

## Vitagondolatok a magyar területpolitika 2010 utáni alakulásáról – a patrióta területpolitika karakterének néhány eleme

Csöte András, HÉTFA Kutatóintézet

2021. szeptember 15.

A magyar területpolitika legnagyobb kérdése az, hogy a nemzeti és a települési szint közötti léptékben mely területi szereplő szervezze meg a társadalom működését. Ebben a rövid írásban a 2010 utáni magyar területpolitika néhány – általam meghatározónak ítélt – vonását igyekszem felvillantani. E változások leginkább talán abban foglalhatók össze, hogy a régióépítési törekvések kudarcot vallottak, a területi közép szinten pedig kísérletezés indult a működőképes, valós térszervező erővel bíró szereplő megtalálására és felépítésére. Az európaizációs tapasztalatok alapján újradefiniált, a nemzeti érdek mentén történő, patrióta politikai cselekvés a területpolitikában centralizált és kísérletezett.

Az 1990 utáni magyar területpolitikát céljait tekintve kétarcúság jellemezte, egyrészt Magyarország európai centrumokhoz történő társadalmi-gazdasági felzárkózását igyekezett támogatni, másrészt pedig a kommunista érából megörökölt, 1990-et követően pedig az átmenet válságában tovább erősödő, területileg is jelentkező belső társadalmi feszültségeket igyekezett kezelni, enyhíteni. A hazai területpolitika céljaiban (európai felzárkózás, országon belüli különbségek csökkentése, leszakadó térségek további lecsúszásának megakadályozása, stb.) 2010-et követően sem történt alapvető módosulás, ugyanakkor a célok elérését szolgáló eszközök jelentős átalakuláson és bővülésen mentek keresztül. A területpolitikailag is releváns, a területi folyamatokra ható eszközök jelentős része ugyanakkor nem a területpolitika meglehetősen széttagolt intézményrendszerén belül működik, az eszközök 2010 utáni evolúcióját pedig kísérletezési folyamatként is megragadhatjuk.

A 2010 előtti területpolitika alapkarakterének az európaizációt, az Európai Unió működési rendjének hazai adaptálását tartom. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási törekvések majd 2004 után az EU-tagsághoz kapcsolódó regionális felzárkóztatási források lehívásának maximalizálása mögött az a belátás húzódtott meg, hogy az EU-tagság, az uniós joggyakorlatok átvétele és a politikai ajánlások elfogadása magával hozza a felzárkózást.

Az 1990 után domináns, a területi közép szinten az európai területi statisztikai rendszerrel kompatibilis régió felállítására és a központi államszervezés további gyengítésére irányuló európaizációs területpolitikai paradigmát 2010-et követően az államműködést újjászervező, a centralizált működésből fakadó előnyöket realizálni kívánó megközelítés váltotta fel. Az államműködés egészének átalakítását hozó változásokat részben ennek a 2010 előtti, több-kevesebb nemzeti konszenzussal bíró európaizációs paradigmának a kudarcaiból (ill. a 2008-as, elhúzódo gazdasági válságból, valamint a 2010-ben felálló magyar kormánnyal szembeni EU-s fellépésből) tartom levezethetőnek. Az új kormányzati paradigma annak belátására épült, hogy a területpolitika által (is) kezelni kívánt társadalmi problémák, feszültségek felszámolására az európaizációs paradigma megoldási javaslati csak korlátozottan vagy egyáltalán nem alkalmasak (pl. roma felzárkóztatás). A települési önkormányzatok jelentős részének 2010 előtti eladósodását pedig külön kockázati tényezőként azonosította a központi kormányzat.

A területpolitika 2010 előtt az európaizációs közpolitikai folyamatok egyik kulcsterülete volt (amit a hazai területi kutatások legkiválóbbjai nemcsak támogattak, de helyenként kezdeményeztek is), azt követően súlya csökkent, erőforrásai és befolyása leértékelődött az ágazatokba szervezett politikai aktorokkal szemben. Ennek a leértékelődésnek az egyik megnyilvánulása és részben következménye

tudomány és a területpolitika alakítói közti párbeszéd kiüresedése, a tudomány szereplőinek kritikus hozzáállása a kormányzati megoldásokhoz (pl. közfoglalkoztatás), bizalom csökkenése (amihez az akadémiai kutatóhálózat átalakítása is jelentősen hozzájárult). Látnunk kell azonban, hogy 2010 után a kormányzásban a korábbi időszakhoz képest felértékelődött a választott (kinevezett) politikusok szerepe, a döntéshozatalban erősödött a politikusok súlya, a közigazgatási szakértők (a „szakmai apparátus”) befolyása pedig csökkent. A politikai kormányzás megerősödése minden szakterületen a döntéshozó-tudástermelő viszonyrendszerének módosulását eredményezte.

Az elmúlt 30 év hazai területpolitikai diskurzusának főbb témakörei és vitaterületei a következők voltak:

- a települési önkormányzás kérdésköre, különösen a kisebb települések önkormányzó képességének problémái, a rendszer strukturális átalakításának, a közszolgáltatások 1990 utáni elmaradása, a települési önkormányzatok által szervezett közszolgáltatások köre, minősége, hatékonysága, az önkormányzati gazdálkodás költségvetési fegyelme
- a működőképes területi középszint kialakításának léptéke (megye, régió), az önkormányzás és dekoncentrált államműködés keretében szervezett közszolgáltatások köre, minősége, hatékonysága
- a leszakadó, periferiális térségek felzárkóztatása
- a területi igazgatási struktúrákból „kitüremkedő” területi egységek (Balaton, Budapest és agglomerációja) kormányzásának kérdései
- a határmentiség, a mai államhatárokon átnyúló területi együttműködések szervezése, a Kárpát-medence kínálta lehetőségek, összeköttetés és területi verseny (pl. régiószervező nagyvárosok közötti).

A rendszerváltoztatást követő két évtized tapasztalataiból, nehézségeiből és kudarcaiból építkező 2010 utáni kormányzás ezekre a kérdésekre választ adott, új eszközöket, kereteket és megoldásokat határozott meg. Tudjuk, hogy ezeknek a válaszoknak nem mindegyike származott a kormánypárt korábbi területszervezési javaslataiból, ill. számos esetben az európaizációs paradigma képviselői által javasolt megoldásokat alakította át, fejlesztette tovább a 2010 utáni területi kormányzás (ld. 33 LHH kistérség és a 300 felzárkózó település, pólusprogram és a Modern Városok program). A területpolitikai eszközök kiválasztásának és alkalmazásának van néhány sajátossága 2010-et követően, amik az általános kormányzási logikából fakadnak. Ilyen például, hogy

- a papírra leírt, átgondolt és elfogadott szakpolitikai stratégiákból következő cselekvés helyett a 2010 utáni kormányzás előnyben részesíti az inspiratív ötleteket, felkarolja a jónak ítélt helyi politikai kezdeményezéseket függetlenül attól, hogy azok illeszkednek-e bármilyen hosszabb távú stratégiába (a tudományosan megalapozott, vagyis a döntési kockázatokat minimalizálni igyekvő helyett kockázatvállaló a döntéshozatal, a teljesítményt felmutatókat pedig újabb erőforrásokhoz juttatja)
- az új irányba történő fejlődés ígéretével bíró és a nemzeti büszkeséget erősítő koncentrált, nagyléptékű fejlesztések („big bang”) előnyben részesítése a hálózatba szervezett kisebb léptékű fejlesztésekkel szemben (pl. budai Várnegyed, sport-infrastrukturális fejlesztések, debreceni BMW-gyár)
- Debrecenben és térségében a „második főváros” kiépítése a régiós nagyvárosi versenyben – méreténél fogva is – helytállni képes metropolisz kialakítása
- a politikai vállalkozók kulcsszerepe az innovációk döntéshozatalon való keresztülvitelében és a programok megvalósításában (ez a politikai vállalkozók politikai rendszeren belüli előrelépésének is feltétele)

- a hazai tulajdonban levő vállalkozások, üzleti világ által működtetett és fejlesztett ágazatok és a külföldi nagyvállalati világ különválasztása, mindkettővel egyedi és kollektív fejlesztési szövetségek kialakítása.

A 2010 előtt a területpolitikában (is) meghatározó európaizációs paradigmából kilépve a kormány saját mozgásterét jelentősen növelő megközelítést alkalmazott a fejlesztési eszközök kialakításában. Az ország gazdasági teljesítményének növekedése révén emelkedő költségvetési bevételek lehetővé tették a hazai forrásból megvalósuló fejlesztési programok volumenének és arányának minden korábbi időszakénál magasabbra emelését. Ezeknél a programoknál nem kell megalkudni a forrásfelhasználás céljairól és szabályairól az EU-val, a megnövekedett mozgástérben pedig új szakpolitikai innovációk jelentek meg, mint például a Magyar Falu Program, a Modern Városok Program, vagy a kiemelt fejlesztési térségek (pl. Tokaj) egyedi megoldásai. Ezek a programok egy-egy politikai vállalkozóhoz (is) kapcsolódnak, ami azt is jelenti, hogy a program sikere a politikai vállalkozó politikai rendszeren belüli előremenetelének is feltétele.

Az átalakított egyéni országgyűlési választókerületi rendszer 2014-et követően a területpolitika egyik legjelentősebb, ugyanakkor erős látenciával rendelkező döntéshozatali szintjévé vált. A kisléptékű, helyben eldönthető és eldöntendő fejlesztések ügye a parlamenti képviselő (vagy választókerületi elnök), a helyi önkormányzati és államigazgatási vezetők, valamint a gazdasági kulcsszereplők közti alkukban dől el. Az országgyűlési képviselők irányítási stílusa, személyisége nagyban meghatározza, hogy miként születnek a döntések, kik lesznek a kedvezményezettek, s a forrásszerzés által biztosított előnyökből ki és miként részesedik. Meglepően keveset és azt is anekdotikusan tudjuk erről a területi döntéshozatali szintről, noha a falvak és kisvárosok életét igencsak befolyásolja. A politikai centrum a kisebb léptékű fejlesztési döntéseket azért is engedi ezen a területi szinten meghozatni, mert felismerte, hogy 4 éves időperspektívában településfejlesztési támogatásokkal, EU-pénzzel nem lehet országos választásokat nyerni (2006 sem a teljesítményről, hanem a fejlesztési ígéretekről szolt).

A 2010 utáni területpolitikában a vidék, a vidéki életforma vonzóvá tétele is nagy jelentőségű, az alkalmazott fejlesztési megoldások, szabályozások pedig – hasonlóan más közpolitikai eszközökhöz – egyszerre próbálják erősíteni a pártversenyben a kormányzó erőik szavazóbázisát (a vidék – főváros politikai törésvonal választói döntéseket szervező jellegének fölerősítésével) és kezelni, feloldani a vidéki elvándorlásból fakadó társadalmi feszültségeket. Magyarország félperiférikus európai országgént – többek között – olcsó munkaerővel vesz részt a globális értékláncok működésében. A 2010 utáni gazdaságpolitika egyik fő, fenntarthatósági szempontból is releváns célja az volt, hogy a magyarok 2008-as válságot követően újra felerősödött külföldre történő kivándorlását, ill. a külföldi munkavállalást megakadályozza, itthon vonzó munkavállalási, megélhetési alternatívát segítsen megteremteni. A széles körű, az „itthontartást” szolgáló közpolitikai eszközök közül majd mindegyiknek voltak területi fókuszai és relevanciái, ehelyütt a falusi családok lakásépítését szolgáló kedvezményeket emelem csak ki. A 2010 utáni vidékpolitika arra törekedett, hogy a munkahelyeket minél közelebb hozza a falvakhoz és a kisvárosokhoz, ill. a vidéki családokat saját ingatlantulajdonuk létrehozásával, bővítésével itthonmaradásra ösztönözze, a tulajdonnal további magyarországi investíciókra ösztönözze.

A 2010 utáni időszakban megerősített hazai nagyvállalkozói világ fejlesztései is erősen hatnak a területi folyamatokra, ennek egyik – nyersességében is – leglátványosabb példája a Balaton 2016 utáni sikertörténete. Az összes társadalmi, gazdasági és környezeti feszültséggel együtt, a Balaton térségének újbóli dinamizálása a patrióta területpolitika talán legjelentősebb sikere.

Még nem tudni, hogy ilyen siker lesz-e majd a Kárpát-medencei gazdasági összekapcsolódás ügye. Mindenesetre látható, hogy a kormányzat a külpolitikai mozgástérben kínáló lehetőségek

innovatív kiaknázásával egyszerre igyekeznek a magyar nagytőke Kárpát-medencei külhoni térségeibe és a Balkán EU-csatlakozásra váró országaiba történő investícióit támogatni, növelni a külhoni magyar közösségek gazdasági bázisát, erősíteni a magyar etnikai üzleti hálózatok létjeltét, és új régiós politikai szövetségeseket keresni. A jelenlegi államhatárok együttműködést akadályozó jelentősége a 2020-as COVID krízisig erősen lecsökkent, helyenként (pl. Kőszeg, Sopron, Mosonmagyaróvár, Komárom és Esztergom térsége) a határmenti térségek dinamizmusának fő eredőjévé vált az átjárható államhatár.

Ma még nem tudható, hogy a 2010 óta megvalósított területpolitikailag is releváns közpolitikai eszközök miként hatnak ki az ország területi folyamataira, a kisebb és nagyobb térségek élhetőségére, gazdasági teljesítményére és versenyképességére. Gyanítható, hogy a legtartósabb struktúrákban (pl. Kelet-Nyugat fejlettségi különbség) nemigen érzékelhetünk majd változásokat, ugyanakkor egy-egy kisebb vagy akár nagyobb térség sorsa jelentősen új irányt vehet a nagyvolumenben és koncentráltan végrehajtott fejlesztések következtében. Érdekes lesz ebből a szempontból Zalaegerszeg fejlődésének nyomon követése, de Hódmezővásárhely, Kaposvár és a Tokaj-Hegyalja folyamataira is figyelniük kell.

A területpolitikailag is releváns közpolitikai eszközök alkalmazásának területi hatásai azonosításra várnak, ennek mentén a szaktudomány képviselői és a tágabb érdekeltek is erősebben vehetnek (vehetnének) részt a közpolitikai folyamatokban. A mindenoldali nyitottság érdekében érdemes elfogadnunk a 2010 utáni politikai döntéshozatal realitását, s tárgyilagosságra törekedve azonosítanunk az alkalmazott megoldások kedvező eredményeit és hátrányos következményeit. Magyarország 2010 óta jelentősen megváltozott.