

## A REGIONÁLIS TÉRSZERKEZET VÁLTOZÁSAINAK KAPCSOLATRENDSZERE CHANGES IN THE SPATIAL STRUCTURE OF REGIONS

**Káposzta József**

egyetemi tanár

Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Szent István Egyetem

E-mail: kaposzta.jozsef@gtk.szie.hu

### Összefoglalás

A rendszerváltás óta eltelt közel három évtized társadalmi-gazdasági változásai jelentősen átrendezték hazánk fejlettségi térképét. Vannak térségek, amelyek a nyertesei lettek, míg mások szenvedő alanyaivá váltak az átalakulásnak. Ezzel szoros összefüggésben áll az a tény, hogy napjainkban a legfejlettebb területeken a legintenzívebb az urbanizálódás folyamata. A térségek városiasodása, fejlettsége vagy éppen elmaradottsága sajátos okokból ered, ezért helyzetüket is egyedi módon kell kezelni. Feltehetően a kistérségek problémáinak orvoslása javítana tágabb környezetük helyzetén is, ezért a mélyreható elemzések az egész ország javát szolgálnák. A régiók közötti fejlettségi különbségek kialakulását a természeti adottságok mellett jelentősen befolyásolják az adott térség gazdasági jellemzői, a humán erőforrás mennyisége és annak minősége, a régió megközelíthetősége, infrastruktúrája, és a helyi életminőség is. Mindezek összefüggéseinek kapcsolatrendszerét igyekszem vizsgálni az alábbi tanulmányban.

### Abstract

Changes over nearly three decades since the change of regime have significantly modified the development map of Hungary. Some regions have become winners, some have suffered because of the changes. It has close relationship with the fact that nowadays the urbanization process is the most intensive in the regions with the highest development level. The urbanization, the developed or the underdeveloped status of regions originate from various reasons, thus their situation has to be handled individually. It is assumed that solving the problems of micro-regions would improve the situation of their surroundings as well, therefore the deep analyses would be beneficial for the whole country. Apart from the natural endowments, the regional discrepancies are due to various economic conditions, human resource specifics (number of labour force, their qualification), accessibility, infrastructure and the quality of life. In my study I intend to examine the relationship between these factors.

**Kulcsszavak:** területfejlesztés, vidékgazdaság, regionális kapcsolatrendszerek, növekedés

**JEL besorolás:** R10, R11

**LCC:** HD72-88

### Bevezetés

Magyarországon egy új térszerkezet alakult ki, mely két folyamatra bontható és egészen a rendszerváltozásig vezethető vissza. Az első szakasz, a „leépülés időszaka”, a nyolcvanas évektől a kilencvenes évek közepéig tartott. A rendszerváltozást követően a termelési kapacitások leépülésével és megszűnésével az egyes települések, kistérségek, megyék, régiók közötti különbségek egyre jobban kiéleződtek, a szakadék elmélyült. A mesterségesen fenntartott teljes foglalkoztatás megszűnése, valamint a termelési egységek felszámolása után, hirtelen nagy mennyiségű munkakereső áramlott az utcára, akiknek a területi megoszlása szintén egyenlőtlen volt. A második szakasz, a „megújulás időszaka”, amelyre jellemző a

dinamizmus, mely elsősorban külföldi tőkebevonással valósult meg, aminek a hátránya az lett, hogy adott térségekre centralizálódott a működő tőke, aminek hatására tovább nőtt a fejlettségi különbség az egyes térségek, illetve régiók között. Az átalakulási folyamat eredményeként a magyarországi városi és a falusi térségek közötti társadalmi és gazdasági különbségek jelentősen növekedtek. A legfejlettebb régiók Budapest és környéke, illetve a nyugati területek, míg a rendszerváltás vesztesei a keleti régiók települései lettek, ahol nehéziparral, mezőgazdasággal foglalkoztak. A nyugati területek és a főváros dinamikusabb fejlődése elsősorban a kedvező földrajzi fekvésnek, a mobilabb gazdasági szerkezetnek, a magasabb iskolázottságnak köszönhető.

A térszerkezeti változások okozta különbségek mérséklésének egy fő feladata van, miszerint a magyar térségek és települések az egységes európai területi és települési rendszer részévé váljanak, kihasználják az együttműködés előnyeit, bekapcsolódnak a nemzetközi munkaerőpiac változásaiba, az ország egyes térségei között egyenletesebb legyen az erőforrások elosztása, csökkenjen a főváros és a régiók közötti társadalmi, gazdasági különbség, megújuljon a lakóhelyi környezet, megerősödjön a gazdaság. A hazai régiók számára tehát a kulcskérdés a regionális versenyképesség növelése, melyhez pontosan meghatározott fejlesztési stratégia szükséges.

### **A területfejlesztés iránti fokozódó történelmi érdeklődés**

Beláthatjuk, hogy egy adott térségen belül a gazdasági változást részben külső erők határozzák meg – melyekre magán a térségen belüli szereplők nincsenek hatással –, részben pedig a helyi szereplők döntései és cselekedetei befolyásolják. *Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy milyen irányú változás kívánatos, illetve feltétlenül szükséges-e a változás? Milyen helyzetek adódhatnak, amelyekben sürgős módosító intézkedésekre van szükség, melyek a megfelelő eszközök arra, hogy a fejlődést a kívánt irányba vigyük, illetve hogyan használhatjuk fel leghatékonyabban ezeket az eszközöket?* Ezek a kérdések manapság kétségtelenül az érdeklődés középpontjában állnak, de a kérdések már évtizedekkel korábban is felmerültek.

Sokan beszélnek és gondolkodnak a területfejlesztés sürgető problémáiról (beleértve, de nem kizárólag a városi élet jellemző problémáit), és sokat tesznek azok megoldása érdekében. Egészen 1948-ig nyugodt lelkiismerettel állíthattuk, hogy: bár a kormányok nagyban érdekeltek a területi fejlesztés eredményeiben, nagy a hatalmuk ennek a fejlődésnek a befolyásolásában, és hasonlóan nagy a felelősségük abban, hogy ezt a fejlődést a társadalmilag megkívánt irányba vigyék, mégis kevés olyan kormány van, amely valaha is következetes politikát folytatott a területi tervezést illetően. A gondolkodásmódban ugyanekkor már alapvető változás zajlott. Nagy-Britanniában még a II. világháború előtt világossá vált, hogy az északi és a walesi ipari övezetek nyomott gazdasági helyzete megoldhatatlan problémát jelent, és mindennaposok voltak a viták arról, hogy mely nemzeti stratégiák működhetnek, illetve melyikek nem. Az 1950-es évektől kezdve némi csalódottsággal figyelhetjük, hogy az úgynevezett fejlődő országok maguktól nem érik utol a fejlettebbeket, még a különféle folyamatos és nagy mértékű nemzetközi támogatások ellenére sem. Ráadásul azok a gazdasági statisztikusok és történészek, akik a régiók közti jövedelemkülönbségeket vizsgálták, úgy vélték, hogy okuk van megkérdőjelezni a konvergencia elkerülhetetlenségét. Az aggodalom, valamint a jobb gazdasági feltételek és stratégiák iránti vágy egyik alapja az a felismerés volt, hogy a regionális hanyatlás és a válság állandósulhat.

Az 1960-as évek nagy részében, amikor az amerikai társadalmat egyébként a „bőség társadalmának” nevezték, a szegénység felé fordult a figyelem. Ma már kevésbé vagyunk hajlamosak arra, hogy problémásnak tekintsük azokat a térségeket, ahol a gazdasági fejlődés

szintje alacsony, és/vagy ahol a gazdasági tevékenység teljes hanyatlása tapasztalható. Az EU gazdaságában bekövetkezett szerkezeti változások ismét felszínre hozták a hagyományos problémákat. Ugyanakkor vitákat is gerjesztettek azokról a programokról, amelyek kapcsolódtak az „újraiparosításhoz”. E kifejezés mögött egyre inkább az a felismerés rejlik, hogy az Egyesült Államok hatalmas területeinek gazdasági bázisát a feszített verseny és a technológiai váltás veszélyezteti. E változások küszöbén szembe kell néznünk a sürgető problémákkal. Az átmenet nehéz lehet függetlenül attól, hogy a helyi gazdasági tevékenység bővülése vagy pedig hanyatlása kíséri. Azonkívül, a legtöbb esetben nehéz megállapítani a változás okát vagy okait, így az is nagyobb nehézséget jelent, hogy megbirkózzunk a következményekkel, és javító intézkedéseket tervezzünk.

E regionális problémák nagy részének létezik egy tisztán városi dimenziója. A század elején a mezőgazdaság viszonylagos jelentőségének csökkenése miatt felgyorsult az urbanizáció folyamata. A városi munkanélküliség mind az egyén, mind a közösség számára sokkal szembe tünőbb és nyugtalanítóbb, mint a vidéki alulfoglalkoztatottság. A forgalmi torlódás és környezetszennyezés problémái (különösen a városi és városkörnyéki területeken) a terület- és az erőforrások észszerűbb felhasználásának kialakítását sürgették. Az említett problémák az 1950-es és 1960-as évek során jelentkeztek először, amikor jóformán minden jelentősebb nagyvárosi térség fejlődött. Most, amikor számos nagyobb városi körzetre a népesség csökkenése jellemző, további problémák váltak szemmel láthatóvá. A helyi és az állami hivatalokat terhelő pénzügyi gondok szintén problémákat jelentenek fejlődő területeken, ahol a közszolgáltatások minden fajtája iránt növekedett az igény, a kormányzatok hatáskörébe tartozó fő bevételi források (helyi szinten elsősorban az ingatlanadó) gyakran nem tudnak lépést tartani a növekvő igényekkel.

Az egyes helyi közösségek jogosan tartanak attól, hogy a nagyobb adóterhek elriasztják vagy meggátolják az üzleti befektetéseket, hiszen a hanyatló régiókban a szolgáltatások iránti igény nem a népesség fogyatkozásával arányosan csökken. Gyakran a hátra hagyott, a legjobban helyhez kötött emberek azok, akik leginkább igénylik a szolgáltatásokat. Ez a probléma, valamint a meglévő infrastruktúra – az utak, a hidak és a csatornahálózat – fenntartásához szükséges anyagi eszközök csak még inkább emelik az adókat, ami a szerkezeti átalakítás miatt megviselt területeket még hátrányosabb helyzetbe hozza, így az igazságos és hatékony elosztás kérdése válik az egyik legnagyobb feladattá.

A másik tényező, amely felkelti az érdeklődést a területfejlesztés stratégiai kérdései iránt, a helyi és a regionális öntámogatás nyíltabb formáinak hatásaiban és céljaiban való csalódás. Ahogy egyre több térség vesz részt ebben a versenyben, az erőfeszítések mind nagyobb része irányul egyszerűen a másik fél megsemmisítésére (azaz a versenytársak tevékenysége minden közösséget önvédelmi erőfeszítésekre készítet). Egyre több kérdés merül fel azzal kapcsolatban, hogy helyi szinten fontos-e a növekedés a közösség szempontjából és vajon tényleg ez-e az állami cselekvés célja.

Lokális, regionális és nemzeti szinten, valamint világviszonylatban is jelentős változás figyelhető meg a közvélemény és a legtöbb közgazdász népességnövekedéssel kapcsolatos álláspontjában. Az 1920-as és 1930-as években vezető közgazdászok és állami vezetők figyelmeztettek arra, hogy amennyiben nem szerzünk újabb fogyasztókat, a kialakuló gazdasági pangás veszélyezteti az államokat. Malthus borús tizenkilencedik századi előjelzéseit elutasították. Ez a fajta nézet számottevően változott. A változás részben a csalódottságból eredt, hiszen azt tapasztalták, hogy a sok fejletlen államban a gomba módra növekvő népesség feléli a nehezen elért termelési nyereséget. Eközben az első világháború utáni növekvő gyermekáldás, a népességnövekedés városi és külső rekreációs területekre gyakorolt hatása, a

gazdaság általános inflációs hajlama, és a társadalmi ranglétra alján lévő emberek jelentős mértékű gyermekvállalása figyelhető meg. Manapság az elmélet és a politika sokkal inkább a jóléti célkitűzéseket helyezi előtérbe - például a nagyobb arányú foglalkoztatást és a magasabb egy főre jutó jövedelmet -, mintsem a teljes növekedés félrevezető mutatóját (Káposzta-Ritter-Nagy, 2016).

A következő tényezőt, amely közrejátszik a regionális támogatások felvilágosultabb megközelítésében, akár a lokálpatriotizmus kifejezés tartalmi felhígulásának is nevezhetnénk. Manapság elfogadott, hogy az emberek az életük során számos különböző közösségben és területen teremtenek otthon maguknak, akárcsak az, hogy gyakran és nagy távolságokba utaznak (Tóth-Káposzta, 2014). Az, hogy több szempontból látják a dolgokat, elősegíti, hogy az emberek elfogulatlanul álljanak azokhoz a programokhoz, amelyek esetleg az egyik régió költségén segítenek egy másik régióknak.

Végezetül, egy sor fontos változás történt (és történik most is) a termelők és fogyasztók letelepedését meghatározó tényezőkben. Ezek a változások, amelyek elsősorban a technológiaváltásból, a jövedelem és a szabadidő növekedéséből erednek, valóban aláásnak számos, már említett fejlesztést, és minden bizonnyal jelentős szerepet játszottak a területfejlesztés újragondolásában. A letelepedést befolyásoló tényezők e változásai a következőképpen foglalhatók röviden össze:

1. Az egyes iparágak, valamint nyersanyag-forrásuk és a felvevőpiacuk közti kapcsolat szempontjából a nehéz és nagy terjedelmű áruk fizikai szállításának költsége kevésbé fontos. Nagyobb a jelentősége a nagy értékű áruk gyors és rugalmas szállításának, de mindenképpen a kommunikációnak – azaz a kézzel nem fogható szolgáltatások és információk átadásának.
2. A legtöbb iparág esetében a nyersanyag, illetve az energiaforrások megközelíthetőségével szemben nőtt a piachoz való közelség jelentősége. Ez a tendencia is tükrözi, hogy bővült a termékek köre és összetettsége, ami viszont növeli a vevői összehasonlítások, a reklám és a szerviz fontosságát és így a piac közelségét kívánatosá teszi. A termékek egyre összetettebb volta azt is jelenti, hogy a nyersanyagok közvetlen kinyerésétől kezdve a végső fogyasztóig a feldolgozásnak több szakasza van, és így a feldolgozási folyamatok nagyobb része nem használ fel közvetlenül természetes nyersanyagokat.
3. Egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítunk a kényelmi tényezőknek, mint például a jó légkörnek, a lakásépítési és szociális kedvezményeknek, valamint a szórakozási és kulturális lehetőségeknek. Ez a változás a jövedelem és a szabadidő növekedését, a szellemi munkaerő foglalkoztatásának fokozódó jelentőségét jelzi, és azt a tényt is magában hordozza, hogy a dinamikusan növekvő iparágak magas aránya igényli a jól képzett és tanult embereket, akik – mivel kevesen vannak – megengedhetik maguknak, hogy válogatásak legyenek a lakó- illetve munkahelyük választásakor.
4. Egyes iparágak egyre jobban függenek számos olyan helyi szolgáltatástól, melyeket más iparágak, intézmények és testületek nyújtanak. Így egyre többet hallunk az olyan telephelyek választásakor jelentkező külső megtakarításokról, amelyek jól ellátottak ezekkel a szolgáltatásokkal és adottságokkal. Egyre többet hallunk a megfelelő területi vagy közösségi infrastruktúra fontosságáról is – amelyek például a helyi közművek, rendőrség és tűzvédelem, iskolák, kórházak, kézikönyvtárak, és így tovább –, mivel ez az infrastruktúra nélkülözhetetlen alapja az olyan jövedelmező vállalkozások fejlődésének, amelyek külső piacokra termelnek árut, illetve nyújtanak szolgáltatást.
5. Más iparágak számára az elektronikai és számítástechnikai eszközök technológiai fejlesztésének megjelenése azt jelentette, hogy a gyártási folyamatokat, amelyek

számos mechanikai egységet – következésképpen pedig a lehetséges szállítók közelségét – igényeltek, olyan új eljárásokkal helyettesítették, amelyek csupán egy vagy néhány mikroáramkör elérhetőségétől függenek. Mind az új technológiát alkalmazó gyártók, mind az elektronikai alkatrészeket szállítók viszonylag nagyobb szabadsággal választhatnak a különböző telephelyek közt azokhoz a társaikhoz képest, akik a régebbi mechanikai alkatrészeket használják, illetve szállítják.

### **Az európai regionális térszerkezet történeti változásai**

A régió, a regionalizmus fogalma rendkívül összetett, és többféleképpen lehet értelmezni. A régió eredeti jelentése: területi, földrajzi egység. Az Európa Tanács Bordeaux-i Nyilatkozata szerint (1978): „*egy adott ország legnagyobb területi egységein élő emberi közösségek*”. Egy másik megközelítésből a régió több megye vagy a főváros területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határaival határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység. Egy komplexebb megfogalmazás szerint a régió a globális és lokális szint között elhelyezkedő mezoszint jelensége, az a transzmissziós terep, amelyen keresztül szüremlenek be egyfelől a helyi adottságokba, viszonyokba a globális folyamatok hatásai, másfelől viszont a lokális folyamatok jelentős részében éppen a regionális szinten kumulálódnak, majd így épülnek be a globális rendszerekbe (Süli-Zakar, 1999).

A régiók kialakulásának, létrejöttének az oka szintén több szempontból közelíthető meg. Számos tényező alapján szerveződhetnek meg, kialakulhatnak gazdasági vagy politikai okokból, a területi egységnek meghatározói lehetnek a kulturális értékek, történelmi hagyományok azonossága, vagy akár a közös fejlesztés, jövőépítés is.

- *Politikai szempontból* a cél: az adott állam területén az állami feladatok tehermentesítése, a közigazgatási funkciók elosztása.
- *Gazdasági szempontból* a cél: sajátos gazdasági arculattal rendelkező egység fejlődése.
- *A kulturális szempont célja*: Etnikai, nyelvi, kulturális összetartozás, történelmi tradíciók, társadalmi kapcsolatok kialakítása, megtartása.
- *Fejlesztési szempontból*: tervezési – fejlesztési szempontból régiók létrehozása jövőépítés céljából.

Az Európai Unió története során kiemelt és egyre nagyobb szerepet tulajdonít a tagországok közötti és a tagországokon belüli regionális feszültségek kezelésének, ezt szigorú cél- és eszközzrendszer alapján teszi, megkövetelve a közösségi forrásokkal való szigorú elszámolást. Mindezek alapján a *regionális politika* azt a kormányzati politikát (és megvalósító mechanizmust) fedi le, amely a társadalom térbeli létének befolyásolására törekszik. A kormányzati gazdaságpolitika egyik alrendszereként a regionális fejlődés spontán folyamatait befolyásoló állami beavatkozás módját, a területi struktúrák alakításának céljait, az ezek megvalósításához szükséges eszközök, és intézmények összességét jelenti.

Történeti áttekintés alapján kijelenthető, hogy a második világháborút követően számos újjáépítési terv született, melyre sokan úgy gondolnak vissza, mint az első átfogó regionális programokra. Már 1957-ben, a Római Szerződés aláírásakor is találhatunk utalást arra, hogy az európai országok integrációja nem képzelhető el a regionális különbségek mérséklése nélkül. Az 1960-as években a területi politikának nem volt igazán súlya, de a Bizottság 1968-ban felállította a Regionális Politika Főigazgatóságát, melynek feladata a tagországok regionális politikáinak számbavétele és az eszközök és célok összehangolása volt. Az 1970-es években újra indultak a csatlakozási tárgyalások négy országgal: Nagy-Britannia, Dánia, Norvégia és

Írország. Mivel ezekben az országokban a különbségek igen jelentősek voltak, az 1972-es párizsi csúcsertekezleten döntöttek a tagországok regionális politikájának összehangolásáról, közösségi (pénzügyi) eszközökkel kell elősegíteni a szerkezeti és területi aránytalanságok mérséklését. 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (továbbiakban: ERFA), melynek feladata a közösségi költségvetés egy részének – kezdetben 5% – átcsoportosítása volt az elmaradottabb régiók számára, közösségi strukturális beruházások, infrastruktúrafejlesztés, munkahelyteremtés (Horváth, 2009). A közösségi regionális politikát először 1978-ban reformálták meg, amikor a pénzeszközök bővítését hajtották végre és kikötötték, hogy a támogatásokat koordinálni kell, illetve azt, hogy a közösségi támogatást nem válthatja fel a tagállami támogatás. Ekkor vezették be a nemzeti fejlesztési tervek készítését.

A második változtatás 1984-ben volt, amikor megszüntették az automatikus kvóták rendszerét és a Bizottság hatáskörébe tartozó források a Közöségi Kezdeményezések nevet kapták. 1986-ban az Unió újabb két tagországgal bővült, Spanyolországgal és Portugáliával. Megkezdődött a struktúrapolitika megvalósítása: az elmaradottabb régiókat felzárkóztatják legalább az Unió átlag szintjére. Sokszínűbb egység jött létre, geopolitikailag jelentősebb lett. A 12-ek Európájában egy sokszínű, strukturális politika kezdett el működni, amiben a közösség támogatja az elmaradott régiókat, főként ott, ahol az uniós átlag 75%-át nem éri el a fejlettség. Ekkor történt változás a regionális politikában is, így innentől kezdve egy újabb értelmű regionalizmusról beszélhetünk.

Az Egységes Európai Okmány konkrétan, új politikaként nevesíti a közösségi politikák között a regionális politikát, és kiegészíti a Római Szerződést. A regionális politika céljaként a gazdasági és szociális kohézió erősítését jelölték meg, mint a majdani gazdasági és pénzügyi unió feltételét. 1988. év a regionális politika átfogó reformja. Megtörténik az ERDF támogatási alap megemlése, a Strukturális Alapok közötti koordináció erősítése. Továbbá döntöttek arról, hogy az együttesen Strukturális Alapoknak nevezett pénzügyi forrásokkal az átfogó, komplex programokat támogatják. Szintén a reform részét képezi a költségvetési időszakoknak a meghatározása (1988-1993, 1994-1999, 2000-2006), amelyekben előre kijelölték a fejlesztési célkitűzéseket, valamint az azokhoz rendelt támogatások összegét és felhasználásuk módját (Tsoukalis, 1997).

Az új regionális politika a hangsúlyt a vidék fejlesztésére helyezte, ami a konkrét célkitűzéseiből is egyértelműen jól látható (az eltérő adottságú régiók fejlesztése, a természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, a kulturális örökség, a nemzeti hagyományok megőrzése és a szakképzett munkaerő képzése). Ezek a célkitűzések kizárólag a helyi lakosok, a vidéki népesség bevonásával valósíthatók meg. Egy ezzel kapcsolatos tévhitet mindenképpen el kell oszlatni: az emberek gondolkozásában a vidék szorosan összekapcsolódik a mezőgazdasággal, ami igaz is, de azért csalóka, mert a mezőgazdasággal foglalkozók száma évről évre folyamatosan csökken. 1992-ben, a Maastrichti Szerződés aláírásával létrejön az Európai Unió. A Szerződés XIV. pontja kitér a regionális politikára, általános és specifikus célokat is meghatároznak. *Általános célok* aza alábbiak lettek:

- Fenntartható, kiegyenlített, hosszú távú gazdasági és szociális fejlődés biztosítása, aminek a megvalósítása már elkezdődött, de hosszú távú eredményei, hatásai még nem láthatóak.
- Belső korlátok nélküli gazdasági tér kialakítása, és a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, ami az áruk, szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlásával és a vámok eltörlésével megvalósulni látszik.

Az 1988-as reform lényeges változást hozott a támogatások összehangolásában, aminek köszönhetően 1989 óta az egyes alapok saját céljai és működési szabályai helyett néhány közös elv alapján adnak támogatást:

- *Szubszidiaritás:* a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához, valamint magasabb szintű szerv nem intézkedhet azokban az esetekben, amikor azt egy alacsonyabb szinten is legalább akkora eredménnyel el tudják végezni.
- *Decentralizáció:* A szubszidiaritás elvének megfelelően a helyi szintek felelőssége növekszik, a lokális igények, és erőforrások aktivizálódását elősegíti. Fontos abból a szempontból, hogy a nemzeti szint az egész országot érintő, átfogó koncepciókra tudjon fókuszálni.
- *Partnerség:* együttműködést, folyamatos párbeszédet jelent a célkitűzésektől a programok megvalósításáig és annak ellenőrzéséig, a különféle szintek (EU, nemzeti, régió, település) szereplői között. A fejlesztési koncepciók, programok kidolgozása az összes érdekelt részvételével történik. A működés, fejlesztés és a szubszidiaritás elve akkor érvényesül, ha a szereplők folyamatosan, rendszeresen együttműködnek, célorientált kapcsolatok alakulnak ki. A pályázat során folyamatos volt az együttműködés a Közreműködő Szervezet és a település önkormányzata között, és sikerült egy olyan kapcsolatot kialakítani, amely hosszú távon is jól működhet.
- *Programozás:* A fejlesztési stratégiák partnerségen alapuló kidolgozása, ezek megvalósításának egyértelmű célkitűzési rendszere, fejlesztések egymásra épülése, időbeli ütemezése. Lényege, hogy ne egy-egy izolált projekt kerüljön támogatásra, hanem a területrendszer egészének fejlődését befolyásoló célkitűzések vagy azok sorozata. Középtávú regionális fejlesztési programok készítése különálló projektek helyett, melynek célja a területi egység fejlesztési elképzeléseit jeleníti meg úgy, hogy kapcsolódik a makrogazdaság prioritásaihoz is. A pályázat alatt a célkitűzések, a célcsoport pontos meghatározása, a végrehajtás folyamatos nyomon követése, az eredmények értékelése biztosítja a programozottság elvének betartását.
- *Addicionalitás:* A Közösség által nyújtott pénzügyi támogatást az adott országnak (régióknak) ki kell egészítenie saját hozzájárulás biztosításával. A támogatást ott kell felhasználni, ahol legnagyobb az elmaradottság. A tagországoknak a területfejlesztés támogatási rendszerét a korábbi szinten kell tartani, általános elvárás, hogy a program finanszírozásának felét vállalja a tagország (az elmaradottabbaknál ez 20%).
- *Koncentráció:* Alapvető cél az adottságok felismerése, erősítése (koncentráció). Hozzá kell járulni a fejlesztési célkitűzés megvalósításához. Olyan területi egységek kerüljenek kialakításra, ahol azonos vagy hasonló problémákkal küszködnek, a támogatásokat a legelmaradottabb területekre kell koncentrálni. Fontos a párhuzamosság, elaprózottság, pazarlás kiküszöbölése.
- *Átláthatóság:* a pénzügyi források felhasználásának folyamatos ellenőrzésére, monitoringjára, valamint a döntések átláthatóságára vonatkozik. A Szerződő Hatóság és a Közreműködő Szervezet a projekt bármely szakaszában ellenőrzésre jogosult. A pályázónak gondoskodni kell a projekt a zárását követően is a dokumentációk és iratok megőrzéséről.
- *Hatékonyság:* a programok, a kitűzött célok elérésének, megvalósításának folyamatos vizsgálata, milyen hatással van az adott beruházás, fejlesztés a település életére (Forman, 2001).

## **Regionális térszerkezet fejlesztési célkitűzései nemzeti keretben**

A régiók önmagukban nem zártak, valamint nem is függetlenek egymástól. Tehát, ha valóban törődünk az emberek jólétével, akkor szükség van a fejlődés kiértékelésére és multiregionális vagy nemzeti alapú politikai célkitűzések megfogalmazására.

### ***Nemzeti foglalkoztatási politika és regionális gazdasági kiegyenlítődés***

A gyakorlatban megtanultuk, hogy csakis egy virágzó nemzetgazdaság keretében várhatunk kielégítő megoldást a regionális munkanélküliség vagy a visszamaradt fejlődés problémájára. Gazdasági hanyatlás idején a vállalatok viszonylag ritkán növelik teljesítményüket, és ha mégis ilyesmire adják a fejüket, könnyű helyben találniuk szükséges munkaerőt, szolgáltatásokat és szabad területet. Sokkal valószínűbb azonban, hogy olyan beruházásokba fektetnek, amelyek célja, hogy a már meglévő üzemekben csökkentsék a költségeket, és ez bizony a távol eső leányvállalatok felszámolásával járhat. Ráadásul pangás idején, bármely térségről is legyen szó, a többlet munkaerőnek a szó szoros értelmében sehová sincs mennie, és nem is áll módjában, hogy bárhová menjen, tehát nem számíthatunk arra, hogy a munkaerő-vándorlás révén majd megoldódik a probléma. Az is megállapítható, hogy a nemzeti pénzügyi és adóhatóságok nagy befolyással bírnak a nemzeti pénzkínálat és a tiszta jövedelem növelésére, s így a kiadások és a beruházások összességének serkentésére is. Ez a fajta befolyásuk hozzájárul a derülítő légkör fenntartásához, amely ahhoz szükséges, hogy az emberek és az iparágak közt végbe mehessenek a szerkezeti regionális kiegyenlítődések.

### ***Hatékonyág, méltányosság, és strukturális munkanélküliség***

Vannak, akik úgy vélik, hogy a nemzeti kormány feladata lenne, hogy a regionális gazdaságokban a foglalkoztatást és a keresletet magas szinten tartsa. Mindemellert két határozott indoka is van annak, hogy miért kell a többi, még inkább régióközpontú politikát és programot a nemzeti feladatkörbe helyezni. Az első indok a hatékonyság követelménye, amely szerint az adó- és pénzügypolitikán kívül más módjai is vannak annak, hogy előmozdítsák a régiók közti hatékony erőforrás-elosztást és a szükséges dinamikus kiegyenlítődéseket. A második indok alapja a méltányosság, mondván, hogy a nemzeti kormány feladata a hátrányos helyzetben lévő régiók támogatása (Mezőségi, 2007, Páger, 2011). A hatékonyság oka nagyrészt a „strukturális munkanélküliség” fogalmán alapul. Ez a fajta munkanélküliség azért jön létre, mert a munkaerőpiacon jelen lévő különféle csoportok nem egyformán alkalmazhatóak. Általában nem az olyan típusú munkaerőre van szükség, amelyből éppen túlkínálat van, ráadásul a munkaerő jellemzően helyhez kötött. Mindez hiányokat, növekvő költségeket, következésképpen pedig elkerülhetetlen inflációt eredményez, miközben a kevésbé alkalmazható emberek milliói vannak munka nélkül (Nagy, 2003). Nyilvánvalóan minden olyan intézkedés, amely csökkenti ezeket a nagy egyenlőtlenégeket, valamint mobilabbá és felcserélhetőbbé teszi a munkaerőt, azzal az előnyös hatással jár, hogy az inflációs határt közelebb viszi a teljes foglalkoztatottság eszményképehez. Itt van például két határozott eset: az egyik a közösségi programoké, beleértve az oktatást, a munkaerő-képzést és átképzést; a másik pedig a térbeli és a foglalkozások közti mobilitás közvetlenebb támogatása, például szélesebb körű információ biztosítása a munkalehetőségekről, a migrációt vállalók támogatása, valamint a faji és egyéb megkülönböztetés megszüntetése a munkahelyeken (Ritter, 2008). Az is nyilvánvaló, hogy az ilyen fajta erőfeszítéseknek arra kellene összpontosítaniuk, hogy a leghátrányosabb helyzetben lévő dolgozók lehetőségeit javítsák és csökkentsék a versenyhátrányukat. Természetesen ez a törekvés összhangban áll a méltányosság célkitűzéseivel is.



### ***A régiók támogatása és az emberek segítése***

Amikor arra kerül a sor, hogy ezt a célkitűzést földrajzi vonatkozásba helyezzük, együttműködés helyett vitába csapunk át. Ez a célkitűzés megkísérli bebizonyítani, hogy ha a közérdek az, hogy kifejezetten a hátrányos helyzetű csoportoknak segítsenek munkát találni, akkor egyben minden közösség jólétéért és növekedéséért is megpróbálnak jótállni. Ezt a fajta szemléletet találóan úgy jellemezték, hogy nem más, mint „területi fellendüléssel” helyettesíteni a sokkal lényegesebb „emberi jólét” célkitűzést. Ennek nyíltabb kifejeződése, a területi fellendülés elmélete egy teljesen helytelen párhuzamot állít: egy olyan ésszerűtlen feltevést, hogy ami igaz az egyénekre, az a térségekre is érvényes kell, hogy legyen. Egy elméletibb szinten elfogadhatjuk, hogy a gyakorlatban a terület fellendülése az emberi jólét alapvető eszményének helyettese – arra a feltevésre építve, hogy az egyén segítségének legjobb módja az, hogyha támogatjuk azon térség általános jólétét, amelyben az illető éppen él.

A területi fellendülés elmélete jelentős szerepet játszik majd e kijelentés későbbi vitáiban. Egyelőre elég megemlíteni két gyenge pontját. Az első abban rejlik, hogy figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy egy adott térség – bármilyen időintervallumot is nézünk – az emberek egy meghatározott csoportjának felel meg. Mivel az emberek bizonyos mértékben szabadon mozognak, ezért egy adott régió hátrányos helyzetű lakóin úgy segíthetünk a leginkább, ha vándorlásra ösztönözzük őket. A migráció tulajdonképpen mind a hatékony erőforrás-felhasználás célkitűzését, mind az egyének közti igazságosság és a lehetőségek megosztásának célkitűzését szolgálhatja. A területi fellendülés szemléletének másik kritikája, hogy a gyakorlatban pazarló módon, válogatás nélkül támogat mindenkit. Minden közösségben vagy térségben, ahol munkanélküli és nincstelen emberek élnek, ugyanúgy találunk dolgozó és jómódú embereket is (Péli, 2013). A térségben, mint egységes egészben, a növekvő foglalkoztatás és jövedelem segíthet azoknak, akiknek a leginkább szükségük van rá, ugyanakkor a fejlődés helyi előnyeinek jelentős részét olyanok élvezik, akiknek nincs szükségük ilyesmire. Akik szinte biztos, hogy részesülnek az előnyökben – ahogyan azt már korábban említettük – általában az ingatlanulajdonosok és az elismert helyi érdekeltégű üzletek, mint például a közszolgáltatói, banki, kereskedelmi és vevőszolgálati cégek vezetői. A térség összjövedelmének és a foglalkoztatás szintjének növekedése nem jelenti automatikusan az egy főre eső jövedelem emelkedését, sem a munkanélküliség csökkenését, és míg egyeseknek orvosolja a problémáit, addig rendszerint megsérti mások érdekeit. Ezek a tényezők mind azt sugallják, hogy az emberek nehézségei és a lehetőségek hiánya ellen pusztán a térség fellendítésével küzdeni nem megoldás.

### ***Területi versengés és a nemzeti érdek***

Egy adott régió fejlődéséből néhány befolyásos érdekcsoport húz csak közvetlen és jelentős hasznot, míg a fejlődés költségeit valószínűleg sokkal többen viselik úgy, hogy esetleg nem is tudnak róla. Következésképpen a legtöbb régió szentel némi erőfeszítést arra, hogy a saját gazdasági fejlődését előmozdítsa azáltal, hogy további tevékenységeket vonz magához. A regionális versengés a versenytámogatás és hadviselés egyéb formáihoz hasonlóan nagyrészt saját érdekei ellen dolgozik, vagy pedig egy „nullszaldós játék”, azaz semmivel sem járul hozzá a nemzeti jóléthez. Egy régió nyeresége a másíknak veszteség. Ez különösen kis térségek esetében akkor valószínű, ha a meggyőzés és a támogatás az elsődleges fegyverük. Azok az erőforrások, amelyeket egy adott térségben felhasználnak – például a tőke és a munka –, már sehol másutt nem vonhatók a termelésbe, és a nemzetnek csak akkor lesz tiszta jövedelme a tevékenységből, hogyha az erőforrást felhasználó régióban ezeknek az erőforrásoknak nagyobb a termelékenységége. Ebből a szempontból a nemzet fejlődése egy tortához hasonló; minél nagyobb szeletet kap az egyik régió, annál kevesebb jut valamely másíknak.

## Összefoglalás

Jóllehet a regionális növekedés inkább fejlődést hoz, mintsem versenyt. Ebben a pozitívabb megvilágításban minden régió termelékenységi előnye hozzájárulhat a nemzeti jóléthez. Harry Richardson a következőképpen fogalmazza meg ezt: „*Meglehet, hogy egy gyorsabb regionális fejlődés löketet ad a nemzet fejlődésének, ugyanakkor az is lehetséges, hogy a regionális fejlődés fokozásához nem kellene kiegészítő erőforrás-inputok. Az agglomerációkban folyó gazdálkodás és a tevékenységek térbeli tömörülése nagyobb teljesítményt eredményez, mint hogyha a termelés szétszórt lenne*”. A fejlődéssel járó innovációt a helyi vállalkozók is alkalmazhatnák, még ha azokat először a régió kívül honosították is meg. A településszerkezet változása (értsd. egy hatékonyabb területi városi hierarchia), vagy pedig a régió belüli szállítási rendszer átszervezése növelheti a termelés hatékonyságát és előmozdíthatja a gyorsabb fejlődést.

Tehát azok a felvilágosult helyi törekvések, amelyek a régió fejlődési potenciáljának növelését célozzák meg, jelentős tiszta hasznot eredményezhetnek. Ezek a törekvések a következők lehetnek: a régió emberi és természeti erőforrásainak, valamint közszolgáltatásainak javítása, a lehetőségek megóvása és bővítése, a vállalkozói kedv és az innováció serkentése, az együttműködés előmozdítása a különböző üzleti, társadalmi és politikai elemek közt, valamint a régió tényleges komparatív előnyeinek feltárása, melyek a további fejlesztésben szerepet játszhatnak. Ezen eredmények mindegyike az erőforrások jobb hasznosítását részesíti előnyben, és nyilvánvaló, hogy a nemzeti és a regionális érdekeket egyaránt szolgálja. Egy, a régiókra is tekintettel lévő, ésszerű nemzeti politikának olyan törekvései is lehetnének, hogy a régiók fejlődési kényszerét erre a konstruktív pályára terelje.

Ugyanakkor az is igaz, hogy a régiók közti fejlődésbeli verseny *rosszabb* lehet egy nullszaldós játéknál is, hiszen eltorzíthatja az erőforrás-elosztás hatékonyságát. Ez a veszély együtt jár a helyi támogatások alkalmazásával, de legfőképpen a természeti erőforrások felhasználásával, illetve kihasználásával, és az externáliák figyelmen kívül hagyásával. A versenyszerű regionális és városi fejlődés nyilván közel sem optimális. A régiókat olyan versenyhelyzetbe hozhatja, amelyben a levegőjük és vizük minőségét kell magánjellegű kiaknázásra felajánlaniuk. Ennek eredményeként az erőforrások kimerülnek, amellyel együtt jár, hogy a jövedelem a helyi lakosoktól az üzleti vállalkozásokhoz áramlik át. Az egymást túllicitáló adóengedmények, melyeknek az lenne a célja, hogy fejlődést vonjanak maguk után, ugyancsak a közsféra viszonylagos gyengüléséhez vezethetnek.

Mindezek a tényezők jól mutatják, hogy a versenyszerű területfejlesztés komoly külső többletköltségekkel járhat, amelyek abból a kudarcból erednek, hogy a környezeti elemeket tervezési egységként kezeljük. Minél nagyobb ugyanis a tervezési régió, annál pontosabban lehet felbecsülni az externáliákat. Látható tehát, hogy a nemzeti politika az egyes régiók vonatkozásában ugyanúgy segíthet a természetes erőforrások hatékonyabb felhasználásának megvalósításában, mint a regionális munkanélküliség csökkentésében és az emberek lehetőségeinek bővítésében. Mindezeket összességben vizsgálva jól érzékelhető a térbeli tényezők szoros kapcsolatrendszere és ezek egymásra épülése. Ezen vizsgálatok is azt mutatják, hogy a térgazdasági tényezők gazdasági, társadalmi kapcsolatrendszere jelentős befolyással bír a regionális térszerkezet változásaira, azok kapcsolatrendszereire.

**Irodalomjegyzék**

1. Forman, B. (2001): Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Kiadó: az Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Budapest, 2001.
2. Horváth, Gy. (2009): Preliminary thoughts on the role of reindustrialisation and environmental protection in regional development. In: BARANYI Béla – FODOR István (szerk.): The role of environmental industry in the regional reindustrialization in Hungary. MTA Regionális Kutatások Központja. Debrecen-Pécs, 2009. pp. 9-18.
3. Káposzta J.-Ritter K.-Nagy H. (2016): Local Economic Development in Transition Economies: A Tool for Sustainable Development of Rural Areas. In: Vasily Erokhin (szerk.): Global Perspectives on Trade Integration and Economies in Transition. USA: IGI Global, 2016. (ISBN 9781522504528) pp. 281-298.
4. Mezőségi, A. (2007): Gazdasági együttműködés tendenciái az osztrák-magyar Határtérségben. OTDK dolgozat.
5. Nagy, H. (2003): Problems and questions in the Hungarian regional policy. MendelNet 2002/3, Brno, ISBN 80-7302-045-9, ISBN 80-7302-046-7 pp. 213–219.
6. Páger, B. (2011): A környezetipar szerepe Szász-Anhalt fejlődésében. OTDK dolgozat.
7. Péli, L. (2013): Növekedési pólusok főbb regionális gazdaságtani összefüggéseinek vizsgálata Magyarországon. PhD disszertáció, Gödöllő, 2013.
8. Ritter, K. (2008): Agrár-munkanélküliség és a területi egyenlőtlenségek. Bulletin Of The University Of Agricultural Sciences (Gödöllő) 2: 639–652. old.
9. Süli-Zakar I. 1999: A régiók Európában és Magyarországon. Debreceni Szemle, VII. évf. 3. pp. 355-370.
10. Tóth, T.-Káposzta, J. (szerk.) (2014): Tervezési módszerek és eljárások a vidékfejlesztésben (elmélet). Gödöllő: Szent István Egyetemi Kiadó, 2014. 163. old. (ISBN:978-963-269-407-8)
11. Tsoukalis, L. (1997): The new european economy revisited. Oxford Books, p. 320. ISBN: 9780198774778