

Nemzeti
Közzszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Buskó Tibor László

REGIONÁLIS POLITIKA



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Regionális politika

Buskó Tibor László

Regionális politika



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

Szakmai lektor
Kaiser Tamás

A kézirat lezárásának időpontja: 2022. november 15.

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

DOI: https://doi.org/10.36250/01135_00

ISBN 978-963-531-898-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-903-9 (ePDF) | ISBN 978-963-531-908-4
(ePub)

© A szerző, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
<i>Bevezetés</i>	9
ÁLTALÁNOS RÉSZ	11
1. A régió fogalma, egységes megközelítésének nehézségei	13
2. A regionális politika fogalma, céljai, intézmény- és eszközrendszere	25
3. Regionális politika a tervezéstől a megvalósításig	35
4. Regionális politika igényvezérelt megközelítésben: a térségmarketing	47
5. Kitekintés a regionális politika „perifériájára”: a vidékfejlesztés	59
6. Regionális politika újratöltve: a „smart” megközelítés	69
AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA	77
7. Az EU kohéziós politikájának történeti előzményei	79
8. Az EU kohéziós politikájának kedvezményezettjei – A NUTS-osztályozás, az elosztás alapelvei	89
9. Az EU kohéziós politikájának finanszírozási keretei, támogatási eszközei és intézményrendszere	99
10. Az EU kohéziós politikájának működése a 2021–2027-es programozási időszak példáján keresztül	109
TERÜLETFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON	119
11. A hazai területfejlesztés történeti előzményei	121
12. A hazai területfejlesztés aktuális kihívásai: a területi egyenlőtlenségek alakulása a rendszerváltást követően	131
13. A hazai területfejlesztés jogszabályi háttere, fontosabb stratégiai dokumentumai és intézményrendszere	143
14. Területi szintek, fejlesztési dilemmák: régió vs. megye – kistérség vs. járás	157
<i>Felhasznált irodalom</i>	171

VÁKÁT

Előszó

Az NKE közigazgatás-szervező alapképzési szak 2020/2021-es tanévben induló évfolyamának, s ezen belül az általános igazgatási szakiránynak a 2022/2023-as tanév tavaszi szemeszterében a regionális politika tantárgyat már egy új mintatanterv figyelembevételével – heti két kontakt-óraban – hirdették meg. Az új mintatanterv követelményeihez való alkalmazkodás, valamint az a tény, hogy a regionális politika tantárgyhoz kapcsolódóan csupán elavult tankönyvek állnak rendelkezésre, szükségessé teszi egy új, az uniós és a hazai regionális politika hatályos állapotát egyaránt tükröző tankönyv megírását a 2022/2023-as tanév tavaszi szemeszteréig.

A tankönyv elméleti jellegű részei a regionális politika általános megközelítését, főbb problémáit kívánják körbejárni. A kiadvány megemlíti a régió uniós diskurzusban használatos szűkebb értelmezését (NUTS 2 régió), de ehelyett a régiófogalom szakirodalomban tapasztalható megközelítésére helyezi a hangsúlyt, kiemelve a földrajztudomány régiófogalmának sokféleségét (uniform vs. csomóponti régiók, bottom up vs. top down régiók stb.). Szót ejt továbbá a regionális politika fogalmáról, céljairól és eszközrendszeréről. A *Regionális politika a tervezéstől a megvalósításig* című fejezet a regionális politika tervezéstől a megvalósításig vezető útjának egyes állomásait mutatja be szisztematikus formában. Ezt követően a regionális politika néhány sajátos területével ér véget az általános rész. A *térségmarketingről* szóló fejezet a regionális politika egy – vagy talán egyetlen – helyes megközelítését, az igényvezérelt marketingorientált fejlesztéspolitika lényegét kívánja közelebb hozni az olvasóhoz, míg a *vidékfejlesztésről* szóló fejezet a rurális térségek specifikus – az uniós diskurzusban a kohéziós politikától egyszerre elkülönülő és hozzá ezer szállal kapcsolódó – problémáit tárgyalja. Végül a regionális politika „smart” megközelítéséről szóló fejezet áttekinti, hogy a web 3.0 korszak rohamosan fejlődő társadalmi-technológiai kontextusa hogyan strukturálja át a regionális politika hagyományos eszközrendszerét, egyaránt kitérve az okosvárostérségek, valamint az okosvidék főbb problémáira.

A tankönyv második része az Európai Unió regionális politikájába (az úgynevezett kohéziós politikába) kíván rövid bevezetést nyújtani. Az *uniós kohéziós politika történeti előzményeiről* szóló fejezet a kohéziós politika megszületésének néhány főbb állomását, a mögötte álló koncepció fejlődéstörténetét kívánja vázolni. A következő fejezetek az uniós kohéziós politika működésének alapvető logikáját mutatják be. A NUTS-osztályozás ismertetése egyrésztől lehetővé teszi az Európai Unió területi különbségeinek bemutatását (kevésbé fejlett, átmeneti és fejlett régiók), valamint meghatározza azt a területi szintet (NUTS 2 régió), amely a kezdetektől kulcsszerepet töltött be a kohéziós politikában. A kohéziós politika lényegét annak legfontosabb alapelvein (a koncentráció, programozás, addicionalitás, partnerség, szubszidiaritás elvein) keresztül, abból kiindulva fejt ki a kiadvány. Különös hangsúlyt kap két centrális jelentőségű probléma: a kohéziós politika finansziális keretei és a kohéziós politika intézményrendszerének főbb elemei. A tankönyv végül bemutatja a 2021–2027-es programozási periódus kohéziós politikáját, a többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó támogatások mellett kitérve az Európai Helyreállítási Eszköz (Next Generation EU) szerepére is.

A tankönyv harmadik része a hazai regionális politika (vagy az 1996. évi XXI. törvény terminológiája szerint: a területfejlesztés) főbb kérdéseit vizsgálja. A rendszerváltást megelőző korszak történeti gyökereinek feltárása után szó esik a területi egyenlőtlenségek rendszerváltás utáni felerősödéséről, amelyek csökkentése a jelenlegi területfejlesztési politika alapvető célja. A területfejlesztés rendszerváltás utáni fejlődését, hatályos állapotát általánosságban *A hazai területfejlesztés jogszabályi háttere, fontosabb stratégiai dokumentumai és intézményrendszere*

című fejezet tárgyalja. Végül bemutatásra kerül a rendszerváltás utáni Magyarország néhány jellemző területi szintje, elsősorban a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiók és a NUTS 3 szintű megyék, szubregionális szinten pedig az egykori kistérségek és a jelenlegi járások között artikulálódó feszültségeken, fejlesztéspolitikai dilemmákon keresztül. A jelenleg érvényes területfelosztás (megyék régiók helyett, járások kistérségek helyett) a szerző véleménye szerint az aktuális területpolitikai rezsimet létrehozó neoweberi állam céljaira vonatkoztatva mutatható be és értelmezendő.

Bevezetés

„A rendszerváltást követően Magyarországon felerősödtek a területi egyenlőtlenségek”, kezdenénk bele, de az efféle tankönyvívű felületekkel nagyon kevesek érdeklődése kelthető fel. Ha azonban azt is hozzátennénk, hogy egy budapesti csecsemő majdnem öt évvel hosszabb élettartamra számíthat, mint Borsod-Abaúj-Zemplén (vár)megyében¹ született társa (2021-ben ez az érték 72,84 év volt 68,14 évvel szemben), akkor már jóval többen kapnák fel a fejüket. És talán egy olyan igény is joggal merülne fel az olvasó részéről, hogy sürgősen tenni kell valamit az ehhez hasonló területi alapú igazságtalanságok csökkentése érdekében. De mégis mit, és legfőképpen hogyan? A regionális politika az ilyen típusú kérdésekre igyekszik választ adni.

A könyvet, amelyet az olvasó a kezében tart, elsősorban azzal a céllal írtam, hogy az alapképzés követelményeit is kielégítő tömör, de egyúttal szabatos bevezetőt nyújtson a területi alapú tudományos diskurzus, illetve az ennek alapzatán építkező uniós és hazai regionális politikák témakörébe. A következő fejezetekben igyekszem tehát körbejárni a régió, a regionális politika elméleti jellegű problémáit, részterületeit is, legfőképp mégis a hazai területfejlesztés aktuális kihívásaira és azok uniós kontextusára fogunk koncentrálni, hiszen ezek a szakmabelit és talán az egyszerű állampolgárokat is a legközvetlenebbül érintő témák. Nagy a valószínűsége viszont annak, hogy egyes gyakorlatiasabb részek – különösen a regionális politika uniós és a hazai jogszabályi környezetére, finansziális kereteire és intézményrendszerére vonatkozó szakaszok – már a nyomdai átfutás idején elavulhatnak, hatálytalanná válhatnak. Éppen ezért a szerző arra kéri az olvasót, vegye figyelembe, hogy a 2022 második felében megírt kézirat lezárásának időpontja 2022. november 15., az ezt követő változásokról – mivel az élet a tankönyv nyomdába kerülése után sem áll meg – a frissített kiadás megjelenéséig egyéb forrásból, hallgatóim pedig az előadásokat rendszeresen látogatva szerezzenek tudomást.

Budapest, 2022. november 15.

Buskó Tibor László

¹ 2023. január 1-jétől Magyarország megyéinek hivatalos elnevezése az évszázados hagyományoknak megfelelően vármegyére változik. Mivel azonban a könyvben szereplő vizsgálatok statisztikai és egyéb adatforrásai a 2023. január 1. előtti állapotokra vonatkoznak (a történeti részek kivételével), praktikus okokból a „vármegye” helyett a „megye” kifejezést részesítem előnyben.

VÁKÁT

ÁLTALÁNOS RÉSZ

VÁKÁT

1. A régió fogalma, egységes megközelítésének nehézségei

Amikor regionális politikáról beszélünk, elsőként a regionális politikai tevékenység működésének, érvényesülésének terepéről, a régióról szükséges szót ejteni. Igazság szerint a régió fogalmának ilyen kontextusban történő használata sok tekintetben félrevezető lehet. Magyarországon ugyanis – különösen az Európai Unió (a továbbiakban: EU) kohéziós politikájához való kötöttségünk miatt – hajlamosak vagyunk régión egy meghatározott regionális szintet érteni, többnyire az EU Statisztikai Hivatala (az Eurostat) által, a nemzeti statisztikai intézetekkel együttműködve minden tagállamban kötelezően létrehozott és lehatárolt NUTS 2 szint elemeit (az úgynevezett NUTS 2 régiókat), amelyek népességszáma az 1059/2003/EK rendelet értelmében a 800 ezer – 3 millió fős küszöbértékek közé kell hogy essen. Egy efféle megközelítés pontatlanságát már magának a jogszabálynak a szövege is leleplezi, hiszen az legalább három, a későbbiekben általunk is részletezendő (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) regionális szintről ír. Nincs tehát olyan, hogy „régio”, sokkal inkább régiókról, regionális szintekről kellene beszélni. A félreértés legfőbb oka talán abban keresendő, hogy túlságosan specifikus értelemben vettünk át egy, a magyar nyelvbe alapjaiban véve idegen jövevényként érkező kifejezést. A latin eredetű „region” szó elsődleges jelentése ugyanis a mai angol nyelvben egyszerűen csak egyfajta terület (az Oxford Dictionary of English szerint: „an area”), így akár pontosabbnak is tarthatnánk azokat a kísérleteket, amelyek inkább a területi politika kifejezést részesítik előnyben.² A régió, a regionális politika kifejezések azonban a szerző megítélése szerint mára már túl mélyen ágyazódtak bele a hazai akadémiai és szakpolitikai diskurzusba ahhoz, hogy ne vegyünk tudomást róluk. Éppen ezért a most következő fejezetben mi is a régió (s nem pedig a „területi egység” vagy valami hasonló kifejezés) fogalmán keresztül kívánunk megágyazni későbbi vizsgálatainknak.

1.1. A régió fogalma

A *régió* fogalmáról számos egymást kiegészítő, vagy egyenesen egymásnak ellentmondó meghatározási kísérlet van forgalomban. Az egységes megközelítés nehézségeinek szemléltetése végett érdemes Győri Szabó Róbert definíciójából kiindulni, aki szerint a régió „egyedi sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló s ezek alapján földrajzilag körülhatárolható, az államon belül a nemzeti és a helyi szint közötti szubnacionális egység”.³ A „nemzeti” és a „helyi (lokális) szint”⁴ közötti elhelyezkedés a régió definícióinak többé-kevésbé konszenzuális elemére mutat rá. Eszerint a régiókat valahol a lokális (település-) és a nemzetállami szint között kell keresnünk, a települések, illetve az országok vagy az előlotti szupranacionális szintek esetében tehát mi is kerülni fogjuk a régió, regionális szint kifejezések használatát. Ezt a konszenzust csak néha-néha törik meg azok a – többnyire az úgynevezett regionális gazdaságtanhoz

² RECHNITZER–SMAHÓ 2011.

³ GYŐRI SZABÓ 2006: 473.

⁴ A megyei és települési önkormányzatokat a hazai joganyagban egyaránt magában foglaló *helyi önkormányzat* kifejezés többértelműsége helyett a településszint szinonimájaként alkalmazott *helyi szinttel* szemben inkább a *lokális szint* kifejezést részesítem előnyben.

kötődő – kutatók, akik az EU-hoz hasonló szupranacionális szervezetek kapcsán előszeretettel beszélnek *regionális gazdasági integrációkról*.⁵

Az igazi problémákra azonban nem az efféle kivételek, hanem a definíció korábbi szakaszainak a segítségével világíthatunk rá: vegyünk észre ugyanis, hogy az „*egyedi sajátosságokra*”, „*valamilyen közös jellemzőkre*” utaló fordulatok éppen arról nem világosítanak fel bennünket, ami a régió fogalmának megértését leginkább elősegítené: tudniillik hogy melyek ezek az egyedi sajátosságok vagy közös jellemzők? Ahelyett, hogy a szerző szemére vetnénk ezeket a túlon túl általános megfogalmazásokat, érdemes inkább abból kiindulni, hogy talán nem is léteznek ilyen, minden régió esetében egyaránt érvényes egyedi sajátosságok és/vagy közös jellemzők. Másképpen: sokféle oka lehet annak, hogy egy régiót „*meghatározott területi egységként*”⁶ határolunk le. Persze az sem lenne megoldás, ha a régiók keletkezését és fennmaradását megalapozó okok parttalan sokféleségét hangsúlyoznánk túl, hiszen ezzel éppen az egységes régiódefiníció megalkotását tennénk lehetetlenné. Fordítsuk inkább arra a figyelmünket, hogyan lehetséges a régiók keletkezését és fennmaradását megalapozó okokat feltárni, rendszerezni.

A most következőkben a régió ma is használatos definíciójának megalkotásához az 1970-es évektől megjelenő, a korábbi regionális földrajzhoz képest a társadalomtudományok módszertanára sokkal inkább reflektáló *új regionális földrajz* (*New Regional Geography*) áramlatainak régiófogalmát hívjuk segítségül. Maga a fogalom az új regionális földrajz közvetlen előzménye, a *humanisztikus földrajz* (*Humanistic Geography*) keretei között formálódva vált megkerülhetetlen fontosságúvá. A humanisztikus földrajz meghatározó sajátossága, hogy vizsgálatait az ott élők adott területhez kapcsolódó azonosságtudatára, identitására építi.⁷ Így vált a humanisztikus földrajz kulcsfogalmává a *hely* (*place*), ami a mozgalom talán legjelentősebb képviselőjének, *Yi-Fu Tu*nak (1930–2022) a megfogalmazása szerint lehet „bármely, személyek vagy személyek egy csoportja számára jelentőséggel bíró helyszín”.⁸ Mindebből két dolog következik. Egyrészt az egyes individuumok számára számos eltérő sajátosságú hely bírhat jelentőséggel, mint például a hálószobám; a városom, ahol élek; az ország, amelynek állampolgára vagyok; de még az EU vagy akár a Föld bolygó is. Másrészt viszont a hely lehet úgynevezett interszubjektív tapasztalati forma is, vagyis nem csupán az egyes individuumok, de a különféle embercsoportok esetében is értelmezhetők olyan számukra jelentőséggel bíró helyszínek, amelyek megfelelnek a hely kritériumainak (például Izrael állam akár a diaszpórában élő zsidóság számára is).

A hely azonban még nem azonosítható a régióval. Számos hely lehet számomra – vagy meghatározott embercsoportok számára – jelentőséggel bíró, de pusztán ezért mégsem szokás az ilyen helyszíneket régióknak tekinteni. És nem is elsősorban azért, mert jó részük nem a helyi (település-) és a nemzetállami szint között helyezkedik el. Sokkal fontosabb, hogy például amikor Petőfi – alighanem az alföldi emberek egy jelentős hányadával egyetértve – az írja, „Lenn az alföld tengersík vidékin / Ott vagyok honn, ott az én világom”, csupán az Alföldhöz való (inter)szubjektív kötődés tényét rögzíti. A szöveg olvasása közben azonban nem feltétlenül jutunk közelebb ahhoz, hogy mi lehet a magyarázata ennek a kötődésnek, sem pedig ahhoz, hogy az (inter)szubjektív érzületén túl miben mutatkozik meg még ez az Alföldhöz való kötődés. Kissé tudományosabban fogalmazva: az új regionális földrajz a régió fogalmának megalkotása során objektivizálja a humanisztikus földrajz eredendően szubjektív helyfogalmát. Ehhez segítségül

⁵ KOCZISZKY 2000.

⁶ SZABÓ 2005.

⁷ GILBERT 1988.

⁸ TUAN 1978: 13.

hívja azokat a legkülönbözőbb objektív magyarázó sémákat (a legkülönbözőbb gazdasági, társadalmi, kulturális stb. folyamatokat), amelyek segítségével a régióhoz való (inter)szubjektív kötődés, áttételesen pedig magának a régiónak a léte is megvilágítható. Emellett rámutat azoknak a nem kevésbé objektív politikai, illetve – a politikai intézményeket is magukban foglaló – szélesebb értelemben véve vett társadalmi intézményeknek a létrejöttére, amelyek a régiót egyrésztől tartósan fennálló létezéssel ruházzák fel, másrésztől integrálják azt a magasabb (nemzetállami, szupranacionális) szintek térbeli-társadalmi rendszerébe. Az egyik legjelentősebb kortárs regionalista, a finn *Anssi Paasi* egy 2002-es tanulmányában a *régió intézményesülésének négyféle eredményét említi meg*, úgymint:

1. a „*területi formát*” („*territorial shape*”), amely lényegében az adott regionális egységet szomszédaitól elválasztó határok segítségével adható meg;

2. a „*szimbolikus formát*” („*symbolic shape*”). Leginkább a regionális egység neve, és a legkülönbözőbb egyéb regionális szimbólumok, például a zászló vagy a címer tartoznak ebbe a kategóriába;

3. magát az „*intézményes formát*” („*institutional shape*”). Azok a politikai és szélesebb értelemben véve vett társadalmi intézmények tartoznak ide, amelyek nélkülözhetetlenek a területi forma és a szimbolikus forma fenntartásához, másképpen: a regionális egység létrejöttéhez;

4. és végül, de nem utolsósorban az „*elfogadott identitást*” („*established identity*”), amelyre az adott regionális egység a különféle intézményeken és a regionális tudaton keresztül tesz szert mind a regionális egységen belül, mind pedig azon kívül.⁹

A régiók a legtöbb esetben hosszú történeti fejlődés eredményeképp jönnek létre, ezért *Paasi* a régiót a *longue durée* egy intézményes szférájaként értelmezi,¹⁰ ahol a „*longue durée*” (*hosszú időtartam*) *Fernand Braudel* (1902–1985) francia történészről származó kifejezésével arra kíván utalni, hogy a ma létező régiók kialakulása, működése szempontjából nem hanyagolható el a *történeti magyarázat szerepe* sem. S bár az ide kötődő folyamatokat hiba lenne csakis a hosszú időtartam tartós, legnehezebben változó struktúrára redukálni – látni fogjuk, rövidebb távú folyamatok éppúgy hozzájárulhatnak bizonyos régiók intézményesüléséhez –, abban feltétlenül egyetérthetünk *Paasi*val, hogy a korábban már említett objektív magyarázó sémák esetében aligha tekinthetünk el a történetiségtől. A központilag definiált, úgynevezett top down régiók kialakítása (az úgynevezett *regionalizáció*) során tehát mindenképp alkalmazkodni kell ezekhez a sajátos, történetiséggel is bíró társadalmi folyamatokhoz, illetve – ezek alapzatán – az itt élők identitásformáihoz. Másképpen: a régiók lehatárolása/kialakítása során nem célszerű szembehehelyezkedni a már meglévő regionális identitásformákkal, vagy kifejtettebb formájukban a különféle politikai síkon is kifejeződő, alulról építkező (bottom up) regionális mozgalmakkal (az úgynevezett *regionalizmusokkal*). Hiszen a politikai döntéshozók által meghúzott régióhatárok az ott élők akaratának figyelembevétele nélkül – vagy egyenesen azzal szembeemelve – a lehető legritkább esetben vezetnek életképes régiókhoz.

Fentiek alapján a *régiót sajátos módon intézményesült, a helyi (település-) és a nemzetállami szint között elhelyezkedő területi szintek gyűjtőfogalmaként értelmezhetjük*. Ebből kiindulva érdemes tisztázni, milyen típusúak lehetnek a régiók kialakulását, működését és sikerességét megalapozó okok. Egyszerű választ lényegében lehetetlen adni, hiszen a sajátos személyiséggel rendelkező régiók egyedi entitások. A szakirodalomban ettől függetlenül forgalomban vannak különféle – a mi későbbi tájékozódásunkat is elősegítő – tipizációk. Itt csak a neves brit geográfus,

⁹ PAASI 2002: 140.

¹⁰ PAASI 1986: 114.

Peter Haggett osztályozását¹¹ említenénk meg, amely a régiók két típusát, a homogénnek tekinthető uniform, valamint a centrum-periféria jellegű kapcsolatok által leírható csomóponti régiókat különíti el. Az *uniform régiókat* (mint például Katalóniát) többnyire a kulturális/etnikai homogenitás, illetve az ezeken alapuló regionális identitástudat tartja össze, s mivel az idesorolható területeken már évszázadok óta élhet a szóban forgó kulturális-etnikai közösség, leginkább az uniform régiók köthetők a *longue durée* mélystruktúráihoz. A *csomóponti régiók* egységét viszont – épp ellenkezőleg – nem a homogenitás, sokkal inkább az egymást kiegészítő különbségek garantálják. Jó példája ennek a csoportnak a Párizs központú Île-de-France régió (lényegében: a párizsi agglomeráció), ahol ugyan a nagyváros és környezete között mind helyzeti (földrajzi), mind fejlettségi (gazdasági), mind pedig hatalmi (társadalmi) szempontból világosan kitapíntathatók bizonyos centrum-periféria relációk,¹² éppen az ezek nyomán strukturálódó kapcsolatok szervezik egyetlen régióvá az agglomeráció különféle adottságú területeit. A csomóponti régió polgáraitra szemléletes példa lehet a csönd, a nyugalom vagy a tiszta levegő miatt a vonzáskörzetbe kiköltöző középosztálybeli, aki továbbra is a lehető legszorosabban függ a központi nagyvárostól: napi rendszerességgel bejár dolgozni, az ott található központi intézményeket használja. Mivel az efféle funkcionális jellegű térbeli kapcsolatok a társadalom fejlődésének egy viszonylag kései szakaszában – dominánsan az ipari forradalmakkal párhuzamosan kibontakozó modernizációs hullámok idején – bontakoztak ki, a csomóponti régiók történetisége sokkal kevésbé kötődik a *longue durée* mélystruktúráihoz. Ez persze nem jelenti azt, hogy az újkorban kibontakozó modernizációs folyamatok intenzitása következtében a csomóponti régiók kohéziója adott esetben ne lehetne hasonlóan erős, mint az uniform régióké.

1.2. A szűkebb értelemben vett régióról, történeti megközelítésben

A régió fogalmát taglaló 1.1. fejezetben a legfontosabb nyitva hagyott kérdés a régió méretére vonatkozott. Egyrésztől elhelyeztük ugyan a régiót a helyi (település-) és a nemzetállami szint között, de ennek indokaként legfeljebb a szakirodalomban uralkodó konszenzust hozhattuk fel. Hiszen az általunk javasolt régiófogalomba („sajátos módon intézményesült területi egység”) tulajdonképpen a lokális, a nemzetállami és a nemzetek feletti (szupranacionális) szintek is beleférnének. Másrésztől – különösen az Európai Unió kohéziós politikájához kötődő szakpolitikai diskurzus apropóján – a régió fogalmának túlzott, a NUTS 2 régió felé történő szűkítését is megfigyelhettük. Ez utóbbi jelenség miatt könnyen támadhat bennünk egy olyan érzés, hogy a régiófogalom NUTS 2 szint irányába történő szűkítése talán nem a véletlen műve, hanem azt jelzi, hogy a szűkebb értelemben vett régió a regionális szintek között megkülönböztetett jelentőséggel bírhat. A továbbiakban ennek a megkülönböztetett jelentőségű területi szintnek, a szűkebb értelemben vett régiónak a fejlődéstörténetét szeretném röviden vázolni, mintegy megágyazva a regionális politikát érintő jelenlegi kihívások későbbi taglalásának.

A kulcsfogalom, amelyből megpróbálunk kiindulni, a posztfordizmus. Maga a fogalom egy olyan gazdaságtörténeti korszak címkéje, amely a termelés egy speciális rendszerével jellemezhető, és jelentése aligha érthető meg anélkül, hogy világos fogalommal rendelkezni elődjéről, a fordizmusról. A *fordizmus* Henry Ford (1863–1947) amerikai üzletemberről, a Ford Motor Company alapítójáról kapta a nevét, aki elsőként alkalmazta a *futószalagra épülő sorozatgyártást*

¹¹ HAGGETT 2001.

¹² NEMES NAGY 2009: 211.

üzemszervezési eljárását. Önmagában a futószalag alkalmazása persze még nem lett volna elegendő ahhoz, hogy Ford egy gazdaságtörténeti korszak névadójává váljék. Többen rámutatnak arra, hogy a fordizmus elválaszthatatlan a *Frederick Winslow Taylor* amerikai mérnök által kidolgozott munkaszervezési elvektől, amelyeket 1911-ben *A tudományos vezetés alapjai* (*The Principles of Scientific Management*) címen könyv alakban is megjelentetett.¹³ Taylor azáltal, hogy az összetett munkafolyamatot részekre bontotta, egyúttal leegyszerűsítette és fel is gyorsította azt, lehetővé tette a modern tömegtermelés kialakulását. *Michael J. Piore* és *Charles F. Sabel* alapvető jelentőségű munkájában a fordizmus kialakulását egyenesen az „első ipari vízválasztónak” (*first industrial divide*) nevezi, egyértelműen utalva arra, hogy ezzel paradigmatis fordulat következett be.¹⁴ A fordulat eredményei azonban nem voltak ellentmondásmentesek. Egyrésről a 20. század első évtizedeiben a fordista modellt sikerrel alkalmazó államok – itt elsősorban az USA-ra kell gondolni – a termelékenység igen jelentős növekedését tudták felmutatni. Mivel azonban futószalagra épülő sorozatgyártás együtt járt a szaktudás leértékelődésével, a vásárlóerő egyre kevésbé volt képes lépést tartani vele. Lényegében ez is hozzájárult az 1929 és 1933 közötti túlermelési válsághoz, amelyen végül a *John Maynard Keynes* (1883–1946) angol közgazdász neve által fémjelzett keynesianizmus segítségével sikerült úrrá lenni. A keynesi gazdaságpolitika behatóbb ismertetését itt most nem tartjuk feladatunknak, úgyhogy csupán annyit említsünk meg, hogy Keynes kiemelte az állam szerepvállalásának fontosságát, amelynek az 1929 és 1933 közöttihez hasonló túlermelési válságok idején centrális fontosságú eleme a kereslet fenntartása.¹⁵ Tulajdonképpen a keynesianizmus logikus következményének tekinthető az úgynevezett *jóléti állam* (*welfare state*) kifejlődése is, amennyiben ez az állampolgárai jólétét a jövedelmek újraelosztása (redistribúciója) és a szociális szolgáltatások kiterjedt rendszere révén biztosító formáció evidens módon csökkentette az elégtelen vásárlóerőből levezethető válságok kialakulásának esélyét. A jóléti állam virágkora a II. világháborút követő évtizedekre tehető, legtisztább formájában a skandináv államokban, valamint Nyugat-Európában fejlődött ki. Bizonyos mértékig azonban az egész fejlett világra jellemző volt.

Kissé általánosabban: a fordizmus előtérbe helyezte a nemzetállami szint szerepét és jelentőségét. A keynesiánus gazdaságpolitikák a válságkezelés legfontosabb eszközének a nemzetállami szintű tervezés domináns pozícióba juttatását látták. Ez nem csupán központosított államot (a fordizmus eszményéhez nagyon hasonló módon, hierarchikusan szervezett weberiánus igazgatási struktúrák útján), valamint a gazdaság központi tervezésének megerősödését jelentette (például állami infrastruktúra-beruházások útján), de a jóléti állam alapintézményeinek kiépítésén, így a társadalombiztosítás rendszerén keresztül magát a nemzetállamhoz tartozás érzületét is egy minden eddiginél magasabb szintre emelte. Ekkor vált ugyanis az eredetileg kulturális gyökerű nemzetfogalmunk a politikai nemzet absztrakcióján túllendülve valódi szolidaritásközösséggé, amelynek tagjai az állami újraelosztás mechanizmusának köszönhetően tényleges felelősséget is vállalnak egymás iránt.

Idővel azonban egyre jobban kiütöközt a modell mélyen problematikus volta. Ennek lényegét a francia közgazdász-politikus, Alain Lipietz egy 1984-ben tartott előadásában a fordista modellben rejlő potenciálok kifulladásában látta. Amíg ugyanis a jóléti állam fejlődésének következtében a bérköltségek korszakunkban rendületlenül nőttek, addig ez a termelékenységre már nem

¹³ TAYLOR 1983.

¹⁴ PIRE–SEBEL 1984.

¹⁵ KEYNES 1965.

feltétlenül volt igaz.¹⁶ Hogy még értelmezhetőbbé tegyük mindezt, az alábbiakban tekintsük át a reálbér és a termelékenység értékeinek országokénti alakulását a jóléti állam virágkora idején.

1. táblázat: A reálbér és a termelékenység növekedése (évi növekedési rátában)

Nagy-Britannia	1950–1955	1955–1960	1960–1970	1970–1974	
Reálbér	3	2,3	3,1	1,2	
Termelékenység	2	2,3	2,6	2,4	
USA	1956–1961	1961–1966	1966–1970	1970–1975	
Reálbér		2,9	2,4	2,5	–0,2
Termelékenység		2,3	3,6	0,9	0,3
NSZK	1950–1955	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1974
Reálbér	5,5	4,8	5,5	4,9	5,1
Termelékenység	7,2	5,2	5	5,3	3,8
Franciaország	1957–1959	1959–1964	1964–1968	1968–1973	1973–1975
Reálbér	2,4	5,6	4,5	4,9	4,2
Termelékenység	4,1	6,1	4,8	5,4	1,8
Japán	1954–1957	1957–1964	1964–1970	1970–1973	1973–1975
Reálbér	5,8	7,7	8,6	11,6	5,6
Termelékenység	8,6	9,4	9,6	6,5	0,5

Forrás: LIPIETZ 1990: 461

A fordizmusnak, illetve a jóléti állam hagyományos modelljének azután az 1970-es évek fejleményei adták meg a kegyelemdöfést. A két lépcsőben (1973, 1979) végbemenő olajárrobbanások hatása – amelynek következtében a nyersolaj hordónkénti ára először 3 dollárról 12 dollár, majd pedig 40 dollár közelébe ugrott – a fordista alapon szervezett hagyományos nagyipar egész struktúráját megrendítette. Emellett azt se felejtjük, hogy az 1970-es évek a gazdasági globalizáció elmélyülésének évtizede is. A válság hatására az erős államba helyezett bizalmon alapuló keynesi elképzelések mind népszerűtlenebbé váltak. Helyette ismét divatba jöttek a *Friedrich August von Hayek* (1899–1992) osztrák származású brit közgazdász munkássága¹⁷ által inspirált *neoklasszikus gazdasági elméletek*, amelyek az állami beavatkozás helyett a szabadpiacban látták az akuttá váló válság megoldásának kulcsát. Ez viszont azt is jelentette, hogy az eddig a nemzetállam viszonylagos védelmét élvező gazdasági szereplők hirtelen a globális világ gazdaság küzdőterén találták magukat.

És ezzel el is érkeztünk annak a *posztfordista fordulatnak* a megtörténtehez, amelyet Michael J. Piore és Charles F. Sabel joggal illet a „*második ipari vízváltásztó*” (*second industrial divine*) elnevezéssel, és amelyre a rugalmas specializáció fogalmának segítségével érdemes utalni.¹⁸ Az 1970-es évek válságos periódusától kezdve ugyanis folyamatosan alkalmazkodni kellett a globális világ gazdaság kihívásaihoz: az egyes termelőegységek versenyképessége centrális jelentőségű fogalommmá vált. Márpedig a *versenyképesség* követelményeinek a fordista korszak monolitikus, központilag szervezett és irányított nagyvállalatai csupán nehezen tudtak megfelelni. A posztfordista fordulat persze ezzel együtt sem járt feltétlenül együtt a vállalatok méretének

¹⁶ LIPIETZ 1990.

¹⁷ HAYEK 1991.

¹⁸ PIORE–SEBEL 1984.

csökkenésével, bár az alvállalkozói szerződések kiterjedtebb használata miatt – illetve az úgynevezett spin-off és start-up vállalatok¹⁹ megjelenésével – ezek a jelenségek sem teljesen idegenek a posztfordista termelési rendszer logikájától. A leggyakrabban viszont egyszerűen a korábbi hierarchikus irányítási modellek *decentralizációjáról* van szó, ami „lehetővé teszi a vállalkozás központja számára a perifériák működésének követését anélkül, hogy a nyersanyagbeszerzéssel, a gyártással, a marketinggel, a gyártmányfejlesztéssel, az utólagos javító szolgáltatásokkal és hasonlókkal foglalkozó részlegeket egyetlen központilag szervezett struktúrába építené be”.²⁰ Ezeknek az új, decentralizált termelési struktúráknak a megjelenése pedig elvezetett a szubnacionális szintek felértékelődéséhez. És itt érkezünk vissza a *rugalmas specializáció* fogalmához. A *specializáció* ugyanis értelmezhető egy olyan stratégiaként, amely a lehető legteljesebb mértékben igyekszik kiaknázni egy adott szubnacionális szint potenciáljait. A *rugalmas* jelző pedig arra vonatkozik, hogy ezeknek a potenciáloknak a kiaknázása csakis az állandóan változó feltételekhez való sikeres alkalmazkodás útján lehetséges. Márpedig az efféle gyors ütemű reagálás leghatékonyabban a helyi tényezők ismeretében, szubnacionális szinten történő beavatkozással érhető el.

Ezzel együtt sem lenne helyes a nemzetállami szint egyszerű háttérbe szorulásaként értékelni az ezután történeteket. Mivel a posztfordizmusnak nevezett termelési rendszer – éppen a rugalmas specializáció elvéből következően – nem ismer semmiféle mindig és mindenhol érvényes receptet, az állam és a régiók viszonya is sokféleképpen alakulhat a posztfordista termelési rendszeren belül. Nagy jelentőségű elemzésében Sean DiGiovanna²¹ három karakteres példát tárgyal: a Szilícium-völgyet az USA-ban, Baden-Württemberg tartományt Németországban és Emilia-Romagna régiót Olaszországban. A három régió között jelentős különbségek állnak fenn. Baden-Württembergre a nagy méretű vállalatok jellemzők, míg a másik két régiót sokkal inkább dominálják a kisebb méretű termelőegységek. A Szilícium-völgyre jellemző csúcstechnológiákkal szemben Emilia-Romagna ipara azonban tradicionálisabb szerkezetű: az ipari foglalkoztatottak 90%-a a későbbiekben is a gépiparban, az élelmiszeriparban, az építőiparban és a divatiparban dolgozott.²² Amit azonban feltétlenül szükséges megjegyezni: abból a célból, hogy a helyi innováció lehetőségeit minél teljesebb mértékben ki lehessen aknázni, az állam továbbra is komoly szerepet játszhat a fent említett régiók fejlesztésében. Ez egyet jelent a nemzetállami szint és a régiók közötti szoros együttműködéssel, ami a posztfordista paradigmán belül a korábban magát kizárólagos irányító autoritásnak tekintő állam bizonyos mértékű önkorlátozásával jár együtt. DiGiovanna szavaival az államnak *intézményesített kompromisszumokat (institutionalised compromises)* kellett kötnie a régiókkal. Az állami beavatkozás jellege a szóban forgó régiók sajátosságainak megfelelően eltérő formákat ölt. A nagy méretű vállalatok komoly súlyának köszönhetően Baden-Württemberg területén az állam továbbra is komoly szerepet játszik a termelés irányításában, míg a Szilícium-völgyben a K+F-szektorban nyújtott támogatások a legjellegzetesebbek. Az állam termelési rendszerbe való beavatkozása Emilia-Romagna

¹⁹ A spin-off vállalatok tipikusan egyetemi vagy közfinanszírozású (nonprofit) kutatóhely fejlesztési eredményeinek piaci hasznosítására létrehozott vállalkozások. Start-up vállalatoknak pedig a nem egyetemi/közfinanszírozású kutatóhelyekből kinövő azon tudásintenzív vállalkozásokat nevezzük, amelyek kis tőke- és munkabefektetéssel is gyors növekedést produkálnak. A Magyar Spin-off és Start-up Egyesület honlapja [é. n.].

²⁰ TAYLOR-GOOPY 1995: 12–13.

²¹ DIGIOVANNA 1996.

²² BIANCHI-LABORY 2011.

esetében játszik a relatíve legkisebb szerepet. Az állam és a régiók posztfordizmus idején újradefiniált kapcsolata számos később tárgyalandó folyamat – így az EU 1970-es évektől formálódó kohéziós politikájának – irányát is alapvető módon határozza meg.

Bár a posztfordista termelészervezési renddel – illetve az ennek háttéréül szolgáló neoklasszikus megközelítéssel – kapcsolatos kritikus hangok már a kezdetektől jelen voltak, a posztfordista paradigma megkérdőjeleződése leginkább a 2008/2009-es világgazdasági válsághoz kötődik. Ma még meglehetősen nehéz eldönteni, hogy a válság milyen hosszú távú hatást gyakorol a posztfordista termelési rendszerre, s ennek következtében a régió helyére és szerepére. Az azonban eléggé egyértelműnek tűnik, hogy a válság hatására a nemzetállami szint sok tekintetben felértékelődött. Stumpf István szavaival „a globális pénzpiaci válság különös élességgel vetette fel az állam szerepét a piaci hibák kiküszöbölésében és az ennek következtében fellépő társadalmi krízisek kezelésében”.²³ Az azonban már jóval nehezebb kérdés, hogy az újból felértékelődő nemzetállami szintnek milyen következményei lehetnek a korábban már vizsgált posztfordista régiók jelentőségére nézve.

Az egyik jellemző reakció a 2008-as világgazdasági válságot követően uralkodó paradigmává vált *neoweberi állam* (Neoweberian State – NWS) bürokratikus és államközpontú centralizációjában véli megtalálni a kiutat.²⁴ Első megközelítésben a nemzetállam és a régiók viszonya egyfajta zérusösszegű játzsmaként írható le, ahol az előző újbóli megerősödése törvényszerűen együtt jár utóbbi meggyengülésével. Stumpf István azonban egy olyasféle lehetőségre is rámutat, amely szerint a neoweberi állam – szemben a korábbi Új Közmenedzsment (New Public Management – NPM) univerzális jellegű megközelítésével, sokkal nagyobb empátiával viseltethet a partikularitások irányában, azaz megértőbb a földrajzi, kulturális, politikai különbségekkel szemben. Ez viszont akár tovább is emelhetné a régiók jelentőségét. Természetesen nem kívánjuk magunkat elkötelezni egyik vagy másik scenárió mellett, csupán annyit jegyeznénk meg, hogy a neoweberi állam földrajzi, kulturális, politikai különbségekhez – és így az egyes régiókhoz – való viszonyulása számos eltérő formát ölthet: mint már említettük, az intézményesített kompromisszumok között helyenként komoly eltérések tapasztalhatók.

A dilemma részleges feloldását egy igen egyszerű, kétdimenziós osztályzás segítségével kíséreljük meg. Az első dimenzió a hatalom centralizációjára vonatkozik. Eszerint léteznek unitárius (egységes) államok, amelyekben a központi szint lényegében kizárólagos hatalmat gyakorol az állam teljes területe felett, valamint a föderatív (szövetségi) államok, amelyek esetében a hatalom megoszlik a központi szint és egy neki vertikálisan alárendelt szint elemei között. A gyakorlatban ez annyit jelent, hogy az *unitárius államokban* csupán központi szinten léteznek az önálló államokra jellemző struktúrák (törvényhozás, legfelsőbb szintű végrehajtó és bírói hatalom), a vertikálisan alárendelt szint(ek) önkormányzati hatás- és feladatköre pedig a központ akaratából származtatott, ennek végrehajtására korlátozódik. A *föderatív államok* általában egykorvolt önálló államok vagy államszerű képződmények egyesüléséből jöttek létre, és különböző okokból a központi szint ezt követően sem hajtotta végre a hatalom monopolizálását, ami egyes vertikálisan alárendelt szintek esetében az önálló államokra jellemző struktúrák részleges továbbélését jelentette. Az unitárius állam általunk legismertebb példája Magyarország, míg a föderatív államoké a magát már nevében is tagállamok föderációjának tartó Amerikai Egyesült Államok (Európában jellemző példák még Németország, Ausztria vagy a flamand nyelvű Flandria, a francia nyelvű Vallónia és Brüsszel fővárosi régióból álló Belgium). A két

²³ STUMPF 2009: 111.

²⁴ VÖ. PÁLNÉ KOVÁCS – MEZEI 2016.

véglet között említik még a vizsgálatunk szempontjából igen nagy jelentőséggel bíró *decentralizált (regionalizált) államok* csoportját, amely azonban nem feltétlenül tekintendő önálló kategóriának. Tulajdonképpen azok az államok sorolhatók ide, amelyek esetében a központ széles körű – de a föderatív államok tagállamainak mértékét el nem érő – jogosítványokat ad a neki közvetlenül alárendelt vertikális szintnek, a gyakran etnikailag-kulturálisan is sajátos egységeket képező régióinak. Klasszikus európai példáit Spanyolországban és Olaszországban találjuk, de az 1970-es évektől már Franciaország is lényegében ebbe a csoportba sorolható.

A második dimenzió az érintett országok világgazdaságban elfoglalt helyzetére vonatkozik. Induljunk ki Immanuel Wallerstein (1930–2019) német–amerikai szociológus-társadalomtörténész modelljéből. A szerző által kidolgozott *világrendszer-elmélet* a jelenlegi modern világgazdasági rendszer kialakulását helyezi történeti kontextusba, és elemzi működését.²⁵ Eszerint a modern világgazdasági rendszer gyökerei a 16. századig nyúlnak vissza, alapvető jellemzője a kapitalista termelési mód, amely a profit maximalizálásának érdekében egyetlen rendszerré szervezi a Földünkön korábban is jelen lévő lokális gazdasági rendszereket. Az így keletkező új rendet az egyenlőtlen munkamegosztáson alapuló *centrum-periféria tagolódás* jellemzi, amelyben a *centrum* szerepét a gazdasági erőfölényükkel visszaélő kizsákmányolók, a *periféria* szerepét pedig a kizsákmányoltak játsszák el. Fontos megfigyelése Wallersteinnek, hogy a modern világgazdasági rendszerre egy afféle *háromosztatú (three-tier) tagolódás* jellemző, vagyis a különféle szélső kategóriák (a centrum és a periféria) közötti antagonisztikus ellentéteket egy köztes kategória, a centrum irányában kizsákmányoltként, a periféria irányában kizsákmányolóként viselkedő *félperiféria* (például a BRICS-országok,²⁶ Európában a mediterrán térség vagy a közép-európai régió) ékelődik, amely sajátos ütközőzónaként nagyban hozzájárul a rendszer stabilitásához. Vizsgálatunk szempontjából feltétlenül érdemes megjegyezni, hogy a 2008-as világgazdasági válság jelenségein a periféria és a félperiféria sérülékenyebb gazdaságokkal és költségvetési alrendszerekkel rendelkező országaiban nehezebben sikerült úrrá lenni. Ahogy Kovács Árpád és Halmosi Péter jegyezte meg az EU-ra vonatkozóan: „az államháztartási (túl)költekezés nagymértékben növelte azoknak az országoknak a sérülékenységet, amelyek a reálgazdasági teljesítményeiktől – szerkezetileg, kiterjedtségben és minőség tartalomban – elszakadó társadalmi szolgáltatásokat finanszíroztak. A krízis ezért jobban sújtotta a periférián elhelyezkedő kelet- és dél-európai államokat, mint az északiakat, annak ellenére, hogy a jóléti rendszereik számos azonosságot mutatnak.”²⁷

A *centrumországok* tehát könnyebben lettek úrrá a világgazdasági válság jelenségein. Ebben a térségben a válságokból (itt a 2008-as válság mellett már utalhatunk a jelenlegi Covid-19- és a nyomában járó inflációs/háborús válságra is) való kilábalást követően felgyorsulhat az a folyamat, amelyre – Enyedi György szavaival – a *globalizált világ urbanizációjaként* utalhatunk.²⁸ Ez felületesen szemlélve a régiók jelentőségének visszaesését is jelenthetné, hiszen sok jel mutat afelé, hogy a 21. században – a fúziók és a hálózatok korában – a hálózati csomópontként

²⁵ WALLERSTEIN 1983; WALLERSTEIN 2010.

²⁶ A korábban inkább a perifériához sorolt, de gazdasági teljesítményük és fejlődésük alapján a legfejlettebbekhez egyre inkább felzárkózó négy ország nevének kezdőbetűiből (Brazil, Russia, India, China, South Africa) összeállított angol mozaikszó. A kifejezést BRIC formában először 2001-ben használták, majd az új évezred elején az országcsoport kapcsolatai egyre inkább intézményesültek (kezdetben találkozók, 2011-től BRICS Fórum néven nemzetközi szervezet formájában is). 2010-től a Dél-afrikai Köztársaság (South Africa) csatlakozása után a BRICS változat használatos.

²⁷ KOVÁCS–HALMOSI 2012: 129.

²⁸ ENYEDI 2011.

értelmezendő város válik az igazi erőközponttá.²⁹ Az ellentmondás azonban csak látszólagos: egyrészt a város – legyen szó a globális léptékű nagyvárosokról vagy a nemzeti városrendszer elemeiről – továbbra is csupán vonzáskörzetével együtt tudja betölteni szerepét, lesz képes betagozódni a globális városhierarchiába. Másrészt a városi vonzáskörzetek egyre inkább a regionális lépték felé mozdulhatnak el, amennyiben „a távolság szerepe – a technikai fejlődésnek köszönhetően – alaposan lecsökkent. A falusi népesség nem feltétlenül a legközelebbi kisváros szolgáltatásait veszi igénybe, hanem inkább a közép- és nagyvárosokét (főleg a sűrűn lakott Európában), ahol nagyobb a választék – a távolságminimalizálás helyébe a piaci előnyök maximalizálása lépett.”³⁰ Másképpen: a posztfordista ciklus legújabb módosulása, a centrumországokban egyre inkább dominánssá váló *tudásalapú gazdaság* esetében egyre inkább megfigyelhető a szellemi (stratégiai) tevékenységek területi koncentrációja, míg a termelési (végrehajtási) tevékenységek dekoncentrációja, illetve a *regionális fejlődés sajátosan kétszintűvé válása*.³¹ A tudásintenzív tevékenységek csak a legfejlettebb, makroregionális léptékű nagyvárosokban, hálózati erőközpontokban fognak koncentrálni, míg a végrehajtó jellegű tevékenységek az ezeknek az erőközpontoknak alárendelt, tőlük függő, kevésbé fejlett (szub)regionális egységekre, illetve azok (al)központjaira lesznek jellemzőek. A posztfordista régió tehát sajátosan kétszintű formájában a tudásalapú gazdaság korában is velünk maradhat. S ha ez így van, akkor a centrumországoknak – tekintet nélkül arra, hogy a válságból való kilábalás után továbbra is a neoweberiánus állam paradigmájában fognak gondolkodni, esetleg visszakanyarodnak a korábbi megközelítéshez – alighanem érdekükben fog állni, hogy azt a bizonyos „megfelelő mértékű empátiát” tanúsítsák a partikularitások (kiemelten a regionális szint) irányába.

A világgazdaság félperifériáján és perifériáján elhelyezkedő országok esetében a 2008 utáni időszak teljesen mást jelentett a regionális szint helye és szerepe szempontjából. Itt a nemzetállami szint az elhúzódó válság idején különösen szívesen használta fel a neoweberiánus paradigmát saját pozíciója megerősítésének érdekében, de mindezt mélyen áthatották a jól ismert centralizációs reflexek. Különösen igaz ez azokra az *unitárius berendezkedésű államokra*, ahol a nemzetállami szint vetélytársak híján könnyen keresztülvihette akaratát. Ott, ahol a régiók ennél komolyabb hagyományokkal bírnak (*regionalizált vagy föderális államok*), a probléma más köntösben jelentkezett. Ezekben az esetekben a (fél)periféria nehézségeivel küszködő nemzetállam egy fajsúlyosabb regionális szinttel (illetve regionális szinten artikulálódó érdekekkel) találta szemben magát, s az érdekek összeütközése – hiszen a félperiféria és a periféria felé haladva a centrum egyre kevesebb erőforrással rendelkezik ahhoz, hogy keresztülvigye akaratát – akár a régiók további erősödését is eredményezheti. Igaz, ez a folyamat rossz esetben már nem feltétlenül a posztfordista termelési rendszer intézményesített kompromisszumainak logikáját követi, sok esetben inkább a nemzetállam egységét fenyegető centrifugális erők képét ölti magára. A legeklektikusabb példa a 2017-es katalóniai népszavazás, amelynek Spanyolország által természetesen el nem ismert eredménye rövid időre az eredetileg kulturális/etnikai alapú – de Spanyolországon belül ma már gazdaságilag is a legfejlettebb régiónak számító, így ma már ily módon is jól elkülöníthető – Katalónia kiválásának rémképét is felidézte.

²⁹ CSIZMADIA 2016.

³⁰ ENYEDI 2011: 17.

³¹ LENGYEL 2003: 113.

Összefoglalva: a régiók perspektíváit a 2008-as válságot követő időszakban – a posztfordista termelési rendszer legújabb szakaszának formálódása idején – bizonytalanságokkal terhesnek, de korántsem reménytelennek tekinthetjük. A fő kérdés az, hogy a periféria/félperiféria országokban sikerül-e újból megkötni azokat a (nemzetállamonként és/vagy régióként eltérő) intézményesített kompromisszumokat, amelyek a 2008-as válság előtt a régiók felemelkedésének garanciáit jelentették. Ennek hiányában ugyanis a jövő könnyen a helyi innováció jelentőségének elhanyagolása (unitárius államok esete), vagy akár a nemzetállami szint megrendülése lehet (decentralizált/regionalizált vagy föderális államok esete), ami hosszú távon persze sem a központi szinteknek, sem pedig a helyi (regionális) szereplőknek nem állhat az érdekében.

VÁKÁT

2. A regionális politika fogalma, céljai, intézmény- és eszközrendszere

2.1. A regionális politika fogalma

A régió fogalmával való megismerkedést követően a most következő fejezet a regionális politika problémakörébe kíván betekintést nyújtani. Induljunk ki abból, hogy az egyes régiók sajátos fejlődési pályával és ennek következtében meghatározott fejlettségi szinttel jellemezhetők. *A regionális politika fogalma a területi fejlődés spontán folyamataiba való tudatos beavatkozással áll kapcsolatban.* Ezen túl viszont már magának a fogalomnak a szintjén is alapvető zavarok mutatkoznak. Érdeemes megemlíteni az NKE egyik jogelőd intézményében, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán oktatott regionális politika tantárgy korábbi tankönyvét,³² amely ugyan a *Regionális politika I.* címet viseli, a regionális politika definíciója mégis kimarad a szövegből. A furcsa jelenség magyarázata, hogy a hazai szakirodalom a lehető legritkább esetben használja így, ebben a formában a fogalmat. Rechnitzer János és Smahó Melinda egy 2009-es kutatása a Google internetes kereső találatai alapján azt a következtetést vonta le, hogy „területpolitika, területi politika, regionális politika, térségi politika, területfejlesztési politika, területfejlesztés és még sorolhatnánk tovább a megnevezéseket, amelyekkel a hazai szakirodalomban találkozhatunk a térbeli folyamatokba való tudatos beavatkozás megjelölésére”.³³ A fogalmak egyszerűsödése terén az elmúlt évtizedben sem tapasztalható lényeges előrelépés, de az úgynevezett „regionális politika” irányelveinek/céljainak most következő vázlatos áttekintése talán a fogalom definíciója felé is utat nyithat.

2.2. A regionális politika céljai

Kezdjük a szakpolitika hazai diskurzusával. Az idevonatkozó iránymutató jogszabály az 1996. évi XXI. törvény, amely a regionális politika helyett a területfejlesztés nagyjából-egészében szinonim fogalmát használja. Eszerint a területfejlesztés kapcsán („a nemzeti és térségi identitástudat megtartását és erősítését” zárójelbe téve) a következő három célt emeli ki a törvényalkotó:

- a) az ország valamennyi térségében a területi kohézió erősítése, a társadalmi és gazdasági növekedés elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása;
- b) a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében;
- c) az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése.

³² JÓSZAI 2007.

³³ RECHNITZER–SMAHÓ 2011: 28.

Az idézett szöveghely alapján regionális politikára leginkább azért lehet szükség, mivel a különféle régiók között azok eltérő adottságai, illetve a területi fejlődés más és más irányba ható spontán folyamatai miatt jelentős különbségek alakulhatnak ki. Ezeket a különbségeket a szakirodalom, illetve a szakpolitikai diskurzus hajlamos a területi fejlettség különbségeiként interpretálni, noha – mint látni fogjuk – a területi fejlettség fogalma, meghatározása önmagában sem problémamentes. Ha azonban elfogadjuk, hogy nem csupán különböző profilú, de eltérő fejlettségű régiók is léteznek, akkor *a fejlett és az elmaradott térségek közötti* – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – *különbségek mérséklése* kell hogy jelentse a regionális politika elsődleges célját.

Ez jól megmutatkozik az EU kohéziós politikájának esetében is. Praktikusán a regionális politikára szánt források többsége a *hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatását* szolgálja. Példának okáért a kohéziós politika 2014–2020 közötti, 351,8 milliárd eurós forrásainak több mint a felét (182,2 milliárd eurót) szánták a „kevésbé fejlett” NUTS 2 régiók megsegítésére, míg az „átmeneti” (átlagos fejlettségi szinten álló) régiók számára 35,4 milliárd, a fejlettebb régiók számára pedig 54,3 milliárd eurót irányoztak elő.³⁴

A regionális politikának azonban van egy további olvasata is, ami túlmegy a fejletlenebb régiók felzárkóztatására összpontosító szemléleten. Induljunk ki abból, hogy a hatékony regionális politika a régióknak, és egyúttal a felsőbb (nemzetállami, szupranacionális) szinteknek az érdeke is. Ami a régiókat illeti, a regionális politika azáltal, hogy elősegíti a szóban forgó régiók erőforrásainak optimális hasznosulását, nagyban hozzájárulhat a fejletlenebbek lemaradásának csökkentéséhez, de a fejlettebbek versenyképességének megőrzéséhez is. A felsőbb (nemzetállami és/vagy szupranacionális) szintek oldaláról viszont az egyes régiók erőforrásainak optimális hasznosulása a felsőbb szint harmonikus fejlődésének is nélkülözhetetlen előfeltétele. Emlékezzünk csak, mire jutottunk az 1.2. fejezet Katalónia és Spanyolország konfliktusát taglaló szakaszában: az eltérő fejlettségű régiók által keltett centrifugális erők akár a felsőbb szint területi egységét is veszélybe sodorhatják. Talán ezért is tarthatjuk nagyon kifejezőnek, hogy az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata a 174. cikk tanúsága szerint az EU (és – tehetnénk hozzá – nem csak az EU) átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében *a gazdasági, társadalmi és területi kohézió* (körülbelül az egyes régiókon belüli és a régiók közötti egységesülés, az összetartó erő) előmozdítását állítja tevékenységének középpontjába.³⁵ A regionális politika szinonimájaként az EU diskurzusában talán ezért is használják a *kohéziós politika* fogalmát. A továbbiakban *a fejlettségi különbségek mérséklését, illetve a (gazdasági, társadalmi és területi) kohézió erősítését a regionális politika kettős céljának fogom nevezni.*

A fogalomtisztázás utolsó lépéseként a regionális politika/regionális politikák fogalompár közötti különbséget kell megvilágítani, már csak azért is, mert a tudományos és szakpolitikai

³⁴ Európai Bizottság: *Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan*, 2014. 7. Az első olvasásra furcsa jelenség (tudniillik, hogy a fejlettebbek többet kaptak, mint az átlagos fejlettségű „átmeneti” régiók) oka pusztán annyi, hogy az EU-ban jóval több/nagyobb lakosságszámú NUTS 2 régió esik a fejlettebb kategóriába: egy főre vetítve természetesen már az átmeneti régiók jártak jobban.

³⁵ A „kohézió” kifejezése persze nemcsak az uniós szintű vagy nemzetállami, de az egyes régiókon belüli kohézióra is vonatkozhat, már csak azért is, mert az egyes régiókon belül nagyon hasonló kihívások (például kiegyensúlyozandó mikroregionális különbségek) állhatnak elő.

diskurzuson belül gyakran használatos a regionális politika többes számú formája is. Természetesen szó sincs arról, hogy egyik forma helyesebb lenne a másiknál. Ha abból indulunk ki, hogy bármilyen sajátos regionális politika a területi különbségek kiegyenlítését, illetve a kohézió erősítését állítja tevékenységének középpontjába, akkor az egyes számú alak tűnik helyesnek. Ha viszont azt emeljük ki, hogy a különféle régiók eltérő sajátosságai miatt ezt a kettős célt lehetetlen mindenhol és mindenkor ugyanolyan módon megvalósítani, akkor a többes szám is jól indokolható. De a mi elsődleges feladatunk nem az, hogy az ehhez hasonló nyelvi finomságokról értekezzünk. A következőkben a regionális politika előbb vázolt kettős célját próbáljuk meg körbejárni, mégpedig abból a szempontból, hogy felteszünk egy nem is olyan magától értetődő kérdést: miért van szükség a területi különbségek kiegyenlítése, valamint a kohézió megteremtése érdekében a területi fejlődés spontán folyamataiba való tudatos beavatkozásra, azaz regionális politikára?

2.3. A regionális politika szükségessége

Regionális politikára csakis abban az esetben van szükség, ha a piaci mechanizmusok nem képesek a kettős cél megvalósítása felé terelni a területi fejlődés spontán folyamatait. A tisztánlátást sajnos nagymértékben megnehezíti, hogy a modern közgazdaságtan fejlődését alapjaiban meghatározó klasszikus elméletek túlságosan is megbíztak a „piac láthatatlan kezében”. A leggyakrabban emlegetett példaként talán a *David Ricardo* angol közgazdász (1772–1823) által kidolgozott *komparatív előnyök elvét* említhetjük meg, amely szerint – pontosítva Adam Smith abszolút előnyökről szóló elvét – egy ország számára a külkereskedelem kivétel nélkül előnyös, még akkor is, ha minden termék előállításában abszolút értelemben hatékonyabb (vagy abszolút értelemben kevésbé hatékony), mint más országok. Ilyenkor racionálisabb a nagyobb abszolút előnyt (illetve a kisebb abszolút hátrányt) megtestesítő termékek előállítására specializálódni.³⁶ Ami számunkra a legfontosabb, Ricardo elméletének továbbgondolásával könnyen eljuthatunk odáig, hogy a szabadkereskedelem jegyében haszontalannak nyilvánítjuk nemcsak a vámokhoz hasonló diszkriminatív korlátozásokat, hanem a területi fejlődés spontán folyamataiba beavatkozó regionális politikát is. Hiszen Ricardo lényegében nem vesz tudomást az országok vagy éppen régiók között eleve létező területi különbségek problémájáról, sőt – mivel még egy abszolút értelemben nem hatékonyan előállított termék is komparatív előnyt eredményezhet – megközelítésében még a fejlettségi különbségek csökkentésére irányuló törekvés sem igazán értelmezhető.

A meglehetősen leegyszerűsített (a termelési tényezőket például a munkaerőre redukáló) komparatív előnyök tanát a 20. században azután a *neoklasszikus közgazdaságtan* számos képviselője próbálta jobban közelíteni a valósághoz, illetve megérteni általa a területi fejlődés néhány sajátosságát. A regionális politika szükségessége szempontjából különös figyelmet érdemel Eli Filip Heckscher (1879–1952) és Bertil Gotthard Ohlin (1899–1979) svéd közgazdászok modellje (*Heckscher–Ohlin-modell*), amelyben a szakosodás a különböző tényezőellátottságú – legyen az a munkaerő vagy a tőke – országok (vagy régiók) konvergenciájának alapvető feltételeként jelenik meg.³⁷ Némileg leegyszerűsítve a gondolatmenetet: ha a relatíve tőkegazdag országok (régiók) a relatíve tőkeintenzív, a munkaerővel relatíve bőségesen ellátott országok (régiók) pedig a relatíve munkaintenzív termékek előállítására szakosodnak, akkor ez a munkaerő és a tőke szabad

³⁶ SAMUELSON–NORDHAUS 2006: 664–665.

³⁷ OHLIN 1933.

áramlását feltételezve a konvergencia irányába hat. Gondoljunk csak arra, hogy a tőke magasabb megtérülési rátával jellemezhető fejletlenebb térségek felé való áramlása, valamint a munkaerő magasabb bérekkel kecsegtető fejlettebb térségek felé való áramlása segítségével – legalábbis elméletileg – könnyűszerrel levezethető a területi különbségek spontán, pusztán a piaci mechanizmusok által generált csökkenése.

A kulcsszó valószínűleg az „elméletileg” kifejezés, hiszen a Heckscher és Ohlin által vázolt világ csak a tankönyvek lapjain létezik. Erre a következtetésre jutott Wassily Leontief (1906–1999) orosz származású amerikai közgazdász is, aki egy 1953-as munkájában³⁸ az Amerikai Egyesült Államok 1947-es külkereskedelmi adatait elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a Heckscher–Ohlin-modell empirikusan nem igazolható, tudniillik az USA exportjában a munkaintenzív, importjában (pontosabban az importhelyettesítő iparágaiban) pedig a tőkeintenzív termékek dominálnak (*Leontief-paradoxon*). Leontief paradoxonát a mai napig számtalan módon kísérelték meg feloldani, de annyi bizonyos, hogy a munkaerő heterogenitása (a fejlettebb térségekben dolgozók munkatermelékenysége nem helyettesíthető a fejletlenebb térségekével) és a munkaerő/tőke szabad áramlásának akadályai (például az USA által kivetett magas vámok a munkaintenzív ágazatok termékeire) egyaránt szerepet játszhattak a különös eredményekben. Akárhogy is van azonban, a fejlett és kevésbé fejlett térségek közötti kapcsolatrendszer – beleértve a konvergencia létét vagy nemlétét – jóval bonyolultabb annál, ahogy azt Heckscher és Ohlin gondolta.

Empirikusan persze meglehetősen nehéz egyszer s mindenkorra cáfolni azokat az elméleteket, amelyek amellettt érvelnek, hogy a piaci mechanizmusok spontán folyamatai előbb-utóbb úgyis elhosszítják a fejlett és kevésbé fejlett térségek közötti konvergenciát. Hiszen ha a körülöttünk lévő világ vizsgálata során újra meg újra ellentétes következtetésekre jutunk, akkor még mindig fennáll annak a lehetősége, hogy – a Samuel Beckett *Godot-ra várva* című drámájában szereplő csavargókhhoz hasonlóan, akik napról napra várják a soha el nem érkező, talányosan értelmezhető Godot másnapi eljövetelét – a konvergencia bekövetkeztének reményét a jövőbe toljuk át. A szakirodalomban az efféle kísérletek talán legtöbbször idézett példája Jeffrey Gale Williamson (1935–) amerikai közgazdász 1965-ben publikált hipotézise (*Williamson-hipotézis*), amely szerint egy térség regionális fejlődése egy sajátos kétszakaszossággal jellemezhető.³⁹ Az első, általa *divergenciaszakasz*nak nevezett fázisban a spontán területi fejlődés a belső különbségek növekedésével jár együtt (jó példa erre a gyarmati országok fejlődése, ahol a növekedés kezdetben egy-egy növekedési pólusra, például kikötőkre, bányavidékekre, nagyvárosokra összpontosul), hogy aztán a fejlődés ezt követő *konvergenciaszakaszában* a további fejlődés már belső kiegyenlítődéssel folytatódjék. Williamson hipotézisével nem elsősorban az a baj, hogy szigorúan véve nem cáfolható, tehát a tudományosság próbáját sem állja ki, hiszen bármilyen empirikus ellenpélda visszautasítható azzal, hogy a vizsgált térség még csak a regionális fejlődés első, divergenciaszakaszába jutott el. Nem elsősorban ez a baj tehát, hiszen a Williamson-hipotézisnek megfelelő példák, így a hazai szakirodalomban Nemes Nagy József kutatásai a rendszerváltás előtti Magyarország regionális gazdasági fejlődéséről kétségkívül erősíthetik ennek magyarázóerejét.⁴⁰ A probléma inkább abban keresendő, hogy ha még helytálló is volna Williamson hipotézise a regionális fejlődés kétszakaszosságáról, akkor sem lenne védhető stratégia egy ország regionális politikájának hiányát azzal indokolni egy hátrányos helyzetű térség lakói felé, hogy legyenek

³⁸ LEONTIEF 1953.

³⁹ WILLIAMSON 1965.

⁴⁰ NEMES NAGY 1987.

türelemmel, csak ki kell várniuk a konvergenciaszakasz eljövételét. Egy regionális politikának ugyanis itt és most kell megtennie mindent a területi különbségek csökkentése és a kohézió érdekében – s nem pedig valami homályos távolabbi jövőben reménykedni.

Fentiek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy hiba lenne a területi fejlődés spontán folyamataira hagyatkozni, a kettős cél elérésének érdekében tudatos beavatkozásra van szükség. Ahhoz azonban, hogy világosabban láttassuk ennek a tudatos beavatkozásnak a lényegi összetevőit (elsősorban: a regionális politika intézményeit és eszközeit), okvetlenül beszélni kell arról a fogalomról, amely nélkül a regionális politika egészében értelmezhetetlenné válna: mit értünk tehát egy régió fejlettségén?

2.4. A regionális fejlettség: elméleti és praktikus megfontolások

A fejlettség fogalmát intuitíve érteni véljük, de közelebbről nézve cseppet sem egyértelmű, hogy mi alapján tekinthetünk egy régiót fejlettnak/kevésbé fejlettnak. A wikiszotar.hu valamilyen „magas szintű állapotot” társít a fejlettség fogalmához, amellyel kapcsolatban legalább két-féle problémát említhetünk meg. Mindenekelőtt nem egyértelmű, hogy egy ilyen univerzálisan magas szintű állapot léte sokkal több valamiféle fikciónál, s ebből következően az is vitatható, hogy egy régiónak minden esetben egy ilyen fiktív, idealizált állapot felé kell törekednie. Úgy is mondhatnánk, hogy a fejlődés – és ennek a jelenlegi stációját jelző fejlettség – fogalma jó eséllyel a növekedés jelentőségét túlhangsúlyozó modern gondolkodás terméke, amely még a „növekedés határainak”⁴¹ 20. század második felére tehető felismerését követően is csupán olyasféle súlyos belső ellentmondásokkal terhelt kompromisszumokig tudott eljutni, mint a „fenntartható fejlődés” koncepciója.⁴²

Persze legyen bármennyire is problematikus a fejlettség fogalma, nem tudjuk nem figyelembe venni, hiszen mi is a modern korban élünk, annak gyermekei vagyunk. Éppen ezért inkább a fejlettség pontos meghatározásának és mérésének nehézségeit emeljük ki. A szakirodalom itt egy érdekes dilemmával szembesül: vagy megpróbálja a maga eredendő összetettségében megragadni a fejlettség fogalmát, vagy pedig többé-kevésbé leegyszerűsítő (redukcionista), ámde praktikusabban használható megközelítéseket hív segítségül. Az egyszerűség praktikus megfontolásai miatt az utóbbi út a gyakoribb, a fejlettség redukcionista meghatározásai leginkább a *gazdaság* fejlettségére, és annak is egy-egy viszonylag egyszerűen előállítható mérőszámára vezetnek vissza egy-egy ország vagy régió fejlettségét. A leggyakoribb ilyen mérőszám az általában USA-dollárban megadott *bruttó hazai termék* (*gross domestic product – GDP*), amely definíció szerint egy naptári évben az adott ország (régió) területén belül előállított, végső felhasználásra szánt javak (termékek és szolgáltatások) piaci értékösszegét jelenti. Mivel a különböző országok/ régiók népessége eltér egymástól, ha a GDP segítségével fejlettséget akarunk mérni, célszerűbb a GDP értékeit népességszám szerint súlyozva (GDP/fő) megadni. A szóban forgó értékösszeg meghatározása persze korántsem egyszerű, így hát a GDP-nek számos mutációja létezik, úgymint:

- a *vásárlóerő-paritáson* (*purchasing power parity – PPP*) számolt GDP. Ennek a mutatónak a segítségével az egyes nemzeti valuták eltérő értékeltetését lehet kiszűrni, hiszen segítségével azt mérjük, hogy mennyi áru, szolgáltatás vásárolható az egyes eltérő árszínvonalú országokban, azok valutaiban kifejezve. Az összehasonlíthatóság érdekében

⁴¹ MEADOWS et al. 1972.

⁴² United Nations 1987.

az eredményt többnyire szintén az USA-dollár referenciaválutára átszámítva adják meg, de az Eurostat az árszínvonal euróövezet területén tapasztalható különbségei miatt inkább egy fiktív valutába, az úgynevezett *vásárlóerő-egységbe* átszámolva (purchasing power standard – PPS) adja meg a vásárlóparitáson számolt GDP értékeit. Összességében a sztenderd GDP/fő értékei jobban tükrözik a világpiacra kerülő termékek/szolgáltatások értékét (illetve az egyes nemzetgazdaságok ebből fakadó teljesítményét), a vásárlóerő-paritáson számított GDP/fő értékei pedig az adott ország/régió lakosságának életszínvonalát. Az alulértékelt nemzeti valutákkal rendelkező szegényebb országok vásárlóerő-paritáson számolt GDP/fő értékei jellemzően magasabbak a sztenderd GDP/fő értékeinél.

- A *bruttó nemzeti termék* (*gross national product – GNP*), ami – a GDP-vel ellentétben – nem az adott ország területén belül, hanem az állampolgárai által előállított javakra vonatkozik. Mivel azonban a „régións állampolgár” fogalma nem értelmezhető, a GNP a fejlettség országon belüli (regionális) különbségeinek mérésére nem használható.
- Végül említsük meg a régiók fejlettségének méréséhez szintén nem használt *bruttó nemzeti jövedelem* (*gross national income – GNI*) fogalmát, amely a GNP-től csak igen kis mértékben különbözik, praktikusán: nem tartalmazza az állóeszközök értékcsökkenését és a közvetett adókat. Az EU-ban 2002-től tértek át a GNP-ről a GNI-alapú számításra.

A fenti mutatóknak – bármennyire is könnyen előállíthatók, hozzáférhetők, következőképp széles körben használhatók – a legnagyobb problémája, hogy a fejlettségnek egy igencsak redukcionista (a gazdaságban előállított javak értékeltségére koncentráló) megközelítést adják. Márpedig könnyűszerrel el tudunk képzelni egy olyan régiót, amelynek a GDP/fő értékei igen magasak, de a szó tágabb értelmében mégis vitatható lenne „fejlettnak” nevezni. A világ egyik legnagyobb színesfém- (nikkel, palládium, kobalt) kitermelőjeként számantartható, a sarkkörön túl elhelyezkedő oroszországi Norilszk város és közvetlen környezetének GDP/fő értékei például oroszországi viszonylatban igen magasak: a város környéki bányák exportja önmagában az orosz GDP több mint 2%-át adja! Mindazonáltal az embertelen munkakörülmények, az igen magas környezetterhelés, és az ott élő lakosság előbbiekre visszavezethető általános egészségi állapota (a születéskor várható élettartam az egyébként sem túl rózsás oroszországi átlagnál is körülbelül tíz évvel alacsonyabb) miatt a régió mégis jó eséllyel indulhatna a „világ legelhetlenebb térségeinek” hipotetikus versenyén. Eppen ezért a fejlettség újabb mutatói megpróbálják a GDP-nél komplexebb módon megragadni – elsősorban a társadalmi fejlettség dimenziója felé tágitani – a fejlettség fogalmát. A leggyakrabban használt ilyen alternatíva az *emberi fejlettség index* (*human development index – HDI*), amely a vásárlóerő-paritáson mért GDP/fő jól ismert fogalmát két további – a társadalom fejlettségét érzékeltető – mutatóval egészíti ki, úgymint a születéskor várható élettartammal és az oktatásban megszerzett tudás komplex mutatójával, amelyet kétharmad részben az analfabetizmus inverz mutatója, egyharmad részben pedig az alap-, közép- és felsőfokú iskolázottság összevont mutatója segítségével határoznak meg. A fenti három mutató átlagolása után azután a 0–1 intervallumon belül mozogva adják meg egy ország (régió) emberi fejlettségének értékét, ahol az 1-es érték az elméletileg legfejlettebb, a 0-ás érték pedig a legfejletlenebb régiót jellemzi. A fejlettség fogalmának ilyesfajta „társadalmiasítása” persze még így is meglehetősen redukcionista, hiszen számos olyan tényezőt (így a környezetünk következő generációkra örökül hagyott állapotát) hagy figyelmet kívül, amelyek a modernitás fejlettségfogalmán túllépő posztmodern fejlődésemleletekben egyre fontosabbá válnak. Az egyik legígéretesebb – de összetettsége révén az eddigiek uralmát egyelőre aligha veszélyeztető – alternatívaként itt csak megemlítenénk a kicsiny himalájai királyságban, Bhutánban kidolgozott

a *bruttó nemzeti összboldogság* (*Gross National Happiness – GNH*) mutatóját. Az 1972-ben, az akkor még 16 éves király, Jigme Singye Wangchuck (de valószínűsíthetően inkább a tanácsadói) által megalkotott mutató eredetileg négy alappilléren nyugodott: fenntartható fejlődés, kulturális értékek, a természeti környezet megőrzése és a jó vezetés. Ez a 2012 óta egyébként az ENSZ által is elismert mutató a későbbiekben továbbfejlesztésre került, jelenleg 9 kategóriát (pszichológiai jóllét, egészség, oktatás, időbeosztás, kulturális sokféleség és ellenálló képesség, jó kormányzás, közösségi vitalitás, ökológiai sokféleség és ellenálló képesség, életszínvonal) és 33 indikátort tartalmaz.⁴³

A szakirodalomban az említetteken kívül folyamatosan történnek olyan kísérletek, amelyek a fejlettséggel kapcsolatba hozható változók közül az *adatredukció* valamilyen matematikai-statisztikai eljárása (például főkomponens-analízis, faktoranalízis) segítségével állítanak elő egy vagy legfeljebb néhány látens „fejlettségi változót”. Mivel azonban az efféle vizsgálatok – a fejlettséggel kapcsolatba hozható eredeti változók eltérő struktúrái miatt – a különféle országok/régiók esetében más és más fejlettségi változókat eredményeznek, a hosszú távú trendek bemutatását és/vagy a különböző térségek fejlettségének összehasonlítását csak igen ritkán segítik elő.

2.5. A regionális politika intézményei, cél- és eszközrendszere

Lassan végére érünk bevezető fejtegetéseinknek, s tulajdonképpen csak az maradt hátra, hogy megvizsgáljuk: kik és hogyan működtetik a kettős cél megvalósítására hivatott regionális politikát? Kezdjük a *regionális politika intézményeivel*, amelyek természetesen országonként különbözőek, így hát a most következőkben csak egy rövid tipológiára szorítkozhatunk. Korábban láttuk, hogy a hatalom centralizációja szempontjából *unitárius, föderatív és regionalizált* államokat különböztethettünk meg. Az államberendezkedés fenti különbségei a regionális politika intézményrendszerére is hatással vannak, tehát a regionalizált – különösen pedig a föderatív – államok felé haladva az alárendelt vertikális szintek, illetve az itt található intézmények jogosítványai a regionális politikák esetében is nőnek.

Az unitárius államokra a *kormányzati intézmények* túlsúlya jellemző (így kerültek például Magyarországon a 2014–2020-as uniós programozási időszaktól az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért felelős irányító hatóságok feladatai a minisztériumokhoz). A decentralizáltabb berendezkedésű országokban ellenben – a decentralizáció fokától függően – a feladat- és hatáskörök jelentős része olyan intézményekhez tartozik, amelyek számottevő autonómiával rendelkeznek. Ezek bemutatását azokkal a sajátosan köztes helyzetben lévő, továbbra is közfinanszírozott, de a központi/helyi kormányzati struktúrának részét nem képező szervezetekkel kell kezdeni, amelyek céljai között kezdetben a gazdaságfejlesztés, az idő előrehaladtával viszont egyre inkább a komplexebb regionális politikai célok váltak dominánssá. Ezekre a félautonóm szervezetekre a nemzetközi szakirodalom leginkább a *regionális fejlesztési ügynökség* (*regional development agency – RDA*) néven hivatkozik. Ha a regionális fejlesztési ügynökségek sajátosan köztes pozícióját (közfinanszírozás vs. a kormányzattól való függetlenség) állítjuk definíciónk középpontjába, akkor akár a központi szinten működő olyan nem minisztériumi szervek is idetartozhatnak, mint a DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) Franciaországban, de elterjedtebb

⁴³ Oxford Poverty and Human Development Initiative [é. n.].

megközelítés a regionális székhelyű, illetékességű szervezetekre gondolni itt.⁴⁴ Magyarországon a 2006-ban létrehozott – s a centralizációs irányváltásnak megfelelően 2014. január 1-jei hatállyal teljesen megszüntetett Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Regionális Fejlesztési Ügynökségek példája szemléltetheti legjobban ezt az intézménytípust. Végül a regionális politika leginkább decentralizált modelljeire jellemzők a különféle *kormányzattól független (autonóm) intézménytípusok*. Az, hogy a különféle *regionális szintű önkormányzatokat* (Magyarországon a megyei önkormányzatokat és Budapest Főváros Önkormányzatát) mennyiben soroljuk ebbe a kategóriába, elsősorban attól függ, hogy ténylegesen milyen fokú a mozgásterük (autonómiájuk) a központi szinttel szemben.⁴⁵ Zárásként említsük meg a *kormányzattól független egyéb helyi szervezeteket*, amelyek céljai kifejezetten vagy áttételesen szintén érintkeznek a regionális politika általunk adott definíciójával. Ezek egyaránt lehetnek forprofit (különböző piaci tevékenységet végző gazdaságfejlesztő, tanácsadó szervezetek) vagy nonprofit (például területi érdekképviselések) jellegűek.

A regionális politika intézményrendszerének aktuális struktúráját természetesen nemcsak az államberendezkedés fent említett karakterisztikája, de a korszak is alapvető módon befolyásolhatja. A szűkebb értelemben vett régiók felemelkedését elhozó posztfordista korszak például a közigazgatás-tudomány olyasféle, inkább a decentralizációnak kedvező paradigmáit helyezte előtérbe, mint az állami szerepvállalást több tekintetben is csökkentő, illetve a piaci logika felé közelítő *Új Közmenedzsment (New Public Management)* vagy a társadalmi szereplők minél szélesebb körű bevonására, a közöttük lévő együttműködésekre, a hálózatosodásra összpontosító *Jó Kormányzás (Good Governance)*. A 2008/2009-es világgazdasági válságot követően a már említett *neoweberi tendenciák* viszont ismételten az államot, illetve az ügyfelek iránt érzett állami felelősségvállalást helyezték a középpontba, ami a regionális politika esetében a kormányzati szervezetek újbóli megerősödését jelentette. Persze az efféle (újra)centralizációs folyamatok iránya nem mindig írható le ilyen leegyszerűsített módon. Így Magyarországon – a központi szint fentebb már érintett újbóli megerősödése mellett – az elmúlt évtizedben a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerén belül is lezajlott egyfajta átrendeződés: jó példa lehet a korporatív és delegációs elven működő,⁴⁶ 2012. január 1-jei hatállyal megszüntetett regionális/megyei/kistérségi (terület)fejlesztési tanácsok feladatainak átkerülése a területi önkormányzatokhoz.

A következőkben vessünk egy pillantást a regionális politika intézményeinek cél- és eszközrendszerére. Amikor a regionális politika intézményrendszere az 1950-es, 1960-as években kialakult, a frissen létrejött regionális fejlesztési ügynökségek elsősorban a *gazdaságfejlesztés/gazdasági szerkezetátalakítás* célját tűzték ki maguk elé. Az azóta eltelt évtizedekben mind céljaik, mind pedig eszközrendszerük sokat finomodott. Ami a célokat illeti, mára magának a gazdaságfejlesztésnek a fogalma is jelentős átalakuláson ment át: leginkább a versenyképesség (a piaci pozíció szerzésére, megtartására és javítására irányuló hajlam, a piaci versenyben való helytállás képessége, az üzleti sikeresség) fogalmának előtérbe kerülése jellemzi az egyre összetettebbé váló gazdasági-társadalmi kontextus kihívásait. A gazdaságfejlesztéshez kapcsolódóan egyre

⁴⁴ DÖBRÖNTE–VIDA 2004.

⁴⁵ Praktikusban ebbe a kategóriába sorolhatók továbbá azok a regionális politikai célokat megvalósító intézmények is, amelyek ugyan nincsenek az önkormányzati hivatalokba integrálva, de (például mivel többségi önkormányzati tulajdonúak) dominánsan mégis önkormányzati érdekeket érvényesítenek.

⁴⁶ Korporatív és delegációs elven működő szervezeteken a Kormány, a helyi önkormányzatok, az érintett terület szakmai és érdekképviselői delegáltjait tömörítő, érdekeiket együttesen megjelenítő szervezeteket értve.

nagyobb hangsúly kerül továbbá a közvetlenül nem termelő, de a termelő ágazatok eredményes működése szempontjából kulcsfontosságú infrastrukturális szektorok fejlesztésére, különös tekintettel a 4. ipari forradalom szempontjából kulcsfontosságú – a későbbiekben részletesebben is tárgyalandó – technológiai infrastruktúrára. Emellett azonban az is egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdaságfejlesztés céljai nem önmagukért valók, hanem a régió területén élők érdekeit szolgálják. Ezt a *társadalmi fordulatot* – illetve a szolidaritás emögött álló fogalmának megerősödését – jól tükrözi a (regionális) „fejlettség”, „fejlődés” definícióiban végbemenő hangsúlyeltolódás: az emberi fejlettség index kidolgozása (1990) és az ENSZ Fejlesztési Program (UNDP) általi legitimációja (1993) lehet a legjobb példája ennek az 1990-es évekbe beérő változásnak. Emellett úgy tűnik, hogy épp napjainkban lépünk be egy újabb paradigmaticus fordulat előszobájába, amely a fenntarthatóság jegyében a *környezeti dimenzió*nak is minden eddiginél nagyobb szerepet kíván szánni. A legfontosabb – nehezen tetten érhető, de folyamatos – változás azonban a *rendszerszintű gondolkodás* előtérbe kerülése a regionális politikában is. Korunk egyik legdivatosabb kifejezése, az egyre komolyabb és kiszámíthatatlanabb kihívásokra reagáló reziliencia (rugalmas ellenálló képesség) az egyes régiók szintjén is csak úgy biztosítható, ha képesek leszünk a régiót mint rendszert a maga eredendő komplexitásában megragadni.

Ezzel párhuzamosan a célok elérését szolgáló *eszközrendszer* is egyre komplexebbé válik. Kissé meglepő lehet, hogy a regionális tervezés, különösen pedig annak a projektszemléleten túlmenő *programközpontúsága* mennyire új jelenség: mint látni fogjuk, az Európai Községek kohéziós politikája a támogatásokért cserébe csak 1979-től írja elő regionális fejlesztési programok elkészítését. A regionális politika intézményrendszerének belső, *menedzsmentszemléletű* változásai pedig már végképp meghaladják szűkre szabott bevezető fejezetünk lehetőségeit. Búcsúzóul tehát inkább azt emeljük ki, hogy a regionális politika hagyományos, a gazdaságfejlesztés direkt eszközrendszeréhez kapcsolódó beavatkozások (például tőke-, beruházás és termeléstámogatás direkt szabályozók és/vagy pénzügyi ösztönzők) egyre inkább kiegészülnek a célrendszer összetettebbé válásából levezethető változásokkal (például a szociális reintegrációt elősegítő képzési programokkal). De a regionális politika olyan vadonatúj segédeszközei is elterjedtek, mint például a tőkevonzás és a helyi identitás erősítése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú, a későbbiekben általunk is részletesen tárgyalandó *térségmarketing*.

VÁKÁT

3. Regionális politika a tervezéstől a megvalósításig

A most következőkben azt a folyamatot szeretném bemutatni, amelyen keresztül megvalósításra kerül a regionális politika előző fejezetben bemutatott kettős célja. Induljunk ki abból, hogy a területi különbségek kiegyenlítését, illetve a kohézió erősítését az egyes országok és régiók eltérő sajátosságainak megfelelően más és más módon kell elérni a regionális politika különféle intézményrendszereinek. Némi leegyszerűsítéssel a folyamat három lépésre bontható, úgymint az előkészítés, a tervezés és a megvalósítás. Mivel azonban a konkrét célokat már nem kifejezetten a regionális politika intézményrendszere, hanem a legkülönbébb érdekelték valósítják meg,⁴⁷ a továbbiakban az előkészítésre és a tervezésre fogjuk a legnagyobb figyelmet fordítani. Emellett említsük meg azt is, hogy a tervezési folyamat részletes szabályozása helyenként/időben elérhet: Magyarországon a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet tartalmazza a legrészletesebb iránymutatást az idetartozó dokumentumok követelményeivel kapcsolatban. Mivel azonban vizsgálatunk jelenlegi fázisában mi még csupán általánosságban ismerkedünk a regionális politikával, a részletekben, illetve a hazai szabályozásban való elmerülés helyett inkább a folyamat általános logikáját vázolnánk.

3.1. Az előkészítő fázis

A regionális politika eredményes tervezésének feltétele, hogy mind a tervezési folyamatot meghatározó feltételrendszerrel, mind pedig a tervezés tárgyát képező régió(k) alapvető sajátosságaival tisztában legyünk. A tervezési folyamatot meghatározó feltételrendszer (a jogszabályi háttér, a tervezési folyamat alapelveinek és módszertanának tisztázása, beleértve a végrehajtáshoz szükséges technikai feltételek előzetes megfogalmazását) elsősorban a menedzsment, s nem pedig a területiség oldaláról közelíti meg problémánkat, úgyhogy a továbbiakban a tervezés tárgyát képező régió(k) sajátosságainak vizsgálatát mutatjuk be részletesebben.

A régió nem önmagában létező entitás, ezért első lépésben azt a *környezetet* is vizsgálat tárgyává kell tenni, amelynek a régió részét képezi. Absztrakt értelemben egy rendszer (például egy régió) környezetének a rendszerre lényeges hatást kifejtő tényezők összességét nevezzük. Kissé konkrétabban: a regionális tervezés megkezdése előtt elengedhetetlen megismerni azokat a tényezőket, amelyek alapvetően befolyásolhatják a regionális politika céljainak megvalósítását. Az efféle környezeti tényezőket két részre oszthatjuk: a makrokörnyezetre és a régió közvetlen környezetére.

Céljaink sikeres megvalósítása és a *makrokörnyezet* között leginkább áttételes jellegű kapcsolatok mutathatók ki, hiszen a makrokörnyezet a regionális szinten jócskán túlmutató folyamatok eredőjeként közelíthető meg. Ettől függetlenül persze a makrokörnyezetben zajló folyamatok aligha hagyják érintetlenül az előkészítő fázis tárgyává tett régiót: példának okáért a világban e sorok írása közben zajló inflációnak világgazdasági és/vagy világpolitikai okai (is) vannak, ennek ellenére minden bizonnyal hatást gyakorol bármelyik hazai régióra. Nagyon fontos megjegyezni, hogy mivel a regionális szintnek többnyire nincsenek eszközei a makrokörnyezetben

⁴⁷ A két csoport között természetesen lehetnek átfedések, különösen azokban az esetekben, ahol a regionális politikában (is) érdekelt közzsféra konkrét beruházásokat hajt végre céljai elérésének érdekében.

zajló folyamatok befolyásolására, a makrokörnyezet esetében az ahhoz való passzív alkalmazkodásnak kell előtérbe kerülnie.

Szemléltessük a makrokörnyezet összetevőit az egyik legelterjedtebb idevonatkozó módszer, a *PEST-elemzés* segítségével.⁴⁸ Maga az elemzés abból indul ki, hogy a makrokörnyezet négy dimenzió mentén vizsgálható, úgymint Political (politikai), Economic (gazdasági), Socio-cultural (társadalmi-kulturális) és Technological (technológiai) környezet. A négy dimenzióhoz tartozó főbb tényezők az alábbiak szerint konkretizálhatók:

Politikai tényezők: a kormányzat stabilitása, politikai értékrendek változása, a törvényhozás és a parlament működése, társadalompolitikai célkitűzések, adópolitika, versenyjogi szabályok, környezetvédelmi szabályozás stb.

Gazdasági tényezők: a gazdasági ciklusok, kamatszintek, a GDP- és a GNP-trendek, infrastrukturális fejlesztések, infláció, munkanélküliség, családi jövedelmek változása, tőkemozgások alakulása, globalizáció stb.

Társadalmi/kulturális tényezők: demográfiai változások, a képzettségi szintek alakulása, társadalmi mobilitás, életmódbeli változások, életstílus, munkához való viszony, a fogyasztási szokások változása, vallási csoportok hatása stb.

Technológiai tényezők: új felfedezések, találmányok és technológiák, kormányzati fejlesztési politikák, K+F kiadási szintek, a technológiaátvétel mértéke és szabályozása, a technológiai infrastruktúra változása stb.

A PEST-elemzésnek – mivel a makrokörnyezet dimenzióinak iménti felosztása sokféleképp bővíthető/pontosítható – több mutációja is létezik: a legismertebb talán a *STEEPLE-elemzés*,⁴⁹ amely már hat dimenzióról beszél: Social (társadalmi), Technological (technológiai), Economic (gazdasági), Ecological (környezeti), Political (politikai), Legal (jogi) és Educational (oktatási-képzési). A legközelebb azonban akkor járunk a valósághoz, ha azt mondjuk, hogy a makrokörnyezet tényezői tetszőlegesen módosíthatók-alakíthatók aszerint, hogy a vizsgálat tárgyát képező régió esetében melyek tűnnek inkább/kevésbé relevánsnak.

A régió *közvetlen környezetének* elemei viszont már a régióon belül ható belső folyamatokra utalnak. Egy analógiát alkalmazva: ha egy kiránduló eltéved az erdőben, első lépésben nem a végcélt, illetve a kivezető utat kell megkeresnie térképe vagy GPS-e segítségével, hanem *helyzetmeghatározást* kell végeznie, azaz pontosan lokalizálnia kell azt a helyet, ahol éppen tartózkodik. Az efféle helyzetmeghatározásként felfogható előkészítő fázis alapja a hazai területfejlesztés terminológiáját [illetve a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet] segítségül hívva a *helyzetelemzés*, amelynek elsősorban a szóban forgó régió településrendszerét, természeti és táji adottságait, a gazdaság területi szerkezetének alakulását, a társadalmi folyamatok területi alakulását, valamint a környezet állapotát és az infrastruktúra területi szerkezetének alakulását kell elemeznie.⁵⁰ Itt megemlítenéd, hogy a közvetlen környezet tényezőire – hiszen azok nem csupán a makrokörnyezet folyamatainak függvényei – a regionális szint már jóval komolyabb befolyást tud gyakorolni.

Végül a helyzetelemzést követően kell megrajzolni a régió profilját, amelynek során egyrésről az imént ismertetett tényezők helyett a régióra mint komplex rendszerre helyeződik át a hangsúly,

⁴⁸ MEDVÉNÉ 2013.

⁴⁹ PISKÓTI 2012: 79.

⁵⁰ Persze mindehhez azt is hozzátehetjük, hogy – hasonlóan a makrokörnyezet esetében már elmondottakhoz – ebben az esetben sem létezik univerzális, minden esetben alkalmazandó recept.

másrészről pedig a leírás helyett az értékelés kerül a középpontba. Emiatt ezt a szakaszt leginkább a *helyzetértékelés* terminussal illetik. A helyzetértékelést segítő technikák közül a regionális tervezésben a *SWOT-elemzés* tekinthető a legelterjedtebbnek, így hát a továbbiakban csupán ennek a bemutatására szorítkozunk. Maga az elemzés népszerűségét elsősorban annak köszönheti, hogy az úgynevezett szoft (matematikai-statisztikai eszközöket nem igénylő) *módszerek* közé tartozik, így lényegének megértése az átlagember számára sem igényel különösebb erőfeszítést. Mindez azonban komoly veszélyekkel járhat. Sokan már a módszerrel való felületes megismerkedés után is úgy gondolják, tökéletesen elsajátították azt, ezért a különféle stratégiai tervezési dokumentumokban igen gyakran találkozhatunk silány minőségű, néhol egészen alapvető félreértéseket is tartalmazó SWOT-okkal. Az alábbi, szűkre szabott ismertetésünk révén aligha kerülhetők ki teljes biztonsággal ezek a csapdák. A SWOT-elemzés egyfajta praxis, megfelelő színvonalú elsajátítására csupán hosszú gyakorlás eredményeként kerülhet sor.

Maga a „SWOT” kifejezés egy angol szavakból összeállított betűszó, amely a regionális politika esetében arra utal, hogy a helyzetértékelés legegyszerűbben a régió erősségeinek (strenghts), gyengeségeinek (weaknesses), lehetőségeinek (opportunities) és veszélyeinek (threats) rendszerezett felsorolása/elemzése segítségével vihető véghez. A SWOT-elemzés első lépését – az említett tényezők rendszerezett felsorolását – általában egy 2×2 -es mátrix (a *SWOT-tábla*) segítségével szokás szemléltetni, amely az „erősségek”, „gyengeségek”, „lehetőségek” és „veszélyek” kifejezések jelentését is érthetőbbé teheti.

2. táblázat: A SWOT-tábla

	Segítő tényezők	Akadályozó tényezők
Belső tényezők	erősségek	gyengeségek
Külső tényezők	lehetőségek	veszélyek

Forrás: a szerző szerkesztése

A SWOT-tábla „külső tényezők” kifejezése a makrokörnyezet tényezőiről referál. Ezek a regionális szinttől túlságosan „távoli” folyamatok persze bizonyos esetekben javíthatják („lehetőségek”), más esetekben viszont kifejezetten ronthatják („veszélyek”) a regionális politika sikerének esélyeit. A „belső tényezők” kifejezés pedig annak a közvetlen környezetnek a szinonimája, amelynek befolyásolása már a helyi döntéshozók számára is kivitelezhető. Természetesen ez utóbbi kategória is felbontható a régió piaci sikerének esélyeit javító („erősségek”) és rontó („gyengeségek”) tényezőkre.

A SWOT-elemzés során talán a leggyakoribb hiba, hogy megállunk a fenti tényezők rendszerezett felsorolásánál, másképpen: a SWOT-elemzést a SWOT-táblára redukáljuk. Pedig a SWOT-elemzés célja nem korlátozódik a SWOT-tábla megalkotására. A regionális politika sikere szempontjából releváns tényezők felsorolása nem tekinthető öncélnak, ezért ezek értékelő elemzését kell a SWOT-elemzés igazi céljának tekintenünk, már csak azért is, mert csakis így tudunk túllépni az egyes tényezőkön a régió mint komplex rendszer megértésének az irányába. A kiértékelésnek a SWOT-tábla alatt, szöveges formában kell(ene) megtörténnie.

3.2. A tervezés fázisa

Ha tovább kívánom fűzni az erdőben való eltévedés analógiáját, akkor a helyzetmeghatározás utáni következő lépés a végcél, majd pedig az oda vezető út megtalálása. Ezt a feladatot a regionális politikában a tervezés fázisa során végezzük el. A tervezésen belül nagyjából három munkafázis különíthető el: a koncepcionális szintű tervezés, a stratégiai tervezés és az operatív tervezés. Ezek közben célszerű bemutatni a célképzést mint a (stratégiai és operatív) tervezési folyamat alapvető segédeszközét is.

3.2.1. A koncepcionális szintű munkafázis

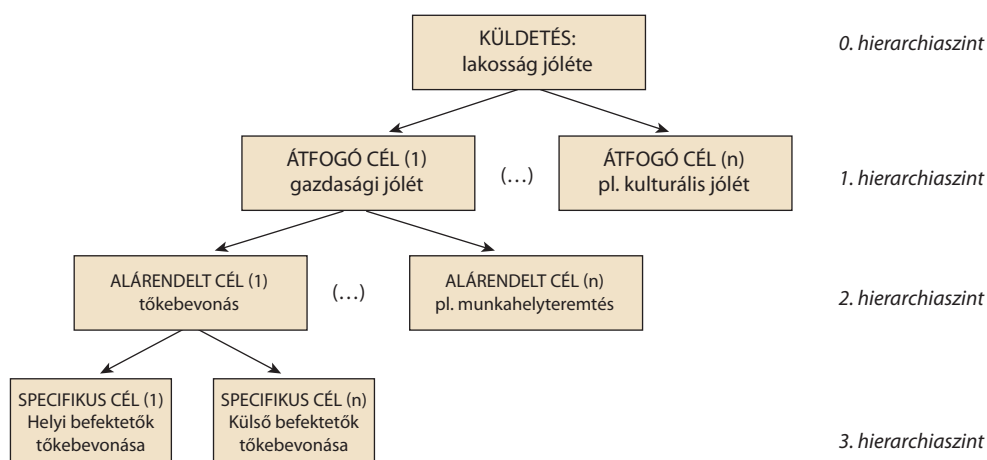
A hosszabb távra (általában 15-20 évre) szóló *fejlesztési koncepciók* elsődleges feladata, hogy vázlatos formában készítsék elő, alapozzák meg a későbbi munkafázisok részletekbe menő tervezési folyamatát. Mivel a régió aktuális állapotának elemzése és értékelése vitathatatlanul hozzájárul a tervezési folyamat sikeréhez, a koncepció fogalmába néhol a helyzetelemzés, helyzetértékelés fogalmait is beleértik. Mivel azonban mi a korábbiakban ezeket az előkészítő fázis fogalma alatt tárgyaltuk, célszerűnek tűnik a fejlesztési koncepciók néhány olyan sajátosságos összetevőjére irányítani figyelmünket, amelyek mintegy hidat képeznek a régió sajátosságai (az előkészítő fázis) és az ebből fakadó későbbi teendőink (a stratégiai és operatív tervezés) között. Idetartozik elsőként a *regionális fejlesztés elveinek lefektetése*, amelynek során a regionális szintű fejlesztéspolitika iránt támasztott legalapvetőbb elvárásokról, megfontolásokról és kritériumokról (például a környezetvédelem és a klímasemlegesség, az esélyegyenlőség vagy a területi kohézió elveiről/céljairól) kell megemlékeznünk. Ezek az elvek úgymond a később kidolgozandó célrendszer felett állnak, következésképp megfelelő kontextusba helyezik azt, irányt szabnak neki. Éppen ezért a leghelyesebb ezek az elveket már a célképzés megkezdése előtt, a koncepcionális szinten tisztázni. A koncepció második elengedhetetlen tartalmi eleme azt foglalja össze nagy vonalakban, hová is akarjuk eljuttatni a fejlesztendő régiót. A szakirodalom/szakmai gyakorlat ezt a vázlatos összefoglalást nevezi a régió *jövőképe*nek. Ez a jövőkép – ha nem is a később kidolgozandó célhierarchia egzaktságával – már nyilván mond valamit a fejlesztés későbbiekben meghatározandó átfogó céljairól is. Ezek alapján már itt sor kerülhet az úgynevezett *külső koherencia* vizsgálatára, amely a jövőkép, illetve az abban lefektetett legalapvetőbb célok magasabb (jellemzően az országos) szintű tervdokumentumokhoz való illeszkedését teszteli. Fontos szabály ugyanis, hogy a fejlesztendő régió tervdokumentumainak alkalmazkodniuk kell a magasabb szintűekhez. Végül a fejlesztési folyamat *intézmény- és eszközrendszerére* is reflektálni kell nagy vonalakban.

3.2.2. Célképzés

A regionális szintű tervezés céljainak strukturált összességét (a célrendszert) leghelyesebb egy hierarchikus elrendezettségű egész, a *célhierarchia* alkotóelemeiként értelmezni. A célképzés a legritkább esetben artikulálódik elkülönült munkafázisként (önálló dokumentumként), inkább a tervezés hátterében áll egyfajta segédeszközként fogható fel, amelynek felsőbb hierarchiaszintjei – mint már láttuk – akár a koncepcionális szintű tervezést is segíthetik, de igazi jelentőségüket a stratégiai és operatív tervezés során nyerik el.

A célhierarchia csúcsán a legfőbb cél (a küldetés vagy misszió) áll, amelyet ugyan többféleképp megfogalmazhatunk, de mindenképp kapcsolatban áll a régió erőforrásainak optimális hasznosulásával és/vagy a lakosság jólétének biztosításával. Az ez alatt álló szinteket legegyszerűbben az átfogó célok és az alárendelt célok (részcélok) fogalmainak segítségével szemléltethetjük. Egy célhierarchiának tetszőleges számú szintje lehetséges, amelyek közül csupán a legalsó szinten található célokat nevezhetjük minden tekintetben alárendelt céloknak. Ezeket a célhierarchia keretei között tovább már nem bontandó célokat specifikus (egyedi) céloknak fogjuk nevezni. Ami pedig az összes többi köztes jellegű szintet illeti, a célhierarchia egy itt található eleme a közvetlenül felette álló cél tekintetében alárendelt célként, a közvetlenül alatta álló cél vagy célok tekintetében pedig fölrendelt célként fog viselkedni.

A célhierarchiát a *célfa* segítségével mutathatjuk be, ami némileg sematikus formában – egy véletlenszerűen kiválasztott hierarchiaágon keresztül szemléltetve – az 1. ábrán szemléltethető.



1. ábra: A célfa (három hierarchiaszint, szintenként tetszőleges – *n* számú – cél példáján, egy véletlenszerűen kiválasztott – 1-es számmal jelölt – hierarchiaágon keresztül szemléltetve)

Forrás: a szerző szerkesztése

A célfat többnyire a *problémafával* együtt szokás használni. A problémafa azokat a problémákat vázolja, amelyeket a célfa/célhierarchia egyes elemei felé vezető utat végigjárva remélhetőleg ki fogunk tudni küszöbölni, a problémafa és a célfa szerkezete tehát ideális esetben – hiszen előbbi minden problémája utóbbi egy-egy céljának feleltethető meg – azonos, szakszerűbben szólva strukturálisan izomorf. Úgy is mondhatjuk, hogy a problémafa és a célfa kettőse a regionális politika tervezésének (jelenlegi) kezdő- és (a jövőbeli) végpontját jelöli ki.

Ezt követően álljon itt néhány kiegészítő megjegyzés a célhierarchia szerkezetéről. Induljunk ki abból a megállapításból, hogy miképpen a regionális politika által figyelembe veendő környezeti tényezők sajátosságai eltérhetnek régióként, úgy a célhierarchia (és ennek vizuális megjelenése: a célfa) szerkezetére nézve hiba lenne általános sémákat keresni. A gyakorlatban persze itt is kiindulópontot jelenthet a helyzetelemzés során megismert csoportosítás (településrendszer, természeti és táji adottságok, gazdaság, társadalom, környezet, infrastruktúra), illetve az ezekkel kapcsolatos célrendszer, de ez a szóban forgó régió egyedi sajátosságainak ismeretében szabadon

módosítható-alakítható. Végül említsünk meg két olyan céltípust is, amelyek sajátos módon zavarhatják meg a célhierarchia logikusan strukturált faalakzatát:

- A *horizontális jellegű célok* több (vagy akár az összes) átfogó cél elérését is megtámogathatják. Nagyban hasonlítanak a regionális fejlesztés korábban bemutatott elveihez (bizonyos tervezési dokumentumok össze is mossák a két fogalmat),⁵¹ de meglátásunk szerint kevésbé „elvszerűek”, inkább konkrét célok megvalósításához köthetők. Amikor például a Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Program III. kötete (a stratégiai program)⁵² a horizontális jellegű célok fogalmkörébe sorolja a „barnamezős területek hasznosítását”, az ugyan több átfogó célt is megtámogathat,⁵³ mégis túlzás lenne az átfogó célok – különösen pedig az *összes* átfogó cél – elvszerű megalapozásával kapcsolatba hozni azt. A félreértések elkerülése végett ezért a továbbiakban az elvszerűség hiányát kihangsúlyozandó, mi is a „horizontális jellegű cél” kifejezést javasoljuk használni a „horizontális cél” kifejezés helyett.
- A *területi célok* pedig azzal zavarják meg a célhierarchia logikusan strukturált faalakzatát, hogy az eddigiekkel ellentétben nem ágazati jellegűek (például nem a településrendszer, a természeti és táji adottságok, a gazdaság, a társadalom, a környezet vagy az infrastruktúra ágazataihoz kötődnek), hanem egy régió belüli sajátos helyzetben lévő földrajzi egység (egy mikrorégió) problémáira keresik a választ. Nyilvánvaló például, hogy a Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programjában szereplő „háttértelepülések” névvel illetett térség⁵⁴ teljesen más fejlesztési célokat követel meg, mint a fejlesztési politika érdeklődésének homlokterében lévő tóparti területek, de mivel a régió részét képezi, vele is foglalkozni kell.

3.2.3. A stratégiai tervezés munkafázisa

A tervezési folyamat következő lépése a *stratégiai tervezés*, amely az operatív tervezéssel együtt többnyire középtávú (Magyarországon a hétéves uniós költségvetési és tervezési ciklusokhoz igazodó) fejlesztési dokumentumokban, a stratégiai és operatív programokban – illetve a programozás folyamatában – artikulálódik. A jobb szemléltethetőség kedvéért ezen a ponton vegyük elő újból az erdőben eltévedő kiránduló analógiáját. Abban az esetben, ha végzett a helyzetmeghatározással (azaz tudja, hol tartózkodik éppen), illetve térképe/GPS-e segítségével megtalálta a végcél (ahová az erdőből kikeveredve el akar jutni), az igazi nehézségei még csak ezután következnek. Egy kiindulóponttól a végpontig ugyanis számos – elvileg végtelen, de a gyakorlatban számításba veendő közt is rengeteg – útvonal létezik. Ezeket az ugyanazon cél elérését szolgáló, de egymástól többé-kevésbé eltérő útvonalakat szokás *szenárióknak* (szó szerinti fordításban: forgatókönyv) nevezni. A felületes szemlélő számára úgy tűnik, a tervezési folyamat során pusztán annyi a dolgunk, hogy az előttünk álló alternatívák közül kiválasztjuk azt

⁵¹ A 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet például az adott területi egység fejlesztésének és tervezésének *egészét* [kiemelés: a szerző] meghatározó alapvető megfontolások, elvárások és kritériumok összességéként definiálja – így nagyjából az elvek szintjére helyezi – a horizontális cél fogalmát.

⁵² *Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja* 2020.

⁵³ „Az elhagyott iparterületek újrahasznosításán” keresztül a gazdaságfejlesztés átfogó célját, a „kiskertek/ lakóingatlanok újrahasznosításán” keresztül pedig a turizmus átfogó célját támogathatja meg.

⁵⁴ *Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja* 2020.

az optimális scenáriót, amelyet a következő lépésben, a megvalósítás fázisában végig fogunk járni. A helyzet azonban nem ilyen egyszerű. Két okból is úgy tűnik, minden tekintetben optimális scenárió egész egyszerűen nem létezik. Egyrészt a külső környezetben végmenő, előre nem látható és általunk nem befolyásolható változások miatt elképzelhető, hogy az a scenárió, amely a tervdokumentum megírásának idején optimálisnak tűnik, egy későbbi időpontban már nem, vagy csak nagy nehézségek árán lesz kivitelezhető. Jó példa lehet egy turizmusra koncentráló scenárió átértékelődése a Covid–19-pandémia hatására. Másrészt, még ha külső környezetünk nem is lenne ennyire kiszámíthatatlan, a tervezőnek még ebben az esetben is csakhamar szembeülnie kellene azzal, hogy az optimális scenárió a gyakorlatban egy meglehetősen szubjektív fogalom, amely teljesen mást jelenthet az adott régióban élő különböző társadalmi csoportok (a regionális politika érdekeltjei) számára. Alapvető nehézség lehet például a költségalapon vagy időtényező alapján meghozott döntések nehézkes összeegyeztethetősége (gyorsabban, de drágán vs. olcsóbban, de lassabban), és ez csupán egyetlen a tervező elé kerülő dilemmák közül. Mivel pedig az efféle dilemmák racionális kalkuláció alapján aligha oldhatók fel, a döntést sok esetben inkább a politikai jellegű kompromisszumok – rossz esetben a döntéshozókhoz közelebb álló érdekcsoportok rövid távú érdekei – határozzák meg. Ami ebből bennünket érint: bármennyire is csábítónak tűnik az a lehetőség, hogy képesek lehetünk kiválasztani az optimális scenáriót, a fentiek fényében teljes mértékben indokolható, ha egy tervezési dokumentum egyidejűleg több scenárióval is számol. Ilyenkor persze szükséges megadni azokat a körülményeket is, amelyek fennállása esetén a későbbiekben dönthetünk X vagy X scenárió között. (Példánkban: a turisztikai kereslet gyors vagy nehézkes helyreállása esetén preferálandó scenáriók a Covid–19 utáni időszakban.)

A stratégiaalkotás középpontjában a *prioritások* kijelölése áll. Maga a prioritás a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet definícióját kölcsönvéve nem más, mint „a specifikus célok elérését szolgáló kiemelt szándékok, a későbbi beavatkozási területek csoportja, amelyek jellemzően komplexek, átfogóan több ágazati intézkedést jeleníthetnek meg”. Az egyes prioritások legfontosabb tulajdonsága a komplexitás, következésképp az egyes átfogó célok eléréséhez vezetnek el bennünket, illetve a specifikus – a célhierarchia legalsó szintjéhez köthető egyedi – célok elérését szolgáló intézkedésekre bonthatók tovább. Példának okáért a Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Program III. kötete (a stratégiai program) 9 prioritásról tud,⁵⁵ úgymint:

1. víz és infrastruktúra;
2. természetvédelem és klímavédelem;
3. a térség népességmegtartó képességének fejlesztése;
4. gazdaságfejlesztés;
5. közlekedésfejlesztés;
6. turizmusfejlesztés;
7. mezőgazdaság, helyi termékek;
8. egészségfejlesztés;
9. térségi együttműködések.

Az alábbiakban a prioritás fogalmának értelmezéséhez a definíció néhány problematikus elemét is vegyük górcső alá. Az első nehézség a prioritások intézkedésekre bontása során merülhet fel.

⁵⁵ Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja 2020.

Nem minden prioritás esetében dönthető el ugyanis egyértelműen, hogy pontosan melyik ágazat intézkedéseit jeleníti meg. Ennek alapján kétféle prioritáscsoportot különíthetünk el:

- A *vertikális prioritások* esetében a fenti nehézség nem merül fel, ezeket mindig egy meghatározott ágazathoz tartozó intézkedések csoportjával azonosíthatjuk. Idesorolandó például a Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programjában található 4. számú „Gazdaságfejlesztés” prioritás, amely csak és kizárólag a gazdaság ágazatához tartozó három, a 3.2.4. alfejezetben részletezendő intézkedést jeleníti meg.⁵⁶
- A korábban már említett horizontális jellegű célokhoz köthető *horizontális jellegű prioritások* ezzel szemben nem tartják tiszteletben az ágazati határokat, hanem több (vagy akár az összes) ágazat kontextusában értelmezendők. Idevonatkozó példa lehet a Bács-Kiskun megye Területfejlesztés Program (Bács-Kiskun 2021–2027) 6. számú „Digitális és kreatív megye” prioritása.⁵⁷ A digitalizációból ugyanis nem csupán egyetlen ágazat profitálhat, egyszerre szolgálhatja például a gazdaság (például a mikrovállalkozások versenyképességének javítása a kiskereskedelem hosszú ellátási láncainak lerövidítése által) vagy a társadalom fejlesztését (például a kistéleptől eddig el nem érhető termékek vagy szolgáltatások elérhetővé tétele, s ezáltal a kistéleptől népszerűségmegtartó erejének növelése által).

A másik nehézség a *stratégiai területek* fogalmával hozható kapcsolatba. A prioritásokat többnyire ágazati jellegű stratégiai területeken belül mozogva valósítjuk meg. Maguk a stratégiai területek leggyakrabban a célhierarchiában szereplő átfogó célokkal állnak kapcsolatban. A Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Program III. kötetében szereplő 4. számú „Gazdaságfejlesztés” prioritás például a gazdaságfejlesztés átfogó céljához, illetve a gazdaság stratégiai területéhez rendelhető. De a „stratégiai terület” kifejezést néha nem ágazati, hanem földrajzi értelemben használjuk. Ilyen stratégiai területek azok a régiókon belüli sajátos helyzetben lévő konkrét térségek (mikrorégiók), amelyeknek a fősodortól eltérő fejlesztési irányait a korábban már szintén ismertetett területi célok jelölik ki. Ha például a Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Program III. kötetében szerepelne egy „Háttértelepülések fejlesztése” prioritás is, azt a háttértelepülések konkrét, földrajzi értelemben véve vett stratégiai területéhez kellene kapcsolnunk.

A stratégiai tervezésnek elvileg nem kell megállnia a prioritásoknál. Minél több hierarchiaszint ékelődik az átfogó célok és a célhierarchia legalsó szintjén található specifikus (egyedi) célok közé, annál bonyolultabb lesz magának a stratégiai tervezésnek a repertoárja is. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy a „forgalomban lévő” (hazai) tervezési dokumentumok igen ritkán használnak bonyolult, többszintes cél- és tervezési struktúrákat, többnyire megelégszenek a prioritások, illetve a most következő intézkedések szintjének elkülönítésével.

3.2.4. Stratégiaalkotás és megvalósítás határán: az operatív tervezés munkafázisa és a monitoring

A stratégiai tervezést követően kerülhet sor arra, hogy az egyes prioritásokhoz meghatározott intézkedéseket rendeljünk. Az *intézkedések* (más néven: beavatkozások, projektsomagok)

⁵⁶ Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja 2020.

⁵⁷ Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat 2021.

a célhierarchia legalsó szintjéhez köthető specifikus (egyedi) célok eléréséhez segítenek hozzá, vagyis egyfajta kapcsot jelentenek az irányítás tárgyának befolyásolására törekvő stratégiai tervezés és a törekvés gyakorlati megvalósítása között. Hogy csak a már többször idézett Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Program IV. kötetében (az operatív programban) szereplő 4. számú, Gazdaságfejlesztés prioritásról tegyünk említést, ez három intézkedést irányoz elő,⁵⁸ úgy mint:

1. Helyi, térségi tudásbázisokhoz és adottságokhoz kapcsolódó, innovációorientált üzleti infrastruktúra-fejlesztés.
2. Kézműves- és kreatív ipar fejlesztése.
3. Vállalkozások fejlesztése.

Hogyan helyezhetők el ezek az intézkedések a tervezési folyamaton belül? Utaljunk vissza arra, hogy az intézkedések specifikus (egyedi) célok elérését szolgálják. A „specifikus (egyedi) célok”, illetve az „ezek elérését szolgáló intézkedések” kifejezések azonban nem jelentik azt, hogy az efféle célokat/intézkedéseket logikai értelemben ne lehetne tovább konkretizálni, további részekre bontani, csupán azt, hogy van egy olyan szint, ahol a tervezési folyamat megáll. A „Vállalkozások fejlesztése” intézkedés például pontosan annyi egyedi projektre utal, ahány jövőbeli vállalkozás fejlesztését fogják azok megtámogatni a jövőben. De ezeknek az egyedi projekteknek a kidolgozása és megvalósítása – bár az operatív tervdokumentumok néha tartalmazznak konkrét projekteket is – többnyire már nem az operatív tervezés, hanem a projektmenedzsment feladatai közé tartozik. De ne szaladjunk ennyire előre, inkább próbáljunk közelebb kerülni az operatív tervezés logikájához. Ez legegyszerűbben úgy történhet meg, ha számba vesszük azokat a tényezőket, amelyek a stratégiai tervezés során – az operatív tervezés részletessége, illetve gyakorlatorientáltsága miatt – nem kerültek elő. Ilyen lehet:

- az egyes intézkedések megvalósításának *időbeni ütemezése* az operatív tervezési időszakban;
- az egyes intézkedések becsült *költségigénye*, a finanszírozó *források* lehető legpontosabb (már költségvetési szinten is hasznosítható) megjelölése;
- az egyes intézkedések sikerét mérő *monitoring kimeneti (output) indikátorainak* meghatározása. Ezek egyaránt lehetnek egzakt (matematikai), illetve „puha” (kvalitatív) módszerek segítségével nyert indikátorok.

És itt feltétlenül ki kell térni a megvalósításhoz kötődő talán legfontosabb segédfogalomra, a *monitoringra*. Nyilvánvaló, hogy a stratégiai és operatív tervezés során meghatározott célok teljesülésére nincs garancia. Utoljára hivatkozva az erdőben eltévedő kiránduló analógiájára, úgy is mondhatjuk, egyáltalán nem biztos, hogy a kiválasztott út (az optimálisnak vélt szcenárió) valóban oda vezet-e, ahová reményeink szerint vezetnie kell. Az eltévedéssel végződő kirándulás és a stratégiai tervezés között azonban van egy alapvető különbség: míg az általunk választott turistaút végigjárását követően egyértelműen eldönthető, hogy jó helyre érkeztünk-e, addig a tervezési folyamat elején meghatározott komplex célrendszernek való megfelelés már jóval összetettebb problémákat vet fel. Kissé konkrétabban: Rechnitzer János és Smahó Melinda értelmezésében a monitoring „a megvalósítás figyelemmel kísérése, folyamatos értékelése, visszajelzés a célok megvalósítására, illetve a fejlesztések területi hatásainak rendszerzése,

⁵⁸ Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja 2020.

minősítése különböző indikátorok által”. Maga a monitoring kiterjedhet a források jogszerűségének a vizsgálatára (az *ellenőrzés* szintjére), a megvalósulás nyomon követésére (a *szűkebb értelemben vett monitoring* szintjére) és az előirányzott következmények teljesülésének komplex számbavételére (az *értékelés* szintjére). Az értékelés a komplex számbavétel kritériumainak megfelelően magában foglalja a beavatkozások költségei megtérülésének (a hatékonyságnak), a célkitűzések elérésének (a hatásosságnak) és a társadalmi-gazdasági igények teljesülésének (a hasznosságnak) a vizsgálatát.⁵⁹

Míg a szűkebb értelemben vett monitoringnak – már csak a „nyomon követés” fogalmának jelentése alapján is – folyamatosnak kell lennie, addig a jóval idő- és költségigényesebb értékelés esetében ez praktikusán lehetetlen. Így a megvalósítás során többnyire három értékelési kampányt hajtanak végre. Az *ex-ante értékelésre* a megvalósítási folyamat megkezdése előtt kerül sor, és a tervezési folyamat értékelésén túl az előirányzott beavatkozások előzetes értékelését (a hatásvizsgálatot) is magában foglalja. A *félidei (mid-term) értékelés* egyfajta kompromisszum eredményeként fogható fel. Nyilvánvalóan az lenne az ideális állapot, ha az értékelést sikerülne a folyamatos nyomon követés felé közelíteni, de – mint már említettük – ez túlságosan sok időt és költséget emésztene fel. Másrészről viszont, ha a megvalósítás során egyetlen alkalommal sem kerítenénk sort egy komplexebb értékelésre, azzal jócskán csökkentenénk az esélyét annak, hogy a tervezés problematikus elemei – aminek nem csupán a tervezési folyamat során elkövetett hibák, de a „menet közben” megváltozó körülmények is okai lehetnek – már a megvalósítás során napvilágra kerüljenek, illetve korrigálni lehessen azokat. Erre a mid-term értékelés jelenthet egyfajta (ha nem is tökéletes) megoldást. Végül az *ex post értékelésre* a megvalósítást követően kerül sor. A tervezési folyamat finanszírozói oldaláról szoros kapcsolatban áll a tervezési folyamat átláthatóságával is (arra fordították-e a támogatásokat, amire szánták őket), de igazi jelentősége abban áll, hogy számos tanulsággal szolgálhat a következő tervezési ciklus még hatékonyabbá, hatásosabbá és hasznosabbá tételéhez.

3.2.5. A projektek helye és szerepe a regionális tervezés céljainak megvalósításában

A projektek tervezésének és megvalósításának a folyamatát itt és most nem kívánjuk részletezni. Amit feltétlenül tudni kell, hogy a (regionális) projektek jól illeszkednek a regionális politika tervezésének és megvalósításának ebben a fejezetben vázolt folyamatába. Az EU-ban is használatos *projektciklus*-menedzsment⁶⁰ a projektek tervezését és megvalósítását egy magasabb szintű folyamat, a programozás kontextusában értelmezi. Ehhez a projektciklus az identifikáció (problémaelemzés, lehetséges projekttervek, ötletek meghatározása), a kidolgozás (projekttervezés), a megvalósítás és az értékelés fázisain keresztül kapcsolódik. Maga a *projekt* szó szerint *valamely egyedi terv előrevetítését (projektálását)* jelenti, a tervezési folyamat korábban ismertetett elemeihez (a prioritásokhoz, intézkedésekhez) képest legfontosabb megkülönböztető sajátossága tehát az egyediség. Ez persze nem jelenti azt, hogy a projektben vázolt cselekvéssort ne lehetne további lépésekre bontani. Ezeket a konkrét lépéseket – mint a projekt tovább már nem bontható összetevőit – a tervezési szakzsargon az *akció* néven illeti. Ha példaként a 2010 és 2018 között Budapest érdekében megvalósult fővárosi, állami és közös projektek között szereplő Pustazátori Regionális Hulladékkezelő Központ hulladéklerakó terének II. ütemű bővítését

⁵⁹ RECHNITZER–SMAHÓ 2011: 244–248.

⁶⁰ Vö. KOVÁCS 2006.

projektnek tekintjük, akkor a „Meglévő csurgalékvíz-tisztító medence felújítása fejlesztést” ennek részeként egy tovább nem bontható akcióként interpretálhatjuk.⁶¹

A legtöbb projekt egy-egy meghatározott prioritás/intézkedés alá sorolható, de ha egy olyan jól sikerült projektötlet kerül megfogalmazásra, amelynek esetében egyidejűleg több prioritáshoz/intézkedéshez rendelt forrás is igénybe vehető, akkor a fejlesztéspolitikának érdemes túllépnie az efféle merev szabályokon. A projekt megvalósítás tárgyában pályázatot elkészítő és benyújtó személyt vagy szervezetet *projektgazdának* nevezzük (sikeres pályázat esetén: *a projekt kedvezményezettjei*), aki önállóan vagy – megfelelő szakmai kompetencia hiányában – egy *projektmenedzsment-szervezet* által készíti el és valósítja meg a szóban forgó projektet. Mint már korábban utaltunk rá, a regionális politika intézményrendszere és a különféle regionális fejlesztésekben érdekelt projektgazdák többnyire elkülönítendő entitások, noha lehetnek átfedések is közöttük. A hazai szabályozás például egyáltalán nem tiltja meg a regionális politika (a területfejlesztés) intézményrendszerének működtetésében kulcsszerepet játszó megyei önkormányzatainknak, hogy saját projektjeik kedvezményezettjei legyenek.⁶²

Fentiek alapján a projekt megvalósításának legfontosabb feltétele a megfelelő minőségű *pályázat* megírása és befogadása. Alábbiakban mi nem elsősorban a pályázattal szemben támasztott formai és tartalmi követelményeknek való megfelelésre helyeznénk a hangsúlyt (ezt a pályázati dokumentáció amúgy is tartalmazza), inkább néhány általános jellegű szempontra hívjuk fel a figyelmet. Eszerint a pályázatírás első lépése a pályázati cél világos meghatározása legyen. Sajnos gyakori hiba, hogy a pályázat célját nem az érintettek tényleges szükségletei, hanem az alapján határozzák meg, hogy uniós vagy országos szinten éppen mire lehet/érdemes pályázni. Noha az efféle stratégia segítségével rövid távon könnyű sikerek mutathatók fel, hosszabb távon (hiszen az így elnyert támogatások nem feltétlenül a helyi problémák megoldását segítik) már kevésbé egyértelmű a helyzet. Ráadásul az efféle pályázatok – különösen, ha a projektgazdának önrészt is kell biztosítani – más, fontosabb fejlesztések elől vonhatják el az erőforrásokat. Második lépésben meg kell találni azt a pályázati felhívást, amely céljainknak, kidolgozás előtt álló projektünknek leginkább megfelel. Nem csupán a valós szükségleteinkre nem reflektáló (ámde ennek ellenére támogatott) projektek kidolgozására/megvalósítására, de a soha támogatásra nem kerülő projektek előkészítésére is rendkívül sok idő és erőforrás pazarolható el. Csak ezt követően lássunk neki a pályázat formai és tartalmi követelményeinek megfelelő kidolgozásához, amelynek során a pályázat elbírálót elsősorban arról kell meggyőzni, hogy a pályázati kiírásban foglaltak összhangban állnak a projekt céljaival. A projekt tartalmán kívül ehhez nem árt bizonyos technikai feltételekre (például a projektgazda profiljára/kompetenciájára vagy a pályázat során elnyerhető támogatások és a pályázó meglévő erőforrásainak arányosságára) is figyelmet fordítani.

⁶¹ Budapest Főváros Önkormányzata [é. n.].

⁶² Már csak azért sem, mert a fejezetben részletezett stratégiai tervezést is gyakran projektformában fogalmazzák és valósítják meg.

VÁKÁT

4. Regionális politika igényvezérelt megközelítésben: a térségmarketing

A régiók és települések marketingjével azonosítható helymarketinget a területi és településszintű politikákon belül az indokoltnál jóval kisebb figyelem övezi. Példának okáért a területfejlesztés hazai szabályozása szinte tudomást sem vesz a (hely)marketingről, vagy ha igen, akkor meglehetősen pontatlan értelemben használja. A Belügyminisztérium Önkormányzati Hírlevelének 2018-ban megjelent különszáma⁶³ nemcsak hogy nem sorolja fel a marketingstratégiát az önkormányzat által kötelezően megalkotandó stratégiai dokumentumok között, de mivel az opcionálisan megalkotható marketingstratégiai dokumentumot „marketing, kommunikációs” stratégia névvel illeti, úgy tűnik, hogy csatlakozik ahhoz a közkeletű vélekedéshez, amely szerint a marketing lényege valamiféle népszerűsítő kommunikáció lenne. A marketingről szóló szakirodalmat tanulmányozva azonban nagyon hamar eljuthatunk odáig, hogy az efféle vélekedések a marketing fogalmának teljes félreértéséből származnak. Mert hát mi is az a marketing?

A „to market” ige elsődleges jelentése az Ország László-féle angol–magyar kéziszótár szerint „piacra/vásárra visz, elad, értékesít”. Az úgynevezett „inges alakot” pedig – amelyet az angol nyelvtan a magyarban egyébként nem létező „gerund” szófaj alá sorol – igen gyakran fordítják -ás/-és képzős főnévnek. Ennek alapján a „marketing” kifejezés szótári jelentése valamilyen termék és/vagy szolgáltatás piacra viteléhez, eladásához, értékesítéséhez áll a legközelebb. Ebből következően: az eredetileg az üzleti világ kontextusában értelmezett „marketing” elnevezés alá sorolják mindazoknak a szervezeteknek, tevékenységeknek és folyamatoknak az összességét, amelyek elősegítik egy vállalat, termék és/vagy szolgáltatás piaci értelemben vett sikerét. Ami azt jelenti, hogy *a marketing célja ma már nagyon közel áll a regionális politikában (is) egyre hangsúlyosabbá váló versenyképesség megteremtéséhez*. Márpedig azt az eddigiek fényében is megkockáztathatjuk, hogy a versenyképesség jóval összetettebb fogalom annál, hogy pusztán a sikeres kommunikáció eredményének tekintsük. A most következő fejezet megpróbál leszámolni az efféle előítéletekkel, és a helymarketing fogalmának tisztázását követően megpróbálja tisztázni a régiók marketingorientált fejlesztéspolitikája előtt álló lehetőségeket és kihívásokat. De ehhez elsőként azt kell részletesebben körbejárni, hogy mit is értünk egészen pontosan a „marketing” kifejezés alatt.

4.1. A marketing fogalma, hagyományos és modern megközelítések

Egyik korábbi munkámban,⁶⁴ felhasználva Robert Keith klasszikus szakaszolását,⁶⁵ *a marketing-szemlélet fejlődésének négy szakaszát* különböztettem meg. Ezek közül az első *a termelésorientált szakasz*, amikor is a vállalat figyelme szinte kizárólag a termelésre korlátozódott. Ez a szakasz alighanem elválaszthatatlan a fordizmus gazdaságtörténeti korszakától, amely – mint arra korábban rámutattunk – egyben a modern tömegtermelés kialakulását is jelentette. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy a kínálat egy ideig még a modern tömegtermelés uralkodóvá válása ellenére sem tudott lépést tartani a kereslet növekedésével. Ne felejtjük: ebben a szakaszban nem csupán

⁶³ Önkormányzati Tudástár I. 2018: 3.

⁶⁴ BUSKÓ–TÓZSA 2018.

⁶⁵ KEITH 1960.

a klasszikus fordista modell térnyerése, hanem a nyugati értelemben vett fogyasztói társadalmak kialakulása is végbement. Végletekig leegyszerűsítve, a fordista nagyüzem által létrehozott termékek felvevőpiaca ekkor még korlátlanak tűnt. Ennek következményeként a termelésorientált szakasz marketingje – ha beszélhetünk egyáltalán marketingről ekkoriban – a termelésre, esetleg a termék fizikai elosztására korlátozódott. Az érem másik oldalára, vagyis a fogyasztói igények figyelembevételére viszont ekkor még nemigen volt szükség. Henry Ford azóta közmondásszerűvé vált állítólagos megjegyzése – „minden színigényt kielégítünk, ami fekete” – jól jellemzi az első korszak „marketingfilozófiáját”.

A 20. század első évtizedeiben a fordista modellt sikerrel alkalmazó államok – itt elsősorban az USA-ra kell gondolni – a termelékenység igen jelentős növekedését mutatták fel. A vásárlóerő azonban egyre kevésbé volt képes lépést tartani a folyamatosan emelkedő kínálattal. Lényegében ez vezetett az 1929 és 1933 közötti túltermelési válsághoz, amelyen végül a keynesianizmus segítségével sikerült úrrá lenni. Az azonban már ekkor nyilvánvalóvá vált, hogy ebben a kínálat és a kereslet kényes egyensúlyán alapuló új világban a vállalat többé már nem bízhat abban, hogy termékeit minden különösebb erőfeszítés nélkül, automatikusan el fogja tudni adni. Éppen ezért az 1929–1933-as világgazdasági válságot követő második szakaszban a termelés helyett az eladási tevékenység – és ennek részeként az elosztási rendszerek hatékonyabbá tétele, az árak befolyásolása, valamint a kommunikációs tevékenység (például a reklám) – került az érdeklődés középpontjába (*eladásorientált szakasz*). Az eladásorientált szakasz fénykora az USA-ban az 1930-as évek második fele, de Európában még az 1950-es években is ez a szemlélet számított dominánsnak.

Az eladásorientált szakasz azonban csakhamar felszínre hozott egy alapvető problémát: legyen bármennyire professzionálisan megszervezett az eladási tevékenység, a vásárlók igényeire nem reflektáló termékek legfeljebb ideig-óráig tudják megtartani azok bizalmát. Ezért a marketing szemlélet fejlődésének harmadik és a mai napig meghatározó szakaszában, az úgynevezett *marketingorientált szakaszban* a figyelem logikus módon fordult a vevők igényeinek megismerése, igényeinek kielégítése felé. Ez a szakasz az USA-ban már az 1950-es évektől megkezdődött, és ekkor került sor a marketingtudomány intézményesülésére is. A legfontosabb lépést utóbbi felé talán Neil H. Borden (1895–1980), a Harvard Business School professzora tette meg, aki az Amerikai Marketing Szövetség 1953-as ülésén elsőként definiálta a későbbi marketingértelmezések megkerülhetetlen kezdőpontjának számító marketingmix fogalmát. A marketingmixet – azaz a marketingeszközök különböző kombinációit, amelyeket a vállalat különböző piaci helyzetekben alkalmaz – azután E. Jerome McCarthy (1928–2015), a Michigani Egyetem marketingprofesszorának *Basic Marketing: A Managerial Approach (Alapvető marketing: egy vezetői megközelítés)* című, 1960-ban megjelentetett könyve kapcsolta össze a 4P kifejezéssel, amely azokra a – későbbiekben általunk is részletezendő – eszközökre utal, amelyeket egy adott vállalatnak marketingcéljainak elérése érdekében igénybe kell vennie.⁶⁶

Az azóta eltelt évtizedek természetesen sem a marketing gyakorlatát, sem pedig az arról alkotott szemléletünket nem hagyták érintetlenül. Ezért Józsa László ma már szívesebben beszél a marketingorientált szakaszon belül a „klasszikus”, illetve „modern” marketing korszak beállításáról, utóbbi megjelenését az 1980-as évekre datálva.⁶⁷ A *modern marketing korszakba* való átlépés aligha függetleníthető a fordista termelési modell tartalékainak kimerülésétől, amely logikusan vonta maga után a II. világháborút követő évtizedekben virágkorát élő jóléti állam

⁶⁶ MCCARTHY 1960.

⁶⁷ JÓZSA 2000; JÓZSA 2003.

(welfare state) válságát. A termelők és/vagy az eladók szempontjából ez elsősorban a fizetőképes kereslet további csökkenését jelentette, és az ennek nyomán éleződő versenyben a vevők igényeinek megismerése, igényeinek kielégítése mellett egyre nagyobb figyelem irányult a *konkurenciára* is, egészen pontosan arra, hogy mi módon tudjuk megelőzni a konkurenciát a vevők igényeinek megismerésében, igényeinek minél hatékonyabb kielégítésében. Így vált a modern marketing korszak kulcsfogalmává a marketing versenyképességre gyakorolt hatása. És ugyanebben a korszakban lehetünk tanúi egy másik tendenciának is, a *marketing társadalmi fordulatának*. Ekkoriban ugyanis – talán nem teljesen függetlenül a fordista termelési modell, illetve a jóléti állam megrendülésétől – a gazdaságközpontú gondolkodással szembeni kritikus hangok is jócskán felerősödtek. Egyre erőteljesebbé váltak azok a vélemények, amelyek szerint nem szabadna, hogy a marketing elsődleges célja a vállalati profit hajhászása legyen, illetve a „haszon” szó jelentését ki kellene terjeszteni a társadalmi hasznosság szélesebb értelmezése felé. A nonbusiness (más elnevezéssel: nonprofit) marketing megjelenése ehhez a nem elhanyagolható szemléletváltáshoz köthető.

Ennek a társadalmi fordulatnak a hatása mára már tisztán megmutatkozik a tudományos diskurzus főáramának definícióiban is. A marketingtudomány meghatározó kézikönyvének számító, *Philip Kotler* (és a legutóbbi kiadásokban társszerzőként *Kevin Lane Keller*) neve által fémjelzett *Marketingmenedzsment* című munka szerint ennek megfelelően „a marketing olyan társadalmi folyamat, amely révén az egyének és csoportok értékeket, termékeket és szolgáltatásokat hoznak létre, és felkínálják azokat egymás közti szabad cserére, s így megszerzik mindazt, amire szükségük van és amit akarnak”.⁶⁸ Vegyük észre, hogy ezek – és az ehhez hasonló – modern marketingértelmezések élesen szembehelyezkednek azokkal a klasszikus, piaci alapú értelmezésekkel, amelyek a marketing lényegét még egyfajta szűkebb értelemben vett eladási tevékenységként értelmezték, amelynek során az eladótól a vevő irányába valamilyen termék és/vagy szolgáltatás, míg a vevőtől az eladó irányába ennek ellentételezéseként a modern társadalmak általánosan elfogadott értékmérője, a pénz áramlik.

A modern értelmezések ezt a meglehetősen merev sémát váltják fel a jóval rugalmasabb „*cserefolyamat*” kifejezéssel. Egy olyan cserefolyamatával, amelynek során nem feltétlenül termékek/szolgáltatások és a pénz cserél gazdát. Ennek pedig kétféle következménye van: egyrésztől a cserefolyamat tárgya bármilyen *érték* lehet, nem feltétlenül szükséges a piac által diktált logikának megfelelően termékekért és/vagy szolgáltatásokért pénzzel fizetni. Egy hajléktalanokat segítő önkéntes munka során például időmet áldozom a társadalmi megbecsülésért vagy egész egyszerűen belső komfortérzetem javításáért. Ez persze nem zárja ki, hogy az értékek cseréjének folyamata során termékek/szolgáltatások és pénz cseréljen gazdát. Úgy is mondhatnánk, hogy miként a modern fizika nem cáfolja – inkább annak egy speciális eseteként megszüntetve őrzi meg – a hagyományos newtoni fizikát, úgy tesznek a modern marketingértelmezések a klasszikus, piaci alapú marketingfolyamatokkal. Vegyük továbbá észre azt is, hogy ebben a felfogásban már sok esetben elmosódik, vagy egyenesen értelmét is vesztheti az eladói és a vevői oldal merev megkülönböztetése. Hiszen ha nem a piaci folyamatok által előre leosztott eladói és vevői szerepekről van szó, hanem csereszabatos értékeiket egymás számára felkínáló egyenrangú felek állnak egymással szemben, akkor végképp feleslegessé válik azon tűnődni, hogy – előbbi példánknál maradván – ki a vevő. Én, aki a jótékonyági szervezettől lehetőséget kapok arra, hogy a hajléktalanokat segítve növelhessem társadalmi megbecsültségemet vagy

⁶⁸ KOTLER–KELLER 2012: 13.

belső komfortérzetemet? Esetleg a jótékonyági szervezet, aki a már említett társadalmi megbecsülés vagy belső komfortérzet lehetőségét kínálja fel nekem a segítségemért cserébe? És ha a vevő személye ilyenformán nem azonosítható be, akkor további magyarázat nélkül is könnyen beláthatjuk, hogy az eladó személyével hasonló a helyzet. A cserefolyamat ilyen formájú kiterjesztése, a vevői és az eladói szerepek felcserélhetősége, és főképp a társadalmi (non-business, nonprofit) szemlélet pedig már lehetővé teheti, hogy a marketing fogalmát ne csak a vállalatok által kínált hagyományos termékekre/szolgáltatásokra, hanem valami egészen másra – akár egy régióra – is kiterjeszthessük.

4.2. A térségmarketing helye a marketingen belül

A *térségmarketing* (*place marketing*) a modern marketing korszak társadalmi fordulatához kapcsolódóan az 1980-as években jelent meg, mint az egyes helyek iránti attitűd és viselkedés kialakítására, fenntartására és megváltoztatására irányuló tevékenységek gyűjtőfogalma.⁶⁹ A szakirodalom kezdetben főként a városok értékesítésének problémaköréhez kapcsolódóan használta („*városmarketing*”).⁷⁰ De a továbbiakban célszerű elfogadni, hogy a régiók és a városok/települések marketingje esetében hasonló logika követendő, és a *régió- és településmarketing* (RTM) aldiszciplínáján belül⁷¹ mi csupán praktikus okokból – vizsgálatunk tárgyához igazodva – korlátozzuk figyelmünket továbbiakban a régiók marketingjére.

Induljunk ki a régiómarketing társadalmi marketingbe ágyazottságából. Ahány tágabb, a „csereérték” értelmében vett termék és/vagy szolgáltatás bírhat centrális jelentőséggel a társadalom jóléte szempontjából, legalább annyi változata létezhet a társadalmi marketingnek. A régiómarketing esetében az univerzális (társadalmi) érdekek szolgálata a helyi – egészen pontosan: a régió területén belül élő – társadalom jólétének figyelembevételét jelenti, a centrális jelentőségű termék pedig első megközelítésben maga a régió. A régió azonban nem önmagában álló kategória, sajátosságait/jelentőségét az úgynevezett *helytermék* fogalmából vezethetjük le. Maga a helytermék a helymarketing talán legfontosabb fogalma: bevezetését az a sejtés teszi indokolttá, amely szerint a földrajzi helyek sajátosságos, más termékekre nem, vagy csak korlátozott mértékben jellemző tulajdonságokkal bírnak. Földrajzi helyeken a területi szintek egymásra épülő sokaságát értjük, úgymint a település, a járás, a megye, a régió, az ország és a szupranacionális gazdasági integrációk (például az EU). Ezek közül a régiómarketing fogalmának kidolgozása során természetesen a regionális szintre fogjuk irányítani a figyelmünket. Alapvető kérdésünk a következő: milyen sajátosságokkal bír a helytermékként értelmezett régió?

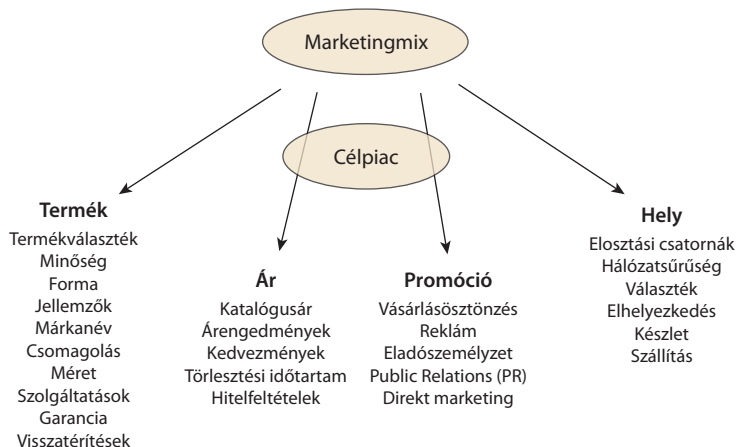
Ahhoz, hogy problémánkat értelmezni tudjuk, induljunk ki E. Jerome McCarthy már említett marketingmixéből.⁷² Az idetartozó eszközök négy csoportba oszthatók, s ezek angol kezdőbetűi alapján szokás a McCarthy-féle marketingmixre a *4P* elnevezéssel utalni, hangsúlyozva a *termékhez* (*Product*), az *árhoz* (*Price*), az *értékesítési helyhez* (*Place*) és a *promócióhoz* (*Promotion*) kapcsolódó eszközök jelentőségét a sikeres marketingtevékenység megvalósításában. A *4P*-hez tartozó marketingváltozókat – amelyek egyúttal a *4P* jelentését is megvilágítják – Kotler nyomán a következőképp szemléltethetjük.

⁶⁹ A fogalom egyik első felbukkanása: KOTLER 1985.

⁷⁰ ASHWORTH–VOOGD 1997.

⁷¹ PISKÓTI 2012.

⁷² MCCARTHY 1960.



2. ábra: A marketingmix négy eleme

Forrás: KOTLER–KELLER 2012: 26

A 4P koncepcióját a McCarthy klasszikus műve megjelenését követő fél évszázadban sokan és sokféle okból vitatták. Kotler és Keller például annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a modern marketingmenedzsment keretei között mozogva

- az *emberek* (ideértve a szervezetben dolgozó embereket, illetve a fogyasztókat);
- a *folyamatok* (a marketingmenedzsment részévé váló kreativitás, fegyelem és struktúra tükröződése);
- a *programok* (a fogyasztókra irányuló valamennyi tevékenység, ami magában foglalja a régi 4P-t és egy sor egyéb marketingtevékenységet);
- és a *teljesítmény* (a lehetséges eredmények mérőszámainak teljes skálája)

pontosabb leírását adják a marketingtevékenységnek, mint McCarthy paradigmája (KOTLER–KELLER 2012: 26). A sor természetesen folytatható: ha csak a helymarketingnél maradnánk, akkor is könnyen találhatnánk a szakirodalomban – már ha kifejezetten ez lenne a célunk – akár „10 K” néven illetett marketingmix-mutációkat is, de most nekünk nem az a célunk, hogy a minél bonyolultabb formalista modellek sokaságával elbizonytalanítsuk az olvasót. Maradjunk tehát a 4K hagyományos modelljének a régiómarketingre alkalmazott kritikai megközelítésénél, amelynek eredményeképp inkább a leegyszerűsítés segítségével kívánjuk használhatóbbá tenni – és semmi esetre sem túlbonyolítani – az eredeti modellt.

A régiómarketing egyik alapvető problémája, hogy a 4P hagyományos termékek/szolgáltatások értékesítéséhez kapcsolódó eszközeit lehet-e – és ha igen, mennyiben – a földrajzi helyekre vonatkoztatni. A kétségek háttérében elsősorban az állhat, hogy egy földrajzi hely (régió és település egyaránt) egészen másfajta jellegzetességekkel bír, mint a marketingtudományban megszokott egyéb termékek. A legfontosabb két ilyen jellegzetesség a *rugalmatlanság és komplexitás*.⁷³ Tagadhatatlan, egy régiót valóban csak igen nagy nehézségek árán lehet a fogyasztók igényeihez igazítani. Mindezt nemigen szükséges magyarázni: a régió méreteiből és heterogenitásából

⁷³ HEGYI 2007.

adódóan roppant komplexnek tekinthető, márpedig minél komplexebb egy termék, annál nehezebb átalakítani működőképességének veszélyeztetése nélkül, illetve a változtatásra-fejlesztésre irányuló szándékok érvényesülését igen gyakran nehezítik a rugalmatlanság formáját öltő legkülönbözőbb – például a helyi társadalom rugalmatlanságából/ellenállásából fakadó – akadályok.

Ennek alapján érdemes részletesebben áttekinteni, beszélhetünk-e egyáltalán – és ha igen, milyen értelemben – termékről (Product), árról (Price) és értékesítési helyről (Place) a régió esetében.⁷⁴ De kérdésünket úgy is átfogalmazhatjuk, mi magyarázza a régió meglévő adottságainak népszerűsítésére irányuló kommunikációs tevékenységek (némi leegyszerűsítéssel: a promotion-P) régiómarketingben tapasztalható túlsúlyát? Egyrészt nyilvánvalóan magának a régiónak a már említett komplexitása és rugalmatlansága, hiszen a helytermék megváltoztatása (a vevők igényeihez igazítása) embert próbáló feladat. A marketingszemlélet fejlődésének egymásra épülő négy szakasza közül az eladóorientált szakasz öröksége (például a promóciós tevékenység dominanciája) a régiómarketingben ezért még mindig centrális szerepet tölt be. A vevők igényeinek a marketingorientált szakaszra oly jellemző meg- és kiismerése, valamint a *regió mint helytermék* vevők igényeihez igazítása (a Product-P) viszont – a régió komplexitása és rugalmatlansága miatt – szinte törvényszerűen szorul a háttérbe. Abból azonban, hogy valami a régió rugalmatlanságából és komplexitásából adódóan nehezen megvalósítható, nemcsak az nem következik, hogy nem lehet megvalósítani, de még az sem, hogy nem éri meg extra erőforrásokat fordítani annak megvalósítására.

A 4P modelljében szintén szereplő ár (*a price-P*) és a hely (*a place-P*) jelentőségének zárójelbe tétele meglátásunk szerint már nem bír ennyire fundamentális jelentőséggel, a régiómarketinghez való adaptálhatósága, elismerése/tagadása sokkal inkább attól függ, hogy az említett kifejezéseket szó szerinti vagy némiképp metaforikus értelemben kívánjuk-e használni. Szó szerinti értelemben tagadhatatlannak tűnik, hogy a régiónak nincs ára (azaz a régió sikeres értékesítése nem jelenti a tulajdonjog eladótól a vevőre történő átruházását), s mivel a régió az értékesítési folyamat során mindvégig helyben marad, az értékesítési hely, az elosztási csatornák stb. értelmezhetőségével kapcsolatban is jogos kétyelek merülhetnek fel. Mindezek azonban nem megkerülhetetlen problémák. A régiómarketingben talán mégis lehet használni az ár (*price*) kifejezést – azzal a megszorítással, hogy a régió értékesítése során nem a régióért, sokkal inkább a régióhoz kapcsolódó termék- és szolgáltatáscsomag bizonyos elemeiért fizetünk. És – tehetjük hozzá a modern marketingértelmezések ismeretében – nem is feltétlenül csak pénzzel. Egy turista például a nyaralása során elköltött összegeknél is nagyobb hasznot hajthat azzal, ha hazaérve ismerősi körében „költi” a régió jó hírét. S végül az *értékesítési hellyel* kapcsolatban is engedtesék meg egy megjegyzés: az, hogy ilyenről – és a szintén a „place-P” fogalmkörébe sorolható vásárlási tranzakcióval létrejövő helyváltoztatásról, szállításról – a szó szoros értelmében nem beszélhetünk egy régió esetében, még nem zárja ki, hogy ne létezhetne egy afféle virtuális „hely” (a régiók piaca), ahol az értékesítendő régiók mint vetélytársak állnak szemben egymással.⁷⁵ Mivel azonban az úgynevezett értékesítés útja és csatornája az efféle virtuális helyek esetében nehezen értelmezhetők – illetve összemosódnak a már inkább a promóció (promotion) fogalmköréhez kapcsolódó marketingcsatornákkal –, az értékesítési hely (place) településmarketingre való adaptálhatóságával kapcsolatban felmerülő kétségek többé-kevésbé jogosnak mondhatók.

⁷⁴ Ezzel kapcsolatos kétyeleket fogalmaz meg Tózsza 2011.

⁷⁵ A legegyszerűbb megközelítés szerint egy efféle virtuális hely a vevők tudatában elfoglalt pozíció megfelelője, de gondolhatunk a világháló virtuális terében elfoglalt pozícióra is (például a jobb pozíciókat elfoglaló régiókat könnyebben találjuk meg a különféle internetes keresőprogramok segítségével stb.).

Problémánkra – tudniillik, hogy a 4P feltétel nélküli elfogadása nem teljes mértékben működőképes a régiómarketing esetében – a kiváló magyar helymarketinges, *Piskóti István kompetenciamarketing* fogalmkörébe sorolható kutatásai alapján körvonalazhatunk egy lehetséges megoldást.⁷⁶ Az általa javasolt kompetenciaalapú megközelítés szerint „a menedzsment nem egyszerűen az egyes termékpiacon portfoliókra, a stratégiaalapú üzleti területre, hanem a vállalkozás kompetencia-magjára koncentrál, ahol a kínálati és kommunikációs kompetencia elemeit ötvöző kompetencia-menedzsmenttel építi fel kompetencia-mázasát mint a sikeres piaci szereplés meghatározóvá vált bizalmi elemét”.⁷⁷ Ebben az értelmezésben a vevő döntésekor a régió arculata iránti *bizalmat* vásárolja meg. A bizalom ideális esetben azonban „kompetenciák által megerősített bizalom”,⁷⁸ azaz a régió valós – a kínálat versenyképességének szempontjából alapvető jelentőségű – adottságaira, képességeire (kompetenciájára) épít. Ennek alapján azt kapjuk, hogy a régiómarketing eszközrendszere – a sok tekintetben problematikus 4P helyett –, a 2K ennél jóval egyszerűbb, és a régiómarketingre adaptálhatóbb modelljének segítségével is leírható, amelyben az *első K jelöli a régió kínálati mixét*, a termék komplex megjelenését, azaz a tényleges tárgyi és szolgáltatáscsomagot a konkrét felhasználási és igénybevételi feltételekkel (a hagyományos „price” P-vel, az árral mint cserefeltételekkel) kombinálva. A *második K pedig a régió kommunikációs mixére referál*, amelynek fogalmkörébe a hagyományos értelemben vett kommunikációs eszközökön kívül a disztribúciós, értékesítési funkció (a „place” P) is beletartozik.⁷⁹ Ezzel pedig igen közel jutottunk a regionális politika előző fejezetben ismertetett működésének a tervezéstől a megvalósításig tartó folyamatához. Úgy is mondhatnánk, hogy a folyamat előzőekben bemutatott lényegét nem is kívánjuk feladni, pusztán annak marketingorientáltabbá tételére, egy igényvezérelt fejlesztéspolitika megteremtésének lehetőségére kívánjuk felhívni a figyelmet. A következő alfejezet ennek a kijelentésnek próbál határozottabb értelmet adni.

4.3. Marketingorientált régiófejlesztés

Előzetesen szögezzük le, hogy a regionális politika és a térségmarketing között nem csupán nincs áthidalhatatlan szakadék, *egy hatékony regionális politika elvileg törvényszerűen marketingorientált*, vagy legalábbis megtalálhatók benne a térségmarketing bizonyos elemei. A valóság persze nem feltétlenül ennyire rózsás. A gyakorlatban számítanunk kell a marketingszemlélet hiányára a regionális szint fejlesztésére vonatkozó elképzelések kialakítása és realizálása terén, de szerencsésebb esetekben előfordulhat az is, hogy a szakma térségmarketing-diskurzusában nem kellő mélységben tájékozott képviselői a „nem tudják, de teszik” elve alapján működtetnek egy lényegében marketingorientátnak mondható fejlesztéspolitikát. Az ösztönös meglátások tudatosítása ez utóbbi esetekben segítheti elképzeléseink tartós és/vagy még sikeresebb megvalósítását. A továbbiakban röviden rámutatnánk, hogy hol, milyen pontokon lehetne „marketingorientáltabbá” tenni a regionális politika működésének előző fejezetben ismertetett folyamatát. Ökölszabályként megfogalmazhatjuk, hogy a marketingszemlélet jelenlétéről abban az esetben érdemes beszélni, ha a fejlesztéspolitika megfogalmazói az elérendő célokat nem önmagukban

⁷⁶ PISKÓTI 2012.

⁷⁷ PISKÓTI 2012: 53.

⁷⁸ PISKÓTI 2012: 53.

⁷⁹ PISKÓTI 2012: 56.

és önmagukért valónak tekintik, hanem – a marketingorientált szakasz alapvető felismerésével összhangban – a vevők igényeinek megismerésére, kielégítésére tekintettel fogalmazzák meg azokat.

A marketingorientált fejlesztéspolitikának legfőképp a regionális politika tervezésének és megvalósításának előkészítő fázisában kell érvényesülnie. Erre az előkészítő fázisra a marketingtudomány előszeretettel hivatkozik az *auditálás* kifejezés segítségével, amely Philip Kotler és Kevin Lane Keller megfogalmazásában „a vállalat vagy üzletág [esetünkben: egy régió – közbevetés: B. T. L.] marketingkörnyezetét, -céljait, stratégiáit és -tevékenységét hivatott feltérképezni annak érdekében, hogy feltárja a problematikus területeket és a lehetőségeket, továbbá cselekvési tervet javasoljon a cég marketingtevékenységének javítására”.⁸⁰ Az auditálás legfontosabb eleme az *értékaudit*, amelynek során a régió piaci sikerét meghatározó pozitív – illetve az azt akadályozó negatív – értékeket tárja fel, és nagyjából párhuzamba állítható a 3.1. fejezet helyzetelemzésével. Az alapvető különbség egy marketingszemléletet negligáló, valamint egy marketingorientált fejlesztéspolitika között, hogy előbbi hajlamos az értékek meghatározását a vevők igényeire relatíve kevés figyelmet szentelő technokraták magánügyének tekinteni, márpedig a „mi ügyis eleve tudunk már mindent” attitűdje a regionális politikában is ritkán kifizetődő.

Az ellentétes út – tudniillik a vevők igényeiből kiinduló – marketingorientált út végigjárását elősegítendő a térségmarketing szerencsére már egy kellően kifinomult módszertani apparátust fejlesztett ki. Ennek megfelelően az auditálás során el kell felejtetni az önmagukban és önmagukért való értékeket, s inkább abból kell kiindulni, hogy a régió értékeiről csupán a már említett *célcsoportokra* – az aktuális és potenciális vevőkre – vonatkoztatva lehet beszélni. A helyzet azonban még ennél is bonyolultabb: a célcsoportok sosem tekinthetők homogén masszának, valójában az úgynevezett *szegmentáció* folyamata során számos eltérő szociális jellemzővel és (ebből levezethetően) fogyasztási kultúrával jellemző csoportra (a marketingtudomány szóhasználatával: szegmentumokra) oszthatók fel, szegmentálhatók.

3. táblázat: A régiómarketing célcsoportjainak egy lehetséges szegmentációja

Aktuális			Potenciális		
<i>Állampolgárok</i>	<i>Gazdasági szereplők</i>	<i>Politikai szereplők</i>	<i>Állampolgárok</i>	<i>Gazdasági szereplők</i>	<i>Politikai szereplők</i>
Belső helyi lakosság	helyi vállalkozók	helyi döntéshozók (helyi politika és a közigazgatás szereplői)	beköltözésüket fontolgatók	helyi vállalkozás alapítását fontolgatók	helyi döntéshozók utánpótlása vagy a helyi ellenzék
turisták, ingázók, bejáró diákok, hallgatók, vonzaskörzetben élő vásárlók, betegek stb.	külső befektetők (tulajdonosok, menedzsment)	külső döntéshozók (nagypolitika és a felsőbb szintű közigazgatás szereplői)	potenciális turisták, ingázók, bejáró diákok/hallgatók, vonzaskörzetben élő vásárlók, betegek stb.	a befektetést fontlgató külső gazdasági szereplők, befektetők (tulajdonosok, menedzsment)	külső döntéshozók utánpótlása vagy a hatalmon lévők ellenzéke

Forrás: BUSKÓ–TÓZSA 2018: 28

⁸⁰ KOTLER–KELLER 2012: 744.

Az értékauditnak ennek megfelelően minden esetben együtt kell járnia az úgynevezett *célcsoport-audittal*, amelynek során arra keressük a választ, hogy az egyes auditált értékek mely célcsoportok vonatkozásában és milyen értelemben tekinthetők értékeknek. Hogy csak egy evidens példát említsünk: Közép-Európa legnagyobb tava, a Balaton kétségtől érték, de a Balaton Kiemelt Térség fejlesztése során nem állhatunk meg az efféle általánosságok szintjén. Részletesebben fel kell tárni nem csupán azt, hogy az értékek milyen tarka sokasága jellemzi a homogén maszszának aligha tekinthető Balaton Kiemelt Térséget, de azt is, hogy ezen eltérő sajátosságokkal/értékekkel bíró mikrorégiók, települések fejlesztése során milyen célcsoportokat kell a figyelem középpontjába állítani. A kisgyermekes családok számára ideális, lassan mélyülő síófoki Arany-part fejlesztése során például törvényszerűen más célcsoportokat kell a fókuszba állítani, mint a gyógyturizmusra szakosodott – s ezért inkább az idősebbek figyelmét felkeltő – Hévízi-tó térségének esetében.

Ha azonban az egyes értékek nem önmagukban és önmagukért való létezők, akkor nem is elsősorban magukat az objektív értékeket kell figyelembe venni, sokkal inkább azt, ahogyan azok az egyes célcsoportok tudatában megjelennek, hiszen a vevők viselkedését elsősorban ezek a szubjektív képek (imázstartalmak) határozzák meg. Ezért az értékaudit/célcsoportaudit kettőst feltétlenül ki kell egészítenünk a település piaci sikere szempontjából meghatározó (azaz az objektív értékekről alkotott, és a célcsoportok tudatában lévő) imázstartalmak lajstromba vételével, az *imázsaudittal*. Az imázsaudit logikája korábbi ismereteink fényében meglehetősen egyszerűséggel vázolható. Nem kell mást tennünk, mint rendezett párokat képezni a régió (célcsoportspecifikus) értékei, valamint a szóban forgó értékek szempontjából releváns célcsoportok ezeket az objektív értékeket tükrözni igyekvő imázstartalmai között. Az eredményeket az alábbiakban szemléltetjük.

4. táblázat: A régiómarketing célcsoportjainak egy lehetséges szegmentációja

	Célcsoportimázs (1)	Célcsoportimázs (2)	Célcsoportimázs (n)
Érték (1)	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <
Érték (2)	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <
Érték (n)	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <	: é (+; vagy –) : c-i (+; 0 vagy –) szumma: >; 0 vagy <

Forrás: BUSKÓ–TÓZSA 2018: 30

A 4. táblázat értelmezéséhez a következőket kell figyelembe venni:

1. Az értékaudit tanulságainak megfelelően a szóban forgó értékek (kódjuk: é) lehetnek pozitív/+ (ha elősegítik a régió értékesítését) vagy negatív/– jellegűek (ha akadályozzák azt). A táblázatban ezeket a lehetőségeket az é (+ vagy –) kóddal jelöltem.
2. A táblázatban szereplő bármely érték legalább egy, maximum n számú célcsoport számára lehet releváns.
3. Az imázsaudit első lépésében azt kell megvizsgálni, hogy táblázatban szereplő értékekről milyen imázst alakítanak ki a releváns célcsoportok. Ezek a célcsoport-imázstartalmak

(kódjuk: c-i) ismét csak lehetnek pozitív/+ vagy negatív/- jellegűek aszerint, hogy a szóban forgó célcsoport tudatában mint a régió értékesítését elősegítő vagy akadályozó tényezők tükröződnek. De előfordulhat a semleges imázs is, például abban az esetben, ha a szóban forgó célcsoport nincs tudatában a régió értékesítését segítő vagy akadályozó érték jelentőségének, vagy egészen egyszerűen nem ismeri ezeket. A táblázatban ezeket a lehetőségeket a c-i (+, 0 vagy -) kóddal jelöltem.

Az imázsaudit ezt követő legfontosabb lépése az egyes objektív értékek, valamint a róluk alkotott imázstartalmak célcsoportonkénti egymásra vonatkoztatása. Itt újra csak három lehetőségünk van:

- egy adott imázs lehet kedvezőbb, mint ahogy az a hozzá kapcsolódó érték auditjából következne ($c-i > é$);
- egy adott imázs lehet kedvezőtlenebb, mint ahogy az a hozzá kapcsolódó érték auditjából következne ($c-i < é$);
- az illető imázs nagyjából-egészében helyesen is tükrözheti a hozzá kapcsolódó érték jelentőségét ($c-i = é$).

Az auditálási folyamat következő lépésének, a *tevékenységauditnak* a helyét és szerepét leg-egyszerűbben az imázsaudit eredményeiből kiindulva érthetjük meg. Induljunk ki abból, hogy az imázskutatás eredményeit felhasználva nagyjából-egészében három régiótípust különíthetünk el: a *túlértékelt régiók* csoportját (ahol a legtöbb esetben a $c-i > é$ összefüggés érvényesül), az *alulértékelt régiók* csoportját (ahol a legtöbb esetben a $c-i < é$ összefüggés érvényesül) és végül a *reálisan értékelt régiók* csoportját (ahol a legtöbb esetben a $c-i = é$ összefüggés érvényesül). De mi magyarázhatja az efféle különbségeket? A régiómarketing-tevékenység eddigi sajátosságainak és színvonalának feltérképezésével – az úgynevezett tevékenységaudit segítségével – egy lehetséges válasz adható erre a kérdésre. Abban az esetben ugyanis, ha a helyi döntéshozók a múltban kielégítő színvonalú térségmarketing-tevékenységet végeztek, ott nemcsak a régió reális, de pozitív értékeltségét is joggal várhatjuk el. Piskóti István terminológiáját felhasználva: ezeknek a régióknak az esetében az első K (a kínálati mix) és a második K (a kommunikációs mix) fejlesztése kielégítő színvonalon és arányos módon történt meg. A nem reális módon értékelt régiókra épp az ellenkezője igaz. Az alulértékeltség mögött gyakran az húzódhat meg, hogy az addigi térségmarketing-tevékenység túlságosan is az első K-ra összpontosított, elhanyagolva az objektív értékek közvetítését a releváns célcsoportok felé. A túlértékelt régiók esetében viszont – épp ellenkezőleg – a második K vált egyeduralkodóvá. Ez rövid távon ugyan hozhat látványos sikereket, de hosszabb távon a régió – mivel a pozitív imázs csupán a kínálati kompetenciastruktúra által megerősítve maradhat fenn – kudarcra van ítélve. Végül – mintegy elrettentő példaként – megemlíthető az a régiótípus is, ahol a $c-i = é$ összefüggés negatív értékeltséggel párosul, vagyis ahol eddig sem a kínálati, sem pedig a kommunikációs mix fejlesztésére nem fordítottak különösebb figyelmet.

Mindezek alapján a tevékenységaudit – azaz egy adott település eddigi marketingtevékenységének feltérképezése – a stratégiai tervezés egyfajta előszobájaként funkcionál. Azoknak a régióknak az esetében, ahol a $c-i > é$ összefüggés dominanciáját (tehát a település elvárhatónál kedvezőbb imázsát) figyelhetjük meg, alighanem változtatnunk kell eddigi stratégiánkon, és az első K (a kínálati mix) igényvezérelt fejlesztésére kell összpontosítani erőforrásainkat.

A $c-i < é$ összefüggés dominanciáját megtapasztalva (tehát az elvárhatónál gyengébb imázs esetén) viszont a második K-ra (eddig eredményeink hathatósabb kommunikációjára) kell áthelyezni a hangsúlyt. Végül, ha az objektív értékek megítélése többé-kevésbé reális, akkor cselekvésünk irányát az fogja megszabni, hogy milyen színvonalon állnak a régió értékei. Negatív jellegű értékek, illetve az azokról alkotott negatív imázs esetén alighanem az egész addigi marketingtevékenységet át kell értékelni, pozitív értékek és az azokról alkotott pozitív imázs esetén pedig (ha csak a makrokörnyezet nem állít eléink új kihívásokat) elegendő az eddigi gyakorlat folytatására berendezkedni.

A marketingorientált fejlesztési stratégiák sajátja lehet az úgynevezett *konkurenciaaudit* szerepeltetése is, amely az értékek szisztematikus, marketingszemléletű feltárását a régió versenytársakhoz viszonyított helyének meghatározásával (szakszóval: a *pozicionálással*) egészíti ki. Konkurenciaként a hasonló profilú – ezeken belül elsősorban a saját településünk földrajzi közelségében fekvő – régiókat (például a Balaton Kiemelt Térség esetében más, vízparti turizmusra építő régiókat) szükséges számításba venni.

Azok a régiók, ahol a tevékenységaudit tanulságai alapján a második K (a kommunikációs mix) javítására kell hangsúlyt helyezni – már a hatékony *marketingkommunikáció* felé vezetnek bennünket. Ennek lényegét egy közismert, de a marketingesek által nem igazán kedvelt mondas kifordításával foglalhatjuk össze, hiszen „a jó bornak is kell cégér”, vagyis a kínálat fogyasztói igényekre alapozó kiépítése mit sem ér, ha ez nem párosul hatékony marketingkommunikációval. A második K (a kommunikációs) mix tehát elengedhetetlen része a térségmarketingnek, a hatékony kommunikációs stratégiának ezért feltétlenül helyet kell szorítani a regionális politikában, ha másért nem is, hogy az egyes célcsoportok értesüljenek arról, hogy az első K fejlesztése során tekintettel voltak igényeikre. Ez a magától értetődőnek tűnő megjegyzés azonban valószínűleg még mindig nem mutat rá a marketingkommunikáció valódi jelentőségére. Egyre inkább megfigyelhető ugyanis, hogy a marketingorientált fejlesztéspolitikát folytató – tehát a célcsoportok igényeire messzemenően reflektáló – konkurens régiók által kínált helytermékek közötti különbségek folyamatosan csökkennek, az általuk kínált élmény szempontjából lényegében megkülönböztethetetlené válnak. Ilyen esetben a versenylőny kulcsává egyre inkább az válik, hogy a konkurens régiók közül melyik tudja hatásosabban kommunikálni a vevők felé azt, hogy leginkább (agresszívebb marketingkommunikációs stratégia esetében: csak és kizárólag) ő felel meg a szóban forgó igényeknek.

A marketingkommunikációs tevékenység lényegéhez a szakirodalom igen gyakran a *márkaépítés* fogalmának segítségével próbál közelebb jutni. Márkán értjük azt a „nevet, kifejezést, jelet, szimbólumot, dizájnt vagy ezek kombinációját, amelynek célja, hogy egy eladó vagy eladói csoport termékét vagy szolgáltatását azonosítsa, és megkülönböztesse a versenytársakétól”.⁸¹ A helytermék – esetünkben a régió – megfelelő márkázása valóban nagyban segítheti a szóban forgó helytermék eladhatóságát. A márka kapcsán a legtöbb embernek persze a „*Balaton a magyar tenger*” típusú átfogó márkák jutnak az eszébe, de a márkaépítés ugyanolyan hierarchikus folyamat, mint amit már a célképzés esetében megismertünk – a Balaton

⁸¹ KOTLER–KELLER 2012, 282.

márkaépítéséhez tehát az is hozzátartozik, hogy a Balaton partján található strandok, a strandokon található retró jellegű lángos- és hekksütők és más hasonló arculati elemek ne tegyék parodisztikussá a „magyar tenger” kifejezést. Az átfogó márka és a neki alárendelt márkák (a márkahierarchia) segítségével még egy régióhoz hasonló helytermékhez kapcsolódó termékek/szolgáltatások sokaságára vonatkozó üzeneteket tehát strukturált formában kell eljuttatni az egyes célcsoportok felé, beleértve azt is, hogy a márka által közvetített üzenet csak akkor válhat igazán hatékonná, ha azt megtámogatja a kínálati mix hasonló irányú fejlesztése.

5. Kitekintés a regionális politika „perifériájára”: a vidékfejlesztés

Jelentsen bármit is az általunk egyelőre nem definiált „vidék” kifejezés, a vidéki régiók fejlesztése sejtéseink alapján egyértelműen a regionális politika részét kellene hogy képezze. Ennek ellenére – különösen az EU tagállamai közé tartozó Magyarországon – a vidékfejlesztés státusza korántsem ennyire egyértelmű. Hogy mást ne említsünk, a vidékfejlesztési célokra szánt támogatásokat az Európai Unióban hagyományosan nem a kohéziós politikához, hanem az úgynevezett *közös agrárpolitikához* (a továbbiakban: a KAP-hoz) kapcsolódóan juttatják el az erre jogosultakhoz. Mindennek persze inkább történeti okai vannak. A kohéziós politika több mint egy évtizedes késéssel jelent meg⁸² a kezdetben inkább ágazati jellegű – az agrárium fejlesztéséhez kapcsolódó – KAP-hoz képest, és előbbit akár úgy is interpretálhatjuk, mint egyfajta választ az addig a KAP-ra túlságosan is nagy hangsúlyt fektető (és az agrárium ágazati érdekeit szolgáló) európai fejlesztéspolitikára. Több mint beszédes tény például, hogy a kohéziós politika intézményesítését főként az az Egyesült Királyság szorgalmazta, amelyik gyarmattartó múltjának örökségeként számottevő mezőgazdasággal nem, de az 1970-es évek világgazdasági korszakváltásához nehezen alkalmazkodó bányá- és iparvidékekkel annál inkább rendelkezett. A vidékfejlesztés és a regionális politika közötti eredendő távolság pedig logikus módon vezetett odáig, hogy a vidékfejlesztési szemlélet a KAP-hoz kapcsolódva intézményesült. Azt azonban már eljáróban kijelenthetjük, hogy súlyos hiba lenne a vidékfejlesztést pusztán a KAP-hoz való kötöttsége miatt az agráriummal és/vagy kifejezetten a mezőgazdasági profilú területek fejlesztésével azonosítani. A tisztánlátáshoz azonban nem árt kerülni az efféle előzetes kinyilatkoztatásokat: haladjunk inkább szép sorjában, és a vidékfejlesztés megértéséhez tekintsük elsőként a „vidék” kifejezés jelentését.

5.1. A vidék fogalma

A vidékhez hasonló, első olvasásra sem egyértelmű kifejezések definiálásakor a hétköznapi nyelvhasználatra alapozó etimologizálás néha kifejezetten félrevezető lehet. Gyakran halljuk ugyanis a „*felmegyek Pestre*”, „*lemegyek vidékre*” mondatokat, amelyek amellet, hogy a (fő)város minőségi fölényét hangsúlyozzák, Magyarország teljes Budapesten kívüli területét igyekeznek beletuszkolni a vidék kategóriájába, ami annak heterogenitása miatt nyilvánvalóan abszurd. Alkalmazzunk tehát ennél egy fokkal szakmaibb megközelítést. Kiindulhatunk például az Európa Tanács 1996-ban elfogadott dokumentumából, a vidékfejlesztés egyik origójának számító *Vidéki Térségek Európai Chartája* (ezentúl egyszerűen csak: *Charta*) vidékdefiníciójából. Eszerint „a vidéki térség olyan szárazföldet, belső vagy tengerparti területet jelent, amely kisvárosokat és falvakat foglal magába, ahol a terület legnagyobb részét a következőkre fordítják: mezőgazdaság, erdészet, akvakultúra és halászat; a vidéki lakosok gazdasági és kulturális tevékenységei (kézművesség,

⁸² Rövidesen látni fogjuk, hogy a kohéziós politika intézményesülése az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975-ös, míg a közös agrárpolitikáé az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap 1962-es létrehozásához köthető.

ipar, szolgáltatások stb.); nem városi jellegű pihenés és rekreáció, természetvédelem; egyéb célok, például lakóhely”.⁸³ A definíció egyrészt jól mutat rá a vidék, a vidéki élet mára már igen-csak komplexszé váló – a mezőgazdaságon kívül a legkülönbözőbb gazdasági ágazatokat, illetve az ezekre épülő szociokulturális mintázatokat is magában foglaló – arculatára, mivel azonban a nagyvárosi (urbánus) és a vidéki (rurális) lét közötti különbségek napjainkban egyre inkább csökkennek, a vidéki térségek kijelölése egyre nehezebbé válik. Első olvasásra is hibának tűnik például a vidéki lakosok gazdasági és kulturális tevékenységeire hivatkozni egy vidékdefinícióban, hiszen egy definíciót sosem szerencsés a definiálandó szó segítségével megvilágítani.

És ami még nagyobb probléma: hiába rajzolódik ki bennünk a definíció olvasása közben egy, a valóságnak nagyjából-egészében megfelelő kép a vidékről, az efféle impressziók segítségével praktikusán lehetetlen *pontosan* meghatározni a vidéki térségeket, illetve célhoz juttatni a kizárólag vidéki térségeknek szánt vidékfejlesztési támogatásokat. Az ebből fakadó nehézségeket próbálja kezelni a Föld legfejlettebb 32 gazdaságát tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) által eredetileg 1994-ben kidolgozott vidékdefiníció.⁸⁴ A definíció első lépésben a vidéki közösség (némi leegyszerűsítéssel és a hazai vidékfejlesztés szóhasználatához alkalmazkodva: a vidéki település) fogalmát határozza meg. Eszerint *egy település akkor minősül vidékinek, ha népsűrűsége 150 fő/km² alatt van*. A második lépés a vidéki településeken élő lakosság százalékos aránya alapján osztályozza a régiókat. Így egy régió a következő kategóriák valamelyikébe sorolható:

- *alapvetően vidéki régió*: ha a lakosság több mint 50%-a vidéki településeken él;
- *alapvetően városi régió*: ha a lakosság kevesebb mint 15%-a él vidéki településeken;
- *jellemzően vidéki (újabbán: köztes vagy közbenső) régió*: a fenti két kategória közé eső régiók esetén.

Az így kidolgozott vidéktipológiát aztán 2007-ben a *városi központok szerepének figyelembevételével* finomították tovább. Városi központnak az OECD a legalább 150 fő/km² népűrűségű és 200 ezer lakosságszám feletti településeket tekinti. Ennek alapján:

- egy alapvetően vidéki régió, ha lakosságának legalább 25%-a egy ilyen városi központban él, automatikusan közbenső régió besorolást;
- egy közbenső régió, ha lakosságának legalább 25%-a egy 500 ezer lakosságszám feletti városi központban él, automatikusan alapvetően városi régió besorolást kap.

Egy régiót vidéki régiónak nevezni pusztán alacsony népsűrűsége miatt persze egy erőteljesen redukcionista megközelítésre utal. Az OECD vidékdefiníciójának azonban nem is az a célja, hogy a lehető legszofisztikáltabb módon ragadja meg a vidékiség lényegét, hiszen egy komplex igényű vidékfogalom a Charta kapcsán jelzett bizonytalanságok miatt igen nehezen megragadható, és – az OECD ebből a szempontból igencsak praktikus megközelítésével ellentétben – még ennél is nehezebben mérhető. Ebből következően:

- a) az EU néhány releváns dokumentumának – így az Európai Területfejlesztési Perspektíva (European Spatial Development Perspective – ESDP) lapjain – még mindig érezhetők az ágazati megközelítés maradványai, amennyiben a rurális területeket a mezőgazdasági földhasználat magas aránya és az alacsony népsűrűség alapján különítik el;⁸⁵

⁸³ *European Charter for Rural Areas* 1996.

⁸⁴ Ismerteti: KIS 2011.

⁸⁵ Kovács 2012: 20.

- b) a mezőgazdaság szerepének csökkenése miatt azonban jobb híján az EU-ban is inkább a népsűrűség-alapú megközelítés válik dominánssá annak ellenére, hogy az integráció területén a mai napig nem beszélhetünk a vidéki térségek lehatárolására egységesen alkalmazott módszerről vagy kritériumrendszerrel. Az EU vidékfejlesztési politikájának szempontjából kulcsfontosságú alulról szerveződő közösségek, az úgynevezett helyi akciócsoportok (local actions groups) például hagyományosan a 120 fő/km² népsűrűséget el nem érő területeken alakulhattak meg.⁸⁶ Az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság) 2010 decemberében publikált, *A vidékfejlesztés az Európai Unióban* című jelentése pedig bevallotta az OECD megközelítésén alapul, illetve azt kombinálja bizonyos térinformatikai megfontolásokkal.

A lehatároláshoz az EU területét, egyenként 1 km² területű négyzeteket tartalmazó rácshálóval fedik be. A módszer a negatív megközelítésből kiindulva határozza meg a vidéki térségeket, azaz ami nem városi, az a vidéki térség. A módszer segítségével a következő módon határozható meg a városi térségek: első lépésben kiválasztják a 300 fő/km² népsűrűségi határértéket meghaladó négyzeteket a rácshálóban; ezt követően egy szomszédság alapú csoportosítást végeznek, azaz valamennyi, a népsűrűségi határt meghaladó négyzetet a szomszédos nyolc négyzettel vonják össze; és amennyiben az így kialakított összefüggő négyzetek, cellák összesített népességszáma meghaladja az 5 ezer főt, úgy az adott térség úgynevezett városklaszternek minősül, és ami ezen kívül található, az pedig vidékinek. Kis 2011: 110.

5.2. Vidékfejlesztés vs. agrárpolitika/agrárfejlesztés

Az imént bemutatott vidékmegközelítés csak akkor válhat igazán érthetővé, ha a vidék előtt álló kihívások – lényegében a vidékfejlesztés céljai, feladatai – szemszögéből vizsgáljuk. De mit is jelent vidékfejlesztésről beszélni? A könnyebb tájékozódás érdekében elsőként talán a vidékfejlesztés és az agrárpolitika/agrárfejlesztés kapcsolatát célszerű tisztázni. A vidékfejlesztés egyik legkiválóbb hazai kutatója, *Kulcsár László* egy korábbi, Kozári Józseffel közösen írt tanulmányában egyrészt arra hívta fel a figyelmet, hogy „a vidékfejlesztés számára a mezőgazdaság az egyik lehetséges és fontos aktivitási terület, ahol a kifejtett tevékenység az adott terület adottságaitól, sajátosságaitól, az ott élő emberek gazdasági, társadalmi, kulturális helyzetétől függ”, másrészről viszont „nem kötődhet egy termék- vagy szektorközpontú mezőgazdasági elképzeléshez”.⁸⁷ Az, hogy a vidékfejlesztési diskurzus mindmáig megkülönböztetett figyelmet tanúsít a mezőgazdaság aktivitási területe iránt, elsősorban azzal magyarázható, hogy a vidéki térségek gazdaságát, társadalmi és kulturális sajátosságait eredetileg tényleg az agrárium dominálta. Mindez azonban mára megváltozott: van: a mezőgazdasági szektor súlya a Föld GDP-jén belül már igen alacsony (körülbelül 4%), és rohamosan csökken. Az átlag körüli szóródás természetesen ezzel együtt is jelentős. A fejlődő országok esetében a GDP-hez való hozzájárulás még ma is meghaladhatja a 25%-ot, a félperiféria – így hazánk – az átlag körüli értékekkel jellemezhető (Magyarországon a 2020-as adatok szerint 4,1%), míg a legfejlettebb országok esetében többnyire az 1%-ot sem éri el. Ennek ellenére ma már a fejlődő országok esetében sem mondható el, hogy a vidéki területek fejlesztésének elsősorban a mezőgazdaságról kell szólnia.

⁸⁶ European Funding 2000–2006. Community Initiatives. LEADER+ [é. n.].

⁸⁷ KULCSÁR–KOZÁRI 1998: 29.

Mindez pedig természetesen vezet el odáig, hogy a termék- vagy szektorközpontú agrárpolitika és/vagy agrárfejlesztés mellé – a regionális politika sajátos „kistestvéreként” – a vidékfejlesztés hangsúlyozottan *területi alapú szemlélete* is felzárkózott az utóbbi évtizedekben.

Persze nem csak a hangsúlyozottan területi szemlélet jelenti a vidékfejlesztés és az agrárpolitika és/vagy agrárfejlesztés egyetlen különbségét. Emellett – vagy inkább ezzel szoros összefüggésben – három további megkülönböztető sajátosságról is érdemes említést tenni. Elsőként azt emeljük ki, hogy a többnyire országos szintű agrárpolitikákhoz képest a vidékfejlesztés (a regionális politika 1970-es évektől tapasztalható posztfordista fordulatához hasonlóan) felértékelte a *kisebb léptékek* jelentőségét. Sőt, mivel a vidéki térségek fejlesztésére vonatkozó elképzelések hatványozottabb szerepet szánnak a helyi erőforrások felismerésének/mobilizálásának, a tipikus vidéki térséget jellemző módon nem is elsősorban a szűkebb értelemben véve vett (NUTS 2) régiók szintjén, hanem inkább az alatt kell keresni. Másodsor – és az előzőektől nem függetlenül – érdemes tovább fejtegetnünk a vidékfejlesztés ideális léptékére vonatkozó problémát. Legegyszerűbb válaszként az kínálkozna, hogy ha nem a szűkebb értelemben vett (NUTS 2) régió szintjén, akkor egy léptékkal lejjebb, azon a NUTS 3 szinten találjuk meg a vidékfejlesztési régiókat, amelyek népessége a korábban már hivatkozott 1059/2003/EK rendelet értelmében a 150 ezer – 800 ezer fős küszöbértékek közé kell hogy essen. És valóban, az OECD 1994-es vidékdefiníciója is a NUTS 3 szintet vette figyelembe a vidéki térségek meghatározása során.⁸⁸ A helyzet ennél azonban egy fokkal bonyolultabb. Mivel a vidékfejlesztés filozófiája a helyi erőforrások felismerésében/mobilizálásában kulcsszerepet szánt a helyi szereplőknek, illetve az általuk működtetett hálózatoknak, a vidéki térségek lehatárolása talán kevésbé értelmezhető felülről definiált és lehatárolt (úgynevezett top down) területi egységekként. Ehelyett előtérbe kerülhet egy olyan *alulról építkező (bottom up) megközelítés*, amelynek keretei között a helyi vidékfejlesztési közösségek nem csupán az erőforrások mobilizálásának mikéntjét, de magának a vidékfejlesztési régióknak a határait – mint az együttműködés kereteit – is maguk határozzák meg. Bár jegyezzük meg, hogy az EU vidékfejlesztési diskurzusa egy körülbelüli nagyságrendet – a 10 és 100 fő közötti nagyságrendet – még bottom up közösségek eklatáns példáinak tekinthető helyi akciócsoportok esetében is előíranyoz.⁸⁹ Végül az utolsó, talán a legfontosabb különbség, hogy a vidékfejlesztés nem csupán egyetlen ágazat – praktikusán az agrárium – fejlesztésének segítségével kívánja orvosolni a vidéki térségek problémáit, ami persze a mezőgazdaság dominanciájának fent említett csökkenése miatt súlyos hiba is lenne. Helyette két nagyon fontos fogalom került előtérbe:

- a *sokszektorosság*, ami a vidéki területek több lábbon állására, a nem agrárjellegű tevékenységek (például a vidéki területekre jellemző kézműves- és kisipar, a turisztikai és egyéb szolgáltatások stb.) fontosságára reflektál;
- illetve a *komplex megközelítés*, amely szerint a vidéki területek problémáit csak együtt, egymással szoros összefüggésben lehet kezelni (például a sikeres tőkevonzás praktikusán lehetetlen az ott élők szociokulturális hátrányainak felszámolása nélkül).

⁸⁸ KOVÁCS–FARKAS–PERGER 2015.

⁸⁹ European Funding 2000–2006. Community Initiatives. LEADER+ [é. n.].

5.3. A vidékfejlesztés kialakulása, fontosabb kihívásai

Az agrárpolitika/agrárfejlesztés és a vidékfejlesztés között fennálló tagadhatatlan különbségek ellenére a két fogalom igen gyakran összemosisdik, és nem csak a közbeszédben. Az Európai Unió közös agrárpolitikáján belül a vidékfejlesztés finanszírozásának legnagyobb hányada a 2021–2027-es költségvetési ciklusban is az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapon* (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) keresztül történik, ami jól jelzi, hogy a vidékfejlesztésről a döntéshozók egy nem elhanyagolható hányadának még mostanában is a mezőgazdaság jut az eszébe. Mint már a jelenlegi fejezet bevezetésében említettük, az efféle furcsa jelenségeknek általában történeti okai vannak, s ebben az esetben is egyértelműen kimutatható, hogy a vidékfejlesztés nem csupán az agrárpolitika/agrárfejlesztés keretei között intézményesült, de azt is, hogy teljes önállóságát mind a mai napig nem sikerült kiharcolnia. Amin persze nincs is miért csodálkozni, hiszen maga a vidékfejlesztési szemlélet is viszonylag új jelenség. Gyökerei a 20. század második feléig nyúlnak vissza, amikor is a Föld mezőgazdaságában döntő fontosságú változások mentek végbe. Ezeket a változásokat a szakirodalom jelentőségükre és viszonylag gyors lefolyásukra tekintettel szívesen írja le a *zöldforradalom* kifejezés segítségével. A később Nobel-békedíjjal is elismert amerikai növénytermesztő, *Norman Borlaug* (1914–2009) által elindított mozgalom hatására 1950 és 1985 között durván három és félszeresére nőtt a Föld gabonatermelése,⁹⁰ ami lényegében annak köszönhető, hogy a jelzett időszakban a modern ipar technológiáinak egyre szélesebb köre (például műtrágyázás, rendszeres öntözés, gépesített talajművelés, növénytermesztés, vegyszeres növényvédő szerek) vált általánossá a mezőgazdaságban is.

A forradalmi változásoknak azonban megvannak a maguk árnyoldalai is. A közgazdasági szakirodalomban többnyire *negatív externáliákként* hivatkoznak az efféle, káros jellegű (nem szándékolt) hatásokra. Bálint János, Holló Márta és Juhász Mária megközelítését⁹¹ némileg leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a zöldforradalom által kiváltott negatív externáliák egyaránt lehetnek környezeti és társadalmi természetűek. *Környezeti értelemben* idetartozhat a talajpusztulás, a nemesített fajok genetikai állományának beszűkülése és/vagy a biodiverzitás csökkenése, de akár olyan szélesebb értelemben vett környezetkárosító hatásokat is megemlíthetünk, mint a különféle kemikáliák bekerülésének következményei ökosztisztánkba. Azonban azt se feledjük el, hogy a zöldforradalom – és ennek jellemző velejárójaként a nagyüzemi mezőgazdaság térnyerése – a *vidéki társadalmakat* is alapvető módon változtatta meg. Mivel a nagyüzemi mezőgazdaság már korántsem követelt meg annyi élő munkaerőt, mint a hagyományos paraszti gazdaságok, a falun élők egyre inkább a városi munkalehetőségek felé kezdtek orientálódni. Ez vagy a kisebb falvak (rosszabb esetben teljes vidéki térségek) elnéptelenedését vonhatta maga után, vagy pedig az erősödő ingavándor-fogalom sajátos következményeként egyre inkább elmosta a falusi és a városi lét közötti különbségeket. Akárhogy is történt, a nagyüzemi mezőgazdaság térhódítása a fejlettebb területeken mára már szinte mindenhol elvezetett a tradicionális vidéki társadalmak és kultúrák meggyengüléséhez, néhol teljes széteséséhez.⁹²

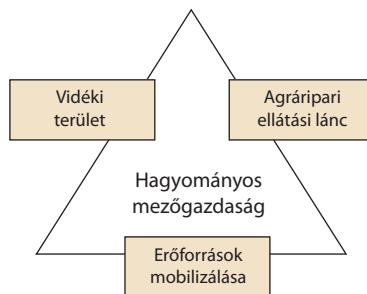
Az imént részletezett kihívásokra az agrárpolitikához/agrárfejlesztéshez kapcsolódó diskurzus két lépcsőben igyekezett választ adni. Első lépésben az úgynevezett *multifunkcionális*

⁹⁰ Nsosso 2013: 5–6.

⁹¹ BÁLINT 2009: 47.

⁹² Magyarországon ez a folyamat különösen gyors ütemben, 1959 és 1961 között, a mezőgazdaság kollektivizálásának következményeként zajlott le, amire részletesebben a 11. fejezetben még ki fogunk térni.

mezőgazdaság fogalma került bevezetésre az ENSZ 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján, Rio de Janeiróban. A multifunkcionális mezőgazdaság annyiban még nem vidékfejlesztés, hogy a mezőgazdaság, illetve a mezőgazdasági termelők tevékenységét állítja a középpontba, de már „azokra az előnyökre irányítja a figyelmet, amelyek a termelők tevékenységéből a piaci értékesítésen felül keletkeznek”.⁹³ Mivel pedig az efféle előnyök között szerepelhet a negatív externáliák által érintett környezeti értékek és a vidéki társadalom megújítása is, a multifunkcionális mezőgazdaság egyértelmű kapcsolatoknak tűnik az agrárpolitika/agrárfejlesztés hagyományos szemlélete és a sokszektoros/komplex logika alapján értelmezhető vidékfejlesztés között. Hogy ennek a kapcsolatoknak a jelentőségét jobban megérthessük, tekintsük a holland *Jan Douwe van der Ploeg* és *Dirk Roep* idevonatkozó eredményeit.⁹⁴ Eszerint a hagyományos mezőgazdaság egy olyan háromszög segítségével modellezhető, amelynek egyes oldalait az erőforrások mobilizálása (mobilisation of resources), az agráripari ellátási lánc (agro-food supply chain) és a vidéki terület (rural area) jelöli ki.



3. ábra: A mezőgazdaság hagyományos megközelítése

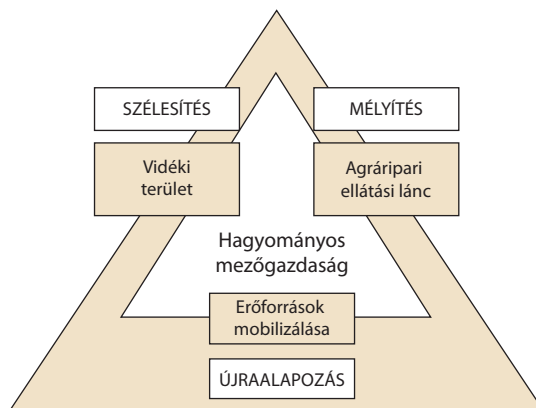
Forrás: PLOEG–ROEP 2003: 6 alapján a szerző szerkesztése

A multifunkcionális mezőgazdaságba való átmenet nem változtatja meg ezeket az értelmezési kereteket, viszont minden oldal tekintetében átértelmezi/bővíti azokat. Konkrétan: a multifunkcionális mezőgazdaság számára szükséges *erőforrásokat újra kell alapozni (regrounding)*, és ebben az újraalapozási folyamatban a meglévő erőforrások hatékonyabb, s egyúttal kevésbé környezetterhelő felhasználására kell törekedni. Itt erőforrásokon természetesen nemcsak a természeti erőforrásokat (alapanyagok, megújuló energiahordozók) kell érteni, ugyanilyen szemléletváltás szükséges a tőkebevonás (a hagyományos pénzintézetek mellett az alternatív mikro- és közösségi finanszírozási formák bevonása), a technika (a negyedik ipari forradalom következő fejezetben tárgyalt technológiái) és az emberi erőforrás-gazdálkodás (például korszerűbb, képzettebb munkaerő) terén is. Az *agráripari ellátási lánc átértelmezése/bővítése* esetében a szerzők a mélyítés (deepening) kifejezést használják. Ebbe a szintén heterogén fogalomba egyaránt beletartozik az inkább az élelmiszer-alapanyagok termelésére szakosodott hagyományos mezőgazdaság bővítése a non-food funkció irányába (ipari vagy energianövények által), de a piaci követelményeknek való megfelelést ennél szélesebb értelemben is használhatjuk. Így gondolhatunk olyan speciális követelményekre, amelyek jócskán elősegíthetik a mezőgazdasági termékek értékesítését az egyre igényesebbé váló piacon (szakosodás a fenntarthatóság követelményeinek

⁹³ BÁLINT 2009: 50.

⁹⁴ PLOEG–ROEP 2003.

megfelelő és/vagy különleges minőségű biotermékekre), de akár a piaci viszonyok megváltozásában rejlő lehetőségek is idetartozhatnak (a hosszú ellátási láncok lerövidítése, a közvetlen termékértékesítésben rejlő potenciálok kihasználása például az online kereskedelem segítségével). Végül arról is essék néhány szó, hogy *a vidéki területek funkciója is jelentős mértékben szélesedik (broadening) a multifunkcionális mezőgazdaság korában*. Csupán a mezőgazdaságból a termelők egyre kisebb hányada képes megélni, s egyre változatosabb módon kénytelen kiegészíteni alaptevékenységét (tipikus példa lehet a farmok agroturisztikai irányba történő továbbfejlesztése).



4. ábra: A mezőgazdaság multifunkcionális megközelítése

Forrás: PLOEG–ROEP 2003: 7 alapján a szerző szerkesztése

Látható, hogy a multifunkcionális mezőgazdaság és a vidékfejlesztés között már igencsak elmosódottá válnak a határok. Talán nem véletlen, hogy a multifunkcionális mezőgazdaság megjelenését követően rövid időn belül a vidékfejlesztési szemlélet is explicit módon megfogalmazásra került Európában. Az 1996-ban elfogadott Charta ennek megfelelően már a vidék három funkcióját különíti el, s ezek közül – gazdasági funkció, ökológiai funkció, szociális-kulturális funkció – csak egyik kötődik a gazdasághoz, s még ez esetben sem csupán a mezőgazdaságról van szó.⁹⁵ Az EU alapvető vidékfejlesztési deklarációjaként interpretálható *Jobb életminőség a vidéki területeken* címet viselő 2016-os *Corki Nyilatkozat*⁹⁶ pedig már egyértelműen a diverzifikáció szellemében kíván hozzájárulni a (nem csupán a mezőgazdaságból élő) vidékiek jobb életminőségének megteremtéséhez, mintegy reflektálva a KAP felülvizsgálatának arra az irányára, amelyet az eredeti 1996-os Corki Nyilatkozat⁹⁷ a „*vidék prioritása*” (rural preference) néven próbált érzékletessé tenni.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy amikor a vidéki területekre jellemző szélesítő tevékenységek elhagyják a mezőgazdaság területét, akkor tulajdonképpen át is lépünk a vidékfejlesztés területére. Gondolhatunk itt a mezőgazdasági szektort elhagyó, de továbbra is a vidéki területen maradó lakosság megélhetését biztosító gazdaságfejlesztési elképzelésekre, de akár azokra a szociokulturális innovációkra is, amelyek a meggyengülő/széteső vidéki társadalmakba próbálnak új életet lehelni. Utóbbiak jelentősége aligha becsülhető túl: egyrésztől erősíthetik/

⁹⁵ *European Charter for Rural Areas* 1996.

⁹⁶ Cork 2.0. Nyilatkozat 2016.

⁹⁷ The Cork Declaration 1996.

újjaéleszthetik a vidéki társadalmak belső kohézióját, és ezáltal alapot szolgáltathatnak a bottom up jellegű hálózati együttműködéseknek, a vidék fejlődését segítő ötletek közös megfogalmazásának és megvalósításának. Másrészt a vidékfejlesztés által újra felfedezett vidéki lét, vidéki kultúra – még ha autentikus volta a modernitás megváltozott kontextusában erőteljesen vitatható is – nagyon konkrét, gazdasági értelemben vett közvetlen előnyökkel is járhat, gondoljunk a Balaton-felvidéki Művészetek Völgyéhez hasonló kulturális projektek, fesztiválok sikerére.⁹⁸

5.4. Esettanulmány: rövid reflexió a vidékfejlesztés EU-s kontextusához

Az agrárpolitika/agrárfejlesztés és a vidékfejlesztés sajátos kapcsolata jól szemléltethető az európai integráció közös agrárpolitikájának történetén keresztül. Köztudott, hogy a II. világháborút követően az európai integráció (1957-től az Európai Gazdasági Közösség, a továbbiakban: EGK) mezőgazdasága a nagyobb méretű/alacsonyabb fajlagos költségekkel termelő tengerentúli gazdaságokkal szemben eredendő versenyhátrányból indult. Mindez az egyes gazdálkodók oldaláról alacsony jövedelmeket, az EGK szintjén pedig gyenge önellátó képességet eredményezett, előrevetítve az elnéptelenedő és politikailag instabil vidék rémképét is. Éppen ezért az EGK már a kezdetektől kiemelt célként kezelte egy versenyképes európai mezőgazdaság létrehozatalát, amely végül 1962-re vezetett el a KAP alapjainak lefektetéséig. A KAP három alapelveként került megfogalmazásra az *egységes belső piac kialakítása* (a piac egységesítésének elve az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke „négy szabadsága” alapján), a *közösségi preferencia* (védelem a külső versenytársakkal szemben), valamint a *pénzügyi szolidaritás*, azaz a tagállamok gazdasági teljesítményétől függő közösségi finanszírozás.

Az európai mezőgazdasági termelőket *protekcionista vámpolitika* védte a külső versenytársaktól. Az úgynevezett „*lefölözés*” rendszere lényegében csak akkor tette kifizetődővé az importot, ha az európai árak extrém készlethiány miatt az előre meghatározott (a világpiaci árnál jóval magasabb) „*zsilipáraknál*” is magasabbra emelkedtek – ilyenkor a vásárlónak a zsilipár és a világpiaci ár különbségét az EGK agráralapjába, az 1962-től létező Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapba kellett befizetnie. A sokáig (az 1989–1993-as programozási időszakig) a közös költségvetés abszolút többségét adó KAP tette lehetővé az intervenciók felvásárlásokat (azaz hogy a termelők egy előre meghatározottnál alacsonyabb áron semmilyen körülmények között se legyenek kénytelenek megválni termékeiktől), valamint a terület- és terményalapú támogatások kifinomult rendszerét. Így stratégiai okokból még az olyan alapvetően versenyképtelen ágazatok is képesek voltak fennmaradni, mint a tengerentúli nádcukornál jóval költségesebben feldolgozható répacukorra alapuló európai cukoripar.

A KAP azonban – ha lehet ilyet mondani – túlságosan is sikeres lett. Az agyondotált európai mezőgazdaság az 1980-as évekre a Föld legnagyobb mezőgazdasági (túl)termelőjévé vált, ami három okból is problémát jelentett. Mint már említettük, a KAP a közös költségvetés aránytalanul nagy hányadát – az 1970-es években 75%-át – emésztette fel,⁹⁹ és ez a harmadik ipari forradalom idején egyre inkább aláásta az integráció vetélytársakkal (ekkor még dominánsan az USA-val, majd az ezredfordulótól Kínával) szembeni versenyképességét. Másodszor a mesterségesen felpörgetett európai zöldforradalom a negatív externáliák (elsősorban a környezetterhelés) olyan jelenségeit hozta magával, amelyeket a sűrűn lakott Európa a tengerentúlhoz képest is jóval

⁹⁸ Művészetek Völgye honlapja.

⁹⁹ GREER 2013: 121.

nehezebben tudott kezelni. Végül a küszöbönálló keleti bővítés az 1990-es évek második felére teljesen nyilvánvalóvá tette, hogy a mezőgazdaságra sokkal inkább támaszkodó keleti tagjelöltek megsegítéséhez egyszerűen nem fog elegendő forrás rendelkezésre állni. Ezek a felismerések végül a KAP-támogatások csökkentéséhez és átstrukturálásához vezettek el. A döntő fordulatot az EU mezőgazdasági ügyekkel foglalkozó biztosa, az ír *Ray MacSharry* neve által fémjelzett 1992-es reformok hozták el.¹⁰⁰

MacSharry reformjainak keretei között a terület- és terményalapú támogatások rendszerét jövedelemalapú támogatásokkal váltották fel, egyszerre elejét véve a vidék elnéptelenedésének és tehermentesítve az európai agrárpolitikát a drága, veszteségesen termelő ágazatok finanszírozási kényszerétől. Emellett zárójelben arra is visszautalnánk, hogy a MacSharry-féle reformok éppen abban az 1992-es évben születtek meg, amikor az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája nem csupán a fenntartható fejlődés elvét fogadta el, de a multifunkcionális mezőgazdaság fogalma is kidolgozásra került. Az EU ezzel tulajdonképpen a vidékfejlesztési fordulatának küszöbéhez érkezett, amelynek első deklaratív megjelenése az 1996-os Corki Nyilatkozatban már kifejezetté vált, de talán még világosabban mutatkozik meg az úgynevezett „*piaci támogatások és közvetlen kifizetések*” százalékos arányának a vidékfejlesztéshez viszonyított trendszerű csökkenésében az 1989–1993-as és a most lezárt 2014–2020-as költségvetési időszakok között. Az előbbieket nyomán nyugodtan kijelenthetjük, hogy a vidékfejlesztés egyre hangsúlyosabban szól az EU periferikus jellegű rurális területeinek fejlesztéséről, s már régen nem az agrárpolitika kistestvéreként tengődik.

5. táblázat: Az agrárpolitika (s ezen belül a vidékfejlesztés) részesedése a közös költségvetésből (1989/1993–2014/2020)

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
1. Agrárpolitika (%)	58	48	46	42	39
1a. Piaci támogatások és közvetlen kifizetések (%)	58	48	41	34	29
1b. Vidékfejlesztés (%)	0	0	5	8	10

Forrás: KENGYEL 2015 alapján a szerző szerkesztése

¹⁰⁰ HORVÁTH J. 2018.

VÁKÁT

6. Regionális politika újratöltve: a „smart” megközelítés

A regionális politika fogalmával ismerkedve nem szabad érzéketlenül elmennünk amellett a korunkra jellemző társadalmi-technológiai kontextus mellett, amely nem csupán a regionális politika intézményeit, cél- és eszközrendszerét, de magukat a fejlesztendő régiók előtt álló kihívásokat is alapvető módon befolyásolja. A most következő fejezetben a regionális politika egy olyan „smart”¹⁰¹ megközelítését kíséreljük meg vázolni, amelynek során kiemelt figyelemben részesítjük az ipar 4.0, a web 3.0 és az innováció fogalmait.

6.1. A társadalmi-technológiai kontextus

A szakirodalomban nincs egységes konszenzus arról, pontosan hogyan kell leírni az úgynevezett „smart” megközelítés háttérében álló folyamatokat. A változások irányát hagyományosan a gazdaságfejlődés nagy jelentőségű fordulópontjaiból kiindulva, az „*ipari forradalmak*” fogalmának segítségével igyekeztek leírni. Magát a fogalmat a francia Louis-Guillaume Otto már 1799-ben leírta, de karrierje az úgynevezett *Kondratyev-hullámok* elméletével párhuzamosan bontakozott ki. A szovjet-orosz közgazdász, Nyikolaj Dmitrijevics Kondratyev egy 1925-ben megjelentetett tanulmányában három hosszú távú gazdaságfejlődési ciklust azonosított a klasszikus ipari forradalom kezdetét követően. Az elsőt a gőzgép feltalálásához és a textilipari forradalomhoz (1790–1849), a másodikat a vasúti szállítás elterjedéséhez (1850–1896) kötötte, az 1896-ban kezdődő harmadik ciklust pedig alapvetően a vegyipar és az elektromos műszerek térhódításával magyarázta.¹⁰² Az egyes ipari forradalmak a későbbi interpretációk értelmében a már említett hosszú távú gazdaságfejlődési ciklusokat vezették volna be, bár az egyes forradalmak „forradalmi”, azaz hirtelen és/vagy radikális jellege a szakirodalmi diskurzusban széles körben vitatott. A 4. *ipari forradalom és az Ipar 4.0 gazdaságfejlődési ciklus* kifejezéseit Kondratyev elméletének sajátos továbbgondolásaként az ezredforduló környékén bukkantak fel, immár a víz- és gőzenergia felhasználásához köthető Ipar 1.0 (1784–1870), az elektromos energia felhasználásához és/vagy a fordista termelés-szervezési rendhez kötődő Ipar 2.0 (1870–1969), az elektronika, az infokommunikációs technológiák és/vagy az automatizáció megjelenéséhez köthető Ipar 3.0 (1969–2010), végül a 2008–2009-es világgazdasági válságtól datált Ipar 4.0 korszakaira osztva fel a klasszikus ipari forradalmat követő időszakot. Az Ipar 4.0 kifejezést ma főként az ipar automatizációra, digitalizációra és a robotizációra építő, az Ipar 3.0 vívmányait magasabb szintre emelő innovációival kapcsolatban használják, beleértve egyrésről a szűkebb értelemben vett termelési folyamatokat, de akár a foglalkoztatásban, az értékesítésben stb. bekövetkező változásokat is.¹⁰³

A jelenkornak azonban van egy másik olvasata is, amelynek segítségével a bennünket körülvevő valóság egy jóval összetettebb (az ipari/gazdasági szférán túlmutató) interpretációja is lehetségessé válik. Induljunk ki az *internetalapú világháló* (*world wide web*) társadalmi valóságot teljesen átható-megváltoztató sajátosságaiból. Azt a felismerést, hogy világunkat egy médiának nevezhető közvetítőközeg alapjaiban strukturálhatja át, a kanadai filozófus, Marshall

¹⁰¹ A „smart” (szó szerint: okos, intelligens) kifejezést egyelőre inkább nem fordítanánk le, tekintettel a mögötte álló folyamatok 6.1. fejezetben részletezendő sokféleségére.

¹⁰² HORVÁTH Á. 2018.

¹⁰³ KISS-TINER 2021: 97.

McLuhan már egy 1967-es munkájában megsejtette, noha ekkor még inkább a hagyományos audiovizuális médiát, főként a televíziót tartotta a fordulat kulcsának.¹⁰⁴ Ebben az időszakban (1969-től) azonban már megkezdte működését a katonai felhasználásokon kívül egyes egyetemek és kormányzati laboratóriumok kutatói által is használt, az internet közvetlen előzményének tekinthető ARPANET-rendszer (Advanced Research Project Agency Network). Az internet tömeges elterjedésére persze csak az 1990-es évek elejétől került sor, és valóban robbanásszerű változásokat generált. Az internetalapú univerzum ezt követő fejlődését három korszakra szokás bontani, úgymint:

a) *web 1.0 korszak*, avagy a „hőskor”: a kevés tartalomszolgáltató sokaknak szolgált, a tartalommegosztás még az „elit” privilégiuma;

b) *web 2.0 korszak*, avagy a „közösségi web” korszaka, amelyben megkezdődik az információk előjogok erőzítője, megnő a „sokak által sokaknak” (many to many) jellegű kommunikáció jelentősége;

c) illetve a ma még inkább csak küszöbönálló *web 3.0 korszak*, amely a webtechnológiák minden eddiginél intelligensebb, és ezáltal személyre szabottabb korszakát hozhatja el.¹⁰⁵

A küszöbönálló web 3.0 katalizátoraiként a teljesség igény nélkül olyan fogalmakat szokás felsorolni, mint:

- *a tárgyak internete (internet of things)*: az internetes hálózatra kapcsolt, úgynevezett szenzoralapú (adatokat generáló) eszközök gyűjtőfogalma;
- *adatszabványosítás (data standardization)*: a különféle alkalmazások adatbázisainak egységes formátumba hozatala az integrált döntéshozatal érdekében;
- *szemantikus web (semantic web)*: az adatok – s nem pedig a weblapok – összekapcsolásán alapuló web kialakítása az adatállomány mögött álló fogalmak/fogalmi hálók/jelentéstartalmak szabványosított alapzatán állva;
- *big data*: a nagy mennyiségű, nagy sebességgel változó és nagyon változatos adatállomány „felhőalapú”¹⁰⁶ feldolgozását lehetővé tévő komplex technológiai környezet (hardverek, szoftverek, hálózati modellek) elnevezése;
- az eddigiek eredőjeként a *mesterséges intelligencia (Artificial Intelligence – AI) alapú döntéshozatal* számunkra, illetve helyettünk;
- *virtuális és kiterjesztett valóság (virtual and augmented reality)*: az érzékelt valóság kiegészítése a döntéshozatalt segítő virtuális objektumokkal. A minket körülvevő világ mélyebb, informatívabb megértését szolgáló alkalmazások használatának főként ott van jelentősége, ahol a döntéshozatal még nem teljesen AI-alapú.

Egy, az internetalapú univerzum lényegét mélyebben megérteni akaró megközelítés a digitalizáció kettős jelentéséből indul ki.¹⁰⁷ A magyar nyelv, illetve a magyar nyelvű szakirodalom gyakran mindkét idekapcsolódó angol kifejezést (digitization és digitalization) a „digitalizáció” szóval fordítja le, pedig a kettő közötti különbség nem csupán árnyalatnyi. Ezek szerint a „*digitization*” (szerencsésebb magyar megfelelője: *digitalizálás*) még a harmadik ipari forradalom kései, az 1970-es évektől datálható fázisának kulcsfogalma, és az analóg információk digitális formába

¹⁰⁴ McLuhan–Fiore 1967.

¹⁰⁵ Mitra 2014.

¹⁰⁶ „Felhő” (cloud) értve azt a távoli szervert/adatközpontot, ahol az adatok tárolása és feldolgozása megtörténik.

¹⁰⁷ Rolandi et al. 2021.

történő technikai átalakításaként – digitális jelenkorunk egyfajta megalapozásaként – határozható meg. Ezzel szemben a „digitalization” (ettől kezdve magyaros formájában: digitalizáció) a küszöbönálló 4. ipari forradalomban, illetve a web 3.0 korszakban válik megkerülhetetlenné, és a rohamosan fejlődő információs és kommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT) összekapcsolhatóságára, illetve az ebből eredő – mindennapi életünket egyre inkább átható – társadalmi-technológiai kontextusra utal.

Meg kell említeni továbbá, hogy a „smart” megközelítés legszélesebb értelmezése erősen hasonul az innováció, illetve az innovációkra építő fejlesztéspolitikák fogalmaihoz. Magának az innovációnak a fogalma a 20. század első felének egyik legnagyobb hatású közgazdászának, Joseph Schumpeternek a munkássága révén vált ismertté, aki egy 1934-ben megjelent munkájában¹⁰⁸ az innovációt még egyértelműen a termelési folyamathoz kötötte, megkülönböztetve a fogalmon belül:

- az új javak eladását vagy régi javak újszerű előállítását;
- az új szállítási módszerek bevezetését;
- az új piacok feltárását;
- az új termelési anyagok (nyersanyagok vagy félkész áruk) használatát;
- és az új piaci helyzet kialakítását.

A közhiedelemmel ellentétben ez nem feltétlenül jelentette azt, hogy Schumpeter szerint csupán a műszaki és technikai újítások számítanak innovációnak, hiszen már a fent említett definíció is jóval megengedőbb ennél. Az azonban kétségtelen, hogy a 20. század legnagyobb hányadában, nagyjából addig, amíg a központi irányítás struktúrái által dominált fordista termelésszervezési rendszer volt az uralkodó paradigma, leginkább a műszaki és technikai jellegű innováció eredményeire került a hangsúly. A fogalom történetét szemlélve a komolyabb változások az 1970-es évektől kezdődtek meg. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az „újdonosság” nem csak technológiai értelemben vett előrelépést jelenthet: a környezettudatosság jegyében például ma már nem csupán akkor tekintjük a zöldparadigma jegyében történő újításokat innovációknak, ha valami forradalmi technológia áll mögöttük (mint például az elektromos autók esetében), hanem egyéb esetekben is (mint amikor forradalmi technológia híján mi válogatjuk szét szelektíven a hulladékot). Ez összhangban lehet azzal, hogy a posztfordista paradigma már egy szélesebben értelmezett társadalmi folyamat eredményének tekinti az innovációt, amelyben a fordista termelésszervezés monolit struktúráinak a helyét átveszi a decentralizáción alapuló logika. Az innovációra való készség kialakítása szempontjából kulcsfontosságú oktatás-képzés területén a központi szint még komoly, ha nem is kizárólagos szerepet kaphat (hiszen léteznek a szubnacionális szint által inspirált képzési programok is), a döntéshozatal/irányítás esetében viszont már – kellő municiót adva a posztfordizmus rugalmas specializációra építő filozófiájának – egyértelműen a bottom up logika érvényesül. És ezen nem egyszerűen a feladat- és hatáskörök regionális/lokális, például önkormányzati szintre való áthelyezését értjük, de a helyi társadalom részvételét, illetve ezzel szoros összefüggésben a hálózatosodást is az innovációk létrehozása/működtetése szempontjából releváns folyamatokban. A *Közösségi Részvétel Nemzetközi Társasága* (*International Association for Public Participation*) ennek alapján a közösségi részvétel öt szintjét különbözteti el egymástól, amelyek – a gyengébbektől az erősebbek felé haladva – a következők:

¹⁰⁸ SCHUMPETER 1934.

1. a szóban forgó közösség *informálása (informing)*, például szórólapokon vagy weblapokon keresztül;
2. *konzultáció (consultation)* a szóban forgó közösséggel kérdőíveken, fókuszcsoportos megbeszéléseken vagy közösségi találkozókon keresztül;
3. a szóban forgó közösség *bevonása (involving)* a fejlesztési folyamatba workshopokon keresztül;
4. *együttműködés (collaborating)* a részvételen alapuló döntéshozatal és a konszenzusépítés segítségével;
5. a szóban forgó közösség döntéshozatali szerephez juttatása, *felhatalmazása (empowering)*.¹⁰⁹

6.2. Példák a fejlesztéspolitika „smart” megközelítésére: az okosváros

Mivel a „smart” megközelítés teljes mértékben áthatja/megváltoztatja a minket körülvevő valóságot, nem meglepő, hogy a területi alapú fejlesztéspolitikák sem képesek kivonni magukat a hatásai alól. Érdekes lehet ebből a szempontból nyomon követni a folyamat történeti evolúcióját. Mivel az ipar 4.0 korszakhoz, illetve a digitalizációhoz köthető innovációk eredetileg az urbanizált területeken jelentek meg, és/vagy nagyvárosi jellegű problémákat igyekeztek orvosolni segítségükkel,¹¹⁰ az idekapcsolódó tudományos diskurzus és szakmai gyakorlat már a kezdetektől kiemelt figyelemmel kísérte az infokommunikációs technológiák alkalmazására építő *okosváros (smart city)* koncepcióját.¹¹¹

Az okosváros-koncepció előtörténetét *Ayyoob Sharifi és szerzőtársainak* kutatásai alapján¹¹² 1974-ig vezethetjük vissza, Los Angeles városa ugyanis ekkor kísérte meg létrehozni a világ első Big Data projektjét. 1994-ben pedig már a „digitális város” kifejezés kifejezett használata is megjelent egy, az internethasználatot az amszterdami lakosság körében népszerűsítő kampány keretei között. Az igazi áttörés azonban csak az ezredforduló után következett be. Az IBM által 2008-ban elindított „IBM Smart Planet” program – és ennek sikerén felbuzdulva a 2009-ben megkezdett okosvárosok kampány – már világosan jelezte, az üzleti világ is komoly fantáziát lát a nagyvárosi lét minőségét javító IKT-eszközökben és egyéb smart megoldásokban. A következő lépés az okosváros-problematika különféle szakpolitikákban való térnyerése lett. Az ENSZ harmadik, lakhatással és fenntartható városfejlesztéssel kapcsolatos, 2016-os quitói konferenciáján (HABITAT III.) elfogadott – napjaink urbanizációs kihívásaira választ megfogalmazó – New Urban Agenda dokumentum 66. pontja például már egyértelműen leszögezi, „elkötelezzük magunkat egy olyan intelligens városi megközelítés elfogadása mellett, amely kihasználja a digitalizációban, a tiszta energiában és technológiákban, valamint az innovatív közlekedési technológiákban rejlő lehetőségeket, ezáltal lehetőséget biztosítva a lakosok számára, hogy környezetbarátabb döntéseket hozzanak, és ösztönözve a fenntartható gazdasági növekedést, valamint lehetővé téve a városok számára, hogy javítsák szolgáltatásaikat”.¹¹³

¹⁰⁹ ZWICK 2020: 6.

¹¹⁰ Klasszikus példa a közlekedési dugók problémáit orvosolni kívánó digitális innovációk esete.

¹¹¹ SALLAI 2018.

¹¹² SHARIFI et al. 2021.

¹¹³ United Nations 2016.

Az okosvárosokról szóló tudományos publikációk száma a szakpolitikai fordulatot követően, annak hatására élenkült meg igazán. Az a tény, hogy az idesorolható közlemények összesített száma 2018-tól Sharifi és szerzőtársai 2021-ben publikált tanulmányának lezárásáig már meghaladta az 1991 és 2018 közötti időszak teljes termését, jól jellemzi az érdeklődés exponenciális jellegű növekedését. Az 1991-től napjainkig megjelent publikációk tartalomelemzésének segítségével világosan kirajzolódnak az okosváros értelmezésének trendszerű változásai is. Egyik oldalról a teljes vizsgált időszakban jelentős számban fordultak elő az okosváros koncepciójáról szóló közlemények, jól jelezve, hogy a kutatók legjellemzőbb magatartása még mindig az útkeresés, azaz a koncepcionális megalapozás kényszere a kidolgozatlan, egymásnak is ellentmondó definíciók dzsungelében. Másik oldalról viszont világosan megfigyelhető egyfajta elmozdulás az okosváros szűkebb (főként a technológiákra összpontosító) megközelítésétől egy szélesebb, a társadalmi jellegű kihívásokra is összpontosító szemlélet felé. Míg a technológiai megközelítés egyre inkább specializálódik – s előtérbe helyezi az energiaellátás és kisebb mértékben a nagyvárosi közlekedés optimalizálását szolgáló „smart” technológiák analízisét –, addig a társadalmi szemlélet előretörését leginkább a döntéshozatal/irányítás, felhasználói oldalról pedig az adatvédelem és biztonság kérdéseit taglaló kutatások reprezentálják.

Okosváros-fejlesztések a gyakorlatban: a miskolci okos közlekedési rendszer példája

Miskolc Megyei Jogú Város közlekedésfejlesztési koncepcióját és programját 2017-ben készítette el a Közlekedés Fővárosi Tervező Iroda Kft. Az iroda az okos mobilitási rendszert egyfajta *ökoszisztémaként* közelíti meg, amelynek három alapvető szintjét a miskolci okos közlekedési rendszert elemző Nagy Stella – Nagy Zoltán szerzőpáros a szereplők, a követelmények és az eszközök terminusainak segítségével definiálja. A szereplők között a döntéshozó és finanszírozó önkormányzat; a döntéshozó, szolgáltató és megvalósító Miskolc Városi Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: MVK Zrt.); végül a felhasználó és finanszírozó lakosság játszik kulcsszerepet. Ami a követelményeket illeti, mindenképp számításba kell venni az emberek biztonságos kiszolgálásának, a környezettudatosságnak, a kiszámíthatóságnak, az igényvezéreltségnek vagy a költséghatékonyságnak a kritériumait, illetve az ezekhez kapcsolható követelményeket.

A miskolci okos közlekedési rendszer létrehozását technológiai értelemben megalapozó eszközök, fejlesztések alapja egy olyan *közös adatplatform* létrehozása, amelynek keretei között mind a közúti forgalmi, mind pedig a közösségi közlekedési adatok algoritmikus elemzése egy helyen történne meg. Ennek érdekében figyelembe kell venni, hogy az okosvárosi mobilitási ökoszisztémán belül a hagyományos és a közösségi közlekedési formák egyetlen rendszer részét képezik. Gondoljunk például arra, hogy a forgalmi torlódások, dugók milyen mértékben befolyásolhatják a közösségi közlekedésben tapasztalható anomáliákat, így a menetrendek megbízhatóságát. A közös adatplatform tartalmának elemzése azután egy *okos forgalomirányítási rendszer* létrehozását alapozhatja meg, amelynek elemeiként egyrészt az informatikai háttérrel, másrészt az ehhez kapcsolódó, a közúti forgalom optimalizálását és biztonságát szolgáló legkülönbözőbb okoseszközökről (okosjelzőlámpák, okosburkolatok, forgalomszámláló kamerák) kell említést tenni. Kiemelt célként kell kezelni továbbá azoknak az *integrált applikációknak* a létrehozatalát, amelyeken mind a közösségi közlekedési információk, mind pedig a közös adatplatform közúti forgalmi adatai elérhetők. A fent említett

tanulmány szerzői említést tesznek a Miskolcon már létező MobilOn applikációról is, amely 2021-ben még csak az autóbusz-, valamint villamosjáratok információiról adott tájékoztatást, de természetesen nyitva áll előtte a jelenleginél integráltabb irányba történő fejlesztés lehetősége. A küszöbönálló kihívások/fejlesztési irányok közül a Mobiljegy applikációval való összekapcsolást, valamint az autósok és kerékpárosok igényeit is szem előtt tartó egyéb funkciókat (például a torlódások jelzése és/vagy az alternatív útvonalak felajánlása) emelhetjük ki. Érdemes megemlíteni továbbá az okos közösségi közlekedés egyik lehetséges eredményének, az igényvezérelt – vagy a jelenleginél igényvezéreltebb – menetrend bevezetésének néhány lehetséges hatását. Ez nem csupán a kapacitások tervezése során nyújthat segítséget a szolgáltató – Miskolc esetében a MVK Zrt. – számára, de a felhasználók igényeinek fokozott figyelembevételén keresztül távlatban az utasok számát, s így az ebből származó bevételeket is számottevően növelheti, hozzájárulva ahhoz, hogy a jelenlegi veszteségfinanszírozás helyett az önkormányzati forrásokat további igényvezérelt fejlesztésekre lehessen fordítani. Végül emlékezzünk meg a smart közlekedésfejlesztés néhány hagyományosabb és zöld eleméről is. Előbbiek esetében a miskolci úthálózat romló minőségét, illetve a fejlesztések ebből következő szükségességét kell kiemelni. Az okos mobilitási rendszerhez szorosan kötődő zöldfejlesztések kapcsán pedig a CNG (azaz a benzinüzeműeknél jóval kisebb emissziós értékekkel jellemezhető gázhajtású) buszpark bővítéséről, 12–15 e-busz közeljövőben tervezett beszerzéséről, valamint a miskolci elektromos töltőhálózat kiépítésének szükségességéről is szó esik.¹¹⁴

Felmerülhet a kérdés, hogy erről az okosváros-problematikának is nevezhető fejlesztéspolitikai megközelítésről miért emlékezünk meg egy regionális politikáról szóló kötetben, s miért nem utaljuk a városfejlesztést kiemelt figyelemmel kíséző (közigazgatási) urbanisztika stúdium illetékességébe. A válasz egyszerűen az, hogy az okosváros-problematika ma már a legkevésbé sem áll meg a nagyvárosok közigazgatási határainál, hanem az egyre rohamosabb léptékben agglomerálódó *városrégiók* kihívásaira reflektál. Az 1.2. fejezetben már utaltam arra, hogy a 21. században a hálózati csomópontként értelmezendő város válhat az igazi erőközponttá. Ebben az értelmezési keretben a nagyváros csupán vonzáskörzetével együtt fogja tudni betölteni szerepét, s lesz képes betagozódni a tágabb – nemzeti szintű, vagy a legjelentősebb városok esetében akár a globális – városhierarchiába. És ha ez így van, akkor az eddig az okosváros-problematika keretei között tárgyalt témák, mint például Miskolc okos közlekedési rendszere, az egész város-régió kihívásaivá alakulnak át.

6.3. Példák a fejlesztéspolitika „smart” megközelítésére: az okosvidék-fejlesztés

Az okosváros koncepciójának térhódításával párhuzamosan a fejlesztéspolitika egy másik „smart” megközelítése is megjelent a közelmúltban. Alapját az a felismerés adta, hogy az IKT-eszközök és egyéb okosmegoldások haszna nem korlátozódik pusztán az urbanizált területekre. Magát az új irányt Antje Matern és kutatótársai a hibridizáció (hybridization) és a periferizáció (peripheralization) fogalompárja segítségével szemléltetik.¹¹⁵

¹¹⁴ NAGY–NAGY 2021.

¹¹⁵ MATERN–BINDER–NOACK 2020.

Elsőként a *hibridizáció* fogalmára utaljunk, amely szerint a városi (urbanizált) és vidéki (nem urbanizált, rurális) területekhez kapcsolódó problémák a mai világban már nem léteznek tiszta formájukban, illetve kölcsönösen áthatják egymást. Ez ugyan nem feltétlenül jelenti a hagyományos értelemben vett város- és vidékfejlesztés végét, de ösztönözheti a vegytiszta „városi” és „vidéki” problémákra összpontosító fejlesztéspolitikai szemlélet átgondolását és felülvizsgálatát. Itt érdemes lehet utalni *Sami Mahroum* megközelítésére,¹¹⁶ aki a „város” és a „vidék” hagyományos szembeállítását helyett egy ennél jóval rugalmasabb szemléletet javasolt. Mahroum abból indul ki, hogy a vidéki innovációkat ma már nem feltétlenül kell a kizárólagosan a vidéki településekre jellemző kínálati elemekre, illetve a kizárólagosan a vidéki települések lakosságára jellemző igényekre alapozni. A hibridizáció legalább két módon értelmezhető: egyrésztől elképzelhető, hogy a vidéki térségek kínálatára nem (csupán) a helyben élő lakosság kereslete támaszt igényt, s ezt érdemes figyelembe venni a különféle vidékfejlesztési politikáknak is. Tipikus példa lehet a falusi turizmus, amely éppen az urbanizált területeken élők számára jelent vonzerőt. A hibridizáció másik értelmezése az úgynevezett univerzális (universal), tehát a városi és a vidéki emberekre egyaránt jellemző igények létrehozására összpontosít. Megállapítható ugyanis, hogy a modernizáció hatására a városban és vidéken élők igényei egyre jobban hasonulnak egymáshoz, és ezeket az igényeket a (technológiai) kínálat egyre nagyobb eséllyel ki is képes elégteleníteni. Szűkebb értelemben vett témánknál maradván a fejlett technológiai infrastruktúra és ezen keresztül az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférés ma már egyáltalán nem az urbanizált területek privilégiuma, illetve nem csupán az urbanizált területen élők támaszthatnak igényt rájuk. S ha ez igaz, akkor az urbanizált területekre irányuló fejlesztéspolitikák és a vidékfejlesztés között talán nagyobb az átfedés, mint azt a felületes szemlélő gondolná. Mindezek következtében a rurális területek IKT-alapú fejlesztésére irányuló „smart” megközelítés jelentősége a 2010-es évektől egyre inkább nő. Bár az okosfalú- és/vagy okosvidék-problematika egyes elemeihez kapcsolódó publikációk már az ezredfordulót követően megjelentek az akadémiai szférában,¹¹⁷ az igazi fordulat itt is csupán azután következett be, hogy a vidékfejlesztési szakpolitikák is élenként kezdtek érdeklődni a digitalizáció szűkebb (technológiai) és tágabb (társadalmi) kérdései iránt. Az EU-ban ez az áttörés a 2014–2020-as költségvetési periódustól vált meghatározóvá: a teljesség kedvéért a 2017 áprilisában a Bizottság által elfogadott EU Action for Smart Villages nevű intézkedéscsomag, a 2017 őszén megalakult okosfalú-munkacsoport, valamint a 2018. április 13-án kelt Okos Falvak – Bledi Nyilatkozat az Európai Unió Vidéki Területeinek Intelligensebb Jövőjéért jelölheti ki a legfontosabb mérföldköveket.¹¹⁸

Az okosfalú- és/vagy okosvidék-problematika megkülönböztető sajátosságát a társadalmi-technológiai fejlettség alacsonyabb fokán álló vidéki területek sajátos, az úgynevezett *periferizációhoz* köthető problémái adják. A szakirodalom az úgynevezett centrum-periféria relációk kapcsán a periferizáció három aspektusát különíti el: a helyzeti (földrajzi), a fejlettségi (gazdasági) és a hatalmi (társadalmi) jellegűeket.¹¹⁹ Ebben a megközelítésben az urbanizált centrumoktól távol fekvő (helyzeti periféria), gazdaságilag elmaradott (fejlettségi periféria), a nagypolitika számára is marginális jelentőséggel bíró (hatalmi periféria) rurális területek kitörésének egyik kulcsát a „smart” megközelítés jelentheti. A megközelítés nehézségeit két oldalról lehet érzékeltetni.

¹¹⁶ MAHROUM 2007.

¹¹⁷ ATKOČIŪNIENĖ–VAZNONIENĖ 2019.

¹¹⁸ SZALAI–FABULA 2021.

¹¹⁹ NEMES NAGY 2009: 212.

Az egyik oldalhoz még ma is a *technológiai természetű akadályok* tartoznak. Bár a technológiai értelemben vett hibridizáció a kínálat tekintetében egyre inkább nyomot hagy a rurális területeken, korai lenne még a város és a vidék közötti különbségek eltűnéséről beszélni. Sőt, az ipar 4.0 legújabb technológiái nyomán újabb és újabb problémák megjelenésére lehet számítani. Itt csak egyetlen, karakteres kihívásként említenénk meg az 5G-hálózat kiépítését az alacsony népsűrűségű vidéki területeken, ami a várható magas fajlagos költségek/alacsony megtérülés miatt komoly nehézségekbe ütközhet. Még ennél is fontosabbnak tűnhet azonban a digitalizáció előtt álló *társadalmi jellegű akadályok* elhárítása a digitális alapkészségek (az úgynevezett „digitális írásbeliség”) megteremtésén, és az erre épülő bonyolultabb, a digitális társadalom eredményes működése szempontjából alapvető jelentőségű folyamatok (az online térbe helyezett tanulás, munkavégzés és szolgáltatások, a legkülönbébb hálózati jellegű együttműködések stb.) intézményesítésén keresztül.

Okosvidék-fejlesztés a gyakorlatban: az Észak-hegyháti Mikrotérsgégi Unió

A smart megközelítésre építő rurális innovációk egyik legjelentősebb hazai példája a 2014 márciusában öt Baranya megyei település (Alsómocsolád, Bikal, Mágocs, Mekényes, Nagyhajmás) önkormányzatai, gazdasági szereplői, intézményei és civil szervezetei által létrehozott, de Dicső László alsómocsoládi polgármester innovátori szerepétől aligha függetleníthető *Észak-hegyháti Mikrotérsgégi Unió*. Ennek résztvevői 2018. október 10-én az úgynevezett Okos Hegyhát Nyilatkozatban nyilvánították ki abbéli szándékukat, hogy létrehozzák Magyarország első „okostérsgét”. Az együttműködés alapvető stratégiai dokumentumának tekinthető *Okos Hegyhát Stratégia – az Okos Hegyhát Program (OHP) részletes stratégiájának tervezete* – célrendszeréhez kapcsolódó projekteket egy ötéves időintervallumon belül tervezték megvalósítani. Az OHP 2020. évi cselekvései terve például ez év elején 24 projekt megkezdését és/vagy megvalósítását irányozta elő. Többségük az általános OHP-feltételeket megteremtő smart projektek típusába tartozik, és csupán egyetlenegy (Helytörténeti gyűjtemények, tájházak digitalizálása) tekinthető már korábban elindult fejlesztési projektnek. S bár a Covid-19-válság nem feltétlenül jelentette a legkedvezőbb kontextust az okostérsgévé válás víziójának megvalósításához, fontos megjegyezni, hogy néhány – részben az addigi fejlesztésekhez kapcsolódó, azokra építő – eredményt már sikerült elérni. Ilyen lehet például a szépkorúak digitális írásbeliségét fejleszteni szándékozó, a „Felkészülés az aktív időskorra” című ERASMUS + projekt keretében támogatott *NetreFel! képzési program*, amelynek világhálóra felkerült tananyagát más közösségekben is sikerrel lehet hasznosítani. De megemlíthetjük a Magyarország Kormánya által 2015-ben előirányozott, a hazai gazdaság és társadalom digitalizációját megcélzó Digitális Jólét Programhoz kapcsolódó, a kistépülések internetelését, digitális (köz)szolgáltatásokhoz való hozzáférését segítő DJP pontok (három Alsómocsoládon, valamint egy-egy pont a másik négy településen) színvonalas működtetését.¹²⁰

¹²⁰ Buskó 2022.

AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA

VÁKÁT

7. Az EU kohéziós politikájának történeti előzményei

A 2021–2027-es jelenlegi uniós programozási időszakban a regionális politikával legszorosabb kapcsolatban álló *Kohézió, reziliencia és értékek* fejezetre az EU 426,7 milliárd eurót, az 1210,9 milliárd eurós teljes költségvetési keret 35,2%-át irányozta elő. Mondhatjuk tehát, hogy a regionális politikához kapcsolódó célkitűzések alapvető fontosságú elemét jelentik az integrációnak. A most következő történeti szempontú elemzés rá fog mutatni, hogy a jelenlegi szituáció egy hosszú folyamat eredménye, amelynek sajátosságait az európai integráció fejlettségi különbségei éppúgy meghatározták, mint bizonyos – az előbbiektől persze szintén nem függetleníthető – politikai kompromisszumok. A következőkben megpróbálom elkerülni az integráció általános történetével kapcsolatos, a többség által amúgy is jól ismert tények és megállapítások újbóli áttekintését. Inkább a regionális politika kettős céljának megvalósítását kitűző kohéziós politika kialakulását tekintem át, egy embrionális szakaszra, a formálódás szakaszára és egy kifejezett szakaszra bontva fel annak történetét.

7.1. Az európai regionális politika tágabb kontextusa: az EU mint szupranacionális gazdasági integráció

A ma létező EU-t célszerű egy olyan integrációs folyamat jelenlegi állapotaként megközelíteni, amelyet a szakirodalom többnyire a regionális (vagy helyesebben: *szupranacionális*) *gazdasági integráció* fogalmából kiindulva kísérel meg értelmezni. Ezek a szerveződéseken egy adott földrajzi térségen belül elhelyezkedő, két vagy több nemzetállam szuverén döntésén alapuló, a nemzetgazdasági korlátok és különbségek megszüntetésére, jöszágok és erőforráspiacok egyesítésére irányuló, intézményesített kapcsolatrendszert szokás érteni.¹²¹ Az utóbbi évtizedekben azonban egyre világosabbá vált, hogy a szupranacionális gazdasági integrációk nem csupán a nemzetgazdasági korlátok, de a globalizáció nemkívánatos hatásainak kiküszöbölésében is fontos szerepet játszhatnak. Ennek alapján az efféle szerveződéseket célszerűnek tűnik a nemzetgazdasági korlátok és a globalizáció nemkívánatos hatásainak kiküszöbölésére egyaránt alkalmas „köztes” szintnek tekinteni.

Ami a *nemzetgazdasági korlátok kiküszöbölését* illeti, a szupranacionális gazdasági integrációk (a gazdaság)politikák liberalizációjára építve próbálnak javítani pozícióikon. A liberalizáció fogalma a szupranacionális gazdasági integrációk szintjén magában foglalja az egyes nemzetállami szintű piacok egyesítését (a kereskedelem liberalizációját), amely a termelőegységek átlagos növekedését segíti elő, ezáltal pedig a volumengazdaságosság¹²² javulásán keresztül az integráció gazdaságát egészében véve is versenyképesebbé teheti. Hasonló hatásokkal járhat a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása is, hiszen ez utóbbiak a számukra legkedvezőbb területekre áramolva szintén képesek versenyelőnyt teremteni.

A nemzetállami szint korlátainak ellensúlyozása mellett azonban a *globalizáció árnyoldalainak kiküszöbölése* is fontos szerepet kaphat. Ami persze nem jelenti azt, hogy a szupranacionális gazdasági integrációk és a globalizáció folyamata eleve ellentétben állna egymással. Mivel

¹²¹ KOCZISZKY 2000: 19.

¹²² Volumengazdaságosságról beszélünk, ha egy intézmény méretének növekedésével a költségeknél jobban nő az előállítható és értékesíthető javak mennyisége, illetve a termelékenység, vagyis a fajlagos költségek csökkennek.

a nemzetállami korlátok leépülése elválaszthatatlan a globalizációs folyamatoktól, a szupranacionális gazdasági integrációkat sokan nemcsak hogy nem állítják szembe a globalizációval, de szükségszerű velejárójának tartják. A helyzet ennél némileg bonyolultabb, hiszen a globalizáció nem esik feltétlenül egybe az egyes szupranacionális gazdasági integrációk érdekeivel. Különösen igaz ez abban az esetben, amikor valamilyen integráción belül előállított stratégiai jelentőségű, illetve hátrányos helyzetű gazdasági ágazat terméke a világpiacon kedvezőbb áron szerezhető be vagy értékesíthető. Előbbi esetben (például az európai csúcstechnológia, hadiipar esete) az integráció érdekében, utóbbi esetben pedig (például az európai mezőgazdaság esete az olcsóbban termelő tengerentúli vetélytársakkal szemben) a munkaadók és a munkavállalók érdekeinek védelmében, a munkahelyek vagy a bérszínvonal megtartása miatt van szükség a beavatkozásra. Ezért a szupranacionális gazdasági integrációknak nem csupán a belső korlátok lebontása (a liberalizáció), de a külső versenytársakkal szembeni *protekcionizmus* is fontos alkotóelemét jelenti.

Meg kell említenünk továbbá azt is, hogy az *integrációs folyamatnak nemkívánatos velejárói* is lehetnek. Hiszen még ha a nemzetgazdasági korlátok kiküszöbölésének hozadéka egészében véve pozitív is az integráció egészét tekintve, akkor is sérthet bizonyos részérdekeket. Gondolhatunk itt az integráción belüli versenyben alulmaradó régiókra, ágazatokra, termelőegységekre vagy az egyszerű munkavállalókra, amelyek/akik sikertelenségükért szinte törvényszerűen az integrációt fogják okolni. Éppen ezért az integrációt a gyakorlatban egy hosszú távú, politikai alkuktól és/vagy kompromisszumoktól sem mentes folyamatként kell elképzelni. Balassa Béla klasszikus munkája¹²³ a folyamat öt fokozatát különítette el, amelyek a szorosabb integrációs formák felé haladva a következők:

- a) *Szabadkereskedelmi övezet*: az övezeten belül a külkereskedelem a vámok és a kvóták leépítésével liberalizált, de a kívülállókkal szemben még minden tagország külön nemzeti vámokat és kvótákat alkalmaz.¹²⁴
- b) *Vámunió*: az övezeten belül a külkereskedelem liberalizált, és a kívülállókkal szemben már közös külső vámokat és külkereskedelem-politikát alkalmaznak.
- c) *Közös piac*: a vámuniónál annyival több, hogy az áruk és szolgáltatások mozgásának szabaddá tételén túl az övezeten belül liberalizálják a munkaerő és a tőke áramlását is.
- d) *Gazdasági unió*: a közös piacon túl már a gazdaságpolitikák integrációját is megvalósítja a gazdaságpolitikák egységesítésének, harmonizálásának és összehangolásának formájában, ami végső fázisában a nemzeti gazdaságpolitikák közösségi szintű egységesítéséhez vezethet. A gazdasági unió fogalmától nem függetleníthető – egyesek szerint annak legfelsőbb szintje – a sokak által külön fokozatnak tekintett pénzügyi (monetáris) unió, amelynek keretében a tagországok a devizapiacaik, továbbá monetáris és költségvetési politikájuk integrációjára, végső soron pedig közös valuta bevezetésére törekednek.
- e) *Politikai unió*: a hatalom és a törvényhozás fokozatos átvitelét jelenti közösségi szintre. Feltételezi a „szupranacionális hatóság” felállítását és működését, amikor a nemzeti államokkal szemben már kötelező érvényű döntések hozhatók.

¹²³ BALASSA 1961.

¹²⁴ A nemzeti vámkülönbségek kijátszásának elkerülése végett eredetigazolást követelnek.

7.2. Az európai regionális politika embrionális szakasza

Mint már láttuk, az integrációs folyamatot akadályozó részérdekekről szólva előkelő helyen emlékeztünk meg az integráción belüli versenyben alulmaradó régiókról, amelyek felzárkóztatása az integráció számára megkülönböztetett prioritás. Ebből következően az ébredező európai integrációnak a kezdetek kezdetétől magában kellett volna hordoznia az erre irányuló törekvéseket. Ehhez képest a kezdeti időszakban a kohéziós politika iránti elkötelezettség sokáig finoman szólva is csak embrionális módon volt jelen. Kezdjük az elejéről. Az integráció talán legfontosabb előzményének tekinthető, az 1951. április 18-i Párizsi Szerződés alapján – az úgynevezett „Hatok”, azaz Franciaország, NSZK, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg által – létrehozott *Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, más néven: Montánunió)* még elsősorban ágazati szervezetnek volt tekinthető, amelynek kialakítását a hidegháború talán legfontosabb stratégiai ágazatának, a szén- és acéliparnak közös felügyelete és modernizációja motiválta. Létezik azonban egy ennél tágabb értelmezés is, amely szerint az ESZAK tulajdonképpen az integráció egyfajta előiskolájaként vagy gyakorlóterepeként fogható fel,¹²⁵ és az efféle vélemények joggal mutatnak a kontinuitásra az ESZAK és az Európai Unió mai intézményrendszere (Főhatóság → Bizottság; Miniszteri Tanács → az EU Tanácsa; Közgyűlés → Európai Parlament; Bíróság → az EU Bírósága) között. S ha ez igaz, akkor a párhuzamosságoknak nemcsak az intézményrendszer területén, hanem a kitűzött integrációs célok felé való törekvésben is meg kellene mutatkozniuk. Az ESZAK dominánsan ágazati jellegű, illetve a jelenlegi EU kohéziós politikájának területi alapú céljai között persze elég nagy a távolság, de bizonyos átfedések már ebben a kezdeti fázisban is kimutathatók. Említést tehetünk például az ESZAK munkavállalók átképzését és letelepedését támogató alajjáról,¹²⁶ amely – ha kifejezetten ezt még nem fogalmazta meg – már a területi szinten jelentkező strukturális problémák kezelését is elősegítette.

Az általános értelemben vett integrációs célok kinyilvánítására – ami lényegében véve a Balassa Béla terminológiája alapján közös piacnak nevezhető szint létrehozásának szándékát jelenti – az *Európai Gazdasági Közösség (EGK)* létrehozásáról szóló, 1957. március 25-én, a Hatok által aláírt Római Szerződésben (az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésben, a továbbiakban: EGK-szerződés) került sor. Nyilvánvaló, hogy a külkereskedelem, valamint a termelési tényezők liberalizációjára irányuló törekvés lényegében kivitelezhetetlen az EGK területi kohéziójának megteremtése és ennek legfontosabb előfeltételeként a területi különbségek számottevő mérséklése nélkül. Az EGK-szerződés ennek megfelelően már a preambulumában leszögezte a szerződő felek arra irányuló törekvését, hogy „erősítsék gazdaságaik

¹²⁵ Az ESZAK kialakításának politikai háttérét tulajdonképpen az NSZK újrafelfegyverzése körül kialakított viták adták, amely elé a koreai háború kirobbanását követően az USA már nem gördített akadályokat. Franciaország azonban – szemben azokkal a leegyszerűsítő interpretációkkal, amelyek már Robert Schuman francia külügyminiszter 1950. május 9-i nyilatkozatától kész tényként tekintettek a francia–német megbékélésre – ekkor még inkább egy közös európai haderő felállítását szerette volna elérni. Az ennek alapjait lefektető Európai Védelmi Közösséget (EVK) megalapító Párizsi Szerződést végül 1951. május 27-én írták alá Párizsban, és az ESZAK tulajdonképpen felfogható úgy is, mint ami a közös európai hadiipar létrehozása/megerősítése révén támogatja meg az EVK céljait. A közös európai haderő létrehozására irányuló erőfeszítések azonban igen hamar megbuktak, és az EVK helyett végül csak egy laza védelmi együttműködés ratifikációja történt meg 1954. október 23-án, a NATO árnyékában egyébként igazán jelentőssé sosem váló, és 2011-ben meg is szűnt Nyugat-európai Unió keretei között.

¹²⁶ NAGY–HEIL 2013: 16.

egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével”.¹²⁷ A deklaratív megnyilatkozás túlhangsúlyozása helyett azonban érdemes inkább leszögezni, hogy a regionális politika szisztematikus formában történő intézményesüléséről még sokáig nem beszélhetünk. Az első idekapcsolódó intézmény, az *Európai Unió regionális és várospolitikáért felelős főigazgatósága* (*Directorate General XVI – mai elnevezéssel: DG Regio*) csupán 1968-ban jött létre, de feladat- és hatásköre ekkor még csak a nemzeti regionális politikák koordinációjára korlátozódott.¹²⁸

Az európai regionális politika itt tárgyalt embrionális szakaszát így inkább a még nem kifejezetten a regionális politikához kötődő, de regionális politikai elemeket nyomokban már tartalmazó pénzügyi alapokkal és intézményekkel jellemezhetjük. Ezek közül a munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek javítása és az életszínvonaluk emeléséhez való hozzájárulás érdekében létrehívott *Európai Szociális Alap* (a továbbiakban: ESZA) már az EGK-szerződés lapjain is szerepel. Noha az ESZA nem a területi alapon, hanem a munkavállalók oldaláról közelíti meg az integráció kiteljesedését hátráltató problémák kezelését, néhány idetartozó cél (például a munkavállalók földrajzi mobilitásának elősegítése) alapján egészen nyilvánvaló, hogy nem áll tőle messze a területi szemlélet. Arról nem is beszélve, hogy a legtöbb foglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális probléma, illetve az ezek kezelésére hivatott ESZA-támogatások többnyire még abban az esetben is a hátrányosabb helyzetű régiókra koncentrálnak, ha erről az EGK-szerződés nem tesz kifejezett említést. A szintén az EGK-szerződésben alapított *Európai Beruházási Bank* (a továbbiakban: EBB) esetében a területi szemlélet talán még ennél is hangsúlyosabb, amennyiben az alapítók kifejezetten „a közös piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez” való hozzájárulást hangsúlyozzák, valamint tevékenysége kapcsán az EGK-szerződés 131. cikke első helyen említi meg „a kevésbé fejlett régiók fejlesztésére” irányuló projektek finanszírozását. Végül utaljunk vissza az 1962-ben intézményesített *Közös Agrárpolitikára* (KAP) is, amelynek súlypontja korszakunkban még egyértelműen ágazati jellegű, de a KAP finanszírozását szolgáló *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap* (EMOGA) 1964-es két részlegre osztása kis túlzással már a multifunkcionális mezőgazdaság, illetve a vidékfejlesztési szemlélet későbbi megjelenését készítette elő. Az EMOGA-n belül ugyanis 1964-től a garanciarészlegből finanszírozták a hagyományos agrárpolitikához/agrárfejlesztéshez kötődő piaci intervenciós intézkedéseket, míg az orientációs részleghez kapcsolódó „agrárstruktúrát átalakító politika” már jóval inkább kötődött az egyes agrártérsegek problémáihoz.¹²⁹

Fenti pénzügyi alapok és intézmények nyomokban tehát már valójában tartalmaztak regionális politikai célokat és ezek megvalósításául szolgáló eszközöket, de legalább olyan fontos számunkra annak megértése, hogy miért nem tudott a regionális politika túllépni már ebben az időszakban embrionális szakaszán. Alapvetően két lehetséges magyarázatot említhetünk meg itt: egyrészt az 1960-as évek Európájában még nem mutatkoztak a II. világháború utáni gazdasági prosperitás kifulladásának jelei, vagy ha mégis, akkor az európai integráció első eredményei még elfedték azokat. Az ESZAK, az Euratom és az EGK párhuzamosan működő intézményeit az Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) égisze alatt összevonó 1967-es Egyesülési Szerződés (Merger Treaty), főként pedig a vámunió 1968-as megvalósítása olyan kedvező kontextust (körülbelül 5%-os évenkénti GDP/fő növekedést) biztosított, amely ekkor még sikerrel fedte el a belső egyenlőtlenségek tényét. Másrészt ezek a belső egyenlőtlenségek a Hatok által

¹²⁷ EGK-szerződés 1957.

¹²⁸ MURÁNYI 2011: 43.

¹²⁹ HALMAI 2020.

alkotott Európai Gazdasági Közösségen/Európai Közösségeken belül nem is voltak különösen jelentősek. Az egyedüli ellenpélda Olaszország rendkívül elmaradott déli területei (az úgynevezett Mezzogiorno) voltak,¹³⁰ de ez – úgy tűnik – még nem volt elég egy szisztematikus regionális politika megszületéséhez. Ehhez egy másik, Olaszországnál is nagyobb súllyal rendelkező ország, az Egyesült Királyság felvételére lesz szükség.

7.3. Az európai regionális politika formálódásának szakasza

Az EK regionális politikájának 1970-es évekbeli megszületése több, egymást erősítő tényező összehatásának az eredménye. Először is induljunk ki abból, hogy az 1970-es évek elején a fordizmus utolsó tartalékainak kimerülésével véget ért a gazdasági növekedés II. világháborút követő kegyelmi időszaka. Az 1973-as és 1979-es olajárrobbanások pedig a világgazdaság egyfajta korszakváltását kényszerítették ki, amelynek során a jelentős nyersanyagot igénylő hagyományos iparágak (bányászat, vas- és acélipar, hajógyártás stb.) egész sorának helyzete rendült meg. Az eleve kedvezőtlen fejlettségi mutatókkal rendelkező (elmaradott) régiók után így egy újabb régiótípus, a hagyományos iparágak hanyatlása folytán válságba kerülő régiók csoportja jelentkezett be tehát egy leendő európai regionális politika kedvezményezettjei sorába, ráadásul ez utóbbi régiótípus esetében a periferizáció fogalma sem volt kellően egyértelmű. Az érintett országok centrumaihoz helyzeti, fejlettségi és hatalmi szempontból egyaránt közelebb eső új válságrégiók problémáit a hatalmon lévők már egész egyszerűen nem söpörhették a szőnyeg alá úgy, mint ahogy például azt az olasz hatalmi centrumtól minden tekintetben elkülönülő Mezzogiorno esetében talán még megtehették.

Az 1970-es évek világgazdasági korszakváltása azonban csupán az európai regionális politika megszületésének tágabb kontextusát adta, a közvetlen kiváltó okként egy ennél jóval konkrétabb eseménysort érdemes megemlíteni: az EK 1973-as bővítését és annak következményeit. Mint az köztudomású, 1973. január 1-jén az alapító Hatok után újabb három ország, az Egyesült Királyság, Dánia és Írország csatlakozott az európai integrációhoz.¹³¹ A viszonylag fejlett, illetve jelentős belső fejlettségi különbségekkel nem rendelkező Dánia felvétele nem túl releváns témánk szempontjából, az akkor még rendkívül elmaradott, az EK GDP/fő értékeinek mindössze 58%-át felmutatni képes Írország pedig jelentéktelen demográfiai súlya (akkor alig több mint 3 millió fős népessége) okán nem volt képes arra, hogy jelentős változásokat generáljon. A harmadik csatlakozóval, az Egyesült Királysággal viszont egy annál jelentősebb szereplő lépett a színre, aki 56,2 milliós népességével és 676 milliárd dollárra becsült GDP-jével egyaránt megközelítette az 1973-as EK tagok (akkor már az úgynevezett Kilencek) értékeinek 22%-át. Az EK és az Egyesült Királyság kapcsolata azonban eleve magában hordozta egy „rossz házasság” lehetőségét. A brit gondolkodásban eleve nagy hagyománya volt a kontinentális Európától való elkülönülés (splendid isolation – magyarul talán „előkelő elszigeteltség”) gondolatának, és csupán a brit gyarmatbirodalom II. világháborút követő szétesése vonta maga után az Európához való, többé-kevésbé kényszerű közeledést. Az EK – és főként a britellenes érzéseiről ismert köztársasági elnök, Charles de Gaulle által vezetett Franciaország – azonban nem igazán lelkesedett

¹³⁰ 1951-ben a Mezzogiorno Olaszország GDP/fő értékeinek 60,7%-át, de még 1971-ben is csak 73%-át érte el. Forrás: FELICE–LEPORE 2016: 53.

¹³¹ Míg a csatlakozási kérelmét korábban már beadó Norvégia egy 1972-es népszavazás alapján végül visszakozott, és elutasította a csatlakozást.

az ötletért: az 1960-as években De Gaulle két alkalommal (1963-ban és 1967-ben) is megvétózta csatlakozási kérelmüket, és csak 1969-es bukása adott zöld utat a folyamatnak.

Fentiek fényében nem meglepő, hogy már az 1973-as csatlakozást közvetlenül követő időszakban tapinthatóvá váltak bizonyos nézetkülönbségek. Ennek leginkább figyelemre méltó vetülete a KAP-támogatások körül mutatkozott meg. Mint már láttuk, az európai integráció szintjén megkülönböztetett jelentőséget kapott az európai mezőgazdaság versenyképességének biztosítása. Ezzel szemben az Egyesült Királyság számára finoman szólva sem a mezőgazdaság fejlesztése jelentette a legfontosabb prioritást, köszönhetően annak, hogy a hagyományosan a gyarmatok mezőgazdasági termelésére támaszkodó ország agrárszektora a legcsekélyebb súlyú volt a fejlett országok között.¹³² Ezzel szemben periferikus elhelyezkedésű és/vagy a hagyományos iparágak hanyatlása folytán válságba kerülő régiók egyaránt szép számmal voltak jelen területén: utóbbiak esetében legyen elég az ipari forradalom egyik bölcsőjének tekinthető, Birmingham központú Black Countryra gondolni. Felzárkóztatásuk/rehabilitációjuk pedig egyre sürgetőbb kihívásként jelentkezett az 1970-es évek válságos éveiben. A frissen csatlakozó Egyesült Királyság ezért a kezdetektől fogva ellentmondást nem tűrően harcolt egy kifejezetten a területi különbségek csökkentését megcélzó nem agráralap, tágabb értelemben véve: egy európai regionális politika létrehozásának érdekében. A csatlakozás után hatalomra jutó, Harold Wilson által vezetett munkáspárti kormány – nem csak a regionális politikák létrehozását érintő – alkupozíciójának javítása érdekében még egy EK-tagságról szóló népszavazás kiírásától sem riadt vissza, de az 1975. június 5-i „első brexitszavazáson” a maradásra voksolók kerültek 67,23%-os többségbe.

A szakpolitikán belül ekkor azonban már jelentős változások érlelődött. Az EK első, regionális politikáért felelős (brit) biztosa, George Thompson már 1973-ban kiadta a kibővített közösség regionális problémáiról szóló jelentését (*Report on regional problems in the enlarged Community – Thompson-jelentés*), amelyben problémaként vetette fel a „kiegyensúlyozott növekedés” EGK-szerződésben előírányzott céljának meg nem valósulását, illetve ennek orvoslására egy közösségi szintű (a nemzeti regionális politikákat kiegészítő) regionális politika bevezetését javasolta.¹³³ A megoldást végül az első kifejezetten regionális problémák kezelésére hivatott pénzügyi alap, az *Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)* a Tanács 724/75. rendeletében lefektetett létrehozása jelentette. Így az 1975-ös év joggal tekinthető az európai regionális politika születési dátumának, illetve a formálódás szakasza kezdetének is.

A formálódás szakaszában az EK regionális politikája hivatalosan még nem emelkedett az EGK-szerződésben lefektetett közösségi politikák szintjére, de az 1970-es években a nehezen javuló világ gazdasági helyzet, az 1980-as évektől pedig az európai integráció folytatódó kibővítése miatt a regionális politika szerepe egyre inkább felértékelődött. Az eredetileg meglehetősen merev rendszer első említésre méltó átalakítására az ERFA-rendelet 1979-es módosítása nyomán került sor, amelyet az *európai regionális politika első „kiszélesítésének”* is szokás nevezni.¹³⁴ A módosítást megelőző időszak talán legnagyobb problémájának az volt tekinthető, hogy az ERFA-források szétosztása a tagállamok közötti alkuk eredményeképp létrejött kvóták alapján történt meg. Az 1979-es módosítást követően azonban már lehetőség nyílt a tagállami

¹³² 1970-ben az Egyesült Királyság gazdasági szektorai közül a mezőgazdaság a GDP mindössze 3%-át adta, míg ugyanez az érték a KAP fő haszonélvezőjének számító Franciaország esetében ennek duplája, 6% volt. De még ennél is többet mond a mezőgazdasági foglalkoztatottak arányának különbsége (3 és 14%) a két ország között. Food and Agriculture Organization of the United Nations 1973.

¹³³ MURÁNYI 2011: 49.

¹³⁴ ZSUGYEL 2001 áttekintése alapján.

kvóták megkerülésére azáltal, hogy az ERFA-forrásokon belül elkülönítettek egy kvótához kötött, illetve a Bizottság által közvetlenül finanszírozott, úgynevezett *non-quota* (kvótától független) részt. Utóbbi ugyan 1980-ban még csupán az ERFA-források 5%-ára terjedt ki, de a változtatás jelentősége mégis igen nagy, hiszen utat nyitott a tagállami érdekektől független, illetve azok felett álló közösségi célok finanszírozása előtt. Az 1979-es módosításhoz köthető továbbá a jelenlegi EU kohéziós politikájában is kulcsszerepet játszó *programfinanszírozás* megjelenése is. Ennek közvetlen hátterében az ERFA-források folyamatos növekedése állt (az 1975–1977-es 1300 EUA-ról 1978–1980-as 1850 EUA-ra),¹³⁵ s ez logikus módon vonta maga után a támogatások hasznosulásának problémáját. A megoldást végül az jelentette, hogy az 1979-es módosítás a támogatások növeléséért cserébe *regionális fejlesztési programok* elkészítését írta elő, jelentős előrelépést jelentve a korábbi szétaprózott, és sokszor egymásnak is ellentmondó projektalapú finanszírozáshoz képest.

Ha az 1970-es évek európai regionális politikájának alapvető irányát a brit csatlakozás jelölte ki, akkor az 1980-as évek fejleményeinek megértéséhez az úgynevezett *mediterrán bővítéseket* érdemes figyelembe venni. A két részletben megvalósuló mediterrán bővítésekkel (1981: Görögország; 1986: Spanyolország és Portugália) ugyanis eddig sosem látott fejlettségi különbségek érkeztek az EK területére, Olaszországgal és az Egyesült Királysággal ellentétben immár nem csupán egyes országrészek, hanem – csatlakozva az egyedül még meglehetősen elhanyagolható demográfiai súlyú Írországhoz – immár teljes tagállamok szintjén. Görögország nominális GDP/fő értékei a Kilencek átlagának a 63%-át sem érték el, Portugália pedig 1986-ban pedig még ennél is rosszabb mutatókkal – valamivel több, mint 48% – rendelkezett. Egyedül a fejlettebb területekkel legalább helyenként (Katalónia, Madrid) rendelkező, bár az északabbi területein a hagyományos iparágak válsága által is erősen sújtott Spanyolország fejlettségi szintje volt viszonylag kedvezőnek tekinthető (81,5%), de persze csak a másik két mediterrán országhoz képest. Ráadásul hármójuknak együttes demográfiai súlya sem volt elhanyagolható, különösen Spanyolorzágnak (38,5 millió fő) köszönhetően. Ez azt jelentette, hogy Portugáliával (10 millió fő) és Görögországgal (9,96 millió fő) együtt 1986-ra a mediterrán bővítés országai adták a 321,8 milliós EK népességének a 18,2%-át. Egy ilyen jelentőségű bővítés természetesen már az addigi tagoknak sem feltétlenül állt érdekében. Gondolhatunk itt Olaszországra, illetve kisebb mértékben Franciaországra, amelyek – (részben) mediterrán országok lévén – leginkább tekinthettek konkurenciaként az újonnan csatlakozókra. A sor 1981 után tovább bővült Görögországgal, amely a „Medúza tutaja” jelenség¹³⁶ sajátos megnyilvánulásként a legerősebben állt ellen Spanyolország és Portugália tagfelvételének. Ezeket az akadályokat – közöttük is a leginkább fenyegetőt, Görögország kilátásba helyezett vétóját – végül az *Integrált Mediterrán Program* bevezetésével sikerült elhárítani, amely 1986-tól

¹³⁵ EUA, azaz Európai Elszámolási Egység (European Unit of Account), az Európai Gazdasági Közösség 1961-től használt, az aranyhoz/USD-hez kötött elszámolási egysége. Az USD értékét az aranyhoz kötő Bretton Woods-i pénzügyi rendszer összeomlását követően az európai valuták kosaraként határozták meg újra az értékét. Végül 1979-ben az ECU váltotta fel, kezdeti árfolyamát 1 EUA-ban határozva meg.

¹³⁶ A Medúza nevű francia fregatt 1815-ös elsüllyedését követően a túlélők egy része egy sebtében összeszabált, maximum 150 fő befogadására alkalmas tutajon próbált életben maradni, de mivel nem volt elég hely az összes, a mentőcsónakokba fel nem férő hajótörött számára, a szerencsésebbek nem engedték fel a később érkezőket, később pedig még erőszak/kannibalizmus is felütötte a fejét a túlélők között. Amikor két héttel később rájuk találtak, már csak 15 férfi maradt életben. A drámai eseményeket Théodore Géricault örökítette meg híres, a Louvre-ban látható festményén.

hét éven keresztül 6,6 milliárd ECU¹³⁷ támogatást irányzott elő Görögország egésze, illetve Franciaország, Olaszország és Spanyolország egyes mediterrán régiói számára.¹³⁸

Az ekkor zajló átalakulások téje azonban jóval nagyobb volt, mint a pótlólagos források biztosítása egyes mediterrán országok/térségek számára. Az igazi kihívást a regionális politika filozófiájának átalakítása jelentette egy korábbi, automatizmusokon alapuló rendszerből egy új, a pályázók teljesítményét jobban figyelembe vevő, diszkrecionális szisztéma felé. A non-quota rész 1979-es bevezetése tulajdonképpen meg is tette az első lépést egy ilyen átalakulás irányába, de az ERFA-források 5%-át érintő összeg alapvetően még nem változtatta meg a struktúrát. A további, nagyobb jelentőségű változásokhoz ezért a kvótarészhez is hozzá kellett nyúlni, már csak azért is, mert a kvótarészben rendelkezésre álló források szűkösége, illetve az újonnan csatlakozottak felé folyamatosan eltolódó arányok egyre fenyegetőbb konfliktusforrásokká válhattak.

6. táblázat: A tagállamok százalékos ERFA-kvótái (1977–1984)

Tagállam	Kvóták felosztása		
	1975–1977	1978–1980	1981–1984
Belgium	1,5	1,4	1,11
Dánia	1,3	1,2	1,06
Franciaország	15,0	16,8	13,64
Hollandia	1,7	1,6	1,24
Írország	6,0	6,5	5,94
Luxemburg	0,1	0,1	0,07
Egyesült Királyság	28,0	27,0	23,80
NSZK	6,4	6,0	4,65
Olaszország	40,0	39,4	35,49
EK9	100,0	100,0	87,00
Görögország	0	0	13,00
EK10	0	0	100,00
Σ ERFA ktv. EK9	1300 M E.U.A.	1850 M E.U.A.	6333 M ECU
Σ ERFA ktv. EK10	–	–	7279 M ECU

Forrás: FORMAN 2000

Az európai regionális politika 1985 januárjában hatályba léptetett második „kisreformja”¹³⁹ ezért alapvető változásokat hajtott végre a kvótarész logikáján, rugalmasabbá és a diszkrecionalitás kritériumainak megfelelőbbé téve azt. Ettől kezdve a kvóták automatizmusa megszűnt, és az előre megállapított tagállami kvótákat a Bizottság a szóban forgó tagállamok regionális politikájának színvonalától függően egy megadott sávon belül mozogva téríthette el.¹⁴⁰ A pontosabb tájékozódás érdekében a tagállamoknak folyamatosan informálniuk kellett a Bizottságot a regionális

¹³⁷ Az Európai Valuta Egység (European Currency Unit) az EK, későbbiekben az EU kizárólag számlapénz formájában létező valutája 1979–1999 között. Kosárvaluta, amelynek árfolyamát a tagállamok valutaárfolyamainak súlyozott átlaga adta. 1999-ben az euró kezdeti árfolyamát 1 ECU-ben határozták meg.

¹³⁸ Commission of the European Communities 1986.

¹³⁹ 1787/84 EKG Tanácsi Rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról.

¹⁴⁰ AZ ERFA legnagyobb haszonélvezőjének számító Olaszország például az ERFA-források minimum 31,94, maximum 42,59%-ára tarthatott igényt.

fejlesztési programjaikról, azok kidolgozásától kezdve az évi rendszerességű adatszolgáltatáson át egy, a regionális fejlesztési programok végrehajtásáról szóló két és fél évente beadandó jelentésig. A támogatások jobb hasznosulása érdekében a rendelet részletesen szabályozta az egyes támogatási formákhoz szükséges *önrész* mértékét, valamint a *projektek elfogadásához/finanszírozásához* kapcsolódó eljárásrendet.

7.4. A regionális politika kifejelett szakaszának közvetlen előzménye: Az Egységes Európai Okmány

Az 1980-as évekre az európai integráció eddigi sikerei (például a külkereskedelem liberalizálása a vámunió révén) nyomán elérkezett a Balassa Béla terminológiája szerinti közös piac küszöbére. A mediterrán bővítések keserű tapasztalatai, így a tagállami vétók állandó veszélye azonban újult erővel mutattak rá az EK döntéshozatali rendszerének gyengeségeire, ami szükségessé tette az EGK-szerződés meghaladását/új alapokra helyezését. Dióhéjban ez volt a háttere az 1987. július 1-jén hatályba léptetett *Egységes Európai Okmánynak* (EEO – *Single European Act*), amely amellet, hogy immár konkrét, 1992-es céldátumot tűzött ki az egységes belső piac megvalósítására, és ennek érdekében jelentős mértékű – itt most nem tárgyalt – intézményi reformokat hajtott végre, nem hagyta érintetlenül a szakpolitikák szintjét sem. Mivel az EEO legfontosabb kitűzött célja a közös piac megvalósítása, a kapcsolódó szakpolitikák között kiemelt jelentőséget kaptak a regionális politikához kapcsolódó problémák. Ennek jogi alapját az EEO 130. cikkelye jelentette, amely a gazdasági és szociális kohéziót utólagos módon (ex post) beemelte az EGK-szerződésbe, a közösségi politikák szintjére emelve azt. Az innentől kifejelett szakaszába érkező európai kohéziós politika a hatékony működés érdekében komoly reformokat követelt meg. Ennek alapja a Tanács 1988 júniusában és decemberében elfogadott öt rendelete (a 2052/88, 4353/88, 4554/88, 4555/88, 4556/88 számú EGK Tanácsi Rendeletek), amelyek megteremtették a regionális problémák kezelésére (is) hivatott, de eddig elkülönítetten működő pénzügyi alapokra (az ERFA-ra, az ESZA-ra és az EMOGA orientációs részlegre) vonatkozó közös szabályozás alapjait a *strukturális alapok* elnevezés alatt. Az ennek nyomán kialakított egységes európai regionális politika (a továbbiakban: *kohéziós politika*) 1989. január 1-jén indulhatott el. A most következő 8. és 9. fejezetekben – szakítva a történeti tárgyalásmód logikájával – ennek a politikának a máig érvényes vonásait mutatjuk be.

VÁKÁT

8. Az EU kohéziós politikájának kedvezményezettjei – A NUTS-osztályozás, az elosztás alapelvei

A most következő két fejezet az Európai Unió kohéziós politikájának vázlatos bemutatására tesz kísérletet. Elsőként a NUTS-osztályozás bemutatása segítségével a „Kik az uniós kohéziós politika kedvezményezettjei?” kérdésre keressük a választ, majd pedig az Európai Unió kohéziós politikájának alapelvei segítségével az elosztás mikéntjének problémáját járjuk körbe. Az 1988-as reformot követően az integráció számos alapelvet meghatározott a kohéziós politika számára, de mi ezek közül az 1988-ban meghatározott négy legfontosabb alapelvre (a koncentráció, a programozás, a partnerség és az addicionalitás elvére) koncentrálunk, kiegészítve azt a szubszidiaritásnak a kohéziós politikába valamivel később bekerült elvével. A 9. fejezet az elosztás gyakorlata felé veszi az irányt, az európai kohéziós politika finanszírozásának (a „Miből?” kérdésének) és intézményrendszerének (a „Hogyan?” kérdésének) elemzésén keresztül. Végül a 10. fejezetben a jelenlegi 2021–2027-es programozási időszak részletesebb bemutatásával fogjuk érzékeltetni a kohéziós politika gyakorlati működését.

8.1. A NUTS-osztályozás

Korábban már utaltunk arra, hogy az Európai Közösségek (1993. november 1-jétől: az EU) kohéziós politikája annak a posztfordista fordulatnak a figyelembevételével értékelendő, amely az 1970-es évektől a rugalmas specializáció jegyében egyre nagyobb szerepet szánt a helyi és a nemzeti szint között elhelyezkedő régióknak. Az 1975-ben létrehozott Európai Regionális Fejlesztési Alap elnevezése, illetve a szubnacionális szintre (a „régiókra”) eső fókuszja jól illusztrálja ezt a történeti kontextust. A regionális politika 1988-as reformjáig azonban a „Mi a régió?” kérdése még nemigen került elő az integráció szintjén: lényegében semmiféle iránymutatás nem létezett arra vonatkozóan, hogyan határolják le a tagállamok az ERFA-ból finanszírozott regionális fejlesztési programok kedvezményezettjeit. A közös európai kohéziós politika 1989-es elindulásával ezt a problémát nyilvánvalóan rendezni kellett, hiszen egy közösségi szintű regionális politika hatékony működése nehezen képzelhető el a régió fogalmának tisztázása nélkül. A helyzetet nagyban megkönnyítette, hogy a hivatalosan a Bizottság egyik főigazgatóságaként, Luxembourg székhellyel működő *Európai Statisztikai Hivatal* (az Eurostat) már az 1970-es évektől megvalósította a szubnacionális szintekre is kiterjedő adatgyűjtést a *területi-statisztikai egységek nomenkláúrája* (franciául: *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*, rövidítve: NUTS) osztályozás alapján. Az EK regionális politikájának 1987–1989-es reformjáig a NUTS-osztályozás pusztán az egységesített adatgyűjtés céljait szolgálta, de a strukturális alapok tevékenységeinek összehangolásáról szóló 2052/88-as EGK Tanácsi rendelet már egyértelműen a NUTS-osztályozás segítségével határozza meg az európai kohéziós politika kedvezményezett régióit. Érdekességgént megállapítható, hogy ennek ellenére a NUTS-osztályozás kohéziós politikához való viszonya egészen 2003-ig nem volt megfelelően tisztázva, ebben az időszakban a kohéziós politika ugyanis mindössze informálisan, úgynevezett „hallgatólagos megállapodásként” (*gentlemen's agreement*) használta a NUTS-régiókat. A furcsa helyzetnek csak az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete vetett véget, amelynek kihirdetését követően a NUTS-osztályozás hivatalosan is az EU joganyagának részévé vált. A NUTS-lehatárolást a korábbiakhoz hasonlóan 2003 óta is a tagállamok alakítják ki, mint ahogy az ezen alapuló

adatokat is ők gyűjtik, állítják össze és továbbítják a Bizottság felé. A rendelet viszont előírja, „hogy az európai regionális NUTS-osztályozásnak legalább három részletezett hierarchikus szintje legyen”, illetve hogy a kötelezően kialakítandó NUTS-szintek a következő népesség-szám-küszöbértékek közé essenek:

- a) NUTS 1 szint: 3 és 7 millió fő;
- b) NUTS 2 szint: 800 ezer – 3 millió fő;
- c) NUTS 3 szint: 150 ezer – 800 ezer fő.

Ezek közül a szintek közül a kohéziós politikában leginkább a NUTS 2 – korábban és kisebb mértékben még a NUTS 3 szint – tölt be fontos szerepet. Ahhoz, hogy a NUTS-rendszer alapvető céljának, a regionális szintű adatok hosszú távú nyomon követésének és összehasonlíthatóságának megfelelhessen, a tagállami szinten kialakított NUTS-lehatárolást túl gyakran nem célszerű módosítani: a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy módosítására legfeljebb háromévente kerülhet sor.

Végül a rendelet nem zárja ki, hogy a tagállamok nem kötelező jelleggel további NUTS-szinteket alakítsanak ki. Ezeket a fakultatív módon kialakított további szinteket az uniós diskurzus ma már inkább a *helyi igazgatási egység* (*local administrative unit – LAU*) névvel illeti. 2017-ig az EU területén két LAU-szint, a mikroregionális léptékekhez kötődő LAU 1, és a helyi léptékekhez kötődő LAU 2 szint létezett. 2017. január 1-jétől ezek helyébe egyetlen, a tagállamok döntése alapján dominánsan a helyi (Magyarországon a település-) szinthez kapcsolható LAU-szint lépett.

8.2. Az európai kohéziós politika alapelvei: a koncentráció elve

A Tanács korábban már hivatkozott 1988-as öt reformrendelete a kialakítandó közös európai kohéziós politika számára négy alapelvet (a koncentráció, a programozás, az addicionalitás és a partnerség elvei) határozott meg.¹⁴¹ Ezek közül a leginkább alapvető a *koncentráció elve*, amely a strukturális alapok forrásainak egyrészt a leginkább rászorult régiókra, másrészt meghatározott problémákra való koncentrációját jelenti. Kezdjük a strukturális alapok forrásainak régiók szerinti elosztásának problémájával. Már utaltam arra, hogy az európai integráción belüli területi különbségek eredetileg viszonylag mérsékeltek voltak (kivétel: az olasz Mezzogiorno, majd pedig az 1973-as csatlakozást követően Írország egésze), és a helyzet az 1980-as években, Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozásával kezdett megváltozni. Érdemes említést tenni továbbá az 1990-es német újraegyesítésről is, amely ugyan nem növelte a tagállamok számát, de egy, a centrumhoz képest gyenge fejlettségi mutatókkal és a posztoszocialista átalakulás megannyi nehézségével küszködő teljes keleti országrésszel gyarapította az integrációt. Az 1995-ös „északi bővítés” (Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása) nem jelentett gyökeres változást, hacsak Svédország és Finnország periferikus fekvésű és alacsony népsűrűségű területeit nem vesszük számításba. Az igazi kihívást a 2004-es keleti bővítés (Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia, Ciprus és Málta csatlakozása) jelentette, ami 2007-ben további két posztoszocialista ország (Románia és Bulgária), 2013-ban pedig

¹⁴¹ BRUNAZZO 2016: 22.

Horvátország csatlakozásával fejeződött be. Az említett országok régióinak fejlettsége – leszámítva néhány, többnyire a fővárosokat magukban foglaló területet – messze elmaradt a 2004-es csatlakozás előtti EU sereghajtóitól is. A 7. táblázat jól mutatja, hogy a jogilag ugyan Franciaország NUTS 2 régiói közé számító, de európai régióknak aligha nevezhető indiai-óceáni sziget, Mayotte kivételével 2017-ben kizárólag a keleti bővítések során felvételt nyert országok régiói kerültek a legfejletlenebbek közé a vásárlóerő-paritáson mért GDP/fő értékeinek figyelembevételével.

7. táblázat: Az EU legfejletlenebb NUTS 2 régiói 2017-ben a GDP/fő (PPS) értékei alapján

Régió	Ország	GDP/fő (PPS) az EU(28)-átlag százalékában
Északnyugati	Bulgária	29
Mayotte	Franciaország	33
Északi középső	Bulgária	34
Déli középső	Bulgária	34
Északkelet-Románia	Románia	34
Északkeleti	Bulgária	39
Délnyugat-Olténia	Románia	40
Délkeleti	Bulgária	43
Észak-Alföld	Magyarország	43
Dél-Dunántúl	Magyarország	44

Forrás: Eurostat

Annak érdekében, hogy a strukturális alapok támogatásait a leginkább rászorult régiókra koncentrálják, az EU kohéziós politikája ezért három NUTS 2 régiótípust különített el: a *kevésbé fejlett régiókat* az uniós átlag 75%-a alatti GDP/fő (PPS) értékekkel, az *átmeneti (transition) régiókat* az uniós átlag 75–90% közötti GDP/fő (PPS) értékeivel és a *fejlettebb régiókat* az uniós átlag 90%-a feletti GDP/fő (PPS) értékekkel. A 2021–2027 közötti időszakról kezdve átmeneti régióknak azonban már az uniós átlag 75–100% közötti GDP/fő (PPS) értékekkel rendelkező NUTS 2 régiókat, fejlettebb régióknak pedig az uniós átlag 100%-a feletti GDP/fő (PPS) értékekkel rendelkező NUTS 2 régiókat tekintik. A tájékozódás érdekében vessünk egy pillantást arra, hogyan érvényesült a strukturális alapok támogatásainak leginkább rászorult régiókra való koncentrációjának elve az 1988-as reformot követő hosszú távú költségvetési időszakokban.¹⁴² Mint látható, a kohéziós politika támogatásainak kevésbé fejlett régiókra való koncentrációja az idő folyamán halványodni látszik, de ez leginkább az uniós GNI/fő 90%-át el nem érő tagállamok által igénybe vehető – tehát szintén a rászorultabbak számára elkülönített – Kohéziós Alap 1993-as megjelenésének köszönhető. Az átmeneti és a fejlettebb régiók támogatásainak együttes részaránya viszont az 1989–1993 és az 1994–1999 közötti 3 százalékpontos növekedést követően kifejezett visszaesést mutat egészen a 2014–2020-as időszakig, amikor is az EU versenyképességének érdekében újra előtérbe kerülnek az átmeneti/fejlettebb régiók.

¹⁴² Az Egységes Európai Okmány hatálybalépését követően az Európai Unió hosszú távú költségvetést is készít, ennek nyomán mind a mai napig hat hosszú távú költségvetési időszakot (1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020, 2021–2027) különíthetünk el, amelyeknek kohéziós politikai vonatkozásait a következő, finanszírozásról szóló fejezetben tárgyaljuk részletesebben.

8. táblázat: A kohéziós politika támogatásainak százalékos megoszlása (1989–2020)

	1989–1993	1994–1999	2000–2004	2004–2006	2007–2013	2014–2020
Kevésbé fejlett régiók	73,2	61,6	63,6	63,2	59,0	53,5
Átmeneti régiók	0,0	0,2	2,6	2,0	7,5	10,8
Fejlettebb régiók	23,6	27,4	24,3	19,1	12,9	16,5
Kohéziós Alap	3,1	10,8	9,4	15,7	20,7	19,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: WALLACE et al. 2020: 240

A koncentráció elve másik oldalról a strukturális alapokból érkező támogatások meghatározott problémákra való koncentrációját jelenti. Ennek érdekében a Bizottság javaslata alapján minden hosszú távú költségvetési időszakra úgynevezett *célkitűzéseket* (*objectives*) határoznak meg, amelyek a támogatások elosztásának alapjául szolgálnak. Az 1989 és 2020 közötti költségvetési periódusok célkitűzéseit a 9. táblázat foglalja össze. Amint látható, a célkitűzések meghatározása az egyszerűsödés felé halad (a kezdeti öt-hat célkitűzést a 2014–2020-as költségvetési periódusban két célkitűzés váltja fel), a kohéziós politika támogatásainak címzettjeivé egyre inkább a NUTS 2 régiók válnak. Egy részletesebb elemzés során természetesen fel lehetne tárni azokat a politikai érdekkülönbségeket/alkukat is, amelyek a kevésbé szem előtt lévő változások háttérében állnak. Ilyen például az alacsony népsűrűségű NUTS 2 régiók fejlesztésének önálló célkitűzésként való elismerése az „északi bővítés” idején nettó befizetőként az EU-ba érkező skandináv országok nyomására. De megemlíthetjük a 2007–2013-as költségvetési periódus konvergencia-célkitűzése alá sorolt úgynevezett phasing out (magyarul körülbelül: „fokozatos kivonás” alá eső) régiókat is, amely kategóriába a régi tagállamok azon NUTS 2 régiói kerültek, amelyek a keleti bővítések miatt estek ki a kevésbé fejlett régiók kategóriájából.¹⁴³

9. táblázat: Az 1989/1992 és a 2014–2020 közötti hosszú távú költségvetési időszakok célkitűzései (egyszerűsített táblázat)

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
1. célkitűzés	Kevésbé fejlett NUTS 2 régiók felzárkóztatása (az uniós GDP/fő 75% alatt)	Kevésbé fejlett NUTS 2 régiók felzárkóztatása	1994–1999 között 1. és 6. célkitűzés, kibővítve a tengerentúli területekkel	Konvergencia célkitűzés (főleg a kevésbé fejlett NUTS 2 régiók felzárkóztatása)	Beruházás a növekedésbe és a munkahelyekbe célkitűzés: A 2007 és 2013 közötti 1. és 2. célkitűzés utódaként a kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régióknak célzott támogatások

¹⁴³ A teljesség kedvéért ugyanakkor léteztek a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá eső úgynevezett phasing in („fokozatos bevezetés” alá eső) régiók is, amelyek esetében pótlólagos támogatásokkal honorálták azt a teljesítményt, hogy a szóban forgó régiók a 2000–2006-os hosszú távú költségvetési időszakban a keleti bővítéstől függetlenül is kikerültek volna a kevésbé fejlett régiók kategóriájából

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
2. cél- kitűzés	Hagyomá- nyos iparágak hanyatlása folytán válságba került NUTS 3 régiók felzárkóztatása	Hagyomá- nyos iparágak hanyatlása folytán válságba került NUTS 3 régiók felzárkóztatása	Strukturális nehézségekkel küzdő területek felzárkóztatása (az 1994 és 1999 közötti 2. és 5b. célkitűzések utóda)	<i>Regionális versenyképesség és foglalkozta- tottság célkitűzés</i> az 1. célkitűzés alá nem tartozó NUTS 2 régiók számára	<i>Európai területi együttműködés célkitűzés: a hatá- rokon átnyúló együttműködések számára</i>
3. cél- kitűzés	Hosszú távú munkanélküliség leküzdése	1989–1993 közötti 3. és 4. célkitűzés	Humán erőfor- rások fejlesztése (az 1994 és 1999 közötti 3. és 4. célkitűzések utóda)	<i>Európai területi együttműködés célkitűzés a hatá- rokon átnyúló együttműködések számára</i>	
4. cél- kitűzés	25 év alatti fiatalok munká- hoz jutásának megkönnyítése	Munkaerő alkal- mazkodása az új technikákhoz			
5a. cél- kitűzés	Mezőgazdasági struktúrák korsze- rűsítése	1989–1993 közötti 5a. célkitűzés + halászat támoga- tása			
5b. cél- kitűzés	Vidéki NUTS 3 régiók fejlődésé- nek elősegítése	1989–1993 közötti 5b. célkitűzés			
6. cél- kitűzés		Alacsony népsű- rűségű északi NUTS 2 régiók fejlesztése			

Forrás: a szerző szerkesztése

8.3. A programozás elve

Mint már említettük, a programközpontú gondolkodás megjelenése messze nem az 1988-as reformhoz köthető: már az 1979-es első „kisreform” regionális fejlesztési programok készítését írta elő az ERFA-támogatások előfeltételeként. Az 1988-as reform ennek logikus folytatásaként tette a kohéziós politika egyik alapelvevé a *programozás elvét*. Eszerint a stratégiai szempontból kiemelten fontos prioritások és intézkedések kijelölése, a pénzügyi kötelezettségvállalások felvázolása és az irányítási és ellenőrzési rendszerek összegzése céljából tagállami, regionális és helyi szinteken egyaránt az adott földrajzi területhez kapcsolódó fejlesztési programokat kell készíteni. Az egyes területi szintekhez kötődő programok közül praktikus okokból a tagállamok által elkészített fejlesztési programok tettek szert a legnagyobb jelentőségre, hiszen az Európai Unió mind a mai napig nem jutott el a Balassa Béla terminológiája szerinti politikai unió („az Európai Egyesült Államok”) szintjére. Így a regionális, helyi szinteken megfogalmazott – itt most nem részletezett – fejlesztési programoknak továbbra is illeszkedniük kell a tagállami szint

elképzeléseihez. Ezeket a tagállamok minden hosszú távú költségvetési időszakban¹⁴⁴ egy alapvető jelentőségű stratégiai dokumentumban foglalják össze. Magának a dokumentumnak az 1989 óta eltelt programozási időszakokban számos hivatalos elnevezése (például Nemzeti Fejlesztési Terv, Nemzeti Stratégiai Referenciakeret) létezett. A jelenleg hatályos elnevezés a *partnerségi megállapodás*, ami érzékletesen mutat rá az Európai Unió és a tagállamok elvben a partnerségen alapuló, a gyakorlatban persze a feszültségektől egyáltalán nem mentes viszonyára a kohéziós politika főbb stratégiai irányainak meghatározása során. A 2014–2020-as programozási időszaktól kezdve így önálló nemzeti stratégiai referenciakeretek nem is léteznek, helyettük a Bizottság egy Közös Stratégiai Keret nevű, a programozási hierarchia csúcsán álló dokumentumot készít, az ebben foglaltakat a tagállamoknak a partnerségi megállapodás tervezése – és a későbbiekben a megvalósítás – során kell figyelembe venniük.¹⁴⁵ Az így elkészített partnerségi megállapodást a Bizottság és a tagállam tárgyalásainak sikeres lezárultát követően a Bizottság közleményben hagyja jóvá.

A partnerségi megállapodás tervezése (a stratégiai tervezés) és annak megvalósítása között a legfontosabb kapcsolatot az *operatív programok* jelentik. Mivel az operatív programok részletezik, hogy a tagállamok által meghatározott célterületekre mennyi támogatás fog jutni, az operatív programok a kohéziós politika pénzügyi értelemben vett alapegységeinek számítanak, és a Bizottság az egyes tagállamok partnerségi megállapodásaival együtt fogadja el ezeket.

Végül meg kell jegyezni, hogy az európai kohéziós politikával sajátos viszonyban álló KAP – s ezen belül a vidékfejlesztés – esetében szintén érvényesül a programozás elve, amennyiben a tagállamoknak a közös agrárpolitikához kapcsolódó támogatások lehívásának feltételeként a partnerségi megállapodás programozási dokumentumaihoz hasonló *KAP stratégiai terveket* kell kidolgozniuk, illetve elfogadtatniuk a Bizottsággal.

8.4. Az adicionalitás elve

Az *adicionalitás elve* annyit jelent, hogy a kohéziós politika kedvezményezettjeinek egyfajta „önrésszel” maguknak is hozzá kell járulniuk az EU-ból érkező (társfinanszírozott) támogatásokhoz. Ez a támogatások felelősségteljes felhasználása szempontjából kulcsfontosságú alapelv szintén nem előzmények nélkül való, hiszen – ha nem is egy kimondott alapelv szintjén – már az 1787/84 EKG Tanácsi Rendelet is tartalmazott az önrésszel kapcsolatos rendelkezéseket. Magának az adicionalitás elvének némi leegyszerűsítéssel két olvasata lehetséges. A szigorúbb értelmezés szerint a kohéziós politika támogatásaihoz kapcsolódó pályázati eljárás során minden pályázónak saját erőforrásokkal is hozzá kell járulnia a projekt megvalósításához. Ezzel azonban túlságosan is erős követelményt fogalmaznánk meg, nem csupán azért, mert az EU nem kívánja ilyen mélységekig szabályozni a pályázati eljárásrendet, hanem azért is, mert bizonyos pályázókkal szemben – gondoljunk csak egy hasznos társadalmi tevékenységet végző, ámde saját erőforrásoknak szűkében lévő civil szervezetre – méltánytalan lenne efféle

¹⁴⁴ Ezentúl a regionális politika gyakorlatához kötődő megközelítésünkben, ha éppen nem kifejezetten a regionális politika financiai (költségvetési) kereteire fókuszálunk, inkább a programozási időszak elnevezést preferáljuk.

¹⁴⁵ Heil Péter megfogalmazása szerint (NAGY–HEIL 2013: 74) a „partnerségi megállapodás” kifejezés – a korábbi Nemzeti Fejlesztési Terv, Nemzeti Stratégiai Referenciakeret elnevezésekkel ellentétben – a tagállami szint alapvető jelentőségű dokumentumának a szerződés irányába történő elmozdulására utal.

követelményeket megfogalmazni. Éppen ezért az adicionalitás elve az uniós diskurzusban elsősorban arra a kevésbé szigorú értelmezésre korlátozódik, amely szerint a kohéziós politika finanszírozásához az EU-n kívül az egyes tagállamoknak is hozzá kell járulniuk. Az EU-ból érkező társfinanszírozás aránya a közös európai kohéziós politika egyik nagy vitapontja, hiszen a legkedvezőtlenebb fejlettségi mutatókkal rendelkező tagállamok érthető módon igyekeznek maguk számára a lehető legalacsonyabb önrészt kiharcolni, míg a gazdagabbak (az EU közös költségvetésének nettó befizetői) a magasabb önrész előírásában érdekeltek. Éppen ezért a társfinanszírozás 1989–1993-as programozási időszakban meghatározott arányai – a kohéziós politika szempontjából döntő fontosságú 1. célkitűzés esetében a támogatások minimum 50, maximum 75%-a érkezhettek a strukturális alapokból – csakhamar revízióra szorultak. A későbbiekben a különböző fejlettségű régiók esetében eltérő társfinanszírozási arányokat állapítottak meg. A 2021–2027-es programozási időszakban az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete például a kohéziós politika alapjainak tekintetében:

- 85%-os uniós társfinanszírozási arányt állapított meg a kevésbé fejlett régiók, a Kohéziós Alap támogatásai, valamint a periferikus fekvésű úgynevezett „legkülső régiók” esetében;
- 70%-os uniós társfinanszírozási arányt az olyan átmeneti régiók számára, amelyeket a 2014–2020 közötti programozási időszakban még a kevésbé fejlett régiók közé soroltak;
- 60%-os uniós társfinanszírozási arányt az egyéb átmeneti régiók esetében;
- 50%-os uniós társfinanszírozási arányt az olyan fejlettebb régiók számára, amelyeket a 2014–2020-as programozási időszakban átmeneti régióként soroltak be vagy az EU-átlag 100%-a alatti egy főre jutó GDP-vel rendelkeztek;
- 40%-os uniós társfinanszírozási arányt az egyéb fejlettebb régiók számára.

8.5. A partnerség elve

Egy kohéziós politika nyilvánvalóan az üres szólamok szintjén maradna, ha annak tervezése és végrehajtása során nem célozná meg az érintett társadalmi csoportok legszélesebb körű bevonását, illetve a lehetőségek szerinti konszenzus kialakítását. A *partnerség elve* ennek megfelelően a kohéziós politika megvalósításában részt vevő szereplők közötti együttműködést írja elő. Az adicionalitás elvéhez hasonlóan két értelmezése, jelen esetben egy vertikális és egy horizontális jellegű értelmezése létezik. A *vertikális partnerségi elv* a Bizottság és az állami hatóságok nemzeti, regionális és helyi szintjei közötti együttműködésére utal, míg a *horizontális partnerségi elv* szerint a kohéziós politika tervezésébe és megvalósításába minden szinten be kell vonni:

- a) a regionális, helyi, városi és egyéb hatóságokat;
- b) a gazdasági és szociális partnereket;
- c) a civil társadalmat képviselő érintett szervezeteket, például környezetvédelmi partnereket, nem kormányzati szervezeteket, valamint a társadalmi befogadás, az alapvető jogok, a fogyatékossággal élő személyek jogai, a nemek közötti egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség elősegítéséért felelős szervezeteket;
- d) adott esetben a kutatószervezeteket és egyetemeket.

A gyakorlatban azonban a partnerség elvének érvényesülése sem mentes az ellentmondásoktól: míg a Bizottság és a tagállamok partnersége a kohéziós politika megkerülhetetlen fundamentumát alkotja, addig az egyéb partnerek bevonása – különösen az unitárius berendezkedésű tagállamok

esetében – már számos kívánnivalót hagyott maga után. Ezért a Bizottság 340/2014 EU felhatalmazáson alapuló rendeletével az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap által támogatott partnerségi megállapodások és programok céljából kialakítandó partnerségre vonatkozó *európai magatartási kódexet* hozott létre. A magatartási kódex részletesen körbejárja a partnerség elve által érintett csoportok szerepét. A társadalmi felelősségvállalás jegyében különös hangsúllyal kezeli a marginális helyzetben lévő („a diszkrimináció és a társadalmi kirekesztés által fenyegetett”) csoportok, így a fogyatékkal élők, a migránsok és a romák részvételét a partnerségi folyamatban. Emellett világosan szabályozott, és ezáltal számonkérhető kritériumokat állít fel az érintett partnerek bevonására vonatkozó alapelvek tekintetében. Végül, a hálózatosodás erősítése érdekében arról is rendelkezik, hogy a Bizottságnak létre kell hoznia a „Partnerségi Gyakorlati Közösség” elnevezésű együttműködési mechanizmust a bevált gyakorlatok cseréjének, az intézményi kapacitások megerősítésének és a releváns eredmények tagállamok, irányító hatóságok és a partnerek képviselői közötti terjesztésének elősegítésére.

8.6. A szubszidiaritás elve

A magyarra a kisegítés elveként is fordítható *szubszidiaritás elve* az európai kohéziós politika utolsó fő elve, amely a kohéziós politika kontextusában a korábbi alapelvekhez képest csak némi késéssel bukkan fel. Magának a szubszidiaritásnak a gondolata egyébként már a 13. századi skolasztikus filozófus, Aquinói Szent Tamás munkáiban is megjelent, de politikai karrierje csak XI. Pius pápa 1931-ben kiadott *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikájával kezdődött meg, amely szerint „amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn”. Az így megfogalmazott szubszidiaritás elve azután a kereszténydemokrácia közvetítésével az 20. század második felétől formálódó európai integráció politikájában is polgárjogot nyert,¹⁴⁶ hogy azután az 1993-ban létrejött Európai Unióban már a nevén nevezve is az integráció egyik legfontosabb alapelvevé váljon.

Az Európai Unióról szóló szerződés (azaz az 1992. február 7-én aláírt, 1993. november 1-jétől hatályos Maastrichti Szerződés) preambuluma szerint a szubszidiaritás azt jelenti, hogy „a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”, vagyis a fogalmat a lehető legtágabb értelemben határozza meg. Ezzel párhuzamosan azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe (azaz az EGK-szerződés 1992-es módosított verziójába, a továbbiakban: EKSZ) is bekerült egy szubszidiaritásra utaló hivatkozás, de ott az már egy jóval szűkebb értelemben, a közösségi és a tagállami szint viszonylatában kerül elő. Az EKSZ 5. cikke ugyanis arról ír, hogy „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók”. Az idézet alapján úgy tűnik, mintha a szubszidiaritás elve kizárólag a tagállamok közösségi szinttel szembeni érdekének védelmében került volna a szerződésbe, de ez csupán az uniós szubszidiaritásfogalom egyik

¹⁴⁶ Ne feledjük, mind az Európa atyjaként aposztrofált francia *Robert Schuman*, mind pedig az európai integráció kialakításában szintén oroszlánrészt vállaló *Konrad Adenauer* nyugatnémet kancellár mélyen vallásos, kereszténydemokrata politikusok voltak.

olvasata. Érdeemes ugyanis utalni arra is, hogy az EKSZ egyúttal egy új intézményt, a *Régiók Bizottságát* (a továbbiakban: RB) is létrehozott, és ez – egyelőre kimondatlanul – a szubszidiaritás tágan értelmezett elve szerint próbált hangot adni a szubnacionális szint érdekeinek is. Maga az RB az EKSZ alapján a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben közvetlen felhatalmazással – értsd: választással nyert képviselői megbízással – rendelkeznek, esetleg valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. Az RB jelentőségét és a szubszidiaritás tágabb értelemben vett elvének érvényesülését azonban jócskán csökkentette, hogy csupán „tanácsadói jogkörrel” rendelkező szervezetként határozták meg, azaz a szubszidiaritás elvének érvényesítésére nem nyílt lehetősége.

A szubszidiaritás tágabb értelemben vett elvének érvényesülése felé a 2009-ben hatályba léptetett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (a továbbiakban: *Lisszaboni Szerződés*) tette meg a következő lépést. A Lisszaboni Szerződés ugyanis – ellentétben az EKSZ fentebb idézett 5. cikkével – nem egyszerűen a „tagállamok által” kielégítően meg nem valósítható intézkedésekről ír, hanem a tagállamok által sem központi, sem regionális, sem helyi szinteken kielégítően meg nem valósítható intézkedéseket utalja a közösségi szint hatáskörébe. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió Bírósága is hatáskört kapott a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló keresetek elbírálására. A keresetindítás joga pedig innentől fogva az addig pusztán konzultatív szerepkörrel rendelkező Régiók Bizottságát is megillette, fontos lépést jelentve a tágabb értelemben vett – tehát a regionális szintekre is vonatkozó – szubszidiaritás tényleges érvényesíthetősége felé vezető úton.

VÁKÁT

9. Az EU kohéziós politikájának finansziális keretei, támogatási eszközei és intézményrendszere

9.1. Az európai kohéziós politika finansziális keretei

Az európai kohéziós politika támogatásainak elosztása meghatározott finansziális keretek között történik meg. Az EU gazdálkodási rendszerének alapját annak *közös költségvetése* jelenti, amely több évtized alatt, az integráció fejlődésével párhuzamosan nyerte el mai ismert formáját. Létezését az teszi lehetővé, hogy a közösség érdekében álló kiadások, így a kohéziós politika támogatásainak finanszírozása érdekében a tagállamok államháztartási bevételeik egy részéről lemondanak az EU javára. Kezdetben a tagállamok közvetlenül járultak hozzá a közös költségvetés kiadási oldalához, majd a közös költségvetés 1970-es reformja bevezette az EK „saját forrásainak”, azaz az automatikusan a közös költségvetésbe befolyó összegeknek az intézményét.¹⁴⁷ Ezek a saját források két csoportba voltak oszthatók, a már az 1970-es reform előtt is a közös költségvetést gazdagító úgynevezett *tradicionális bevételek köre* és az 1970-től ideutalt *hozzáadottérték-adó* (angol elnevezése value added tax/VAT, Magyarországon általános forgalmi adó/áfa) meghatározott része.¹⁴⁸

- A tradicionális bevételek között eredetileg a *tagállamok vámbevételei* játszották a legnagyobb szerepet. Az EK területén 1968-ban került bevezetésre a vámunió intézménye, amelynek részét képezte a vámok teljes eltörlése a tagállamok egymás közötti kereskedelmében. Ezzel a közös költségvetés addigi bevételi forrásainak egy nem elhanyagolható hányadáról volt kénytelen lemondani, ami már 1970-ben szükségessé tette a közös költségvetés finansziális alapjainak újragondolását. Külön említést érdemel a tradicionális bevételek másik sarokkövének, az 5.4. fejezetben már említett „*lefölözésnek*” az intézménye. Ez az agrárimport után az EMOGA-ba befizetendő vámszerű kötelezettség szintén a közös költségvetés bevételi oldalához járult hozzá. A „*lefölözésből*” származó bevételek eróziója – ha nem is az egymás közötti vámok eltörlésének hirtelenségével – szintén egyre súlyosabban érintette a közös költségvetés bevételi oldalát. Korábban utaltunk már arra, hogy a KAP minden ellentmondásossága ellenére annyit bizonyosan elért, hogy az 1980-as évekre az Európai Unió a Föld legnagyobb mezőgazdasági (túl)termelőjévé vált. Így viszont egyre ritkábban következtek be olyan extrém készlethiányos periódusok, amelyek az agrártermékek importját az előre meghatározott (a világpiaci árnál jóval magasabb) zsilipáron is kifizetődővé tette volna, következésképp az 1980-as évekre a „*lefölözésből*” származó költségvetési bevételek esetében is trendszerű csökkenés volt tapasztalható.¹⁴⁹
- A bevételi oldal harmadik fő forrása a *hozzáadottérték-adó* (a továbbiakban: VAT) *meghatározott része*, amely az 1970-es reform idején került a közös költségvetés saját forrásai közé abból a célból, hogy pótolni tudja a vámunió miatt kieső bevételeket. Ez már csak azért is logikus gondolatnak tűnt, mert a 20. század második felében növekvő

¹⁴⁷ HALMAI 2018: 7.

¹⁴⁸ MURÁNYI 2011: 90.

¹⁴⁹ HALMAI 2018: 10 alapján csak 1980 és 1987 között a vámok és a lefölözés hozzájárulása a bevételekhez 50%-ról 34%-ra csökkent.

életszínvonal, illetve a fogyasztói társadalom magatartásmintáinak térhódítása alapján várható volt a VAT-jellegű adóbevételek növekedése. Azonban csakhamar bebizonyosodott, hogy a VAT csak részben tudja betölteni ezt a neki szánt szerepet. Mivel az életszínvonal-emelkedéssel együtt járó többletbevételeit a lakosság nem csupán a közvetlen fogyasztásra, hanem egyre inkább megtakarításokra is fordította, a VAT egyedül képtelen volt ellensúlyozni a tradicionális bevételek trendszerű csökkenését. Az EEO-ban megcélzott konkrét céldátum az egységes belső piac megvalósítására – illetve az ahhoz szükséges finansziális többletforrások – pedig végképp elkerülhetetlenné tették a közös költségvetés újabb reformjának szükségességét.

Az 1988-as költségvetési reform ezért az akuttá váló finanszírozási problémák kezelése érdekében egy úgynevezett „negyedik forrással” egészítette ki a bevételi oldalt. Ez a GNP (2002-től: GNI) alapú forrás az előbb említett három forrást olyan mértékben egyenlíti ki, hogy az egyes tagállami befizetések az adott ország bruttó nemzeti jövedelmének adott évre az EU által előre meghatározott arányát tegye ki. Ezt az összeget 1988-ban a GNP 1,15%-ában határozták meg, a következő évtizedek tapasztalatai azonban azt mutatták, hogy a ténylegesen a költségvetésbe kerülő – s főként az onnan kifizetésre kerülő – összegek nagyban függenek az EU és a tagállamok közötti kompromisszumok aktuális eredményétől. A 2013. évre tervezett költségvetés kötelezettségvállalásai a GNI 1,13%-át, kifizetései csak a GNI 0,99%-át tették ki.¹⁵⁰

Az 1988-as reform másik fontos újdonsága az addig éves költségvetésekre alapuló tervezés helyett a programközpontú gondolkodáshoz nagymértékben idomuló többéves, 8.1. fejezetben már megismert hosszú távú költségvetési időszakok bevezetése volt. Hivatalos elnevezésük hosszú távú pénzügyi tervről (long-term financial perspective) 2009-től módosult *többéves pénzügyi keretre* (multiannual financial framework). Magukat a hosszú távú költségvetési időszakokat / többéves pénzügyi kereteket egészen a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig nem intézményesítették az Európai Unió alapító szerződéseiben, elsődleges jogalappal tehát elvileg nem is rendelkeztek. Ebben az időszakban a hosszú távú költségvetési időszakok az EU három legfontosabb, és a költségvetési rendszerben is kulcsszerepet játszó intézménye, az éves költségvetés megalkotásáért felelős Tanács, az Európai Parlament, valamint a költségvetés tervezetének előkészítéséért és az elfogadott költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság egyezségének – pénzügyi alkudozásnak – eredményeként voltak felfoghatók. Kezdetben egy-egy nagyobb költségvetési reform-csomag eredményeként fogadták el (1989–1994: Delors 1, 1994–1999: Delors 2, 2000–2006: AGENDA 2000), hogy azután az új évezredben 7 évenként (2007–2013, 2014–2020, 2021–2027) automatikusan egymást követő hosszú távú költségvetési időszakokká váljanak. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépését követően a legalább 5 évre tervezett többéves pénzügyi keret immár elsődleges jogalappal bír, bár a gyakorlatban az elfogadási mechanizmus nem sokban változott. Formailag a tagállami érdekeket képviselő Tanács egyhangúlag elfogadott rendeletben

¹⁵⁰ Az EU költségvetését kétféleképpen számítják, mindig két előirányzat szerint dolgozzák ki. Minden évben számításba veszik az évi kötelezettségvállalásokat, másrészt az adott évre vonatkozó kifizetéseket is összesítik. A két összeg egymástól eltérő. A kötelezettségvállalási előirányzat az adott költségvetési évben lekötésre kerülő összegeket tartalmazza, amelyek egy részét csak a következő években költik el. A kifizetési előirányzat ezzel szemben csak az adott évben kifizetésre kerülő tételeket veszi számba, amelyek részben az évi, részben a korábbi évekből áthúzódó kötelezettségvállalásokból következnek. (HALMAI 2018: 10, 14.)

alkotja meg,¹⁵¹ de a rendelet elfogadásához szükség van az Európai Parlament többségének egyetértésére is. Az így elfogadott dokumentum tartalmazza az éves kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok felső határait. Az egyes éves költségvetések főbb irányszámairól – beleértve az éves kötelezettségvállalási előirányzatok és a kifizetési előirányzatok összegét – a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács együttesen, a többéves pénzügyi kerethez igazodva dönt.¹⁵²

A 10. táblázatban a hosszú távú költségvetési időszakok főbb mutatószámai láthatók az 1989–1992-es periódustól a legutóbbi, 2014–2020-as periódusig. A részletekben való elmerülés helyett itt és most koncentráljunk a kohéziós politika közös költségvetésben elfoglalt helyére. Látjuk, hogy a kohéziós politika megfelelőjének tekinthető „strukturális műveletek” európai közös költségvetésben betöltött részaránya az 1994–1999-es költségvetési periódustól – amikor is a Delors 2 reformcsomag tovább növelte a kohéziós politika jelentőségét – nagyjából stagnál, illetve ha az agrárpolitikán belüli vidékfejlesztést is ideszámítjuk, körülbelül 10%-os növekedést képes felmutatni.¹⁵³ A közös költségvetésben betöltött részarány mellett azonban mindenképpen figyelembe kell venni a teljes költségvetés számainak alakulását. Ennek alapján megállapítható, hogy a kohéziós politikára szánt kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok egyaránt dinamikusan nőttek 1989 és 2013 között, persze a 2000–2006-os és a 2007–2013-as hosszú távú költségvetési időszakokban ez a keleti bővítések – illetve az új tagállamokkal érkező kevésbé fejlett régiók jelentős súlya – miatt elkerülhetetlen volt. A lendület a 2014–2020-as hosszú távú költségvetési időszakra megtört, amikor is az inflációt figyelembe véve tulajdonképpen már nem beszélhetünk növekedésről, ami az európai kohéziós politikához kötődő diskurzusban is újult erővel vetette fel a támogatások minél nagyobb hatásfokkal történő hasznosulásának kérdéskörét.

10. táblázat: Az európai közös költségvetés szerkezete (1989–2020)

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020 (2011-es árakon)
1. Agrárpolitika (%)	58,00	48,00	46,00	42,00	39,00
<i>1a. Piaci támogatások és közvetlen kifizetések (%)</i>	58,00	48,00	41,00	34,00	29,00
<i>1b. Vidékfejlesztés (%)</i>	0,00	0,00	5,00	8,00	10,00
2. Strukturális műveletek (regionális politika) (%)	22,00	33,00	33,00	36,00	34,00
3. Belső politikák (%)	4,00	6,00	6,00	10,00	27,00
4. Külső akciók (%)	5,00	7,00	9,00	6,00	
5. Adminisztráció (%)	9,00	5,00	5,00	6,00	
<i>Pénzügyi tartalékok (%)</i>	2,00	1,00	1,00	0,00	
<i>Átlagos évi kötelezettségvállalási előirányzat (mld ECU/euró)</i>	48,97	75,70	92,31	123,47	959,99 / 7 = 137,11

¹⁵¹ HALÁSZ 2018: 137–138. A tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács azonban egyhangúlag felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy a rendelet elfogadásáról minősített többséggel döntsön.

¹⁵² HALÁSZ 2018: 145–148.

¹⁵³ Itt most a „körülbelül” kifejezésre is erőteljes hangsúlyt kell tenni, hiszen attól, hogy 2000 előtt a vidékfejlesztésre a táblázat szerint hivatalosan 0% jutott, nem mondhatjuk, hogy az EMOGA orientációs részlegén belül nem léteztek már ekkoriban is vidékfejlesztési jellegű támogatások, még ha a közös költségvetésben egyelőre nem ezen a néven nevezték is őket.

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020 (2011-es áron)
<i>Átlagos évi kifizetési előirányzat (mrd ECU/euró)</i>	46,94	72,18	91,64	117,25	908,4 / 7 = 129,77
<i>Kifizetési előirányzat a GNP/GNI %-ában</i>	1,15	1,22	1,07	1,00	0,95
<i>Saját források felső határa a GNP/GNI %-ában</i>	1,18	1,23	1,27/1,24	1,24	1,23

Forrás: KENGYEL 2015 alapján a szerző szerkesztése

9.2. Az európai kohéziós politika támogatási eszközei

A finansziális keretek ismertetését követően okvetlenül ki kell hangsúlyozni, hogy a kohéziós politikára szánt támogatások nem közvetlenül, hanem különféle alapok és egyéb támogatási eszközök közvetítésével érkeznek meg az érintettekhez. A támogatások elosztása – a kohéziós politika alapelvei közé később bekerült, a partnerség elvével rokon *megosztott irányítás elvének* megfelelően – többnyire a közösségi szint és a tagállamok együttes, *megosztott irányítással megrehajtott alapjainak* közvetítésével történik meg.

Az uniós költségvetésből finanszírozott valamennyi program, így a kohéziós politika programjai is – a finanszírozás jellegétől függően – a következő három végrehajtási mód egyikébe tartoznak:

- a 2021–2027-es uniós költségvetés mintegy 70%-át kitevő *megosztott irányítás*, amelynek esetében a finanszírozást az Európai Bizottság és a nemzeti hatóságok közösen kezelik, az európai kohéziós politika finanszírozása döntően ezen a módon valósul meg;
- *közvetlen irányítás*: az uniós finanszírozást ebben az esetben közvetlenül a Bizottság irányítja. A közvetlenül irányított programok a 2021–2027-es uniós költségvetés mintegy 20%-át teszik ki;
- *közvetett irányítás*: a finanszírozást egy partnerszervezet vagy más hatóság irányítja az EU-n belül vagy kívül. Ennek a 2021–2027-es uniós költségvetés mintegy 10%-át kitevő, főleg a humanitárius segítségnyújtásra és a nemzetközi fejlesztésekre szánt irányítási módnak az európai kohéziós politikára nézve nincs különösebb jelentősége.¹⁵⁴

Az idesorolható legfontosabb alapok tulajdonképpen már a kohéziós politika embrionális és formálódó szakaszaiban kialakultak, hiszen az Európai Szociális Alap (ESZA) a kezdetektől, az Európai Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs részlege 1964-től, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) pedig 1975-től jelen van. Az európai regionális politika 1988-as reformja ezek tekintetében csak azt a (persze egyáltalán nem elhanyagolható) változást hozta, hogy a *strukturális alapok* elnevezés alá vonva egységes alapelveket és szabályozást alakított ki számukra.

Az 1988-as reform után aztán számos további, kisebb jelentőségű változást hajtottak végre a strukturális alapok rendszerén. Ezek közül a legjelentősebb a strukturális alapok közé hivatalosan csak a 2007–2013-as programozási időszaktól bekerülő *Kohéziós Alap* (a továbbiakban:

¹⁵⁴ Európai Bizottság [é. n. b].

KA) 1993-as létrehozása volt. Arra már korábban utaltunk, hogy a Kohéziós Alapnak – a közös európai kohéziós politikára nem jellemző módon – nem a régiók, hanem az uniós GNI/fő 90%-át el nem érő országok a címzettjei, és ehhez most azt is hozzátehetjük, hogy elsősorban környezetvédelmi és közlekedési nagyberuházások támogatásával járul hozzá az említett országok felzárkózásához. Végül, a szélesebb összefüggések kedvéért azt is megemlíthetjük, hogy a KA létrehozása elválaszthatatlan a gazdasági és monetáris unió (GMU) Maastrichti Szerződésben megcélzott létrehozatalától. Maga a GMU – és ennek legfontosabb eleme, a végül a 2002-től euróban megtestesülő közös pénz bevezetése, és távlati kiterjesztése az EU egészére – a Balassa Béla terminológiája szerinti 4. fokozat (a gazdasági unió) szintjére juttathatja el az integrációt. Egy GMU azonban nem feltétlenül előnyös a kevésbé fejlett gazdaságok számára, hiszen a közös pénz rövid távon inkább negatívan hat versenyképességükre. Gondolhatunk itt például arra, hogy a közös pénzt használó országok monetáris eszközeinek (például a saját valuta leértékelésének) korlátozása nem teszi lehetővé válságos időszakokban az export – és ezáltal a gazdasági teljesítmény – ösztönzését. Mivel pedig a piac mindig is hajlamos a fejletlenebb országok valutáit kissé le-, a fejlettebbekét pedig felülértékelni, a saját valuta versenyképesség-ösztönző funkciója a monetáris politikák célzott beavatkozásaitól függetlenül is mindig jelen van valamilyen szinten. Éppen ezért a KA támogatásai, a GMU-ban való részvétel egyfajta „kompenzációként” is felfoghatók azon országok számára, akiknek az eurózónához való csatlakozás, illetve az ahhoz vezető út (az úgynevezett konvergenciakritériumok teljesítése) nem elhanyagolható áldozattal jár. Végül jegyezzük meg, hogy a GMU-hoz kapcsolódó úgynevezett *konvergenciakritériumok*¹⁵⁵ betartása alapvető jelentőségű az EU pénzügyi stabilitása és ennek nyomán versenyképessége szempontjából. Ezért a GMU nyomon követése céljából a tagállamokat a már tagok esetében stabilitási, a még nem csatlakozottakat pedig konvergenciaprogram elkészítésére kötelezik, és a rosszul teljesítők számára kilátásba helyezett túlzottdeficit-eljárás végső szankciójaként az uniós GNI/fő 90%-át el nem érő országok számára jelzésértékszerűen éppen a KA-ból származó támogatások felfüggesztését helyezik kilátásba.

Az európai kohéziós politikához kapcsolódó alapok kapcsán érdemes röviden kitérni a KAP-hoz kapcsolódó alapokra is. Mint láttuk, az 1988-as reform az EMOGA orientációs részlegét a strukturális alapok közé sorolta, de az agrárpolitika és a vidékfejlesztés bizonytalan elhatárolásának köszönhetően az elmúlt 30 évet végigkísérték a KAP-alapok területén végrehajtott kisebb változtatások. Mivel az 1970-es évektől válsággócoknak számító tengerparti területek – illetve az ott élők egyik fontos megélhetési forrása, a halászat – sokáig nem kaptak elég hangsúlyt a KAP-on belül, az érdekelték fontos sikerként könyvelhették el 1993-tól egy vadonutúj támogatási eszköz (Halászati Orientáció Pénzügyi Eszköze, a 2007–2013-as programozási időszakban Európai Halászati Alap) önállósulását az EMOGA-tól a strukturális alapokon belül. A 2014–2020-as

¹⁵⁵ A Maastrichti Szerződés öt úgynevezett konvergenciakritériumot (a közbeszédben nevezik őket néha maastrichti kritériumoknak is) határozott meg a GMU-hoz való csatlakozás feltételeként. (1) Az *államháztartási hiány* nem haladhatja meg a GDP 3%-át; (2) a bruttó *államadósság* nem lépheti túl a GDP 60%-át. (3) Az *inflációs ráta* az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 1,5%-kal lépheti túl a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező ország átlagát; (4) A *hosszú távú hitelek kamatlába* (a 10 éves állampapír-hozam) az egyéves referencia-időszakban nem lehet 2%-kal több, mint a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező ország államkölcsöneinek átlagos kamatlába. (5) A nemzeti valuta árfolyama a GMU végső, harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti túl a második szakaszban megállapított ingadozási sávot (a +/-2,25%-os dánkorona-sáv kivételével ez az érték: +/-15%) úgy, hogy a középfárfolyam a tagállam saját elhatározásából való leértékelésére a jelzett időszak alatt nem kerülhet sor.

programozási időszakban – elismerve, hogy a tengerparti területek, illetve az EU felségvizeinek problémái nem csak a halászatra korlátozódnak – az idevonatkozó célkitűzések még komplexebbekké váltak, ezért az Európai Halászati Alapot *Európai Tengerügyi és Halászati Alapra* nevezték át. Végül jegyezzük meg, hogy az EMOGA sajátos, orientációs (agrárpolitika) és garancia (vidékfejlesztés) részlegre való kettéosztottsága a 2007–2013-as programozási időszaktól megszűnt: a hagyományos agrárpolitikához/agrárfejlesztéshez kötődő piaci intervenciós intézkedéseket ettől kezdve az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból, a vidékfejlesztéshez kapcsolódó célokat pedig az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból* finanszírozzák. A kohéziós politika és a vidékfejlesztés különös, „se veled, se nélküled” állapotát ebben az időszakban jól jellemezte, hogy míg a vidékfejlesztéshez kapcsolódó alapokat 2007 és 2013 között Szakpolitikához Kötődő Alapok néven leválasztották a strukturális alapoktól, addig a 2014–2020-as programozási időszakban *Európai Strukturális és Beruházási Alapok* néven újra együtt találjuk őket. A jelenlegi, a Covid-19-pandémia miatt speciális helyzetben született 2021–2027-es programozási időszakot pedig már a kezdődátumok tekintetében is különválasztották az új, 2023-tól kezdődő KAP-időszaktól.

A következőkben néhány egyéb támogatási eszközről tennénk röviden említést. A közvetlenül uniós szintről finanszírozott *közösségi kezdeményezések* a non-quota rész utódaként a 2007–2013-as programozási időszakig léteztek. 1989 és 1999 között 13, itt most nem részletezett közösségi kezdeményezés működött, hogy azután számuk 2000 és 2006 között a következő négyre csökkenjen: az alulról szerveződő vidékfejlesztési közösségeket (helyi akciócsoportokat) támogató *LEADER*, a városfejlesztési kezdeményezéseket támogató *URBAN*, a munkaerőpiaci egyenlőtlenségek ellen küzdő *EQUAL* és a határ menti – transznacionális együttműködéseket segítő *INTERREG*. A 2007–2013-as programozási időszakban való megszűnésük, illetve beolvadásuk a kohéziós politika egyéb alapjaiba a tagállami szint hangsúlyosabbá válásának jeleként is értelmezhető. Külön kell említést tenni a kifejezetten a tagjelölt országokat megcélzó *előcsatlakozási alapokról*, amelyek kezdetben mindössze egy alapot (*Poland-Hungary Assistance for the Restructuring – PHARE*) jelentettek. Az 1989-ben még a rendszerváltozás két „éltanulója”, Lengyelország és Magyarország számára kitalált PHARE-t az 1990-es években természetesen már a többi tagjelölt is igénybe vehette, hogy aztán a keleti bővítés szempontjából kulcsfontosságú 2000–2006-os programozási időszakban már három előcsatlakozási alap létezzen. Ezek az alapok – amellet, hogy pénzügyi segítséget nyújtottak a csatlakozás előtt állóknak – egy-egy strukturális alap előiskolájaként is funkcionáltak: a PHARE az ERFA, a SAPARD az EMOGA orientációs részleg, az ISPA pedig a Kohéziós Alap pályázati módszerét sajátította el a résztvevőkkel. A keleti bővítés 2004-ben megtörtént csúcspontjának lecsengésével azután visszaállt a régi rend: a 2007–2013-as programozási időszaktól kezdve újra csak egy előcsatlakozási alap (Instrument for Pre-Accession Assistance/Előcsatlakozási Támogatási Eszköz – IPA) áll a csatlakozás előtt állók rendelkezésére. Legvégül jelezzük, hogy az Európai Beruházási Bank (EBB) korszakunkban továbbra is kiemelt szerepet vállal a kohéziós politikához köthető célok finanszírozásában. A hagyományos, korábban már említett tevékenységein kívül 1989-et követően tevékenysége egyre inkább nyitottá vált az EU más szerveivel való kooperációra: 1994-ben *Európai Beruházási Alap* néven egy kis- és középvállalkozásokat segítő pénzügyi alapot hozott létre, amelyből az EBB 60%-os tulajdona mellett 30%-ban a Bizottság, 10%-ban pedig további húsz európai bank és pénzügyi intézmény szerzett részesedést. 2006-ban pedig a Bizottsággal közösen, javítandó a strukturális alapok felhasználásának hatékonyságát, négy úgynevezett *Speciális Támogatási Eszközt* is létrehívott. Név szerint a nagyprojektek előkészítését segítő JASPERS-t, a kis- és középvállalkozások

finanszírozási forrásokhoz való hozzáférést pénzügyi tervezési eszközök használatán keresztül ösztönző JEREMIE-t, a városok fenntartható fejlesztését és rehabilitációjának pénzügyi tervezését támogató JESSICA-t és a mikrohitel-szolgáltató, nem bank jellegű intézményeknek technikai segítséget és pénzügyi támogatást nyújtó JASMINE-t.¹⁵⁶

9.3. Az európai kohéziós politika intézményrendszere

Az európai kohéziós politika intézményrendszerének a közösségi szinten a *Bizottság* a legfontosabb szereplője. A korábbiakban már utaltunk arra, hogy a Bizottság már a kohéziós politika tervezésének stratégiai szintjén is kulcsszerepet tölt be, amennyiben részt vesz a többéves pénzügyi keretek / éves költségvetések és a kapcsolódó jogszabálytervezetek előkészítésében. Elkészíti a Közös Stratégiai Keret nevű dokumentumot, illetve ennek alapján közleményben hagyja jóvá a tagállamok partnerségi megállapodásait és operatív programjait (a 9. fejezet hátralévő részében egyszerűen csak: programok). Emellett azonban operatív szinten is rendkívül jelentős feladat- és hatáskörök hárulnak rá, hiszen végső soron a Bizottságnak kell örködnie azon, hogy az egyes tagállamok kohéziós politikái a stratégiai szinten megfogalmazott céloknak megfelelően teljesüljenek. Így a Bizottságnak félidős (mid-term) értékelést kell végeznie, amelyet a programozási időszak végén visszamenőleges (ex-post) értékelés is követ. Az értékelések eredményeit közzé kell tenni. Az értékelésen túl – a megosztott irányítás elvével és szabályaival összhangban – azonban a tagállamoknak és a Bizottságnak együttesen kell felelniük a programok irányításáért és kontrolljáért, és bizonyossággal kell szolgálniuk az alapok jogszerű és szabályos felhasználásáról. A fent említett feladatokat az egyébként is jelentős szakapparátussal rendelkező Bizottság különféle főigazgatóságainak, illetve munkacsoportjainak segítségével látja el. A *főigazgatóságok* közül a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság; a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság; a Tengerügy és Halászat Főigazgatóság és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság szerepe, míg a *munkacsoportok* közül az EGESIF munkacsoport (végrehajtási szabályok, útmutatók előkészítése) és a COESIF munkacsoport (végrehajtási aktusok előkészítése) emelhető ki.¹⁵⁷

A megosztott irányítás elvének értelmében az egyes tagállamok regionális politikai intézményrendszereinek közreműködése a közös európai kohéziós politika legalább ilyen fontos részét képezi. Korábban már említettük, hogy az európai kohéziós politika költségvetési forrásai egészen a 2007–2013-as programozási időszakig dinamikus növekedést mutattak, de a 2004/2007/2013-as keleti bővítések már egyértelműen kijelölték ennek az extenzív növekedési korszaknak a végét. Úgy is mondhatnánk, hogy a keleti bővítések előestéjén megfogalmazott AGENDA 2000 reformcsomag 1999-es elfogadása idején nyilvánvalóvá vált, a sikeres felzárkóztatáshoz egyre nagyobb szükség lesz a strukturális alapokból érkező támogatások hatékonyabb felhasználására. Ráadásul az ekkor már kilátásba helyezett bővítésekkel párhuzamosan a gazdagabb államoknak – a közös költségvetés „nettó befizetőinek” – is jól felfogott érdekükben állt a hasznosulás nyomon követése, illetve a transzparencia hiányából fakadó korrupciós stb. kockázatok mérséklése. Dióhéjban ezek a szándékok húzódtak meg a kohéziós politika addig tagállamonként különböző intézményrendszereinek összehangolása mögött, amely végül a Tanács 1260/1999/EK rendeletében öltött testet. Noha a rendelet a következő programozási időszakokban természetesen nem maradt hatályban

¹⁵⁶ KENGYEL 2015: 127–128.

¹⁵⁷ NYIKOS 2017.

(ezt a Tanács 1083/2006/EK rendelete, majd az Európai Parlament és a Tanács 1003/2013/EU rendelete, végül pedig az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete követte), a kohéziós politika egységesített intézményrendszerének alapvető elemei mind a mai napig változatlanok. A következőkben a hatályos 2021/1060/EU rendelet (a továbbiakban: a Rendelet), illetve Nyikos Györgyi segítségével kísérem meg ezek vázlatos bemutatását.

Eszerint a tagállamok által létrehívott, a kohéziós politikához kapcsolódó egységesített intézményrendszer fő célja, hogy a Rendeletben meghatározott követelményeknek megfelelő irányítási és kontrollrendszereket hoznak létre a programokra vonatkozóan, valamint hogy ezek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően működjenek. Az egységesített intézményrendszer legfontosabb elemeit képezik:

- A tagállamok által létrehívott irányítási rendszer legfontosabb intézménye az *irányító hatóság*. Alapvető feladata a programok irányítása, szem előtt tartva az egyes programok célkitűzéseinek teljesítését. Létrehozása kötelező, a Rendelet értelmében a tagállamnak minden egyes programra vonatkozóan ki kell jelölnie egy-egy irányító hatóságot azzal az engedménnyel, hogy ugyanazok a hatóságok több programért is felelősek lehetnek. Feladataikat egyaránt elláthatja a tagállam által kijelölt és jóváhagyott tagállami minisztérium, regionális hatóság, önkormányzat, vagy más állami vagy magántestület. Feladatai között szerepel mindenekelőtt azon kritériumok és eljárások kiválasztása és alkalmazása, amelyek segítségével az uniós hozzájárulás maximális mértékben hozzájárul a program célkitűzéseinek eléréséhez. Emellett a végrehajtásért is felel, ideértve az irányítási ellenőrzést (az egyes műveletek alkalmazandó jognak, a programnak és a műveletre vonatkozó támogatási feltételeknek való megfelelését) is. Felügyeli a közreműködő szervezetek tevékenységét, illetve támogatja a monitoringbizottságok munkáját például úgy, hogy biztosítja számukra a feladataik elvégzéséhez szükséges összes információt. Külön említést érdemel az irányító hatóságok úgynevezett elszámolási feladatköre, amelyet a korábbi rendeletek még egy külön szerv, az *igazoló hatóság* hatás- és feladatkörébe utaltak. Az igazoló hatóság mint nevesített intézmény már nem szerepel a hatályos Rendeletben, de a tagállamok számára továbbra is megengedett, hogy a főszabály szerint az irányító hatósághoz kerülő elszámolási feladatkörrel (a kifizetési kérelmek elkészítése és benyújtása a Bizottsághoz, az elszámolások elkészítése és benyújtása/elektronikus nyilvántartása az elszámolások teljességének, pontosságának és valódiságának megerősítésével együtt) a tagállam az irányító hatóságtól eltérő szervet bízson meg.¹⁵⁸ Ennek megfelelően például Magyarország továbbra is mint igazoló hatóságot nevezi meg a Magyar Államkincstárt a 2021–2027 közötti programozási időszakban a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben.
- Az irányítási rendszer ellenőrzése érdekében a tagállamok úgynevezett *audithatóságot* hívnak létre. Mivel már az irányító hatóság tevékenysége is tartalmaz ellenőrző tevékenységet – például „az elszámolások teljességének, pontosságának és valódiságának megerősítése” az elszámolási feladatkörhöz kapcsolódóan –, az audithatóságot némi leegyszerűsítéssel a Bizottság „meghosszabbított karjaként”, egyfajta másodfokú ellenőrző szervként célszerű megközelíteni. Ezért az irányító hatósághoz hasonlóan szintén kötelezően létrehozandó audithatóságnak az auditált felektől működését tekintve

¹⁵⁸ Az irányító hatóság feladataival való összevonás csak a kohéziós politika szempontjából marginális jelentőségű Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA), a Belső Biztonsági Alap (BBIA) és a Határigazgatás és a Vízumpolitika Pénzügyi Támogatására Szolgáló Eszköz (HAVE) által támogatott programok esetében kötelező.

függetlennek kell lennie. Maga az audithatóság minden esetben közsférabeli hatóság, de a Rendelet annyi könnyítést megenged, hogy az auditot az audithatóság felelőssége mellett az audithatóságtól eltérő közjogi vagy magánjogi szerv is elvégezheti. Nem elmerülve a részletekben, a magyarul leginkább a „könyvvizsgálat” kifejezéssel visszaadható auditon legaláltalánosabban egy olyan minőségirányítási folyamatot szokás érteni, amelynek során meghatározandó a minőségirányítási rendszer követelményeinek való megfelelés mértéke. Az audithatóságnak tehát auditokat kell végeznie, és biztosítania kell, hogy a Bizottság részére adott auditvélemény megbízható legyen. Ennek az auditvéleménynek három területen kell bizonyosságot szolgáltatnia a Bizottság számára, nevezetesen a bejelentett kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége, az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működése, valamint az elszámolások teljessége, pontossága és valóságosága tekintetében.

- A tagállamok által kötelezően létrehívandó harmadik intézmény, a *monitoringbizottság* feladata a programok monitoringja, különös tekintettel (és összhangban a monitoring szűkebb értelemben vett definíciójával) azok nyomon követésére. Ennek érdekében a monitoringbizottság évente legalább egyszer ülésezik, és áttekinti mindazokat a problémákat, amelyek befolyásolják a program előrehaladását a célkitűzések megvalósítása felé. Elvileg minden program mellé monitoringbizottságot kell rendelni, de – hasonlóan az irányító hatóságokhoz – itt is megengedett, hogy egy monitoringbizottság egyidejűleg több program monitoringját végezze. A monitoringbizottság összetételét az öt kijelölő tagállam határozza meg: elnöke a tagállam vagy az irányító hatóság képviselője, de az összeállítás során tekintettel kell lenni a partnerség elvére, azaz biztosítani kell a 8.5. fejezetben felsorolt partnerek részvételét is. A tagsággal nem rendelkezők (így az Európai Beruházási Bank képviselői, ha a programban az EBB is érdekelt) az eljárási szabályzat alapján részt vehetnek, míg a Bizottság képviselői tanácsadói minőségben részt vesznek a monitoringbizottság munkájában.

Röviden kitérve a tagállamok által opcionálisan létrehívható intézményekre, ezek közül két típust, a koordinációs szervet és a közreműködő szervezeteket kell megemlíteni. A *koordinációs szerv* elsődleges feladata, hogy kapcsolatot tartson a Bizottsággal, és információkat nyújtson számára, valamint koordinálja a programhatóságok tevékenységeit az adott tagállamban. A *közreműködő szervezeteket* pedig az irányító hatóság tehermentesítésére, egyes feladatainak átvállalása végett hozhatják létre. Ezek a közjogi vagy magánjogi szervek az irányító hatóság felelőssége alatt működnek, vagy az irányító hatóság nevében látnak el funkciókat vagy hajtanak végre feladatokat.

VÁKÁT

10. Az EU kohéziós politikájának működése a 2021–2027-es programozási időszak példáján keresztül

Mint az egy bő évtized távlatából már egészen nyilvánvalónak tűnik, a 2010-es évek eleje az európai integráció számára egy új, kihívásokkal teli korszak kezdetét jelölte ki. Az EU, amely 2000-ben elfogadott nagy jelentőségű stratégiai dokumentumának, a Lisszaboni Stratégiának¹⁵⁹ a tanúsága szerint 2010-re a Föld legversenyképesebb, legdinamikusabban fejlődő gazdaságává kívánt válni, az ezt követő évtizedben fokozatosan defenzívába szorult. Az EU 2010 és 2020 közötti növekedési és foglalkoztatási stratégiája, az Európa 2020 Stratégia már csupán a 2008–2009-es világgazdasági válságból való kilábalást jelölte meg fő célként,¹⁶⁰ a keleti bővítés eddigi utolsó lépését – Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozását – követően pedig egyre inkább felszínre kerültek a centrum (az uniós költségvetés nettó befizetői), valamint az újonnan csatlakozottak (az uniós költségvetés nettó haszonélvezői) közötti ellentétek. Az európai kohéziós politika ugyan elért néhány tagadhatatlan eredményt a keleti bővítés(ek) utáni bő másfél évtizedben, azonban a Nyugat és a Kelet közötti regionális különbségek – mint ezt az 5. ábra térképe világosan mutatja – továbbra is jól láthatók, ráadásul a 2008/2009-es válságot viszonylag sikeresen menedzselő kelet-közép-európai térség és a nagy vesztesnek tekinthető Dél-Európa között is egyre jobban kirajzolódtak a valamilyen szinten mindig is jelen lévő érdekellentétek.

Az addig inkább szőnyeg alá söpört problémák végül 2016. június 23-án, az EU fekete napján váltak ijesztő valósággá, amikor is a „második brexitszavazáson” az Egyesült Királyság szavazásra jogosult polgárai 51,9%-os többséggel az integráció elhagyása mellett döntöttek. Amellett, hogy 2020. január 31-én az EU GDP-jének körülbelül 15%-a – és emellett egyik legjelentősebb nettó befizetője – távozott, a brexit az európai integráció eszméjében is óriási törést okozott, és a következő programozási időszakokban aligha csak a szűkösebbé váló támogatásokban mutatkozik meg a hatása.

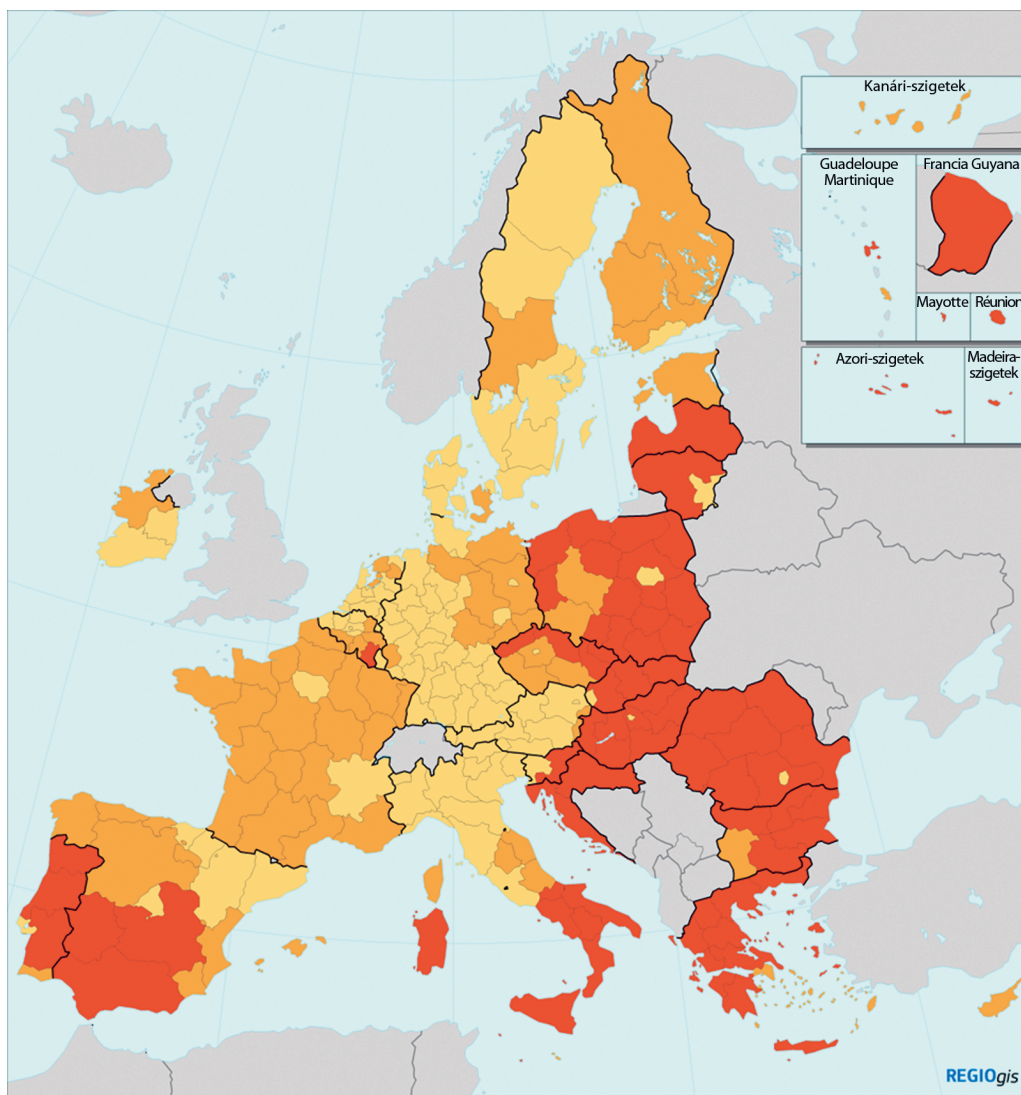
A belső feszültségeken túl azonban az EU-t körülvevő nemzetközi (vagy éppen: globális) tendenciák is egyre fenyegetőbbnek tűnnek. A világgazdaságban az ezredfordulót követően az EU egyre rosszabb pozícióba került főbb vetélytársaival, az USA-val és Kínával szemben. Míg a 2000-es években az USA és az EU fej fej mellett haladt (sőt 2008-ban 16,3 ezer milliárd dolláros GDP-jével meg is előzte a csupán 14,77 ezer milliárd dolláros GDP-t felmutatni képes, válság által sújtott USA-t), addig 2021-re az EU 17 ezer milliárd dolláros GDP-jét a Világbank legfrissebb adatai alapján már nem csupán az USA (23 ezer milliárd USD), de már Kína (17,7 ezer milliárd USD) is maga mögött hagyta. Nyilvánvaló, hogy a további leszakadás csak a „*smart*” fejlődés kulcsfogalmai, a digitalizáció és az innováció segítségével állítható meg. Ami a digitalizációt illeti, a 2011-ben elfogadott Európai digitális menetrend folytatásának/aktualizálásának tekinthető Európa digitális jövőjének megtervezése¹⁶¹ és a Digitális iránytű 2030-ig¹⁶² című

¹⁵⁹ *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000. február 28.). Az Európai Tanács 2000. március 23–24-i lisszaboni rendkívüli ülésére készült dokumentum. DOC/00/7. Nem keverendő össze az EU alapvető jogi dokumentumával, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel.

¹⁶⁰ Európai Bizottság 2010.

¹⁶¹ European Commission 2020.

¹⁶² Európai Bizottság 2021a.



A Beruházás a növekedésbe és munkahelyekbe célkitűzés (ERFA és ESZA+) szerinti támogathatóság

Régiókatóriák

- Kevésbé fejlett régiók az EU27 átlag 75%-a alatti GDP/fő (PPS-) értékekkel
- Átmeneti régiók az EU27 átlag 75–90% közötti GDP/fő (PPS-) értékekkel
- Fejlettebb régiók az EU27 átlag 100%-a feletti GDP/fő (PPS-) értékekkel

0 500 km

GDP/fő: 2015–2016–2017 átlaga

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

5. ábra: Fejlettebb, átmeneti és kevésbé fejlett régiók az Európai Unió területén (2021–2027)

Forrás: Európai Bizottság é. n. a.

stratégiai dokumentumok négy fő irány: a szakértelem, a biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák, a vállalkozások digitális transzformációja és a közszolgáltatások digitalizálása mentén próbálják pozicionálni az EU helyét és szerepét átrendeződő világunkban, irányt szabva a kohéziós politika támogatásainak is. Emlékezzünk azonban arra is, hogy a „smart” fejlődés nem korlátozódik a digitalizációra, szélesebb értelemben idetartoznak a legkülönbözőbb, nem csupán technológiai értelemben vett innovációkra építő fejlesztéspolitikák is. A kutatás és innováció tematikus célkitűzést már az Európa 2020 Stratégia intelligens növekedés prioritásán belül is első helyen említették, a 2014–2020-as költségvetési időszaktól kezdve pedig az EU a kutatás-fejlesztési és innovációs folyamatok hatékonyabb támogatását lehetővé tevő, ezáltal pedig a térségek tudásalapú gazdasági fejlődését szorgalmazó úgynevezett *intelligens szakosodási stratégiák* elkészítésére hívta fel az egyes nemzeti és regionális hatóságokat, elősegítve az idetartozó célok megvalósítását.¹⁶³ Egy másik fő – a szélesebb értelemben véve vett innovációval egyre inkább átfedésbe kerülő – irány a fenntarthatóság, és ezen belül kiemelten a *klimaváltozás* következményeivel kapcsolatos szembenézés. Ennek eredményeképp a Bizottság 2019. december 11-én jelentette meg az *Európai zöld megállapodás* (European Green Deal) című közleményét, amely távlati célként (2050-re) Európa klímasegítségének elérését, vagyis az üvegházhatásúgáz-kibocsátás mértékének nettó nullára csökkentését tűzte ki célul.¹⁶⁴

Az így lefektetett középtávú és/vagy távlati célok megvalósítására irányuló nyugodt építkezést a közelmúltban azonban egyre több kataklizmaszerű esemény zavarta meg. A 2015-ös migrációs válság még inkább rámutatott az idekapcsolódó, az EU területén korábban is jelen lévő problémák (így a migránsok integrációjának nehézségei) eszkalációjának lehetőségére, a 2020 tavaszán kirobbant Covid-19-pandémia – különösen a 2020 tavaszán bevezetett nagy lockdown – hatásai viszont már 6,1%-kal, a 2008–2009-es világgazdasági válságnál is nagyobb mértékben vetették vissza az EU gazdaságát. Oroszország Ukrajna elleni 2022. február 24-én megkezdett inváziója, illetve ennek következményei (az orosz gázszállítások csökkentésének/leállításának lehetősége, illetve ennek nyomán az EU energiapolitikájának teljes újrapozicionálása) pedig nem csupán rövid távon taszíthatják recesszióba az EU gazdaságát, de akár a hosszabb távú (például a klímastratégiai) céljaival kapcsolatban is számos kérdést vethetnek fel.¹⁶⁵ A 2021–2027-es költségvetési időszak alább következő vázlatos bemutatása ezért csak így, a korszakunkra jellemző sajátos bizonytalanságok kontextusában értelmezhető.

10.1. A 2021–2027-es programozási időszak finanszírozási keretrendszere

A 2021–2027-es programozási időszak finanszírozási keretrendszere hét „fejezet” (heading) mentén csoportosítja az előirányzott uniós kiadásokat. Az európai kohéziós politikához kapcsolódó kiadásokat ezek közül elsősorban a *Kohézió, reziliencia és értékek*, a vidékfejlesztési előirányzatokat pedig a *Természeti erőforrások és környezet* fejezet tartalmazza. Mivel azonban az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete (a továbbiakban: a Rendelet) 30. cikke

¹⁶³ European Commission [é. n.].

¹⁶⁴ Európai Bizottság 2021b.

¹⁶⁵ Pozitív szcenárióként jöhet számításba az Európai zöld megállapodásban lefektetett célok gyorsabb megvalósulása, de rövidebb távon akár a környezetet erőteljesebben terhelő energiaellátási módok visszatérése (az atomenergiára fektetett nagyobb súly, sőt egyes szénerőművek újbóli megnyitása) is szóba jöhet.

nem zárja ki az egy vagy több alpból, több programból vagy ugyanazon program több prioritása keretében támogatásban részesülő területi stratégiák létét, a kohéziós politikához köthető beruházásokhoz természetesen a finansziális keretrendszer más fejezetei is hozzájárulhatnak. Maga a finanszírozási keretrendszer eltér a korábban már bemutatott sémától. A legfontosabb különbség, hogy a korábbi programozási időszakból már megismert *többléves pénzügyi keret* (multiannual financial framework, a továbbiakban: MFF) az uniós intézmények – ellensúlyozandó a Covid–19-pandémia által kiváltott gazdasági és társadalmi károkat – egy gigantikus mértékű, a tőkepiacról finanszírozott *Európai Helyreállítási Eszközzel (Next Generation EU)* egészítették ki.¹⁶⁶ Ezt a két elemet együttesen nevezik *az EU 2021–2027-es időszakra szóló hosszú távú helyreállítási tervének* is. Nagyságrendjét jól jellemzi, hogy míg az MFF 2018-as áron 1074,3 milliárd eurót irányzott elő a brit kilépés után 27 főre csökkent EU-s tagállamok (az EU 27-ek) számára, addig a Next Generation EU további 390 milliárd euró vissza nem térítendő támogatással és 350 milliárd euró kedvező kamatozású hitellel egészítette ezt ki, így a több mint 1,8 billió eurós költség minden eddiginél jelentősebb forrást nyithat meg a rászorulóknak számára. A Next Generation EU legjelentősebb összetevője a 2018-as áron 672,5 milliárd euró támogatást előirányzó *Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz*. Elsődleges célja az európai gazdaságok és társadalmak fenntarthatóbbá, reziliensebbé tétele, s ennek során kiemelt figyelemben részesül a zöld és a digitális átállásra való felkészítésük. A Bizottság közvetlen irányítása alatt álló Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz igénybevételéhez a tagállamoknak *helyreállítási és rezilienciaépítési terveket* kell kidolgozniuk, illetve elfogadtatniuk a Bizottsággal. Mindezek alapján a 2021–2027 közötti időszak hosszú távú helyreállítási terve a 11. táblázatban olvasható előirányzatokat tartalmazza.

11. táblázat: A 2021–2027 közötti hosszú távú helyreállítási terv finansziális keretrendszere (milliárd euró, 2018-as áron)

	MFF	Next Generation EU	Összesen
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	132,781	10,600	143,381
2. Kohézió, reziliencia és értékek	377,768	721,900	1099,668
3. Természeti erőforrások és környezet	356,374	17,500	373,874
4. Migráció és határigazgatás	22,671		22,671
5. Biztonság és védelem	13,185		13,185
6. Szomszédság és világ	98,419		98,419
7. Európai közigazgatás	73,102		73,102
Összesen	1074,300	750,000	1824,300

Forrás: Council of the European Union [é. n.]

¹⁶⁶ A Bizottság legfeljebb 800 milliárd euró forrást szándékozik bevonni a 2026 végéig hátralévő időszakban a tőkepiacokról. A tőkebevonás első lépésére (20 milliárd euró értékű, 10 éves lejáratú kötvények sikeres kibocsátása) 2021-ben került sor.

10.2. A 2021–2027 közötti kohéziós politika szakpolitikai prioritásai, célkitűzései

Az európai kohéziós politika 2021–2027-es programozási időszakban leírható logikája alapvonalaiban nem sokban tér el az ezt megelőző 2014–2020-as költségvetési időszaktól. A legáltalánosabb prioritások szintjén a 2014–2020-as programozási időszakot megalapozó Európa 2020 Stratégia három prioritásának (intelligens növekedés, fenntartható növekedés, inkluzív növekedés) nyomvonalán halad tovább, és a bevezetőben említett kihívásokra erőteljesebben reflektálva *öt szakpolitikai prioritás* segítségével utal az európai kohéziós politika legfontosabb tennivalóira, úgymint:

- *intelligensebb Európa* – innovatív és intelligens gazdasági átalakulás;
- *zöldebb, karbonszegény Európa* – az energiaügyi átállásba, a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozás elleni küzdelembe való befektetés;
- *jobban összekapcsolt Európa* – mobilitás és regionális IKT-összekapcsoltság;
- *szociálisabb Európa* – a szociális jogok európai pillérének végrehajtása;
- *a polgárokhoz közelebb álló Európa* – a városi, vidéki és part menti térségek fenntartható és integrált fejlesztése helyi kezdeményezések révén.¹⁶⁷

Ami a *támogatások elosztásának MFF-hez kapcsolódó részét* illeti, az európai kohéziós politika folyó áron 392 milliárd eurós hosszú távú költségvetése a koncentráció elvének értelmében továbbra is főként a 2014–2020-as programozási időszakból már ismert *két célkitűzés (objectives)* megvalósítására (1. Beruházás a növekedésbe és a munkahelyekbe, 2. Európai területi együttműködés) koncentrálja erőforrásait.

- A két célkitűzés közül a jelentősebb összeg (368 milliárd euró) felett diszponáló Beruházás a növekedésbe és a munkahelyekbe célkitűzés támogatásainak döntő többségét továbbra is a NUTS 2 szintű régiók között osztják el. A célkitűzés számára elkülönített források többsége (61,3%-a) továbbra is a kevésbé fejlett régiók, míg 14,5%-a az átmeneti régiók, 8,3%-a pedig a fejlett régiók rendelkezésére áll. A Kohéziós Alap közvetítésével (12,9%) azonban az uniós GNI/fő 90%-át el nem érő tagállamok is részesülnek az ideeső támogatásokból.
- Az *Európai Területi Együttműködés (Interreg)* célkitűzés számára biztosított forrásoknak a 2021–2027-es időszak során az alapokból költségvetési kötelezettségvállalásra rendelkezésre álló globális források 2,4%-át (azaz valamivel több, mint 8 milliárd eurót) kell kitenniük. Az idesorolandó támogatásokat olyan módszertan alapján osztják el a tagállamok között, amely különösen a határ menti területek népsűrűségét veszi figyelembe.

A két célkitűzés mellett a Bizottság közvetlen irányítása alatt álló eszközökből, valamint a tagállamok vagy a Bizottság által kezdeményezett technikai segítségnyújtás címén is folyósíthatók a fent említett célkitűzések alá nem tartozó, kisebb mértékű támogatások.

¹⁶⁷ Európai Parlament [é. n.].

10.3. A 2021–2027 közötti kohéziós politika alapjai és egyéb támogatási eszközei

Áttérve a 2021 és 2027 közötti európai kohéziós politika különféle alapjainak és egyéb támogatási eszközeinek a részletezésére, mindenekelőtt tekintsük a 2021–2027 közötti programozási időszak kohéziós politikai alfejezetét (Regionális fejlesztés és kohézió). Emellett emlékezzünk meg három egyéb olyan alfejezetről is (Beruházás az emberekbe, a szociális kohézióba és értékekbe; Mezőgazdasági és tengerügyi politika; Környezetvédelem és éghajlat-politika), amelyek közül néhány különösen szoros kapcsolatban áll az európai kohéziós politikával.

12. táblázat: Kohéziós politikai, illetve azzal szoros kapcsolatban álló előirányzatok 2021–2027 között (milliárd euró, 2018-as áron)

	MFF	Next Generation EU	Összesen
2. Kohézió, reziliencia és értékek			
[...]	[...]	[...]	[...]
5. Regionális fejlesztés és kohézió	243,087	47,500	290,587
<i>Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)</i>	<i>200,360</i>		<i>200,360</i>
<i>Kohéziós Alap (KA)</i>	<i>42,556</i>		<i>42,556</i>
<i>Ebből: Európai Összekapcsolási Eszköz – Közlekedés</i>	<i>10,000</i>		<i>10,000</i>
<i>REACT-EU</i>		<i>47,500</i>	<i>47,500</i>
<i>A Cipruson élő török közösségnek nyújtott támogatás</i>	<i>0,171</i>		<i>0,171</i>
[...]	[...]	[...]	[...]
7. Beruházás az emberekbe, a szociális kohézióba és az értékekbe	115,825		115,825
<i>Európai Szociális Alap+ (ESZA +)</i>	<i>87,995</i>		<i>87,995</i>
[...]	[...]	[...]	[...]
3. Természeti erőforrások és környezet			
8. Mezőgazdasági és Tengerügyi Politika	342,876	7,500	350,376
[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)</i>	<i>77,850</i>	<i>7,500</i>	<i>85,350</i>
<i>Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHAA)</i>	<i>5,430</i>		<i>5,430</i>
[...]	[...]	[...]	[...]
9. Környezetvédelem és éghajlat-politika	12,838	10,000	22,838
[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Igazságos Átmenet Alap (IÁA)</i>	<i>7,500</i>	<i>10,000</i>	<i>17,500</i>
[...]	[...]	[...]	[...]

Forrás: Council of the European Union [é. n.]

Látható, hogy a 12. táblázatban feltüntetett támogatási eszközök alapvető logikája sem sokban változott az előző programozási időszakokhoz képest. Az európai kohéziós politika legfajsúlyosabb elemei továbbra is az ERFA, az időközben ESZA+ névre átkeresztelt Európai Szociális Alap, a KAP vidékfejlesztési támogatásait közvetítő EMVA, valamint és a Kohéziós Alap. A másik oldalon a kisebb jelentőségű alapok közül továbbra is megtalálható az ETHAA. Áttérve az újdonságokra, elsőként a 17,5 milliárd euró felett diszponálható, a fentiekhez hasonlóan szintén megosztott irányítás alatt álló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete által létrehozott *Igazságos Átmenet Alapot* (a továbbiakban: IÁA) kell megemlítenünk. Az IÁA az Európai zöld

megállapodásban meghatározott célok megvalósítása érdekében finanszírozást nyújt egy klíma-semleges és körforgásos gazdaságra való áttérés társadalmi, gazdasági és környezeti költségeinek kezeléséhez. Céljait elsősorban a Beruházás a munkahelyteremtésbe és növekedésbe célkitűzés keretében, a leginkább érintett NUTS 2 régiók és az ott élő munkavállalók támogatása révén valósítja meg. A másik újdonság a 47,5 milliárd euró felett diszponálható, kizárólag a Next Generation EU keretéből folyósított, de a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel ellentétben megosztott irányítás alatt álló *Kohéziós célú és az európai területeknek nyújtott beruházási támogatás* (a továbbiakban: REACT-EU). Ez az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete által létrehozott eszköz olyan beruházási projekteket támogat, amelyek javítják a Covid-19-válság kezelésére vonatkozó képességeket, és hozzájárulnak a gazdaság helyreállításához, egyben környezeti-kímélőbbé, digitalizáltabbá és teherbíróbbá tételéhez. Támogatásai elsősorban az európai kohéziós politika 2014–2020 közötti előirányzatait egészítik ki, és 2023 végéig lehet azokat felhasználni: tulajdonképpen azt az időszakot igyekeznek áthidalni, amíg a 2021–2027 időszak hosszú távú helyreállítási terve életbe nem lép. Annak érdekében, hogy a REACT-EU forrásokat azokra a földrajzi területekre lehessen összpontosítani, ahol azokra a legnagyobb szükség van, rendkívüli intézkedésként – a strukturális alapok forrásainak elosztására vonatkozó általános szabályok sérelme nélkül – a REACT-EU forrásokat nem kell régiókatégoóriák szerint lebontani. A tagállamoknak mindazonáltal figyelembe kell venniük a régiók különböző igényeit és eltérő fejlettségi szintjét annak érdekében, hogy a támogatások tekintetében egyensúlyt találjanak a Covid-19-világjárvány hatása által leginkább érintett régiók és városok igényei és annak szükségessége között, hogy továbbra is a kevésbé fejlett régiókra összpontosítsanak.

Említsük meg továbbá az előző, 2014 és 2020 közötti költségvetési időszakban bevezetésre került *Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt* is. Ez olyan korszerű és nagy teljesítményű infrastruktúrális rendszerek létrehozására irányul, amelyek hozzájárulnak az EU és valamennyi régiója összekapcsolásához és integrációjához a közlekedési, a távközlési és az energetikai ágazatban. Az efféle, elsősorban az integráció érdekében álló beruházások céljából a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakban 10 milliárd eurót különít el a Kohéziós Alapból, illetve von saját közvetlen irányítása alá.

10.4. Az integrált területfejlesztés fogalma és eszközei: az ITI és a CLLD

Végül hosszabban kell írni arról az európai kohéziós politikában a 2014–2020-as időszakig visszamenő szemléletbeli változásról, amelyre a Rendelet 28. cikke az *integrált területfejlesztés* kifejezés segítségével utal. Az integrált szemlélet gyökerei a Lisszaboni Szerződésig nyúlnak vissza, ami azáltal, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésben szereplő „gazdasági és társadalmi kohézió” kifejezést „gazdasági, társadalmi és területi kohézió” kifejezéssé bővítette, egy nagy jelentőségű szemléletbeli változásnak is teret engedett. Ennek alapeleme a *területi alapú szemlélet*, amely „figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait”. Mivel pedig minden ilyen területi alapú szemlélet rendszerként – azaz egymással kölcsönhatásban álló elemek együtteseként – tekint a szóban forgó térségekre, „a területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé

teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását.”¹⁶⁸ Ezt a területi alapú szemléletet ettől kezdve tehát a partnerségi megállapodások, operatív programok kidolgozása során is figyelembe kell venni.

Az integrált területfejlesztés 2014–2020-as költségvetési időszakban bevezetett, és a jelenlegiben is folytatódó két legfontosabb eszköze a Rendelet alapján az *integrált területi beruházás* (integrated territorial investment, a továbbiakban: ITI) és a *közösségvezérelt helyi fejlesztés* (community-led local development, a továbbiakban: CLLD). Közös jellemzőjük, hogy bevezetésük erőteljesen kötődött egy-egy meghatározott, az európai kohéziós politika sikere szempontjából meghatározó szakpolitikához. Az ITI esetében ez a fenntartható városfejlesztés: a 2014–2020-as költségvetési időszakban a nemzeti ERFA-támogatások legalább 5%-át integrált, fenntartható városfejlesztési stratégiákon alapuló területfejlesztésre kellett elkülöníteni. A CLLD esetében a vidékfejlesztés töltött be hasonló szerepet, amennyiben a korábbi LEADER közösségi kezdeményezés utódaként az EMVA-források legalább 5%-a a vidéki területek CLLD-jére irányult. Az efféle kapcsolódások részben a jelenlegi, 2021–2027 közötti időszakban is jelen vannak: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete 2021 és 2027 között már az ERFA-források 8%-át irányozza elő az integrált szemléletű fenntartható városfejlesztésre. Tegyük azonban azt is hozzá, hogy CLLD-alapú fejlesztéseket már a 2014 és 2020 közötti programozási ciklustól kezdve végre lehetett hajtani városi területeken is, elhalványítva a CLLD eredendően vidékfejlesztési orientációját. Fentiek alapján a 2021–2027 közötti időszak jogi dokumentumai nem annyira a fent említett szakpolitikákhoz való kötöttséget, sokkal inkább az ágazatokon átívelő fejlesztéseket, illetve mind a városi, mind pedig a nem városi térségek harmonikus fejlődésének biztosítását hangsúlyozzák az integrált területfejlesztés eszközeivel kapcsolatban. De hogyan is működnek ezek az eszközök?

Az integrált területfejlesztést a tagállamoknak területi vagy helyi fejlesztési stratégiákon keresztül kell támogatniuk. Leszámítva „a kezdeményezéseket támogató, a tagállam által kialakított egyéb területi eszközöket”, a stratégiai tervezés az ITI vagy a CLLD segítségével történhet meg. Az ITI keretei között végrehajtandó területfejlesztési tevékenység léptéke jogszabályban nem meghatározott, de jellemzően inkább a regionális és/vagy (nagy)városi terekhez kapcsolható. A stratégiai tervezés szintjén az ITI alapját az *(integrált) területi stratégiák* elkészítése jelenti, amelyeknek a következő elemeket kell tartalmazniuk:

- a) a stratégia hatálya alá eső földrajzi terület;
- b) a fejlesztési szükségletek és a területben rejlő potenciál elemzése, ideértve a gazdasági, társadalmi és környezeti összefüggéseket is;
- c) integrált koncepció leírása az azonosított fejlesztési szükségletek kielégítésére és a területben rejlő potenciál kiaknázására vonatkozóan;
- d) annak leírása, hogy a partnerek hogyan vesznek részt a stratégia kidolgozásában és végrehajtásában.

Az ITI-re jellemző integrált megközelítés a d) ponton keresztül közelíthető meg. Azáltal, hogy világos utalás történik benne a partnerség elvére, nyilvánvalóvá válik, hogy mivel a területi stratégiák a legkülönbözőbb ágazatokhoz kapcsolható partnerek érdekeit jelenítik meg, egyúttal

¹⁶⁸ NYÍKOS 2020: 96.

az ágazati határokon is túl kell lépniük. Ezért aztán a területi stratégia is olyan műveletek alapjául fog szolgálni, amelyek egy vagy több alapból, több programból vagy ugyanazon program több prioritása keretében részesülnek támogatásban. A területi stratégiák előkészítésekor az érintett területi hatóságok és szervek (a továbbiakban: *területi szereplők*) együttműködnek az érintett irányító hatóságokkal. A területi szereplők tevékenységének középpontjában az egyes műveletek kiválasztása áll – a támogatandó műveletek listáját már a stratégiák is magukban foglalhatják. Amennyiben az egyes műveletek kiválasztásán kívül a területi szereplők olyan feladatokat is végeznek, amelyek az irányító hatóság feladatkörébe tartoznak, az irányító hatóságnak közreműködő szervezetként kell megjelölnie őket.

A CLLD keretei között végrehajtandó területfejlesztési tevékenységnek a regionálisnál kisebb léptékű (szubregionális, helyi szintű) területekre kell irányulnia. Legfontosabb feladata, hogy a korábbi LEADER közösségi kezdeményezéshez hasonlóan támogassa a hálózatépítést, a hozzáférhetőséget, az innovatív jelleget a helyi környezetben, valamint adott esetben a más területi szereplőkkel történő együttműködést. Megvalósítói a helyi társadalmi-gazdasági köz- és magánérdekek képviselőiből álló *helyi akciócsoportok* (HACS-ok). A stratégiai fejlesztés szintjén a HACS-ok *közösségvezérelt helyi fejlesztésre vonatkozó stratégiákat* készítenek, amelynek kötelező elemei között szerepelnek:

- a) a stratégia által lefedett földrajzi terület és népesség;
- b) a fejlesztési szükségletek és a területben rejlő potenciál elemzése;
- c) a közösségnek a stratégia kidolgozásába történő bevonásának folyamata;
- d) a stratégia célkitűzései, beleértve az eredmények mérhető célértékeit és a tervezett kapcsolódó intézkedéseket is;
- e) olyan irányítási, monitoring- és értékelési intézkedések, amelyek bizonyítják a helyi akciócsoport képességét a stratégia végrehajtására;
- f) olyan pénzügyi terv, amely tartalmazza az egyes alapokból, és adott esetben az EMVA-ból, valamint az érintett programokból származó tervezett allokációt.

Látható, hogy mivel a HACS-ok komplex módon jelenítik meg a helyi társadalom érdekeit, illetve mivel a stratégia kidolgozásának a folyamatába az egész közösséget be kell vonni, a közösségvezérelt helyi fejlesztésre vonatkozó stratégiák is a területfejlesztés integrált szemléletének közvetítői. Maguknak a helyi akciócsoportoknak a szerepe az ITI kapcsán említett területi szereplőkéhez hasonló, beleértve azt is, hogy – mint közreműködő szervezetek – ők is elláthatják az irányító hatóság feladatkörébe tartozó feladatokat.

VÁKÁT

TERÜLETFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON

VÁKÁT

11. A hazai területfejlesztés történeti előzményei

Mint rövidesen látni fogjuk, a regionális politika (ezen túl, és összhangban azzal, ahogy a kifejezést Magyarországon többnyire használják: a *területfejlesztés*) jelenlegi intézményrendszerének alapjait az 1996. évi XXI. törvény rakta le. Magának a területfejlesztési diskurzusnak az intézményesülése ettől függetlenül is viszonylag új jelenség. Közvetlen előzményének, az eredetileg főként az államterület szisztematikus vizsgálatát megcélzó politikai följajznak a kezdeteit többnyire Friedrich Ratzel *Politische Geographie* című, 1897-ben megjelent munkájához szokás kötni,¹⁶⁹ a hazai területfejlesztés történeti előzményeiről szóló áttekintésünket tehát mi is a 20. századra fogjuk korlátozni. A következőkben elsőként Magyarország területi szerkezetének néhány alapvető sajátosságát mutatjuk be a 20. század elején, hiszen ez az időszak (a dualista korszak modernizációjának felemás eredményei, illetve a küszöbönálló trianoni katasztrófa miatt) alapvető módon fogja befolyásolni a területfejlesztés lehetőségeit és irányait mind a mai napig. Ezt követően – korlátozott jelentősége miatt csupán röviden – kitérünk a két világháború közötti időszakra, majd pedig részletesebb vizsgálat alá vonjuk az államszocialista korszak területfejlesztésének legfontosabb sajátosságait.

11.1. Kitekintés az államszocializmus előtti időszakra

Az 1867 és 1918 közötti dualista korszak alapvető jelentőségű a modern Magyarország kialakulása szempontjából. A gazdaság rohamos modernizációjára jól rámutatnak David Good számításai, amelyek szerint Magyarország GDP-je az 1870 és 1910 közötti röpke négy évtizedben az ausztriai érték 59%-áról 77%-ára nőtt.¹⁷⁰ A modernizáció nem hagyta érintetlenül Magyarország területi szerkezetét sem. A dualista időszakot megelőzően a hazai településhálózat súlypontjai a fejlettség tekintetében igen nagy szórást mutató, hagyományos piackörzetközpontokkal voltak azonosíthatók.¹⁷¹ Az országos, s még inkább a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódást ekkor még erőteljes korlátok közé szorította a hazai közlekedési hálózat kezdetlegessége: a szűkebb Magyarország területén még 1848-ban is meglehetősen gyér, mindösszesen 2082 kilométeres épített úthálózat volt.¹⁷² Nem véletlen, hogy a hazai ipar első nemzetközi léptékben is jelentős központjai ekkor még inkább az ország legjelentősebb hajózható vízi útvonala, a Duna mentén alakultak ki: gondoljunk csak a 19. század közepétől rohamosan fejlődő pest-budai malomiparra. A vasútépítés neoabszolutizmus idején megkezdődő, majd a dualista korszakban kiteljesedő forradalma¹⁷³ azután lényegében létrehozta a Kárpát-medence ma is ismert területi szerkezetének alapjait. Ennek a területi szerkezetnek a legalapvetőbb vonásait a Trianon előtti utolsó, 1910-es népszámlálás adatai alapján Beluszky Pál és Győri Róbert kutatásainak eredményeiből¹⁷⁴ kiindulva rekonstruálhatjuk.

¹⁶⁹ RATZEL 1897.

¹⁷⁰ Idézi KATUS 2012: 472.

¹⁷¹ BÁCSKAI–NAGY 1984.

¹⁷² Erdéllyel és Horvátországgal is csupán 4082 kilométeres.

¹⁷³ A kiegyezés évében 2341 kilométer, 1918-ban pedig több mint 23 ezer kilométer hosszúságú vasútvonal futott a történelmi Magyarország területén.

¹⁷⁴ BELUSZKY–GYŐRI 2005.

Magyarország területi szerkezetét ekkoriban leginkább a városhálózat kiegyensúlyozottságának oldaláról lehet megközelíteni. A szerzők 332 funkcionális értelemben vett várost (a főváros + 12 regionális központ + 50 megyeközpont + 65 középváros + 204 kisváros) különítették el, amelyek közül a 12 regionális központ lett volna hivatott arra, hogy ellensúlyozza a már akkor is vízfejként viselkedő, 880 371 fős Budapest túlsúlyát.¹⁷⁵ Az idetartozó települések (a népességszám szerint csökkenő sorrendben: Szeged, Debrecen, Zágráb, Pozsony, Temesvár, Nagyvárad, Arad, Kolozsvár, Pécs, Győr, Kassa, Brassó) regionális központ jellege mindenestre számos kérdést vethet fel. Egy kétségtől leegyszerűsített, de a didaktikus szemléltetés igényeinek tökéletesen megfelelő városhierarchia-modell, a Felix Auerbach által 1913-ban kidolgozott rang-nagyság szabály¹⁷⁶ szerint ugyanis egy kiegyensúlyozott városhierarchia esetében egy ország városhálózatában az n -edik legnépesebb település (P_n) ideális lélekszáma a $P_n = P_1 / n$ képlet segítségével kapható meg, ahol P_1 jelöli a legnépesebb település lélekszámát. Ennek alapján az 1910-ben második legnépesebb településünknek, Szegednek ideális esetben $880\,371 / 2 = 440\,185,5$ fős népességgel kellett volna rendelkeznie, a népszámlálási adatok alapján azonban mindössze 118 328 fő lakott itt. Vagyis, bár sokszor szokás egyedül a trianoni békediktátumot felelőssé tenni Magyarország területi szerkezetének 20. századi – illetve mind a mai napig ható – egyenlőtlenségeiért, az igazság az, hogy Magyarország térszerkezete már a 20. század elején, Trianontól függetlenül is rendkívül kiegyensúlyozatlan volt, s ennek egyik leglényegesebb okaként a főváros túlsúlya említhető meg.

Ezzel együtt egyetlen pillanatra sem szeretnénk alábecsülni az 1920. június 4-én aláírt trianoni békediktátum Magyarország térszerkezetére nézve (is) roppant elöntetlen hatásait. Az 1910-es városhálózat területi mintázatait elemezve Jósza¹⁷⁷ arra hívja fel a figyelmet, hogy a központi magnak tekinthető Budapest köré az annak ellensúlyozására hivatott nagyobb városok – Beluszky és Győri kutatásai alapján ezek között egyaránt találhatók regionális és megyeközpontok – egy kettős gyűrű alakba rendeződnek. Ezek közül a belső városgyűrű legjelentősebb települései Miskolc, Debrecen, Szeged és Pécs voltak, míg a külső városgyűrű esetében Pozsonyt, Kassát, Nagyváradot, Kolozsvárt, az Arad–Temesvár várospárt, Újvidéket és Zágrábot kell kiemelni. A folytatás mindenki előtt ismert: a trianoni békediktátummal a külső városgyűrű településeit kivétel nélkül elcsatolták, mivel pedig regionális központjaink többsége (12-ből 8) a külső városgyűrű részét képezte, Trianon következményei még inkább egyenletlenné tették Magyarország területi szerkezetét. És itt nem csupán a főváros potenciális ellensúlyaként szóba jöhető regionális központok elcsatolásáról van szó. Jósza¹⁷⁷ szóhasználatával, a trianoni békediktátummal „központ nélkül maradt kistérségek” (az elcsatolt Komárom, Kassa, Ungvár, Beregszász, Nagyvárad, Nagykároly, Szatmárnémeti stb. vonzáskörzetének legalább egy része), valamint „kistérség nélkül maradt központok” egész sora (Sopron, Kőszeg, Szombathely, Nagykanizsa, Esztergom, Sátoraljaújhely, Balassagyarmat, Gyula stb.) maradt a határ innenső oldalán. Ezek a határ menti, periferikus fekvésű területek/városok mind a mai napig komoly fejlődést okoznak a felzárkóztatásukat célul kitűző fejlesztéspolitikáknak, noha az EU-hoz való csatlakozást, illetve a schengeni

¹⁷⁵ Ráadásul említsük meg, hogy ez a 880 371 fő Kis-Budapest népességét jelenti, vagyis nem vesz tudomást a fővárosi agglomeráció egyéb településeiről, benne például az önmagában is a 13. legnépesebb hazai városról, az 55 197 fős lakosságú Újpestről.

¹⁷⁶ Ismerteti például Kovács–Tózsá 2011: 5–84.

¹⁷⁷ JÓZSAI 2007: 9.

határok megnyílását követően már nemcsak az EU által inspirált területi együttműködéseknek (így a 2014. évi LXXV. törvény által szabályozott Európai Területi Társulásoknak), de az évszázados területi kapcsolatok visszarendeződésének is vannak itt-ott jelei.¹⁷⁸

A hazai területfejlesztés két világháború közötti előzményeit vizsgálva egy érdekes kettősségre lehetünk figyelmesek. Mint ahogy az köztudomású, a vizsgált korszak politikáját alapjaiban határozták meg a revíziós törekvések. Ez pedig azt vonta maga után, hogy ha a „csonka Magyarország” korábban bemutatott területi egyenlőtlenségeiért a nagypolitika kimondatlanul is Trianont tette felelőssé, akkor a megoldást sem elsősorban az ország határait egyfajta adottságként kezelő területfejlesztési politikáktól, inkább a revíziótól várta. A status quo negligálását már a korszak közigazgatási területfelosztása is jól szemlélteti. Az 1923. évi XXXV. tc. pusztán annyi kompromisszumra volt hajlandó, hogy a közigazgatási működőképesség megőrzésének érdekében Magyarország határ menti területein ideiglenesen hét, úgynevezett közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegye¹⁷⁹ keretei között egyesítette a funkcionális értelemben életképtelenné vált csonka vármegyéinket. Az a tény azonban, hogy a revíziós törekvések ideiglenes sikerét hozó időszakban (az első és második bécsi döntéseket, illetve a Kárpátaljára való bevonulást követően) azonnal megindult a korábbi vármegyék újraszervezése, jól mutat rá arra, hogy a korábbi időszakban aligha létezett komoly szándék a Trianon által előállt területi anomáliák kezelésére. A ma ismert 19 megye területének kialakítása csak a II. világháborút követően, az 1950-es megyerendezés során ment végbe.

Másik oldalról azonban a két világháború közötti időszakban számos olyan szellemi műhely keletkezésének/működésének lehettünk volna tanúi, amelyek a későbbiekben – függetlenül az uralmi pozícióban lévő elit jellegétől – bizonyos értelemben mégis elvezettek a területi alapú szemlélet, illetve a regionális politika megerősödéséhez. Rechnitzer és Smahó monográfiájában két ilyen műhelyt, a *Teleki Pál*¹⁸⁰ neve által fémjelzett, a revíziós törekvésekkel többé-kevésbé kompatibilis (mert a természeti földrajzi, illetve gazdasági földrajzi egységnek tekintett Kárpát-medence politikai szétszakítása ellen is érvelő) tájföldrajzi irányzatot, valamint *Magyary Zoltán*¹⁸¹ racionalizációs mozgalmának törekvéseit emelte ki.¹⁸² Utóbbira elsősorban az amerikai scientific management és a Max Weber nevéhez fűződő igazgatásshociológia eredményei voltak hatással, de mivel technokrata megközelítésétől nem volt idegen a központi tervezés gondolata (Magyary 1935-ben még a Szovjetunióban is részt vett egy tanulmányúton), ezért a Magyary-iskola hatása bizonyos értelemben az államszocialista korszak területi politikájában is tovább élt.

¹⁷⁸ Határ menti együttműködéseinkről bővebben: JASCHITZ 2017.

¹⁷⁹ Győr, Moson és Pozsony k. e. e. vármegye; Komárom és Esztergom k. e. e. vármegye; Nógrád és Hont Pozsony k. e. e. vármegye; Borsod, Gömör és Kishont k. e. e. vármegye; Szatmár, Ugocsa és Bereg k. e. e. vármegye; Szatmár és Ung k. e. e. vármegye; Csanád, Arad és Torontál Pozsony k. e. e. vármegye. Abauj-Torna és Zemplén vármegye területén a kizárólag állami igazgatási tennivalókat két vagy több vármegyére kiterjedő hatáskörrel bíró állami hatóságok látták el.

¹⁸⁰ Teleki Pál (1879–1941) magyar földrajztudós és politikus, 1920 és 1921, valamint 1939 és 1941 között Magyarország miniszterelnöke

¹⁸¹ Magyary Zoltán (1888–1945) a két világháború közötti magyar közigazgatás-tudomány nemzetközi jelentőségű képviselője, 1931 és 1933 között racionalizálási kormánybiztos.

¹⁸² RECHNITZER–SMAHÓ 2011: 274.

Említsük meg továbbá azt is, hogy az imént vázoltak ellenére a területi szemlélet egyes eredményei már ebben az időszakban is átszivárogtak a területi politikák szintjére. Első példánk Budapestre, illetve a *budapesti agglomerációra* vonatkozik. Maga a főváros 1873. november 17-én jött létre Pest, Buda, Óbuda (valamint a korábban Pest vármegye részét képező Margitsziget) egyesítésével. Csakhamar nyilvánvalóvá vált, hogy a 19. század utolsó harmadában rohamos gyorsasággal világvárossá fejlődő Budapest funkcionális értelemben túlnyúlik a főváros közigazgatási határain. A végül 1950-ben 23 környékbeli település székesfővároshoz csatolásával valósággá váló Nagy-Budapest szükségességét első ízben Harrer Ferenc 1908-ban megjelent, *Nagy-Budapest* című tanulmánya tárgyalta szisztematikus formában,¹⁸³ de a Nagy-Budapest-problematika sokáig megmaradt az akadémiai viták szintjén. Az első nagy jelentőségű változást az 1937. évi VI. tc. hozta meg, amely az egyébként már 1870-től létező, a városfejlesztés legsürgetőbb feladatait egy kézben tartó *Fővárosi Közmunkák Tanácsának* hatáskörét Budapest környékére – nagyjából az 1950-ben létrejött Nagy-Budapest területére¹⁸⁴ – is kiterjesztette. A törvénycikk ezért akár a várost és térségét (az agglomerációt) egyetlen funkcionális egységként kezelő fejlesztéspolitikák első hazai példájaként is interpretálható.

A területi szemléletű politikák lassú térnyerésének másik példája a *tanyakérdés* szabályozására irányuló törekvésekben érhető tetten. Magyarországon településtörténeti okokból ekkor igen jelentős tanyasi népesség élt, elsősorban az Alföld területén: a Kecskemét és Szeged közötti szórt tanyákon, a főként Békés megyére jellemző sortanyákon kívül a Nyírség tanyabokrai sem voltak elhanyagolható jelentőségűek. Ezek a tanyák 1871 óta – hiszen a 1871. évi XVIII. tc. értelmében minden területet valamely községbe kellett integrálni – már kivétel nélkül egy-egy település közigazgatási területének részét képezték. Becslések szerint 1910-ben a tanyán élő parasztnépesség száma elérhette az 550-600 ezret,¹⁸⁵ és mivel a tanyás vidékek súlypontja a Trianon utáni Magyarországra esett, ezek a számok a két világháború között sem csökkentek érdemlegesen. A tanyán élők periferikus helyzete sok tekintetben (rossz szociális helyzet, elmaradott infrastruktúra, az alapvető közszolgáltatásokhoz való elégtelen hozzáférés) egészen nyilvánvaló volt, mint ahogy azt a korabeli szociográfiai irodalom érzékletesen leírja. A politika szintjére végül a tanyai igazgatás rendezéséről szóló 1944. évi II. törvénycikkkel jutott el a tanyakérdés, amelyben a törvényalkotó előírta, hogy „a törvényhatósági jogú és a megyei városok, úgyszintén a nagy- és kisközségek kötelesek a külterületükön lévő népesebb lakott helyeken (sűrűbb tanyai településeken) a közigazgatási tennivalók ellátását oly módon biztosítani, hogy a lakosságnak a közigazgatási hatóságokkal és közegeikkel való érintkezése megkönnyíttessék”. Bár a törvénycikket akár a hátrányos helyzetű területek felzárkóztatására irányuló, némi anakronizmussal a vidékfejlesztést megelőlegező szemlélet első hazai példájának is tekinthetnénk, az ebben foglaltak megvalósítására az akkor már küszöbön lévő háborús katasztrófa miatt nem kerülhetett sor. Az államszocialista korszak idején létrehozott körülbelül 200, részben a felszámolásra ítélt tanyák helyére kerülő „tanyaközpont”, majd pedig a kollektivizálás csak részleges és nagyon sajtáságos válaszokat tudott adni a tanyasi népesség problémáira. Az egymásnak is ellentmondó becslések szerint Magyarországon a hiányos infrastruktúrával rendelkező tanyákon élők aránya még mindig megközelítheti a 200 ezer főt.

¹⁸³ HARRER 1908.

¹⁸⁴ Kiegészítve Vecsés nagyközséggel, később pedig Dunaharaszttal és Dobogókővel is.

¹⁸⁵ BALOGH 1965: 450.

11.2. A területi szemléletű politikák kérdőjelei az államszocialista korszakban

A II. világháborút követő, 1945-től 1948-ig, a fordulat évéig tartó demokratikus időszakot rövidsége miatt itt most nem tárgyaljuk. Ami ezután következett, az – mint mindenben – a területi politikák terén is alapvető változásokat hozott. Mivel az államszocialista korszakot alapvetően a centralizált irányítási reflexek dominálták, ez első pillantásra akár jó alapokat szolgáltatathatna egyfajta regionális politikai szemlélet megerősödéséhez. A helyzet persze korántsem ennyire egyszerű. Korábban már láttuk, hogy a regionális politika az erőforrások optimális hasznosulását megcélozva igyekszik hozzájárulni a fejlettségi különbségek mérsékléséhez, illetve a kohézió erősítéséhez. A valóságban azonban az államszocialista korszakban, különösen annak első, szigorúan centralizált tervutasításos rendszernek nevezhető szakaszában a területi szemléletű politikák nem elsősorban a szóban forgó régiók erőforrásainak optimális hasznosulására, inkább – a deklarációk szintjén mozogva – a „népgazdaságra”, a „dolgozó népre” hivatkoztak, valójában pedig a mindvégig Moszkva útmutatását követő állampárt dogmatikus módon megfogalmazott érdekeinek megfelelően cselekedtek. A korszakot azonban hiba lenne ilyen sommás módon jellemezni. A szigorúan centralizált tervutasításos rendszer, az úgynevezett „ötvenes évek” a maga legtisztább formájában csak egy igen rövid, 1948-tól 1953-ig tartó időszakot ölel fel, ami pedig az ezt követő mérsékelt centralizált rendszert illeti, azt inkább a reformidőszakok és a visszarendeződések egymást követő hullámai jellemzik. Ennek során a reformidőszakok egyre erőteljesebbekké, a visszarendeződések pedig egyre bátoralanabbakká és/vagy hatástalanabbakká váltak, hogy végül az 1980-as évek vége felé eljussunk a rendszer megreformálhatatlanságának felismeréséig, illetve a rendszerváltásig. Ennek megfelelően a következőkben én is két alpontra mutatom be az államszocialista korszak területi szemléletű politikáinak fejlődését, s egyben a területfejlesztés ma ismert fogalmának közvetlen előzményeit. Elsőként a szigorúan centralizált tervutasításos rendszer 1948 és 1953 közötti fénykorát élő, de nyomaiban egészen az 1960-as évek közepéig jelen lévő területpolitikai vetületét mutatnám be, hogy azután áttérjünk arra a mérsékelt centralizált rendszerre, amely a szigorúan centralizált tervutasítás reflexeinek gyengülésével párhuzamosan a területfejlesztés ma ismert fogalmának is megágyazott.

11.2.1. A szigorúan centralizált tervutasításos rendszer területpolitikája

A szigorúan centralizált tervutasításos rendszer fénykora, a Rákosi Mátyás¹⁸⁶ és a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) nevű állampárt nevével fémjelzett 1948 és 1953 közötti időszak nem kedvezett a mai értelemben vett regionális politikáknak. A hidegháborús hisztériától aligha függetleníthető módon a hazai gazdaságfejlesztés középpontjába is a hadiipar szempontjából kulcsfontosságú nehézipar került, de az ehhez szükséges nyersanyagokkal hazánk finoman szólva is csak csekély mértékben volt ellátva.¹⁸⁷ Ezért a korszakra jellemző szigorúan centralizált tervutasításos reflexek – amelyek elsőként és legtisztább formájukban az 1950 és 1954 közötti első ötvenes

¹⁸⁶ Rákosi Mátyás (1892–1971) magyar politikus, a Magyar Dolgozók Pártjának (MDP) főtitkáráként 1948 és 1953 között az ország tényleges vezetőjének szerepét töltötte be.

¹⁸⁷ Hogy csak a nehézipar legfontosabb ágazatának, a vaskohászatnak a nyersanyagairól tegyünk említést: a Trianon utáni Magyarország területén – mintegy mutatóban – egyetlen kisebb vasérclelőhely maradt Rudabánya mellett. A bányaművelést itt 1985-ben szüntették meg. Az ennél azért jelentősebb, de a hazai

tervben realizálódtak – szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyták Magyarország és a hazai régiók területi adottságait, illetve elszalasztották egy ezeken alapuló, az erőforrások optimális hasznosulását elősegítő területpolitika kialakításának a lehetőségét. A szigorúan centralizált tervutasításos rendszer területpolitikáját ennek megfelelően a *hagyományos nehézipari központok* (Miskolc-Diósgyőr, Ózd, Salgótarján) szélsőségesen egyoldalú fejlesztése jellemezte, kiegészítve azokkal a városias előzményekkel nem vagy alig-alig rendelkező „szocialista városokkal”, amelyek vagy a bányavidékekhez kapcsolódtak (Ajka, Komló, Oroszlány), vagy pedig egy-egy nagyberuházás mentén nőttek ki szinte a semmiből. Utóbbiak közül elsőként a Dunai Vasműnek otthont adó, már 1951-ben várossá nyilvánított Sztálinváros (a mai Dunaújváros) épült fel Dunapentele község területén, majd pedig – már az 1960-as években – Tiszaszederkény-Leninváros (a mai Tiszaújváros) és Százhalombatta várossá fejlődése követte azt a Barátság kőolajvezeték magyarországi szakaszához köthető petrokkémiai iparnak köszönhetően.

Ebben persze a kapcsolódó intézményrendszer is partner volt: az 1947. augusztus 1-jétől felállított *Országos Tervhivatal* (a továbbiakban: OT) elsődleges feladata a népgazdasági szintű tervezés lett, az eredetileg az 1945-ös földreform házhelyosztásainak módosításait/felülvizsgálatát végző „rajzteremből” kifejlődött, 1949-től az OT keretei között működő *Területrendezési Intézet* (a továbbiakban: TERINT) munkássága pedig igen érzékletesen példázza a korszak sajátos fejlesztéspolitikai felfogását. A TERINT működésének legfontosabb eredménye településeink 609-31/1950. sz. Népgazdasági Tanács sz. határozatban napvilágot látó hierarchikusan megtervezett osztályokba sorolása lett. A később egyébként az egész államszocialista korszak folyamán divatban maradó *településosztályozások* két szempontból problematikusak: egyrészt a települések helyének/szerepének meghatározása során kevésbé voltak tekintettel azokra a vonzáskörzetekre és régiókra, amelyeknek az osztályozandó települések részét képezték. Másrészt pedig, és ez volt az igazi probléma, a területi különbségek mérséklése helyett a településosztályozások – az ötvenes években deklaráltan, később inkább nem szándékoltt módon – a hierarchia alsóbb szintjén található települések ellehetetlenítésének eszközévé váltak. Így például az első, 1950-es településosztályozás az I. osztályba sorolt átlagon felül fejlesztendő, a II. osztályba sorolt városias szinten fejlesztendő települések csoportja mellett a III. osztályba sorolt településeket már egyszerűen csak az „egyéb települések” néven említette. Ráadásul az egyéb települések csoportján belül kialakították a nem fejlesztendő község kategóriáját (III/c kategória) is.¹⁸⁸ Az 1200 nem fejlesztendő község közül körülbelül 800-nak – ha hihetünk a korabeli TERINT-iratoknak – még a fizikai értelemben vett felszámolását is fontolóra vették. Ironikus módon, a szigorúan centralizált tervutasításos rendszer logikájának megfelelően azután 1952-ben végül a TERINT szűnt meg, feladatait az OT vette át.

A teljességhez hozzátartozik, hogy még a szigorúan centralizált tervutasításos rendszertől nem volt idegen a regionális szintű tervezés gondolata, de ennek középpontjában egyelőre még nem az általunk definiált régiók, hanem az úgynevezett gazdasági körzetek – korszakunkban használt orosz eredetű kifejezéssel: a rajonok – álltak. A rajonok létrehozására irányuló területi politika (a *rajonírozás*) abból indult ki, hogy a gazdasági élet alapvető hatást gyakorol a társadalom területi szerkezetére, ezért a rajonokat kívánta a társadalomszervezés, így a közigazgatási

szükségeket szintén nem fedező kokszolható feketeszénvagyonunk (Pécs, Komló, Máza, Szászvár, Nagymányok) a Mecsekben található – ezek közül a bányák közül az utolsó, a komlói 2000-ig működött.

¹⁸⁸ HAJDÚ 2001: 191–192.

területfelosztás/területszervezés alapjaivá is tenni. Ezzel azonban a *longue durée* egy intézményes szférájaként értelmezett régió eredendő komplexitását a rajonírozás a gazdasági aktivitás által generált aktuális kapcsolatrendszerre redukálta, ráadásul az egyes rajonok határait nagyon gyakran még csak nem is a valós gazdasági folyamatok alapján, hanem a hatalmon lévők pillanatnyi hatalmi érdekeinek megfelelően húzták meg. Az 1950-es években két nagy, Magyarország 1000 éves térszerkezetét alapjaiban átformálni akaró rajonírozási kísérlet jutott el a megvalósítás előszobájába,¹⁸⁹ és mindkettőt csupán egy-egy történelmi jelentőségű fordulat tudta megállítani. Az MDP Politikai Bizottsága által 1953 elején megfogalmazott 10 megyés javaslat Sztálin halála, illetve az ennek hatására bekövetkező enyhülés miatt nem valósult meg, a Területszervezési Kormánybizottság által favorizált 1955-ös kísérlet 12 megyén, 100 járáson és 14 fővárosi kerületen alapuló, 1957. január 1-jei dátummal bevezetni kívánt felosztása pedig az 1956-os forradalom miatt került le a napirendről.

11.2.2. A területfejlesztés szemléletének térnyerése a mérsékelt centralizált rendszer keretei között

Az úgynevezett „ötvenes évek” – és talán a szigorúan centralizált tervutasításos rendszer végét is – *a mezőgazdaság 1959 és 1961 között végrehajtott kollektivizálása* jelöli ki. Amiben Rákosi a legnagyobb igyekezete (és igen változatos kényszerintézkedései) ellenére is csak részsikereket tudott elérni, azt a Kádár-rendszer¹⁹⁰ keretein belül meglepően gyorsan sikerült végrehajtani. A siker okainak feltárását itt most nem tekintjük feladatunknak, de tény, hogy míg 1958-ban a mezőgazdasági foglalkoztatottak 79%-a egyéni gazdálkodó volt, addig 1962-ben 75%-ukat már a téjesztatók tették ki.¹⁹¹ A kollektivizálást a területi folyamatok szempontjából rövid távon akár pozitívan is értékelhetnénk. A nagyüzemi mezőgazdaságban feleslegessé váló munkaerő az iparba áramlott, elindítva a hazai ipari növekedés utolsó nagy extenzív hullámát. Ebből viszont nem csupán nagy- és szocialista városaink, hanem a járási székhelyek, sőt kisebb ipari üzemek révén a mikrokörzetközpontok is profitálni tudtak. Az úgynevezett „falusi ipar” Kőszegfalvi György becslése szerint az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején már több mint negyedmillió embert foglalkoztatott az agrártérségekben.¹⁹²

A rendszer első repedései azonban elég hamar nyilvánvalóvá váltak. A kollektivizálással egyúttal az extenzív iparfejlesztés utolsó tartalékai is kimerültek, az intenzív fejlődésnek pedig az egyéni érdekelttség államszocialista rendszerekre jellemző hiánya szabott határt. A rendszer belső korrekcióját célul kitűző legjelentősebb reformkísérlet, az 1968. január 1-jén bevezetett *Új Gazdasági Mechanizmus* 1972 és 1975 közötti időszakra datálható bukását követően a válságjelenségek még erősebbekké váltak. Az 1970-es években – amikor a világgazdaságot amúgy is egy roppant kedvezőtlen recessziós időszak sújtotta – a korszerűtlen magyar ipar egyre kevésbé

¹⁸⁹ JÓSZAI 2007: 15.

¹⁹⁰ A Kádár-rendszer nevét Kádár Jánosról (1912–1989) kapta, aki 1956 és 1988 között a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) vezetőjeként az ország tényleges vezetőjének szerepét töltötte be.

¹⁹¹ VALUCH 2001: 199.

¹⁹² KŐSZEGFALVI 2008.

tudta értékesíteni termékeit a világpiacon. A Kádár-rendszer alapját képező „életszínvonalalku”¹⁹³ egyre inkább az ország fokozódó eladósítása árán volt csak lehetséges, természetesen csupán ideig-óráig.

Ezzel párhuzamosan a *területi folyamatokban* is egyre nyugtalanítóbb jelek voltak tapasztalhatók: a korszerűtlen ágazatok vidékre telepítése az 1970-es évektől deklarált területpolitikai gyakorlattá vált, amivel a periférikus térségek felzárkózásának maradék esélyét is eljátszották. A településhierarchia alján elhelyezkedő kistelepülések esetében még hatványozottabban jelentkeztek a problémák: az 1960-as évekig kétségtelen eredményeket felmutatni képes falusi infrastruktúra-fejlesztési program¹⁹⁴ megakadt, sőt az 1960-as évektől folyó – fénykorát az 1960-as évek végén, 1970-es évek elején élő – községi közös tanácsokba szervezéssel párhuzamosan az alapfokú szolgáltató intézmények (így a lakosság megmaradása szempontjából kulcsfontosságú általános iskolák) egyre gyakrabban tűntek el legkisebb településeinkről. Megkezdődött a kis- és aprófalvak lakosságának vészes csökkenése: szélesebb publicitást elsőként a Baranya megyei Gyűrűfű esete kapott, ahonnan 1970-ben költözött el az utolsó család. A periférikus vidéki területek, kis- és aprófalvak elnéptelenedését a hazai szakirodalom gyakran ma is a „Gyűrűfű-szindróma” elnevezéssel illeti.

A *hazai területpolitikák* a kedvezőtlen irányba induló területi folyamatokra viszonylag hamar, már az 1950-es évek végétől, az 1960-as évek elejétől reagálni próbáltak. Az első – még az ötvenes évekhez köthető – lépés a Kormány 2030/1958. sz. határozata a regionális tervezésről, amely regionális vizsgálatok és tervezés folytatását irányozta elő kilenc nagyrégióban.¹⁹⁵ Szintén a regionális szemlélet erősödésének nyilvánvaló jeleként értékelhető, hogy az addig főként várostervezéssel foglalkozó *Városépítési Tervező Iroda* (a továbbiakban: VÁTI) keretein belül 1960. január 1-jétől egy kifejezetten a regionális tervezéssel foglalkozó osztály jött létre, és vált korszakunkban a területi politika vezető szakmai műhelyévé. A VÁTI egyébként VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft. néven egészen 2014-es megszűntetéséig fontos szerepet töltött be a hazai területfejlesztés intézményrendszerében.

A regionális tervezés intézményesülésének fentebb bemutatott első lépései persze még nem jelentették a modern értelemben vett területfejlesztés elveinek gyors térnyerését, mint ahogy a „regionális tervezés” kifejezést sem a mai, a regionális politikával azonos vagy ahhoz hasonló értelemben használták. A korabeli szakpolitikai terminológiát a *(népgazdasági) területi tervezés* (a területi munkamegosztás tervezése, a termelőerők arányos és tervszerű elhelyezését meghatározó kritériumok betartása/betartatása) és a *regionális tervezés* (műszaki-fizikai jellegű tervezés) kettőssége uralta.¹⁹⁶ Ezek közül az úgynevezett „regionális tervezés” – mivel elsősorban „a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítására” terjedt ki a hatálya – a mai fogalmaink szerinti területrendezéssel állítható párhuzamba.¹⁹⁷ A területi tervezést viszont – mivel azt még mindig áthatotta a rajonírozás filozófiája – egyelőre még

¹⁹³ Körülbelül: „Ti beletörödtök a puha diktatúrába, mi cserébe biztosítjuk nektek a szocialista táboron belüli viszonylagos jólétet a szocialista tábor legvidámabb barakkjában.”

¹⁹⁴ A legjobb példa erre a hazai falvak villamosításának a sikere: az utolsó községet, a Szabolcs-Szatmár megyei Aporligetet 1963. augusztus 20-án kapcsolták rá az országos áramhálózatra.

¹⁹⁵ FARAGÓ 2006: 95. Régióközpont alatt a fővároson és az öt kiemelt nagyvároson – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged – kívül Székesfehérvárt, Nagykanizsát és Szolnokot értette a kormányrendelet.

¹⁹⁶ HAJDÚ 1989: 86–96; illetve HAJDÚ 2001; KÖSZEGFALVI 2008.

¹⁹⁷ Vö. 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 5. § b) pont a területrendezés fogalmáról.

nem célszerű a ma ismert területfejlesztés fogalmával azonosítani. A területfejlesztési szemlélet térnyerése azonban, ha lassan is, de folyamatosan teret nyert. Az a tény, hogy az átmeneti korszak legfontosabb dokumentumának tekinthető – az 1958-as kormányhatározat helyébe kerülő – 1022/1963. (IX. 21.) Kormányhatározat egyértelműen leszögezi, hogy „a tervezési terület csak az adott tervezési feladat megoldására szolgál, az igazgatási határokat nem módosítja”,¹⁹⁸ mindenképpen a rajonírozás totalizáló szemléletének gyengülése felé mutat.

És itt érkezünk el az államszocialista korszak területpolitikájának legfontosabb mérföldkövéhez, az 1971-es esztendőhöz, amikor több meghatározó jelentőségű területpolitikai dokumentum is napvilágot látott: ezek közül számunkra az 1006/1971. (III. 16.) Korm. sz. határozat a területfejlesztés irányelveiről, illetve az 1007/1971. (III. 16.) Korm. sz. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési koncepcióról bír a legnagyobb jelentőséggel. A két dokumentumot az új gazdasági mechanizmus csúcspontján fogalmazták meg, ennek alapján tehát egyáltalán nem meglepő a hatvanas évekhez viszonyított hangsúlyeltolódás. A területfejlesztés irányelveiről szóló 1971-es kormányhatározatnak már a címe is árulkodó, hiszen a korábbi, a rajonírozáshoz asszociálható (népgazdasági) területi tervezés kifejezést a területfejlesztés kifejezéssel váltotta fel. A címen túl azonban a kormányhatározat tulajdonképpen a területfejlesztés ma is érvényes, komplex megközelítése mellett köteleződik el. A területfejlesztést egyrészt „a társadalom- és gazdaságpolitika szerves részének” – tehát nem csupán a gazdasági tervezés eszközének – tekinti, „a népgazdaság és az egyes területek erőforrásainak hatékony hasznosítása”, „a területek foglalkoztatottsági és termelékenységi színvonala” mellett külön figyelmet szentelve olyan tényezőknek is, mint például „a települések ellátottsági színvonala”. Amikor pedig „az egyes területek gazdasági fejlettségi szintjének közelítéséről” ír, tulajdonképpen el is jut a regionális politika / területfejlesztés általunk ismertetett definíciójáig.

A hazánk térszerkezetét mind a mai napig meghatározó *Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról szóló 1971-es kormányhatározat* (a továbbiakban: 1971-es OTK) egyike a korszak leginkább vitatott jogi dokumentumainak. A szocialista korszak örökségétől mindenáron szabadulni akaró megközelítések elsősorban azokra a korábban már említett negatív tendenciákra (például a kistelepülések hetvenes-nyolcvanas években tapasztalható ellehetetlenülésére) hívják fel a figyelmet, amelyekért nyilvánvaló módon nem (csak) az 1971-es OTK volt a felelős. A másik oldal inkább az 1971-es OTK alapjaiban véve jó szándékú megközelítésére összpontosít, és a kedvezőtlen történeti kontextust teszi felelőssé annak kudarcáért. Úgy véljük, az igazság valahol félúton található. Tagadhatatlan, hogy az 1971-es OTK leggyakrabban emlegetett eleme, településeink 5 hierarchikusan strukturált osztályba sorolása (1. országos központ; 2. Kiemelt felsőfokú, felsőfokú és részleges felsőfokú központok; 3. Középfokú központok; 4. Alsófokú központok; 5. Egyéb települések) a TERINT által 1950-ben kijelölt rossz hagyományba illeszkedik. Ne felejtjük el azt sem azonban, hogy ennek az osztályokba sorolásnak a „filozófiai alapjait” az 1971-es OTK-val egy napon elfogadott 1006/1971. (III. 16.) Korm. sz. határozat jelölte ki, vagyis a hierarchikusan megtervezett osztályokba sorolás célja nem az „egyéb települések” ellehetetlenítése, sokkal inkább fejlettségi szintjük közelítése, a felzárkóztatás lett volna. Az 1971-es OTK ráadásul számos olyan, már az 1960-as évek tervdokumentumaiban megjelenő célt is megfogalmazott, amelynek megvalósítása egy valóban kiegyensúlyozott térszerkezethez vezethetett volna el.¹⁹⁹ Idetartozik:

¹⁹⁸ JÓSZAI 2007: 17.

¹⁹⁹ PERCZEL 1989.

- Budapest túlcentralizáltságának fokozatos megszüntetése az országos fő közlekedési hálózati csomópontokon kifejlesztett ellenpólus városok segítségével. Az ellenpólusrendszer kiterjesztése a főváros mellett a regionális központok ellenpólusainak szintjére is;
- az északi, főleg nehézipari bányászati, iparilag fejlett országrészek ipari monopolhelyzetének megszüntetése;
- a kisebb-nagyobb regionális vonzaskörzettel rendelkező vagy vonzaskörzetközponttá tehető települések vonzaskörzetének kijelölése, illetve a nem csupán a vonzaskörzetközpontokra összpontosító, de a többi településre is kisugárzó fejlesztéspolitika;
- a nagyközségek kisvárosokká fejlesztése a városi ellátási és szociális, kulturális infrastruktúrahányos területeken;
- az aprófalvas területek fejlesztésére irányuló komplex erőfeszítések, beleértve a tanya-világot is.

Az 1971-es OTK azonban – mondhatni – rossz csillagzat alatt született. 1972. november 26-án az akkori Szovjetunió vezetője, Brezsnyev²⁰⁰ a nemzetközi diplomácia íratlan szabályait felrúgva bejelentés nélkül jelent meg a tököli szovjet repülőtérén, és ultimátumszerűen követelte az új gazdasági mechanizmus leállítását. A prágai tavasz 1968-as elfojtására jól emlékező Kádár megrettent, de ezzel együtt is hosszú idő telt még el a reformok teljes leállításáig: ez végül 1975-re, a reformer Fock Jenő miniszterelnök leváltásával, illetve a „magyar pangás” jelképévé váló, igencsak középszerű képességekkel rendelkező Lázár György²⁰¹ kormányfővé emelésével valósult meg. A szigorúan centralizált irányítási logikák mellett azonban – különösen a reformszemlélet 1970-es évek végétől tapasztalható újbóli erősödésétől kezdve – egyre inkább a magyar állam romló pénzügyi helyzete jelentette a területfejlesztési célok megvalósulásának szűk keresztmetszetét. A legkritikusabb helyzetbe a gyenge érdekvédelemző képességgel rendelkező kisebb települések kerültek. Az akkori magyar közigazgatás-tudomány egyik legtündöklőbb tehetősége, az 1990-ben fájdalomosan fiatalon, mindössze 43 évesen elhunyt Vági Gábor egy meg nem nevezett megye példáján már 1975-ben kimutatta, a tanácsai fejlesztési források között az állami hozzájárulás 1971 és 1975 között a községek szintjén nem haladta meg az egy főre vetített nulla (!!!) forintot.²⁰² Az egyre nyugtalanítóbb területi folyamatokkal szembesülő kormányzat erejéből pedig egyre inkább csak a látszatintézkedésekre futotta. Az 1971-es OTK-t már 1978-ban felülvizsgálták, de ezt követően lényegében minden változatlan mederben folyt tovább. Utoljára az Országgyűlés 12/1980-85. sz. határozata tett kísérletet arra, hogy – például a települések osztályokba sorolásának eltörlésével – alapvető módosításokat hajtson végre az 1971-es OTK-n, de a kedvezőtlen irányt vett területi folyamatok visszafordítására a kései Kádár-rendszer általános válsága felé közeledve ekkor már nem volt reális esély.

²⁰⁰ Leonyid Iljics Brezsnyev (1906–1982) szovjet politikus, 1964 és 1982 között a Szovjetunió Kommunista Pártjának (SZKP) főtitkára.

²⁰¹ Lázár György (1924–2014) magyar politikus, 1975 és 1987 között a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának elnöke.

²⁰² VÁGI 1975.

12. A hazai területfejlesztés aktuális kihívásai: a területi egyenlőtlenségek alakulása a rendszerváltást követően

A most következőkben Magyarország jelenkori területi egyenlőtlenségeit, illetve ezek átrendeződésének főbb tendenciáit vesszük szemügyre a rendszerváltást követő időszakban. Vizsgálódásunk során a területi fejlődést alapjaiban meghatározó történelmi meghatározottságokból, a *longue durée* mélystruktúráiból indulunk ki, majd pedig azt tekintjük át, hogy ezeket a meghatározottságokat mennyiben írják felül a rendszerváltást követő spontán területi folyamatok. A területfejlesztés spontán területi folyamatokat ellensúlyozni akaró beavatkozásait viszont már csak a következő, 13. fejezetben fogjuk értékelni.

12.1. Területi egyenlőtlenségeink történeti meghatározottsága

Az Európai Unió Területi-statisztikai Egységek Nomenklatúrája *három NUTS 1 régiót* határol le Magyarország területén: a dunántúli megyéket magában foglaló *Dunántúl* régiót, a Dunától keletre eső megyéket magában foglaló *Észak és Kelet* régiót, végül pedig a Budapestből és Pest megyéből álló *Közép-Magyarország* régiót. Anélkül, hogy kitérnénk az EU kohéziós politikájában egyébként különösebb jelentőséggel nem bíró NUTS 1 szintre, jegyezzük meg, hogy a fenti NUTS 1 régiókból kiindulva jól rámutathatunk Magyarország területi egyenlőtlenségeinek történeti meghatározottságára. Egy olyan meghatározottságról van azonban szó, amelynek mélyebb megértéséhez el kell hagynunk a magyarországi léptékeket. A főként történeti demográfiai kutatásaival világhírnévre szert tett magyar származású brit tudós, *John Hajnal* 1965-ben publikálta alapvető jelentőségű, *Az európai házassági mintázatok perspektívája* (*European Marriage Patterns in Perspective*) című tanulmányát.²⁰³ Hajnal kutatásai során – több évszázad házassági anyakönyveit elemezve – arra a következtetésre jutott, hogy az ipari forradalom előtti Európa két eltérő házassági mintázat alapján osztható ketté. A nyugati területeket a kései házassági átlagéletkor (ahol a férfiak jellemzően 26 év felett, a nők pedig 23 év felett kötnek házasságot), illetve ezzel szoros összefüggésben a viszonylag alacsonyabb termékenységi arányszámok jellemzik, kiegészítve azzal a megfigyeléssel, hogy az itt élő felnőttek egy jelentős, akár a 10–20%-ot is elérő hányada sosem házasodott meg. A keleti területeken viszont az alacsonyabb (a férfiak esetében a 26 év alatti, a nők esetében a 21 év alatti) házassági átlagéletkor, a magasabb termékenységi arányszámok, valamint az jellemző, hogy az itt élő felnőttek közül az erre fizikailag alkalmatlanokon kívül lényegében mindenki megházasodott élete folyamán. A két eltérő házassági mintázattal jellemezhető területet – amelyeket Hajnal későbbi kutatásai során a „háztartás-keletkezési rendszer” két alapvető típusává fejlesztett tovább – a Szentpétervár és Trieszt között húzódó úgynevezett „*Hajnal-vonal*” választja el. Hajnal és különösen követői szerint a Hajnal-vonal jelentősége nehezen értékelhető alul. A nyugati házassági minta lehetővé tette, hogy a fiatal férfiak házasságkötésüket megelőzően – a házasságra sosem lépők esetében pedig ehelyett – vándorútra indulhassanak, különféle mesteremberek és/vagy gazdálkodók szolgálatába szegődve elsajátíthassák és hazavihessék az adott korra jellemző innovációkat. Ezek segítségével aztán saját egzisztenciát voltak képesek teremteni, megteremtve a kapitalizmus

²⁰³ HAJNAL 1965.

számára elengedhetetlen független vállalkozói réteg alapjait. A keleten élő férfiak viszont korai házasságkötésük miatt képtelenek voltak kiszabadulni családjuk patriarchális kötöttségéből, ami lényegében befagyasztotta a térségre jellemző társadalmi viszonyokat és a kora újkorba érkezve akár évszázadokig is késleltethette a polgári átalakulás kibontakozását.

Fontos megjegyezni, hogy az 1965-ös tanulmány alapján megrajzolható Hajnal-vonal a történeti Magyarország határaitól nyugatra húzódott, eszerint tehát hazánk egésze a keleti típusú házassági mintázatot követte volna. A későbbi – az 1965-ös tanulmánynál jóval kiterjedtebb forrásbázissal dolgozó – kutatások azonban rámutattak, ennél jóval bonyolultabb a helyzet. Faragó Tamás a Hajnal-vonalat például már valamivel keletebbre tolja, s így azt egy Magyarországot (is) keresztülszelő vonalként kell elképzelnünk. Egészen pontosan a Balatontól a Zemplén hegységig tartó vonaltól délkeletre helyezkednek el hazánk azon területei, amelyet a valódi keleti házasságkötési modell jellemez.²⁰⁴

Létezik azonban területi egyenlőtlenségeink történeti meghatározottságának egy ennél jóval egyszerűbb interpretációja is, amely abból indul ki, hogy a Dunának mint nehezen leküzdhető természetes határnak alapvető jelentősége van történelmünk alakulásában. A Római Birodalom Pannónia provinciájának keleti határát már az ókorban is a Duna vonala jelölte ki. Az 1241–1242-es tatárjárás pusztítása – bár a mongolok 1241–1242 telén átkeltek a befagyott Dunán – szintén a keleti területekre összpontosult, köszönhetően talán annak is, hogy a már abban az időben is fejlettebb Dunántúl kövára sikerrel dacoltak az ellenséggel. A Török Hódoltság területe ugyan szintén átlépte a Duna vonalát, de súlypontja mindvégig az Alföldön maradt, és a török uralom 150 éve is egyértelműen itt okozta a legnagyobb pusztítást. Ennek megfelelően messzemenően egyetérthetünk Benkő Péter kutatási eredményeivel,²⁰⁵ amelyek a Dunától nyugatra eső fejlettebb területek (*Pannónia*) és az attól keletre eső kevésbé fejlett területek (egy Adyától kölcsönzött elnevezéssel: *Hunnia*) kettősségéből kiindulva próbálják vázolni Magyarország térszerkezetének történeti meghatározottságát. A modell Benkőt követve tovább árnyalható Pannónián belül a „nyugatos” háztartás-keletkezési mintákat mutató Északnyugat-Dunántúl („Felső-Pannónia”) és a „keleties” háztartás-keletkezési mintákat követő Dél- és Kelet-Dunántúl („Alsó-Pannónia”) megkülönböztetésével, valamint azzal, hogy a szintén „nyugatias” háztartás-keletkezési mintákat követő *Észak-Magyarországot* elválaszthatjuk a Hunnia magjának számító – Faragó vizsgálataira alapján is a leginkább „keleties” háztartás-keletkezési mintákat követő – alföldi területektől. S ha végezetül a kiegyezést követően rendkívüli mértékű fejlődést produkáló Budapesti agglomeráció (NUTS 1 kompatibilis leegyszerűsítéssel: a Budapestből + Pest megyéből álló Közép-Magyarország) különválasztásával egészítjük ki modellünket, akkor *a jelenlegi három NUTS 1 régióink határai nagyjából-egészében valóban reprodukálják Magyarország eltérő fejlettséggel jellemezhető történeti nagyrégióit*. Vagyis egy igen fejlett (vagy talán vízfejszerűen túlfejlett) Közép-Magyarországot, egy földrajzilag és történetileg is Nyugathoz közelítő Dunántúlt (Pannóniát) és az attól jóval nagyobb távolságban lévő Észak és Alföld régiót (Hunniát).

12.2. Magyarország térszerkezete a rendszerváltás időszakában

Az államszocialista időszak alatti területi politikák sajátos módon próbálták megváltoztatni a Magyarország területi fejlődését alapjaiban meghatározó történelmi mélystruktúrákat.

²⁰⁴ FARAGÓ 2001.

²⁰⁵ BENKŐ 2003.

A hazánkra korábban kevésbé jellemző nehézipar preferálása felértékelte a hazánkon ÉK–DNy-i irányban végighúzódó úgynevezett *középhegységi tengely* szerepét, amely mellé stratégiai jelentőségű ásványkincsei (feketeszen, urán) miatt a dél-dunántúli szigethegység, a Mecsek bányászati és ipari központjai (Pécs, Komló) is felzárkóztak. A másik fontos jelenség a Nyugathoz földrajzi és fejlettségi értelemben egyaránt közelebb álló Pannónia fejlődésének, főként a (nehézipari beruházásoknak a tudatos visszafogása volt. Nehézipari fejlesztésekről itt legfeljebb a középhegységi tengely bányavidékeihez kapcsolódóan beszélhettünk, az osztrák határhoz közeli területeken – így a rendszerváltás előtt „textilnégyesögdént” is emlegetett Győr, Sopron, Szombathely és Pápa városaiban – pedig már egyértelműen az államszocialista korszak előtti hagyományokra is visszanyúló könnyű- és élelmiszeripar dominanciája érvényesült. A Szovjetunióhoz közelebb eső Hunnia felzárkóztatása viszont stratégiai prioritássá vált, bár igazság szerint a középhegységi tengelytől távolabb eső alföldi területeken ezek a törekvések csupán felemás sikert tudtak elérni: az Alföld mezőgazdasági tradícióira építő iparágai közé ékelődve csupán szigetszerűen jöttek létre korszerűnek mondható innovációs centrumok.²⁰⁶

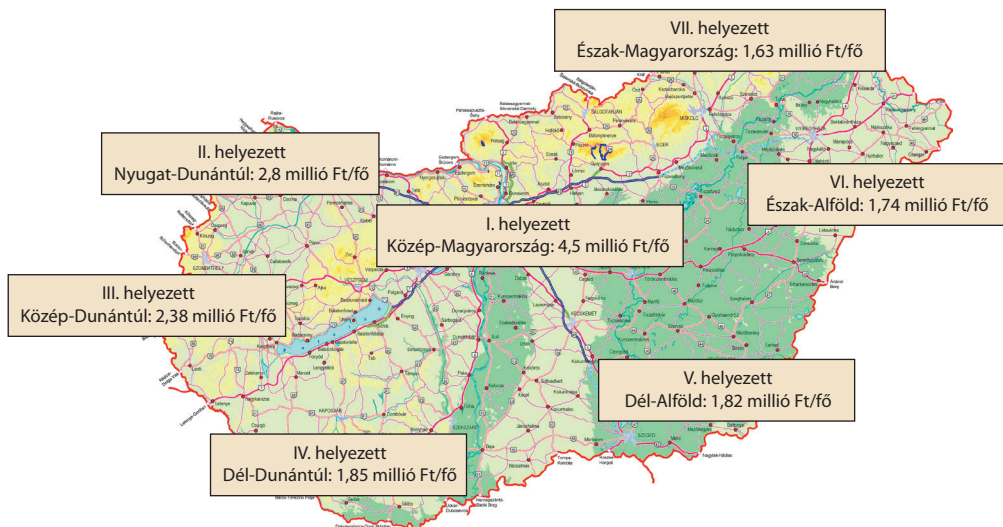
A rendszerváltás hazai térszerkezetre gyakorolt hatását kétféleképp lehet megközelíteni. Egyik oldalról kiemelhetjük a szocialista korszak területpolitikájának kudarcát, illetve a korábban általa preferált területek *válságrégiókká* válását. A bányászati-nehézipari profilú középhegységi tengely területén különösen nagymértékű volt a visszaesés: komplett iparágak szűntek meg vagy váltak jelentéktelenné, emberek tömegei veszítették el egyik napról a másikra a munkahelyüket. A posztiszocialista átmenet az Északi-középhegység területén található hagyományos nehézipari központokat (Miskolc, Ózd, Salgótarján) és ingázó övezeteiket érintette a legerzékenyebben. A Dunántúl, különösen Felső-Pannónia idesorolható területei kedvezőbb fekvésűeknek, a Nyugathoz való közelségüknek köszönhetően kisebb megrázkódtatásokkal estek túl a rendszerváltással együtt járó válságos perióduson: a legjobb példa talán Tatabánya és ingázó övezete, amely a Budapest–Bécs-folyosóhoz (M1-es autópálya, 1-es vasúti fővonal) tartozását tudta igen nagy hatásokkal kamatoztatni. A másik oldalon a *rendszerváltás nyertesei* találhatók: itt a fővárost is magába foglaló budapesti agglomerációt és az államszocialista korszakban meglehetősen elhanyagolt Felső-Pannóniát (benne elsősorban Győr-Moson-Sopron és Vas megyét) kell megemlíteni. A területi fejlettség regionális szintű átrendeződésére tehát nagyon gyorsan, helyenként drasztikus módon került sor, de történeti távlatokba helyezve a posztiszocialista átmenet történései kapcsán inkább a történeti mélystruktúrák visszarendeződéséről beszélhettünk. Az így kialakuló régi-új regionális tagozódási rendben a hagyományosan fejlettek ismét a fejlettebbek, a hagyományosan fejletlenek pedig ismét a fejletlenebbek között találták magukat.

Mindezek alapján Magyarország regionális szintű fejlettségi különbségeit a rendszerváltást követő át- vagy visszarendeződés lezárultát követően – amelyet némileg önkényesen a 2010-es évben határoztam meg – a 6. ábra sajátos „*fejlettségi spiráljának*” segítségével szemléltethetjük. A spirál közepén a legfejlettebb (akkor még NUTS 2 szintű) régióink, a Budapestet és Pest megyét magában foglaló *Közép-Magyarország* régió helyezkedett el. Az egyik legegyszerűbb, de még így is sokatmondó fejlettségi mutatószám, a GDP/fő értéke Közép-Magyarország régió területén elérte a 4,5 millió forint GDP/fő értéket, amivel – mint látni fogjuk – továbbra is Magyarország vízfejként viselkedő, túlfejlett pólusának volt tekinthető. Kifelé haladva a spirál közepéből következtek a Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), valamint

²⁰⁶ Előbbiekre az Alföld malomipara, vagy például a szovjet felvevőpiacra építő szabolcsi almát és más mezőgazdasági terményeket feldolgozó nyíregyházi konzervgyár, utóbbiakra Leninváros–Tiszaújváros petrokkémiai ipara vagy Debrecen és Tiszavasvári gyógyszergyártása lehet jó példa.

a Közép-Dunántúl (Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye) hagyományosan Nyugat felé orientálódó, és a rendszerváltást követően sikeresen felzárkózó NUTS 2 régiói. A két régió közül 2010-re a kedvezőbb fekvésű Nyugat-Dunántúl bizonyult fejlettebbnek (2,8 millió GDP Ft/fő), majd pedig Közép-Dunántúl következett 2,38 millió forint GDP/fős értékével. Őket követte 1,85 millió forint GDP/fős értékével a lényegében Alsó-Pannóniával (Baranya, Somogy és Tolna megye) azonosítható Dél-Dunántúl. Bár ez a terület elvileg még Pannónia részének tekinthető, a GDP/fő értékek alapján már Hunnia legfejletlenebb területéhez, Észak-Magyarországhoz jóval közelebb esett, mint a Közép-Dunántúlhoz. A Hajnal-vonal segítségével szemléltetett történeti meghatározottság világosan megmutatkozik: Magyarországot fejlettségi szempontból a Közép-Magyarország és Felső-Pannónia között húzódó határ igen markáns módon osztja ketté.

Áttérve a földrajzi értelemben vett Hunniára, az itt található NUTS 2 régiók közötti 2010-es fejlettségi különbségek nem voltak túlságosan jelentősek. Csökkenő sorrendben, a Bács-Kiskun, Békés és Csongrád-Csanád megyét magában foglaló Dél-Alföld (1,82 millió forint GDP/fő), a Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét magában foglaló Észak-Alföld (1,74 millió forint GDP/fő) és a Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megyét magában foglaló Észak-Magyarország (1,63 millió forint GDP/fő) közötti eltérések meglepően kicsik. Legfeljebb a történeti meghatározottsága alapján valamivel kedvezőbb örökséggel rendelkező Észak-Magyarország utolsó helyezése lehet furcsa, de annak fényében, hogy a középhegységi tengely rendszerváltás kori összeomlása ezeken a területen járt a legsúlyosabb következményekkel, tulajdonképpen ezen sem kell elcsodálkoznunk. 2010-re tehát Magyarország történeti nagyrégióinak fejlettségi különbségei (leszámítva az Észak-Magyarországot érintő anomáliát) nagyjából-egészében helyreálltak, és a 2010-es kormányváltás utáni magyar fejlesztéspolitikának már ezekkel a régi-új kihívásokkal kellett szembenéznie.



6. ábra: A „fejlettségi spirál” 2010-ben

Forrás: a KSH alapján a szerző szerkesztése

12.3. A hazai térszerkezet átalakulásának újabb tendenciái a 2010-es években

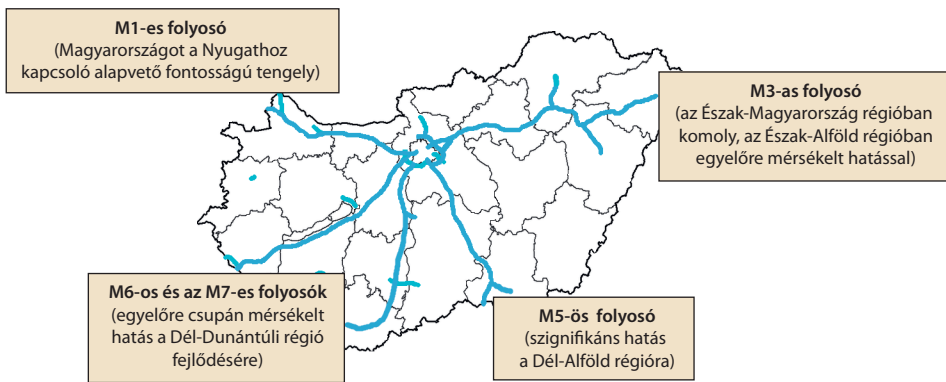
A 2010-es évek változásainak értelmezéséhez induljunk ki Nemes Nagy József és Tagai Gergely megfigyeléséből, amely szerint „a hazai fejlettségi tagoltság a megyei szinten érzékelhető sajátosságokon túl egyaránt tartalmaz szintek közötti megosztottságot (főváros-vidék), határozott regionális dimenziót (nyugat–kelet), a régiókon belül kisebb-nagyobb fragmentációt és sajátos gazdaságföldrajzi térelemeket (pólusok és tengelyek)”.²⁰⁷ A longue durée történeti mélystruktúráiban szereplő nyugat–kelet megosztottság, illetve a dualista korszak óta jelen lévő főváros-vidék megosztottság hazai térszerkezetre gyakorolt hatását az eddigiek során már kellő mélységben vizsgáltuk. A most következőkben a régiókon belüli fragmentáció és az egyéb sajátos gazdaságföldrajzi térelemek szerepével gazdagítanánk modellünk magyarázóerejét.

Elsőként a régiókon belüli (megyei, kistérségi-járási szintű) fragmentáció szerepét emelnénk ki. Eddig megismert régióink ugyanis korántsem tekinthetők homogén fejlettségűeknek, ezeken belül megyei (mezoregionális) és kistérségi-járási (mikroregionális) léptékkal mérve egyaránt találhatunk fejlettebb és kevésbé fejlett területi egységeket. A különbségek okai rendkívül összetettek: egyaránt megtalálhatók közöttük természetföldrajzi és társadalmi-történeti tényezők. Egy végletesen leegyszerűsített – de ezzel együtt is sokatmondó – megközelítés szerint Magyarország településföldrajzi képét két egymástól markánsan eltérő modell, az úgynevezett alföld-modell és a hegyvidék-modell segítségével írhatjuk le. Az alföld-modell segítségével jellemezhető, a Török Hódoltság pusztasodási folyamatait mai napig ki nem heverő területekre az egykori mezővárosokból kinőtt viszonylag sűrű közép- és kisvárosi hálózat, illetve a központi funkciókkal nem rendelkező kis- és aprófalvak ritka előfordulása jellemzi. Szélsőséges példaként lehet megemlíteni a Hajdú-Bihar megyében található Hajdúböszörményi járást, amelynek területén mindössze két település, a járásszékhely Hajdúböszörmény (2021: 30 355 fő) valamint a szintén városi jogállású és városi funkciókat legalább részben szintén betöltő Hajdúdorog (2021: 8865 fő) osztozik. A hegyvidék-modell segítségével jellemezhető, a domborzati sajátosságok miatt nagyobb területű városok kifejlődésére kevésbé alkalmas területeket viszont a városhiány, illetve a központi szerepkört betölteni képtelen kis- és aprófalvak dominanciája jellemzi. Az ezt szemléltető szélsőséges példa talán a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található Gönci járás lehet, amelynek területén 30 település, többnyire kis- és aprófalvak osztoznak, és a járásszékhely Göncöt is csupán jogállás szerint, s nem pedig funkcionális értelemben tekinthetjük városnak 1986 fős (2021) lakosságszáma és hiányos intézményi struktúrája alapján. A hegyvidék-modellhez közelítő területeken (főleg Észak-Magyarország és a Dunántúli-dombság egyes járásaiban) így gyakran kialakulhatnak olyan városhiányos térségek, amelyek még Felső-Pannónia területein (például Zala megyében) is létrehozhatnak belső fejlettségi perifériákat. Beluszky Pál és Győri Róbert 2006-os vizsgálata alapján az akkori 289 városi jogállású magyarországi település közül 122 csak részben, 79 pedig egyáltalán nem töltött be városi funkciót, így mindösszesen 88 teljes mértékben városi funkciót betöltő települést számoltak össze hazánk területén.²⁰⁸ Ha pedig mindehhez hozzáadjuk a közelebbi múlt – főként az államszocialista időszak – térbeli-társadalmi folyamatainak következményeit (például a rendszerváltást követő válságos perióduson túllendülni nem képes egykori kisebb léptékű központokat és vonzáskörzeteiket), akkor el is jutunk az egyes régiókon belül jelenleg megfigyelhető fragmentációhoz, területi egyenlőtlenségekhez.

²⁰⁷ NEMES NAGY – TAGAI 2009, 156.

²⁰⁸ BELUSZKY–GYŐRI 2006: 68.

Végül emlékezzünk meg azokról a *sajátos gazdaságföldrajzi térelemekről (pólusokról és tengelyekről)* is, amelyek folyamatosan mozgásban tartják az ország térszerkezetét, fontos szerepet játszva a területi egyenlőtlenségek mintázatainak állandó átrendeződésében. Az efféle pólusok és tengelyek kialakulása/megerősödése lehet spontán területi folyamatok eredménye, máskor a regionális politika tudatos döntéseiben kell keresnünk a legfontosabb kiváltó okokat. Akárhogy is van, a 2.3. fejezetben már részletesen bemutatott Williamson-hipotézis rámutat arra, hogy egy periferikus régió fejlődése igen sokszor egy-egy pólus – illetve a pólusokat a centrumhoz kapcsoló tengely – mentén indul meg, és ideális esetben a régió egészének felzárkózásával folytatódik. A következőkben mi sem tekinthetünk el bizonyos tengelyek (például a rendszerváltást követő időszakban épült autópályák), valamint a tengelyek mentén kialakuló növekedési pólusok szerepétől hazánk térszerkezetének 2010-es években tapasztalható, a 7. ábrán látható átrendeződésében.



7. ábra: A növekedési pólusok és tengelyek szerepe a térszerkezet átrendeződésében (autópályáink példája)
Forrás: a wikipedia.hu alapján a szerző szerkesztése

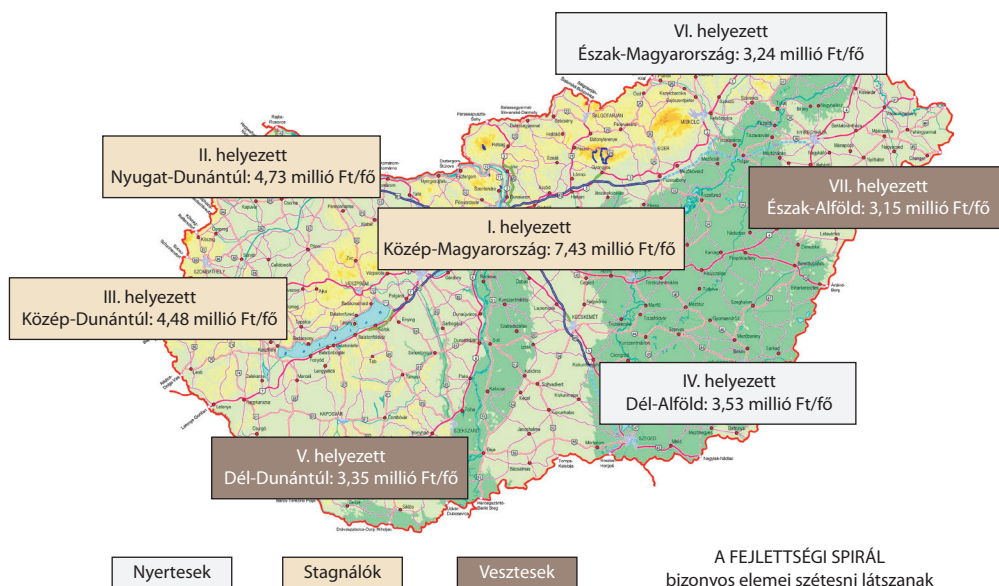
A kezdetben a francia háttérű Alföld Koncessziós Rt. segítségével az 1990-es években Kecskeméti kiépített M5-ös autópályát a Kormány 2004-ben kapcsolta be az állami, úgynevezett matricás fizetési rendszerbe, 2005–2006-ra pedig egészen Szegedig, illetve az országhatárig (Röszkéig) épült ki az autópálya, megkezdve az egész régió gazdasági fejlődésének dinamizálását. A Mercedes-Benz Manufacturing Hungary szimbolikus jelentőségének tekinthető autógyára 2012-ben kezdte meg működését Kecskeméten. A történeti mélystruktúrák alapján kedvezőbb meghatározottságú, de a rendszerváltás utáni átmenet válságát jóval inkább megszenvedő Észak-Magyarország területén a fejlődést dinamizáló tengely szerepét az M3 folyosó játszotta. Ez a rendszerváltást követően folyamatosan halad kelet felé. Az M3-as autópálya 1998-ban érte el Füzesabonyt (illetve közelítette meg Heves megye székhelyét, Egert), 2002-ben a polgári csomópontot, ahonnan az M30-as gyorsforgalmi út biztosít összeköttetést Miskolc felé (2021-től pedig már egészen Kassáig), az M35-ös gyorsforgalmi út pedig Debrecen irányába. 2007-ben az autópálya ugyan elérte Nyíregyházát, 2014-ben pedig Vásárosnaményt, de a fővárostól legtávolabb lévő észak-alföldi területek gazdaságába egyelőre még kevésbé volt képes életet lehelni, összefüggésben azzal, hogy az autópálya még mindig nem érte el végcélját, a könyv írása idején egyébként is geopolitikai bizonytalanságokkal terhelt ukrán határt. A rendszerváltás utáni autópálya-fejlesztések leginkább problematikus elemének a Duna jobb partján futó, 2006-ban Dunaújvárosig, 2010-ben pedig Bólyig kiépített M6-os

folyosó tekinthető, amely – dacára annak, hogy az M60-as gyorsforgalmi út 30 km-es bolyi leágazásán keresztül ma már egészen Pécsig juthatunk el – egyfajta zsákutcának tekinthető mindaddig, amíg nem sikerül elérni Ivándárdát (M6), illetve Barcsot (M60), ahol az M6-os folyosó a horvát autópálya-hálózatra kapcsolódhatna. Érdekes módon eddig Magyarország legrégebbi autópályájának, az eredetileg Budapestet a Balatonnal összekötő M7-esnek a horvát határig történő meghosszabbítása sem volt képes dinamizálni az érintett területek (elsősorban Zala megye) fejlődését. Az eredetileg csak Balatonaligáig (gyorsforgalmi útként Zamárdiig) kiépített autópálya meghosszabbítása a 2000-es évek elején indult meg, és a Letenyét a Murán átívelő Zrínyi Miklós híddal összekötő szakasz átadásával 2008-ban érte el a magyar–horvát határt. A Letenyét a magyar–szlovén határral összekötő leágazását, a 2005-ben átadott M70-es (2008-tól a szlovén gyorsforgalmi hálózatra is rákapcsolódó) gyorsforgalmi utat csak 2019-re építették át leállósávossal autópályává. Az M70-es út autópályává fejlesztésének a fő célja az volt, hogy rajta keresztül az átmenő forgalom ki tudja kerülni az akkor még a schengeni övezetnek részét nem képező Horvátország területét. Horvátország schengeni övezethez történő 2023. január 1-jei csatlakozása – valamint az M70-es gyorsforgalmi út nemrégiben befejeződött autópályává fejlesztése – viszont alapvető változást hozhat, az M7-es folyosó már a közeljövőben az ország térszerkezetét átalakító következő fontos tengellyé nőheti ki magát.

A következőkben kísérletet teszek Magyarország jelenleg érvényes térszerkezetének bemutatására, különös figyelemmel kísérve a területi egyenlőtlenségek 2010-es években végbement változásait. Mivel a járási-kistérségi szintű fragmentáció feltárására területi okokból nem vállalkozhatunk, kizárólag megyei szintig lemenve vázolnám az egyes NUTS 2 régiókon²⁰⁹ belüli fragmentáció természetét. A korábban már tárgyalt 2010-es GDP/fő adatokat a 2019-es GDP/fő adatokkal fogom összehasonlítani, tekintetbe véve azt, hogy a 2020-ban Magyarországot is elérő Covid-19-pandémia gazdasági hatásai olyan mértékű rövidebb távú területi kilengéseket generáltak, amely bizonytalanná teheti az erre (vagy a 2021-es) évre vonatkozó eredményeket. Célravezetőbbnek tartottam tehát az utolsó, 2019-es „békeév” adataival való összehasonlítást.

Kezdjük a NUTS 2 szinten tapasztalható különbségekkel. A 8. ábrán jól látható, hogy a 2010-es állapotokhoz képest igazán jelentős változások nem mentek végbe. Közép-Magyarország 7,43 millió forint GDP/fős értékeivel továbbra is messze kimagaslik, Felső-Pannónia két NUTS 2 régiója (Nyugat-Dunántúl és Közép-Dunántúl) 4,73 és 4,48 millió Ft/fős GDP-értékeivel továbbra is tisztes távolságot követi őt a 2. és 3. helyen. Nem történt lényeges változás a tekintetben sem, hogy a többi, az előzőektől elmaradó hazai NUTS 2 régió GDP/fő értékei továbbra is nagyon hasonlóak. Egyfajta belső átrendeződés azonban mégis tapasztalható közöttük: ha hajszalnyival is, de Dél-Alföld a Dél-Dunántúl elé, Észak-Magyarország pedig az Észak-Alföld elé került a 2010 és 2019 közötti időszakban, ami arra azért mindenképpen elegendő, hogy szétrombolja a rendszerváltás utáni térszerkezetet 2010-ben didaktikus célokból még jól szemléltető „fejlettségi spirált”. Az okok minden bizonnyal abban keresendők, hogy az ország térszerkezetét folyamatosan mozgásban tartó tengelyek a jelzett időszakban egyelőre inkább csak a Dél-Alföld és Észak-Magyarország fejlődését voltak képesek dinamizálni.

²⁰⁹ Tekintve, hogy a Budapestet és Pest megyét magában foglaló Közép-Magyarország NUTS 2 régió (mint később látni fogjuk) csak 2018. január 1-jétől vált ketté Budapest és Pest megye NUTS 2 régióira, a 2010-es adatokkal való könnyebb összehasonlíthatóság végett továbbra is együtt kezelem a két megyét, a jelenleg már csupán NUTS 1 régióként létező Közép-Magyarországot.



8. ábra: A hazai NUTS 2 régiók fejlettségi különbségei 2019-ben a GDP/fő értékei alapján
Forrás: a KSH alapján a szerző szerkesztése

Áttérve a hazai NUTS 2 régiók egymáshoz viszonyított fejlődésére a 2010 és 2019 közötti időszakban, a területi különbségek csökkenéséről egyelőre legfeljebb fenntartásokkal beszélhetünk. A 13. táblázat alapján ugyan annyit elmondhatunk, hogy a legfejlettebb NUTS 2 régióink (Közép-Magyarország, Nyugat-Dunántúl) százalékos fejlődési üteme elmarad az öt következőkétől, de ez inkább az eleve magasabb kezdőértékek miatt alakult így. Az ennél jóval fontosabb abszolút értelemben vett fejlődési ütem tekintetében még mindig Közép-Magyarország fejlődött a legtöbbet (+2,93 millió forint GDP/fő), de viszonylag jól teljesített a két felső-pannóniai NUTS 2 régióink is. Nyugtalanító viszont, hogy Dél-Dunántúl és Hunnia tekintetében abszolút értelemben sem tapasztalható a fejlettségi centrumhoz, azaz Közép-Magyarországhoz és/vagy Felső-Pannóniához való felzárkózás. A Dél-Alföld és Észak-Magyarország gazdasági fejlődését dinamizáló tengelyek, növekedési pólusok legfeljebb arra voltak elegendőek, hogy megközelítsék a Nyugat-Dunántúl értékeit, a leginkább periferikus sajátosságokat mutató Dél-Dunántúl és Észak-Alföld pedig még hozzájuk képest is meglehetősen gyenge eredményeket tudott felmutatni. Ez különösen fájó annak fényében, hogy a világgazdaságban tapasztalható 2010 és 2019 közötti konjunkturális időszakban, illetve az európai kohéziós politika Magyarországra érkező forrásai révén ennél sokkal nagyobb sikereket is elérhettünk volna. A hazai regionális politikának tehát a jelenlegi válságos időszak (Covid-19-, majd a nyomában járó inflációs és háborús válság) elmúltát követően bőven lesz mit bepótolnia.

Búcsúzóul tekintsük át a GDP/fő 2010 és 2019 közötti alakulásának megyei értékeit, amelyek a hazai NUTS 2 régiók eltérő fejlődési trendjeinek magyarázatához is további segítséget adhatnak. A 14. táblázatban elsősorban a regionális átlagtól való eltérő fejlődési pályákra fókuszáltam, külön kiemelve a regionális átlagnál abszolút értelemben (zöld szín) és százalékos értelemben (piros szín) jobban teljesítő megyéket. Közép-Magyarország esetében továbbra is Budapest húzó

szerepét kell kiemelni, Pest megye a régiós átlag kiemelkedő eredményei ellenére is inkább a periferikus térségekre jellemző fejlődési értékeket tud felmutatni. Igaz ugyan, hogy Budapest nyugati kapuja és Pest megye már alföldi sajátosságokat felmutató területei hagyományosan más (előbbiek figyelemre méltóan jó, utóbbiak viszont roppant kedvezőtlen, alföldi jellegű) fejlődési pályát futnak be, de ezeknek a mikroregionális különbségeknek a részletezésére megyei léptékű vizsgálatunk során már nem vállalkozhatunk.

13. táblázat: A hazai NUTS 2 régiók fejlődése 2010–2019 között (GDP/fő, millió Ft)

	2010	2019	Abszolút változás	Százalékos változás (%)
Közép-Magyarország	4,50	7,43	2,93	65,1
Nyugat-Dunántúl	2,80	4,73	1,93	68,9
Közép-Dunántúl	2,38	4,48	2,10	88,2
Dél-Dunántúl	1,85	3,35	1,50	81,1
Dél-Alföld	1,82	3,53	1,71	94,0
Észak-Alföld	1,74	3,15	1,41	81,0
Észak-Magyarország	1,63	3,24	1,61	98,8

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

A Nyugat-Dunántúl a fejlettség tekintetében sohasem volt homogén területnek tekinthető. Az M1-es folyósóra csatlakozó, ráadásul Bécs és Pozsony közelségéből is erőt meríteni képes Győr-Moson-Sopron megye Magyarországnak a budapesti agglomeráció mellett talán legkedvezőbb adottságú területe, így ma is a legkedvezőbb GDP/fő értékeket képes felmutatni a főváros után. Fejlődési üteme az elmúlt évtizedben azonban csökkenni látszik, abszolút értelemben Budapesten kívül már Fejér megye, százalékosan pedig több más, alacsonyabb szintről induló megye is megelőzi. Ellenben a hegyvidék-modell településföldrajzi deficitjével induló, a kis- és aprófalvak dominanciájával jellemezhető Vas megye – élen a dinamikusan fejlődő megyeszékhellyel, Szombathellyel – épp ellenkező utat jár be: a 2010-es években már országos összehasonlításban sem volt miért szégyenkeznie, és mind abszolút, mind százalékos értelemben a régiós átlag fölé tudott kerülni. Persze ha Vas megye régiós átlag feletti teljesítményét emeljük ki, annak leginkább a fejlettségi szempontból már Dél-Dunántúlra emlékeztető Zala megye gyenge eredménye a fő oka. Zala több szempontból is a Nyugat-Dunántúl perifériájának tekinthető: településföldrajzi képe a hegyvidék-modell tipikus példája, Vas megyével ellentétben azonban a térséget dinamizáló nagyvárosi központok is számos problémával terheltek. Zalaegerszeg kedvezőtlen közlekedésföldrajzi helyzete miatt sosem tudott meghatározó szerephez jutni (a szlovén vasút 2001-es átadása előtt még vasúti fővonallal sem rendelkezett), Nagykanizsa pedig túlzottan is kedvezőtlen szerkezetű, a rendszerváltás idején komoly válságba jutó ipart örökölt az államszocialista időszakból.

A 2010 és 2019 között a Nyugat-Dunántúlnál is kedvezőbb fejlődési mutatókkal jellemezhető Közép-Dunántúl sikerének titka Fejér megye, amely abszolút értelemben Budapest után egész Magyarország legkedvezőbb fejlődési pályáját futotta be, és százalékosan is csupán a nála jóval alacsonyabb szintről induló Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megye előzte meg. A közép-hegységi tengely részét képező, és ezért a szocialista átmenet nehézségeit részben máig hordozó Komárom-Esztergom és Veszprém megye esetében viszont csak helyenként (így az M1 folyósó területén) találkozhatunk pozitív példákkal – Komárom-Esztergom megye régiós átlagot abszolút

értelemben némileg meghaladó eredménye minden bizonnyal ennek a kedvező közlekedéshálózati fekvésnek köszönhető.

A 2010 és 2019 közötti időszakban már Hunnia legfejlettebb régiója, a Dél-Alföld mögé szoruló Dél-Dunántúl fejlődését a Zala megye kapcsán már megismert tényezők hátráltatják: a régió településhálózati képe általában véve kedvezőtlen (városhiányos területek, kis- és aprófalvas vidékek), amihez Baranya megye középhegységi tengelyhez csatlakozó területén az államszocialista rendszer bányászatának és iparának kedvezőtlen öröksége is hozzájárul. A régiós átlagot egyedül meghaladó Tolna megye sikerét is nagymértékben befolyásolja egy egyedi hatás, az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. által előállított jelentős GDP értéke.

Áttérve Hunniára, a 2010-es években a Dél-Dunántúl elé kerülő Dél-Alföld fejlődését egyértelműen Bács-Kiskun megye sikertörténete határozta meg. Az M5-ös folyosóból profitáló megye korszakunkban nemcsak hogy megelőzte a korábban a régió legfejlettebb területének számító Csongrád (2020. június 4-étől: Csongrád-Csanád) megyét, de ezzel a teljesítményével százalékos értelemben az ország legkedvezőbb fejlődési értékét felmutató megyéjévé vált, és abszolút értelemben is csupán Budapest, valamint Fejér, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megye volt képes megelőzni. Dél-Alföld másik végletét Békés megye jelenti, amely az Alföld leginkább periferikus fekvésű területeként nem csupán a GDP/fő (Nógrád után) második leggyengébb, 2019-ben 2,863 millió forint értékét mutatja Magyarország megyéi közül, de a fejlődés abszolút értékeinek tekintetében is hasonlóan rosszul szerepelt. Érdekesképp viszont megemlíthető, hogy százalékosan a megye a mostanihoz képest is extrém alacsony 2010-es kezdőértékei miatt kilenc megyét is maga mögé volt képes utasítani.

Észak-Alföld 2010 és 2019 között tapasztalható kedvezőtlen fejlettségi értékei, illetve fejlődési üteme mögött megyei szinten sem találhatók szignifikáns eltérések. Legfeljebb két dolog érdemel említést. Elsőként az, hogy még a többnyire a legfejletlenebbek közé sorolt Szabolcs-Szatmár-Bereg megye értékei sem szignifikánsan alacsonyabbak a másik két idetartozó megyéhez képest, százalékos értelemben vett fejlődési üteme viszont az extrém alacsony 2010-es kezdőérték miatt túlszárnyalja azokat. Másodszor pedig azt emeljük ki, hogy második legnagyobb népességű városunk, a 200 ezer fős lakosságszámú Debrecen a 2010-es években láthatóan nem volt képes meghatározó jelentőségű növekedési pólussá válni: a fejlődés ütemének abszolút változásait tekintve ebben az időszakban még Jász-Nagykun-Szolnok megye is megelőzte a Debrecen székhelyű Hajdú-Bihart.

A végére maradt Észak-Magyarország, amely történeti meghatározottsága alapján – mint a Hajnal-vonaltól nyugatra eső terület – akár kedvezőbb helyzetben is lehetne, de a dualista korszakban hangsúlyossá váló nehézipari profil az államszocialista korszakban egyre kellemtlenebb örökséggé vált, hogy azután a rendszerváltást követő válság teljes erővel sújtson le a régióra. Az ezredforduló után viszont – párhuzamosan az M3-as folyosó növekedési tengelyének kelet felé haladásával – először Heves megye területén mutatkoztak meg a fejlődés jelei, majd pedig a 2010-es évektől Borsod-Abaúj-Zemplén megye bizonyos részein is megkezdődött a felzárkózás: utóbbi 2010-es alacsony fejlettségi értékének köszönhetően 2010 és 2019 között már a fejlődés második legmagasabb százalékos értékeit mutatja Magyarországon Bács-Kiskun megye után. Ennek köszönhetően korszakunkban az összességében még mindig igen kedvezőtlen fejlettségi mutatókkal jellemezhető Észak-Magyarország legalább Észak-Alföldet képes volt megelőzni a GDP/fő értékek tekintetében. Hogy ennél feljebb egyelőre nem képes kerülni, annak a régió – és egyben az ország – leggyengébb eredményeivel jellemezhető Nógrád megye a fő oka. Az M3-as folyosó által nem érintett, s eleve is számos hendikeppel küszködő megye (hegyvidék-modellre jellemző településszerkezet, kedvezőtlen társadalmi összetétel, a középhegységi

tengely szétesését megszenvedő bányászati és ipari központok) mind a GDP/fő 2019-es értékei, mind pedig a növekedési ütem abszolút mutatója tekintetében az utolsó helyet foglalja el. Legfeljebb a százalékos mutató tekintetében tudott hat megyét megelőzni, köszönhetően a GDP/fő az extrémnél is alacsonyabb – még az akkor második legkedvezőtlenebb mutatókkal rendelkező Szabolcs-Szatmár-Bereg megyétől is 18%-kal elmaradó – 2010-es értékének.

14. táblázat: A hazai megyék fejlődése 2010–2019 között (GDP/fő, ezer Ft)

	2010	2019	Abszolút változás	Százalékos változás (%)
Budapest	6 002	10 048	4 046	67,4
Pest	2 402	3 874	1 472	61,3
Közép-Magyarország	4 502	7 432	2 930	65,1
Győr-Moson-Sopron	3 331	5 525	2 194	65,9
Vas	2 377	4 379	2 002	84,2
Zala	2 369	3 654	1 285	54,2
Nyugat-Dunántúl	2 805	4 726	1 921	68,5
Fejér	2 405	4 823	2 418	100,5
Komárom-Esztergom	2 768	4 879	2 111	76,3
Veszprém	2 005	3 696	1 691	84,3
Közép-Dunántúl	2 378	4 476	2 098	88,2
Baranya	1 829	3 303	1 474	80,6
Somogy	1 747	3 158	1 411	80,8
Tolna	2 030	3 697	1 667	82,1
Dél-Dunántúl	1 851	3 351	1 500	81,0
Bács-Kiskun	1 829	3 938	2 109	115,3
Békés	1 584	2 863	1 279	80,7
Csongrád	2 025	3 584	1 559	77,0
Dél-Alföld	1 824	3 534	1 710	93,8
Hajdú-Bihar	2 052	3 466	1 414	68,9
Jász-Nagykun-Szolnok	1 679	3 129	1 450	86,4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 485	2 857	1 372	92,4
Észak-Alföld	1 742	3 148	1 406	80,7
Borsod-Abaúj-Zemplén	1 645	3 336	1 691	102,8
Heves	1 885	3 745	1 860	98,7
Nógrád	1 218	2 154	936	76,8
Észak-Magyarország	1 635	3 244	1 609	98,4
Ország összesen	2 743	4 863	2 120	77,3

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

VÁKÁT

13. A hazai területfejlesztés jogszabályi háttere, fontosabb stratégiai dokumentumai és intézményrendszere

A területi egyenlőtlenségek alakulását taglaló iménti fejezetet követően itt az idő, hogy bemutassuk a területfejlesztés jelenét a rendszerváltás utáni Magyarországon. Elsőként egy általános jellegű áttekintést kívánok adni, különös figyelmet fordítva a jogszabályi háttérre, a stratégiai tervezés irányait megszabó alapvető dokumentumokra, valamint a működtetést meghatározó intézményrendszerre. Az ezt követő utolsó, 14. fejezetben pedig a területfejlesztés területfelosztási és területszervezési vetületét tekintjük át, amelynek során főként a rendszerváltást követő területpolitikák konkurens szintjeihez (régió vs. megye; kistérség vs. járás) kapcsolódó fejlesztési dilemmákon keresztül érzékeltetjük a területfejlesztés előtt álló kihívásokat.

13.1. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

A rendszerváltást követő néhány év nem volt kedvező a hazai területfejlesztési rendszer intézményesülése szempontjából. A központi szint persze tisztában volt az átmenettel együtt járó válságos időszak térszerkezeti konzekvenciáival, így például a válságrégiók kialakulásával és a fejlettségi különbségek ezzel együtt járó felerősödésével. A problémákat mégsem volt képes hatathós módon kezelni. A területi problémák enyhítéséhez elengedhetetlenül szükséges finansziális forrásoknak egyelőre ő maga is szűkében volt, ráadásul a rendszerváltást megelőző időszak felemás eredményei miatt magának a területfejlesztési rendszernek a szükségességéről sem volt teljesen meggyőződve. Az alsóbb szintű szereplők esetében a helyzet talán még kedvezőtlenebb volt. A kisebb települések jól emlékeztek a rendszerváltást megelőző évekre, amikor is az állítólagos területfejlesztés hatásai leginkább a települések osztályokba sorolásán, és az „egyéb” kategóriába sorolt települések intézményeinek elsorvasztásán keresztül mutatkoztak meg. A központi szerepkörrel rendelkező városok pedig joggal gondolták úgy, az 1980-as évek területpolitikája egész egyszerűen magukra hagyta őket. Jellemző módon ebben az időszakban városaink önkéntes jelleggel maguk hoztak létre úgynevezett város környéki alapokat, ellensúlyozandó azokat a város környéki szinten is jelentkező egyenlőtlenségeket, amelyek kezelésére a központi szint nemigen mutatott semmiféle szándékot.²¹⁰ Mivel azonban ez a szerény mértékű újraelosztás nemigen volt képes tényleges eredményeket elérni, a rendszerváltás idején – mintegy ráadásként – a települések egymás iránt érzett bizalmatlansága vált uralkodóvá. Amit a törvényalkotó végül tetézett is azzal, hogy az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) a helyi kormányzás súlypontjává a településszintet tette. A területi szint egyetlen letéteményesének, a megyei önkormányzatoknak pedig csupán szubszidiárius (kiegészítő) szerepet szánt: a megye mindössze azokat a feladatokat láthatta el, amelyeket a települési önkormányzatok valamilyen okból kifolyólag nem tudtak vagy nem akartak felvállalni. A rendkívül széttagolt (több mint 3100 önkormányzatból álló) településszint a fent említett bizalmatlanság miatt nemcsak a komplex fejlesztéspolitikai célok közös megfogalmazásában és megvalósításában, de többnyire még az egyedi beruházásokat megcélzó együttműködésekben sem volt képes részt venni.

²¹⁰ PFEIL 1990: 55.

A területfejlesztési rendszer megteremtésére irányuló erőfeszítések az 1990-es évek közepétől gyorsultak fel. Az 1994-es választásokon 2/3-os többséget szerző baloldali-liberális koalíció számára az államszocialista korszak területfejlesztési örökségének felvállalása már nem jelentett ideológiai természetű gátat, a területi szereplők pedig egyre inkább érezték, egymás iránti bizalmatlanságukat le kell vetkőzni, hiszen csakis közös cselekvéssel lehet megoldani a külön-külön nemigen kezelhető problémákat. Végül pedig az 1990-es évek közepén egyre inkább érezhetővé vált Magyarországon is az európai integráció előszele: az EU már az 1993. júniusi koppenhágai csúcstalálkozóján meghatározta a kelet-európai országok csatlakozásának feltételeit, 1994. április 1-jén pedig Magyarország hivatalosan jelezte csatlakozási szándékát. Ez megindította a csatlakozás előtti jogharmonizációs folyamatot, ezen belül pedig különös hangsúly került a kohéziós politikára vonatkozó alapelvek figyelembevételére is. 1993–1994-től az EU – a PHARE előcsatlakozási programon keresztül – közvetlen módon is hozzájárult a területi alapú szemlélet intézményesítéséhez: a PHARE program keretén belül ekkor a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) ugyanis pályázatot írt ki hazai kistérségi együttműködések számára, megteremtve az alulról szerveződő (bottom up) területfejlesztési társulások alapjait Magyarországon. A rendszerváltás utáni területfejlesztés jogszabályi háttérének megteremtése a fent említett hatások eredményeként kezdődött meg. Ennek első jeleként az Ötv. 1994-es módosítása a „területfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolása céljából” megyei területfejlesztési tanácsok felállítását irányozta elő. Feladataiknak és szervezetüknek részletezését azonban a törvényalkotó az akkor már kidolgozás alatt álló területfejlesztési törvényre bízta.

Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (a továbbiakban: Tft.) a hazai területpolitika alapvető jelentőségű jogszabálya. A későbbiekben több alkalommal is módosított Tft. a mai napig meghatározza területfejlesztésünk keretrendszerét. A most következőkben a Tft. néhány olyan sajátosságára hívnám fel a figyelmet, amelyek nagy segítséget adhatnak a területfejlesztés aktuális helyzetének és kihívásainak feltérképezése során is. Kezdjük azzal, hogy a Tft. definiálja a *területfejlesztés* fogalmát, az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelésében, értékelésében, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározásában foglalva össze a lényegét. Céljai között egyaránt nevesítésre került az ország valamennyi térségének fejlesztése, de a fejlett és az elmaradottabb térségek közötti különbségek kiegyenlítése (a felzárkóztatás) is. Mindennek a gyakorlatban

- rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, valamint fejlesztési koncepciók, programok és tervek meghatározása, összehangolása és megvalósítása útján;
- illetve fentieknek egyéb ágazati döntésekben is szerepet kapó érvényesítése útján kell megtörténnie.

Elhatárolta az államszocializmus idején nem teljesen tisztázott területfejlesztés és területrendezés fogalmait is. A területfejlesztéshez szorosan kapcsolódó – bizonyos megközelítések szerint annak részét képező – *területrendezés* a Tft. szerint elsősorban a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítását jelenti.²¹¹

²¹¹ A következőkben – hacsak a tárgyalás logikája nem követeli meg éppen a két fogalom elkülönítését – szoros kapcsolódásuk miatt általában nem fogom elkülöníteni a területrendezést a településfejlesztéstől. Így például a „településfejlesztés intézményrendszeréről” (s nem pedig a „településfejlesztés és a településrendezés intézményrendszeréről”) fogok írni.

Mivel a területfejlesztés definíciójában az ország egésze és annak térségei egyaránt szerepelnek, a Tft. figyelmet fordít a *hazai területfejlesztés szubnacionális (az országos szint alatti) szintjeire* is. A hazai területfelosztásban és területszervezésben ezeréves múltra visszatekintő *megyék* mellett a Tft. által megteremtett jogszabályi környezetben a megyei szint felett álló *regionális szint* (a különféle „régiók”) és a megyei szint alatti úgynevezett *alsó középszint* (1996-ban: kistérségi szint) is fontos szerephez jut, de az idekapcsolható területi egységeket/problémákat részletesebben a 14. fejezet fogja tárgyalni. Itt egyelőre csak annyit emelnék ki, hogy a Tft. nevesíti a területi különbségek kiegyenlítése szempontjából kulcsfontosságú elmaradott térség fogalmát, illetve az érvényes területfejlesztési célok figyelembevételével felhatalmazást ad statisztikai jellemzők alapján meghatározott *kedvezményezett térségek* azon körének kijelölésére, amelyek önkormányzatai, illetőleg a kedvezményezett térségek közigazgatási területén tervezett egyes programok és fejlesztések pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel támogathatók. Ezeket a kedvezményezett térségeket az alsó középszintű területi egységek (1996-ban a kistérségek, 2014-től a járások) határaihoz igazodva állapították meg.

A területpolitika rendszerét működtető *területfejlesztési intézményrendszer* alapvető vonásait szintén a Tft. jelöli ki. Magán az intézményrendszeren belül a törvényalkotó elkülöníti a központi állami szervek településfejlesztési feladat- és hatáskörét a területfejlesztést ellátó területi szervektől és azok feladataitól. A Tft.-ben szereplő *központi állami szervek* feladat- és hatásköre döntő többségben persze nem a területfejlesztéshez kapcsolódik, de sok más mellett ilyen típusú feladat- és hatáskörökkel is rendelkeznek.

- Az *Országgyűlés* elfogadja a legmagasabb szintű tervezési dokumentumokat (az Országos Területfejlesztési Koncepciót, az országos és kiemelt térségi fejlesztési terveket), de a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveinek, a kedvezményezett térségek besorolására vonatkozó feltételrendszernek a meghatározását, valamint az Országgyűlés általában véve vett feladat- és hatásköréből levezethető bizonyos speciális feladatokat (például döntés a területfejlesztést szolgáló pénzeszközökről az éves költségvetési törvény elfogadása során) is meg kell említeni.
- A *Kormány* idekapcsolódó legfontosabb feladatát a regionális politika érvényesítésében jelöli meg a törvényalkotó. Ennek kapcsán leginkább azt kell kiemelni, hogy amit korábban az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozóként soroltam fel, azt általában a Kormány készíti elő és terjeszti az Országgyűlés elé, tehát a *hazai területfejlesztés általában véve vett irányának kialakításában a Kormány jut döntő szerephez*.
- Külön említést érdemel a korporatív és delegációs elven működött, ma már nem létező *Országos Területfejlesztési Tanács*. Ez a területfejlesztés intézményrendszerének legfontosabb döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező és koordinációs szerveként funkcionált.
- Végül a *területfejlesztésért felelős miniszter* (illetve az egyes későbbi kormányzati struktúrák függvényében: miniszterek) feladat- és hatáskörébe tartozik a területfejlesztéshez kapcsolódó központi tevékenységek működtetése, illetve operatív irányítása (az országos szintű tervezési dokumentumok kidolgozása; részvétel a területi szintű tervezési dokumentumok kidolgozásában; különféle koncepciók és javaslatok készítése, tervezési, koordinációs, szervező és információs feladatok érvényesítése stb.).

A *területfejlesztés területi szerveinek* bemutatására, illetve feladataik részletezésére inkább a következő, 14. fejezetben fogunk kitérni. Itt most csak annyit jegyezzünk meg, hogy az idesorolható intézmények többféle szempontból is csoportosíthatók. A *dekoncentrált szervek* a központi

irányítás meghosszabbított karjaiként közelíthetők meg, helyüket/szerepüket ennek megfelelően kell értékelni. A Tft. az idetartozó területi államigazgatási szervek között nevesíti a miniszter feladatkörébe tartozó egyes területrendezési feladatokat ellátó területi főépítészeket. A *területfejlesztés decentralizált szervei* a dekoncentrált szervekkel szemben már nem elhanyagolható autonómiával rendelkeznek, amelynek mértékét a mindenkor jogszabályok, valamint a rendelkezésükre bocsátott területfejlesztési célú decentralizált pénzügyi támogatások nagysága jelöli ki. Elsőként közülük az Ötv. 1994-es módosítása óta közvetlen választások útján legitimált *megyei önkormányzatokat* kell megemlíteni, már csak azért is, mert az akkori és jelenlegi szabályozás szerint – a sajátos helyzetben lévő, a területfejlesztés terén lényegében a megyékhez hasonló feladat- és hatáskörökkel bíró Budapest főváros mellett – egyedül ők képviselik a hazai önkormányzatiság területi szintjét. A decentralizált intézményrendszer fontos szereplői voltak még a ma már nem létező, korporatív és delegációs elven működő *térségi szintű területfejlesztési tanácsok*, amelyeket a Tft. (és annak későbbi módosításai) nyomán az önkormányzattal rendelkező megyei szinten (megyei területfejlesztési tanácsok) és az önkormányzatisággal nem rendelkező egyéb területi szinteken (különféle regionális és térségi fejlesztési tanácsok, kistérségi fejlesztési tanácsok) egyaránt létrehozta. A területfejlesztés decentralizált szervei között kell megemlíteni a különféle alulról (bottom up) szerveződő *területfejlesztési céllal létrejött önkormányzati társulási formákat* is, amelyeket a törvényalkotó a későbbiekben – 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről; 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól – nem elhanyagolható autonómiával ruházott fel.

Végül, a területfejlesztés intézményrendszere elválaszthatatlan azoktól a *területfejlesztést segítő pénzügyi eszközöktől*, amelyek az eddig tárgyalt intézmények közvetítésével jutnak el az erre érdemes térségeig, térségi szereplőig. Bonyolult sokféleségük és korszakonként változó jelentőségük miatt itt most nincs szükség a részletezésükre, elegendő, ha a *központi szint által elosztott pénzügyi eszközök*, illetve a területfejlesztés decentralizált szerveinek a rendelkezésére bocsátott *decentralizált pénzügyi eszközök* kettősségére hívjuk fel a figyelmet. A szóban forgó pénzügyi eszközök forrása tekintetében az EU-hoz való 2004-es csatlakozást követően a *területfejlesztést segítő hazai források* (így az országos fejlesztési programok forrásai) helyett egyre inkább az *uniós kohéziós politika forrásai* lesznek a meghatározóak. Tegyük azonban azt is hozzá, hogy az addicionalitás elve értelmében a kedvezményezett államnak meghatározott „önrésszel” is hozzá kell járulnia az Európai Uniótól érkező támogatásokhoz, a hazai és az EU-s források szembeállítása ilyen értelemben tehát némiképp mesterkéltnak tűnhet.

13.2. Stratégiai tervezés, fontosabb területi tervdokumentumok 2010-ig

A Tft. az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelésében, értékelésében, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok stratégiai meghatározásában kulcsszerepet szán a különféle országos és térségi szintű fejlesztési koncepcióknak, programoknak és terveknek, azaz a *területi tervdokumentumoknak*. A tervezési hierarchia csúcán az *Országos Területfejlesztési Koncepció* (a továbbiakban: OTK) áll, amelynek felülvizsgálata és megújítása a Tft. szerint hatévente történik, végrehajtásáról a Kormány az Országgyűlésnek két évente számol be. A Tft. iránymutatásai alapján az OTK-t már 1996-ban, a Nemzeti Környezetvédelmi Programmal elő kellett volna terjeszteni. A rendszerváltást követő első Országos Területfejlesztési Koncepciót (a továbbiakban: OTK I.) tartalmazó 35/1998. (III. 20.)

OGY határozat végül csak 1998-ban került elfogadásra. A fontosságához mérve meglepően rövid – alig több mint 35 ezer leütés terjedelmű – OTK I. kapcsán a szakirodalom egy része annak kidolgozatlanságára, belső ellentmondásaira is felhívta a figyelmet.²¹² Való igaz: az OTK I. lapjain összemosódnak a területfejlesztési politika hosszú távú (10-15 éves) céljai és irányelvei, illetve az akkor még el nem készült középtávú területfejlesztési programba való fejlesztési célok, és szűkre szabott terjedelme miatt nemigen lépett tovább az általános területfejlesztési célok, illetve a területfejlesztés szempontjából fontosabb ágazati prioritások megjelenítésén. Igazságtalan lenne azonban az efféle gyermekbetegségeket kiemelni: az OTK I. jelentősége inkább abban áll, hogy jó érzékkel mutat rá a hazai térszerkezet számos általunk korábban is tárgyalt feszültségére/egyenlőtlenségeire, illetve konkrét hosszú és középtávú javaslatokat tesz ezek kezelésének érdekében, óriási lökést adva a területfejlesztés szakirodalmi és szakpolitikai diskurzusának egyaránt. Hiányosságai – a középtávú célok szűkszavú megfogalmazása, a területfejlesztés intézményi és finansziális eszközrendszerének fejlesztésével kapcsolatos feladatok nem kielégítő mélységű taglalása – oka pedig inkább a hazai területfejlesztés akkor még fiatal, viszonylag kiforratlan struktúrájában keresendő. E tekintetben a már küszöbön lévő EU-s csatlakozás, illetve az ezzel együtt járó kohéziós támogatások fognak döntő jelentőségű előrelépést hozni.

A területi tervezés rendszerének szisztematikus kialakítására a fentieknek megfelelően csak az EU-hoz való 2004-es csatlakozásunkat követően, 2005 végén került sor. Az ekkor elfogadott két alapvető jelentőségű országos tervezési dokumentum, az *Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció* [a továbbiakban: OFK, 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat] és a *második Országos Területfejlesztési Koncepció* [a továbbiakban: OTK II., 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat] tett arra kísérletet, hogy meghatározza Magyarország 2020-ig tartó fejlesztéspolitikájának általános (OFK) és kifejezetten területi jellegű (OTK II.) célkitűzéseit, elveit és prioritásrendszerét, megteremtve a területi szempontok konzekvens érvényesítésének lehetőségét mind az ágazati szakpolitikák, mind az országos és területi programok kidolgozásában. A két dokumentum szerint az (általános) fejlesztéspolitika és a területfejlesztés szorosan összetartozik, céljaikat tehát mindenképpen összhangba kell hozni. Némi kritikaként felróható, hogy ennek a két szorosan összetartozó aspektusnak a némileg erőszakoltnak tűnő kettéválasztása (OFK vs. OTK II.) aligha segítette elő a koherens tervezési folyamatot. Gondoljunk arra, hogy bizonyos általános jellegű fejlesztési célok (például a tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtése Magyarországon a K+F-területen és az innovációban élenjáró ágazatok révén) az ezeken a területeken amúgy is élenjáró centrumrégiók fejlesztését szokták maguk után vonni. Az általános és a területi szempontú koncepció különválasztása ilyen esetekben pedig jócskán megnehezítheti az ország egésze, valamint az elmaradottabb régiók érdekei között fennálló finom inkonzisztenciák felismerését és kezelését.

Ettől eltekintve az OFK és az OTK II. egyértelműen magasabb szintre emelte az OTK I. lapjain megalapozott stratégiai szemléletet. Ennek fő oka a dokumentumokban megfogalmazott céloknak és beavatkozási irányoknak az EU területi kohéziós politikájához való igazodása. Tehát a területfejlesztési politika OTK II. lapjain felsorolt 7 alapelvében az uniós kohéziós politika általunk már tárgyalt klasszikus és újabb alapelvei köszöntek vissza:

²¹² Például JÓSZAI 2007: 55–58.

1. szubszidiaritás és decentralizáció elve;
2. térségi és táji szemlélet elve;
3. rendszerszemlélet, programozás és integrált fejlesztés elve;
4. hatékonyság és koncentráció elve;
5. fenntarthatóság, biztonság elve;
6. nyilvánosság, partnerség elve;
7. átláthatóság, monitoring és értékelés.

Az OFK-ban meghatározott általános jellegű, és ezért itt most nem részletezett stratégiai célok területi vetületeként pedig *öt átfogó területfejlesztési célkitűzést* nevesítettek, úgymint:

1. *A térségi versenyképesség következetes erősítése* az ország egésze szintjén és a régiókon, egyéb térségeken belül egyaránt.

2. Az esélyegyenlőtlenséget sértő és a hatékony működést korlátozó legsúlyosabb *területi elmaradottságok felzárkóztató mérséklése* a területi felzárkózás jegyében.

3. *Fenntartható térségfejlesztés és örökségvédelem*, amelynek eredményeképp régióinknak, térségeinknek fenntartható, biztonságos rendszerekké kell válniuk, amelyek értékeiket, természeti és kulturális örökségüket, erőforrásaikat és belső összetartozásukat nemcsak megőrzik, de azokat tovább erősítik, a társadalom, a gazdaság és a természeti-környezeti-kulturális elemek összhangját helyi-térségi rendszereikben biztosítják.

4. *Területi integrálódás Európába*, amelynek keretei között az országhatárokon átnyúló kapcsolatok építése a Kárpát-medence térségében, Közép-Európában és az egész európai térben.

5. És végül, az európai kohéziós politika és az akkor kormányzati pozícióban lévő szocialista-liberális koalíció szemléletének egyaránt megfelelő *decentralizált fejlesztéspolitika*. Ennek kulcsszereplőivé az aktuális fejlesztéspolitika a NUTS 2 szintű régiókat kívánta tenni.

Ezeket az átfogó területfejlesztési célokat az OTK II. későbbi szakaszaiban részletesebben kifejtett középtávú (2013-ig megvalósítandó) *hét országos területi cél* konkretizálta, amelyek között (1–6. cél) már konkrétan nevesített földrajzi területeket/problémacsoportokat is felsoroltak, úgymint:

1. a versenyképes fővárosi metropolisztérség;
2. a legnagyobb városainkat takaró úgynevezett „fejlesztési pólusok” és a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése;
3. a külső és belső perifériák, elmaradott térségek felzárkóztatása;
4. országos jelentőségű integrált fejlesztési térségek (mint például a Balaton-térség, a Tisza-térség és a Duna mente) és tématerületek;
5. a határ menti területek együttműködésének erősítése;
6. a vidéki (rurális) térségek területileg integrált fejlesztési prioritásai.

Másrészről pedig (7. cél) az egyes ágazati szakpolitikák számára is megfogalmazódtak területi prioritások, elősegítendő azok „tértudatosságának” növekedését. Szakítva az OTK I. szűkszavúságával, az OTK II. végül a *területi célok érvényesítését szolgáló intézmény- és eszközrendszer tervébe vett* – de mint látni fogjuk, a 2010 utáni kormányzati szintű irányváltás miatt legfeljebb részlegesen megvalósuló – *fejlesztési irányai* számára is iránymutatást adott.

Az ilyen mélységben kidolgozott OFK és az OTK II. már nyilvánvalóan alkalmassá vált arra, hogy középtávú fejlesztéspolitikai dokumentumok számára is iránymutatást adjon, a területi

tervezés egységes rendszerébe integrálja utóbbiakat. Mivel Magyarország 2004-től az EU tagjává vált, a középtávú fejlesztéspolitikai dokumentumok közül elsősorban a *nemzeti stratégiai referenciakeretek* (a 2014–2020-as költségvetési periódustól *partnerségi megállapodás* elnevezéssel) szerepét emeljük ki. Mivel Magyarország csatlakozása a 2000–2006-os ciklus kellős közepén történt meg, a 2004–2006-os időszakra szóló *I. Nemzeti Fejlesztési Terv* még mint egy sajátosan „csonka” időszakra szóló nemzeti stratégiai referenciakeret került elfogadásra. A 2007–2013-as időszakra szóló *II. Nemzeti Fejlesztési Terv* (2007 és 2010 között Új Magyarország Fejlesztési Terv, a 2010-es kormányváltást követően Új Széchenyi Terv) viszont már a 2007–2013-as költségvetési időszak egészére nézve szolgált a kohéziós támogatások lehívásának alapjául.

A területfejlesztés stratégiai megalapozásának jogszabályi alapjait a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet teljesítette ki. A kormányrendelet világosan elkülöníti egymástól a területi tervezésnek a Tft. lapjain már szereplő tervdokumentumait, úgymint:

- a) az ország és a térségek hosszú távra (20–25 év) és azon túlra szóló jövőképét, valamint hosszú távra (14 év) szóló horizontális céljait és átfogó célját tartalmazó *területfejlesztési koncepciót*;
- b) a szintén hosszú távra szóló, a területfejlesztési koncepcióhoz a térhasználat szempontjából illeszkedő *területrendezési tervet*;
- c) valamint a középtávra (7 évre) szóló, szintén a területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedő *területfejlesztési programot*. Utóbbi tovább osztható stratégiai programrésze (amelyben a specifikus és területi célok, valamint a prioritások kerülnek meghatározásra); valamint az intézkedéseket részletező operatív programrésze.

Megkülönböztetésre kerülnek továbbá a területi tervezés országos, illetve térségi (kiemelt térségi, regionális, megyei, kistérségi) szintjei is. A kormányrendelet emellett azt is meghatározza, hogy az iménti felsorolásban hátrébb álló térségi szintek különféle tervezési dokumentumai (területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek) nem lehetnek ellentétesek az előrébb álló térségi szintek területfejlesztési koncepciójában és területrendezési tervében foglaltakkal. Végül a kormányrendelet tartalmazza a fent említett tervdokumentumok tartalmi követelményeit, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályozását.

13.3. A hazai területfejlesztés főbb irányai 2010 után

A hazai területfejlesztés 2010 utáni történetét sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszerváltás idején egymásra torlódott problémákat – legyen szó a hosszabb távú történeti meghatározottságokról vagy az államszocializmus elhibázott területpolitikájának következményeiről – az egymást váltó területpolitikai rezsimok nem voltak képesek megnyugtatóan kezelni. Már csak azért sem, mert energiáik egy jelentős részét az 1990-es években inkább az átmenettel együtt járó válságmenedzselés, a 2000-es években pedig az EU hazai hagyományainkkal sok szempontból nem kompatibilis kohéziós politikájának adaptációja kötötte le. A 2014–2020 közötti EU-s programozási időszakot, és a tisztán hazai eszközű fejlesztéseket megalapozó, az 1/2014. (I. 3.) OGY határozat mellékleteként elfogadott *Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció* (a továbbiakban: OFTK) nevű alapidokumentum a közvetlen előzményekre reflektálva ezért joggal jegyezte meg, „a 2005-ös

Országos Területfejlesztési koncepció (OTK) öt 2020-ig szóló átfogó, és hét 2013-ig szóló országos területi céljai időarányosan nem teljesültek”. A korábbi problémák tehát korszakunkban továbbra is megoldásra vártak. Másik oldalról viszont a 2010 utáni időszak tartós²¹³ és szilárd²¹⁴ alapot adott a kormánypártok számára területpolitikai elképzeléseik megvalósítására. Ennek alapján a következőkben két szempontból fogunk rövid betekintést adni a hazai területfejlesztés 2010 utáni történetébe. Elsőként a stratégiai irányokat, utána pedig a területpolitika rendszerét működtető területfejlesztési intézményrendszerét mutatnánk be.

Az OFTK leginkább előremutató jellemzője a korábban az OFK-ban kifejtett általános (fejlesztéspolitikai) szemlélet és a korábban az OTK II-ben kifejtett területi szempontú (területfejlesztési) szemlélet integrálása, ami a kétféle szemlélet egy dokumentumba illesztésén túl a fejlesztéspolitika és a területfejlesztés közötti elvi-logikai relációk a korábbinál hangsúlyosabb figyelembevételét is magában foglalja. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy az OFTK hosszú távú, 2030-ig megvalósítandó fejlesztéspolitikai céljai esetében a három általános jellegű átfogó célt, úgymint:

1. értékteremtő, foglalkoztatást biztosító gazdasági fejlődés;
2. népesedési fordulat, egészséges és megújuló társadalom;
3. természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme;

egy negyedik, *területfejlesztési jellegű átfogó céllal* (*Térségi potenciálokra alapozott, fenntartható térszerkezet*) együtt, azokkal szoros összefüggésben kívánja megvalósítani.

A fejlesztéspolitikai és a területfejlesztési szemlélet közötti logikai relációk még egyértelműbbek a középtávú, 2020-ig megvalósítandó nemzeti prioritások esetében, ugyanis az OFTK célrendszerét vizuálisan megjelenítő ábrán már egy megrajzolt nyíl mutat a négy fejlesztéspolitikai prioritáson, úgymint:

1. patrióta gazdaság kis- és középvállalati bázison, nagyvállalati partnerségben;
2. fordulat a teljes foglalkoztatottság és a tudástársadalom felé;
3. útban az erőforrás- és energiahatékonyság, valamint az energiafüggetlenség felé;
4. népesedési és közösségi fordulat;

keresztül az ötödik, *területfejlesztési prioritás* (*5. Területi integráció, térségi és helyi fejlesztések a helyi gazdaság bázisán*) irányába, jól jelezve a területi szemlélet megkülönböztetett jelentőségét az OFTK középtávú célrendszerén belül.

Ettől eltekintve – mivel már láttuk, hogy az OFTK elsősorban az OFK és az OTK II. „időarányosan nem teljesült” területi és egyéb jellegű céljaiból indult ki – az itt előirányzott *hat hosszú távú, területi specifikus cél*:

²¹³ A Fidesz–KDNP koalíció négy egymást követő választást megnyerve immár negyedik ciklusának kezdetét neki 2022-ben.

²¹⁴ A koalíció 2010 és 2022 között mindössze a 2015 és 2018 közötti időszakban nem rendelkezett alkotmányozó többséggel.

1. az ország makroregionális szerepének erősítése;
2. a többközpontú térszerkezetet biztosító városhálózat;
3. vidéki térségek népességtartó képességének növelése;
4. kiemelkedő táji értékű térségek fejlesztése;
5. területi különbségek csökkentése, térségi felzárkóztatás és gazdaságösztönzés;
6. összekapcsolt terek: az elérhetőség és a mobilitás biztosítása;

és a 2014 és 2020 közötti időszak területfejlesztési prioritásához kapcsolódó négy fejlesztési tématerület:

1. területi integráció, területfejlesztés, városfejlesztés;
2. vidéki térségek, vidéki gazdaság és közösségek;
3. Budapest és térsége fejlesztése;
4. Kárpát-medencei, Duna menti nemzeti és európai területi együttműködés

nem sokban különbözik az OFK és az OTK II. bemutatása során már megismert hosszú és középtávú célrendszerétől. Hangsúlyeltolódások persze vannak, és érdemes is őket kiemelni. A legfontosabb talán a *decentralizált fejlesztéspolitika kialakítására vonatkozó hosszú távú cél eltűnése*. Ez világos indikátora annak a magyar (terület)politikára 2010 után jellemző neoweberi jellegű centralizációs fordulatnak, amelynek gyakorlati konzekvenciáit csak ezt követően, a hazai területfejlesztés intézményrendszerében, illetve a területfelosztás és a területszervezés területén végbement változások fényében fogjuk teljes mélységében megérteni. A másik hangsúlyeltolódás már inkább a korábbi középtávú területi célokhoz/jelenlegi fejlesztési tématerületekhez kapcsolódik. Figyelemre méltó, hogy az OTK II. lapjain a hét országos területi cél között még első helyre rangsorolt „*Budapest metropolisz térség*” fejlesztése kissé hátrébb szorul. Helyét az általában véve vett „területi integrációt”, a „területfejlesztést” és a „városfejlesztést” hangsúlyozó, kiegyensúlyozottabb fejlesztési szemlélet veszi át. Mindez a második helyre rangsorolt vidékfejlesztés jellegű fejlesztési tématerülettel kiegészítve az eddigi Budapest-központú fejlesztési szemlélettel, illetve annak területi konzekvenciáival (a továbbra is vízfejként viselkedő Budapest metropolisz térséggel) való szembenézés világos jeleként is értékelhető. Szó sincs természetesen egyetlen európai léptékű nagyvárosi agglomerációnk fejlődésének blokkolási szándékáról („Budapest és térsége fejlesztése” továbbra is megkülönböztetett középtávú fejlesztési cél), a hangsúlyeltolódás inkább a városok, illetve a vidéki területek korábbiaknál kiegyensúlyozottabb fejlesztése felé nyithat utat. Az OTK II. középtávú területi céljai között szereplő „*fejlesztési pólusok*” kifejezés is eltűnt, de ennek elsődleges oka inkább a fogalom erőteljes kapcsolódása a 2010 után már kevésbé hangsúlyozott regionális szinthez, illetve a regionalizmushoz.²¹⁵ Ehelyett az ország kiegyensúlyozott térszerkezetének garanciáját jelentő nagyvárosaink az OFTK lapjain már mint az elsődlegesen a területi középshinthez – Magyarországon: a megyei jogú városok szintjéhez – kötődő *funkcionális várostérségek* szervező központjai születnek újjá. Az idekapcsolódó, uniós és hazai forrásból megvalósuló nagyszabású fejlesztési program, a 250/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet alapján előirányzott *Modern városok program* négyezermilliárd forintot is meghaladó értékű

²¹⁵ Az OTK II. fejlesztési pólusai egyfajta régióközponti szerepkört töltöttek volna be.

270 fejlesztési projektjéből 2022 elejére 120 már szinte teljesen megvalósult, a fennmaradók kivitelezésének nagy része pedig 2025-ig fejeződhet be.²¹⁶

A kiegyensúlyozott térszerkezet megteremtésének másik alapvető pillére a hátrányos helyzetű vidéki területek felzárkóztatása. Lehatárolásuk alapját a Tft. korábban említett, kedvezményezett térségek kijelölésére vonatkozó felhatalmazása alapján a 290/2014 (XI. 26.) Korm. rendelet jelöli ki, amely *kedvezményezett* (átlagos fejlettség alatti), ezeken belül pedig *fejlesztendő és komplex programmal fejlesztendő járásokat* különít el Magyarország területén.²¹⁷ Az így meghatározott kedvezményezett járások a területfejlesztési támogatások elosztása során előnyben részesülnek. A terület- és településfejlesztés határmezsgyéjén fontos lépések történtek a *hátrányos helyzetű vidéki települések* érdekében is. A Modern városok program „kistestvérének” számító, a 2018/2019-es évtől elérhető, kizárólag hazai költségvetési forrásból megvalósított, előfinanszírozott és önerőt nem igénylő pályázati támogatásokon alapuló²¹⁸ *Magyar Falu Programot* kifejezetten az 5000 lélekszám alatti vidéki települések és az itt élő emberek életminőségének javítása, a szolgáltatások színvonalának emelése, valamint hiánypótló, régóta várt fejlesztések elérhetővé tétele céljából hirdette meg Magyarország Kormánya. Itt említsük még meg az előzetes tervek szerint EU-s, de az Európai Unióval való viták rendeződéséig hazai finanszírozású, az 1057/2021. (II. 19.) Korm. határozat által előirányzott *Gazdaságélénkítő programot* és a „*Felzárkózó Települések*” *hosszú távú programját*, amelynek keretei között a kormányhatározat mellékletében felsorolt leghátrányosabb helyzetű településeink kaphatnak felzárkóztató támogatást.

A hátrányos helyzetű vidéki területek felzárkóztatásával szoros összefüggésben tekintsünk ki a szűkebb értelemben vett vidékfejlesztés felé. A 2012-ben elfogadott *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020* és ennek végrehajtási keretprogramja, a *Darányi Ignác Terv*²¹⁹ nem csupán a megújuló hazai vidékfejlesztés itt most nem részletezendő stratégiai célkitűzéseit és szempontjait, valamint a stratégiai megvalósítás keretprogramját vázolja. A Darányi Ignác Terv területfejlesztéshez leginkább kötődő – azóta sajnos csak helyenként/részlegesen megvalósított – térségi komplex vidékfejlesztési programokat is előirányoz. Idetartozik a Tanyás térségek fejlesztési programja, az Aprófalvas térségek fejlesztési programja, a Tisza-völgy komplex fejlesztési program, a Homokhátság program, az Ormánság fejlesztési program, a Cserehát program, a Tokaj-Hegyalja Világörökségi Térségfejlesztési Program és a Vidékfejlesztési együttműködések a Kárpát-medencei határon túli magyarsággal program. Felsorolásukat főként a meghatározott területekhez köthető vidékfejlesztési problémagócok azonosítása végett tartottam fontosnak. Közülük talán a már 2011-től elinduló, 2022-ben már 1,9 milliárd forint támogatási összegű *tanyás térségek fejlesztési programja* (ma: tanyafejlesztési program) érdemli a legnagyobb figyelmet.

²¹⁶ BORSODI 2022.

²¹⁷ Fejlesztendő/komplex programmal fejlesztendő járás: a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások csoportja, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a (fejlesztendő járás), illetve 10%-a (komplex programmal fejlesztendő járás) él.

²¹⁸ Az 1669/2018 (XII. 10.) Korm. határozat értelmében Magyarország 2019. évi központi költségvetése 75 265 500 000 forintot irányzott elő a Magyar Falu Program támogatásaira.

²¹⁹ *Darányi Ignác Terv* 2012.

Az OFTK elemzését követően vessünk egy rövid pillantást a 2010 utáni területfejlesztés uniós kontextusára is. Az EU-s csatlakozás magyar területfejlesztésre gyakorolt hatását nehéz lenne túlbecsülni. Perger Éva számításai szerint az uniós támogatások a 2010-es évek második felére többszörösére növelték a területfejlesztési célú támogatások összegét. 2001-hez képest pedig – szoros összefüggésben az addicionalitás elvéből származó kötelezettségeinkkel – még a GDP-arányos hazai források is 0,1–0,4 százalékponttal növekedtek.²²⁰ Nem meglepő módon tehát az OFTK-ban meghatározott hosszú és középtávú célok, nemzeti prioritások jórészt a partnerségi megállapodásokhoz (a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó *Széchenyi 2020 Programhoz*, illetve a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó *Széchenyi Terv Plusz Programhoz*) kapcsolódó operatív programok közvetítésével valósulhatnak meg.²²¹ A 2021 és 2027 közötti időszakhoz kapcsolódó támogatások volumenéről a Magyarország Kormánya és az Európai Bizottság között a könyv megírása idején is folyó – a megjelenéséig azonban remélhetőleg pozitív módon lezáruló – viták miatt egyelőre nem nyilatkozunk. Magyarország partnerségi megállapodásának, illetve a helyreállítási és rezilienciaépítési tervének elfogadása előtt így inkább a 2014 és 2020 közötti időszakokkal való kontinuitásokat emelném ki, amelyet az elfogadás előtt álló partnerségi megállapodás és az operatív programok döntő többségének elnevezése egyaránt tanúsít. Az alább részletezett 2014–2020, illetve 2021–2027 közötti operatív programok struktúrája közötti legfontosabb különbség számunkra az, hogy a NUTS 2 névenklatúra szerinti egyetlen fejlettebb régió (2014 és 2020 között Közép-Magyarország, 2021–2027 között már csak Budapest) 2021 és 2027 között immár nem kapott saját, a VEKOP-hoz hasonló operatív programot.

15. táblázat: Operatív programjaink összehasonlítása a 2014–2020, illetve 2021 és 2027 közötti időszakban (2014 és 2020 között a felhívások teljes keretösszegével)

2014–2020	2021–2027
1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP): 2677,3 milliárd forint	1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz (GINOP Plusz)
2. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP): 1283,5 milliárd forint	2. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz)
3. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP): 249,1 milliárd forint	
4. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP): 991,1 milliárd forint	3. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz)
5. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP): 1200,6 milliárd forint	4. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz)
6. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP): 1268,4 milliárd forint	5. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz (IKOP Plusz)
7. Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP): 302,6 milliárd forint	6. Digitális Megújulás Operatív Program Plusz (DIMOP Plusz)

²²⁰ PERGER 2022: 180.

²²¹ Az EU partnerségi megállapodásaihoz kapcsolódó pályázati tevékenység sikereiről az alábbi támogatottprojekt-kereső segítségével kaphatunk tájékoztatást: www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso

2014–2020	2021–2027
8. Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP): 35,7 milliárd forint	
9. Vidékfejlesztési Program (VP): 1350,7 milliárd forint	<i>(KAP Stratégiai Terv a Partnerségi Megállapodástól elkülönülő 2023–2027 közötti KAP-hoz igazodva)</i>
10. Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP): 16,2 milliárd forint	7. Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz (MAHOP Plusz)
	8. Végrehajtás Operatív Program Plusz (VOP Plusz)

Forrás: a Századvég Gazdaságtudató Zrt. 2018 és Magyarország Kormánya [é. n.] alapján, a 2018. novemberi 326,3 EUR/HUF árfolyamon számolva a szerző szerkesztése

13.4. Kitekintés a hazai területfejlesztés 2010 utáni intézményrendszerére

A területpolitika rendszerét működtető területfejlesztési intézményrendszert érintő változások centralizációs irányát teljes mélységben a területfelosztás és területszervezés változásaival párhuzamosan tárhatjuk fel, egyelőre csupán néhány fontosabb változásra hívnám fel a figyelmet. A Tft. 2011-es módosítása (2011. évi CXCVIII. törvény) elsősorban az intézményrendszer korporatív és delegációs elven működő elemeit vette célba, megszüntetve az Országos Területfejlesztési Tanácsot, a regionális fejlesztési tanácsokat, a megyei területfejlesztési tanácsokat, a kistérségi fejlesztési tanácsokat és az 1996-ban úgynevezett fejlesztési régióként (vö. 14.2. fejezet) intézményesített Budapesti agglomeráció fejlesztési tanácsát. Ez utóbbi csupán 2022-ben alakult újra mint a Budapesti Agglomeráció Kiemelt Térség Fejlesztési Tanácsa.²²²

Az addig is főleg döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező és koordinációs szervként funkcionáló Országos Területfejlesztési Tanács helyére a Kormány, valamint a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti konzultáció és tárgyalások érdekegyeztető fóruma, az *Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum* lépett. Sajátosan új intézményként, valamelyest ellensúlyozva a területfejlesztés regionális szintjének megszüntetésével keletkezett űrt, a törvénymódosítás önkéntesen létrehozható (decentralizált területfejlesztési forrásokkal viszont egyáltalán nem rendelkező) *regionális területfejlesztési konzultációs fórumok* létrehozatalát is lehetővé tette a megyehatárokon túlterjedő (beleértve a megye és a megye területén fekvő megyei jogú városokat egyaránt érintő), továbbá bizonyos egyéb kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására.

Fentiek azonban nem jelentik a decentralizáció teljes eltűnését a hazai területfejlesztés rendszeréből. A korábbi korporatív és delegációs elven működő intézmények helyét a térségi szintű területfejlesztési feladatok terén a fővárosi és megyei önkormányzatok törvényességi felügyelete

²²² A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy az 1996-ban még szintén fejlesztési régiók – ezek 2013-as megszüntetése után már csupán a kiemelt térségek – között szereplő Balaton Kiemelt Üdülőkörzet esetében a Balaton Fejlesztési Tanácsot nem érintette a fejlesztési tanácsok 2011-es megszüntetése: a Balaton Fejlesztési Tanács térségi fejlesztési tanácsként mindvégig folytathatta munkáját.

révén jobban kontrollálható – pozitív olvasatban: a decentralizáció hazai hagyományaival sokkal inkább összeegyeztethető – *megyei önkormányzatok vették át.*

Nagy jelentőséggel bírnak a hazai területfejlesztés működése szempontjából kulcsfontosságú *európai uniós támogatások elosztását végző intézményrendszer* tekintetében végbement változások is. A legfontosabb szereplő természetesen továbbra is a *Kormány* (2010–2014 között a miniszterelnökből, a Miniszterelnökséget vezető államtitkárból, a fejlesztéspolitikáért és az államháztartásért felelős miniszterből álló Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság). Ez a partnerségi megállapodás, illetve a kapcsolódó operatív programok, valamint az 50 millió (speciális esetekben: 75 millió) EUR beruházási érték feletti úgynevezett nagyprojektek elfogadására irányuló javaslatok mellett évről évre meghirdeti az operatív programok felhívásainak alapadatait tartalmazó úgynevezett éves fejlesztési kereteket, valamint a 2014–2020-as programozási időszakban előzetes állásfoglalást adott az Irányító Hatóság felé a hárommilliárd forint beruházási érték feletti projektjavaslatok tekintetében is. A centralizációs fordulat leginkább az intézményrendszer további szintjein mutatkozott meg. A 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Hivatal jogutódjaként a 2.3. fejezetben bemutatott regionális fejlesztési ügynökségek (regional development agencies) ékes hazai példájaként a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget* (a továbbiakban: NFÜ) tette a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátásának, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésének, e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszernek a csúcsszervévé. Az NFÜ ugyan jogállása szerint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter irányítása alatt működő központi hivatalként funkcionált, de ezzel együtt mégis elkülönült a területfejlesztés intézményrendszerének kormányzati/miniszteriális szintjétől. Az NFÜ egyszerre volt (az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program kivételével) operatív programok irányító hatósága, illetve a pénzügyi támogatások felhasználásával kapcsolatban kialakított intézményrendszer működését összehangoló koordináló szerv is. Emellett megemlítendő, hogy a korszakra jellemző regionalizmus ékes példájaként az NFÜ az irányító hatóság egyes – főként a pályázatok befogadásával, megvalósulásuk nyomon követésével kapcsolatos – feladatait az egyes NUTS 2 régióként megszervezett *regionális fejlesztési ügynökségekre* (a továbbiakban: RFÜ-k) mint közreműködő szervezetekre delegálta. A 2010 utáni centralizációs fordulat a nehézsége miatt egyébként jogosan kritizált NFÜ-t először a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete alá helyezte, majd 2014. január 1-jétől – a RFÜ-kkel együtt – végleg megszüntette. Az *irányító hatósághoz* kapcsolódó feladatok ezt követően a *szaktárcákhoz* kerültek, és ugyancsak a szaktárcák delegálják az egyes operatív programok nyomon követésért felelős *monitoringbizottságok* tagjait. A *közreműködő szervezet* feladatait ezt követően csak egyes esetekben – igaz, főként a területfejlesztéshez legszorosabban kapcsolódó operatív programok (a 2021 és 2027 közötti programozási időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz és a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz) esetében – látja el egy tőlük különböző intézmény, az egyébként az *igazoló hatóság* feladataiért is felelős *Magyar Államkincstár*. S hogy teljes legyen a kapcsolódó intézményrendszer bemutatása, említsük meg az *ellenőrző (audit) hatóság* feladatait összpontosító, eredetileg a Pénzügyminisztérium fejezetén belül önállóan működő központi költségvetési szervként létrehozott – a 2022. évi XLIV. törvény hatálybalépése óta ma már autonóm államigazgatási szervként funkcionáló – *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságot* is.

Áttekintésünket fejezzük be az európai uniós kohéziós politika támogatásait a kedvezményezettek számára eljuttató pályázati rendszer alapvető eljárásrendjeinek ismertetésével. A 2021–2027-es programozási időszak esetében a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet alapján

a támogatási kérelmek elbírálása az alábbi *kiválasztási eljárásrendek* valamelyike szerint történhet meg:

a) A *standard kiválasztási eljárásrendet* a szakaszos elbírálás jellemzi, azaz az irányító hatóság a felhívásban rögzített szakasz zárását követően bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket.

b) Az *egyszerűsített kiválasztási eljárásrend* a mérlegelést nem igénylő értékelési szempontok esetén alkalmazandó, és a szakaszos vagy az egyes szakaszokon belüli folyamatos elbírálás is jellemezheti. Mindenképpen egyszerűsített kiválasztási eljárásrendet kell meghatározni feltételeesen vissza nem térítendő támogatás esetén, vagy ha a projektek lehetséges elszámolható összköltsége nem haladja meg a háromszázmillió forintot, és a felhívás keretében mikro-, kis- és középvállalkozás is benyújthat támogatási kérelmet. Főszabály szerint az irányító hatóság a felhívásban egyszerűsített kiválasztási eljárásrendet vagy standard kiválasztási eljárásrendet határoz meg.

c) A *kiemelt kiválasztási eljárásrend* nemzetgazdasági érdeket szolgáló közfeladat vagy közérdekű feladat ellátására irányuló projektek esetében releváns. Ilyenkor a Kormány kormányhatározatban határozza meg a projekt címét, a támogatást igénylőt, az indikatív támogatási összeget, a projekttel kapcsolatos szakmai elvárásokat és a projekt benyújtásának várható időpontját.

d) *Területi kiválasztási eljárásrend*: a 10. fejezetben részletezett integrált területi beruházás eszközhöz, illetve a következő, 14. fejezetben részletezendő integrált területi programokhoz kapcsolódó eljárásrend esetén alkalmazandó.

14. Területi szintek, fejlesztési dilemmák: régió vs. megye – kistérség vs. járás

A hatalom gyakorlásának szempontjából a tér mindig is egyfajta leküzdendő fizikai akadályként jelentkezett: minél nagyobb egy ország területe, annál nehezebbé válhat az államhatalom gyakorlása. A probléma evidens megoldása az államterület kisebb és egyúttal könnyebben kormányozható egységekre történő felosztása (területfelosztás), s ezzel egyidejűleg az uralmi struktúrák optimalizálása a szóban forgó területi egységek keretei között (területszervezés). A területfelosztás, illetve a területszervezés fogalmai tehát szorosan összetartoznak, területpolitikai vetületüket az állam területi tagozódásának nevezhetjük. A következőkben röviden bemutatjuk Magyarország területi tagozódásának alakulását a rendszerváltástól napjainkig, különös tekintettel a területfejlesztés szempontjából is releváns területi szintekkel/egységekkel kapcsolatban felmerülő dilemmákra.

14.1. Megalapozó megjegyzések

Magyarország jelenlegi területi tagozódását első megközelítésben öt, az ország területének egészét lefedő és átfedésektől mentes területi szint segítségével írhatjuk le. A *központi szint* (az országos szint, azaz Magyarország) a rendszerváltást követő időszakban – egy rövidesen bemutatásra kerülő elvetélt regionalizációs kísérlet ellenére is – mindvégig az unitárius államok csoportjába volt sorolható. Ennek nyomán a területfelosztás/területszervezés változásait a rendszerváltást követően lényegében a központi szint, illetve az egymást követő területpolitikai rezsimek akaratának függvényeként határozhatjuk meg. A központi szint alatt található a *regionális szint* (a különféle régiók szintje), a *középszint* (a megyei szint), az úgynevezett *alsó középszint* (a kistérségek vagy járások szintje), valamint az a *lokális szint*, amely az Ötv.-ben alkalmazott „egy település – egy önkormányzat” elve alapján a rendszerváltás utáni Magyarországon lényegében a településszinttel azonosítható. Ha azonban Magyarország területi tagozódását történetileg közelítjük meg, akkor a fent vázolt ötosztatúságból nagyon könnyen eljuthatunk egy háromosztatú (országos szint – megyei szint – településszint) képletig, amelynek legfontosabb oka, hogy a regionális szint és az alsó középszint történeti gyökerei finoman szólva sem tekinthetők az előzőekhez hasonló mélységűeknek, erősségűeknek.

Kezdjük a régiókkal. Magyarországon a központi és a lokális szint közé hagyományosan egyetlenegy igazán erős területi egység, a lényegében Szent István óta létező (vár)megyék szintje ékelődött. Ezekre az államhatalom egyrésztől bizonyos kulcsfontosságú dekoncentrált államigazgatási feladat- és hatásköröket delegált (például az állami adók beszedését), de a 13. századig visszavezethető nemesi vármegyék egyúttal a (nemesi) autonómia – időnként pedig egyenesen a központi hatalommal való szembenállás – legfontosabb színterévé is válhattak. A központi és a megyei szint közé helyezhető *régiók* ellenben ezeréves történelmünk során többnyire nem is léteztek, vagy ha mégis, akkor jellemzően egy idegen hatalom kényszerítette ki őket, jellemző módon a vármegyei autonómia ellensúlyozása/megsemmisítése céljából. Pár jellemző történeti példaként az Oszmán Birodalom vilajetjeit, a Habsburg-uralom idején II. József (1780–1792) vagy az 1848–1849-es szabadságharc leverése utáni neoabszolutista korszak kerületeit említhetjük meg, de még a 11. fejezetben tárgyalt – bár az intézményesülésig soha el nem jutó – szovjet típusú rajonok is ebbe a csoportba sorolhatók.

A *járások* történeti helye/szerepe a fentieknél jóval bonyolultabb. A történészek által többnyire a szolgabírói hivattal (iudex nobilium) együtt tárgyalt járásek ugyan már a 13. századtól kezdve folyamatosan jelen vannak,²²³ de egészen 1950-ig csupán a vármegye dekoncentrált szerveként, s nem pedig a megyei és a lokális szinttel egyenrangú közigazgatási szintként funkcionáltak. Létüket főként a településszintű kompetenciák hiánya, illetékességi területének méretét pedig az optimalizációs szempontok – tudniillik, hogy a járásrendszer lehetővé tegye a különféle ügyek egy napi járóföldön belüli elintézését – határozták meg. Az államszocialista fordulat 1948-as évét követően aztán egy olyan totalitárius rendszer került hatalmi pozícióba Magyarországon, amely – sok más mellett – a területfelosztásban és területszervezésben is alapvető változásokat kényszerített ki. A centralizációs hajlam jól megmutatkozott a járásek megyékkel és településekkel egyenrangú közigazgatási szintté való előléptetésében, hiszen az 1950. évi I. törvény (az első tanács törvény) az ekkor intézményesített járási tanácsoknak kulcsszerepet szánt a kollektivizálás első hullámának lebonyolításában, ellenőrzésében. Az 1959–1961 között lebonyolított kollektivizálás befejeződésével, a totalitárius jellegű irányítási logika általános fellazulásával – s nem utolsósorban: bizonyos takarékosági megfontolások következtében – az 1960-as évektől egyre gyakrabban kérdőjelezték meg a járási szint fenntartásának indokoltságát. Az 1971. évi I. törvény (a harmadik tanács törvény) a fentieket megfontolva elsőként a járási tanácsokat szüntette meg,²²⁴ hogy azután 1984. január 1-jéig bezárólag a járásek mint területfelosztási egységek is fokozatosan eltűnjenek Magyarország térképéről. Az egykor járási szintre delegált feladat- és hatáskörök legnagyobb részét a városi (városhiányos területeken: városi jogú nagyközségi) tanácsok vették át az 1984 és 1990 között az ország területének egészét lefedő, és átfedésektől mentes város környéki igazgatási rendszer keretei között.

14.2. Területi szintek, fejlesztési dilemmák 1990 után: régió vs. megye

Magyarország területi tagozódását történeti meghatározottsága alapján tehát egy sajátos háromosztatúság (országos szint – megyei szint – településszint) jellemzi, de a rendszerváltást követően követő időszakban még ez a háromosztatúság is problematikusává vált. Elsőként koncentráljunk a regionális és közép- (megyei) szinttel kapcsolatos dilemmákra. Láttuk, a lokális (település-) szintet a helyi kormányzás súlypontjává tévő Ötv. csupán szubszidiárius szerepet szánt a megyéknek, a rendszerváltást követő pár év területpolitikái azonban ettől függetlenül sem tudtak mit kezdeni a területi tagozódás középszintjével. Jó példa lehet erre az 1990–1994 között létező úgynevezett *köztársasági megbízotti régiók* rövidre szabott sorsa. Az Ötv. felhatalmazása alapján az Országgyűlés nyolc, regionális léptékű területi egységet hozott létre Magyarországon, amelyek illetékességi területén egy-egy köztársasági megbízott és a hivatala látta el az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, illetve bizonyos első- és másodfokú államigazgatási hatósági feladatokat. Igen hamar megmutatkozott azonban ezeknek a Magyarországon semmiféle hagyománnyal nem rendelkező államigazgatási régióknak az életképtelen volta: a köztársasági megbízotti hivatal tevékenységének súlypontja csakhamar azok megyéenként létrehozott területi hivatalaira tevődött át,²²⁵ az Ötv. 1994-es módosítása pedig végleg megszüntette a korán jött

²²³ DOMINKOVITS–HORVÁTH 2011.

²²⁴ A helyükre kerülő járási hivatalok funkciója lényegében csak annyi volt, hogy a járási szintre delegált feladat- és hatáskörök leadása nem drasztikus gyorsasággal, hanem folyamatosan menjen végbe.

²²⁵ GYURITA 2014: 8.

regionalizáció eme sajátos intézményét. Hajdú Zoltán vizsgálatai rámutattak, hogy 1994 őszén a különféle dekoncentrált államigazgatási szervek többsége is megyei – s nem pedig valamilyen regionális szintű – illetékességgel működött.²²⁶

Bennünket azonban elsősorban a regionális és közép (megyei) szinttel kapcsolatos dilemma területfejlesztési vetülete érdekel. Mint láttuk, az Ötv. 1994-es módosítása a megyei területfejlesztési tanácsok felállításának előirányzásával a megyei szintet kívánta a területfejlesztés domináns szubnacionális szintjévé tenni, de a Tft. 1996-os elfogadása idején már tapinthatóvá vált az EU kohéziós politikájának NUTS 2 szintű régiókat preferáló szemlélete is. Ami a megyei szintet illeti, a Tft. legfontosabb hozadéka a korábban előirányzott *megyei területfejlesztési tanácsok* felállítása volt. Ezeknek a korporatív és delegációs elven működő szervezeteknek a feladata nem merült ki a (megyei szintű) „területfejlesztési feladatok összehangolásában”, ideértve a területfejlesztés stratégiai dokumentumainak – a megyei területfejlesztési koncepció, illetve ennek figyelembevételével a fejlesztési program és a hozzá kapcsolódó alprogramok – kidolgozását és elfogadását.²²⁷ A Tft. 13. § (3) bekezdése alapján a megyei területfejlesztési tanács pályázati rendszer keretében, a megyei területfejlesztési koncepció figyelembevételével döntött a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról, a fejlesztések megvalósításáról, így a területfejlesztési célú pályázati alapú decentralizált pénzügyi eszközök elosztásának legfontosabb terepévé vált.

A másik oldalról azonban már a Tft. közlönyállapotát olvasva is érzékelhető a regionális szint iránti megnövekedett figyelem. Azonban a régió egyelőre nemcsak hogy nem vált a megyei szint komoly konkurenciájává, de a törvényalkotó még azt sem volt képes megnyugtatóan tisztázni, mit kell érteni a régió fogalmán. A Tft. ennek megfelelően három regionális szintű területi egységet is nevesített. A későbbiekben az úgynevezett *tervezési-statisztikai régió* (a Tft. definíciója szerint: „több megye [a főváros] területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység”) válik a legfontosabbá, hiszen az EU-s csatlakozásunkat követően ezek a régiók lesznek a NUTS 2 szint hazai elemei. 1996-ban azonban a tervezési-statisztikai régióknak még a megnevezésére/lehatárolására sem került sor. A regionális szint második Tft.-ben nevesített eleme a *fejlesztési régió*, amely a törvény definíciója szerint „egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység”. A tervezési-statisztikai régiókkal szembeni legfontosabb különbség, hogy a fejlesztési régióknak nem feltétlenül kellett több megyét (beleértve a fővárost) egészükben magukban foglalniuk, illetve nem volt kritérium a megye közigazgatási határaihoz való alkalmazkodás sem. A szó szoros értelmében tehát a fejlesztési régiók nem voltak szűkebb értelemben vett (az országos és a megyei szint közötti) régiók. Cserébe viszont alkalmasak lehettek a hagyományosan kialakult közigazgatási határokon átnyúló fejlesztési problémák kezelésére is. Érdekességgé megemlíthető, hogy míg 1996-ban a tervezési-statisztikai régióknak még csak a lehatárolása sem történt meg, addig a Tft. nemcsak hogy nevesítette a két, fenti definíció alapján létrehozott fejlesztési régiót (a fővárosi agglomeráció, a Balaton kiemelt üdülőkörzet régióit), de esetükben a regionális fejlesztési tanácsok létrehozatalát is kötelezően írta elő. Úgy is mondhatjuk, hogy a regionalizmus először a fejlesztési régiók képében ütött rést a Tft. megyeközpontú területfejlesztési középszintjén. Végül említsük meg a *kiemelt térségeket* is, amelyeket egy vagy több megyére, illetve a fővárosra, vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt

²²⁶ HAJDÚ 2001: 262.

²²⁷ A megyei területrendezési terv kidolgozásáról és elfogadásáról viszont a megyei önkormányzatoknak kellett gondoskodniuk.

kezelendő olyan területi egységekként definiál a törvényalkotó, amelyek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más jogszabályban meghatározott célok is fűződnek.

A Tft. példálózó jelleggel számos efféle kiemelt térséget sorol fel, úgymint a (már a fejlesztési régiók között is szereplő) fővárosi agglomerációt; a kiemelt üdülőkörzeteket; a több megyét érintő nemzeti parkokat, illetve tájvédelmi körzetek térségét; a határ menti és más sajátos térségeket. A Tft. hatályos állapota szerint jelenleg négy kiemelt térség (a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Tokaj Borvidék, a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség és a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Térség) létezik Magyarországon, területfejlesztési feladataikat egy-egy kiemelt térségi fejlesztési tanács látja el.

Az 1996-tól 2006-ig terjedő időszakban a tervezési-statisztikai régió folyamatos előretörését figyelhetjük meg a megyékkel szemben. A döntő fordulatot a *területfejlesztési törvény 1999-es módosítása* (az 1999. évi XCII. törvény) jelentette. Ekkorra már az OTK I. lapjain megtörtént a 9. ábra térképén bemutatott *hét tervezési-statisztikai régió* (ezenkívül, ha a régiótípus a szövegkörnyezet logikája miatt kifejezetten nem kerül említésre, egyszerűen csak: a régió) lehatárolása.



9. ábra: A hét tervezési-statisztikai régió

Forrás: a szerző szerkesztése

Ez a régiófelosztás napjainkra csupán annyiban változott, hogy 2018. január 1-jétől a korábban Budapestet és Pest megyét magába foglaló Közép-Magyarország NUTS 2 régió két önálló NUTS 2 régióra, Budapestre és Pest megyére vált szét, lehetővé téve, hogy az immár nem a fejlettebb régiók közé sorolandó Pest megye a 2021–2027-es időszaktól kezdve több kohéziós politikához kapcsolódó támogatáshoz jusson. Ennek megfelelően a Tft. 1999-es módosítása (az 1999. évi XCII. törvény) a regionális fejlesztési tanácsok létrehozatalára irányuló kötelezettséget írt elő a tervezési-statisztikai régiók számára, részletesen szabályozva az innentől kezdve a területfejlesztés kulcsszereplőjévé váló regionális fejlesztési tanácsok működésének törvényi kereteit. Ezzel párhuzamosan az eddig a két fejlesztési régióban (fővárosi agglomeráció,

a Balaton kiemelt üdülőkörzet) működő regionális fejlesztési tanácsokat az ekkortól megalakítható, az előzőeknél jóval kisebb jelentőséggel bíró térségi fejlesztési tanácsok közé sorolta be a törvényalkotó.

A regionális fejlesztési tanácsok előretörése nem vonta maga után a megyei területfejlesztési tanácsok megszüntetését, 1999-től párhuzamosan működött a két struktúra. Az EU-csatlakozás közeledtével azonban egyre hangsúlyosabbá váltak a régiók. A régió pénzügyi értelemben vett „egyenjogúsítása” 2003-ban történt meg, amikor is az addig a megyei területfejlesztési tanácsok decentralizált pénzeszközeinek kizárólagosságán alapuló rendszer²²⁸ kétpólusúvá vált a regionális fejlesztési tanácsok rendelkezésére bocsátott Térség- és település-felzárkóztatási céllelőirányzat (TTFC)²²⁹ megjelenésével. Az EU-hoz való csatlakozást követően azután – legalábbis 2010-ig – végleg eldőlni látszott a régió vs. megye fejlesztéspolitikai dilemmája. A megyei hatáskörbe utalt pénzügyi eszközök 2007-re teljesen eltűntek, a megyei szintű területfejlesztési feladatok összehangolásához kapcsolódó teendőkre szorítva vissza a megyei területfejlesztési tanácsok szerepét.

16. táblázat: A hazai területfejlesztési támogatások forrásai, a döntési jogkör területi szintjei szerint (1996–2008)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	TFC							TRFC					
Központi								TTFC					
								KITA*					
								VÖC**					
						TFC			TRFC				
Regionális												TEKI	
												CÉDE	
												LEKI***	
										TEUT****			
										TEHU*****			
								TTFC					
Megyei	TFC												
	TEKI												
	CÉDE												
												LEKI	

Forrás: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium 2009: 16

Megjegyzés:

* Kistérségi Támogatási Alap

** Vállalkozási övezetek támogatási céllelőirányzata

*** A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása

**** A települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolatfelújításának támogatása

***** A települési hulladék közszolgáltatás-fejlesztéseinek támogatása

²²⁸ Ennek jellemző elemei voltak a Területfejlesztési céllelőirányzat – TFC; a Területi kiegyenlítő támogatások – TEK; és a Céljellegű decentralizált előirányzat – CÉDE.

²²⁹ 2004-től: Terület- és régiófejlesztési céllelőirányzat (TRFC).

A régiók imént vázolt dominánssá válása persze jóval túlmutat a régió vs. megye fejlesztéspolitikai dilemmáján: az EU-hoz való 2004-es csatlakozásának idején egyre erősödtek azok a hangok, amelyek az addig az unitárius államok közé sorolható Magyar Köztársaság *regionalizását* szorgalmazták, s egy efféle regionalizált berendezkedésű államban magától értetődőnek tűnt a területfejlesztési pénzforrások jelentős részének decentralizálása, felhasználásuk döntő részben a regionális fejlesztési tanácsok döntési jogkörébe utalása. Ezzel összefüggésben 2006-ban – a hazai regionalizáció csúcspontjaként – a II. Nemzeti Fejlesztési Tervhez (Új Magyarország Fejlesztési Tervhez) kapcsolódó 15 operatív program között minden NUTS 2 régiónk egy-egy saját operatív programot kapott.

A Magyar Köztársaság regionalizálásához azonban mindenképpen szükség lett volna a választópolgárok közvetlen felhatalmazásával bíró *regionális önkormányzatok* létrehozására. 2006-ban ezért a szocialista-liberális koalíció az Ötv. módosításának tárgyában egy olyan törvényjavaslatot terjesztett az Országgyűlés elé, amelynek témánk szempontjából legfontosabb eleme ezeknek a regionális önkormányzatoknak a létrehozása lett volna. Mivel azonban az akkori ellenzék nem támogatta a sarkalatos törvénynek számító Ötv. módosítását, a kétharmados felhatalmazással nem bíró Kormány kénytelen volt letenni szándékáról, és ez tulajdonképpen el is döntötte a hazai regionalizáció sorsát. Bár az államigazgatás terén a regionalizáció tovább folytatódott, és a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet a NUTS 2 régiókkal megegyező illetékességű regionális államigazgatási hivatalokat jelölte meg a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiként, a területfejlesztés terén a régió előretörése megtört, és a regionális önkormányzatokra irányuló javaslatot megbuktató jobboldal 2010-es kétharmada semmi jót nem ígért a NUTS 2 szint számára.

Innen nézve a régió vs. megye fejlesztéspolitikai dilemmájának 2010 utáni feloldása magától értetődő módon ment végbe. A Tft. 2011-es módosítása (a 2011. évi CXCVIII. törvény) a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetésével a régiót lényegében eltüntette a hazai területfejlesztés releváns szintjei közül. Azt, hogy egyáltalán beszélhetünk még NUTS 2 régiókról, mindössze az magyarázza, hogy az Európai Unió NUTS nomenklatúráján belül továbbra is kötelező létrehozni ezeket, illetve hogy a kohéziós politika támogatásainak elosztása javarészt ma is a NUTS 2 régiók szintjén zajlik. A 2011-es módosítás következtében a térségi szintű területfejlesztés domináns szintjévé ismételten a megyék váltak, de a területfejlesztés megyei szintű intézményrendszere alapvető módon változott meg. A 13.4. fejezetben már említést tettünk arról, hogy megszüntetésre kerültek a megyei területfejlesztési tanácsok, s feladataikat a Tft. 2011-es módosítása (valamint a 2013-as módosítás, a 2013. évi CCXVI. törvény) nyomán a megyei önkormányzatok vették át. Mozgásterük – összhangban a 2010-es évek centralizációs tendenciáival – egyértelműen szűkült: a területfejlesztés stratégiai dokumentumainak kidolgozása és elfogadása előtt a 2013-as módosítás (a 2013. évi CCXVI. törvény) értelmében például immár kötelező beszerezniük a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalását. Az autonómia csökkenése azonban még látványosabb a területfejlesztés decentralizált pénzügyi eszközei tekintetében. Mivel a „2000-es évek közepétől, az uniós támogatások növekvő súlyával párhuzamosan a [tisztán – közbevetés: a szerző] hazai források megcsappantak”,²³⁰ a Tft. jelenleg hatályos szövegében hiába találjuk meg a megyei önkormányzatok feladatai között továbbra is a hatáskörükbe utalt fejlesztési források felhasználásáról való döntést. A területfejlesztési célú, pályázati alapú pénzügyi eszközök elosztásának legfontosabb szereplői ma már a 2014-től

²³⁰ PERGER 2022: 174.

a szaktárcákhoz kerülő irányító hatóságok, illetve annak közreműködő szervezete, a Magyar Államkincstár. A többnyire a megyei önkormányzatok költségvetéséből biztosított, területfejlesztési célokat (is) szolgáló pályázati kiírások szerepe mára marginális jelentőségűvé vált.

Az EU kohéziós politikájának 10.4. fejezetben tárgyalt szemléletbeli változása viszont bizonyos értelemben talán fel is értékelte a megyei önkormányzatok – beleértve Budapest Főváros Önkormányzatát is – jelentőségét a területfejlesztés jelenlegi rendszerén belül. Mint láttuk, a 2014–2020-as programozási időszaktól kezdve a tagállamoknak területi vagy helyi fejlesztési stratégiákon keresztül kell támogatniuk a területfejlesztés integrált területi beruházás (ITI) alapú szemléletét. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelően ezért a területi szereplők, azaz a fővárosi és a megyei önkormányzatok²³¹ az általuk elfogadott területfejlesztési koncepció és program alapján, az abban megfogalmazott célokkal összhangban *integrált területi programokat* (a továbbiakban: ITP) készítenek és hajtják végre. Elkészítésüket követően az ITP-k elfogadására irányuló javaslatokat megküldik a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) Irányító Hatóság²³² részére. Az ITP-k elfogadására irányuló javaslatokat az Irányító Hatóság a Kormány döntéseit előkészítő Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB) elé terjeszti, majd pedig – az FKB általi megtárgyalást követően – a Kormány az ITP-k hétéves forráskeretét is tartalmazó határozatban dönt róluk. Az egyes éves fejlesztési keretokről – beleértve a tématerületeket és az azok keretében meghirdetni tervezett felhívások keretösszegét – az Irányító Hatóság javaslata alapján a Kormány szintén határozatban dönt. Az egyes ITP-khez kapcsolódó pályázati felhívásokat a területi szereplők bevonásával az Irányító Hatóság állítja össze, és a (közreműködő szervezet segítségével) területi kiválasztási eljárásrendben ő is dönt az ITP-k keretei között támogatandó projektek támogatási kérelmeiről.

A 2021–2027-es időszakban a TOP Plusz (előreláthatólag) 1962,5 milliárdos forráskeretéből 1873,2 milliárd forint a megyei önkormányzatok által készített megyei integrált területi programok megvalósítását, a fennmaradó 89,3 milliárd forint pedig Budapest integrált területi programjának végrehajtását szolgálja.²³³ A 2010-es évekre jellemző centralizációs tendenciák azonban ezzel együtt is világosan megmutatkoznak: a területi szereplők autonómiáját a Kormány az ITP-k elfogadása, az irányító hatóság pedig a pályázati támogatásokról való döntés által korlátozza.

Akár a régiók területfejlesztésben elfoglalt pozíciójának mérsékelt visszarendeződése felé is mutathat a Kormány által 2020. szeptember 4-én bejelentett *gazdaságfejlesztési zónák* létrehozatala. A Miniszterelnökség közleménye szerint létrehozatalukat a koronavírus-járvány alatt és után a gazdaság megerősítése, a gazdasági növekedés gyors helyreállítása inspirálta. Fő céljuk a „gazdaságilag és kulturálisan is egységes területet képező történelmi régiók” nemzetközi összehasonlításban is versenyképes gazdasági egységekké fejlesztése. Ennek első lépéseként a gazdaságfejlesztési zónák kormánybiztosok irányítása mellett, az önkormányzatok és területi érdekképviselői szervezetek részvételével fejlesztési programokat dolgoznak ki.²³⁴ 2022 májusában már öt gazdaságfejlesztési zóna létezett Magyarország területén. Név szerint: *Dél-Alföld* (Bács-Kiskun, Békés és Csongrád-Csanád megye) *Északnyugat-Magyarország* (Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas, Veszprém és Zala megye), *Északkelet-Magyarország* (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok,

²³¹ A 2014–2020-as időszakkal bezárólag még a megyei jogú városok önkormányzatai is.

²³² A 2021–2027-es programozási időszakban: a Miniszterelnökség.

²³³ *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. Összefoglaló* [é. n.].

²³⁴ Miniszterelnökség (2020).

Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), *Dél-Dunántúl* (Somogy, Tolna és Baranya megye), valamint az előbbiekhöz képest több mint egyéves késéssel létrehozott, a fővárost és Pest megyét magában foglaló *Közép-Magyarország*.²³⁵ A gazdaságfejlesztési zónákkal kapcsolatban azonban jelen sorok írása idején még jócskán akadnak kérdőjelek. Érdekes, hogy határaink nem minden esetben egyeznek meg az uniós támogatások elosztásának alapjául szolgáló NUTS 2 régiókkal, és egyelőre a hazai területfejlesztés rendszerében betöltendő helyük, szerepük sem világos. A meghatározó szerephez jutó kormánybiztosok miatt azonban több mint valószínű, hogy valamiféle újjáéledő „regionalizmus” helyett inkább a hazai területfejlesztés 2010 utáni centralizációs tendenciáit fogják tovább erősíteni.

14.3. Területi szintek, fejlesztési dilemmák 1990 után: kistérség vs. járás

A hazai területfejlesztés alsó középszintjének történetét szintén az Ötv.-ből kiindulva érdemes áttekinteni. Azt már korábban láttuk, hogy az Ötv. a településszintet tette a helyi kormányzás súlypontjává, de ehhez most azt is tegyük hozzá, talán túl nagy súlyt tett rá: nem csupán szétforgácsolta a helyi igazgatási struktúrát, de szinte az összes alapfokú humán és kommunális szolgáltatás terhével is megterhelte azt. Így viszont megnyílhatott az esélye annak, hogy a szétforgácsolt közigazgatási struktúra az együttműködés jelentőségének felismerése irányába terelje az önkormányzatokat, különösen a kis- és aprófalvas térségekben. Ezeknek az együttműködéseknek a jogi alapját az Ötv. 1§. (6) c) pontja jelentette. Ez kimondta, „a helyi önkormányzat a törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal”, s ennek nyomán megteremtette a különféle *önkormányzati társulások* kialakulásának lehetőségét. Mindazonáltal az önkormányzati társulások az Ötv.-t követő pár év bizalmatlansággal teli légkörében még egyáltalán nem váltak általánossá. Különösen igaz ez az egy-egy nagyobb volumenű közműberuházásnál, vagy valamely intézmény közös üzemeltetésénél komplexebb, területfejlesztési célzatú célkitűzéseket is megfogalmazó társulási formákra. Az egymásra találást a központi szintű területpolitika koncepciótlansága sem segítette elő: csupán néhány, esetlegesen hozzáférhető pályázati forrás – például a PHARE korábban már említett 1993–1994-es kistérségi pályázata – állt a megalakuló társulások rendelkezésére.

A gyökeres fordulatot ez esetben is a Tft. jelentette, amely a megyei és/vagy a regionális szint mellett a területfejlesztés alsó középszintjének intézményesítését is alapvető feladatának tekintette. Így került bele a törvénybe a *kistérség* definíciója, amelyet a törvényalkotó a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egységként, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összességeként határozott meg. A definíció azonban egy alapvető ellentmondást hordozott. Egyrésztől messzemenően támaszkodott a KSH 1992–1993 során kialakított és a KSH elnök 9006/1994 (s.k.3) közleménye által 1994. január 1-jén hatályba léptetett statisztikai kistérségi rendszerére, amely Magyarországot 138, az ország területének egészét lefedő, és átfedésektől mentes statisztikai kistérségre (másképpen: statisztikai vonzáskörzetre) osztotta fel.²³⁶ Más-

²³⁵ M. ORBÁN 2022.

²³⁶ Paradox módon ezek a „statisztikainak” nevezett kistérségek a későbbiekben éppen hogy megnehezítették a hosszabb távú statisztikai vizsgálatokat azáltal, hogy számuk 1994 és 2012 között folyamatosan változott: 2014-es megszüntetésük idején – amikortól a KSH számára is a járasok váltak az alsó középszintű területi-statisztikai nomenklatúra elemeivé – számuk már elérte a 175-öt.

résről nem hagyhatta figyelmen kívül az 1993–1994-es PHARE-pályázat eredményeképp az ország számos területén ekkor már megalakult bottom up jellegű önszerveződő kistérségek létét sem. Így a definíció sajátos öszvér megoldásként egyszerre beszélt központilag definiált és lehatárolt, valamint önszerveződő kistérségekről, nem véve tudomást arról, hogy ez a két megközelítési mód a gyakorlatban a legtöbb esetben kizárja egymást: a bottom up jellegű együttműködések ugyanis általában nem úgy szerveződtek, ahogy a KSH elképzelései alapján szerveződniük kellett volna.

Azonban akármilyen szerencsétlenül lett megfogalmazva a definíció, a törvényalkotó mégis megtette az első lépést a területfejlesztés alsó középszintjének intézményesítése felé. Ezt leginkább azáltal érte el, hogy a pályázati alapú decentralizált pénzügyi eszközök elosztásának legfontosabb terepévé tett megyei területfejlesztési tanácsokban helyet adott a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselőjének is, megpróbálva ezzel harmonizálni a Tft. nyomán általánossá váló bottom up jellegű *területfejlesztési önkormányzati társulások*, valamint a KSH-kistérségek határait. Az erre irányuló erőfeszítések azonban legfeljebb helyenként jártak sikerrel: a területfejlesztés kistérségi szintű területfejlesztési programjainak kidolgozásával, illetve az ezek megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozásával-kezelésével megbízott területfejlesztési önkormányzati társulások inkább a rotációs – évről évre egymást váltó és az éppen távol lévők érdekeiben is eljáró – képviselet útját választották, de a bottom up jellegű kistérségük határait egyelőre nem kívánták feladni.

Kifejezetten a kistérségi szintnek címzett decentralizált pénzügyi eszközök híján azonban a területfejlesztési önkormányzati társulások nem tudták a térségi szintű területfejlesztés fontos szereplőivé kinőni magukat, s ezt a folyamatot csak tetézte a megyei területfejlesztési tanácsok folyamatos térvesztése. A Tft. 1999-es módosítása ugyan a kötelezően megalakítandó regionális fejlesztési tanácsokban is helyet szorított a területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb két képviselőjének, de a megyékhez képest jóval nagyobb tervezési-statisztikai régiókban ezek a képviselők már nem voltak képesek a korábbiakhoz hasonló sikerrel lobbizni a kistérségek érdekeiért. Az ezredforduló környékén egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a szubszidiárus szerepre kárhoztatott megye, illetve a szétaprózott településszint között tátongó űrt egy, a korábbinál életképebb kistérségi szinttel kell betölteni, és nem csupán a területfejlesztés vonatkozásában.

Az erre irányuló erőfeszítések a *többcélú kistérségi társulás* intézményében öltöttek testet, amely a központilag definiált és lehatárolt kistérségi szint intézményesítésének rendszerváltás utáni legjelentősebb kísérletét takarja. Részletezve: a többcélú kistérségi társulások megjelenése az alsó középszintű közigazgatási rendszer három sarokkövének, nevezetesen az önkormányzati-közfoglalkoztatási szerepkörnek, egyes speciális szaktudást igénylő államigazgatási feladatok és hatáskörök ellátásának és a bennünket leginkább érdeklő területfejlesztési funkció egységesítésének kísérletét jelentette a KSH már ismertetett statisztikai kistérségi rendszerének keretei között. Az akkori Alkotmány (az 1949. évi XX. tv.) azonban a jelenlegi Alaptörvénnyel ellentétben nem tette lehetővé a társulási kötelezettség előírását az önkormányzatok részére. Elkerülendő ezért a bottom up jellegű területfejlesztési önkormányzati társulások és a KSH-kistérségek harmonizációjának korábbi kudarcát, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény a mindenkor évi költségvetési törvényben elkülönített ösztönző támogatást (úgynevezett *kistérségi normatívát*) irányzott elő azoknak a statisztikai kistérség területén található, valamennyi települési önkormányzatot tömörítő többcélú kistérségi társulásoknak, amelyek legalább:

- az oktatáshoz és neveléshez;
- a szociális és egészségügyi ellátáshoz;
- valamint a területfejlesztéshez tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodnak.

A 2005. évi költségvetés ennek alapján már 9 milliárd forintot biztosított az addig megalakult többcélú kistérségi társulásoknak, valamint 6,4 milliárd forintot az újonnan létrejötteknek, beleértve különféle kistérségi modellkísérletek finanszírozását is. A jelentős mértékű indirekt ösztönzők hatására a többcélú kistérségi társulások rendszere már a 2005. év folyamán nagyjából-egészében általánossá vált.²³⁷

A Fidesz–KDNP-koalíció 2010-es hatalomra kerülése és az ezzel együtt járó centralizációs fordulat azonban az alsó középszint hazai közigazgatási rendszerben betöltött helyét és szerepét is alapjaiban változtatta meg. Mint már utaltunk rá, a Tft. 2011-es módosítása megszüntette a kistérségi fejlesztési tanácsokat is, teljes mértékben elvonva – illetve a megyei önkormányzatok feladatává téve – a korábban az alsó középszinthez kötődő területfejlesztési feladatokat. Az önkormányzati közszolgáltatás-szervezés esetében ugyan továbbra is fennállnak az alsó középszinthez kötődő feladatellátás lehetőségei, a 2004. évi CVII. törvény 2013. január 1-jei hatálytalanná válását követően azonban a többcélú kistérségi társulások a kistérségi normatívák megszüntetésének köszönhetően gyakorlatilag szétestek. És hogy mi lépett a helyükre? A legjelentősebb változás az államigazgatás helyi szintjén következett be. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény leginkább azokat a helyi szintű államigazgatási feladatokat csoportosította át a *jársókhoz*, az alsó középszint újonnan létrehozott dekoncentrált intézményeihez, amelyeket a törvényalkotó korábban az önkormányzatokra, pontosabban az egyszerre az önkormányzat emberének és általános hatáskörű, helyi államigazgatási szervnek tekinthető jegyzőkre telepített. A többcélú kistérségi társulások másik két pillérét (közszolgáltatási szerepkör, területfejlesztés) viszont egyelőre nem érintette a járások létrehozatala. Ha tehát egy mondatban kívánjuk összefoglalni a 2010 utáni tendenciákat, akkor azt kell mondanunk, hogy az egységes közigazgatási alsó középszint 2012 után lényegében megszűnt létezni.

A továbbiakra nézve két lehetséges út vázolható. Elsőként feltehetjük a kérdést, elképzelhető-e az, hogy a járások a közeljövőben a többcélú kistérségi társulások utódaivá, az egységes közigazgatási alsó középszint letéteményesévé váljanak? Érdekes módon ez az opció – legalábbis a közszolgáltatási szerepkör terén – eredetileg nem állhatott túlságosan távol a központi szint elképzeléseitől, hiszen még a 2014–2020-as Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégiában is szerepel azoknak az úgynevezett „*ideális járásoknak*” a kialakítására vonatkozó szándék, amelyek az államigazgatás dekoncentrált feladatain túl „a közszolgáltató járási rendszer kiépítése

²³⁷ BUSKÓ 2009: 10. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a Tft. 2004-es módosítása (a 2004. évi LXXV. tv.) kistérségi fejlesztési tanácsok megalakítását írta elő kötelezően azon KSH-kistérségek számára, ahol többcélú kistérségi társulások nem alakultak volna meg. Mivel azonban a többcélú kistérségi társulások a már említett indirekt ösztönzőknek köszönhetően rövid időn belül minden KSH-kistérségben létrejöttek, illetve a 2004-es módosítás kimondta, hogy „azokban a kistérségekben, ahol a kistérség valamennyi települési önkormányzatának részvételével külön jogszabályban meghatározott többcélú kistérségi társulás működik, a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás láthatja el”, a kistérségi fejlesztési tanácsok megalakítására vonatkozó kötelezésnek nem lett különösebb jelentősége.

irányába”, beleértve a „nem állami irányítás vagy tulajdonlás alatt álló” közszolgáltatásokat is, mozdulnának el.²³⁸ Érdemleges előrelépés viszont nem történt azóta sem ebben a tekintetben, a közeljövőben tehát nincs realitása a többcélú kistérségi társulás utódaiként tekinteni járásainkra. Távlatban azonban mégis megfontolandó lehet egy olyan opció, amely az egységes közigazgatási alsó középszintet a kistérség fogalmához kötődően kívánja újjáéleszteni.

- a) A *helyi közszolgáltatás-szervezés* tekintetében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 11. § (2) bekezdése kimondja, a nem alapszintű közszolgáltatások esetében törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles. Az itt megnevezett feladatok, így a különböző intézmények közös – például társulási formában történő – fenntartása a szervező kistérségi központ vezetése alatt ma is bevett gyakorlatnak tekinthető. Az alsó középszinthez köthető, a mainál komplexebb szerveződések (amelyek neve lehet újból többcélú kistérségi társulás, esetleg valami egészen más) újbóli intézményesülése sokat segíthetne abban, hogy ezeknek a már ma is létező formációknak a működése világosabbá és racionálisabbá váljon.
- b) Az *államigazgatás* alsó középszintjén felmerülő problémákra a jelenlegi járásrendszer, illetve a kormányablakok csupán részleges válaszokat voltak képesek adni. A web 3.0 korszakba való átmenet Magyarország alacsony társadalmi-gazdasági fejlettségű területein alighanem hosszú és nehézkes lesz, a kormányablakok pedig jelenlegi állományukkal nem képesek megfelelni eredeti hivatásuknak, tudniillik hogy megteremtsék a munkaidő utáni személyes ügyintézés lehetőségét. A probléma feloldásának jelenleg domináns útja – a kisebb településeken meghatározott időközönként újra és újra megjelenő „mobilizált kormányablak ügyfélszolgálatok” – további költségekkel terhelik meg a rendszert. A tartós megoldást pedig (az ügyfelek fokozatos „átszoktatását” a web 3.0 korszak technológiai felé) inkább csak elodázzák. Megoldást jelenthetne az önkormányzatok által vagy azok segítségével – például a kistérségi központok szintjén – működtetett információs pontok rendszere,²³⁹ ahol az ügyfelek hatékony segítséget kaphatnának elektronikusan is intézhető ügyeik megoldásához. Ez egyik oldalról megkönnyítené a web 3.0 korszak technológiáinak megismerését és befogadását, másik oldalról pedig tehermentesítené a fontosabb, valóban személyes kontaktust igénylő – az egyes kormányablakoktól talán a járási központok szintjére kerülő – ügyintézés. A személyes ügyintézés területi mintázatának ilyen átalakulása távlatban akár a ma ismert járások számának (175 járás) racionalizációjához is elvezethet a hazai szakirodalomban vissza-visszatérő – és a 12.3. fejezetben Beluszky–Győri 2006-os vizsgálata kapcsán általunk is említett – 80–90-es számig bezárólag.²⁴⁰

²³⁸ Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020 [é. n.]: 51.

²³⁹ Megtörténhetne ez például a 127/2017. (VI. 8.) Korm. rend. által intézményesített, az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférést településszinten is biztosító *Digitális Jólét Pontok* (DJP-pontok) bázisán építkezve.

²⁴⁰ A járások száma – a 2014-ben megszüntetett statisztikai kistérségekhez hasonlóan – 175-ben lett megállapítva, és ez a szám a Polgárdi járás megszűnésétől eltekintve azóta is változatlan maradt: jelenleg 174 járás + a 23 fővárosi kerület alkotja a közigazgatási alsó középszintet Magyarországon (Buskó 2021: 94).

- c) Végül tegyünk említést a bennünket leginkább érdeklő *területfejlesztési funkció*ról is. Noha a jelenlegi jogi szabályozás minden települési önkormányzat számára kötelezővé teszi, hogy önálló településfejlesztési politikát folytasson,²⁴¹ ez nem jelentheti a településszinten túllépő területfejlesztési feladatok negligálását. A 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 1. melléklete a településterv megalapozó vizsgálata kapcsán például a „településhálózati összefüggések, térségi és települési kapcsolatok” figyelembevételének szükségességéről ír, megkerülhetetlenné téve a kistérségi központot és vonzáskörzetét egyaránt érintő területfejlesztési problémák közös áttekintését és tervezését. És ez a későbbiekre nézve talán az alsó középszintű területfejlesztés valamilyen formában történő újraéledéséhez is elvezethet.

Az alsó középszintről szóló alfejezetünk nem lehet teljes anélkül, hogy – kitekintve a kistérség vs. járás fejlesztéspolitikai dilemmájából – ne emlékeznénk meg a hazai *vidékfejlesztés* alsó középszintjéről. Ennek történetét a *SAPARD előcsatlakozási programra* való felkészülés jegyében 1999 és 2004 között működő sajátos bottom up szerveződésekig, a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium által létrehívott, országszerte létrejött vidékfejlesztési társulások (a SAPARD-kistérségek) rendszeréig vezethetjük vissza.²⁴² A SAPARD-kistérségek létrehívásának közvetlen célja a kilátásba helyezett SAPARD-támogatások lehívását megalapozó vidékfejlesztési tervek elkészítése volt, de nagyobb távlatban sokkal nagyobb sikerrel kecsagetett volna az így összekovácsolódó bottom up vidékfejlesztési közösségekben rejlő potenciál. A SAPARD-támogatások folyósítása azonban rendkívül sokat késett, a pályázatírás során létrejött helyi akciócsoportok így számos esetben szétestek, rendszeres támogatás híján intézményesülésük minimális maradt. Rövid történetük mégsem volt hiábavaló, hiszen megismertették a vidékfejlesztés EU-kompatibilis fogalmát a helyi szereplőkkel, mintául szolgálva az uniós csatlakozás utáni vidékfejlesztés *LEADER típusú szerveződései* számára.

A vidékfejlesztés alsó középszintje tehát az Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozásunkat követően, a LEADER programhoz kapcsolódva vált igazán hangsúlyossá. Az 1991-től létező LEADER meglehetősen kalandos utat járt be. A 2004–2006 közötti időszakban LEADER+ néven még a közvetlenül uniós szintről finanszírozott közösségi kezdeményezések közé tartozott, 2007 és 2013 között – a közösségi kezdeményezések megszűnésével – az EMVA IV. tengelyévé vált, 2014-től pedig leginkább a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) vidékfejlesztési kontextusában beszél róla az uniós fejlesztéspolitikai diskurzus. A LEADER-re Magyarországon európai uniós csatlakozási időszakától kezdve mindvégig jellemző volt, hogy a vidékfejlesztés sajátos alulról szerveződő együttműködései, a *helyi akciócsoportok* (a továbbiakban: HACS-ok) álltak a középpontban. A HACS-ok vidékfejlesztésben betöltött helyét és szerepét a LEADER alábbi három fő célján keresztül célszerű szemléltetni:

- horizontális partnerségen és alulról jövő kezdeményezéseken alapuló kísérleti jellegű integrált fejlesztési stratégiák létrehozása vidéki térségek fejlesztésére;
- vidéki térségek közötti együttműködések fejlesztése országon belül és határokon túl;
- a szereplők közötti kapcsolatrendszer fejlesztése.

²⁴¹ Például minden települési önkormányzatnak önállóan kell megalkotnia a településfejlesztési tervet, a településfejlesztés legfontosabb stratégiai dokumentumát.

²⁴² FARKAS 2000.

A LEADER hazai története a 2001 és 2004 közötti időszakban kezdődött el, amikor is a LEADER programra való felkészülés jegyében a Földművelési és Vidékfejlesztési Program egyelőre még hazai forrásból LEADER típusú kísérleti vidékfejlesztési programot indított el 14, meghívásos alapon kiválasztott helyi vidékfejlesztési munkacsoport számára vidékfejlesztési programok elkészítésére és megvalósítására. A 2004 és 2006 közötti „csonka időszakban” az újonnan csatlakozott országok még nem indíthattak LEADER programot, így számunkra az I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program LEADER+ intézkedésén belül nyílt lehetőség 70 HACS támogatására. A 2008-as adatok szerint a 2007 és 2013 közötti programozási időszakban számuk 96-ra nőtt.²⁴³ A 2014–2020-as programozási időszakban a CLLD keretei között 104 LEADER helyi akciócsoportot választottak ki.²⁴⁴ Legnagyobb jelentőségük az előző alfejezetben részletezett ITP-khez sok tekintetben hasonló – az irányító hatóság által jóváhagyott – *közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák* tervezésében és megvalósításában állt, amelyhez a Miniszterelnökség építészeti, építésügyi, ingatlan-nyilvántartási és térinformatikai szakmai háttérintézménye, a Lechner Tudásközpont Nonprofit Kft. adott szakmai módszertani segítséget. A stratégiákhoz kapcsolódóan pályázati felhívásokat hirdettek meg a HACS-ok által, és az ezekhez kapcsolódóan benyújtott támogatási kérelmekről – a vidéki (LEADER) és a kísérleti jellegű városi CLLD típusú helyi fejlesztések esetében egyaránt – a közösségvezérelt helyi fejlesztés eljárásrend alkalmazásával született döntés. Mivel ezt a közös eljárásrendet a 2021 és 2027 közötti programozási időszakban már kivezették, ennek részletezését itt nem tartom feladatommak. Inkább azt emeljük ki, hogy a vidéki CLLD típusú helyi fejlesztések jelentősége várhatóan a soron következő 2023–2027-es KAP időszakban sem fog csökkenni. Magyarország 2022. november 7-én elfogadott KAP stratégiai terve továbbra is fontos szerepet szán a LEADER Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) támogatásának a helyi igényekhez illeszkedő helyi fejlesztésre vonatkozó stratégiák kidolgozásában, majd a stratégiákban foglalt elképzelések projektelésében és megvalósításában.²⁴⁵

²⁴³ A vidékfejlesztés helyi térségei (a LEADER térségek) 2009.

²⁴⁴ Pénzügyminisztérium 2018. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy ugyanebben az időszakban kísérleti jelleggel a TOP a 10 ezer fő feletti városokban is támogatta a CLLD típusú helyi fejlesztéseket.

²⁴⁵ Agrárminisztérium 2022.

VÁKÁT

Felhasznált irodalom

- ASHWORTH, Gregory J. – Henry VOOGD (1997) [1990]: *A város értékesítése. Marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Ford. Balogh Ákos. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ATKOČIŪNIENĖ, Vilma – Gintarė VAZNONIENĖ (2019): Smart Village Development Principles and Driving Forces: The Case of Lithuania. *European Countryside*, 11(4), 497–516. Online: <https://doi.org/10.2478/euco-2019-0028>
- BÁCSKAI Vera – NAGY Lajos (1984): *Piackörzetek és piacközpontok és városok Magyarországon 1828-ban*. Budapest: Akadémiai.
- BALASSA, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*. Homewood: Richard D. Irwin.
- BÁLINT János (szerk.) (2009): *Vidékfejlesztés. Vidékfejlesztési menedzsment és marketing*. Budapest: CopyCAT.
- BALOGH István (1965): Az alföldi tanyás gazdálkodás. In SZABÓ István (szerk.): *A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában I*. Budapest: Akadémiai, 429–479.
- BELUSZKY Pál – GYŐRI Róbert (2005): *Magyar városhálózat a 20. század elején*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- BELUSZKY Pál – GYŐRI Róbert (2006): Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata és következményei 1990 után). *Tér és Társadalom*, 20(2), 65–81. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1054>
- BENKŐ Péter (2003): *Magyarország regionális politikai földrajza*. Budapest: Deák.
- BIANCHI, Patrizio – Sandrine LABORY (2011): Industrial Policy after the Crisis: the Case of Emilia-Romagna Region in Italy. *Policy Studies*, 32(4), 429–445. Online: <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.571858>
- BORSODI Attila (2022): Történelmi léptékű fejlődés a Modern városok program nyomán. *Magyar Nemzet*, 2022. január 14. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/01/tortenelmi-lepteku-fejlodes-a-modern-varosok-program-nyoman>
- BRUNAZZO, Marco (2016): The History and Evolution of Cohesion Policy. In Simona PIATTONI – Laura POLVERARI (szerk.): *Handbook of Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, 17–35. Online: <https://doi.org/10.4337/9781784715670.00014>
- BUSKÓ Tibor László (2009): *Kistérségi identitás a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest: Equinter.
- BUSKÓ Tibor László (2021): Re-thinking the Lower-middle Level of Administration in Hungary with Particular Reference to the Web 3.0. Era. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 6(1), 89–102. Online: <https://doi.org/10.53116/pgaf1r.2021.1.8>
- BUSKÓ Tibor László (2022): First Steps towards Digital Rural Development and Smart Villages in Hungary. In Lyubimka ANDREEVA (szerk.): *Crises, Vulnerability and Resilience in Public Administration*. Bukarest: NISPAcee Press.
- BUSKÓ Tibor László – TÓZSA István (2018): *Településmarketing*. Budapest: Dialóg Campus.
- CSIZMADIA Norbert (2016): *Geopillanat. A XXI. század megismerésének térképe*. Budapest: L'Harmattan.
- DIGIOVANNA, Sean (1996): Industrial Districts and Regional Economic Development: a Regulation Approach. *Regional Studies*, 30(4), 373–386. Online: <https://doi.org/10.1080/00343409612331349718>
- DOMINKOVITS Péter – HORVÁTH Gergely Krisztián (2011): A szolgabíráktól a járási hivatalokig. A járásek története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In CSITE András – OLÁH Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közlelől lehet jól...” *Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása*. Budapest: HÉTFA Elemző Központ, 16–74.

- DÖBRÖNTE Katalin – VIDA Szabolcs (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 18(4), 1–28. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.18.4.968>
- ENYEDI György (2011): A városnövekedés szakaszai – újragondolva. *Tér és Társadalom*, 25(1), 5–19. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.25.1.1770>
- FARAGÓ László (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, 20(2), 83–102. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- FARAGÓ Tamás (2001): Különböző háztartás-keletkeztetési rendszerek egy országon belül – változatok John Hajnal téziseire. *Történeti Demográfiai Évkönyv 2001*, 19–63.
- FARKAS Tibor (2000): A „SAPARD-kistérségek”. *Tér és Társadalom*, 14(2–3), 209–217. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.14.2-3.588>
- FELICE, Emanuele – Amedeo LEPORE (2016): *State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: the Rise and Fall of the „Cassa per il Mezzogiorno” (1950–1986)*. Munich: Personal RePEc Archive. Online: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/69466/1/MPRA_paper_69466.pdf
- FORMAN Balázs (2000): *Regionális politika az Európai Unióban*. Budapest: VÁTI.
- GILBERT, Anne (1988): The New Regional Geography in English and French-speaking Countries. *Progress in Human Geography*, 12(2), 208–228. Online: <https://doi.org/10.1177/030913258801200203>
- GREER, Alan (2013): The Common Agricultural Policy and the EU Budget: Stasis or Change? *European Journal of Government and Economics*, 2(2), 119–136. Online: <https://doi.org/10.17979/ejge.2013.2.2.4291>
- GYÖRI SZABÓ Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest: Osiris.
- GYURITA Erzsébet Rita (2014): A Fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 8–19.
- HAGGETT, Peter (2001): *Geography. Global Synthesis*. Edinburgh: Person Education Limited.
- HAJDÚ Zoltán (1989): Az első „szocialista” településhálózat-fejlesztési koncepció formálódása Magyarországon (1949–1951). *Tér és Társadalom*, 3(1), 86–96. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.3.1.117>
- HAJDÚ Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- HAJNAL, John (1965): European Marriage Patterns in Perspective. In D. V. Glass – D. E. C. Eversley (szerk.): *Population in History. Essays in Historical Demography. Volume I: General and Great Britain*. New Brunswick (USA): Aldine Transaction, 101–143.
- HALÁSZ Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Budapest: Pázmány Press.
- HALMAI Péter (2018): *Az Európai Unió közös költségvetése*. Budapest: Dialóg Campus.
- HALMAI Péter (2020): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- HARRER Ferenc (1908): Nagy-Budapest. *Városi Szemle*, 1(1), 23–37.
- HAYEK, Friedrich August von (1991) [1944]: *Út a szolgáshoz*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- HEGYI Fatime Barbara (2007): Marketingorientált városfejlesztés. *Tér és Társadalom*, 16(3), 129–141. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.21.3.1127>
- HORVÁTH Ágnes (2018): Kondratyev és ami nincs mögötte. *Guruló Hordó*, 2018. március 17. Online: https://gurulohordo.blog.hu/2018/03/17/kondratyev_ciklusok
- HORVÁTH József (2018): *Az Európai Unió agrárpolitikája*. Hódmezővásárhely: Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar. Online: <http://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/handle/123456789/13131>
- JASCHITZ Máttyás (2017): Területi folyamatok innen és túl. Magyar határ menti együttműködési körkép. *Falu, Város, Régió*, 22(1), 119–129.
- JÓZSA Attila (2007): *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar.
- JÓZSA László (2000): *Marketing*. Veszprém: Veszprémi Egyetemi Kiadó.
- JÓZSA László (2003): *Marketing, reklám, piackutatás I–II*. Veszprém: Göttinger.

- KATUS László (2012): *A modern Magyarország születése. Magyarország története 1711–1914*. Pécs: Kronosz – Pécsi Történettudományért Kulturális Egyesület.
- KEITH, Robert J. (1960): The Marketing Revolution. *Journal of Marketing*, 24(3), 35–38. Online: <https://doi.org/10.1177/002224296002400306>
- KENGYEL Ákos (2015): *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597760>
- KEYNES, John Maynard (1965) [1936]: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Ford. Erdős Péter. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KIS Krisztián (2011): A vidék és a vidéki térségek meghatározásának európai vonatkozásai (történeti áttekintés az Európai Bizottság új város-vidék tipológiája apropóján). *Jelenkori Társadalmi és Gazdasági Folyamatok*, 6(1–2), 105–112. Online: <https://doi.org/10.14232/jtgf.2011.1-2.105-112>
- KISS Éva – TINER Tibor (2021): Az ipari forradalmak és az infokommunikációs fejlődés földrajzi összefüggései a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Földrajzi Közlemények*, 145(2), 89–105. Online: <https://doi.org/10.32643/fk.145.2.1>
- KOCZISZKY György (2000): *Regionális integrációk gazdaságtana*. Miskolc: Bíbor.
- KOTLER, Philip (1985): *Principles of Marketing*. New Jersey: Prentice-Hall.
- KOTLER, Philip – Kevin Lane KELLER (2012) [2012]: *Marketingmenedzsment*. Ford. Dóczy Balázs – Doubravszky Júlia – Németh Ádám. Budapest: Akadémiai.
- KOVÁCS András Donát – FARKAS Jenő Zsolt – PERGER Éva (2015): A vidék fogalma, lehatárolása és új tipológiai kísérlete. *Tér és Társadalom*, 29(1), 11–34. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2674>
- KOVÁCS Árpád – HALMOSI Péter (2012): *A 2008-ban kirobbant gazdasági válság hatásai az államháztartásban – a válság elleni küzdelem nemzetközi szinten, Magyarország válságkezelési megoldásai nemzetközi tükrében*. In FARKAS Beáta (szerk.): *Válság: mérföldkő az európai integrációban?* Szeged: Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, 73–146.
- KOVÁCS Katalin (2006): *Projekttervezés és projektciklus-menedzsment ismeretek a közigazgatásban. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- KOVÁCS Teréz (2012): *Videkfejlesztési politika*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- KOVÁCS Zoltán – TÓZSA István (2011): A település. In TÓZSA István (szerk.): *Közigazgatási urbanisztika I. Településtan*. Budapest: Aula, 5–84.
- KŐSZEGFALVI György (2008): *A területfejlesztés története Magyarországon 1945–1990 között*. Budapest–Pécs: Imedias.
- KULCSÁR László – KOZÁRI József (1998): A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. *Gazdálkodás*, 42(4), 11–12.
- LENGYEL Imre (2003): *Verseny és területi fejlődés. Térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged: JATE Press.
- LEONTIEF, Wassily (1953): Domestic Production and Foreign Trade; The American Capital Position Re-Examined. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 97(4), 332–349.
- LIPIETZ, Alain (1990): A fordizmus általános válságának világméretűvé válása 1967–1984. *Létünk*, (4–5), 450–479.
- MAHROUM, Sami (2007): Overview: Rural Innovation. In Sami MAHROUM et al.: *Rural Innovation*. NESTA, 4–11. Online: https://media.nesta.org.uk/documents/rural_innovation.pdf
- MATERN, Antje – Julia BINDER – Anika NOACK (2020): Smart Regions: Insights from Hybridization and Peripheralization Research. *European Planning Studies*, 28(10), 2060–2077. Online: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1703910>
- MCCARTHY, E. Jerome (1960): *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood: Richard D. Irwin.

- McLUHAN, Marshall – QUENTIN FIORE (1967): *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects*. Bantam Books.
- MEADOWS, Donella H. et al. (1972): *The Limits to Growth. A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books. Online: <https://doi.org/10.1349/ddlp.1>
- MEDVÉNÉ SZABAD Katalin (2013): *A fenntartható fejlődés gazdaságtana*. Digitális Tankönyvtár. Online: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_a4_1049_1051_fenntarthatofejl_2/adatok.html
- MITRA, Sramana (2014): *From E-Commerce to Web 3.0*. [e-Pub]. Entrepreneur Journeys, 9. kötet. One Million by One Million.
- M. ORBÁN András (2022): Kormánybiztosok öt gazdasági zóna fejlesztéséért. *Magyar Hírlap*, 2022. május 22.
- MURÁNYI Péter (2011): *Regionális politika II.: Az európai uniós területfejlesztés intézményrendszere*. Budapest: Aula.
- NAGY Sándor Gyula – HEIL Péter (2013): *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest: Akadémiai.
- NAGY Stella – NAGY Zoltán (2021): Okos közlekedési fejlesztés a miskolci autóbusz menetrend példáján keresztül. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 18(különszám), 104–115. Online: <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2021.9>
- NEMES NAGY József (1987): *A regionális gazdasági fejlődés összehasonlító vizsgálata*. Budapest: Akadémiai.
- NEMES NAGY József (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest: Akadémiai.
- NEMES NAGY József – TAGAI Gergely (2009): Területi egyenlőtlenségek, térszerkezeti determinációk. *Területi Statisztika*, (2), 152–169.
- NSOSSO, Espérance Ngungadiáfuka (2013): Zöld forradalom és Afrika. *Afrika Tudományok*, 8(3), 5–18.
- NYIKOS Györgyi (szerk.) (2020): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest: Dialóg Campus.
- OHLIN, Bertil Gotthard (1933): *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative [é. n.]: *Bhutan's Gross National Happiness Index*. Online: <https://ophi.org.uk/policy/gross-national-happiness-index/>
- PAASI, Anssi (1986): Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia*, 164(1), 105–146. Online: <https://doi.org/10.11143/9052>
- PAASI, Anssi (2002): Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing 'Regional Identity'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 137–148. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00190>
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – MEZEI Cecília (2016): Regionális és politikai területi és kormányzási ciklusok Közép- és Kelet-Európában. *Tér és Társadalom*, 30(4), 54–70. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.30.4.2810>
- PERCZEL Károly (1989): A magyarországi regionális tervezés történetéhez. *Tér és Társadalom*, 3(3), 80–105. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.3.3.142>
- PERGER Éva (2022): Az állami területfejlesztési politika pénzügyi eszközei – gondolatok Illés Iván nyomán. In NEMES NAGY József – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *A regionalizmus: az elmélettől a gyakorlatig: Illés Ivánra emlékezve 80. születésnapja alkalmából*. Pécs: Publikon, 171–192. Online: <http://real.mtak.hu/150336/1/illes-ivan-emlekkotet.pdf>
- PFEIL Edit (1990): *A kisközségek az önkormányzattá válás útján*. Pécs: MTA RKK.
- PIORE, Michael J. – CHARLES F. SEBEL (1984): *The Second Industrial Divine. Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- PISKÓTI István (2012): *Régió- és településmarketing. Marketingorientált fejlesztés, márkázás*. Budapest: Akadémiai.

- PLOEG, Jan Douwe van der – Dirk ROEP (2003): Multifunctionality and Rural Development: The Actual Situation in Europe. In Guido G. van HUYLENBROECK – Guy DURAND (szerk.): *Multifunctional Agriculture; A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Hampshire: Ashgate, 37–53. Online: www.researchgate.net/publication/258375349_Multifunctionality_and_rural_development_the_actual_situation_in_Europe/link/547454d90cf29afed60f78eb/download
- RATZEL, Friedrich (1897): *Politische Geographie*. Paris–München: R. Oldenbourg.
- RECHNITZER János – SMAHÓ Melinda (2011): *Területi politika*. Budapest: Akadémiai.
- ROLANDI, Silvi et al. (2021): The Digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a Taxonomy of the Impacts. *Sustainability*, 13(9), 1–16. Online: <https://doi.org/10.3390/su13095172>
- SALLAI Gyula (szerk.) (2018): *Az okos város (Smart City)*. Budapest: Dialóg Campus.
- SAMUELSON, Paul A. – William D. NORDHAUS (2006) [1998]: *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémiai.
- SCHUMPETER, Joseph (1934): *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Champaign: University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- SHARIFI, Ayyoob et al. (2021): Three Decades of Research of Smart Cities: Mapping Knowledge Structure and Trends. *Sustainability*, 13(13), 7140. Online: <https://doi.org/10.3390/su13137140>
- STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. In Virág György (szerk.): *OKRI Szemle*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 110–124.
- SZABÓ Pál (2005): Régió: „Meghatározott területi egység”. In NEMES NAGY József (szerk.): *Regionális Tudományi Tanulmányok*. 12. sz. Budapest: ELTE Regionális Tudományi Tanszék – MTA Regionális Tudományi Kutatócsoport. Online: http://geogr.elte.hu/REF/REF_Kiadvanyok/REF_RTT_12/rtt-1201szabopal.pdf
- SZALAI Ádám – FABULA Szabolcs (2021): Az okos vidékfejlesztés lehetőségei és korlátai Magyarországon. *Modern Geográfia*, 16(1), 59–79. Online: <https://doi.org/10.15170/MG.2021.16.01.04>
- TAYLOR, Frederick W. (1983) [1911]: *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*. Ford. Várnai Györgyné. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TAYLOR-GOOPY, Peter (1995): A posztmodernizmus és a szociálpolitika. *Esély*, (2), 3–19.
- TÓZSA István (2011): „Akinek van, az kap... A településmarketing jelentősége”. *Pro Publico Bono Állam-és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 1(különszám), 101–106.
- TUAN, Yi-Fu (1978): Space, Time, Place. A Humanistic Frame. In Tommy CARLSTEIN – Don PARKES – Nigel THRIFT (szerk.): *Making Sense of Time*. London: Edward Arnold, 7–16.
- VÁGI Gábor (1975): „Mit ér” egy község? „Mit ér egy megye?” (A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről). *Közgazdasági Szemle*, 22(7–8), 882–898.
- VALUCH Tibor (2001): *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest: Osiris.
- WALLACE, Helen et al. (2020): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198807605.001.0001>
- WALLERSTEIN, Immanuel (1983) [1974]: *A modern világ gazdasági rendszer kialakulása*. Budapest: Gondolat.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2010) [2004]: *Bevezetés a világregység-elméletbe*. Budapest: L'Harmattan.
- WILLIAMSON, Geoffrey G. (1965): Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns. *Economic Development and Cultural Change*, (4), 3–84.
- ZWICK, Austin et al. (2020): Public Engagement in Smart City Development: Lessons from Communities in Canada's Smart City Challenge. *Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, 64(3), 416–432. Online: <https://doi.org/10.1111/cag.12607>
- ZSUGYEL János (2001): Néhány gondolat az Európai Unió regionális politikájáról. *Északkelet-Magyarország, Gazdaság, Kultúra, Tudomány*, 6(9–10), 36–43.

Felhasznált joganyag

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek igazgatásáról
1923. évi XXXV. törvénycikk tc. a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről
1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről
1944. évi II. törvénycikk a tanyai igazgatás rendezéséről
1950. évi I. törvény a tanácsokról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásairól
2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
2014. évi LXXV. törvény az Európai Területi Társulásról
2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról
- 2030/1958. Korm. sz. határozat a regionális tervezésről
- 1022/1963. (IX. 21.) Korm. sz. határozat a regionális tervezés rendszeréről
- 1006/1971. (III. 16.) Korm. sz. határozat a területfejlesztés irányelveiről
- 1007/1971. (III. 16.) Korm. sz. határozat Az Országos Településhálózat-fejlesztési koncepcióról
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet. a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozata Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról
- 290/2014 (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járáások besorolásáról
- 250/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet a Modern Városok Program megvalósításáról
- 127/2017. (VI. 8.) Korm. rendelet a Digitális Jólét Program végrehajtásával összefüggő egyes feladatokról, valamint a Kormányzati Informatika Fejlesztési Ügynökségről szóló 268/2010. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról
- 1669/2018 (XII. 10.) Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról
- 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

- 1057/2021. (II. 19.) Korm. határozat a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési program, továbbá a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának kiterjesztéséről
- 724/75 EGK tanácsi rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról
- 1787/84 EGK tanácsi rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról
- A strukturális alapok szabályozásáról szóló 2052/88, 4353/88, 4554/88, 4555/88, 4556/88 számú EGK Tanácsi Rendeletek
- A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- 1059/2003/EK rendelet Az Európai Parlament és a Tanács a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2221 rendelete (2020. december 23.) az 1303/2013/EU rendeletnek a Covid–19-világjárvány és társadalmi következményei okozta válság elhárításának előmozdítását és a zöld, digitális és reziliens gazdasági helyreállítás előkészítését támogató kiegészítő források és az azokkal kapcsolatos végrehajtási rendelkezések tekintetében történő módosításáról (REACT-EU)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete (2021. június 24.) az Igazságos Átmenet Alap létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes keretbe foglalt változata
- Egységes Európai Okmány
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról

Egyéb források

Agrárminisztérium (2022): Magyarország KAP Stratégiai Terve 2023–2027. Stratégiai Környezeti Vizsgálat. Budapest. Online: https://mtvsz.hu/uploads/files/KAP_SKV_ko%CC%88rnyezeti_jelen-te%CC%81s_v1_5.pdf

- A Magyar Spin-off és Start-up Egyesület honlapja. Online: www.europeanspinoff.com/hu/?page_id=2
- A pályázat.gov.hu támogatottprojekt-keresője. Online: www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso
- A vidékfejlesztés helyi térségei (a LEADER térségek) (2009). *Statistikai Tükör*, 3(103), 2–9. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/debrecenvidékfej.pdf
- Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat (2021): Bács-Kiskun megye Területfejlesztés Programja. Operatív munkarész. (Javaslattevő fázis). 2021–2027. Társadalmi egyeztetés alatt álló változat. Kecskemét. Online: www.bacsiskun.hu/storage/attached-files/March2023/gPwDRSBKUTSQljgkDlaQGWf-22hPHk-metaQmFjcy1LaXNrdW5PcGVyYXTDrXYgUHJvZ3JhbV8yMDIxMDMxMV9NQIMuc-GRm-.pdf
- Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja. I–IV. kötet. 2021–2027. Társadalmi egyeztetés alatt álló változat. (2020). Online: <https://balatonregion.hu/tersegfejlesztas/atfogo-regiofejlesztési-programok/aktualis-fejlesztési-dokumentumok/>
- Budapest Főváros Önkormányzata [é. n.]: A 2010 és 2018 között Budapesten megvalósult fővárosi, állami és közös projektek. Online: <https://budapest.hu/Documents/projektekegyseges.pdf>
- Commission of the European Communities (1986): The Integrated Mediterranean Programmes. *European File*, (1). Online: <http://aei.pitt.edu/14712/1/EUR-FILE-1-86.pdf>
- Cork 2.0. Nyilatkozat. „Jobb életminőség a vidéki területeken” (2016). Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_hu.pdf
- Council of the European Union [é. n.]: Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (Commitments, in 2018 prices). Online: www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf
- European Charter for Rural Areas (1996). Report. Doc. 7507. Online: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7441&lang=en>
- European Commission [é. n.]: *What is Smart Specialisation?* Online: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/what-we-do>
- European Commission (2020): Shaping Europe’s Digital Future. Brüsszel. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_en
- European Funding 2000–2006. Community Initiatives. LEADER+ [é. n.]. *Network for Europe*. Online: www.networkforeurope.eu/leader
- Európai Bizottság [é. n. a]: A beruházás a növekedésbe és munkahelyekbe célkitűzés támogathatóság szerint. (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap+. 2021–2027 térkép. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2021/eu27.pdf
- Európai Bizottság [é. n. b]: Finanszírozás irányítási mód szerint. Online: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_hu
- Európai Bizottság (2010): EURÓPA 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, COM(2010) 2020 végleges. Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf
- Európai Bizottság (2014): Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozóan. Online: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/a5f9f410-ff67-4fae-b9d2-5cba1254975b>
- Európai Bizottság (2021a): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja. Brüsszel, COM(2021) 118 végleges.
- Európai Bizottság (2021b): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai zöld megállapodás. Brüsszel, COM(2019) 640 végleges.
- Európai Parlament [é. n.]: *Ismertetők az Európai Unióról. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/gazdasagi-tarsadalmi-es-teruleti-kohezio

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (1973): *The State of Food and Agriculture 1973*. Rome. Online: www.fao.org/3/e1900e/e1900e.pdf
- Közigazgatás- és közszolgáltatásfejlesztési stratégia 2014–2020 [é. n.]. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- Magyarország Kormánya [é. n.]: Fejlesztési programok 2021–2027. Online: www.palyazat.gov.hu/fejlesztési_programok_2021_2027
- Miniszterelnökség (2020): A kormány gazdaságfejlesztési zónákat hoz létre a gazdaság további erősítése érdekében. *Országos Sajtószolgálat*, 2020. szeptember 4.
- Művészetek Völgye honlapja. Online: www.muveszetekvolgye.hu/
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (2009): A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008). Online: www.terport.hu/webfm_send/15_1_tf_2009_hazai_tfejl_tam_19962008_i_iii_osszefoglalo.pdf_%3B
- Önkormányzati Tudástár I. Az Önkormányzati Hírlevél különszáma. Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke (2018). *A Belügyminisztérium Önkormányzati Hírlevele*, (3). Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/1/2e/51000/%C3%96nk%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20I_%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%202018%20%C3%A9vi%203%20sz%C3%A1ma_k%C3%BCl%C3%B6nszam.pdf
- Pénzügyminisztérium (2018): B/4071. számú beszámoló a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció megvalósulásáról. 2014–2016. I–II. kötet. Online: www.parlament.hu/irrom41/04071/04071.pdf
- Századvég Gazdaságkutató Zrt. (2018): *A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása*. Online: www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB_EU_20181217_k%C3%BCld.pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c
- The Cork Declaration* (1996). The European Conference on Rural Development, Having met at Cork, Ireland. (1996. november 7–9.) Online: www.terport.hu/webfm_send/a40_cork_declaration.pdf_%3B
- The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000. február 28.). Az Európai Tanács 2000. március 23–24-i lisszaboni rendkívüli ülésére készült dokumentum. DOC/00/7.
- Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz. Összefoglaló* [é. n.]. Online: www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operativ_program_plusz
- United Nations (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Online: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- United Nations (2016): *New Urban Agenda*. Resolution adopted by the General Assembly. Online: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>
- Vidékfejlesztési Minisztérium (2012): Darányi Ignác Terv. A Nemzeti Vidékstratégia (NVS) végrehajtásának keretprogramja. Budapest. Online: https://2010-2014.kormany.hu/download/3/70/70000/DIT_kiad_vany_210x148mm_LEAD_kifut_nelkul.pdf

VÁKÁT

A bennünket körülvevő gazdasági és társadalmi jelenségek térben zajlanak, ezért a területi folyamatok ismerete elengedhetetlen a versenyképesség erősítését megcélzó szakpolitikák számára. A könyv, amelyet az olvasó a kezében tart, azzal a szándékkal született, hogy tömör, de egyúttal szabatos bevezetőt nyújtson a területi folyamatok törvényszerűségeit vizsgáló tudományos diskurzus, valamint az ennek alapzatán építkező uniós és hazai regionális politikák témakörébe.

A több mint egy évtizedes felsőoktatási tapasztalattal rendelkező szerző különös figyelmet fordított arra, hogy megfeleljen az egyetemi tankönyvek iránt támasztott követelményeknek, de tudományosan és szakmailag egyaránt megalapozott munkáját a hallgatókon kívül haszonnal forgathatják az akadémiai közösség tagjai és a különféle szintű regionális politikákban érintett szakmai szereplők is.