

A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei

Centralization and the development potential of peripheral areas

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: kutatóprofesszor, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6.; palne.kovacs.ilona@pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

KULCSSZAVAK: centrum; periféria; fejlesztési előnyök; hátrányok; centralizáció; önkormányzatiság

ABSZTRAKT: A centrum és periféria közötti aszimmetrikus hatalmi viszonyokat évtizedek óta elemzik, rámutatva a centrumok halmozódó előnyeire, a függésben tartott perifériák társadalmi, politikai, gazdasági hátrányaira. A különböző tudományterületek felől közelítő centrum-periféria elméletek közös eleme, hogy a centrum függésben tarja a perifériát, elvonja annak erőforrásait. Ugyanakkor a centrum pozitív missziója, hogy ellátja szolgáltatásokkal, munkahelyekkel, s egyben modernizálja, felzárkóztatja a perifériát, és közvetítő szerepet tölt be a dinamizáló hálózatok felé.

A kérdés nem az, hogy a hatalomban és a térben betöltött periférikus pozíció fejlődési, fejlesztési hátrányhoz vezet-e, mert ezt evidensnek tartjuk, mint inkább az, hogy lehet-e, s ha igen, hogyan ezt a kettős hátrányt kompenzálni. E kérdés megválaszolása érdekében irányul a figyelmünk a centrum-periféria viszonyrendszer formálásában az állam, a központi kormányzat szerepére. A központosított újraelosztásra, támogatásokra épülő rendszerekben a perifériák és a centrumok sorsa is függ a számukra „kijelölt” helytől, amit jobb esetben nyilvános tervezési folyamat, rosszabb esetben a személyes, informális hatalmi, érdekérvényesítési viszonyok határoznak meg. Kevesebb tudásunk van arról, hogy a perifériák saját helyi aktivitása változtathat-e a kijelölt pozíción és a periférikus helyzet okozta hátrányokon, s ha igen, milyen kormányzási feltételek, közpolitikai beavatkozások szükségesek hozzá.

A kérdésnek különös aktualitást ad, hogy a hazai kormányzati, önkormányzati viszonyrendszer az utóbbi évtizedben különösen ellentmondásossá vált. Az önkormányzatok folyamatosan veszítenek pozíciójukból, forrásaikból. A legszűkebb mozgástere nyilvánvalóan azoknak a periférikus helyzetű településeknek van, amelyek nem képesek saját erőforrásokat mozgósítani, és távol helyezkednek el a fejlődési és hatalmi csomópontoktól. Miközben a kormányzat ambiciózus vidékfejlesztési stratégiát hirdetett meg, a jelenlegi eszköztelen helyi kormányzatok nem tudnak valódi partnerként fellépni.

A tanulmány elméleti része a RELOCAL nemzetközi kutatási programhoz, empirikus része pedig egy NKFIH kutatási programhoz kapcsolódik. Az empirikus kutatási eredményeket bemutató fejezetek egy még folyamatban lévő projekt első szakaszára épülnek. Előzetes feltételezésünkkel ellentétben, már az eddigi eredmények is arra utalnak, hogy a helyi elit körébe tartozó megkérdezettek többsége szerint a helyi ismertség, a személyes tulajdonságok fontosabbak a felsőbb irányítási szintekkel való kapcsolatoknál. Úgy tűnik, hogy az emberek politikai magatartása, az elitről és a hatalomról alkotott vélemény-



nye kevésbé függ a térbeli pozíciótól, a település „sikerességétől”. Lehetséges, hogy a politikai kommunikáció és szocializáció, a helyi hálózatok véleményformáló szerepe fontosabb a megélt személyes, helyi egzisztenciális feltételeknél, a hely periférikus vagy centrum pozíciójánál.

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: research professor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; professor, Faculty of Humanities, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; palne.kovacs.ilona@pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

KEYWORDS: centre; periphery; development advantages; disadvantages; centralisation; local governance

ABSTRACT: Asymmetrical power relations between centre and periphery have been analysed for decades by scholars, who pointed out the cumulative advantages of centres and the social, political and economic disadvantages of the dependent peripheries. The common element of centre-periphery theories with a multidisciplinary approach is that the centre tends to keep the periphery dependent by draining its resources. At the same time, the positive mission of the centre is to provide services and job opportunities for the periphery, to accelerate its modernization and catching up and to act as a mediator towards the dynamizing networks. Developmental disadvantages of peripheries have sparked academic interest by asking whether and how disadvantages in power and space can be compensated for.

In order to answer this question, this paper analyses the role of the state, the central government in shaping the centre-periphery relationship. In systems that are based on centralized redistribution and subsidies, the fate of both the periphery and the centre depends on their 'designated' place, which is determined by a public planning process at best, and by personal, informal power assertion situations at worst. We have much less knowledge about whether the peripheries' own local activity can change this pre-assigned position and the disadvantages caused by peripherality, and if so, what governance conditions and public policy interventions are necessary to achieve this.

The issue is particularly topical in light of the fact that in Hungary the relationship between the central government and local governments has become particularly controversial over the past decade. Local governments are steadily losing their position and resources. It is clear that peripheral municipalities have the narrowest room for manoeuvre, as they are unable to mobilise their own resources and are far from development and power centres. While the government has announced an ambitious rural development strategy, resource-strapped municipalities are unable to act as real partners.

The theoretical part of the study draws on analyses employed by the EU-funded RELOCAL project while the empirical study relies on the first findings of an ongoing research programme funded by the National Research, Development and Innovation Office. The theoretical chapters review the main findings of different disciplines that analyse the peripheral situation and centre-periphery relations from the perspective of the power-institutional context. The empirical chapters present preliminary empirical research results of an ongoing research project. So far findings have only partially highlighted correlations between power position and development trajectories. This has drawn our attention to aspects that were previously ignored and which will influence the direction of further research. In light of data on local government elections in the county under study, it seems that voter behaviour is not necessarily determined by the 'losing' or 'winning' position of a settlement or region. There is no significant divergence from national trends: opposition-led municipalities are a few (besides the county capital), and in particular in small municipalities, multiple re-election of leaders is common. Contrary to our preliminary assumptions, the majority of respondents belonging to the local elite consider local visibility and personal qualities more important than connections with higher levels of government in spite of their perception that the majority of development funding comes from national and EU sources.

These results of course require further interpretation. It seems that people's political sensitivity is less dependent on the territorial location and the 'success' of the municipality. It is also possible that the role of information transfer, communication, political socialisation and local networks is more important than local, personal and existential circumstances.

Bevezetés

Több tudományterület felől közelíthetünk a centrum-periféria elméletekhez. A tanulmány a regionális tudományi, szociológiai megközelítésekben ritkábban elemzett aspektusra fókuszál, a periférikus, hátrányos helyzet és a közhatalmi pozíció közötti összefüggésekre. Természetesen a politikatudományban is foglalkoznak a hatalmi pozíciókat meghatározó tényezőkkel, különösen a törésvonal-elméletek alapján, a fejletlen, hanyatló, vagy éppen dinamizálódó fejlődési pálya és a hatalmi struktúrában elfoglalt hely közötti komplex összefüggések azonban kevesebb figyelmet kaptak. A hatalom központjától való távolság egyrészt az alkotmányos, közjogi berendezkedés függvénye, amennyiben a centralizált vagy decentralizált kormányzási rendszerekben a helyi érdekek érvényesítésére eltérő esélyek nyílnak. Ugyanakkor, feltételezésünk szerint, a nagyobb távolság is „áthidalható” a helyi és közvetítő szereplők aktivitásával. A centralizált és kevés szereplőt bekapcsoló kormányzási rendszerekben a perifériák aktivitásának esélyei kisebbek.

A tanulmány első fejezeteiben az elméleti kereteket tisztázzuk, rámutatva a sajátos regionális és politikatudományi összefüggések szerepére. Az elméleti fejezetek célja, hogy áttekintsék a periférikus helyzethez, illetve a centrum és periféria közötti viszonyrendszerhez közelítő különböző tudományterületek főbb megállapításait, elsősorban abból a szempontból, hogy azokban mennyire relevánsak a hatalmi, intézményi összefüggések. Ezt követően a magyar viszonyok elemzésére koncentrálnak. Először bemutatjuk a magyar önkormányzati rendszer és fejlesztéspolitika formálódását az elmúlt évtizedekben, mintegy értelmezési háttérrel adva a tanulmány következő részéhez. A tanulmány harmadik fő része egy jelenleg is zajló empirikus kutatás első eredményeit villantja fel, amelyek egyelőre inkább a kutatási kérdések és hipotézisek, semmint végleges válaszok megfogalmazására elegendőek. A kutatás eddigi eredményei még csak részlegesen alkalmasak arra, hogy rámutassanak a hatalmi pozíció és a helyi fejlődési pálya közötti összefüggésekre. Úgy véljük azonban, hogy mégis érdemes publikálni őket, mert olyan, eddig figyelmen kívül hagyott szempontokra irányították rá a figyelmünket, amelyek a további kutatások irányát is befolyásolják. A siker, amit a népesség megőrzésével, az infrastrukturális és gazdasági feltételek javulásával, illetve a fejlesztési források megszerzésével azonosítunk, nem feltétlenül kötődik a centrumhelyzethez, viszont a sikert a helyi elit aktivitása, elfogadottsága erősen befolyásolhatja. A tartósan leszakadó térségek jellemzően periférikus helyzetűek, a helyi társadalom politikai aktivitására a periférikus és hanyatló helyzet azonban nincs mozgósító hatással. Az utolsó önkormányzati választási eredmények és első empirikus tapasztalataink legalább is erre utalnak.

Elméleti keretek

A multidiszciplináris megközelítési skála

A centrum-periféria fogalompár a térben egyenlőtlen fejlődést különböző földrajzi léptékekben (világrégiók, nagyrégiók, városi és vidéki térségek stb.) megjelenítő értelmezési keret, amellyel leírható a gazdaság és a társadalom térbeli polarizálódása, kölcsönös függőségi rendszere. A centrum-periféria paradigma vagy inkább viszonyrendszer sok tudományterület témája, sokfajta fogalmi megközelítést és földrajzi léptéket fog át, és a második világháborút követően különböző hullámokban jelent meg. Áttekintése nem feladata ennek a tanulmánynak, csupán a megközelítések sokszínűségére szeretnénk utalni. Ami a területi léptéket illeti, a világ és nagy/országrégiók helyzetét, városok és környékük viszonyát egyaránt elemezték a modell segítségével. A kifejezést először a nemzetközi fejlődéstanulmányok használták a világ centrális és periférikus nagyrégióinak vizsgálatára (Prebish 1950; Wallerstein 1974). Az utóbbi évtizedekben a fogalompár, különösen a regionális gazdaságtan és az új gazdaságföldrajz különböző irányzatainak megjelenéséhez kötődve (Lengyel 2012), az országon belüli regionális polarizáció elemzésének elméleti és módszertani bázisaként is szolgál. A centrum-periféria természetesen a településtudományok, a településszociológia, településföldrajz számára is kiindulási pont, amikor a településhálózatot, a városok és falvak viszonyát, térformáló szerepét elemzik (Enyedi, Horváth 2002; Csatári 1999).

A centrum-periféria értelmezések nem csak térbeli dimenziójukban különböznek, de több tudományterület felől is közelítenek: történettudomány, közgazdaságtan, regionális tudomány, szociológia, társadalomföldrajz, hálózattudományok, politikatudomány. A sokfajta tudományos dimenzió ellenére vannak közös jellemzők. Mindegyik centrum-periféria elméletben közös, hogy a nagyon különböző léptékű és attribútumokkal rendelkező centrum és periféria kapcsolatrendszer aszimmetrikus egység, amelyben a térbeli kapcsolatok és pozíciók tagoltak, s éppen az a cél, hogy ezt a tagoltságot értelmezzék. A különböző elemzések gyakori eredménye, hogy a centrum függésben tarja a perifériát, gyakran elvonja erőforrásait. Ugyanakkor a különböző regionális tudományi munkák azt is bizonyítják, hogy a centrum fontos szolgáltatásokat, fejlődési előnyöket nyújt, tudást közvetít, modernizálja a perifériát, kapcsolatokat hoz létre a terek és szereplők közötti hálózatokban. Értelemszerűen a különböző megközelítések egyik központi eleme a földrajzi távolság szerepe, illetve a centrumot és perifériát összekötő közlekedési, kommunikációs hálózat (Lengyel, Rechnitzer 2004). A távolság, a hálózatok pontjai közötti kommunikáció annak ellenére nem veszíti el a relevanciáját, hogy a távolság a technika fejlődésével áthidalható, vagy legalábbis csökkenthetőnek tűnik.

A történeti elemzések azt mutatják, hogy a perifériák pozíciója tartós, érvényesül az útfüggőség (Myrdal 1957; Faragó 2012), a centrum-periféria relációk

többszöveges közös történelmi, kulturális gyökerekkel rendelkeznek (Zarycki 2000, 2007). Mégis dinamikus jelenségről van szó. A centrumok és perifériák hálózatában a pozíciók változhatnak, mint ahogy a földrajzi jellemzők és lokációk is. Rokkan és Urwin (1983) híres munkájukban Finnország példáján mutatják be a periférikus helyzet relatív, illetve változó természetét: két ország perifériáján jött léte, és ebből a köztes pozícióból vált centrummá, Helsinki centrummá fejlesztését pedig a Stockholmmal való verseny generálta. A térbeli viszonyrendszerek bonyolultságára utal, hogy a földrajz- és regionális tudomány leírásukra fejlett tipológiát hozott létre (Nemes Nagy 2009; Dalton 2019); vannak periférikus centrumok és centrális perifériák, félperifériák, s folytathatnánk a sort.

A centrum-periféria viszonyrendszert lokális, regionális, nemzeti és globális dimenziókban egyaránt elemzik, amelyeket átszőnek a horizontális, vertikális és többszintű kormányzási kapcsolatrendszerek (Swyngedouw 2004). A viszonyrendszereket mindig aszimmetria jellemzi. Különösen a társadalmi hálózatelméleti megközelítések hangsúlyozzák a centrumok előnyét egyrészt a perifériák magas kapcsolódási költségei, ritkább hálózati kapcsolatai miatt, másrészt mert a centrumok a hálózaton kívüli központokhoz közvetlen viszonyt építenek ki. A hálózatban a kapcsolódásokat közvetítő rendszerek támogatják, de ezek nem ellensúlyozzák a centrum halmozódó előnyeit (Persitz é.n.). A különböző hálózatokat leíró matematikai modellek egyre több jelenséget képesek értelmezni (Barabási 2003), vannak már olyan modellek, amelyek a függés mértékét is mérik (Nordlund 2018). Egyre több olyan kutatással találkozunk, amelyek a központok és perifériák kapcsolatát nem egyoldalú alávetésként, hanem kölcsönös interakciókként értelmezik (Siroky, Mueller, Hechter 2016; Harders 2015; Khün, Bernt, Colini 2017). Továbbra is általános ugyanakkor az a vélemény, hogy a globalizációval nő a távolság, a perifériák még inkább alárendelődnek a centrumoknak, egyre inkább marginalizálódnak, ami mélyíti a konfliktusokat az integrált, dinamikus városi központi térségek és a rurális, szegény perifériák között (Dalton 2019).

A centrum és periféria a politikatudományban

A periférikus helyzet szorosan összefügg a hatalmi pozícióval, ez a vélemény nem tekinthető újnak a politikatudományi szakirodalomban. Témánk szempontjából arra koncentrálunk, hogy a politikatudomány segít-e megérteni a hatalomban elfoglalt hely és a gazdasági, fejlesztési, forráselosztási, társadalmi hátrányok közötti kapcsolatot. Lipset és Rokkan (1967) törésvonal-elmélete foglalkozik a centrum és periféria közötti aszimmetrikus hatalmi viszonyokkal, de elsősorban a pártrendszerek formálódása szempontjából. Rokkan későbbi munkáiban is központi helyet kap ez a történelmi metafora (McKenzie 1977). A történelemben ágyazott politikai, társadalmi, gazdasági viszonyok kölcsönhatását elemezve jut arra a megállapításra, hogy noha a perifériák részt vesznek az állami képviselői és adminisztratív intézményekben, a közhatalomban, de a külső erőforrásoktól való

távolság okán tényleges hatalmat nem birtokolnak. Rokkan és Urwin (1982) centrumnak azt a privilegizált helyet tartja, ahol a gazdasági, kulturális stb. javak és a hatalom birtokosai a leggyakrabban találkoznak. A centrum dominanciája egyszerre politikai, gazdasági és kulturális. Ezzel szemben a perifériák egy vagy több centrumtól függenek, legfeljebb saját erőforrásaikat kontrollálják, kiszolgáltatottabbak a piaci fluktuációknak, kevésbé járulnak hozzá a javak áramlásához, kapcsolatrendszerük ritka, kultúrájuk pedig parokiális a szerzők szerint. Minél alacsonyabb szinten áll a periféria a hierarchiában, és minél távolabb helyezkedik el a központoktól, annál kevesebb hatalma van. A rokkani törésvonal-elmélet mások munkásságában is megjelenik. A centrum-periféria irodalom újabb áramlatai szerint a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségek nem kizárólag objektív gazdasági, természeti, földrajzi adottságok mentén alakulnak ki, hanem a társadalmi diskurzusok nyomán, politikai mezőben konstruálódnak (Róna 2008; Khün 2015; Nilsson, Lundgren 2018).

Más szerzők a társadalmi osztályok közötti törésvonal szerepét emelik ki a centrum-periféria törésvonal kialakulásában (Dalton 2019). A centrum-periféria viszonyt gyakran az egységes nemzetállami és az etnikai, nemzeti kisebbségi régiók mobilizálása felől értelmezik. Rokkan és Valen (1962) elemzése a választási részvétel, a párttagság és a jelöltállítás történeti elemzésével mutatják ki a központi, az urbánus és a periférikus térségek politikai attitűdjében jellemző különbségeket. Általánosságban a rurális perifériák politikai kulturális sajátosságának tekintik a paternalizmust, a klientalista kötelekeket (Brinkerhoff, Goldsmith 2004).

A helyi hatalom politikatudományi elemzésében két angolszász iskola játszik meghatározó szerepet: a Hunter és Dahl nevéhez kötődő ún. közösségi hatalom iskola (Pálné Kovács 1990), és az először Stone által leírt, majd sok vitát kiváltó városi rezsimek elmélete (Stone 1995). Ezek a kutatások, illetve iskolák azonban elhanyagolták az ökológiai dimenziót, a kormányzati kontextusban a centrum-periféria viszonyrendszert, mint ahogy azzal sem foglalkoztak, hogy a helyi hatalmi elitek hogyan ágyazódnak be a hatalom nemzeti, országos szerkezetébe, éppen azért, mert a helyi hatalom akkoriban lényegesen kisebb mértékben függött a vertikális viszonyrendszerektől. E viszonyrendszerek fontosságát inkább a kontinentális Európában elinduló helyihatalom-kutatások hangsúlyozták (Pálné Kovács 1990).

A centrum-periféria jelenség politikatudományi megközelítésében a periferizálódás alapvető magyarázata a hatalomnélküliség, a központtól való függőség. Ezt az uralkodó nézetet törekszik meghaladni, illetve konkrét helyek sajátosságai alapján árnyalni egy közelmúltbeli kutatás, amelyik kelet-német városok helyi hatalmi viszonyait elemezte (Kühn, Bernt, Colini 2017). A szerzők használják ugyan a korábbi helyipolitika-kutatási paradigmákat, de ötvözik és kiegészítik azokat a hatalmi környezeti elemekkel, a helyi hatalmat belehelyezve a kormányzás többszintű rendszerébe. A kutatók eredményei arra utalnak, hogy a hatalomnélküliség és a periferizálódás nem szükségszerűen járnak együtt. A periféria

tényleges aktivitása, kapacitásai mérsékelhetik a periférikus helyzet okozta hátrányokat (lásd még e számban Németh, Fritsch 2021). Stone (1995) is hasonló logikát követett, amikor a „power to” kifejezéssel írta le azt az összefüggést, hogy a helyi hatalmi elithez tartozás nem feltétlenül a közhatalomra épül, hanem azokra az erőforrásokra, aktivitásokra, amelyekkel a helyi közös célok megvalósíthatók. A német kutatók ezt a tételt azzal a megfigyeléssel támasztják alá, hogy a hatalmi szerkezetben kijelölt periférikus hely módosulhat az érintett helyi közösség erőfeszítései nyomán. A hatalmi pozíció térbeli meghatározottságát tehát egyre inkább dinamikus jelenségként értelmezik, kölcsönös összefüggést feltételezve a hatalmi pozíció és a fejlődési pálya között. Cochrane (2019) kutatása is azt mutatja be, hogy egy metropolisz külvárosában lezajlott nagyberuházás hogyan változtatta meg a periféria pozícióját és egyben a helyi hatalmi elit összetételét, alátámasztva azt a véleményt, hogy a terek és az elitek pozíciója nem örök.

Természetesen éppen a helyi adottságokra irányuló nagyobb figyelem igazolja, hogy a külső erőforrásoktól való függés különböző hatást gyakorolhat a helyi kormányzás és a helyi társadalom szerkezetére. A különböző szereplők és az egyes kormányzási szintek eltérően hatnak a helyi rezsimekre, a helyi kormányzás alakulására, az innováció befogadására. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a szereplők köre nagymértékben függ a hatalom makroszerkezetétől és modelljétől. A centralizált, államközpontú országokban a partnerségeket a közhatalmi (nem közszereplők) uralják, míg a kevésbé etatista kormányzatokban a partnerségek sokrétűbbek (Keating 2014). A közhatalmi szereplők által mozgatott közösségi részvételt, az ún. partnerségi modelleket elemző kutatások szerint gyakran előfordul, hogy a helyi közösségek a margón maradnak, mert ugyan a tárgyalóasztalnál ülnek, de nem képesek az ügyeket érdemben, a saját érdekeik mentén befolyásolni, így tehát „periférikus résztvevők” maradnak (Taylor 2000; Adshead 2014). Stone (1995) elsődlegesen városokra alkalmazott fejlesztési rezsim modellje szerint a hatalmi pozíciókat megalapozó erőforrások birtokosai nem mindig közhatalmi és nem is mindig helyi szereplők. A helyi kormányzat befolyásos, erős pozícióit nem mindig a helyi lakosok birtokolják, éppen azért, mert az erőforrások feletti pozíciók különbözhetnek. A szuburbán, illetve vidéki települések gyakran „csatlós” szerepbe kényszerülnek, közhatalmi politikai autonómiájuk is korlátozott, amennyiben a gazdasági, döntési központok, a föld és a tudás birtokosai nem helyi lakosok. Stone (1995) modelljét azért is vitatták, mert ezt a jelenséget nem tekintette antidemokratikusnak, pontosabban, a városok fejlődése szempontjából inkább szükségesnek tartotta.

Kérdés tehát, hogy a helyi hatalom birtoklásának aszimmetrikus modellje mellett érvényesülhet-e a helyi érdek, fejlődhet-e egy település, térség? Fejletlen és nagy regionális, illetve centrum-periféria különbségekkel jellemezhető országban, ahol a forrásokért folytatott küzdelem platformja szinte kizárólag a központosított állami elosztás, a kérdésre adott válasz jelentősen különbözhet azoktól, ahol az erőforrások diverzifikáltabbak. Nem hagyható figyelmen kívül a külső

kormányzási környezet teljes vertikuma sem, amelyik célzott beavatkozások mentén kívánja befolyásolni a helyi szintű kormányzást és fejlődést. A helyi hatalom, részben külső meghatározottsága okán, olyan többszintű kormányzási rendszer függvénye, amelyben ugyan változhat az elfoglalt pozíció, de az esélyek, viszonyrendszerek, a helyi szereplők mozgástere, kiválasztódása elsősorban hatalmi törvényszerűségeket mutat. Feltételezésünk szerint a centralizált rendszerekben a vertikális függés sokkal erőteljesebb, mint a közösségi érdekek által mozgott helyi politikai aréna. Ezért értékelődik fel a helyi és központi szintek között közvetítő szintek, formális és informális csatornák szerepe.

Regionális tudományi, fejlesztéspolitikai összefüggések

A centrum-periféria modell, mint említettük, a regionális gazdaságtani iskolák fókuszába került (Nemes Nagy 2009; Faragó 2012), illetve a rokon tematikájú város- és vidékszociológia számára vált iskolateremtő elméleti keretté (Enyedi, Horváth 2002; Kovács 2012). A különböző elméletek közös sajátja, hogy a teret nem tekintik passzívnak. Nem csak a városi központok, de a perifériák fejlődési pályáját is hosszú ideig a neoliberais, versenyközpontú szemlélet határozta meg, amelyben kiegészítő jelleggel kapott helyet a szolidaritás szempontja. Az állami újraelosztás, az általános társadalmi szolidaritást megcélzó központi, makroszemléletű társadalompolitika mellett érvényesül egy regionalista felfogás is, amely szerint az egyes térségek nem feltétlenül áldozatai az egyenlőtlen területi fejlődésnek, mert aktív szereplőkké válhatnak a területi folyamatok formálásában, befolyásolásában (Cochrane 2011).

Faragó László a centrum-periféria megosztottságot a fejlesztéspolitika kontextusába helyezi. Az új gazdaságföldrajz, különösen Krugman elméletéből kiindulva, rámutat arra, hogy a központok agglomerációs, méretgazdaságossági előnye nem vitatható, ráadásul a területi koncentrációban gyakran jellemző az útfüggőség is. Azonban az egycentrumú, polarizált térbeli alakzatok, a Barabási nyomán skálafüggetlennek tekinthető hálózatok sebezhetőek, amit a területpolitikának ellensúlyoznia kell (Faragó 2012). A különböző közgazdasági és regionális gazdaságtani növekedésméletek áttekintése alapján Lengyel Imre pedig azt hangsúlyozza, hogy a tér nem csupán elszenvedője a gazdasági, társadalmi folyamatoknak, hanem az „aktív” tér endogén erőforrásaival formálja a pozícióit, a „helyi társadalom beeshet saját sorsának alakulásába” (Lengyel 2012, 66.).

Az állami támogatásokra épülő fejlesztéspolitika gyakran nem hoz tartós sikereket, különösen azokban a térségekben, amelyeket elkerültek a külső tőkebefektetések. Ezért fontos a külső forrásoktól jelentős mértékben függő periférikus térségekben a fejlődés belső és a külső erőforrásainak aránya, a helyi képesség a külső források bevonására. Nemes Nagy József elemzése (1993) kimutatta, hogy az egyes egyenlőtlenségtípusok (gazdaság, jövedelem, infrastruktúra) más és más

térbeli alakzatokat mutatnak, ami azt jelenti, hogy azok nem csak a centrum-periféria viszonyában, hanem regionális, lokális dimenziókban is jelentkeznek.

Amartya Sen (2003) elmélete nyomán a fejlődés és fejlesztés olyan értelmezése nyert teret, amely a hangsúlyt a verseny helyett az emberi képességekre helyezi. Kutatások igazolják, hogy a helyi gazdaságfejlesztés társadalmi, közösségi változata érzékeny a kisebb közösségek, a vidéki perifériák problémáira (Bajmócy, Gébert, Málovics 2017). A képességek előtérbe helyezésének szükségességét az a felismerés támasztotta alá, hogy az uniformizált, univerzálisnak tekintett célok és prioritások nem bizonyulnak mindenütt érvényesnek és működőképesnek (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011). A lokalitás, a földrajzi helyhez kötött, ún. endogén erőforrások és a helyi tudás az öfenntartó képességen túl néha a regionális versenyképesség erősödését is eredményezheti.

Hazai és nemzetközi kutatások ugyanakkor azt is igazolják, hogy a konkrét fejlesztési projektek szintjén gyakran nem sikerül az endogén erőforrások tartós mozgósítása, éppen ezért kiemelt jelentősége van a hálózatoknak, különösen a hálózatokon belül elfoglalt pozícióknak (Póla, Chevalier, Maurel 2015; Kovách 2012; Torre, Traversac 2011). A hálózatokban megtestesülő társadalmi töké bázisán ugyanis a lokalitások belső erőforrásokat tudnak felszabadítani.

A perifériák fenntartható fejlődése azonban nem következik be külső erőforrások nélkül, amelyek mértéke a nemzeti és az európai uniós fejlesztési prioritásoktól, elosztási stratégiáktól függ. Az Európai Unió kohéziós politikája elvileg a perifériák felzárkózását szolgálja, ám a perifériák értelmezése sokrétű, relatív, egyszerre követ földrajzi, térbeli, illetve fejlesztéspolitikai szempontokat. Az uniós narratívában a periféria fogalmába beletartozik a nagyrégiós lépték (Kelet-Európa vagy a Mediterrán régió) is, de támogatást igényelnek a távoli, ritkán lakott, a vidéki (hegyvidéki) térségek, a belső perifériák és a fejletlenebb tagállamok, az ún. kohéziós országok szinte teljes területe.

Éppen a fejletlenebb tagállamok uniós felzárkózásának célja rendezi át az országokon belüli regionális prioritásokat a városok, a centrumok javára. A jelentős regionális különbségek csökkentése a városi centrumok koncentrált fejlesztésével gyorsítható fel, ezért a vidéki, periférikus térségekbe kevesebb külső erőforrás jut, amit nem ellensúlyoz a nemzeti szintű, jellemzően versenyképességi ambíciókat tápláló fejlesztéspolitika. A hivatalos fejlesztési kánon ugyan a dinamikus városok és fejletlenebb térségük együttes fejlesztését szorgalmazza, szinergiákat feltételez, a valóságban ez ritkán érvényesül. A döntően helyi, csekély erőforrásokra épülő, az öfenntartást, a pusztát túlélést szolgáló „fejlesztési” modell ezért sok periférikus település, térség számára az egyetlen opció. A centrum kontrollálja a gazdasági, hatalmi, kommunikációs hálózatok többségét, a távoli perifériák kapcsolódási költségei pedig magasak. A földrajzi elhelyezkedés, a megközelíthetőség pozicionáló tényező, de nem egységes mértékben jelent előnyt vagy hátrányt. A periférikus helyzet nagyon gyakran összekapcsolódik a gazdasági fejletlenséggel, ezért a külső fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás feltételei lesznek meghatározóak.

Nem csak az adott ország gazdaságpolitikai, jövedelemelosztási, uralkodó gazdaságfejlesztési stratégiája, hanem az állami kormányzati hagyományok, illetve az önkormányzatok kormányzati rendszerben elfoglalt helye is determinálják a helyi kormányzatok céljait, eszközeit, a szereplők mozgásterét, kapcsolatrendszerét és befolyását a forráselosztásra (Page 1991). A helyi önkormányzatok ténylegesen, közvetlen gazdaságfejlesztési aktivitása, hatása döntő mértékben az adott térség, település belső gazdasági, humán stb. erőforrásainak függvénye, de nem elhanyagolható, hogy az adott önkormányzat mennyire sikeres a külső fejlesztési források megszerzésében. Ha azt is számításba vesszük, hogy többnyire a közszektort érintik a helyi fejlesztési projektek, amelyeket jellemzően kormányzati és uniós közpénzekből finanszíroznak, akkor még inkább felértékelődik az önkormányzatok aktivitása. Az aszimmetrikus térbeli hatalmi viszonyrendszer rányomja a bélyegét a térségek, helyek fejlesztéspolitikájának sikerességére. A mezőgazdaságra, a helyi erőforrásokra épülő diverzifikált gazdaság és településfejlesztés szempontjainak érvényesülése nagymértékben függ a döntéshozatalban résztvevők érdekérvényesítő képességétől, helyi mozgósító erejétől. De a centralizált kormányzati rendszerben kicsi az esélye ennek a pozitív, rásegítő hatásnak. A helyi önkormányzatok csak akkor képesek a helyi gazdaságfejlesztésben hatékony szereplővé válni, ha megfelelő erőforrásokkal és mozgástérrel rendelkeznek. Ha viszont a periférián mind a közjogi felhatalmazás és eszközrendszer, mind a helyi gazdasági és humán erőforrások hiányoznak, akkor a stagnálás, hanyatlás szükségszerűen következik be. Az uniós kohéziós források kelet-európai felhasználásának elemzése arra utal, hogy a regionális különbségek növekedése szorosan összefügg a forráselosztás centralizált rendszerével (Loewen 2018). A saját helyi önkormányzati fejlesztési eszközök és források hiányában nincs lehetőség a pályázatok között a saját prioritások szerint szelektálni, az a pályázat (önkormányzat) jut forráshoz, amelyik követi a központi fejlesztési célokat (Balogh 2015; Somlyódy Pfiel 2020).

Decentralizált kormányzati rendszerben minden „hely” és „térség”, amelyik önkormányzati státusszal rendelkezik, felhatalmazást és eszközöket kap az ügyei intézésére, a saját igényei és lehetőségei szerint. A felhatalmazás azonban nem korlátlan, az egyes helyek és térségek önellátásra törekvő és gyakran „egoista” kormányzását ellensúlyozza a kormányzatok szabályozó, integráló, koordináló és forrás-újraelosztó szerepe. Ez a centralizációt és decentralizációt egyaránt tartalmazó kormányzati modell elvileg kedvezhet is a perifériáknak, hiszen ellensúlyozhatja a térben egyenlőtlen fejlettséget és érdekérvényesítési pozíciókat. A decentralizáció növelheti a térbeli egyenlőtlenségeket, ronthatja a közszolgáltatások minőségét, növelheti a korrupció kockázatát stb., ugyanakkor a decentralizáció politikai és hatékonysági előnyei is nyilvánvalóak (Pálné Kovács 2014; Ladner et al. 2019). A decentralizált fejlesztéspolitika nélkülözhetetlen, ha mozgósítani kell a helyi erőforrásokat és növelni a forráselosztás és -felhasználás hatékonyságát.

Centrum-periféria pozíciók a magyar kormányzati és fejlesztéspolitikai rendszerben

A magyar önkormányzati modell eredetileg, az 1990-es törvényi szabályozás szerint, látszólag széles felhatalmazást adott, érvényesítve a szubszidiaritás elvét. A felhatalmazás azonban nem párosult a szükséges eszközök, források tényleges biztosításával, a hiány pedig kitermelte a decentralizációval ellentétes centralizációs mechanizmusokat. Magyarországon a helyi önkormányzatok évtizedekig a településekre érkező különböző állami és uniós támogatások közvetlen kedvezményezettjei voltak, ami elvileg lehetővé tette a periféria igényeinek érvényesülését. Ennek az elosztási modellnek a hátterében nem csak fejlesztéspolitikai megfontolások álltak, hanem az a tény is, hogy az önkormányzatiság jelentős politikai értéket jelentett, vagy legalábbis, az önkormányzatok fontosságát senki nem vitatta. Az önkormányzatiság magas politikai értéke viszont nagyon ellentmondásos fejlesztéspolitikai döntéshozatali modellben érvényesült (Pálné Kovács 2014, 2016, 2019). A területfejlesztésről szóló törvény nyomán az EU kohéziós politikájával harmonizáló rendszer épült ki, de a csatlakozást követő évtized már erőteljes visszarendeződést hozott. Az uniós fejlesztési források elosztásának pályázati rendszere ugyan az önkormányzatok kezdeményezésére, prioritásaira, eszközrendszerére épült, de a forráselosztási intézményrendszer centralizáltsága kényszerpályára terelte a helyi fejlesztéseket az uniós csatlakozás óta. Egyre határozottabban látszik az a tendencia is, hogy a fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés feltétele a jó, de legalábbis semleges kormányzati politikai kapcsolat és pártkötődés (Pálné Kovács 2019).

A 2011-es önkormányzati reform alapvetően rendezte át az önkormányzati pozíciókat. A helyi autonómiákat mérő rangsorban az utolsó helyezettek (Bulgária, Románia) közé kerülve, kis esély mutatkozik a decentralizáció irányába való kimosdulásra (Ladner et al. 2019, 346.). A kistelepülések, a perifériák a változásokkal különösen sokat veszítettek. Bár az új önkormányzati törvény nem számolta fel a kistelepülési önkormányzatokat, ami viszont náluk maradt, azt a közjogi státuszon túl nehéz önkormányzásnak nevezni. A kistelepülésekről nem csak a közszolgáltatások, például az iskolák fenntartásának joga került el, hanem további, a települések működtetéséhez nélkülözhetetlen szervezeti kapacitások is. A polgármesteri hivatalok számának drasztikus csökkentése a hatósági igazgatást kívánta racionalizálni, de ennek ára a helyi vezetők, képviselők munkájának segítéséhez, a helyi politikai, képviseleti és fejlesztési feladatokhoz szükséges kapacitások elvesztése. A korlátozott adminisztratív és szolgáltatási kapacitások pótlására szolgáló önkormányzati társulási rendszer következtlenül épült ki. Bizonyos közszolgáltatási területeken (pl. műszaki infrastruktúra, szociális ellátás) előírt szakmai standardok és pénzügyi feltételek ugyan óhatatlanul kijelölték az együttműködés földrajzi léptékét, de például a helyi gazdaságfejlesztés terén az önkormányzatok magukra maradtak. A korábbi évtizedekben létrehozott kisté-

ségi társulások a pénzügyi támogatások elmaradása nyomán zömében szétestek, a helyi erőforrásokon alapuló vidékfejlesztési projekteket tervező, bonyolító LEADER akciócsoportok egzisztenciája, fejlesztési döntéseket befolyásoló szerepe megrendült (Finta 2020). Az újonnan létrehozott járások csak léptékükben, határaitokban hasonlítanak a korábbi térségi önkormányzati együttműködésekre. A járások mint a megyei kormányhivataloknak alárendelt államigazgatási egységek nem az önkormányzatok segítésére, hanem a központi kormányzati intézkedések helyi végrehajtására szolgálnak. A városok, a centrumok önkormányzatai elvileg természetes szövetségesei a környéküknek, de nálunk a gyakorlatban mégsem jellemző az együttműködés, formalizált konzultáció, az intézményes formába terelt közös feladatellátás éppúgy nem létezik, mint a hajlandóság az együttműködésre (Somlyódyne Pfeil 2019, 2020).

A különböző önkormányzati modellek, egyrészt az együttműködés intézményesítésével, másrészt a középszintű, területi önkormányzatok szerepvállalásán keresztül, eltérő módon igyekeznek kezelni a város és környéke, a centrum és periféria viszonyrendszerét. A középszint (járás, megye, régió stb.) a centrum és a periféria közötti együttműködés katalizátora vagy komplementere lehet. Vannak olyan területi kormányzási modellek, ahol a régiók, a megyék központjai, illetve székhelyvárosai speciális státuszt birtokolnak, vagy a városias térségek akár a vidékies térségek önkormányzataitól elkülönülve, párhuzamosan töltik be a középszint szerepét. A különböző megoldások nem mindig sikeresek, nem is stabilak, ami jól tükrözi azt a dilemmát, hogy a centrum és periféria közötti tényleges hatalmi, gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségeket nehéz a közigazgatás-szervezés eszközeivel kezelni úgy, hogy egyszerre érvényesüljön az egyenlőség és a közpolitikai hatékonyság szempontja, és hogy az érintett városi önkormányzati politikusok erőfölényük birtokában is képesek legyenek partnerként együttműködni a környékükkel. Noha az urbanizációval, a gazdasági, társadalmi, kommunikációs tér hálózatokba fonódásával a hagyományos középszintű kormányzati, önkormányzati egységek földrajzi határai szimbolikussá válnak, mégsem váltotta fel ezeket új, a várost és környékét, az agglomerációkat követő közigazgatási konfiguráció.

A hagyományos középszintű önkormányzat különösen fontos szerepet játszik a kevésbé urbanizált, vidékies, periférikus térségekben. A magyar területi kormányzati rendszerben azonban a megyék iránti szükséglet és a ténylegesen betöltött szerepkör között óriási a különbség. 1990-ben éppen a helyi önkormányzatok autonómiájának védelmében szorították a megyei önkormányzatokat a hatalom perifériájára. Különösen a megyei jogú városok és a megyei önkormányzatok politikai és közszolgáltatási elszigetelése volt káros, a természetes rivalizálást tovább generálta a párhuzamosság fenntartása egyes közszolgáltatások esetében, és az a tény, hogy a megyei önkormányzatok nem kaptak koordinációs felhatalmazást és eszközöket a megye egészének kormányzásában. A megyék legyengítésének vesztesei elsősorban azok a vidéki kistelepülések voltak, amelyek nem kaphattak erősebb érdekképviseletet, szakmai segítséget, nem integrálód-

hattak egy megyei léptékű fejlesztéspolitikai rendszerbe. A megyei önkormányzatok alternatívájaként létrehozott kistérségi társulások, illetve a megyei és regionális fejlesztési tanácsok nem bizonyultak tartós és hatékony fejlesztéspolitikai intézményeknek, és különösen nem a centrumok és a perifériák közötti együttműködés kereteinek (Pálné Kovács 2019).

A 2011-es önkormányzati törvény, illetve a 2014-2020 közötti uniós programozási ciklus hazai intézményi rendje látszólag változást hozott a megyei önkormányzatok megítélésében, hiszen a területfejlesztési politikában korábban elvitatott hatásköröket, pontosabban feladatokat kaptak. Ugyanakkor a megyei önkormányzatoknak meg kellett válniuk korábbi közszolgáltatási és egyéb feladataiktól és intézményeiktől, forrásaik, humán kapacitásaik túlnyomó többségétől annak a masszív államosítási és centralizációs reformsorozatnak a folyamatában, ami a teljes magyar önkormányzati rendszert szinte teljesen kiszorította a közhatalom gyakorlásából. A megyei önkormányzatoknak adott fejlesztéspolitikai szerepkör nem bizonyult alkalmasnak sem arra, hogy betöltsenek közvetítő funkciókat a periféria és a centrum között, sem pedig arra, hogy segítsék a kisebb, saját erőforrásokkal és szervező kapacitással alig rendelkező önkormányzatokat, településeket. A megyei önkormányzatok vákuumba kerültek. Sem felfelé, sem lefelé, sem horizontálisan nem képesek önálló partnerként aktivitást kifejteni. A forráselosztásban nem birtokolnak tényleges döntéshozói hatáskört, legfeljebb asszisztálnak a központi kormányzati tervezés és forrásallokáció folyamatában (Pálné Kovács 2019; Somlyódyné Pfeil 2020).

Az elmúlt évtizedek területi kormányzásának rövid áttekintése alapján sem túlzás azt állítani, hogy a kezdeti politikai szándékok ellenére, a területi kormányzási rendszer elveszítette annak lehetőségét, hogy a perifériák felzárkóztatását szolgálja, nincsenek olyan politikai, hatalmi erőforrások, amelyek az érdekérvényesítés szolgálatába állhatnának. A központi kormányzat és a pártpolitikai elit természetesen rendelkezik felhatalmazással és forrásokkal ahhoz, hogy az egyenlőtlenségeket kezelje, kordában tartsa, vagy éppen csökkentse. Viszont erre a misszióra a periféria hatalma nem tudja rákényszeríteni. A centralizált döntéshozatali rendszer pedig nem is alkalmas helyben hatékonynak, fenntarthatónak bizonyuló fejlesztéspolitikára. A döntően közhatalommal és egyoldalú döntésekkel operáló paternalista forráselosztási modellnek, amelyik nem számol a partnerekkel, azok tudásával, erőforrásaival, kevés esélye van a sikerre. Sőt, eleve könnyen válik a perifériákkal szemben az erősebb központoknak és fejlesztési szereplőknek kedvező preferenciák érvényesítőjévé. Ezért feltételezzük azt, hogy a hazai centralizált politikai, közjogi és fejlesztéspolitikai kormányzás nem kedvez a perifériáknak. A fejlődő központok, s még a központi funkcióval nem rendelkező kisebb városok is képesek lehetnek ugyan szigetszerű sikerre, viszont nem igazán látnak el perifériáik irányába modernizáló, ellátó szerepet. Összességében tehát nincs olyan földrajzi központi szerepkör vagy intézményi szereplő, amelynek az lenne a rendeltetése, hogy a térbeli egyenlőtlenségeket kezelje, csökkentse.

Első kutatási eredményeink a centrum és periféria értelmezéséhez

A korábbi fejezetekben kifejtett elméleti és a hazai szabályozási, intézményi alapok azt a feltételezést támogatják, hogy a térbeli centrumok általában birtokolják, koncentrálnak a hatalmi, politikai, gazdasági és társadalmi erőforrásokat, amit centralizált kormányzati környezetben nehéz ellensúlyozni. A periféria nem képes a centrum nélkül működni, s minél kevesebb funkció gyakorolható helyben, annál inkább periférikus, függő helyzetű a település, térség.

2020-ban egy NKFIH projekt keretében arra vállalkoztunk, hogy egy konkrét térség centrum-periféria viszonyainak elemzése alapján mutassunk rá a fejlődés és fejlesztés kormányzati, hatalmi összefüggéseire, támaszkodva a Dunántúli Tudományos Intézetben erről a térségről évtizedek óta folyó kutatások eredményeire is.

Baranya megye periférikus térség, nem csak földrajzi értelemben, a dinamikus országos centrumoktól való távolságát, hanem fejlődési pályáját, gazdasági, társadalmi fejlettségi kondícióit tekintve is. Településhálózata markáns centrum-periféria struktúrával jellemezhető, tradicionálisan leszakadt aprófalvas térségekkel, középvárosok hiányával, regionális centrumambíciókat tápláló, de tulajdonképpen hanyatló, zsugorodó megyeszékhely nagyvárossal. Ugyanakkor van dinamikus térsége is, virágzó kisvárosai, rácsafolva a periféria statikus, determinista felfogására.

Eddigi eredményeink kezdetinek tekinthetők, inkább megalapozásul szolgálnak a kvalitatív módszereket alkalmazó, jelenleg is zajló kutatási szakaszhoz. A továbbiakban az önkormányzati választási eredményekből emelünk ki néhány jellemzőt, amelyek a hivatalos választási adatokból kinyerhetők, majd a kérdőíves felmérés bizonyos elemeit mutatjuk be. A kutatás részeként a megye fejlődési pályájának történeti szempontú elemzésére (Hajdú 2021), valamint a megyei tervezési dokumentumok vizsgálatára is sor került (Pámer 2021). Jelenleg folyamatban van az interjú vizsgálat a kiválasztott települési kör elitje és a megye fejlesztéspolitikájában érintett vezetők, szakemberek körében, amelyik épít a korábbi eredményekre és igyekszik azokat értelmezni.

A baranyai önkormányzati választási eredmények centrum-periféria nézőpontból

A 2019. évi önkormányzati választási eredmények elemzését azért tartottuk fontosnak, mert egyrészt azt feltételeztük, hogy a választási magatartás ismerete segít a helyi hatalmi viszonyokról, kapcsolatrendszerekről kérdőíves felméréssel nyert vélemények megértéséhez, másrészt hogy sikerül a helyi politikusi kör néhány jellemzőjéről is ismereteket szerezni. Az alábbiakban csak néhány relevánsnak tartott jellemzőt emelünk ki, amelyek a hivatalos adatokra korlátozódnak, megjegyezve, hogy ezek csak elnagyolt kép felvázolására alkalmasak. Az eredmények képet adhatnak arról, hogy a közvetlen politikai legitimitációval és hatalommal

rendelkező elitnek milyen a viszonya a makro/központi hatalmi/párt arénához, illetve, hogy politikai döntéseikben, választási magatartásukban milyen szerepet játszik a választók elégedettsége vagy elégedetlensége a helyi életkörülményekkel.

Baranya, mint aprófalvas megye, valamivel magasabb részvételi adatokat mutat az országos átlagnál: éppen a legkisebb, legegényebb településeken 90% feletti, míg a városok alacsony részvételi arányt mutatnak, a megyeszékhely például 43%, bár ez magasabb, mint 2014-ben volt (34,3%) (1. táblázat). A választási részvétel különbségeit nem lehet egy-két tényezőre visszavezetni, mindenestre a magas részvétel nem feltétlenül nagyobb politikai tudatosságot vagy elégedettséget jelez. Az interjúk során törekszünk arra, hogy a helyi társadalom politikai attitűdjének alakulását árnyaltabban értelmezzük, beleértve a helyi vezetés befolyásának megítélését is, azt feltételezve, hogy a magasabb választási részvétel még nem eredményez intenzív helyi támogatást, közéletet, hiszen akár a hatalommal való paternalista viszony lenyomata is lehet.

1. táblázat: Választási részvételi arányok településméret és jogállás szerint (súlyozott átlagok)
Election turnout according to the size and legal status of settlements (weighted mean)

	Baranya (%)	Ország (%)
1 000 fő alatt	62,40	60,20
1 000-10 000 fő között	52,00	49,20
10 000 fő felett	43,20	44,90
Községekben	58,80	52,50
Városokban	44,70	46,90
Összesen	49,63	48,58

Forrás: választás.hu alapján saját szerkesztés

Nyilván az elaprózott településszerkezettel függ össze, hogy az országos átlagnál mintegy 10%-kal magasabb a független polgármesterjelöltek száma, ahogy a megválasztottak között is magasabb a függetlenek aránya (88,4%). A polgármesterek közül legfeljebb egy tucatnyi kötődik a kormánypártokhoz a viszonylag nagyobb településeken, míg egyetlen településen választottak ellenzéki párt által indított polgármestert, és Pécsen is csak az ellenzék választási koalíciójának sikerült polgármesteri pozíciót megszereznie.

Ha azt nézzük meg, hogy van-e verseny az önkormányzati pozíciókért, akkor lényegesen kisebb aktivitást találunk, bár ez a jelenség nem tér el az országos átlagtól. A települések mintegy 30%-ában csupán egyetlen jelölt volt, 35%-ban kettő, 33%-ban 3-5 között. A jelöltekre leadott szavazatok közötti különbségek az országos átlaghoz képest viszonylag nagyok, különösen a nagyobb településeken. A kistelepüléseken a győztes polgármester átlagosan a szavazatok 70%-át birtokolja.

A politikai verseny szempontjából különösen értékes információ az újraválasztott polgármesterek aránya. A baranyai eredmények nem térnek el jelentősen az országos átlagtól, mindenestre a kistelepüléseken meglehetősen magas a többszörösen újraválasztottak aránya. Több mint tíz éve hivatalban van a polgár-

mesterek 27%-a, és 5% (15 települést jelent) azoknak a polgármestereknek az aránya, akiket 1994 óta minden ciklusban újraválasztottak. Megjegyezzük, a mi felmérésünk szerint a kistelepüléseken a polgármesterek szerepét kevésbé magasán értékelik, míg például az országgyűlési képviselőknek jelentős szerepet tulajdonítanak, ami arra utal, hogy a polgármesterek újraválasztása nem feltétlenül a velük való elégedettségnek köszönhető. A képviselőtestületek összetételében hasonló „állandósági” arányok vannak a megyében az országoshoz képest. Baranyában a középvárosok nagyobb állandóságot mutatnak, viszont a megyeszékhely turbulensebb helyi politikai viszonyok között működik, a képviselőtestület összetételében nagyobb a változások gyakorisága.

A baranyai városok egyéni képviselőjelöltjei az országos átlagnál magasabb arányban kötődnek civil szervezethez, viszont lényegesen kisebb az ellenzéki pártjelöltek, illetve civil listán (6,9-24,5%) megválasztott képviselők aránya, tehát a megválasztott önkormányzati képviselők kevésbé kötődnek ellenzéki párthoz.

Ami a megyei önkormányzati választási eredményeket illeti, az utolsó három megyei önkormányzati választást teljes kormánypárti fölény jellemezte – valamennyi megyei közgyűlésben a kormánypárti képviselők kerültek abszolút többségbe –, de az utolsó, a 2019-es választás hozta a legmagasabb arányban a FIDESZ-KDNP lista győzelmét. A megyei választás települési sajátosságait időben is követhetjük a 2. táblázatban, amelyik pontos képet mutat a nagyobb városok nélküli vidék elmúlt évtizedet jellemző, nem különösebben ingadozó pártpreferenciájáról.

2. táblázat: Megyei listás választási eredmények a korábbi megyei választásokkal összehasonlítva
Election results of county lists compared to former county election results

	Baranya (%)			Ország (%)		
	2010	2014	2019	2010	2014	2019
Települések aránya, ahol nem a FIDESZ nyert	3,0	2,3	0,0	2,4	3,2	1,4
Települések aránya, ahol a FIDESZ csekély előnnyel nyert (relatív szavazatkülönbség <50%)	5,0	8,3	1,3	6,6	10,3	4,4
Települések aránya, ahol a FIDESZ többszörös előnnyel nyert (relatív szavazatkülönbség >100%)	79,7	72,7	95,0	79,1	69,9	87,1

Forrás: választás.hu alapján saját szerkesztés

Összességében a megye a választási magatartást illetően meglehetősen „passzív és békés”, a választott politikusok túlnyomó többsége független vagy kormánypárti. A választási adatokból kiemelhetők bizonyos sajátosságok, amelyek jórészt a megye polarizált településszerkezetéből következnek. A falvakat, sőt a kisebb városokat is állandóság, passzivitás, a pártoktól való távolságtartás

jellemzi, csak a városok egy részében érzékelhető valamivel nagyobb verseny. Ennek ellenére a megye önkormányzati politikusai és választói a választási adatok alapján nem mutatnak olyan, az országotól jelentősen eltérő sajátosságokat (Kákai 2015, 2019), amelyek a politika oldaláról meghatározó magyarázatként szolgálnának a helyi politika és a fejlesztéspolitikai esélyek értékeléséhez. Mindenesetre a verseny vagy politikai konfrontáció hiánya arra utal, hogy a választók szavazatukat nem kötik össze közvetlenül a településük fejlődési esélyeivel, helyi életkörülményeik alakulásával.

Szemelvények a kérdőíves felmérés eredményeiből

A 2020 őszen lefolytatott kérdőíves felmérés célja az volt, hogy feltérképezzük a kiválasztott települések közéletében ismert szereplők véleményét településük fejlődési pályájának jellemzőiről, a periférikus helyzet értelmezéséről, a helyi politikában, illetve a tágabb kormányzási környezetben befolyással rendelkezők köréről. A kérdőívvel olyan személyeket igyekeztünk elérni, akik hosszabb ideje rendszeresen részt vesznek a települések döntéshozatali folyamataiban, vagy nem döntéshozók, de véleményformálók, és hálózatuk, társadalmi tőkéjük vagy a társadalmi struktúrában betöltött szerepük alapján képesek befolyást gyakorolni a helyi folyamatokra.

A települési minta a megyei települések közel egyötödét foglalta magába. A kiválasztás ismerve a népességszám, a jogállás, továbbá a jelenlegi vagy múltbeli központi vagy periférikus szerep, valamint a földrajzi értelemben vett periférikus jelleg volt. A mintába került 66 településből 50 község, 3 nagyközség, 13 város volt, ahol összesen 233 személyt kérdeztünk meg telefonon. A lekérdezetteket hólabdamódszerrel választottuk ki, az adott településen valamilyen közéleti (többnyire önkormányzati) szerepkört betöltő személyt kerestünk fel először, aki további, a településen és/vagy a szomszédos településeken élő, fontos pozíciót betöltő, befolyásos embereket nevezett meg. A megkérdezettek közel 60%-a férfi, több mint fele 50 év feletti, csupán két fő fiatalabb 30 évesnél; foglalkozásukat tekintve a tizede vállalkozó vagy őstermelő, tizede nyugdíjas, közel fele vezető beosztásban dolgozik; 179 személy felsőfokú végzettségű. A lekérdezettek közel 15%-a saját bevallása szerint nem tölt be közvetlen közéleti funkciót, egyötöde az önkormányzathoz, ugyancsak egyötöde civil szervezethez kötődő feladatot lát el a településen. Ezek az adatok arra utalnak, hogy a befolyásosnak ítélt személyek jelentős részének ismertségét, tekintélyét nem lehet közvetlenül összekötni a jelenleg vagy korábban betöltött közéleti pozícióval. Az elitkutatásokban, illetve helyiközösség-kutatásokban régóta használt ún. reputációs technika (Pálné Kovács 1990) alkalmas azonban arra, hogy nem a formális, hanem a tényleges befolyás, tekintély alapján azonosítsuk a helyi elitet. A reputációs technika alapján a helyi hatalom szerkezetét többnyire egy zártabb elit körként írták le korábbi kutatások. Azok a kutatók, akik az ún. döntési technikát alkalmazták, tehát azokat

sorolták az elit körébe, akik részesei a helyi döntéseknek, plurálisabb hatalmi szerkezetet találtak. Miután a mi kutatásunk alapvetően a fejlesztéspolitika területére fókuszál, nem törekedtünk a helyi hatalmi, döntési hálózatok teljességének elemzésére. Elsősorban nem arra vagyunk kíváncsiak, hogy kik kormányoznak, hanem arra koncentrálnak, hogy milyen szereplői kör milyen mozgástérrel, milyen horizontális és vertikális kapcsolatrendszer birtokában bír befolyással a település fejlődésére, a külső erőforrások megszerzésére.

Miközben a megkérdezettek maguk nem feltétlenül töltötték be közéleti pozíciót, amikor arra kértük őket, hogy nevezzenek meg befolyásos személyeket a jelenlegi időszakban, illetve az elmúlt 30 évre visszamenőleg, akkor az említett befolyásos személyek túlnyomó többsége a közhatalmi szereplők, politikusok közül került ki. A megkérdezettek átlagosan legalább két személyt jelöltek meg, a település méretével nőtt a nevek száma átlagosan háromra. A megnevezett személyek, illetve pozíciók némileg változtak az idő során, míg korábban település-mérettől függetlenül a közhatalomhoz kötődő szereplőket említettek, addig jelenleg már színesebb a kép (3. és 4. táblázat). A jelenlegi hatalmi elitbe már magasabb arányban soroltak intézményvezetőket, vállalkozókat, mint a korábbi évtizedekben, ami arra utal, hogy a helyi társadalomban már megjelennek a saját erőforrásaikra, tudásukra építő „polgárosodott” szereplők, de jellemzően csak a nagyobb településeken. Ugyanakkor legalább annyira kézenfekvő magyarázat lehet a helyi választott vezetők tekintélyének visszaszorulása is, amit az interjúk

3. táblázat: A település jelenlegi befolyásos szereplőinek pozíciója
Affiliation of powerful actors in settlements

	Településvezető, politikus	Intézményvezető	Cégvezető, vállalkozó	Értelmiségi	Egyéb
1 000 fő alatt	47	25	25	11	13
1 000-2 000 fő	63	32	23	14	13
2 000 fő felett	92	44	58	18	7
Összesen	202	101	106	43	33

Forrás: a kérdőív alapján saját szerkesztés

4. táblázat: A település befolyásos szereplőinek pozíciója az utóbbi harminc évben
Affiliation of powerful actors in settlements in the last thirty years

	Településvezető, politikus	Intézményvezető	Cégvezető, vállalkozó	Értelmiségi	Egyéb
1 000 fő alatt	62	25	19	17	3
1 000-2 000 fő	80	15	18	10	4
2 000 fő felett	122	24	45	29	2
Összesen	264	64	82	56	9

Forrás: a kérdőív alapján saját szerkesztés

során törekszünk értelmezni. A válaszok visszatükrözik a közszolgáltatásokat végző intézmények kivonulását a kisebb településekről; míg a választott politikusok túlnyomó többsége helyben lakik, a befolyásosnak tartott intézményvezetők, vállalkozók viszonylag nagyobb része már nem helyi lakos (5. és 6. táblázat).

5. táblázat: A jelenlegi befolyásos szereplők aránya lakóhelyük szerint
Proportion of recent powerful actors according to their residence

	Településen él (%)	Nem a településen él (%)
Településvezető, politikus	95,0	5,0
Intézményvezető	79,6	20,4
Cégvezető, vállalkozó	87,1	12,9
Értelmiségi	90,7	9,3
Egyéb	93,9	6,1
Összesen	89,7	10,3

Forrás: a kérdőív alapján saját szerkesztés

6. táblázat: Az utóbbi 30 évben befolyásos személyek aránya lakóhelyük szerint
Proportion of powerful actors in the last thirty years according to their residence

	Településen él (%)	Nem a településen él (%)
Településvezető, politikus	87,7	12,3
Intézményvezető	88,7	11,3
Cégvezető, vállalkozó	85,7	14,3
Értelmiségi	88,9	11,1
Egyéb	75,0	25,0
Összesen	87,4	12,6

Forrás: a kérdőív alapján saját szerkesztés

Megkérdeztük azt is, hogy a megnevezett személyek befolyását a válaszadó mivel magyarázza. Szembetűnő, hogy a személyes adottságoknak, tulajdonságoknak határozottan nagyobb jelentőséget tulajdonítottak, mint a politikai vagy gazdasági pozíciónak, illetve szerepeknek. Különösen alulértékelték a pártkapcsolatok jelentőségét (7. táblázat), ami összhangban van a választói magatartással. A hasonló értékrend, a személyes, inkább morális jellegű kvalitások, illetve a lokálpatriotizmus emelkednek ki a magyarázatok között a mintegy 70 nyitott szöveges válaszból is. Ez az eredmény egyébként nem tér el a főbb nemzetközi kutatási tapasztalatoktól. A helyi önkormányzati hatalmi modelleket, s benne a polgármesterek szerepét elemző kutatások kiemelik, hogy a befolyással rendelkező politikusok mozgástere erősen függ az adott szervezeti modelltől, a polgármester, a képviselőtestület és a végrehajtó menedzsment közötti, illetve a hatalmi központokkal kialakított vertikális viszonyrendszerrel. A helyi elit ott a leginkább széles és tagolt, sőt akár a lai-

7. táblázat: A befolyást magyarázó tényezők értékelése
Assessment of explanatory factors of influence

	Átlagos értékelés (1-5)
1. A jó helyi kapcsolatrendszer	4,87
2. A megbízhatóság	4,78
3. A képességek	4,73
4. A szorgalom	4,68
5. A jó kapcsolatrendszer a megyében	4,11
6. A jó kapcsolatrendszer országos szinten	3,36
7. Máshol viselt pozíciójuk	2,86
8. A mögöttük álló befolyásos pártok	2,03

Forrás: a kérdőív alapján saját szerkesztés

kusok beleszólása is ott érvényesül erősebben, ahol a polgármester nem birtokol erős irányító pozíciót (Mouritzen, Svava 2002). Az „erős” polgármesterek esetében mutatható ki igazán, hogy nem a pártkötődés, nem is a helyi gazdasági vezetéssel való kapcsolatok, illetve a vertikális kapcsolatrendszer biztosítja a helyi tekintélyt, hanem a személyes tulajdonságokra épülő lokális beágyazottság. Ebben a kérdésben egyelőre csak hipotéziseink lehetnek. A hazai önkormányzati modellben erős polgármester, az említett logika alapján tehát, ha úgy tetszik, nem „kényszerül” a helyi elittel kapcsolati hálót generálni, ami egyáltalán nem zárja ki azt, hogy a személyiségéből következően nem teszi ezt sok magyar polgármester is. A centralizált irányítási és forráselosztási rendszerből ugyanakkor logikusan következne, hogy a vertikális kapcsolatrendszereknek nagy jelentősége van. Felmérésünk ezért okozott meglepetést, mert a megkérdezettek mind a centrum-, mind a periférikus térségekben úgy vélték, hogy sokkal fontosabb a helyi kapcsolatrendszer, mint a megyei vagy országos szintekhez kötődő kapcsolatok (7. táblázat). Arra a kérdésre, hogy az általuk megnevezett befolyásos személyek kapcsolatrendszere mennyire járult hozzá a település fejlődéséhez, mintegy 25% nem látott szoros összefüggést. Ez arra enged következtetni, hogy a válaszadók a befolyás érvényesülését nem korlátozták a lobbizás sikerességére.

Miután, várakozásainkkal ellentétben, a válaszadók a felsőbb döntéshozási szintekkel való személyes kapcsolatokat nem tartották meghatározónak, különösen fontossá vált, vajon miként értékelik a különböző kormányzati szintek jelentőségét a település sorsát illetően (8. táblázat). A helyi szinttel közel azonos mértékűnek értékelték az országos szint szerepét, ezt követte az Európai Unió, a megye, a legkisebb tekintélye a járásnak volt. A rangsor nyilvánvalóan nem arra épül, hogy honnan származik a fejlesztési forrás, hiszen ebben az esetben a helyi, a megyei és a járási szint sem kaphatott volna szavazatot. A kérdés absztrakt volt, és a válaszadók a szintek jelentőségét komplexebb, általánosabb szempontok alapján értékelték, nem a megélt személyes tapasztalatokra, tudásukra alapozták.

8. táblázat: Az egyes kormányzási szintek jelentősége a település fejlődése szempontjából
Importance of government levels in the development of the settlement

	Összes válaszoló	Össz. (%)	Felsőfokú végzettségű válaszoló	Felsőfokú végzettségű válaszoló (%)	Különbség (%)
Helyi	77	33,9	55	34,5	+0,6
Járási	21	9,2	15	9,4	+0,2
Megyei	29	12,7	21	13,2	+0,5
Országos	60	26,4	39	24,5	-1,9
EU	40	17,6	29	18,2	+0,6
Nem válaszol	6		5		

Forrás: kérdőív alapján saját szerkesztés

Valamelyest árnyaltabb képet kapunk, ha a válaszokat településkategóriák, centrum- és periférikus helyzet szerint differenciáljuk (9. táblázat).

A helyi szintet tartják minden kategóriában a legfontosabbnak. Talán némi magyarázatot igényel, hogy az ún. egyéb városokban megkérdezettek miért tartják a helyi szintet még inkább meghatározónak, s ehhez képest például a járást vagy a megyét egyáltalán nem. Ebbe a kategóriába olyan kisvárosok (Bóly, Villány, Harkány, Kozármisleny) tartoznak Baranya megyében, amelyek nem járásszékhelyek, ha úgy tetszik, nem centrumok, viszont saját, speciális erőforrásaik bázisán dinamikusabban fejlődnek. Ugyancsak a városi válaszadók értékelték magasabban az Európai Unió szerepét. Ezek a válaszok nem feltétlenül a tényleges tapasztalatokat tükrözik, mint inkább a válaszadók általános tájékozottságát, ami magasabb az átlagnál, hiszen jórészt befolyásos értelmiségieket kérdeztünk. Ugyanakkor a kérdőív egy másik kérdésénél, amikor azokat a tényezőket vettük sorba, amelyek magyarázatul szolgálhatnak a település fejlődése szempontjából, akkor jórészt objektív, helyben kevésbé befolyásolható tényezőket említettek (földrajzi fekvés, természeti adottságok, turisztikai attrakció). A megkérdezettek mintegy 40 %-a

9. táblázat: A település fejlődése szempontjából meghatározó területi szintek
 érzékelése településtípusonként

*Perception of the role of government levels in the development
 according to settlement status*

Településkategória	A meghatározó területi szintek megoszlása					Súlyozott mutató
	helyi	járási	megyei	országos	EU	
Egyéb község	35,1%	5,2%	19,5%	26,0%	14,3%	2,792
Község 1 000 fő felett	31,1%	9,5%	12,2%	33,8%	13,5%	2,892
Járásszékhely	32,8%	15,6%	7,8%	18,8%	25,0%	2,875
Egyéb város	50,0%	0,0%	0,0%	25,0%	25,0%	2,750
Összesen	33,9%	9,3%	12,8%	26,4%	17,6%	2,846

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés

látja úgy, hogy a települési siker külső erőforrásoktól függ. Ehhez képest a helyi gazdaságfejlesztési aktivitás szerepét, különösen a periférikus térségekben, alacsonyán osztályozták, már csak azért is, mert többnyire a település előnyei között sem említik a helyi gazdaság lehetőségeit. Míg a helyi vezetők, különösen a polgármester szerepét nagy számban emelték ki, addig a helyi gazdaságfejlesztési aktivitást nem különösebben érzékelték, illetve értékelték. Ez az ellentmondás arra utal, hogy a helyi vezetés befolyását és a település tényleges sikerességét és mozgásterét nem feltétlenül kapcsolják össze. Megjegyezzük, hogy egy másik kérdésre adott válaszokból az is kiderül, hogy jóval többen tartják a saját településüket sikeresnek és fejlődési szempontból perspektivikusnak, mint ahányat a mi értékelésünk alapján ebbe a csoportba sorolnánk. A válaszadók többsége úgy ítélte meg, hogy a település fejlődésében a rendszerváltás előtt nagyobb szerepe volt a helyi erőforrásoknak, míg az utóbbi évtizedekben az uniós források váltak egyre fontosabbá. Érdekes lehet, hogy osztják ezt a véleményt a periférikus helyzetű településeken is, ahol az elmúlt évtizedekben jelentősebb fejlesztés, uniós forrásokból finanszírozott beruházás nem volt jellemző.

Amikor nem a kormányzati szintekre, hanem a konkrét intézmények szerepére kérdeztünk rá (10. táblázat), kevesen, és inkább a kisebb községekben említették a miniszterelnököt (3%), a politikai pártokat (3,8%) és a megyei kormányhivatalt (6,0%), a kormányt viszont a megkérdezettek 32,1%-a jelölte meg. Érdekes, hogy a megyei önkormányzatokat többen említették, mint a megyei kormányhivatalt, ami nem a tényleges hatalmi viszonyokból következik, hanem vélhetően a kormányhivatalt inkább jellemző bürokratikusabb működési módszerekből. Gyakori volt a civil szervezetek, a helyi önkormányzatok és a polgármester említése, de hasonlóan

10. táblázat: Milyen szereplők járulhatnak hozzá a települések fejlődéséhez?
What kinds of actors can contribute to the local development?

	<i>Említések száma</i>
Lakosság	44
Civil szervezetek	105
Polgármester	124
Helyi önkormányzat	180
Vállalkozók	110
LEADER helyi akciócsoportok	17
Önkormányzati társulás(ok)	24
Kormány	75
Politikai pártok	9
Megyei közgyűlés	65
Megyei kormányhivatal	14
Országgyűlési képviselő	100
Miniszterelnök	7
Egyéb	34

Forrás: kérdőív alapján saját szerkesztés

magas számban említették az egyéni országgyűlési képviselő szerepét is. A válaszok visszaigazolták azt a korábbi kutatáson alapuló feltételezésünket, hogy az országgyűlési képviselők jelentős szerepet töltenek be a települési érdekek érvényesítésében, a lobbizásban a központ felé (Pálné Kovács 2019). A kisebb településeken a polgármesterek szerepét kevésbé tartották fontosnak, mint a nagyobb településeken, és nagyobb jelentőséget tulajdonítottak az országgyűlési képviselőknek. Ez a rangsor nyilván arra is utal, hogy a legkisebb falvak polgármestereinek mozgástere jóval kisebb, mint a városi vezetőké. Noha abban semmi kivétlnivalót nem találhatunk, hogy az egyéni országgyűlési képviselők kötődnek a választókerületükhöz, de a jelenség ennél összetettebb okokra vezethető vissza. A megyei szint ugyan kapott feladatot a fejlesztési források elosztásában, de a tényleges döntéseket a központi kormányzati szinten hozzák, és ehhez a hatalmi szerkezethez idomult az érdekkijárási mechanizmusa is. Az országgyűlési képviselők válnak a helyi érdekek lobbistáivá, s szerepük ezzel mind helyben, mind a térségi és központi szintű politizálásban felértékelődik.

Összegzés helyett

Kutatásunk még zajlik, a kérdőíves felmérés mellett, amelynek eredményeiből az előzőekben csak néhány összefüggést emeltünk ki, esettanulmányok, tematikus elemzések készülnek, illetve nagyobb számú interjút tervezünk a legtöbbet említett, helyi és területi szinten pozícióval, befolyással rendelkező szereplők körében. Az interjúk kérdéseit irányítják a kérdőíves felmérés eredményei, amelyek közül néhány ellentmond előzetes feltételezéseinknek, ezért a későbbiekben igyekszünk magyarázatot lelteni rájuk.

Választ kell keresnünk például arra, hogy miért nem érzékelhető markáns különbség a települések befolyásos személyiségei körében attól függően, hogy sikeresek vagy nem sikeresek, a centrumokban élnek vagy a periférián. Egyelőre nem érzékelni, hogy nagyon eltérő lenne a helyi befolyásos vezetők, személyiségek köre. Az eredmények is azt tükrözik, hogy a közhatalom birtoklása mindenképpen a legfontosabb erőforrás, ugyanakkor például a választások során mintha ez a tény mégsem munkálna közvetlen módon, mintha a pártok nem lennének elég közel az emberekhez. Arról még keveset tudunk, hogy a birtokolt közhatalom helyi léptékben mire elég, vajon nagyobb-e a mozgástér a centrumban, mint a periférián. Vajon mi a szerepe a közvetítőknek egy erősen centralizált forráselosztási mechanizmusban? Érzékeltük az országgyűlési képviselők markáns kontúrjait a helyi politikai arénában. Valóban fejlesztési hátrányt jelent-e a döntési központoktól való nagyobb távolság, vagy éppen az uralkodó párttal szembeni ellenzéki pozíció? Találunk-e a közhatalomtól kevésbé vagy egyáltalán nem függő, a helyi erőforrásokat használó civil vagy üzleti fejlesztési koalíciókat? Láttuk, ilyenek jelenleg nagyobb eséllyel jelenthetnek meg (3.,4.,10. táblázat), mint a ko-

rábbi évtizedekben, de a természetükről a továbbiakban kell mélyebb információkat szerezni.

Egyelőre tehát több a kérdés, mint a válasz. Mindenesetre az, ameddig jutottunk, nem cáfol rá arra a feltételezésünkre, hogy erősen centralizált kormányzati rendszerben, erős helyi önkormányzatok nélkül a periféria fejlődési esélyei közhatalmi, politikai lobbizással és támogatással sem lehetnek erősek, szilárdak, hiszen a szereplők szerint a helyi erőfeszítések a legfontosabbak. Hogy a hátrány kompenzálható-e a helyi erőforrásokat mozgósító együttműködésekkel, nem válaszolható meg általános érvénnyel. Kétségtelen, hogy a vizsgált Baranya megyében a megkérdezettek lényegesen több települést tartottak sikeresnek az életkörülményekkel való elégedettség alapján, mint amennyi a státuszok és statisztikák alapján központnak nevezhető. Az is jól látszik, hogy a helyi vezetés szerepét a települések sorsának alakulásában általában kiemelik. Vélhetően sok kutatás szükséges még ahhoz, hogy elméleti szempontból tisztázódjanak a siker helyi és kormányzati feltételei, ahhoz pedig kormányzati, társadalmi, politikai reformok, változások sora szükséges, hogy meg is valósulhassanak.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány elméleti megalapozása a RELOCAL (Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development) H2020 kutatáshoz (No. of Grant Agreement 727097) kapcsolódik.

Az empirikus kutatásra a „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című (NKFIH K-19 132294) projekt keretében került sor.

Irodalom

- Adshead, M. (2014): EU Cohesion policy and multilevel governance outcomes in Ireland: How sustainable is Europeanisation? *European Urban and Regional Studies*, 4., 416-431. <https://doi.org/10.1177/0969776413490426>
- Bajmócy Z., Gébert J., Málovics Gy. (szerk.) (2017): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. JATEPress, Szeged
- Balogh, P. (2015): Development Trap? Unequal Territorial Patterns of EU-funds Allocation in Hungary. *Belvedere Meridionale*, 1., 86-102. <http://dx.doi.org/10.142232/belv.2015.1.7>.
- Barabási A-L. (2003): *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Magyar Könyvklub, Budapest
- Brinkerhoff, D., Goldsmith, A. A. (2004): Good Governance, Clientelism, and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems. *International Public Management Journal*, 2., 163-185.
- Cochrane, A. (2011): Alternative approaches to local and regional development. In: Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York, 97-106.
- Cochrane, A. (2019): In and beyond local government: making up new spaces of governance. *Local Government Studies* <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1644321>
- Csatári B. (1999): *A magyar vidék térségi tagolódása 1. Vidéki térségek és vidéki települések. Típusalkotás*. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét

- Dalton, Y. (2019): *Define and critically discuss the concept of centre-periphery cleavage*. <https://www.researchgate.net/publication/332754530>, DOI: 10.13140/RG.2.2.31525.96483
- Enyedi Gy., Horváth Gy. (szerk.) (2002): *Táj, település, régió*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- Faragó L. (2012): A területi koncentráció, mint a centrum-periféria viszonyt alakító erő in. Hardi T., Náráy M. (szerk.): *Térszerkezet és területi folyamatok*. MTA KRTK, Pécs-Győr, 43-57.
- Finta I. (2020): A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 4., 172-177, <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3324>
- Hajdú Z. (2021): Az állami beavatkozások szerepe a centrum-periféria viszonyrendszer formálásában Baranya megyében az államszocialista korszakban (1949-1990). *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 15-26. <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2021.16>
- Harders, C. (2015): Provincializing and Localizing Core-Periphery Relations. *Middle East - Topics & Arguments*, 5., 36-45. doi:10.17192/meta.2015.5.3790.
- Kákai L. (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösekényi A. (szerk.): *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest, 203-229.
- Kákai L. (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Községi Egység, Budapest
- Keating, M. (2014): Introduction. Rescaling Interests. *Territory, Politics, Governance*, 3., 239-248. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.954614>
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ, Szociológiai Intézet, Budapest
- Kühn, M. (2015): Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. *European Planning Studies*, 2., 367-378. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518>
- Kühn, M., Bernt, M., Colini, L. (2017): Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities. *European Urban and Regional Studies*, 3., 258-273. <https://doi.org/10.1177/09697764/6637207>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham
- Lengyel I. (2012): A területi tőke lehetséges szerepe a regionális növekedés magyarázatában. In: Hardi T., Náráy M. (szerk.): *Térszerkezet és területi folyamatok*. MTA KRTK, Pécs Győr, 57-75.
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Lipset, S. M., Rokkan, S. (1967): Cleavage Structures, Party System and Voter Alignments. An Introduction. In: Lipset, S. M., Rokkan, S. (eds.): *Party System and Voter Alignments. Cross National Perspectives*. The Free Press, New York, 1-64.
- Loewen, B. (2018): From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur*, 2., 103-126. <https://doi.org/10.32994/ac.v18i2.162>
- McKenzie, M. (1977): Centre and Periphery: The Marriage of Two Minds. *Acta Sociologica*, 1., 55-74. <https://doi.org/10.1177/000169937702000104>
- Mouritzen, P.E, Svava, J.H. (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh, Pittsburgh
- Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Duckworth, London
- Nemes Nagy J. (1993): Adalékok a térbeliség társadalmi magyarázó erejéhez. In: *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 23-39.
- Nemes Nagy J. (2009): *Terek, helyek, régiók*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Németh S., Fritsch, M. (2021): Hatékonyság és demokrácia: helyi kormányzási dilemmák a finn periférián. *Tér és Társadalom*, 4., 241-259. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3368>
- Nilsson, B., Lundgren, A. S. (2018): 'For a living countryside': Political rhetoric about Swedish rural areas. *European Urban and Regional Studies*, 1., 72-85. <https://doi.org/10.1177/0969776416679216>
- Nordlund, C. (2018): Power-relational core-periphery structures: Peripheral dependency and core dominance in binary and valued networks. *Network Science*, 3., 348-369. <https://doi.org/10.1017/nws.2018.15>
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Pálné Kovács I. (1990): *Helyi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest

- Pálné Kovács I. (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. MTA, Budapest
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108-131. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Persitz, D. (é.n.): *Power and Core-Periphery Networks*. <http://ssrn.com/abstract=1579634>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York
- Póla P., Chevalier, P., Maurel, M.C. (2015): A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében. *Tér és Társadalom*, 1., 175-194. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2687>
- Prebisch, R. (1950): *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. United Nations Department of Economic Affairs, Economic Commission for Latin America (ECLA), New York <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/002.pdf>
- Rokkan, S., Urwin, D. (1983): *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. Sage Publications, London
- Rokkan, S., Valen, H. (1962): The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership and Candidate Recruitment in Norway. *Acta Sociologica*, 1., 111-152. <https://doi.org/10.1177/000169936200600108>
- Róna D. (2008): A törésvonal fogalma a politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 4., 121-144.
- Salet, W., Savini, F. (2015): The political governance of urban peripheries. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 3., 448-457. <https://doi.org/10.1177/0263774x15594052>
- Sen, A. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest
- Siroky, D. S., Mueller, S., Hechter, M. (2016): Center-Periphery Bargaining in the Age of Democracy. *Swiss Political Science Review*, 22., 439-453. <https://doi.org/10.1111/spsr.12235>
- Somlyódyne Pfeil E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest
- Somlyódyne Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18-46. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Stone, C. (1995): Political Leadership in Urban Politics. In: Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds.) 1995: *Theories of Urban Politics*. Sage, London, 96-117.
- Swyngedouw, E. (2004): Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 1., 25-48. <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Taylor, M. (2000): Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital. *Urban Studies*, 5-6., 1019-1035. <https://doi.org/10.1080/00420980050011217>
- Torre, A. Traversac, J. B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg
- Wallerstein, I., (1974): *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Academic Press, New York
- Zarycki, T., (2000): Politics in the Periphery: the Interpretation of Political Cleavages in Poland in their Historical and International Context. *Europe-Asia Studies*, 5., 851-873. <https://doi.org/10.1080/713663091>
- Zarycki, T. (2007): An Interdisciplinary Model of Centre-Periphery Relations: A Theoretical Proposition. *Regional and Local Studies*, Special Issue, 110-130.