikus, rurális terekben milyen stratégiákat és ehhez milyen kormányzási módszereket alkalmazhatnak (FINTA, 2012) de ezek hatékonysága erősen függ a kormányzási rendszeren belüli mozgástértől. Az aszimmetrikus hatalmi viszonyrendszer

rányomja a bélyegét a térség fejlesztéspolitikájára is. A helyi erőforrásokra épülő gazdaságfejlesztés szempontjainak érvényesülése nagymértékben függ a döntéshozásban résztvevők érdekérvényesítő képességétől (TORRE-TRAVERSAC, 2011).

Kétségtelen, hogy a határ mentiség, a határon átnyúló együttműködések uniós támogatásának köszönhetően, olyan lokális előnyt jelentett a korábbi időszakban, ami megalapozta a reményt, hogy a periféria akár a keleti határok mentén is felívelő fejlődési pályájára léphet, s az együttműködések formalizáló új intézmények is olyan logikát követtek, amely hozzájárulhatott a decentralizációhoz. A hely sajátosságait, erőforrásait csak akkor lehet ugyanis kiaknázni, ha erre a kormányzási modell elegendő mozgásteret ad, rugalmas alkalmazkodást enged.

A határok szerepe és a hatalom szerkezete

Baranyi Béla határ kutatásaiban kevésbé fókuszált az intézményi összefüggésekre, annál inkább például a történelmi meghatározottságokra. Ugyanakkor kutatásai óhatatlanul belebotlottak a hatalom és bizalom kérdésébe. A „periféria perifériáján” folytatott kérdőíves felméréséből is kiderült, hogy a határ menti települések lakói kevésbé bíznak a határokon átnyúló együttműködés céljából létrehozott szervezetekben. Az is kiderült, hogy az önkormányzatok sem tudtak jelentős intézményes kapcsolatra szert tenni, s mind a lakosság, mind az önkormányzatok úgy látták, hogy kicsi a helyi mozgástér, s nem pótolhatják a helyi erőfeszítések a szomszédos országok kormányzati szintű együttműködését illetve annak hiányát (BARANYI, 2007).

Az államhatárok két oldalán elhelyezkedő közösségek és kormányzatok hatványozottan vannak kitéve hatalmi pozíciójuk „periferizálódásának”. A kiszolgáltatottság, kiszorítottság úgy tűnik, Baranyi Béla optimizmusa ellenére (BARANYI, 2014) csak egy átmeneti időszakban enyhült, amikor a határon átnyúló kapcsolatoknak az uniós kohéziós politikai és a „nemzetpolitika” is kedvezett. A határok jelenleg újra megerősödő védelmi, elválasztó funkciója és az ország kormányzásában bekövetkezett centralizációs fordulat negatív hatásai a perifériákon összeadódnak.

A szélsőséges centralizáció, a kormányzás területi érzékenységének elvesztése általában is jelentős kockázatokat hordoz. Miközben átmenetileg válasz lehet az államadósság kezelésére, a költségvetés konszolidálására, megkönnyítheti a közszolgáltatási reformok végrehajtását, eközben elveszíti a visszacsatolásban rejlő információkat, a nyilvánosság, a bizalom támogató erejét, a helyi teljesítményben való érdekelttség mozgósító hatását, a területi kohézió, társadalmi béke nyújtotta stabilitást. A határok mentén a következmények még súlyosabbak

lehetnek. Mind az ország, mind a hatalom határán hosszú évtizedeken keresztül megélt periférikus helyzet csak nehezen váltott át aktivitásba és együttműködésbe különösen az uniós csatlakozás után a források és a felhatalmazás birtokában. Az újra csökkenő kompetenciák, a centralizáló reflexek a helyi politika apátiáját, a helyi társadalommal való kapcsolatok elvesztését idézi elő. A határok bezáródása a perifériák további leszakadásához vezet, a kör bezárul.

IRODALOMJEGYZÉK

- AMIN, A. 2004. An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: KEATING, M. (ed.) *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection, Cheltenham, pp. 310-324.
- BALDERSHEIM, H., ROSE, E. L. (eds.) 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- BANTING, K., COSTA-FONT, J. 2010. Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies. *Environment and Planning C*. 28(3), pp. 381-388.
- BARANYI B. 2007. A határmentiség dimenziói Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- BARANYI B. 2014. A határ menti szerep újraértelmezése Trianon után. *Közép-rurópai Közlemények*, 7(3-4), pp. 50-63.
- CROOK, R., MANOR, J. 2000. *Democratic Decentralisation*. OED Working Paper Series. No. 11. The World Bank, Washington D.C.
- FINTA I. 2012. Kihívások, kérdések, feladatok és lehetséges válaszok a 2014-2020. programozási időszakra. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(6), pp. 33-41.
- GORDON, J. 2011. Territorial competition. In: PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J. (eds.) *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York. pp. 30-42.
- HORVÁTH, GY. 2015. *Spaces and places in Central and Eastern Europe. Historical Trends and Perspectives*. Routledge, London, New York.
- MANOR, J. 1999: *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World Bank, Washington D.C.
- PERRONS, D. 2011. Regional disparities and equalities: Towards a capabilities perspective? In Pike et al pp 59-74.
- SAITO, F. 2011. Decentralization. In: BEVIR, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London, pp. 484-500.