

Területi folyamatok és a területfejlesztés központi és területi intézményei a visegrádi országokban

A visegrádi országokban csatlakozás után tíz évben eltérő területi folyamatok zajlottak le, mely különbségek kialakulásában – egyebek mellett – fontos szerepet játszottak az egyes országok regionális fejlesztési intézményrendszerének sajátosságai.

Az országokon belüli területi különbségek uniós csatlakozást követő fokozódásának egyik tényszerű oka a nagyvárosi (fővárosi) térségek jelentős ütemű fejlődése – amint arra az ötödik kohéziós jelentés is utal (Európai Bizottság 2010. 16. oldal) – azonban eltérő trendeket tapasztalunk az ezeken kívüli régiókban. A visegrádi államok 2004-ben történt uniós csatlakozásának folyamatában fontos témakörként szerepelt a többszintű kormányzás és kérdésköre. Az Európai Bizottság részéről ennek (Ágh 2011) elvei és gyakorlata szolgált hivatkozási alapul a hatékony regionális politikai rendszerek kialakítása érdekében tett ösztönző lépésekhez. A közös joganyag „regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja” fejezetének átvétele kapcsán a csatlakozni kívánó államok feladata volt, hogy az uniós regionális politika megvalósítására alkalmas intézményeket hozzanak létre. Ez a folyamat különféle területi önkormányzati, és ezzel összefüggésben különféle regionális fejlesztési rendszereket eredményezett (Bruszt 2007, Scherpereel 2007). Jelen tanulmány azt kívánja bemutatni, hogy a visegrádi országok regionális fejlesztési rendszereinek két típusa (központosított és decentralizált) intézményi sajátosságai és az adott országban lezajlott területi fejlődési folyamatok (növekvő és nem

növekvő területi különbségek) között összefüggés mutatkozik.

Az intézmények szerepe a regionális fejlődésben

Az utóbbi idők fejleménye, hogy az intézményekre koncentráló fejlesztéspolitika gondolata egyre inkább teret nyer. Az Európai Regionális Versenyképességi Index (EU Regional Competitiveness Index) már alapvetőnek tekinti az intézmények szerepét. Az intézmények gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe a globalizáció intenzívebb kiterjedésével egyre fontosabbá válik a versengő térségek számára. A hagyományos nemzetgazdasági keretek a különféle nemzetközi szerződési és szabad-kereskedelmi rendszerek következtében jócskán elveszítették jelentőségüket. A közgazdaságtanban a versenyképesség megítélése újabban alapvetően a térségi, mikroökonómiai szintre koncentrált (Porter 1998; Lengyel 2003, 2010, és 2012), és olyan tényezőket tekint ebben meghatározónak, amelyek erősen kötődnek az adott régióhoz, térséghez, lokalitáshoz.

Az intézmények térben és időben is változóak, változékony formájúak. Ebből következően igen komoly nehézségek merülnek fel egy olyan megfelelő gazdaságfejlesztési program kialakításakor, ami az intézményekre fókuszál, és azoknak az adott térségre jellemző sajátosságait veszi figyelembe. Hiszen igen nehéz annak eldöntése, hogy milyen az adott térség számára megfelelő segítő beavatkozás. Ebből következően az egységes, uniformizált intézményrendszerű fejlesztéspolitika kevésbé hatékony olyan heterogén fejlettségű és intézményi háttérű entitás esetében, mint amilyenek például az Európai Unió régiói. Valójában inkább az a fejlesztéspolitika hatékony, amelyik a különféle regionális intéz-

ményi adottságokhoz szabott (Rodrigues-Pose 2010). Elinor Ostrom (Ostrom 2007) a kollektív javak kormányzásával kapcsolatos vizsgálatok alapján arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi interakciók bármely területét tekintve az önkormányzó rendszerek hatékonyabbnak bizonyulnak. Nem az alulról jövő kezdeményezések bármiféle varázslatos hatása miatt önmagában, hanem azért mert az ezen rendszerekben meglévő működési (informális és formális) szabályok által meglévő társadalmi tőke hajlamosabb fennmaradni és fejlődni, az abban résztvevők által létrehozott hálózatokban és az elfogadott normákban. Daren Acemoglu és James Robinson (Acemoglu, Robinson 2008) szerint az egyes országok közötti fejlődésbeli különbségeket az intézményekben meglévő különbségek határozzák meg leginkább. Miben térnek el tehát és miben hasonlítanak egymáshoz a visegrádi országok regionális fejlesztési intézményei?

Regionális fejlesztési intézményrendszerek a visegrádi országokban Központi intézmények

Lengyelországban a regionális fejlesztési minisztérium az ország Európai Unióba történő belépését követően 2005-ben alakult meg és működött változatlan formában 2013-ig. Ettől kezdve a közlekedési, építészeti és tengerészeti tárcával összevonva infrastruktúráért és fejlesztésért felelős minisztériumként dolgozik tovább.

Csehországban a regionális fejlesztési minisztérium 1996 óta létezik változatlan formában. Ez a tárca felelős a lakás- és építésügyért, a kisajátításokért, a közbeszerzésekért, a területrendezésért, a befektetési politikáért és a turizmusért.

Szlovákiában a regionális fejlesztési és építészeti minisztérium 1999 óta működik. A tárcát időközben összevonták a közlekedési és hírközlési tárcával. A regionális fejlesztésen túl a minisztérium felelős az építésügyért, a turizmusért, a telekommunikációért és a PPP (Public Private Partnership) projektekért is.

Magyarországon egy folyamatosan módosuló rendszerről beszélhetünk. A többi visegrádi országgal összevetve Magyarországon a területfejlesztési központi irányítása igen gyakori átalakításon (Rechnitzer, Smahó 2011) ment keresztül. A központi igazgatás először csak a

négyévenkénti választásokat követően az aktuális kormányzati struktúrákhoz igazodva alakult át, először 1998-ban, majd egyre sűrűbben átlagosan hathavonta helyezték át a szakterületet. A 2010-es kormányváltás után a szakterület immár három tárca: a Belügyminisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium között oszlott meg. A területfejlesztés igazgatásától teljesen elkülönülten alakult ki a strukturális és kohéziós alapok hazai felhasználását irányító központi kormányzati szervezet. Az így létrejött uniós intézményrendszer, a területfejlesztés korábban kialakított rendszere mellett találóan, mint „alapok mellé épült ház” (Perger 2010, és 2010a) jellemezhető.

A hazai helyzettel összevetve tehát a többi visegrádi országban meglehetősen stabilitásnak lehetünk a tanúi a regionális fejlesztések központi intézményei tekintetében. Ez a stabilitás annál is szembetűnőbb, hogy mind Lengyelország, mind Csehország és Szlovákia esetében a regionális fejlesztési tárcák a kohéziós politika legfőbb leteleményesei is egyúttal. A területfejlesztés, regionális fejlesztés területi intézményei még inkább komoly kontrasztot mutatnak Magyarország és a másik három visegrádi ország között.

A lengyel regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

Lengyelország esetében a területi önkormányzat felel a regionális fejlesztésért, s az területi szinten egyáltalán nem válik el az önkormányzati rendszertől. Az 1999-es igazgatási és önkormányzati reform (Mezei, Schmidt 2013; OECD 2008) hármas területi felosztást hozott létre az országban. NUTS II-es szinten találjuk a 16 vajdaságot, míg ez alatt a powiat (járás) és végül a legkisebb egység, a gmina (község) található. A vajdaságok önkormányzatai felelősek a regionális fejlesztésért, a tervek kidolgozásáért és végrehajtásáért. A vajdaságoknak saját regionális fejlesztési ügynökségeik vannak. A 2004-2006 közötti első kohéziós tervidőszakban, közvetlenül az uniós csatlakozást követően Lengyelországban is egyetlen, a teljes országra vonatkozó regionális operatív programot valósítottak meg, azonban ezt a regionális fejlesztési minisztérium a vajdaságokkal együttműködve hajtotta végre, lényegében véve egyfajta kölcsönös tanulási folyamatként értelmezve azt. Ez alapozta meg és

készítette elő a következő időszak decentralizált programvégrehajtását (Dabrowski 2007). A következő – most záruló – 2007-2013 közötti programozási időszakban minden vajdaság önálló fejlesztési programot dolgozott ki és hajtott végre. A regionális programok az összes, Lengyelország számára rendelkezésre álló uniós forrás mintegy 25%-át tették ki. „Lengyelország az egyetlen a kelet-közép-európai országok közül, ahol a *közigazgatási reform és a területfejlesztési intézményrendszer-építés párhuzamosan és koherens módon zajlott*” (Mezei, Schmidt 2013. 123. oldal). Az intézményépítés a kezdetektől tudatosan az érdemi, a szubsidiaritás elvét minél inkább érvényre juttató decentralizációt célozta meg. A lengyel önkormányzati rendszer kialakítása egy igen hosszú ideig tartó, tudományos műhelyek bevonásával is megalapozott folyamat volt, mely már 1989-ben megkezdődött (Kulesza 2002). A helyi önkormányzati rendszer viszonylag gyors létrehozatalát követően mintegy tíz éven keresztül folyt a szakmai és politikai vita a területi önkormányzati rendszerről. Ebben kulcsszerepe volt az 1997-ben elfogadott alkotmányt megelőző vitáknak. A vajdasági rendszert és benne a 16 vajdaságot csak 1999-ben sikerült elfogadnia a Szejmnek. Az eredetileg tervezett 12 vajdaságból a politikai alkudozások következtében 16 lett (Kulesza 2002). A hosszas és alapos előkészítést az eredményezte, hogy a területi önkormányzati rendszer tervezetten és szervezeten jött létre. Két fontos tény mindenképpen meg kell jegyezni a lengyel átalakulásról: az egyik, hogy nagyon hosszú és alapos társadalmi és politikai vitákat követően, lényegében konszenzussal fogadták el; a másik, hogy az átalakulás valódi decentralizációt eredményezett a szubsidiaritás elvének érvényesülésével a pénzügyek területén is.

A lengyel regionális politika eredményességét is érdemes megvizsgálni: vajon mennyiben sikerült az országban vitathatatlanul meglévő területi különbségeket mérsékelni az uniós csatlakozás óta? Az OECD 2010-es összehasonlító elemzése (OECD 2010) szerint 1995 és 2009 között, az ország gazdasági felzárkózása és fejlődése mellett erősödtek a régiók közti különbségek, a keleti és a nyugati vajdaságok között. Varsó és a többi vajdaság közti differencia is hasonló módon nőtt, és ezen túl az régiókon belüli különbségek

is nőttek. Ezzel együtt az országon belüli regionális eltérés kisebbek, mint Magyarországon az EuroStat (EuroStat, 2014) 2014-es gyorsjelentése szerint. Vannak olyan vizsgálatok is, amelyek Lengyelország esetében a területi fejlettségbeli egyenlőtlenségek kiegyenlítődesét jelzik (Pusztai 2010, Götz 2010). A lengyel régiók közül csak egyetlen olyat találunk, amely fejlettsége nem éri el az uniós átlag 50%-át (1. számú ábra)

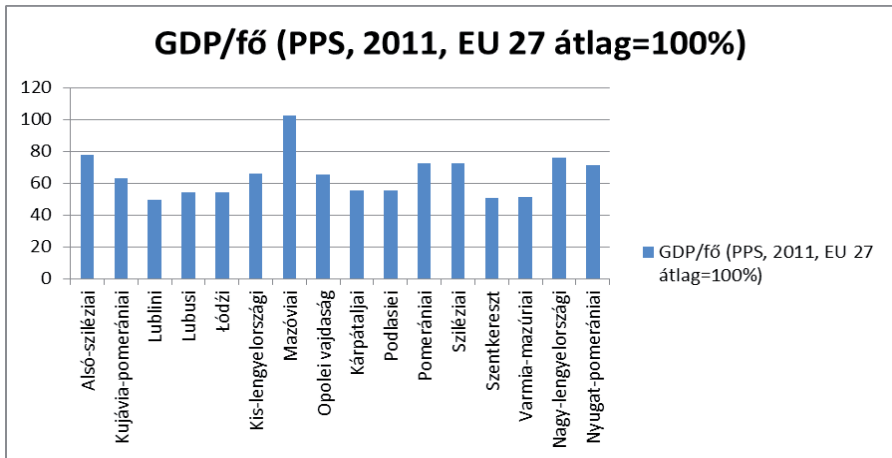
A lengyel vajdaságok fejlődése azt mutatja (2. számú ábra), hogy a fővárost is magába foglaló és a többi régió közti különbséget leszámítva nem növekedett drámaian a régiók közötti gazdasági fejlettségbeli távolság. (1-2. sz. ábrát lásd a következő oldalon)

A cseh regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

A Cseh Köztársaságban Lengyelországhoz hasonlóan a területi önkormányzatok felelnek a regionális fejlesztésért, mely itt sem válik el az önkormányzati rendszertől. Itt is hosszas viták előzték meg a területi önkormányzati rendszer kialakítását (Baun, Marek, 2006, McMaster 2004 és Senka-Neuman, Neuman 2010). Az országon belüli érdemi decentralizáció alakulására jelentékeny hatással volt az uniós csatlakozás folyamata, melynek során elvárásként fogalmazódott meg az önkormányzati rendszer létrehozása. Az Európai Bizottság komoly nyomást gyakorolt Csehországra a területi önkormányzati szint létrehozatala érdekében. A rendszerváltást követően az országban járási (kerületi) állami hivatalok NUTS IV-es szinten működtek, amelyek a belügyminisztériumhoz tartoztak, és amelyeken belül a különféle minisztériumok saját részlegeket működtettek (Sucháček 2005). A települési önkormányzatok hatáskörei lényegében megegyeznek a 2010 előtti magyarországi önkormányzati feladatokkal, azzal a kivétellel, hogy az egészségügyi ellátás nem jelenik meg helyi kompetenciaként.

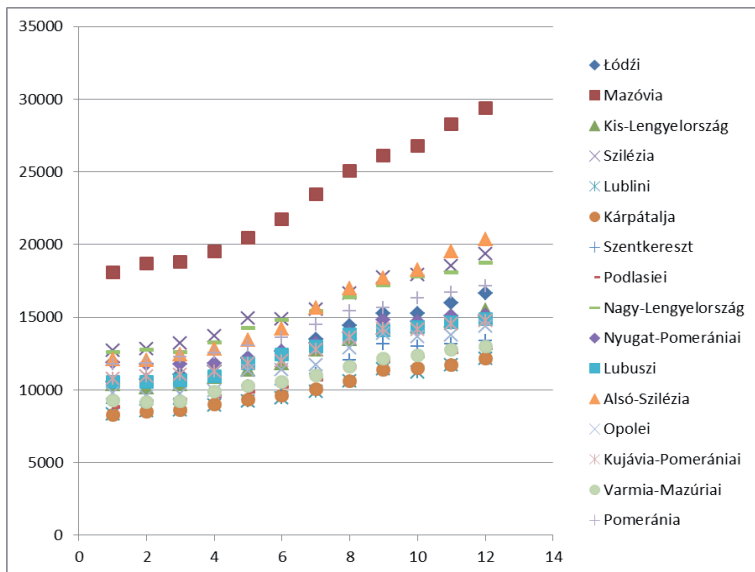
A „bársonyos forradalmat” megelőzően, a 1990-es évek elejére mintegy 4200 helyi önkormányzattal a korábban kényszerházasságban élő települések önállósodásával jött létre több mint 6000. A meglehetősen széttagolt rendszer komoly koordinációs problémákat okozott a központi kormányzat számára (Blazek 2002). Ez a széttagoltság ugyanakkor spontán válaszo-

1. számú ábra: A lengyel régiók fejlettsége (The Polish Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

2. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a lengyel régiók esetében (Change in GDP/head in the Polish Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity - PPP)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

kat, megoldásokat is előhívtak: olyan egyeztető fórumok alakultak, amelyek egy tágabb térség gazdasági problémáira próbáltak az érdekeltek részvételével válaszokat találni. Ilyen volt például az Ostrava-Kravina agglomeráció társadalmi-gazdasági tanácsa (Sucháček 2005), melyben az önkormányzatok mellett a szakszervezetek, a bankok, a vállalkozások, tudományos oktatási intézmények és a munkaügyi szervezetek képviselői is részt vettek.

A területi önkormányzati rendszer kialakítása Csehországban is elhúzódott egészen 2000-ig, amikor is az ezeket létrehozó törvény hatályba lépett. Az új önkormányzati testületek és a régiók szerepe 2004-re politikailag megszilárdult, identitás-képző szerepük is megnövekedett. Sok bizonytalanság övezte az önkormányzatok és benne a régiók finanszírozási rendszerét, mely 1990-1992, 1993-1995 és 1996-2000 között komoly változásokon ment keresztül (Blazek 2002). A mai rendszer lényegében 2001 óta működik, mely a helyi adóként kivett ingatlanadónak, a személyi jövedelemadónak, az általános forgalmi adónak és a vállalkozások nyereségadójának megosztásán alapul. Egyedül a vállalkozások által fizetett személyi jövedelemadó 30%-a kerül vissza direkt módon az érintett önkormányzathoz, míg a többi adót lényegében komplex lakosság-arányos számítási módon osztják vissza. Ennek a rendszernek részei a regionális önkormányzatok is. Összességében megállapítható, hogy a cseh önkormányzatok kiszámítható keretek közötti tényleges pénzügyi autonómiával bírnak.

Az országban 14 regionális önkormányzat jött létre, azonban ezek közül mindössze Morvaország-Szilézia és Közép-Csehország felel meg az európai NUTS II. szintnek. Mindegyik régió közvetlenül választott közgyűléssel rendelkezik, mely tagjai közül választja meg elnökét. A régiók hatáskörébe tartozik a regionális fejlesztésen túl a települések közti fejlesztési koordináció, a középfokú oktatás, az egészségügy, a szociális ügyek, a tömegközlekedés és az úthálózat fenntartása. A kohéziós politika terén a cseh régiók már az uniós csatlakozás után készen álltak arra, hogy önállóan hajtsák végre a saját regionális operatív programjukat. Azonban az Európai Bizottság a 2004–2006 közötti első – nem teljes – kohéziós időszakban a korábbi, erősen regionális

preferenciái ellenére s a hatékonyabb végrehajtás érdekében egyetlen regionális programot javasolt az újonnan csatlakozott országoknak, így Csehországban is közös program valósult meg.

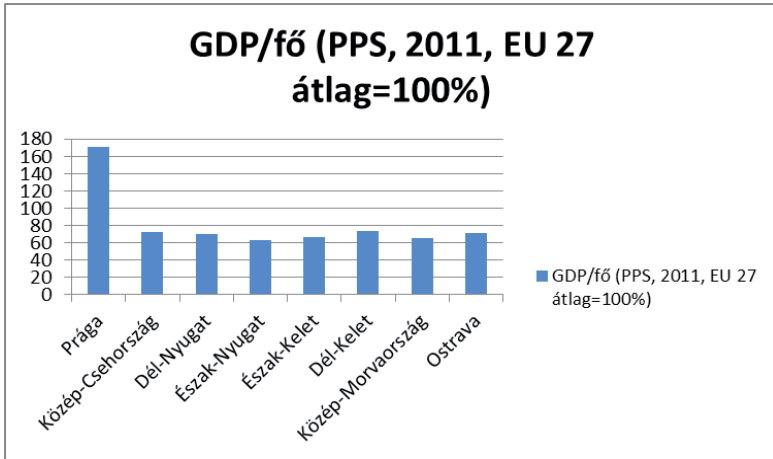
A nyolc NUTS II-es szintű régió úgy jött létre, hogy a már említett kettőn kívül két-két régió alkot egy kohéziós régiót. Csehországban Prágán kívül így hét régió keletkezett, melyek mindegyike 2007-13 között saját operatív programmal rendelkezett, melynek mind a közreműködő szervezeti, mind pedig az irányító hatósági feladatait ellátták. Ennek érdekében a két területből létrejött kohéziós régiók létrehozták a tagjaikból álló regionális közgyűléseiket. A regionális közgyűlések fejlesztési bizottságaiban a helyi önkormányzatok, a vállalkozások, a szakszervezetek és a civil szervezetek képviselői vesznek részt. Ennek a bizottságnak a feladata alapvetően a monitoring tevékenységek ellátása. A cseh regionális önkormányzatok megalkulásuk óta komoly és növekvő szerepet játszanak a regionális fejlesztés területén. Elfogadottságuk nőtt, és egyes felmérések szerint a csehek 85%-ának van regionális kötődése (Baun, Marek 2006.). Csehország esetében ismét csak annak lehetünk a tanúi, hogy a területi önkormányzati rendszer létrehozására hosszas előkészítés, komoly politikai és társadalmi vitákat követően került sor. A régiókat övező kezdeti politikai bizonytalanság eltűnt, azok működési kereteit illetően politikai konszenzus van az országban.

A Csehországon belüli területi különbségek Szlovákia után a második legnagyobbak számítanak (3. számú ábra) a viseigrádi országok közül, ez azonban elsősorban a főváros, Prága kiugró fejlettségi mutatóinak köszönhető (EuroStat 2014). Egyetlen cseh régió sincs az uniós fejlettségi átlag 50%-a alatt, a legfejletlenebb Észak-Nyugat az uniós átlag 63%-át éri el fejlettségben.

A szlovák regionális fejlesztés rendszere és a területi folyamatok

Szlovákiában nyolc önkormányzati megye jött létre 2002-ben. A nyolc megye hatáskörei jórészt hasonlítanak a cseh régiókéira, azzal a különbséggel, hogy az egészségügy területén korlátozottabb feladatkörrel rendelkeznek. Meg kell ugyanakkor jegyezni azt a tényt, hogy annak ellenére, hogy alapfeladataik közé tartozik a regionális fejlesztés, csak részben vesznek részt az uniós programok végrehajtásában. A 2007–2013-as időszakban, Szlová-

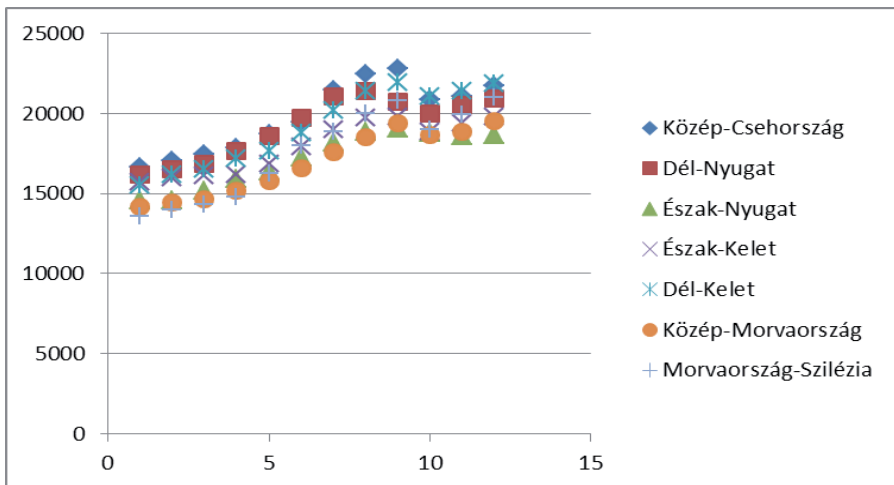
3. számú ábra: A cseh régiók fejlettsége (The Czech Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

Ha Prága nélkül vizsgáljuk meg a cseh régiók fejlődési pályáját (4. számú ábra), akkor – Lengyelországhoz hasonlóan – nem találunk leszakadó régiókat, azok lényegében azonos ütemben fejlődtek.

4. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a cseh régiók esetében Prága nélkül (Change in GDP/head in the Czech Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity – PPP, without Prague)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

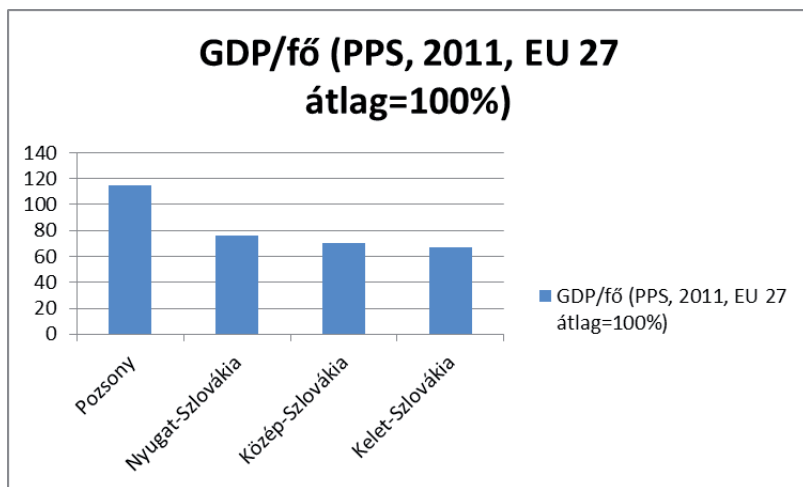
kiában négy regionális operatív program működött, amelyek irányító hatósága a mezőgazdasági és vidékfejlesztési tárca. A megyék csak mint közreműködő szervezetek vettek részt a program lebonyolításában. Az országban 52 regionális fejlesztési ügynökség működik, amelyek közül néhányat a megyei önkormányzatok részben tulajdonolnak is. Ezekkel a szervezetekkel a regionális fejlesztési tárca közvetlenül szerződik, és amelyeknek alapvetően a kedvezményezettek támogatása a feladatuk.

A szlovák területfejlesztés rendszeréről az OECD LEED programja által készített elemzés (OECD-LEED 2012) javasolta, hogy ezt a fajta nem egyértelmű szervezeti rendszert hasznosabb lenne egyszerűsíteni, s nagyobb felelősséggel és feladatokkal ellátni a megyei közgyűléseket, erre azonban még nem került sor. Összességében egy nem teljes körűen véghezvitt decentralizációs folyamat eredményeképpen Szlovákiában nem jött létre

a lengyel és a cseh területi önkormányzatokhoz hasonló rendszer a regionális fejlesztésben. A területi önkormányzati rendszer kialakítása sem tekinthető teljesen konszenzusos megoldásnak, hiszen a nyolc megyés beosztás kifejezetten a kisebbségi magyarok ellenében szlovák nagykoalícióban jött létre, annak érdekében, hogy minden megyében 20% alá kerüljön az ott élő magyarok aránya (Brusis 2003). A megyék pénzügyi önállósága korlátozott: minden pénz a központi kormányzattól érkezik, kevésbé érvényesül a szubszidiaritás elve.

Szlovákiában a területi különbségek mértéke a legnagyobb a visegrádi országok közül (5. számú ábra), itt is elsősorban a főváros kiugró fejlettsége miatt. A legfejletlenebb régió is eléri azonban az uniós fejlettségi átlag 50%-át (EuroStat 2014.). A régiók fejlettségi átlaga lényegében a lengyelországgal azonos.

5. számú ábra: a szlovák régiók fejlettsége (The Slovak Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



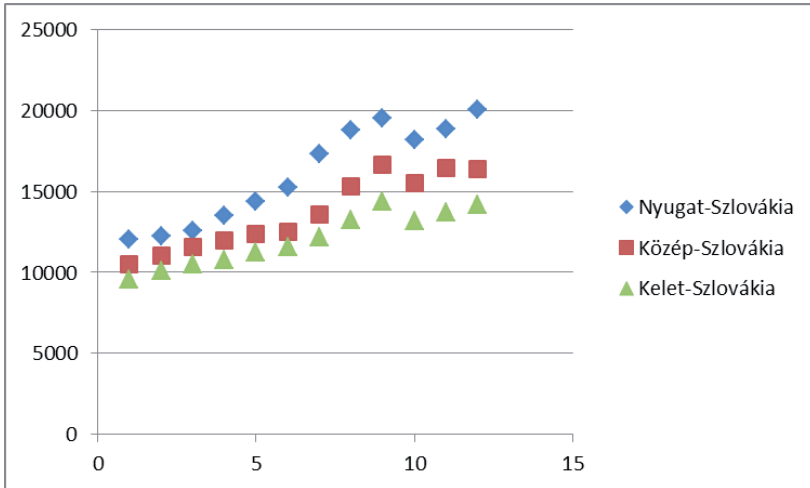
Forrás: saját szerkesztés az EuroStat (EuroStat 2014) adatai alapján

Pozsony nélkül tekintve azonban látjuk (9. számú ábra), hogy a három szlovák NUTS II-es szintű régió közül Közép-Szlovákia és Nyugat-Szlovákia fejlődési dinamikája – ellentétben, a Csehországban és a Lengyelországban tapasztaltakkal – erősen divergál, míg Kelet-Szlovákia tartósan lemaradni látszik.

A hazai regionális fejlesztés területi rendszere és a területi folyamatok

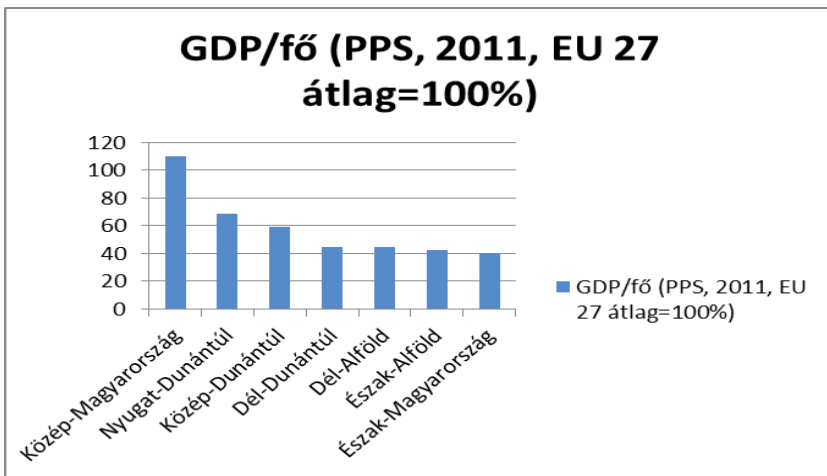
Magyarországon, a Lengyelországban, Csehországban és kisebb részben Szlovákiában lezajlott, elsősorban a területi önkormányzatokra koncentráló decentralizációs folyamatokkal el-

6. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a szlovák régiók esetében - Pozsony nélkül (Change in GDP/head in the Slovak Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity – PPP, without Bratislava)



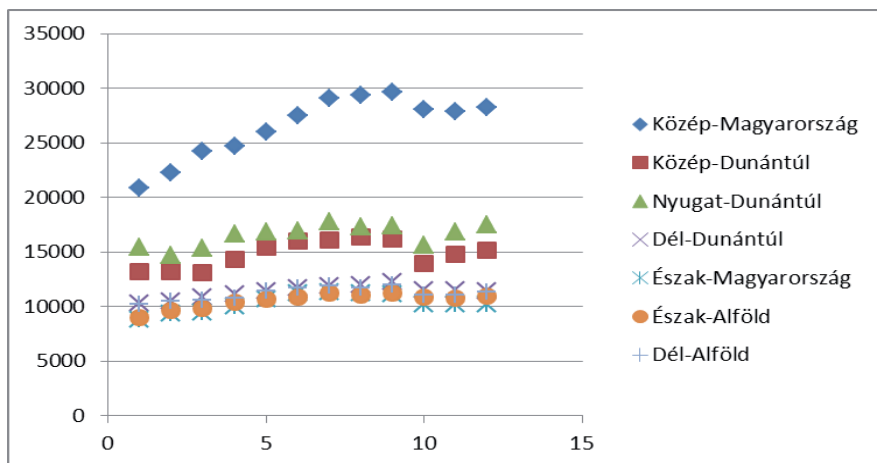
Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

7. számú ábra: a magyar régiók fejlettsége (The Hungarian Regions' Development Level in 2011 - GDP/head, 100%= EU27 average)



Forrás: saját szerkesztés EuroStat (EuroStat 2014) adatok alapján

8. számú ábra: Egy főre jutó GDP változása 2000 (1) és 2011 (12) között, vásárlóerő paritáson számítva (PPP) USA dollárban a magyar régiók esetében (Change in GDP/head in the Hungarian Regions Between 2000 and 2011, in USD and in Purchasing Power Parity - PPP)



Forrás: saját szerkesztés az OECD (OECD 2014) statisztikai adatai alapján

lentétben folyamatosan változó területi fókuszú folyamatoknak lehettünk tanúi, a területfejlesztési rendszerben. A hazai régiók relatív fejlettségét (7. számú ábra) és fejlettségbeli különbségeit mutató adatok (8. számú ábra) a területi felzárkóztatás kudarcát mutatják. A regionális különbségek Szlovákiához hasonlóan növekedtek, és a fejletlen hazai régiók közül négy teljesítménye sem éri el az uniós átlag 50%-át.

A területi kiegyenlítés Magyarországon eredménytelennek tekinthető a statisztikák alapján. Vígvári András ítélete szerint „az 1996 óta alkalmazott területfejlesztési politika nem volt képes még lassítani sem a területi egyenlőtlenségek növekedését” (Vígvári 2008. 164. oldal). A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által készített értékelési kézikönyv megállapítása szerint „... úgy tűnik, hogy a fejlesztéspolitika a potenciális hatásoknál lényegesen kevesebbet tudott elérni a fejlesztések szinergiáinak hiánya, a fejlesztési igények és lehetőségek eltérései miatt” (NFÜ 2013. 102-103 oldal).

A területfejlesztési intézményrendszer kialakítása és változtatásai során a mindenkori kormányon lévő politikai erők azt az – „uniós elvekre” való hivatkozással lényegében rövid távú – céljaikat követték (Pálné 2013), „járadékvadász koalíciók” kialakításával és kiszolgálásával. Báger Gusztáv, Vígvári András és Pulay Gyula tanulmánya szerint: „a pártpolitikai befolyás, a legyengített állam (közigazgatás) és a valódi civil kontroll hiányának egyenes következménye a *járadékvadászat* elburjánzása” (Báger, Pulay, Vígvári 2010. 229. oldal). Ez a helyzet azonban úgy alakult ki, hogy az ehhez vezető út minden tervezettség nélkülözőtt, és az – ajánlások ellenére (Lóránd 2009) – korántsem volt jellemezhető a folyamat hosszú távú stratégián és társadalmi konszenzuson nyugvónak.

Az eredménytelenség okait keresve Horváth Gyula megállapítja, hogy a „magyar területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a provincializmus béklyójába került. Ez az állapot reménytelené teszi az ország térszerkezetének modernizációját... az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stra-

tégiáit senki nem tekinti mértékadónak... alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán fejlesztési források kerülnek szétszórva a megyék különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy a területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el” (Horváth 2011. 45. oldal). Ezekre a problémákra gyógyírként a szubszidiaritás és a decentralizáció elveinek gyakorlati érvényesítését javasolja, az intézményi kapacitás erősítése érdekében.

A hazai regionális fejlesztési közpolitika illetően eredménytelenségére annak intézményi fejlődéstörténete magyarázatot ad. Magyarországon a régióban példátlan módon különültek el egymástól az önkormányzatok, a területfejlesztés hazai forrásokból működő rendszere és az uniós fejlesztési forrásokat adminisztráló intézmények. A területfejlesztési intézményrendszer első történeti időszakában (Zongor 2008) 1990. szeptember 30. – 1996. június 4. (ezekben az az időpontokban léptek hatályba a területet érintő fontosabb törvényt módosítások) között, a települési önkormányzatok létrejöttével együtt leértékelődött a tervezés és a térségi szemlélet is, mivel a megyei önkormányzatok nem kapták meg a korábbi megyei tanácsok fejlesztési koordinációs, tervezési és fejlesztési forráselosztó (területfejlesztési) hatásköreit. A megye 2012-t megelőzően „nem rendelkezik helyi adókivetési joggal, területfejlesztéshez szükséges pénzügyi és hivatali eszközökkel. A térségi közfeladat ellátás vonatkozásában erős kötelezettségei vannak az ehhez szükséges szakmai és egyéb –felhatalmazások és érdekvérvényesítő képesség nélkül” (Vígvári 2008. 143. oldal) Az önkormányzatok közti együttműködést és koordinációt semmi sem segítette, a létrejött társulások sok esetben a központi szerepkört betöltő város ellenében a kisebb települések szerveződéseiként valósultak meg. A partnerség biztosítására való hivatkozással létrejöttek a megyei területfejlesztési tanácsok, megkerülve részben a létező területi önkormányzatot, a megyét.

A következő, 1996. június 4. – 1999. november 7. közötti időszak nyitánya a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadása. Ezt a „pragmatikus politikai regionalizáció” (Faragó 2004) időszakának tekinthető. A törvény korszakos jelentőségű, hiszen

az első ilyen jogszabály volt a csatlakozásra készülő közép-európai államok esetében. 1996-tól 1999-ig kiépült a regionális fejlesztési tanácsok rendszere, mely időszakban a területi tervezés az uniós csatlakozás perspektívájában új lendületet kapott (Lados 2001). A partnerség érvényesítése a tanács tagságában megvalósult, azonban már ekkor megjelent a tagok között a kormány képviselője.

A soron következő periódus a területfejlesztési intézményrendszerében az 1999. november 7. – 2002. május 27. közötti időszak. Ekkor ismét változik a területfejlesztési tanácsok összetétele. Ennek következtében a tanácsokban visszaszorul a partnerség, erősödik a kormány, s ezen keresztül az aktuális kormányzó pártok jelenléte. A regionális fejlesztési tanácsok létrehozatala előírásává vált – a megyék szabad elhatározása helyett. A térségi fejlesztési tanácsok szerepe visszaszorul, lényegében csak a Balaton Fejlesztési Tanács marad jelentős szereplő. Új fejleményként 2000-ben megjelennek a meglehetősen ellentmondásos megítélésű kistérségi megbízottak is (Zongor 2008).

2002-ben a területfejlesztési törvény szabályozási koncepciójában új elemként megjelent a kistérség, mint új területfejlesztési szintér. Nyitott kérdés volt a megye és a régió viszonya. A koncepcionális javaslatban a régió megerősítésére esett a fő hangsúly a megye területfejlesztési szerepkörének további csökkentése mellett. A belügyminisztérium is dolgozott azonban az önkormányzati rendszer megújításának előkészítésén, és – hasonlóan a területfejlesztési szakterülethez – szintén a kistérséget tekintette ebben kulcselemnek. Az IDEA program keretében tudományos műhelyek részvételével folyt a közigazgatási és a területfejlesztési rendszer átalakításának előkészítése, azonban az itt végzett munka dacára a megfogalmazott javaslatok (a regionális önkormányzati szint megerősítése, a kistérségi szint jelentőségének növelése és a partnerség erősítése) kevésbé érvényesültek. A kistérségi területi szint, mint területfejlesztési szintér kialakítására tett lépések ellenére az elsősorban, mint önkormányzati, közszolgáltatás-szervezési többcélú önkormányzati társulás intézményesült az erről szóló törvény 2004. évi elfogadása eredményeképpen (Zongor 2008).

2004-ben a területfejlesztés hazai rendszere olyan „kvázi” decentralizált rendszer, amely nem alapul működőképes kompetencia megosztáson (Hrubi 2004). A 2004-es uniós csatlakozást követően megvalósított első Regionális Operatív Program a többi csatlakozott országhoz hasonlóan egy programként működött a regionális fejlesztési tanácsoknak a döntéshozatal folyamatába való bevonásával, de központi döntéshozatallal. A 2007 és 2013 közötti új, immáron teljes kohéziós időszakban pedig a már kiteljesedett területfejlesztési és az uniós regionális fejlesztési központi intézmények elkülönülése, területi szinten is testet öltött: a regionális fejlesztési tanács marginalizálódásával, a VÁTI területi irodáival a regionális fejlesztési ügynökségek mellé létrehozott központilag irányított szerv jelent meg. A hazai fejlesztérendszer ekkor teljes lendülettel a centralizált elkülönült típus irányába indult meg (Perger 2010). Az uniós intézményrendszer mellett működő területfejlesztési struktúra eközben a sorozatos fiskális megszorítások miatt lényegében véve megszűnt (ÁSZ 2013). A regionális fejlesztési tanácsok 2007 – 2011 között csak mindössze 46,9 Mrd Ft hazai területfejlesztési forrásról dönthettek, míg 1252,3 Mrd Ft uniós fejlesztési forrással kapcsolatban pusztán véleményezési, javaslattevői jogosítvánnyal rendelkeztek.

A hazai önkormányzati rendszer egyetlen szereplője sem vált alkalmassá olyan fejlesztéspolitikai szerepkörre, amelyet a lengyel vagy a cseh területi önkormányzatok játszanak. Ennek legfőbb okát az önkormányzatok pénzügyi rendszerében találjuk, melynek lényegét Vígvári András „szubsidiaritás nélküli decentralizációként” fogalmazta meg (Vígvári 2008). Álláspontja szerint az önkormányzati pénzügyi szabályozás elemei a rendszer születése pillanatától kezdve a „forráskivonást szolgáló fiskális recentralizáció eszközeivé váltak”. A megye korábbi valós redisztributív, az egyes tanácsok közötti újraelosztó, kiegyenlítő szerepének 1990-es megszűntével a települési szint vált meghatározóvá az önkormányzati rendszerben. Ezen belül is azok az önkormányzatok, amelyek valós gazdasági erővel, azaz olyan forrásokkal rendelkeztek, amelyek részben vagy egészben függetlenek voltak a központi költségvetéstől. Ez a forrás legjellemzőbben – a mai napig is – az iparüzési adó. A magyar önkormány-

zati rendszerben ennek következtében a megyei jogú városok váltak a legfontosabb fejlesztési szereplőkké (Hegedűs 2009), amely települések komoly súllyal és érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek a fejlesztések és az országos közpolitikák alakításában is. Az iparüzési adó biztosította viszonylagos gazdasági autonómia és a megyei jogú státusból adódó közszolgáltatásokban betöltött szerep együttesen emelték a megyei jogú városok jelentőségét, lényegében a térségi növekedési pólus szerepkörét (Hegedűs 2009) betöltve. A KSH megyei jogú városokról szóló 2013 júliusában kiadott tájékoztatója is e városok gazdasági súlyát mutatja (KSH 2013). Azonban e városok menedzsmentje nem gondolkodik térségben, kevéssé van tudatában a versenyképesség valódi tényezőinek, és az azokat erősíteni képes közpolitikák gyakorlatának (Hervainé 2008). A megyei jogú városok úgy maradtak a területi fejlesztések kulcsszereplői, hogy nem érik el a valós térségi dinamizáló hatással bíró 300-500 ezres lélekszámot (Lux 2013). E miatt, és abból következően is, hogy a városi agglomerációs kormányzásnak hazánkban nincs intézménye, sem tapasztalata, és hogy semmiféle ösztönző nem működött e téren (Somlyódyiné 2012), kevéssé képesek térségi fejlesztési szerepkör betöltésére.

A 2010-es kormányváltást követően radikális módon átalakultak az önkormányzati, és ezzel összefüggésben a területfejlesztési hatáskörök is. Az önkormányzatok között sok érdekkonfliktust okozó közszolgáltatások jó része a központi kormányzathoz került, megszűntek a kistérségi többcélú társulások. A területfejlesztés területén 2012 januárjától az önkéntesen létrehozható térségi tanácsok és a Balaton Fejlesztési Tanács kivételével megszűntek a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok. A megyei önkormányzatok immáron mindenfajta intézményfenntartói feladatkörük nélkül lettek a területfejlesztés egyedüli gazdái. A megyei jogú városok és a megyék között gyenge a kapcsolat annak ellenére, hogy a területek és azok csomópontjai össze kellene tartozzanak (Fragó 2007). A megyék nem rendelkeznek a „karakteres középszint”(Rechnitzer 2012) szükségesnek ítélt kompetenciáival, melyek a regionális gazdaságfejlesztés elengedhetetlen kellékei (Pálné 2004). Magyarországon a fejlesztéspolitikában és az önkormányzati rendszerben felmerült

megoldandó kérdésekre az elmúlt években az egyre több centralizáció volt a válasz.

Összegzés

A négy ország regionális különbségeit tekintve azt tapasztaljuk, hogy az érdemi decentralizáción alapuló lengyel és cseh regionális fejlesztési intézményrendszer lényegében megakadályozta a területi fejlettségbeli különbségek drasztikus növekedését, míg a centralizált modellt követő Szlovákia és Magyarország esetében ezek a különbségek – különösen hazánkban –, jelentékeny módon megnöttek. Magyarországon a regionális fejlesztés nagyon gyakran változó központi igazgatási és a területi intézményei az egyre erősödő központosítással együtt vezetett a területi különbségek növekedéséhez. A Lengyel és a Cseh példa lényegében igazolja, hogy az európai tapasztalatokkal összhangban (Rodrigues-Posé 2010), a szubszidiaritás elvét érvényesítő, valóban decentralizált fejlesztési rendszerek hatékonyabbnak mutatkoznak a területi különbségek mérséklésében. A hazai és részben a Szlovák példa pedig azt mutatja, hogy a központosított fejlesztési intézményrendszerek kevésbé képesek a területi különbségek mérséklésre, amit, – amint azt a hazai példa mutatja – még tovább súlyosbíthat az intézményrendszer működésének állandó instabilitása.

NAGYHÁZI GYÖRGY

Irodalom

Ágh A. (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX/1., 31-48.

Állami Számvevőszék (2013): 13072. számú jelentés a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok forráselosztási tevékenységének ellenőrzéséről, Budapest

Báger G., Pulay Gy., Vígvári A., (2010): A magyar államműködés főbb jellemzői és szükségességi átalakítási irányai. *Pénzügyi Szemle*, 2010/2., 217-242.

Baun, M. – Marek, J. (2006): Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16 no. 4., 409-428.

Európai Bizottság (2010): *Befektetés a jövőbe – Ötödik jelentés a Társadalmi, Gazdasági és Területi Kohézióról*. Európai Bizottság, Brüsszel,

Blazek, J. (2002): System of Czech Local Governmental Financing as a Framework for Local Development: 12 Years of Trial and Error Approach. *Acta Universitatis Carolinae 2002 Geographica No. 2.*, 154-177. Prague,

Brusis, M. (2003): *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union*; (The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration). Paris, Presses Interuniversitaires Européennes/Peter Lang 2003: 89-105.

Bruszt L. (2007): Multi-Level Governance – The Eastern Versions Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. *European University Institute, EUI Working Papers*, SPS 2007/13., San Domenico di Fiesole,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Polska*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Slovensko*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Magyarország*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit. 2014. Bruxelles,

European Commission (2014): *Country Fact Sheet: Ceska Republika*. Directorate-General Regional and Urban Policy Analysis Unit, June 2014. Bruxelles,

Dabrowski, M. (2007), Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society. *Political Perspectives*, 2007. Vol 1 (2);

Faragó L. (2004): A regionalizmus hatóereje Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 18. évf. 3.sz., 1-23.

Faragó L. (2007): Térstruktúra: térideák és megvalósulásuk a településhálózat-fejlesztésben. *Tér és Társadalom*, XXI/4. pp., 21-38.

Götz, M. (2010), Poland in the period of economic transition and Germany after the reunification an attempt at assessing Σ -convergence. *European Spatial Research and Policy*, 2010. Volume 17, no. 2., 71-94.

Gyuris F. (2011): A Williamson-hipotézis, Egy koncepció tartalma, kritikája és utólete. *Tér és Társadalom* 25/2., 3-28.

Hegedűs J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer. *Tér és Társadalom*, XXII/1., 59-79.

Horváth Gy. (2011): Szempontok a magyar területfejlesztés megújításához az uniós változások tükrében. *Falu – Város – Régió*, 2011/2., 45-52.

Kulesza, M. (2002): *The Polish Experience*. (in: Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe ed. by Péteri, G.), Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 189-214

Lados M. (2001): A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig. *Tér és Társadalom*, 15. évf., 127-144.

Lóránd B. (2009), A fejlesztéspolitika sikerességét elősegítő tényezők és a kohéziós országok tapasztalatai Magyarország számára. *Tér és Társadalom*, XXIII/2., 213-224.

Lux G. (2013): Kritikus tömeg alatt: a fejlesztési együttműködés lehetőségei a kisebb nagyvárosokban. *Tér és Társadalom*, 27. évf., 4. szám., 52-74.

McMaster, I. (2004): From Regional Deficit to Institutional Overload? – Regional Policy in the Czech Republic. *European Policy Research Paper*, Number 52, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow,

Központi Statisztikai Hivatal (2013): *Megyei jogú városok*, KSH 2013. július, Budapest,

Mezei C., Schmidt A. (2013): A Lengyel regionális politika intézményei, *Tér és Társadalom*, 27/3., 109-125.

Michalek, A. – Podolák, P. (2011), Impact of Key Socio-Economic Disparities on Migration in Slovakia: Economic Diversification vs. Traditional Pattern. *European Spatial Research and Policy*, 2011. Vol 18. No. 1., 71-87.

Minisztériumi honlapok:

Lengyelország: http://www.mir.gov.pl/english/Strony/main_mrr_eng.aspx

Csehország: <http://www.mmr.cz/en/Ministerstvo/Ministerstvo>

Szlovákia: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php>

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2013): *Értékelési kézikönyv*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest

Neuman-S., Neuman M. (2010) Domestic Preference Formation in the Czech Republic vis-à-vis the EU's Foreign and Regional Policy: Polycentrism or Statecentrism? *Paper presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, 23-26 June 2010. University of Oporto and University of Fernando Pessoa, Porto,

OECD (2008): *Territorial Reviews – Poland*. OECD, Paris

OECD (2014): *Regions at a Glance*. OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/regions-at-a-glance.htm> Letöltés ideje: 2014. 07. 25.

OECD LEED (2012): *Delivering Local Development Review to Assess the Efficiency of the Regional Development Agencies Integrated Network of the Slovak Republic*. OECD LEED Working Papers 2012/16.

Ostrom, E., Ahn, T. K. (2007): *The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington W/07-19.

Pálné Kovács I. (2004): A regionális gazdaságfejlesztés igazgatási összefüggései. in: Pálné Kovács Ilona szerk: *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs, 11-34.

Pálné Kovács I. (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XXII/4 pp., 7-34.

Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom*, XXIV/1., 119-136.

Perger É. (2010a): Az „Alapok” mellé épült ház. Az EU támogatásokkal kapcsolatos intézményrendszer a magyar közigazgatási struktúrában. in: Szigeti E (szerk.): *„NYAKTAGI*

tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire”. ECOSTAT, időszaki-közlemények 36. Budapest, 245-338

Pusztai J. (2010): Regionális folyamatok az EU csatlakozás utáni években Lengyelországban, *Tér és Társadalom* XXIV/1., 175-184.

Rechnitzer J. (2012): A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. in: Bajmócy Zoltán – Lengyel Imre – Málovics György (szerk) *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. JATEPress Szeged, 175-194.

Rechnitzer J., Smahó M. (2011): Területi Politika. Akadémiai Kiadó, Budapest

Rodríguez-Pose, A. (2010): Do institutions matter for regional development? *Working Papers 2010-02*, Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA) Ciencias Sociales. Madrid,

Somlyódy P. (2012): A nagyvárosi térségek intézményesítési feltételeiről az európai városverseny által befolyásolt térben. in: Somlyódy P. szerk. *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései, Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*, Pécs, 43-66

Vígvári A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 2008/1., 141-167.

Zongor G. (2008): Területfejlesztési anomáliák alulnézetből. in: *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban* Bódi F. szerk., MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 255-267.



Szocreál embléma (1964)