

tágabb környezete számára is elérhetővé teszi az új vívmányokat, ugyanakkor sokan úgy tartják, hogy lefölközi a hozzá tartozó vidék munkájának a hasznát, koncentrálja a tágabb térségének az értékeit. Újra kell értékelnünk a város és a falu ilyen módon való szembeállítását. A központi funkciókat ellátó városok és a környező falvak együtt integrálódnak a nemzetközi, vagy országos munkamegosztásba (hierarchiába), vagy bizonyos kisvárosok a hozzájuk tartozó falvakkal együtt periferiálizálódnak. Ma a koncentráció és a népességfogyás nem elsősorban a városok és a közvetlen környezetükben lévő falvak vonatkozásában megy végbe, hanem *a fejlett nagyvárosi régiók és a leszakadó területek között.*

(7) A gazdasági (társadalmi) globalizáció hatására a falvaknak új kihívásokkal kell szembenézniük. Új struktúrába helyeződnek, átértékelődik a fizikai távolság, de megmarad a szomszédság jelentősége. Alapvető társadalmi (kulturális) változások zajlanak bennük, a hagyományos közösségek átalakulnak. E folyamatnak vannak potenciális nyertesek. Azok a falvak lesznek képesek elsősorban fejlődni, amelyek karakteres funkcióval rendelkeznek, fejlődő, diverzifikált városhoz tartoznak, amelyek jó az elérhetősége. Minél kisebb egy település, annál kevésbé képes komplex funkciókat ellátni, annál inkább a szakosodásra, a specializációra kell tenniük a hangsúlyt. A veszteseknek, ahol a „képességmegtartó népesség” folyamatosan fogy, a gazdasági aktivitás leépül, szegregációval, elnéptelenedéssel kell számolniuk, és tartós válságkezelésre kell berendezkedniük. Feladat, hogy minél több falu a nyertesek közé tartozhasson.

(8) A fejlett városi térségekben ma már nem feltétlen szükséges, hogy beköltözzenek a központi településre, hanem településszerkezetileg, morfológiailag egy lazább egység (régió) jön létre, amelyet a belső hálózatosodás és funkcionális alközpontok létrejötte jellemez. A város és vidéke közti életmódbeli különbségek úgy csökkennek, hogy megmaradnak a szabadon választott eltérések, a pozitív, önként vállalt szegregáció. Ez a folyamat azt jelenti, hogy ha a központi nagyváros népessége nem is nő, de az egész nagyvárosi régióé – a földrajzi expanzió miatt – igen. Így a nagyvárosi régiók szerepe, súlya tovább nő, az *urbanizáció folytatódik.* A nagyvárosi térségekben/régiókban/konurbációkban az agglomeráción túli települések *sem rurálisak* a hagyományos értelemben, *hanem az urbanizált térség integrált részei.* Ezek a települések a hagyományos értelemben már nem falvak, hanem *az urbanizált térség (városrégió) valamilyen funkcionális egységei.*

**DR. HORVÁTH GYULA:**

## **A PARADIGMAVÁLTÁS SZÜKSÉGESSÉGE A MAGYAR TERÜLETPOLITIKÁBAN**

### **Vitaanyag**

1. Magyarországon a területi gazdasági, szociális és infrastrukturális *egyenlőtlenségek folyamatosan erősödnek.* A megtermelt jövedelem egy főre jutó értéke ma az ország régiói között jelentős eltéréseket mutat. Budapest mutatója nemcsak több mint háromszorosát teszi ki az ország legelmaradottabb megyéinek – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt, e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. Ilyen eltérések Európa nyugati felén két-három évtizeddel ezelőtt mutatkoztak.

Budapest és az európai fővárosok funkcionális gazdagsága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosaink és a nyugat-európai regionális központok között. *Régióközpontjainkban gyengék* az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőterek, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományos-technológiai parkjaik, országos, határokon átnyúló vagy nemzetközi funkciókat is csak elvétve találhatunk.

2. A magyar szakpolitika, a regionális tudomány közreműködésével – elsőként Kelet-Közép-Európában – átfogó területpolitikai szabályozást dolgozott ki. A *területfejlesztési törvény* és az *országos területfejlesztési koncepcióról* szóló országgyűlési határozat azonban – a társadalomirányítás egyéb szféráiban elmaradt reformok miatt – önmagában képtelen volt a szükséges irányváltásra. Noha az Európai Bizottság Magyarországról készített jelentései 1998 óta folyamatosan figyelmeztettek a regionális politika EU-kompatibilitásának hiányosságaira, a magyar kormányok saját politikai érdekeiknek rendelték alá ezt, a viszonylag jelentős erőforrások elosztására lehetőséget teremtő szakpolitikát.

A területfejlesztés körüli bizonytalanság egyik jele Magyarországon, hogy a rendszerváltozás óta e feladatok megoldására *nem sikerült stabil államigazgatási kereteket* kialakítani. 2010-ben, a rendszerváltozás óta, már a tizedik központi államigazgatási szerv kapta feladatul e tevékenységet. A központi szint ciklusonkénti átszervezése bizalmatlanságot szül, gyengíti a magyar területpolitika európai presztízsét. Pedig a területfejlesztés olyan komplex feladat, amelynek megoldása tárcákön átívelő szabályozási és szervezési tennivalókat jelent, illetve stabil intézményrendszert igényel. A központi irányításról alkotott kép másik eleme elvi kérdésnek tekinthető. Ez a szempont az eddig érvényes struktúrák kialakításában nem figyelhető meg. Erős régiók gyengébb központi kormányzati pozíciókat, gyenge régiók erőteljes központi irányítási centrumot igényelnek. Ma Magyarországon egyik modell sem érvényesül.

3. A magyar területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a *provincializmus béklyójába került*. Ez az állapot reménytelenné teszi az ország térszerkezetének modernizációját, akadályozza a magyar gazdaság teljesítőképességének növelését. Az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stratégiáját és programjait senki nem tekinti mértékadónak. A viszonylag csekély, de egyre bővülő területfejlesztési forrásokon kistérségi érdekcsoportok marakodnak, alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán elenyésző mennyiségű fejlesztési források kerülnek szétszórva a megye különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el. A nyugat-európai típusú regionális fejlesztési politika fokozatos térnyerése helyett a hagyományos provincializmus továbbélését figyelhetjük meg még az újonnan létrejött, EU-konformnak tartott regionális fejlesztési szervezetekben is.

4. Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik fontos stratégiai célja, költségvetésének közel negyven százalékát erre fordítja. A felzárkóztatásra a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. A jelentős támogatások ellenére az egyes tagállamokban a régiók rangsorában csak akkor következtek be változások, ha az uniós támogatások felhasználásában több évtizedes *következetes strukturális politika* érvényesült. A régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, humánerőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a *hatalom-megosztás és a több szintű kormányzás intézményei* fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Régiók akkor lesznek Magyarországon, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – *a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik* ezt. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a magyar gazdaság ütőképességének a mércéje is egyben. A régiók intézményesítésének újabb nyitánya tőlük függ.

5. A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, adicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat kellett volna mérlegelni a magyar intézményi reformok során is. Az unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem a közel 500 millió fős piac előnyeinek kiaknázása.

Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem a belső és a külső erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő. Területfejlesztés mellett a területi fejlődés komplexitásából adódó tágabb kérdéskörre is figyelmet kell fordítanunk.

Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

6. A területi fejlődést befolyásoló tényezők változása a regionális politika *cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását* követeli meg Európa-szerte. Az európai térfejlődés hosszú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem – többek között – a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudás intenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

7. A *többpólusú regionális fejlődés* igénye a transzformációs országok hatalmi berendezkedését is átalakítja. A hatalmi berendezkedés szubnacionális szintje, a régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogszínterrel felruházott területi egység. Az innovatív fejlődés színtereivé a régiók válnak, az innovációkat kibocsátó alapintézmények regionális beágyazottsága erős lesz. Decentralizációs jellegű államreform nélkül a lisszaboni kritériumok nem teljesíthetőek Európa unitárius berendezkedésű államaiban, így Magyarországon sem.

8. Az európai uniós csatlakozástól remélt decentralizált fejlesztéspolitika várható hatásaival, *a területfejlesztéssel szemben támasztott követelmények* ma sem fogalmazhatók meg másképpen, mint a 2000-es évek elején.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Horváth Gyula–Szaló Péter: *Területfejlesztés és régiók*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati és Stratégiai Elemző Központ, Külügyminisztérium. 2003. Európai Füzetek, 11.

A magyar térségek és települések az egységes európai területi és települési rendszer részévé válnak, kihasználhatják az együttműködés előnyeit, ezer szállal bekapcsolódhatnak a nemzetközi munkamegosztásba, intenzív együttműködés alakul ki más térségekkel;

- Az elmaradott területek folyamatos, kiszámítható, a jelenleginél fokozatosan nagyobb fejlesztési forrásokhoz jutnak, a fejletlenség különféle elemeinek felszámolása tudatos tevékenységgé válik, felzárkóztatásukhoz, gazdasági, infrastrukturális fejlesztéseikhez új forrásokra nyílnak lehetőségek;
- Az ország egyes térségei között az erőforrások elosztása egyenletesebb lesz, a térségek szereplőinek közös akaratától függő térségi összefogás révén új innovatív tevékenységek honosodhatnak meg;
- Csökken a főváros és a régiók közti szellemi, kulturális és jövedelmi különbség;
- Az új ágazatok és a tudásközpontok megerősödésével, az interregionális kapcsolatok bővülésével javul a nagy- és a közepes méretű városok versenyképessége;
- Fokozódik a régiók gazdaságszervező képessége, sokoldalú kapcsolatok épülnek ki az európai régiókkal, tudást, technológiát és munkahelyeket vonzva a térségekbe;
- Mérséklődik a központi hatóságoktól való függés, a régiók adottságaiknak leginkább megfelelő saját fejlesztési elképzeléseiket is megvalósíthatják;
- A szigorú EU-előírások érvényesítése jelentősen csökkenti a környezet terhelését, vízünk tisztasága, a levegő minősége javul, a zajterhelés mérséklődik;
- Megújul a lakóhelyi környezet, az életkörülmények előnyösen változnak;
- Intenzív kapcsolatrendszer alakul ki az EU belső határai mentén a gazdasági, a kulturális és a társadalmi élet majd minden területén;
- Újjászerveződnek az országhatár menti térségek és települések történelmi kapcsolatai, új együttműködések alakulnak ki, a regionális kooperáció hozzájárul a Kárpát-medencei területi kohézió erősödéséhez;
- Az önkormányzatok, a lakosság döntési és választási lehetőségei bővülnek, erősödik a lokálpatriotizmus, a regionális identitás és a kezdeményezőkézség.

**PÁLNÉ DR. KOVÁCS ILONA:  
A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSPOLITIKA ÉS A TERÜLETI IRÁNYÍTÁS**

**Vitaanyag**

**1. Unió csatlakozás – megtorpanó regionalizáció**

A hazai regionális politika számára az unió csatlakozás mindenképpen jelentős fordulópont volt, s nem feltétlenül pozitív értelemben, különösen, ami az irányítási vonatkozásokat illeti. Miközben ugyanis arra készültünk, hogy a csatlakozással megkoronázzuk a korábbi tíz év regionalizációs folyamata, a területi döntéshozók, különösen a régiók csatlakozottan konstatálhatták a strukturális és kohéziós alapok rendkívül centralizált irányítási rendszerének létrehozását. Ugyan az önálló ROP-ok kialakításában és felhasználásában a regionális fejlesztési tanácsok és különösen az ügynökségek kaptak feladatokat, de a területi szereplők sokkal inkább csak statisztálnak az unió fejlesztéspolitikai források feletti döntésekhez. Ideje volna reális képet alkotni az ÚMFT végrehajtási folyamatáról, vajon a centralizált menedzsment járt-e előnyökkel, azzal a hátránnyal szemben, ami a területi szereplők bizalomvesztésében, s ezzel feltételezhetően kisebb aktivitásában jelenik meg.