

# **Az egyes területi szintek jelentőségének változása a magyar területfejlesztési politikában, Baranya megye példáján**

*NKFIH 132294*

MRTT Vándorgyűlés, Budapest

Pámer Zoltán

2021. november 4.

# Absztrakt – tartalom

- Területi kohézió – elméleti háttér;
- Az egyes területi szintek jelentőségének változása Baranya megye esetében;
- Kérdőíves kutatás módszertanának bemutatása;
- Az egyes területi szintek jelentőségére vonatkozó válaszok elemzése.

# Területi kormányzás

- Stead (2014): „meghatározott értékek és érdekek mentén történő koordinált cselekvésről”;
- A területi alapú cselekvés megkívánhatja az adott területen kívüli szereplők közreműködését is: *Type I* és *Type II governance* (Hooghe, Marks, 2003).
- Hagyományos viszonyok fellazítása szükséges (Pálné Kovács, 2009).
- A területi szinten elért politikai sikerek egyben a helyi/regionális elit legitimációs bázisát is jelentik (Scott, 2013).
- Az európai szociális modell „területiesítése” (Davoudi, 2005).

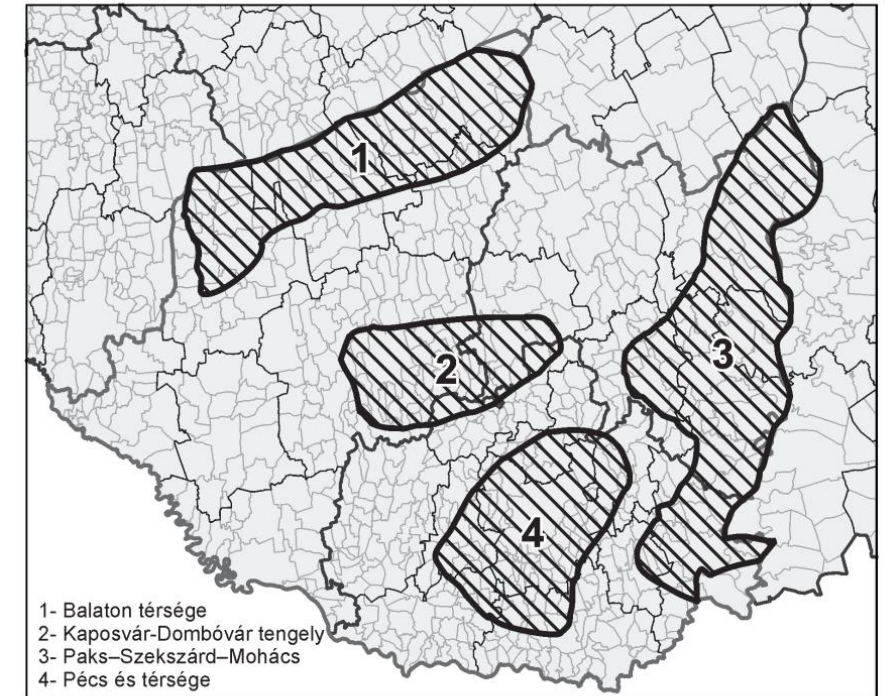
# Területi kormányzás – területi kohézió

- Maastricht (1992): szubszidiaritás beemelése
- Amszterdam (1997): szubszidiaritási jegyzőkönyv – területi kohézió;
- ESDP (1999): figyelem felhívása a területi szempontokra;
- Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyv (2001);
- Lisszabon (2007): ‚governance‘ megjelenése;
- Lipcsei Charta (2007): integrált városfejlesztés eszközei – gazdasági, társadalmi, környezeti problémák együttes kezelése;
- Green Paper (2008): fa területi sokféleleléség, mint fejlesztési forrás;
- Kiruna Charter (2009): területi projektek szükségessége a helyi lehetőségek kiaknázása érdekében.
- Barca-jelentés (2009): Területi fókuszú, hosszú távú fejlesztési stratégia, Integrált, területileg beágyazott közjavak, többszintű kormányzási rendszer.

# Az egyes területi szintek jelentőségének változása Baranya megyében

- Baranya megyei koncepció 2003:
  - Kistérségi fókusz: megye belső viszonyaira fókuszál, külső pozicionálás hiányzik;
  - Megyei Tft. szerepéhez adekvát tartalom;
  - NFT ROP nem tekinthető regionális programnak.
- Dél-Dunántúli Operatív Program 2007-2013
  - Nincs megyei program, regionális stratégiai fejlesztési programok;
  - Regionális intézményrendszer kiépítése: projektgenerálás, pályázatmenedzsment, végrehajtás.

1.ábra: Térkategóriák a Dél-Dunántúli Operatív Programban (2007-2013)  
Area categories applied in the South Transdanubia Operational Programme (2007-2013)

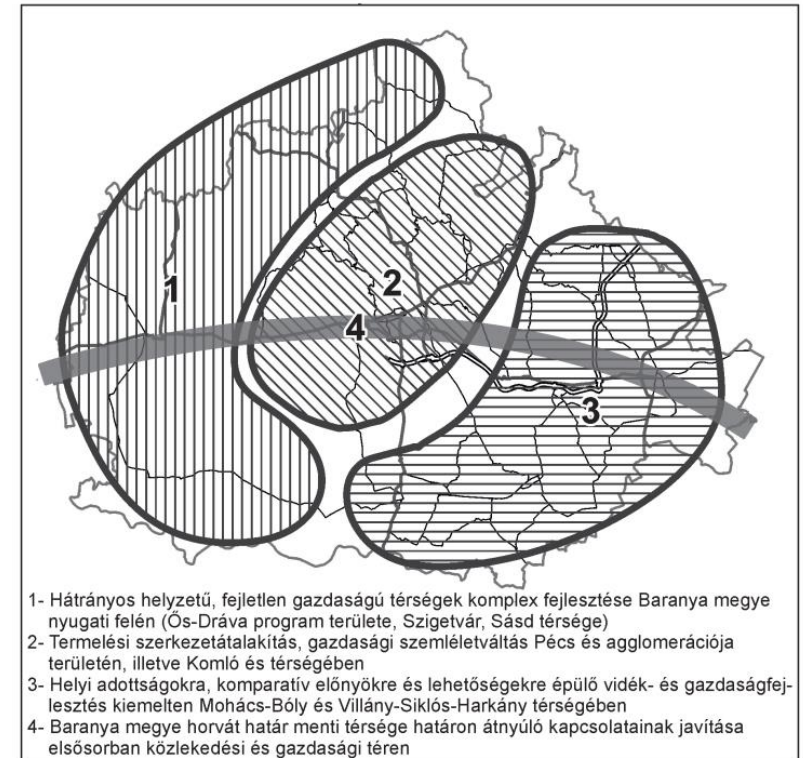


Forrás: Kormány 2007, 43. alapján saját szerkesztés

# Az egyes területi szintek jelentőségének változása Baranya megyében

- Baranya megyei koncepció és program 2014-2020:
  - Országon belüli pozicionálás;
  - Tematikus és területi célok;
  - Gyenge megyei intézményrendszer.
- Baranya Megyei ITP 2014-2020
  - Megyei TOP végrehajtására szolgál;
  - Források és indikátorok mechanikus lebontása;
  - Megyei részvétel a projektkiválasztásban (területi kiválasztási rendszer).

2. ábra: Területi célok kijelölése a Baranya megyei koncepcióban és programban 2014-2020  
*Definition of territorial objectives in the Baranya county concept and programme 2014-2020*



Forrás: BMÖ 2014a, 21. alapján saját szerkesztés

# Kérdőíves felmérés módszertana

- Cél a kormányzati kihívások azonosítása a periférikus térségekben, Baranya példáján.
- Elitkutatás: olyan egyének bevonása, akik hosszabb ideig részt vettek vagy vesznek a település döntéshozatali folyamataiban, hólabda módszerrel.
- A lekérdezett települések listája az összes településszám 1/5-ére terjedt ki.
- Összesen 66 településről 233 személy.
- A településméret-kategóriák alapján reprezentatívnak tervezett minta az alacsony válaszadási hajlandóság miatt végül nem állt össze.

Településnagyság	Összesen	Tervezett	Megvalósult
0-100 fő	27	6	1
101-200 fő	75	12	2
201-500 fő	109	20	9
500-1000 fő	50	11	19
1000-2000 fő	20	4	16
2000-5000 fő	13	13	13
5000-10.000 fő	3	3	3
10.000-20.000 fő	2	2	2
20.000-50.000 fő	1	1	1
50.000 fő felett	1		
Összesen	301	72	66

# Kérdőíves felmérés módszertana

- A megye járásaira vonatkozóan a Pécsi járás felül, a Szentlőrinci alulreprezentált.
- A lekérdezettek fele vezető beosztásban dolgozik, 10% vállalkozó, 10% nyugdíjas.
- A válaszadók fele 50 év feletti.
- 76% felsőfokú végzettségű.
- A mintában szerepelt
  - valamennyi járásszékhely-város Pécs kivételével (9);
  - Valamennyi (4) nem járás-székhely város;
  - 22 község 1000 fő lakosság felett;
  - 31 község 1000 fő lakosságáig.

Járás	Települések száma	Lekérdezettek száma
Bólyi	3	9
Hegyháti	5	12
Komlói	7	28
Mohácsi	8	30
Pécsi	12	48
Pécsváradi	4	20
Sellyei	4	12
Siklói	11	42
Szentlőrinci	6	14
Szentlőrinci	6	18
Baranya megye	66	233



# Félig strukturált interjúk

Interjúk folyamatban – közel 70 fő.

- Regnáló vagy egykori településvezetők;
- Intézményvezetők;
- Meghatározó vállalkozók;
- Országgyűlési képviselők.

Fókusz: döntéshozatali, érdekérvényesítési folyamatok, törésvonalak, részvétel, bevonás eszközei, politikai rekrutáció folyamata.

# A település fejlődése szempontjából meghatározó területi szint érzékelése

- 23. A település fejlődése szempontjából melyik szintet tekinti meghatározónak? Kérem válassza ki a leginkább megfelelőt.
  1. Helyi
  2. Járási
  3. Megyei
  4. Országos
  5. Európai Unió

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

Településkategória	A meghatározó területi szintek megoszlása					Súlyozott mutató
	helyi	járási	megyei	országos	EU	
egyéb község	<b>0,351</b>	0,052	0,195	0,260	0,143	2,792
község 1000 fő felett	0,311	0,095	0,122	<b>0,338</b>	0,135	2,892
járászhely	<b>0,328</b>	0,156	0,078	0,188	0,250	2,875
egyéb város	<b>0,500</b>	0,000	0,000	0,250	0,250	2,750
összesen	<b>0,339</b>	0,093	0,128	0,264	0,176	2,846

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

# A település fejlődése szempontjából meghatározó területi szint érzékelése

- Nincs szignifikáns különbség az egyes településtípusok között.
  - Az 1000 fő feletti községek esetében a legerősebb az országos szint jelentőségének érzékelése.
  - A többi esetben a helyi szintet tartják meghatározónak.
  - A járási és a megyei szint alig érzékelhető: a megye csak az 1000 fő alatti községekben érzékelt;
  - Súlyozott mutató az egyéb városok esetében a legalacsonyabb, az 1000 fő feletti községek esetében a legmagasabb.
- Interjúk megállapításai alapján:
  - Országos szint meghatározó.
  - A megyei az egész kicsi települések esetében érzékelhető, illetve kifejezetten a TOP vonatkozásában.

# Az egyes területi szintek jelentőségének változása

27. Ön szerint az alábbi szintek jelentősége hogyan változott a fejlesztésben és tervezésben 2010 óta?

	Szintek	Nagyon csökkent	Kicsit csökkent	Nem változott	Kicsit nőtt	Nagyot nőtt
20.a.	Országos	1	2	3	4	5
20.b.	Megye	1	2	3	4	5
20.c.	Járás	1	2	3	4	5
20.d.	Település	1	2	3	4	5

3. táblázat: Az egyes területi szintek jelentőségváltozásának érzékelése településtípusonként.

Településkategória	Az egyes területi szintek jelentőségének változása (súlyozott)				Összevont súlyozott mutató
	helyi	járási	megyei	országos	
egyéb község	<b>0,900</b>	0,379	0,418	0,657	5,538
község 1000 fő felett	<b>1,110</b>	0,200	0,444	0,718	5,716
járásszékhely	<b>0,966</b>	0,250	0,291	0,875	5,838
egyéb város	<b>1,333</b>	0,000	0,917	<b>1,583</b>	<b>10,417</b>
összesen	<b>1,014</b>	0,264	0,422	0,791	5,974

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

# Az egyes területi szintek jelentőségének változása

- Valamennyi szint esetében súlyozással  $[-2;+2]$  intervallumban meghatározható az átlagos változás
  - Mind a 4 szint esetében jelentőség-növekedésről beszélhetünk;
  - A legjelentősebb növekedést a települési szinten érzékeljük, amit az országos szint követ;
- Van szignifikáns különbség az egyes településtípusok között.
  - Az egyéb városokban nagyon erősen érzékelhető az országos szint jelentőségének növekedése;
  - Az országos szint növekedését legkevésbé a kistelepüléseken élők érzékelik;
  - Az egyéb városokban érzékelhető a megyei szint növekedése is, míg a járasszékhelyeken alig;
  - Az egyéb városokban a járási szint jelentőségét egyáltalán nem érzékelik.
- Interjúk alapján
  - Helyi szint jelentőségének csökkenését említik jellemzően.
  - Egyértelműen az országos szint növekedését jelzik: korábban kistérségi, megyei, regionális szinten eldőlő kérdések is országos szinten dőlnek el.

# A település fejlődéséhez hozzájáruló főbb szereplők

- **24. Mely szereplők járulhatnak leginkább hozzá a települése fejlődéséhez? Több válasz is megjelölhető.**
  - a. Lakosság
  - b. Civil szervezetek
  - c. Polgármester
  - d. Helyi önkormányzat
  - e. Vállalkozók
  - f. LEADER helyi akciócsoportok
  - g. önkormányzati társulás(ok)
  - h. Kormány
  - i. Politikai pártok
  - j. Megyei közgyűlés
  - k. Megyei kormányhivatal
  - l. Országgyűlési képviselő
  - m. Miniszterelnök
  - n. egyéb:

# A település fejlődéséhez hozzájáruló főbb szereplők

4. táblázat: A település fejlődéséhez hozzájáruló meghatározó szereplők településtípusonként.

Település- kategória	Meghatározó szereplőkre adott válaszok megoszlása													
	Lakosság	Civil szervezetek	Polgármester	Helyi önkormányzat	Vállalkozások	LEADER	Önkormányzati társulások	Kormány	Politikai pártok	Megyei közgyűlés	Megyei kormányhivatal	Országgyűlési képviselő	Miniszterelnök	Egyéb
egyéb község	0,066	0,122	0,119	<b>0,192</b>	0,101	0,024	0,035	0,066	0,010	0,077	0,028	0,122	0,003	0,031
község 1000 fő felett	0,052	0,126	<b>0,162</b>	<b>0,188</b>	0,104	0,019	0,032	0,084	0,000	0,068	0,013	0,097	0,013	0,042
járásszékhely	0,030	0,101	0,134	<b>0,213</b>	<b>0,153</b>	0,011	0,011	0,097	0,019	0,075	0,004	0,119	0,004	0,030
egyéb város	0,022	0,089	0,089	<b>0,222</b>	<b>0,178</b>	0,022	0,022	0,089	0,022	0,044	0,022	0,067	0,022	0,089
összesen	0,048	0,116	0,137	<b>0,198</b>	0,121	0,019	0,026	0,083	0,010	0,072	0,015	0,110	0,008	0,037

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

# A település fejlődéséhez hozzájáruló főbb szereplők

- A válaszok megoszlása között nincs szignifikáns különbség az egyes településtípusok között.
- Polgármester szerepe a legerősebb az 1000 fő feletti községek esetében;
- A helyi önkormányzat és a vállalkozások a járasszékhelyeken és az egyéb városokban a legjelentősebbek.
- A civil szervezetek szerepét a kistelepüléseken jelentősebbnek értékelték – az 1000 fő alatti településeken a polgármesternél is erősebbnek.
- Az országgyűlési képviselők az 1000 fő alatt településeken és a járasszékhelyeken átlag felett erősek.
- A megyei szint alapján véve gyengén érzékelt, a legkevésbé a járasszékhelyeken.
- A kormányhivatal, a politikai pártok, illetve a miniszterelnök alig érzékelhető.



# A település fejlődéséhez hozzájáruló főbb szereplők

Interjúk alapján:

- Városok esetében az önkormányzat összetétele meghatározóbb;
- Társulások szerepét többen kiemelték;
- Az országgyűlési képviselő szerepét jellemzően fontosnak ítélik: mindenről tudnia kell, forráselosztásban, érdekérvényesítésben kulcsszerepe van;
- Szerepe több esetben ellentmondásos (kommunikál, megjelenik stb.);
- Nagyobb települések esetében a minisztériumok jelentősége is megnő, jellemzően középvezetői szintű kapcsolatokon keresztül.
- A miniszterelnököt személyét a kiemelten fontos beruházások kapcsán is említik, szinte kizárólag a megyeszékhely vonatkozásában.

# Helyi tervezési gyakorlat és részvétel

- **26. Az Önök településén a helyi tervek (településfejlesztési, rendezési) készítésekor, melyik gyakorlat jellemző? Kérem válassza ki a településre leginkább jellemző választ!**
  - 1 - a polgárok nem vesznek részt a területi tervezési folyamatokban
  - 2 - csak az információhoz való hozzáférés biztosított a polgárok számára
  - 3 - passzív részvétel jellemző
  - 4 - a tervezés bizonyos pontjain jellemző a részvétel
  - 5 –folyamatos és hatékony részvétel jellemző

5. táblázat: A tervezésben való részvétel módjának megítélése településtípusonként.

Településkategória	Válaszok megoszlása					Összevont súlyozott mutató
	Nincs részvétel	Csak információ	Passzív részvétel	Bevonás bizonyos pontokon	Folyamatos és hatékony bevonás	
egyéb község	0,027	0,093	0,213	<b>0,507</b>	0,160	3,680
község 1000 fő felett	0,013	0,120	0,227	<b>0,533</b>	0,107	3,600
járászhely	0,032	0,111	0,206	<b>0,524</b>	0,127	3,603
egyéb város	0,000	0,250	0,250	<b>0,250</b>	0,250	3,500
összesen	0,022	0,116	0,218	<b>0,507</b>	0,138	3,622

Forrás: kérdőív adatai alapján saját szerkesztés.

# Helyi tervezési gyakorlat és részvétel

- Nincs szignifikáns különbség az egyes településtípusok között.
- Az egyéb városok kivételével mindenhol a bizonyos döntési pontok esetében történő bevonás a legjellemzőbb.
- Interjúk alapján:
  - Minden döntés nyilvános, minden információhoz bárki hozzá tud férni.
  - Facebook jelentőségét szinte mindenki kiemeli – hagyományos részvételi gyakorlatokat háttérbe szorít.
  - Törésvonalak lehetnek politikaiak, szektorálisak (intézmények vs. vállalkozók), településrész-specifikusak, őslakosok–beköltözők, kis települések esetében jellemzően nincsenek.

# Összefoglaló megállapítások

- Alacsony elemszám, illetve pár kérdés esetében a kérdések jellege és az adott válaszok bizonytalansága miatt nem vonható le sok következtetés.
- Jellemzően nincs különbség az egyes településtípusok között, bár vannak specifikumok (kistelepülések, nem járasszékhely-városok).
- Alapjában véve minden szempontból a helyi szint a meghatározó, bár a jelentőségének csökkenését az interjúkon jellemzően kiemelik.
- A központi szint jelentőségének változását sokhelyütt érzékelik, de a szubjektív érzékelésben egyelőre nem tűnik erősebbnek a helyi szintnél.
- Az országgyűlési képviselők szerepének érzékelése az interjúkon egyértelműen megjelenik: fontos, több esetben ellentmondásos szerep.
- A miniszterelnök szerepe nem igazán érzékelhető, Pécsre koncentrálódik.



## Köszönöm a figyelmet

Pámer Zoltán, PhD  
KRTK RKI, Pécs  
pamer.zoltan@krtk.hu

*A tanulmány az 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.*