

A PARTNERSÉG JELENTŐSÉGÉNEK NÖVEKEDÉSE A REGIONÁLIS ÉS VÁROSPOLITIKÁBAN A NYOLCVANAS ÉVEKTŐL NAPJAINKIG¹

(The Growing Importance of Partnership in Regional and Urban Policy from the 1980s until Nowadays)

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

Kulcsszavak:

*Regionális fejlesztési politika harmadik szektor partnerség elve hálózatok korporatizmus
participáció*

A tanulmány a regionalizáció eszközrendszerén belül a partnerség elvén felépülő viszonylag új szervezeti struktúrákat vizsgálja. Az elemzés tárgya az a problémakör, miszerint az állam számára a társadalom-irányítás hagyományos jogi eszközei elégtelenekké váltak, ezért új szabályozási és intézményi struktúrák felé fordítja figyelmét. A horizontális együttműködés és koordináció jellemezte szervezetek vizsgálati terepét egyfelől az angol városfejlesztési politika, másfelől a strukturális politika regionalizálása szolgáltatja Németország példáján. A végső kérdés úgy hangzik, vajon a területi érdekegyeztetés új szervezetei mennyiben képesek hatékonyan kapcsolódni a hierarchikus közigazgatási struktúrákhoz, és mennyiben demokratikusak, illetve mint a komplex társadalmi problémák kezelésének eszközei miként értékelődnek a közigazgatás területi szerkezetének reformja szemszögéből?

A regionalizáció és a partnerség összefüggései

A regionalizmus eredetét, magyarázatát többen keresik világszerte. Van olyan vélemény, miszerint a regionalizmus a gazdasági változásokra adott politikai válasz, vagyis nem más, mint az ipari társadalom új technikai és szervezeti bázison történő átstrukturálódásának terméke. A problémák mind komplexebbé válása látszólag egyre nagyobb szabályozási igénnyel és a bürokrácia növekedésével lép fel. A kiutat azok a módszerek jelentenék (decentralizálás, kooperáció, teljességre törekvő szemlélet), melyeket összefoglaló néven *regionalizációnak* nevezünk. Valójában arról van szó, hogy a gazdaság átstrukturálódásával a társadalmi rendszerek politikai alapjai inogtak meg. Világméretben tapasztalható, hogy a politikai rendszerek a társadalmi és gazdasági valóságtól eltávolodnak, aminek következménye a politikai rendszer megkérgesedése. Helyzetének bizonytalansága pedig magával hozza a válságnak való kitettségét, nagyobb fokú centralizáltságát, valamint rugalmatlanságát. Vitakérdéssé lett, hogy az államhatalom a jogrenden keresztül kielégítően biztosítható-e? A társadalmi rendszer új politikai alapjai kérnek maguknak helyet, aminek során az állam és polgárai közötti viszonyt éppúgy ki kell cövekelni, mint az ipari társadalom és a környezet közöttit (Kruse 1990).

A regionális politika szempontjából fontos, hogy annak keretét maga a regionalizáció adja, ami a gazdaságnak azt az átstrukturálódását jelenti, ami a válla-

latok egymásközi hálózatosodásában mutatkozik meg. Vagyis az adott régióbeli vállalatok versenyképessége és gazdasági teljesítőképessége már nemcsak a belső üzemi faktorokon, valamint a régióban honos többi vállalat és vállalkozás teljesítőképességén, kapacitásain múlik, hanem a szolgáltató infrastruktúra és közintézmények működőképességén is. Tehát a régió gazdasági potenciálja gazdasági, adminisztratív, szociális, kulturális és ökológiai szempontokat egyesít, ezért, noha a regionális politika általában a gazdaság fejlesztésére irányul, mégis a komplex összefüggéseket kell figyelembe vennie. A regionális politika nem alkalmaz direkt intervenciós eszközöket, ehelyett a globális állami eszközrendszert törekszik a regionális érdekek támogatása érdekében koordinálni, mely végül a régiók számára önálló, önmaguk által irányított és felelős fejlődést tesz lehetővé. Ez a politika a régiók sajátosságaira épít, az egyes fejlődési komponensek helyett az összehatásra helyezi a hangsúlyt, így az nem a régiók számára kialakított, hanem *a régiókban működő politika*.

A regionális fejlesztési politika hordozói tehát maguk a régiók, míg a regionális politika állami politika, mely utóbbinak szervesen együtt kell működnie az előbbivel. A regionális fejlesztési politika olyan jövőképet eredményez, mely regionális fejlesztési koncepciókban, programokban ölt testet, s amelyek a területi-helyi akaratképzés eredményeként születnek meg, nem kevéssé a helyi források bevonásának célzatával (Kruse 1990). A regionális politikának a decentralizáción keresztül horizontálisan illik hatnia, szemben a vertikálisan szerveződő ágazati politikákkal.

Sőt, szükségszerű a különféle politikaterületek integrált kezelése a megfelelő információk begyűjtéséhez, és elengedhetetlen a kreativitás és rugalmasság a megoldások kidolgozásához. Végző soron megvalósul az állami intézmények, a piaci szférát képviselő vállalatok és a polgárok integrálása a regionális politikai döntéshozás során, ami a kooperációs és részvételi politika alapjain történik. Ez pedig kitermeli a területi szintű érdekegyeztetés eddig ismeretlen szervezeti formáit, melyeket a partnerség elvének beemelésével szokás hatékonyra és eredményessé tenni. Ráadásul ezek a fejlődési tendenciák szerencsésen meg is tudnak felelni a decentralizáció és az endogén erőforrások mozgósítása elvei felől támasztott követelményeknek.

A regionalizáció népszerűségének és alkalmazásának felfutását számos tényező egyidejűleg generálja:

- a gazdaság működésének hálózatosodási igénye,
- az EU strukturális és regionális politikája,
- az állam-társadalom viszonyának a decentralizáció jegyében történő újrendezésének kívánalma,
- valamint a politika növekvő legitimációs igénye.

Ha nagyon leegyszerűsítjük ezt a folyamatot, akkor azt mondhatjuk, hogy a regionalizáció nem más, mint az állam és társadalom átstrukturálódási és modernizációs folyamatának kísérőjelensége, mely az öngazgató struktúrák felé veszi fejlődési irányát.

A harmadik szektor és az ún. fejlesztési együttműködések kapcsolata

Amikor a területi érdekegyeztetés új formáinak kutatásába és elemzésébe fogunk, nem kerülhető meg a harmadik szektorhoz való viszonyuk tisztázása, leginkább a működési céljuk irányából. Tényként fogadható el, hogy a piac és az állam közötti térben a közfeladatok teljesítésének más típusú szereplői is lehetnek, mint a piaci és állami szervek, melyek egyértelműen nem sorolhatók egyik szektorhoz sem. A harmadik szektor fogalomalkotásában a függetlenség, de legalábbis az államtól való távolság valamilyen mértékben megjelenik, továbbá a közfeladatok ellátásában az állami bürokratikus módszerhez képest ún. alternatív és rugalmasabb elintézési módok feltétlenül társulnak. Nyilvánvaló, hogy a gyakran intermediális jellegűnek titulált szektornak kapcsolódási pontokat kell találnia az állami és a versenyszférához, sőt alkotóelemét képezi annak a hálózatnak, amit a különféle szektorokhoz sorolható közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek alkotnak. Ennek következtében a harmadik szektor által kínált teljesítmények különös karaktere abban mutatkozik meg, hogy *bennük az állami és piaci szektor jegyei összefonódnak, egymásba illeszkedve működnek.*

A harmadik szektorhoz tartozó szervezeteket és intézményeket szokás csoportosítani, amely műveletet már sokan és sokféleképpen elvégezték. Ide sorolhatók (Schuppert 1995):

- mindenekelőtt a *klasszikus egyesületek*, melyekben a polgárok képesek az állampolgári kezdeményezés és öngazgatás útján az államigazgatás működését befolyásolni, s összekötő kapcsot alkotnak állam és társadalom között;
- az ún. *nem-kormányzati szervezetek*, melyeket az angolszász jogrendszer NGOs-nak (Non-Governmental Organizations), a német NROs-nak (Nicht Regierungs-Organisationen) nevez, s amelyek az állami fejlesztési politikák megvalósításában jelentenek kedvelt partnert az állam számára. A jóléti állam fejlődésében – különösképpen a múltjukat tekintve a 18. században gyökerező társadalmi egyesületekhez képest – feltétlenül új jelenségnek számítanak;
- a különféle *jóléti szolgáltatásokat* (egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális stb.) *nyújtó szövetségek*, melyek robbanásszerű szaporodását az „új szubszidiaritás” jelszavával szokták illetni;
- *önsegélyező csoportok* alkotják azt a szervezettípust, mely a kulturális autonómia és a politikai elkötelezettség közötti mezőben helyezkedik el, fogalmilag pedig az „új társadalmi mozgalmak” vagy „az intézményes innováció” körébe tartozik.

A nem-kormányzati szervezetek gombamód történő szaporodása nemzetközi jelenség, mivel mind a fejlett országok, mind az Európai Unió, mind pedig a nemzetközi pénzügyi szervezetek arra törekcszenek, hogy megfelelő NGO kooperációs partnereket találjanak a fejlesztési támogatások szétosztásához és a pénzfelhasználás kontrolljához. E különféle nem-kormányzati szervek inflálódása miatt született egy rájuk vonatkozó másik fogalom, a „Gongos”, mint a hatalom által irányított

nem-kormányzati szervezetek elnevezés (Government organized non-governmental organizations) (Schuppert 1995).

Közös jellemzője az utóbbi szervezeteknek, hogy társadalmi problémahelyzetekkel foglalkoznak olyan pénzforrások és eszközök segítségével, melyeket részben az állam rendel melléjük. A fejlesztési együttműködések tipikusan állami politikai programok végrehajtása céljából létesíti maga az állam, esetleg az önkormányzatok. Különösen igaz ez az ún. *szolgáltató NGO-kra, mint a szűk szakmai specializálódás bázisán felépülő szervekre*. Az utóbbi karakterük konkrétan azt jelenti, hogy a különféle fejlesztési együttműködések résztvevőiről van szó. E nem-kormányzati szervezetek, amit tesznek, többnyire a különféle állami szintek megbízásából teszik, esetleg közhasznú tevékenységként, kvázi consulting szervezetként. Alapítóik többnyire az állam vagy az önkormányzatok, ezért gondot is jelent jogi személyiségük típusának megállapítása. A köz- és magánjog közötti térben helyezkednek el, így kicsúsznak a parlamenti, illetve képviseleti ellenőrzés alól, továbbá számos felelősségi és igazgatási problémát vet fel a működésük. Vázolt karakterükkel összefüggésben hangsúlyozni is kell, hogy *társadalmi beágyazottságuk gyakorta tisztázatlan. Létük nem adományoktól függ, mivel velük kapcsolatban nem is merül fel a társadalmi öntevékenység kérdése*.

E szervezetek sokrétű, szoros, egyúttal jól funkcionáló kapcsolatok kötik az államhoz. A két szektor közötti viszonyt gyakorlatilag a szimbiózis jellemzi. A harmadik szektor ugyanis olyan „dolgokkal” rendelkezik, amelyekkel az állam nem, noha rá van utalva. Továbbá, ami a fejlesztési együttműködésekre vagy területi szintű érdekegyeztetést végző szervezetekre különösképpen igaz, *olyan tulajdonságokat birtokolnak, amelyek valamely állami politika megvalósítását lényegesen megkönnyítik* (Schuppert 1995). Az alkalmazott technikák között kiemelkedő jelentőséggel bír a partnerség elve.

A neo-korporatista kutatások érdeme, hogy hozzájárultak a szervezett érdekek meghatározott állami programokon keresztüli érvényesülési mechanizmusának feltárásához. Claus Offe (1984) a neo-korporatizmust specifikus kormányzati stratégiaként jellemezte, amelyben a közigazgatás és a szervezett érdekek kölcsönös érvényesülést keresnek, ami bizonyos fokig önmagától viszonyossági alapon stabilizálódó hálózatot hoz létre. Ez adja értelmét azoknak a szófordulatoknak, amit az „egyesületek, szövetségek mint a közpolitika hordozói” és az ún. „cserehálózatok” jelentenek a különféle politikaterületeken. A megszerveződött érdekek és a közigazgatás összefonódásáról van szó, amely azon a cserekapcsolaton alapul, amelyben a közigazgatás stratégiai szempontú kalkulációt végez, míg az érintett szervezetek autonómiájuk garantálásához szükséges forrásokat kívánják a maguk számára biztosítani. Végeredményben a *kölcsönös befolyásolás logikája* érvényesül.

A problémakezelésnek ez a módja, „a kölcsönösen függők menedzsmentje” első sorban spontán módon és alulról felfelé építkezve realizálható. Ily módon egyes feladatok elmaradnak, vagy nem szisztematikusan, hanem szelektíven kerülnek megoldásra, attól függően, hogy adódnak-e olyan intézmények, amelyek azokért

felelősnek érzik magukat, avagy akadnak e olyan támogatók, akik a kollektív megvalósítást kezdeményezik.

A regionalizáció kitermelődését eredményező kényszerekhez hasonló problémák hajtották az államot, amikor a hetvenes–nyolcvanas évek fordulóján számos európai ország belekezdett a közigazgatás szférájának modernizálásába, amely folyamatot a *New Public Management* (NPM – új közszolgálati menedzsment) összefoglaló névvel illetik. A közzsférában lényegében az olajválság előidézte forrásszűkülésre történt reagálásképpen igyekeztek a piaci szférára jellemző módszerek bevezetésével a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét fokozni. Az állami politika megújítási folyamata például, az ebben úttörőnek számító *Nagy-Britanniában* azt jelentette, hogy minden bizalmát a piaci mechanizmusok szabályozó erejébe vetette. A közjogi struktúrák belső reformját a rugalmasság és a decentralizáció módszerre jellemezte, ami egyidejűleg kiegészült a köz- és a magánszféra, valamint a nonprofit szektor közötti viszonyok újrendezésével a privatizáció, a dereguláció és public-private partnerség alkalmazásán keresztül. Összességében egyik európai országban sem mentek el az állami politika, különösen pedig a városok megújítása terén olyan messzire, mint Nagy-Britanniában.

Noha a sokat bírált NPM-módszerek között kivételként említhető a *public-private partnerség*, a jelenség mégis megfigyelhető a város-, illetve lokális politikában. A helyi források bevonása – a fejlesztési intézkedések érdekében –, a korábbiaknál decentralizáltabb döntési és érdekegyeztetési mechanizmusok kialakítását követelte meg, vagyis a hierarchikus struktúrákat a horizontális együttműködést kifejező partnerség váltotta fel (*Pálné Kovács* 1999). Az érdekiegyenlítés eredményességét mind a brit kormány, mind pedig az önkormányzatok egy jelentős hányada elismerte, különösen olyan területeken, mint a képzés, a gazdaságfejlesztés, a lakás- és városépítés. Az önkormányzatok egyébként is abban reménykedtek, hogy a partnerség eszközeivel visszanyerhetik mozgásterüket a lokalításban, amelyet a konzervatív kormány 1979-től pénzügyi és jogi eszközökkel folyamatosan szűkített.

Az eddig vázoltakkal összefüggésben igen figyelemreméltó az a fejlődési ív, amely az Európai Unió támogatáspolitikájának céljaiban és módszereiben felfedezhető. A hatályos költségvetési időszakban a strukturális alapok céljai között az Európai Bizottság meghirdette a fenntartható városfejlesztés akcióterületeit, köztük a jó városmenedzsment kialakítására és a helyi önkormányzatok megerősítésére vonatkozó közösségi kezdeményezésű programot. A városokkal szemben megfogalmazott új követelményrendszer a köz-, a magán- és a nonprofit szektor közötti új együttműködési formák kialakítását ösztönzi, miközben az integrált városfejlesztési koncepciók elkészítése a továbbiakban a regionális programok szerves részét kell, hogy képezze. Tehát az *EU a közigazgatási menedzsment új technikáit beemelte strukturális politikájának eszközrendszerébe*, s a két politikaterület egyik összekötő szála a public-private partnerség alkalmazásában fedezhető fel.

Partnerségi szervezeti modellek Nagy-Britanniában

A *partnerség elvét* általában a hatékonyság és eredményesség érveivel szokás pártolni, ami ráadásul a nehézkes közigazgatással szemben a piac törvényszerűségeinek való alávetettséget szimbolizálja. Noha teljesítményben és gazdálkodási fegyelemben a partnerségi intézmények akár túl is tehetnek az önkormányzati intézményeken, az eddigi tapasztalatok mégsem egyértelműen egységesek. Ugyanis a teljesítőképesség csak a módszerek egyike, amelyeken keresztül a partnerség megítélhető. Amellett számot kell vetni azzal, hogy az önkormányzatok demokratikusan legitimált döntési és ellenőrzési struktúrákkal rendelkező szervek, melyek az egyenlő elbírálás elvének is alárendelten működnek. Amikor azonban az önkormányzati feladatokat növekvő mértékben veszik át partnerségi intézmények, akkor a választott testületek közvetlen felelőssége megszűnik, vagyis a döntéshozás és ellenőrzés mechanizmusai átalakulnak, adott esetben fellazulnak. Ily módon jelentős kérdésnek tekinthető az önkormányzati testületek befolyásoló képességének csökkenése, a helyi közügyek megoldásának depolitizálódása, illetve az állampolgári kontroll és vele együtt a demokrácia lehetőségeinek beszűkülése. Ezt példázza, ha a helyi gazdaságfejlesztésre az önkormányzati hivatal belső szervezeti egysége helyett egy, a magánjog hatálya alá tartozó társaság alakul, az abban megjelenő érdekcsoportoknak másfajta preferenciái lesznek, mint az önkormányzati testület többségi frakciójának.

Az észak-angol iparvárosok megújítása és revitalizálása tipikus és dokumentálható példáját szolgáltatva annak, amikor a képviselő-testületek a helyi döntési eljárások során marginalizálódtak, miközben tapasztalható volt a public-private partnerség előretörése (Kletzander 1995). Ez tényszerűen azt jelentette, hogy a kilencvenes évek elejére minden olyan kulcsfontosságú döntés, amely az adott város gazdasági helyzetét érintette, a képviselő-testületen kívül született meg. Ennek magyarázata, hogy a partnerség elvét általános gyógyírnak tekintették az angol iparvárosok szociális, gazdasági és városépítészeti gondjainak kezelésére.

A városok megújítása Nagy-Britanniában a *partnerség négy szervezeti típusának* alkalmazásával hozható összefüggésbe:

- partnerség az építőipari szektorban,
- önkormányzati és interkommunális növekedési együttműködések,
- vállalkezési ügynökségek,
- kvázi privatizált köztestületek.

Partnerségi szervezetek az építőipari szektorban

Az észak-angliai városok ipara a hetvenes–nyolcvanas években elveszítette versenyképességét, melynek következményeként egy idő után nem rendelkeztek megfelelő infrastruktúrával, épületállományuk leromlott, és magas munkanélküliséggel küzdöttek. A hetvenes évek végén az állam és az önkormányzatok tervezési, szociális, regionális politikai intézkedésekkel igyekeztek a hanyatlást megállítani, ered-

ménytelenül. Végül a válság okát a hiányzó magánpiaci befektetőkben vélték megtalálni. Ezért a nyolcvanas évek elején a városmegújítási politika fordulatot vett, amely *reformban a vezérszerepet a magángazdaságnak kellett átvennie*. Tehát a partnerség fellendülését ebben az összefüggésben érdemes vizsgálni.

A public-private partnerségi szervezetek leginkább az építőipari szektorban jutottak jelentőséghez, ahol amerikai mintára alakított fejlesztési konzorciumok kezdték meg a városmegújítási programok végrehajtását. A partnerségi intézményekben általában változóak voltak a magángazdaság és az önkormányzatok közötti erőviszonyok, de többnyire a magánszféra élvezett némi túlsúlyt. A döntési folyamatokban az önkormányzatok helye az építésügyi hivatali funkcióból és telektulajdonosi szerepből volt levezethető. Az építőipari beruházásokért azonban konkurenciaharc alakult ki az önkormányzatok között, aminek eredményeként mindinkább az ingatlanpiac törvényszerűségeinek rendelődtek alá a képviselő-testületek, s csak gyenge befolyást tudtak gyakorolni építőipari és pénzügyi partnereikre annak érdekében, hogy a lakásépítések során a szociális felelősség szempontjait is érvényesítsék. A nyolcvanas évek végén hatalmas fejlődésnek indult ingatlanpiac végül a kilencvenes évek elején összeomlott. Ebben jelentős szerepet játszott, hogy a boomot – nem kevésbé mesterségesen – az állami városfejlesztési támogatások és a spekulatív építési tevékenység adókedvezményekben részesítése serkentette, mely eszközök nem voltak alkalmasak arra, hogy a gazdasági növekedés motorjává váljanak az iparvidékeken. Valójában a folyamat túlkínálatot idézett elő irodaépületekben, bevásárlóközpontokban és szabadidő-létesítményekben.

Lokális növekedési koalíciók

Néhány brit nagyvárosban olyan együttműködések formálódtak, amelyek átfogó fejlesztési koncepciók, víziók megvalósítóivá váltak. A partnerség keretei között a politikai és intellektuális elitek, az építési vállalkozók, a nonprofit fejlesztési korporációk és a helyi gazdasági kamarák kooperációjuk céljául saját önkormányzatuk vagy agglomerációjuk gazdasági fejlődésének irányítását tűzték ki. Ez a jelenség, amit lokális fejlesztési mechanizmusnak, lokális governance-nak és helyi korporatizmusnak egyaránt szoktak nevezni, a nyolcvanas évek közepén a korábbi – a helyi közszektor dominanciájával működő – urbánus gazdaságfejlesztési paradigmát váltotta fel. A mintát ebben az esetben is az észak-amerikai városok második világháború utáni történelme szolgáltatta, aminek jellemzője volt, hogy *a városok gazdasági fejlődését érintő döntéseket többé nem a képviselő-testületek, hanem partnerségi kapcsolataik révén a helyi elitek hozták meg*. Baltimore, Houston vagy St. Louis növekedési koalíciói érdekeiket elsősorban a turizmus, a rekreáció, a kultúra és a városmarketing területein koncentrálták. A megtett intézkedések pedig azon a meggyőződésen alapultak, hogy minden város akkor tudja az öt kívülről érő veszélyeket és esélyeket a maga javára fordítani, ha az alkalmas célokat megfogalmazza, és a szükséges akciókat kiválasztja. Ezt a gazdaságfilozófiát a nyolcvanas évek Nagy-Britanniájában akként fordították le, miszerint a városok jövője nem az állami támo-

gatási eszközök függvényében alakul, hanem azon képességükön múlik, hogy magukat a regionális, a nemzeti és nemzetközi gazdaságban el tudják-e ismertetni.

Az amerikai tapasztalatok átültetése nem volt problémamentes, mivel míg az USA-ban a városok gazdasági célkitűzéseit gyakorlatilag a helyi kereskedelmi kamarák diktálták, addig Nagy-Britanniában az érdekszervezetek legfeljebb tagjaik képviselésével voltak elfoglalva, s nemigen igyekeztek a helyi fejlesztési koncepciókhoz kapcsolódni. Végül a növekedési koalíciók a Brit Iparszövetség és a Munkáspárt befolyása alatt álló önkormányzatok kezdeményezésére jöttek létre többek között *Aberdeenben*, *Glasgowban* és *Newcastle-ben*, mindenekelőtt azzal a céllal, hogy a városokat mint szolgáltató telephelyeket megerősítsék, illetve azokat a modern ipari és a vállalkozói szolgáltatások számára vonzóvá tegyék. Összességében a város egésze jólétét és egészséges fejlődését tartották szem előtt.

A növekedési koalíciók nem tudták a gazdasági érdekek valamennyi spektrumát lefedni, bizonyos csoportok (a szakszervezetek, kiskereskedelmi vállalkozások stb.) kívül rekedtek a partnerségi szervezeteken. Emellett a növekedési koalíciók által irányított revitalizációs koncepciókra azok a fogyasztási minták nyomták rá bélyegüket, amelyek a bankok, biztosítóintézetek, befektetési alapok és multinacionális konszernek befektetői magatartásából voltak levezethetők. *E partnerségi szervezetek összetétele csak ritkán feltételezett egyenrangú partnereket*, inkább arról volt szó, hogy egyes szereplők negatív befolyását korlátozzák, vagy pedig habozó aktorokat vonjanak be az együttműködésbe. A nyitott részvétel lehetőségét érzékelhetően felváltotta a *szelektív participáció*, amin keresztül a döntési folyamatok átláthatósága korlátozottá vált. E koalíciók némely elosztáspolitikai döntései katasztrofális következményekkel is jártak, mivel azok több városban tényszerűen a szociális térszerkezet további polarizációjához vezettek. Végül e fejlesztéspolitika olyan negatívumokat is felszínre hozott mind Amerikában, mind Angliában, mint a helyi gazdaság autonómiavesztése és diverzitásának csökkenése azáltal, hogy a gazdaságtámogató intézkedések túlzott mértékben alárendelődtek a nemzeti és nemzetközi pénzügyi szervezetek érdekeinek, illetve a források és technikák rövid távú optimalizálásának.

Vállalkozási ügynökségek

A nyolcvanas években *Tyne és Wear régió* vált a régi iparvárosok megújítására szerveződött vállalkozói ügynökségek mintaterületévé. Az érdekelt önkormányzatok elkötelezték magukat egy egész sor vállalkozási ügynökségben, melyek részben az agglomerációk egészében, részben a városokban és városrészekben fejtették ki tevékenységüket. Az ügynökségek általános profiljuk mellé (kisvállalkozások induló támogatása, képzési programok szervezése, iparterületek kialakítása) rendszerint speciális kínálatot is kifejlesztettek, mint az üzleti tanácsadó centrumok működtetése, marketing tanácsadás és menedzsment-képzés, projektek csökkent munkaképességűeknek, fiatalok és nők vállalkozás-alapításának támogatása stb.

A vállalkozási ügynökségek szabályszerűen az önkormányzatok, elkötelezett vállalkozások, valamint a Munkaügyi Minisztérium képzési és vállalkozási tanácsainak (Training and Enterprise Councils) együttműködésén épülnek fel. Az ügynökségek közül jól érzékelhető például a Tyneside Gazdaságfejlesztési Társaság (TEDCO) működésén, milyen sokféle szervezet részvételének köszönhető az elért eredmények: az 1991/92. költségvetési évben személyileg és pénzügyileg 67 olyan intézmény támogatta a társaságot, mint a British Coal (Brit Szénipari Társaság), a British Steel (Brit Acélipari Társaság), különböző bankok, az Európai Szociális Alap, a régió képzési és vállalkozási tanácsa (TEC).

Ezeket az adókedvezményekben részesülő nonprofit szervezeteket a magángazdaság és közszektor közösen finanszírozza abból a célból, hogy a vállalkozói szellemet és vállalkozás-alapítási kedvet erősítsék. Legfontosabb ügyfeleik a vállalkozások alapítói, a kisüzemek, továbbá a másik oldalon a munkaerőpiacon hátrányos helyzetűek (képzetlenek, hosszú távon munkanélküliek stb.). Az ügynökségek nem mellékesen arra is koncentrálnak, hogy a régióbeli sokféle megújítási iniciativa koordinációja érdekében olyan hálózatot építsenek ki, amely a közös akciótervek-ből, a tanácsadó központokból, a különféle pénzügyi alapokból stb. áll.

Noha az ügynökségek munkáját az állam és az önkormányzatok egyaránt kedvezően ítélik meg, elérhető eredményeik mégis korlátozottak. A helyi gazdaság a számukra kijelölt szerepet meglehetősen kétkedéssel szemléli, mivel e társaságokhoz újfajta felelősségi és finanszírozási kötelezettségek társulnak. *A legtöbb fejlesztési ügynökséget függelmi viszony köti különféle állami fejlesztési programokhoz, s ezzel összefüggésben az eddigiekben nehézséget jelentett számukra, hogy a piacról prominens vezető személyiségeket nyerjenek meg tevékenységükhöz.* Elégtelen anyagi és humán erőforrás mellett az ügynökségek erejéből eddig csak kisléptékű projektek megvalósítására futotta.

Kvázi-privatizált köztestületek

A kvázi-privatizált köztestületek a konzervatív brit politika jellegzetes jelenségei. Janus-arcú szervezeteknek nevezhetők, mivel *állami feladatokat végeznek, részben közjogi alapon szerveződnek, és állami pénzekből finanszírozódnak, miközben vezetőtestületeikben a magángazdaság képviselői vannak túlsúlyban.* A Training and Enterprise Council-ok (TEC – képzési és vállalkozási tanácsok) tipikus példáját adják ennek a szervezettípusnak, amelyben magánjogi társaságokat találunk, s vezető testületük kétharmad részben a helyi gazdaság képviselőiből kerül ki. A szak-szervezetek, önkormányzatok és más társadalmi szervezetek kisebbséget alkotnak összetételükben. A tanácsok nem új alapítású intézmények, mert 1989-ig jogelőd-jüket a Munkaügyi Minisztériumhoz tartozó nemzeti képzési hivatal helyi szervezeti egységei alkották állami képzési programok megvalósítására. Azonban a központi kormányzás debürokratizálásának és rugalmassá tételének jegyében, 1989-ben felváltotta őket a TEC-ik hálózata.

A konzervatív kormányzási periódus kétségkívül kvázi privatizált szervezeteiként tartják még nyilván az Urban Development Corporation-eket (UDC – *városfejlesztési társaságok*). Ugyanis 1980 óta a központi kormányzatnak jogában áll olyan városfejlesztési területeket kijelölni, mint a kihasználatlan kikötői területek, egyéb parlagon hagyott iparterületek jellemezte térségek, illetve olyan városi övezetek, amelyeket a ki nem elégítő tercier és kvaterner funkciók jellemeznek. A költségvetési pénzekből finanszírozott városfejlesztési társaságok egy kötött, 10–15 éves időszakra – az önkormányzatok helyébe lépve – felelőseivé válnak a kijelölt területet érintő megújítási folyamatnak, miközben csak a környezetvédelmi minisztériumnak, továbbá a parlamentnek tartoznak elszámolással. Ellenben az önkormányzati képviselő-testületek felé nincs számadási kötelezettségük.

A kormányzati irányítás fenntartását jelképezi, hogy a környezetvédelmi miniszter jogosult kinevezni a városfejlesztési társaságok igazgatóságát, amely kétharmad részben a piaci szféra, különösképpen az építőipar és a pénzügyi szektor által reprezentált, míg az önkormányzatok képviselői kisebbségben vannak a grémiumban. A társaságok mégsem tekinthetők a kormány kizárólagos szervezeteinek, hiszen működésük során óhatatlanul követik a tagjaik által indirekt módon képviselt vállalatok és intézmények érdekeit is. Problémaként jelentkezik viszont, hogy a középosztály és a fejlesztésre kijelölt területek szomszédságában fekvő lakóövezetek igényeit eddig kielégítően nem vették figyelembe.

A fejlesztő társaságok működése első periódusának elemzése arra az eredményre vezetett Nagy-Britanniában, hogy tévedésnek minősült vakon hinni abban, hogy a városépítészeti zászlóshajó-projektek és az általuk kiváltandó impulzusok a helyi gazdaság megújulásához vezetnek. Tehát ez a fejlesztési politika nem feltételezte a strukturális átalakulás aktív irányítását. Számos fejlesztési térségben egyoldalú fejlődési modellek kitermelődéséhez vezetett az ingatlan- és pénzügyi szektor dominanciája, a szolgáltatói szektor nagyberuházásait előnyben részesítő befektetéstámogató politika, és nem utolsósorban az a tény, hogy a programokat a lokális érdekek kirekesztésével valósították meg (*Kletzander* 1995).

Következtetések

A bemutatott intézményi modellek összegzéseként megállapítható, hogy az államot az az igyekezet vezérelte, hogy az önkormányzati kompetenciát újradefiniálja, a bürokrácia csökkentése és az önkormányzati működés megszorítása érdekében szűkítse azt. Ezen a szemléleti alapon keresztül érthető meg az önkormányzati testületek marginalizálódásának folyamata a brit várospolitikában és a lakásépítésben. A képviseleti demokráciában a testületi befolyás csökkenése nyilvánvalóan demokráciadeficithez vezet. A képviseleti demokrácia működési terének szűkülése (privatizáció, dereguláció, pénzügyi megszorítások, a public-private partnerség megerősödése) viszont – egyes vélemények szerint – nem feltétlenül vezet legitimációs problémákhoz (*Kletzander* 1995). Legalábbis abban az esetben nem, ha az állampolgárok helyeslésével párosul, mivel a demokráciadeficit valamilyen módon kom-

penzálódik. Egyfelől a hiányzó önkormányzati kontrollt ki tudja egyensúlyozni a másfajta feladatszerkezéssel elért hatékonysági optimum. Másfelől olyan önkormányzaton kívüli, de messzemenően autonóm döntési struktúrák születnek, melyeken keresztül a helyi szereplők cselekvőképessége legalábbis részben biztosított. Tanulásként ellenben megfogalmazható, hogy a gyenge érdekérvényesítő képességet birtokló hátrányos helyzetű csoportok és térségek ezekhez vagy egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan férnek hozzá. Vagyis a felsorakoztatott különböző intézményi keretek között levezényelt fejlesztési projektek szociális problémákra kevésbé tudtak reagálni.

A részvétel vizsgálata mellett egy másik aspektust jelent a partnerségi szervezetek felett gyakorolt állami ellenőrzés kérdése, ami úgyszintén megszorítások közepette tud érvényesülni. Ennek több magyarázata adódik: a szervezeti formák komplexitása, cselekvési és mérlegelési szabadságuk, egy kisebb csoporthoz kötődő kooperatív vezetési stílusuk, és az abból következő sajátos szervezeti dinamika.

Természetesen a társadalom térbeli polarizációja, és ezzel összefüggésben a városok tényleges egységének megszűnése elsődlegesen nem a városmegújítási programok vagy a partnerség megjelenésének számlájára írandó. Viszont azok a partnerségi szervezetek, amelyek működésük révén a szociális kirekesztettséget nem csökkentik, hanem fokozzák, a társadalmi egyenlőség elvére tekintettel nem minősíthetők eredményesnek. Még akkor sem, ha a régen iparosodott térségek szerkezetátalakítása során annak a tőkének a szempontjaira is figyelemmel kell lenniük, mely csak azokba a területekbe és ágazatokba hajlandó invesztálni, amelyek megtérüléssel kecsegtetnek.

Szemmel láthatóan, a public-private partnerséggért való feltétel nélküli lelkesedés a tények oldaláról nem indokolt. Nem csupán brit problémáról van szó, bár a közszektor privatizációja és deregulációja sokkal előrehaladottabb folyamat ott, mint például Németországban. Az azonban bizonyos, hogy a közszektor visszavonulása a szociális és gazdasági felelősség területeiről nem alternatívája a fejlesztéseknek keretet nyújtó, demokratikusan legitimált közigazgatási és tervezési tevékenységnek. Egy igen figyelemre méltó tanulsága a folyamatnak, hogy *kizárólag a megfelelő hatásköri felhatalmazással és mozgástérrel bíró önkormányzatok válhatnak a piaci szektor meghatározó szereplőinek partnereivé.*

A strukturális politika regionalizációja – avagy a régiók felértékelődése

A regionalizálásnak kétféle fogalma ismert a német területi tudományokban (ARL 1999). Ezek közül az egyik a régiókat mint politikai-adminisztratív szintnek a társadalomirányításban való felértékelődését fejezi ki, tehát elsősorban nem a régiók lehatárolásával van elfoglalva, hanem *a régiók kormányzási teljesítményének kérdéseivel.* Ez pedig összefüggésben van a modern államnak azzal a magatartásával, hogy szelektív módon visszavonul az általa vállalt feladatok intézésétől, és a *problémamegoldásban való közreműködést regionális szintre transzformálja*, illetőleg a regionális szereplőkre ruházza. Ezt a folyamatot a központi szintről induló

regionalizálásnak is hívják. A regionalizálás egyúttal új intermediális funkciókat vesz át az állam, az önkormányzatok és a privát szféra között. Vagyis az ágazatilag szerveződő politikai struktúrákba területi integratív és innovációs funkciók épülnek bele, ami által erősödnek a közigazgatási-politikai döntésekben a területi szemléletű keresztirányú kapcsolatok. A területi politika gyengesége általában abból fakad, hogy a szektorális széttagoltsággal szemben csupán puha, az intézményesültség alacsonyabb fokán álló eszközöket tud bevetni. *Németországban* ilyennek tekintik az ún. regionális konferenciákat, a regionális fejlesztési ügynökségeket, s a különféle ún. regionális kerekasztalokat, mint a területi szintű érdekegyeztetés viszonylag új intézményeit.

A föderatív államberendezkedésű Németország a regionalizáció címszava alatt nem nyúlt hozzá a történelmileg kialakult közigazgatási területbeosztásához, *a regionalizáció jelensége adott régió belső erőforrásainak mobilizálásaképpen a regionális kooperáció vonatkoztatási kerete lett.* Ennek két megnyilvánulási formája különböztethető meg, az egyik az ún. *fölülről iniciált regionalizáció*, azzal a céllal, hogy a régiók szintjén berendezett regionális konferenciák eredményeként regionális fejlesztési koncepciók szülessenek, melyek alapján felállíthatók legyenek a regionális cselekvési programok. A másik jelenség az ún. *alulról építkező regionalizáció*, amikor a regionális szereplők maguk kezdeményezik a „kerekasztalok” és konferenciák létesítését fennálló problémák, konfliktusok feloldására. Az utóbbiak alapvető megkülönböztető jegye a fölülről vezérelt intézményekhez képest, hogy projektléptékű kooperációkat fognak át, és működésük csupán az azokban közvetlenül érintett szereplők bevonására terjed ki. Ez gyakorlatilag az önkormányzatok együttműködését jelenti egyfelől az egyes községek erejét meghaladó közlekedési és ellátási problémák kezelésében, másfelől a térségi vagy regionális összefogással hatékonyabban megoldható feladatokra, mint technológiacentrumok, hulladéklerakók létesítése, illetve közös gazdaságfejlesztési és marketingstratégia kialakítása stb.

Tehát a regionalizmus mindkét típusa újfajta cselekvési közösséget hoz létre régiószinten, a fejlődésért viselt együttes döntési felelősség kialakulását reprezentálja. Ezt a folyamatot az újabb és újabb feladatokhoz és problémákhoz való alkalmazkodási kényszer generálja, ami a regionális és lokális aktorok eddig ismeretlen különféle kombinációit és szervezeti formáit termeli ki. Természetesen *a regionalizáció amplitúdója egészen a devolúcióig terjedhet, amikor az államok akár új regionális közjogi testületeket is kiépítenek.*

A regionális kooperációkról már számottevő tapasztalat áll rendelkezésre. A partnerségi szervezetek néhány tipikus jellemvonása összegezhető (ARL 1999):

- Külső ösztönzés vagy cselekvési kényszer hiányában nem jön létre politikai-adminisztratív jellegű öngazgatásra való hajlandóság, illetve készség. Az alulról jövő regionalizmus első soron akut problémák következményének tekinthető, míg a fölülről szerveződő regionalizmust mindenekelőtt külső ösztönzők indukálják, primér módon a pénzforrások minősülnek ilyennek. S ami

sajnos hazánkban is negatív tapasztalat, hogy a támogatások formájában érkező külső ingerek az egyes ágazatoktól származnak, így a kooperáció általában egyoldalúan az adott ágazat igényeinek kiszolgálására, vagyis szelektív módon (témára, szereplőkre, célokra stb. irányulóan) születik meg.

- A partnerségi együttműködések általában három struktúrát ölelnek fel, úm. a *materiális infrastruktúrát* (forrásokat, titkárságot stb.), a *szociális struktúrát* (személyeket és interakciós formákat), végül egy ún. *szuperstruktúrát*, ami az értékmintát, a meggyőződést, a cselekvési normákat érinti.
- A felülről indukált regionalizmus esetén hátrányt jelent, hogy a szükséges hálózati minőséget, a partnerek közti bizalmat és kollektív gondolkodást csak nehezen lehet megteremteni. A kötelezettségvállalási hajlandóság is csökken, amint a vállalások konkréttá válnak. Az alulról kezdeményezett regionalizmus ezzel szemben az aktorok magasabb elkötelezettségét eredményezi. A regionális együttműködési struktúrák relatív eredményessége a valós munkaszinteken jelenik meg, mint a munkabizottságokban vagy a szakértői hálózatokban.

A bemutatott regionalizációs típusok közül számunkra a fölülről, a decentralizáció jegyében induló regionalizmus releváns, amikor az állam árnyéka rávetül a horizontális együttműködésekre, mert befolyását a regionális szintre leadott feladatok tekintetében meg kívánja őrizni, illetve a fiskális krízis időszakában a felelősséget és terheket tovább akarja hárítani. Ebben a konstellációban tehát felfedezhető, hogy a decentralizált egységek a központi szinthez kötődnek. S ami még érdekesége a jelenségnek, hogy az általános értelemben vett régió léptéke elvileg nem központi kérdés, hiszen csupán a cselekvés keretét szolgáltatja. Az aktuális régió lehatárolásáról a kooperáló aktorok vagy pedig az állam központi szervei jogosultak dönteni.

A funkcionális regionalizáció törekvéségét az adja, hogy fennálló intézmények együttműködési készségén múlik, illetve azon, hogy hajlandók-e hatáskörökről és eszközökről az új regionális szervezetek javára lemondani. Vagyis a *kooperáció problémamegoldó kapacitása a benne résztvevők hozzáállása oldaláról korlátozott, a regionális cselekvés már fennálló szervezetek árnyékában tud csak formálódni*. Tehát a partnerségi szervezet öndinamikára akkor tesz szert, ha hatékonyan képes feladatait megoldani, ahhoz viszont nélkülözhetetlen, hogy a régió hatalmi tényezőit be tudja vonni tevékenységébe. A vizsgálatunk tárgyává tett, fölülről kezdeményezett regionalizáció esetén az állami szervek az irányítást messzemenően kézben akarják tartani, és arra törekszenek, hogy a „régión” előkészítő vagy tanácsadó munkabizottsági minőségben vonják be a döntésekbe. Ez tulajdonképpen a struktúrapolitika regionalizálásának stratégiája a kelet-német tartományokban, továbbá Hessenben és részben Schleswig-Holsteinben. A partnerségi intézmények pedig többnyire gyengén szervezettek, ezért hálózatokon keresztül próbálnak hatékonyá válni.

A regionális konferenciák mint a területi szintű érdekegyeztetés színterei

Az utóbbi évtized folyamatait mérvadó szakemberek akként sommázzák, hogy „a kooperáció evolúcióját éljük” (Fürst 1994, 184), melynek során az együttműködés azon puha formái lépnek előtérbe, melyek a részt vevő szereplőknek széles körű autonómiát garantálnak. Ez történik az úgynevezett *regionális konferenciák* alkalmazásakor, melyek az endogén fejlődési potenciál kiaknázásával regionális szinten strukturális változásokat kell, hogy indukáljanak. E modellnek Észak-Rajna–Weszfália vált mintaállamává. Az alkalmazott módszer központi kérdése, vajon a szilárdabb intézményi struktúrákat nélkülöző hálózatszerű intermediális szervezetek hatékonyak tudnak-e lenni? S talán még ennél is fontosabb, vajon lényegüket tekintve a regionális konferenciák kommunikációs és együttműködési formákat vagy pedig politikai döntéselőkészítő funkciót testesítenek-e meg?

Észak-Rajna–Weszfáliában 1987 óta követik a strukturápolitika regionalizálásának metodikáját, mégpedig kezdetben a Montánrégió Kezdeményezés keretei között. A szövetségi állam és a tartományok felelősségi körében megfogalmazott cél az volt, hogy a strukturális átalakulás elősegítésére a fellelhető közpénzeket hatékonyan koncentrálják, és szövetségi forrásokkal egészítsék ki. Ez alapjaiban nem jelent mást, mint a fennálló támogatások fókuszálását. A program eredetileg az acélipari és a szénbányászati válság sújtotta régiókat fogta át, s csak a későbbiek során terjesztették ki hatókörét a tartomány valamennyi régiójára. Ezzel egyidejűleg a jövőorientált kezdeményezések vonatkoztatási kerete megszűnt a támogatástechnikai szempontból jól működő munkaerő-piaci régió lenni. Ennek magyarázata, hogy a tartományi kormány arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a regionális erők a már kialakult munkakapcsolataik bázisán a regionális kormánykerületeken – mint államigazgatási és NUTS 2 téregységeken – belül találjanak egymásra.

1990-ben kormányhatározat született többek között arról, hogy a 15 régióban *regionális fejlesztési koncepciók kidolgozását eredményező regionális konferenciákat* kellett megszervezni az adott régió középtávú fejlesztési irányvonalainak meghatározására, továbbá az állami, illetőleg tartományi politikával való együttműködés érdekében. A tartomány tehát felszólította a régiókat a regionális felelősségvállalásra, egyéni kezdeményezés és kreativitás kifejtésére, a regionális együttműködés erősítésére és saját beruházások végrehajtására. A regionális konferenciák tekintetében a résztvevők körének meghatározása a régiók joga lett. Működésük során a konszenzus kialakítása elvárás volt, amihez kapcsolódott az eltérő vélemények dokumentálásának kötelezettsége.

Az ágazati politikákkal folytatandó koordináció szervezeti kereteinek továbbépítése céljából egy interminisztériális munkacsoport felállítására is sor került, mely a régiók számára kontaktszervezetet létesített tartományi szinten. Ezzel egyidejűleg a kormány felhívta az ágazati főhatóságok figyelmét arra, hogy strukturális politikai intézkedéseiket erőteljesebben igazítsák a regionális fejlesztési koncepciókhoz.

A regionalizált gazdaság- és strukturális politika legfőbb koordinátora a gazdasági minisztérium lett. A stratégiaváltás egyik oka az volt, hogy a korábbi projektorientált és az ágazati programok célmeghatározásait követő fejlesztési politika ellenében győzött a programozás elve, a programfüggő és a strukturális politikai elveket jobban kielégítő stratégia. Összességében nem nyíltak meg új fejlesztési alapok, hanem a nagy számú meglévőnek – köztük az Európai Unió Strukturális Alapjából származó forrásoknak – más elvek mentén történő koncentráltabb felhasználása következett be.

Az elmúlt években napvilágot látott értékelések azonban óva intenek attól, hogy a partnerség elvét, amit Észak-Rajna–Vesztfália tartomány is előszeretettel alkalmaz, minden tekintetben fetisizáljuk (*Potratz* 2000). A 15 régió regionális konferenciáinak szervezeti összetétele egymáshoz képest nagy variabilitást mutat, ami mind a részt vevő szervezetek körére, mind pedig belső szereposztásukra igaz. Megállapítható, hogy több mint egy évtized alatt igen jelentős volt a közigazgatás szerepe a konferenciákon belül, sőt az önkormányzatok alapító tagoknak számítottak. Egyes regionális konferenciák tagstruktúrájára kifejezetten az „exkluzív” jelzőt használják, mivel azokban meghatározóvá váltak a régió politikai és közigazgatási csúcsvezetői. Ebben a tekintetben fontos szempontnak számított az önkormányzatok közötti hatalmi egyensúly biztosítása, valamint a kormánykerület elnökének mint az államigazgatás képviselőjének teherhordó szerepe. A konferenciák másik hányada ezzel szemben tagoltabb összetételt mutat, mivel a gazdaság és a társadalom képviselői markánsabban jelen vannak benne. Itt a sok szereplő dilemmáját egy *szűk irányító grémium* megalakításával hidalták át, ami egyúttal hathatós eszköznek bizonyul a számtalan részérdeknek a döntéshozásba történő közvetlen becsatornázódásával szemben. Ez a megoldás ugyanakkor egyértelműen biztosítja a domináns szereplők érdekeinek érvényesülését, ami miatt „inkluzív” modellnek hívják. A hatalmi egyensúly megeremtése a különböző célból megalakított munkabizottságok útján történik meg, ami a konfliktusok csökkenéséhez, valamint az együttműködési készség növekedéséhez vezetett az elmúlt időben.

Az aktorok közötti szerepmegosztás eltérően alakul a két modell esetében. Az exkluzív regionális konferenciák kevésbé differenciált belső struktúrával rendelkeznek, mivel a megalakított munkabizottságok szorosan kötődnek a főtestülethez, illetve annak hatalmi viszonyait kell visszatükröznüik. Ez a mechanizmus megakadályozza bármely belső érdekcsoport önállósulását, az egész koncepcióalkotási folyamat a konferencia ellenőrzése alatt zajlik. A másik, inkluzív partnerségi modellben kizárólag a szűk irányító testület mint hatalmi centrum birtokolt világos hatásköröket, melynek eredményeként maga a *konferencia tanácsadói funkcióba* kényszerült. Az utóbbi önállósodása, avagy öndinamikájának létrejötte fel sem merülhetett, így a mérlegelési és a tervezési tevékenység inkább informális módon folyt. A Keleti Ruhr-vidék régióban a politikai centrumszerepet például az ún. regionális bizottság töltötte be, mely a regionális fejlesztési koncepció elfogadása után mint egyedüli regionális szerv fennmaradt, míg a regionális konferenciát épp-

ügy, mint a munkabizottságokat feloszlatták. Két másik nem Ruhr-vidéki régióban a konferenciák hasonló sorsra jutottak.

A strukturális politika regionalizálása alapjaiban a partnerség elvén épül föl, amely tényezőnek a politikatudományi vitákban a regionalizációs politika tekintetében általában centrális jelentőséget szokás tulajdonítani. Ami a regionális konferenciákat illeti, a tapasztalatok szerint *a politikai döntéshozásban a különféle társadalmi csoportok tényleges szerepe mindenkori szervezeti és participációs képességük függvényében alakul*. Ugyanis a társadalmi szervezetek többnyire szervezeti, személyi és bizonyos szempontból pénzügyi problémákkal küzdenek, ami gátját képezi annak, hogy a részvétel lehetőségében rejlő valós esélyt ki tudják aknázni. A társadalmi részvétel Észak-Rajna–Vesztfália régióiban stratégiai értékűnek bizonyult, mivel megerősítette a központi szereplők status quo-ját. A környezetvédelmi, a jóléti szövetségek, a nők egyenjogúságáért harcolók egyesületei esetében gyakorta hiányoztak a szakmailag és politikailag kompetens szakértők, ami abból a helyzetből is fakadt, hogy tartalmilag mindenekelőtt gazdasági kérdésekről folytak az egyeztetések a konferenciák keretei között.

A regionális konferenciák döntési eljárásaiban – a közigazgatási szereplők mellett – a gazdasági érdekeket, illetve a vállalkozói szférát megjelenítő kereskedelmi és iparkamara tudott befolyásos pozícióba kerülni. A nem gazdasági érdekeket képviselő társadalmi aktorok bevonása, noha igazolni tudta a széles körű partecipáció tényét és *legitimálta a döntéshozást*, valójában e szervezetek a többi taggal egyenlő és kielégítő politikaformálási és befolyásolási lehetőséget nem birtokoltak. Hasonló állapítható meg a szakszervezetek pozíciójáról is. Ők sem tudták kiaknázni a felkínált tripartit szervezeti modell előnyeit, s az erős szervezetek mellett hátrányt szenvedtek érdekeik figyelembevételének során, mivel részvételük tartalmát tekintve egy szűk területre (munkaerő-piaci és képzési intézkedésekre) korlátozódott. Így a *társadalmi erők beemelése a strukturális politika kollektív akaratképzésébe világosan jelzi a részvételi képesség tartalmi problémáját* (Kremer–Ziegler 1993), illetve a partecipáció csapdáját (Potratz 2000).

A kooperációnak koordinációval kellett társulnia, ám egyes régiókban a negatív koordináció dominált, vagyis a regionális konferencia tagjainak primer célja gyakorta a konfliktusok elkerülése volt, nem pedig a politikai célkitűzések pozitív megközelítésben történő egyeztetése. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy miután a szervezeti struktúrákat és az eljárási rendet maga a működés termelte ki, és nem álltak rendelkezésre explicite rögzített döntési szabályok, amolyan „lusta” kompromisszumok születtek. Többnyire megegyezés volt a szereplők között egyfelől abban, hogy nem vehető fel olyan projekt, amely bármely konferenciagnak hátrányt okozhat, másfelől, amennyiben nem fogalmazódott meg ellenvélemény, a konszenzus fennálltát adottnak vették. Ez a döntéshozatali metodika nyilvánvalóan nem kedvezett az innovatív kezdeményezéseknek.

A folyamattal megcélzott *regionális identitás* létrejötte csupán korlátozott mértékben érzékelhető. Ezzel is magyarázható a szimptóma, hogy mindez ideig pénz-

ügyi ösztönzőktől független együttműködés csak elvétve valósult meg a regionális jövőkép megfogalmazására. Profánul fogalmazva, *a partnerségi együttműködés kötőanyagát a pénzhez való hozzáférés lehetősége szolgáltatta*. A kialakult regionális hálózatok és cselekvési mechanizmusok bizonyították, hogy az új, komplex szervezeti formák akkor lehetnek működőképesek, ha központi szinten is megvannak a komplementer struktúrák. A valóságban a régiókban mobilizált endogén fejlődési potenciál inkompatibilisnek mutatkozott a központi ágazati programokkal, melyek egészen más logikát követnek. További problémát jelentett, hogy alulbecsülték a regionalizációs mechanizmus működtetéséhez szükséges intézményi és szervezeti infrastruktúrát. A Gazdasági Minisztérium volt az egyetlen koordinációs forgatókorong az Európai Unió, a szövetség, az ágazatok és régiók között. A főhatóságnál létesített hivatal a főhatóságok önkéntes együttműködési készségére volt ráutalva, végül nem is tudott intézményesen elismert, és a belső tartományi kormányzati információs és döntési folyamatokkal összekapcsolt hadállásokra szert tenni. *A koordináció mindvégig esetlegesen alakult.*

A regionális konferenciákat a hálózat jellegű szervezetek közé sorolják, bár a politikai hálózatokra vonatkozó általános ismeretek csak korlátozottan alkalmazhatók rájuk. A nemzeti szinten szerveződő hálózatok lényege, hogy a kollektív problémamegoldás zászlaja alatt együttműködnek az állami politikaformálásban, annak érdekében például, hogy a formális döntéshozókra befolyást gyakoroljanak. Ezzel szemben a tárgyalta regionális konferencia-típus a tagok saját működési szférájában kíván kollektív cselekvést lehetővé tenni. Vagyis az önálló regionális koncepció felállítása után, illetve alapján megkívánja, hogy az aktorok saját régiójuk fejlesztése érdekében projekteket dolgozzanak ki. *Az átkötés viszont az állami politika és a regionális fejlesztés között meglehetősen bizonytalan.* Az állami kontroll egyfelől erőteljes, hiszen a fejlesztési koncepciót az állam képviselőjében fellépő kerületi tervező tanáccsal meg kell vitatni, majd a tartományi kormány elé kell terjeszteni, másfelől viszont ellentmondásos, mert ezek után a tartomány pusztán ajánlásként veszi figyelembe a régió akaratát, támogatási prioritásai és döntései meghozatala során teljesen szabad.

Tehát a fölülről iniciált konferenciák a regionális politika módszertanának fejlődésében mindenképp új fázist képviselnek, de számos kritika éri őket (Fürst 1994; Potratz 2000):

- A regionális konferenciák nem a közös sors szülte spontán formálódó önszerveződése a regionális szereplőknek, hanem az állam által kezdeményezettek.
- Janus-arcú szervezetek, mivel még ha kooperatív döntéshozásra is vannak berendezve, tényszerűen a politikai befolyásgyakorlás fórumai.
- Számos regionális konferencia alig tudja a résztvevők társadalmi-emocionális kötődését aktivizálni, mivel túlzottan nagy (néhányiknek több mint 200 tagja van) és ritkán ülésezik. Inkább saját szervezeteik, mint a témaorientált munkacsoportok képesek hálózatszerű működésre, melyekben többnyire szakemberek kooperálnak egymással.

- Elvileg horizontálisan szerveződő és a hierarchikus irányítást nélkülöző együttműködésekről van szó, ahol minden szereplő egyenlő. Valójában ez csak részizagság, mert mindenképpen kiformalódik egy irányító csoport, másodsorban dominánsan gazdaságfejlesztési irányultságuk a nem gazdasági érdekeket a perifériára kényszeríti, harmadsorban a tagok befolyása a konferenciák eredményeként létrejövő koncepcióra egyenlőtlen, alapvetően hatalmi eszközök (információs apparátusuk, presztízszük, az állami bürokráciához fűződő viszonyuk stb.) függvényében alakul.
- A regionális fejlesztési koncepciók nélkülözik a jogerőt, miközben követhetetlenek az állam által alkalmazott jóváhagyási kritériumok.
- A koncepciók időnként gyenge minőségben készülnek.
- A regionális konferenciáknak mint szervezeteknek az összetétele vitatható, ráadásul alacsony a legitimáltsági fokuk.
- Általános értelemben hiányosan érvényesül a működés demokratikus kontrollja, különösen a célok teljesülésére vonatkozó ellenőrzés hiányzik.

Az állam magatartásának megítélése felettébb ellentmondásos. A többségi pozitív értéktételeket alkotók véleménye szerint az etatista politika a decentralizált problémakezeléssel a regionális és helyi szereplők jobb problémáismeretét és helyhez való közelségét igyekezett kamatoztatni a politikai döntéshozási folyamatban, amittől eredményességjavulást várt. Sőt, arra vonatkozóan is voltak várakozásai, hogy a régiók és a helyi önkormányzatok, valamint az előbbieket és az állam közötti sok feszültséggel terhelt együttműködés javul. Más nézőpontból viszont az állam által teremtett regionális korporatizmus felfogható ügyes tehermentesítő stratégiaként, aminek során az állam a központi szinten kezelhetetlen problémákat áttolja az alsóbb szintekre. Az ily módon „megrendezett”-nek is titulált korporatizmus kétségteljesen teszi, hogy más lehetséges politikai megoldásokhoz képest ez lenne a legoptimálisabb (Heinze–Voelzkow 1991).

Észak-Rajna–Vesztfáliában 2001-ben a regionális intézményrendszer továbbépítéséről született döntés a tartományi tervezési törvény módosításával. A regionális tervezésért felelős kormánykerületekben *regionális tanácsokat* állítottak fel, melyekben a járásokban és a járási jogú városokban megválasztott önkormányzati képviselők a delegáció elve alapján kapnak helyet. A tanács munkájában a gazdasági és civil szféra tanácskozási joggal vehet részt. A regionális tanácsok felelősei a regionális fejlesztési tervezésnek, továbbá jogukban áll a tartomány számára javaslatot tenni regionális jelentőségű támogatási programokra és intézkedésekre. Érdekessége e felhatalmazásuknak, hogy szerepük kiterjed a régióból – többek között a regionális konferenciáktól – származó javaslatok figyelembevételére és értékelésére. Azaz fel vannak jogosítva adott régióban a prioritási sorrend megállapítására (Pfaffenholz 2001).

Tehát a vázoltakból jól kiviláglik a szervezetépítési folyamat két súlyos tanulsága, egyfelől, hogy noha az új sütetű regionális tanácsok működésében a partnerség elve helyet kapott, a korporációkat és civil szervezeteket a döntéshozó grémiumba a

jogalkotó nem engedte be, másfelől a több mint egy évtizede az endogén fejlődés és a strukturális politika regionális szintű összekapcsolásáért felelős regionális konferenciák figyelmen kívül maradtak a regionalizálás új periódusában. Ráadásul a régiók és regionális tanácsaik határai változatlanul azokhoz a kormányzati kerületekhez kötődnek, melyek létjogosultságát a regionális politika vonatkoztatási kereként a szakemberek időről időre kétségbe vonják.

Merre tovább?

A bemutatott angol és német szervezeti modellek világosan jelzik, hogy a partnerség modern horizontális elvének érvényesülése szükséges, de nem feltétlenül elégséges elve a regionalizációnak, sőt az államszerkezeten belül a hierarchikus struktúrák tekintetében csupán kiegészítő jelleggel tud érvényesülni, azok helyébe nem léphet.

Az utóbbi évtizedben népszerűvé vált az „Európa a régiók Európája” szlogen, amihez mind erőteljesebben tapad a régiók versenyképessége fokozásának követelménye. Ez a jelenség, amely a „városrégiókat”, a régióként értelmezett nagyvárosi agglomerációkat is elérte, nem minden hatásában értékelhető egyértelműen pozitívan. A régiók és agglomerációk azáltal igyekeznek cselekvőképességüket erősíteni a régiók éleződő versenyében, hogy a helyi kormányzás azon struktúráit keresik, amelyek képesek a felmerült sűrűsödéseket áthidalni és a széttagoaltságot funkcionális integrációval helyettesíteni. Ennek eszköze az ún. governance, a horizontális együttműködés és partnerség, amit a régiók nem tehetnek ki a spontán fejlődésnek, azt elsődlegesen nekik kell alakítaniuk. Ebben a kényszerű helyzetben azonban bennerejlik a dilemma, hogy *a régiók kormányozhatósága abban a mértékben csökken, amennyire és amilyen módon a külső tényezők általi meghatározottságuk növekszik.* Másrészt a régióknak ez az alakítóképessége nem eredendően létezik, hanem a kooperációs struktúrák felépítésével együtt fejlődik ki. *A kooperációs struktúrák azonban primer módon a szereplők hálózatosodása következtében állnak elő,* amikor is bizonyos feladatokat együttesen akarnak megoldani, önkéntes alapon, de ahol a résztvevőket kemény, egyedileg pozitív költséghaszon-számítások motiválják. *A hálózatok éppen ezért a legkönnyebben gazdasági problématerületek körül bontakoznak ki.* Az ekként megszülető governance-mintákra leginkább a mezo-korporatista struktúrák jellemzőek. A mezo-korporatista struktúrák viszont olyan regionális szintű döntési struktúrák, amelyekben gazdasági, valamint társadalmi csoportok és állami, illetve önkormányzati szintek kapcsolódnak össze a politikailag legitimált döntéshozási folyamatokban. Ez a politikai minta pedig azt a veszélyt rejt magában, hogy a környezeti és szociális érdekek a befolyásoló tényezők második vonalába kerülnek (Kletzander 1995).

A partnerségi „intézményeknek” vagy hálózatoknak lényeges módszertani sajátossága a tárgyalásos eljárás. A konszenzuseresés módszerét a meggyőzés szolgálja. A politikai döntéshozási folyamatokban az információ- és tudáscserének különösen nagy jelentőség jut, ezért tanulási folyamatot, tanulási rendszereket testesí-

tenek meg. Sőt, ki szokták emelni, hogy *a hálózatok erőssége abban áll, hogy megnövelik a szakértők, illetve a szakértelem befolyásolási esélyét a regionális politika alakításában*. Ugyanakkor működésük ambivalens, mert amíg a régió szereplői közötti kommunikáció elmélyítése és információtechnikai szempontú irányítása, valamint problémakezelési terek felkínálása a feladatuk, addig eredményesek. Amikor viszont döntéselőkészítő rendszerként kellene tevékenykedniük, avagy a régiót reprezentálniuk, akkor kényszerűen már létező döntéshozó szervezetekhez sodródnak, és maguk is keményebb intézményi struktúrákat igényelnének. A nyitott szervezeteken belüli konszenzus kialakítása rendszerint a jelenlévő hierarchikus döntési struktúrákat képviselők ellenállásába ütközik (Fürst 1994).

Provokatívnak tűnhet a kérdés, vajon a régiók a tárgyalt értelmezésben csak addig bírnak jelentőséggel, amíg az újkeletű társadalmi-gazdasági problémák megoldására jobb kezelési mechanizmusokat nem talál az állam? Ez a megközelítés egyfajta pufferszerepet rendel a regionalizációhoz abban a politikai-közigazgatási rendszerben, melyben az állam a visszavonulás stratégiáját választja (ARL 1999).

Tehát a funkcionális regionalizmus eddigi nem túlságosan hosszú története sok tanulsággal szolgál, ugyanakkor számos kétséget is közvetít. Különböző megnyilvánulásai, alkalmazott elvei, intézményei, az államhoz fűződő viszonya még igen csak a vajúdás állapotában leledzik. Ehhez képest Magyarországra vonatkoztatva megfogalmazható, hogy a rendszerváltás utáni időszak regionális politikája az Európai Unió strukturális politikájához kapcsolódó intézmények és működési elvek kissé klisészerű átvételét mintázta, miközben a regionalizmus lényegi tartalma (decentralizáció, partnerség, programozás, koncentráció, adicionalitás, átláthatóság) csak korlátozottan tudott gyökeret verni. Természetesen enyhítő körülményként kell számba venni, hogy a szocializmus lezárulása utáni új tanulási folyamat részét képezi a modern jogállam területi politikájának kialakítása. Az nem is kétséges, hogy a társadalom és a gazdaság modernizálásának technikáit el kell sajátítanunk, az azonban már megfontolásra érdemes, hogy az alkotmányos kérdést jelentő általános állami területbeosztásunkat, benne a közigazgatás szerkezetét szabad-e, illetve kell-e korántsem kikristályosodott támogatáspolitikai elveknek, illetve problémakezelési technikáknak alávetetten módosítani? Feltételezhetően erre a nagy ugrásra csak akkor van szükség, ha a regionalizálás elvén nyugvó modernizáció a területi irányításban meggyőző mértékű hatékonyságjavulást eredményezne, a túlközpontosított állam lebontását valóságos decentralizáció kísérné, továbbá ha a régiók bevezetésével nem egyszerűen a közigazgatási szintek száma gyarapodna.

Jegyzet

¹ A tanulmány az Országos Tudományos Kutatási Alap támogatásával a T037278. számú kutatás keretében íródott.

Irodalom

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1999) *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Verlag der ARL, Hannover.
- Fürst, D. (1994) Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. – *Raumforschung und Raumordnung*. 3. 184–192. o.
- Fürst, D. (2001) Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Steuerung nachhaltig zu machen. – *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. II. DIFU. 84–96. o.
- Häußermann, H.–Siebel, W. (1994) Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. – *Archiv für Kommunalwissenschaften*. I. 32–45. o.
- Heinze, R.G.–Voelzkow, H. (1991) Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. – Blanke, B.–Benzler, S. (Hrsg.) *Politische Vierteljahresschrift*. 22. Sonderheft: Staat und Stadt. Westdeutscher Verlag, Opladen. 461–476. o.
- Kletzander, A. (1995) Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? Das Beispiel der Stadterneuerung in Nordengland. – *Archiv für Kommunalwissenschaften*. I. 119–135. o.
- Kremer, U.–Ziegler A. (1993) Regionalisierte Strukturpolitik und arbeitsorientierte Beratung: Das Beispiel NRW. – *WSI Mitteilungen*. 5. 311–317. o.
- Kruse, H. (1990) *Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pfaffenholz, N. (2001) Neue Regionlräte: Impulse für die Entwicklung in NRW? – *Raumforschung und Raumordnung*. 5–6. 462–467. o.
- Potratz, W. (2000) *Dezentral und koordiniert? Die innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW*. Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- Reichard, Ch. (1988) Der dritte Sektor. Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. – *Deutsche Öffentliche Verwaltung*. 3.
- Offe, C. (1984) Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? – *Geschichte und Gesellschaft*. 10. 234–256. o.
- Schuppert, G.F. (1995) Zur Anatomie und Analyse des dritten Sektors. – *Die Verwaltung*. 2. 137–200. o.

THE GROWING IMPORTANCE OF PARTNERSHIP IN REGIONAL AND URBAN POLICY FROM THE 1980S UNTIL NOWADAYS

EDIT PFEIL SOMLYÓDYNÉ

Partnership emerges as a new organisational principal in structural policy, urban policy and administrative management, which as a problem solution technique first and foremost is needed by the state. Many consider horizontal partnership connected to co-operation as a magic word, however neither its concept nor its contain have been clarified yet. The structures of the new co-operation forms among public, private and non-profit sphere spread from the loose networks to strictly controlled institutionalised organisations. The subject of the study is particularly the so-called top-down initiated regionalism, which takes place due to the strong incentive of the state and the operation of which is maintained by the activity of the central government respectively. “Arranged Corporativism” demonstrated by the case of the United Kingdom and Germany has many difficulties: the exerting of state control is uncertain, the operation field of representational democracy is narrowing down, and the lifting of the social forces into decision making process raises the question of participation ability. Do the application of partnership and its associated values like flexibility, success-

fulness or efficiency influence the manageableness of the given region positively in all cases? The latter question effects sensitively the planned modernisation of the regional development institutional system in Hungary, whereas legislator has to consider again which kind of participation to assure to economic and social sphere in the formation of regional policy.