
Szorzás, osztás, forráslehívás. A konvergencia elvének érvényesülése Magyarországon I.^[1]

A fejlesztéspolitikai keretrendszer elmélete

Berkes Judit: egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Gazdasági Elemzések Tanszék (berkes.judit@sze.hu)



Absztrakt: A területi politika egy eszköz arra, hogy a stratégiai szintű tervezés gyakorlatának talaját biztosítsa. Minden tervezési ciklusban törekedni kell a rendelkezésre álló források leghatékonyabb elosztására, amely hosszútávon fenntartható fejlődést biztosít a térség számára, valamint további befektetéseket indukálj. Ez egy olyan alapvető cél, amelyre maga a kohéziós politika épül. Olyan elveket tart szem előtt, mint a munkahelyteremtés, gazdasági növekedés és társadalmi megújulás ösztönzése, a vállalkozások támogatása, kutatás és innováció erősítése, a környezet javítása, a közlekedés javítása, és még sorolhatnánk. Ezen belül a regionális politika régiókra és városokra terjed ki, ott célozza meg a fejlesztéseket, amelyre az EU költségvetésének csaknem harmada biztosított. A támogatásra jogosult tagországok saját – de az EU által jóváhagyott – stratégia mentén használhatják fel a forrásokat. A szigorú szabályok, elvek betartását a makroregionális szervezetek folyamatosan ellenőrzik, felügyelik a források felhasználását. Ebben a tanulmányban azt vizsgáljuk meg, hogy a források felhasználása milyen stratégiai és elméleti kereteket követ Magyarországon.

Kulcsszavak: kohéziós politika, területi politika, az Európai Unió területi politikája, fejlesztéspolitikai keretrendszer

Abstract: The regional policy is a tool of the practice of strategic planning. For each planning period the EU Member State should strive to achieve the most efficient allocation of available resources, that would bring long-term sustainable development and induce further investments in the region. This is a basic goal, which is based on the cohesion policy. Applying the principle means driving job creation, economic growth and social renewal to encourage and support enterprises, to strengthen research and innovation and finally to improve the environment and transport, etc. The regional policy extends to local

[1] A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által megvalósított KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, "A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című kiemelt projekt keretében, a „Gazdaságfejlesztés és közpénzügyek közpolitikai és területi aspektusai” kutatás keretein belül valósult meg (kutatásvezetők: Dr. habil. Nyikos Györgyi, nemzetközi rektorhelyettes, egyetemi docens (NKE) és Prof. Dr. Rechnitzer János doktori iskola vezető, egyetemi tanár (SZE))

regions and cities, it targets their development, with almost third of the EU budget allocated to this matter. The regions eligible have a lot of freedom spending the funds, but of course according to the strategy approved by the EU. The enforcement of the strict rules and principles is constantly monitored by the macro-regional organizations. In this paper we examine the strategic and theoretical framework for the use of resources in Hungary.

Keywords: cohesion policy, regional policy, regional policy of EU, development policy framework

BEVEZETÉS

Magyarország 2004 óta tagja az Európai Uniónak, de már ezt megelőzően is igényelhetett támogatást a csatlakozás előkészítésére. Az EU-s források felhasználásának alapvető feltétele egy olyan átlátható és jól működő intézményrendszer, amely felkészült, szakmai tapasztalattal rendelkező szakemberekből áll. Noha mondhatjuk, hogy „fiatal” tagország vagyunk, ez azonban mégsem indokolhatja erősen a gyenge lábakon álló intézményrendszert. Az EU-s csatlakozás egyik legerősebb feltétele volt egy olyan intézményrendszer felállítása, amely szakmailag és közigazgatásilag is megalapozhatja a források felhasználását egészen a tervezéstől a megvalósításig. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az 1996. évi területfejlesztési törvény, amely deklarálta kimondja ugyanezt (Faragó, 2004; Pálné Kovács, 2001; 2004a; 2004b; 2004c; Horváth M., 2004; Pálné Kovács–Somlyódyne Pfeil, 2005). „A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal stratégiai és területi tervező munkatársainak egyik fontos feladata az országos szintű koncepcionális és stratégiai tervezés” – olvasható egy olyan szervezet honlapján^[2], amely 2011-2014-ig működött, és látta el az fentebb említett feladatokat. Vajon három röpké év alatt lehet hatékonyan stratégiai tervezést folytatni?

A tanulmánynak nem célja az intézményrendszer részletes bemutatása. Azt azonban mindenképpen fontos leszögezni, hogy a folyamatosan változó környezet és közigazgatási rendszer az intézményrendszerre is hatással volt, gyakran vele együtt „bukott” majd „állt fel” újra és újra, amely tovább akadályozta a területpolitika és fejlesztés gördülékeny megvalósulását. Ezek az ambivalens folyamatok részben magyarázhatják a pénzügyi források elosztásának elvi és gyakorlati működési kereteit. Ahhoz, hogy a pénzügyi forrástérképeket elemezni tudjunk, először szükséges átlátnunk Magyarország területi gazdasági és társadalmi folyamatainak alakulását, majd át kell tekinteni azokat a regionális politikai rendszereket, amelyek ezekre a folyamatokra hatást gyakoroltak, milyen hatékonysággal és biztos alapokkal támogatták a területfejlesztést, az anyagi javak allokációját.

[2] www.nth.gov.hu

1. A TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉG ALAKULÁSA EURÓPÁN BELÜL ÉS MAGYARORSZÁGON

Az európai integrációs folyamat – a szabad áru-, tőke- és munkaerő-áramlás – egyértelműen az egyenlőtlenség fokozódását okozta, nem a különbségek mérséklését. 2004-ben az újonnan csatlakozó országok és a már tagországok között fennálló tartós fejlettségbeli különbség veszélyeztetheti a gazdasági és társadalmi kohéziópolitikát. A tíz új tagország csatlakozása a Közösség területét 22,5%-al, a lakosság számát 19,4%-al növelte meg, a GDP azonban csak 4,5%-al emelkedett (Maurel, 2006). Ez természetesen nem volt új jelenség a Közösség számára, azonban szükség volt egy olyan politika kialakítására, amely megakadályozza, vagy legalábbis lassítja a differenciálódás sebességét. A közösségi kohéziós politikai célkitűzéseket megvizsgálva látható, hogy egyre nagyobb szerepet kap a konvergencia, a szociális és gazdasági kohézió. Az Uniónak mindig is célja volt a sikeres európai integráció megvalósítása, a fejlettségi különbségek mérséklése, az elmaradott régiók felzárkóztatásának elősegítése. Ez nagyjából az uniós források elosztásában nyilvánul meg, azonban a vizsgálatok azt mutatják, hogy ezek a különbségek stabilak, tartósak, és nehezen befolyásolhatók. A Közösség területe a közös piac megteremtésével egy versenypályát is jelent a tagországoknak. Ezek a területi feszültségek megakadályozzák a versenyképesség megszilárdulását, sőt szociális ellentéteket okozhatnak (Horváth, 2009). A versenyelőnyt biztosító tényezők koncentrációja változott, mára egyre fontosabbá vált a tudás, a tudásgazdaság, tudásrégió megteremtése, az információ és az innováció alkalmazásának képessége. Ennek okai egyrészt a bővülő piacon, másrészt a gyorsan változó igényekben, ezáltal a termékek rövid piaci élettartamában, valamint a minőség iránti igény növekedésében keresendők. A versenyelőny megszerzésének lehetősége az ország fejlettségének szintjétől függ. Nyilvánvaló, hogy ahol az infrastruktúra kiépítése, a szociális ellátórendszer működtetése, vagy a nagyterjedésű periférikus területek alapvető közműszolgáltatásainak bevezetése jelenti a legnagyobb problémát, ott kevésbé tudnak koncentrálni a tudásalapú társadalom, az innovációs milió megteremtésére. Márpedig jelenleg ez jelenti a legnagyobb problémát, hiszen az újonnan csatlakozó országok többsége nagy arányban rendelkezik ilyen helyzetű területekkel, tehát a politikai filozófia nem feltétlenül konzekvensen követi a bővülő Közösség gazdasági, társadalmi, demográfiai integrációját, ezért szükséges a lépésről lépésre történő felzárkóztatást folytatni, nem a kiegyenlítést. Az ország egyik alapvető stratégiai kérdése, hogy GDP-t termelő, gazdaságilag húzó ágazatokat tömörítő centrumok legyenek kiemelten támogatva, vagy a kevésbé lendületesen fejlődő, illetve a szerkezetátalakítás nehézségeivel a mai napig küzdő térségek.

A területi gazdasági egyenlőtlenség mérésére az egyik leggyakrabban használt mutató a bruttó hazai termék alakulása. Az európai NUTS2-es régiókat megvizsgálva (Eurostat 2015) megállapítható egy kelet-nyugati tagozódás a vásárlóerőparitáson mért GDP tekintetében az Európai Unió 28 tagállamának átlagához viszonyítva.

Ez a magyarországi kelet-nyugati területi különbség a 2013. évi adatokat áttekintve mérsékeltebb, mint tíz évvel ezelőtt, amely egyrészt magyarázható a területpolitikában erősödő konvergencia-folyamatnak, valamint azzal, hogy a 2008. évi válság jelentős mértékben visszavetette az összes ország gazdasági teljesítményét.

A NUTS2-es szint túl homogenizálttá teszi az ország területét – Európa térképen területileg is kicsinek, kis népességet tömörítő országnak tűnik – nem mutatja láthatóan és részletesen az ország gazdasági-társadalmi egyenlőtlenségeit, ezért szükséges alacsonyabb területi szinten vizsgálni, hiszen területileg ennél szegmentáltabb országról van szó. „A mai térszerkezet szegmentáltságát olykor a sok évtizedes folyamatok stabilizálták, ugyanakkor természetesen magán hordozza a közelmúlt változásainak, helyenként erőteljes átalakulásának jegyeit is. A különbségek egyaránt megmutatkoznak a nagyrégiók, a régiók, a megyék és a településcsoportok szintjén is, és míg azelőtt minden térségi szintet a fejlettségi polarizáció jellemezte, amely a 2008-as válság lassító hatása miatt – a korábban dinamikus fejlődő térségekben tapasztalható stagnálás – a különbségek mérséklődéséhez vezetett.” (Bakos et al. 2011, alapján Péli L. 2013:78)

A területi egyenlőtlenségek kialakulását leginkább két dimenzió mentén különíthetjük el az alábbi fejezetben feldolgozott tanulmányok alapján. Vannak a „hagyományos” és az „új” dimenziók, amelyek közé aligha húzhatunk éles határvonalat (1. táblázat).

1. táblázat: A területi egyenlőtlenségek befolyásoló, téralakító tényezők csoportosítása

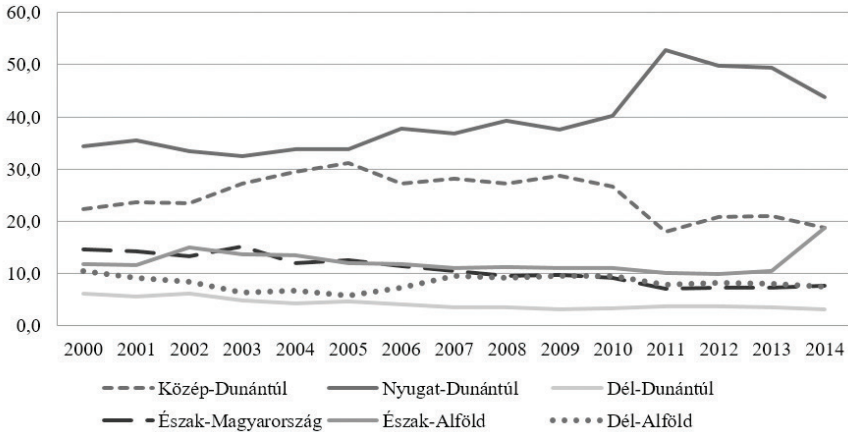
	Hagyományos	Vegyes	Új
Időbeliség	1950-es évektől 1970	1971-1996	1996-
Jellemzők	<ul style="list-style-type: none"> • Az ipar jelentősége • Erős központi irányítás • Centralizált infrastruktúrafejlesztések 	<ul style="list-style-type: none"> • Az ipar hanyatlásának hatásai • A szolgáltatási szektor erősödése • Az iparosított területek válsága • Külföldi tőke megjelenése • Vállalkozások legalizálása • Társadalmi tényezők felértékelődése 	<ul style="list-style-type: none"> • Szolgáltatási szektor túlsúlya • Globalizáció és ezzel párhuzamosan az EU-s csatlakozás hatásai (információs társadalom, technológia, innováció, tudásintenzív iparágak versenye) • Helyi sajátosságok felértékelődése • Európai szemlélet, identitás tudatosítása • Kutatás-fejlesztés előtérbe kerülése
Területi különbségek	Voltak területi különbségek, de nem ez alapján hoztak döntéseket	Az OTK a településhálózat különbségeit azonosítja a területi különbségekkel Intenzív differenciálódás	Elmélyült különbségek Erős koncentráció a megoldásra (konceptiók, stratégiák virágkora)

Forrás: Saját szerkesztés

Természetesen ezek a hatásmechanizmusok koronként átalakulnak, tehát ami eddig „új” volt, az később „hagyományos” lesz, és az újak helyére is más hatások gyűrűznek be. Ezeket a hatásokat nem lehet egyértelműen elhatárolni egymástól, hiszen vannak olyan hagyományos térformáló erők, amelyekkel meg kell küzdeni ma is annak ellenére, hogy az „új” térformáló folyamatok is jelentős mértékben befolyásolják a területet, városok fejlődését. A fejlesztések közép-pontjában már korábban is sok esetben a városok álltak, amelyek elsősorban a vállalati fejlesztéseket célozták. Ma a világ lakosságának egyre nagyobb része a nagyvárosokban koncentrálódik elsősorban a munkalehetőségek szélesebb tárháza miatt. A városokban nem lehet értelmezni a funkciókat, csak szűkebb vagy szélesebb térségükkel együtt. A városok fejlődése a világban mindenhol kutatások témája, de az optimális városméret egy érdekes kérdés (Richardson, 1972; Filep et al., 2010; Dusek, 2014). Történelmi okokra vezethető vissza, hogy Magyarország nagyvárosai inkább középvárosoknak tekinthetők, a versenyképességhez a népességük nem éri el a kritikus tömeget. A városok evolúciójában sok változás tetten érhető, ezzel együtt szükséges olyan fejlesztéseket eszközölni, amelyek dinamizálják a fejlődésüket, mely által a versenyképesség mérhetővé válik.

A megyék fejlettségének egymáshoz való közeledése összefüggésbe hozható a vizsgált időszakban a gazdasági ágazatok dominanciájával (Nemes Nagy, 1990). Míg a hatvanas években az ipar túlsúlya jellemezte az ország gazdaságát, addig a hetvenes években a háztáji gazdaságok egyenletes fejlődése és a mezőgazdaság erősödése volt jelentős. A központi kormányzat beruházási döntései jelentősen hozzájárultak az egyirányú fejlődéséhez. Majd a nyolcvanas évektől kezdve ez az „egyszerűség” megbomlani látszott, és már nem állapíthatunk meg egyértelmű ágazati determinációkat, hiszen nem valósultak meg nagy beruházások, telephely-fejlesztések. Ezek a folyamatok is a fejlődés egyenetlenségét okozták. A rendszerváltozás óta eltelt időszak, és különösen az ezredforduló utáni évtized hazai társadalmi-gazdasági térszerkezetét markáns különbségek jellemzik. Ezek az egyenlőtlenségek különösen erős megszilárdulást mutatnak Magyarország térképén; a főváros-vidék, egy tradicionálisan nyugat-kelet irányú mélyülő különbséget, valamint egy észak-dél irányú egyenlőtlenséget jeleznek. Mindenképpen fontos azt megjegyezni, hogy ezeket a folyamatokat az EU források is nehezen tudják mérsékelni.

1. ábra: Külföldi érdekeltségű vállalatok külföldi tőkéjének régiónkénti megoszlása
Közép-Magyarország nélkül (%)



Forrás: KSH adatai alapján saját szerkesztés

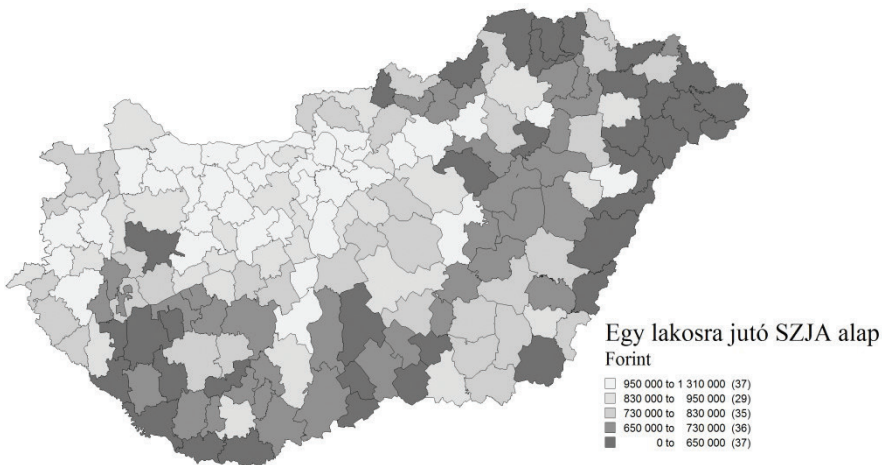
A gazdasági szerkezet átalakulása, a privatizáció, valamint a külföldi tőke beáramlása jelentősen megnövelte a különbségeket, hiszen 1990 óta ez utóbbiak lényeges hányada az észak-dunántúli és a közép-magyarországi területekre (ez utóbbi régióba az összes beruházás kétharmada) koncentrálódik, ezzel a meglévő hátrányokat erősíti a keleti országrészekben. Ennek számos oka van: meglévő gazdasági infrastruktúra, az oktatási lehetőségek, a városok politikája, valamint érdemes visszautalni a fentebb már említett tényekre, amely a fejlett térségek továbbfejlesztésén alapul. A beruházások intenzitását tovább katalizálja a külföldi és a hazai tőkéért folytatott verseny. Ennek van néhány pozitív kicsengésű „ellenpéldája”: a Mercedes Kecskeméten, a Bosch terjeszkedése Miskolc és Eger térségében, vagy a Lego-gyár Nyíregyházán.

A városrégiókon belül is külön kiemelendő Budapest agglomerációja, amely jelentős gazdasági koncentrációval rendelkezik, valamint egy – az utóbbi évtizedben intenzíven fejlődő – Bécs-Budapest tengely, amely egy dinamikusan fejlődő térséggé alakult leginkább a járműipar lendületes kiépülése miatt (2. ábra). Az 1. ábrán is látható, hogy a nyugat- valamint a közép-dunántúli térség vonzza a legmagasabb arányban a külföldi tőkét (Közép-Magyarországot leszámítva). Összesített adatok alapján az ezredforduló óta csökkenő trend figyelhető meg Közép-Dunántúl esetében, érdekes jelenség viszont az Észak-Alföld adataiban tapasztalható ugrás 2013-ról 2014-re. A magyar gazdaság kiegyenlítettlen fejlődési irányainak oka az eltérő gazdasági szerkezetben keresendő. A piacgazdaságra való áttérés hatalmas kihívás volt az egész ország számára, ezen belül is az egyoldalú iparosítás szereplőit – vaskohászat és acélgyártás, vagy a borsodi szénmedence – valamint a dominánsan mezőgazdasági termeléssel foglalkozó területek különösen nehezen tudtak alkalmazkodni a kialakult helyzethez, amely rányomta bélyegét a térszerkezetre is (Rechnitzer, 2016; Honvári, 2008).

„A regionális fejlesztések Európában az 1950-es évek végén a pólusfejlesztés elvén nyugodtak. Ezen elvek szerint a pólusba összpontosított fejlesztő eszközök hatása idővel „szétsugárzik” a centrumból és a fejlesztő hatását kifejti az egész térségre, beleértve a perifériát is. Ezt a megállapítást a szakma sokáig elfogadta és támaszkodott rá, de a nyolcvanas évektől megrendült a belé vetett bizalom. Fölöttébb bizonytalan ugyanis a később kisugárzó „pozitív” hatás, ezzel szemben jól látható a jelenlegi „elszívó” hatás, ami a centrum javára elsorvasztja a perifériákat, megfosztva őket azokról az erőforrásoktól, amelyeket „majd később” fejleszteni lehetne. Alapjában véve ez a Nyugatról behozott felfogás irányította a magyarországi területfejlesztést is. Hangsúlyosan megjelenik ez a logika például az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióban.” (Filep, 2014)

A megyeszékhely és a megye közötti pozíciókülönbséget és függést az erősítette fel, hogy jó negyedszázadon keresztül a székhely volt a területfejlesztési források újraelosztásának az abszolút kedvezményezettje. Ennek a meghatározója a megyei apparátus volt, mint a tervalkunak az egyik kiemelt szereplője. Minden megyeszékhely erőteljesen növekedett, javult az infrastruktúra-ellátottsága és megtöbbszöröződött a lakásállomány. A fejlődés motorja az ipartelepítés volt, az ezzel járó munkaalkalom és ingyenes lakáshoz jutási lehetőség csábította ide az embereket. Hatalmasra nőtt az ingázás volumene is, a nyolcvanas évekre minden megyeszékhelyen 10 000 feletti volt a naponta bejárók száma. Ez a székhely számára kedvező forrásszerzési pozíció a szellemi élet tekintetében eléggé esetleges következményekkel járt, erősen függött a megyei apparátus által helyben teremtett légkörtől. A legfontosabb lépcsője a területi alárendeltségnek a főváros és vidék viszonya volt (Filep, 2014).

2. ábra: Egy lakosra jutó SZJA alap kistérségenként 2014 évi adatok alapján

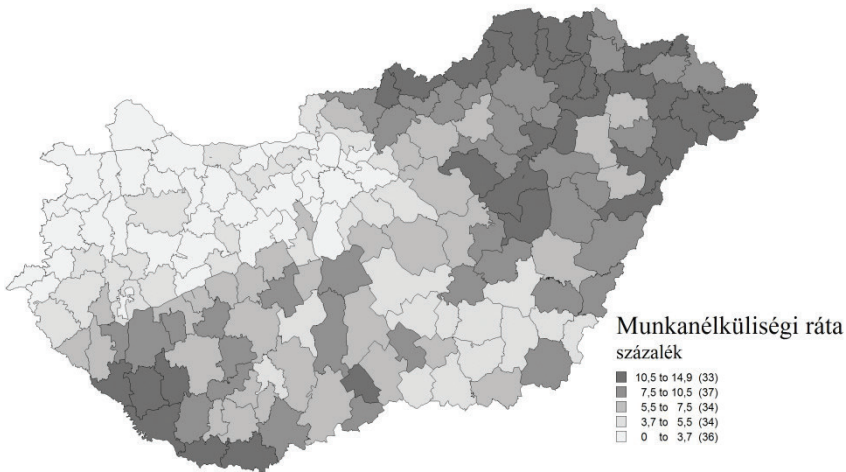


Forrás: NAV SZJA adatbázis adatai alapján saját szerkesztés

A társadalmi, avagy humán erőforrás jellemzők mérésének hagyományos indikátorai a munkanélküliség különböző mutatói, amelyek látványosan megmutatják az eltéréseket (Kovács, 1993; Kertesi-Köllő, 1998; Nemes Nagy, 1998; Major-Nemes Nagy, 1999; Kertesi, 2000; Nagy, 2002; 2007; Ligeti, 2006; Kiss, 2007; Péntes, 2011). A saját régióik esetében a nagyvárosokban és környékükön alacsonyabb a munkanélküliségi ráta, mint az alapvetően vidéki kistérségekben, ahol jellemzően tartósan magas munkanélküliségi aránnyal jellemezhető a népesség (Lőcsei 2004).

Bár a területi egyenlőtlenségek alapvetően a gazdasági folyamatokhoz kapcsolhatóak, jelentősen befolyásolják a társadalmi viszonyokat is. Ezt jól demonstrálja a munkanélküliség erős jelenléte a városhiányos, depressziós térségekben (3. ábra).

3. ábra: Munkanélküliségi ráta az aktív korú (15-64) népességben belül kistérségenként a 2015 évi negyedévi adatok átlaga alapján



Forrás: NMH adatai alapján saját szerkesztés

A 3. ábra is szemlélteti a Magyarországon elmélyülő területi különbségeket. A munkanélküliség mellett az alacsony jövedelemszint, a társadalmi kirekesztettség magas foka is jellemzi ezeket a területeket. Azt azért hozzá kell tenni, hogy ez más országokban is természetes folyamatként zajlik.

A fejlesztési források az ERFA és az ESZA elvein alapuló rendszerben működnek. Nagy kérdés, hogy az infrastruktúra mellett a személyes kompetenciák, valamint maguk az egyének mennyiben képesek hozzájárulni az egyes térségek fejlődéséhez. Ehhez viszont az igényeknek megfelelő képzettséget szerző emberek szükségesek, és olyan intézmények, amelyek az egyes térségek mentén mégis különböző fejlesztési ágazatokhoz kapcsolható képzési programot indítanak. Egy oktatási-képzési-munkaerőpiaci kutatás (Filep Bálint, Kara Ákos, Kovács

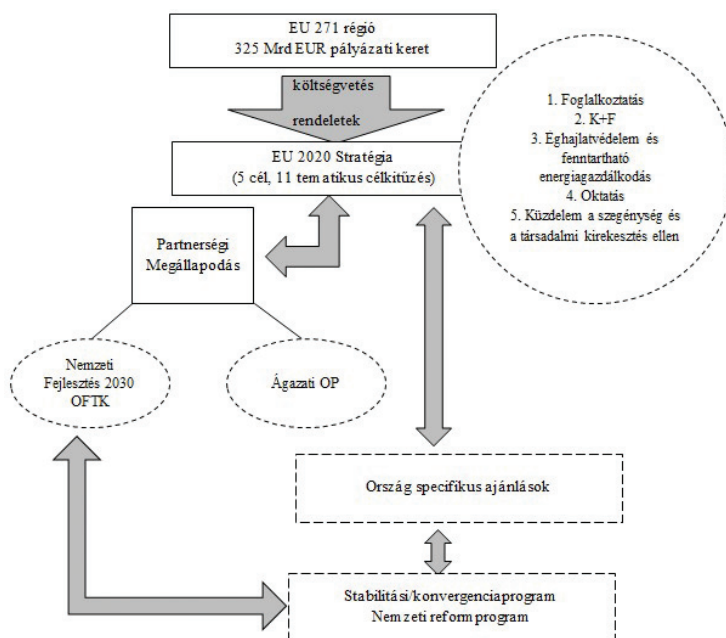
Zsolt, Tamándl László, 2012) megállapításai jól szemléltetik ennek komplexitását, hiszen a felsőoktatás, valamint a munkaerőpiac struktúrájának differenciái egyre nehezebbé teszi a munkaerőpiac igényeinek érvényesítését a felsőoktatás rendszerének tervezésekor. Például a gazdaság egyes ágazataiban végbemenő technológiai változásokkal nehezen tud lépést tartani, akár 4-5 vagy esetleg 8-10 éves késéssel. A munkaerőpiac pedig aligha tudja a 8-10 év múlva jelentkező igényeit már most prognosztizálni, azonban a minőségi követelményeket már most is igyekszik figyelembe venni az elvárt kompetenciák, készségek, képességek megfogalmazásával.

2. A KOHÉZIÓS POLITIKA MŰKÖDÉSI ELVEI

Az EU alapvető célja a gazdasági-társadalmi kohézió erősítése, a kiegyensúlyozott fejlődés, az elmaradott régiók felzárkóztatása, a fejlettségi különbségek csökkentése, a már meglévő regionális különbségek mérséklése, az ebből adódó életszínvonalbeli eltérések visszaszorítása. Itt kapcsolódnak be azok a fontos tényezők, szempontok, amelyek lassíthatják az elvándorlás intenzitását; munkahelyteremtés, külföldi tőke, ehhez infrastruktúrafejlesztés, vállalkozásfejlesztés és a társadalom képzettségi szintjének javítása, és ehhez a megfelelő intézményi szolgáltatások biztosítása. Természetesen, ahogy az lehetetlen küldetés is lenne, nem cél a teljes kiegyenlítődség és a különbségek megszüntetése, hanem az ezekből adódó hátrányok mérséklése, a kedvezőtlenebb helyzetben lévő régiók versenyképességének – fejlesztési beruházások támogatása útján történő – javítása révén a fennálló jövedelmi különbségek csökkentése, számszerűsíthető gazdasági jellemzők alapján kimutatható tartós elmaradottság csökkentése. A kohéziós politika, illetve annak támogató eszközrendszere (pl. Strukturális Alapok és Kohéziós Alap) a társadalmi és gazdasági konvergencia erősítésének leglényegesebb uniós szintű biztosítója.

Tehát ha ebből az alapcélkitűzésből indulunk ki, a konvergencia az egyik legfontosabb célkitűzés, amelyet a pénzügyi források allokálásánál szem előtt kell tartani.

4. ábra: Az EU-s, valamint a magyarországi stratégiák, célkitűzés kapcsolata



Forrás: Saját szerkesztés

A következő hétéves programozási ciklusra a tervezési szakasz – megkétszerezve bár, de – lezárult. A 4. ábra jól mutatja azt, hogy ennek a tervezési folyamatnak milyen állomásai voltak, melyek voltak azok a mérföldkövek, amelyekre különösen oda kellett figyelni. Ez azért is fontos, mert tartalmazza azokat az iránymutatókat, amelyeket kiemelten kell támogatni mind szemléletben, mint financiálisan. Tartalmazza a hétéves ciklus fiskális politikáját, amelynek összhangban kell lenni az Európai Unió ajánlásokkal, célkitűzésekkel. Az Európai Unió 271 régiójára megtervezi az indikatív forráskeretet, amelyet a tagállam saját elvei szerint használhat fel, természetesen összhangban a közösségi célkitűzésekkel. Amennyiben ezek a célok átfogóan megfogalmazásra kerülnek (jelenleg az OFTK), a költségvetés irányvonalai láthatóvá válnak, akkor a szakpolitikai szervezetek – általában minisztériumok – elkészítik a saját területükhöz kapcsolódó ágazati stratégiai és operatív programot. Ennek egy részét képezi a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (2007 és 2013 között Regionális Operatív Program). Az erőforrástérkép elkészítése is uniós ajánlásokon alapul, figyelembe véve a célkitűzéseket. Ha ezeket a dokumentumokat jóváhagyja az Európai Bizottság, akkor az EU és Magyarország szerződéses jogviszonyba kerülnek, amelyet a 2014-2020-as periódusban a Partnerségi Megállapodás foglal keretbe. Ezt követően történhet meg az egyes alapokból történő források lehívása, felhasználása. Tulajdonképpen ez a folyamat játszódik le minden programozási ciklus elején.

Az Európai Unió elvek és stratégiák tekintetében az irányok ugyan adottak, de minden tagország a saját fejlődési pályája mentén kell, hogy eredményt érjen el a fejlődésben. Ehhez viszont stratégiára, stratégiai gondolkodásra, monitoringra és elemzésekre van szükség. A stratégia a katonai és haditechnika utána a vállalatvezetésben lett használatos. A stratégiai gondolkodásmód azt jelenti, hogy a jelenben hozunk meg olyan döntéseket, amelyek befolyásolhatják a jövőnket és mindezt jövőbeli eredménypotenciák konzisztens azonosításával tesszük meg (Filep-Nagy 2011).

Ezért minden ország részben felelős a stratégiai irányaiért, a fejlesztési források felhasználásáért, illetve azok eredményeiért. A fejlesztéseket tartalmazó stratégiák elkészítése egy ország jövőjében komplex feladat, amely az egész gazdaságra, társadalomra hatással van. Fontos cél ezeknek a stratégiai céloknak lebontása, monitoringja, a felhasználás eredményeinek értékelése, és ezek alapján a következő célok esetleges újragondolása.

Ha ezeket az általánosnak vélt axiómákat gondoljuk végig Magyarország regionális politikájának és a területfejlesztési gyakorlatának történelmében, akkor hamar láthatóvá válik a folyamatos kísérletezés. A 2. táblázat foglalja össze ennek a „történelemnek” a szakaszait, valamint annak jellemzőit (logikailag követve az. 1. táblázatot).

2. táblázat: A hazai területfejlesztés történeti szakaszai*

Időszak	A területfejlesztés gyakorlatának jellemző vonásai	Politika, intézményrendszer jellemző*
1950-es évek – 1970	<ul style="list-style-type: none"> a „nagy” közigazgatási reform nehézipar, energiagazdaság, iparosítás Országos Területfejlesztési Keretterr; szakágazattól független önálló regionális gondolatok 1968: ÚJ gazdasági reform → a területi különbségek csökkentéséhez nem elég az iparfejlesztése 	<ul style="list-style-type: none"> önálló területfejlesztési politika nincs a közigazgatással azonosult intézményrendszer
1971-1980	<ul style="list-style-type: none"> tanács törvény módosítása, OTK születése legelmaradottabb térségek válságkezelése a vidéki elvándorlás csökkentésébe való beavatkozás 	<ul style="list-style-type: none"> vidékfejlesztéshez köthető apparátus
1980-1989	<ul style="list-style-type: none"> konzervált stagnáló szocialista ipar késett posztindusztriális fejlődés a gazdaságban és társadalomban (utóbbi még többet „késett”) 1985-ben módosított OTK „két lépcsős” tanácsi gazdálkodás a településfejlesztésben mezőgazdaság válsága 	<ul style="list-style-type: none"> Országos Tervhivatal (de nincs külön osztály) központi költségvetés alapján történt a forráselosztás
1989-1996	<ul style="list-style-type: none"> Az OTK teljes feledésbe merül a „Nemzeti Megújulás Program” számos területfejlesztési intézkedést tartalmazott önkormányzatok szerepe megnő törvényszintű jogi kereteket kap a területfejlesztés 	<ul style="list-style-type: none"> Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (1990-1993) Területfejlesztési Hivatal (1990-1991) Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (1994-1994)
1996-2004	<ul style="list-style-type: none"> 1996 évi Területfejlesztési törvény 1998-ban elfogadták az OTK-t megjelentek az első PHARE programok a kistérségek és a régiók kiemelt szerepe felkészülés az EU-s csatlakozásra infrastruktúrafejlesztés 	<ul style="list-style-type: none"> Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (1998-2002) Területfejlesztésért felelős politikai államtitkár (2002-2004) 2002-2006 között évente más, különböző, változatos elnevezésű hivatalok VÁTI meghatározó jelenléte
2004-2013	<ul style="list-style-type: none"> új OTK 2005-ben kiemelt szerepben a városok: a pólusprogram főszerepben: a régiók 2004-2006 az első csonka kohéziós időszak (egy ROP) kiforrotlan döntési mechanizmus – viszonylagos decentralizáció ÚMFT, ÚSZT (hét ROP) egyre „kifinomultabb” tervezés 	<ul style="list-style-type: none"> Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (2006-2008) Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (2008-tól ciklusosan változó névvel) Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal 2011-2014 NFÜ erős szerepe
2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> régiók helyett főszerepben a megyék megkésett tervezés koordinációs és „decentralizációs” zavar az előző hétéves ciklus monitoringja és értékelése nehézkes az erőforrás térkép zavarai megyei szinten 	<ul style="list-style-type: none"> 2014-től Nemzetgazdasági Minisztérium (jogutódlással folytonosan) NFÜ, RFT, MTT, OTT, kistérségi társulások megszűntek

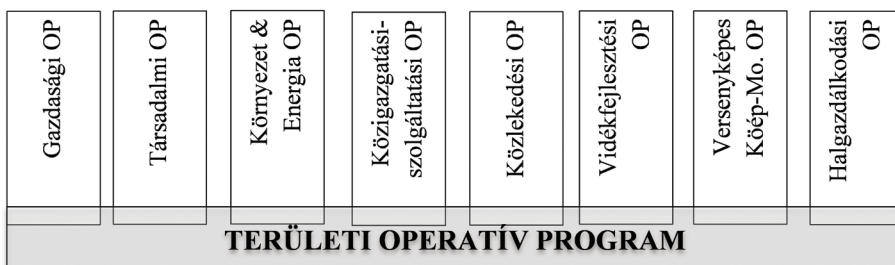
Forrás: Saját szerkesztés

* Rechnitzer – Smahó (2011) alapján saját szerkesztés

Beluszky (2008) megfogalmazta, hogy Magyarország településhálózatának fejlődésébe történő tudatos beavatkozás kívánalma már az államunkkal egyidős, azonban célszerűtlen ennyit ugrani az időben, az időtávot a szándékolt területpolitikai döntésekre szűkítjük le. A központi településfejlesztési források elosztása 1959 és 1980 között igen egyhangúan alakult: az alföldi megyék egyre kisebb, a főváros pedig egyre nagyobb arányban részesültek a forrásokból (Enyedi 1997). Tulajdonképpen a területpolitikai intézményrendszer folytonos képlékenysége, valamint a központi kormányzat koordinációs zavarai rendkívül megnehezíthetik azt, hogy az EU-s – valamint a központi költségvetés – forrásai a társadalmi és gazdasági igényekben megfelelően legyenek szétosztva. Magyarország területpolitikája egy kísérletező fázisban van. Sajátos történelmünk, kultúránk, gazdaságunk és társadalmi berendezkedésünk nem feltétlenül tud illeszkedni a „nyugati regionalizmushoz”, nem lehet egy tökéletesen működő modellt adaptálni ahhoz, hogy az ország regionális politikája hibátlanul és hatékonyan működjön. Ennek okán történnek a kísérletezések, amelyek segíthetik megtalálni az utat a hatékonyság növeléséhez. Az nyilvánvaló és nem kétséges, hogy rendelkezünk megfelelően felkészült és képzett szakmai apparátussal a területfejlesztés „terepén”.

Az 5. ábra azt szemlélteti, hogy milyen logikai elv alapján történt az elmúlt másfél évtizedben a források „maradékellví” felhasználása.

5. ábra: A területi forrás és az ágazati források viszonya az elmúlt másfél évtized alatt



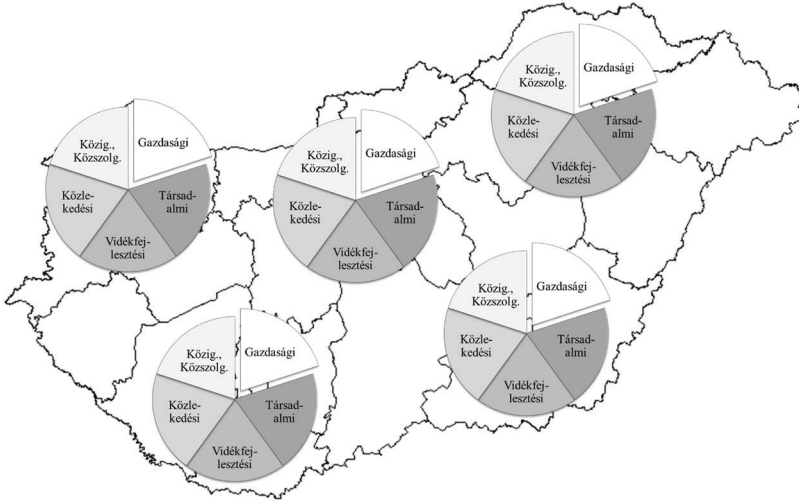
Forrás: Saját szerkesztés

A területi alapú politikai és stratégiai megközelítés tartalmaz gazdasági, társadalmi, környezeti és minden más egyéb ágazati elveket, bár nagyon korlátozottan. Ezekből a forrásokból a területek felelősei (eddig régió vagy megye) szűk forrásból és mindössze néhány elvek mentén lehetett – és lehet – támogatni fejlesztéseket, amelyek nem járulnak hozzá a kevésbé fejlett területek válságainak kezeléséhez (mindezt a tanulmány második része kívánja majd bebizonyítani statisztikai adatok segítségével).

Ezek az elvi keretek tehát nem biztos, hogy megfelelő hatékonysággal tudnak hozzájárulni a fejlődéshez. Azonban elképzelhető egy olyan keretrendszer, amely más jellegű felosztást biztosít, óvatosan kijelenthető, hogy az előzőekben említett területi egyenlőtlenséget figyelembe veszi. Merész elképzelés,

Nagy-Britannia regionális politikájában sok hasonlóság fedezhető fel, azonban talán gondolatindító lehet, hiszen eddig is pilot jelleggel történtek az újítások Magyarország kohéziós politikájában.

6. ábra: A forráselosztás területi alapú ideája



Forrás: Saját szerkesztés

A források területi egységekre történő allokálása az alapján történne, hogy milyen társadalmi-gazdasági helyzetben van az adott terület, milyen szükségletekre, valamint endogén erőforrásokra, „kitörési pontokra” lehetne építhetni a produktív növekedés és fejlődés érdekében. A sok kérdés közül az egyik legfontosabb a területi szint. Megye? Régió? Mindkettőnek van előnye hátránya; a megye részletesebb képet nyújt, és mivel kisebb területet ölel fel, jobban átláthatóvá válnak az esetleges problémák. Ugyanez a hátránya, 19 intézmény koordinálása szinte lehetetlen. A régióknál pedig fordítva; irányításuk egyszerűbb, azonban ahhoz talán túl nagy, hogy mélyrehatóan áttekinthető legyen minden folyamat. Ha ebből a gondolatmenetből indulunk ki, akkor minden bizonnyal az ország központi irányítása alatt álló összes ágazati forrás centralizáltsága miatt ugyanúgy felmerül ez a probléma. A decentralizáció valamelyest végbement, azonban nem látható mértékben. Vajon ez hozzájárulhat a területi egyenlőtlenségek mélyüléséhez? (Ezt részletesebben lásd majd a következő tanulmányban.)

A magyarországi területi politikának számos erőssége, ugyanakkor gyengesége is van. Ez nem egyedi, országspecifikus nehézség, minden európai ország küzd azzal, hogy folyamatosan javítsa a tökéletlenségeket. Ehhez néhány javaslatot tennénk, amely talán a jövőre nézve segítséget jelenthet a szakma számára:

- A területi politikai, fejlesztési intézményrendszer megszilárdítása
- Dominánsabb területi szemlélet (amelyhez az oktatásban kell gyökereket eresztetni)
- Hosszú távú működés, hiszen csak így tud gyökeret verni és értékelhetően működni egy rendszer
- A források társadalmi és gazdasági kihívásokhoz idomult stratégiai felhasználása

ÖSSZEGZÉS

A tanulmányban tárgyaltak olyan valós problémák és elvek, amelyekkel más térségek és városok küzdenek, nem csak Magyarországon. Ezekre kell európai szinten megfelelő választ találni. Továbbra is az a kérdés, hogy milyen forráselosztási mechanizmus, keretrendszer tudna hozzájárulni a területi különbségek növekedésének megfékezéséhez, milyen célokat kell megfogalmazni, azokhoz milyen beavatkozások rendelkeznek. A múlt értékelése mindig tanulsággal szolgál a jövő tervezésénél, tehát a gyakorlat eredményessége befolyásolja a jövőben hozott stratégiai döntéseket. Egy jó stratégiánál először a problémát, majd a beavatkozás szintjét határozzuk meg, és ehhez rendelünk forrásokat, bár itt természetesen nehézséget jelent az, hogy folyamatosan változnak, átalakulnak a külső és belső feltételek. Például a globalizáció okozta kihívások megnehezíthetik a stratégiai döntéseket, befolyásolhatják eredményességüket, hiszen felgyorsította a városok terjeszkedését, megnövelte a nagyvárosok túlnépesedését, illetve a környezetre is nyomást gyakorol (Filep, 2014, 137-138). További negatív tendencia a hagyományos társadalmi struktúrák felbomlása, átalakulása, a képzett munkaerő belső és külső migrációja, a humántőke gyengülése a fejletlen régiókban. Európa városait rákényszeríti arra, hogy egy nemzetközi területi versenyben pozícionálják magukat, definiálják saját előnyeiket, endogén erőforrásaikat. Ezek a strukturális és társadalmi problémák nehezíthetik meg a versenyképességük fenntartását. A globalizáció területi kihatásai alátámasztják “az új típusú, helyi, regionális, nemzeti és uniós szintű fejlesztési politikák szükségességét” (Filep, 2014, 137-138). Ezek alapján a szakpolitikáknak olyan stratégiák alkalmazását kell célozniuk, amelyek összehangoltabban kezelik a térségek globális kihívásaira adott válaszait. Ha az Európai Unió erősíteni kívánja a pozícióját, területileg sokkal célzottabb fejlesztéspolitikára és külpolitikára lenne szüksége, hiszen a globális gazdaság stabilitása nem örökérvényű, erre már láthattunk több példát a múltban. A diverzifikált gazdaságokat támogató fejlesztéspolitika ellenállóbbá teheti Európa különböző térségeit. Az Európai Bizottság előtt már rég napirendre került a helyi alapú megközelítés fontossága mind gazdasági, mind társadalmi kihívások tekintetében. A Lipcsei Chartában megfogalmazott javaslatok szerint az EU-nak olyan stratégiai szemléletet kell követnie a gazdaság- és fejlesztéspolitikában egyaránt, amely a társadalmi stabilitás növelését, a szociális feszültségek csökkentését tartja szem előtt. A vizsgálat az elméleti keretek áttekintésével nem

zárult le, a következő tanulmányunkban azt vizsgáljuk meg, hogy milyen módon igazolhatóak vissza az uniós célkitűzések, különös figyelmet szentelve a konvergenciának, mint az egyik legmeghatározóbb elvnek.

IRODALOM

- 1076/2004 Korm. hat. az Európa-terv (2007-13) kidolgozásának szakmai és szervezeti kereteiről
- 184/1996 Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
- Bakos-Hidas-Kezán (2011). Területi különbségek Magyarországon. Területi Statisztika 14. (51.) , 335-357.
- Beluszky P. (szerk.) (2008) *Magyarország történeti földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Dusek T. (2014) Településméret és méretgazdaságosság. In: Lukovics M.-Zuti B. (szerk.) *A területi fejlődés dilemmái*. Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 27-42
- Enyedi Gy. (1997) Településpolitikai a “fejlett” szocializmusban. Egyenlőtlenségek és regionális fejlesztés. *História*, 9-10, 33-36
- Eurostat (2015) *National account and GDP*. In: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP (Letöltve: 2017. február 12.)
- Faragó L. (2004) *Javaslatok az új Nemzeti fejlesztési Terv regionális megalapozásához*. NFH, Budapest
- Filep B. (2014) *A nagyvárosok az európai és a magyar területi politikában*. Publikon Kiadó, Pécs, Győr
- Filep B.-Földesi P.-Csík Á. (2010) Competitiveness of cities, searching for a model to optimize cities. *Acta Technica Jaurinensis Series Logistica*, 3, 383-393
- Filep B.-Kara Á.-Kovács Zs.-Tamándi L. (2012) Mennyire gyakorlatias a felsőoktatás? A felsőoktatás képzéseinek válasza a munkaerő-piac elvárásaira. In: Tóth Péter, Duchon Jenő (szerk.): *II. Trefort Ágoston Szakmai Tanárképzési Konferencia*. Magyarország, Budapest, Óbudai Egyetem, 171-182
- Filep B.-Nagy É. (2011) Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban. In: Borsa M.-Horváth T.-Simon I. (szerk.): *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban tanulmánykötet*. AVIR. Educatio, Budapest, 13-33
- Honvári J. (2008) Az új gazdasági mechanizmus, 1968. *Rubicon*, 2-3, 47-57
- Horváth Gy. (2009) Regionális egyenlőtlenségek Európában. In: Rechnitzer J. - Lengyel I. (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 173-192
- Horváth M. T. (szerk.) (2004) *A regionális politika közigazgatási feltételei: variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet
- Kertesi G. (2000) Ingázás a falusi Magyarországon - egy megoldatlan probléma. *Közgazdasági Szemle*, 47, 10, 775-798
- Kertesi G. - Köllő J. (1998) Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben. - A bérszerkezet átalakulása Magyarországon II. rész. *Közgazdasági Szemle*, 45, 7-8, 621-652
- Kiss J. P. (2007) *A területi jövedelemegyenlőtlenségek strukturális tényezői Magyaror-*

szágon. PhD disszertáció, SZTE TTK, Budapest-Szeged

- Péli L. (2013): Növekedési pólusok főbb regionális gazdaságtani összefüggéseinek vizsgálata Magyarországon. Doktori (PhD) értekezés, SZIE, Gödöllő.
- Kovács Cs. (1993) A települési és térségi jövedelemegyenlőtlenségek az adóköteles jövedelmek és nyugdíjak alapján. In: Enyedi Gy. (szerk.): *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 359-383
- Liget Zs. (2006) A jövedelemegyenlőtlenség alakulása Magyarországon – a Kuznets-görbe. In: Dietmar M. (szerk.): *Szegény világ - gazdag világ. Fejlődésméleti koncepciók és a világgazdaság szerkezete*. Műegyetemi Kiadó, Budapest, 53–64
- Major K.–Nemes Nagy J. (1999) Területi jövedelemegyenlőtlenségek a kilencvenes években. *Statistikai Szemle*, 77, 6, 397-421
- Maurel, M. (2006) Területi egyenlőtlenségek Európában. A bővítés mint a kohézió próbája. *Tér és Társadalom*, 4, 169-182
- Nagy G. (2002) Oldódtak-e az öröklött területi különbségek a rendszerváltás évtizedében? In: Abonyiné Palotás J. – Becsei .J. – Kovács Cs. (szerk.): *A magyar társadalomföldrajzi kutatás gondolatvilága*. SZTE Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék, Szeged, 213–225
- Nemes Nagy J. (1990) Területi kiegyenlítőds és differenciálódás Magyarországon. *Földrajzi Értesítő*, 39, 1-4, 133-149
- Nemes Nagy J. (1998) Vesztesek – nyertesek – stagnálók (a társadalmi-gazdasági változások regionális dimenziói). *Társadalmi Szemle*, 8-9, 5-18
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest.
- Pálné Kovács I. (2004/a) A területfejlesztési törvény EU-kompatibilitása. In: Inotai András, Bognár Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1-5. kötet*. 4898 p. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. pp. 903-948
- Pálné Kovács I. (2004/b) A területfejlesztési politika értékelési rendszerének alapjai. In: Inotai András, Bognár Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1-5. kötet*. 4898 p. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. pp. 949-990
- Pálné Kovács I. (2004/c) A magyar közigazgatási reformkoncepció és a területfejlesztés intézményrendszerének összehangolása. In: Inotai András, Bognár Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1-5. kötet*. 4898 p. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004, 267-328
- Pálné Kovács I.–Somlyódyne Pfeil E. (2005) *A közigazgatás szerepe a fejlesztéspolitika hatékonyságának javításában*. MTA RKK
- Péntes J. (2011) A jövedelmi szempontból elmaradott települések területi átrendeződése a rendszerváltozás után. *Földrajzi Közlemények*, 135, 1, 59–69
- Rechnitzer J.–Smahó M. (2011) *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Richardson, H. W. (1972) Optimality in city size, systems of cities and urban policy: a sceptic's view. *Urban Studies*, 9, 29-48
-