

Magyarország EU integrációjának területfejlesztési követelményei

Bevezetés

A *regionális politika* tudományos megalapozása Magyarországon is szükségesszerű, hiszen csak ennek bázisán lehet gyakorolni eredményes „intervencionista” politikát. Az *állami beavatkozás* kérdését az EU országok kutatói bőséges kritikával illetik, ennek ellenére eléggé általános az a vélemény, hogy az *állam és az unió aktív szerepe* nélkül az egyenlőtlen fejlődés egyre *jelentősebb térbeli egyenlőtlenségekhez és ennek következtében egyre súlyosabb társadalmi konfliktusokhoz vezethet*. Ezeket szem előtt tartva az Európai Unió az elmúlt évtizedekben *igen eredményes regionális politikát valósított meg*, amelynek tanulmányozása és megismerése alapvető feladat a *csatlakozni kívánó országok* számára. Azonban nem csak az a fontos, hogy tisztában legyünk az Unió regionális politikájával, hanem az is fontos – mivel ez elvárás is a közösség részéről –, hogy a *magyar területfejlesztési gyakorlat EU-konformitását a lehető legmagasabb szintre emeljük*.

Az Európai Unió regionális politikájának kialakulása

Az *Európai Unió regionális politikája* csaknem fél évszázados múltat tekint vissza, amely folyamatos átalakuláson, jelentős vitákkal övezett, de *egyértelmű fejlődésen* ment keresztül. Az elmúlt évtizedekben az EU regionális politikája – némi túlzással – egy periférikus kérdésből az *Európai Unió meghatározó jelentőségű területévé vált*. Egybehangzó vélemények szerint a regionális politika a közös politikák között az egyik legeredményesebbnek tekinthető (Süli-Zakar I. 2000).

A II. világháború utáni újjáépítést követő nagy *gazdasági fellendülés* Európa különböző fejlettségű és adottságú térségeiben eltérő típusú folyamatokat indított el, a hagyományos ipari központok és *régióik modernizálódtak*, a *perifériák elmaradottsága tovább fokozódott*, az ezekről eláramló népesség a nagyvárosi agglomerációkban telepedett le, tovább növelte a nagyvárosok szociális problémáit. Ugyanakkor a hatvanas évek töretlen gazdasági fejlődése, a korszak uralkodó politikai áramlata és a jóléti állam gazdaságpolitikája a regionális politikában is *új korszakot nyitott*. Az addigi rejtett, „szunnyadó” területfejlesztést *aktív*

állami intervenciók politika váltotta fel. Nyugat-Európa országaiban kiterjedt *regionális fejlesztési programok* fogalmazódtak meg. A központosított jövedelmek egyre növekvő hányadát fordították az országok térszerkezetének átalakítására, a *területi egyenlőtlenség mérséklésére*.

A *regionális válságkezelés* európai tapasztalatai azt mutatják, hogy a válsághelyzetek megoldása csak a különböző problémákat komplex módon kezelő, a helyi sajátosságokat messzemenően figyelembevevő, a pozitív térségi kezdeményezéseket felkaroló helyi és regionális stratégia kialakításán és megvalósításán alapulhat. Mindez az államigazgatás, s ezen belül a területfejlesztés döntési szintjeinek *decentralizálását* tette szükségessé. Az EU regionális politikájának gyakorlata során a *regionális kiegyenlítés* érdekében rögzítették az egyes térségek támogatásának elveit és feltételeit, valamint, biztosították a regionális politikai döntésekben a *partnerséget*, ill. decentralizálták a regionális politikai döntéshozást a *szubszidaritás* elvének megfelelően.

Az *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó 1957-es *Római Szerződésben* a közös regionális politika kiépítésének szükségessége még nem szerepelt, bár a Preambulum már utalt a meglévő regionális különbségek csökkentésének fontosságára. Mégis az első években a *területfejlesztési problémákat* a tagországok belső ügyének tartották, s abban bíztak, hogy a gyors gazdasági fejlődés majd automatikusan megoldja az elmaradt térségek problémáit. Ezek a remények nem teljesültek, s ezért 1969-től fokozatosan kiépítették a *közös regionális politikát*, az elmaradott térségek gazdasági modernizációjára, munkahelyteremtésre, átkepzésekre és infrastruktúrafejlesztésekre *közösségi alapokat* hoztak létre (Süli-Zakar I. 2000).

Jelentős változások következtek be Nyugat-Európában az *urbánus és rurális* térségek viszonyában. Csaknem természetes, hogy a második világháború utáni fellendülés során több évtizeden át a *városcentrikus* gondolkodásmód volt itt is a jellemző. A fejlesztések a városi térségre helyezték a hangsúlyt, s a hetvenes évekig a metropoliszok fejlődése számottevő mértékűvé vált. Az urbanizáció jelentős részben a *rurális területek* ökológiai tőkéjének és humán erőforrásainak *kiaknázásával*, a falusi térségek fejlesztésének elhanyagolásával járt.

Ugyanakkor Nyugat-Európában már a hetvenes évek végétől megfigyelhető volt az az irányzat, amely az egyre erőteljesebben jelentkező *nagyvárosi ártalmakkal szemben* a többpólusú, területileg tagoltabb területfejlesztést szorgalmazta, s jobban figyelembe vette a helyi adottságokat, a természeti környezetet és a rurális területek sajátos igényeit is. A kilencvenes évekre ennek következtében kialakult az EU fejlettebb területein az *urbánus és a rurális térségek újfajta kapcsolatrendszer*e, s a falusi terek új és dinamikus funkciókat kaptak. Megváltozott a migráció korábban egyértelműen a városok felé mutató iránya, a foglalkozási lehetőségek bővültek a falusi térben, amelynek teljesen átalakult a gazdasági szerkezete is. A korábban uralkodó agrárfoglalkoztatottság helyett ma már általános a falusi térségekben is a *tercier, sőt a quaterner ágazatok* magas aránya.

A hetvenes években a fejlett ipari államokban a tömegtermelésen nyugvó nagyüzemi termelést a differenciált piac erőteljes szerepére építő *decentralizált gazdasági fejlődési szakasz* váltotta fel. A fejlődés korábbi húzóerejének, a nyersanyagigényes iparnak csökkent a szerepe, a térben sokkal mozgékonyabb és újfajta telepítési kívánalmakat támaztó szolgáltatásokban dolgozók száma kezdte meghaladni a hagyományos termelőfolyamatokban dolgozókéét. A fordista nagyüzem helyett a kis- és középüzemekre építő új gazdasági paradigma érezhető hatást gyakorolt a regionális politika fejlődésére is.

A központi kormányok gazdaságpolitikájának homlokterébe a gazdasági szerkezetváltás került. A központi költségvetés szűkítése, a favorizált új gazdasági ágazatok (a terciér és a kvaterner szektor) *átértékelésre kényszerítették a tradicionális regionális politikát*. A hagyományos megoldások (magas fokú állami szerepvállalás, centralizált regionális politika, felülről lefelé irányuló ösztönzési rendszer, tőkeberuházások stb.) elveszítették korábbi gazdasági és politikai motívumaikat, új regionális stratégiák körvonalai bontakoztak ki. Nem véletlen, hogy a nyolcvanas évtizedben szinte valamennyi nyugat-európai ország *új területfejlesztési jogszabályt alkotott*, vagy jelentősen módosította korábbi törvényeit, és változások játszódtak le a regionális politika intézményrendszereiben is. A *gazdasági átalakulás* nem ugyanazokat a régiókat emelte a fejlődés élvonalába, amelyek az ipari korszak vezető tartományai voltak. A tőkés ipar évszázados fellegvárai indultak hanyatlásnak, és eddig szinte ismeretlen vidékek haladtak egyre feljebb az európai régiók fejlettségi rangsorában.

Az európai egységesülés mellett a *regionalizmus* lett a második világháború utáni Nyugat-Európa politikai és gazdasági fejlődésének meghatározó dinamikázáló tényezője. A diadalmaskodó regionalizmus az elmúlt évtizedekben *alkalmasnak bizonyult* több évszázados politikai, etnikai, területfejlesztési akut probléma megoldására. Az euroregionalizmus különösen fontos feladata a *politikai államhatárok társadalmi-gazdasági akadályozó és elválasztó szerepének csökkentése*, a határon átnyúló kapcsolatok erősítése (Süli-Zakar I. 1992).

Az *Európa Tanács 106-os Konvenciójának 2. Cikke* szerint „... a határmenti együttműködés fogalmába tartozik két vagy több Szerződő Fél joghatóságán belül lévő területi önkormányzatok és közigazgatási szervek között a jószomszédi kapcsolatok erősítése és továbbfejlesztése céljából megvalósuló tevékenység, valamint az e cél megvalósítását szolgáló egyezmény vagy megállapodás megkötése.” (*Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről*. ETS No. 106. Madrid, 1980. május 21.)

A *106-os Keretegyezmény* az egységesülő Európa egyik alapdokumentuma, hiszen a második világháború befejezéséig Nyugat-Európában is az európai *egyesülést és együttműködést* a múltból örökölt területi-etnikai problémák nehezítették. Az egyesülés legproblematisabb akadályai azok a *határszakaszok* voltak, ahol rendezetlen etnikai-társadalmi-gazdasági kérdések halmozódtak fel. A *határon átnyúló kapcsolatok* elmélyítésétől remélhették az egységes Európa

megálmodói azt, hogy az elősegíti a jobb megértést, a helyzet tisztázását, s a társadalmi-gazdasági kapcsolatok kiszélesedését a határok mentén, s a politikai kapcsolatok teljes körű normalizálódását (Süli-Zakar I.–Corrigan, J. 1998).

A gazdasági korszakváltáshoz igazodó nemzeti regionális politikai változásokkal párhuzamosan zajlott az Európai Közösség *regionális politikájának megújítása*. Az új stratégia kialakítása részben a tagállamok koncepciói összehangolásának az igényéből fakadt, részben a Közösség bővülésével *kiéleződött* regionális differenciák mérsékléséhez nyújtott programot és eszközöket.

Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió belül *finomodtak a regionális politika módszerei*, szigorodtak a támogatás feltételei, kialakult egy jól működő monitoring-rendszer. Ugyanakkor pedig az ismétlődő bővülések során egyre inkább eltérő fejlettségű országok csatlakoztak az alapítókhoz, s ennek következtében egyre nehezebb volt a kohéziós elvet érvényesíteni. Elmondhatjuk, hogy az Európai Unió regionális politikája a közös kalapból való osztogatás állapotából egyre inkább *tudatos koordinációra* és a *valós európai integrációra* irányuló politikává vált. Az Európai Unió előtt álló keleti bővítés a ma meglévő diszparitásokat, területfejlesztési problémákat és a konfliktusok lehetőségét tovább növeli, ami azzal járt, hogy a csatlakozni kívánó országokkal szemben a regionális politikával kapcsolatos *közösségi elvárások is szigorodtak* (Kocziszky Gy. 1999).

Az EU jelentős társadalmi és gazdasági sikerei miatt *vonzó* a csatlakozni vágyó országok számára. Azonban már a jelenlegi összetétel mellett is *komoly* regionális különbségek mutatkoznak. Például az egy főre jutó bevétel Hamburgban az Alentejói (Portugália) érték négyszerese. A munkanélküliség, a képzés és a szakképzés, az infrastruktúra rendszerek kiépítettsége, a kutatás és technológiai színvonal terén *igen nagy regionális különbségek keletkeztek*. Világossá vált, hogy amennyiben az Unió több kíván lenni egy szabadkereskedelmi övezetnél meg kell próbálnia ezeket a különbségeket csökkenteni.

Meglehetősen *sok vitával és problémával terhes* volt az az út, melynek során az EU mai regionális politikája kifermálódott. A kezdeti szakaszban a regionális politika a nemzetállamok szintjén valósult meg, s a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölését döntően a *Közös Agrárpolitika* (CAP) szabályozásán keresztül képzelték el. A hetvenes évek közepére azonban kiderült, hogy a CAP nemcsak hogy nem igazolta a hozzá fűzött várakozásokat; hanem maga is további egyenlőtlenségeket gerjesztett (Varga Zs. 2001).

A közösségi regionális politika szükségességének felismerése nyomán 1975-ben létrehozták az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot* (ERDF). Ez az Alap volt hívatott a tagállamok regionális politikáinak összehangolására. Ilyen módon kibontakozott egy olyan folyamat, melynek során túlléptek a helyi társadalmak, a tartományok keretein, sőt a nemzeti kereteken is. *Nemzetek feletti* sajátos közösségi racionalitás alapján hozták létre a *régiók és a kistérségek* struktúráját (Horváth Gy. 1998/b).

Az ERDF működése során tapasztalt problémák valamint Görögország, Spanyolország és Portugália belépése az Európai Unióba *kikényszerítették* a regionális politika további reformját és az e célra fordítandó támogatások megemelését. A nyolcvanas évek közepétől jelentkező változások legfontosabbika az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF), az Európai Szociális Alap (ESF) és az Európai Halászati Orientációs Pénzalap (FIFG) növekvő összehangolását szolgálta a négy támogatási alap *Strukturális Alapok* néven összevont közös kezelése.

A *világpiaci versenyképesség* is figyelembe veendő szempont, mivel a fejlesztésekben való lemaradás növekedést akadályozó tényező, aminek következményeként az Unió nem használhatná ki maximálisan a gazdasági és emberi erőforrásait. Ezen okok miatt különösen fontossá vált a szociális kohézió a tagországok között. 1989 óta ez a politika határozza meg a *Strukturális Alapok* működését. E politika eredménye, hogy az Alapokból származó támogatások prioritást élvező *fejlesztési célterületekre* koncentrálnak, mely célterületek az Európai Bizottság és a tagállamok nemzeti és regionális hatóságai együttműködésével kerülnek meghatározásra.

A *Kohéziós Alap* 1993-ban létesült a négy legszegényebb tagország további megsegítésére. Az 1994–99 programozási periódusban a kohéziós politikát 170 milliárd ECU szolgálta, s jóllehet ez nagy összeg (a Közösségi költségvetés harmada) távolról sem volt elég a felmerülő igények fedezésére. A *következő bővítés* ebben a tekintetben példa nélküli kihívást jelent, hiszen a tagjelölt 10 kelet-közép-európai ország az Unió egy főre jutó GDP átlagának 30%-ával messze el van maradva a legfejletlenebb tagállamoktól is.

Az EU regionális politikájának egyik fontos feltétele az, hogy a *régiók szintjén* tervezési, fejlesztési, finanszírozási és ellenőrző intézmények és szakmai kapacitások épüljenek ki. A *regionalizáció és a régiók* az EU strukturális politikájában 1988 óta jutottak különleges szerephez, bár az Európai Uniónak természetesen voltak strukturális politikára, regionális fejlesztésre szánt pénzeszközei 1988-at megelőzően is. Ezeket az összegeket azonban *országkvóták szerint osztották fel*, a kvóták szerint kapott összegeket a nemzeti kormányok kezelték, s a kormányok a regionális fejlesztési pénzeszközöket nemzeti projektek finanszírozására használták fel (Illés I. 2001).

A támogatások ágazati és regionális elosztása az első években a kormányok hatáskörében történt, az ezen arányokról még áttekintése is alig volt a közösségnek, befolyása még kevésbé. Ez a gyakorlat az Európai Bizottságot más megoldás keresésére készítette, amely elvezetett a *strukturális alapok regionalizációjához*.

Az *Európai Bizottság* ugyan már a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején igyekezett rábírní a kormányokat arra, hogy az együttműködő országok területét összehasonlítható területi egységekre, az ún. *NUTS egységekre* (Nomenclature des unités statistiques territoriales) osszák fel és ezek alapján közöljék a támogatások iránti igényüket. Így kapóra jött, hogy a statisztikai NUTS

rendszere már készen állt, s ezek az eredetileg kizárólag *statisztikai célokra kialakított területi egységek* váltak azután a fejlesztési politika alanyaivá. Az egységek közül az ún. NUTS 2 egységek (a régiók) az elmaradottság felszámolását célzó, a NUTS 3 kisebb egységek a szerkezeti váltást célzó támogatások célterületei lettek. Ezáltal természetesen a *regionalizálás* jellege, szerepköre és szempontjai is lényegesen változtak. Ezután már a fejlesztési, támogatási eszközöket nem országokra, hanem a NUTS 2 szint elmaradott *régióinak* osztották szét, a jogosultsági kritériumokat pedig a Bizottság állapította meg.

A változások mögött a *régiók* megnövekedett súlya húzódik meg, másrészt ez a változtatás közvetve az Európai Bizottságnak a nemzeti kormányokkal szembeni pozíciója megerősítését is célozta. Támogatási kritériumaival most már a *Bizottság* határozta meg – mintegy a nemzeti kormányokon „átnyúlva” – a strukturális alapok egyes országokon belüli felhasználási helyét és arányait. Az Európai Bizottság így, a strukturális alapok felosztásának reformja során a *regionalizáció* élharcosává vált. Ugyanakkor az egyes régiók nemcsak az országokon belüli, hanem az EU valamennyi régiójával *versenyhelyzetbe* kerültek (Illés I. 2001).

Az *Európai Bizottság* a jelenlegi tagországokkal szemben sohasem lépett fel a közigazgatás megváltoztatásának igényével – ezt egyértelműen nemzeti és nem uniós hatáskörnek tekintették – hanem mindössze azzal a kíváncsisággal, hogy a regionális egységek szintjén a *tervezés, a programozás, a finanszírozás és az ellenőrzés* szakintézményei álljanak rendelkezésre. Nincsenek tehát a régiók megalakításával kapcsolatban sem közigazgatási, sem politikai feltételek (Illés I. 1997).

Regionalizmus Nyugat-Európában és Kelet-Közép-Európa lemaradása

Nyugat-Európában a közösségek, a települések és a gazdaság működésének versenyének „színtere” – bizonyítja egyre több kutatási eredmény – ma már *kevesbé a nemzeti határokkal körülvárt országterület, sokkal inkább az együttműködés bázisán létrejövő-formálódó* (esetleg több országhoz tartozó) *régió* (Horváth Gy. 1998/a). A *regionalizmus* az európai gondolkodás szerves részévé vált. Természetesen nem előzmények nélküli Európában a regionális térfelosztás, sőt azt mondhatjuk több évszázados előzményekre alapozódik *ez a sajátos európai jelenség* (Süli-Zakar I. 1997).

Több európai kutató és politikus úgy véli, hogy a nemzetközi politikának a vesztfáliai béke (1648) óta meghatározó egysége és szubjektuma – a *nemzetállam* – ha nem is egyenlő mértékben, de immár mindenütt fejlődésképtelen, üres keretté vált, amelyre sem a bel-, sem pedig a külpolitikában nem lehet biztonságosan támaszkodni, s amelynek új alapokra van szüksége ahhoz, hogy – korlátozott, de szimbolikus értelemben fontos funkciókkal – egyáltalán fennmaradjon. Ahol ezeket az új alapokat – mint például az elmúlt években a Balkánon – nem

sikerült megtalálni, a nemzetállam a politikai stabilitás és a rend letéteményeséből a *politikai bizonytalanság és a káosz* első számú forrásává vált. Úgy véljük a mai Nyugat-Európa geopolitikai sikereit jelentős mértékben a *kiteljesedő regionalizmusnak* köszönheti.

Az *európai regionalizmus* egyik pilléré a decentralizáció jelenti, amely a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulását eredményezi. Az elmúlt évtizedekben a nemzetállami regionális politikát a *régiók saját politikája* váltotta fel. Az Európai Unióban a *regionális decentralizáció* támogatói a legfejlettebb régiók, hiszen elsősorban ezek a területek az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió nyertesei. A regionalizmus másik *éltető forrása az Európai Unió* gyorsan elmélyülő szervezeti, működési és finanszírozási reformja. Az *uniós bürokrácia* nem annyira a nemzetállamokat, hanem az egyre nagyobb szerephez jutó *régiókat tekinti partnernek*.

A második világháború után Nyugat-Európában a lakosságnak csak negyede lakott *föderalizált* államokban, ma már a lakosság több mint 60%-a „*regionalizált*” államokban él, ahol a társadalmi-gazdasági folyamatok befolyásolásában már nem egyedül az állam játssza a meghatározó szerepet (Bernek Á.–Süli-Zakar I. 1997).

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tény, hogy az európai régiók – a legtöbb országban – jelentős *történelmi előzményekre* alapozódnak. Sok régió korábbi – többnyire feudális kori – területi egység reinkarnációjaként alakult meg, s több esetben szinte tökéletes földrajzi fedés mutatható ki az egykori nagyhercegség, tartomány vagy királyság és a mai régió között. Azok a *földrajzi és etnikai* adottságok, amelyek közrejátszottak a feudális korban az akkori tartományok (kisállamok) létrejöttében, az elmúlt évtizedekben a régióképződésben is aktivizálódtak, illetve újraéledtek. A nyugat-európai regionális szakirodalom ennek megfelelően a régiók létrejöttében nagy jelentőséget tulajdonít az emberekben élő *régió-tudatnak*, amelynek kialakulásában a *közös történelmi múltnak*, a földrajzi alapú *egymásrataltságnak felismerésének és ápolásának* kiemelkedő szerep jut (Horváth Gy. 1998/a).

Az európai regionalizmus erősödésének hatására Nyugat-Európában egyre jobban erősödik az úgynevezett „euroregionális szemlélet”. Ezen szemlélet a *jövő Európáját elsősorban nem nemzetállamok Európájaként*, hanem azonos gazdasági érdekelttségű (akár határmenti, illetve határokon átnyúló) területekből kialakított *régiók Európájaként* tudja elképzelni. A tapasztalatok szerint egy országhatárokon áthidaló eurorégió alkalmas lehet államokon belüli és államok közötti, eddig meg nem oldott *konfliktusok kezelésére*. Ezek a pozitív nyugat-európai példák nagy hatást gyakoroltak a Közép-Európa keleti felén *kibontakozó regionalizmusra*, különösen a határokon átnyúló eurorégiók kialakulására (Süli-Zakar I. 2001).

Az *eurorégió* – vagy *eurégió* – nevét akkor használják, amikor egy olyan területet akarnak megjelölni, ahol a kölcsönös interregionális, vagy határokat áthi-

daló (transznacionális) gazdasági, szociális, kulturális, illetve más jellegű együttműködések léteznek két, vagy több állam, illetve a helyi kormányzataik között. Az eurorégió tehát *egy behatárolt földrajzi területet jelöl*, amely egy, két vagy több ország adott területét foglalja magába, amelyek megállapodtak abban, hogy összehangolják tevékenységüket közös területük eredményesebb fejlesztése érdekében.

Az eurorégiók a második világháború utáni Nyugat-Európában születtek meg abból a célból, hogy új utakat találjanak a háborús pusztítások, az etnikai és egyéb konfliktushelyzetek megoldására, elkerülésére, s így az egyes nemzetek közötti gyűlöletet és előítéleteket a kölcsönös megbékélés és együttműködés váltsa fel. Az eurorégiók *rendkívül nagy szerepet játszottak Nyugat-Európa egységesülési folyamatában*, s ebben a folyamatban kiemelkedő szerep jutott az eurorégiókat összefogó szervezetnek az *Európai Határmenti Régiók Szövetségének (AERB)*.

Az elmúlt 25–30 év alatt – elsősorban a *transznacionális regionalizmus* sikerének köszönhetően – többretű és igen eredményes ipari és kereskedelmi kapcsolatok születtek Nyugat-Európa határmenti területein, közös területfejlesztési, infrastrukturális és környezetvédelmi programok jöttek létre. A két- vagy többoldalú *határon átnyúló személyes, gazdasági és intézményi kapcsolatok a mindennapi élet részévé váltak*

A Közép-Európa keleti felén a kilencvenes években keletkezett eurorégiók alapdokumentumai is az Európa Tanács 106-os Keretegyezményére épülnek, s létrehozóinak szándéka a már kipróbált nyugat-európai *transznacionális* gyakorlat átültetése volt. A Kárpát-medencében is a határmegvonás a XX. században történt, s ez azt jelentette, hogy e beavatkozás a történelem során egybefüggő, egymásra utalt térségeket vágott szét. Nem véletlen tehát, hogy egyre többen döbbsentek rá az itteni politikai államhatár túrhetetlenül erős társadalmi-gazdasági elválasztó szerepére, az elválasztó szerep csökkentésének fontosságára. A felemelkedés és az előrelépés nélkülözhetetlen feltétele lett Közép-Európa keleti felén is a szorosabb együttműködés kiépítése, azaz a *határokon átnyúló* (transznacionális) *regionalizmus* megvalósítása (Süli-Zakar I. 1992).

Az AERB megalakulása annak köszönhető, hogy a második világháború után Európa keleti és nyugati felén *eltérően alakult a határok és a regionális fejlesztések megítélése*. Amíg Nyugat-Európában a határok „légiesítését” tűzték ki célul, addig Európa keleti felén az államhatárok társadalmi-gazdasági fejlődést *akadályozó* funkciói erősödtek. A háborús újjáépítést követően Nyugat-Európában számos határmenti térségben ismerték fel a *korábbi századokban kialakult együttműködések* felújításában rejlő lehetőségeket. A hatvanas évek elején hozzákezdtek az akadályok felszámolásához, a területi egységek és közösségek között húzódozó politikai államhatárok lebontásához. Majd kibontakoztak az ilyen térségek szociális, gazdasági és kulturális helyzetének javítására irányuló törekvések. Ezeket egészítette ki az infrastrukturális fejlesztések szorgalmazása, a határokon átívelő összeköttetések kiépítése, a *határok átjárhatóvá tétele*. Céljai-

kat a kezdetekkor a szükséges jogi és közigazgatási kompetenciák hiányában csak korlátozott mértékben tudták megvalósítani, mivel olyan problémákat kellett megoldani, amelyek az egyes országok *központi kormányainak* a hatáskörébe tartoztak. Ilyen problémák voltak – többek között – a közigazgatás és a területi tervezés összehangolása; az adózás és társadalombiztosítási rendszerek különbözősége; a munkavállalók, a határon át ingázók problémáinak kezelése; a közös oktatás és képzés intézményrendszerének finanszírozása; a képzettség kölcsönös elismerése, s a határokon átnyúló infrastrukturális fejlesztések összehangolása és finanszírozása. Az elért sikerek hatására a határmenti együttműködések támogatása *egyre nagyobb súlyt kapott az Európai Unió politikájában*. Az Európa Tanács javaslatára 1971-ben *Gronau központtal* létrehozták az Európai Határmenti Régiók Szövetségét (Association of European Border Regions).

Az AEBR közreműködésével 1990-ben meghirdették az *INTERREG I.* együttműködést. Ez a kezdeményezés 1990–1993 között 31 programot támogatott 1,034 millió ECU értékben. Az 1994–1999 közötti periódusra szóló *INTERREG II.* programra már 3,4476 milliárd ECU-t irányoztak elő. 1994-ben indították útjára a *PHARE CBC* (Cross Border Cooperation) programokat, amelyek az EU külső határainál a nem uniós tagországokban támogatják az együttműködések, illetve hozzájárulnak az INTERREG keretében elfogadott programok közös finanszírozásához és megvalósításához.

Szükségessé vált tehát minél jobban *feltárni és elérhetővé tenni a határregiókat*, növelni az együttműködési hajlandóságot, a humán, a természeti és a gazdasági erőforrások és adottságok teljesebb kihasználását. A több évtizedes fejlődés eredményeként Nyugat-Európa határmenti térségeiben az *interregionális szervezetek váltak a legmagasabb szintű együttműködési struktúrákká*, hiszen napjainkra már elismerték őket olyan nemzetközi szerveződésként, amelyek, az adott régió gazdasági, környezetvédelmi, szociális és intézményi problémáival immáron jogosítványokkal felszerelve foglalkoznak (Süli-Zakar I. 1997).

A *nyugat-európai eurorégiók/eurégiók*, valamint a határ menti térségekben létrehozott vállalkozási övezetek hosszú távú, integrált, határon átnyúló struktúrák. Ezeket az együttműködési formákat évtizedek tapasztalatai során fejlesztették ki, tehát egy hosszú, szerves fejlődés eredményeként, fokozatosan jöttek létre. Legfontosabb jellemzőjük, hogy *politikai döntéshozó jogkörrel is rendelkeznek*. Ezek a szerveződések a *határon átnyúló kapcsolatoknak* nemcsak a tervezésében, kidolgozásában, hanem – különösen a vállalkozási övezetek esetében – a megvalósításában is részt vesznek.

A kilencvenes évek legelején lezajlott *geopolitikai változások után* a volt szovjet érdekszféra országaiban radikális külpolitikai-külgazdasági orientációváltás történt, aminek eredményeként ezen országok elsősorban célja az Európai Unióhoz történő *csatlakozás* lett. Így Kelet-Közép-Európában is *megélné a határmenti kapcsolatfelvétel*, intenzívebbé vált az együttműködés. Több ország – elsősorban Magyarország, Lengyelország és Csehország – kísérletet tett a hatá-

ron átnyúló szervezetek létrehozására is. Az erőforrások közös hasznosításán, a *periférikus helyzet mérséklésén* és egy új gazdasági tér létrehozásán túl ezeknek a szerveződéseknek a létrehozásáthárom további fontos tényező motiválta:

- A *PHARE CBC források elérhetősége*, hiszen csak ezeknek az együttműködési kereteknek a révén lehet megpályázni a támogatásokat, s ezzel a belső forráshiányt csökkenteni.
- Az Európai Unió csatlakozás során a leendő tagállamok minősítésekor komolyan vizsgálják majd az EU rendszerével *kompatibilis szervezetek és intézmények* kiépítettségét, fejlettségét.
- A jól működő határmenti együttműködés *gazdasági és politikai előnyöket* is eredményez mind a két oldalú, mind a többoldalú kapcsolatokban.

A kelet-közép-európai határmenti együttműködések létrejöttében a nyugat-európaihoz hasonlóan történelmi mozzanatok is nagy szerepet játszottak. A kontinens középső részén ugyanis – a megfelelő természeti, gazdaságföldrajzi, kulturális és más feltételek megléte esetén – évszázadokkal korábban szintén kialakultak olyan államalakulatok, régiók, amelyekre a dinamikus fejlődés, a jól működő emberi közösségek voltak a jellemzők. Ezeket az összetartozó régiókat *az új határok szétvágták*, s a korábbi kapcsolatokat – főként a XX. századi háborúk és békekötések – hosszú ideig elfedték, vegetálásra készítették (Süli-Zakar I. 1992).

A *vasfüggöny leomlása* ugyan megnyitotta Kelet-Közép-Európa előtt a lehetőségeket a közös fejlődés számára, azonban *az országhatárok merev elválasztó szerepe* térségünkben továbbra is megmaradt. Sőt, az új államok létrejöttével a korábbi belső, makrorégiókat elválasztó virtuális határok is valós határokká váltak (Csehszlovákia, Szovjetunió, Jugoszlávia szétesése után). Ennek következtében *Közép-Európában tovább töredezett a térszerkezet*, még a közelmúltban is meglévő természetes kapcsolatok szakadtak meg az elmúlt évtizedben. Ez a regionális dezintegráció természetesen *jelentős mértékben akadályozza* Kelet-Közép-Európa uniós csatlakozását.

A magyar területfejlesztési politika

Magyarországon az 1990 előtti évtizedekben – a perifériaterületeket teljesen figyelmen kívül hagyó – *központilag irányított állami gazdaság* (ágazati, nagyvállalati) *döntései* és a *terület- és településfejlesztési források központi elosztása* szabta meg a regionális folyamatokat. Napjainkban már a gazdasági szereplők a meghatározók, ám ezek tulajdonviszonyaik szerint sokfélék, döntéseik autonómok. Megkezdődött a helyi (helyi tulajdonú, helyi döntésű, helyi kapcsolati hálózaton alapuló) gazdaság kiépülése. Fontos szereplővé lépett elő a helyi önkormányzat, új szereplők lettek a civil társadalmi szervezetek (helyi és tájegységi egyesületek, társulások) (Enyedi Gy. 1994). *A perifériaterületek érdekérvénye-*

sítése hazánkban ugyanakkor még ma sem kielégítő. A dolgok természeténél fogva viszonylag kevésbé módosult a kormányzati szerep, melynek a fő eszköze a költségvetési források területi újraelosztása, a redisztribúció (Horváth Gy.–Illés I. 1997).

Az államszocialista rendszerben a területfejlesztés fogalomköréhez érthető módon erősen hozzátapadt a „pénzleosztó” jelentéstartalom, aminek megváltozása korántsem magától értetődő a rendszerváltást követően. A területfejlesztés új modellje az előzőnél jóval nagyobb aktivitást és kreativitást kíván a helyi szereplőktől. Számukra viszont sokkal egyszerűbb „elmaradottnak nyilvánítani” magukat és felülről „várni” a terveket és a pénzt, mint megvalósítható és hasznos forrásokat találni.

Lényeges változás, hogy az autonómmá váló gazdaság egységei maguk döntenek el, hová települjenek, hol fejlesszenek stb. Világossá vált, hogy mely települések, térségek milyen előnyökkel rendelkeznek a különböző gazdasági tevékenységhez. Ez már önmagában is a területi különbségek erősödéséhez vezet, mivel láthatóvá váltak azok a települési hátrányok, melyeket az állami tulajdonú gazdaság nem piaci jellegű beruházásai és szociális paternalizmusa elfedett (Enyedi Gy. 1994).

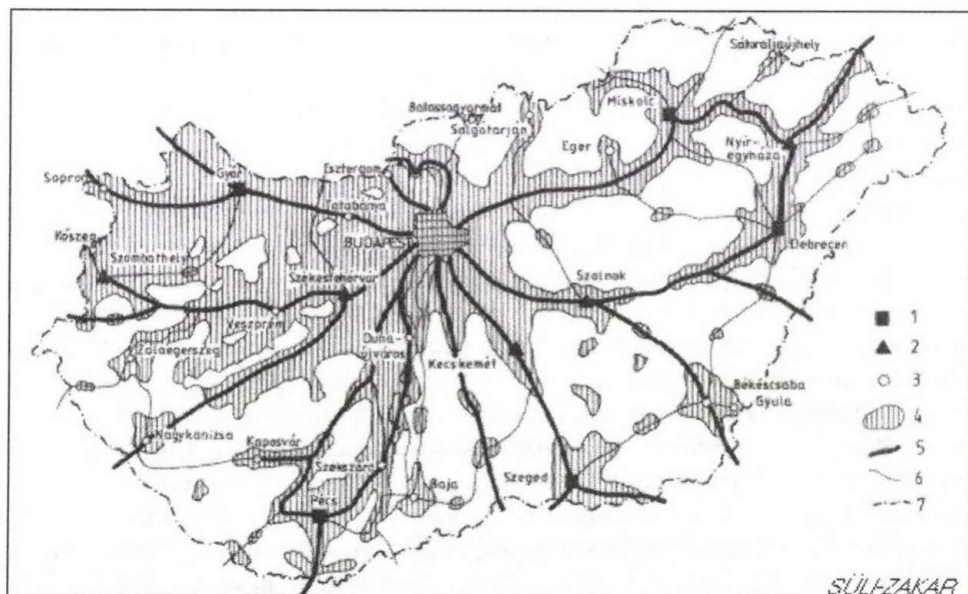
A nyolcvanas évek végétől Magyarországon új területi folyamatokat indított el az ipar nagyfokú visszaszorulása. Az utóbbi évtizedben mind az ipar, mind a mezőgazdaság teljesítménye 30%-kal csökkent. A termelés-csökkenést jelentős szervezeti átalakulás kísérte: az állami nagyvállalatok és a mezőgazdasági nagyüzemek megszűntek vagy átalakultak. Az átalakulás automatikusan nem eredményezett gazdasági szerkezetváltást, de a megszűnés a korszerűtlen, a versenyképtelen ágazatokban (bányászat, kohászat, textilipar) volt a legerősebb. Ezeket az ágazatokat a szocialista rendszer utolsó évtizedében is már mélyülő válság sújtotta. A gazdaság visszaesését fokozta a keleti piacvesztés. A piacvesztést a beruházások összezsugorodása kísérte, különösen az ÉK-i országrészben a gyárak és üzemek jelentős része bezárt, elbocsátotta dolgozóit (Süli-Zakar I. 1998).

A nyolcvanas évektől már markáns területi különbségek vannak az országban, s az országrészek közötti eltérések egyre határozottabbak a fejlődés-lemaradás előrehaladása, a különböző társadalmi-gazdasági mutatószámok eltérő alakulása miatt. Az ország különböző térségei eltérő módon alkalmazkodtak a megváltozott körülményekhez, aminek eredményeként az elmúlt évtizedben még szembeötlőbbé váltak a regionális különbségek. A magyar közéletben – ennek ellenére – még ma sem kap fontosságának megfelelő súlyt a területi politika, bár a területi kérdésekkel foglalkozó kutatók egész sora igyekezett rámutatni a súlyos válságjelenségekre, a megoldandó regionális gondok sokaságára, s arra a tényre, hogy – egyebek mellett – elmélyült területi válság is van Magyarországon.

Az első világháborút követően Magyarországon a területi egyenlőtlenségek egyre határozottabbá váltak, s ennek részeként ÉK-Magyarország társadalmi-gazdasági lemaradása mindinkább felgyorsult. Északkelet-Magyarországon a

válságtüneteket mutató területek 1920 óta – nyugat felé terjedve – *egyre nagyobb kiterjedésűek lettek*. A városi központok nélkül maradt *határ-menti* falusi térségekhez „csatlakoztak” a redisztribúciós területfejlesztési politika "áldozatai" a *megyehatár-menti* rurális térségek, a belső perifériák térségei, s az évtizedek óta válságos helyzetű *alföldi mezővárosok*. Az alföldi mezővárosoknak elhalványult korábbi kiskereskedelmi, különösen agrár-piacközpont szerepkörük, s az elmúlt évtizedek ipartelepítései (ma már tisztán látjuk) elmaradottságukat konzerválták: az itteni iparosítás szerkezetét, technológiai összetételét tekintve valójában a lemaradást erősítette. Évtizedeken keresztül a hálózati infrastruktúra fejlesztését döntően a *nehézipari igények* szabták meg, s ennek megfelelően agrárterületeink infrastrukturális elmaradottsága konzerválódott. Ez kedvezőtlenül hatott az itt élő lakosság életkörülményeire, ami a kollektivizálással együtt jelentős elvándorlást – iparihiányos térségekben *demográfiai eróziót* – váltott ki (Süli-Zakar I. 1997).

A magyar társadalom jelenségei, s a gazdasági élet tanulmányozása alapján azt figyelhetjük meg, hogy *egyre mélyül a szakadék* a változó helyzethez jobban idomuló főváros (meg természetesen a budapesti agglomeráció), az átalakulást eredményesen folytató Közép- és Nyugat-Dunántúl, illetve az ország többi területe között (1. ábra). Így a regionális szakirodalomban, s még inkább a napi sajtóban – véleményem szerint – nem minden alap nélkül kezdtek el írni az ország két vagy három részre szakadásáról (Rechnitzer J. 1993).



1. ábra. A fejlett és az elmaradott térségek földrajzi eloszlása

1. Regionális központ, 2. Növekedési pólus, megyén túlmutató jelentőséggel, 3. Megyei növekedési centrum,
4. Fejlett térség, 5. Országos térszerkezeti tengely, 6. Regionális térszerkezeti vonal, 7. Országhatár

A Budapesttől keletre fekvő országrész *elmélyült területi válsága* egyre határozottabbá válik. ÉK-Magyarország társadalmi-gazdasági lemaradása nem mai keletű – sőt igen régi múltra tekint vissza –, de a leszakadás felgyorsulása, s *általános érvényűvé* válása napjainkban egyre érezhetőbb. Az Alföld és az Északi-Középhegység gazdasága a *piaci megmérettetésben leértékelődött*, s az utóbbi két évtizedben ÉK-Magyarország jelentősen veszített az országon belüli jelentőségéből (Süli-Zakar I. 2000).

A második világháborút követő négy évtized *urbanizációjának motorja* az ún. szocialista iparosítás volt. A redisztribúciós pénzügyi politikára építve hirdették meg Budapest gazdasági túlsúlyának csökkenését, s a vidék iparosítását. E politikának egyértelműen kárát látták a mezőgazdasági jellegű térségek, hiszen a *fejlesztési források* döntő hányada a szocialista városok, s az „energiatengely” mentén fekvő településeknek jutott: az Alföld egyenlege mindenképpen erősen negatív. Ennek kifejezője az évtizedeken át tartó vándorlási veszteség, a *gazdaságilag elmaradott térségek* jelentős kiterjedése, s az életkörülmények alacsony színvonala.

Az urbanizált-iparosodott városi térségeket körülölelő perifériaterületek alapvetően *mezőgazdasági jellegűek*. 1948 után, csaknem napjainkig olyan gazdaságirányítási és pénzügyi gyakorlat uralkodott, mely időről időre jelentős *fejlesztési forrásoktól fosztotta meg* agrárvidékeinket. Többen elemezték már Magyarországon a redisztribúciós rendszer mechanizmusát és a következményeit, s abban valamennyi kutató megegyezett, hogy e rendszer *igazi kárvallottjai* agrártérségeink voltak. Másrészt az Alföld „iparosítása” döntően *adaptált technikán* nyugodott, így más térségekben túlélő ágazatok telephelyeinek betelepítése révén valósult meg, s amely a rendszerváltáskor kártyavárként omlott össze.

A keleti országrész csődtömegét a „*rozsdáövezetek*” teszik teljessé. A szocialista iparosodás büszkeségének tartott *borsodi* vagy *nógrádi* iparvidékek a nyolcvanas évek közepére igen-igen reménytelen helyzetbe kerültek. A szerkezetváltás elodázásával sújtott depressziók területén – európai példák ezt mutatják – még a jelentős költségvetési támogatások sem hozzák meg a kívánt eredményt, elsősorban a nehézipari körzetek, bányavidékek nehezen megváltoztatható foglalkoztatási szerkezete miatt. A nagymértékű munkanélküliséggel, tönkretett környezettel „megáldott” rozsdáövezetek ma Északkelet-Magyarország legreménytelenebb térségeinek számítanak. Az nehézipar válsága látványosan megnyilvánult a magyar ipar területi „összehúzóadásában”, melynek során először a keleti országrész iparvállalatai jutottak csődbe, s *szüntették meg termelésüket*. A rozsdáövezetek „gyáróriásainak”, s az alföldi mezővárosok bedolgozói iparának összeomlása Északkelet-Magyarország megyéiben okozott először *jelentős munkanélküliséget*. Országunk új *külgazdasági orientációja* is az észak-keleti országrész további leértékelését eredményezte. Abból, hogy négy évtizeden keresztül a Szovjetunió volt hazánk első kereskedelmi partnere, Északkelet-Magyarországnak viszonylag csekély előnye származott. Gazdasági kapcsolata-

ink szétzilálódása mégis nagyon érzékenyen érintette a térség iparának, mezőgazdaságának helyzetét.

Az innovációs kutatások bizonyítják, hogy hazánkban még ma is *nagyon lassú* az innovációk, nyugat-keleti irányú *diffúziója*, ezért fokozódik ÉK-Magyarország elkésztettsége. Ezen a területen lényegében még alig kialakult az a vállalkozói mentalitás, amely az ország centrum-régiójában már általánosnak mondható. Ott a nyolcvanas években, s a kilencvenes évek elején a *magángazdaság* lényegében már „megdolgozta” a társadalmat (elterjedtek a vállalkozói ismeretek, kialakultak az újszerű termelési – értékesítési kapcsolatok, megindult a tőkefelhalmozódás stb.), s ennek révén Magyarországon az utóbbi évtizedben alaposan *megegyesedett a centrum térségek versenypozíciója*. A hazánkban beruházott külföldi működő tőke ezidáig kétharmadrészben a fővárosban, illetve agglomerációjában, további 20%-a pedig a Nyugat-Dunántúlon települt le (a legnagyobb tőkeberuházások kilencven százaléka ugyancsak ezen a területen valósult meg). A nagytérségi diszpreferencia mértéke ma is jóval nagyobb az indokoltnál és a társadalmilag elfogadhatónál. Az elmaradottság, a *periféria jelleg* így napról napra újratermelődik, s elmélyül *országunk északkeleti részén* (Süli-Zakar I. 2000), s a Dél-Dunántúl határmenti térségeiben *egyre határozottabbá válik*.

A regionális válság megoldása a *helyi sajátosságokat* figyelembevevő, az előremutató térségi kezdeményezéseket felkaroló fejlesztési stratégia révén lehet eredményes. Hazánkban a *piacgazdaságra való áttérését, s az önkormányzati rendszer* kiépítését sokan elegendő alapnak tartották a regionális egyenlőtlenségek felszámolásához, hiszen a felerősödő periferizációnak a tanácsrendszer, illetve a korábbi redisztributív elosztás volt az oka.

Nem történt meg azonban a rendszerváltozást követően sem a szükséges mértékben a *területfejlesztés döntési szintjeinek decentralizációja*, ahogyan pedig azt a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. sz. törvény is előírta. Ebben rögzítették a *területi kiegyenlítődés* érdekében teendő tennivalókat, a területi támogatások elveit és feltételeit, hogy az EU elvárásoknak megfelelően biztosítsák a regionális politikai döntések során a *partnerséget*, és a *szubszidiaritás* elvének megfelelően decentralizálják a politikai-területfejlesztési döntéshozatalt (Varga Zs. 2001).

A jövőbeni fejlődés jelentős mértékben a *helyi társadalom* állapotától, kezdeményező-készségétől, innováció-érzékenységtől függ, hiszen a legújabb regionális döntéseket egyre inkább a helyi „civil” társadalom döntéshozói hozzák. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a *periférikus térségek* falvaiban és az egykori ún. szocialista iparvárosokban a helyi társadalom *egyoldalú és leromlott* szerkezetű, ahol a szociális feszültségek jelentősek.

A *piacgazdaság* körülményei között az állam közvetlen beavatkozása kismértékű, nem közvetlenül a gazdaságba történik, és nem a közigazgatáson keresztül, hanem bankok, fejlesztési intézetek bevonásával. Az *állami intervenció*nak mindenek előtt erőteljes infrastruktúrafejlesztést kell megelőznie, mely el-

sősorban az *elzártság oldását*, az elérhetőség javítását, valamint oktatási, átképzési előkészítéssel a felemelkedés *emberi alapjait* teremti meg.

Állami támogatással és külföldi segítséggel gyorsítani kell Magyarországon is a *növekedési centrumok* hálózatának kialakítását. Az ilyen „oázisok” felfogják és továbbítják az innovációs impulzusokat, mobilizálhatják a helyi erőforrásokat, oldják az elzártságot. Északkelet-Magyarország központjai (Debrecen, Szolnok, Nyíregyháza, Eger, Salgótarján, Miskolc) kevésbé tekinthetők *dinamikus pólusoknak*, hiszen a hazai és különösen a külföldi tőke napjainkig csak Budapestet és a nyugat-magyarországi központokat fedezte fel igazán. Ezért a közeljövőben inkább csak az várható, hogy *a fontosabb erővonalak mentén a centrumtéresség kiterjed* a hozzá közelebb eső központokig (főleg a Dél-Dunántúlon és az Alföld nyugati részén), az elkövetkező néhány évben azonban Északkelet-Magyarországra ez a pezsztítő impulzus a *nagyvárosokon kívül* igazából alig jut el.

Minél alaposabban fel kell tárnunk az északkeleti országrész meglévő *emberi és természeti erőforrásait*, s a meglévő adottságokból hozzá kell kezdeni egy *vonzó image* kialakításához. Északkelet-Magyarország elmélyült területi válsága nem intézhető el csupán tüneti kezeléssel, a részproblémák megoldására irányuló „tüzoltásszerű” intézkedésekkel. Azt a támogatást, amit az országrész a kilencvenes években a kormányzattól kapott, inkább *szociális támogatásnak*, nem pedig *regionális fejlesztésnek* nevezhetnénk. Az északkeleti országrész felemelésére – talán mondani sem kell – ez utóbbira lenne szükség.

A magyarországi perifériaterületek további társadalmi-gazdasági leszakadásának megállításához, illetve az országos színvonalhoz való *felzárkóztatásához* (amely sohasem jelenthet nivellálódást) mindenek előtt olyan területi politikára lenne szükség, mely átgondolt rövid- és hosszú távú *fejlesztési koncepciók* megalkotásával, a térséget támogató *területi preferenciák* rendszerének kiépítésével itt is elindítaná a társadalmi-gazdasági felemelkedést. A jövőben *Magyarország térszerkezetének átalakulása* során minden bizonnyal mozaikosodás lesz a jellemző, azaz településenként, településcsoportonként eltérő fejlődés prognosztizálható. Ennek részeként a fejlődő városi központok és körzeteik eredményesebb átállásra, társadalmuk, gazdasági életük gyors szerkezeti változásra számíthatnak. Nehezebb helyzetben lesznek a dinamizmusukat veszített, az új követelményekhez nehezebben igazodó merev és egyoldalú, másrészt *megújulni nem képes városok és főleg a falusi térségek*.

Magyarország területfejlesztése során különleges figyelemmel kell kísérni a *falusi térségek* fejlesztését, jöhet a *magyar falurendszer* társadalmi és település-hierarchiai *merevsége* az elmúlt néhány évtizedben – a gyors társadalmi-gazdasági átalakulás következtében – *megszűnt*. Ennek az az oka, hogy a második világháború után Magyarországon is a falvak funkcionális gazdagodását figyelhetjük meg. A változások mögött – a városi (urbanizációs) hatások mellett – egyre több olyan tényezővel találkozhattunk, melyek a falusi térség sajátjaként (önfejlődési eredményeként) írhatók le. Falusi vidékeink átalakulási folyamata

tájként, sőt településenként is igen differenciáltan ment (és megy) végbe, ezért a terület- és településfejlesztési elképzelések *mikrotérségi adaptálására*, tehát ezek részletes és igen kis területegységig lehatoló vizsgálatára lenne szükség.

Az 1989-ben megkezdődött *politikai és gazdasági átalakulás* erősen hatott az ország térszerkezetére, s azon belül a határrégiókra. Határok, régiók között azonban egyre nagyobb különbségek alakultak ki. Az alapvető okok a *centrum-periféria viszonyra*, valamint a határok két oldalán fekvő térségek gazdasági és társadalmi jellegében rejlő különbségekre vezethetők vissza. A térszerkezeti változások során *jelentősen leértékelődtek* bizonyos határrégiók (pl. magyar–ukrán, magyar–román), mert ezek távolra kerültek a modernizációs folyamatoktól. Mások viszont a változások nyerteseivé váltak, ahol a határ nem hátrányos helyzetű térségeket választott el, hanem mindkét oldal a másik féltől valamilyen fejlesztési energiát tudtak nyerni a befektetések, jelentős volt a bevásárló- és szolgáltatóturizmus, a munkaerő-áramlás, az áruszállítás és -feldolgozás, s a kulturális és intézményi kapcsolatok (pl. magyar–osztrák, magyar–szlovén határok).

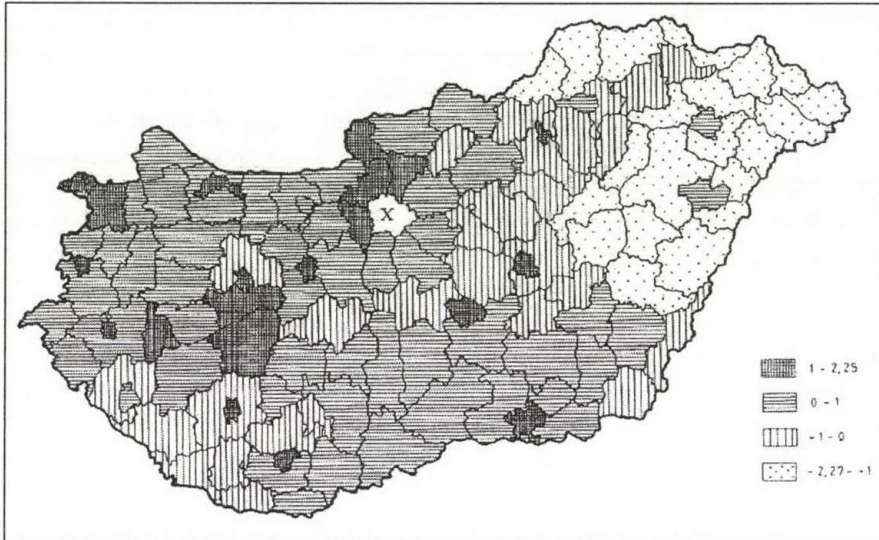
Az első tisztán poszt-kommunista országokat tömörítő, határon átnyúló együttműködés létrejöttéhez elsősorban *politikai* megfontolások vezettek. Ezt a *Kárpátok Eurorégió* alapító okiratának 1993. február 14-ei debreceni aláírásakor az Európa Tanács akkori főtitkára, Catherine Lalumière asszony is kiemelte üdvözlő beszédében. Ezt követően a többi euroregionális együttműködés (Duna–Körös–Maros–Tisza, Nyugat-Pannónia, Duna–Dráva–Száva, Vág–Duna–Ipoly, Ipoly, stb.) már hangsúlyozottan a gazdasági szempontok szem előtt tartásával alakult meg (Süli-Zakar I. 2001).

További gond, hogy a határon átnyúló kapcsolatokat a nemzetközi jogi normák sem szabályozzák egyértelműen. A leggyakrabban hivatkozott dokumentum, a korábban már idézett a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló *Európai Keretegyezmény* is (hazánkban kihirdetve az 1997. évi XXIV. törvénnyel) csak *az elvi kereteket teremti meg* a határon átnyúló együttműködések létrehozásához és működéséhez.

A Kárpátok Eurorégió és a Duna–Körös–Maros–Tiszata Eurorégió tagrégióival kapcsolatban közismert, hogy gazdasági-társadalmi értelemben országukon belül szinte kivétel nélkül *periférikus területekről van szó*, így a létrehozott együttműködések egyik fő célkitűzése e hátrányos, periférikus helyzet felszámolása, de legalábbis enyhítése (Süli-Zakar I. 2001/a).

Alapos kritikával kell illetni tehát a hazánkban érvényesülő *terület- és településfejlesztési gyakorlatot*. Az ország perifériáinak társadalmi-gazdasági fejlesztésének kulcsát az országos terület- és településfejlesztési szabályozások kritikájában, illetve megváltoztatásában látom. Következtetésem összecsengtek azzal a mások által is egyre határozottabban megfogalmazott véleménnyel, mely szerint hazánkban *a terület- és településfejlesztés finanszírozási rendszere* még a kilencvenes években sem tudott megfelelni az elvárásoknak. Sokan a hazai elvonási-támogatási gyakorlatot tették felelőssé az *elmaradott területek* kialakulásá-

ért, a területi színvonalkülönbségek fokozódásért. Ágazati és területi szinten általánosságban elmondható, hogy az elmúlt évtizedekben a mezőgazdaság, a mezőgazdasági területek az *újraelosztásnak* többnyire a hátrányait tapasztalhatták.



2. ábra: Magyarország „vonzáskörzeti” kistérségeinek és megyei jogú városainak fejlettségi színvonala. (0 = Budapest nélküli „vidéki” átlag)

Az elmúlt évek társadalomföldrajzi kutatásai alapján megfogalmazhatjuk, hogy az elmélyült strukturális gondokkal küszködő területek aktivizálásához *jelentős külső erőforrások* szükségesek. *Hanyagló térségeink – magukra hagyva – a szükséges fejlesztési források előteremtésére a jövőben sem lesznek képesek, s lemaradásuk így csak tovább fokozódik.* A rendszerváltozást követő években bebizonyosodott, hogy a területi különbségek elmélyülésének fő oka a *fejlesztési források megszerzésében és az érdekérvényesítésben* jelentkező esélyegyenlőtlenség. A perifériaterületek tartós leszakadása jórészt annak köszönhető, hogy a források megszerzésében és az érdekérvényesítésben is *jelentős versenyképességbeli különbségek* vannak (Varga Zs. 2001).

Abban, hogy a rendszerváltozást követően még tovább nőttek a fejlettségbeli különbségek az ország nyugati és keleti része között, az is meghatározó szerepet játszott, hogy a *külföldi tőke* területválasztása döntően a centrumtérségekre korlátozódott. Ebben a választásban – a földrajzi közelségen túl – az *elérhetőség* szempontjai voltak a meghatározók.

Az elmúlt évtizedek területfejlesztési politikája a megyékben gyorsította a koncentrációt, s a centralizált fejlesztés hatására *fokozódtak az országon belüli fejlettségbeli különbségek.* A területfejlesztést megalapozó vizsgálatunk egyértelműen bizonyítja, hogy hazánk ÉK-i részén a határváltozás által kialakult for-

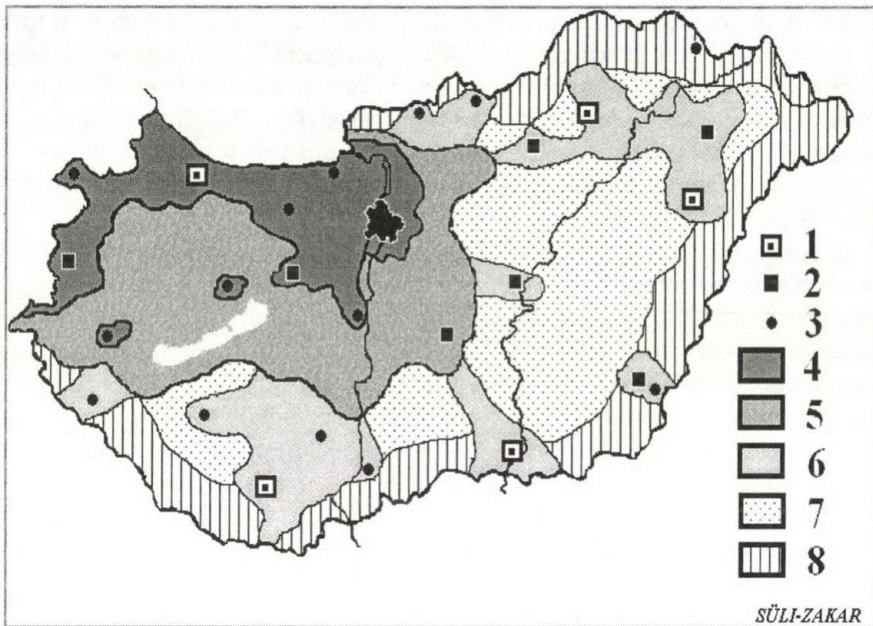
galmi árnyék depressziós hatását az elmúlt nyolc évtized fejlesztései sem tudták megszüntetni, s a jelentős kiterjedésű „külső perifériák” léte bizonyítja, hogy a *településhálózat máig sem idomult a határ szabta körülményekhez*. Ez bizonyosodott be akkor, amikor a *hátrányos helyzetű térségek* pontosabb körülhatárolása érdekében a TSTAR-adatbázis településsoros adatait felhasználva klaszterelemzést végeztünk Magyarország vidéki településeire, illetve településcsoportjaira vonatkozóan (2. ábra).

A kilencvenes évek elején a beruházások, az építkezések *visszaesése*, a hosszútávú – segéd- és betanított munkás – ingázók tömegét tette feleslegessé. Korábban a falusi-agrárrégiók hátránya főleg a gazdaságon kívül jelentkezett, az infrastruktúra, a közszolgáltatások elmaradott állapotában. A falusi családok jövedelme azonban csak kevéssé maradt el a városi háztartásokétól, a többféle jövedelemforrásnak köszönhetően. Az elmúlt évtizedekben *e források alaposan megcsappantak*, s így Magyarország periférikus térségei gyorsan szegényednek, lumpenizálódnak. Jelentősen növekszik a „belső perifériák” leszakadása is.

A közelmúltban még a magyar gazdaság régióit a gazdaság szerkezetével és az életkörülményekkel jellemezhetjük (nehézipari-bányászati körzetek, gépipari központok, belterjes agrárvidékek, hátrányos helyzetű falusi övezetek stb.). Jelenleg a gazdasági szerkezet átalakulóban van, a *lebomló régi szerkezet mellett különösen ÉK-Magyarországon még nem erősödtek meg az új ágazatok* (Enyedi Gy. 2000).

A területi differenciáló elem ma a válságban való helytállás, a piacgazdasági követelményekhez való *alkalmazkodás képessége*. Ebben nagy szerepet játszik az egyes térségek *földrajzi fekvése*, társadalmának felkészültsége (iskolázottság, innovációs érzékenység, polgári hagyományok). Jelenleg *egyetlen dinamikus, szerkezeti-technológiai megújulásra kész centrumrégiót* határolhatunk el a Budapest–Bécs tengely mentén (részei: Budapest, a fővárosi agglomeráció és ÉNy-Dunántúl). Ugyanakkor kiterjedt területek – nagy- és középvárosi központokkal – kerültek bizonytalan helyzetbe (pl. a Dél-Dunántúlon, s az Alföldön), ahol a visszaesés feltehetően csak átmeneti, hiszen a megújulás társadalmi feltételével e nagyvárosi térségek alapján véve rendelkeznek. Az *Alföld nagy területű belső falusias, mezővárosias perifériái és Észak-Magyarország ipari depressziós területei* jelentik a megújulásra jelenleg még képtelen térségeket. De még hozzájuk képest is reménytelen helyzetben vannak a dél-, kelet- és az északkelet-magyarországi *határmenti (külső) perifériák* (3. ábra).

A rendszerváltozás lényeges következménye volt a *magángazdaság elterjedése és belépése a nemzetközi gazdasági kapcsolatrendszerekbe*. A magángazdaság elterjedése elsősorban nem az állami tulajdonú vállalatok privatizációjának, hanem az újonnan alapított magánvállalkozásoknak, s a „zöldmezős” külföldi tőkebefektetéseknek köszönhető. A magángazdaság telephelyválasztásában egyértelműen érvényesíti *üzleti érdekeit*, s jóval *kevesebb települést* (régiót) tart *előnyösnek*, mint korábban a (költségekre érzéketlen) állami gazdaság (Enyedi Gy. 2000).



3. ábra: Magyarország térszerkezete

1. Regionális központ, 2. Növekedési központ, megyén túlnyúló hatással,
3. Megyei növekedési központ, 4. A centrumtértség magterülete, 5. Centrumtértség,
6. A centrumtértség növekedésének várható irányai, 7. Belső perifériák, 8. Külső perifériák

A magángazdaság kiépülésének dinamizmusa területileg eltérő, s mai földrajzilag igen erősen polarizált jellege később oldódhat. Jelenleg az a helyzet, hogy a magánvállalkozások sűrűsége (10 000 lakosra vetített száma) kiemelkedően magas Budapesten, ezután sorrendben – a fővárosi sűrűség fele körüli értékkel – Komárom-Esztergom és Győr-Moson-Sopron megye következik, vagyis a dinamizmusával kitűnő Budapest–Bécs tengely. Hasonló a helyzet a külföldi működő tőke beruházásokkal is, melyeknek bő fele Budapestre települt. Magyarország északkeleti része – az EU-hoz való csatlakozásunkat követően – az európai integráció határvidéke lesz. Ez a várhatóan beteljesülő „lehetőség” mindmáig nem váltotta ki a nyugat-európai tőke érdeklődését (Süli-Zakar I. 2001).

Az egyes megyék, illetve a régiók országon belüli gazdagságának-szegénységének megítélésére az egyik legalkalmasabb mutatószám az egy főre jutó GDP (bruttó nemzeti össztermék). Ezt a mérőszámot használja az Európai Unió is a fejlettség mérésére. Amennyiben az EU átlagát 100%-nak vesszük, akkor ehhez viszonyíthatjuk a magyarországi régiók fejlettségi értékeit. Országunk legfejlettebb része – Közép-Magyarország – is csak 71%-a az EU átlagnak, a dunántúli régiók a nyugat-európai értékek 40–50%-át érik el, míg Északkelet-Magyarország régiói elmaradnak az egyharmados értéktől.

Egyébként Magyarországon a *régió* köznapi, sőt politikai értelmezésében is nagy a zavar és a bizonytalanság: fél-kontinensnyi területet, országrészt és néhány falu határát is régióknak titulálják nálunk az emberek. A magyar közvélemény érzekeli a *régió* fontosságát a fejlett európai országok életében, azonban saját országunkban nem találják még a „helyét” ennek az európai jelenségnek. Ez nem is róható fel az állampolgároknak, hiszen *Magyarország régiói és nagytársaságai ma még igen kialakulatlanok. Karakterisztikus jelenlétüket* – ahogyan Ny-Európában a múlt század végétől századunk második felére a polgári gazdaság, s a kiépülő infrastruktúra ezt megteremtette, – úgy a magántulajdonon alapuló nemzetgazdaság, *a kiépülő piacgazdaság szoros kölcsönhatásai Magyarországon is meg fogják teremteni.* (Ugyanakkor történelmi léptékben állandó változásban fogja majd tartani!) Az elmúlt évtizedek *hazai térszerkezeti kutatásainak felemás sikerességét* – véleményünk szerint – éppen az magyarázza, hogy a magyarországi regionális kutatók *polgári jelenséget* szándékoztak vizsgálni a „létező szocializmus” viszonyai között (Süli-Zakar I. 2000).

Jelenleg igen *károsan hat* a régió tudományos értelmezésére, hogy a helyi politika és a közvélemény a régiókiépítést kizárólag közigazgatási egyesítésnek, illetve újfajta redisztribúciós egységek kijelölésének fogja föl. Nehezen gyökerezedik meg Magyarországon, hogy a régió *bonyolult területi folyamatok kölcsönhatásaként jön létre*, illetve működik.

Évszázadok óta – egészen a legutóbbi évekig – Magyarországon a regionális politika a megyerendszerre épült, tehát tradicionálisan *a magyar megyék voltak a mindenkori regionális politika megvalósítói.* Nyugat-európai értelemben régiók, tartományok Magyarországon ki sem alakultak korábban. A Habsburg uralkodók – főleg centralizációs célzattal – néhány esetben kísérletet tettek a megyéknél nagyobb körzetek – tartományok – létrehozására, de a magyarokkal történő kiegyezéseik során rendre elejtették terveiket, s az önkényuralommal szemben az önkormányzatiság helyreállítása egyben *a megyerendszer visszaállítását is eredményezte.* Lényegében ezzel a történelmi ténnyel magyarázható *a magyar regionalizáció vontatott előrehaladása*, az hogy a törvényi előírások ellenére alig beszélhetünk ma még a régiók szerepéről a magyar regionális politikában. Ugyanakkor ezzel magyarázható az is, hogy *a megyék* – a sok évszázados tapasztalatra is építve – a rendszerváltást követően az új regionális politika kiépítésekor is a legnagyobb aktivitást tanúsították és az elmúlt években az „érdekérvényesítés” terén figyelemreméltó eredményeket értek el.

Ugyanakkor számos probléma adódik abból, hogy *a megye nem igazán adekvát egysége* a társadalmi-gazdasági fejlődésnek. Egyébként is a gazdaság térszervezete eléggé független a közigazgatási szerveződéstől, s eleve más célokat követ. Épp ezért tekinthető problematikusnak a vállalkozói kamarák megyei szerveződése, hiszen a gazdasági fejlesztéseknek a megyék szabhatnak a legkevesbé határt. Hasonló aszinkronitás fedezhető fel abban is, hogy a munkanélkü-

liséget megyénként tartják számon, holott a problémák kisebb téregységekben keletkeznek, mint a megye.

Meggyőződésünk, hogy Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka, valamint a megkívánt területi (statisztikai) információ szolgáltatás kialakítása miatt 2006 után a *valós régiók*, azaz a NUTS II. egységek tényleges kialakítására kényszerül. Ma még azonban eldöntetlen is az, hogy a magyar régiók *közigazgatási, önkormányzati, területfejlesztési*, vagy csak *statisztikai régiók* legyenek. A NUTS II. szintnek teljesíteni kell azt a követelményt, hogy hosszabb távon stabil, változatlan területi egységként, a rá szervezett *információrendszer zavartalan működését biztosítsa*. Ezt a követelményt – egyes vélemények szerint – a *tervezési-statisztikai régió* is kielégíti, amit azonban az EU nem fogad el régióként. (2006-ig Magyarországot a szervezet egy egységként „Budapest-regióként” kezeli a közös regionális politikában).

A *tervezési-statisztikai régió* az 1996. XXI. sz. törvény alapján: „több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határol, egybefüggő tervezési illetve statisztikai egység”. Ez a területbeosztás *beépíthető a EUROSTAT regionális adatbázisrendszerébe*, erre szervezhetőek meg mindazok a reprezentatív adatfeltételek, amelyek esetében a megyei szintű információ a minta nagysága és költségigényessége miatt nem biztosítható, továbbá erre építhetők fel a regionális idősorok.

Magyarországon a regionális különbségek egyik fő oka volt és maradt a fejlesztési források megszerzésében, az érdekérvényesítésben jelentkező *esélyegyenlőtlenség*. Az egyes térségek, település típusok tartós leszakadása, részben annak köszönhető, hogy a fejlesztési források megszerzésében és az érdekérvényesítésben is jelentős *versenyképességbeli különbségek* vannak. Ma már világosan látszik az, hogy a rendszerváltás utáni társadalmi és gazdasági átalakulás során, döntően a versenyképességbeli különbségek és a *külföldi tőke* területválasztása miatt felerősödtek a területi egyenlőtlenségek, növekedett a fejlettségbeli különbség a nyugati és a keleti országrészek között.

Összegzés

Az Európai Unió a jelenlegi tagországokkal szemben soha *nem lépett fel* a közigazgatás területi megváltoztatásának igényével, hiszen ez egyértelműen nemzeti szintű és nem uniós hatáskör. Azt azonban elvárták a belépő országoktól, így az ezután csatlakozóktól is elvárják, hogy a *régiók szintjén* a tervezés, a programozás, a finanszírozás és a monitoringozás szakmai intézményei a belépéskor már álljanak rendelkezésre.

Tehát a az uniós fejlesztési forrásokat mi is csak akkor nyerhetjük el, ha megfelelő színvonalon kiépül a területfejlesztés intézményrendszere, s a *komplex*

programok előkészítésébe, mind pedig azok *finanszírozásába* bekapcsolódnak a helyi társadalmi-gazdasági élet szereplői és az önkormányzatok.

A *versenyképesség* kérdéskörén belül – a fentebb említett intézményi-finanszírozási követelmények mellett – a kutatási feltételek elégtelenségére is szükséges rámutatni, hiszen az EU-alapokhoz való hozzáférés kulcskérdése a profeszionális programok és az alkalmas menedzsment megléte. Állandó, megfelelő nagyságrendű, szakmailag felkészült munkaszervezetekre pedig különösen *regionális és kistérségi* szinten van szükség. Tény az, hogy a *területi információs rendszerek* ma még eléggé kialakulatlanok, s a *szellemi erőforrások* (egyetemek-főiskolák-kutatóintézetek) és a társadalmi kontrollszervezetek területi eloszlása is egyenlőtlen, a kistérségek pedig egyáltalán nem rendelkeznek intézményi-kutatási háttérrel.

Magyarország „régióinak” és településeinek zöme tehát még csak felemás módon van felkészülve a csatlakozásra. Ha pedig *nem kellően felkészülve* lépünk be az európai országok egységes versenygazdaságba, akkor az komparatív előnyt jelent az uniós országok régióinak, s jelentős hátrányt a mi számunkra. Magyarország esetében a Strukturális Alapokhoz való hozzáférést jelenleg – a Bizottság értékelése szerint – több *tényező akadályozza*:

- Egyáltalán nincsenek vagy nagyon gyengék hazánkban a regionális politikai eszközök;
- Fejletlen az intézményrendszer, erőtlen az ágazatközi koordináció a regionális fejlesztési programok társfinanszírozásában, a területi önkormányzatoknak nincsenek eszközeik, hiányos a szakmai hátterük;

A költségvetési szféra is *gyökeres átalakításra szorul*: *mennyiségi* szempontból ma még nehezen mobilizálhatók az állami pénzalapok a strukturális támogatások kiegészítésére, tisztázatlan a társfinanszírozáshoz szükséges helyi források mennyisége. *Minőségi* szempontból megoldatlan a felhasználás hatékonyságának garantálása, hiányzik, illetve nem megfelelő az EU regionális politikájában alapvető szerepet játszó monitoring.

Irodalom

- BERNEK Á.–SÜLI-ZAKAR I. (1997) *Régiók, regionális folyamatok a világgazdaságban*. – Tér és Társadalom XI. évfolyam 4. sz. pp. 85–104.
- ENYEDI GY. (1994) *Területfejlesztés, regionális átalakulás a poszt szocialista Magyarországon*. – Társadalmi Szemle II. évfolyam 8–9 sz. pp. 133–139.
- ENYEDI GY. (2000) *Globalizáció és a magyar területi fejlődés*. – Tér és Társadalom. XIV. évf. 1. sz. pp. 1–10.
- HORVÁTH GY. (1997) *Európai integráció, keleti bővítés és a magyar regionális politika*. – Tér és Társadalom. 3. pp. 17–56.
- HORVÁTH GY. (1998/a) *Az európai regionális fejlődés és politika távlatai*. – Tér és Társadalom XII. évfolyam 3. szám pp. 1–26.

- HORVÁTH GY. (1998/b) *Európai regionális politika*. – Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 501 p.
- HORVÁTH GY.–ILLÉS I. (1997) *Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában*. – Európai Tükör Műhelytanulmányok, 16.
- ILLÉS I. (1997) *A regionális együttműködés feltételei Közép- és Kelet-Európában*. – Tér és Társadalom XI. évfolyam 2. szám pp. 17–28.
- ILLÉS I. (2001) *Régiók és regionalizáció*. – Tér és Társadalom XV. évf. 1. sz. pp. 1–23.
- KOCZISZKY GY. (1999) *Területfejlesztés és regionalizmus az Európai Unióban, tendenciák és eredmények*. – Északkelet-Magyarország 4–5. sz. pp. 12–18.
- RECHNITZER J. (1993) *Szétszakadás vagy felzárkózás (A térszerkezetet alakító innovációk)*. – MTA RKK, Győr, 208. p.
- SÜLI-ZAKAR I. (1992) *Az államhatár társadalmi-gazdasági fejlődést akadályozó hatásának vizsgálata ÉK-Magyarország határ menti területein*. – Földrajzi Közlemények CXVI. (XL.) kötet, 1992. 1–2. szám, pp. 45–56.
- SÜLI-ZAKAR I. (1997) *Régiók a földrajzi térben (Regions in the Geographical Space)*. – In: Földrajz: hagyomány és jövő. Magyar Földrajzi Társaság, Budapest, pp. 59–90.
- SÜLI-ZAKAR I. (2000) *Európai regionalizmus – magyar regionalizmus (I–II. rész)*. – Északkelet-Magyarország. 1–2. sz. Miskolc, pp. 7–14. 3. sz. pp. 4–9.
- SÜLI-ZAKAR I. (2001) *The Political Geography and Geopolitical Role of the Carpathian Region*. – Europe Between Political Geography and Geopolitics (Eds. M. Antonsich–V. Kolossov–M. P. Pagnini) Societa Geografica Italiana. Roma, pp. 659–671.
- SÜLI-ZAKAR I.–CORRIGAN, J. (1998) *Regional Perceptions of Marginality in the Carpathian Euroregion*. – In: The Political Geography of Current East–West Relations (J. Burdack, F.–D. Grimm, L. Paul eds.) Beiträge zur regionalin geographie Europas 47. Leipzig, pp. 308–315.
- VARGA ZS. (2001) *Unió követelmények és hazai aszinkronitások a magyarországi vidékfejlesztési politikában*. – In: Nemzetállam–Szuverenitás–Integráció (Szerk.: Hülvely I. és Pallai L.) Kosuth Egyetemi Kiadó Debrecen, pp. 129–138.