

Trón Zsuzsanna

A többszintű kormányzás kifejlődése a regionális politikában – tanulságok az Észak-alföldi régióból

A tanulmány a magyar regionális politika terén kialakult partnerséget és kapcsolati hálót elemzi az Észak-alföldi régió példáján. Megvizsgálja, hogy a kapcsolatok alakulását mennyire kényszerítette ki az európai uniós rendszerekhez való alkalmazkodás nyomása. A hálózatépítés a legtöbb szervezetben bevált alkalmazkodási stratégia. Az esettanulmányként választott régióban a szervezetek kapcsolathálója nem egyenletes: egyes szereplők centrális helyzete mellett másoknak csak kevésbé sikerült beágyazódnia a kapcsolatok hálózatába. A regionális politika köz-, magán- és civil szereplői kapcsolathálójának vizsgálata során a kutatás feltárta ezek párhuzamosan folyó együttműködési és versengési formáit. A szerző legfőbb következtetése, hogy az EU-integráció által kiváltott alkalmazkodási folyamatok regionális szint alatt intézményi konfliktusokat szülnek, míg országos szinten segítették a kapcsolatok fejlődését.

Bevezetés, a kutatás előzményei

Magyarországon már régóta hangoztatott vélemény, hogy a régiós szintű fejlesztések végrehajtásához és ellenőrzéséhez mindenekelőtt a regionális politika szövevényes intézményi hálózatának kiépülése szükséges, és ez a megállapítás fokozottan érvényes azokra a fejlesztésekre, amelyek európai uniós forrásból történnek. A fejlesztési pénzek tényleges hasznosulása ugyanakkor nagyban függ a regionális intézmények hatékony működésétől és azok egymással való kapcsolatától is. Amennyiben tehát a tervezett fejlesztések megvalósulását befolyásoló tényezőket, illetve magukat a fejlesztéseket akarjuk értékelni, akkor mindenképpen figyelmet kell fordítanunk a regionális politikában érintett intézmények és szervezetek vizsgálatára.

Hazánkban nincsenek hagyományai a regionális együttműködéseknek – a jelenlegi NUTS II. régiókat is az EU elvárásai miatt hozták létre a meglévő megyék összevonásával. A szocialista rendszernek a decentralizációt lehetetlenné tevő irányítási rendszerre eleve alapjaiban korlátozott mindenféle térségi együttműködést (Pálné 2005). Éppen ezért tartottuk szükségesnek a regionális intézményrendszer és a kapcsolati hálózatok

Trón Zsuzsanna egyetemi tanársegéd a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karán. E-mail: zsuzsanna.tron@econ.unideb.hu. A kutatás lefolytatásában nyújtott segítségért a szerző köszönetet mond Szabó Ilonának és Kovács Péternek. A tanulmányhoz fűzött hasznos megjegyzésekért köszönet illeti Pálné Kovács Ilonát, Dombi Pétert, Balcsók Istvánt, Sebestyén Etelkát, Ricz Juditot, és végül, de nem utolsó sorban a DE KTK Világgazdaság és Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék vezetőjét, Dr. Láng Esztert. A fennmaradó hibák a szerzőt terhelik.

formálódásának nyomon követését. A jelen tanulmányban bemutatott kutatásban ezért azt vizsgáltuk, hogy a partnerség hogyan fejlődik, illetve fejlődött ki egy régióban (a mi esetünkben az Észak-alföldi régióban), és mennyire játszik szerepet a regionális fejlesztési stratégiák kialakításában.

Munkánk közvetlen előzményének egy az ADAPT 5. keretprogramon belül a „Kormányzás, polgárság, bővítés” (Governance, citizenship and enlargement) tematikus részkutatás keretében végrehajtott európai uniós projekt tekinthető (ADAPT 2003), amelyet 2002-ben az EU több országában is lefolytattak (Getimis 2003). Az ADAPT program keretében elvégzett kutatás azt vizsgálta, hogy az újonnan csatlakozó országok közül Magyarország és Lengyelország hogyan alkalmazkodott a regionális politika területén érvényesülő többszintű kormányzási rendszerhez¹. Az adaptációs folyamat fogalmi tanuláson, intézményi és politikai alkalmazkodáson keresztül zajlott le, felhasználva a korábban csatlakozott (főként a kohéziós) országok tapasztalatait is. A projektnek közös célja volt: egyfelől értékelni kívánták a közpolitika európaizálódásának² kihatását az EU három hagyományosan unitárius kohéziós államának kormányzati struktúrájára, másfelől meg kívánták vizsgálni a kihívásra adott válaszaikat, felkészültségüket és alkalmazkodásukat az európai környezethez. További célkitűzés volt, hogy a csatlakozó országok hasznosítsák a meglévő tapasztalatokat, felismerjék a megfelelő reformok lehetőségét, amelyekkel megkönnyíthetik a közpolitika-struktúrájuk alkalmazkodását az új európai feltételekhez a regionális politika területén.

A jelen tanulmányt megalapozó vizsgálatban (továbbiakban ADAPT) résztvevő magyar kutatók³ a regionális politikában megjelenő többszintű kormányzás kifejlődésének vizsgálatához és bemutatásához a Dél-dunántúli régiót választották ki tanulmányozásra (Futó et al 2002). Kutatásunkban mi is a Dél-dunántúli régióban alkalmazott módszereket, feltárt és bemutatott sajátosságok elemzési rendszerét alkalmaztuk, elsősorban a későbbi összehasonlíthatóság érdekében, de azért is, mert a már kész kutatási terv és kérdőív nagyban megkönnyítette és meggyorsította az Észak-alföldi régióban megjelenő többszintű kormányzási rend feltérképezésére irányuló munkát.

A többszintű kormányzás jelentése

A többszintű kormányzás (multi-level governance) gyökerei egészen a *neofunkcionalizmus* kialakulásáig nyúlnak vissza (Marks – Hooghe 2004). Eszerint az Európai Unióban egy új politikaalkotási folyamat alakult ki, amelyben a központi kormányzatok – bár létfontosságú szerepük megmarad – nem rendelkeznek többé a döntéshozás monopóliumával. A döntéshozás felelősségében a kormányzatok a Bizottsággal és a regionális, illetve helyi szereplőkkel osztoznak. Az európai intézmények ebben a megközelítésben befolyásos és független szereplői az uniós politika kialakításának, a regionális és helyi szereplők pedig mobilizálhatók és mobilizálódni is fognak e folyamat során. A többszintű kormányzás modellje alapján a szubnacionális aktorok gyakran legalább olyan fontos-

¹ A kutatás a regionális politika kívül a környezetvédelem területén megjelenő többszintű kormányzás folyamatait is vizsgálta (Futó et al, 2002).

² Az európaizáció folyamata azt jelenti, hogy az integráció előrehaladtával a szupranacionális intézmények és egyezmények szerepe egyre növekszik (Börzel 2001:137).

³ A világgazdasági kutató intézettel Fleisher Tamás, Vida Krisztina, Szaitz Marianna és Futó Péter, valamint a Regionális Kutatások Központjától Pálné Kovács Ilona és Horváth Gyula.

sá válnak ebben a folyamatban, mint a központi kormányok és az EU intézményei. Ez a tendencia már csak azért is jellemzővé válik, mert a központi kormányzatok nem képesek mindig „ajtónállóként” funkcionálni az uniós testületek és a szubnacionális szereplők közt (Sutcliff 2000).

Mindenképpen ki kell emelni, hogy a többszintű kormányzás megközelítés képviselői (1) elfogadják és elismerik a központi kormányzatok fontosságát az EU politikaalkotási folyamatában, (2) szerintük is vannak erősebb és kevésbé erős szubnacionális szereplők (lásd például a német tartományokat), és (3) a különböző politikai szektoroknak eltérő fontosságuk van a politikaalakítási folyamat egyes lépcsőfokain.

Az előzőkkel szembeni kontrasztként említhető a *kormányközi modell*, amelyet az angol kifejezésből eredően „intergovernmentalizmusként” is emlegetnek. A kormányközi megközelítést alkalmazók szerint ugyanis az Európai Unióban a kormányok maradtak a legfontosabb szereplők, és a döntések a köztük lévő alkuk eredményeként születnek meg⁴. Ebből következően a nemzeti szint alatti szereplők gyakorlatilag csak marginális jelentőséggel bírnak az európai döntéseket illetően. Ha képesek is elérni valamilyen eredményt, vagy hatást tudnak gyakorolni a döntéshozatalra, azt a kormányokra tett befolyásukon keresztül tudják érvényesíteni – de ez természetesen mindig függ az adott államszerkezettől is (Pálné 1999:72–73).

A vizsgálati eljárás jellemzői

A mintaként szolgált ADAPT projekt módszertana komparatív közpolitika-elemzési módszereken nyugszik, amely annak feltárására koncentrált, hogy az európaizációs folyamatnak milyen hatása van a helyi intézményi struktúrára, illetve a kormányzati rendszerre. Ez főleg a résztvevő országokban kiválasztott esettanulmányok szocio-ökonomiai adatainak kvantitatív és kvalitatív elemzését, strukturált interjúk készítését, valamint a nemzeti és szubnacionális szintek Társadalmi Kapcsolatháló Elemzését (SNA⁵) jelentette. A fenti módszertani megközelítés lehetővé teszi a bonyolult rendszerek közti kapcsolatok összehasonlítását, és egyaránt koncentrálna a szereplők közti kapcsolatokra, valamint a strukturális és kulturális jellemzőkre.

A mi kutatásunk során feltett kérdések elsősorban a Strukturális Alapok programjainak megvalósítását vizsgálták.

A felmérés folyamán 39 strukturált interjút készítettünk a regionális politikában érintett különböző köz-, illetve magánszférába tartozó érintett intézmények prominens szakértőivel az Észak-alföldi régióban. Az interjúk készítése közben több ponton is problémásnak találtuk az eredeti SNA módszer alkalmazhatóságát, azonban a kritikai értékeléshez mélyebb elméleti elemzésre lenne szükség, amit a jelen cikk keretei nem tesznek lehetővé. A tanulmányban ebből következően csak a régióra vonatkozó legfontosabb gyakorlati észrevételeket emeljük ki.

⁴ Jól ismertek az Európa Tanács üléseinek csomag-összeállítási (package-deal) vagy kapocstechnikával (linkage-deal) összeállított tárgyalási folyamatai. Ezekben az eredetileg egymással össze nem függő ügyek összekapcsolásával és a nulla végösszegű játszmákat pozitív összegű alkukká alakítva érnek el olyan átfogó politikai kompromisszumokat, amelyek minden résztvevő számára elfogadhatóak. Lásd részletesebben: (Kende-Szűcs 2003:215).

⁵ SNA = Social Network Analysis, Társadalmi Kapcsolatháló Elemzés egy standard számítógépes algoritmus használatával, az UCINET szoftver segítségével. (Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002.)

A minta kiválasztása. Az interjúalanyok kiválasztását a következő mintavételi kritériumok határozták meg. A megkérdezett érintettek köre (intézmények, vállalatok, szervezetek) magában foglal minden olyan jelentős, fontos és befolyásos közszférába tartozó állami és önkormányzati tulajdonú, illetve magánszereplőt, akik az Észak-alföldi régióban a regionális fejlesztés terén szerepet játszanak. Itt emeljük ki, hogy jelen írás csak a régió belüli intézmények vizsgálatát mutatja be. Az érintettek kiválasztásában támpontot jelentett még a Dél-dunántúli régióban megkérdezettek köre, a megkérdezettek listáját azonban mindenképpen az Észak-alföldi régió sajátosságaihoz kellett igazítanunk. Az alábbi kiigazításokat tettük.

Az Észak-alföldi régió nagy területén folyik mezőgazdasági termelés, és az interjú készítése során egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a Dél-dunántúli régióban is megkérdezett kereskedelmi- és iparkamarákon kívül az agrárkamarákat is be kell vonni a vizsgálatba. Az ADAPT vizsgálatban ezt nem tették meg. Az agrárkamarákra vonatkozó kérdéseink azonban csak a felmérés megkezdése után kerültek be a kérdőívbe, így, bár a véleményük szerepel a jelen munkában, a kapcsolati hálózatba való illeszkedésüket nem tudtuk vizsgálni. Ezt a hiányosságot egy újabb felmérés tudja majd pótolni.

Egy másik fontos különbség, hogy az Észak-alföldi régió mindhárom megyéjében nemcsak a megyei fejlesztési tanácsokat, hanem azok ügynökségeit is fel kellett keresnünk. A Dél-dunántúli régióban (megyei ügynökségek nem lévén) csak a megyei fejlesztési tanácsok kerültek a vizsgálatba. A Területfejlesztési Törvény 1996-ban előírta, hogy minden megyében létre kell hozni a megyei területfejlesztési tanácsokat, így tehát az Észak-alföldi régió mindhárom megyéjében működik területfejlesztési tanács, akár csak Dél-Dunántúlon. A törvény azt azonban nem szabályozza, hogy működtessen-e a tanács, és ha igen, milyen formában, operatív szervezetet. A vizsgált régióban kétféle megoldás alakult ki: Jász-Nagykun-Szolnok és Hajdú-Bihar megyében az operatív döntés-előkészítő feladatokat közhasznú társaság formában működő fejlesztési ügynökségek látják el, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a fejlesztési ügynökség a Területfejlesztési Tanács belső szervezeti egysége (*Helyzetfeltárás 2003:185*). A kapcsolati hálóban azonban az agrárkamarákhoz hasonlóan ezek az intézmények sem szerepelnek, mivel a válaszadók nem érzékelték különbséget a tanács és az ügynökség munkája között!

Problémát okozott – és ez szintén eltérés az ADAPT vizsgálatához képest –, hogy az Észak-alföldi régióban végzett kutatásban a munkaügyi központokra kérdeztünk rá, melyek megyei szinten működnek, míg a dél-dunántúli vizsgálatban a Pécsi Regionális Munkaerő-fejlesztő és Képző Központot vizsgálták. A válaszadóink azonban a három megyei munkaügyi központra asszociáltak a „munkaügyi központ” név alatt. Ez sajnos befolyásolta a hálózatban betöltött szerepet, ahogy erre majd a későbbiekben a tanulmány is utal.

A mintában résztvevők köre szektorokra bontva a következő⁶:

- A megkérdezett intézmények valamivel több mint egyharmada a központi, regionális, megyei, kistérségi és települési szintű önkormányzati, illetve adminisztratív szervek közé tartozik. Szerepük főként területi államigazgatási és közszolgáltatási feladatokban összegezhető, megalkotják, koordinálják és végrehajtják a kormányzati politikákat.

⁶ Az eredetileg összeállított érintettek listájában történt némi változás, de a kérdőívzés ekkor már elkezdődött. Így pl. Debreceni Regionális és Innovációs Ipari Park helyett a debreceni Nyugati Ipari Park adott interjút.

- Az interjúalanyok további több mint egyharmada önálló jogi személyként működő, de önkormányzati tulajdonban lévő költségvetési szerv, köztestület, közintézmény illetve Kht. és Kft.
- Néhány (5) megkérdezett cég tartozott a magánszférába mint pályázattíró és tanácsadó cég, illetve ipari park.

Bevezettünk egy rövidítési rendszert a megkérdezett szereplők⁷ azonosítására:

1	Országos Fejlesztési Hivatal	MTRFH
2	Nemzeti Fejlesztési Hivatal	NFH
3	Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.	VÁTI
4	Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium (HEFOP és EKK IH főigazgatóság)	HEFOP
5	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GVOP főo.)	GVOP
6	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (KIOP főo.)	KIOP
7	Földműv. és Vidékfej. Min., Közösségi Kifizetések Szabályozási és Felügyeleti Főo.	AVOP
8	JNSZ Megyei Közgyűlés	JNSZ-KGY
9	HB Megyei Közgyűlés	HB-KGY
10	SZSZB Megyei Közgyűlés	SZSZB-KGY
11	Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács	RFT
12	JNSZ Megyei Területfejlesztési Tanács	JNSZTFT
13	JNSZ Megyei Területfejlesztési Ügynökség	JNSZ MFÜ
14	HB Megyei Területfejlesztési Tanács	HBTFT
15	HB Megyei Területfejlesztési Ügynökség	HB MFÜ
16	SZSZB Megyei Területfejlesztési Tanács	SZSZBTFT
17	SZSZB Megyei Területfejlesztési Ügynökség	SZSZBMFÜ
18	JNSZ Kereskedelmi és Iparkamara	JNSZK-KIK
19	HB Kereskedelmi és Iparkamara	HB-KIK
20	SZSZB Kereskedelmi és Iparkamara	SZSZB-KIK
21	Debreceni Egyetem	UNIV
22	Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.	ÜGYN
23	Magyar Fejlesztési Bank	BANK
24	Munkaügyi központ	MUNKA
25	Eurorégió Ház	EU-HÁZ
26	Szolnok város önkormányzata	SZOLN
27	Debrecen város önkormányzata	DEBR
28	Nyíregyháza város önkormányzata	NYÍRE
29	JNSZK Megye kistérségi társulásai	JNSZ-KIST
30	HB Megye kistérségi társulásai	HB-KIST
31	SZSZB Megye kistérségi társulásai	SZSZB-KIST
32	Debreceni Regionális Innovációs és Ipari Park	DIPARK
33	Nyíregyházi Ipari Park	NYIPARK
34	Regionális Kutatások Központja	RKK
35	Pályázattíró, tanácsadó cégek (RVI, Megakom, stb.)	PÁLYCÉG

⁷ A 39 interjú a fenti 35 szereplő és a 3 megyei agrárkamara, valamint a két pályázattíró cég külön-külön megkeresésével együtt adódik.

A SNA kritikájaként az érintettek kiválasztásának önkényessége mellett más kritikát is meg kell említeni. Az interjú készítése egy személlyel történt, akinek a teljes szervezetet kellett képviselnie, és az összes releváns információval rendelkeznie kellett volna. Gyakran a képviselési jog és a széleskörű informáltság nem ugyanannál a személynél összpontosul a szervezetben, ezért az interjú készítése előtt mindenképpen fel kellett térképezni a szervezetet és a hatásköröket.

A kérdőív felépítése. A kérdőív hat nagyobb egységből állt. Az első blokkban a megkérdezett intézménnyel kapcsolatos általános információkra kérdeztünk rá, úgymint fő tevékenység, jogi státusz, kapcsolat az uniós fejlesztésekkel. A második kérdéskör a regionális problémákra kérdeztünk rá, a harmadik a regionális szintű kapcsolatokra és összefonódásokra, a negyedik a nemzeti szintű, az ötödik pedig az európai szintű együttműködésekre. Az utolsó, hatodik kérdéscsoport a régióban érzékelhető társadalmi tőke jelenlétét vizsgálta.

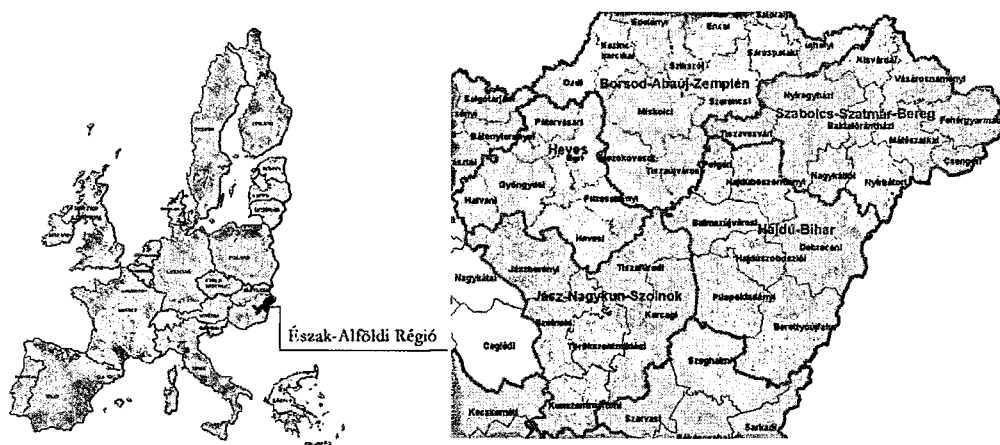
A régió rövid bemutatása

Az Észak-alföldi régió a Dél-alföldi után Magyarország második legnagyobb területű (17.729 km²) statisztikai régiója, és az 1.521.951 fős népességszámát (2004. jan. 1-jei adat) csak a Közép-magyarországi régió múlja felül. Az ország területének egyötödét (19,1%), népességének 15,2%-át magában foglaló régió fekvését, adottságait és jövőbeni lehetőségeit tekintve fölöttébb ellentmondásos helyzetben van.

A földrajzi elhelyezkedés egyrészt kedvező, mert, miután három országgal is határos (Szlovákiával, Ukrajnával és Romániával), az európai uniós csatlakozás után híd szerepet tölt be a kelet-nyugati kapcsolatokban, és Ukrajna (rajta keresztül a FÁK-országok) felé az Unió keleti kapujává vált. A „kapuszerep” ebben az irányban minden bizonnyal hosszabb távon fennmarad, míg keleti szomszédunk 2007-re tervezett csatlakozását követően a román határszakasz (a régiót nyúlfarknyi hosszúságban érintő szlovákhoz hasonlóan) belső határrá válik. Az EU támogatási politikájában a határ menti területek fejlesztése, a határon átnyúló kapcsolatok erősítése az INTERREG programon keresztül kiemelt prioritást élvez, vagyis megfelelő pályázati aktivitás esetén a térség jelentős külső forrásokhoz juthat hozzá.

A régió ugyanakkor leginkább éppen a fekvése miatt vált egyértelműen a rendszerváltás vesztesévé, mivel a hagyományosan elmaradott térség kimaradt a Nyugatról érkező működőtőke célterületei közül, és így vajmi kevés esélye maradt a lemaradás csökkentésére. Az országon belüli kedvezőtlen helyzetet érzékelteti az a tény is, hogy a bruttó hazai termék alig 10,2%-át állítják elő az Észak-alföldi régióban. Az egy főre jutó GDP az országos átlagnak mindössze 68%-a, ezzel az országban az utolsó helyen áll.

Az Észak-alföldi régió helye Európában és Magyarországon



Forrás: www.eszakalfold.hu

Forrás: www.oth.gov.hu

A területfejlesztésben tevékenykedő szakemberek számára tehát egyfelől komoly lehetőségeket, másfelől viszont igen nagy kihívásokat és számtalan nehézséget tartogat a régió. A problémák forrását nem pusztán a térségre jellemző és fentebb vázolt szélsőségek jelentik, hanem az igen *erőteljes belső heterogenitás* is. A nagy kiterjedésű, sok tekintetben rokon, de jelentős mértékben eltérő területi egységekkel, természeti és gazdaságföldrajzi térségekkel, illetve a történelmi, sajátos táji, termelési, kulturális hagyományokkal rendelkező régiót ugyanis *komoly belső ellentétek* jellemzik.⁸

A különböző érdekcsoportok között megfigyelhető szembenállás következményeként jellemző módon az országban utolsóként megalakult Észak-alföldi régió feladatai, hatásköre, valamint rendelkezésre álló pénzügyi forrásai sok esetben még a közigazgatási szervezet magasabb pozícióban lévő vezetői számára sem tisztázottak. A *belső kohézió hiánya* több esetben ölt formát látványosan, pl. Debrecen és Nyíregyháza versengésében, vagy akár Jász-Nagykun-Szolnok (JNSz) sajátos térszerkezetében. A megyén belüli igen éles területi különbségek háttérében többek között azt a tényt kell keresnünk, hogy az 1876-ban létrehozott – és a lakosság, valamint az országgyűlési képviselők körében már ekkor „muszaj-vármegyének” (*Balcsók 2004*) titulált – megye évszázados területi identitással rendelkező közigazgatási egységekből (Jászság, Nagykunság) állt össze. Emellett a Tiszától keletre fekvő területek az Észak-alföldi régió sajátosságait hordozzák magukon, míg a Tiszától nyugatra már kézzelfoghatóvá válik Budapest erős vonzása.

Mindezeket figyelembe véve talán nem merészség kijelenteni, hogy a sokszínű, az élet szinte minden szegmensét tekintve igen éles területi különbségekkel jellemezhető régióban az alapvetően közös célok (a régió felzárkóztatása, versenyképessé tétele stb.) ellenére a területfejlesztésben tevékenykedő szakemberek között sem zökkenőmentes az együttműködés. Igaz ugyan, hogy az EU által működtetett támogatási rendszer az adott

⁸ A regionális identitás hiányáról lásd (Baranyi – Balcsók – Dancs 2002).

térségek területfejlesztési szereplőit az érdemi együttműködésre ösztönzi, ugyanakkor versenyhelyzetet is teremt közöttük. Az általunk lefolytatott vizsgálat során többek között éppen arra kerestük a választ, hogy az Észak-alföldi régióban a széthúzás vagy az összetartás bizonyul-e erősebbnek az érintett szervezetek és intézmények körében. Tapasztalatainkat az alábbiakban foglaljuk össze.

Főbb regionális problémák

A kérdőívben az általános kérdések után először arra kérdeztünk rá, hogy az intézmények hogyan látják a régióban megjelenő problémákat. Ez a kérdés azért volt fontos, mert rámutatott, hogy a regionális problémák közül a szereplők melyeket tartják hangsúlyosnak, és láthatóvá váltak azok a hatóerők, amelyek az egyes intézményi csoportokat mozgatják. Az azonos problémákat hangsúlyozó csoportok érdekei egybeesnek, ami egyik mutatója lehet a partnerkeresésük irányának. Ezt majd a következő kérdéskör taglalja.

A megkérdezett szereplők a régió problémáit illetően nagy általánosságban ugyanazokat a pontokat említették. *Demográfiai problémaként* a régió alacsony népességmegtartó erejét, az elöregedést és a képzettek elvándorlását, a hátrányos helyzetű roma népesség magas arányát emelték ki, *szociogazdasági problémaként* pedig a magas és kedvezőtlen szerkezetű munkanélküliséget, valamint a vállalkozói kedv, tőke és befektetések hiányát. A szabolcs-szatmár-bereg (SzSzB) megyei megkérdezett intézmények nagyobb arányban említették az agrárium problémáit, valamint a munkanélküliség és a termelés kedvezőtlen szerkezetét is. E problémákat összefoglaltuk a régió helyzetéről készített SWOT táblázatban (lásd a függelékben).

A *régió infrastruktúráját és környezetvédelmét* értékelve a megkérdezettek főleg az egyensúlytalanságokat emelték ki. A közlekedési infrastruktúra javult, de ezt főként a Hajdú-Bihar (HB) és SzSzB megye központjai és a nagyobb városok érzékelik, míg a periférikus fekvésű, távoli települések elérhetősége és a közutak minősége nagyon rossz – vélik az érintettek. A JNSz megyéhez tartozó interjúalanyaink említették az autópálya hiányát, ami szerintük regionális konfliktusok forrása is egyben. A szennyvízkezelési és a hulladéktárolási nehézségeket is a legtöbb esetben a problémák közé sorolták. Az árvízvédelmi kérdéseket szintén a JNSz megyei érintettek emelték ki, de a Tisza szennyezettségét már SzSzB-ben is jelentős problémának látják. Itt az ivóvíz minőségét említették az átlagnál többször.

A *régióban szembetűnő konfliktusokra* is rákérdeztünk. A válaszokból kitűnt az, amit már a régió bemutatásánál említettünk, miszerint az Észak-alföldi régiót alkotó 3 megye nehezen tud a közös régióban mint egységben gondolkodni. A legtöbben ennél a kérdésnél felvetették a régió hajdani kialakításánál zajló vitákat, amit, úgy tűnik, azóta sem tudtak feldolgozni az Észak-alföldi régióban működő intézmények. Érdeklési konfliktusok és alkalmazkodási problémák említésénél gyakorta merült fel a megyék közti ellentétén kívül a megyeközpontok, főként Debrecen és Nyíregyháza versengése, valamint a minisztériumok és önkormányzatok közti hatásköri problémák, illetve a régió és a megyék hatásköri megosztásában jelen lévő nehézségek témája. Egyesek kiemelték a „lopakodó regionalizáció” jelenségét, ami éppen ezen utóbbi konfliktusnak köszönhető. Mivel a megyék nem hajlandók elfogadni a régióra egyre inkább átruházott jogköröket, ezért tiszta és átlátható közigazgatási reform helyett egy homályos és lassú felülről vezet-

relt regionalizáció⁹ történik. Az erőforrások elosztásában lévő konfliktusoknál a megkérdezettek közel fele említette Debrecen, illetve Budapest elszívó hatását, és elhangzott a külföldi lehetőségek elszívó hatása is. Szabolcsban kiemelték a hagyományok erős jelenlétét, ami egyben jelentheti az újításokkal, tanulásal való szembenállást is. Ennél a kérdésnél is a minta legalább fele említette a képzési rendszer és a munkaerő-piaci kereslet közti strukturális eltérést.

A regionális problémákat vizsgálva kirajzolódtak azok a főbb területek, amelyekről egyformán gondolkodnak a regionális fejlesztésben érintett szervek. A „hivatalos” regionális problémákkal – amelyet ehelyütt a statisztikai adatokat és komoly háttérelmézést felhasználó *Észak-alföldi régió helyzetfeltárására* (2003) alapozunk – a megkérdezettek által említett problémák egybeesnek, tehát egyértelmű, hogy a szereplők reálisan látják régiójuk helyzetét. A közel azonos problémát említőket három csoportba lehet sorolni. A csoportok véleménye csak apró eltéréseket mutat a főbb problémák értékelésében, az eltérések pedig egyértelműen a megyék adottságainak eltéréseit tükrözik.

Regionális hálózatok

A következőkben megvizsgáltuk a regionális hálózatok jelenlétét, így azt egybe tudtuk vetni az azonos problémákkal rendelkező intézmények partnerkeresési stratégiáinak feltérképezésénél. A régióban jelenlévő hálózatok felrajzolásakor a mintában szereplő résztvevők közti kapcsolatok sűrűségére és koncentrátságára fókuszáltunk, és az itt következők csak a regionális szint alatti 26 szereplőre vonatkoznak.

A Társadalmi Kapcsolatháló Elemzés (*Borgatti et al 2002*) a résztvevők kapcsolati hálóba való beágyazottságára koncentrált, ezért az intézmények, vállalatok, szervezetek mérete nem jelenik meg az input mátrixokban, tehát konzekvensen jelentéktelen marad a számítógépes adatfeldolgozás során az, hogy az adott érintett kis-, közepes vagy nagyméretű szervezet.

Az interjúalanyaink közti kapcsolatok leírására két mátrixot alkottunk:

- Először egy dichotomizált szomszédsági (binary adjacency) **A** mátrixot használtunk. A bevitt adatok a következőt jelentik: I (sor) és J (oszlop) érintett közti kapcsolat létezik (1), ha legalább az egyikük azt állította, hogy működik a kapcsolat. Ha I és J közül egyik sem említette a kapcsolatot, akkor az érték (0).
- Másodszor egy (a kapcsolati erősségekkel) súlyozott szomszédsági (valued adjacency) **B** mátrixot alkottunk, melyben az értékek I és J által adott alábbi értékelések felfelé kerekített átlagaiból származnak:
 - ⇒ (0) jelenti, ha nincsen kapcsolat I (sor) és J (oszlop) érintett között,
 - ⇒ (1) jelenti, ha gyenge, informális kapcsolat van alkalmankénti interakciókkal,
 - ⇒ (2) jelenti a közepes erősségű kapcsolatot, pl. formalizált kapcsolat létezik, de az intézményeknek nincsen közös projektjük,
 - ⇒ és a (3) érték pedig erős kapcsolat jelenlétét jelöli a két érintett között, pl. formalizált kapcsolat közös projekttel és rendszeres kapcsolattal.

⁹ A 'regionalizáció' egy felülről induló top-down régióalkotási mechanizmus szemben a 'regionalizmus' alulról induló régiószerveződésével (Horváth 2003; Süli – Zakar 2003). Az itt említett „lopakodó regionalizáció” jelensége egyébként megegyezik a Páliné (1999:238–244) által „erős területfejlesztési régiók – erős megyei területfejlesztési tanácsok – átalakuló kistérségek” néven említett területi közigazgatási jövőképpel.

Például, ha J szerint a kapcsolata I-vel (1), I szerint pedig (2), akkor mindkét érték I,J és J,I a B mátrixban egyenlő 2-vel, a 1,5-es érték felfelé kerekített értékével. Itt érdemes megjegyezni, hogy mindkét mátrix szimmetrikus, pedig a kapcsolatokat a szereplők általában eltérően értékelték. A korábbi rövidítéseket használva A és B mátrix a következő:

1. táblázat

**Az Észak-alföldi régió regionális politikájában érintett résztvevők
közti kapcsolat létezése
(Bináris szomszédsági A mátrix a Társadalmi Kapcsolatháló Elemzéshez)**

	Jnszk-kgy.	Hb-kgy.	Szszb-kgy.	RFT	Jnszk-tan.	Hb-tan.	Szszb-tan.	Jnszk-kik.	Hb-kik.	Szszb-kik.	Univ.	Ügyn.	Bank.	Munka.	EU-ház.	Szoln.	Debr.	Nyire.	Jnszk-kist.	Hb-kist.	Szszb-kist.	DIPark.	NyIPark.	RKK.	Cégek.	összesen
Jnszk-kgy.		1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	20
Hb-kgy.	1		1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	19
Szszb-kgy.	1	1		1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	19
RFT	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
Jnszk-tan.	1	0	1	1		1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	12
Hb-tan.	1	1	1	1	1		1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	18
Szszb-tan.	1	1	1	1	1	1		0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	16
Jnszk-kik.	1	0	0	1	1	0	0		1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	13
Hb-kik.	1	1	0	1	0	1	0	1		1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	16
Szszb-kik.	1	0	1	1	0	0	1	1	1		1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	15
Univ.	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	20
Ügyn.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
Bank.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	22
Munka.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
EU-ház.	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1		0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	15
Szoln.	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0		1	1	1	0	0	0	0	0	0	14
Debr.	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1		1	0	1	0	1	1	1	1	18
Nyire.	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1		0	0	1	0	1	1	1	15
Jnszk-kist.	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0		1	1	0	0	1	1	12
Hb-kist.	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1		1	0	0	1	1	15
Szszb-kist.	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1		0	1	1	1	15
DIPark.	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0		1	1	0	12
NyIPark.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1		0	1	17
RKK.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0		1	20
Cégek.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1		21
összesen	20	19	19	24	12	18	16	13	16	15	20	24	22	24	15	14	18	15	12	15	15	12	17	20	21	436

Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves felmérés alapján

2. táblázat

**Az Észak-alföldi régió regionális politikájában érintett résztvevők közti
kapcsolat erőssége
(Súlyozott szomszédsági B mátrix a Társadalmi Kapcsolatháló Elemzéshez)**

	Jnszk-kgy.	Hb-kgy.	Szszb-kgy.	RFT	Jnszk-tan.	Hb-tan.	Szszb-tan.	Jnszk-kik.	Hb-kik.	Szszb-kik.	Univ	Ügyn.	Bank	Munka	EU-ház	Szoln	Debr	Nyire	Jnszk-kist.	Hb-kist.	Szszb-kist.	DIPark	NyIPark	RKK	Cégek	összesen	
Jnszk-kgy.		1	1	2	2	1	1	3	2	2	0	1	1	1	0	2	1	0	2	1	1	1	1	1	0	28	
Hb-kgy.	1		2	3	0	3	3	0	3	0	2	2	1	3	3	1	3	1	0	3	0	1	1	2	3	41	
Szszb-kgy.	1	2		3	2	2	3	0	0	3	1	2	1	2	1	1	1	3	0	0	2	0	3	1	2	36	
RFT	2	3	3		3	3	3	2	2	2	2	3	1	3	1	3	3	3	2	3	2	1	1	1	1	53	
Jnszk-tan.	2	0	2	3		3	3	2	0	0	0	3	1	1	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	26
Hb-tan.	1	3	2	3	3		2	0	2	0	1	3	1	2	1	0	3	0	0	2	0	1	1	1	2	34	
Szszb-tan.	1	3	3	3	3	2		0	0	2	1	3	1	2	0	0	0	3	0	0	3	0	2	2	2	36	
Jnszk-kik.	3	0	0	2	2	0	0		3	3	1	2	2	2	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	1	25	
Hb-kik.	2	3	0	2	0	2	0	3		3	2	2	1	2	3	0	2	0	0	2	0	1	0	2	2	34	
Szszb-kik.	2	0	3	2	0	0	2	3	3		1	2	2	3	0	0	0	2	0	0	2	0	2	1	2	32	
Univ	0	2	1	2	0	1	1	1	2	1		2	1	1	2	1	3	2	0	1	1	0	1	1	2	29	
Ügyn.	1	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2		1	2	2	3	3	3	2	2	2	2	2	3	3	55	
Bank	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	24	
Munka	1	3	2	3	1	2	2	2	2	3	1	2	1		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	47	
EU-ház	0	3	1	1	0	1	0	0	3	0	2	2	1	2		0	3	0	0	1	0	2	1	2	2	27	
Szoln	2	1	1	3	3	0	0	2	0	0	1	3	1	2	0		1	1	2	0	0	0	0	0	1	24	
Debr	1	3	1	3	0	3	0	0	2	0	3	3	1	2	3	1		1	0	1	0	2	2	2	2	36	
Nyire	0	1	3	3	0	0	3	0	0	2	2	3	1	2	0	1	1		0	0	3	0	3	1	1	30	
Jnszk-kist.	2	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	2	1	2	0	2	0	0		1	1	0	0	1	2	19	
Hb-kist.	1	3	0	3	0	2	0	0	2	0	1	2	1	2	1	0	1	0	1		1	0	0	1	2	24	
Szszb-kist.	1	0	2	2	0	0	3	0	0	2	1	2	1	2	0	0	0	3	1	1		0	2	2	2	27	
DIPark	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	2	1	2	2	0	2	0	0	0	0		1	1	0	16	
NyIPark	1	1	3	1	0	1	2	0	0	2	1	2	1	2	1	0	2	3	0	0	2	1		0	2	28	
RKK	1	2	1	1	0	1	2	1	2	1	1	3	0	2	2	0	2	1	1	1	2	1	0		2	30	
Cégek	0	3	2	1	1	2	2	1	2	2	2	3	0	2	2	1	2	1	2	2	2	0	2	2		39	
összesen	28	41	36	53	26	34	36	25	34	32	29	55	24	47	27	24	36	30	19	24	27	16	28	30	39	800	

Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves felmérés alapján

A politikai hálózatok fontos jellemzője a *sűrűség*. A hálózat alacsony sűrűsége azt jelenti, hogy a szereplők közti kapcsolatok alapvetően gyengék.

- **Módszer:** A bináris hálózatok sűrűsége az összes létező kapcsolat száma elosztva az összes lehetséges kapcsolattal.
- **Eredmény:** A megfigyelt bináris hálózat sűrűségének értéke: 0.7267. Ez az érték azt jelenti, hogy a vizsgált hálózatban a lehetséges kapcsolatoknak több mint 70%-a létezik, legalább az egyik irányban.

- *Módszer:* A súlyozott hálózatban a sűrűség az összes súly osztva a lehetséges kapcsolatok számával. Ebben az esetben a sűrűség az átlagos értéket adja.
- *Eredmény:* A vizsgált értékkel súlyozott hálózat sűrűsége: 1.3367. Ez az érték a következőképpen értelmezhető: A létező kapcsolatok átlagos erőssége 1,839 ami azt mutatja, hogy a létező kapcsolatok nagyobb része inkább gyenge és közepes szinten működik.

A *centralitás* jelzőszám feladata, hogy feltárja minden egyes érintett beágyazottságának mértékét a kapcsolati hálóban. A centralitás fokának mérésére a Freeman-módszert alkalmaztuk a szimmetrikus hálózatra. A diagonális kapcsolatokat (az adott intézmények önmagukkal vett kapcsolata) nem vettük érvényesnek. Ahogy vártuk, a centralizáció nem egyenletesen oszlik meg a szereplők csoportjai közt. A legnagyobb centralitási fokkal szervezetek a regionális fejlesztési tanács és a regionális fejlesztési ügynökség, a legkisebbel pedig a kistérségek és helyi szervezetek rendelkeznek¹⁰. Ezek az eredmények mind a bináris, mind a súlyozott esetben ugyanúgy érvényesek. Érdeemes megfigyelni, hogy a régióközpont Debrecen helye valóban centrálisabb, mint Nyíregyháza vagy Szolnok szerepe.

3. táblázat

Centralitási mérőszámok a bináris szomszédsági mátrix esetében

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES:				

Diagonal valid?		NO		
Model:		SYMMETRIC		
Input dataset:		D:\PhD\cikkek\competitio\2005sept\Palma kutatas\binary adjacency		
		1	2	3
		Degree	NrmDegree	Share

4	RFT	24.000	100.000	0.055
14	Munka	24.000	100.000	0.055
12	Ügyn.	24.000	100.000	0.055
13	Bank	22.000	91.667	0.050
25	cégek	21.000	87.500	0.048
11	Univ	20.000	83.333	0.046
24	RKK	20.000	83.333	0.046
1	Jnszk-Kgy.	20.000	83.333	0.046
2	Hb-Kgy.	19.000	79.167	0.044
3	Szszb-Kgy.	19.000	79.167	0.044
17	Debr	18.000	75.000	0.041
6	Hb-tan.	18.000	75.000	0.041
23	NyIPark	17.000	70.833	0.039
7	Szszb-tan.	16.000	66.667	0.037
9	Hb-kik	16.000	66.667	0.037
10	Szszb-kik	15.000	62.500	0.034
20	Hb-kist.	15.000	62.500	0.034
15	EU-ház	15.000	62.500	0.034
21	Szszb-kist.	15.000	62.500	0.034
18	Nyire	15.000	62.500	0.034
16	Szoln	14.000	58.333	0.032
8	Jnszk-kik	13.000	54.167	0.030
22	DIPark	12.000	50.000	0.028
5	Jnszk-tan.	12.000	50.000	0.028
19	Jnszk-kist.	12.000	50.000	0.028

¹⁰ Az adatokból úgy tűnhet, hogy a munkaügyi központok szerepe is központi elhelyezkedésű. Ez azonban annak a mintavételi hibának az eredménye, hogy nem nevesítettük őket megyéknként. Ez torzította az eredményeinket.

4. táblázat

Centralitási mérőszámok a súlyozott szomszédsági mátrix esetében

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES:				

Diagonal valid?		NO		
Model:		SYMMETRIC		
Input dataset:		D:\PhD\cikkek\competitio\2005szept\Palne kutatás\valued adjacncy		
		1	2	3
		Degree	NormDegree	Share

12	Ügyn.	55.000	76.389	0.068
4	RFT	54.000	75.000	0.067
14	Hunka	48.000	66.667	0.060
2	Hb-kgy.	41.000	56.944	0.051
25	cégek	39.000	54.167	0.048
3	Szszb-kgy.	36.000	50.000	0.045
7	Szszb-tan.	36.000	50.000	0.045
17	Debr	36.000	50.000	0.045
9	Hb-kik	35.000	48.611	0.043
6	Hb-tan.	34.000	47.222	0.042
10	Szszb-kik	32.000	44.444	0.040
18	Nyire	30.000	41.667	0.037
24	RKK	30.000	41.667	0.037
11	Univ	29.000	40.278	0.036
1	Jnszk-kgy.	28.000	38.889	0.035
23	NyIPark	28.000	38.889	0.035
21	Szszb-kist.	28.000	38.889	0.035
15	EU-ház	27.000	37.500	0.033
8	Jszk-kik	26.000	36.111	0.032
5	Jnszk-tan.	26.000	36.111	0.032
16	Szoln	25.000	34.722	0.031
13	Bank	24.000	33.333	0.030
20	Hb-kist.	24.000	33.333	0.030
19	Jnszk-kist.	19.000	26.389	0.024
22	DIPark	16.000	22.222	0.020

A multi-dimenzióális skálázás módszere az intézményi hálózatok esetében. A multi-dimenzióális skálázás (MDS) módszer célja, hogy a vizsgált hálózatról kétdimenziós képet alkothassunk. Az algoritmus úgy működik, hogy minden egyes szereplőnek keres egy helyet a síkban¹¹, az egyes szereplők közti távolság pedig arányos az adott szereplők közti kapcsolat erősségével. Ez a módszer jól alkalmazható a szereplők centrum- illetve periférikus helyzetének érzékeltetésére. A bináris és a súlyozott szomszédsági mátrixokból adódó eredmény: mindkét ábra lehetővé teszi, hogy jól elkülöníthessük a központi és a periférikus szereplőket.

Központban elhelyezkedő szereplők. Ahogy számítottunk is rá, mindkét mátrixban (akár a bináris, akár a súlyozott esetet vizsgáljuk is) a következő szereplők foglalják el a központi helyeket a MDS gráfban:

- Regionális Fejlesztési Ügynökség,
- Regionális Fejlesztési Tanács,
- a Magyar Fejlesztési Bank és a
- pályázati író cégek.

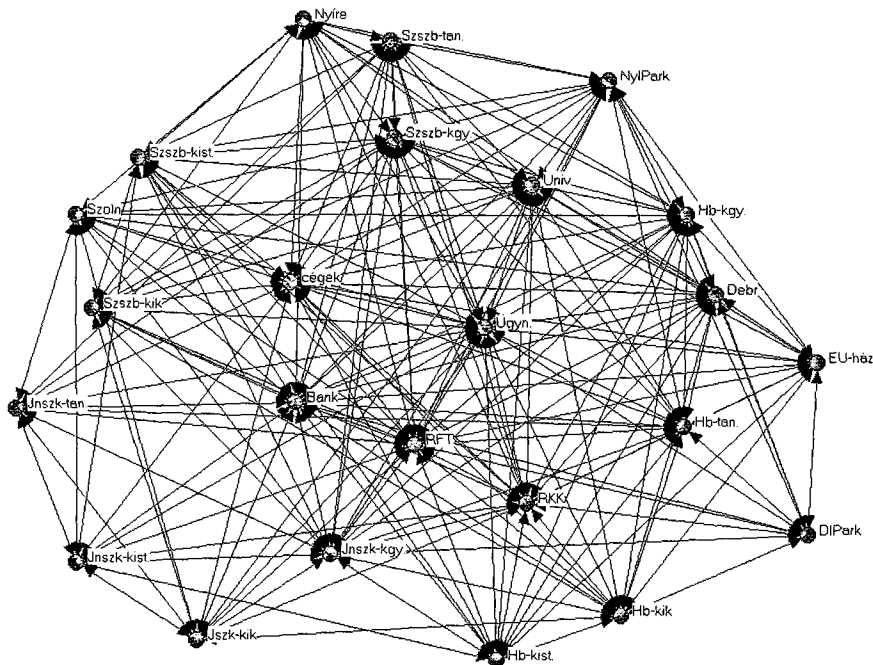
A perifériára szorult szereplők a kistérségi társulások, az ipari parkok, az Euro-Régió Ház Kht. De ami igazán jól látható ezen a képen, az a periféria elkülönülése, három

¹¹ A számítógép adta lehetőségeknek köszönhetően háromdimenziós képet is készíthetünk a hálózatról, ezt persze a nyomtatott forma nem adja vissza.

részre válása, megyék köré csoportosulása. Debrecen (mint a hálózati rajz perifériáján található szereplő) köré a Hajdú-Bihar Megyei Területfejlesztési Tanács, a HB Megyei Közgyűlés, a Kereskedelmi és Ipar Kamara, valamint a Debreceni Ipari Park, és ugyanígy Nyíregyháza köré pedig a SzSzB megyei intézmények és szervezetek csoportosulnak.

1. ábra

A multi-dimenzionális skálázás diagramja a súlyozott szomszédsági mátrix esetében



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves felmérés adataiból az UCINET szoftver segítségével

A régióban a regionális politika terén jelenlévő hálózatokról összefoglalóan tehát a következőt lehet elmondani: A hálózat viszonylag sűrűnek mondható, 100 lehetséges kapcsolatból 72 létezik. A kapcsolatok átlagos erőssége (1,839) azt mutatja, hogy a létező kapcsolatok nagyobb része közepes szinten működik. Ez az érték azonban jóval erősebb, mint a Dél-dunántúli régióban mért 0,4-es érték, és megközelíti az ír (Mid-West) régióban tapasztaltakat (Getimis 2003).

Bár az általunk vizsgált régióban a magánszektor és a civil szervezetek is a hálózat részét képezik, a domináns szerepet a közigazgatási szervek játsszák. A regionális szintű szervekkel való kapcsolatok erőssége egyre jelentősebb, és közelít a nemzeti szint arányaihoz. A megyén belüli szereplők közti kapcsolatok erősebbek, mint a megyék közötti. Érdeemes megemlíteni, hogy a mátrixba bevitt számadatok olyan kapcsolatokat fednek el sokszor, amelyek intézményesítettek (tehát valamilyen megállapodásban, esetleg jogszabályban rögzítettek), mégis, ennek ellenére csak az informális kapcsolat erősségét

érik el. A látszatkapcsolatok, illetve protokollkapcsolatok jelenlétét tehát csak az adatok mögé nézve érhetjük tetten.

A hálózat *centralizációs foka* 103%. Központi szerepet a Regionális Fejlesztési Ügynökség és a Regionális Fejlesztési Tanács játszik. Ez a forráselosztás központi természetével is magyarázható, amelyet a regionális politikai döntések centralizáltsága, a szabályozási rendszer és a pályázati rendszer szintén centralizált jellege támaszt alá. Ezekben a helyi, települési szintű résztvevők szerepe nagyon korlátozott. Összehasonlításként az ADAPT program centralitási mérőszámai a Dél-dunántúli régióban 56% (ez volt a legalacsonyabb a vizsgált esetek közül), a portugál régió esetében 105%, míg az ír esetben 137% (Getimis 2003:20).

Vizsgálatunk során a legerősebb kapcsolati hálót a hasonló profilú, illetve szakterületű intézmények közt találtunk, de csak megyén belüli léptékben, és jól kimutatható a személyes kapcsolatok jelentősége. A hálózaton belül jól elkülöníthettük a megyén belüli kapcsolatokat. A partnerségi hálózatokat megyén túli, de régió alatti szinten inkább versenytársi viszony helyettesíti, ahogy az a regionális konfliktusoknál már említésre került, de régiós szint felett újra könnyebb a partnerségre való törekvések kimutatása.

Régiók közötti, nemzeti és európai hálózatok

Kérdőívünk következő része a más régiókkal való együttműködésekre kérdezett rá, legyen az határon belül vagy kívül. A válaszok nagyon szerteágazó kapcsolatokat mutatnak: testvérmegyék és testvérvárosok, eurorégiók és nemzetközi szervezetek, keretmegállapodások és speciális programok, amelyek keretében keresik partnereiket a regionális fejlesztésben érintett szervezetek. Együttműködések széles skáláját tudtuk lejegyezni. Nem volt olyan megkérdezett, aki nem említett valamilyen kapcsolatot.

A *nemzeti vagy országon belüli kapcsolatoknál* jellemzően az adott szervezetet tömörítő valamilyen országos szövetségben való részvételt, illetve a többi megyében, régióban működő azonos intézményekkel fenntartott kapcsolatokat említették. Így például a városi önkormányzatok a megyei jogú városok, valamint a falvak-városok szövetségét, az agrár-, valamint a kereskedelmi és iparkamarák a kamarai együttműködések, az ipari parkok az ipari parkok egyesületét, a fejlesztési ügynökségek a jó régiók közti kapcsolatokat és együttműködések emelték ki.

Az *országhatáron túlnyúló kapcsolatoknál* főleg a HB és SzSzB megyei megkérdezettek válaszaiban volt nagy számban a környező országok magyar lakta megyéiben és régióiban működő hasonló szervezet megjelölve (bihor, szatmár, harghita, máramaros és arad megyei kamarákkal, kárpátaljai önkormányzatokkal és civilszolgáltató-központokkal való együttműködések). A Kárpátok Eurorégió belüli együttműködést a megkérdezettek több mint egyharmada említette, de szóba került a Bihar-Bihar és a Duna-Körös-Maros Eurorégió is. Távolabbra nyúló kapcsolatokat a testvérvárosi, testvérmegyei és testvérrégiós kapcsolatok jelentenek a régió szervei számára. Így például a régió testvéri kapcsolatai, melyek az olasz Friuli-Venezia Giulia és Emilia-Romagna régiótól a dél-svéd régióig húzódnak, vagy a JNSz megye 13 megyekapcsolata, amely brit testvértől lengyel testvérig terjed, de ugyanígy fontos például a nyíregyházi részvétel két testvérvárosi hálózatban (Európai Középvárosok Szövetsége és a CİNTE városhálózat), mely 9 testvérvárosi és 5 partnervárosi kapcsolatot jelent. Látható, hogy a skála rendkívül széles.

Együttműködési kereten túlmutató *konkrét programban vagy projektben való részvételt* azonban viszonylag kevesebbszer említettek. Itt a regionális ügynökség programjai, a városok URBAN illetve INTERREG pályázatai, a kistérségi társulások részvétele INTERREG programokban, valamint a pályázatíró cégek és az Euro-Régió Ház piaci alapon való együttműködési megállapodásai emelhetők ki.

Az előző fejezetben, ahol a regionális problémák meglátását és a problémákban való osztozást vizsgáltuk, arra lehetett következtetni, hogy az itt talált azonosságok mentén fognak a régió vizsgált szervezetei partnereket keresni maguk mellé. De ahogy ezt az előzőekben láthattuk, nem vázolható fel tiszta stratégia az intézmények partnerkeresésében. A regionális szint nem is partnerségi, hanem versengési színteret jelent. A régiós szintet átlépve azonban burjánzó kapcsolati hálók rajzolódtak ki. Vajon ezt az európai uniós integrációnk kényszerítette ki?

Európai Regionális Politika

Kérdőívünkben az uniós szintű regionális politikához való viszonyt, az európai szinten való gondolkodást vizsgáló rész több kérdéskört is taglalt. Először megkérdeztük, hogy milyen európai uniós programokban vett részt az adott szervezet, majd a programok során felmerült nehézségek felsorolására kértük őket. Megkérdeztük, hogy a programok alakításában volt-e befolyásuk, részt vettek-e a tervezési folyamatban, és, ha igen, milyen szinten. Végül az európai programok jelentőségét és hatásait kellett értékelniük.

Határregió levén a szereplők legtöbbször Phare CBC és INTERREG programokban való részvételtől számolt be. Több pályázat zajlott és zajlik még a Phare, a Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program és a Regionális Operatív Program valamely prioritása keretében is. Találkoztunk azonban LEADER, V. kutatási keretprogram, valamint Leonardo da Vinci programban való résztvevőkkel is.

A programok során felmerült nehézségek közül az összeütköző érdekek és a késleltetett problémákat emelték ki legtöbbször. Az összeütköző érdekek eredményét egyik interjúalanyunk úgy összegezte, hogy itt érhető tetten leginkább az „egyenlítő” és nem pedig a „csak a legrászorultabbakat támogatjuk!” politika megjelenése. A hozzáértés problémáira és az alkalmazottak hiányára rákérdezve többen is úgy fogalmaztak, hogy viszonylag sokan dolgoznak a regionális fejlesztésben, de a gyakorlott szakemberekből hiány van. Jellemzően sok a pályakezdő, az idősebb, tapasztaltabb kollégák pedig nehezen vállalják a döntésekkel járó felelősséget. Általánosan jellemző a felkészületlenség – vélik főleg azok, akik a pályázatokat írják –, és megfigyelhető az a jelenség is, hogy az utolsó percben érkezik tájékoztatás arról, hogy megváltoztak a formai vagy tartalmi követelmények. A projektek megvalósítása során a szakmai feladatok és a pénzügyi lebonyolítás túl nagy humánerőt köt le, így inkább a túlzott bürokratizmus terheli meg a pályázót, semmint a projekt kivitelezése.

Az uniós programok jelentőségét mindannyian fontosnak értékelték, és a vélemények szerint ez a jövőben még nagyobb súlyt fog kapni. „Ez nem csupán az unióból érkező pénzügyi források miatt van így (bár ennek jelentősége kétségtelenül óriási), – véli egyik interjúalanyunk. „A legfontosabb az, hogy elkezdődött egy olyan fajta tervezés és jövőben való gondolkodás, ami korábban nem létezett. Ez pedig hozzásegíthet bennünket a világpiacon való helytálláshoz!”

Összegzés

Kutatásunk során a regionális politika terén létező hálózatokat és partnerséget vizsgáltuk az Észak-alföldi régió mintáján. Felmértük a legjelentősebb szereplők által régiójukban legfontosabbnak tartott problémákat. Felmértük problémaérzékelési képességüket. Válaszaikból rajzolódottak ki azok a fő hangsúlyok, amelyek mentén egy regionális partnerségi stratégia kialakulhat. Feltártuk azokat a döntő tényezőket is, amelyek a partnerségre ösztönöznek.

A felmérésből kiderült, hogy főleg ott alakulnak ki a kapcsolatok, ahol a szakterületi profil a leginkább egybevág, de tapasztaltuk a törvényi kényszert is és a protokollkapcsolatok jelenlétét. A kapcsolati háló erőssége a hasonló működési körű szervezetek közt megyén belül jóval intenzívebb, mint a megyék közt, ami a megyék közt meglévő konfliktusokkal és a forrásokért való versennyel magyarázható. Az EU-integráció által kiváltott alkalmazkodási folyamatok regionális szint alatt intézményi konfliktusokat szülnek, míg országos szinten segítették a kapcsolatok fejlődését.

Az együttműködések régió túl, országos és európai szintű kialakulását azzal a céllal vizsgáltuk, hogy feltárjuk a fejlesztési politika résztvevői által követett stratégiát, és azt, hogy észak-alföldi szempontból mi motiválja a partnerválasztásukat. Kutatásunk végkövetkeztetése azonban az, hogy ilyen stratégia nem mutatható ki, legfeljebb egy-egy jellemző kapcsolattartót tudtunk kitapintani, amely esettanulmányunkban a Regionális Fejlesztési Tanács és a Regionális Fejlesztési Ügynökség szervezete volt.

A történelmi és földrajzi adottságok miatt az Észak-alföldi régió inkább konfliktusokkal terhelt, széthúzó, mint együttműködő régió. Az eddigi partnerségek és kapcsolatok kialakulása főleg az uniós és magyar törvényi előírások nyomásának a következménye. Az alacsony szinten, de már érzékelhető társadalmi tőke és a személyes kapcsolatok jelenléte azonban előrevetíti azt az állapotot, amikor a területfejlesztési kezdeményezések már nem felülről, hanem alulról, az érintettektől indulnak, főként az emberi tényezőnek, az agilis területfejlesztési menedzsereknek köszönhetően.

Hivatkozások

- ADAPT (2003): *ADAPT 5th Framework Programme*. <http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/research/adaptIntro.htm>. Letöltés időpontja: 2005. augusztus 10.
- Balcsók István (2004): *Történelmi, természeti, gazdasági-társadalmi környezet és adottságok*. In: Csizsér Z. (főszerk.): *Észak-alföldi régió*. (Magyarország régiói, 6.) Csizsér Bt., Debrecen, 81–146.
- Baranyi Béla – Balcsók István – Dancs László (2002): *A polgármesterek térségi kötődéstípusainak vizsgálata az Észak-alföldi régióban*. *Területi Statisztika*, 42. sz. 253–270.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. és Freeman, L.C. (2002): *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Analytic Technologies, Harvard, MA.
- Börzel, Tanja (2001): *Europeanization and Domestic Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism*. In: Green, C. – Caporaso, J. – Risse, T. (szerk.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, Ithaca – London, 137–158.
- Futó Péter – Pálné Kovács Ilona – Fleischer Tamás – Dombi Péter (2002): *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary*. <http://www.vki.hu/~tfleisch/pdf/pdf03/adapt-hu-final.pdf>. Letöltés időpontja: 2005. január 12.
- Getimis, Panayiotis (2003): *EU Enlargement and Multi-Level Governance in European Regional and Environment Policies: Patterns of Learning, Adaptation and Europeanization among Cohesion Countries (Greece, Ireland and Portugal) and Lessons for New Members (Hungary and Poland)*.

- http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/ADAPT.EXECUTIVE_FINAL_REPORT.pdf Letöltés időpontja: 2005. augusztus 10.
- Helyzetfeltárás (2003): *Észak-Alföldi Régió területfejlesztési koncepciója és területfejlesztési stratégiai programja, valamint operatív programja*. Helyzetelemzés. http://earfu.axelero.net/Regios_doksik/Helyzetfeltaras/EA_helyzetfeltaras_szoveg/EA_helyzetfeltaras.doc
- Horváth Gyula (2003): *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris kiadó, Budapest.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2003): *Európai közjog és politika*. Osiris kiadó, Budapest.
- Marks, Gery – Hooghe, Liesbet (2004): *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. In: Bache, Ian – Flinders, Matthew: *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford, 15–30.
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2005): *Europeanization and Two Phases of Regionalism in Hungary*. Előadás a Regional Studies Association Regional Growth Agendas című konferenciáján. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/kovacs.pdf>. Letöltés időpontja: 2005. augusztus 10.
- Sutcliffe, John B. (2000): *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?* Journal of European Public Policy, 7. évf. 2. sz. 290–309.
- Süli-Zakar István (2003): *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Függelék

A SWOT elemzés

Erősségek ^{12 13}	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> • Egyes mezőgazdasági, illetve élelmiszeripari termékek esetében kiemelten jó adottságok, illetve termelési tapasztalatok állnak rendelkezésre. (6.2.1) II/1.1. II/1.2. II/1.3. II/1.4. • Beszállítói hálózatok kialakítására alkalmas feldolgozóipari vállalkozások működnek. (6.2.2) I/1.1. I/1.2. I/1.3. • Országos és nemzetközi hatókörű turisztikai vonzerők vannak a Régióban (Hortobágy, termál- és gyógyvizek, a Tisza és mellékfolyói, Tisza-tó, műemlékek, stb.). (6.2.5) I/2.1. I/2.2. I/2.3. • A fiatal korosztály aránya átlag fölötti. (6.3 .1) • Nagy számban áll rendelkezésre képezhető és átképezhető (szabad), relatíve alacsonyabb bérköltségű munkaerő. (6.3.3) IV/2.2. IV/2 .3. • Képzített és kiegyensúlyozott alap- és középfokú oktatási rendszer működik. (6.4.1) IV/2 .1. IV/2.3. • Fejlett, sokszínű felsőoktatási intézményrendszer alakult ki a Régióban és itt található az ország egyik legnagyobb vidéki felsőoktatási centruma. (6.4.1) IV/2.1. • A tradicionális kulturális hagyományok a Régió nagy részében jelenleg is élnek. (6.4.2) II/2.2. IV/5.1 V/3.2. • A Régió területi fekvése logisztikai szempontból kedvező, nemzetközi közlekedési folyosók haladnak át a területén (transzitzserep). (6.5.1) III/1.1. III/1.2. III/1.3. III/1.4. III/1.5. • Országos és európai szinten is jelentős természeti értékek találhatók itt (pl. Hortobágy, Bereg, Tiszamente, lőszpuszták, alföldi erdők). (6.6) III/2.3. III/2.5 • A Régió 3 országgal határos. (6.1.1) III/1.5. V/2.1. V/2.2. • Jelentős a gyakorlati tapasztalat a kormányzati és az EU-s területfejlesztési programok koordinálásában. (8.2) V/1.1 V/1.2. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Régió kis- és közepes vállalkozásai tőkeszegények. (6.2.6) I/1.1. I/4 .3. • Aránytalanságok jellemzők a vállalkozási struktúrára (pl. a mezőgazdasági vállalkozók, a kényszervállalkozások magas, a társas, illetve a külföldi tulajdonú vállalkozások alacsony aránya). (6.2.6) I/1.2. II/1.1. • A KKV-k közti együttműködés, a beszállítói tevékenység alacsony szintű. (6.2.6) I/1.1. I/1.2. I/1.3. • Nem teljes körű az okszerű termőföldhasználat. (6.2.1) II/1.2. II/1.4. III/3.5. • A termelési-értékesítési együttműködés a mezőgazdasági kistermelők, kisvállalkozások között szerény. (6.2.1) II/1.1. II/1.3. II/1.4. • Az ipari beruházások aránya, az alkalmazott termelési technológia szintje viszonylag alacsony. (6.2.2) I/3.1. I/3.2. I/3.3 I/4.1. I/4.2. V/4.1. • Az ipari parkok jelentős része feltöltetlen. (6.2.3) I/3.1. I/3.2. I/3.3. • A turizmus adottságai a turisztikai infrastruktúra fejletlensége miatt kihasználhatatlanok. (6.2.5) I/2.1. I/2.2. I/2.3. I/2.4. • Nagymértékű az elvándorlás, különösen a szakképzett fiatalok körében. (6.3.1) II/2.3. • A halmozottan hátrányos helyzetű roma népesség aránya magas. (6.3 .1) IV/3.2. IV/3.3 • A Régió egyes térségeiben kritikus a munkanélküliség mértéke, szerkezete kedvezőtlen (pl. a tartós, illetve a pályakezdő munkanélküliek aránya). (6.3.3) II/2.1. IV/2.2. IV/3.1. IV/2.3. • A gazdaságilag aktív népesség aránya kicsi. (6.3.1) IV/3.2. (Közvetett hatás) • A lakosság átlagos jövedelmi szintje alacsony. (6.3.4) II/2.1. IV/2.2. IV/2.3. (Közvetetten valamennyi gazdaságfejlesztési intézkedés) • Egyes térségekben kritikus a népességmegtartó erő. (6.3.1) II/2.3 • A lakosság egészségi állapota rossz, a várható élettartam itt a legrosszibb. (6.4.3) IV/1.1. IV/1.2. • A lakosság átlagos iskolai végzettsége az országosnál alacsonyabb. (6.3 .2). IV/2.1. IV/2.2. IV/2.3. • A K+F, az innovációs tevékenység alacsony szintű. (6.2.9) I/4.1. I/4.2. IV/4.2. IV/4.1. • A Régió, illetve a Régióban lévő települések kedvezőtlen közlekedési adottságúak, megközelíthetőségük rossz. (6.5.1) III/1.1. III/1.2. III/1.4-4. • Nagy kiterjedésű a belvízzel veszélyeztetett terület, az árvízvédelem a folyók egy jelentős szakaszánál nem megfelelő. (6.5.3) III/3.3. III/3.4. • A környezetvédelmi infrastruktúra alacsony színvonalú (közmuólló, szilárdhulladék lerakók hiánya). (6.6) III/2.1. III/2.2. III/2.4. III/3.1. III/3.2. • Fejletlen a határmenti gazdasági együttműködés. (6.7.7) V/2.2. • Gyenge a Régió belső kohéziós ereje, hiányzik a régiós identitás és az egységes image. (6.8.4) V/3.1. V/3.2. • Az információs-kommunikációs rendszer fejletlen. (6.2.7, 6.2.8) V/4.1. V/4.2. • A Régióon belül nagyok a térségi fejlettségi különbségek. (6.7.1) (Az OP-ban az intézkedéseknél külön jelölve.) • A Régióon belül nagyok a különbségek a kulturális lehetőségeket tekintve (Régióközpont – perifériák). IV/5.1.

Forrás: (Helyzetfelmérés 2003:189)

¹² A zárójelben lévő számok a meghatározásokat alátámasztó fejezetek számát jelzi.

¹³ A római számmal kezdődő jelzések a Stratégiai (SP) és az Operatív Programban (OP) megjelenő intézkedések számát jelentik, az egymásra épülő területfejlesztési dokumentumok konzisztenciáját mutatja be.

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • A külső tőkebefektetők érdeklődésének növekedése a keleti országrész iránt. I/3.1. I/3.2. I/3.3. • A kelet-európai piacok stabilizálódása, illetve bővülése. III/1.5. Közvetve - I/3.1. I/3.2. I/3.3. • A minőségi turisztikai termékek iránti hazai és nemzetközi kereslet növekedése. I/2.1. I/2.2. I/2.3. I/2.4. • A tájjellegű, illetve egyedi, magas minőségű termékek iránti kereslet növekedése. II/1.2. • Az ökológazdálkodás, ill. a biotermékek felértékelődése. II/1.2 • A gazdasági együttműködések szerepének felértékelődése. I/1.2. I/1.3. II/1.1. • A tudásalapú ágazatok szerepének növekedése. I/4.1. I/4.2. IV/4.1. IV/4.2. • A Régió elérhetőségének javulása. III/1.1. III/1.2. III/1.3. III/1.4. • A nemzetközi tranzitkereskedelem, az áruszállítmányozások szerepének növekedése. III/1.5. • Az információs technológiák terjedésének felgyorsulása. V/4.1. V/4.2. • Kormányzati szándék alapján speciális felzárkóztató program indítása a Régió fejlesztése érdekében. V/3.1. • Az EU-csatlakozást követően a Régió geopolitikai helyzetének felértékelődése (Schengen-i határ, stratégiai NATO hely). I/3.1. I/3.2. I/3.3. III/1.5. V/2.1. V/2.2. V/3.1. • Az EU-csatlakozást követően a támogatási források számottevő bővülése. V/1.2. • A gazdasági-társadalmi kapcsolatok erősödése a szomszédos országokkal. V/2.1. V/2.2. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Régió belüli térségi különbségek további növekedése. (Az OP-ban az intézkedéseknél külön jelölve.) • Az EU-csatlakozást követően a Régió kis- és közepes vállalkozásainak nem megfelelő alkalmazkodása az egységes európai piachoz. I/4.1. I/4.2. I/4.3. • A Régió és az ország többi régiója közötti jövedelmi különbség növekedése. (Közvetetten valamennyi gazdaságfejlesztési intézkedés) • A gazdaságpolitikai tényezők kedvezőtlen alakulása miatt a befektetői érdeklődések csökkenése. I/3.1. I/3.2. I/3.3 • A szociális válság elmélyülése, egyes társadalmi csoportok elszegényedésének folytatódása. IV/3.1. IV/3.2. IV/3.3. • A hátrányos helyzetű roma népesség arányának növekedése. IV/3.1. IV/3.2. IV/3.3. • A lakosság egészségi állapotának további romlása. IV/1.1. IV/1.2. • A kevesebb munkalehetőség és az alacsonyabb kereseti lehetőségek következtében a szakképzett munkaerő elvándorlása a Régióból. I/4.3. II/1.3. II/2.1. II/2.3. • A lakossági ellátás (oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátások) működtetését és fejlesztését biztosító központi források csökkenése. V/3.1. • A Régió elérhetőségét segítő fejlesztések elmaradása, illetve késedelmes megvalósulása. III/1.1. III/1.3. III/1.4. • Természeti-környezeti katasztrófák bekövetkezése. III/3.3. III/3.4. • Az EU-s csatlakozást követően más csatlakozó országok régióinak versenyelőnye az Észak-Alföldi Régióhoz képest. I/3.1. I/3.2. V/3.1. I/3.3.

Forrás: (Helyzetfeltárás 2003:190)