

Bevezetés: kormányzási kihívások periférikus térségekben

Editorial: Governance challenges in peripheral regions

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, HORECZKI RÉKA

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

HORECZKI Réka: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs Papnövelde utca 22.; horeczki.reka@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

KULCSSZAVAK: periféria; kormányzás; önkormányzat; fejlesztés; Baranya megye

ABSZTRAKT: E tematikus szám alapját képező kutatásba kezdve azt feltételeztük, hogy a fejlesztési központoktól távoli perifériák fejlődése a települési központok, a település-hálózat dinamikájától, valamint a hatalmi intézményi központoktól, szereplőktől függ. A periféria érdekérvényesítési képessége azonban kiegészül a saját helyi erőforrások mozgósításának képességével is. A bevezetőben kutatásunk elméleti kereteit és módszertanát mutatjuk be. Kutatásunk eredményei rámutatnak arra, hogy a perifériák kormányzati szereplői a hiányzó intézményi erőforrások, a rossz érdekérvényesítési pozíció, a politikai függés okán egyre kevésbé képesek a mozgósításra és fejlesztési koalíciók kiépítésére.

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: scientific advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

Réka HORECZKI: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; horeczki.reka@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

KEYWORDS: periphery; governance; self-governance; development; Baranya county

ABSTRACT: Based on the empirical research (NKFIH project no. 132294 Governance challenge in peripheral areas) to be introduced in this special issue, we supposed that the development of peripheral regions depends on the dynamics of settlement centres and their network as well as on the power of actors and institutions. Interest representation, however, is determined by the ability of generating local resources as well. The theoretical and methodological frames will be introduced in this short contribution.

We assume that the eastern peripheries of the EU, and so the selected research area is strongly dependent on external resources, on the superior and therefore more remote power centres, mainly due to the centralized resource allocation mechanisms and centralised governance features. The studies in this thematic issue support this hypothesis from several aspects. The changing power relations of the multi-level governance system in different historical periods (Hajdú, Horeczki 2023), centralisation and development policy priorities (Pámer et al. 2023; Finta, Horeczki 2023), or the weakening influence of the European Union (Brucker, Finta 2023) have



produced multiple disadvantages for most municipalities of Baranya county. A special aspect of the region is that the decline of the county's capital city makes it more difficult for the county to catch up (Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023).

Our research results have pointed out the fact that local power actors in the periphery are less capable of mobilising local resources, building development coalitions due to the lack of institutional capacity, bad power position, and political dependence. However, the results also show that there are also settlements considered successful on the periphery (Horeczki, Póla 2023), although as an exception rather than a realistic scenario for all municipalities. The study by Pálné and her colleagues (2023), as a summary, interprets development policy failure in light of the views of different levels of government and actors on their scopes for manoeuvre and position of power.

A Tér és Társadalom e tematikus száma azokat a tanulmányokat tartalmazza, amelyek a címben jelölt projekt kutatási eredményeit mutatják be. Kutatásunk elméleti keretét egy korábbi tanulmányban vázoltuk fel (Pálné Kovács 2021). Azt feltételeztük, hogy a fejlesztési központoktól távoli perifériák kettős kihívással néznek szembe. Fejlődésük egyrészt függ a települési központok, a településhálózat dinamikájától, másrészt a hatalmi intézményi központoktól, szereplőktől is. A perifériák földrajzi és hatalmi értelemben is távol vannak, ami sorsuk szempontjából alapvetően hátrányt jelent, de nem teljes esélytelenséget. A településhálózat városi központjaival tudatosan szervezett kapcsolatok járhatnak előnyökkel, és az erőforrásokhoz való korlátozott hozzájutást kompenzálhatja a perifériákra érzékeny fejlesztéspolitika. A perifériák kedvezőtlen, stagnáló vagy hanyatló fejlődési pályája azonban nehezen korrigálható az erősen centralizált és polarizált politikai szerkezetű országokban, elsősorban azért, mert hiányoznak a helyi kormányzatok érdekérvényesítésének alapvető kormányzási feltételei. Ahol a modernizáció és a nemzeti léptékű növekedés, felzárkózás a cél, s ezek megvalósulását döntően külső erőforrások finanszírozzák, ott a méltányosság és a társadalmi felzárkózás, a perifériák érdeke háttérbe szorul (Hayoz 2015; Kühn 2015). Találkozunk ugyan olyan kutatásokkal, amelyek a központok és perifériák viszonyát kölcsönösen előnyös kapcsolatokkal írják le (Siroky, Mueller, Hechter 2016; Harders 2015; Khün, Bernt, Colini 2017), a perifériák azonban jellemzően alárendeltek a centrumoknak, marginalizálódnak, az urbánus központi térségek és a rurális, szegény perifériák közötti a konfliktusok mélyülnek (Dalton 2019).

Az Európai Unió kohéziós politikája ambivalens módon, eredeti céljával ellentétben a közép-kelet-európai országokban nem tudott hozzájárulni a perifériák, vidéki térségek fejlődéséhez (Piattoni, Polverari 2016). Az Európai Unió felismerte a decentralizált kormányzás fontosságát, formálására általános alapelveket alakított ki. A perifériákon különösen fontos a horizontális és vertikális kapcsolatrendszerek működtetése. A helyi erőforrásokat mozgósítani képes fejlesztéspolitikára csak a szereplőket integráló nyitott, decentralizált kormányzási rendszerekben van lehetőség (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Torre, Traversac 2011). Az uniformizált intézményi, döntési modellek a konkrét kormányzási és térbeli környezethez azonban nem mindig illeszkednek. Az értékelések gyakran említik az adminisztratív kapacitások hiányát, ritkábban teszik fel

azonban azt a kérdést, hogy a perifériák gyenge adminisztratív kapacitásait milyen kormányzási mechanizmusok, eszközök erősíthetik, hogyan biztosítható a hatékonyabb érdekérvényesítés.

A jelenlegi magyar területi kormányzási rendszer egyre kevésbé tud megfelelni a fejlesztéspolitika decentralizációs kihívásainak (Pálné Kovács 2019). Magyarországon a külső, uniós kohéziós forrásoknak meghatározó szerepe van, melyek elosztásában erősen központosított döntési mechanizmus érvényesül, ennek negatív hatásai tetéződnek azzal, hogy a centralizált kormányzási, hatalmi modell kevés mozgásteret hagy a helyi politikának. A mélyen gyökerező társadalmi-kulturális jellemzők mellett a hatalmi szerkezet, a szintek közötti erőviszonyok erős hatást gyakorolnak a helyi vezetés kapcsolatrendszerére, a helyi együttműködési hálózatokra (Kovács, Póla, Finta 2011; Chevalier, Maurel, Póla 2012; Finta 2015; Bodor, Grünhut, Horeczki 2017). Nem csupán a területi kormányzás elaprózott szerkezete, a középszint gyenge kapacitása a magyarázat, hanem a döntéshozási modell hierarchikussága, az autonóm szereplők bevonására szolgáló platformok, mechanizmusok hiánya is (Pálné Kovács 2016; Kovács 2012).

Kutatásunk eredményei rámutatnak, hogy a perifériák kormányzati szereplői a hiányzó intézményi erőforrások, a rossz érdekérvényesítési pozíció, a politikai függés okán egyre kevésbé képesek mozgósítani, fejlesztési koalíciókat építeni. A vizsgálati terepül szolgáló Baranya megye hanyatlása összefügg a periférikus földrajzi helyzettel, az elaprózott, városhiányos településszerkezettel, a közlekedési elzártsággal, a dinamikáját veszítő nagyvárosi központ integráló erejének hiányával. A hátrányos, periférikus jelleghez véleményünk szerint hozzájárult az érdekérvényesítési kudarc a forráselosztási versenyben, miután nem sikerült a térség szereplőit tartós szövetségbe összekapcsolni és a kormányzati kapcsolatrendszereket a térség fejlődésének a szolgálatába állítani. Ezt a kudarcot nemcsak a centralizáló kormányzási kontextus, hanem a helyi szereplők szerepfelfogása is magyarázza.

Empirikus kutatásainkban többfajta módszert alkalmaztunk, alapvetően az érintett szereplők véleményének megismerésére törekedtünk, de a terv- és egyéb működési dokumentumok, pénzügyi adatok elemzésével igyekeztünk az önkormányzati intézményi működés sajátosságait is feltárni. A telefonos kérdőíves lekérdés 2020-ban zajlott annak érdekében, hogy felvázoljunk egy problématerképet és azonosítsuk annak a helyi elitnek a körét, amellyel a következő szakaszban személyes interjúk készültek. 2021-2022 között zajlott az interjúk kutatás, elsősorban a megye településszerkezetét reprezentáló mintával, másrészt speciálisan a megyeszékhelyhez, illetve az Európai Unió valamely intézményéhez kapcsolódó vezetők körében, némileg eltérve az általános tematikától. A megkérdezettek rendszeresen és hosszabb időn át vesznek/vettek részt az egyes települések döntéshozatali folyamataiban, olyan véleményformálók, akik a kérdőíves felmérés eredményei szerint tényleges befolyást gyakoroltak a települések kormányzására különböző (választott politikusi, köztisztviselői, intézményi, vállalati cégvezetői vagy civil szervezeti) minőségben.

1. táblázat: Baranya megye települései közül a kérdőíves lekérdezésbe bevontak száma
Number of settlements of Baranya county included in the questionnaire survey

Településnagyság	Összes település	Megvalósult kérdőív	Lekérdezett személyek
0-100 fő	27	1	2
101-200 fő	75	2	6
201-500 fő	109	9	19
501-1 000 fő	50	19	50
1 001-2 000 fő	20	16	57
2 001-5 000 fő	13	13	49
5 001-10 000 fő	3	3	14
10 001-20 000 fő	2	2	25
20 001-50 000 fő	1	1	11
50 001 fő felett	1	-	-
Összesen	301	66	233

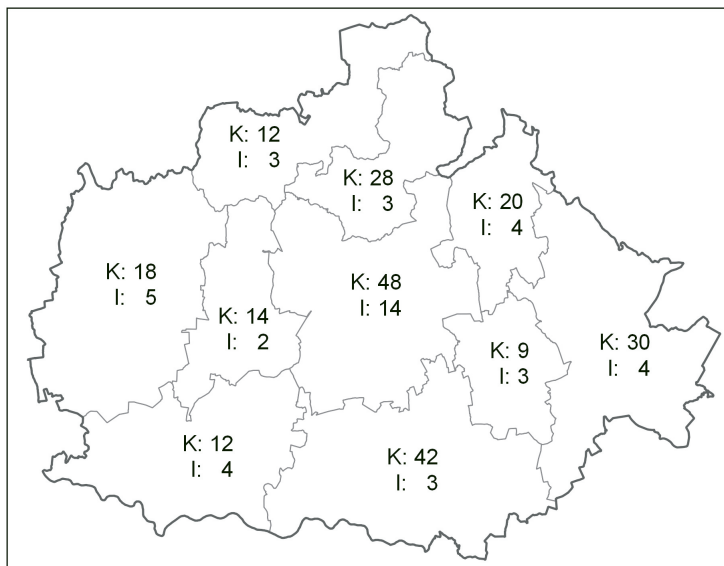
Forrás: saját szerkesztés

A kérdőíves lekérdezés során az elsődleges lehatárolási szempont a jogállás és a népességekategória szerinti besorolás volt, a másodlagos szempont pedig a központi, illetve a speciális periférikus jelleg (földrajzi, infrastrukturális és egyéb szempontok alapján). A felmérésbe tizenhárom várost, három nagyközséget és 50 községet sikerült bevonni, s keretében 233 személyt¹ kérdeztünk le.

A lekérdezetteket hólabdamódszerrel választottuk ki. Az adott településen valamilyen közeleti szerepkört betöltő személyt kerestünk fel, aki ajánlott a településen és/vagy a szomszédos településeken élő fontos pozíciót betöltő személyeket. Az 500 fő alatti falvak esetében 1-3 főt; 1 000 lakos alatti falvakban 3-4 főt, az 5 000 lakost meghaladó kisvárosokban átlagosan 5-8 főt kívántunk megszólítani. A megkeresettek közel egyharmada azonban nem válaszolt az érzékenynek tartott kérdések többségére, így ezek a kérdőívek értékelhetetlennek bizonyultak. A legtöbb értékelhető válasz a Pécsi és a Siklói járásból származik; míg a Szentlőrinci járás és a 100 lakos alatti falvak alul reprezentáltak lettek a mintában. A lekérdezettek közül 76,8% felsőfokú, 21,9% középfokú végzettségű volt. A kérdőívet kitöltők döntő többsége, 80,2%, legalább tíz éve részese (lakóként vagy ott tevékenykedve) a település életének, 32,1% születésétől fogva. A válaszadók 31%-a 60 év feletti, 8%-a 40 év alatti; egyötöde többféle közeleti szerepkört is betölt a lakóhelyén, negyede az önkormányzathoz vagy valamely civil szervezethez köthető.

Félig strukturált interjúkat a szereplők három körében készítettünk: az európai uniós érdekvégyesítéshez kapcsolódóan 20 interjú az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőivel, a Baranya megyében élő elit körében 45 interjú, míg a megyeszékhely vezetésében részt vevő képviselőkkel hét speciális interjú. A kérdések érzékenysége miatt a legtöbb interjúalany nem járult hozzá hangfelvételhez, ezért a beszélgetéseket írásos feljegyzésekkel archiváltuk. Az interjú elkészítését a Covid-19 időszaka, valamint kérdések témája is nehezítette;

1. ábra: A primer kutatásban lekérdezettek száma járásonként (K: kérdőív, I: interjú)
Number of respondents per district in the primary survey (K: questionnaire, I: interview)



Forrás: saját szerkesztés

több esetben érkeztek visszautasító vagy éppen sablonos válaszok. Az interjúalanyok 90%-a politikai/hatalmi pozíciót tölt vagy töltött be; három fő vállalkozó, három fő civil, illetve nonprofit szervezeti vezető, négy fő intézményvezető volt; a lekérdezettek fele nő, a válaszadók jellemző életkora 45 év feletti. A megkérdezettek jelentős része Pécsen és a kisvárosokban él, függetlenül a tisztségük ellátásának helyétől.

E tematikus szám tanulmányai több oldalról is alátámasztják a perifériák rosszabb érdekérvényesítésének hipotézisét. A többszintű kormányzási rendszer korszakonként változó erőviszonyai (Hajdú, Horeczki 2023), a nemzeti szintű kormányzati centralizáció, a térségnek nem kedvező fejlesztéspolitikai prioritások (Pámer et al. 2023; Finta, Horeczki 2023), vagy éppen az Európai Unió befolyásának gyengülése (Brucker, Finta 2023) hátrányos meghatározottságot jelentettek Baranya megye településeinek többsége számára. A térség speciális sajátossága, hogy a megyeszékhely város hanyatlása további hátrányokkal nehezíti a megye felzárkózását (Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023). Az eredmények arra is rámutatnak viszont, hogy az útfüggőség, a földrajzi távolság, a helyi erőforrások korlátozottsága ellenére a helyi szerepvállalásnak pozitív hatása lehet, vannak sikeresnek tartott települések is a periférián (Horeczki, Póla 2023), bár inkább kivételként, semmint minden település számára reális forgatókönyvként. Pálné és szerzőtársai tanulmánya (2023), mintegy összefoglalásként, a fejlesztéspolitikai kudarcot a kormányzás különböző szintjeinek és szereplőinek a saját mozgásterükről, hatalmi pozíciójukról alkotott véleménye tükrében értelmezi.

Jegyzet

- 1 A kérdőíves lekerdezés során 233 személy töltötte ki teljes mértékben a kérdőívet, így e személyek adatait elemeztük. A nem vagy részlegesen, illetve nem értékelhető mértékben kitöltött kérdőíveket nem értékeltük.

Irodalom

- Bodor Á., Grünhut Z., Horeczki R. (2017): Városi bizalmatlanság, vidéki bizalom. Esetleg fordítva? - A bizalom és a településtípus összefüggései Európában. *Területi Statisztika*, 4., 406-421. <https://doi.org/10.15196/TS570404>
- Brucker B., Finta I. (2023): Perifériák az Európai Unió perifériáján? A szubnacionális érdekvérvényesítés keretei és korlátai EU-szinten. *Tér és Társadalom*, 3. 32-52. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3505>
- Chevalier, P., Maurel, M-C., Póla, P. (2012): L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République Tchèque: Deux logiques politiques différentes. *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 3., 91-143. <https://doi.org/10.3917/receo.433.0091>
- 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
- Finta I. (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1., 132-149. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2673>
- Finta I., Horeczki R. (2023): Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a perifériák térségeiben. *Tér és Társadalom*, 3., 53-76. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3504>
- Hajdú Z., Horeczki R. (2023): Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián. *Tér és Társadalom*, 3., 10-31. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3499>
- Harders, C. (2015): Provincializing and Localizing Core-Periphery Relations. *Middle East - Topics & Arguments*, 5., 36-45, <https://doi.org/10.17192/meta.2015.5.3790>
- Hayoz, N. (2015): Cultures of Informality and Networks of Power in Post-Soviet-Non-democracies. In: Beunen, R., Assche, K.V., Duineveld, M. (eds): *Evolutionary Governance Theory. Theory and Applications*. Springer, Heidelberg, New York, London https://doi.org/10.1007/978-3-319-12274-8_5
- Horeczki R., Póla P. (2023): Fejlődési lehetőségek a periférián egy Baranya megyei felmérés tükrében. *Tér és Társadalom*, 3., 77-97. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3503>
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ, Szociológiai Intézet, Budapest
- Kovács D., Póla P., Finta I. (2011): A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 3-4., 81-108. <https://doi.org/10.21637/GT.2011.3-4.05>
- 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, T. (2017): Power, politics and peripheralization. Two Eastern German cities. *European Urban and Regional Studies*, 3., 258-273. <http://doi.org/10.1177/06697764/6637207>
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3-19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215-240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B., Péntár Á. (2023): Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A perifériák térségei kormányzása – empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 3., 119-147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>

- Pámer Z., Finta I., Horeczki R., Pénczár Á., Dombi P. (2023): Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében. *Tér és Társadalom*, 3., 98-118. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3491>
- Póla P., Pálné Kovács I., Gibárti S. (2023): Pécs, egy periféria centruma. *Tér és Társadalom*, 3., 148-175. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3493>
- Piattoni, S., Polverari, L. (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham <https://doi.org/10.4337/9781784715670>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York <https://doi.org/10.4324/9780203842393>
- 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>
- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg <https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2422-3>