

A REGIONÁLIS POLITIKA ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPE MAGYARORSZÁGON

(The Role of Regional Policy and Its Institutional System in Hungary)

DÖBRÖNTE KATALIN – VIDA SZABOLCS

Kulcsszavak:

regionális politika intézményrendszer decentralizáció

A regionalizmus napjainkban egyre inkább előtérbe kerül mint a közigazgatás és a fejlesztési politika egyik lehetséges útja. Míg azonban a területi alapon szervezett közigazgatásnak évezredes múltja van, a regionális fejlesztési politika csak az elmúlt évtizedekben jelent meg a fogalomtárban. Ez a tendencia felerősödött hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása nyomán, mivel tagságunkkal a regionális politika alapjaitól való hozzáférés is együtt jár.

A tanulmány egyik célja, hogy átfogó gondolatmenettel bemutassa a regionális fejlesztés szükségességét a gazdaság és az állami feladatvállalás oldaláról három szempont szerint: az elméleti megfontolások, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar regionális gazdasági és intézményi folyamatok elemzésével. Az elemzés részét képezi a regionális intézményrendszer vizsgálata a jogi környezet, a politikához való viszony, a szakpolitikai orientáció, ill. a források feletti rendelkezés szemszögéből.

A vizsgálati eredmények alapján megkísérlünk válaszokat adni a regionális politika hazai továbbfejlesztésének lehetőségeiről. Végkövetkezéseinkben egyértelműen a további fiskális és politikai decentralizáció mellett foglalunk állást, és gyakorlati lépéseket javasolunk ennek véghezviteléhez. A decentralizáció hatékonyabb alternatívát jelent a központi kiegyenlítő intézkedéseknél.

Megalapozó vizsgálatok

Miért számít a tér a gazdaságban?

Annak ellenére, hogy a területi alapú struktúrák nélkül lényegében nem írható le a gazdaság, a regionalizmus, a területi differenciálás a közgazdaságtanban sem tartozott a legnépszerűbb területek közé a kilencvenes évekig. Bár Thünen 18–19. századi munkái óta a tér explicit módon is jelen van az elméleti irodalomban, a modern közgazdaságtan nagyjai közül talán Alfred Marshall az első, akire Thünen nagy hatást gyakorolt (Varga 2003). Az állami funkciók, az igazgatás ezzel szemben évezredes hagyományokat hordoz a területiség vonatkozásában, a magyar keresztény állam is jól definiált területi struktúrával jött létre.

A kilencvenes években azonban forradalmi változások indultak meg a közgazdaságtan területén is, melyek ugyanabba az irányba vezettek, két merőben ellentétes irányból.

Az első ilyen folyamat Paul Krugman nevéhez köthető, aki a monopolisztikus verseny híres modelljét regionális értelemben bővítette (*Krugman 1991*). Olyan gazdasági modellt hozott létre, ami forradalmi módon, endogén folyamatként képes létrehozni a térbeli strukturálódási folyamatokat. Krugman korábban nemzetközi gazdaságtannal, világgazdaságtannal foglalkozott, és a nemzetközi gazdasági mechanizmusok tanulmányozása során az országok közötti makrogazdasági folyamatokat tanulmányozva alakította ki azt a vizsgálati módszert, amit aztán levitt mikroszintre.

Michael Porter ezzel szemben „*a globális vállalatok és iparágak versenystratégiáit elemezve jutott arra a következtetésre, hogy a versenyelőnyök adott hazai, térségi bázisban gyökereznek, ezáltal a helyi tényezők meghatározók a vállalatok globális versenyében.*” (*Lengyel 2000, 965*) Porter a pragmatikus, alkalmazott gazdaságtan alakja, aki tipikusan mikroszinten vizsgálódott, és a vállalati döntések támogatását kívánta segíteni (*Porter 1996*).

*Miért van szükség az állam szerepére a térbeli folyamatok alakításában?
Hatékonyak-e az autonóm területi folyamatok?*

Krugman elmélete alapján azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a gazdaság térbeli egyensúlyi állapota nem mindig szolgáltat optimális jólétet a társadalom számára (*Vida 2004*). Porter pragmatikus nézőpontjából azt látjuk, hogy a térben változó versenyelőnyök miatt a vállalatok számára nem közömbös, hogy telephelyük milyen régióban található. A gazdasági aktivitás ezért nyilván a versenyelőnyöket szolgáltató régiókat keresi. Porter rombuszmodelljében több olyan regionális versenyképességi tényező is akad, melyet legalább részben nem a piac határoz meg (pl. a tényezőellátottságok, helyi kereslet mennyisége és minősége). Vagyis a térbeli folyamatokat az állam mindenképpen befolyásolja.

Az állam szerepét a térbeli folyamatok alakításában így kettős indoklással támaszthatjuk alá: (1) szükséges az állami jelenlét a térbeli folyamatokban hosszú távon, hiszen azok nem tökéletesek. (2) pragmatikusabb szemléletben a regionális fejlődést az állami döntések amúgy is befolyásolják, de nyilván nem mindegy, hogy hogyan.

Még egy elméleti megközelítést érdemes megemlíteni a tér szerepével kapcsolatban, a térbeli externáliák elméleteit. A térbeli externáliáknak két fajtáját érdemes megkülönböztetni, a technológiai és nem technológiai externáliákat. A nem technológiai externáliákra példa a Krugman-modell is, melyben azok a piacszerkezeten keresztül érvényesülnek. Technológiai externália például a tudás átfolyása egy nagy iparvidék vállalatai között, az ún. tudás-spillover (*Feldman 2000*). Az externáliák kezelését a piac nem képes megvalósítani – ebben az esetben is indokolt az állami beavatkozás a térbeli folyamatokba.

Végül, de nem utolsó sorban, érdemes megemlíteni az exogén területi adottságok gazdasági szerepét is. Ha semmilyen térbeli agglomerációs externália sem lenne hatással a gazdaság térbeli struktúrájára, akkor még mindig indokolható lenne a térbeli strukturálódás a különböző helybeli adottságokkal, pl. a nyersanyagok területileg differenciált rendelkezésre állásával. Az állam ezt is megpróbálja befolyá-

solni, egy hódító háború vagy tudatos fejlesztés által elősegítheti valamilyen erőforrás létrehozását vagy megőrzését. A piac azonban ebben a kérdésben sem feltétlenül kompetens, főleg hosszú távon (*Stern* 1997).

Az állam regionális szerepe az eddigiek alapján korántsem semleges, hiszen elméletben is szükséges a beavatkozása a területi folyamatokba. Másrészt viszont az állami funkciók, az állami döntések általában is járnak területi vonatkozással. Ezért az állam területi hatású döntéseit külön meg kell vizsgálni. A területi vonatkozásban releváns állami funkciók elmélete egy harmadik megközelítés, a fiskális föderalizmus elmélete. „*A fiskális föderalizmus, mint a neve is mutatja, a föderális berendezkedésű tengerentúli angolszász országok közgazdasági, közpénzügyi irodalmából indult útjára.*” (*Szalai* 2002, 424) Ez a megközelítés azonban nem közvetlenül a területiségről szól, inkább a területileg decentralizált közösségi döntésekről. Mivel cikkünk témája az állami beavatkozások intézményrendszerének vizsgálata, röviden kitérünk az intézményi feltételeket érintő kérdésekre, valamint röviden érintünk egyes témákat a *közösségi döntések elméleteiből* is.

Közösségi döntések, fiskális föderalizmus, az állami szerepvállalás optimális szintje

Mivel a fiskális föderalizmus a közpénzügyek és közösségi döntések oldaláról vizsgálja a lokális mechanizmusok jelentőségét, ezért elméleti megalapozást nyújt a lokális döntések indoklására az egyszerű centralizált állami politikával szemben. Formálisan ezt a „*decentralizáció tétele*” mondja ki, mely *Oates* megfogalmazásában a következőképpen szól:

„*Egy község esetén – melynek fogyasztása a lakóhely szerint meghatározott, s melynek költségei egy adott körzetben a központi kormányzat és az adott helyi önkormányzat számára is egyformák – a helyi önkormányzat mindig hatékonyabban, de legalább ugyanolyan hatékonyan tudja a Pareto-hatékony mennyiséget szolgáltatni saját illetékességi területén, mint a központi kormányzat, amely valamennyi területen tetszőleges, de egységes mennyiséget kínál.*” (*Oates* 1972, 35).

A *decentralizáció területi-hatalmi értelmezése* szerint (*Pálné* 1999, 19) decentralizáció esetén a központi és helyi szervezet között lényegében hatalom és munkamegosztás jön létre. Az előbb említett decentralizációs tétel lényegében megfelel a vertikális hatalommegosztás koncepciójának.

A következőkben – a teljesség igénye nélkül – szeretnénk röviden utalni a fiskális föderalizmus és a közösségi döntések néhány további kapcsolódó elméleti vonatkozására.

- A helyi kormányzatok optimális mérete: A lakosság szám szerinti méretből adódó „skáláhozadékok” lehetnek csökkenőek (pl. növekvő zsúfoltság), vagy növekvők (pl. fix költséggel járó regionális község esetén). A két ellentétes irányú hatás határozza meg az optimális méretet.
- *Tiebout-hipotézis*: Az emberek legfeljebb szavazással nyilváníthatnak véleményt a községek kérdésében, de ezen az úton csak alapvető döntések

születnek. Ha viszont a közjóságok regionális értelemben más-más kínálattal rendelkeznek, akkor az emberek preferencianyilvánítása mégis lehetséges: ilyenkor „lábbal szavaznak”: a számukra megfelelő adó-közjóság kombinációt nyújtó régióba települnek.

- *A közkiadások allokációja:* a decentralizáció tételének és a Tiebout-hipotézisnek az együttes alkalmazása esetén arra a következtetésre juthatunk, hogy minden lehetséges allokációs döntést a lehető legalacsonyabb szinten kell meghoznunk. Ez leegyszerűsítve a *szubszidiaritás* elvéhez vezet minket, melyet az EU dokumentumai is sokszor hangoztatnak. A fenti logika megfelel Delors két szubszidiaritási aspektusának¹. A közösségi döntések elmélete szintén decentralizáció-párti az allokáció kérdéskörében, elsősorban a centralizált döntések információs problémái és lehetséges kormányzati kudarcai miatt.
- *Állami jövedelemújraelosztás:* általános vélekedés, hogy a redisztribúció inkább a központi állam feladata, mivel a Tiebout-hipotézis a redisztribúciós adó- és támogatáspolitikát hatástalaníthatja a mobilitás által. Ezt a megközelítést Musgrave azzal finomította, hogy az immobil termelési tényezők újraelosztó célú támogatása vagy adóztatása ez alól kivétel, hiszen ezek a tényezők és birtokosaik nem tudnak „lábbal szavazni”, ezek adóztatásával a redisztribúció alacsonyabb szintre vihető az allokációs elvnek megfelelően. (Cullis–Jones 2003, 472). A területi alapú gazdasági-társadalmi kohézió, és a költségvetés összes (gazdagra és szegényre egyaránt vonatkozó) biztosítási szerepe viszont a központosított újraelosztás melletti indoknak tekinthető. Ezzel szemben a közösségi döntések elmélete az újraelosztás kérdésében is decentralizáció-párti, mivel a központosított újraelosztás befolyásolhatja az önkormányzati döntéseket, és a kormányzatban a szociális támogatásokat megítélő bürokraták sem érdekeltek a szegénység megszüntetésében.
- *Légyapírhatás a központi támogatásokban:* Ha a központi kormányzat támogatást nyújt egy helyi önkormányzat számára, akkor általában a helyi önkormányzat már nem adja tovább azt a magánszektornak, a pénz a közszektorban kerül elköltésre. Ez megkérdőjelezi a központból a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások hatékonyságát.
- *Decentralizáció és a közszektor növekedése:* ebben a kérdésben ellentmondások a nézetek, a Tiebout-hipotézis alapján a decentralizáció ez ellen hat, hiszen a szükségtelen közkiadásokat a lábbal szavazás bünteti. A gyakorlati tapasztalatok azonban ellentmondóak.
- *Stabilizáció:* Az allokációs és a redisztribúciós funkciók mellett Musgrave csoportosítása szerint van egy harmadik állami funkció is, a *stabilizáció* (Szalai 2002, 425). A stabilizáció szempontjából a decentralizáció nem szerencsés, mivel az instabilitás elsősorban makrogazdaságilag értelmezhető: (1) nőhet az államháztartás eladósodottsága, növelve a kamatszintet, kiszorítva a magánberuházásokat, (2) keresletet generálva ronthatják a külső egyensúlyt, a fizetések mérlegét.

Miért állami feladat a területi kiegyenlítés?

Azt már beláttuk elméleti alapon, hogy az állami beavatkozás nélkül a területi folyamatok valószínűleg nem feltétlenül vezetnek társadalmi optimumhoz, a piac tökéletlen. Az államnak azonban a területi beavatkozások megalapozásához valamilyen célrendszerrel kell követnie. Ezzel kapcsolatban az a probléma merül fel, hogy nem egyértelmű, a három nagy állami feladatból miként vezethető le, hogy a redistribúciónak – területi alapon – mekkora súllyal kell rendelkeznie. Több tanulmány rámutatott, hogy a jövedelemredistribúciónak súlyos ára van: ha az állam forrásait a redistribúcióra költi, nemcsak a gazdagabb területek, hanem általában az egész ország fejlődését visszafogja.

Ugyanakkor az állam céljai között általában meg kell, hogy jelenjen a kiegyenlítés, illetve az esélyegyenlőség biztosítása. Ennek a feladatnak nem csak a társadalmi méltányossági elv az oka, kapcsolatba hozhatjuk a stabilizációs funkcióval is. A politikai stabilitás ugyanis jelentős regionális különbségek mellett nyilván gyengébb.

Úgy tűnik tehát, hogy nincs egyértelmű recept az állam területi kiegyenlítési funkciójának súlyozásához. A megfelelő arányok kialakítása politikai és egyben országstratégiai kérdés is. Politikai, mivel a választók képviselője behatárolja a pártok célrendszerét, és stratégiai, mivel egy ország nemzetközi jelentőségét nem a területi kiegyenlítettség, hanem gazdasági ereje határozza meg.

Érdekes azt is megvizsgálni, hogy az egyenlőtlenségek hogyan hatnak az általános fejlettségi szintre, vagyis hogy a jövedelem eloszlása befolyásolja-e a jövedelem lehetséges nagyságát. Az elmélet képes magyarázatot szolgáltatni az egyenlőtlenségek és a jövedelem nagyság közötti pozitív és negatív viszonyra is. Azt, hogy melyik irányba billen a mérleg, elméletileg nem lehet meghatározni. Empirikus tapasztalatok szerint (*Barro 1999*) szegényebb országok esetében az egyenlősítő politika pozitívan hat, gazdagabb országok esetén pedig negatívan, már ami a jövedelmek növekedését illeti. Ha elfogadjuk a korábbi pillanatkép alapján megfogalmazott viszonyt, akkor Magyarország számára a kiegyenlítést nem indokolja országos hatékonysági szempont, de a kettő nincs is ellentétben.

Vagyis a felsorolt szempontok alapján azt mondhatjuk, hogy a területi kiegyenlítés ugyan nincs pozitív hatással az ország növekedésére, sőt esetleg szerény növekedési áldozat is lehet, viszont méltányossági, esélyegyenlőségi szempontból indokolt felvenni az állami feladatok közé.

Regionális kormányzás gazdaságpolitikai szempontból

A regionális kormányzás rendszerének értelmezése – melyben megjelenik a regionális decentralizáció – kulcsfontosságú a regionális politikán belüli felelősség és kompetencia megosztás megértéséhez. Ennek vizsgálata során a hangsúlyt a hálózatok és partnerségek kiépítésére kell helyezni.

A gazdaságpolitika vonatkozásában a felmerülő fő kérdés, hogy azt vajon teljes egészében a központi kormányzatnak kell-e irányítania, vagy megosztva a helyi és

regionális szintekkel, ill. megosztás esetén hogyan oszlanak meg az arányok, kompetenciák. A szakirodalom a gazdasági hatalom decentralizálása vonatkozásában három formáját különbözteti meg a regionális kormányzásnak (*Rhodes* 1996), a hierarchikus, a konzultatív és részvételi modelleket.

A hagyományos gazdaságpolitika a regionális decentralizációra vonatkozóan a hierarchikus felelősség megosztást vallja a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szintek között. Ebben a modellben egyértelműen elhatárolhatók a kompetenciák az egyes szintek között. Azonban a gyakorlatban megfigyelhető, hogy a kormányzat különböző ágai között mindig is szoros konzultáció létezett, még akkor is, ha a központi kormányzat kezében tartotta a végső döntés meghozatalának, és ezzel a hatalomnak a jogát. Az 1980–90-es évek során különösen megnőtt azon helyi és regionális szervezetek száma Európa-szerte, akik részvételi jogot kértek maguknak a regionális politika végrehajtásában. Ez a modell működik ma már minden EU tagállamban a centralizáltság fokától függő mértékben. Itt a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szintek mellett megjelennek a helyi és regionális kormányzatok is. Az öt fő ág mellett helyi és regionális szervezetek százai vesznek részt a regionális partnerség keretében, melyek típusuk szerint lehetnek választottak, nem választottak, valamint cégek, vállalkozások is.

Arra a kérdésre, hogy vajon miért alakult át ilyen gyorsan, pár évtizeden belül a regionális kormányzás modellje a hierarchikusból a részvételi, több tényező összessége adja a választ.

Elsőként kiemelnénk a regionális politikai megközelítés alapvető változását. Ez az 1980-as évektől figyelhető meg, és a helyi és regionális szereplők minél nagyobb részvételére buzdít. Az endogén erőforrásokra építő ösztönzések, mint a helyi KKV fejlesztések, vagy helyi technológiafejlesztés nem irányítható a központból, ehhez regionális szervezetek aktív részvétele szükséges, vagyis a regionális politika felhagyott a Keynesianus beavatkozásokkal, és a regionális gazdaságpolitika kínálatoldallivá vált.

Másodikként a modern kormányzati funkciók – ideértve a regionális politikát is – menedzsmentjében bekövetkezett radikális reformokat említjük. A modernizáció először az üzleti szektorban jelent meg, de a közszféra is átvett több újítást, mint például bizonyos kormányzati funkciók privatizálását vagy társadalmiasítását, és az állami beavatkozások céljának és módszereinek behatárolását, vagy a gazdaság deregulációját (*Pálné* 1999, 37). A delegált funkciók sikeres végrehajtására különböző ügynökségek jöttek létre, amelyek ugyancsak az államhatalom korlátozását jelentik, mivel kvázi kormányzati (quango) formaként a hagyományos önkormányzati és államigazgatási szektoron kívül helyezkednek el (*Pálné* 1999, 37). A kormányzati programokban is megjelent a stratégiai tervezés, melynek legfőbb hozadéka a programozási módszer és a konzisztencia.

Az Európai Unió regionális politikája az 1988-as reform óta egyre nagyobb szerepet ad a helyi és regionális szereplőknek a nemzetállam rovására a Strukturális Alapok felhasználása során. A kedvezményezettek a NUTS 2 szintű régiók, amelyek minden tagállamban hozzájárultak a regionális szint erősítéséhez a forrásokhoz való hozzájutás érdekében, ami azonban nem változtatta meg alapvetően a tag-

államok közigazgatási szervezetrendszerét. Továbbra is a regionális szerveződés széles skálájával találkozunk az európai országokban, az eddig centralizált rendszerű országok továbbra is ebben a modellben működnek (ld. Írország, Dánia, Portugália, Görögország), és ezen belül alakítják ki a regionális szervezetrendszert, sok esetben kimondottan az európai fejlesztési források felhasználása érdekében. Politikai motívumok és a demokratikus elszámoltathatóság igénye ugyancsak sok országban hozzájárult a helyi és regionális szereplők megerősödéséhez. Az Európai Unió politikai megközelítésében egyre nagyobb hangsúlyt kap a több szintű kormányzás elve. Ez egyrészt a hierarchikus modell túlhaladottá válására utal, magában foglalja, hogy a helyi és regionális szereplők megerősödésével nem iktatódik ki a nemzetállami szint, hanem bizonyos kompetenciák továbbra is azon a szinten maradnak, de ugyanakkor a helyi és regionális szinteket valódi részt vevő partnerekként kezeli. A hatalom fragmentálódása, a helyi és regionális szinten választott szervek számának szaporodása a helyi és regionális szintű legitimitáció erősödése irányába mutat.

Regionális fejlesztési ügynökségek Európában

A hagyományos regionális fejlesztési politika – mely a központi szint kompetenciáját jelentette – célja elsősorban a gazdasági bevételek újraelosztása volt a fejlettebb régióból a fejletlenebb javára. Az utóbbi két évtizedben ez kiegészült egyrészt az EU szupranacionális programjaival, másrészt pedig a helyi kezdeményezések ugrásszerű növekedésével, mely a hangsúlyt az alulról jövő kezdeményezésekre helyezte.

A regionális fejlesztési ügynökségek a legtöbb országban részesei voltak az intézményrendszernek, regionális szinten működő fél-autonóm szervezetekként a kilencvenes években az alulról jövő kezdeményezések menedzselőivé váltak. Miután a fejlesztési ügynökségek a fő kormányzati struktúrán kívül vannak, megfelelő keretet biztosíthatnak a fejlesztésekhez az állami intervencionizmus kritikája nélkül, valamint könnyebb hosszú távú szakpolitikai stratégiát kialakítaniuk a helyi vállalkozások igényeire alapozva a kormányzati stratégiától némi távolságot tartva. Nyugat-Európában az ötvenes–hatvanas években jöttek létre az első ügynökségek, mely mintát a közép-kelet-európai országok is átvették a gazdasági szerkezetátalakítás nehézségeivel való megbirkózáshoz (*Halkier et al 1998*).

A regionális fejlesztési ügynökségek szerepének vizsgálatát a kilencvenes évek nemzetközi gazdasági folyamatai indokolják, mint a globalizáció, regulációs elmélet, regionális versenyképesség kérdése. A regionális fejlesztési ügynökség definíciójára több megközelítést is találunk a szakirodalomban, *Yuill és Allen (1982)* megfogalmazásában az RFÜ bármely olyan köz-finanszírozott szervezet, mely nem része a fő központi és helyi kormányzati struktúrának, és a hangsúlyt a gazdaság fejlesztésére helyezi a prioritást élvező, vagy problematikus régiókban. Ebbe a definícióba olyan központi szinten működő nem minisztériumi szervek is beleférnek, mint a DATAR Franciaországban, vagy az IDA Írországban. Ezért a definíciót *Danson, Halkier és Damborg (Halkier et al 1998)* kiegészítette azzal, hogy regionális székhelyű szervezetekről van szó. A regionális szinten működő fél-autonóm RFÜ szervezeti rendszerének több előnyét is azonosították a kutatók:

- egy regionális intézmény hitelesebben és hatékonyabban tud az egyes régiók igényeinek megfelelő stratégiát kialakítani, különösen, ha a termelési rendszerek növekvő mértékben lokalizáltakká válnak.
- A regionális politika alulról felfelé történő megközelítése olyan szakembereket igényel, akik egyes vállalkozásokkal üzleti szemlélettel tudnak foglalkozni, és nem részesei az állami bürokráciának.
- A fél-autonóm pozíció behatárolja a direkt politikai irányítást, és lehetővé teszi a regionális gazdaság strukturális problémáira adandó választ megfogalmazó hosszú távú stratégia kialakítását.

Az ideális RFÜ-k képesek specifikus regionális prioritások megfogalmazására és régiójuk fejlesztésére mind az endogén tényezőkre alapozva a helyi KKV-k támogatása révén, mind a régióon kívülről való gazdasági tevékenységek vonzásában.

Azonban tagadhatatlan, hogy az RFÜ tevékenysége nagyban függ politikai szponzorának akaratától. Az RFÜ-k vizsgálatát két oldalról fontos megközelíteni emiatt: egyrészt szakpolitikai oldalról, másrészt intézményi oldalról.

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk a regionális fejlesztési ügynökségek szerepét a regionális gazdaság fejlesztésében, a régióban működő KKV-k versenyképességének megerősítésében vs. a régióon kívülről való beruházások vonzásában, bizonyos tipizálási kritériumokat kell megfogalmazni. Az Európai Bizottság megbízásából 1992-ben 57 tagállami RFÜ felmérésével határozták meg a kutatócsoport tagjai a modell RFÜ jellemzőit (*Halkier et al* 1998). Az alulról építkező regionális politika vonatkozásában három fő dimenziót kell megvizsgálni, ezek: a viszonyuk a politikához, az RFÜ szakpolitikai profilja és a végrehajtás módja. A modell RFÜ ezt követve fél-autonóm pozícióban van politikai szponzorához viszonyítva, stratégiai megközelítésben puha szakpolitikai eszközöket alkalmazva a belső vállalkozásokat támogatja, a végrehajtás pedig integrált, széles körű szakpolitikai eszközöket alkalmaz. Az integrált megvalósítás kapacitása azon múlik, hogy egyrészt az RFÜ hány szakpolitikai területen dolgozik, másrészt pedig milyen szakpolitikai eszközök állnak rendelkezésére. Csak abban az esetben tud hatékonyan részt venni a fejlesztésekben, ha rendelkezik mind puha (pl. tanácsadás), mind kemény (pénzügyi ösztönzők, infrastruktúra) eszközökkel, hogy megfelelő ösztönző struktúrákat tudjon kialakítani és ajánlani a különböző szereplőknek, és ezáltal valódi választ adni a régió specifikus gazdasági problémáira. A következő fejezetben a magyar regionális fejlesztési ügynökségek vonatkozásában is ennek a három fő megközelítési módnak az elemzését vesszük alapul.

*Az állam területesítése fiskális és politikai decentralizáció formájában –
hogyan hat a regionális különbségekre?*

Visszatérve a regionális egyenlőtlenségek gazdasági vizsgálatához, érdemes megvizsgálni, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján milyen következtetéseket lehet levonni az eddig bemutatott két decentralizációs fajta, a fiskális és a politikai decentralizáció regionális egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásáról.

Egy módszertanilag alaposan kimunkált empirikus vizsgálat (*Gil-Ezcurra-Pascual-Rapun* 2002) alapján, mely egy 15 OECD országból álló mintát vizsgált, a következő következtetések tehetők:

- a bevételek decentralizációja csekély mértékben csökkenti a regionális különbségeket,
- a kiadások decentralizációja jelentősen csökkenti a regionális különbségeket,
- a politikai decentralizáció megléte közepes mértékben képes csökkenteni a regionális különbségeket,
- a regionális kiegyenlítés szempontjából a közszektor mérete is fontos – nagyobb közszektor esetén nagyobbak a regionális különbségek.

A jelek szerint a centralizált keynesiánus minta nem segít az egyenlőtlenségek csökkentésében, vagyis a jövedelmek területi redisztribúcióját a központosított kormányzat nem képes úgy elvégezni, hogy a területi különbségek csökkenjenek.

Az eredmények ezzel szemben alátámasztják a közösségi döntések és a fiskális föderalizmus közös álláspontját, ami szerint az allokáció és a közszektor hatékonysága jobb decentralizált viszonyok között. A decentralizáció elsődlegesen fontos formája a kiadások helyi kézbe adása, melyet a központi redisztribúció nem helyettesíthet. A bevételek helyi szinten való kezelése sokkal kevésbé fontos, bár ez is általában pozitív hatással van a regionális kiegyenlítődesre. A politika decentralizációs szerepe jelentős, de csak a kiadások decentralizációja után.

Az utolsó állítás ok-okozati iránya nem világos, de felveti annak a veszélyét, hogy a túlzott redisztribúció a már forrásokhoz jutó régió számára is káros – ennek magyarázata az lehet, ha a régió a beruházások helyett a támogatásokra „rendezkedik be”.

Az eredmények alapján javasolható decentralizációs menetrend:

- 1) A kiadások decentralizációja, a kiadási döntések helyi szintre delegálása (a fejlesztési programok végrehajtásának decentralizálása tekinthető mérföldkőnek)
- 2) Politikai-szervezeti decentralizáció (itt már maguk a fejlesztési programok is helyi termékek)
- 3) A bevételek decentralizációja

A tanulmány szemszögéből tekintve megállapítható, hogy a politikai decentralizáció még fontos területnek tekinthető, a bevételek decentralizációja – a regionális fejlődés szempontjából – nem szükséges feltétel.

Alulról jövő gazdaságfejlesztési megközelítések

Az állam regionális gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét vizsgálva a regionális szintű eszközöket szem előtt tartva megállapíthatjuk, hogy a mikro szintű politika kettős célú lehet, egyrészt a vállalkozások és háztartások lokációs döntéseikhez kapcsolódik, másrészt bizonyos régiókban a jövedelem és kiadási szint megváltoztatásához járul hozzá, vagyis a munkaerő és tőke régiók, ill. ágazatok közötti újraelosztásához.

Ennek az újraelosztásnak a célja, hogy a munkaerőt és tőkét olyan régiókba vagy mikrorégiókba is eljuttassa, ahova az üzleti lokációs döntések alapján nem jutna el.

Míg a hagyományos regionális gazdasági fejlesztés a vállalatok új telephelyeinek az adott régióban való létrehozását támogatja, és a kívülről jövő beruházásokat ösztönzi, addig az új regionális gazdaságfejlesztési politika a belső erőforrásokra koncentrálna, a régióban új cégek létrehozását támogatja, meglévő cégek bővülését ösztönzi, és a legújabb technológia használatára bátorítja a cégeket.

A belső erőforrásokra koncentrálna a regionális gazdaságfejlesztés a kis és középvállalkozási szektort helyezi a középpontba. Ennek okai között említhetjük a KKV-k régió belüli munkahelyteremtő képességét, hozzájárulásukat a dinamikus vállalkozói kultúra kialakításához vagy megerősítéséhez. A KKV szektor fejlődését dinamikusnak kell tekinteni, tehát pl. a munkahelyteremtés esetén is összességében, a kialakuló és fennmaradó új KKV-k, valamint a tönkremenő vállalkozások arányában kell vizsgálni. Ezt egészíti ki az életképes vállalkozások további bővítés révén jelentkező munkahelyteremtése. A régió KKV fejlesztési politikájának kialakításánál több szempontot is figyelembe kell venni. Milyen arányban legyen jelen a nemzeti szintű és regionális szintű beavatkozás, ösztönzési sémák, hogyan lehet a hátrányos helyzetű régiókban ösztönözni a KKV-k kialakulását, megerősödését? Új vállalkozások beindítása magas kockázattal jár. A támogatási konstrukciók keretében melyik a hatékonyabb megoldás, ha az induló vállalkozások, vagy a már megerősödött cégek részesülnek elsősorban támogatásban? A vállalkozások közül a termelő vállalkozások vagy a szolgáltatások részesüljenek nagyobb ösztönzésben? Abban egyetértenek a szakértők, hogy a szolgáltatások közül azok részesüljenek a támogatási konstrukciókból, melyek máshonnan származó forrásokat hoznak a régióba, mint pl. a turizmus vagy a termeléshez kapcsolódó szolgáltatások, ill. a helyi vállalkozások hatékonyságához, versenyképességéhez járulnak hozzá, mint pl. pénzügyi szolgáltatás vagy tanácsadás. Szolgáltatások más típusai sokszor csak a helyi piacon életképes vállalkozások közötti versenyt generálják, melyek nem jelentenek előrelépést a régió gazdasági fejlettségét tekintve (*Taylor–Armstrong 2000*).

A regionális politika alakításának középpontjában van a technológiai fejlesztés kérdése is, hiszen az nagymértékben hozzájárul a régió belüli növekedéshez (*Taylor–Armstrong 2000*). A high-tech iparágak régióba vonzása révén egyrészt dinamikus fejlődéssel, másrészt magas minőségű, magas keresetet ajánló munkahelyek megjelenésével számolhatunk. A regionális gazdaságpolitika általános jellemzője a legtöbb országban, hogy cél az elmaradott régiókban az innovatív kapacitás növelése, és a helyi cégek támogatása, a technológiai szintentartás, előrehaladás. Ennek érdekében sok országban innovációs központokat és technológia-transzferrel foglalkozó ügynökségeket hoztak létre. Legtöbb helyen az innováció ösztönzésére kombinált nemzeti és regionális szintű politikát alkalmaznak. A nemzeti politika eszközei közé tartozik a technológiai oktatás, kormányzati támogatási struktúrák, technológia-transzfer, ill. a high-tech iparágak védelme. Ezek az eszközök a fejlettebb régiók további fejlődéséhez járulnak hozzá alapvetően. Regionális szinten is széles eszköztárát találjuk az innovációs kapacitás fejlesztésének, ezek közé tartozik

pl. a technológia-transzferrel foglalkozó ügynökségek mellett a regionális szintű beruházási támogatások új technológia megvásárlására, technológiai parkok létesítése, és megfelelő infrastruktúra biztosítása.

Kritikai észrevételek a regionalizmussal kapcsolatban

Az eddigi megközelítésben megpróbáltuk elméletileg széleskörűen megalapozni a regionalizmussal kapcsolatos vizsgálódásainkat. A divatossá lett regionális fejlesztést azonban sok megalapozatlan állítás is övezi, amit regionális vulgarizmusként foglalhatnánk össze.

A jellegzetes tévedés jelensége során elméleti tételekből továbblépve megalapozatlan normatív megfogalmazások születnek. A regionalizmus vulgárformájával kapcsolatban három fő kritikai észrevétel tehető (Lovering 1999):

- módszertani gyengeség,
- túlzott leegyszerűsítés a következtetésekben,
- a regionális fejlesztés politikai szociológiájának ismerete nélkül teszünk állításokat.

Lovering szerint a megalapozatlan megközelítések egyik jó példája az ún. „intelligens régió”. Nem vitatjuk, hogy a humán erőforrás-fejlesztés az egyik kulcsmomentum a régiók fejlesztéséhez, de a regionális fejlesztés elég komplex téma ahhoz, hogy az objektivitás elvárható legyen mind a megfogalmazások, mind a mérhetőség szintjén. Ezt a kritériumot az „intelligens régió” fogalma² nem teljesíti.

Egy másik probléma az úgynevezett produktivizmus vagy neo-merkantilizmus. Ez azt jelenti, hogy a régió fejlesztését egyszerűen a feldolgozóipar telepítésére szűkítik, holott a szolgáltató szektorok és a pénzügyi szektor a gyakorlatban ennél sokkal nagyobb jövedelmet állíthat elő. Hasonló probléma az innovációk és az új technikák szerepének eltűlése. A jövedelemtermelés szempontjából az innováció nagyon szélesen értelmezhető, egy új gép megvásárlása is az lehet. Innováció címen azonban általában a szabadalmak számát és az új termékeket, illetve a K+F költségeket, a kutatók számát mérik, ezek azonban az innovációhoz csak közvetetten kapcsolódhatnak. Általában megfélelkeznek a folyamatinnovációkról is.

Egy másik regionalizmusban is értelmezhető „összetétel csapdája”: a fejlesztés komplexitása túl erős ahhoz, hogy részgazságok összeadásával valós fejlesztési kimeneteket kapjunk. Ezért a regionális fejlesztés esetében is igénybe kell venni a modellezés eszközeit a hatásvizsgálatokhoz.

Utolsóként a politológiai-szociológiai kontextus figyelmen kívül hagyását említhetjük. A régiók hatalmi, társadalmi-politikai viszonyai egyenetlenségeket hordoznak magukban. Ez különösen veszélyessé teszi a leegyszerűsített, nem elég alapos szemlélettel támogatott döntéshozatalt. Fennáll ugyanis a veszélye, hogy egy-egy hangzatos jelszó valamilyen érdekcsoport kiszolgálójává válik. Ha a meglehetősen homályos „versenyképességet” választjuk célnak, és ezt a high-tech, „jövőorientált iparágak” arányával azonosítjuk, könnyen előfordulhat, hogy egy-két nagy befektető

támogatását valósítjuk meg, akik persze aktívan igyekeznek majd ezt a „közérhetőbb” versenyképesség hangsúlyozásával ösztönözni.

Összefoglalásként azt lehet elmondani, hogy a regionális fejlesztés sokkal komplexebb és nehezebben átlátható terület, mint amennyire elsőnek tűnhet, és részgazságok alapján nem lehet fejlesztéspolitikát alkotni – annak intézményrendszerét sem.

A regionális folyamatok és az ezt kezelni hivatott intézményrendszer Magyarországon

A közelmúlt regionális tendenciái

A regionális politika sikerességének és szükségességének objektív mércéje, hogy milyen regionális különbségek jellemzik az országot. A magyar statisztikai régiók egy főre jutó GDP-jét vizsgálva a következő fő trendeket állapíthatjuk meg:

- A regionális különbségek a megfigyelt időszakban folyamatosan nőttek, a leggazdagabb és legszegényebb régió közötti távolság folyamatosan nőtt, és jelenleg körülbelül háromszoros.
- Az ország régiói közül egyetlen tudja növelni részesedését, a Középmagyarországi régió, néhány régió az országos átlaghoz közelít felülről vagy alulról (a dunántúli régiók a Dél-Dunántúl nélkül), egy újabb csoport (az alföldi régiók, Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl) pedig lassan, de biztosan leszakadóban van.
- A főváros és régiója gyakorlatilag minden évben növelni tudta előnyét.
- A Nyugat-Dunántúl és a Közép-Dunántúl egy ideig lépést tudott tartani a központi régió növekedési ütemével, aztán visszaesett.
- A fejletlenebb régiók visszaszorulása folyamatos.
- A 2001 körüli dekonjunktúra éppen a közepesen fejlett, illetve fejletlenebb régiókra nézve kedvezőtlenebb, ezért esetleg lehet arra számítani, hogy egy újabb konjunktúra viszont újra lehetőséget teremt a felzárkózásra.

Akárhogy változik is a konjunktúra, egy biztos: a jelenlegi regionális politika mellett a különbségek növekedése folyamatos. Ez sürgőssé teszi a szükséges pénzügyi és politikai decentralizációs lépések megtételét.

Regionális fejlesztési ügynökségek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben

A rendszerváltás Magyarországon is együtt járt a hosszú távú tervezés elutasításával, a területi politika a központi adminisztráció forráselosztó politikájával volt azonos. A szocialista tervgazdaságban az ágazati politikák meghatározó szerepet vívtak ki, és ezt a pozíciót sikerült megőrizniük a kilencvenes évek első felében is. A területfejlesztés jelentőségének felismerésében, szabályozási kereteinek kialakí-

tásában az Európai Unió jelentős katalizátor szerepet töltött be, paradigmaváltásra a 1996-os területfejlesztési törvény elfogadásával került sor. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a váltás, és a törvény megszületése elsőként Magyarországon történt meg a közép-európai régió belül.

Az XXI/1996. évi törvény új korszakot nyitott a területfejlesztési politikában, megfogalmazza a területfejlesztés és területrendezés alapvető céljait, feladatait, szabályait, intézményrendszerét.

A területfejlesztési törvény az alapelemek³ közül a hangsúlyt a tervezés fontosságára helyezi, meghatározza a területfejlesztés intézményrendszerét és eszközeinek körét. A tervezés a területfejlesztési koncepcióra épül, mely meghatározza a térség átfogó, távlati fejlesztését. Ez alapján kerül kidolgozásra a területfejlesztési stratégia, melyből a regionális területfejlesztési programok, mint középtávú cselekvési tervek építkeznek.

A területfejlesztési politika legfontosabb stratégiai céljait az Országos Területfejlesztési Koncepció tartalmazza, amelyet az Országgyűlés a 35/1998 (III:20.) számú határozatával fogadott el. Az 1996. évi XXI. törvényt a 1999. évi XCII. törvény módosította, elsősorban az intézményrendszerre és a szabályozására vonatkozóan. A regionális és megyei területfejlesztési tanácsokban a továbbiakban nem tagok a szociális és gazdasági partnerek, valamint a civil szervezetek, ami utólag, az RFT-k és MTT-k pár éves működési eredményessége fényében és az EU csatlakozásra felkészülés folyamatában károsnak bizonyult. Jelenleg folyik az 1996. évi XXI. törvény felülvizsgálata. A törvény fő újítása, hogy megerősíteni szándékozik a kistérségi és a regionális szintet összhangban az Európai Unió Strukturális Alapjainak felhasználásához szükséges területi hatékonyság és hatásosság elvével, valamint összhangban a folyamatban levő közigazgatási korszerűsítéssel. A regionális szint felelőssége és feladatköre lesz e szerint a területfejlesztési források régiós szükségleteknek megfelelő elosztása és felhasználásáról szóló döntés. A kistérségi szint pedig a helyi fejlesztések, projekt generálás, partnerség építés kereteit adhatja.

A törvénymódosítás során alapvető feladat lenne az RFT szervezeti hátterének megerősítése. Maga a fejlesztési tanács elsősorban a programalkotással, forráskoordinációval kellene, hogy foglalkozzon, míg az RFÜ-k feladata elsősorban ezen döntések előkészítése és végrehajtása. Az RFÜ-k székhelyét, szervezeti feltételeit és feladatait jogszabályban kellene rögzíteni (Pálné 2003, 47).

Érdemes röviden szólni az önkormányzatok területfejlesztési szerepéről is. Ezen a téren a legfontosabb változtatás az lenne, ha az önkormányzatok feladatkörében csak a településfejlesztés maradna, a területfejlesztés pedig ettől egyértelműen elválasztva, regionális szinten jelenne meg (Pálné 2003, 48). Számtalan elméleti és gyakorlati érv szól ugyanis amellelt, hogy a területfejlesztés megfelelő szintje a régió. Az önkormányzat helyi gazdaságfejlesztésre vonatkozó feladatának tehát elsősorban a településfejlesztésben kell megjelennie.

RFÜ-k viszonya a politikához, megosztott kormányzati irányítás Magyarországon

A regionális szint kialakítása Magyarországon egyértelműen az Unió ösztönzésére történt, elsősorban az uniós források felhasználásával összhangban (Phare, majd Strukturális Alapok). Létrejöttük pillanatában azonban a nemzeti szinttel, ill. a megyei szinttel való párhuzamosságok nem lettek kiküszöbölve, ill. a felelőségek és kompetenciák közötti egyértelmű elhatárolás is csak a pénzeszközök végrehajtásával kapcsolatosan történt meg. A XXI/1996-os törvény egyértelmű jelentősége azonban, hogy keretet biztosított a kísérletező, öntanuló regionális fejlesztés elindításához. Előrelépést az éppen aktuális programok végrehajtásában betöltött szerep jelentett, elsősorban a Phare programok révén.

Amennyiben a regionális fejlesztést a hagyományos értelemben a területi különbségek mérsékléseként értelmezzük, ez esetben a regionális szintnek nincsen érdemi fejlesztési szerepe, elegendő egy centralizáltan kidolgozott és irányított jól megfogalmazott módszertan a különbségek kiegyenlítésére. A regionális szintnek ebben a megközelítésben csupán a végrehajtásban juthat adminisztratív szerep. A magyar RFÜ-k vonatkozásában feladatkörüket tekintve megjelennek ezek az elemek is – a központi szint által biztosított területfejlesztési források (TTFC) felhasználása vonatkozásában pl. a 2003. év során. Ezen túlmenően a regionális fejlesztés kérdését alapvetően két irányból közelíthetjük, egyrészt a szakpolitikai fejlesztés irányából, másrészt pedig a régió politika, a decentralizáció mértékének érvényesülése oldaláról. Ebben a megközelítésben leszögezhetjük, hogy a regionális szintű gazdaságfejlesztésnek a régió politikai megközelítése nem előfeltétele és nem szükséges velejárója. Ez összhangban áll az előző fejezetben tett állítással, miszerint a regionális kiegyenlítés a politikai decentralizációtól kevésbé függ, mint a fiskálistól. Természetesen a decentralizáció mértéke befolyásolja a régiók kompetenciáját és mozgásterét a regionális fejlesztésben, de a jól megfogalmazott szakpolitikai stratégia és kezdeményezőkézség jelentős eredményeket tud elérni a politikai decentralizáció végrehajtása nélkül is. Tanulmányunknak nem témája a politikai regionalizmus elemzése, értékelése, a regionális intézményrendszer gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét a szakpolitikai megközelítés irányából tárgyaljuk.

Magyarország alapvetően centralizált (unitárius) állam, a megosztott kormányzati irányítás a politikai napirenden hol hangsúlyosabban, hol jobban a háttérbe szorult szereplő kérdés. A megosztott kormányzati irányítás szereplői közül a hatóságok (az egyes minisztériumok dekoncentrált végrehajtó szerveiként (a központból delegált hatalommal), a minisztériumi ügynökségek (pl. MVA, VÁTI Kht.), valamint a közjogi intézmények a magyar államigazgatás struktúrájának aktív szereplői. A társasági törvény hatálya alá tartozó ügynökségi rendszer a kilencvenes évek fejlődésének, a piacgazdasági feltételek kialakításának és az EU csatlakozásra való felkészülés folyamatának velejárói voltak. A regionális fejlesztési ügynökségek 1999–2000 folyamán alakultak. A regionális fejlesztési ügynökségek létrejöttét egyrészt a XXI/1996-os törvény indukálta, bár csak közvetetten, hiszen a törvény konkrétan nem rendelkezett az ügynökségek létrehozásáról, státuszáról, ahogy erre

a továbbiakban részletesen is kitérünk, csupán politikai tulajdonosuk, a regionális fejlesztési tanács megalakításáról rendelkezett részletesen. Egyes regionális fejlesztési ügynökségek (dél-alföldi, dél-dunántúli, észak-alföldi és észak-magyarországi) létrejöttét Phare programok végrehajtása indukálta, mely program ösztönözte ezen intézmények létrehozását az összes közép-kelet-európai országban.⁴

A XXI/1996-os törvény értelmében a regionális fejlesztési tanácsok titkárságot működtetnek, mely feladatot praktikusán a legtöbb régió esetében a regionális fejlesztési ügynökség látja el. Az ügynökség azonban valódi munkaszervezetté kinőve magát a kezdetektől nem csupán a titkársági feladatokkal, hanem programvégrehajtással, majd stratégiai tervezéssel és projektgenerálással is foglalkozik. Az ügynökség egyszemélyes tulajdonosa az RFT, az ügynökség és tanács kapcsolatrendszerét alapvetően az RFT elnök és RFÜ igazgató közötti személyes kapcsolat alakítja. Az RFT-k, miután megyei szintről delegált formációk, az esetek nagy többségében nem rendelkeznek regionális identitással és tudatos szerepkörrel. Ennek okai között említhetjük, hogy a törvényi szabályozás nem írta elő egyértelműen az RFT-k felelősségi körét, a tagok többsége, beleértve az elnököt is, ideje nagy részét más közhivatal betöltésének szenteli, az RFT tagok többsége nem rendelkezik rálátással a regionális fejlesztés kérdéskörére (*McClements* 2001). Ebből kifolyólag az RFT-k szerepköre alapvetően a kompetenciájukba utalt fejlesztési források elosztásáról való döntésre, ill. az RFÜ által előkészített stratégiai, tervezési és egyéb dokumentumok jóváhagyására, legitimációjára koncentrálódik. Ebből látható, hogy az RFÜ-k politikai kontrollja meglehetősen erős, bár az egyes ügynökségek vonatkozásában a szakmai és politikai szempontok egymáshoz való súlya eltérő.

Az RFÜ-k közhasznú társasági formában működnek, ami a társasági törvény hatálya alatt meglehetősen szakmai szabadságot biztosítana az ügynökségeknek. Ugyanakkor az ügynökségek finanszírozása a központi költségvetésből történik. Működési költségként a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal az RFT-ken keresztül biztosítja az ügynökség fenntartását, mely nem bizonyul elegendőnek, ezt különböző feladat alapú források egészítik ki. Ezek pl. célelőirányzat pályázatásával, végrehajtásával, Phare végrehajtással, 2003 óta a Strukturális Alapok felhasználásában közreműködői szerepkörrel, valamint stratégiai tervezéssel, projektgenerálással kapcsolatos feladatok. A feladatalapú finanszírozás egyértelműen a minisztériumi struktúrához köti az ügynökségeket, és miután jelenleg az RFÜ-k csupán a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatallal állnak szerződéses kapcsolatban, ezért szakmai és működési szabadságuk meglehetősen behatárolt. Az ügynökségek nagy részének célja, hogy a kormányzati struktúrában belül több hivatallal, tárccal is szerződéses viszonyba kerüljenek, hogy ezáltal növelhessék szakmai függetlenségüket. A több helyről történő finanszírozás több fajta kötődést és partnerség kialakulását teszi lehetővé, nem lennének az ügynökségek finánciális szponzoroknak teljes mértékben kiszolgáltatva.

Az RFÜ-k stratégiai orientációja, szakpolitikai profilja

Ha a magyar regionális fejlesztési ügynökségeket megpróbáljuk összehasonlítani nyugat-európai társaikkal, és az „ideális” RFÜ kategóriával összevetni, a következő megállapításokat tehetjük: az elméleti alapvetésben alkalmazott definíció elemeit véve, köz-finanszírozott szervezetek a magyar ügynökségek, és nem képezik részét a központi vagy helyi kormányzati struktúrának, a mellett léteznek, regionális székhelyű szervezetekről van szó. Az a kitétel azonban, hogy a fő hangsúlyt a gazdaság fejlesztésére helyezik, nem felel meg a magyar állapotoknak. A későbbiekben részletesen kitérünk arra, hogy a törvényi keretek milyen feladatokat határoznak meg az ügynökségek számára, ill. arra is, hogy az egyes ügynökségek hogyan definiálják saját feladat és kompetencia körüket. Az ügynökségek a fejlesztések terén a partnerségépítést, hálózatépítést, koordinációt, ösztönzést tekintik elsősorban feladatuknak, amivel lehetővé teszik a térség szereplői számára a konkrét fejlesztések megvalósítását.

„Egy regionális intézmény hitelesebben és hatékonyabban tud az egyes régiók igényeinek megfelelő stratégiát kialakítani.” (Halkier et al 1998, 17)

„A fél-autonóm pozíció behatárolja a direkt politikai irányítást, és lehetővé teszi a regionális gazdaság strukturális problémáira adandó választ megfogalmazó hosszú távú stratégia kialakítását.” (Halkier et al 1998, 18)

Mindkét, Nyugat-Európában a kutatók által empirikusan is bizonyított hipotézissel kapcsolatosan a magyar viszonyok között némi fenntartást szükséges megfogalmazni. Az RFÜ-k megalakulásuk után elkészítették a régió fejlesztési stratégiáját. Ezek a dokumentumok azonban nem egységes módszertan szerint készültek, így felhasználhatóságuk, tartalmuk és időtávjuk, megvalósíthatóságuk is több szempontból különbözik. A legfontosabb kitétel, hogy miután a stratégia készítésének időpontjában nem voltak láthatók azok a fejlesztési források, amelyekből az intézkedések megvalósíthatók, ezért nagyon tág stratégiák készültek, melyek bármilyen régióban felmerülő lehetséges fejlesztést tartalmaznak. Ezáltal az RFT, a politikai testület legitimitásióját is könnyebb volt hozzá megszerezni, másrészt pedig a később láthatóvá váló források illeszthetők voltak a regionális stratégiákhoz. Ugyancsak ezt erősíti az I. Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során szerzett tapasztalat. Bár Magyarországon a 2004–2006-os időszakban csak egy központi regionális operatív program valósulhat meg, a tervezők részéről több kísérlet is megjelent a régiós sajátosságok megjelenítésére, az intézkedések régió specifikussá tételére. Ehhez a régióknak kellett volna behatárolniuk, hogy mely intézkedések jelentősebbek, és melyek nem relevánsak az adott területen. Itt azonban ismét az a tényező került előtérbe, hogy az RFÜ-k (és RFT-k) nem vállalták fel azt a felelősséget, hogy régiójukat kizárják bármilyen fejlesztésből is. A következő tervezési periódus, és az átfogó fejlesztési terv készítőinek lehetősége és felelőssége egy valódi regionális fejlesztési szakpolitika kereteit megadni, a regionális prioritások régiós szükségletekhez igazodó kialakítását ösztönözni. Amennyiben a források középtávon előre láthatóak és tervezhetőek, az ügynökségek is megalapozottan tudnak stratégiai terveket készíteni, és azokat megvalósítani.

A következőkben arra keressük a választ, hogy a gazdaságfejlesztés mennyiben jelenik meg az RFÜ-k feladataként a törvényi szabályozás keretében.

A XXI/1996-os tv. értelmében „A területfejlesztés feladata különösen:

- a) az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
- b) az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
- c) a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
- d) az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban, és az innovációk térségi terjedésének elősegítése;
- e) a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
- f) a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.”

Vagyis a regionális gazdaságfejlesztés a területfejlesztési politika kiemelt feladata. A törvény azonban nem rendelkezik arról, hogy az kinek, mely szintnek, mely szereplőnek a feladata. A regionális fejlesztési tanácsokat a megyei területfejlesztési tanácsok hozzák létre delegálási alapon, és ők döntenek arról, hogy milyen feladatokat delegálnak az RFT hatáskörébe. A regionális fejlesztési ügynökségekről a törvény nem tesz említést. Ezzel szemben előrelépés a jelenleg az Országgyűléshez benyújtott és még el nem fogadott területfejlesztési törvény szövege, mely külön rendelkezik a regionális fejlesztési tanács közhasznú szervezeteiről, melyek a magyar regionális struktúrában a regionális fejlesztési ügynökségeket jelentik praktikusán. Ennek értelmében az RFÜ-k feladata:

„A regionális fejlesztési tanács a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére, a régió belüli területfejlesztési intézmények információ ellátásának javítására, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére közhasznú társaságot hoz létre. A közhasznú társaság külön megállapodás alapján elláthatja a titkársági feladatokat is.

A közhasznú társaság feladatai különösen:

- a) kidolgozza – az Országos Területfejlesztési Konceptióval összhangban – a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját és annak stratégiai és operatív munkarészeit;
- b) a régióban – a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – összegyűjti az önkormányzatok, gazdasági és társadalmi szervezetek fejlesztési projekt elképzeléseit, részt vesz azok projektjavaslattá történő előkészítésében;
- c) folyamatos kapcsolatot tart a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében;
- d) közreműködik a regionális fejlesztési tanács által a központi és regionális forrásokra benyújtandó pályázatok elkészítésében, az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásában;

- e) pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, szervezi a programok megvalósítását, részt vesz a programok – külön jogszabályban meghatározott – pénzügyi finanszírozási feladataiban, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartást vezet;
- f) ellátja a regionális fejlesztési tanács által meghatározott egyéb feladatokat,
- g) külön megállapodás alapján részt vehet területfejlesztési programok lebonyolításában.”⁵

Tehát amennyiben a régió fejlesztési programjának a gazdaságfejlesztés szerves részét képezi – és ez mindegyik régió fejlesztési stratégiájában megjelenik –, akkor a regionális gazdaságfejlesztés az ügynökségek hatáskörébe utalt szerepkör.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a gazdaságfejlesztés mennyiben jelenik meg az egyes regionális fejlesztési ügynökségek profiljában. Ehhez a regionális fejlesztési ügynökségek kompetenciáinak öndefinícióját vesszük alapul a honlapjukon elérhető információk alapján⁶.

Közép-dunántúli RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, forráskoordináció és projektfejlesztés szerepel felelősségi körében.

Közép-magyarországi RFÜ: figyelemmel kíséri a régió társadalmi, gazdasági helyzetét, összehangolja a humán és gazdasági erőforrásokkal, a környezeti állapottal és infrastrukturális fejlesztésekkel kapcsolatos területfejlesztési feladatokat.

Észak-magyarországi RFÜ: összehangolja a humán-, gazdaság- és infrastruktúra fejlesztéssel kapcsolatos területfejlesztési feladatokat, együttműködik a területfejlesztésben érdekelt társadalmi-gazdasági szervezetekkel.

Nyugat-dunántúli RFÜ: A Pannon Gazdasági Kezdeményezés keretében elősegíti a régió gazdaságfejlesztési szervezetei közötti együttműködést, közreműködik regionális klaszter szerveződések létrehozásában az autóipar, az elektronika, a faipar, a termálturizmus és a gyümölcsstermesztés területén. Az RFÜ adja a Pannon Autóipari klaszter menedzsment szervezetét.

Észak-alföldi RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, a forráskoordináció és a projektfejlesztés szerepel a felelősségi körében.

Dél-dunántúli RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió gazdasági, társadalmi helyzetének folyamatos elemzése, a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, a forráskoordináció és a projektfejlesztés szerepel a felelősségi körében.

Dél-alföldi RFÜ: a honlapon feladatköréről pontos információ nem elérhető, azonban a Dél-Alföldön működik Gazdaságfejlesztési Programcentrum, mely a régió fejlődését elősegítő önkéntes szerveződés. Regionális hatású projektek felkutatásával, kidolgozásával, finanszírozási háttérének feltárásával és a projektek megvalósításával támogatja a DARFT stratégiai céljainak elérését.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek felismerték a regionális gazdaságfejlesztés jelentőségét, és tudatában vannak, hogy a

jelenlegi regionális intézményi struktúrában legalább a gazdaságfejlesztés koordinációja az ügynökségek felelőssége. Több ügynökség feladatdefiníciójában megjelenik, hogy folyamatosan figyelemmel kíséri a régió társadalmi, gazdasági helyzetét, közreműködik fejlesztési források felkutatásában, ill. a gazdaságfejlesztésben érdekelt szereplők közötti együttműködés elősegítésében. Kimondottan a gazdaságfejlesztésre utaló kezdeményezés a Nyugat-dunántúli RFÜ kompetencia meghatározásában jelenik meg a Pannon Gazdasági Kezdeményezés keretében, ill. a Dél-Alföldön a Gazdaságfejlesztési Programcentrum keretében. Ugyanakkor ahhoz, hogy valós szerepet töltsenek be az ügynökségek a regionális gazdaságfejlesztésben, még hosszú utat kell megtenniük (erre emlékeztetnek az Európai Unió intézményi értékelései is), ami összefügg az RFÜ-k jogi státuszának rendezésével, stabil finansziális háttér biztosításával, valamint a regionális intézményrendszer továbbfejlesztésével is.

Az RFÜ-k szervezeti problémái a következő módon foglalhatók össze (Pálné 2003, 37):

- rendkívüli országos egyenetlenségek a méret, forma tekintetében;
- a személyzet bizonytalan egzisztenciája, magas fluktuációja;
- a hálózat mérete túl kicsi, mivel a működés finanszírozása tisztázatlan;
- a szakmai összetétel és kapacitások hiányosak;
- földrajzi szétaprózottság.

Az alfejezet zárásaként még egy európai szintű összehasonlításra térünk ki a regionális fejlesztési ügynökségek vonatkozásában. Az európai gyakorlatban a hagyományos regionális fejlesztést követő ügynökségek alapvetően a beruházás-ösztönzés és támogatási konstrukciókhoz való hozzáférés terén nyújtanak információt és támogatják a régió érintett szervezeteit. Mindkét tevékenységi kör jellemző a magyar RFÜ-kre. Az új stratégiai orientáció keretében az európai ügynökségek az általános menedzsment, piacok, termelés és technológia terén nyújtanak tanácsadást, kockázati tőkebefektetéssel, kölcsönökkel segítik a vállalkozásokat, tudományos és technológiai parkokat működtetnek, és különböző képzéseket biztosítanak. Ezen tevékenységek közül a tudomány és technológia parkok működtetésére több régióban is találunk példát, a KKV-k számára nyújtott specifikus tanácsadás megjelenik pl. a Nyugat-Dunántúlon és Közép-Dunántúlon. Azonban az RFÜ-k finansziális háttérét tekintve nincs lehetőségük kölcsönök nyújtására, ill. kockázati tőkebefektetésre. Ezekre a tevékenységekre az állam a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal tulajdonában levő Regionális Fejlesztési Holdingot hozta létre. A Holding regionális és ágazati kockázati tőkealapokat hoz létre, ez a tevékenység azonban egyelőre a kialakítás fázisában van. Egyéb innovatív tevékenységek között megjelenhet a saját támogatási konstrukciók működtetése, melyre a magyar ügynökségek forrás hiányában ugyancsak alkalmatlanok, valamint támogatási konstrukciók adminisztrációja, mely tevékenység az RFT-k hatáskörébe utalt területfejlesztési források pályázati menedzselése során megjelenik az RFÜ-knél.

Az ügynökségek sikeressége szempontjából a szakmai orientáció és a jó menedzsment mellett fontos tényező a szervezeti környezet is, és a partnerek mozgásteret is.

Európában az esetek jelentős részében szponzorként vagy alapítóként erős politikai legitimitációval rendelkező kormányzati vagy területi önkormányzati szerv áll (*Pálné* 1999, 106). Ez értelmezhető úgy is, hogy az ügynökségek a fejlesztéspolitika ki-szervezését jelentik a közigazgatásból. Magyarországon erre kevés szándék mutatkozik, és mivel a regionális közigazgatási reform megvalósítása késlekedik, ezért is lehet nagyobb jelentősége az ügynökségek feladatait, forrásait közvetlenül kezelő törvényi szabályozásnak. A regionális fejlesztés törvényi szabályozásának nem kell megvárnia a közigazgatási reform megvalósulását, anélkül is elkezdhető. A törvényi szabályozásnak erősebb társadalmi és politikai beágyazottságot kell létrehoznia (*Pálné* 2003, 45).

A regionális fejlesztés forrásai

Magyarországon a fejlesztési források elosztása döntően a minisztériumok hatáskörébe tartozik. Az Országos Területfejlesztési Konceptió meghatározza azokat a forrásokat, amelyek a közvetlen területfejlesztési forrásokat kiegészítve a területi fejlesztéseket mozdítják elő. Azonban ennek ellenére jellemző az állami források koordinálatlansága központi szinten is, valamint területi szinten is. A Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal ösztönzi a területfejlesztést közvetve és közvetlenül szolgáló források nagyobb mértékű összehangolását, hogy ezáltal egyrészt valódi területi fejlesztések valósulhassanak meg akár regionális vagy kistérségi szinten, másrészt a források ne aprózódjanak el, nagyobb volumenű beruházások is megvalósulhassanak, és a különböző szervezetek, önkormányzatok és vállalkozások is előre tervezhessenek, dolgozhassanak ki fejlesztési elképzeléseket.

A regionális fejlesztési rendszer hatékonnyá tételéhez szükséges a forrásdecentralizáció is, melyet elsősorban nem a minisztériumi források jobb koordinálásával, hanem törvényileg garantált módon kellene megvalósítani (*Pálné* 2003). Amint a korábbi állításokból kiderült, a területi kiegyenlítés szempontjából legnagyobb jelentősége éppen a kiadások decentralizációjának van. Egy jól irányzott forrásdecentralizációs törvénykezési csomag egyben hozzárendelhetné a forrásokhoz felhasználásuk legfontosabb, EU-ban használt elveit is: a programozást, a partnerséget, és ahol értelmezhető, az addicionalitást is.

2003-ban a következők voltak a területfejlesztés közvetlen eszközei: összesen kb. 40 Mrd Ft⁷

- Területfejlesztési Célelőirányzat
- Területi Kiegyenlítő Támogatások
- Céljellelű Decentralizált Előirányzat
- Terület- és Településfelzárkóztatási Célelőirányzat
- Kistérségi Támogatási Alap
- Vállalkozási övezetek támogatása

Ezek közül a Területfejlesztési Célelőirányzat kifutó forrás, csak az előző évi kötelezettségvállalásokat tudta teljesíteni, ezt váltotta fel a Terület- és Településfelzárkóztatási Célelőirányzat, mely elsősorban zsáktelepülések elérhetőségét, hátrányos

helyzetű területek tökevonzó képességének erősítését és infrastrukturális fejlesztéseket támogatott. Ennek az előirányzatnak a decentralizált részét a regionális fejlesztési ügynökségek menedzselték együttműködve a Regionális Fejlesztési Társasággal. A Kistérségi Alap és vállalkozási övezetek fejlesztésére szolgáló alapról a döntés központi szinten történt, itt is alapvető szempont volt a területi kiegyenlítés elve.

A Területi Kiegyenlítő Támogatások és a Céljellegű Decentralizált Előirányzat a Belügyminisztérium forrásait jelentik, melyekről évek óta a megyei területfejlesztési tanácsok döntenek.

Ezeket a forrásokat egészítették ki a Phare regionális programja, ill. a határ menti együttműködések támogató program.

A 2004. évben a Terület- és Régiófejlesztési Céllelőirányzat váltotta fel a területfejlesztést közvetlenül szolgáló forrásokat, melyet továbbra is kiegészít a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó két céllelőirányzat. A Terület- és Régiófejlesztési Céllelőirányzat összesen kb. 16 Mrd Ft fejlesztési támogatást tartalmaz. A 2004. évben ezeket a forrásokat már kiegészítik a Strukturális Alapok forrásai is, elsősorban a regionális operatív program keretében.

2003-ban a következők voltak a területfejlesztés közvetett eszközei:

- térségi adókedvezmények rendszere a társasági adótörvényben;
- ágazati politikák keretében nyújtott speciális térségi támogatások (többletnormatívák a hátrányos helyzetű településeken);
- ágazati céllelőirányzatok területi preferenciái;
- 7 hátrányos helyzetű megye többlettámogatása;
- többlettámogatások biztosítása a hátrányos helyzetű kistérségekben.

2003-ban a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal kezdeményezte, hogy azon ágazati céllelőirányzatok 80%-áról, amelyek közvetetten a területfejlesztést szolgálják, decentralizáltan, a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe utaltan szülessenek döntések. A javaslat megkétszese és nem kellő előkészítettsége miatt az elutasításra került.

A 2004. évi költségvetésről szóló törvény rendelkezik arról, hogy a területfejlesztéshez kötődő ágazati fejlesztési források nem determinált részének bizonyos hányadát át kell utalni a regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába. Az egyeztetések eredményeként, az eleve nem determinált keretekre vonatkozóan minimális források decentralizálása vált lehetővé a települési hulladék közszolgáltatás-fejlesztés, nemzeti közművelődési és könyvtári hálózatfejlesztés, játszótérfejlesztés, Projekt Előkészítő Alap II. ütem, útfenntartás, környezetvédelem és vízügy, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási feladatok és közmunkaprogramok támogatása terén. A források összegét tekintve az eleve figyelembe vehető nem determinált keretek összességében kb. 60 Mrd Ft-ot tettek ki, mely összeg az egyeztetések végére kb. 22 Mrd Ft-ra apadt. Ebből az összegből is a terület- és régiófejlesztési céllelőirányzat decentralizált része, tehát a közvetlen területfejlesztési forrás kb. 11 Mrd Ft-ot, tehát az összes decentralizált forrás összegének felét teszi ki. Ez mutatja, hogy még nincs kialakult gyakorlata és módszertana az ágazati és területi fejlesztések összehangolásának sem a központi, sem a regionális szinten. Ugyan-

akkor fontos hangsúlyozni, hogy bár minimális fejlesztési forrásról beszélünk, az első fontos lépés történik a forráskoordináció irányába. A források decentralizálásában részt vevő minisztériumok és a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek várhatóan modell értékű együttműködési mechanizmusokat alakítanak ki arra vonatkozóan, hogyan lehet az ágazati szakmai prioritásokat és a régiós sajátosságokat figyelembe véve elosztani a forrásokat. Az említett kormányhatározat legnagyobb hiányossága, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Beruházás Ösztönzési és Kis- és Középvállalkozás Fejlesztési Célelőirányzatából nem sikerült forrást bevonni a decentralizációs keretbe, ami hátráltatja a gazdaságfejlesztés területi szempontjainak érvényesülését.

2003-ban és 2004-ben a regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába utalt forrásokat összefoglalva az 1. táblázat mutatja.

1. TÁBLÁZAT

*A regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába utalt források
2003-ban és 2004-ben
(Sources Remitted to the Competence of Regional Development Councils
in 2003 and 2004)*

	2003. év	2004. év
Közvetlen területfejlesztési támogatások	Térség- és Településfelzárkóztatási Támogatás Phare tükör program	Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat decentralizált része
Közvetett területfejlesztési támogatások	Turisztikai Célelőirányzat Regionális Idegenforgalmi Bizottság által elosztott része	Turisztikai Célelőirányzat Regionális Idegenforgalmi Bizottság által elosztott része Települési hulladék közszolgáltatás-fejlesztés támogatása Nemzeti közművelődési és könyvtári hálózatfejlesztés Játszóterfejlesztés Útfenntartási és Fejlesztési Célelőirányzat Környezetvédelmi és Vízügyi Célelőirányzat Informatikai, távközlésfejlesztési és frekvenciagazdálkodási feladatok Közmunkaprogramok támogatása

Forrás: Saját szerkesztés.

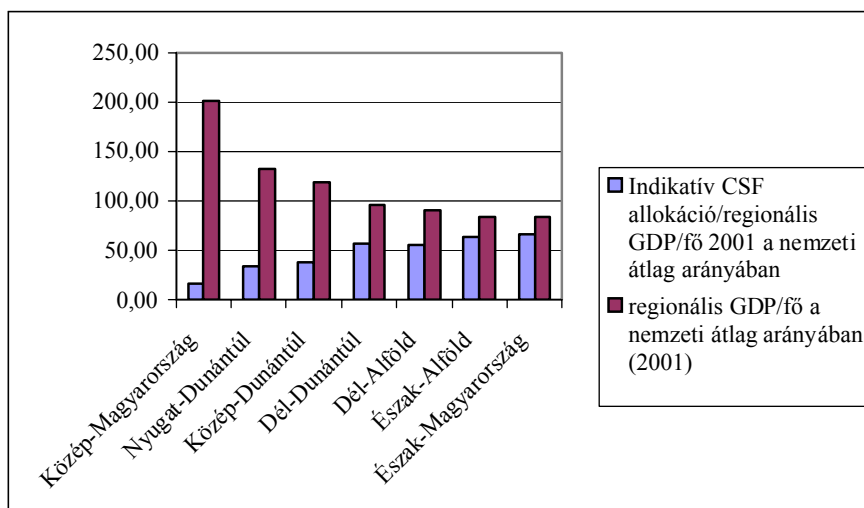
Az NFT előzetes regionális mérlege

Az NFT munkálatai során összegyűjtésre került az egyes OP-k indikatív regionális pénzügyi eloszlása. Bár a kimutatás nem a végleges NFT számokra épül, jelzésértékűnek számít. Azóta több OP-ban történtek tartalmi módosulások, de a teljes kép hasonló maradhatott.

Annak bemutatásához, hogy az említett fenti indikatív forrásallokáció milyen hatással lehet az egyes régiók közötti különbségekre, érdemes megvizsgálni, hogy milyen mértékben képes emelni az egyes régiók beruházási rátáit. Az NFT forrásai széles értelemben (pl. a humántőke-beruházásokat is beleértve) mindenhol beruházásokat hoznak létre. Azt, hogy milyen mértékben képesek az egyes régiók beruházási rátáit növelni a források, a regionális GDP mutatókhoz mérve érdemes megnézni (1. ábra).

1. ÁBRA

*Az indikatív forrásallokáció és a regionális GDP viszonya a magyar régiókban
(Relation between the Indicative Allocation of Sources and Regional GDP
in the Hungarian Regions)*



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Hivatal.

Az abszolút értékeket nem szabad értelmezni, de az ábrából jól látható, hogy a GDP arányában mérve sokkal jelentősebb beruházások várhatók a szegényebb régiókban. Ez azt jelenti, hogy a beruházási források elosztása vertikálisan méltányos módon történik, a szegényebb régiókban beruházó önkormányzatok, vállalatok saját összerejükhez képest magasabb külső finanszírozásban részesülnek.

A fentiekből levonható a következtetés, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv regionális jelentősége nagy, főleg ha arra is gondolunk, hogy a következő támogatási periódus még több forrást fog biztosítani. Korábbi következtetéseinkből már látható, hogy igazi területi kiegyenlítődésre azonban csak akkor számíthatunk, hogyha a

kiadások regionális kézbe kerülnek végrehajtási szinten, és második lépésként a régiókban megjelenik a regionális politika is. Az is összhangban van korábbi következtetéseinkkel, hogy a regionális kiadásokat nem regionális bevételek alapozzák meg, ami az EU regionális politikája esetében mindig igaz marad, hiszen itt szupranacionális transzferekről van szó.

Nem szabad elfelejteni azonban azt sem, hogy a regionális fejlesztések összehangolása továbbra is feladat marad, és országos, illetve ágazati programokra is szükség lehet. Több országban használják a Strukturális Alapokat ilyen kombinált módon.

Az országos összehangolási feladatra értelemszerűen csak egy országos szerv lehet képes, aki ráadásul megfelelő szakmai kapacitásokkal is rendelkezik. Ezt a tényt az EU is elismeri módszertanában, és kötelezően előírja a regionális fejlesztések komplex hatásainak vizsgálatát, pl. modellezéssel.

Következtetések

A tanulmányban áttekintettük, hogy milyen tényezők teremtik meg a szükségletet a regionális gazdaságfejlesztés iránt, és melyek az ehhez szükséges intézményi feltételek.

Gazdasági oldalon több fontos következtetés született. A legfontosabb ezek közül, hogy az állam szerepvállalására szükség van, mivel a piaci folyamatok területileg nem feltétlenül hatékonyak, továbbá több tőkevonzó tényezőt csak az állam tud befolyásolni. Az elsődleges állami szerepvállalási szempont tehát a gazdasági folyamatok által létrehozott egyenlőtlenségek kezelése. Az empirikus vizsgálatok szerint erre nemcsak méltányossági szempontok, hanem az országos jövedelemszint növelése miatt is szükség van – véleményünk szerint Magyarország esetében inkább az egyenlőtlenség okoz növekedési veszteségeket.

Az államnak nemcsak a piac területi hatású problémáit kell kezelnie, hanem magukat az állami funkciókat is „területésítenie” kell. Ennek legfontosabb módja a decentralizáció, az állam központi és a területi egységei közötti hatalmi és munkamegosztás. A decentralizáció jelentősége nem pusztán elméleti. Az empirikus vizsgálatok során arra találtunk bizonyítékot, hogy erős kapcsolat van a területi egyenlőtlenségek és a decentralizáció egyes fajtái, a pénzügyi és a politikai jellegű decentralizáció között. Az adatok alapján a központi állam nem tud hatékony kiegyenlítést végezni, erre csak a decentralizáció képes. Ezért elsőként a fejlesztések végrehajtását, másodikként pedig a politikai programalkotás decentralizációját tartjuk szükségesnek. A modern regionális fejlesztést (megosztott gazdaságpolitikai irányítás, alulról jövő kezdeményezések endogén tényezőkre alapozva) látjuk járható útnak. Ehhez azonban a központi szintnek is szükséges biztosítani a jogszabályi és átcsoportosított pénzügyi kereteket. A vázolt cselekvési program sürgősségét a magyarországi regionális folyamatok alakulása is erőteljesen igazolja.

Az új kormányzási modell a többi OECD országhoz hasonlóan, és összhangban az Európai Unió többszintű kormányzási elvével, Magyarországon is kezd meggyökeresedni. Ez jelentős változásokat generál az intézmény és szabályrendszerben,

melynek jelentős kulturális és társadalmi hatása is jelentkezik. Az EU többszintű kormányzási elve értelmében a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szint mellett megjelennek az egyre nagyobb felelősséggel és kompetenciával rendelkező regionális és helyi szereplők is. A folyamat spontán és az EU ösztönzése hatására is végbemegy, amit azonban egy tudatos központi politika elő tud segíteni, és hozzá tud járulni a kompetenciakörök leghatékonyabb megosztásához és regionális szintre való delegálásához.

A regionális kiegyenlítés és a regionális fejlesztés azonban alaposan előkészítendő állami szerepvállalást feltételez, és komoly szakmai ismereteket, óvakodni kell a regionális fejlesztés vulgarizmusaitól. A regionális intézményeknek komoly szakmai tudású gárdával kell rendelkezniük, alaposan előkészített, komplex hatásvizsgálatokkal értékelt programokat kell kidolgozniuk.

A regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek státuszának, kompetenciakörének rendezéséhez elengedhetetlen a Parlament előtt levő területfejlesztési törvény módosítás elfogadása. A regionális fejlesztési tanácsok vonatkozásában szükséges lenne a megyei szintnek és a regionális szintnek a szétválasztása, mivel ugyanazon tanácsagtól nem várhatjuk el megyei és regionális szintű érdekek együttes képviselését. A jelenlegi törvénymódosítás a regionális és kistérségi szintet kívánja megerősíteni, mellyel egyetértünk, és a megyéknek módszertani, szakmai koordinációs szerepet szán területfejlesztési kérdésekben. A felelőségek és kompetenciák elhatárolása azonban csak a pénzeszközök feletti rendelkezés vonatkozásában történt meg a megyei és regionális szint között. El kell határolni a regionális fejlesztést az önkormányzatok városfejlesztési feladataitól is.

Az RFÜ-k vonatkozásában is alapvető jelentőségű a jogszabályi hiányosságok pótlása. Ez segítene tisztázni az ügynökségek szakpolitikai profilját, kompetenciakörét, felelősségi körét. Ugyanakkor az ügynökségeket szükséges megfelelő forrás-eszközökkel is felruházni. Jelenleg az RFÜ-k működési költségeket, és a továbbiakban feladat-alapú finanszírozást kapnak. A működési költséget a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (MTRFH) biztosítja a fejlesztési tanácsok számára, akik azt az ügynökség rendelkezésére bocsátják. Ez a forrás azonban nem bizonyul elegendőnek. A feladat-alapú finanszírozást ugyancsak az MTRFH biztosítja, ami egyrészt az ügynökségek államigazgatáshoz való egyoldalú kötődését determinálja, másrészt pedig a források felcímkézésével nem marad az RFÜ-k számára szabad szakpolitikai mozgástér, nem tudnak innovatív és régió specifikus kezdeményezéseket megvalósítani.

Leszögeztük, hogy a gazdaságpolitika irányításában az államnak továbbra is szerepet kell vállalnia. Ha azonban megfordítjuk a megközelítést, a gazdaságpolitikát nem kell teljes egészében a központi kormányzatnak irányítania. A helyi KKV fejlesztések, vagy helyi technológiafejlesztések megvalósításában a regionális szervezetek aktív részvétele szükséges. A regionális szervezetek, esetünkben a fejlesztési ügynökségek azonban csak akkor tudnak hatékony szerepet vállalni ebben, ha rendelkeznek mind puha (tanácsadás), mind kemény eszközökkel (pénzügyi eszközök, infrastruktúra), hisz csak ez esetben tudnak megfelelő ösztönző struktúrákat

kialakítani. A kemény eszközök vonatkozásában az RFÜ-knek nagyobb szabadságfokot és ehhez kapcsolódó ösztönző struktúrákat szükséges biztosítani.

Az egyes ügynökségek öndefinícióját tekintve eltérő képet kapunk arról, hogy mennyiben tekintik az RFÜ-k a gazdaságfejlesztést fő tevékenységüknek. Ugyanakkor minden ügynökség profiljában találunk kisebb-nagyobb mértékben KKV fejlesztésre, innovatív technológia alkalmazására, klaszterfejlesztésre vonatkozó kezdeményezéseket. Szükséges lenne ebben az összefüggésben egy központi szintű módszertan kidolgozása ajánlás jelleggel, a szaktárcák, a területfejlesztési tárca és az ügynökségek szorosabb együttműködése az adott területeken. Ezzel függ össze, hogy az RFÜ-k kompetenciakörének jogszabályi rendezése is hiányos jelenleg, és abban a gazdaságfejlesztési szerepnek is meg kellene jelennie.

A régiók közötti komplex kölcsönhatások miatt indokolt marad egy országos hatáskörű fejlesztési szervezet léte, aki koordinálni és összehangolni képes a komplex programokat, intézményrendszereket. Erre a jelenlegi feladatra a Nemzeti Fejlesztési Hivatal alkalmas lehet, mivel az EU-források koordinátoraként – figyelembe véve a források növekvő trendjét – egyre inkább ebben a szervezetben összpontosul a fejlesztéspolitika országos vezérlése.

Az RFÜ-k szakmai tevékenységének másik behatóró tényezője, hogy a fejlesztési források ad hoc jelleggel, nem előre tervezhetően állnak rendelkezésre. A megalapozott, alulról jövő gazdaságfejlesztési politikának előfeltétele a források középtávú tervezhetősége, melyre megalapozottan építkezhetnek a régiók stratégiái. A jelenlegi regionális stratégiák nem egységes módszertan alapján, nem egységes időtávra készültek, és nem tartalmaznak igazán régió-specifikus lehatárolásokat. Ebben a folyamatban a jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban előkészítés alatt álló átfogó fejlesztési terv nagy szerepet tudna játszani, amennyiben megvalósítaná a magyar fejlesztési források koordinációját, középtávú tervezhetőségét, és a regionális szintű stratégiai tervezésbe való bevonását. Ezáltal a fejlesztéspolitika is kétirányúvá válna, koherens egészévé szervezve a felülről és alulról kezdeményezett fejlesztési irányokat.

A hatékony regionális szintű gazdaságpolitika megvalósításának elengedhetetlen előfeltétele, hogy a területfejlesztést, ezen belül a gazdaságfejlesztést szolgáló területfejlesztési és ágazati források összehangolása, koordinációja megtörténjen. Erre a 2004. év során a 66/2004 kormányrendelet biztosít szűk kereteket. Fő hiányossága, hogy a beruházás ösztönzési, és a kis- és középvállalkozás-fejlesztési céllelőirányzat nem vesz részt a decentralizációban. Szükséges kialakítani az ágazati és területi fejlesztések mind központi, mind regionális szintű módszertani és gyakorlati összehangolását, valamint ehhez kapcsolódóan a regionális szinten az ágazati és területi szereplők együttműködési mechanizmusait szakpolitikai és forrás elosztási kérdésekben.

Úgy gondoljuk, hogy a területfejlesztés vonatkozásában sikerült összhangot teremtenünk az állam területi piackorrigáló, méltányossági szempontjai és az országos fejlődés között, melyet gyakran ellentétbe állítanak. Az összhangot éppen a decentralizáció képes megteremteni. Véleményünk szerint, ha az állam decentralizációba kezd, forrásokat oszt meg, illetve politikai autonómiát biztosít a regionális szervezetek számára, azzal úgy csökkentheti a területi különbségeket, hogy a

hatékonysági szempontokat sem rúgja fel. A központi redisztribúció méltányos ugyan, de össztársadalmi szinten mégis káros alternatívát jelent, mivel a regionális divergenciát nem ellensúlyozhatja.

Jegyzetek

- ¹ 1) Mindenki joga arra, hogy gyakorolja feladatkörét azokon a területeken, ahol erre ő a legalkalmasabb. 2) A közfeladatokat gyakorló hatóságok kötelezettsége arra, hogy mindenkinek megadjanak minden eszközt kapacitásuk teljes kihasználására (Pálné 1999).
- ² Az intelligens régió egyik definíciója: „napjaink sikeres társadalmi-gazdasági tereit olyan intézményi rugalmasság jellemzi, mely az éppen aktuális társadalmi-gazdasági problémák következtető intelligenciával való kezeléséből származtatott tanulási képességen alapul” (Lovering 1999, 381).
- ³ A XXI/1996. évi törvény szerint a területfejlesztés négy alapeleme:
- a területi politika, mint a fejlesztés irányainak és stratégiai céljainak a meghatározása,
 - az eszközök, mint a megvalósítás materiális és immateriális rendszerei,
 - a szabályozás, mint a szükséges beavatkozások rendszere,
 - menedzsment, mint a megvalósítás intézményrendszere.
- ⁴ A ma működő RFÜ-k nem egy időben jöttek létre. A Dél-dunántúli és Dél-alföldi RFÜ-k jöttek létre elsőként Phare Megvalósító Ügynökségekként. Következő lépésben az Észak-magyarországi, Közép-dunántúli és Nyugat-dunántúli RFÜ-ket alapították meg 1999 elején, és fő feladatukként a stratégiai tervezést határozták meg, ami egybehangzik a regionális tervezés és programozás irányába történt elmozdulással. Az Észak-alföldi és Közép-magyarországi RFÜ a legfiatalabb, 1999 végén alapították.
- ⁵ T/7730. a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról, www.mkogy.hu
- ⁶ www.westpa.hu, www.kdrfu.hu, www.ddrft.hu, www.kozpontiregio.hu, www.norda.hu, www.eszakalfold.hu, www.delalfold.hu
- ⁷ Forrás: Összefoglaló a 2003. évi területfejlesztési támogatásokról, MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatal, 2003. január.

Irodalom

- Barro, R.J. (1999) Inequality, Growth and Investment. – *National Bureau of Economics Research Working Paper*.
- Cullis, J.–Jones, P. (2003) *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest.
- European Commission (2002) Regional Clusters in Europe. – *Observatory of European SMEs*. 3.
- Feldman, M. (2000) Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillovers, and Agglomeration. – Clark G.–Feldman, M.–Gertler M. (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford. 373–394. o.
- Gil, C.–Ezcurra, R.–Pascual, P.–Rapun, M. (2002) Decentralisation and regional economic disparities. – *European Regional Science Association Conference Papers*.
- Halkier, H.–Danson, M.–Damborg, C. (1998) *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Krugman, P. (1991) Increasing Returns and Economic Geography. – *Journal of Political Economy*. 99. 483–499. o.
- Lengyel, I. (2000) A regionális versenyképességről – *Közgazdasági Szemle*. December. 962–987. o.
- Lovering, J. (1999) Theory Led by Policy: The Inadequacies of the “New Regionalism”. – *International Journal of Urban and Regional Research*. 2. 379–396. o.
- McClements, C. (2001) *Regionális kapacitás Magyarországon: a Strukturális Alapok előkészületei. Záró tanulmány*. Phare SPP Non-Twinning Program.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (2003) *A területfejlesztés irányítása*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.

- Porter, M.E. (1996) Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy. – *International Regional Science Review*. 1–2. 85–94. o.
- Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government. – *Political Studies*. 4. 652–667. o.
- Stern, N. (1997) Macroeconomic policy and the role of the state in a changing world. – Székely, I.P.–Sabot, R. (eds.) *Development Strategy and Management of the Market Economy*. Oxford University Press, Oxford. 143–175. o.
- Szalai Á. (2002) Fiskális föderalizmus, áttekintés. – *Közgazdasági Szemle*. Május. 424–440. o.
- Taylor, J.–Armstrong, H.W. (2000) *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Varga, A. (2003) Johann von Thünen és az „Új Gazdaságföldrajz” térgazdaságtana. – Barancsuk J.–Oroszi S.–Varga A. (szerk.) *Emlékkötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére*. Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Pécs. 85–98. o.
- Vida Sz. (2004) *Regionális differenciálódási jelenségek magyarázata új gazdaságföldrajzi modell segítségével*. Kézirat.
- Yuill D.–Allen, K. (1982) European regional development agencies – an overview. – Yuill D. (ed.) *Regional Development Agencies in Europe*. Gower, Aldershot.

THE ROLE OF REGIONAL POLICY AND ITS INSTITUTIONAL SYSTEM IN HUNGARY

KATALIN DÖBRÖNTE – SZABOLCS VIDA

Regionalism comes to the front in nowadays as one of the possible ways of public administration and development policy. However, while public administration organised on spatial base has a millenary past, regional development policy as a category emerged only in the last decades. This tendency has strengthened through Hungary's accession to the European Union, as our membership also goes with the admittance to the funds of the EU regional policy.

One aim of the study is to present with a comprehensive train of thoughts the necessity of the regional development from the side of economy and public task taking from the following three points of view: analyses the theoretical considerations, the international experience and the Hungarian regional economic and institutional process. The study contains the examination of the regional institutional system based on its legal environment, relation to policy, orientation and disposable sources.

Based on the results of the analyses we attempt to answer the possibilities of the improvement of regional policy in Hungary. In our deductions we take a stand on further fiscal and political decentralisation and suggest some practical steps for its achievement. Decentralisation is a more effective alternative than central compensatory measures.

AZ INNOVÁCIÓ-ALAPÚ REGIONÁLIS FEJLESZTÉS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON¹

Az egyetemi kutatások szabályozási,
finanszírozási környezete

(The Prospects of an Innovation-based Regional Development
in Hungary)

HORVÁTH KORNÉLIA

Kulcsszavak:

innováció-politika regionális fejlesztés egyetemi K+F szabályozási környezet

A tanulmány áttekinti az innováció-alapú regionális fejlesztés nemzetközi (USA és EU[15]) tapasztalatait, gyakorlatát, kiemelve az ezek, illetve az ide vonatkozó szakirodalom alapján fontosnak ítélt elemeket. A cikk középpontjában az innováció-alapú – különös tekintettel az egyetemek által beindított – regionális fejlesztés hazai lehetőségeinek vizsgálata áll, elsősorban szabályozási, finanszírozási és intézményi oldalról megközelítve.

Bevezetés

A 21. század modern gazdaságainak növekedését és fejlődését elsősorban a tudomány táplálja. A különböző térségek, régiók legfontosabb erőforrása és tökevonzó ereje a tudás, melynek növelése, átadása, elterjesztése és innovációvá válása a regionális gazdasági fejlesztés egyik kulcsfontosságú eleme. Ebből fakadóan növekvő figyelem irányul az innovációt befolyásoló helyi és regionális tényezők, mint a regionális innovációs környezet, a helyi termelési rendszerek (klaszterek, ipari körzetek), a különböző innovációs szereplők (vállalatok, felsőoktatási intézmények, hídépítő intézmények stb.), és a közöttük megvalósuló együttműködésekre a kutatók, elemzők, de a politika formálói körében is.

Az egyetemek egyidejűleg létrehozói az új ismereteknek, elterjesztői a tudásnak és növekvő mértékben előállítói a piacképes innovatív termékeknek és szolgáltatásoknak, így potenciálisan meghatározó szerepük van a gazdasági fejlődésben. Igen gazdag az a szakirodalom (pl. *Dorfman* 1983; *Saxenian* 1985; *Appleseed* 2003; *Szalavetz* 2003 stb.), amely a fejlett országok technológiai koncentrációiban (Szilícium-völgy, a Boston környéki, ún. 128-as Út, Research Triangle, Cambridge stb.) végbement látványos fejlődés létrejöttében és működésében szerepet játszó tényezőket kutatja. Tapasztalatok alapján ezeknek a csúcstechnológiai központoknak kialakulása az esetek többségében elválaszthatatlan az egyetemek ebben játszott szerepétől.

Ezek a sikertörténetek hívták fel a figyelmet elsőként az egyetemi kutatásokban rejlő potenciális gazdaságfejlesztési lehetőségekre. Az elmúlt 20 évben ugyanis a kutató egyetemek a nemzeti és regionális gazdasági fejlődés központi szereplőivé váltak az Egyesült Államokban (*Goldstein* 2002). Az akadémiai szektor regionális szerepvállalása, a jelenlétükből fakadó potenciális gazdasági előnyök, a tudásáramlás, a tudástranszfer-mechanismusok² természetének megértése, az egyetem-alapú regionális fejlődés lehetőségeinek tanulmányozása azonban mára egyre kiterjedtebb kutatási területté válik a regionális tudományok körében.

Számos kérdés vetődik fel a témával kapcsolatban. Az egyik leglényegesebb talán, hogy vajon az egyetem által elindított regionális gazdasági növekedés más régiók számára is járható út? Azaz az egyetem által elindított és fenntartott gazdasági fejlődés szabálynak vagy kivételnek tekinthető (*Varga* 2004a)?³ Amennyiben a folyamat nem determinált, akkor vajon melyek azok a feltételek (pl. jogszabályi környezet, intézményi háttér, gazdaságfejlesztési eszköztár stb.), amelyek meglete esetén egy egyetem a gazdasági fejlődés gyújtópontjává válhat? Végül soron a nemzeti innováció-politika, ill. a regionális politikák eszköztárában mekkora súlyt képviseljen, és milyen módon történjen az egyetemi kutatások, az egyetemi tudástranszfer ösztönzése, és ehhez kapcsolódóan a régiók innovációs potenciáljának növelése?

A kérdések különösen aktuálisak Magyarország számára. Az Európai Unióban az innováció a közösségi gazdaságpolitika – és a nemzeti fejlesztési tervek – központi kérdése. Az EU állam- és kormányfői által 2000-ben Lisszabonban megfogalmazott célkitűzés, miszerint az EU gazdasága az évtized végéig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb növekvő, tudás-alapú gazdasága lesz, komoly kihívást jelent számunkra is. Gazdasági elemzések (pl. *Török* 2002; *Szerb–Acs–Varga–Ulbert–Bodor* 2004) több alkalommal is bizonyították, hogy a világ jó pozícióban levő országai között helyezkedünk el tudományos-műszaki szempontból, és megfelelő kutatás-fejlesztési kapacitások állnak rendelkezésre mind az akadémiai, mind az egyetemi, mind a vállalati szférában. De vajon miként fog ez a szellemi vagyon bekapcsolódni, beilleszkedni az ún. Európai Kutatási Térségbe?

Tanulmányom célja a nemzetközi gyakorlat áttekintése után megvizsgálni, hogy Magyarországon adottak-e a lehetőségek egy innováció-alapú – különös tekintettel az egyetemek által beindított – regionális fejlesztés megvalósításához. Vajon kialakult már hazánkban az innovációnak, és ehhez kapcsolódóan az egyetemi kutatásoknak egy olyan külső feltételrendszere (elsősorban a szabályozási, finanszírozási, intézményi oldalról), amely megfelelő alapot, és egyben inspiráló közeget teremt az innovációs folyamatok és ezeken keresztül a regionális fejlődés dinamizálásához? A magyar innováció-politika megújulóban van. A kormányzat az elmúlt években változásokat kezdeményezett az innováció kormányzati struktúrájának és finanszírozási rendszerének átalakítása, illetve az innováció törvényi feltételeinek biztosítása érdekében. Ezen intézkedések elsősorban az innováció gazdasági hasznosulásának elősegítésére irányulnak, hiszen az ország 2004. évi uniós csatlakozása utáni versenyképességét javarészt nemzeti innovációs rendszerünk fejlettsége, teljesítménye, működése határozza majd meg.

A következőkben először áttekintjük az innováció-alapú regionális fejlesztés nemzetközi (USA, Európa) tapasztalatait és gyakorlatát, kiemelve azokat a kulcselemeket, amelyek iránymutatást adhatnak Magyarországnak számára. A harmadik fejezet tárgya hazánk innováció-politikájának, innovációs rendszerének vizsgálata a külső jogszabályi, intézményi, finanszírozási feltételrendszer szempontjából. Ebben a szakaszban a tudományos szektor, azon belül is az egyetemi kutatások szabályozási környezete kap kiemelt figyelmet. A tanulmányt összegezés zárja.

Nemzetközi tapasztalatok

A mai gyorsan fejlődő és globalizálódó világban a nemzetek és régiók versenyében a fejlett gazdaságok tudásalapú társadalom kiépítésére törekuszenek. Már a korai növekedésméletek (Solow, Richardson, Perroux, Boudeville) felhívták a figyelmet az innováció, technológiai fejlődés és a gazdasági- és területi fejlődés közti összefüggésre. Az innováció már meglévő tudáselemekből új, gazdaságilag hasznosítható tudás létrehozatalát jelenti. A fejlett országok mai szakirodalmában az innováció motorjának a tudás áramlását minősítik, hiszen az innovációs folyamat során lényegében a különböző tudáselemek integrálása, illetve azok új, gazdaságilag hasznosítható terméké, műveletté vagy szolgáltatássá való alakítása zajlik.

Az innovációs rendszerek irodalmában (pl. *Lundval* 1992; *Nelson* 1993) fontos megállapítás, hogy egy adott ország innovációs tevékenységét, az ipar technológiai fejlődését számos tényező befolyásolja, melyek együttesét innovációs rendszernek nevezzük. A rendszer elemei az *ipari szektor* (iparvállalatok, termelők, beszállítók, ipari kutatóintézetek), a *tudományos szektor* (egyetemek, a magán- és állami kutatóintézetek), az *ipari szolgáltatók szektora* (pl. különféle pénzügyi-, marketing-, jogi- vagy képzési tanácsadók), és az *intézményi szektor* (jogszabályok, törvények, viselkedési szabályok, normák, szokások) (*Fischer* 2001). A gazdaságilag releváns új tudáselemek létrehozása kollektív folyamat, melynek során a különböző szektorok formális és informális kapcsolatok hálózatán keresztül fűződnek egymáshoz. A rendszerben alapvetően tehát tudás (kodifikált és rejtett [tacit] ismeretek) áramlik a tudományos szférán, a vállalatok és az együttműködésüket, kapcsolatukat segítő közvetítő (hídkepző vagy bridging) intézmények között, de az innovációs folyamatokat további tényezők is nagyban befolyásolják⁴. A nemzeti innovációs rendszer (NIR) egészének fejlettségét ezen kapcsolatok intenzitása és sűrűsége határozza meg. Vagyis egy ország innovációs teljesítménye alapvetően a szereplők által birtokolt (tudományos, műszaki, gazdasági, jogi) tudásmennyiség és a közöttük folyó tudásáramlások erősségének függvénye. A jogszabályi környezeten, ill. a K+F irányítási-, intézményi-, végrehajtási- és támogatási-rendszerének fejlettségén túl az egymástól való tanulás mértékét erősen befolyásolják a társadalmi kultúra különböző aspektusai (normák, szokások, tradíciók), hiszen az együttműködési hajlandóság és képesség, a bizalmi tényezők, a megítélések és elvárások országonként eltérnek (*Varga* 2004b).

A nemzeti dimenzió mellett a regionális szint kiemelt szerepet tölt be az innovációs rendszerek alakulása tekintetében. Egyrészt a régiók jelentősen eltérnek egymástól az innováció előfeltételeiben (munkaerő képzettsége, oktatás színvonala, kutatóintézetek száma, létszáma). Másrészt az ipari klaszterek, csoportosulások – melyek általában leegyszerűsítik az információhoz való hozzájutást – helyhez kötöttek. Továbbá a tudás létrehozói és felhasználói közötti interakciók, a felsőoktatás és a gazdaság közötti kapcsolatok, a tudás mellék- és utó- (spillover, spin-off) hatásai – melyek a tapasztalatok szerint a csúcstechnológiai iparágak fejlődéséhez vezethetnek a régióban – mind-mind személyes kapcsolatokon alapulnak, így térben korlátozottak (Varga 1998). Végül pedig, az elmúlt években a régiók egyre aktívabb és fontosabb szerepet töltenek be az innovációs politika alakításában.

A nemzetközi példák, tapasztalatok szerint az egyetemek – különösen az egyetemi kutatások – szerepe kiemelkedő fontosságú a különböző országok regionális innovációs rendszereiben. Egyre inkább világossá válik, hogy egy arányosan fejlődő, kiegyensúlyozott gazdaság számára fontos a felsőoktatási intézmények regionális szerepvállalása, az egyetemek regionális fejlesztésbe való bekapcsolása. Ennek következtében mind az Egyesült Államokban, mind Európában kiemelt szerepet kapnak az egyetemekre és kutatóintézetekre épülő tudásközpontok a regionális innováció politikák kialakítása során.

Innováció-alapú regionális fejlesztés az USA-ban

Az innovációt előtérbe helyező regionális gazdaságpolitika „szülőföldje” az Amerikai Egyesült Államok⁵. A korábban említett, és a mai napig vezető csúcstechnológiai koncentrációk figyelemfelkeltő sikereinek hatására több amerikai állam új szemléletű regionális fejlesztési módszereket kezdett alkalmazni az 1980-as években. A régiók innovációs potenciáljának javítását, ill. a technológia-alapú fejlődés feltételrendszerének megteremtését célzó regionális fejlesztési politikák jelentős szerepet játszottak az USA mára elért vezető szerepében a csúcstechnológiai iparágakban. De melyek voltak e regionális innováció-politika központi elemei? Mely fejlesztési eszközök és módszerek indították el és kísérték végig az azt alkalmazó térségek virágzását? A „siker receptje” talán más régiók számára is kulcsot jelenthet a fejlődéshez.

Az innováció-alapú regionális fejlesztési politikák az innovációs lánc egészét (kutatás, technológia kidolgozás, termékfejlesztés, értékesítés) átfogják. A programok mindegyike az innováció regionális feltételeinek javítását szolgálja, egyrészt a régióban rendelkezésre álló tudástömeg növelése, másrészt az innovációs rendszer helyi szereplői közötti tudásáramlások intenzitásának fokozása révén. A helyi egyetemek a legfontosabb szereplők, amit jól tükröz, hogy jelentős és növekvő mértékű összegeket fordítottak egyetemi kutatásokra a szellemi vagyon gyarapítása érdekében. Az alkalmazott eszközök javarészt a technológia-fejlesztést (pl. egyetem-ipar technológia központok, kormány-ipar konzorciumok, technológia-transzfer hivatalok stb.), a technológia-finanszírozást, a vállalatalapítást ösztönzik, valamint segítséget nyújtanak esetleges műszaki problémák megoldásához (pl. technológia kihelyezés).

Az évek során felgyülemlett tapasztalatokat, tanulságokat számba véve – beleértve a témával foglalkozó tudományos munkákat, elemzéseket –, az innovációt előtérbe helyező regionális gazdaságpolitika kulcs tényezői *Varga* (2004b) alapján az alábbiak:

- elkötelezettség a központi kormányzat részéről a regionális szinttel való együttműködésre és a fejlesztések jelentős mértékű pénzügyi támogatására;
- a regionális szintek döntéshozatali és pénzügyi önállósága;
- a belső erőkre alapozó fejlesztésben hosszú távon elkötelezett, karizmatikus regionális vezetés;
- szoros partneri kapcsolat a politikai vezetés, az ipari szektor és az egyetemi-kutatási szektor között;
- nyitottság és bizalom az innovációs rendszer szereplői részéről az együttműködések és a partneri kapcsolatok kialakítására;
- fejlett vállalkozói szellem;
- színvonalas helyi akadémiai háttér (egyetemek, kutatóintézetek) a természet-tudományos-műszaki tudományokban;
- a közösségileg finanszírozott kutatások eredményeinek ipari hasznosítását lehetővé tevő jogi háttér (szabadalmaztatás, értékesítés);
- a szellemi tulajdon védelmének jogi intézményrendszere.

Az Egyesült Államokban „bevált”, modern regionális fejlesztési eszközöket természetesen a világ más területein, többek között Európában is alkalmaztak a csúcstechnológiai szektor támogatására. Ezen programok eredményessége azonban különböző okok⁶ miatt (kulturális, politikai, szabályozási) elmaradt az USA-ban tapasztaltaktól.

Az európai gyakorlat

Az Európai Unió 2010-re a világ vezető tudásalapú gazdasági régiójává kíván fejlődni. Az elfogadott célkitűzés szerint a tagállamok átlagos K+F ráfordításainak az évtized végére el kell érniük a GDP 3%-át, oly módon, hogy a kiadások 2/3-a vállalati forrásból származzon⁷.

Az innováció mint a versenyképesség egyik fő forrása, ill. a gazdasági növekedés kulcs tényezője, a regionális fejlesztési politikák középpontjába került. Az innovációs folyamatok előmozdításával kapcsolatos konkrét jövőbeni tennivalókat az alábbi célkitűzésekben határozták meg:

- 1) az innovációs politikák összehangolása,
- 2) innováció-barát szabályozási és működési keretek kialakítása,
- 3) az innovatív vállalatok létrehozásának és növekedésének ösztönzése,
- 4) az innovációs rendszer fejlesztési súlypontjainak kialakítása, valamint
- 5) innovációra nyitott társadalom formálása.

Az EU tagországi rendszerszemlélettel, átfogóan – bár az eltérő társadalmi, történelmi, intézményi körülmények és a fejlettségbeli eltérések miatt némileg eltérő eszközökkel – közelítenek az innováció kérdéséhez. A cél azonban mindenütt azonos, a tudás áramlásának és a technológia vállalati elterjedésének (tudománygyakorlat) elősegítése. A tagországok (EU-15) innováció-politikáinak a legfontosabb építőkövei:

- *Emberi erőforrás, oktatáspolitiká* (kiemelten: egyetemi kutatások): Az Egyesült Államokhoz hasonlóan Európában is felismerték a tudományos szektor, ill. az oktatási rendszer innovációs folyamatban betöltött szerepének jelentőségét, és ezen keresztül potenciális gazdaságfejlesztő hatását. Az oktatáspolitikákban, de az egyetemi kutatások területén is előtérbe került a vállalati igényeknek való megfelelés, a tudomány gyakorlathoz való közelítése („európai paradoxon”). Több országban reformokat vezettek be (Portugália, Ausztria, Olaszország) az egyetemi kutatási kapacitások fejlesztése, növelése, ill. az akadémiai szektor versenyképességének megőrzése és függetlenségének erősítése érdekében. Ezek célja az egyetemek oktatási és kutatási funkciójának megerősítése, a tudás terjesztésének és gyakorlati alkalmazásának elősegítése, az élethosszig tartó tanulás ösztönzése, vagyis az egész oktatási rendszer rugalmasabbá és az üzleti világ felé nyitottabbá tétele.
- *Kutatás-fejlesztési ráfordítások*: A tagállamok K+F ráfordításai és a K+F, ill. innovációs adókedvezmények⁸ szerepe fokozatosan növekszik, miközben egyes országok (Finnország, Németország, Írország) a közvetlen támogatásokat részesítik előnyben.
- *Tudás- és technológiaáramlás*: A tudásáramlás ösztönzését, támogatását mindenütt alapvetőnek tartják. A fejlesztési politikák jellemzően három fő területre fókuszálnak: a KKV-k innovációs kapacitásainak erősítésére (pl. emberi erőforrás mobilitásának támogatása), a hálózatosodás támogatására (vállalkozások és a költségvetési gazdálkodási rendszerben működő kutatóhelyek részvételével), illetve a közpénzből létrejött kutatási eredmények piaci értékesítésére (pl. szabadalom-hasznosítási irodák).
- *Együtműködések, kooperációk, hálózatok*: A klaszter-politika az utóbbi években mindenütt terjed. Egész Európában ösztönözni kívánják az egyetemek, az állami kutatóintézetek és a vállalkozások együtműködését, tehát a kooperatív kutatási projektek támogatása általános, mindenütt alkalmazott eszköz. Ugyancsak a tudás terjesztését segítik elő azok az intézkedések, amelyek a költségvetési kutatóhelyeken létrehozott kutatási eredmények piacra vitelét támogatják⁹.
- *Innovatív vállalkozások*: A legtöbb országban kifinomult támogatási mechanizmusok szolgálnak az innovatív vállalkozások alapításának támogatására. Ezek többnyire kombinálják a szellemi tulajdon hasznosításának támogatását a magvető tőkével, a vállalkozóképzéssel, a tanácsadással és a regionális fejlesztéssel.

- *Szellemi tulajdon*: A szellemi tulajdon hasznosításának kedvező keretfeltételek kialakítása növekvő figyelmet kap, ennek ellenére a védelmére nyújtott közvetlen támogatások nem túl gyakoriak. Az ehhez kapcsolódó programok célja az esetek többségében a szellemi tulajdon rendszerek fejlesztése, a társadalmi tudatosság erősítése, valamint közvetítő szervezetek létrehozása¹⁰ (Balogh 2004).

Az eddigi erőfeszítések ellenére azonban az Európai Unió átlagos innovációs teljesítménye jelenleg még elmarad az Egyesült Államokétól, ráadásul a Közösségen belüli innovációs teljesítmények is rendkívül eltérőek. Az innováció-alapú regionális fejlesztés így a már 25 tagú EU egészében is stratégiai jelentőségű.

Innováció-politika Magyarországon

Magyarország az 1990-es évek második felére egy szilárd, demokratikus politikai rendszerre épülő, jól működő piacgazdasággá alakult át. Az elsődleges gazdasági feladatok így ma már a stabilizáció helyett a hosszú távon fenntartható növekedési pálya kialakításával kapcsolatosak. Az elkövetkező időszakban az ország versenyképességének növelése érdekében nagyobb hangsúlyt kell fektetni a „szellemi minőség” javítására, a tudásvagyon gyarapítására, valamint annak minél hatékonyabb elterjesztésére. A nemzeti és regionális innováció feltételeinek javítására, a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektető gazdaságpolitika – a nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve – megfelelő eszköznek bizonyulhat hazánk számára is (Varga 2004b).

A fejlett államokban a gazdasági fejlődés dinamizálása érdekében az innovációk terjedésének gyorsítását (a „tudásáramlás” élénkítését) elősegítő intézkedéseket, tennivalókat általában innovációs törvény szabályozza. Az USA, Japán és az EU tagállamainak nagyobb része is törvénnyel¹¹ teremtette meg az innovációs rendszer működését és koordinációját támogató jogi kereteket (Szentgyörgyi 2003). Magyarországon azonban idáig még nem volt ilyen jellegű eszköz az innovációs, illetve a K+F tevékenység szabályozására.

Az innovációs rendszer hatékony működését támogató, elősegítő jogszabályi háttér kialakítása fontos lenne az ország számára, hiszen a rendszerváltás után – ahogy arra számos hazai tanulmány rávilágított (pl. Papanek 1999; Dévai–Kerékgyártó–Papanek–Borsi 2001; Dóry 2001; Kádár 2003; Varga 2004b) – a magyar kutatási-technológiai szektor igen jelentős mértékben vesztett erejéből. A K+F kiadások radikális csökkenése, a kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak létszámának jelentős fogyása, valamint a szabadalmi bejelentések számának drámai esése mellett, további gondot jelentenek az innovációs rendszer szereplőinek alacsony együttműködési hajlandósága (tudomány-gyakorlat kapcsolat elégtelensége), a tőkehiány és a jogérvényesítés nehézségei (szellemi tulajdon-védelem), de az erős területi (Budapest) koncentráció¹² kérdéséről is megoszlanak a vélemények¹³.

Az Európai Unióban az innováció mind a közösségi gazdaságpolitika, mind a nemzeti fejlesztési tervek központi kérdése. Az ún. Európai Kutatási Térségbe való eredményes bekapcsolódáshoz ugyancsak elkerülhetetlen a kutatás-fejlesztési tevékenység összehangolása, a K+F kapacitások erősítése, a K+F ráfordítások növelése.

A közösségi célkitűzésnek megfelelően (2010-ig a tagállamok K+F ráfordításainak – amelynek 2/3-a vállalati forrásokból ered – el kell érnie a GDP 3%-át) kívánatos, hogy a hazai K+F ráfordítások¹⁴ 2006-ra elérjék a GDP legalább 1,8–1,9%-át úgy, hogy ennek felét az üzleti szféra finanszírozza. Kutató-fejlesztő intézményeink állami támogatása azonban nem korlátozható csupán pénzügyi erőfeszítésekre. Versenyképességünk megteremtéséhez a tudásáramlás jogi, társadalmi korlátainak lebontására is szükség van (*Borsi–Papanek* 2002).

Az innováció gazdasági hasznosulásának, térbeli terjedésének elősegítése, ill. a tudomány és technológia szerepének erősödése érdekében 2003-ban megkezdődött a kutatás-fejlesztés irányítási, végrehajtási, támogatási és intézményrendszerének, ill. a teljes innováció-politikának a megújítása.

A K+F támogatási-, irányítási-, végrehajtási- és intézményrendszerének átalakítása

A „reformfolyamat” első „kézzelfogható” lépése az ún. *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap*¹⁵ létrehozása volt. A hazai – innováción alapuló – versenyképesség javítását szolgáló elkülönített állami pénzalap megalakításának célja, hogy egyrészt mentesítse az innovációt az éves „kötségvetési alkuktól” (vagyis feloldja a több-éves kötelezettségvállalást jelentő K+F projektek és az éves ciklusú költségvetési gazdálkodás közötti feszültséget), másrészt biztosítsa a gazdasági szféra befizetéseinek visszaáramlását a fejlesztésekbe.

Az Alap két legfontosabb bevételi forrása a gazdasági társaságok meghatározott köre által befizetett járulék és a központi költségvetési támogatás. A törvény értelmében 2004-től minden – tíz főnél több munkavállalót foglalkoztató – gazdasági társaságnak az előző évi nettó árbevétele alapján innovációs járulékot¹⁶ kell fizetni. A befizetett összeghez a költségvetés a két évvel korábbi összeggel járul hozzá (vagyis legalább a járulék megfizetésére kötelezetteknek a tárgyévet két évvel megelőző évi befizetései összegével), így az állami támogatás a jövőben „együtt mozog” a vállalkozói kör hozzájárulásával. Az Alap pénzeszközeiből minden évben legalább annyit kell a gazdasági társaságok által közvetlenül vagy közvetve megvalósított innovációs, illetve K+F tevékenységre fordítani, amennyit abban az évben befizettek.

A 2004. január 1-jével megalakult *Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal*¹⁷ (NKTH) önálló feladatkörrel rendelkező, országos hatáskörű állami gazdátási szerv, amely előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkezik. Létrehozásával remélhetőleg a nemzetközi gyakorlatnak és a szakmai közvélemény elvárásainak megfelelően:

- magasabb szintre kerül a magyar tudomány- és technológiapolitika hazai ill. külföldi képviselése;
- megvalósul a K+F ösztönzéséért, a kutatási eredmények hasznosítási stratégiájáért és a programok finanszírozásáért felelős szervezet e feladatok ellátásához szükséges autonómiája; illetve

- a korábbinál jobban biztosíthatóvá válik a források megteremtésének és felhasználásának kiszámíthatósága és átláthatósága.

A Hivatal – együttműködve az érintett hazai és külföldi szakmai, társadalmi és államigazgatási szervezetekkel – felelős a Kormány tudomány- és technológiapolitikájának alakításáért és végrehajtásáért, beleértve az EU Kutatási, Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramjaiban, valamint az Európai Kutatási Térség kialakításában folytatott tevékenységet. Feladat körébe tartozik:

- az Innovációs Alap pénzeszközeinek tervezése;
- a tudomány- és technológiapolitika érvényesülését elősegítő pályázati stratégia és támogatási programok kidolgozása;
- e programok és pályázatok eredményességének elemzése, értékelése, fejlesztése;
- az NFT GVOP keretében a „Kutatás, fejlesztés és innováció prioritás”-sal kapcsolatos feladatok ellátásának koordinálása;
- a tagállami működés keretében gondoskodik az EU szervezeteiben és bizottságaiban folyó munkában való részvételről és a nemzeti érdekek képviseléséről;
- irányítja a két- és sokoldalú Tét-diplomáciai tevékenységet;
- felügyeli a Tét-attaséi hálózatot¹⁸; és
- nemzeti képviseletet lát el az OECD érintett testületeiben.

Az NKTH mellett működik az Alapra vonatkozó alapvető stratégiai kérdésekkel foglalkozó testület, a *Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács*¹⁹, melynek feladata a gazdaság modernizációjának, a tudományos és műszaki fejlődésnek, a technológiai innovációnak, valamint a gazdaság nemzetközi versenyképessége javításának elősegítése. A kutatás-fejlesztési pályázatok lebonyolításával az NKTH által felügyelt *Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda* foglalkozik.

A kutatás-fejlesztés élénkítésében a jogszabályi környezetet, ill. a költségvetési háttérrel rendezni szándékozó innovációs törvény elfogadása további előrelépést jelentene a gazdaság számára, hiszen az Innovációs Alappal együtt várhatóan egy olyan törvényi háttérrel teremt, amely megkönnyíti a K+F erősödését, a gazdaság versenyképességének uniós átlaghoz való felzárkóztatását – segítve a lisszaboni folyamat célkiűzéseinek megvalósulását. *A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvény koncepcióját* a Kormány a 2003. augusztus 13-i ülésén fogadta el. A tervezet alapvető célkitűzései – egyebek mellett:

- az innovációs, ill. K+F tevékenység feltételeinek, a gazdaság versenyképességének javítása;
- Magyarország sikeres integrációja az Európai Kutatási Térségbe;
- a hazai – döntően a vállalati – K+F ráfordítások közelítése az Unió tagállamainak átlagához;
- a közszféra és az üzleti szektor közötti hatékony innovációs együttműködés, ill. a kutatás és a vállalkozások közötti kooperáció elősegítése (együttműködő hálózatok kialakítása);

- a központi források nyílt, esélyegyenlőségen alapuló, rugalmas, átlátható és egyszerűbb pályázati rendszerben történő elosztása, (kedvezőbb finanszírozási megoldások, piac-konform állami támogatások);
- a tudományos és innovációs teljesítmények ismertségének és társadalmi rangjának növelése;
- a kis- és középvállalkozások lehetőségeinek javítása a K+F tevékenységbe való bekapcsolódásra, eredményeik alkalmazására (tudásközpontok, innovációs parkok, inkubátorházak létesítése stb.), valamint
- a kutatási eredmények átvitelének, hasznosulásának támogatása (pl. kutatóhelyek és vállalatok közös gazdasági társulásai létrehozásának lehetővé tétele).

A végrehajtott reformok eddigi eredményei révén tehát kialakult az a támogatási és intézményi feltételrendszer, amely a közeljövőben elfogadásra kerülő, a jogszabályi környezetet rendezni szándékozó innovációs törvénnyel alátámasztva biztosítani hivatott egy megújult kutatás- és innováció-politika gyakorlati megvalósítását. Nem szabad azonban megfelelkezni arról, hogy ezek a változtatások csupán keretet adnak. Az eredményesség a hazai és európai uniós feltételrendszerhez igazodó innováció-politika folyamatos fejlesztésén és gyakorlati kivitelezésén múlik.

Az egyetemi kutatás-fejlesztés finanszírozása

A nemzeti innovációs rendszer elemei – ahogy arra számtalan tanulmány rámutatott az elmúlt években – területileg rendkívül egyenlőtlenül fejlettek, a régiók innovációs és kutatási kapacitásai között jelentős eltérések figyelhetők meg. Mivel a tudástermelés legfontosabb bázisát az egyetemi és az akadémiai szektor képviseli hazánkban, a magyar nemzeti és regionális innovációs politika formálása során nagy figyelmet kell kapnia e tudásbázis – különösen a vidéki szellemi központok – minőségi fejlesztésének. A nagyobb egyetemi városok (pl. Debrecen, Szeged, Pécs, Győr, Veszprém, Miskolc) ugyan jelentős kutatóközpontokkal rendelkeznek, nem tekinthetők a főváros igazi ellensúlyának. A tapasztalatok azt mutatják viszont, hogy az ún. kritikus tömeg megléte (fejlett tudásbázis, magasan kvalifikált humán erőforrás, megfelelő minőségű infrastruktúra stb. tekintetében) jelenti a kulcsot a fejlődés elindulására. Egy tudáson alapuló, kiváló adottságokat felmutató regionális környezet (tudástérség) ugyanis ösztönzi a gazdasági fejlődést, hiszen kreatív, tehetséges és egymással kapcsolatokat kereső embereket vonz egy adott területre, megteremtve a technológiai tudás és szakértelem páratlan koncentrációját. A kutatóintézetek és a spin-off (egyetemről kipörgetett vállalkozás) folyamatok pozitív hatásának következtében új vállalatok sokasága jelenik meg, sűrűsödnek a helyi cégek, helyi közösségek kapcsolatai, megteremtve a tudásbázis hálózatait.

Igazi tudásközpontok kialakítása természetesen több tényező függvénye (kedvező gazdasági és szabályozási környezet, szakmai koordináció, ipar-egyetem együttműködések ösztönzési rendszere, stb.), melyek közül jelen tanulmányban az egyetemi kutatásokkal, illetve annak finanszírozási kérdéseivel foglalkozunk a továbbiakban.

A kutatás-fejlesztés – és különösen a felsőoktatási K+F – központi finanszírozása ugyanis egy „szűk keresztmetszetet” jelent a hazai tudás-, ill. innováció-alapú regionális fejlesztésben. Az egyetemi kutatás-fejlesztés finanszírozásának tárgyalása előtt azonban érdemes átgondolni, hogy melyek azok a fontosabb szempontok, amik alapján elemezni célszerű a hazai viszonyokat. Vajon milyen lenne a tudás-vezérelt gazdaság kihívásainak eleget tevő felsőoktatási szektor K+F tevékenységének ideális finanszírozási rendszere?

Az Európai Kutatási Térség megteremtésének stratégiai fontosságú része az innováció regionális ösztönzése, melyben kulcsszerepe van a helyi szereplők (ipari, üzleti szféra, egyetemek, kutató központok, tudományos parkok, kormányzati szervezetek stb.) közötti együttműködéseknek. A magyar regionális fejlesztési stratégiák jelentősen építenek – az egyetemi tudásközpontok támogatásán keresztül – az egyetem-gazdaság kapcsolatok erősítésére, mint az innovációs folyamat leglényegesebb elemére. A kooperáció kialakulása és majdani eredményessége azonban nagyban függ a felek hozzáállásától, és az innovációs rendszer fejlettségétől. Egy versenyképes, innovatív gazdaságban az üzleti szektor nyitott a tudományos eredményekre, nemcsak mint alkalmazó, hanem mint ösztönző, finanszírozó is. Az egyetemek pedig – bizonyos fokú gazdasági szemléletet átveve – piacorientált, a helyi igényekhez igazodó, esetleg konkrét gyakorlati probléma megoldására irányuló kutatásokat folytatnak.

Az „ideális” kutatóegyetem ilyen értelemben a környezet (régió, helyi gazdaság és társadalom) széles értelemben vett igényeit, és az abból adódó sokféle bevételi forrást figyelembe véve végzi két fő tevékenységét: a helyi igényekhez illeszkedő képzést, valamint az innováció lényegi elemét adó kutatás-fejlesztést. Gazdálkodását meghatározza a regionális gazdaságba való „beágyazottsága”, kutatási forrásai pedig – az együttműködésből fakadóan – jelentős mértékben az üzleti szféra által biztosítottak, miközben a központi támogatás mértéke elegendő alapot biztosít ahhoz, hogy megőrizze és ellássa a „közjót” szolgáló funkcióját. Ezen túlmenően a forrásbevonási lehetőségek széles köre, ill. ezek hatékony koordinációja, az átlátható, rugalmas, a területi szempontokat is figyelembe vevő, és az innovációt valóban ösztönző központi pályázati rendszer, a „kritikus tömeg” elérését segítő forráskoncentráció, valamint a megszerzett források megfelelő felhasználása és elosztása jelenthetik az ideális kutatóegyetem finanszírozási rendszerének tartópilléreit. A hazai felsőoktatási kutatás-fejlesztés finanszírozását elsősorban ezek áttekintésén keresztül fogjuk megragadni, felhívva a figyelmet az itt tapasztalható gyenge pontokra.

A tudományos kutatások *alulfinanszírozottsága* évek óta általános jelenség a hazai K+F szektor egészében. Különösen igaz ez a felsőoktatásban, ahol a fő források közül (költségvetési²⁰, vállalkezési, külföldi, egyéb hazai) a kormányzati szerepvállalás (85%-nál nagyobb) messze meghaladja a költségvetésnek a hazai teljes K+F finanszírozásában megjelenő részarányát.²¹ A jelenség egyik oka a vállalati szektor csekély arányú finanszírozási szerepvállalása, ami elsősorban a tudományos és a gazdasági élet szereplői között kialakult együttműködések, partnerkapcsolatok jellegéből²², illetve – rosszabb esetben – hiányából fakad. Bár az innovatív nagy-

vállalatok és az egyetemek közötti, növekvő számú együttműködések jól érzékelhetőek, a kormányprogramok eddig a gazdaságnak csak kevés szereplőjét tudták innovatív együttműködésre ösztönözni, így az interakciók száma még mindig nagyon kevés a tudásalapú gazdaság létrejöttéhez (Inzelt 2004). Továbbra is kiemelt feladat tehát a tudásképző intézmények és az innováció megvalósítására képes vállalkozások közti kapcsolatok (mindkét oldalt célzó) ösztönzése, a hálózatosodás lehetőségeinek, feltételeinek kialakítása.

A probléma másik forrása, hogy egyidejűleg kétféle tendencia érvényesül a felsőoktatásban. Egyrészt a tömegképzés irányába történő elmozdulás sokasodó oktatási feladatokkal jár együtt, ami nagyobb mértékű forrásbevonást, valamint ezt ellátni tudó, növekvő számú szakembergárdát követel meg. Ezzel párhuzamosan azonban a tudásgazdaság kialakítása, a kutatóegyetemmé válás folyamata következtében az egyetemek kutatási tevékenysége fokozatosan előtérbe kerül, egyre nagyobb figyelmet kap mind kormányzati, mind regionális szinten, miközben ennek sem pénzügyi háttere, sem a szükséges kutatói létszám biztosítása nem megoldott. Az elmúlt évek negatív tendenciái viszont (oktató-kutató állomány csökkenése, a tudományos szférában megjelenő forráshiány) csaknem lehetetlenné teszi a mindkét kihívásnak való megfelelést. Az oktatás és a kutatás – mint az egyetemek elsődleges funkciói, és egyben a tudás létrehozásának és elterjesztésének legalapvetőbb módjai – szorosan összekapcsolódnak, kölcsönösen segítik, kiegészítik és feltételezik egymást. A felsőoktatás adott kapacitása mellett azonban (oktató-kutató létszám, bevonható finanszírozási források, fizikai infrastruktúra stb.), egymást korlátozó tényezők is egyben, hiszen az egyik oldal fejlesztése a másik oldal gátjává válhat²³. Ebből fakadóan a két alaptevékenység finanszírozási kérdései nem választhatók teljesen szét a felsőoktatási szektorban, hiszen, ahogy az elmúlt időszakban tapasztalható volt, az oktatás alulfinanszírozása – az ide átviramló források következtében – tovább fokozta a kutatásfinanszírozás gondjait (Dévai–Pálinkó 2000).

A felsőoktatási kutatás-finanszírozásban egyre inkább jellemző, hogy a költségvetés növekvő hányadához – de a forrásokhoz általában is – a kutatóhelyek a kutató programok versenye révén, azaz pályázati alapon juthatnak hozzá. A pályázat elnyerői mellett azonban, a pályázati források részarányának növekedése a források megszerzésének bizonytalanságát is hordozza. Ezen kívül tapasztalatok alapján a külföldi vagy vállalati forrásbevonásban elért előny sok esetben hátrányt jelent a költségvetési forrásokból finanszírozott pályázatok elbírálása során, nem szólva arról, hogy a futó pályázatok gyakran nem teszik lehetővé újabb pályázatok benyújtását. Mindezek korlátozzák a pályázó kutatóhelyek, témák számát, és a folyamatos finanszírozás hiányában veszélyeztethetik egy-egy kutatás folytatását.

Jelenleg a korábbinál nagyobb figyelem irányul a regionális innovációs rendszer talán legfontosabb elemére, az egyetemi tudásközpontokra (egyetem, egyetemi kutatóközpont, akadémiai kutatóintézet, vállalati kutatóhely), melyek kialakítását pályázatok keretében (GKM, NKTH vagy EU pályázatok stb.) támogatják. A súlypontok a tudásközpont létesítésében érdekelt szereplők közti kapcsolatok megteremtése (pl. partnerkeresési rendezvények szervezése), az innovációs ügynökségek

felállítása, a tudásközpont működésének, illetve funkcióinak ellátásához szükséges tárgyi, személyi valamint az infrastrukturális feltételek kiépítésének segítése. A cél mindenképpen üdvözlendő – a tudásközpontokkal kapcsolatos igen pozitív tapasztalatokból kiindulva (Kádár 2003; Könczöl 2004) azonban a sikerhez megfelelő mértékű forráskoncentrációra, hatékony forráskoordinációra, átláthatóságra²⁴ és a regionális innovációs szereplőkkel való széles körű együttműködésre is szükség van.

A felsőoktatási kutatások finanszírozási gyakorlatának régóta közismert gondja a központi kutatási források szétaprózottsága (Dévai–Kerékgyártó–Papanek–Borsi 2001). Az eredményes egyetemi K+F-hez, a vállalatokkal való sikeres együttműködésekhez és a tervezett tudásközpontok megvalósításához szükséges az ún. kritikus tömeg megléte, ami a szellemi erőforrások mellett javarészt az anyagi bázisra vonatkozik. A korábbi években az e célra szánt pénzügyi források jellemzően elaprózódtak, hiszen a javuló tendencia ellenére 2001-ben az egy kutatási témára jutó költség átlagosan csupán 3 299 ezer Ft volt. Ideális esetben a *forráskoncentráció* hatékony *forráskoordinációval* párosul. Az egyetemi tudásközpontok kialakításához és annak eredményes működéséhez elengedhetetlen pénzügyi háttér megteremtéséhez jelenleg több forrás is rendelkezésre áll, az eredményességet azonban nagyban befolyásolja ezek felhasználásának módja. Az EU és az NKTH pályázatai²⁵ mellett – melyek igen komoly szerepet játszanak a regionális források innovációs célú mobilizálásában – a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében például a forrásbevonás alábbi lehetőségei jelennek meg (Lippényi 2004):

a) a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP):

- befektetés-ösztönzési prioritása a tudásközpont kereteit jelentő tudományos, innovációs parkok infrastruktúrájának kialakításához nyújthat támogatást,
- a K+F és innovációs prioritás – az NKTH pályázati rendszereivel (Innovációs Alap) összhangban – a kooperáción alapuló kutatás-fejlesztést, a tudáshasznosítást, a kooperációs kutatóközpontokat, a K+F infrastruktúrát, a hálózati szerveződések, az induló spin-off vállalkozásokat stb. támogathatja.

b) a Regionális Operatív Program (ROP) – a Humánerőforrás Operatív Programmal (HEFOP) együttműködve:

- támogathatja a regionális tudásközpontok képzési tevékenységét,
- a szakember csereprogram keretében ösztönözheti a kommunikációt a felsőoktatás és az üzleti szféra között stb.

A források megszerzéséhez és hatékony felhasználásához azonban feltétlenül szükséges, hogy a régiók létrehozzák e tudásközpontok szakmai/társadalmi felügyeletét és koordinálását ellátó központi szervezetüket (board, tanács), valamint kialakítsák a régió jellemzőire összpontosító, együttműködésen alapuló innovációs stratégiájukat. A tudásalapú társadalom kialakításának szándéka régóta megvan kormányzati szinten is. Ennek ellenére a szellemi vagyon gyarapítása, az egyetemek kutatási potenciáljának növelése, eredményes hasznosulása, valamint a tudomány és gazdaság szereplői közötti kapcsolatok megerősítése érdekében kevés gyakorlati

lépés történt. Az egyetemi tudásközpontok kialakításának nem csupán „verbális” támogatása igen kedvező jel a jövőbeni célok tekintetében. Ugyanakkor a források (pályázatok, támogatások) minél szélesebb körének biztosítása mellett az egyetemek köré szerveződő kompetencia-központok csak abban az esetben képesek betölteni a nekik szánt szerepet, amennyiben a „sok helyre keveset” elv helyett ténylegesen megvalósul az erőforrások koncentrációja.

A finanszírozási rendszert a források megszerzésén túl azok felhasználási módja is befolyásolja. Magyarországon a kutatási célú források jelentős része feltételezhetően nem az adott kutatási feladathoz kapcsolódóan kerül felhasználásra, hanem *el- és átszivárog* más területekre. Ezek egy része a felsőoktatás alulfinanszírozottságából fakadóan, közvetve vagy közvetlenül az oktatási feladatok ellátásának költségeihez, az egyetemek működőképességének fenntartásához járul hozzá. Az elszivárgás elsősorban a bérjellegű kifizetéseket csökkenti, így az egyébként is alacsony vállalási ár miatt a kutató többletmunkára kényszerül. Az átszivárgás az eszközbeszerzések és felújítások forrását is negatívan érinti, ami hosszabb távon rontja a kutatóhely megfelelő felszereltségét, ezen keresztül pedig veszélyezteti a későbbi kutatási megbízások megszerzését.

A kutatási források elszivárgásának másik területe az egyetemen kívüli ún. „szürkegazdaság” (Inzelt 1999). A kutatói többletmunka, az ezt nem kompenzáló fizetések, a szabályozási és belső elvonási rendszer, valamint a források átszivárogtatásában ellenérdekelte megrendelő a kutatót gyakorta arra ösztönzi – kiegészítve saját díjazását –, hogy kivigye „szellemi tőkáját”, tudományos tevékenységét az egyetemről. Jellemzően azok a minimális eszközigényű kutatások hagyják el a felsőoktatást, ahol az intézményi infrastrukturális háttér nem feltétele a munka elvégzésének, és közvetlen gazdasági haszon várható a kutatás eredményeitől. Az eszközigényes kutatási megbízások esetében is feltételezhető azonban, hogy az egyetemi forrásként megjelenő összeg esetenként az egyetemi kutatási infrastruktúra használatának legalizálására szolgál, miközben a megbízási díjak egy része kívül reked a felsőoktatáson.

Az átszivárgások további területe az egyes kutatási témák és kutatóhelyek közötti átszivárgás, vagyis a keresztfinanszírozás jelensége. Ennek okai elsősorban, hogy:

- a szerződéses kapcsolatokról származó forrásokkal a projekt befejezésekor el kell számolni, a források tartalékolására nincs mód, ugyanakkor a kutatóhelyek és témák életben tartása nem nélkülözi a folyamatos finanszírozást,
- az egyes beszerzések esetén szükséges a források társítása,
- bizonyos finanszírozási források a szabályozás sajátosságaiból adódóan eltérő módon/mértékben hasznosulnak a felhasználás során.

A források átszivárogtatása általában véve jelentősen megnehezíti a rendszer átláthatóságát, ugyanakkor felhívja a figyelmet a K+F szabályozási és finanszírozási rendszerének hiányosságaira. Hátrányai mellett jelentős hozadéka ugyanis, hogy növeli az oktatás anyagi háttérét, nagyobb arányban teszi lehetővé a források kutatási célú hasznosítását, pótolja a folyamatos forrás-ellátásban mutatkozó hiányos-

ságokat, valamint nagyobb beszerzések esetén lehetővé teszi a források egyesítését (Dévai–Pálinkó 2000).

A kutatás-fejlesztési és ehhez szorosan kötődő felsőoktatási szektor finanszírozási gondjainak orvoslása azonban elengedhetetlen a hatékony és eredményes innováció-politika megvalósításához. Az ennek megoldására irányuló törekvések jól érzékelhetőek, hiszen egyre hangsúlyosabb szerepet kap a tudásbázis minőségi fejlesztése, az itt megszülető tudományos eredmények gazdasági hasznosítása, és ebből fakadóan a tudományos és gazdasági szféra együttműködésének segítése nemcsak a nemzeti innovációs politika megfogalmazása, de a regionális gazdaságfejlesztési stratégiák során is (Lippényi 2004).

Az üzleti és felsőoktatási szféra közötti együttműködések ösztönzése talán a leglényegesebb elem az egyetemi kutatások finanszírozási rendszerének fejlesztése szempontjából. A vállalati források ugyanis egyfelől kiegészítik, pótolják a hiányzó állami forrásokat, segítve ezzel a kutatás fennmaradását, új kutatási tevékenységek, területek megjelenését. Másrészt a kutatások finanszírozásában megrendelőként és partnerként megjelenő vállalkozások révén az egyetemek részeivé válhatnak tartós K+F együttműködéseknek, az innováció folyamatának, ami serkentőleg hathat a kutatásra, elősegítve az innovációk megvalósítását, és ezen keresztül az innovációs rendszer tudás- és technológiaterjesztő képességének javulását.

Az innováció kulcsszereplői közti interakciók rendkívül fontosak a tudásalapú gazdaságok számára, ill. azok kiépítése során. A hazai kormányzati programok, intézkedések eddig csekély eredményeket értek el az egyetem-gazdaság kapcsolat erősítésében, bár a javuló tendencia kétségtelen. Továbbra is fontos kormányzati cél tehát az interakciók kialakulásának, megőrzésének segítése, aminek természetesen a felsőoktatási szektor finanszírozási szerkezetében is meg kell jelelnie. Magyarországnak is törekednie kell arra – az európai uniós célokkal összhangban –, hogy a kutatás-fejlesztési kiadások mind nagyobb hányada vállalati forrásból származzon. A tudomány fejlődése szempontjából az is fontos azonban, hogy a közfinanszírozás mértékének és arányának csökkenése ne lépje át azt a határt, amelyen túl megszűnik az egyetemi kutatás integritása, és az egyetem képtelenné válik közjó jellegű eredmény előállítására (Inzelt 1999).

Az állam kulcsszerepe abban van, hogy olyan gazdasági és szabályozási környezetet alakítson ki, melyek megkönnyítik egyrészt az intézményi gazdálkodást, másrészt előmozdítják a szereplők közötti intenzív együttműködések kialakulását. A 2004. év eleje óta működő Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH) által kiírt pályázatok – kiegészítve az Innovációs Alap erre a célra szánt forrásaival, a Nemzeti Fejlesztési Terv kifejezetten felsőoktatási célú programjai, a különböző gazdasági könnyítések, kedvezmények²⁶ remélhetőleg segítik a célkitűzések megvalósítását, megnyitva az utat a tudásalapú gazdaság felé.

Összegzés

Napjainkban egy nemzetgazdaság, egy régió legfontosabb erőforrása és tökevonzó ereje a tudás, az alkotó értelmiség által létrehozott és képviselt szellemi minőség. Ennél fogva a kutatás-fejlesztés elsősorban gazdasági kérdés, a fejlődés és a versenyképesség javításának záloga. Magyarországon az egyetemi és az akadémiai szektor képviseli a tudástermelés legfontosabb bázisát. Világossá vált, hogy egy arányosan fejlődő, kiegyensúlyozott gazdaság számára fontos a felsőoktatási intézmények regionális szerepvállalása, az egyetemek regionális fejlesztésbe, gazdasági életbe való bekapcsolása. Szerepüket a régiók is fokozatosan átértékelik, felismerve a bennük rejlő lehetőségeket.

Az egyetemi kutatás-fejlesztés az innovációs folyamatok integráns része, az innovációt meghatározó helyi tényezők közül az egyetemek kulcsfontosságúak. Hazánkban viszonylag nagy számú innovációs felmérés, tanulmány született az elmúlt években a magyar innovációs potenciál, innovációs rendszer megismerése céljából (Chikán 1997; Inzelt 1998; Papanek 1999; Dévai–Kerékgyártó–Papanek–Borsi 2000; Dóry 2001 stb.). A NIR feltérképezése és megértése ugyanis a különböző szakpolitikák (gazdaságpolitika, innováció-politika, K+F politika stb.) formálói, illetve a vállalkozói réteg számára egyaránt fontos, hiszen jelentős szerepe van az innovációs folyamatok, a tudás elsajátításának támogatásában és irányításában, másrészt befolyásolja a vállalatok innovációs képességét, versenyképességét is.

A magyar innováció-politika átalakulóban van. Az elmúlt évben a kormányzat jelentős változásokat kezdeményezett az innováció kormányzati struktúrájának és finanszírozási rendszerének átalakítása, ill. az innováció törvényi feltételeinek biztosítása érdekében. A változtatás célja az innováció gazdasági hasznosulásának elősegítése, melynek kapcsán a főbb megoldásra váró feladatok – összhangban az EU lisszaboni csúcserkeztetén megfogalmazott célkitűzéssel:

- a tudás-transzferben szerepet játszó intézmények fejlesztésének ösztönzése;
- az innovációban érdekelt intézmények és vállalkozások együttműködésének segítése, a rendszer elemei közti tudásáramlás elősegítése;
- az innováció regionális intézményeinek rendszerszerű fejlesztése, a régiók tudásalapú felzárkóztatása,
- a KKV-k innovációs képességének és tevékenységének ösztönzése, új technológia-intenzív vállalkozások létrejöttének támogatása (Lippényi 2004).

Az egyetemek szerepe kiemelkedő fontosságú lehet egy-egy térség szempontjából. A kutatási (tudástermelés), oktatási (szellemi tőke létrehozása, fejlesztése) tevékenységen, a tudástranzfer-mechanizmusokon, a régió tudásalapú infrastruktúrája megteremtésén, ill. kedvező regionális „milió” kialakításán keresztül ugyanis olyan páratlan környezetet teremthetnek (fejlett tudásbázis és szellemi infrastruktúra, technikai szakértelem, vállalkozási szellem stb.), amely az innovációs és vállalati aktivitás dinamizálásán keresztül „gyújtópontja” lehet a régiók fejlődésének. A regionális fejlesztési politika szempontjából tehát megkülönböztetett figyelmet

kellene, hogy kapjon a szellemi vagyoni minőségi fejlesztése, az egyetemi kutatások során megszülető tudományos eredmények gazdasági hasznosítása, és az ezzel szorosan összefüggő egyetem-ipar együttműködések elősegítése. Egy eredményes innováció(egyetem)-alapú regionális fejlesztés természetesen számos más tényezőtől (társadalmi, kulturális, gazdasági, politikai stb. környezet jellemzői) is nagymértékben függ, melyek közül – az itt elinduló változások okán – az innovációs folyamatok (elsősorban az egyetemi kutatások) szabályozási, finanszírozási, intézményi hátterére helyeztük a hangsúlyt.

A fejlett államokban a gazdasági fejlődés dinamizálása érdekében az innovációk terjedésének élénkítését elősegítő intézkedéseket, az innovációs rendszer hatékony működését és koordinációját támogató jogi kereteket általában innovációs törvény szabályozza. Magyarországon azonban idáig még nem volt ilyen jellegű eszköz az innovációs, illetve a K+F tevékenység szabályozására. Az ún. Európai Kutatási Térségbe való eredményes bekapcsolódáshoz ugyanakkor elkerülhetetlen a kutatás-fejlesztési tevékenység összehangolása, a K+F kapacitások erősítése, a K+F ráfordítások növelése. Ennek érdekében 2003-ban megkezdődött a kutatás-fejlesztés irányítási-, végrehajtási-, támogatási- és intézményrendszerének, ill. a teljes innováció-politikának a megújítása.

A hazai – innováción alapuló – versenyképesség javítását szolgáló Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, a Kutatási és Technológiai Hivatal, a mellette működő Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács, illetve az NKTH által felügyelt Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda e reformfolyamat eredményei. A kutatás-fejlesztés élénkítésében a jogszabályi környezetet, ill. a költségvetési hátteret rendezni szándékozó innovációs törvény elfogadása az Innovációs Alappal együtt várhatóan egy olyan törvényi hátteret teremt, amely megkönnyíti a K+F erősödését, a gazdaság versenyképességének uniós átlaghoz való felzárkóztatását – segítve a lisszaboni folyamat célkitűzéseinek megvalósulását.

Az innováció/kutató-fejlesztő-barát környezet kialakítása elengedhetetlen a tudásvezérelt gazdaságban. Az egyetemi kutatás-fejlesztés finanszírozási rendszere ennek egy igen fontos szegmense. Ennek ellenére Magyarországon a K+F szektor egészének – különösen a felsőoktatási kutatásoknak – a finanszírozása jelenleg még „szűk keresztmetszetet” jelent a hazai tudás-, ill. innováció alapú regionális fejlesztésben. Az „ideálistól” távol eső forrásszerkezet, az ebből is fakadó alulfinanszírozottság, a kutatási források szétaprózottsága (forráskoncentráció hiánya), a pályázati rendszer „gyenge pontjai”, a nem megfelelő forráskoordináció, de a megszerzett pénzeszközök felhasználásakor jelentkező ún. átszivárgások is jelentős mértékben rontják nem csupán az egyetemi szektor kutatás-fejlesztési hatékonyságát, de a teljes innovációs rendszer teljesítményét is.

A problémák jelentős része a szereplők közti kapcsolatok, együttműködések „elégtelenségéből” fakad. A kormányzati programok, intézkedések ugyan ösztönözni próbálták a tudásképző intézmények és az innovatív vállalatok közti szorosabb kapcsolatokat, az interakciók száma azonban még mindig nagyon kevés a tudásalapú gazdaság kialakulásához. Továbbra is kiemelt feladat tehát az innováció

segítő partnerkapcsolatok elősegítése, támogatása, hiszen „ideális esetben” ezek megjelennek a felsőoktatási K+F finanszírozási szerkezetében. Egyfelől alapot és megfelelő anyagi háttérrel biztosítanak a kutatáshoz és oktatáshoz, másrészt az egyetem-gazdaság kapcsolatok elmélyítésén keresztül ösztönzőleg hatnak a piacképes, innovatív tudás létrehozására, elősegítve ezzel nemcsak az egyetemek fennmaradását és versenyképességük növelését, de a tudásalapú gazdaság létrehozását is.

A végrehajtott reformok révén igen pozitív változások történtek a kutatás- és innováció-politika gyakorlati megvalósítását biztosítani hivatott jogszabályi, támogatási és intézményi feltételrendszerben. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ezek a változtatások csupán keretet adnak. Az eredményesség a hazai és európai uniós feltételrendszerhez igazodó innováció-politika folyamatos fejlesztésén és gyakorlati kivitelezésén múlik. Az innovációs folyamat egy rendkívül komplex, sok tényező és terület által meghatározott rendszer, így a javítására irányuló törekvések is csak átfogó módon, az innováció valamennyi elemét figyelembe véve lehetnek eredményesek. Hiszen a végső cél egy tudáson alapuló, versenyképes, dinamikus fejlődő gazdaság kialakítása. Az innovációs rendszer fejlesztése pedig eszköz (bár kétségtelenül az egyik leghatékonyabb) ennek megvalósításához. Az innováció-politikának nem az a feladata, hogy meghatározza a fejlődést, hanem sokkal inkább elősegítse azt a szabályozás-ösztönzés széles eszköztárával (*Inzelt* 2003). Ezen kívül az ipar-, a tudomány- és technológia-, az oktatás- vagy a területfejlesztési politikákkal való összhangjának megteremtése szintén kulcstényező a kitűzött célok eléréséhez.

Jegyzetek

- ¹ A tanulmányhoz fűzött értékes megjegyzésekért köszönettel tartozom Varga Attilának.
- ² A tudástranszfer-mechanizmusok során alapvető össze függések, információk, illetve innovációk áramlanak az egyetemről a magánszektor, az üzleti szféra, a kormányzati szféra és más szervezetek felé.
- ³ Világszerte ugyanis számos látványos eredményt felmutató csúcstechnológiai technopolisz jött létre az utóbbi években: Silicon Alley (New York), Silicon Forest (Seattle), Silicon Hills (Austin-San Antonio), Laser Lane (Orlando), Silicon Wady (Izrael), melyek közös eleme, hogy mindegyik valamely vezető kutató egyetemen alapult. Nem meglepő tehát, hogy a világ más területein is, így Kínában, Indiában (Silicon Plateau, Bangalore) és Kelet Európában is megpróbálnak hasonló módon, hasonló eredményeket elérni.
- ⁴ A legújabb, ún. „Triple Helix” („hármass csavarvonal”) koncepció például kiemelkedően fontosnak minősíti az állam támogató szerepét az innovációs folyamatok során (*Inzelt* 2004).
- ⁵ Az USA regionális innovációs politikájának jellegetességeit Varga (2004b) foglalja össze. Az ide vonatkozó megállapítások során jelentősen támaszkodunk e tanulmányra.
- ⁶ Egyes elemzők az elmaradásért az ún. „európai paradoxon” jelenségét okolják. Miközben ugyanis Európában világszínvonalú a K+F és kiváló publikációk születnek, a színvonalas tudományos teljesítmény nem tükröződik a gazdasági innovációk létrejöttének és terjedésének jellemzőiben (pl. szabadalmi statisztikák). Azaz „rés” van a tudomány és a gyakorlat között (*Papanek* 2003).
- ⁷ A kutatás-fejlesztési ráfordítások mértéke és szerkezete jelenleg jóval kedvezőtlenebb az EU-ban, mint az USA-ban vagy Japánban. Az új tagállamok belépésével az ilyen célú ráfordítások mértéke a GDP 1,98%-áról 1,93%-ára csökkent a Közösségben, ami jócskán elmarad az USA 2,8%-os, vagy Japán 3,06%-os értékeitől. Emellett a versenytársaknál sokkal kisebb arányt képvisel a vállalkozások szerepvállalása, a kutatási eredmények közvetlen gyakorlati hasznosítása (*Lippényi* 2004).
- ⁸ Hollandia például jelentős adókedvezményeket nyújt a vállalati kutatói fizetésekre, az Egyesült Királyság a szabadalmaztatással kapcsolatos adózást reformálja meg, Ausztriában pedig a költségek 25%-a leírható az adóból (*Balogh* 2004).

- ⁹ Hollandiában ez a legjelentősebb innováció-politikai eszköz. Az állam technológiai transzfer irodákat létesít, hogy azok segítsék a kutatókat a cégalapításban, a találmányok szabadalmi oltalmának megszerzésében, és a vállalatokkal kötött licenc-megállapodás előkészítésében (*Balogh* 2004).
- ¹⁰ Olaszországban és az Egyesült Királyságban az adórendszer ösztönzi a szabadalmaztatást, míg Portugáliában az „Industrial Property Use Incentive System” és az Ipari Tulajdon Támogató Irodák segítik a szabadalmak és más szellemi tulajdon formák megszerzését és értékesítését.
- ¹¹ Az USA-ban például 1980-ban két ilyen célú törvény is született. Az egyik a műszaki innovációkról rendelkező Stevenson–Wylder fíle törvény (Technology Innovation Act of 1980 [15 U.S.C. 3710]), a másik a kutatási eredmények gyors hasznosulását, a szellemi tulajdon védelmét segítő Bayh–Doyle törvény. Egybehangzó vélemények szerint mindkettő nagyban hozzájárult az Államok gazdaságának közelmúltbeli látványos fejlődéséhez. Franciaországban 1982-ben, 1985-ben, majd 1999-ben, Ausztriában 1981-ben és 1982-ben fogadtak el hasonló rendelkezéseket. A KKV szektor innovációit pedig valamennyi fejlett ország széles körben támogatja (*Papanek* 2003).
- ¹² A K+F ráfordítások 64,8%-a, a teljes időre átszámított kutató-fejlesztők 61,8%-a Budapesthez kötődött 2002-ben.
- ¹³ *Varga és Schalk* (2004) az agglomerációs hatások tudásáramlásban betöltött pozitív szerepéről számolnak be a térszerkezet makrogazdasági növekedésben játszott szerepével foglalkozó magyarországi adatokra épülő tanulmányukban.
- ¹⁴ A K+F ráfordítások az utóbbi években 1% körül alakultak. 2001-ben 0,95, 2002-ben 1,01 és 2003-ban pedig a GDP 0,94%-át tették ki, melynek 58,1%-át az állami költségvetés, 30,6%-át a vállalkozások finanszírozták (*KSH* 2004).
- ¹⁵ Az Országgyűlés 2003. november 10-én fogadta el a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvényt.
- ¹⁶ Az innovációs járulék alapja a befizetésre kötelezettek előző évi korrigált nettó árbevétele, mértéke pedig a közepes és nagyvállalatok esetében 2004-ben e vetítési alap 0,2%-a, 2005-ben 0,25%-a és 2006-tól 0,3%-a. A kisvállalkozások esetében ennél kedvezőbb (2004-ben 0,05%, 2005-ben 0,1% 2006-ban 0,15% és 2007-től 0,2%) kulcsokat kell alkalmazni (*Szitáné* 2004).
- ¹⁷ A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal az Oktatási Minisztérium jogutódja a Kutatás-fejlesztési Helyettes Államtitkárság tevékenységét érintő ügyekben, feladatait, működését a 216/2003. (XII. 4.) Korm. rendelet szabályozza.
- ¹⁸ A Tudományos és Technológiai Attasék hálózata 1992-ben jött létre. Elsődleges feladatuk a hazai tudománypolitikai döntések előkészítése mellett a magyar tudomány eredményeinek népszerűsítése, a hazai intézmények és szervezetek kapcsolatépítésének elősegítése.
- ¹⁹ A 255/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet határozza meg a Tanács feladatait, jogosítványait, szabályozza a Tanács összetételét, a tagok kiválasztására és megbízására vonatkozó eljárást, valamint a Tanács működésének alapvető kérdéseit.
- ²⁰ A felsőoktatási kutató-fejlesztő helyek K+F ráfordításainak legnagyobb része (2001-ben 7 948 millió Ft) költségvetési támogatásból ered, melynek csaknem 70%-át a minisztérium és az OTKA, a fennmaradó részt pedig a TKA (Tárcaközi Kutatási Alap), a KMÚFA (Központi Műszaki Fejlesztési Alapprogram) és az MTA finanszírozza 2001-ben (*KSH* 2002).
- ²¹ 2003-ban a hazai teljes kutatási tevékenység 58,1%-át finanszírozza az állami költségvetés (*KSH* 2004).
- ²² Az innovációs rendszer kulcsszereplői közötti interakciók lehetséges formáit, jellemzőit részletesen ld. *Inzelt* (2004) „Az egyetemek és a vállalkozások kapcsolata az átmenet idején” c. tanulmányban.
- ²³ Az utóbbi években igen gyakran tapasztalt jelenség („túlélő stratégia”), hogy az eredetileg kutatásra szánt pénzeszegek az általános forráshiány miatt az intézmények működésének fenntartására, illetve az oktatási feladatok ellátására kerültek felhasználásra. Az ehhez hasonló, ún. forrás-átszivárgási jelenségekről a későbbiekben lesz szó.
- ²⁴ A pályázatokkal kapcsolatos gyakori kritika, hogy túl bonyolultak a források elköltésének szabályai, illetve irracionális a pályázó professzoroktól megkövetelt adminisztratív teher (*Dévai–Kerékgyártó–Papanek–Borsi* 2001).
- ²⁵ Az NKTH által közzétett pályázat keretében a tervek szerint négy év alatt 9 milliárd forintot költenek az Innovációs Alapból a regionális egyetemi tudásközpontok létrehozására és működtetésére (*Lippényi* 2004).
- ²⁶ A felsőoktatási intézményben K+F tevékenységet végző társas vállalkozások – évi 50 millió forintig – háromszoros kedvezményt kapnak a társasági adó alapjából. Fejlesztési adókedvezményt kaphatnak azok a vállalkozások, amelyek legalább 1 milliárd forint összegű K+F célú beruházást hajtanak végre felsőoktatási intézmények területén (*Kotán* 2004).

Irodalom

- Appleseed (2003) *Engines of Economic Growth, The Economic Impact of Boston's Eight Research Universities on the Metropolitan Boston Area*. www.Masscolleges.org
- Balogh T. (2004) *A magyarországi innováció helyzete az új Európában*. NKTH. www.nkth.gov.hu.
- Borsi B.–Papanek G. (2002) *Egyetem-ipar kapcsolatok: a kutatóhelyek benchmarkingja Közép-Európában*. <http://www.gki.hu/index.php?id=129&lang=hu&print=true>, letöltve: 2004.09.28.
- Chikán A. (1997) *Jelentés a magyar vállalati szféra nemzetközi versenyképességéről. Versenyben a világgal – kutatási program*. BKE, Budapest.
- Dévai K.–Pálinkó É. (2000) A felsőoktatás K+F finanszírozásának egyes jelenségei. – *A tudásalapú gazdaság felé. K+F a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen*. Műegyetemi Kiadó, Budapest. <http://www.irg.bme.hu>
- Dévai K.–Kerékgyártó Gy.–Papanek G.–Borsi B. (2000) *A felsőoktatás K+F szerepe az innovációs folyamatokban. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem példája*. Oktatási Minisztérium, Budapest.
- Dévai K.–Kerékgyártó Gy.–Papanek G.–Borsi B. (2001) A felsőoktatás K+F szerepe az innovációs folyamatokban. – *Magyar Tudomány*. 4. 457–470. o.
- Dorfman, N. (1983) Route 128: the development of a regional high technology economy. – *Research Policy*. 12. 299–316. o.
- Dóry T. (2001) Az innováció kutatások megjelenése a regionális elemzésekben – Az innováció regionális perspektívában. – *Tér és Társadalom*. 2. 87–106. o.
- Fischer, M. (2001) Innovation, knowledge creation and systems of innovation. – *The Annals of Regional Science*. 2. 199–216. o.
- Goldstein, H. (2002) Universities as regional growth engines: The case of the research triangle of North Carolina. – Varga, A.–Szerb, L. (eds.) *Innovation Entrepreneurship, Regions and Economic Development: International Experiences and Hungarian Challenges*. University of Pécs, Pécs. 208–233. o.
- Inzelt A. (1998) Nemzeti innovációs rendszerek. – Inzelt A. (szerk.) *Bevezetés az innovációmenedzsmentbe*. Műszaki Könyvkiadó – Magyar Minőségi Társaság, Budapest. 58–73. o.
- Inzelt A. (1999) Kutatóegyetem a finanszírozás tükrében. – *Közgazdasági Szemle*. Április. 346–361. o.
- Inzelt A. (2003) „...és innováció”. – *Élet és irodalom*. 15. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=CIMOLDAL0316>
- Inzelt A. (2004) Az egyetemek és a vállalkozások kapcsolata az átmenet idején. – *Közgazdasági Szemle*. Szeptember. 870–890. o.
- Kádár I. (2003) *A tudásközpontok szerepe az innovációban és területfejlesztésben*. <http://www.inco.hu/inco8/innova/cikk0h.htm>. letöltve: 2003.07.01.
- Kotán A. (2004) A felsőoktatás 2004. évi költségvetése. – *Magyar Felsőoktatás*. 1–2. <http://www.magyarfelsooktatás.hu>
- Könczöl E. (2004) *Az egyetemi tudásközpontok szerepe az innovációmenedzsmentben*. „Közép-Kelet-Európa az Európai Kutatási Térségben” című konferencia keretében elhangzott előadás, 2004. április 15.
- KSH (2002) *Felsőoktatás és felsőoktatási kutatás 2002*. KSH, Budapest.
- KSH (2004) *Kutatás és fejlesztés, 2003*. KSH, Budapest.
- Lippényi T. (2004) *A regionális innovációs rendszer kialakítása*. NKTH. www.nkth.gov.hu
- Lundval, B. (ed.) (1992) *National Systems of Innovation*. Pinter, London.
- Nelson, R. (ed.) (1993) *National Innovation Systems*. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Papanek G. (1999) *Az innovatív vállalatok, illetve a K+F intézetek, egyetemek és hídépítő intézmények együttműködése*. GKI Gazdaságkutató Rt. – Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, Budapest.
- Papanek G. (2003) Az „európai paradoxon” a magyar K+F szférában. – *Fejlesztés és Finanszírozás*. 4. 40–47. o.
- Saxenian, A. (1985) Silicon Valley and Route 128: Regional Prototypes or Historic Exceptions? – Castells, M. (ed.) *High Technology, Space, and Society*. Sage Publications, London. 91–105. o.
- Szalavetz A. (2003) Az információs technológiai forradalom és a világgazdaság centrumán kívüli országok technológiai felzárkózása. – *Közgazdasági Szemle*. Január. 22–34. o.
- Szentgyörgyi Zs. (2003) Mostoha innováció. – *Magyar Hírlap*. Április 23. <http://www.magyarhirlap.hu>
- Szerb L.–Acs Z.–Varga A.–Ulbert J.–Bodor É. (2004) Az új vállalkozások hatásai nemzetközi összehasonlításban. GEM kutatás 2001–2003. – *Közgazdasági Szemle*. Július–augusztus. 679–698. o.
- Szitáné Kazai Á. (2004) Réformok a kutatás-fejlesztés területén. – *Magyar Felsőoktatás*. 3. <http://www.magyarfelsooktatás.hu>

- Török, Á. (2002) Hungarian science and technology in the top twenty? – Varga, A.–Szerb, L. (eds.) *Innovation, Entrepreneurship and Regional Economic Development: International Experiences and Hungarian Challenges*. University of Pécs, Pécs. 11–26. o.
- Varga, A. (1998) *University research and regional innovation. A spatial econometric analysis of academic technology transfers*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Varga A. (2004a) Az egyetemi kutatások regionális gazdasági hatásai a nemzetközi szakirodalom tükrében. – *Közgazdasági Szemle*. Március. 259–275. o.
- Varga A. (2004b) *Regionális innovációs politika az USA-ban: Tapasztalatok és magyarországi tanulságok*. Kézirat.
- Varga, A.–Schalk, H (2004) Knowledge spillovers, agglomeration and macroeconomic growth. An empirical approach. – *Regional Studies*. 8. 977–989. o.

THE PROSPECTS OF AN INNOVATION-BASED REGIONAL DEVELOPMENT IN HUNGARY

KORNÉLIA HORVÁTH

The European Union aims to become the leading knowledge-based region of the world by 2010. Innovation as a major source of competitiveness and economic growth has been brought to the center of regional development policies. After joining the European Union this constitutes a serious challenge for Hungary since the country's competitiveness depends not only on the effectiveness and development level of its innovation system but also on the extent to which the country is capable of a successful integration to the European Research Area. After surveying the international (i.e., the US and the EU) experience and the relevant literature this paper provides an analysis on the prospect of an innovation-based regional development strategy for Hungary particularly on the role universities might play in that. The main focus is on the institutional and regulatory frameworks of innovation with a special attention to the characteristics of university R&D financing.

INTEGRÁLT REGIONÁLIS FEJLESZTÉS-FINANSZÍROZÁSI MODELL A NYUGAT-DUNÁNTÚLON¹

(Integrated Finance Model for Regional Development
in West Transdanubia)

MEZEI KATALIN

Kulcsszavak:

területfejlesztési eszközrendszer regionális támogatások regionális és megyei fejlesztési programok fejlesztési források összehangolása támogatások elosztási mechanizmusa

Tanulmányunk egy olyan kutatás eredményeit foglalja össze, amelynek keretében felfeltettük, hogy a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Program megvalósításának első három évében (2000–2003 között) milyen közvetlen és közvetett területfejlesztési források érkeztek a régióba, ezekből a regionális program mely elemei és milyen mértékben kerültek támogatásra, milyen volt a források elosztási mechanizmusa és milyen lépéseket tettek az érintett szereplők a források összehangolása érdekében. Az elemző rész után javaslatokat fogalmazunk meg a rendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan.

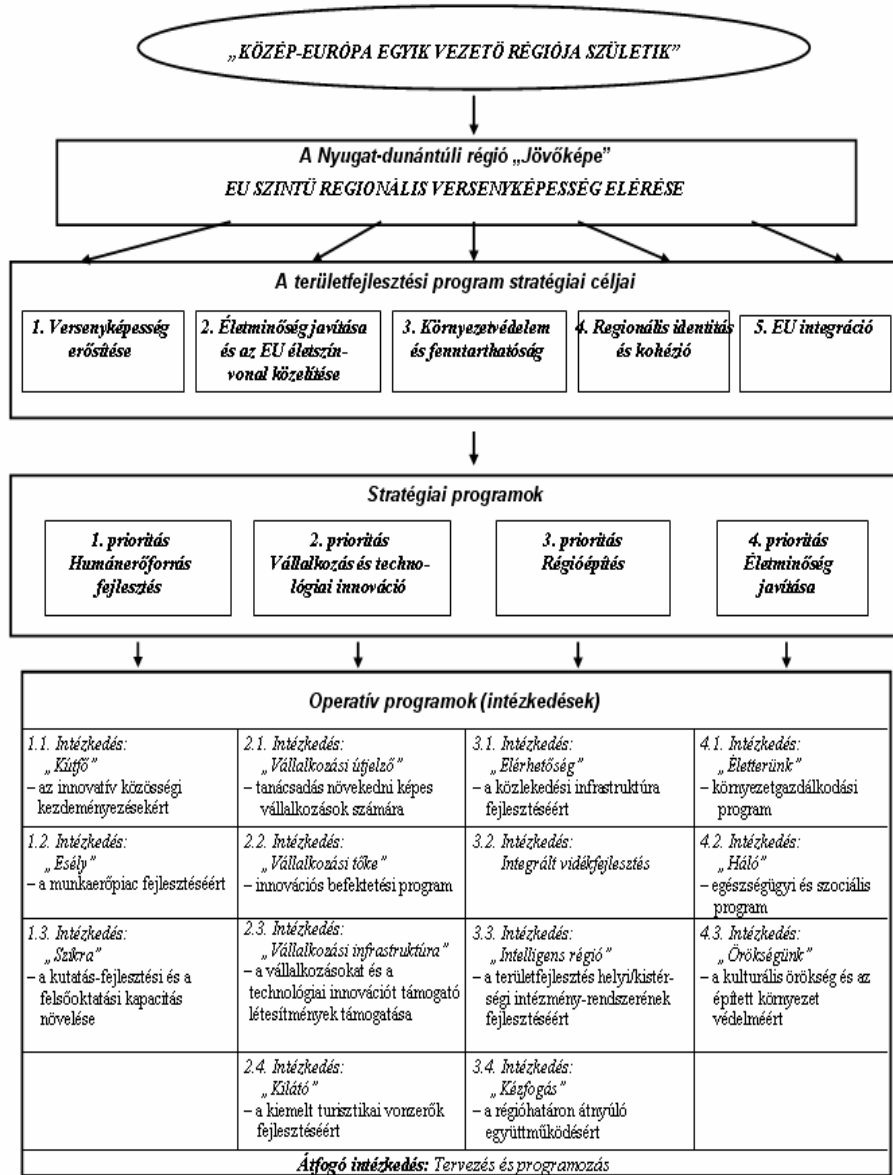
A Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács már megalakulásakor felvállalta a régióban folyó területfejlesztési és ágazati fejlesztési tevékenységek koordinációját. A kiindulópontot a Nyugat-dunántúli régió NYUTI által készített integrált, ágazatközi megközelítésű területfejlesztési programja jelentette, melyet 2001 tavaszán fogadott el a NYDRFT. A dokumentum meghatározza a régió 2000–2006 intervallumra vonatkozó fejlesztési prioritásait és az azokhoz kapcsolódó intézkedéseket. 2001 során elkészültek a regionális program megvalósításának intézkedési szintű operatív programjai, a regionális programhoz illeszkedő Győr-Moson-Sopron és Vas megyei területfejlesztési programok, valamint kistérségi szinten is számos komplex, illetve ágazati jellegű fejlesztési program került kidolgozásra.

A kutatás célja

A NYDRFT már az ezredfordulón kezdeményezte a dekoncentrált szervezetekkel való együttműködést felismerve, hogy a régió területfejlesztési programja egyes intézkedéseinek megvalósulásához a Tanács hatáskörébe utalt források felhasználásán túlmenően jelentős ágazati fejlesztések is hozzájárulnak. A dekokkal való együttműködés azért kiemelt fontosságú, mert az állami fejlesztési források mintegy 90%-áról – dekoncentrált államigazgatási szervek közbeiktatásával, mégis – centralizáltan, minisztériumi szinten döntenek. A különböző fejlesztési tevékenységek összehangolásával növelhető a fejlesztési források felhasználásának hatékonysága. Ennek érdekében szükséges számbavenni, hogy a közvetlen pénzügyi-finanszírozási decentralizáció mellett milyen összesített forrásrendszerrel rendelkezik a régió.

1. ÁBRA

A Nyugat-dunántúli területfejlesztési program cél- és intézkedésrendszere
(Target and Measure System of the Regional Development Program
of West Transdanubia)



Forrás: A Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési programja (2001, 69).

Az integrált finanszírozási modell kidolgozása több, egymáshoz kapcsolódó, egymást feltételező projektem elkészítését tette szükségessé. Első lépésként a Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési célrendszerének bemutatására került sor, melynek során megkerestük a kapcsolódási pontokat a regionális, megyei és kistérségi szintű ágazati és területfejlesztési programok között. Mivel a Tanács tevékenységének alapidokumentumaként a regionális területfejlesztési programot határozta meg, ezért a tanulmány elkészítése során mi is az e dokumentum által meghatározott programstruktúrát tekintettük kiindulópontnak (1. ábra), és ennek feleltettük meg az alsóbb szintű fejlesztési dokumentumok elemeit.

A Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési célrendszere természetesen nem értelmezhető a megvalósítást lehetővé tevő területfejlesztési eszközrendszer ismerete nélkül. Meg kellett tehát határoznunk, hogy az adott területi szinten milyen fejlesztési források álltak rendelkezésre a vizsgált 2000–2003-as időszakban, és hogy ezen kötött felhasználású források a regionális program mely elemeinek megvalósulását támogatták.

A területfejlesztés eszközrendszere rendkívül kiterjedt, annak teljes körű elemzésére a kutatás során nem vállalkoztunk. Vizsgálataink csupán a 24/2003. Kormányrendelet alapján az összehangolás szabályai alá tartozó területfejlesztési forrásokra, továbbá a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben területfejlesztési célúnak minősített, településfejlesztési forrásokra (cél- és címzett támogatásokra), valamint az Európai Unióból érkező előcsatlakozási forráselemekre terjednek ki.

Az állami támogatási rendszer vizsgálata során nagy hangsúlyt fektettünk a különböző területfejlesztési források kezelésében, illetve felhasználásban részt vevő szervezetek működési és döntési mechanizmusának bemutatására, különös tekintettel a támogatások összehangolásának kérdésére. (A vizsgált források elosztási mechanizmusok szerinti bontását az 1. táblázat tartalmazza.)

Kutatási hipotézisek

Tanulmányunk elkészítése során kutatási hipotéziseink a következők voltak:

1) Fejlesztési célok:

A Nyugat-Dunántúl Regionális Fejlesztési Programja EU kompatibilis tervezési dokumentum, abban az értelemben, hogy olyan fejlesztési célokat tartalmaz, amelyek az Európai Unió Strukturális Alapjaiból finanszírozhatóak. A programstruktúra kialakítása során a tervezők nem a teljeskörűsége törekedtek, hanem a regionális fejlesztés azon területeire koncentráltak, amelyek összhangban voltak és vannak az EU regionális fejlesztési politikájával, s ezáltal nemcsak hazai, hanem EU-s forrásokból is finanszírozhatóak. A regionális program tehát a tervezők szándéka szerint olyan alapidokumentum, amely EU csatlakozásunk után is bármely további fejlesztési elképzelés kiindulópontja lehet. Ezzel magyarázható, hogy a regionális program intézkedései sokkal specifikusabb tartalommal bírnak a hazai területfejlesztési források által támogatott fejlesztési céloknál. Vizsgálataink ezt a hipotézisünket visszaigazolták.

2) Fejlesztési források:

Kiinduló feltevésünk nyilván az volt, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatba hozható források felhasználásáról településszintű, idősoros adatok állnak rendelkezésre, amelyek egyértelmű algoritmus alapján megfeleltethetők a regionális program célstruktúrájának. Sajnos ezen hipotézisünk teljes egészében megdőlt. Az adatokhoz való hozzáférés erősen korlátozott, ezek területi szintű bontása egymással sem kompatibilis. Idősorok összeállítása lehetetlen, mivel a legtöbb támogatástípus esetén csak az utolsó két év adatai hozzáférhetők. Az eltérő célrendszer okán pedig nem adható meg egyértelmű algoritmus a források regionális program szintű besorolásához.

3) A fejlesztési források összehangolása:

A kérdés kapcsán egyrészt vizsgálnunk kellett, hogy az egyes fejlesztési források éves kereteinek felosztása során az illetékes hatóságok mennyire veszik figyelembe a regionális program által meghatározott, adott ágazatot érintő fejlesztési célokat. Másrészt vizsgálnunk kellett azt is, hogy a hasonló célokat szolgáló fejlesztési források felhasználása során van-e együttműködés a különböző források kezelői között, vagy társfinanszírozás helyett egymástól független, autonóm beruházások indulnak egymással párhuzamosan.

A fejlesztési források összehangolásának igénye már a regionális program készítése során felmerült. A forrástérkép alapján feltételeztük, hogy a regionális program megvalósítását célzó együttműködésbe négy nagy rendszer (ágazat) vonható be, környezetvédelem-vízügy, munkaügy, idegenforgalom, közlekedési infrastruktúra. A regionális program tervezése során ugyanis ezen forrásokat kezelő dekoncentrált szervek mutatták a legnagyobb együttműködési hajlandóságot. A gyakorlati megvalósításnak azonban az esetek többségében komoly törvényi akadályai vannak. Hipotézisünk csak részben igazolódott vissza. Az együttműködés sajnos sokkal inkább a szándéknyilatkozatok, sem mint a gyakorlat szintjén működik.

Kutatási eredmények

A Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési célrendszere

A Nyugat-dunántúli regionális program célrendszerének kialakítása során az EU-kompatibilitás volt a fő szempont; tehát olyan fejlesztési prioritások meghatározására került sor, amelyekhez a Strukturális Alapokból források rendelkezhetők. A prioritásokon belül az intézkedéslista kialakítása során már nagyobb figyelem irányult a nemzeti támogatásokra, hiszen előre látható volt, hogy a program megvalósítása döntően hazai forrásokból fog finanszírozódni.

A regionális program forrástérképén több, nagyságrendileg és arányában is jelentős forrás csak kiegészítő jelleggel szerepel. Ennek forrásonként eltérő okai vannak.

- Bizonyos fejlesztési célok azért maradtak ki a regionális programból, mert mind az EU-ban, mind Magyarországon a területfejlesztéstől elkülönített forrásrendszerrel rendelkeznek (pl. agrártámogatások). (Ez a terület csak áttételesen, vidékfejlesztési célként került bele a regionális programba, fejlesztési forrásairól sem sikerült adatot szereznünk.)
- Másodlagos fejlesztési forrásként kezeli a regionális program a megyei szintre decentralizált, MTT-k által elosztott ún. közvetlen területfejlesztési forrásokat is, mivel ezek céljukat tekintve elsősorban a megyei területfejlesztési programok megvalósítását szolgálják. A megyei területfejlesztési programok azonban csak a regionális program jövőképeinek megvalósítását támogatják, valójában éppen a regionális program komplementereiként működnek; olyan általános fejlesztési célokat tartalmaznak, amelyek a regionális programba nem fértek bele. Ezt a tervezői szándékot támasztják alá gyakorlati tapasztalataink is. A legtöbb problémát ugyanis a megyei szintre decentralizált fejlesztési források regionális program szintű megfeleltetése jelentette, mivel a regionális program nem tartalmaz olyan célokat, amiket ezek a források támogatnak (alap- és középfokú oktatási-, szociális- és kulturális intézmények fejlesztése).

A területfejlesztési támogatási rendszer működése

A magyar területfejlesztési támogatási rendszer nem mondható stabilnak. A területfejlesztési támogatásokról minden évben új kormányrendelet kerül kiadásra, mely különböző szabályozási változásokat tartalmaz. A változások a kedvezményezettek körére és a szabályozás pénzügyi elemeire egyaránt kiterjednek. A változásokban szerepet játszik a források bővülése és az EU normákhoz való alkalmazkodási követelmény egyaránt. A túlzottan gyakori változások azonban csak a rövid távú gondolkodást és a bizonytalanságot erősítik az érintettekben. Megjegyezzük, hogy az EU a jelenlegi fejlesztési programozás keretében mind a támogatásra jogosultak körét, mind a támogatások régiók közti elosztását, mind pedig az alkalmazandó támogatási rátákat 7 évre előre meghatározza. A jelenlegi helyzetben nyilván nem várható el a kormánytól, hogy olyan 7 éves költségvetést készítsen regionális bontásban, amelynek betartása mellett elkötelezi magát. Az viszont elvárható, hogy a szabályozás alapelvei és elemei legalább az NFT megvalósításának időszakában (2004–2006) ne változzanak (Illés 2002).

A stabilitás hiánya nemcsak a kormányzati szintű szabályozásban okoz problémát, hanem a területfejlesztési célú, ágazati fejlesztési források elosztásában is. Ezen források pályázati rendszereinek működését szabályozó tárcaszintű rendeletek és határozatok szintén évről évre változnak, ami tovább rontja a támogatási rendszer átláthatóságát.

Sajnos a támogatások nem alkotnak koherens rendszert. Jelenleg többféle kedvezményezett térségi kategória van, és a különböző eszközök, különböző térségekben különböző mértékben alkalmazhatók.

- Vannak olyan támogatások, amelyek csak kedvezményezett térségekben használhatók fel (Területfejlesztési Céltámogatás – TFC, Vállalkozási övezetek támogatása – VÖC, Kistérségi Támogatási Alap – KITA, Területi Kiegyenlítő Támogatás – TEKI, Szociális Kistérségi Felzárkóztatási Program – SZKF). A kedvezményezettek köre azonban minden támogatás esetén más és más.
- A minisztériumok által kezelt fejezeti kezelésű előirányzatok tekintetében preferált területnek számít az öt legkevésbé fejlett megye (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Békés, Somogy) egész területe.
- Kereskedelmi banki hitelkedvezmények is csak a preferált öt megyében megvalósítandó beruházásokhoz vehetők igénybe.
- Az adókedvezmények különböző formái érvényesíthetők a vállalkozási övezetekben, a területfejlesztés kedvezményezett térségeiben és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott térségekben.
- Sok pályázat eltérő támogatási rátákat határoz meg a kedvezményezettek különböző csoportjaira vonatkozóan.

A rendszer konzisztenciáját jelentősen rontja az időbeli stabilitás hiánya és a sokféle szabályozó együttes alkalmazása.

A területfejlesztési támogatási rendszer működésének vizsgálata során először is meg kellett határoznunk azokat a területi szereplőket, akik saját fejlesztési forrással rendelkeznek, vagy döntési, illetve véleményezési jogosultsággal bírnak állami fejlesztési források felett, hiszen a kutatás elsődleges célja az volt, hogy képet adjon a regionális program megvalósításának előrehaladásáról, ami tervszerű forrásfelhasználást feltételez az érintettek részéről. Megállapítottuk, hogy sem a kistérségek, sem a helyi és területi önkormányzatok nem bírnak döntési jogosultsággal állami fejlesztési források felett. Saját fejlesztési forrással pedig a kistérségek egyáltalán nem, az önkormányzatok pedig csak rendkívül korlátozott mértékben rendelkeznek. Így feltételezhető, hogy az e források felhasználására vonatkozó prioritások sokkal inkább a meglévő szűk keresztmetszetek feloldására irányulnak, semmint stratégiai fejlesztési célokat szolgálnak. Vizsgálataink ebből kifolyólag a megyei és regionális szintre decentralizált területfejlesztési forrásokra, továbbá a közvetlenül, illetve a dekoncentrált szervek közreműködésével elosztott ágazati és EU-s fejlesztési forrásokra koncentrálnak.

A területfejlesztési célú ágazati forrásokat az elosztásukban részt vevő területi szereplők döntési kompetenciái alapján több csoportra oszthatjuk (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

*Az ágazati- és területfejlesztési források elosztási mechanizmusa
(Distribution Mechanism of the Sectoral and Regional Development Funds)*

Mezei_Katalin_1_3_tablázat.doc

- Vannak olyan, az összehangolás szabályai alá eső területfejlesztési források, amelyek elosztása során a területi szereplők véleményezési joggal sem rendelkeznek, ilyenek a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM) kezelésében lévő Nemzeti Örökség Program, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) kezelésében lévő források (Gazdaságfejlesztési-, majd Beruházás-ösztönzési és KKV Fejlesztési Célelőirányzat, a Központi Turisztikai Célelőirányzat [TURC]) és az Oktatási Minisztérium (OM) kezelésében lévő Műszaki Fejlesztési Célelőirányzat (KMÜFA).
- Vannak olyan források, amelyek elosztása során területi szempont csak azáltal érvényesül, hogy fejlettségi mutatók alapján korlátozott a támogatás kedvezményezettjeinek köre, elosztásuk azonban centralizált; területi szereplőt a döntésbe nem vonnak be. (A Miniszterelnöki Hivatal [MeH] kezelésében lévő Vállalkozási övezetek [VÖC] támogatása és a Kistérségi Támogatási Alap [KITA], valamint az ESZCSM kezelésében lévő, Szociális kistérségi felzárkóztatási program [SZKF]).
- A fejlesztési források következő csoportját azok az ágazati források jelentik, amelyek esetén a pályázati kiírások központilag meghatározott (országos szinten azonos) fejlesztési célokat tartalmaznak, ugyanakkor a pályázatok összegyűjtése és elővéleményezése (Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat [KAC], Vízügyi Célelőirányzat [VICE] – Környezetvédelmi Felügyelőségek, cél- és címezett támogatás [CCT] – Megyei Területfejlesztési Tanács [MTT]), illetve elbírálása (Agrártámogatások – Földművelésügyi [FM] Hivatalok, Vidékfejlesztési Célelőirányzat [VFC] – Regionális Vidékfejlesztési Iroda [REVI], Munkaerőpiaci Alap [MA] – Megyei Munkaügyi Központok [MMK]) dekoncentrált szerveken keresztül történik.
- Két olyan ágazati fejlesztési forrást találtunk, ahol a pályázatok fejlesztési céljainak kijelölésében is effektíve részt vesznek a pályázatok kezelését végző területi szervek (decentralizált TURC – Regionális Idegenforgalmi Bizottság [RIB], Útfenntartási és Fejlesztési Célelőirányzat [UFCE] – Megyei Közlekedési Felügyelet mint végfelhasználó).

A decentralizált fejlesztési források olyan támogatási keretek, amelyek felhasználásról a kezelésükkel megbízott területi szereplők saját hatáskörben dönthetnek.

- Kisebbszabadságfokkal rendelkeznek a Megyei Területfejlesztési Tanácsok, hiszen az általuk kezelt Területi Kiegészítő Támogatás (TEKI) és Területfejlesztési Célelőirányzat (TFC) pályázatokban a jogszabály által előírt célokat kell meghirdetniük, ugyanakkor saját hatáskörben határozhatják meg a döntési kritériumokat. A Céljellegű Decentralizált Támogatás (CÉDE) esetében pedig önállóan határozhatják meg a pályázati célokat is.
- A Regionális Fejlesztési Tanács a Phare Tükörprogramokhoz kapcsolódó pályázatok meghirdetése (2001 és 2002) során maga határozhatta meg a pályázati célokat és a kiválasztási szempontokat egyaránt, ugyanakkor a Térség- és

Településfejlesztési Célelőirányzat (TTFC) esetében, 2003-ban Kormányrendelet szabályozta országosan egységesen a pályázati felhívásokban szerepeltetendő kritériumokat. Így tehát a területi szereplőknek a fejlesztési források elosztására vonatkozó szabadságfoka meglehetősen korlátozott volt.

Az ágazati fejlesztési források tekintetében pedig csupán a források dekoncentráálásáról beszélhetünk, hiszen a dekók a központi akarat végrehajtóiként nem csak döntési kompetenciával nem rendelkeznek, de a pályázati célok meghatározásában sincs érdemi szerepük. Márpedig, amíg az ágazati fejlesztési forrásokat kezelő minisztériumok saját dekoncentrált szerveik javára sem hajlandók lemondani döntési kompetenciáikról, addig nehezen elképzelhető, hogy szándékaik komolyak a források összehangolása tekintetében. Tapasztalataink szerint a jelenlegi helyzetet a források összehangolásának hiánya jellemzi. Bár vizsgálataink csak az állami fejlesztési források meghatározott körére, a külön jogszabályban felsorolt területfejlesztési támogatásokra terjednek ki, mégis úgy látjuk, hogy a magyar támogatási rendszer területfejlesztési szegmensének legnagyobb problémája az átláthatatlanság és a forráskoordináció hiánya.

A sűrűn változó célelőirányzatok között gyakran tapasztalható átfedés (több forrás is támogatja ugyanazt a célt), Az előirányzatokat kezelő minisztériumok sokkal inkább saját belügyükként kezelik a támogatásokat, semmint, hogy a szinergikus hatásokban rejlő előnyöket keressék, az együttműködési igény csak a szándéknyilatkozatok szintjén érhető tetten. Az ágazati források esetén a pályázati célok összehangolására tárcaközi egyeztetéseken kerül sor, erre a területi szereplőknek nincs ráhatása. Területi szintű összehangolásra az ágazati források tekintetében nem találunk példát. Kivéve nyilván a kedvezményezett státuszú öt megyét, ahol az ágazati források elosztását is az MTT-k koordinálják. A fejlesztési célok azonban ez esetben is központilag meghatározottak, területi szempontok legfeljebb az elosztási prioritásokon keresztül érvényesíthetők, ugyanakkor adott a lehetőség a megyei szintre decentralizált forrásokkal való összehangolásra. Ez a lehetőség azonban a Nyugat-dunántúli régiót nem érinti. Tapasztalataink szerint a fejlesztési célok összehangolása effektíve kizárólag az MTT hatáskörbe utalt TEKI és CÉDE esetében működik, ami a két pályázat között egyfajta komplementer viszonyt eredményezett.

A források összehangolására olyan fejlesztéseknél van példa, amelyek akkora beruházás igényűek, hogy egyetlen támogatási forrásból nem finanszírozhatók. A társfinanszírozási kísérlet azonban ezekben az esetekben is sokkal inkább a kényszerhelyzetben lévő pályázó, semmint a pályázatok kiíróinak érdeme. Ráadásul a projektek társfinanszírozása indokolatlanul megnöveli a pályázókra rótt adminisztratív terheket. Elsősorban a megyei szintre decentralizált források elosztása során érzékelhető, hogy az MTT-k azokat a pályázatokat részesítik előnyben, amelyek a tervezett beruházás megvalósításához más forrásokat is igénybe kívánnak venni.

A decentralizált források csupán töredékét teszik ki a területfejlesztési forrásoknak, felhasználásuk szempontjai pedig döntően központilag meghatározottak, így ezek az előírások inkább a területpolitika általános céljaihoz kapcsolódnak, mint az egyes

területi egységek fejlesztési elképzeléseihez. A differenciálás éppen az eltérő területi sajátosságok miatt nem lehetséges; a területi egységek speciális szükségleteinek figyelembevétele átláthatatlanul bonyolult pályázati célstruktúrákat eredményezne. Jelen helyzetben viszont csak áttételesen, a központi célrendszer mellett alkalmazott prioritásrangsorok révén érvényesülnek az elosztásban területi szempontok.

Probléma továbbá a túlszabályozottság, ráadásul gyakran változó joganyagot kellene az érintetteknek ismerniük, ami a stabilitás hiányához vezet.

A forráskoncentráció alapelve is sérül azáltal, hogy túlzottan szétforgácsolódnak a fejlesztési források.

A rendszer ellenőrzése – a pályázati adatokhoz való korlátozott hozzáférés okán – meglehetősen nehézkes, a hatékonyság mérése pedig – az adatok kompatibilitásának hiánya miatt – szinte lehetetlen.

A magyar területfejlesztési támogatási rendszer értékelésekor, ugyanakkor, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ez egy tanuló rendszer, amelynek fő célja a felkészülés az EU-s fejlesztési források fogadására, társfinanszírozására, valamint komplementer nemzeti támogatások kidolgozása olyan fejlesztésekre, amelyek a Strukturális Alapokból nem finanszírozhatók. Egy tanuló rendszer pedig, melynek működőképességét egy turbulensen változó politikai, gazdasági, társadalmi, jogi környezetben kell biztosítani, természetszerűleg hordozza magán a folyamatos változás jeleit. Ugyanakkor az együttműködés hiánya nyilván nem írható a környezet rovására, kialakulása határozott politikai akaratot feltételez (Mezei 2003).

Területfejlesztési források a Nyugat-Dunántúlon (2000–2003)

A Nyugat-Dunántúl fenti időszakra vonatkozó forrástérképének összeállítása rengeteg nehézséget okozott, amelyeket csak részben sikerült megoldani. Sajnos, a 2000. évre vonatkozóan az ágazati fejlesztési források többségéről minden igyekezetünk ellenére sem sikerült adatot szereznünk. Ugyanakkor 2001–2003 tekintetében adatbázisunk teljesnek tekinthető², így elemzéseinket erre az időszakra vonatkozóan készítettük el. Ezen időintervallum vizsgálatát indokolja az a körülmény is, hogy a Nyugat-Dunántúli Regionális Területfejlesztési Program csak 2000 szeptemberében került elfogadásra, tehát abban az évben egyetlen területi szereplő sem vehette még érdemben figyelembe ajánlásait a források elosztása során.

Az adatbázis hiányosságai ellenére készítettünk egy kimutatást a 2000–2003-as időszak nyertes pályázatairól. Eszerint a régió szereplői 2000–2003 között 2700 sikeres pályázatot nyújtottak be³. Az egyes pályázatokon elnyerhető összegek rendkívül erőteljesen, 70 ezer Ft és 1,98 milliárd Ft között szóródnak. Az átlagosan elnyert támogatási összeg 24 millió Ft volt. Összesen 313 átlagos érték feletti pályázatot találtunk, összértékük közel 54 milliárd forintot tett ki. Tehát a pályázók 11%-a nyerte el a Nyugat-Dunántúlra érkező támogatások⁴ 75%-át.

A Nyugat-dunántúli régió részesedését a területfejlesztési forrásokból (az adott évi költségvetési törvényben meghatározott célelőirányzati keretösszegeből) a 2. táblázat tartalmazza⁵.

2. TÁBLÁZAT

A Nyugat-dunántúli régió részesedése a területfejlesztési forrásokból (2001–2003)
(Participation of the West Transdanubian Region from the Regional Development Funds, 2001–2003)
(milliárd Ft)

	2001			2002			2003			2001–2003		
	Mo	NyD	%	Mo	NyD	%	Mo	NyD	%	Mo	NyD	%
<i>Településfejlesztési források</i>	84,2	4,27	5,1	75,2	9,4	12,5	73,4	8,8	12,0	232,8	22,5	9,7
cél-címzett támogatás	67,3	2,97	4,4	58,3	8,19	14,0	56,5	7,65	13,5	182,1	18,8	10,3
<i>Közvetlen területfejlesztési források</i>	34,0	4,51	13,3	37,2	2,8	7,5	39,5	2,2	5,6	110,7	9,5	8,6
TEKI	10,6	0,61	5,7	10,6	0,55	5,2	10,6	0,59	5,5	31,8	1,7	5,5
CÉDE	6,3	0,70	11,0	6,3	0,68	10,8	6,3	0,57	9,1	18,9	1,9	10,3
TTFC	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	12,0	0,72	6,0	12,0	0,7	6,0
KITA	0,0	0,00	0,0	1,2	0,02	1,3	2,0	0,07	3,5	3,2	0,1	2,7
VÖTC	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	1,0	0,12	12,4	1,0	0,1	12,4
TFC-TRFC	17,1	3,21	18,8	19,1	1,54	8,1	7,6	0,12	1,5	43,8	4,9	11,1
<i>EU források (hazai társ-finanszírozással együtt)*</i>	7,9	2,40	30,4	8,0	3,2	40,2	32,5	2,0	6,1	48,4	7,6	15,7
Phare CBC	7,9	2,40	30,4	8,0	3,22	40,2	7,0	0,37	5,2	22,9	6,0	26,1
Sapard	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	25,5	1,60	6,3	25,5	1,6	6,3
<i>Ágazati források**</i>	218,9	18,18	8,3	226,6	16,8	7,4	178,3	10,3	5,8	623,8	45,3	7,3
VFC	4,5	0,47	10,4	5,5	0,75	13,6	3,4	0,05	1,4	13,4	1,3	9,4
TURC	29,9	4,36	14,6	28,1	4,40	15,7	19,0	1,71	9,0	77,0	10,5	13,6
KMÜFA***	8,8	0,30	3,4	14,7	1,56	10,6	4,3	0,00	0,1	27,8	1,9	6,7
GFC-RGF-BŐ	34,2	1,02	3,0	26,3	0,31	1,2	15,8	0,37	2,4	76,3	1,7	2,2
KKV	19,4	5,13	26,4	17,5	1,28	7,3	20,0	0,34	1,7	56,9	6,7	11,9
KAC	30,5	0,00	0,0	31,0	0,26	0,9	27,1	0,03	0,1	88,6	0,3	0,3
UFCE	63,2	6,57	10,4	73,4	7,99	10,9	55,7	6,57	11,8	192,3	21,1	11,0
VICE	5,9	0,00	0,0	6,1	0,00	0,0	9,7	0,45	4,7	21,7	0,5	2,1
SZKF	0,6	0,00	0,0	0,7	0,00	0,0	0,2	0,04	18,0	1,5	0,0	2,4
NÖP	1,5	0,03	1,9	1,9	0,03	1,5	0,9	0,04	4,2	4,3	0,1	2,2
MA****	31,9	0,31	1,5	21,4	0,24	1,1	22,2	0,71	3,2	64,0	6,6	2,0
<i>Összes</i>	328,1	28,06	8,6	330,1	31,0	9,4	306,8	22,1	7,2	1006,7	81,2	8,4

* Az ISPA területi elosztásáról nincsenk adataink, ezért nem szerepel az adatbázisban.

** Agrártámogatási adatokkal nem rendelkezünk, ezért nem szerepeltetjük a források között.

*** Az NKFP és az EU5 költségvetési keretösszege a viszonyítási alap, mivel csak ezekről sikerült adatot szereznünk.

**** A szakképzési célú támogatások nélküli keret a viszonyítási alap.

Forrás: A 2001–2003 évi költségvetési törvények és NYUTI adatbázis alapján saját szerkesztés.

Az adatok tanúsága szerint a Nyugat-dunántúli régió részesedése a területfejlesztési forrásokból (a Phare CBC forrásokkal együtt) a 2001–2003-as évek átlagában 8,4%, ami 2%-kal alacsonyabb a régiót lakosságárányosan megillető részarányánál, ugyanakkor 1%-kal magasabb a törvényhozó által, a régió fejlettségi mutatói alapján meghatározott (hazai forrásokra vonatkozó) méltányossági szintnél⁶. Átlag alatti a régió részesedése az összes forrás kétharmadát kitevő ágazati fejlesztési források tekintetében, ugyanakkor az átlagos érték kétszerese az EU-s források esetén, ami annak köszönhető, hogy a Phare CBC keret negyede a régióban került felhasználásra⁷.

Ha a területfejlesztési források költségvetési kereteit összevetjük a Nyugat-dunántúli tényadatokkal, a településfejlesztési források tekintetében is szignifikáns,

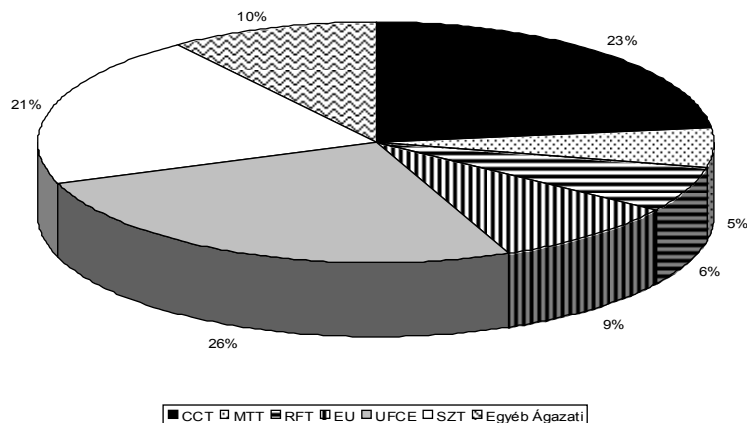
5% fölötti különbséget találunk, ami a régióknak a cél és címzett támogatásokból való átlag feletti, 23%-os részesedésének köszönhető⁸.

Az ágazati forrásokon belül is komoly aránytalanságok tapasztalhatók. A Nyugat-dunántúli régió által megszerzett összes ágazati forrás negyedét teszik ki az UFCE források, ami 6%-kal magasabb a költségvetésben előirányzott mértéknél. Ugyancsak meghaladja a költségvetésben előirányzott arányokat a régió TURC-ból való részesedése. Ugyanakkor a felzárkóztató célú ágazati fejlesztési forrásokból (KAC, VICE, MA) való részesedés jóval az országos átlag alatt van.

Az adatokból az is kiderül, hogy a vizsgált 2001–2003-as időszakban a Nyugat-dunántúli régióban a területfejlesztési hatású források 11%-a került decentralizáltan elosztásra, ami az EU-s elvárásokhoz képest rendkívül alacsony arány, főleg ha azt is figyelembe vesszük, hogy adatbázisunk korábban jelzett hiányosságai miatt ezek a források valószínűleg túlreprezentáltak a mintánkban. (A fejlesztési források összetételét a 2. ábra szemlélteti.)

2. ÁBRA

*A Nyugat-Dunántúl fejlesztési forrásainak összetétele
(Composition of Development Funds in the West Transdanubian Region)*



Forrás: Saját szerkesztés.

A Nyugat-dunántúli régió által 2001–2003 során felhasznált területfejlesztési forrásokat a regionális program struktúrájában a 3. táblázat tartalmazza.

A táblázat adatai alapján a regionális program megvalósításának pénzügyi támogatottságáról a következő megállapításokat tehetjük:

2001–2003 között összesen 81 milliárd forint értékű területfejlesztési forrás érkezett a Nyugat-dunántúli régióba. Ez az összeg nem egyenletesen oszlott el a regionális program prioritásai és intézkedései között. A források 30%-a a közúti közlekedési infrastruktúra fejlesztését (Elérhetőség – Régióépítés), míg további 18% környezetvédelmi fejlesztéseket (Életerünk – Életminőség), többnyire a települések ivó- és szennyvíz hálózatának kialakítását szolgálta, ami összesen 2 intézkedési területet fed le a regionális programból.

3. TÁBLÁZAT

Területfejlesztési források a Nyugat-dunántúli régióban (2001–2003)
Regional Development Funds in the West Transdanubian Region (2001–2003)

Mezei_Katalin_1_3_tablázat.doc

Elgondolkodtató, hogy a területfejlesztési források közel fele az alapinfrastruktúra kiépítését szolgálja az ország egyik legfejlettebb régiójában.

A fennmaradó források közel fele (az összes forrás 24%-a) a vállalkozások fejlesztésére fordítódott (Vállalkozásfejlesztés), ezen belül is preferáltak voltak a KKV-k és a turizmus (első sorban a gyógy- és termáلتurizmus) területén tevékenykedők.

Átlagosnak tekinthető a humán infrastruktúra-, a vidék- és egészségügy-fejlesztés területére fordított összegek aránya (bár megjegyezzük, hogy ezen belül is elsősorban alapvető és nem speciális fejlesztésekre került sor).

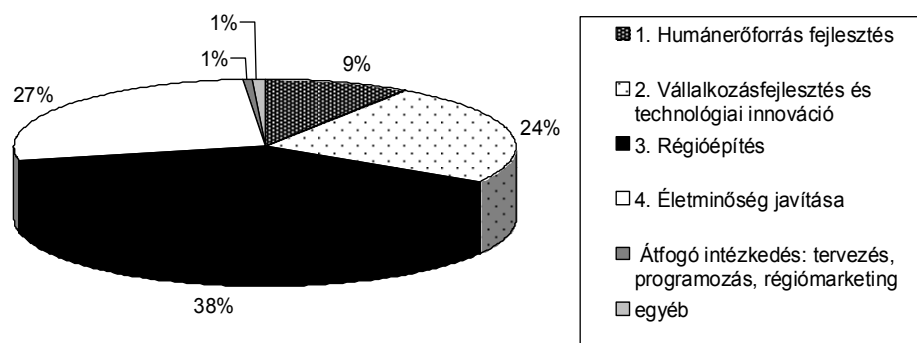
A többi intézkedés támogatottsága átlag alatti; egy intézkedés megvalósítását semmilyen forrás nem támogatta (Vállalkozási tőke), egy továbbinak pedig a források csökkenése, illetve megszűnése okán komoly veszélybe került a megvalósítása (Intelligens régió).

A forrásfelhasználás szerkezetét a 3. ábra mutatja. E szerint a prioritások közül legkisebb a Humán erőforrás fejlesztés támogatottsága (9%)⁹. Legnagyobb a támogatottsága a Régióépítési prioritásnak (38%), ami elsősorban az UFCE közel 22 milliárdos forrásának köszönhető¹⁰. A másik két prioritás támogatottsága átlagosnak minősíthető (Vállalkozásfejlesztés 24%, Életminőség javítás 27%). Az átfogó intézkedések részesedése 0,6% körüli, s csupán a források 1%-át nem sikerült egyértelműen a program struktúrájába illeszteni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a vizsgált időszakban jelentős mennyiségű területfejlesztési forrás érkezett a Nyugat-dunántúli régióba. A források decentralizáltságának mértéke azonban nem érte el a kívánatos szintet, a megvalósult fejlesztések pedig a források összehangolásának hiányában egymástól elszeparálódva valósultak meg, szinergikus hatást köztük nem tudunk kimutatni.

3. ÁBRA

*A forrásfelhasználás szerkezet a Nyugat-Dunántúlon, 2001–2003
(Structure of the Funds Utilization of the the West Transdanubian Region,
2001–2003)*



Forrás: Saját szerkesztés.

A támogatási rendszer továbbfejlesztésére irányuló javaslatok

A támogatási rendszer továbbfejlesztésére irányuló javaslataink döntően kormányzati kompetenciákat érintenek, megvalósításuk egységes politikai akaratot és kormányzati fellépést igényel. A területi szereplők feladata ezen a téren, hogy minden lehetséges fórumon egységes fellépéssel képviseljék közös érdekeiket.

- Területi szintenként el kell határozni a területfejlesztési feladatokat. Ennek alapja lehet a fejlesztések területi hatása, azok koncentrált jellege, volumene, a kedvezményezettek köre, illetve a szubszidiaritás elve. A feladat megosztásnak együtt kell járnia a fejlesztési források fokozott decentralizációjával a jelenleg alkalmazott dekoncentrációs elv helyett.
- Minél előbb meg kell szüntetni a közvetlen területfejlesztési támogatások felhasználásának központi előírásait. Felhasználásukat teljes egészében a területi egységek kompetenciájába kell utalni, csak így biztosítható a területi szintű fejlesztési koncepciók és programok megvalósítása.
- Következésképpen érvényesíteni kell a területi elvet az ágazati fejlesztési források felhasználásában is, lehetőség szerint a decentralizált források számának növelésével, ellenkező esetben pedig a dekoncentrált szervek kompetenciáinak növelésével.
- A lehető leggyorsabban biztosítandó az alapok, célelőirányzatok közötti időbeni és tartalmi koordináció, a pályázati feltételek harmonizációja mellett.
- Ellenőrizhetőségi és összehasonlíthatósági szempontból nagyon fontos a pályázatok nyilvántartási rendszerének egységesítése, összekapcsolása, valamint a pályázatokon a területi jelleg és felhasználási mód egyértelmű megjelenítése.

Az integrált regionális fejlesztés-finanszírozási modell működtetésével kapcsolatos javaslatok:

- A modell működésének alapfeltétele, hogy a tárcák tegyék lehetővé a területfejlesztési támogatások pályázati adataihoz való hozzáférést, a területi vizsgálatok elvégzése érdekében. Az idősoros elemzésekhez legalább öt év adataira lenne szükség, ami megegyezik a pályázati dokumentumok megőrzésére előírt intervallummal. A pályázati nyilvántartási rendszer egységesítésére és a területi jelleg megjelenítésére vonatkozó fenti javaslatunkat itt fokozottan érvényesnek érezzük.
- Célszerű lenne, ha a pályázati adatokat minden tárca azonos struktúrában közölné, hiszen a jelenlegi kimutatások jelentősen eltérnek egymástól információtartalomban. Fontosnak tartjuk, hogy a pályázatkezelők (központi és területi szinten egyaránt) az eredmények közzétevése során kitérjenek arra, hogy az adott támogatás, az adott célelőirányzaton belül mely fejlesztési cél megvalósítását szolgálja. Az egységes pályázatkezelői besorolás ugyanis nagymértékben csökkentheti a modell szubjektivitását.

- A területi vizsgálatok elvégzését nyilván megkönnyítené, ha az adatok területi bontásban állnának rendelkezésre. Ebben nagy segítséget jelentene, ha a tárcák területi dekoncentrált szervei visszajelzést kapnának az általuk kezelt, illetékességi körükbe tartozó pályázatok eredményeiről. Ennek előfeltételeként biztosítani kell, hogy a területfejlesztési intézményrendszer és a tárcák dekói azonos (NUTS alapú) területi besorolás alapján működjenek. Jelenleg ugyanis komoly eltérések tapasztalhatók ezen a téren, így az egyes tárcák területi kimutatásai egymással nyilván nem kompatibilisek.
- Fokozott együttműködés kialakítása szükséges területi szinten is, elsősorban az RFT-k és a régiókban működő dekoncentrált szervezetek között: mind a pályázati felhívások előkészítése, a célok összehangolása, a döntéshozatal és az információáramlás terén. Ez alapvető feltétele egyúttal a régiók megfelelő felkészülésének az önálló operatív programok végrehajtására 2007-től.
- A felállított modell tökéletesen alkalmas a területfejlesztési támogatási rendszer működési mechanizmusának elemzésére. A támogatási rendszer évről évre számottevő mértékben változik, amelynek komoly következményei vannak a támogatások területi és ágazati arányaiban egyaránt. Erre az elmúlt három évre vonatkozóan végzett modellszámítások világosan rámutatnak. Mivel az NFT megvalósításának elkövetkezendő időszakában a támogatási rendszer várhatóan jelentős változásokon fog keresztülmenni, ezért elengedhetetlenül fontos e változások hatásának folyamatos nyomon követése. A modell országos szintű kiterjesztése pedig érdemben tudna hozzájárulni az ország területi folyamatainak elemzéséhez, a forrásfelhasználás hatékonyságának növeléséhez.

Jegyzetek

- ¹ Háttér tanulmány: 157. NYUTI Közlemény: Integrált regionális fejlesztés-finanszírozási modell. Téma-vezető: Lados Mihály, Győr, 2004.
- ² Csupán az agrártámogatási adatok hiányoznak az adatbázisból permanensen. A költségvetési keretszámokból kiindulva ez a támogatási forma teszi ki a területfejlesztéssel kapcsolatba hozható források több, mint 17%-át. Ez akkora pénztömeg, ami jelentősen módosíthatná, sőt torzíthatná az arányokat. Ugyanakkor hiányát részben kompenzálja, hogy vannak a mintában egyéb mezőgazdasági és vidékfejlesztési célokat támogató források, mint pl. a VFC vagy a Sapard. Hiányoznak továbbá a 2001-es KAC, valamint a 2001–2002-es VICE adatok vonatkozásában a VICE adatok is, ezek azonban csak nem egész 3%-át teszik ki az összes területfejlesztési forrásnak, tehát minimális hatással lennének a forrásszerkezetre. Sőt velük kapcsolatban még inkább igaz, hogy vannak a mintában más, hasonló célokat támogató források (CCT, TEKI, CÉDE).
- ³ Megjegyezzük, hogy a VFC 2000, 2001, 2003, RIB–TURC 2000–2002, UFCE 2000–2003, KAC 2000–2001, VICE 2000–2002, NKFP 2003, MA központi 2000–2002, MA Vas, Zala 2000–2003. valamint CÉDE, TEKI, TFC 2000–2002 vonatkozásában nem állnak rendelkezésünkre település soros adatok.
- ⁴ UFCE nélküli értéken számolva.
- ⁵ Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a költségvetési keretszámokhoz viszonyítani nem a legerősebb megoldás, hiszen a tárcák előző évekről áthúzódó kötelezettségvállalásai és adott évi tartalékképzése nyilván csökkenti a célirányzatok szabadon felhasználható keretösszegeit. Illés Iván (2002) vizsgálatai szerint az 1996–2002 közötti időszakban a közvetlen területfejlesztési források keretösszegeinek csak 10–30%-a került valóban az adott költségvetési évben felhasználásra. Ha viszont a következő évekre megítélt támogatásokat is az adott évi felhasználás részének tekintjük (ahogy adat-tábláinkban mi is tettük) a keretösszeget jól közelítő értékeket kaptuk.

- ⁶ Megjegyezzük, hogy az EU-s források nem módosítják jelentősen az arányokat, nélkülük a 8,4%-os költségvetési részesedés 8%-ra módosul, így megállapításainkat továbbra is helytállóknak érezzük.
- ⁷ Megjegyezzük, hogy a Phare CBC keretek felhasználásában (nem a valós utalásokban, hanem már a döntések meghozatalában is) átlagosan két éves csúszások vannak, tehát nem a leghatékonyabb az adott évi költségvetési kereteket tekinteni összehasonlítási alapnak. A VÁTI adatai alapján azt mondhatjuk, hogy a megítélés évét tekintve a 2000–2003-as időszakban az 55 millió eurós keretből közel 35 millió eurónak (tehát a támogatási keret 60%-a) a régió volt a kedvezményezettje. A támogatási keretek viszont nyilván nem kerültek teljes egészében elköltségre, de a konkrét felhasználási értékeket sajnos nem ismerjük. Mindenesetre valószínűsíthető, hogy a régió részesedése a CBC keretek valós felhasználásából nagyobb a fent jelzett 26%-nál.
- ⁸ Ennek hátterében valószínűleg nem az eltérő támogatási arányok állnak, hiszen a településfejlesztési források hasonló (30–70%-os) támogatási intenzitásokat írnak elő. Ugyanakkor a tényadatok alapján úgy látjuk, hogy a támogatás mértékére vonatkozó törvényi előírások betartása eléggé esetleges (pl. bár a címzett támogatásoknál a törvény 40–50%-os támogatottságot ír elő, a gyakorlatban nem ritkák a 90%-ban támogatott projektek). Így a CCT-ből való magas támogatottsági arány valószínűleg az e forrásból támogatott projektek magas költségigényének, és ezáltal a pályázó önkormányzatok nagyobb önerő vállalási képességének tudható be.
- ⁹ Ennek elsődlegesen az adatbázis hiányosságaiból adódó okai vannak, bár megjegyezzük, hogy a hiányzó adatok kevésbé változtatnák a prioritás támogatottságát, sokkal inkább a prioritáson belüli arányokra lennének hatással.
- ¹⁰ Ez a forrás nagyságrendjénél fogva torzító hatású, akár figyelembe vesszük a számításoknál, akár nem. Jellemző, hogy UFCE nélkül a Régióépítési prioritás támogatottsága 17%-ra esik vissza.

Irodalom

- Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére a TFC, TEKI, CÉDE támogatások 2000. évi döntéseiről.* (2001) Kézirat. Budapest.
- Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére a TFC, TEKI, CÉDE támogatások 2001. évi döntéseiről.* (2002) Kézirat. Budapest.
- Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére a decentralizált TFC, TEKI, CÉDE támogatások 2002. évi döntéseiről.* (2003) Kézirat. Budapest.
- Edelényi B. (2001) Pályázati értékelő rendszerek. – Lados M. (témavezető) *A gazdasági-társadalmi hatásvizsgálatok és értékelések. Zárótanulmány.* MTA RKK NYUTI, Győr. 45–52. o.
- Grosz A. (2001) *A decentralizált területfejlesztési források felhasználása a Nyugat-dunántúli régióban.* Kézirat. MTA RKK NYUTI, Győr.
- Grosz A. (2002) *A területfejlesztés megyei eszközeinek felhasználása Győr-Moson-Sopron megye kistérségeiben.* Kézirat. MTA RKK NYUTI, Győr.
- Illés I. (2002) *A területfejlesztés eszközrendszerének értékelése és továbbfejlesztési javaslatai.* Kutatási zárótanulmány. MTA RKK DTI, Pécs.
- Jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az OTK végrehajtásáról.* (2001) A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- Kovács T. (2003) *A területfejlesztési támogatási források felhasználásának hazai rendszere.* – Süli-Zakar I. (szerk.) *A terület- és településfejlesztés alapjai.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- KSH (1997) *Területi statisztikai évkönyv 1996.* KSH, Budapest.
- KSH (2002) *Területi statisztikai évkönyv 2001.* KSH, Budapest.
- KSH (2003) *Területi statisztikai évkönyv 2002.* KSH, Budapest.
- Lados M. (témavezető) (2001) *A Nyugat-dunántúli régió területfejlesztési programja.* Kézirat. MTA RKK NYUTI, Győr.
- Lados M. (témavezető) (2004) *Integrált regionális fejlesztés-finanszírozási modell.* Kézirat. MTA RKK NYUTI, Győr.
- Mezei, C. (2003) *The role of the state subsidies in the regional development.* – Hajdú, Z. –Pálné Kovács, I. (eds.) *Portrait of South Transdanubia: a Region in Transition.* MTA RKK, Pécs.
- VÁTI (2001) *Pénzügyi eszközök – Háttéranyag a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az országos területfejlesztési koncepció végrehajtásáról szóló országgyűlési jelentéshez.* Kézirat. Budapest.
- VÁTI (2002) *A területfejlesztést közvetve és közvetlenül szolgáló támogatási rendszerek és azok segítségével megvalósuló fejlesztésekről készülő területi értékelések módszertana.* Kézirat. Budapest.

INTEGRATED FINANCE MODEL FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN WEST TRANSDANUBIA

KATALIN MEZEI

The study is a summary of the findings of a research carried out in September 2003 – April 2004 by the West Hungarian Research Institute of the Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, commissioned by the West Transdanubian Regional Development Council. The objective of the research was the foundation of an integrated regional level development policy that contributes to the significant expansion of the co-operation among the West Transdanubian Regional Development Council and the sectoral deconcentrated organs, and to the coordinated and efficient use of the EU and Hungarian resources available for the region in the 2004–2006 period. In the framework of the research we surveyed what sectoral and regional development resources arrived at the region of West Transdanubia in 2000–2003, which elements of the regional programme and to what extent were financed from these resources, what the distribution mechanism of the resources was like and what steps the stakeholders made in order to coordinate the resources.

GYORS TÉNYKÉP

**A MAGYARORSZÁGI ÖNKORMÁNYZATOKNAK A
GAZDASÁGI ÉLET SZEREPLŐI KÖRÉBEN
FELHASZNÁLT KOMMUNIKÁCIÓS KIADVÁNYAI¹**

(The Brochures of the Local Governments in Hungary
for Potential Investors)

KOZMA GÁBOR

Kulcsszavak:

terület- és településmarketing kommunikációs tevékenység kiadványok

Az 1980-as évek elejétől az Amerikai Egyesült Államokban és Nyugat-Európában egyre fontosabb szerepet játszó, majd a rendszerváltás után a magyarországi önkormányzatoknál is megjelenő terület- és településmarketing egyik igen fontos összetevője a kommunikációs tevékenység. A tanulmány a hazai önkormányzatok ennek keretében publikált kiadványait elemzi, és azt vizsgálja, hogyan próbálják meg a települések ezek segítségével felhívni magukra a potenciális beruházók figyelmét.

Az 1980-as évek elejétől kezdetben az Amerikai Egyesült Államokban, majd fokozatosan Nyugat-Európában is a helyi önkormányzatok (elsősorban a városok) szemléletében két szempontból is változás következett be. Egyrészt nagyobb figyelmet kezdtek szentelni környezetüknek, az ott lezajló folyamatoknak, és annak, hogyan befolyásolják ezek az események saját jövőjüket.

Másrészt – míg korábban elsődleges feladatuknak és céljuknak a szolgáltatások és az infrastruktúra fejlesztését, és az így beinduló fejlődés ellenőrzését és szabályozását tekintették – az évtized elejétől rá kellett döbenniük arra, hogy sokkal kezdeményezőbb szerepet kell játszaniuk a rájuk bízott terület sorsának formálásában (Harvey 1989).

Az eddigiekben bemutatott változások felkeltették a településpolitikával és területfejlesztéssel foglalkozó kutatók figyelmét is, és mivel az újfajta tevékenység több eleme hasonlított a hagyományos fogyasztási cikkek marketingjére, a területi egységek (pl. régiók, városok, községek) eladásáról, értékesítéséről kezdtek el beszélni (Ashworth–Voogd 1990; Kearns–Philo 1993; Kotler–Haider–Rein 1993).

A terület- és településmarketinggel foglalkozó kutatók véleménye szerint az önkormányzatok és a területen dolgozó egyéb szervezetek tevékenysége alapvetően három szakaszra osztható (Kotler–Haider–Rein 1993):

- *elméleti jellegű vizsgálatok elvégzése*: SWOT-elemzés, a követendő marketingpolitika kiválasztása, piac-szegmentáció, fejlesztési tervek kidolgozása;

- *termékfejlesztés*: az adott terület fizikai és humán adottságainak fejlesztése, amely többek között magában foglalja az infrastruktúra modernizálását, megfelelő szervezetek megalapítását, különböző rendezvények megszervezését és egy vonzó településkép megteremtését;
- *kommunikációs tevékenység*: a potenciális célcsoportok figyelmét felkeltő üzenet kialakítása és ennek hatékony elterjesztése.

Az *üzenet terjesztése* többféle formában történhet. Az egyes szervezetek hirdetésekkel tehetnek közzé a folyóiratokban és az újságokban, alkalmazhatják a direkt marketing módszerét, az Internet segítségével hívhatják fel a figyelmet a terület kedvező adottságaira, felhasználhatják a Public Relations különböző típusait, és végül kiadványok, brosrák publikálásával kelhetnek érdeklődést.

A rendszerváltás után a magyarországi önkormányzatok is rádöbbentek arra, hogy településük jövője érdekében a korábbinál aktívabb, kezdeményezőbb szerepet kell vállalniuk, és ennek keretében közülük egyre többen kezdték alkalmazni a terület- és településmarketing eszközt.

A tanulmány célja a magyarországi önkormányzatok *kommunikációs tevékenysége* egy szeletének vizsgálata: hogyan próbálják meg a települések a kiadványok és brosrák segítségével felhívni a gazdasági élet szereplőinek figyelmét az általuk kínált lehetőségekre. Ezen módszer a kommunikációs tevékenység során hosszú ideig igen fontos szerepet töltött be, ugyanakkor véleményem szerint jelentősége napjainkban – például az Internet terjedésének hatására – némiképp csökkent. Feladata elsősorban a potenciális érdeklődők figyelmének felkeltése, arra inspirálni őket, hogy különböző, egyéb módszerek révén törekedjenek további információk beszerzésére.

A kutatás során 268 magyarországi önkormányzatnak (az összes városnak és olyan 5 000 főnél nagyobb lakosságszámú településeknek, amelyek fejlettebb gazdasággal rendelkeznek) küldtünk levelet, amelyben arra kértük őket, küldjenek olyan kiadványokat, amelyeket a gazdasági élet szereplői körében végzett kommunikációs tevékenység keretében használnak. A megkeresésre 55 önkormányzat (a megkeresettek 20,5%-a) reagált pozitívan (*1. ábra*). Vizsgálatunk során a tőlük beérkezett brosrákat elemeztük.

A teljes megkeresett önkormányzati kör és a megkeresésre pozitívan reagált önkormányzatok nagyságbeli viszonyait vizsgálva (*1. táblázat*) megállapítható, hogy a népesebb települések az utóbbiak körében nagyobb arányt foglalnak el, mint az előbbieket között. Véleményem szerint ez alapvetően két dologgal magyarázható: egyrészt a kisebb önkormányzatok nem mindig rendelkeznek olyan gazdasági-befektetési lehetőségekkel, amelyeket megfelelőnek találnak arra, hogy azokat szélesebb körben is reklámozzák. Másrészt sok esetben anyagi lehetőségeik sem teszik lehetővé ilyen kiadványoknak az elkészítését.

1. ábra

Kozma_Gabor_1_abra.doc

1. TÁBLÁZAT

*A vizsgált önkormányzatok megoszlása a lakosság száma alapján (%)
(Distribution of the Local Governments by the Number of the Population, %)*

<i>Lakosságszám</i>	<i>Az összes megkeresett önkormányzat</i>	<i>Kiadványt küldő önkormányzat</i>
– 5 000 fő	14,2	7,3
5 001 – 10 000 fő	34,0	12,7
10 001 – 20 000 fő	29,1	30,9
20 001 – 50 000 fő	15,3	20,0
50 001 –	7,5	29,1

Forrás: Saját adatgyűjtés.

A vizsgálatok során három területre fordítottunk nagyobb figyelmet. Elemeztük a kiadványok *formai jellemvonásait* (pl. terjedelem, külalak), *tartalmát*, és végül – a felállított osztályozási szempontrendszerre támaszkodva – megpróbáltuk azokat *különböző kategóriákba/osztályokba* beosztani.

A kiadványok külső megjelenése

A *kiadványok terjedelmét* tekintve felismerhető, hogy az önkormányzatok jelentős része tisztában van azzal, hogy a gazdasági ügyekben döntéseket hozó személyek a legtöbb esetben kevés idővel rendelkeznek, és ezért törekednek a tömör megfogalmazásra. Ezt tükrözi, hogy a tájékoztató anyagoknak csak 25,4%-a hosszabb 20 oldalnál (véleményünk szerint még ez az a határ, ami még ébren tartja az érdeklődők figyelmét, persze az is fontos, hogy az anyag csak szöveget tartalmaz, vagy pedig térképeket, fényképeket és grafikonokat is), 36,4%-a 11–20 oldal hosszú, és 38,2%-a rövidebb tíz oldalnál.

A brosrák *formai megjelenését* elemezve kitűnik, hogy egyre inkább elterjed az ún. adatlapos megoldás, amelynél egy közös borító létezik, és ebbe helyezik bele a potenciális érdeklődők igényeinek megfelelő információkat tartalmazó lapokat (a kiadványok 45,5%-a tartozik ebbe a kategóriába, míg 54,5%-nál egy egységes anyag létezik). Ennek legfontosabb előnye a cserélhetőség, aminek következtében a tartalmát rendkívül gyorsan lehet aktualizálni, a megcélzott csoport elvárásainak megfelelően alakítani.

A kiadványok *külső sajátosságait* vizsgálva megállapítható, hogy az önkormányzatok egyre inkább kezdik felismerni ezek fontosságát, és törekszenek minél magasabb színvonalú tájékoztató anyagok elkészítésére, amely több dologban is megnyilvánul. Egyrészt a brosrák túlnyomó részénél (65,5%) csak *fényes papírt* használtak fel, 20,0% esetében mind fényes, mind normál papírt alkalmaztak, és csak 14,5%-uk készült normál papírra. Másrészt az anyagok összeállítói igyekeznek a potenciális érdeklődők figyelmét minél nagyobb mértékben megragadó eszközöket felhasználni: a *nem szöveges részek aránya* 36,4% esetében haladja meg az 50%-ot, 41,8% esetében 25–50% között van, és csak 21,8% esetében marad 25% alatt.

A nem szöveges részek között kiemelkedő szerepet játszanak a *fényképek és a térképek*: csak 3–3 (5,5%) olyan kiadvány fordul elő, amely nem tartalmazza ezeket az elemeket. Az eredmények alapján a kevésbé alkalmazott eszközök közé sorolható a *grafikus megoldás*: az anyagok 61,8%-ában nem lehet vele találkozni, 23,6% 1–3 grafikont tartalmaz, és csak 14,6%-ban fordul elő négy vagy annál több grafikon (a grafikonokat döntő mértékben a település munkaerőhelyzetének bemutatására használják).

A kiadványokat publikáló önkormányzatok lakosságszámát a fentiekben elemzett tényezőkkel (a kiadvány hossza, a felhasznált papír minősége, a nem szöveges részek aránya, a grafikonok száma) összevetve igazán mérhető összefüggés csak a lakosságszám és a brosrák hossza között van (itt a korrelációs együttható 0,413 volt). Ugyanakkor általános sajátosságként megfogalmazható, hogy a nagyobb önkormányzatok anyagai általában fényes papírra készülnek, magasabb bennük a szövegen kívüli elemek aránya, és több grafikont tartalmaznak, míg a kisebb önkormányzatok esetében inkább fordított a helyzet (2. táblázat). A különbségek véleményünk szerint három tényezőre vezethetők vissza: egyrészt a nagyobb önkormányzatok anyagi lehetőségei jobban lehetővé teszik a hosszabb és színvonalasabb tájékoztató anyagok elkészítését, másrészt náluk több olyan adottság található, amelyek bemutatása ezen eszközök alkalmazásával sokkal hatásosabb, harmadrészt pedig ők a hivatalban nagyobb arányban foglalkoztatnak olyan marketing-szakembereket (Zsebe 1999), akik képesek megfelelő minőségű brosrák összeállítására.

2. TÁBLÁZAT

A települések nagysága és a kiadványok hossza közötti kapcsolat (%)
(The Connection between the Size of the Settlements and the Length of the Brochures %)

<i>A települések nagysága</i>	<i>A kiadványok hossza</i>		
	<i>0–9 oldal</i>	<i>10–19 oldal</i>	<i>20 oldalnál több</i>
10 000 fő alatt	63,6	27,3	9,1
10 001 – 20 000 fő	47,1	35,3	17,6
20 001 – 50 000 fő	36,4	54,5	9,1
50 000 fő felett	12,5	31,3	56,2
<i>Átlag</i>	<i>38,2</i>	<i>36,4</i>	<i>25,4</i>

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

A kiadványok tartalma

A kiadványokat *tartalmi szempontból* elemezve megállapítható, hogy a települések oldaláról gyakran jelentkezik az az igény, hogy az általuk megfogalmazott üzenetet sűrített formában, egy-egy *szlogen és logó* segítségével is közöljék az érdeklődőkkel. Az ilyen kísérletek az idegenforgalomban a leggyakoribbak, néhány példát (főleg a szlogenre) azonban a gazdasági élet szereplői körében végzett kommunikációs tevékenység esetén is meg lehet figyelni (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

*A vizsgált önkormányzatok által használt szlogenek
(Slogans Used by the Studied Local Governments)*

Szolnok – Új vizeken	Eger – Magyarország gyöngyszeme
Záhony – Híd kelet és nyugat között	Esztergom – A múlt és a jövő városa
Martfű – A mi városunk	Győr – Az európai fejlődés városa
Nyíregyháza – A város, ahol otthon érzi magát	Székesfehérvár – Úton egy új Európába a királyok múltján át
Barcs – Délkelet-Európa kapuja	Sopron – Az ideális befektetési környezet
Ajka – A hely az Ön üzlete számára	Vasvár – A lehetőségek földjén
Nagykanizsa – A régiók kapuja	Dunaújváros – Egy pont Európa központjában

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

A szlogenek egy része (pl. Záhony, Barcs, Nagykanizsa, Dunaújváros) az adott település kedvező földrajzi fekvését emeli ki, és ennek révén törekszik a befektetők figyelmének felkeltésére, míg a többi esetben általában hangsúlyozzák a település által kínált adottságokat (ennek keretében az újdonság, a jövő kap nagyobb figyelmet – pl. Szolnok, Esztergom, Székesfehérvár).

A gazdasági életben a szlogeneknél is ritkábban lehet találkozni jelképek alkalmazásával, ami a vizsgált 54 magyarországi önkormányzat közül csak két esetben fordul elő. A logók mind a kétszer szoros kapcsolatban állnak a szlogenekkel: Szolnok logója a város címerében is szereplő pelikán madár és a Tisza folyó egybeolvaszott ábrázolásával ad nagyobb hangsúlyt a szlogennek (2. ábra), míg Nagykanizsa esetében az emberek magasban összekulcsolt keze egy kaput szimbolizál (3. ábra).

2. ÁBRA

*Szolnok kiadványaiban szereplő szlogen és logó
(Slogan and Logo in the Brochures of Szolnok)*



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

3. ÁBRA

*Nagykanizsa kiadványaiban szereplő szlogen és logó
(Slogan and Logo in the Brochures of Nagykanizsa)*



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

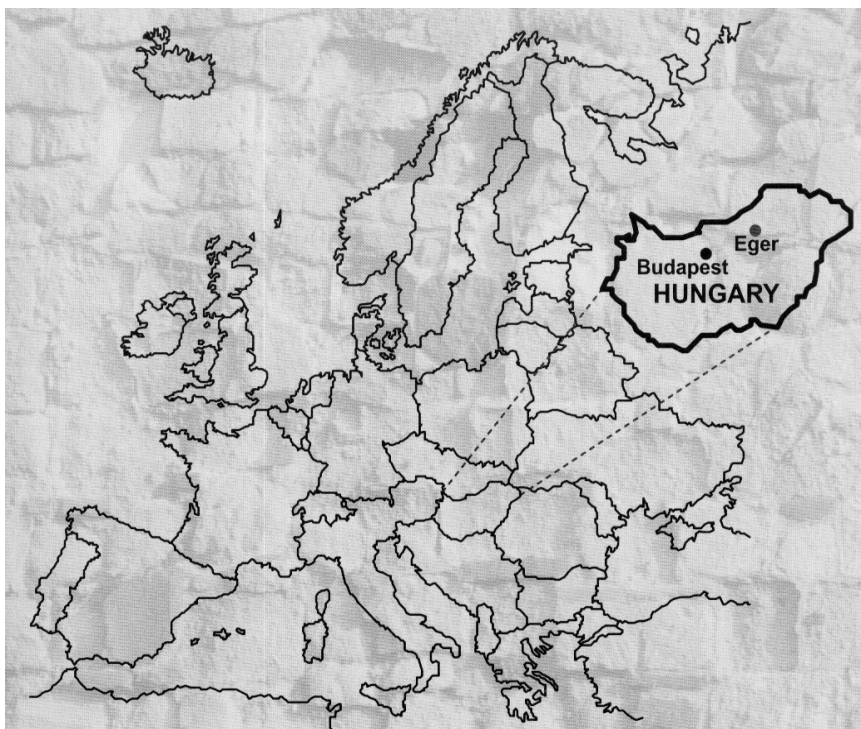
A nemzetközi szakirodalom (pl. Burgess 1982) szerint a gazdasági élet szereplői körében végzett kommunikációs tevékenység során az üzenet két fő részből áll össze: egyrészt hangsúlyozni kell mindazon *gazdasági előnyöket*, amelyeket a befektetést végrehajtó vállalatok elérhetnek (Young–Kaczmarek 1999), másrészt hivatkozni kell az adott terület által biztosított *magas életszínvonalra*.

A gazdasági előnyök között kiemelt szerepet foglal el az illető terület *kedvező földrajzi fekvése és jó megközelíthetősége*, mivel a vállalkozók körében igen erős az a benyomás, hogy egy elszigetelt területre történő költözés versenyképtelenné teszi tevékenységüket.

A *földrajzi fekvés* bemutatására a legjobb lehetőséget a térképek jelentik, és mint korábban utaltam rá, az önkormányzatok döntő része (94,5%) alkalmazza ezt az eszközt. A kiadványok között ugyanakkor különbséget lehet tenni abból a szempontból, milyen területi szintről indítja el az adott település földrajzi elhelyezését. Alapvetően előnyösnek tekinthető, hogy 53,8% esetében Európa, 13,5% esetében pedig a környező országok is szerepelnek a térképen (a legjellemzőbb, és véleményünk szerint legalkalmasabb megoldást a 4. és 5. ábra mutatja), és csak 32,7%-nál a legnagyobb ábrázolt területi egység Magyarország.

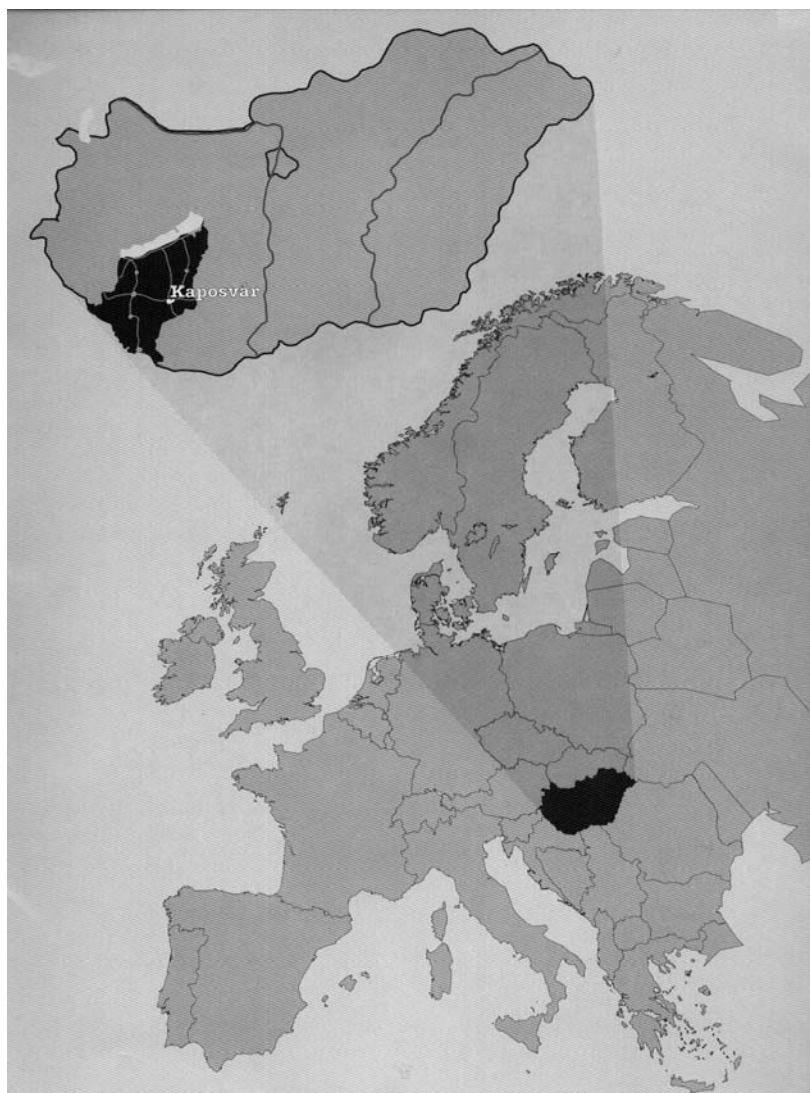
4. ÁBRA

*Az Eger fekvését bemutató térkép
(Map Showing the Location of Eger)*



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

5. ÁBRA
A Kaposvár fekvését bemutató térkép
(Map Showing the Location of Kaposvár)



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

Az előző térképek vonatkozásában ugyanakkor egy igen jelentős probléma is megemlíthető. Az Európát kiindulási pontnak tekintő térképek közel felénél (43,5%-nál) a készítők nem voltak tisztában a kontinens politikai földrajzi viszonyaival, és az államhatárokat rosszul tüntették fel. A leggyakoribb hibának az tekinthető, hogy az egykori Csehszlovákiát, illetve Jugoszláviát továbbra is egységes országgént kezelték (4. ábra), és nem vették figyelembe a lezajlott politikai változásokat (Egeren kívül figyelhető ez meg pl. Debrecen, Szentes, Gyomaendrőd, Tatabánya kiadványaiban).

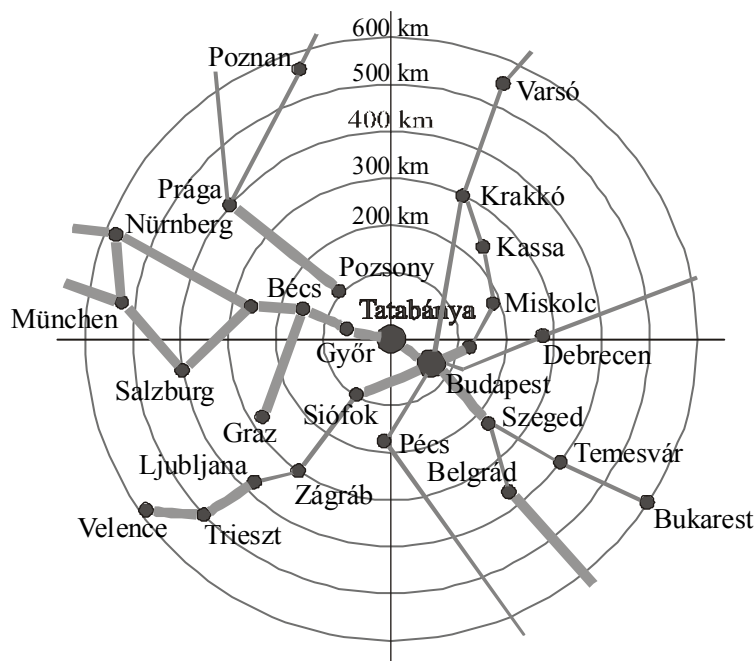
Ezek a tévedések véleményünk szerint két okból is rontják a kiadványok színvonalát. Egyrészt a közép- és délkelet-európai helyzetet ismerő befektetőkben ébreszthetnek kételyeket, másrészt sértik az újonnan létrejött országok öntudatát.

Az önkormányzatoknak a térképek hasznosságában való hitét, úgy véljük meggyőzően bizonyítja, hogy a kiadványok 80,8%-ában a befektetési lehetőségek (döntően ipari parkok) településen belüli elhelyezkedését is külön térkép ábrázolja.

A települések jó megközelíthetőségének illusztrálása során szintén fontos szerepet játszanak a térképek: a kiadványok 67,3%-a segítségével mutatja be az oda vezető fontosabb utakat és vasutakat, negyede csak szóban teszi meg ezt, míg 7,3% egyáltalán nem foglalkozik ezzel a témával. Az elszigeteltség érzésének leküzdése céljából igen fontos megadni az adott település fontosabb központoktól való távolságát. A kiadványok döntő része (60,0%) ezt a szövegben leírva teszi meg, 20,0% semmit nem ír erről, míg szintén 20,0% erre a célra is térképeket alkalmaz (6. ábra).

6. ÁBRA

*Tatabánya fontosabb Közép- és kelet-európai gazdasági központoktól való távolságát, és közúton történő megközelítését bemutató térkép
(Map Showing the Distances between Tatabánya and the Most Important Central and Eastern European Economic Centres and the Accessibility of City by Road)*



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

A településen elérhető gazdasági előnyök közül az előzőekben részletesen is bemutatott földrajzi fekvés mellett a terület- és településmarketing kutatói szerint az alábbiak érdemelnek nagyobb figyelmet (Kotler–Hamlin–Haider–Rein 2002): a rendelkezésre álló munkaerő mennyisége és minősége, az oktatás színvonala, a települé-

sen elérhető kedvezmények és igénybe vehető támogatások, az önkormányzatok vállalkozásbarátsága és az elérhető szolgáltatások, a befektetésre alkalmas telkek széles választéka, a fejlett K+F és pénzügyi szektor. Az eredmények (4. táblázat) meggyőzően bizonyítják, az önkormányzatok tisztában vannak ezen területek fontosságával, és törekednek arra, hogy minél részletesebben tárják az érdeklődők elé a településük által kínált lehetőségeket.

A fenti állítás alóli két kivételt a K+F szektor jelenléte és a pénzügyi szektor bemutatása jelenti. Az előbbi speciális helyzete magától értetődik: az ország települései közül csak azok tudnak az itteni lehetőségekre hivatkozni, amelyek felsőoktatási intézménnyel (elsősorban egyetemmel) vagy pedig valamilyen kutatóintézettel rendelkeznek (Szeged, Dunaújváros, Miskolc, Szarvas, Pécs, Veszprém, Debrecen, Sopron). A pénzügyi szektor megemlékezésének alacsonyabb aránya véleményünk szerint arra vezethető vissza, hogy a kiadványok készítői jelenleg még nem igazán ismerték fel ezen terület fontosságát, és ezért csak korlátozottan foglalkoznak vele.

4. TÁBLÁZAT

A települések által biztosított gazdasági előnyök egyes részterületeinek előfordulása a kiadványokban (%)

(Occurrence of Some Sub-Areas of the Economic Advantages Ensured by the Settlements in the Publications, %)

	<i>igen</i>	<i>nem</i>
A munkaerő mennyisége és minősége	94,5	5,5
A település oktatási helyzete	78,2	21,8
Az önkormányzat által felkínált kedvezmények és az igénybe vehető támogatások	76,4	23,6
Az önkormányzat vállalkozásbarátsága és az elérhető szolgáltatások	76,4	23,6
A befektetésre alkalmas ingatlanok felsorolása	94,5	5,5
A K+F szektor jelenléte	14,5	85,5
A pénzügyi szektor állapota	54,5	45,5

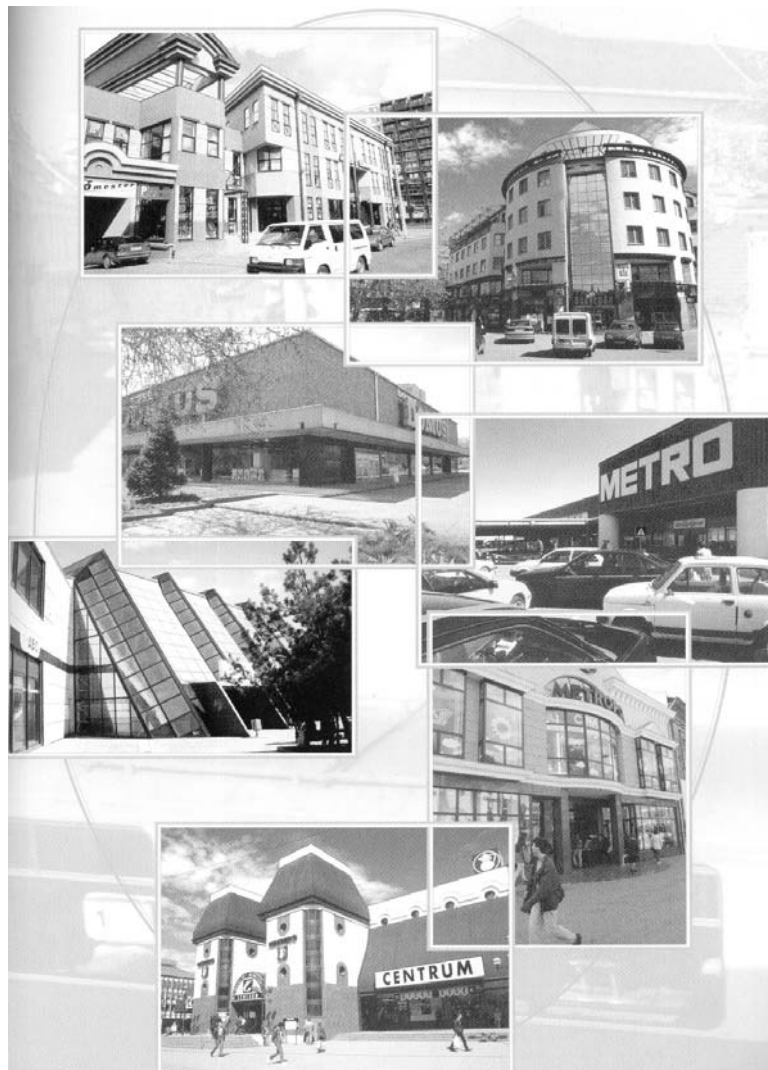
Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

A településen elérhető gazdasági előnyök mellett legalább ilyen fontos a település által nyújtott, az *életminőséggel kapcsolatos tényezők*, pozitív elemek bemutatása (Kozma 2002). Ez azért igen lényeges, mivel a gazdasági élet szereplőit meg kell győzni arról, hogy a vállalat-alapítást követő esetleges letelepedésük után életszínvonaluk nem fog csökkenni, sőt ezen a területen még további emelkedés is várható (ez különösen érvényes abban az esetben, ha a családjuk is velük költözik). Ennek keretében kiemelt fontosságot kap a rendkívül változatos és legkülönbözőbb igényeket is kielégíteni képes lakásállomány, a kényelmes bevásárlóközpontok jelenléte, a szabadidő eltöltését lehetővé tevő kulturális események sokasága, a környék természeti szépsége, valamint a település sportélete (egyrészt a sportolási lehetőségek, másrészt a kikapcsolódást lehetővé tevő nemzetközi színvonalú csapatok).

Az eredmények alapján (5. táblázat) a magyarországi önkormányzatok által publikált kiadványok ezen a téren még komoly hiányosságokkal küzdenek. A kulturális lehetőségek és a környék által kínált kirándulási lehetőségek megjelenése a tájékoztató anyagokban még jónak mondható, ugyanakkor a vásárlási lehetőségeket (7. ábra), valamint a település lakásállományát a kiadványok kevesebb, mint féle mutatja be az érdeklődőknek.

7. ÁBRA

*A miskolci vásárlási lehetőségeket bemutató oldal az önkormányzat kiadványában
(The Page in the Local Government Publication of Miskolc Illustrating the
Shopping Facilities in the City)*



Forrás: Az önkormányzat által küldött kiadvány.

5. TÁBLÁZAT

A településeken elérhető magas életszínvonalat biztosító tényezők előfordulása a kiadványokban (%)
(Occurrence of the Factors in the Brochures Which Ensure the Achievable High Living Standard on the Settlement, %)

	<i>igen</i>	<i>nem</i>
Bevásárlási lehetőségek	40,0	60,0
A környezet által kínált kirándulási lehetőségek	72,7	27,3
Kulturális kikapcsolódási és szórakozási lehetőségek	74,5	25,5
Aktív és passzív sport-lehetőségek	58,2	41,8
A település lakásállományának a bemutatása	38,2	61,8

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

A településen elérhető magas életminőséget tükröző elemek kiadványokban történő megjelenése a „szélsőségek” vonatkozásában a települések nagyságával mutat szoros kapcsolatot (6. táblázat). Az 50 000 főnél népesebb települések önkormányzata által közreadott tájékoztató anyagok sokkal széleskörűbben mutatják be az ezzel a területtel kapcsolatos lehetőségeket, míg a 10 000 főnél kisebb települések esetében ezen elemek a legtöbb esetben igen hiányosak. Számomra ugyanakkor meglepetés okozott, és nehezen megmagyarázható az a tény, hogy a 10 000 és 20 000 fő közötti települések kiadványai sokkal intenzívebben foglalkoznak az életminőség kategóriájába tartozó kérdéskörökkel, mint a 20 000 és 50 000 fős lakosságú településeken kiadott anyagok.

6. TÁBLÁZAT

A településen elérhető életminőségnek a kiadványokban történő megjelenése és a települések nagysága közötti kapcsolat (%)
(The Connection Between the Occurrence of the Reachable Highest Living Standard on the Settlement and the Size of the Settlement %)

		<i>A települések lakosság száma</i>			
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Bevásárlási lehetőségek	igen	18,2	41,2	27,3	62,5
	nem	81,8	58,8	72,7	37,5
Kirándulási lehetőségek	igen	54,5	76,5	72,7	81,3
	nem	45,5	23,5	27,3	18,8
Kulturális lehetőségek	igen	54,5	70,6	63,6	100,0
	nem	45,5	29,4	36,4	0,0
Sport-lehetőségek	igen	27,3	64,7	54,5	75,0
	nem	72,7	35,3	45,5	25,0
Lakásállomány bemutatása	igen	27,3	35,3	27,3	56,3
	nem	72,7	64,7	72,7	43,7

A – 10 000 főnél kisebb települések, B – 10 001–20 000 lakos, C – 20 001–50 000 lakos, D – 50 000 főnél nagyobb települések

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

Az önkormányzatoknak természetesen törekedniük kell arra is, hogy állításukat valamilyen *független fórum* (külső forrás) segítségével is megerősítsék (*Gold* 1994). Ennek érdekében a település gazdasági életének bemutatása keretében felsorolhatják a már ott működő vállalatokat, és ekkor külön előnyt jelent, ha közöttük világszerte ismert multinacionális cégek is vannak. Emellett megkérhetik a vállalatok vezetőit is arra, hogy saját szavaikkal mutassák be a település előnyös oldalait.

Az adatok alapján a vizsgált magyarországi települések jelentős része tisztában van a témakör fontosságával: a tájékoztató anyagok 72,7%-a (40 kiadvány) foglalkozott ezzel a területtel, és csak 27,3% nem tartalmazott ilyen jellegű részeket. Ezek jelentős része a kisebb települések közül került ki (7. táblázat), míg a nagyobb (20 000 főnél nagyobb) települések anyagai döntő mértékben tárgyalták ezt a kérdéskört (ez minden bizonnyal arra vezethető vissza, hogy ott már működnek olyan cégek, amelyekre érdemes hivatkozni). A kiadványok tökéletesítésére ösztönözheti ugyanakkor az önkormányzatokat az a tény, hogy összesen két brosúrában (Salgótarján és Szombathely) lehet találkozni a már a településen működő vállalatok vezetőinek a véleményével.

7. TÁBLÁZAT

A település adottságainak külső forrás segítségével történő megerősítése és a település nagysága közötti kapcsolat (%)
(*The Relationship between the Supporting of the Endowments of the Settlement with the Help of an External Source and the Size of the Settlement, %*)

<i>A települések lakosság száma</i>	<i>Az állítások megerősítése külső források segítségével</i>	
	<i>igen</i>	<i>nem</i>
10 000 fő alatt	45,5	54,5
10 001 – 20 000 fő	70,6	29,4
20 001 – 50 000 fő	81,8	18,2
50 000 fő felett	87,5	12,5
<i>Átlag</i>	<i>72,7</i>	<i>27,3</i>

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok.

A kiadványok elsődleges célja – mint korábban utaltunk rá – a potenciális befektetők figyelmének felkeltése, és arra való ösztönzése, hogy részletesebben is érdeklődjenek a befektetési lehetőségekről. Ennek következtében elengedhetetlenül szükséges, hogy a tájékoztató anyagokban megadják a további információszerezés módját, amely napjainkban, a telekommunikáció rohamos bővülésének időszakában leginkább az Internet lehet. Az eredmények alapján a kiadványok ebből a szempontból messze állnak a tökéletestől: alig több, mint 50% (52,7%) tartalmazott Internet-címet, és 47,3% egyáltalán nem utalt az információ-szerzés ezen lehetőségére. Ez a relatíve alacsony arány azzal indokolható, hogy a kiadványok jelentős része két-három évvel ezelőtt készült, amikor az információs forradalom még nem ért el olyan magas fejlettségi szintet, mint napjainkban (ez a tény ugyanakkor felveti az anyagok minél gyorsabb frissítésének a szükségességét).

A kiadványok elemzésének *harmadik szakaszában* a megküldött anyagokat tartalmuk, vagyis a már korábban is elemzett területek megjelenése, az ábrázolás minősége alapján 1 és 3 közötti értékkel osztályoztuk, majd a kapott értékeket átlagoltuk. Az eredmények alapján *négy kategória* különíthető el (az 1. kategóriába tartoznak a legjobb, míg a 4. kategóriába a „legrosszabb” kiadványok).

8. TÁBLÁZAT

*A tájékoztató anyagok tartalmuk alapján történő besorolása különböző kategóriákba
(Categorisation of the Information Materials by Their Contents)*

<i>Az adott kategóriába tartozó települések</i>	
<i>1. kategória</i>	Szolnok, Nyíregyháza, Székesfehérvár, Szeged, Dunaujváros, Bátortereny, Eger, Miskolc, Pécs, Gyula, Szombathely, Esztergom, Debrecen, Sopron, Szerencs
<i>2. kategória</i>	Karcag, Záhony, Martfű, Ajka, Törökszentmiklós, Mohács, Salgótarján, Barcs, Vasvár, Ózd, Csongrád, Szentés, Sátorajújhely, Gyomaendrőd, Szarvas, Nagykanizsa, Tatabánya, Győr, Százhalombatta,
<i>3. kategória</i>	Tiszavasvári, Mórahalom, Komló, Felsőzsolca, Bóly, Kalocsa, Kaposvár, Cegléd, Battonya, Kapuvár, Tiszaújváros, Mezőtúr, Orosháza
<i>4. kategória</i>	Kisújszállás, Tiszalök, Celldömölk, Tiszecsege, Sarkad, Sümeg, Veszprém, Csurgó

Forrás: Az önkormányzatok által küldött kiadványok, a 2001-es népszámlálás adatai.

Az 1. kategóriába tartozó (vagyis a legjobb) kiadványokat döntő mértékben az 50 000 főnél nagyobb városok adták ki (kivételt Bátortereny, Gyula, Esztergom és Szerencs képez). Általános jellemzőik közé sorolható, hogy fényes papírra készültek, a szövegben leírtak alátámasztására több fényképet, térképet és grafikont tartalmaznak, és mind a településen elérhető gazdasági előnyökkel, mind az életminőség szempontjából kínált lehetőséggel igen bőségesen foglalkoznak.

Összegzésként megállapítható, hogy a rendszerváltás után a magyarországi önkormányzatok is rádöbbenek arra, hogy a települések gazdasági életének fejlesztése érdekében a korábbinál sokkal aktívabb munkát kell végezniük. Ezen tevékenységek egyik szeletét alkotja a befektetési lehetőségeket bemutató kiadványok elkészítése, amely az elmúlt évtizedben vett nagyobb lendületet.

A tájékoztató anyagokat vizsgálva az alábbi fontosabb megállapítások tehetők:

- mind a forma, mind a tartalom szempontjából igen lényeges tényező az anyagot publikáló önkormányzatnak a nagysága;
- a kiadványok külső megjelenése megfelelő színvonalúnak tekinthető, az egyedüli problémát a grafikus ábrázolás alacsony arányú alkalmazása jelenti;
- a szlogenek és logók alkalmazása még nem terjedt el tömeges méretekben a magyarországi önkormányzatoknál;
- a kiadványok döntő része igen széleskörűen tárgyalja a település által biztosított gazdasági előnyöket;

- a hiányosságok közé sorolható, hogy a tájékoztató anyagokban a településen elérhető életminőség egyes elemei nem kapnak elég nagy hangsúlyt;
- igen fontos lenne javítani a kiadványok földrajzi pontosságán.

Jegyzet

¹ A tanulmány a T 043.210 számú OTKA pályázat támogatásával készült.

Irodalom

- Ashworth, G.J.–Voogd, H. (1990) *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. Belhaven, London.
- Burgess, J.A. (1982) Selling places: environmental images for executive. – *Regional Studies*. 1. 1–17. o.
- Gold, J. R. (1994) Locating the message: place promotion as image communication. – Gold, J.R.–Ward, S.V. (eds.) *Place promotion: the use of publicity and marketing to sell towns and regions*. John Wiley & Sons, Chichester. 19–39. o.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. – *Geografiska Annaler*. 1. 3–17. o.
- Kearns, G.–Philo, C. (eds.) (1993) *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*. Pergamon Press, Oxford.
- Kozma G. (2002) *Terület- és településmarketing*. Egyetemi jegyzet. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Kotler, P.–Haider, D.H.–Rein, I. (1993) *Marketing places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. Macmillan, New York.
- Kotler, P.–Hamlin, M.A.–Haider, D.H.–Rein, I. (2002) *Marketing Asian places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. John Wiley Sons, Singapore.
- Young, C.–Kaczmarek, S. (1999) Changing the perception of the post-socialist city: Place promotion and imagery in Lodz, Poland. – *The Geographical Journal*. 2. 183–191. o.
- Zsebe P. (1999) Az önkormányzati public relations helyzete Magyarországon. – *Magyar Közigazgatás*. 12. 690–704. o.

VERSENY HELYETT KOOPERÁCIÓ

Pécs ÖKOVÁROS – Mecsek–Dráva ÖKORÉGIÓ Program bemutatása

(Cooperation instead of Competition Introduction of Pécs ECO-CITY Mecsek Dráva ECOLOGICAL REGION Programme)

KISS TIBOR – GIRÁN JÁNOS

Kulcsszavak:

fenntartható fejlődés öko-szociális szemlélet kooperáció ökológiai lábnyom

Pécs és régiója hosszú idő óta kiemelt jelentőségű közösségi feladatként értékeli a környezetvédelem és környezet-egészségügy problémáinak hatékonyabb megoldását. A régió gazdasági és társadalmi szereplőinek támogatása és a környezettudatos piaci-társadalmi szemlélet kialakításának szándéka ösztönözte az ÖKOVÁROS-ÖKORÉGIÓ Program elindítását.

A Program koncepciójának lényege, hogy a térségi fejlesztések és a városüzemeltetés során a fenntartható fejlődés elemei érvényesüljenek. A Program elindítását az a felismerés is erősítette, hogy az uniós csatlakozás új kötelezettségeket jelent minden gazdálkodó szervezet számára. Ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítése nem többletköltséget okoz, hanem megfelelő koordináció és kooperáció után a gazdaság egyik szegmensében keletkező kimenet a másik szektorban bemenetként szolgálhat, ezáltal is kímélve az elsődleges nyersanyagok felhasználását. Társadalmi feladatvállalása tekintetében a Program egy olyan öko-szociális szemlélet közvetítését és megvalósításának elősegítését vállalja fel, amelyben a természeti környezet, a helyi közösségek és a gazdaság szereplőinek érdekei egymást erősítő, és nem egymással rivalizáló módon jelennek meg.

Bevezetés

Napjainkban egyértelművé vált, hogy a teljes Európai Közösséget átfogó gazdasági és társadalmi paradigmaváltás korszakába léptünk, amelynek egyik kiemelt jelentőségű vonatkozása a környezettudatosság. Ez az új paradigma alapvetően a fenntartható fejlődés gondolatára támaszkodik, de nem áll meg önmagában a környezetvédelem technikai kérdéseinek tárgyalásánál, hanem olyan sajátos eszmerendszerré alakult, amely a helyi szinteken is lehetőséget teremt a közösség, a gazdaság és a természeti környezet viszonyainak újraértelmezésére.

Pécs városa a régió számos településével együtt, hosszú idő óta kiemelt jelentőségű közösségi feladatként értékeli a környezetvédelem és környezet-egészségügy problémáinak hatékonyabb megoldását, és a környezetkultúra kialakításának ügyét. Ezt az elkötelezettséget bizonyítják az elmúlt másfél évtizedben a városban megvalósult környezetvédelmi – és egyben az életminőséget javító – beruházások, melyek pénzübeni értéke több tízmilliárd forintot jelent, és mindez gazdasági kontextusban is

nyomatékot ad az elkötelezettségnek. Ennek az elkötelezettségnek a legutóbbi megjelenése az ÖKOVÁROS–ÖKORÉGIÓ Program elindítása.

A Program előkészítésének és a koncepció kidolgozásának munkálatait Pécs MJV Önkormányzatának megbízása alapján a BOKOM Környezetgazdálkodási Kft. munkatársai, és az általuk felkért szakértőkből álló munkacsoport végezte el¹.

A következőkben az ÖKOVÁROS–ÖKORÉGIÓ Program koncepcionális alapelveinek bemutatása következik.

Új feladatok és lehetőségek a helyi gazdaság- és közösségfejlesztés területén

Az önkéntes feladatvállalásokban tükröződő elkötelezettségén túl szinte minden helyi közösség számára egyre több objektív tényező is sürgeti olyan komplex és innovatív kezdeményezések elindítását, amelyben a gazdaság- és közösségfejlesztés céljai környezettudatos alapokra helyezve valósulhatnak meg.

Ilyen objektív tényezőként tekinthetjük egyrészt az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkból fakadó új feladatoknak és kötelezettségeknek való megfelelést, másrészt a hazai és nemzetközi gazdaság egyre gyorsuló változása okán a helyi lehetőségek újragondolásának kényszerét.

A hazai gazdasági rendszer változása jelenleg azzal a tendenciával jellemezhető, hogy a rendszerváltást követően a tradicionális gazdasági ágazatok jelentették a gazdaság hajtóerejét, ezzel szemben az ezredforduló környékén már a gazdasági és üzleti szolgáltatások léptek elő domináns területekké.

Nincs ez másként Pécs és környezete esetében sem, hiszen ha a térségben működő vállalkozások tevékenységi területeit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatások, a kereskedelem, javítás és az iparágak adják a térség vállalkozásainak 64,4%-át. Ugyanakkor az ipari termelés és a mezőgazdasági termelés mindössze 11%-os részarányt képez a KSH adatai szerint.

A téma kutatói szerint napjainkban a városfejlődés új elemére kell figyelmet fordítani, mégpedig az emberi tényező és az arra épülő tudás válik a fejlődés letéteményesévé (Szirmai–A. Gergely–Baráth–Molnár–Szépvölgyi 2002). Ebből a szempontból Pécs városa egy közelmúltban publikált elemzés (Rechnitzer–Csizmadia–Grosz 2003) szerint igen előkelő helyet foglal el abban a ragsorban, amely az ország települései körében a tudásalapú innovációs képesség alapján végzett értékelést. E sorrendben Pécs Szegeddel és Debrecennel közösen alkotja az élcsoportot. Ennek oka, hogy az említett városok és térségeik jelentős tartalékokkal rendelkeznek elsősorban a tudásalapú megújuló képesség tekintetében. Ez a helyzet hosszú távon komoly előnyt jelenthet az olyan térségek megújuló képességéhez képest, amelyek gazdasági fejlődésüket elsősorban a külföldi tőke megjelenésének köszönhetik. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy mindhárom város környezetében gazdasági és települési hátrányokkal sújtott kistérségek találhatók, amelyek helyzete az utóbbi évtizedekben drasztikusan romlott.

Megváltozott továbbá a helyi gazdaság külföldi tőke bevonására alapozott fejlesztésével kapcsolatos vélekedés is. Egyre több ellenérzés fogalmazódik meg a külföldi nagyvállalatok betelepülésével kapcsolatban, amit a rövid távú gazdasági hasznok sem képesek már elnyomni.

Ezek azokra a mára már vitathatatlan tapasztalatokra alapozódnak, amelyek rámutatnak, hogy a külföldi nagyvállalatok nem integrálódnak sem a helyi, sem pedig a térségi gazdaságba. Nem dinamizálják a térség munkaerőpiacát, csupán az olcsó és alacsony képzettségű munkaerőt használják ki. Ezt a civil közösségek és a gyenge szakszervezetek miatt meg is tudják tenni (*Szirmai–A. Gergely–Baráth–Molnár–Szépvölgyi* 2002).

Ugyanakkor abban az esetben, ha adott térség kizárólag, vagy jelentős súllyal támaszkodik e külföldi befektetésekre, saját természetes innovációs képességét hagyhatja elsovadni, miáltal kiszolgáltatottá válik.

A *helyi gazdaság és közösség* kapcsolatának vonatkozásában az ÖKOVÁROS–ÖKORÉGIÓ Program elsősorban a helyi erőforrásokra történő támaszkodást tekinti prioritásnak, annak érdekében, hogy a város és a környezetében lévő kistérségek egymást erősítve, mintegy *kiszolgálva egymás igényeit* teremtsenek esélyt a stabil és fenntartható elveken nyugvó fejlődésre. A Program lényege, hogy a térségi fejlesztések és a városüzemeltetés során a fenntartható fejlődés elemei érvényesüljenek, a következő prioritások szerint:

- A megújuló erőforrások felhasználásának üteme nem haladja meg azt az ütemet, amellyel az ökoszisztéma képes újratermelni őket.
- A nem megújuló erőforrások fogyasztásának vagy újra nem hasznosítható hulladékká alakításának üteme nem haladja meg annak ütemét, ahogy az ember helyettük megújuló erőforrásokat fejleszt ki, és vesz fokozatosan használatba.
- A környezetszennyezés kibocsátási üteme nem haladja meg az ökoszisztéma feldolgozó-kapacitását (*Korten* 1998).

A Program célja, hogy a már eddig is tervbe vett és a kötelezettségekből adódó beruházások, fejlesztési elgondolások átfogó módon, egységes programban valósuljanak meg, egymás hatásainak erősítése érdekében.

Az így kialakítandó kooperáció hátterében az a meggyőződés áll, miszerint az uniós csatlakozásból fakadó kötelezettségek teljesítése nem pusztán többletköltség okozója, hiszen átfogó rendszerbe illesztve a gazdaság egyik szegmensében keletkező kimenet a másik szektorban bemenetként szolgálhat, ami a korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló elsődleges nyersanyagok optimális felhasználását is elősegíti.

Kulcsszereplő: a települési önkormányzat

Az eddig leírtak különös aktualitással jelennek meg a hazai települési önkormányzatok vonatkozásában, hiszen a központi kormányzati feladatok helyi szintre delegálásával, illetve az állami tulajdonú gazdasági társaságok helyi tulajdonba kerülésével a működtetendő önkormányzati vagyontöbblet tovább növekszik, melynek üzemeltetése és fejlesztése az önkormányzatok, vagy azok gazdasági szervezeteinek

feladata. Ezáltal az önkormányzat szerepe felértékelődik, autonómiája és hosszú távú felelősségvállalása nagyobb hangsúlyt kap. Ugyanakkor a vagyongazdálkodás egyszerre vet fel üzemeltetési és fejlesztési, beruházási feladatokat.

A város és a régió saját problémáinak megoldását célzó infrastrukturális és egyéb fejlesztések támogatására nagy összegű uniós támogatások áramlanak a térségbe a következő néhány évben. Ez a helyzet nagyon ritkán áll elő egy ország, egy régió életében, ezért rendkívül fontos a fejlesztési munkát koordinálni, az érintettek közötti kooperációt megvalósítani, mert az az eszközrendszer, ami most létrejöhet, a következő évtizedekben alig változhat meghatározóan.

Lényeges szempont továbbá, hogy a fejlesztések során lehetőség nyílik a jelenleginél magasabb színvonalú, ugyanakkor gazdaságosabb városüzemeltetés kialakítására is. A helyi önkormányzatok rendelkeznek azokkal a jogositványokkal, amelyek rendezési tervek, rendeletek, előírások révén lehetővé teszik, hogy a továbbiakban a városfejlesztési, építési tevékenységek során a környezetvédelmi és fenntarthatósági elvek messzemenően érvényesüljenek. A beruházások megvalósításánál a multiplikatív hatás miatt további gazdasági élénkülés várható, ami rövid távú gazdasági előnyt is jelent.

A várható és a már ismert kötelezettségek teljesítése tehát elkerülhetetlen fejlesztéseket generál, amelyek jól átgondolt, átfogó városfejlesztési és régiós fejlesztési koncepciókba ágyazva a terület hosszú távú növekedését alapozhatják meg. Rendkívül fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a jelenlegi helyzet nagy valószínűséggel nem áll elő újra az ország életében. Éppen ezért fontos koordinálni és kooperálni, mert ami most megvalósulhat, vagy ahol elmarad a lehetséges innovációk megvalósítása, ott a következő évtizedekben alig változhat a helyzet.

A fejlesztések egységes programba illesztése azt a további előnyt is magában hordozza, hogy az érdekeltek nagyobb eséllyel pályázzanak a rendelkezésre álló támogatásokra. Nagyon fontos tudatosítani tehát azt a tényt, hogy e program esetében nem arról van szó, hogy miként kezdeményezzünk fejlesztéseket, hanem, hogy miként használjuk ki a kötelezettségek biztosította „kezdő lökést” és az ebből fakadó szinergiákat. De a szinergiák hatékony kihasználásának előfeltétele egy olyan új szemlélet szerinti gondolkodás, amelynek alapja a különböző szektorok és helyi közösségek közötti kooperatív cselekvés, minek eredményeként új kitörési pontok tárulhatnak fel.

Az öko-szociális szemlélet, mint új megközelítés

Az új kitörési pontok meghatározása elemi érdeke mind a városnak, mind a régiónak, hiszen az elmúlt évtizedben a térség világgpiacra való közvetlen kapcsolata szinte csakis a fogyasztási funkciókra korlátozódott, mivel a térségben előállított, és a világgpiacon értékesíthető produktumok köre beszűkült. Ugyanakkor a globalizáció hatására a multinacionális vállalatok egyre nagyobb tért hódítanak a helyi szolgáltatások piacán is, és egyre kevesebb lehetőséget hagynak a helyi termékek helyi megjelenésének. A nagy áruházláncok beszállítói az uniós piacáról kerülnek ki, és saját nemzetgazdaságuk által dotált termékeikkel kiszorítják a magyar termékeket.

Ezáltal az amúgy is megrendült vidéki gazdaság még nehezebb helyzetbe kerül. Annál is inkább, mivel ezekben az esetekben nem a minőségi termék biztosítása a cél, hanem a piacnyerés érdekében folytatott árverseny. Ebben a helyzetben mind a helyi fogyasztók, mind a helyi gazdaság üzleti szervezetei veszítenek, hiszen a piac elhódítása révén elsősorban ezek a vállalkozások és foglalkoztatottjaik szorulnak ki a lehetőségekből.

Ezáltal olyan kiszolgáltatott helyzet alakulhat ki, amelyben a régió gazdaságának működése és közösségeinek életminősége feletti ellenőrzés és befolyásolás alapvetően külső tényezőktől válik függővé. E helyzet megelőzésére a város és vidéke együttműködésekor meg kell határozni azokat a területeket, ahol az eddigi hagyományos együttműködések mellett új együttműködési lehetőségek fogalmazódnak meg.

Ilyen területek lehetnek például a városüzemeltetés területei (pl. hulladékkezelés), a városi ellátási szolgáltatások (pl. távhőellátás), illetve, hogy a városban keletkező környezetterhelés hogyan mérsékelhető a vidék lakosságának a problémamegoldásba történő bekapcsolásával, de egyúttal hogyan szolgálhatja mindez a vidéki lakosság problémáinak megoldását is (Kiss 2004).

E tekintetben kulcsfogalomként és egyben a lehetséges kitörési pontként a szükségletek meghatározásának szintjét határozhatjuk meg, mégpedig oly módon, hogy az egyéni szükségletek kielégítésének szándéka mellett azonos súllyal jelenik meg a közösségi szükségletek – mint önálló-szükséglet dimenzió – kielégítésének szándéka. Ez a változás egyben egy szemléletváltást is jelent a helyi gazdaság és közösség viszonyának lehetséges értelmezésében, és az így kialakuló új szemlélet mint öko-szociális szemlélet nevesíthető.

Az öko-szociális szemlélet értelmezésünkben azt jelenti, hogy a természeti környezet, a társadalmi csoportok és a gazdaság szereplőinek érdekei egymást erősítő, és nem egymással rivalizáló módon jelennek meg a helyi gazdasági és közösségi erőterben.

A város és vidéke együttműködésének egy lehetséges példája, mint az öko-szociális szemlélet gyakorlati vonatkozása

Az eddig leírtakra példaként vehetjük Pécs városa távhőellátási igényének – mint közösségi igénynek – megoldási lehetőségeit (Kiss–Leitol–Drescher 2002). A város távhőellátását biztosító erőmű jelenleg részben a világpiacról vásárolt földgázzal oldja meg a tüzelőszükségletét, azonban az így előállított távhőért nem olyan forintokkal fizetnek a fogyasztók, amelyek a helyben előállított, de a világpiacon értékesített áru ellenértékéként keletkezett. A távhőellátás tüzelőanyag-szükségletének másik része olyan tűzifa felhasználásával történik, amely még nem energia-ültetvényeken termelt. Ezeknek a tüzelőanyagoknak a jelentős része kiváltható lenne energia-ültetvényeken termelt növényekből előállított biomassza elégetésével, amelyet a vidéki lakosság termelt meg.

Mindez felfogható úgy is, mint a város–vidék közötti kooperáció egy lehetséges megjelenése, mivel egy lakás távfűtéssel történő fűtéséhez kevesebb, mint egy

hektáron megtermelhető energiaültetvény biztosította biomassza szükséges. Az uniós kötelezettség szerint egyrészt a rossz minőségű termőföldeket ki kell vonni a mezőgazdasági termelésből, másrészt a biomasszából előállított energia arányát meghatározott mértékben növelni kell. A termelésből kivonandó földek ugyanakkor alkalmasak energia-ültetvények telepítésre, és százezer hektáros nagyságrendet jelentenek. Az energiaültetvény munkalehetőséget biztosít a vidék lakosságának, akik számára egyébként elveszne a korábbi megélhetés. Ezáltal a város generál keresletet a vidék termékére, és járul hozzá a térségi problémák – pl. a munkanélküliség – megoldásához. További rendszerelemként tekinthető, hogy egy városi háztartásban keletkező szerves hulladékokból olyan komposzt-mennyiség állítható elő, amely felhasználható az energiaültetvények termőföld-minőségének javítására. Ez egyben a város környezetterhelésének csökkentését is jelenti, valamint a decentralizált energia-rendszer kiépítésének elemeként is működik.

Az ismertetett rendszer megvalósulása esetén a vidék versenyképessége növekedhet, mivel három dimenzió – a foglalkoztatás, energetika és környezetterhelés kezelése – összefüggésében és egymást erősítő hatásában valósítja meg a városi és vidéki igények kooperáción alapuló kiszolgálását. Ez a rendszer alternatívája lehet annak a jelenlegi gyakorlatnak, hogy az egyes területeket külön-külön kezelve oldunk meg problémákat a gazdaság, a szociális szféra és a környezetvédelem területén, azaz ha szükség van energia-hordozóra, megvesszük (pl. gáz); ha meg kell oldani egy szociális problémát – pl. munkanélküliség – fizetünk segélyt, vagy külön erőfeszítéseket teszünk munkahelyteremtésre; ha a környezetvédelem területén jelentkezik feladat – pl. hulladékelhelyezés –, akkor beruházunk olyan megoldásba, amely eredménye csakis azon a területen jelent megoldást. Ezáltal nem használjuk ki azokat a szinergiákat, amelyek csak akkor hasznosíthatóak, ha az egyénileg is értelmezhető igényeket – vagy azok egy részét – a közösségi igények szintjén értelmezzük. Az öko-szociális szemlélet ezt, a közösségi igények szintjén történő problémamegfogalmazást, mint a szemléletváltást jelenti.

Mindebből következően törekedni kell tehát arra, hogy a különböző területek – környezetvédelem, gazdaság-mezőgazdaság, szociális szféra – érdekeit együttesen, komplex összefüggésrendszerként értelmezve vegyük figyelembe a közösséget érintő döntések esetén. Természetesen az öko-szociális szemlélet megvalósítása során is mérlegelni szükséges – figyelve a világpiaci árakat –, hogy ez a közösségi szükségletkielégítés versenyképes-e a távolról, a világpiacról történő közösségi szükségletkielégítéssel. A mérlegelés, és az ezt követő döntés fő szempontjaként azonban azt kell tekinteni, hogyha külső forrásból elégíti ki a közösség a közösségi szintű igényeit, akkor milyen területeken és mennyit kellene költenie a még megoldandó további közösségi igények – pl. munkahelyteremtés, szociális segélyezés, környezetvédelmi, közegészségügyi problémák megoldása – kielégítésére. Ugyanakkor, ha az ellenkező irányból közelítünk a dilemmához, akkor azt kell szem előtt tartani a döntésnél, hogy például egy energiaültetvénybe történő beruházás önmagában lehet, hogy kevésbé versenyképes áron állítja elő az energiahordozót, de ha a beruházást kompetitív körülmények között, a szűken értelmezett gazdasági racionalitásból

kiemelve vizsgáljuk, akkor azt is figyelembe kell venni, hogy vidéken teremtettünk munkahelyet, ezáltal növekedett a vidék népességmegtartó képessége is. Megoldottuk továbbá a termelésből kivont földek hasznosítását, és a komposzt-kihelyezéssel egyrészt javítjuk a környezeti erőforrásunk kapacitását (jobb termőföld), másrészt csökkentjük a város környezetterhelését, hiszen nem kell lerakóban elhelyezni a szerves hulladékot. Végül, de nem utolsó sorban a régió részében vagy egészében csökkentheti a külső tényezőktől való függését, mivel képes a maga számára megtermelni a szükségleteit. Mindezek alapján, ha a beruházási döntésnél ez a komplex összefüggés-rendszer kerül mérlegelésre, akkor már középtávon is versenyképes lehet a helyi gazdaság és közösség igényeinek az öko-szociális szemlélet kínálta kooperáció alapján történő értelmezése.

Az előbbi példa csak egy a lehetséges kooperációk közül, amelyek a program keretében mindennapi gyakorlattá válhatnak. Ugyanakkor már ez a példa is egyértelműsíti, hogy az ÖKOVÁROS–ÖKORÉGIÓ Program megvalósítása során arra kell törekedni, hogy a térség minden vállalkozása, gazdálkodó szervezete és helyi közössége számára nyújtson lehetőséget a programba való bekapcsolódásra, a közös helyi érdekek felismerésére, és az ebből adódó előnyök kihasználására akár üzleti, akár helyi közösségi szinten.

A közösségi erőforrások feletti rendelkezés kérdése

A közös érdekek felismerése és érvényesítése szempontjából további fontos kérdés, hogy kinek van rendelkezési joga olyan természeti és környezeti erőforrások felett, amelyek nem vagy csak nagyon nehezen és/vagy költségesen pótolhatóak? Nyilvánvaló, hogy a bármely erőforrás feletti rendelkezés jogosultsága egyben egy gazdasági, politikai, hatalmi pozíciót is jelent. Ezt a hatalmi pozíciót nem szabad, hogy a helyi közösség átengedje bármely társadalmi-gazdasági szereplő számára. A helyi környezeti erőforrások – pl. vízkészlet, levegőkészlet, környezetterhelés feldolgozási kapacitás – feletti rendelkezés jogát a helyi közösségnek kell gyakorolnia. Ezáltal garantálható, hogy a hosszú távon fenntartható fejlődés szempontjai érvényesülhetnek a környezeti erőforrásokkal történő gazdálkodás során, miáltal ezek az erőforrások mint tőke, és nem mint jövedelem értelmeződnek (*Schumacher* 1991). A kontroll gyakorlásához azonban szükség van egy olyan üzleti szervezetre, amely egyrészt a közösség tulajdonában van, ezáltal integrálja a közösségi szereplőket, másrészt az üzleti szférával is kapcsolatban áll, ismeri és képviseli a közösségi igényeket, és mint a gazdaság szereplője gazdája is a közösségi erőforrásoknak.

Ez az „interface” szervezet közvetítő szerepet tölthet be olyan befektetői üzleti szervezetek és a helyi közösség között, amelyek gazdasági értéket látnak a kooperáción alapuló, fenntartható módon szervezett üzleti környezetben történő megjelenésnek. Ezáltal nem az történik, hogy privát tőke kirekesztődik a térség fejlesztéséből, hanem mindössze az történik, hogy *a közösség által kontrollált feltételek mellett kerül bevonásra*. A kontroll gyakorlását a már említett közvetítő szervezet látja el a közösség felhatalmazása alapján, és a modell, amelyben a közvagyon és a

privát tőke is megjelenik nem jelent mást, mint a PPP (Public Private Partnership) modell megvalósítását. E modell alkalmazása egyben versenyképessé is teszi az ÖKOVÁROS-ÖKORÉGIÓ Program koncepciója alapján megvalósítandó projekteket, hiszen világos üzleti feltételek mellett teszi lehetővé és ösztönzi a privat tőke integrálását a közösségi igények kielégítésében. Az alapelv, amely garantálja a közjavak és közszolgáltatások feletti közösségi kontrollt, de egyben az üzleti szervezet számára is világos feltételrendszert teremt, aképpen fogalmazható meg, hogy a közszolgáltatásokat privatizálni például a befektetett eszközök amortizációs idejével arányosan lehessen.

A közösség környezeti erőforrásaival történő gazdálkodás eredményes megvalósításához szükséges azonban egy olyan viszonyrendszer alkalmazása, amely számszerűsített formában is képes megjeleníteni egy-egy földrajzi terület környezeti erőforrásbeli kapacitását, a terhelhetőségének határait és a terhelések feldolgozási képességét. Már jelenleg is létezik egy ilyen rendszer, az integrált szennyezés-megelőzésről és ellenőrzésről szóló 96/61. sz. EU Direktíva alapján létrehozott IPPC rendszer. Ez a rendszer azonban elsősorban csak egyes ipari beruházások esetén jelenik meg, mint kötelezően alkalmazandó eljárás, ezáltal nem terjed ki egy település vagy más terület-egység teljes egészére. Ugyanakkor a téma legújabb megközelítése szerint az ökológiai lábnyom kiszámításának módszere jelent egy olyan számítási rendszert, amely segítséget nyújthat a helyi környezeti erőforrásokkal történő környezettudatos gazdálkodáshoz.

Az „ökológiai lábnyom” elmélet

A nemzetgazdaságok közötti összehasonlítás egyik jelenleg is széles körben használt viszonyszáma a GNP. Ez az érték egyben a gazdasági változás, fejlődés regisztrálására, számszerűsítésére alkalmazott „mérőszám” is. Ugyanakkor számos közgazdász, illetve társadalomelmélettel foglalkozó gondolkodó megkérdőjelezte azt a tulajdonképpen általánosnak mondható felfogást, hogy az egy főre jutó magas GNP érték egyben az adott nemzet gazdasági jólétét is reálisan fejezheti ki. Azért tartották aggályosnak ezt az értelmezést, mivel a jólét meghatározó elemei kimaradnak a jólétre vonatkozó mérőszám kiszámításánál. Ezen elemélet szerint akár pénzben is kifejezhető módon kellene figyelembe venni a jóléti helyzetek különbségeinek meghatározásakor a szabadidőt, a közbiztonságot, a természeti környezet állapotát stb., amelyek korábban nem fejeződtek ki pénzben, de jelentősen befolyásolják a jólét-érzetünket.

E dilemmából kiindulva született meg a *nettó nemzeti jólét* (NEW) kiszámítása, ahol a GNP értékét bizonyos, korábban nem számszerűsített, de a jólétet befolyásoló tényezőkkel korrigálják. E gondolat továbbfejlesztése eredményeként született egy további új index, nevezetesen a *fenntartható gazdasági jólét indexe*. Ez a mérőszám figyelembe veszi a fogyasztást, az anyagi javakat és a fogyasztás során keletkezett környezeti károkat, ide értve a hosszú távú környezeti következményeket is (Kerényi 2003).

Mindehhez képest a legújabb megközelítés a Ress és Wackernagel (2001) szerzőpáros által publikált módszer szerint az *ökológiai lábnyom* kiszámítása. Ez a számítási mód egy lehetőség arra, hogy számszerűen lehessen kifejezni, hogy egy adott terület-egység lakói mekkora területen tudnák megtermelni fogyasztási javukat, mégpedig fenntartható módon. A számítás alapjául az ország – vagy régió, vagy település – területe, az ott élők száma, a beépített földterület, az ipari energiafogyasztás, (az energia előállításának módját is figyelembe véve) a lakosság ellátásához szükséges élelmiszer és a mindezek előállításához szükséges terület szolgál. Ezáltal az ökológiai lábnyom úgy is tekinthető, mint egy adott népesség természeti „terhének” mértékegysége – az a földterület, amely egy adott életszínvonal megőrzése során felmerülő összes környezetterhelés fenntartható feldolgozhatóságához szükséges. Ez az érték *növekedhet* vagy *csökkenhet* attól függően, hogy például az adott területen felhasznált energia megújuló energia vagy nem megújuló energia; a hulladékkezelés során történik-e újrahasznosítás vagy csak ártalmatlanítás, ill. csak lerakás. A fenntartható, környezettudatos gazdálkodás és életvitel csökkenti a szükséges területet, míg az erőforrásokat pazarló gazdaság és életvitel jelentősen növeli.

Értelmezésünkben az ÖKOVAROS vagy ÖKORÉGIÓ *az a területegység, amely ökológiai lábnyomával benne marad a rendelkezésre álló területben*, illetve amennyiben az adott területegység ökológiai lábnyoma mégis meghaladná a rendelkezésre álló területet vagy növekedni kíván, úgy nem a terület növelésével éri ezt el, hanem olyan módszereket választ, amelyek nem növelik az ökológiai lábnyomát.

Mindezek alapján az ÖKOVAROS–ÖKORÉGIÓ Program küldetése egy olyan új alapokra helyezett gazdaság- és közösségfejlesztés gyakorlatának megvalósítása, amely eredményeként az érintettek tudatosan törekszenek arra, hogy a térség gazdasági és társadalmi fejlődése, működése érdekében alkalmazott módszerek ne növeljék – illetve lehetőség szerint csökkentsék – az ökológiai lábnyom méretét. Ezáltal egy egészségesebb és jobb életminőséget biztosító természeti, társadalmi és gazdasági környezet jöjjön létre, és működjön fenntartható módon.

Záró gondolatok

A koncepció, amint arra a szó jelentése is utal, nagyon tág fogalom, s értelmezésünkben mint eszköz arra hivatott, hogy az irányokat kijelölje. A koncepció ezáltal egy jövőképet is meghatároz. A jövőkép nem más tehát, mint fejlesztési irányainak értékközpontú rendszere, amit a konkrét célok és eszközök kidolgozása során kell érvényre juttatni.

Mindebből következően az a tény, hogy az ÖKOVAROS–ÖKORÉGIÓ Program koncepciója megfogalmazásra került, azt is bizonyítja, hogy Pécs városának döntéshozói olyan igénnyel rendelkeznek, amely a közösség jövőjével kapcsolatos elvárásokat a környezettudatosság és a fenntartható fejlődés köré szervezi, és amely igény a helyi közösség és gazdaság elvárásaival is találkozik. Bízunk tehát abban, hogy Pécsnek és régiójának e programja a hazai gyakorlatban ezidáig egyedülálló módon adhat lehetőséget a jelenbeli problémák megoldására, úgy, hogy közben nem veszi el az esélyt a jövőendő generációktól.

Jegyzet

¹ A koncepció kidolgozásában a az alábbi szervezetek munkatársai működtek közre. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Környezetvédelmi Főcsoport; a Duna–Dráva Nemzeti Park; az MTA Pécsi Akadémiai Bizottság Környezetvédelmi, Területfejlesztési és Településtudományi Szakbizottsága; a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség; a Baranya megyei ÁNTSZ; a Pécsi Városüzemeltetési és Vagyonkezelő Rt.; a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács; az Egészséges Városért Alapítvány; a Pécsi Tudományegyetem: Közgazdaságtudományi Kar, Agrár-, Környezet-, és Regionális Gazdaságtan Tanszék; Stratégiai Menedzsment Tanszék; Marketing Tanszék; a Misina Állatvédő Egyesület; MKM Consulting Mérnöki, Környezetvédelmi és Menedzsment Kft; Total Környezetfejlesztési Tervező és Szolgáltató Kft.

Irodalom

- Kiss T. (2004) *Regionalitás és minőségi közszolgáltatás*. Megyei Jogú Városok Szövetségének Konferenciája, Pécs.
- Kiss T.–Leitold Cs.–Drescher L. (2002) *Biomassza előállítás és energianyerés települési szilárd hulladék és szennyvíziszap komplex hasznosításával*. Kézirat.
- Kerényi A. (2003) *Európa természet- és környezetvédelme*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Korten, D.C. (1998) *Tőkés társaságok világalma*. Kapu Kiadó, Budapest.
- KSH (2003) *Baranya Megye Statisztikai Évkönyve 2002*. KSH, Pécs.
- Rechnitzer J.–Csizmadia Z.–Grosz A. (2003) A magyar városhálózat tudás alapú megújító képessége az ezredfordulón. – *Tér és Társadalom*. 3. 145–164. o.
- Ress, W.E.–Wackernagel, M. (2001) *Ökológiai lábnyomunk*. Föld Napja Alapítvány, Budapest.
- Schumacher, E.F. (1991) *A kicsi szép*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Szirmai V.–A. Gergely A.–Baráth G.–Molnár B.–Szépvölgyi Á. (2002) *Verseny és/vagy együttműködés*. MTA Szociológiai Kutatóintézet–MTA RKK NYUTI Közép-dunántúli Kutatócsoport, Budapest–Székesfehérvár.

KITEKINTŐ

**A VIDÉKFEJLESZTÉS VÁRHATÓ TÁMOGATÁSI
RENDSZERE 2007–2013 KÖZÖTT¹**

(Perspectives in Rural Development Supports
between 2007–2013)

KOVÁCS TERÉZ

Kulcsszavak:

vidékfejlesztés KAP Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére III. Kohéziós Jelentés

Az EU-ban a vidékfejlesztési támogatások a Közös Agrárpolitikán és a strukturális politikán belül jelennek meg. Az utóbbi időben mindkét területen lényeges reformok zajlottak le. A tanulmány részletesen elemzi azt, hogy ezeknek a reformoknak milyen hatása lesz a 2006–2013 közötti programozási időszakban a vidékfejlesztési támogatásokra. Továbbá javaslatokat tesz arra vonatkozólag, hogy a leendő NVT II.-ben és az AVOP II.-ben milyen célokat és prioritásokat célszerű megfogalmazni.

Bevezetés

A vidékfejlesztési támogatások az EU-ban a Közös Agrárpolitika (KAP/CAP) (1992-től) és a strukturális politika (1994-től) keretén belül valósulnak meg. Alapjában véve így lesz ez 2007 után is. Azonban lényeges változás következik be a támogatási eszközöket illetően. A változások felvázolásához szükséges azonban áttekinteni a KAP és a kohéziós politika reformját. A KAP-reformot 2003-ban Luxemburgban határozták meg, a strukturális politika változásait pedig 2004 februárjában, amelyeket az ún. III. Kohéziós Jelentés (Új partnerség a kohézió érdekében) tartalmaz. Ugyanakkor az Európai Bizottság 2004 februárjában elfogadta a 2004–2013 közötti évekre a 25 tagállamra vonatkozó költségvetési javaslatát is. A KAP-reformmal részletesen foglalkozott már a Gazdálkodás című folyóirat különszáma (Csete–Szerdahelyi 2004), illetve Kiss Judit (2004), a strukturális/kohéziós politika reformját pedig Faragó László (2004) elemezte.

Az agrárium támogatásában bekövetkezett változások

A Közös Agrárpolitikát közvetlenül az Európai Gazdasági Közösség (EGK) megalakulása után hozták létre. Vagyis egy több évtizedes rendszer működéséről van szó, amelyet többször megreformáltak. Ezek közül a legjelentősebb az 1992. évi, ún. McSharry-reform. Ekkorra ugyanis egyértelművé vált, hogy a termeléssel össze-

függésbe hozható támogatások súlyos piaci torzulást okoznak, ami kedvezőtlen fogadtatásra talált úgy az adófizető és fogyasztó uniós polgárok, mint a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) részéről. Ezért ennek a jelenségnek a megfékezésére 1992-ben bevezették, többek között, az ártámogatások és jövedelemtámogatások szétválasztását (decoupling).

A 2000–2006-os programozási időszakban az EU-15-ök közös költségvetésének 46%-át a KAP-kiadások teszik ki. Ennek a hatalmas, évi 41–42 milliárd eurónak körülbelül 10%-át vidékfejlesztésre, 65%-át közvetlen kifizetésekre, 25%-át pedig piaci (intervenció-, export-, raktározás-), illetve egyéb KAP szervezeti támogatásra fordítják. A közvetlen kifizetések legnagyobb élvezői a GOFR (gabonaféle, olajos magvak, fehérje- és rost-) növények, illetve a cukorrépa-termelők és a szarvasmarhatartó és tejtermelő gazdaságok, ugyanakkor vannak olyan termelési ágazatok (pl. baromfi, sertés), amelyek egyáltalán nem részesülnek támogatásban.

1999-ben, az Agenda 2000 elfogadásakor az érintettek megállapodtak abban, hogy a 2000–2006. évi programozási időszak félidejében kitérnek a KAP kiadásainak felülvizsgálatára, amire döntően 2003-ban került sor. Ez a félidejű felülvizsgálat az 1992-es KAP-reform folytatásának új szakaszaként vonult be az Európai Unió támogatáspolitikai történelmébe.

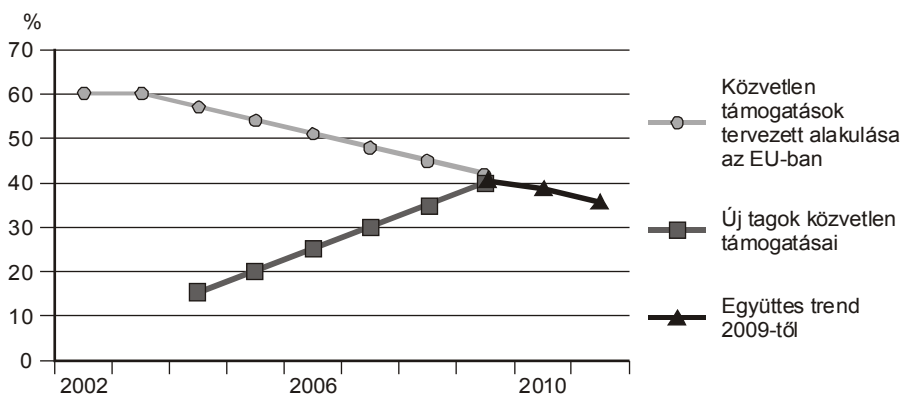
A KAP-ban bekövetkezett változások a 2004-ben csatlakozó tíz országra csak akkor lesznek érvényesek, ha az új tagországokban a közvetlen támogatások elérik a régi tagországok közvetlen támogatásainak szintjét (*1. ábra*). A 2003. évi KAP-reform által előidézett változásokat ezt megelőzően is meg kell ismerni és arra időben felkészülni.

Koppenhágában, a csatlakozási tárgyalások lezárásakor 2002 decemberében az új tagokkal szemben egy negatív diszkrimináció történt, ami egyebek között abban nyilvánult meg, hogy az új tagországok termelői az uniós gazdáknak járó közvetlen kifizetések 25%-ára lesznek jogosultak a tagság első évében, ami a következő években 5–5%-kal emelkedik; és fokozatosan éri el a régi tagállamok szintjét (*1. ábra*). Ugyanakkor a magyar kormány a támogatásokat 30%-kal nemzeti forrásból kiegészíti, de ezt csak addig teheti, amíg az uniós és a hazai támogatás együttesen nem éri el a régi tagok támogatási szintjét.

Az Európai Unió mezőgazdasági miniszterei 2003. június 25–26-án Luxemburgban hozták meg azokat a lényeges döntéseket, amelyek a KAP félidejű felülvizsgálatként ismertek. Ennek keretében az agrárminiszterek létrehoztak egy pénzügyi fegyelmi mechanizmust, amelynek révén a *közös költségvetés mezőgazdasági kiadásai 2007–2013 között nem emelkednek* (*1. táblázat*). A vidékfejlesztési forrásokra azonban nem vonatkozik a költségvetési kiadások befagyasztása. Ugyan-ebben a periódusban viszont fokozatosan emelkednek az új tagállamoknak nyújtandó agrártámogatások, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az agrártámogatásokat az utóbbiak javára csoportosítják át, és 2013-ban a KAP részesedése a teljes költségvetésből 35% lesz.

1. ÁBRA

A közvetlen támogatások várható alakulása az EU-ban és az újonnan belépő tagországokban (Az összes agrárkiadáson belüli részarány, %)
 (The Expected Development of the Direct Supports in the EU and the New Members [Share in the Total Agrarian Expenditures, %])



Forrás: Nagy-Szentirmay 2002, 7. o.

1. TÁBLÁZAT

Az EU agrárköltészetének várható alakulása a 2004 és 2013 közötti időszakban (millió euró)
 (The Expected Development of the EU Agrarian Expenditures between 2004 and 2003 [million EUR])

Megnevezés	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brüsszeli plafon	42 979	44 474	45 306	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574
Tényleges kiadás (EU-25)	41 681	43 642	44 395	45 156	46 123	47 568	48 159	48 805	49 451	50 099
ebből:										
EU-15	41 320	41 339	41 746	42 183	42 802	43 569	43 513	43 513	43 513	43 513
10 új tag	361	2 303	2 649	2 973	3 321	3 999	4 646	5 292	5 938	6 586
Különbség	1 298	832	911	603	94	-889	-1 013	-1 188	-1 358	-1 525
Degresszió				228	751	2 030	2 420	2 810	3 200	3 343
ebből vidékfejlesztésre				228	475	741	988	1 234	1 481	1 481

Forrás: Kiss 2004, 13. o.

Az agrártámogatásoknak a megreformálásáról, ami alatt csökkentés és átalakítás is értendő, állandó vita folyik az Európai Bizottságban, az agrárminiszterek, a szakértők, a civil szervezetek és az élelmiszer-fogyasztók körében. A vita során mély érdekellentétek vannak egyrészt a vidékfejlesztők, másrészt az agrárlobbik között. Leszámítva a németeket (és részben a finneket, illetve az osztrákokat is), az agrárminiszterek szinte mindenütt nem a vidék-, hanem az agrárérdekeket képviselő

lobbik hangját „hallják meg”. A vidékfejlesztők, akik különböző érdekképviseletekbe tömörülnek, el szeretnék vonni a KAP 1. pillérétől (versenyképes mezőgazdaság támogatása) az eszközöket, és azt átcsoportosítani a 2. pillérré (a mezőgazdaság ökoszociális szegmense + vidékfejlesztés). A támogatási eszközök feletti döntéseket azonban az Európai Bizottság készíti elő, és az agrárminiszterek² hozzák meg.

Az agrárkiadások félidejű felülvizsgálatának első intézkedéseként még 2001-ben elfogadták a kistermelők adminisztrációs kötelezettségeinek csökkentését. Ezt a reformintézkedést a *kistermelők szabályozásának* (Small Farmer's Scheme – SFS-nek) nevezték el. A szabályozásban való részvétel önkéntes; az vehet részt benne, aki a megelőző években 1250 eurónál kisebb agrártámogatásban részesült. E rendszert választók egy támogatási igénylással és egy összegben (átalányban) vehetik fel a közvetlen kifizetésüket, amennyiben igazolják, hogy az elmúlt három évben 1250 eurónál kisebb támogatásban részesültek. Számukra az elérhető támogatás vagy az elmúlt három év átlaga, vagy pedig a megelőző évben kapott összeg.

Az SFS bevezetése az EU-15-ök déli országai (elsősorban Görögország és Olaszország) számára kedvező, mivel ott sok a kisméretű birtok. 2012 után a közép-kelet-európai országok közül Lengyelországnak, Romániának és Bulgáriának (amennyiben ez utóbbi két ország időközben EU-tag lesz), Magyarországon pedig azoknak a térségeknek, ahol nagyobb az egyéni gazdaságok aránya, kedvez ez a rendszer. Az Alföld, ezen belül is Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kifejezetten ilyen térség.

A luxemburgi megállapodás alapvető filozófiája az, hogy az agrárszubvenciók jelentős részét 2005-től fokozatosan *a termés mennyiségétől függetlenül fizetik ki az EU-ban*. Ennek a rendszernek a bevezetése 2007. január 1-jéig elhalasztható. Az agrártermelők, akiket a jelenlegi rendszer túltermelésre ösztönöz, a luxemburgi döntés után nagyrészt alanyi jogon juthatnak hozzá a közvetlen jövedelemtámogatásokhoz, és *a piaci kereslet-kínálat* törvényei alapján döntenek el, hogy miből menynyt termelnek. Az új tagországok termelőinek közvetlen kifizetéseit mindaddig nem érintik az elfogadott változások, amíg a támogatások szintje el nem éri a régi tagállamokét. Ez alól kivételt képez az, hogy a gabonafélék intervenciósi ára nem változik, ami Magyarországon, mint jelentős gabonatermelő ország számára kedvező.

Az EU-ban még 1992-ben, amikor elindult a közvetlen támogatások függetlenítése a termeléstől, bevezették a referenciahozamokat a „*történelmi jogosultság*” alapján. A rendszer kidolgozói régióként és országonként átlaghozamokat állapítottak meg a referenciaévek (1986–1990) átlagtermését alapul véve. A történelmi hozamszint rögzítésével a jó termésátlaggal bíró fejlett országok „belebetonozták” addigi előnyeiket (Varga 2000). A történelmi jogosultság alapján a legjobb helyzetbe Franciaország, a legkedvezőtlenebbé pedig Portugália³ került. A hozamszint mellett a területi kvótát is meghatározták, amelyet bázisterületnek neveztek el. Ez az a terület, amely a támogatások alapját képezi. 2003-ban a történelmi jogra alapozták az *átalánytámogatási rendszert* (Single Payment Scheme – SPS) bevezetését is. Szántóra és gyepterületre külön támogatási szint határozható meg a 2002. december 31-i tényleges állapot szerint. Köztudott, hogy a rendszer igazságtalan, és az agrárstruktúra megmerevedéséhez vezetett.

A 2004-ben csatlakozott országok számára is megállapították a bázisterületet és a bázishozamot. A bázishozamot az 1995–1999. évek átlagtermése alapján határozták meg, így pl. Magyarország számára 4,73 t/ha gabonatermést állapítottak meg, ami a tíz csatlakozó közül a legkedvezőbb bázishozam. A jogosult területet 4,3 millió hektárban hagyta jóvá az Európai Unió. Erre a területre vehetjük fel a GOFR-növények után járó földalapú támogatást. (A nemzeti kiegészítő támogatás nemcsak a GOFR-területre, hanem a rétre-legelőre és szőlő-gyümölcs területre is vonatkozik.) Esetünkben ez – a 4,3 millió ha/4,73 t – az alapja az EU-15-ökhöz képest csökkentett közvetlen kifizetéseknek, és bár elvben ez is igazságtalan, mégis legalább hűen tükrözi az újonnan csatlakozottak közötti jelenlegi nemzeti termelési hozamok szintjeit.

2003-as reform alkalmával az EU-15-ök referencia-időszakának a 2000–2002 közötti éveket vették. Számunkra ennek kapcsán az a lényeges kérdés, hogy amikor majd Magyarország átáll a 2003-ban elfogadott átalánytámogatási rendszerre, akkor – nekünk és a többi 2004-ben csatlakozott országnak is – vajon melyik éveket veszik számításba a hektáronkénti átalány megállapításához?

Luxemburgban döntöttek a területalapú támogatások *regionalizálásáról* is. Ez azt jelenti, hogy a 3 millió hektár mezőgazdasági terület feletti országok esetében lehetőség van a regionálisan eltérő területalapú támogatási összegek (hektárra vetítve) bevezetésére. (A 3 millió hektárnál kisebb mezőgazdasági területtel rendelkező országok egy régiót képeznek.) A regionalizáció bevezetéséről a tagországok döntenek. Ezt a döntést legkésőbb 2004. augusztus 1-jéig meg kellett hozniuk.

Az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézetben végzett kutatások alapján megállapítást nyert, hogy a regionalizáció alkalmazása már a reform első évében sok gazdaságban a jövedelemviszonyok jelentős megváltozását eredményezheti. A gazdaságok egy része örülhet a nagyvonalú túlkompenzálásnak (pl. extenzív gyepgazdálkodás, cukorrépa-termelés esetében), miközben a gazdaságok másik része a reform következtében hirtelen és drasztikus jövedelemvesztést szenvedhet el (pl. intenzív szarvasmarha-hizlalás esetében). Ez az oka annak, hogy a regionalizációt alkalmazó tagországok (pl. Németország) több lépcsőben vezetik be a hektáronkénti átalánytámogatást, így fokozatosan egyenlítődnek ki a fajlagos támogatások az adott régióban található gazdaságok között.

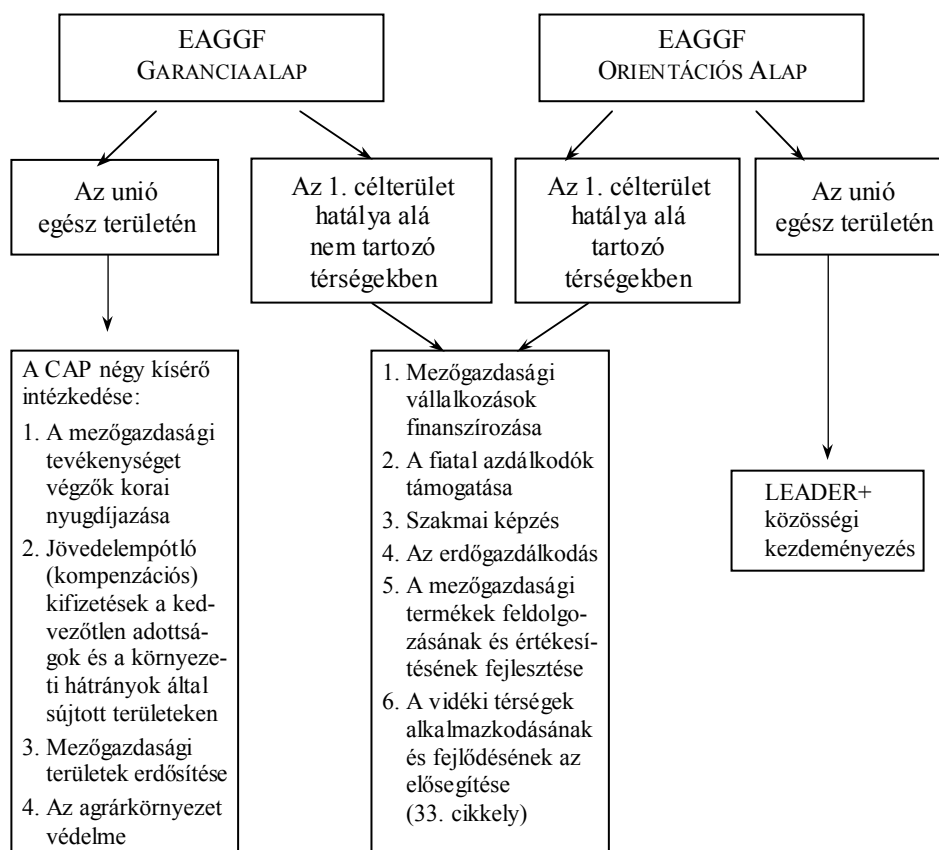
Magyarországnak Koppenhágában közel 4,3 millió hektár szántó bázisterületet határoztak meg, ami még növekszik a gyp- és a szőlő-gyümölcs területtel. Ezért a jelenlegi szabályozás szerint, ennek alapján lehetőségük lesz a területalapú támogatások eltérő regionális szintjeinek megállapítására, valamint a ki fizetések regionális differenciálására, majd akkor, ha a közvetlen támogatások tekintetében elérjük az EU-15-ök szintjét (2012-ben). Ha olyan döntés születik, hogy a regionalizáció Magyarországon is kerüljön bevezetésre, akkor a legjobb minőségű termőfölddel rendelkező régiók járnak a legjobban, a legrosszabb minőségű termőfölddel rendelkezők pedig a legrosszabbul.

A vidékfejlesztési támogatások az agrárpolitikán és a strukturális politikán belül

A III. Kohéziós Jelentés kiemeli, hogy a jelenlegi programozási időszakban a vidékfejlesztésre szánt támogatásokat egyetlen átfogó stratégiába integrálták, de két program között osztották meg (2. ábra), amelyek közül az egyik a Strukturális Alapokon belül az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EAGGF/EMOGA) Orientációs Alapból, a másikat pedig az EMOGA Garanciaalapból támogatnak. Ez utóbbit a mezőgazdasági piacpolitika irányítja, és nem igazán alkalmas a többéves cselekvési programok támogatására.

2. ÁBRA

*A vidékfejlesztési intézkedések pénzügyi támogatásának szerkezete (2000–2006)
(The Structure of the Financial Supports of Rural Development Measures, 2000–2006)*



Forrás: CAP Reform: Rural Development. 1999, 6. o.

Az EU-15-ben a 2000–2006 programozási időszakban 52,5 milliárd eurót tesz ki az összes vidékfejlesztési költségvetési előirányzat. Ebből 32,9 milliárdot, azaz 62,7% a Garanciaalapból, 37,3% az Orientációs Alapból finanszírozott. Az előirányzott vidék-

fejlesztési támogatások közül legjelentősebb tétel az agrár-környezetvédelmi, a legkisebb a szűk értelemben vett vidékfejlesztésre irányul az alábbiak szerint:

1. Szerkezetváltás / versenyképesség	38%
2. Környezet / földhasználat	52%
3. Vidéki gazdaság, vidéki közösségek	10%

Az Európai Unió figyelembe vette azt, hogy a csatlakozó országok vidéki térségei elmaradottabbak, ezért a vidékfejlesztési támogatásoknál nagyvonalúbb volt, mint az agrártámogatásoknál. Különösen érvényes ez a Garanciaalap előirányzataira. A 2004–2006 közötti időszakban ebből az alapból a 10 új tagország számára 5,7 milliárd euró áll rendelkezésre (2. táblázat). Az Orientációs Alapból pedig további 2 milliárd értékű euró támogatást vehetnek igénybe az új tagállamok (Sarudi 2004).

A 2004–2006 közötti időszakban a tíz csatlakozó ország a KAP-támogatásainak (Garanciaalap) 48%-a az agrár-, 52%-a a vidékfejlesztési célokat szolgálja. Az agrártámogatások 5,3 (1. táblázat), a vidékfejlesztési támogatások pedig 5,7 (2. táblázat) milliárd eurót tesznek ki. Magyarország esetében a vidékfejlesztési célokra az EMOGA Garanciaalaphoz csak 36%-a fordítódik, ami az új EU-10-ek esetében a legalacsonyabb arány, de még így is a 10 új tagország e célra szánt összegének 10,5%-a illeti meg.

2. TÁBLÁZAT

*A Garancia Alap vidékfejlesztési támogatásainak megoszlása
(The Distribution of the Rural Development Supports from EU Guarantee Fund)*

	EU-15, 2000–2006		EU-10, 2004–2006		
	millió euró	megoszlás %	millió euró	megoszlás %	
Ausztria	3 207,9	9,7	Ciprus	75	1,3
Belgium	379,2	1,2	Csehország	543	9,4
Dánia	348,9	1,1	Észtország	150	2,6
Finnország	2 199,3	6,7	Magyarország	602	10,5
Franciaország*	5 763,6	17,5	Lettország	328	5,7
Németország	5 308,6	16,1	Litvánia	490	8,5
Görögország	993,5	3,0	Málta	27	0,5
Írország	2 388,9	7,3	Lengyelország	2867	49,8
Olaszország	4 512,3	13,7	Szlovákia	397	6,9
Luxemburg	91,0	0,3	Szlovénia	282	4,9
Hollandia	417,1	1,3			
Portugália	1 516,7	4,6			
Spanyolország	3 480,9	10,6			
Svédország	1 130,0	3,4			
Egyesült Királyság	1 167,9	3,5			
<i>Összesen</i>	<i>32 905,9</i>	<i>100,0</i>	<i>Összesen</i>	<i>5761</i>	<i>100,0</i>

* Franciaország technikai és politikai okok miatt a 2. célterület 20 programját is a Garancia Alap alá tartozó vidékfejlesztési programokhoz sorolhatja.

Forrás: Popp 2004, 8. o.

2004. május 1-jétől, EU-tagként való csatlakozásunk után Magyarország vidékfejlesztési intézkedéseinek támogatása is két program, a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarész Intézkedéseire (NVT) és a Nemzeti Fejlesztési Terven (NFT) belül az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) mentén valósul meg (3. ábra).

Három évre, Magyarország számára az NVT-ben a 153,6 milliárd Ft + 20% nemzeti társfinanszírozás, az AVOP esetében pedig 80,9 milliárd Ft + 25% nemzeti társfinanszírozást írt elő az EU (3. táblázat). (Összehasonlításként, csak 2004-ben az uniós területalapú támogatások 78 milliárd Ft-ot tesznek ki.) Az AVOP-ra fordított támogatások arányának szerkezeti összetétele az alábbiak szerint alakul:

1. versenyképes mezőgazdasági termékek támogatása 57%,
2. agráripár modernizálása 14%,
3. vidékfejlesztés 26,5%,
4. technikai segítség 2,5%.

A fentiekből is látszik, hogy a magyar és a többi újonnan csatlakozó országnak jelenleg a mezőgazdasági szerkezete olyan, amely a modernizációt, a szerkezetváltást és a versenyképesség megteremtését igényli. Így volt ez a régi tagállamokban is egy-két évtizeddel ezelőtt, csak ők éppen a támogatásoknak köszönve mára már többnyire megoldották ezt a problémát, és közben részben elszennyezték a termőföldet is. Ezért most ők az agrár-környezetvédelemre, tájfenntartásra koncentrálnak. Az új tagállamok nehéz helyzete abban foglalható össze, hogy egyszerre kell a saját akut problémáikat jól megoldani, és a jelenlegi kihívásoknak is megfelelni.

3. TÁBLÁZAT

*Az EU Magyarország számára előírt támogatott mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásai, 2004–2006**
(*The Estimated EU Agrarian and Rural Development Supports for Hungary, 2004-2006**)

Megnevezés	2004	2005	2006	Összesen	
	milliárd forint			%	
Közvetlen támogatás	78,0	89,5	104,2	271,7	51,8
Piaci intézkedések	4,6	6,4	6,9	17,8	3,4
Vidékfejlesztési támogatások (AVOP)	18,9	27,0	35,0	80,9	15,5
Vidékfejlesztési támogatások (NVT)	46,2	51,5	55,9	153,6	29,3
<i>Összesen</i>	<i>147,7</i>	<i>174,3</i>	<i>202,0</i>	<i>524,0</i>	<i>100,0</i>

* 255 Ft/€ árfolyammal számolva.

Forrás: Sarudi 2004, 88. o.

3. ábra

A hazai vidékfejlesztési intézkedések forrásai 2004. május 1-jétől

(The Sources of the Rural Development Suuports in Hungary from 1 May 2004)

Kovacs_Terez_3_abra_prioritasok.doc

A Közös Agrárpolitika 2003. júniusi reformjának hatása a vidékfejlesztésre

A 2000–2006. évi agrártámogatások félidejű felülvizsgálatát eredetileg azzal a céllal tűzték ki, hogy csökkentsék a közvetlen támogatások forrásait – elsősorban a nagyobb farmerek esetében –, és az így megtakarított eszközöket átcsoportosítsák a vidékfejlesztésre. Ezzel összhangban, az Európai Bizottság viszonylag radikális javaslatot tervezett, de az unió mezőgazdasági miniszterei 2003. június 26-án Luxemburgban – mint az már korábban is történt – az Európai Bizottság javaslatához képest csak egy mérsékeltebb *csökkentést (modulációt)* fogadtak el. Bár eddig is (2000-től) létezett a moduláció lehetősége, de nem volt kötelező, és jelenleg csupán az Egyesült Királyság és Németország élnek az önkéntes moduláció lehetőségével, Franciaország és Portugália rövid kísérleti időszak után felhagyott a moduláció alkalmazásával. A luxemburgi agrárminiszteri találkozón már kötelezővé tették az EU-15 számára a modulációt, de csak olyan gazdaságok esetében, amelyek évi 5000 euró közvetlen kifizetésnél több eurót kapnak. A közvetlen kifizetések támogatásainak degresszív irányú csökkentése (*1. táblázat*) lépcsőzetes lesz: 2005-ben 3%, 2006-ban 4%, 2007-ben, egészen 2013-ig pedig évi 5%-os. (Ez számunkra csupán azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások szintjének kiegyenlítése az eredetihez képest egy évvel korábban [2012-ben] történik.) 2007 és 2013 között – a számítások szerint – az így keletkezett vidékfejlesztési pénzügyi többlet évi 1,2 milliárd euró lesz. (Ugyanakkor, ha az Európai Bizottság álláspontját fogadták volna el, akkor ez az összeg megközelítőleg évi 3 milliárd euró lett volna.) A keletkezett többletforrást a tagországok az EMOGA Garanciaalap által finanszírozott vidékfejlesztési intézkedésekre fordíthatják. Ugyanakkor néhány új vidékfejlesztési intézkedést is bevezettek. Fontos azonban kiemelni, hogy – a luxemburgi értekezlet rendelkezése alapján – a moduláció révén keletkezett többletforrás 80%-a (Németország esetében 90%-a⁴⁾) abban a tagországban marad, ahol azt megtakarították. Tehát az egyébként is alacsony – 2007–2013-ban mindössze évi 1,2 milliárd euró – összegnek csak a 20%-át lehet egy másik ország vidékfejlesztési problémáinak megoldására fordítani. Ennek a 20%-nak az átcsoportosítását a mezőgazdasági terület, a mezőgazdasági foglalkoztatottak és az egy főre eső GDP EU-átlaghoz viszonyított nagysága – vásárlóerő-paritáson mérve – figyelembevételével osztják szét.

Magyarországra és a többi újonnan csatlakozott országra először várhatóan 2012-ben vonatkozik majd a moduláció. Akkor leszünk teljes jogú tagok a közvetlen támogatások kifizetése tekintetében. A modulációval kapcsolatos döntések bennünket, új tagokat sokkal jobban érinthetnek az újonnan bevezetendő vidékfejlesztési támogatási jogcímek szempontjából. Az új vidékfejlesztési intézkedések, illetve a korábbi, a 1257/1999. EK tanácsi rendeletben foglalt intézkedések módosításait az Európai Unió Tanácsa 2003. szeptember 29-i 1783/2003 számú rendelete tartalmazza.

A négy új vidékfejlesztési intézkedés lényege az alábbiakban foglalható össze (Maác 2003):

1. *Élelmiszer-minőség.* Ezen a területen két intézkedést terveznek. Az első intézkedés alapján jövedelemtámogatásban részesülnek azok a gazdálkodók, akik önként vállalják, hogy részt vesznek a minőségi élelmiszertermelést célzó programokban (pl. földrajzi eredetjelzők védelme, különleges minőségű élelmiszerek védjegye stb.). A programokban részt vevő gazdálkodók évi 3000 euró támogatásban részesülhetnek, legfeljebb öt éven keresztül.

A másik intézkedés a promócióra vonatkozik. E szerint támogatásban részesíthetők azok a termelői csoportok, amelyek tájékoztatják a fogyasztókat, és elősegítik az előbbi intézkedés szerinti programok keretében termelt élelmiszerek értékesítését (csak harmadik ország felé és a felmerülő költségek maximum 70%-áig).

2. *Állatvédelem, tartási körülmények.* Az agrár-környezetvédelmi intézkedések körét kiszélesítik annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a támogatást azon gazdálkodók részére, akik állataik tartási körülményeit kiemelten magas szinten alakítják ki. A kötelező előírásokat támogatás nélkül kell a gazdáknak betartaniuk, de plusz támogatást kapnak, ha vállalják, hogy legalább öt éven keresztül a jó állattenyésztési gyakorlaton túli szabványoknak is megfelelnek. A támogatást évente egy összegben fizetik ki, mértéke legfeljebb 500 euró/élőállat-egység.

3. *EU-szabványoknak való megfelelés.* Itt két intézkedést vezetnek be. Az első alapján időszakos (5 év) támogatás fizethető a gazdálkodóknak annak érdekében, hogy alkalmazkodjanak azokhoz az EU-szabványokhoz, amelyeket a nemzeti szabályozás még nem tartalmaz a környezetvédelem, az állat- és növényegészségügy, az állatjólét és a munkavédelem területén. A maximálisan kifizethető összeg gazdaságonként 10 ezer euró/év. A második intézkedés keretében a fenti új rendelkezések bevezetéséhez igénybe vett Szaktanácsadási Rendszer (Farm Advisory System) költségei fedezhetők a ráfordítások 80%-áig, de maximum 1500 euró értékben és évente csökkenő mértékben.

4. *A Natura 2000 bevezetéséhez adott támogatás.* A III. Kohéziós Jelentés a göteborgi célkitűzés elérése céljából a Natura 2000-et a környezetvédelmi témakör körében is kiemelten kezeli (*Új partnerség...* 62. o.). A Natura 2000 a különleges környezetvédelmi korlátozások alá eső területeken a támogatások a madár- és élőhely irányelvek által előírt követelmények betartását segíti. A támogatás öt évre szól, és hektáronkénti 500 euróról 200 euróra csökken, ezzel is elismerve a gazdálkodás beindításának magasabb költségeit olyan területeken, ahol különlegesen szigorú környezeti előírásoknak kell megfelelni. A Natura 2000 program a természetvédelmi területek hálózatát jelenti több mint 20 000 természetvédelmi területtel, amelyekből sokat már ki is jelöltek, vagy rájuk javaslatot tettek. E területek a 15 tagállam teljes területének 15%-át teszik ki. Az Európai Unió a belépő országok számára is előírta, hogy a védett növény- és állatfajok élőhelyeit ki kell jelölniük a Natura 2000 természetvédelmi rendszerben. Ezt 2004 közepéig Magyarország hét

más tagországgal együtt nem teljesítette. A kormány a Natura 2000 természetvédelmi rendszerbe 1,9 millió hektár területet tervez bevonni, ami az ország termőterületének 21%-át teszi ki. Ennek fele eddig is védett volt, az egyharmad erdő, és körülbelül 700 ezer hektár lesz olyan új terület, amely használati korlátozás alá esik. A kormány a javasolt területek listáját kormányrendeletben kívánja szabályozni. A gazdálkodók jelentős része fenntartásokkal várja a Natura 2000-be történő besorolást, mert sok a bizonytalanság, a tájékoztatatlanság a besorolás mikéntjével és következményével.

A korábbi vidékfejlesztési intézkedések közül négyet módosítottak. Ezek a változtatások a pályázók szempontjából kedvezőbb támogatást jelentenek az alábbiak szerint:

1. A *fiatal gazdáknak* adható összeg 250 ezer euróról 300 ezer euróra nőhet, amennyiben a gazdálkodó szaktanácsadási szolgáltatást vesz igénybe vállalkozása beindításához. Továbbá nő az egyéb támogatás mértéke is a fiatal gazdák esetében.
2. Az *erdészeti támogatás* eddig csak magánszemélyeknek és gazdasági társaságoknak járt. A jövőben ezeket a támogatásokat kiterjesztik az állami tulajdonban lévő erdőkre is, ha ott ökológiai vagy közjóléti beruházást céloznak meg.
3. Megközelítőleg 10%-kal nő az *agrár-környezetvédelmi és állatgondozási* intézkedések támogatása. Az állatjóléti gondoskodás bevezetése és széles körű elfogadtatása az utóbbi évek eredménye.
4. A *kedvezőtlen adottságú* területeken a kompenzáció összege 200 euró/hektárról 250 euró/hektárra növekszik.

* * *

Az agrárminiszterek luxemburgi találkozója kapcsán 2003. november 12–14-én Salzburgban a vidékfejlesztők az 1996. évi corks konferenciához hasonló összejövetelt tartottak, ahol bírálták a luxemburgi döntéseket, és felemelték szavukat azért, hogy az európai politikusok végre „tegyék a helyére” a vidékfejlesztés szerepét. Hangsúlyozták, hogy a vidékfejlesztési támogatások finanszírozása túl bonyolult. Egyebek mellett kifogásolták, hogy ugyanannak az intézkedésnek a támogatása, amennyiben az 1. célterületen van, akkor az orientációs, ha azon kívül van, akkor pedig a garanciaalapból (2. *ábra*) történik. Így előfordul, hogy két szomszédos régió ugyanazon intézkedésre két eltérő eljárás alapján kénytelen pályázni, és a beruházás eltérő arányát pályázhatja meg. E gondok megoldása céljából felmerült egy önálló vidékfejlesztési alap felállításának gondolata. A III. Kohéziós Jelentés is hasonló kifogásokat fogalmazott meg a két vidékfejlesztési programmal kapcsolatban, és döntés született arról, hogy a vidékfejlesztést támogató EMOGA Orientációs és Garanciaalap egyetlen eszközzé alakul át, amely a KAP-on belül működik. Ennek értelmében a Garanciaalap támogatásai 2006 októberében megszűnnek, az Orientációs

Alap kifizetései viszont 2008 októberéig folytatódnak. Az Európai Bizottság javaslata szerint az új alap neve angolul European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), illetve magyarul Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére (EMAVF).

A 2007–2013. évi programozási időszakban az EU által finanszírozott vidékfejlesztési támogatások ismét két program mentén valósulhatnak meg, és a támogatások elnyeréséhez első lépésként Magyarországnak is *két vidékfejlesztési tervet* kell elkészítenie. Az egyik terv azokat az alprogramokat foglalja magába, melyeket az új Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére támogat. Ezt a tervet javaslom NVT II.-nek elnevezni. A másik terv azokat az alprogramokat kell, hogy magában foglalja, amelyekre a támogatást az EU költségvetésének Strukturális Alapjaiból lehet majd elérni. Ezt a tervet nevezhetjük AVOP II.-nek, amit a Nemzeti Fejlesztési Terv II.-be be kell építeni.

Stratégiaalkotási feladatok

A fent említett két vidékfejlesztési tervet ideális esetben egy hosszú távú, 2020-ig szóló, széles társadalmi egyeztetés révén megszületett stratégiai alkotás kellene, hogy megelőzzön (Csatári 2004). Erre azonban most sajnos nincs idő, de nem kizárt, hogy ezen a stratégián valaki/valakik már a közeljövőben elkezdenek dolgozni, mert csak akkor lesz esély arra, hogy a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozólag elkészüljön egy új, a kor követelményeinek és a magyar vidék helyzetének megfelelő, a fejlesztés kívánatos irányait, módját és módszereit leíró stratégia. Csak egy ilyen jellegű és széles körben egyeztetett, alapos és átgondolt akcióterv szolgálhatja a vidék hosszú távú felemelkedését. Most azonban csak egy középtávú, 2013-ig szóló stratégia elkészítésére van idő és lehetőség, de valakinek/valakiknek ezt a munkát is feltétlenül el kell végezniük.

A középtávú fejlesztési stratégiának meg kell határoznia a magyar vidék alapvető problémáit. A problémák felszámolása kapcsán figyelembe kell venni az EU 2007–2013 közötti vidékfejlesztési támogatási politikáját is. Ugyanakkor rá kell mutatni azokra a vidékfejlesztési problémákra, amelyek feltétlenül megoldást igényelnek, de nem támogathatók uniós forrásokból, és javaslatot kell tenni a problémák felszámolására a hazai költségvetési forrásból.

A következő (2007–2013) programozási időszakban az EU-tól megszerezhető támogatások feltételeként különböző tervek elkészítésére van szükség. E munka a minisztériumok közötti szoros együttműködést, egyeztetést igényelné. A minisztériumok közötti jelenlegi egyeztetési helyzet alapján megállapítható, hogy készülhet egy vagy akár két vidékfejlesztési stratégia. Ha két vidékfejlesztési stratégia készül, akkor az egyiknek ágazati, a másiknak területi jellegűnek kell lennie. Az lenne azonban a jobb megoldás, ha mindkét szempontot integrálni tudó, *egyetlen átfogó vidékfejlesztési stratégia* készülne.

Az előző témával kapcsolatban fontos kiemelni, hogy 2004 elején összehívták az ún. agrárkerekasztalt, mintegy 300 szakember bevonásával, de tevékenységük mind szervezésben, mind eredményességben fiaskóval végződött. Ennek ellenére megszületett „*Az Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiája*” (AVNS), és a birtokszerkezet fokozatos átalakítása című fejezet kivételével, egy szűk kör el is fogadta azt. Ebben a dokumentumban lefektetett vidékfejlesztési célok tévesek és elfogadhatatlanok. A dokumentum felvázolt ugyan egy világos jövőképet, amelyet a *dinamikus fejlődő, exportorientált, versenyképes, több funkciós agrárgazdaság* megteremtésében foglalt össze, ugyanakkor kiemelte, hogy egy ilyen agrárgazdaság megteremtésének a legnagyobb *akadálya az ágazat műszaki-technikai fejlettségének kedvezőtlen volta*. E helyzetből való kilábalást az AVNS az alábbiakban fogalmazza meg: „...az agrárpiazi szereplők (termelők, feldolgozók, kereskedők) körében az ésszerű szelekciós folyamat nem akadályozható meg! Ez azt jelenti, hogy versenyképességet megteremtő, szilárdító támogatásokban csak *potenciálisan életképes gazdaságok* részesíthetők... A versenyből kiesőket sem méltányos sorsukra hagyni, de ez a jogos társadalmi igény más típusú gondoskodást jelent” (AVNS 12–13. o.). A vidék a foglalkoztatási lehetőségek bővítését pedig önkormányzati feladatnak tekinti.

A dokumentum műfajilag sem nevezhető stratégiának. A stratégiának a jövőről kell szólni, és az AVNS csak akkor szól a jövőről, ha a versenyképes mezőgazdaságot tárgyalja. Amikor viszont az agrár-környezetvédelemről vagy a mezőgazdasághoz nem kötődő vidékfejlesztésről szól, már nem a jövőről, hanem csak a máról szól. Hiszen ezzel kapcsolatban azt írja le, hogy ezek támogatására a kormányzati felelősség az AVOP- és az NVT-programokat kínálja. Hogy vajon mi lesz 2006 után e terület sorsa, azzal a dokumentum adós maradt.

Ugyanakkor a dokumentum pozitívuma, hogy meghatározta: „...A mezőgazdasági terület 55–65%-a a jelenleginél intenzívebb, 15–25%-a környezetkímélő gazdálkodásra alkalmas, míg 10–20%-a megfelelő társadalmi költségtérítés ellenében természetvédelmi és rekreációs célokat szolgálhat.” (AVNS 6. o.), de a továbbiakban csak az 55–65%-kal foglalkozik, és leegyszerűsítve ugyan, de mindenkit, a kis-, törpe- és kisegítő gazdaságot a versenyszféra felé terelne, és ha már végképp nem megy, akkor a szociális támogatási szférába „hajtaná be” őket.

A fentiek kiegészítéseként javaslom az Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiájának a *vidékfejlesztését*. Ki kell mondani, hogy a kis-, törpe- és kisegítő gazdaságokat nem kell egységesen életképtelenné és támogatásukat önkormányzati problémává nyilvánítani. Ezzel ellentétben egyrészt a foglalkoztatás növelése céljából ösztönözni kell őket a munkaintenzív agrárszakirányok – kertészet, gyógynövény-, vetőmagtermesztés fejlesztésére, másrészt pedig az agrár-környezetgazdálkodási *kifizetésekkel* segíteni kell e családok megélhetését.

Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) II.

Az Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére nevű pénzügyi eszközből kevés mód lesz az ágazat műszaki-technikai fejlettségét elősegítő forrásokat igénybe venni, és a mezőgazdaság ilyen irányú hatékonyságát növelni. Az EU-15-ökben, mint ahogy azt a III. Kohéziós Jelentés is kiemeli, a mezőgazdaság hatékonyságának növelését szolgálta az 1994–1999 közötti időszakban az 5a célkitűzés, az 5b célkitűzés keretében végrehajtott intézkedések pedig a mezőgazdasági termelés diverzifikációját segítette elő. Jelenleg pedig azzal számolnak, hogy a gazdák a közvetlen támogatásokból tudják fedezni a gazdaságaik technikai fejlesztését. Mivel a fejlődés az EU-ban szerves volt, és a közvetlen támogatások jóval magasabbak, mint nálunk, ezért ott a technikai fejlesztést a gazdák meg tudják oldani, de tudomásul kell vennünk azt, hogy a magyarországi gazdáknak is előbb-utóbb nem lesz más lehetőségük, mint hogy a kompenzációs támogatásokat a fejlesztési célra használják fel.

Az EMAVF-ből igénybe vehető támogatások felhasználására el kell készíteni az NVT II.-t. Az NVT II.-ben igénybe vehető EU-s támogatások révén azokat a problémákat kell megoldani, amelyek szorosan kapcsolódnak az agrártermeléshez. Az EU Bizottság elkészítette az Európai Mezőgazdasági Alap a Vidék Fejlesztésére rendelet tervezetét (COM/2004) 490 final (14. 7. 2004), amit még a Tanácsnak is el kell fogadnia. Az eddigi tapasztalatok alapján azonban ezen a rendelettervezeten nagy változások nem várhatók. A rendelettervezetben a KAP-on belüli vidékfejlesztésnek három célkitűzését határozták meg. Ezek:

- I. A mező- és erdőgazdaság versenyképességének növelése.
- II. A környezetvédelem és tájfenntartás növelése.
- III. A vidéki életminőség javítása és a gazdasági aktivitás diverzifikációjának növelése.

A Bizottság nagy szabadságot adott a tagországoknak azáltal, hogy csak azt irányozta elő, hogy az alap minimum 15%-át kell az egyes célkitűzéseken belüli prioritásokra fordítani, a többitől szabadon dönthetnek. Az eddigi tapasztalatok alapján jogosan feltételezhető, hogy az EU-15-ök a második célkitűzésre, tehát a környezetvédelemre és a tájfenntartás növelésére, míg az új EU-tagok a mező- és erdőgazdaság versenyképességének növelésére fognak legtöbb forrást fordítani. Míg a vidéki életminőség javítása és a gazdasági diverzifikáció támogatása a maradékelv szerint működik mindkét esetben.

Minden egyes célkitűzés egy-egy prioritás révén valósul meg. A prioritásokat intézkedések és alprogramok követik az alábbiak szerint:

1. Szerkezetváltás-prioritás

(Structure Change Priority)

2. Földmenedzsment-prioritás

(Land Management Priority)

3. Diverzifikáció / vidéki életminőség-prioritás

(Diversification /Rural Life Standard Priority)

Kovacs_Terez_3_abra_prioritasok.doc

Ha összevetjük az agrárkeresztal által elkészített *Az Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiája* című dokumentumot az EMAVF által támogatott prioritásokkal, akkor látjuk, hogy a dokumentum csak az első prioritással, a versenyképesség javításával foglalkozik, és az, ami ez után következik, az nincs összhangban azzal, amit Magyarország az uniós forrásokból az elkövetkező programozási időszakban az EMAVF-ből le tudna hívni. Megdöbbentő, hogy a dokumentumban egyszer sem történik utalás a NATURA 2000-re, holott köztudott, a magyar kormány azt ígérte Brüsszelnek, hogy 1,9 millió termőterületet, azaz az összes termőterület 21%-át ebbe a hálózatba fogja besorolni.

Az NVT II. elkészítésekor az alprogramok kiválasztásánál figyelembe kell venni, hogy egyes alprogramokat az EU tanácsára kötelesek leszünk választani. Ilyenek

- az EU-szabályoknak való megfelelés,
- minőségi élelmiszerprogramok,
- tájékoztató és promóciós programok,
- félig önálló gazdaságok szerkezetváltozásának támogatása,
- termelői csoportok támogatása,
- agrár-környezetvédelmi és állatjóléti kifizetések,
- NATURA 2000,
- mezőgazdasági területek erdősítése.

Továbbá saját szempontunkból fontos, hogy támogassuk

- a falumegújítást, -fejlesztést,
- a falusi turizmust,
- a mikrovállalkozásokat,
- az alapvető szolgáltatásokat,
- a természeti örökség felújítását és menedzselését,
- a fiatal gazdákat,
- a mezőgazdasághoz kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztést.

A fenti alprogramok közül különösen kiemelhető a falufejlesztés, -felújítás és a természeti örökség felújítása és menedzselése.

2004. október 1-jén, amikor megjelent az AVOP-on belüli vidékfejlesztési támogatásokra való pályázati felhívás, akkor egy nap alatt annyi pályázat érkezett a falufejlesztésre, felújításra, hogy a miniszter kénytelen volt közölni, hogy csak az aznap éjfélig érkező pályázatokat tudják befogadni. Erre a szűkös keretek miatt – 3,6 milliárd Ft a 3 évre – került sor, aminek az lett az eredménye, hogy csak a korábbi SAPARD keretén belül befogadást nyert, de forráshiány miatt elutasított pályázók tudtak ezúttal pályázatot benyújtani. Ebből is látszik, hogy milyen égető kérdés a falufelújítás. Az alprogramon belül csak azok a települések pályázhatnak, amelyek a 120 fő/km² népsűrűség, vagy 10 ezer fő alattiak. Kevés kivételtől eltekintve a kistérségi központok nem felelnek meg ennek a kritériumnak. Ezért feltét-

lenül lehetővé kell tenni a 10–20 ezer, az Alföldön a 25 ezer fős kisvárosoknak, hogy az AVOP II.-n belül jussanak fejlesztési forrásokhoz.

A magyar táj az EU-15-ökhöz képest nagyon elhanyagolt. Sok az útszéli műveletlen terület, az illegálisan lerakott szemétről nem is beszélve. Ezt kellene rendbe tenni, ami beleilleszhető a természeti örökség felújítása és menedzselése című alprogramba. Ez a tájrendbetételi munka jelentős foglalkoztatásbővítést jelentene a legképzetlenebb falusi férfi munkaerő körében.

Az agrár- és vidékfejlesztés helye a strukturális politikában

A III. Kohéziós Jelentés a megújuló kohéziós politikának három prioritásáról szól a 2007–2013 programozási időszakban. Ezek:

- konvergencia: növekedés és munkahelyteremtés a legkevésbé fejlett tag-államokban és régiókban,
- regionális versenyképesség és foglalkoztatottság,
- európai területi együttműködés.

Az EU Bizottság 2004 februárjában elfogadta a 2007–2013. évekre vonatkozó költségvetési javaslatot. 2004 és 2006 között az EU költségvetésének 34%-át szánja a strukturális intézkedések támogatására. Ez az arány a következő programozási időszakban sem változik. Megváltozik viszont a strukturális politika célrendszere. Lényegében a jelenlegi 3 cél és 4 közösségi kezdeményezés helyét 3 új prioritás veszi át.

Az első prioritás, a konvergencia és versenyképesség kapja a források 78%-át.

A jelenlegi második és harmadik cél összevonásra kerül a regionális versenyképesség és foglalkoztatás prioritásban. A strukturális támogatások 18%-a fordítódik a második prioritásra, de ebben az esetben nem lesz célterület, hanem bármely régiót támogathatják.

A korábbi négy közösségi kezdeményezés – benne a LEADER+⁵ is – megszűnik, és gyakorlatilag csak az INTERREG-program folytatódik az európai területi kooperáció elősegítése prioritás keretében. Ez a prioritás a költségvetés 4%-át teszi ki (Faragó 2004).

Mindannak ellenére, hogy a kohéziós politika eszközei közül kikerül az EMOGA, mégis a *strukturális politikán* belül lesz egy *vidékfejlesztés*, amellyel a magyar Európa Terv előkészítésével foglalkozó hazai kormányzati dokumentumok is foglalkoznak, és a mezőgazdaság szerkezeti átalakítása és a vidék felzárkózása címmel jelölnek. E stratégiai főirány tervezése céljából célszerű lesz az AVOP II.-t elkészíteni. Az AVOP II. jelentősen különbözni fog az AVOP-tól. Az AVOP II. a versenyképes mezőgazdasághoz szorosan nem kötődő vidékfejlesztési támogatásokat foglalja magában.

A vidék-gazdaság kettős szerkezetű.

Egyrészt értendő alatta a helyi *megújuló erőforrásra* épülő gazdaság. Nagyon sok vidéki területen a föld az egyetlen megújuló erőforrás, de emellett megjelenhet a víz, az erdő, a természeti környezet, a kulturális hagyomány is (Kovács 1995).

Másrészt van, illetve, ha nincs, akkor meg kell teremteni egy, a fentiekén kívüli vidék-gazdaságot, amely sajátos vidéki helyhez, településhez kötődik. Ezek a helyek a várostól egyértelműen megkülönböztethetők, de ugyanakkor csak akkor léteznek, ha vannak városok, nagyvárosok. Tehát a városnak van vidéke (*Erdei* 1972). Vagyis a város a központ és annak van vidéki háttere.

Ebből kiindulva a kohéziós politikán belüli agrár- és vidékfejlesztésnek az alábbi területekre (prioritásokra) kell kiterjednie:

1. a mezőgazdaság szerkezetváltása / diverzifikációja,
2. új vidék-gazdaság kiépítése / alternatív jövedelemszerzés,
3. falu–város kapcsolat erősítése.

1. A mezőgazdaság szerkezetváltása / diverzifikációja.

Kizárólag olyan *mezőgazdasági és élelmiszeripari kis- és középvállalkozásokat* kellene támogatni, amelyek a támogatások által garantáltan új munkahelyeket hoznak létre, ilyen lehet pl., ha valaki gabonatermesztésről áttér valamilyen munkaintenzív agrárszakirányra (kertészetre, gyógynövény-, vetőmagtermesztésre).

Az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ETP/ESDP) kiemeli, hogy az EU vidéki területein a *megújuló energiában* jelentős lehetőségek vannak: napenergia, szélenergia, vízi erőművek, biomasszából nyert energia, sőt a nagyobb városok közelében a városi hulladékból generált energia (metántermelés). Ezeknek a támogatása a hazai vidéki térségekben serkentené a *környezetbarát energiatermelést*.

A III. Kohéziós Jelentés gyakran említi a mezőgazdaság diverzifikálását. Diverzifikálásról beszél akkor is, amikor lényegében alternatív jövedelemszerzésre utal. A diverzifikáció azt jelenti, hogy a gazda mezőgazdaságból kiindulva, a mezőgazdasághoz kötődően kiegészítő tevékenységre tesz szert. Erre legjobb példa a farmturizmus, agroturizmus (hazai szóhasználatban falusi turizmus). Alternatív jövedelemszerzés esetén a gazda felhagy a mezőgazdasági tevékenységgel, és más ágazatban vállal munkát. A vidékfejlesztés keretén belül mindkét tevékenység – diverzifikáció és alternatív jövedelemszerzés – támogatására van lehetőség.

A mezőgazdaság diverzifikációján belül támogatni kellene a turizmust, de vajon melyik turizmust? A falusi turizmus (főleg az ökoturizmus) támogatására, mint láttuk, az NVT II.-ben lesz lehetőség. Viszont a *termálturizmus* olyan vidéki területeken, ahol van termálvíz, az AVOP II.-n belül támogatható. Ezzel már áttérünk a második prioritásra, mert a termálturizmus fejlesztésének támogatása egy tipikus alternatív tevékenység.

2. Új vidék-gazdaság kiépítése / alternatív jövedelemszerzés.

A kormányjelentések a 2007–2013 fejlesztési időszak céljai és prioritásai között a gazdasági-társadalmi kohézióon belül a vidék el- és megtartó képességének erősítéséről, azaz a felzárkózó vidékről nyomatékosan szólnak. Ezen belül a minőségi mezőgazdaság és élelmiszeripar mellett nagyon helyesen az alternatív jövedelemszerzési lehetőségekről tesznek említést.

A posztfordizmus korában Nyugat-Európában az új technológia befogadására egyes – fejlett infrastruktúrával és iskolázott lakossággal rendelkező – rurális térségek

jobbnak bizonyultak, mint a hagyományos iparvidékek, ezért azok felértékelődtek. A rurális térségekbe kis- és középvállalkozások települtek, amelyek beépültek a városi, vagy akár a nemzetközi globális beszállítói rendszerbe (Enyedi 1996). Magyarországon az ipar és a szolgáltatások decentralizációja sok helyütt megállt a városok agglomerációjának határánál. A 2007–2013 programozási időszakban olyan támogatási rendszert kell kialakítani, amely ösztönzi az *ipari és szolgáltatási rendszerek* terén működő *kis- és középvállalkozásoknak* a vidéki térségekbe való letelepülését. (Az alapvető szolgáltatásokat az EMÁVF-ből támogatnák.)

Ezen túlmenően az alternatív jövedelemszerzés érdekében szervezendő *képzésnek* és *átképzésnek* a támogatása képzelhető el e prioritás keretén belül.

Míg az első prioritás, a mezőgazdaság szerkezetváltása/diverzifikációja horizontális támogatás, tehát az ország egész területére kiterjedően valósulhatna meg, addig a második, tehát az új vidék-gazdaság kiépítése/alternatív jövedelemszerzés támogatást csak a vidéki kistérségek központjára és egyéb 10–20 ezer, az Alföldön 25 ezer fős városokra kellene kiterjeszteni abból a célból, hogy ezeknek a kisvárosoknak megerősödjön a foglalkoztatási funkciója.

3. Falu–város kapcsolat erősítése.

Az ESDP volt az első olyan uniós dokumentum, amely a kohéziós politikán belül felvetette a város–vidék partnerkapcsolat kiépítésének szükségességét, ahhoz azonban, hogy ez az együttműködés hosszú távú és sikeres legyen, számos alapfeltételnek kell teljesülnie. Így annak, hogy a partnerek egyenlők és függetlenek legyenek, a partnerségben való részvétel önkéntes legyen. Különösen fontos, hogy a városok és a vidék egy közös integrált megközelítést alkalmazzon, hiszen együtt alkotják a régiót, és kölcsönösen felelősek annak továbbfejlesztéséért – áll a dokumentumban.

E prioritáson belül lenne támogatandó a *vállalathálózatok* előmozdításának fejlesztése a városokban és a vidéken működő kis- és középvállalkozások területén.

Továbbá tekintettel arra, hogy a munkahelyek jelentős része a városokban található, ezért azok elérésére nincs egyenlő esélyük a helyben lakó városiaknak és a vidéken lakóknak. A munkáltatók jelentős része azért nem alkalmaz vidéki munkást, hogy ne kelljen e munkavállalók tömegközlekedésen történő utazási költségeinek 80%-át megtérítenie. Így a vidéki munkavállalók munkaszerzési esélyei csökkennek. Az esélyegyenlőség érdekében ezért a foglalkoztatási politika eszköztárából ki lehetne venni *utazási támogatásokat* és azokat a vidékfejlesztés eszközévé tenni.

Jegyzetek

¹ A tanulmány az OTKA T043290 sz. kutatás keretén belül készült.

² 2003-ban Luxemburgban pl. *Franz Fischler*, az illetékes mezőgazdasági főbiztos sugallatára az unió hivatalban lévő görög elnöke még a szakértőket is kizárta az utolsó egyeztetési körből, így azon csak az agrárminiszterek vettek részt. Végül a portugál agrárminiszter szavazott a reformcsomag ellen, bár másokban is maradtak „tűskék”. A 2004-ben csatlakozott tagállamok mezőgazdasági miniszterei is részt vettek a luxemburgi ülésen, de szavazati joguk még nem volt.

³ Portugáliában jelenleg sokkal magasabbak a termésátlagok, mint 1986–1990-ben voltak, de ennek ellenére, akárcsak a többi állam esetében, az akkori átlagtermés alapján kapják a támogatásokat.

- ⁴ A rozsztermelő felvásárlási ára 2004. november 1-jétől megszűnik, és Németország, mint legnagyobb rozstermelő a modulációval megtakarított közvetlen támogatások 10%-át a saját rozstermelő térségeibe irányíthatja. Ezért a moduláció által megtakarított összeg 80%-án felül további 10% helyben marad.
- ⁵ A LEADER+ pénzügyi forrása szűnik meg, de a LEADER mint átfogó szemlélet továbbra is fennmarad, és integrálják a főáramot képviselő programozásba.

Irodalom

- Csete L.–Szerdahelyi (szerk.) (2004) A 2003. évi reform tartalma. – *Gazdálkodás* 10. Különszám.
- Elekes A. (2003) Vidékfejlesztési intézkedések az Európai Unióban. – Halmai P. (szerk.) *Agrárfejlesztés a csatlakozás előtt és után*. Agromen Oktatási Alapítvány, Budapest. 27–40. o.
- Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Erdei F. (1972) *Város és vidéke. Magyarország felfedezése*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest.
- Faragó L. (2004) Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához. – Inotai A. (szerk.) *EU-tanulmányok*. IV. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest. 9–42. o.
- Kiss J. (2004) Az EU Közös Agrárpolitikájának 2003. évi reformja. – *Gazdálkodás*. 5. 1–25. o.
- Kovács T. (1995) Agrárpolitika – vidékpolitika. – Kovács T. (szerk.) *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. III. Falukonferencia*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. 24–35. o.
- Maácz M. (2003) A második pillér növekvő szerepe. Kézirat.
- Csatári B. (szerk.) (2004) *Magyarország új vidékfejlesztési stratégiájának tézisei*. (1. változat). MTA Regionális Kutatások Központja, Kecskemét.
- Nagy F.–Szentirmay A. (2002) Reform az európai agrárpolitikában. – *Magyar Mezőgazdaság*. 37. 6–7. o.
- Popp J. (2004) Nagy szavak – kis lépések. – *Magyar Mezőgazdaság*. 21. 6–9. o.
- Sarudi Cs. (2004) Vidékfejlesztési intézkedések, támogatások és kilátások az Európai Unió bővítése után. – *Tér és Társadalom*. 2. 73–116. o.
- Varga Gy. (2000) Az agrárkérdés kényes pontjai a csatlakozási tárgyalásokon. – *Gazdálkodás*. 6. 52–61. o.

A BŐVÍTÉSI SZEMPONTOK ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK KAPCSOLATA

(The Aspects of Enlargement and the Future of Cross-border
Co-operations)

CZIMRE KLÁRA

Kulcsszavak:

EU csatlakozás belső és külső határ határ menti térség eurorégió

Az Európai Unió belső és külső határainak hossza jelentős mértékben megnőtt. 2004-ben az Európai Unió eddigi történetének a legnagyobb területi bővülését a legnagyobb arányú és minőségileg legjelentősebb határváltozás kísérte: az EU belső és külső határainak arányai felcserélődtek. Az európai uniós csatlakozás következményeinek értékelésénél az a három határszakasz különül el a leginkább egymástól, amely Magyarország határait és határ menti régióit megosztja az EU csatlakozás után.

A határok és a határmentiség jelensége az Európai Unióban

A Európai Unió 2004. május 1-je előtti területét tekintve Németország rendelkezett a legtöbb szomszédos országgal (6), míg Görögország volt az egyetlen, amelynek nem volt közös szárazföldi határa egyetlen EU tagállammal sem. Mindössze egy-egy EU-tagállammal határos Dánia, Finnország, Írország, Nagy-Britannia, Portugália és Svédország. Természetesen, ha Európa egészét nézzük, akkor már jóval tarkább képet kapunk, hiszen így Németország szomszédos országainak a száma 8-ra ugrik, és Görögország is 3 országgal határos a szárazföldön. Az elsőként használt megközelítésre olyan esetekben lehet szükség, amikor az Európai Unióról, mint egy különálló egységről beszélünk.

Európa térképét tanulmányozva az is elmondható, hogy az Európai Unió 2004 előtti állapotát tekintve a határain belül voltak olyan országok, amelyek területének több mint 50%-a határ menti fekvésű (Luxemburg, Ausztria, Belgium, Finnország, Svédország, Portugália), és ez az arány két ország kivételével (Dánia, Nagy-Britannia) – amelyek a tengerparti fekvésüknek köszönhetően rövidebb szárazföldi határhosszal rendelkeznek – 15% feletti. A szárazföldi határok hosszát tekintve Magyarország szempontjából a szomszédos Ausztria a legérdekesebb, hiszen Ausztria szárazföldi határainak közel 15%-a alkot közös határt Magyarországgal (356 km). További három ország – Németország, Olaszország és Görögország – szárazföldi határait érintették a 2004-es és érintik a 2007-es EU bővítések (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT
Határ menti régiók országokénti bontásban az Európai Unióban (2000)
(Border Regions by Countries in the European Union, 2000)

Határ menti régiók az Európai Unióban					
Ország	A szárazföldi határok hossza (km)	Határ menti régiók területe (km ²)	Az ország területének %-ában	A határ menti régiók népessége (1000 fő)	Az ország népességének %-ában
Luxemburg	359	2586	100,0	381	100,0
<i>Ausztria</i>	<i>2562</i>	<i>58199</i>	<i>69,4</i>	<i>5837</i>	<i>74,9</i>
Finnország	2628	223080	66,6	n.a.	n.a.
Belgium	1385	19019	62,3	5031	50,5
Portugália	1214	50300	54,7	2068	21,0
Svédország	2205	239400	53,2	n.a.	n.a.
Hollandia	1027	14408	35,1	5136	34,4
<i>Görögország</i>	<i>1228</i>	<i>37498</i>	<i>28,4</i>	<i>2359</i>	<i>23,1</i>
Spanyolország	1918	132282	26,2	5378	14,7
<i>Németország</i>	<i>3621</i>	<i>81044</i>	<i>22,7</i>	<i>13366</i>	<i>16,3</i>
Franciaország	2889	115511	21,2	12637	22,3
Írország	360	12516	17,6	407	11,6
<i>Olaszország</i>	<i>1932</i>	<i>47872</i>	<i>15,9</i>	<i>7390</i>	<i>12,8</i>
Dánia	68	3930	9,1	251	4,9
Nagy-Britannia	360	14120	5,8	1589	2,8
<i>Összesen</i>	<i>23756</i>	<i>940505</i>	<i>39,2</i>	<i>61830</i>	<i>28,8</i>

Forrás: Second Report on Economic and Social Cohesion, 2001.

A határ menti térségeinek területi arányai többször is megváltoztak az Európai Unió története folyamán, amelyek a bővítésekből adódó területváltozások eredményeként foghatók fel (2. táblázat).

Volt olyan eset, amikor a soros EU csatlakozással egy-egy határszakasz minőségileg változott meg (pl. német–dán, francia–spanyol, német–osztrák), és külső határból belső határrá alakult, illetve Németország újraegyesülésével egy korábbi határszakasz teljesen eltűnt. Ezek a változások nemcsak az együttműködés egészét befolyásolták, de maguk után vonták az újabb problémákat is, amelyek az új szomszédos tagállamokkal és nem tagállamokkal való kapcsolatokat érintették. Ezek a területi – és egyúttal határ- – változások nagymértékben hozzájárultak a határmentiség és a határon átnyúló kapcsolatok még intenzívebb elterjedéséhez, és ezáltal ahhoz, hogy az Európai Integráció felismerje a határon átnyúló kapcsolatok jelentőségét.

2. TÁBLÁZAT
A határ menti térségek területi arányainak változása az Európai Unióban¹
(Border Regions by Countries in the European Union, 2000)

	EU 6 (1957-)	EU 9 (1973-)	EU 10 (1981-) ²	EU 12 (1986-)	EU 12 (1990-) ³	EU 15 (1995-)
EU szárazföldi határok hossza (km)	8 577	8 937	9 959	11 173	10 538	16 097
<i>EU szárazföldi határok száma</i>	18	19	22	23	23	33
<i>EU belső határok száma</i>	8	10	10	12	12	15
<i>az összes %-ában</i>	44,4%	52,6%	45,5%	52,2%	52,5%	45,5%
EU belső határok hossza (km)	3 039	3 467	3 467	5 304	5 304	7 104
<i>az összes %-ában</i>	35,4%	38,8%	34,8%	47,5%	50,3%	44,1%
<i>EU külső határok száma</i>	10	9	12	11	11	18
<i>az összes %-ában</i>	55,6%	47,4%	54,5%	47,8%	47,5%	54,5%
EU külső határok hossza (km)	5 538	5 470	6 492	5 869	5 234	8 993
<i>az összes %-ában</i>	64,6%	61,2%	65,2%	52,5%	49,7%	55,9%

¹ Ebben az összeállításban a törpeállamokat – Liechtenstein, Andorra, Monaco, San Marino és Vatikán – a tanulmány nem veszi figyelembe, mivel azok nem játszanak szerepet a határon átnyúló együttműködésekben.

² 1985-ben Grönland – az 1979-ben kivívott autonómia elnyerése után – népszavazást követően kivált az Európai Közösségből. Ez volt az EK történetében az első területi csökkenés – ez azonban a szárazföldi határok arányait nem módosította.

³ Németország újraegyesülésével a volt NDK területei az Unió részévé váltak, ezáltal módosultak a szárazföldi határokra vonatkozó arányok.

Forrás: Saját számítás.

Az Európai Unió 2004-es területi bővítése során az előzetes tárgyalások és egyeztetések alapján tíz közép- és délkelet-európai ország nyert felvételt (Csehország, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia). Ezek az országok a csatlakozást megelőzően eltérő pozíciót foglaltak el az EU15 határaihoz képest, és jelentős mértékben különbözött az egyes országok esetében a határok száma és hossza is, ami a határ menti régiókra és a határon átnyúló regionális politikára számottevő hatást gyakorol (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

A 2004-ben csatlakozott tagországok határokra vonatkozó legfontosabb adatai (2000)
(The Main Data on Borders of the Countries Accessed in 2004)

	Terület (km ²)	Népesség (millió fő) (2000)	Teljes határhossz (km) ¹	EU15 területéhez viszonyí- tott határ- pozíció ²	EU15-tel közös határ hossza ²	EU15 külső határ %-os aránya
Csehország	78 866	10,3	1 881	külső határ	1 008	54%
Észtország	45 226	1,4	633	nincs	-	-
Ciprus	9 250	0,7	0	nincs	-	-
Lettország	64 589	2,4	1 150	nincs	-	-
Litvánia	65 200	3,7	1 273	nincs	-	-
Magyarország	93 030	10,1	2 171	külső határ	366	17%
Málta	316	0,4	0	nincs	-	-
Lengyelország	312 685	38,7	2 788	külső határ	456	16%
Szlovénia	20 273	2,0	1 334	külső határ	562	42%
Szlovákia	48 845	5,4	1 524	külső határ	91	6%
<i>Összesen</i>	<i>738 280</i>	<i>75,1</i>	<i>12 754</i>	<i>-</i>	<i>2 483</i>	<i>27%</i>

¹ Teljes határhossz: szárazföldi és tengeri határok összesen.

² A vizsgálat szempontjából csak a szárazföldi határok számítanak, így a tengeri határokkal a tanulmány nem foglalkozik.

Forrás: Saját számítás.

A legközelebbi – előreláthatólag –, 2007-es bővítési évben további két ország válhat EU taggá, amennyiben addigra teljesítik a csatlakozás feltételeit (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

A várhatóan 2007-ben csatlakozó tagjelölt országok határokra vonatkozó legfontosabb adatai (2000)
(The Main Data of the Borders of the Countries Estimated to Access in 2007)

	Terület (km ²)	Népesség (millió fő) (2000)	Teljes határ- hossz (km) ¹	EU területé- hez viszo- nyított határ- pozíció ²	EU külső határ hossza (km) ²	EU külső határ %-os aránya
Bulgária	110 910	8,3	1 808	külső határ	1 008	56%
Románia	237 500	22,5	2 508	nincs ³	-	-
<i>Összesen</i>	<i>348 410</i>	<i>30,8</i>	<i>4 316</i>	<i>-</i>	<i>1 008</i>	<i>56%</i>

¹ Teljes határhossz: szárazföldi és tengeri határok összesen.

² A vizsgálat szempontjából csak a szárazföldi határok számítanak, így a tengeri határokkal a tanulmány nem foglalkozik.

³ A vizsgálat idején nem volt határos az EU-val. 2004 után azonban Magyarország révén külső határrá változott a magyar-román határ.

Forrás: Saját számítás.

Az új országok csatlakozásával ismét minőségi határváltozások következnek be az Európai Unióban, és minden eddiginél nagyobb arányeltolódások következnek be (5. táblázat).

5. TÁBLÁZAT

A határ menti térségek területi arányainak változása az Európai Unióban¹
(*The Development of the Border Regions' Areal Share in the European Union*)¹

	EU 15 (1995)	EU25 (2004)	EU27 (2007)
EU szárazföldi határok hossza (km)	16 097	23 389	26 160
EU szárazföldi határok száma	33	55	62
EU belső határok száma	15	30	33
az összes %-ában	45,5%	54,5%	53,2%
EU belső határok hossza (km)	7 104	12 565	14 110
az összes %-ában	44,1%	53,7%	53,9%
EU külső határok száma	18	25	29
az összes %-ában	54,5%	45,5%	46,8%
EU külső határok hossza (km)	8 993	10 824	12 050
az összes %-ában	55,9%	46,3%	46,1%

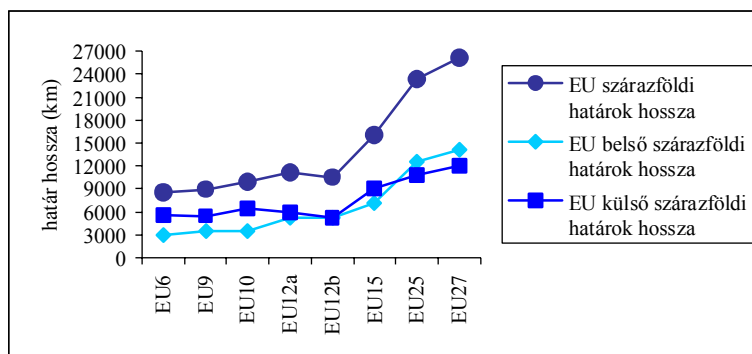
¹ Ebben az összefüggésben a törpeállamok – Liechtenstein, Andorra, Monaco, San Marino és Vatikán – nem kerültek be a számításba, mivel azok nem játszanak szerepet a határon átnyúló együttműködésekben.

Forrás: Saját számítás.

Ez azt jelenti, hogy minden eddiginél nagyobb növekedés következik be az EU szárazföldi határainak a hosszát illetően, és az arányok a belső határok irányába tolódnak el (1. ábra). A szárazföldi határok hossza háromszorosára nő, míg a szárazföldi belső határoké négyszeresére és a szárazföldi külső határoké valamivel több mint másfélszeresére emelkedik.

1. ÁBRA

Az EU szárazföldi határok hosszának változása az EU megalakulása óta eltelt időszakban
(*The Change of the Mainland Borders of the European Union Since It's Foundation*)



Forrás: Saját szerkesztés.

Ez jelentős terhet jelent az EU költségvetésére, hiszen az Interreg programnak az új belső határokra történő kiterjesztésével, illetve az új külső határok mentén történő bevezetésével a mai támogatási rendszer mellett minimum háromszorosára emeli a felmerülő kiadásokat. Ugyanakkor mind az új belső, mind pedig a külső határok az európai térszerkezetben perifériális zónában fekszenek, ami még tovább fokozza ezeknek a határ menti térségeknek a forrásigényét.

Ahhoz azonban, hogy ez kivitelezhető legyen az Interreg és Phare CBC programokat össze kell hangolni. A 21. század első bővítési hullámában a tíz tagjelölt ország közül hat fekszik az EU15 külső határai mentén, azaz az EU felé irányuló határon átnyúló kapcsolatok ezekben az országokban a Phare CBC támogatás mellett az EU tagrégiókban Interreg támogatásban is részesülnek. A csatlakozás után az EU belső határára kerülő határon átnyúló együttműködések jogosulttá válnak az Interreg kezdeményezésre. Az EU ezért is tartotta rendkívül fontosnak az Interreg IIIA és a Phare CBC még hatékonyabb összehangolását, és az ún. Új Szomszédsági Program/Eszköz bevezetését. európai uniós csatlakozásunkat követően Magyarország határ menti statisztikai-fejlesztési régiói számára megnyílik az Európai Regionális Fejlesztési Alap Interreg programja, amelyből 2004-ben mintegy 20 millió euró pluszforrás áll rendelkezésre a határon átnyúló együttműködések ösztönzésére. Mindezek következtében nemcsak a régiók érdeke, de az Európai Unió számára is fontos a határon átnyúló együttműködések támogatása és integrálása.

Az EU-csatlakozás elvárásai Magyarország határ menti politikájában

A Magyarország belső átalakulásával párhuzamosan folyó külső változások generáló hatással voltak a határon átnyúló együttműködések külső feltételeinek a megteremtéséhez. A hazaihoz hasonló feltételek kialakulása a szomszédos országokban csupán egyike volt a külső feltételeknek. Az Európai Unióval aláírt társulási egyezmények megszületésével párhuzamosan a határon átnyúló együttműködések is szerepet kaptak a csatlakozási folyamatban. Az EU határon átnyúló együttműködések támogató forrásai megnyíltak, és nemcsak a működési feltételek megteremtéséhez nyújtottak alapot, hanem fel is keltették az érdeklődést helyi, regionális és országos szinten is az ilyen jellegű együttműködések iránt.

A határon átnyúló együttműködések közül az euroregionális együttműködések, azaz az eurorégiók váltak a legsikeresebbé és legelterjedtebbé az egész közép-európai térség területén, így Magyarországon is. Ezek az eurorégiók egyfajta híd szerepet hivatottak betölteni az Európai Unió és az azon – egyelőre – kívül eső országok között. Fontos megjegyezni, hogy ez az együttműködési forma az együttműködők és az Európai Unió szerint is egyfajta gyakorlóterep, amely egyrészt segít az elmaradott határ menti térségek felzárkóztatásában, másrészt pedig képessé teszi a tagrégiókat és tagországokat a majdani integrációban történő aktív részvételre (Czimre 1999; Roch–Ziegler 1999; Süli–Zakar 2001).

A határ menti térségek felzárkóztatása során elsősorban a gazdasági aktivitás növelése a cél, amelyhez nagymértékben hozzájárul a külföldi működő tőke odavonzása, az életszínvonal növekedése, a munkanélküliség csökkentése és a külkereskedelemben való intenzívebb részvétel.

Mindezen feltételek teljesítése az ország egész területére vonatkozik, beleértve az összes határ menti térséget. Az EU azonban nem sokkal a határon átnyúló együttműködések támogató programjainak a bevezetése után felismerte, hogy a tagjelölt országok azon határ menti régiói, amelyek nem érintkeznek az EU hatáiraival, jóval nehezebb feladat előtt állnak, hiszen „önerőből” kellene a fent említett területeken a helyzetüket javítaniuk. Ezek után a Phare CBC Programot Magyarország további 3 határára (magyar–román, magyar–szlovák és magyar–szlovén) is kiterjesztette.

Ausztria 1995-ös európai uniós csatlakozásával Magyarországnak kialakult egy 356 km hosszú közös határa az EU-val. Ez mindössze 16,6%-át jelenti a határaink teljes hosszának (2 146 km). 2004. május 1-jétől azonban Magyarország határainak vonatkozásában újabb változás következett be, amelynek következtében Magyarország országhatárainak 47%-a az Európai Unió külső határát képezi, valamint Szlovénia, Szlovákia és Magyarország csatlakozásával a korábbi 0%-ról 53%-ra nőtt Magyarország EU belső határainak aránya. Előreláthatólag 2007-ben Románia is EU tagállammá válik, így ezután további 21%-al nő a magyarországi EU belső határok aránya (74%).

A mennyiségi változás mellett egyfajta minőségi változáson is keresztülmentek a magyarországi határok. Az Európai Unión belül Magyarország azok közé az országok közé tartozik, amelyeknek nemcsak *belső EU-s határai* vannak, de *külsők* is. Emellett a *külső határai* is megoszlanak olyan országok között, amelyek belátható időn belül tagjai lesznek az EU-nak (Románia) és olyanok, amelyek – egyelőre – nem tartoznak a társult országok közé sem (Jugoszlávia, Ukrajna). A Schengeni Egyezmény elfogadásával és bevezetésével pedig jelentős változások mennek végbe határőrizeti szempontból is. Az EU külső határai mentén kialakított „zárt” határok következményeként felmerül a kétség az EU külső határai mentén kialakított eurorégiók jövőjét illetően. Milyen hatással lesz a csatlakozásunk ezeknek az eurorégióknak a működésére? Milyen változások várhatóak?

Annyi bizonyos, hogy mint ahogyan eddig is támogatta az EU a külső határai mentén létrejött eurorégiókat a munkájukban, úgy most is megmaradnak ezek a támogatási rendszerek, legfeljebb minőségileg – és remény szerint mennyiségileg is – átalakulnak (Phare CBC → [Új Szomszédügyi Eszköz] Interreg). Ugyanakkor a külföldi működőtőke-befektetések és az export-import tevékenység résztvevői számára a határokon történő várakozás és a bizonytalan piac miatt várhatóan negatív hatások is mutatkoznak. Ezek mellett fontos szerepet játszik a határon túli magyar kisebbség, akik egyrészt ideiglenesen (Románia), másrészt pedig hosszabb távon (Ukrajna, Jugoszlávia) az első számú vesztesei lesznek a határok megszigorításának. Valószínűsíthető, hogy a kívül maradt országok igyekeznek majd a kapcsolatok fenntartásában, mint ahogyan már évekkkel ezelőtt is kimondott céljuk volt a Kárpátok Eurorégióban részt vevő román tagrégióknak az EU-hoz történő közelebb kerülés a Kárpátok Eurorégió magyar tagrégióin keresztül.

Így Magyarország többszörösen is új feladatok elé néz 2004 után, hiszen a határ menti térségeinek kapcsolatrendszerét nagyban befolyásolja majd az EU tagság (6. táblázat).

6. tábla

Czimre_Klara_6_tablázat.doc

Mindemellett a magyar külpolitika nem csupán „nagyra értékeli a helyi kezdeményezésein alapuló eurorégiós együttműködés valamennyi formáját a szomszédos országokkal”, de ösztönzi is az eurorégiós és a határon átnyúló együttműködési formák létrehozását: „...a helyi és megyei önkormányzatok saját kezdeményezésük és prioritásaik alapján működhetnek együtt határon túli partnereikkel, ami kiváló alapot biztosít a magyar EU-tagságból fakadó előnyök jövőbeni kihasználására is; a jószomszédi kapcsolatok konkrét közös projektekben öltenek testet; újabb lehetőséget kínál arra, hogy a határon túli magyarság anyaországgal fenntartott kapcsolatai tovább erősödjenek, miközben segíti őket a szülőföldjükön való boldogulásban.” „A Kormány a jövőben is törekedni fog arra, hogy az eurorégiók működését erkölcsi és anyagi támogatásban részesítse.” (K/909/1) Magyarország minden megyéje – és sok városa és gazdasági kamarája is – részt vesz valamilyen euroregionális együttműködésben. Ezek közé tartoznak a Kárpátok Eurorégió, Kassa–Miskolc Eurorégió, Sajó–Rima Eurorégió, Neogradiensis Eurorégió, Ipoly Eurorégió, Vág–Duna–Ipoly Eurorégió, Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió, Euregio West/Nyugat Pannónia, Duna–Dráva–Száva Eurorégió, Hármaskörös Duna-vidék Eurorégió, Dráva–Mura Eurorégió, Bihar–Bihar Eurorégió, Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió. A vizsgálat során a Magyarország határai mentén hivatalosan nyilvántartott és működő 13 eurorégió közül 5 került összehasonlításra, amelyek gyakorlatilag földrajzilag lefedik Magyarország teljes határhosszát, 13 határ menti megye bevonásával, valamint négy országhatárral nem rendelkező megye is részt vesz ezekben az együttműködésekben. Az öt eurorégió eltérő határtípusok mentén (belső, ideiglenes külső, külső) helyezkedik el, így eltérő helyzetben voltak – és lettek – az európai uniós kapcsolataikat tekintve. A vizsgálatba bevont eurorégiók legfontosabb jellemzőit a 7. táblázat foglalja össze.

A 2002-ben összeállított kérdőíves felmérés célja az EU csatlakozás előtt álló Magyarország eurorégióinak vizsgálata, és működésük egymással történő összehasonlítása. A kérdőív olyan szakembereket szólított meg, akik aktív résztvevői a Magyarország határai mentén létrejött és működő eurorégióknak. Az alanyok alapvetően három csoportot képviseltek: (1) eurorégiós tanácsstagok, (2) munkabizottsági tagok és (3) a titkárságok munkatársai. A felmérés csak a magyar tagrégiók képviselőire koncentrált, mivel az elsődleges cél a magyarországi helyzetkép és elvárások összehasonlítása volt. Megállapítható, hogy a különböző határok mentén elhelyezkedő eurorégiók magyar tagrégiói nagyon *eltérő számú aktív résztvevővel* működnek (pl. Euregio West/Nyugat-Pannónia: 153 fő, Kárpátok Eurorégió: 26 fő, Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió 12 fő, Duna–Dráva–Száva Eurorégió: 60 fő, Vág–Duna–Ipoly: 8 fő). A kiküldött kérdőívek 41%-ára érkezett válasz (106), amely alapján az összehasonlítás elvégezhetővé vált.

7. TÁBLÁZAT
A vizsgált magyarországi eurorégiók fontosabb jellemzői
(The Main Characteristics of the Examined Euroregions in Hungary)

	<i>Kárpátok Eurorégió</i>	<i>Duna–Körös– Maros–Tisza Eurorégió</i>	<i>Euregio West/Nyugat- Pannónia</i>	<i>Duna–Dráva– Száva Eurorégió</i>	<i>Vág–Duna– Ipoly Eurorégió</i>
<i>Hivatalos megalakulás</i>	1993. február 14.	1997. november 21.	1998. október 7.	1998. november 28.	1999. július 3.
<i>Résztvevő országok</i>	Magyarország, Lengyelország, Ukrajna, Szlovákia, Románia	Magyaror- szág, Romá- nia, Jugoszlá- via	Magyaror- szág, Ausztria	Magyaror- szág, Horvát- ország, Bosznia– Hercegovina	Magyar- ország, Szlovákia
<i>Tagrégiók száma</i>	18	9	4	3	5
<i>Terület</i>	161 190 km ²	77 243 km ²	15 167 km ²	23 375 km ²	24 050 km ²
<i>Népességszám</i>	16 194 861	5 968 000	1 268 000	1 929 023	2 763 646
<i>Népsűrűség</i>	99,4 fő/km ²	77,3 fő/km ²	83,6 fő/km ²	82,5 fő/km ²	115 fő/km ²
<i>Támogatási formák</i>	Phare CBC, Tacis CBC	Phare CBC	Interreg I, IIa, IIIa Phare CBC	Phare CBC	Phare CBC
<i>Határpozíció az EU15 területéhez képest</i>	nem EU határok	nem EU határok	EU külső határ: <i>magyar– osztrák</i>	nem EU határok	nem EU határ
<i>Határpozíció 2004 után</i>	EU belső határ: <i>magyar– szlovák, len- gyel–szlovák, magyar–ukrán, lengyel–ukrán,</i> EU külső határ: <i>szlovák– ukrán, ma- gyar–román,</i> nem EU határ: <i>román–ukrán</i>	EU külső határ: <i>magyar– román</i> <i>magyar– jugoszláv</i> <i>román– jugoszláv</i>	EU belső határ: <i>magyar– osztrák</i>	EU külső határ: <i>magyar– horvát</i> nem EU határ: <i>bosnyák– horvát</i>	EU belső határ: <i>magyar– szlovák</i>
<i>Internetes elérhetőség</i>	A meglévő angol és len- gyel nyelvű elérhetőség kielégítő. Bővítésre szorul.	Hiányos, az alapadatokon és ismereteken kívül csak a környezetvé- delmi projektről tájékoztat.	Igényes, részletes.	Szépen meg- szerkesztett, több nyelvű honlap – habár frissítve már régén volt.	Egyáltalán nincs még honlapja.
<i>Kutatási lefedettség</i>	Részletesen kutatót, teljesen lefedik a kutatások.	Elsősorban a közös környe- zetvédelmi kérdéseket érintik a kutatások.	Részletesen kutatót, telje- sen lefedik a kutatások.	Kevésbé részletesen kutatót, mint az előző két eurorégió.	Legkevésbé ismert és legkevésbé kutatót jelen- leg az euro- régiók közül Magyar- országon.

Forrás: Saját szerkesztés.

A tanulmány az eurorégiókat az Európai Unió bővítésének és annak hatásainak szemszögéből hasonlítja össze, így a kérdőíves felmérés egyéb eredményeivel itt nem foglalkozik.

A vizsgált eurorégiók fennmaradási esélyei

A válaszadók 88,5%-a úgy látja, hogy az eurorégió intézménye életképes együttműködési forma a mai Közép-Európában. A Duna–Dráva–Száva Eurorégió (75%) és a Kárpátok Eurorégió (85,7%) képviselői azok, akik az átlag alatt maradnak. Meglepő a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió képviselőinek a pozitív hozzáállása, mivel ennek az eurorégiónak a három tagországa közül mindössze Magyarország vált EU taggá 2004. május 1-jével. Előreláthatólag Románia három évvel később csatlakozik, de a magyar–jugoszláv és a román–jugoszláv határ még hosszú ideig EU külső határ marad, amely a schengeni egyezmény értelmében zárt és szigorúan ellenőrzött lesz. Ez pedig gátja lehet az együttműködés intenzív elmélyítésének.

Az elkövetkező öt évben várhatóan jelentős változásokon mennek keresztül mind Magyarország, mind pedig azok a szomszédos országok, amelyekkel jelenleg euroregionális kapcsolatban áll. A legtöbben úgy gondolják (50%), hogy az EU csatlakozásunkat követően, a határátkelés ellenőrzésének egyszerűsödésével, majd megszűnésével, és így az euroregionális együttműködéseknek a szerepe átértékelődik. A válaszadók mindössze 7,7%-a látja úgy, hogy az EU csatlakozással párhuzamosan, annak egyik velejárójaként megszűnik az általa képviselt eurorégió.

Területi bontásban nézve még érdekesebb az eredmény. Az Euregio West/Nyugat Pannónia (60%) és a Vág–Duna–Ipoly (100%) képviselői gondolják úgy a legtöbben, hogy meg fognak szűnni az államhatárok, és ezzel párhuzamosan átértékelődik az eurorégiók szerepe. Itt a válaszadók olyan eurorégiók területén élnek, amelyek tagrégiói 2004-től mind európai uniós tagállamok területéről kerülnek ki. Természetesen a változást számukra elsősorban az EU regionális politikája, illetve a Strukturális Alapok átrendeződése jelenti. Ugyanakkor várhatóan ezeknek az eurorégióknak a területén a Schengeni Egyezmény értelmében még jobban leegyszerűsödik a tőke és az információ áramlása, és így a tagrégiók között a kapcsolat még intenzívebbé válhat.

A legmegosztottabb a vélemény a Kárpátok Eurorégió és a Duna–Dráva–Száva területén. Itt még azok is viszonylag magas arányt képviselnek, akik úgy gondolják, hogy az EU-csatlakozással párhuzamosan megszűnik az eurorégió. Természetesen ez annak tudható be, hogy a magyar eurorégiós partnereken kívül a szomszédos országok közül néhányan az EU-n kívül maradnak (Kárpátok Eurorégió: Ukrajna, Románia – ideiglenesen; Duna–Dráva–Száva: Bosznia–Hercegovina, Horvátország).

A Kárpátok Eurorégióban és a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégióban a résztvevők véleménye szerint az EU csatlakozás után az eurorégiók nemcsak hogy fennmaradnak, de aktívan részt fognak venni az EU munkájában. Ez elsősorban azt jelenti, hogy a tagországok révén egyes régiók az EU támogatási formáit a térségbe

hozzák, illetve még jobban megismertetik és fejleszteni fogják azokat az eurorégiós tagrégiókat, amelyek kívül esnek az EU határain.

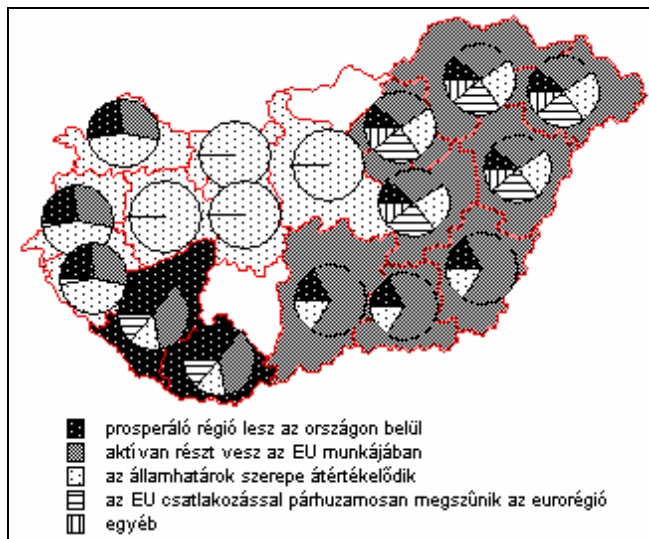
Ha egy Magyarország térképre visszük eurorégióként azt az adatot, amely a leggyakrabban szerepel válaszként, akkor a csatlakozás következményeként kialakuló – korábban vázolt – határtípusok rajzolódnak ki (2. ábra).

2. ÁBRA

Az eurorégió jövője öt év múlva – a leggyakrabban megjelölt változó alapján

($\Sigma=106$)

(The Future of the Euroregion in 5 Years by the Most Frequently Marked Variable)



Forrás: Saját szerkesztés.

Előfordulhat az is, hogy az eurorégiók nem bomlanak fel teljesen a jövőben, csupán néhány tagrégió kiválik belőlük. Ezt a kérdést illetően rendkívül megosztottak a válaszadók, mégis legtöbben (43%) úgy gondolják, hogy nem lesznek olyan tagrégiók, amelyek ki fognak válni. Azonban az „igen” válaszok meglehetősen magas aránya (31%) azt sugallja, hogy jelentős területi különbségek húzódnak meg emögött az eredmény mögött.

A Kárpátok Eurorégió (50%) és a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió (40%) esetében a legmagasabb azoknak az aránya, akik úgy gondolják, hogy ki fognak válni egyes régiók a jelenlegi együttműködési formából. A Kárpátok Eurorégióban ez az arány messze meghaladja azoknak a számát, akik nem tartják elképzelhetőnek a kiválást. A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió esetében ez az arány azonos.

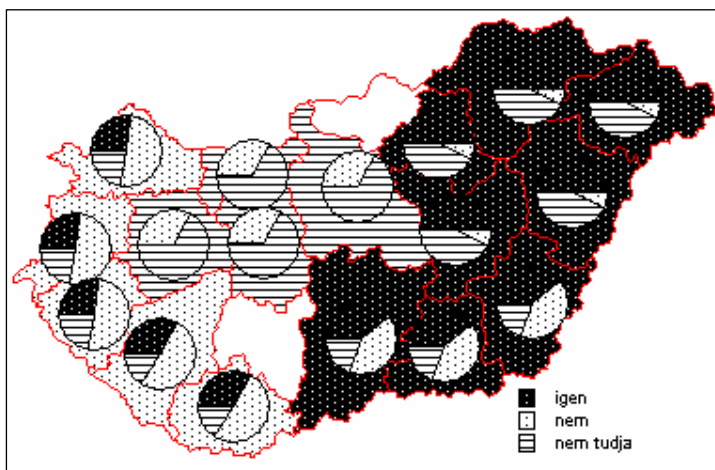
Az Euregio West/Nyugat Pannónia (50%) és a Duna–Dráva–Száva Eurorégió (50%) képviselői állítják a legmagasabb arányban, hogy nem várható egyes tagrégióknak a kilépése, míg a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió válaszadói közül senki nem gondolja, hogy lennének tagrégiók, amelyek kiválnak. Ez utóbbi esetben azonban

vannak olyanok, akik bizonytalanok a kérdést illetően, és nem tudtak válaszolni. Az optimizmus és a pesszimizmus e sajátos keverékének a magyarázatát ismét a térképre tekintve lelhetjük meg. Hasonlóképpen, mint az előző térképvázlaton, itt is a korábban tárgyalt határtípusok rajzolódnak ki előttünk (3. ábra).

3. ÁBRA

Elképzelhetőnek tartja-e egyes tagok kiválását az Ön által képviselt eurorégióból?
($\Sigma=106$)

(Can You Imagine That Some of the Members Leave the Euroregion You Represent?)



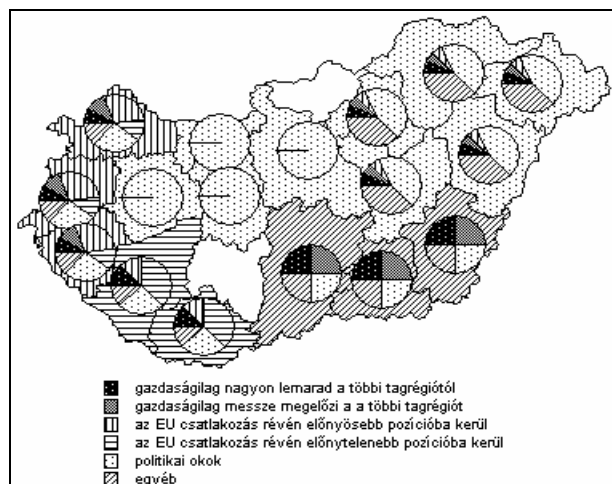
Forrás: Saját szerkesztés.

Azt, hogy milyen motivációi lehetnek egy tagrégióknak a kiválásra, többféleképpen indokolták nemcsak azok, akik szerint elképzelhető tagok kiválása a vizsgált euroregionális együttműködésekben, hanem azok is, akik nemleges választ adtak, vagy nem tudták a választ. A leggyakrabban említett tényező a *politikai ok* (39,7%) volt, illetve a válaszadók 27,9%-a szerint *egyes tagrégióknak az EU csatlakozás révén előnyösebb pozícióba kerülése* szintén a kiválást eredményezheti (elszakad a gyengébb tagrégióktól).

Az eurorégiók között jelentős különbségek vannak a kiválást előidéző okok terén is. A politikai okok dominánsak a Kárpátok Eurorégió (53,8%) és a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió (100%) esetében. Ugyanakkor a Duna–Dráva–Száva Eurorégió és az Euregio West/Nyugat Pannónia esetében az EU csatlakozást nevezik meg elsődlegesen lehetséges okként a kiválásra. Míg az előbbi esetben az előnytelenebb pozícióba (42,9%) kerülés vezeti a sort, addig az utóbbinál az egyes tagrégiók előnyösebb pozícióba jutása (40,5%) válthatja ki a kilépést. A lehetséges okok közül a domináns okok kiválasztásával és térképi ábrázolásával kitűnik az egyes határtípusok hatása egy-egy eurorégió működésére (4. ábra).

4. ÁBRA

Az egyes tagrégiók lehetséges kiválását előidéző okok domináns megjelenése az eurorégiókban ($\Sigma=106$)
(The Dominant Appearance of Causes Can Lead to the Leaving of the Individual Member Regions)



Forrás: Saját szerkesztés.

Az egyéb kategórián belül az egyes eurorégiók képviselői különböző okokat említettek, amelyek nagyrészt alátámasztják az eddigi elemzés alapján kapott eredményeket.

A Kárpátok Eurorégióiban az érdektelenséget, „érdekmúlást” és az érdekeltségi rendszer hiányát említik a legtöbben (50%), különösképpen a helyi politikusok érdektelenségét kiemelve. Az anyagi problémák – tagdíj késedelmek és elmaradások – szintén többek szerint hozzájárulhatnak az egyes tagrégiók kiválásához. Volt olyan válaszadó is, aki a működésképtelenség felismerését tartotta a kiválást előidéző legfőbb oknak.

A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégióban az egyéb okok között a legfontosabbnak a pénzügyi problémákat találták – hangsúlyozva a tagdíjfizetési kötelezettségből származó gondokat.

Az Euregio West/Nyugat Pannónia megkérdezettjei a földrajzi távolságot, a többi eurorégiós területhez való közelséget vagy régióközponttól való távolságot, illetve a gazdasági vonzásirányok átrendeződését említik. Az egyik válaszadó megfogalmazása szerint az „infrastrukturális elérhetőség hiánya nem teszi lehetővé a kohéziót”, és ez hozzájárulhat egyes tagok kiválásához. Volt olyan is, aki szerint a személyes indokok és az esetleges rivalizálás is befolyásolhatja egy adott régió eurorégiós tagságát.

Az egyik válaszadó részletesen kifejti, hogy mivel „Más szerveződésű eurorégiók is létrejöhetnek, újak is létrejöhetnek a földrajzi-gazdasági adottságok (hasonlóságok) alapján, így a mai eurorégiók átrendeződése lehetséges. Ebben szerepet játszhat az esetleg eltérő időpontú EU csatlakozás is.” Erre az elmúlt években több példát is láthattunk, hiszen a Kárpátok Eurorégió területén sorra alakulnak az euroregionális jellegű szerveződések, mint például a Bihar–Bihar Eurorégió, a

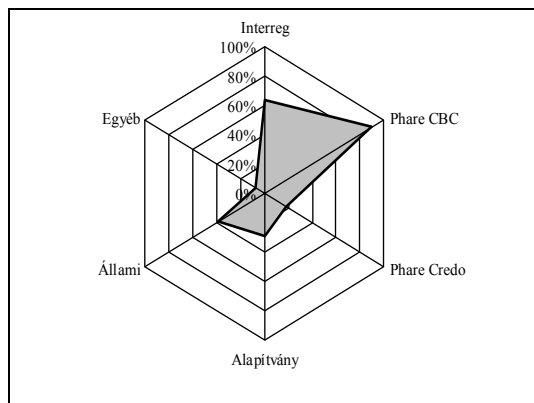
Miskolc–Kassa Eurorégió vagy a Sajó–Rima Eurorégió, hogy csak a magyar tagrégiókkal működőket említsük. Hasonlóképpen igaz ez a magyar–horvát–szlovén–osztrák határtérségben is, ahol a két tárgyalta eurorégió mellett nemrégiben alakult meg a Dráva–Mura Eurorégió is.

Ahhoz, hogy az együttműködések fennmaradjanak, természetesen a megfelelő anyagi háttér biztosítása elengedhetetlen. Az együttműködések számára különböző források állnak rendelkezésre: európai uniós támogatási alapok, állami támogatások és különböző alapítványok vagy egyesületek hozzájárulásai. Az EU Alapok elérhetősége az egyes határtípusok mentén eltérően alakult, aminek következtében az egyes eurorégiókban különbözik az ezeknek a forrásoknak az ismerete is. A Vág–Duna–Ipoly Eurorégió képviselőinek a kivételével mindegyik forrást említették a képviselők, sőt az Euregio West/Nyugat Pannónia és a Duna–Dráva–Száva Eurorégió esetében számos egyéb forrást is említettek. Ilyenek voltak például az Euregio West/Nyugat Pannónia esetében az EQUAL, az ISPA, a SAPARD és a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács pályázati lehetőségei. A Duna–Dráva–Szávánál szintén szerepelt az ISPA, mint a térségben elérhető forrás, illetve említették még az ORPHEUS programot.

A Phare CREDO program egy viszonylag rövid periódusra vonatkozott, és a Phare CBC földrajzi kiterjesztésével azt meg is szüntették. Mégis többen említették, ami arra utal, hogy korábban nyújtottak be pályázatot ehhez a forráshoz is. Meglepő, hogy a Kárpátok Eurorégió és a Duna–Dráva–Száva képviselőinek csak alig több mint 70%-a hallott a Phare CBC-ről. Ennek a magyarázata az előzőéhez hasonló. Mivel a Phare CBC-t mindössze 1998-ban terjesztették ki azokra a határookra, amelyek nem határosak az EU-val, így az ezeken a határszakaszokon még kevésbé bejáratos ez a támogatási rendszer. Összességében megállapítható, hogy az összes megkérdezett közül legnagyobb arányban a Phare CBC és az Interreg támogatási formáit ismerik (5. ábra).

5. ÁBRA

*A támogatási rendszerek ismerete az összes megkérdezett körében ($\Sigma=106$)
(The Knowledge of Supporting Systems among All Pollee)*



Forrás: Saját szerkesztés.

Az EU-csatlakozás következményei

A kérdés, hogy vajon az euroregionális együttműködés elősegíti-e az érintett országok EU csatlakozását, 87%-ban pozitív választ hozott. Ebben a tekintetben a Kárpátok Eurorégió képviselői bizonyultak a legmegosztottabbaknak: 64% igennel, 21% nemmel válaszolt, míg a maradék 15% azt mondta, hogy nem tudja. Ez a szkepticizmus elsősorban azzal magyarázható, hogy ez az eurorégió mutatja a legnagyobb változatosságot a vizsgáltak közül mind a résztvevő országok nagyságát, mind pedig a résztvevő országok közötti csatlakozási tárgyalások állását illetően. Mindemellett az eurorégiók képviselőinek legnagyobb része úgy gondolta 2002-ben, hogy az együttműködés hatékonysága és eredményessége terén változás fog bekövetkezni az érintett országok európai uniós csatlakozása után.

A válaszadók közül senki nem gondolta úgy, hogy az euroregionális együttműködések lelassíthatják az érintett országok EU csatlakozását, de azt is kevesen gondolták, hogy felgyorsítaná azt. A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió és a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió képviselői egyáltalán nem gondolják úgy, hogy felgyorsítaná a folyamatot, és a Duna–Dráva–Száva Eurorégió képviselőinek is mindössze 9%-a szerint vannak az euroregionális együttműködések gyorsító hatással a csatlakozási folyamatokra. Ezen a téren a Kárpátok Eurorégió (38,5%) és az Euregio West/Nyugat Pannónia (30,6%) voltak a legbizakodóbbak. A legtöbben (48,5%) azt tartják fontosnak, hogy az eurorégiók segítik a tagrégiókat az integrációs követelmények megismerésében – ez kifejezetten a Duna–Körös–Maros–Tisza Euro-régió (100%) és az Euregio West/Nyugat Pannónia (52,8%) esetében volt így, míg a Kárpátok Eurorégió (23%) esetében számított a legkevésbé.

Hasonló az arány a pályázatok útján történő fejlődésnek indulás és a perifériális jelleg csökkentésére gyakorolt hatás megítélésében is: a Vág–Duna–Ipoly (66,6%) és a Duna–Dráva–Száva Eurorégió (45,5%) számára volt a legfontosabb, ugyanakkor a Kárpátok Eurorégió (23%) képviselői ezt sem tartották annyira lényeges szempontnak.

Közel egységes – ám relatíve alacsony arányú – volt az álláspont (20–38%) azt illetően, hogy az eurorégiók megismertetik a résztvevő tagrégiókat az Európai Unióval. Ez azért is meglepő, mivel az eurorégiókat az AEBR intézménye elismeri és koordinálja a munkájukat, másrészt pedig a pályázati tevékenységeken (Phare CBC) keresztül kapcsolatot tartanak fenn az EU illetékes szervezeteivel.

Már a korábbiakban többször esett szó az eurorégiók fennmaradásához szükséges anyagi támogatásokról. Ezek a pályázati lehetőségek az EU csatlakozással szintén átalakulnak. Arról, hogy az átalakulást közvetlenül pontosan mi okozza, megoszlik a vélemény. Annyiban viszonylag egységes az álláspont (95%), hogy megjelennek új támogatási formák az EU csatlakozást követően, ennek formája azonban három terület között oszlik meg: legnagyobb részt az európai uniós csatlakozás révén megnyíló fő forrásokat nevezik meg a megkérdezettek (68%), ezt követik az állami politikai fordulatok következményeként teremtett új pályázati lehetőségek (20%), és nem sokkal mögötte az alapítványok és szponzorok támogatását (18%) említik.

A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió képviselői kizárólag a csatlakozás révén megnyíló forrásokban látják a reményt (100%). Ez a határszakaszon jelenleg elérhető Phare CBC forrásoknak az Interreg IIIA költségvetéshez történő átsorolását jelenti számukra.

Az állami politikai fordulatok szerepét a Duna–Dráva–Száva Eurorégió (33,3%) és az Euregio West/Nyugat Pannónia (23,9%) képviselői látják a pénzügyi források második legfontosabb lehetőségének, míg a többi eurorégió képviselői egyáltalán nem említik meg ezt a tényezőt.

Az új alapítványok és szponzorok megjelenését illetően elsősorban a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió (33,3%) és a Kárpátok Eurorégió (23,1%) esetében magas azoknak az aránya, akik ezektől az eszközöktől is remélnek támogatást a jövőben (is).

Összegzés

Magyarország határainak az európai uniós csatlakozást követően kialakult megosztottságát tükrözik az eurorégiókban várható változások, amelyeket az alábbi módon foglalhatjuk össze:

8. TÁBLÁZAT
Az eurorégiókban várható változások
(Expected Changes in Euroregions)

	<i>Az eurorégió jövőjére vonatkozó lehetséges változások</i>	<i>Az egyes tagok lehetséges kiválását előidéző okok</i>	<i>Az euroregionális együttműködés EU csatlakozásra gyakorolt hatása</i>
<i>Belső határ</i>	Megszűnik a határátkelés ellenőrzése és átalakul az eurorégiók szerepe	Az Európai Unión belüli előnyösebb pozícióba kerülés	Hozzájárulás a csatlakozási folyamat felgyorsulásához
<i>Külső határ</i>	A részt vevő magyar régiók az országon belül lesznek prosperáló régiók	Az Európai Unión belüli előnytelegebb pozícióba kerülés	A perifériális jelleg csökkentése
<i>Ideiglenes külső határ</i>	Az érintett régiók aktív szerepet kapnak az EU munkájában	Politikai okok	Megismerteti a részt vevő régiókat az Európai Unióval

Forrás: Saját szerkesztés.

Mint ahogyan a magyarországi résztvevőkkel alakult eurorégióknak vannak elvárásai az Európai Unióval szemben a csatlakozási folyamatok során, ugyanúgy az Európai Unió is figyelemmel kíséri a létrejött eurorégiók munkáját és eredményeit. Természetesen az eurorégiók nemcsak úgy tudnak átmenni az európai uniós alkalmassági vizsgán, hogyha a tagrégiókat fejlesztik és a tagrégiók közötti kapcsolatokat elmélyítik. Mindemellett szükség van arra is, hogy a többi eurorégióval,

azaz a többi, akár Magyarországhoz, akár a szomszédos országhoz tartozó határ menti térséggel is összehangolják tevékenységeiket, hiszen így tudják bizonyítani, hogy érettek a magasabb szintű integrációban való részvételre. Ez az *intereuroregionális kapcsolat* több irányú lehet:

- 1) EU15 belső határok mentén létrejött eurorégiókkal;
- 2) EU15 külső határai mentén elhelyezkedő közép-európai eurorégiókkal;
- 3) EU25 külső határok mentén elhelyezkedő eurorégiókkal.

Magyarország határ menti térségei számára mindenképpen kitörési pontként értelmezhetőek az *eurorégiók*, amelyek segítenek a *perifériális helyzet felszámolásában és felkészítik az érintett régiókat az integrációra*. Az összefogással és az Európai Unió támogatásával látványos fejlődést produkálhatnak, amennyiben képesek azokat megfelelően hasznosítani és az előnyükre fordítani. A következő évek és évtizedek eredményei és gazdasági-társadalmi mutatói fogják bizonyítani, hogy mennyire életképes formái az együttműködésnek.

Irodalom

- Czimre K. (1999) Eurorégiók a Régiók Európájában. – Szónokyné Ancsin G. (szerk.) *Határok és régiók*. Szegedi Tudományegyetem Természettudományi Kar, Gazdaság és Társadalomföldrajz Tanszék, Szeged. 77–85. o.
- Roch, I.–Ziegler, A. (1999) A határmentiség fejlődése és az európai kooperatív gyakorlat. – *Tér és Társadalom*. 1–2. 129–141. o.
- Süli-Zakar, I. (2001) Euroregionalism in Central Eastern Europe: Case Study: Carpathian Euroregion. – Süli-Zakar, I.–Czimre, K. (eds.) *Carpathian Euroregion: Borders in the Regions – Cross-Border Cooperation*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen. 18–32. o.
- Szemlér T. (2001) *Euroregionális együttműködési minták és EU-források*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE ÉS A CSATLAKOZNI VÁGYÓK SZÁNDÉKAI A NÉPSZAVAZÁSOK TÜKRÉBEN

(The EU Enlargement and the Attitude of the Pre-Accession
Countries in the Light of the Referendums)

TEPERICS KÁROLY – RÓZSA PÉTER

Kulcsszavak:

Európai Unió referendum Kelet-Közép-Európa

Az Európai Unió történetének legnagyobb léptékű bővítése zajlik napjainkban. Az eddigiektől eltérően sok ország, nagy területek, nagyszámú népesség kerül az Unió keretei közé. Közös jellemzőik határozottan eltérnek a „törzstagokétól”, általában szegényebbek, jelenkori demokráciájuk sérülékenyebb. Érdekes közös jellemvonást ismerhetünk meg a csatlakozási népszavazásaik eredményeinek áttekintésekor is. Általában hosszú „előszobázás” (10 év) után kerültek csak a szervezetbe, a végkifejlet referendumaik kis részvétel mellett került sor a belépési szándék szentesítésére. Mi húzódhat a népszavazások hasonlóságai mögött, a jövőben meddig lesz a blokk egységes, a régi tagoktól eltérő?

Bevezetés

Az európai integrálódás folyamatában a nemzetállami érdekek és a szupranacionális szerveződés ellentétének lehetünk tanúi. A kialakulás pillanatától jellemző, hogy a szervezetbe belépő tagok a nemzeti önállóságuk lehető legkisebb csorbítása mellett szeretnék a lehető legnagyobb hasznot realizálni. Ambivalens a szorosabb integrációhoz való hozzáállásuk, ennek eredményeként az intézményrendszer túlbürokratizált, a szervezet reformjai lassú folyamatok eredményeként valósulnak meg. Minden stratégiai döntés háttérében bonyolult alkufolyamatok húzódnak, a lényegi döntésekhez szükséges konszenzus csak nehezen születik meg. Napjaink nehéz döntései a bővítéshez és a vele párhuzamosan zajló reformfolyamatokhoz kapcsolódnak.

Tanulmányunkban a csatlakozás folyamatát, a csatlakozni vágyó országok szavazóinak szándékait vizsgáljuk, külön hangsúlyt adva a tagsági kérelem benyújtása és a csatlakozás között eltelt időtartamnak és a belépni szándékozók népszavazási döntéseinek.

Az Unió bővítésének folyamata

Az EGK létrejöttének pillanatától adott a bővülés lehetősége. A Római Szerződés 237. pontja értelmében a Közösség bővítésének nincs jogi akadálya. Az Európai Uniói Szerződés O cikkelye ennek szinte szó szerinti átvételével (az EGK helyett értelemszerűen EU-ról beszél) úgy fogalmaz, hogy „bármelyik európai állam

jelentkezhet az EU tagjának”. Problémát jelent az „európai” kifejezés értelmezése. Sem az EU Szerződés, sem más hivatalos dokumentum nem határozza meg pontosan, hogy mit takar az európai jelző. A szubjektív megközelítések mellett természetesen gyakorlatias feltételeket is megvizsgálunk a leendő tagok értékelésekor. Minden állam csatlakozhat, amelynek politikai és gazdasági felépítése megfelel az uniós elvárásoknak, és elfogadja a szervezet alapszerződésekbe foglalt értékrendjét, céljait.

A felvétel menete szabályozott. Az Európai Tanácshoz benyújtott jelentkezés után a Bizottság országvéleményt (*avis*) készít, aminek ismeretében dönt az Európai Tanács. Az Európai Parlament jóváhagyása után az egyes tagállamok és jelöltek parlamentjei ratifikálnak, és ezek után lehet a belépést véglegesnek tekinteni.

A bővítés a francia hegemoniával jellemezhető korai periódusban csak elvi lehetőségnek tűnt. 1973-ban először Nagy-Britannia, Dánia és Írország lépett be a szövetségbe. A tagok számának hatról kilencre emelkedése bizonyította, hogy a szervezet nyitott. De Gaulle elnöksége után vált mindez lehetővé, hiszen a francia elnök addig két alkalommal – 1963 januárjában és 1967 májusában – megvétózta a britek és „mezőgazdasági szállítóik” közeledését. Csak lemondása után, már Pompidou elnöksége idején kerülhetett sorra a bővítés.

A diktatórikus politikai berendezkedésből demokráciává alakuló dél-európai országok esetében politikai szándékok alapján döntöttek a felvétel mellett (Görögország 1981, Spanyolország, Portugália 1986). A demokratikus politikai berendezkedés stabilizálása fontosabb szempont volt, mint az adott országok gazdasági teljesítőképessége, így kerülhettek a szervezetbe fejlesztésre szoruló perifériák. A spanyol és portugál gazdaság egy főre jutó bruttó hazai terméke az uniós átlag 70%-át érte el csupán, gazdasági integrációjuk nem volt problémamentes (Nagy 1999).

Az 1995-ös bővülés a kétpólusú világrend megszűnése utáni helyzetben a szemlegesség értelmezhetetlenné válásával következett be. A gazdasági tekintetben uniós átlag felett tejesítő új tagok (Ausztria, Finnország és Svédország) szervezetbe integrálása könnyen megvalósult.

Új elem a bővülés folyamatában Kelet-Közép-Európa államainak közeledése. Az eddigi csatlakozásokhoz képest újdonság a belépni szándékozó országok nagy száma. Ezek az országok egytől-egyig az elmaradottabb gazdasággal rendelkezők közé tartoznak, egy főre jutó bruttó hazai termékük az uniós átlag 40%-a körüli értéket ér csak el. Szakadék található a belépni vágyók fejlettsége között is. Az új helyzet új reakciókat váltott ki a belső reformfolyamatokkal bajlódó Unión belül is. Az Európai Megállapodás keretei között társult státuszt adtak a jelentkezőknek, anélkül, hogy a tagságot ígérték volna, és az eddigiektől eltérően szigorú kritérium rendszert állítottak fel a leendő tagok számára.

1993 júniusában születtek meg a „kopenhágai kritériumok”, miszerint a leendő tagoknak stabil demokratikus intézményrendszerrel, emberi és kisebbségi jogokkal rendelkező jogállamoknak kell lenni, akik működő piacgazdaságukkal bírják az Unión belüli versenyt, képesek a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére (beleértve a Monetáris Uniót, Schengeni Egyezményt stb.). Bár a leendő tagok számszerű mutatókat szerettek volna, ezek csak általánosságban kerültek megfogalmazásra. A feltételek közé bekerült egy, az Unióra vonatkozó is. Az Uniónak is képesnek

kell lennie arra, hogy az integrációs folyamat veszélyeztetése nélkül be tudja fogadni az újakat. Az intézményi reformok és a bővítési folyamat összefüggését hivatott a kitétel érzékeltetni, eszerint szó sincs arról, hogy a Római Szerződés betűje önmagában garantálná a bővítést (Csaba 1999).

1994 decemberében az Esseni Csúcstalálkozón megnevezték azokat az országokat, akik a jövőben tagok lehetnek. Az 1994 áprilisában beadott magyar, majd lengyel felvételi kérelem után úgy került a listára nyolc állam, hogy még nem is kérte a felvételét, sőt a baltiakkal és Szlovéniával még társulás szintjén sem volt kapcsolata az Uniónak. A „puha kompromisszum” tipikus esete, amikor nem az integráció-érettség, hanem az Unió maximális kiterjeszhetőségének határai kerültek megnevezésre (Balázs 1997). Minden állam belekerült, amit nem terhelt valami etnikai, politikai konfliktus a kontinens kelet-közép- és dél-európai területén.

1995-ben a Bizottság összeállította a „Fehér könyvet”, amelyben megnevezték azokat az intézkedéseket, közösségi előírásokat, amelyek meghonosítása a jelölt országokban feltétel és cél is egyszerre. 1996-ban a leendő tagok kérdőíveket kaptak, amikben a Bizottság országjelentéseire szolgáltattak adatokat. Ennek eredményeként 1997. július 17-én került nyilvánosságra az értékelés az „Agenda 2000” programcsomagban. 1997 decemberében a Luxembourgi Csúcson az „acquis” oszthatatlanságáról döntöttek, ennek értelmében a közösségi vívmányok csak egészben vehetők át. Egyik oldalról a „másodrendű tagság”, „résztagság” rémképétől szabadulhattak meg a csatlakozni vágyók, másrészt ez a frissen érkezőknek kötelezettségeket is jelent, hiszen egyszerre az eddigieket meghaladó léptékű nyitást kell végrehajtaniuk, mint bárkinek az eddigiek közül (Csaba 1999).

A „keleti bővítés folyamata” 1998. március 12-én a londoni Európa Konferenciával indult, ahol a tagok, tagjelöltek és Törökország képviselői ültek egy asztal mellé. Ez utóbbi ország már nem került be a „csatlakozási folyamatba”, amit 1998. március 30-án indítottak a tagjelöltekkel, közülük a legjobb eredményt produkáló öt közép-európai országgal (Lengyelország, Csehország, Szlovénia, Magyarország és Észtország), valamint Ciprussal „kiscsoportos formában” kezdik meg a „tárgyalási folyamatot” 1998. március 31-én. Az 1999. december 10–11-én zajló *Helsinki Csúcstalálkozó* hozott stratégiai változást. A csatlakozási tárgyalásokba bevonták a „helsinki hatokat”, az időközben jelentkezését megújító Máltát, Lettországot, Litvániát, Szlovákiát, Bulgáriát, Romániát is. Alapvető változás ez a tárgyalások menetében, ez a „startvonalas” elképzelés megvalósulását jelenti.

2001-ben a Bizottság elemezte a csatlakozási tárgyalást folytató államok helyzetét, a tárgyalások előrehaladását, ennek alapján, a 2002. december 12–13-án Koppenhágában megtartott Európai Tanács ülésen az „Egyetlen Európa” című nyilatkozatban bejelentették, hogy tíz ország befejezte a csatlakozási tárgyalásokat. Ők (Ciprus, Málta, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) 2003. április 16-án Athénban aláírták a csatlakozási dokumentumot, és 2004. május 1-jén ténylegesen is tagok lettek. Állampolgáraik a 2004 júniusában bekövetkező Európa Parlamenti választásokon már választhattak. Két ország (Románia és Bulgária) várhatóan 2007-ben fog csatlakozni, Törökország pedig nem kapott konkrét időpontot.

1. táblázat

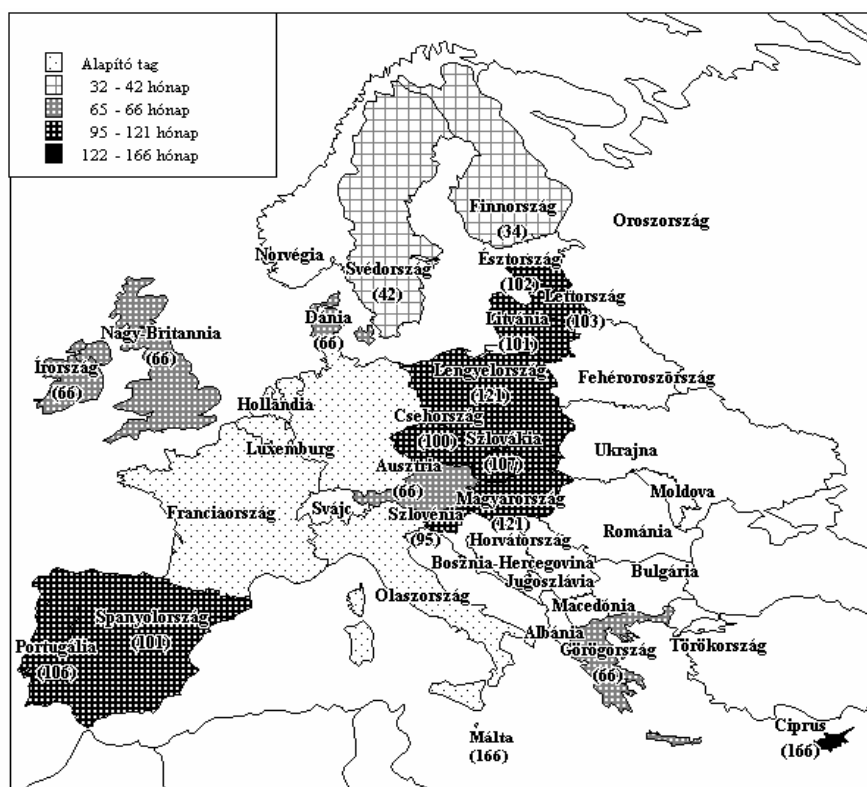
Teperics_R_1_tablázat.doc

Az egyes csatlakozások eltérő pillanatban, eltérő fogadókészséggel találkoztak. Az eltérések jól követhetők a csatlakozási kérelmek benyújtásától a belépésig eltelt időtartamokkal (1. táblázat, 1. ábra).

Ezek alapján azonos vagy közel azonos várakozási periódusokkal rendelkező csoportokat különböztethetünk meg. A Földközi-tengeri szigetországok „előszobáztak” a leghosszabb ideig. *Ciprus* etnikai megosztottsága eredményezett fenntartásokat, végül az aláírt csatlakozási egyezmény sem terjed ki a török közösségre, amíg a sziget megosztott marad; *Málta* az 1990. június 16-án benyújtott csatlakozási kérelmét 1996-ban lemondta, és csak 1998 szeptemberében jelentette be újra csatlakozási szándékát, tehát ingadozása eredményezte a hosszú periódust (1. ábra).

1. ÁBRA

A csatlakozási kérelemtől belépésig eltelt idő
(The Time from the Submission of the Application to Full Membership)



Forrás: Saját szerkesztés.

A modernizációval, gazdasági- és politikai rendszerváltással egyszerre küzdő Kelet-Közép-Európa országai alkotják a következő határozott csoportot. Az átlagnál valamivel hosszabb idő után, 100 hónap körüli felkészüléssel kerültek csak a szervezet közelébe, közben jórészt önerőből kellett megvalósítaniuk az alkalmazkodás

feladatait. Időközben az Unió reformfolyamatainak szükségszerűsége is nyilvánvalóvá vált, a szervezet számára „saját belső gondjai által lévén elfoglalva, a bővítés semmiképp sem tűnik sürgetőnek” (Csaba 1999). A csoporton belüli eltérések nem érdemi, inkább formai okoknak köszönhetőek. Nincs szoros összefüggés a csatlakozási kérelem benyújtása és a gazdasági fejlettség között. A felkészültebb, korábban tagságért folyamodó országok (*Lengyelország, Magyarország*) hosszabb idő után kerültek be, mint a csatlakozási folyamatba később bevont országok (*Szlovénia*).

Sorban utánuk a gazdaságuk tekintetében fejletlenebb Dél-Európa országai következnek. Láthatóan komoly dilemma előzte meg *Spanyolország* és *Portugália* felvételét. Ebben már a meglepően rövid várakozás után körön belülrre került, de gazdasági életében csak nehezen éledő *Görögország* kapcsán nyert tapasztalatok is szerepet játszhattak.

A másik végletet a skandináv államok Finnország, Svédország és Ausztria jelentik. Sokkal rövidebb idő alatt (átlagban negyede/ötöde a felkészülés náluk) alkalmazkodtak az elvárásokhoz (*l. ábra*).

Akik kívül maradnak

Az Unión kívüli országok jól alátámasztják a gazdasági jólét észak–dél vagy nyugat–kelet dichotómiáját. Az országok egyrésze önként maradt kívül az integráción, ezek főképp a gazdag észak/nyugat megjelenítői. Észak-Európa néhány országa/autonóm területe és Svájc sorolható ide. Általában a jóléti társadalmak közé tartoznak, vélhetően nem jelentene számukra előnyt a tagság. Szegényebb déli/keleti államok, bár szeretnének, de nehezen kerülnek közel a szervezethez.

Norvégia esete a „gazdagok” példázata. A „büszke periféria” (*Gallai 1995*) négy alkalommal került a Közösség közelébe. Az első kettő a követendő példának tekintett britek csatlakozási szándékával párhuzamosan, De Gaulle francia elnök vétőjával hiúsult meg. 1962-ben és 1967-ben elutasították felvételi kérelmüket, a következő két alkalommal pedig a politikai vezetők által benyújtott csatlakozási kérelem és a szervezet fogadó készsége ellenére az állampolgárok népszavazáson akadályozták meg a belépést. 1972. szeptember 26-án 79,2%-os részvétel mellett 53,5%-os nemmel, 1994. november 28-án magas, 89%-os részvétellel 52,2% ellenszavazattal önként maradtak kívül az Unión. A helyzet különlegessége, hogy a Britanniához fűződő hagyományosan jó kapcsolat ellenére döntöttek így. A „bármit tegyen is az Egyesült Királyság, Norvégiának is azt kell tennie” elvet nehezen rúgták fel. Már 1962-ben éles vita előzte meg a kérdést, de a francia „nem” feloldotta a belpolitikai konfliktust. 1967-ben számítható volt az ismétlődő elutasítás, nem is okozott feszültséget a kérdés, 1972-ben pedig a „nép győzött az elit felett” (*Gallai 1995*), a fundamentalisták (farmerek, halászok képviselői) leszavazták az „igen” mellett voksoló politikusokat, közigazgatási vezetőket és a nagy gazdasági szervezetek képviselőit. Az 1994-es szavazásig eltelt időszak lényeges változásokat is eredményezett a norvég gazdaságban. A felfutó kőolajtermelés nyújtotta extra jövedelmek, a stabilizálódó gazdaság, erős szociális háló nem tette feltétlenül szükségessé a

belépést. A norvég gazdaság nemzetközi méretekben kicsi volta a felvásárlások, a hazainál enyhébb európai emissziós környezeti normák pedig a környezetrombolás veszélyét jelenthette volna a csatlakozás esetén. A nemzetközi együttműködések kiterjesztésére törekvő kormány benyújtotta a csatlakozási kérelmet, de a népszavazás leállította a folyamatot.

Izland be sem adta a jelentkezését, hozzá hasonlóan Dánia néhány autonóm területe sem kér az integrációból. Az 1949-óta jelentős önállósággal bíró, 48 000 lakossal rendelkező Feröer szigetek a dán belépés pillanatától kimaradt, az önállóságát 1979-től megnövelő 55 000 fős Grönland pedig 12 év tagság után, 1985-ben egyenesen kilépett az integrációból. Az 1982 márciusában 74,91%-os részvétel mellett csak 45,9%-os „igen” aránnyal lefolytatott népszavazás ellenére az eltelt 18 év tapasztalatai erősítik az Unióhoz való újabb közeledést.

Svájc helyzete figyelemre méltó. A nemzetközi szervezetektől tartózkodó ország 1992. május 20-án felvételét kérte, de decemberben népszavazáson elutasították állampolgárai a belépést. A kapcsolatok ennek ellenére szorosak, öt éves tárgyalás után hét szerződést írt alá az Unióval 1999. június 21-én. A személyek szabad mozgását, a légi és földi közlekedést, a kutatási és műszaki együttműködést, a piacszabályozást, a mezőgazdaságot és a szabványok és termékbizonylatok kölcsönös elfogadását érintő, a gazdaság szinte teljes egészét átfogó megállapodás ellenére a polgárok 2001 márciusában népszavazáson 55%-os részvétel mellett (77% nem) utasították el a csatlakozási tárgyalások megkezdésére vonatkozó kormány általi kezdeményezést.

Akik önszántukon kívül rekedtek kint

Jugoszlávia utódállamai közül egyedül Szlovénia került rövid időn belül a szervezet közelébe. Albánia elzárkózása, kései nyitása, a jugoszláv utódállamok polgárháborús helyzetük, Törökország alapvetően emberjogi viszonyai miatt nem került be a csatlakozó államok közé. Az integrációs folyamatból nincsenek véglegesen kizárva, de csatlakozásuk jelenleg nem időszerű. Az Unió ezzel is igyekszik bizonyítani a csatlakozás folyamat jellegét, azt, hogy a csatlakozás nem csak a legfejlettebb kelet- és közép-európai országok felvételét jelenti, hanem folytatódik mindaddig, amíg akad az előfeltételeknek megfelelni tudó és akaró állam a kontinens területén. Az uniós közjogban a tágran értelmezett „bővítési folyamat” részesei ezek az államok is, az Unió 1999 májusában teljes jogú tagságot helyezett kilátásba Macedóniának, Albániának, Bosznia-Hercegovinának, Horvátországnak és a demokratikus Jugoszláviának is. A délkelet-európai „*Stabilizációs és Társulási Folyamat*” (SAP) országonként eltérő, „testre szabott” szerződéses kapcsolatokat jelent, amelyekkel fokozatosan bevonják az EU struktúrákba a részt vevő országokat. A lehetséges tagjelöltek közül Macedónia és Horvátország áll legközelebb ehhez a státuszhoz. Horvátország 2003 februárjában be is nyújtotta felvételi kérelmét. Ivan Racan kormányfő szavaival „szeretnék elérni az utolsó vonatot”, 2004-es tárgyalás kezdéssel a 2007-ben csatlakozók közé kerülve. 2003 júniusában az erről nyilatkozó soros görög elnök, Kosztasz Szimitisz 2008 vagy 2009 évét látta alkalmasnak a csatlakozásra.

Egyedi Törökország helyzete. 1964-ben szerezte meg a társult státuszt, de a tagság még napjainkban is távolinak tűnik. 1989 decemberében a felvételi kérelme is az Európai Tanács elé került. Az emberi jogok rendezetlen helyzete miatt az ország nem felel meg az uniós tagság politikai feltételeinek. A csatlakozás érdekében a legfontosabb feladatként a kínzások gyakorlatának felszámolását, a hadsereg politikai befolyásának csökkentését és a törökországi kurd kisebbség jogainak bővítését várják el tőlük. Gazdasága is okozhat problémát, bár aligha többet, mint Románia (Szigetvári 2002). A negatív országjelentések után nem meglepő, hogy a csatlakozási folyamatba legutóbb bekerült „helsinki hatok” közé sem tudott felzárkózni. Sikerként könyvelhette el, hogy ezen az Európai Tanács ülésen (Helsinki, 1999. december 10–11.) megerősítették az Európa Parlament 1999. október 6-i határozatát, miszerint Törökországnak joga van kérni a csatlakozást, hivatalosan tagjelöltnek minősítik. 2002. október 24–25-én a brüsszeli csúcstalálkozón, amikor a csatlakozási folyamat ütemtervét fogadták el, a résztvevők Törökországnak nem ajánlottak időpontot, 2004 decemberére halasztották az erre vonatkozó döntést. „Időszerűsített” csatlakozási partnerségi programot dolgoztak ki számukra, a pénzügyi támogatások összegét 2004 és 2006 közötti periódusban 1,05 milliárd euróra emelték, ugyanakkor felhívták a törökök figyelmét arra, hogy az iraki konfliktus kapcsán kül- és biztonságpolitikai lépéseikkor maximálisan tartsák szem előtt az Unió és tagországainak érdekeit. Günter Verheugen bővítési biztos bocsátkozott becslésbe 2003 áprilisában a török külügyminiszterrel folytatott megbeszélésen. Eszerint, ha Ankara teljesíti a politikai feltételeket, és a ciprusi kérdésben is meg egyezésre jutnak, akkor 2005-ben elkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások és 2011–2012-re Törökország is bekerülhet a tagok közé.

Nem egyszerű feladat az Unió számára sem a 60 milliós iszlám ország felvétele. Szembe kell nézni azonban azzal a veszéllyel, hogy a halogatást egyértelmű elutasításként kezelő fundamentalisták helyzetét erősíti a „keresztény klub” távolságtartása. Radikalizálódásuk nemcsak gazdasági, hanem katonapolitikai tekintetben is veszélyezteti a stratégiai szerepet betöltő országgal való kapcsolatot.

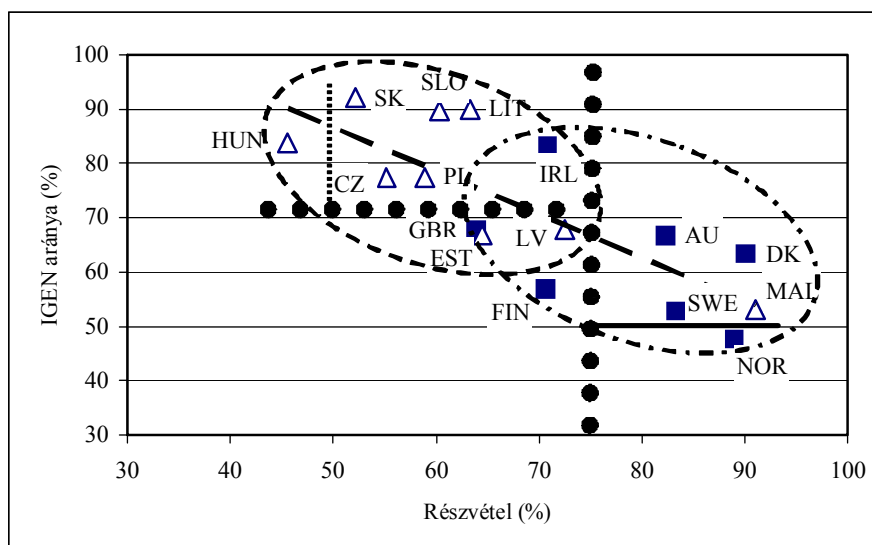
A Szovjetunió utódállamai külön kategóriát képeznek. Oroszország esete tisztázódn látszik, nem szándékoznak rövid távon belépni az Unióba. A Közös Európai Gazdasági Tér (CEES) jelentheti a megoldást, ahol a négy szabadság elvét valósítanák meg 15–20 év távlatában. Egyik fél sem vállalt teljesíthetetlen kötelezettséget vagy irreális időhatárokat. Az utódállamok egyébként a Partnerségi és Együttműködési Szerződés (PCA) 10 éves időtartamára a gazdasági és politikai együttműködés kereteit rögzítették, és megteremtették a politikai dialógus fórumait. Gazdasági tekintetben számukra a WTO tagság is nehezen teljesíthető feltételeket teremt, az Uniós társulás távoli lehetőségnek sem tűnik. Bonyolultabb a helyzet Moldova és Ukrajna esetében. Európai államként a tagság elérését tűzték célul, ennek érdekében az *acquis communautaire* egyoldalú átvételét is vállalták. Az Unió „üdvözi az Európa melletti döntést”, de tagságot vagy társult tagsági státust véletlenül sem helyez kilátásba. A „posztsovjjet” helyett választott „európai modell” legnagyobb problémája, hogy a dialógus szinte csak gazdaságon kívüli területeken folyik.

A csatlakozási népszavazások

A bővítések történetében általában jellemző, hogy népszavazás szentesítette a tárgyalások végeredményeként létrejött csatlakozási szerződést, azaz a közösség tagjává válást. Kivételt csupán az 1981 és 1986 közötti második szakasz országai, Görögország, Portugália és Spanyolország képviselnek. A 2. ábrán a két legfontosabb adat, a részvételi arány és az „igen” szavazatoknak az összes érvényes voksokon belüli aránya összefüggéseit próbáljuk bemutatni. (Az egyes referendumok végeredményeit lásd például a www.valasztas.hu honlapon.)

2. ÁBRA

A csatlakozásról népszavazó országok eredményei a részvétel és az igen szavazatok tükrében
(The Results of the Referendums in Countries by Participation and Supporting Votes)



Forrás: Saját szerkesztés.

Az ábrán jól látszik a 2003. évi népszavazásokat megelőző referendumoknak az a közismert tapasztalata, hogy a részvételi arány és az „igen” aránya között határozott összefüggés állapítható meg, amennyiben a nagyobb szavazási hajlandóság az „igen” szavazatok arányának csökkenésével jár együtt. Az is megfigyelhető, hogy a meghúzható trendvonalat az adott országok pontjai két párhuzamos vonulatban követik: *Írország, Ausztria és Dánia* határozottan a trendvonal fölött, míg *Nagy-Britannia, Finnország, Svédország és Norvégia* markánsan az alatt helyezkedik el. A 2003. évi referendumok eredményei az általános trendet követik, sőt a trendvonalal párhuzamos kétszázhatósági is megmarad. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a kelet-közép-európai egykori „szocialista” országok külön halmazba tömörülnek,

mely a korábbi népszavazások pontjai alkotta halmazzal csupán csekély átfedésben van. E nyolc országtól markánsan elkülönül *Málta*.

Úgy véljük, hogy a részvételi arányban és a csatlakozást támogató „igen” szavazatok arányában megmutatkozó különbségek, illetve az egyes államok referendumaikat jellemző pontok sűrűsödése alapján lehetőség nyílik ezen országok csoportosítására. A kategorizálással az általános jellemzőket igyekeztünk megragadni, ezért a részvételi arány és az „igen” szavazatok aránya alapján is csupán két-két (*aktív és passzív*, illetve *lelkes és szkeptikus*), összesen tehát négy (*aktív, de szkeptikus; aktív és lelkes; passzív és szkeptikus; passzív, de lelkes*) csoportot állítottunk föl. A határok megvonásánál nem a parlamenti választások esetében elterjedt határokat követtük. Az 50%-os részvételi és „igen” arány természetesen alapvető fontosságú az érvényesség, illetve a csatlakozás szempontjából, de ezen értékek valamelyikét csupán a magyarországi és a norvégiai referendumok nem érték el. A minősített többség (66%), mint határvonal figyelembe vétele logikusnak tetszhet, de az ábrán jól látható, hogy – különösen az „igen” szavazatok arányánál – sok ország értékei igen közel kerülnének e vonalhoz, s egyik vagy másik kategóriába való kerülésük akár 1–2%-on múlna. Ezzel szemben mind a részvételi arány, mind az „igen” szavazatok esetében megfigyelhető egy 10%-nyi üres sáv, előbbinél nagyjából 72 és 82, utóbbinál 65 és 75% között. Ezért az egyes kategóriákat e sávok mentén választottuk el egymástól. A 2. ábra diagramján alkalmazott hármassorral is azt kívántuk kifejezni, hogy az egyes csoportok között nem határvonal, hanem elválasztó zóna jelölhető ki. Mindemellett föltüntettük az 50%-os határvonalat is. A részvételi arány 50%-os értékénél meghúzott vastag egyenes éles elválasztást jelöl, hisz a vonal alatti Norvégiában a szavazók nem mondtak a csatlakozásra. A részvételi arány esetében vékony pontsort alkalmaztunk, mivel az csupán lélektani határt jelöl, hisz *Magyarország* esetében a referendum érvényességének nem feltétele, hogy a választók legalább fele szavazzon.

A fentiek alapján a következő csoportokat alakíthattuk ki:

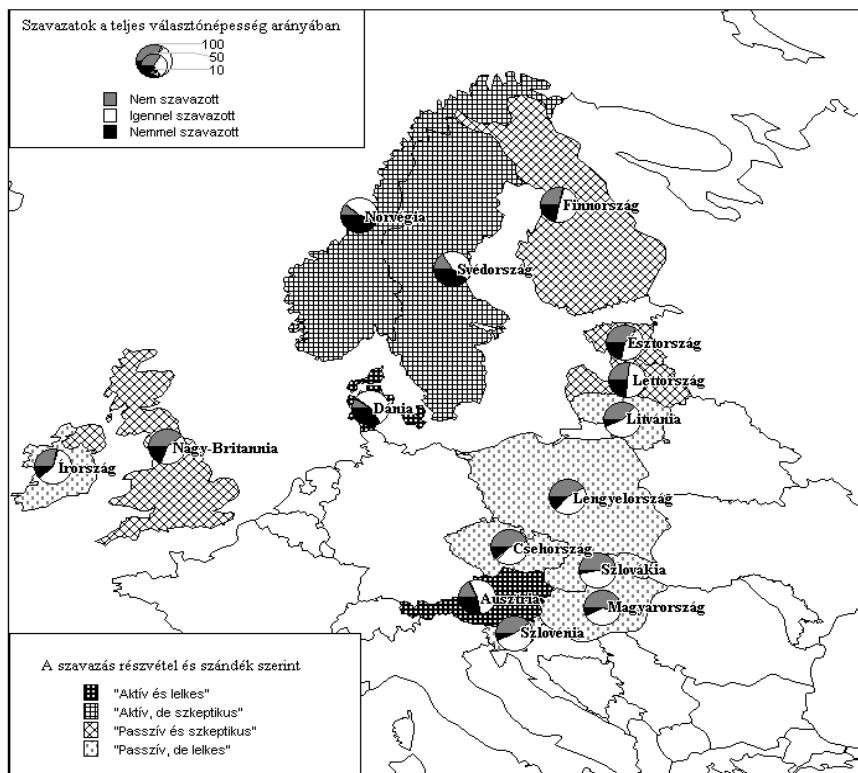
1. *Aktív, de az integráció ügyében szkeptikus* országnak (80% fölötti részvétel, de 55% alatti „igen” arány) bizonyult *Málta és Svédország*, valamint (extrém EU-szkeptikusként) a csatlakozást kétszer is elvető Norvégia.
2. *Aktív és az integráció ügyében lelkes* országnak (80% fölötti részvétel és 60% fölötti „igen” arány) tekinthető *Ausztria és Dánia*.
3. *Passzív és az integráció ügyében szkeptikus* országok (75% alatti részvétel és 70% alatti „igen” arány) közé sorolható Nagy-Britannia, Észtország, Lettország és Finnország.
4. *Passzív, az integráció ügyében lelkes* országok (75% alatti részvétel, de 75% fölötti „igen” arány) csoportjába tartozik Írország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Litvánia és (extrém passzívként) Magyarország.

A kelet-közép-európai országok csoportja

A népszavazások jellemző adatainak a 3. ábrán belüli elhelyezkedésénél szembe-tűnő az, hogy a nyolc egykori kelet-közép-európai volt „szocialista ország” mind-egyike „passzív”-nak, ráadásul hat „passzív, de lelkes” országnak bizonyult. A konkrét értékeket természetesen az adott ország konkrét belpolitikai helyzete is lényegesen befolyásolta, ám úgy véljük, hogy a hasonló választói magatartást több, a napi politikán túlmutató közös tényezővel magyarázhatjuk.

3. ÁBRA

A népszavazások arányai és a segítségükkel megalkotható csoportok
(The Shares of Referendums and the Groups That Can be Created with Them)



Forrás: Saját szerkesztés.

1. Nem hagyható figyelmen kívül e kelet-közép-európai államok történelmi „nyomorúsága” (Bibó 1946), vagyis az önálló állami lét (ha volt egyáltalán) több évszázadig tartó elvesztése. Különösen fontos lehet a sok tekintetben közös vonásokat mutató 20. századi történelem: az I. világháború után az önállóság teljes (vagy egy államszövetségen belüli részleges) meg-, illetve visszaszerzése; a második világháborút követően a „szocializmus építése” az önállóság teljes vagy jelentős

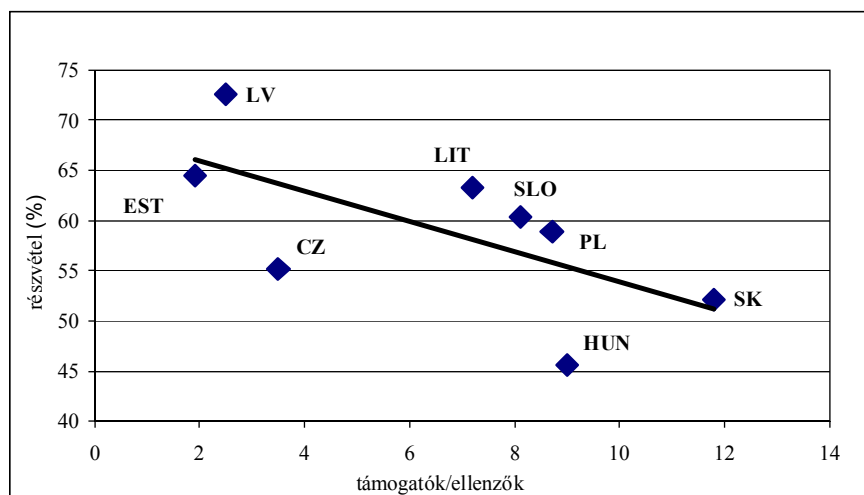
elvesztésével; a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején az önállóság visszaszerzése, egyes esetekben megteremtése. Mindezek miatt az állami szuverenitás részleges föladásával szemben ezen országok választóinak komoly fenntartásai lehetnek. Ugyanakkor ezen országok közvéleményében erős az a hit, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem más, mint „jóvátétel” a közel- (vagy távolabbi) múltban elszenvedett sérelmekért (pl. a jaltai „cserbenhagyás”), azaz valami, ami „jár”. Mindkét attitűd a választói passzivitást növeli, a támogatók és az ellenzők körében egyaránt.

2. Ezzel együtt az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségességének elfogadásában a volt keleti blokk országokban széleskörű konszenzus volt tapasztalható. Ez jelentette egyrészt azt, hogy ebben a kérdésben (Észtország és Lettország kivételével) a mértékadó politikai pártok (legyenek ellenzékben vagy kormányon) egyetértettek, másrészt azt, hogy – a közvélemény-kutatások szerint – az illető országok polgárainak meghatározó többsége is pártolta a csatlakozás gondolatát. Ez azzal járhatott, hogy a választók jó része a csatlakozást lényegében eldöntött tényként kezelte. Ennek fontosságára utal a 4. ábra, ahol a referendumok részvételi arányát a támogatók/ellenzők arányának függvényében ábrázoltuk.

4. ÁBRA

A volt szocialista országok referendumainak részvételi aránya a csatlakozást támogatók/ellenzők függvényében

(The Participation Shares in the Post Socialist Countries by Supporters/Opposers)



Forrás: Saját szerkesztés.

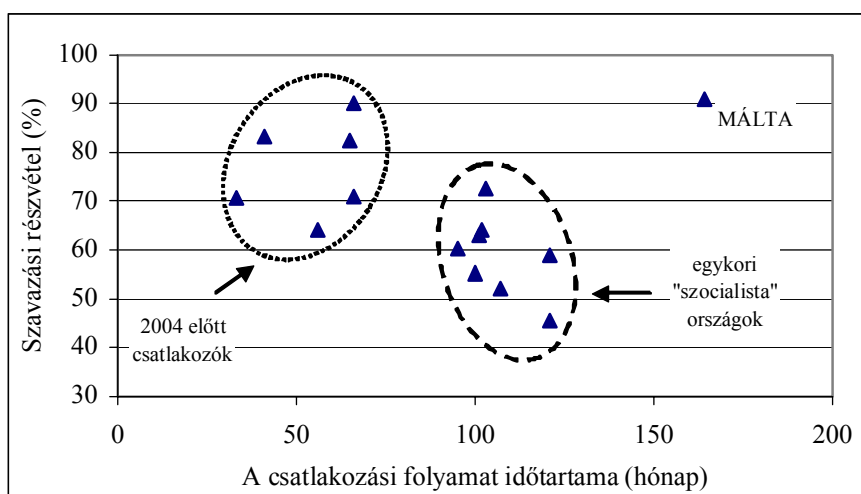
A támogatók/ellenzők arányt a népszavazási periódust közvetlenül megelőző 2003 első félévében végzett közvélemény-kutatási adatok alapján (Becsky 2003; Gallup Organisation Hungary 2003) számoltuk ki. Jól látható, hogy a támogatottság növekedése és a részvételi arány csökkenése között határozott összefüggés mutatkozik. Feltételezhető, hogy a csatlakozást támogatók egy része nem tartotta

szükségesnek, hogy a biztosra vehető „igen”-t a népszavazáson való megjelenésével is megerősítse, az ellenzők egy része pedig eleve feleslegesnek ítélhette az egész referendumot.

3. A passzivitás oka lehet az is, hogy a csatlakozási folyamat rendkívül hosszú ideig tartott, 95 (Szlovénia) és 121 (Magyarország és Lengyelország) hónap közötti várakozást jelentett. Ennek, valamint a csatlakozás lehetséges időpontjának megadása körüli bizonytalanságok (újabb és újabb, s természetesen egyre későbbi dátumok) következtében a közvéleményben egyfajta fásultság, érdektelenség alakulhatott ki. E következtetést támasztja alá az 5. ábra, melyen a csatlakozási referendumon mutatott választói aktivitásokat a csatlakozási folyamatok időtartamának függvényében ábrázoltuk. E diagramon az egykori keleti blokkba tartozó országok teljes mértékben és egyértelműen elkülönülnek a korábban csatlakozók csoportjától.

5. ÁBRA

*A népszavazási aktivitás a csatlakozási folyamat időtartamának függvényében
(The Participation Interest by the Duration of the Accession Process)*



Forrás: Saját szerkesztés.

4. Az elmondottakból következik, hogy az a lelkesedés, amit az „igen” szavazatok magas aránya jelez, csupán látszólagos, s nem elhanyagolható mértékben a nagyfokú választói passzivitás eredménye. Ugyanakkor az is jellemző, hogy ezen országok közvéleményében még mindig erősek a csatlakozás utáni gyors fölzárkózásra és gazdasági föllendülésre vonatkozó (nem egyszer illuzórikus) elképzelések. Aligha véletlen, hogy a korábban csatlakozó országok közül az akkor ugyancsak a perifériához tartozó *Írország* népszavazási adatai esnek a hat volt szocialista országgal közös csoportba.

Külön kell szólnunk *Észtországról* és *Lettországról*. E két balti állam a többi kelet-közép-európai országtól határozottan elkülönülő helyzetét, a „passzív és

szkeptikus” kategóriába kerülését alapvetően sajátos etnikai viszonyaik, a nemzeti (döntően orosz) kisebbség jelentős, egyes becslések szerint a népesség harmadát is kitevő arányával magyarázhatjuk. Igaz ugyan, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás az *Oroszországtól* való nagyobb mértékű eltávolodást jelentheti számukra, ám azzal is jár, hogy a nemzeti kisebbségekkel szembeni eddigi diszkrimináció (pl. az állampolgárság megadásának, és ezáltal a választójognak a korlátozása) a továbbiakban aligha lesz fönnttartható. A „nem” szavazatok meglepően magas (kb. 30%-os) arányához az is hozzájárulhatott, hogy e két országban parlamenti pártok is programjuk részévé tették az unió-ellenes kiállást, így a csatlakozást ellenző álláspont a mindennapi politikai közbeszéd része lehetett.

Befejezésül hangsúlyozni szeretnénk, hogy a fentiekben ismertetett kategorizálás az adott országok választóinak csupán egy adott, ráadásul nem is azonos időpontban kifejezett viszonyulása alapján történt, azaz a „lelkes” és „szkeptikus” jelzők (csakúgy, mint a „passzív” és „aktív” kifejezések) alapvetően az e népszavazásokon megnyilvánuló hozzáállásra vonatkoznak. Arra is föl kell hívnunk a figyelmet, hogy a választói viszonyulás nem, vagy nem föltétlenül esik egybe az adott ország általános uniós politikájával, pl. a „szkeptikus” Finnország bevezette az eurót, míg a „lelkes” Dánia továbbra is megtartotta saját pénzét.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a referendumokon megnyilvánuló aktivitás hosszútávon ható tényezőkre is visszavezethető. Az elkövetkező évek európai uniós referendumaik eredményei alapján érdemes lesz megvizsgálni, hogy a volt keleti blokk országai megőrzik-e különállásukat vagy változnak-e, s ha igen, hogyan és miért.

Irodalom

- Balázs P. (1997) Integrációs csapdák az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában. – *Közgazdasági Szemle*. 11. 970–986. o.
- Becsky R. (2003) Uniós közvélemény. – *Külgazdaság*. 7. 66–72. o.
- Bibó I. (1946) A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. – Vida I.–Nagy E. (szerk.) *Bibó István válogatott tanulmányok II. kötet*. Magvető Kiadó, Budapest. 185–265. o.
- Csaba L. (1999) Stratégiai kérdések az Európai Unió keleti kibővülésével kapcsolatban. – *Külgazdaság*. 7–8. 4–36. o.
- Gallai S. (1995) Felszított európarázs. – *Társadalmi Szemle*. 3. 43–52. o.
- Gallup Organisation Hungary (2003) *EUROBAROMETER EB59 – CC-EB*. 2. Comparative Highlights.
- Nagy A. (1999) A dél-európai országok európai integrációja és annak tanulságai I. – *Közgazdasági Szemle*. 2. 176–193. o.
- Szigetvári T. (2002) *Törökország – milyen hosszú a mézesmadzag?* VKI, Budapest.

VERSENYKÉPESSÉG

**REGIONÁLIS GAZDASÁGFEJLESZTÉS: ELTÉRŐ
FEJLETTSÉGŰ MEGYÉK VERSENYKÉPESSÉGÉ-
NEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE¹**

(Regional Economic Development: Comparative Analysis
of Counties in Different Development Stages)

LUKOVICS MIKLÓS

Kulcsszavak:

regionális versenyképesség regionális gazdaságfejlesztés

Napjaink egyik legfontosabb kihívásává vált annak megismerése, hogy hogyan lehet versenyezni a globális világban. A globalizáció hatására a piaci verseny egyre inkább világméretűvé válik, a nagyvállalatok versenystratégiái átlélik a nemzeti piac adta lehetőségeket, és kiterjesztik a piaci versenyt az egész fejlett világra. A magyar gazdaság, mint kis méretű, nyitott gazdaság nagy mértékben ki van téve a globalizáció által diktált nemzetközi folyamatoknak, melyek a magyar területi fejlődésre is alapvető befolyást gyakorolnak.

Jelen tanulmány célja, hogy a nemzetközi szakirodalom és a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján két olyan magyar megye (Győr-Moson-Sopron és Békés megye) közötti fejlettségbeli különbséget kimutassa, amelyek közül az egyiket a mindennapi szóhasználatban „fejlettnak”, a másikat „fejletlennek” tartanak, majd az ismert modellek szerinti fejlettségi fázisokba sorolja. Az eltérő fejlettségű térségek nem kezelhetők ugyanazon gazdaságfejlesztési cselekvéstervvvel. Mindkét térség – a nemzetközi gyakorlatból átvett legjobb gazdaságfejlesztési modellek megfelelő adaptációja révén – beavatkozást igényel, s ezáltal hosszú távon egyaránt sikeres lehet a globális versenyben.

Bevezetés

Napjainkban az Európai Unió regionális politikája és támogatási rendszere, a versenyképesség és a kohézió fogalmának előtérbe kerülése központi megvilágításba helyezi a területi egyenlőtlenségek kérdését. A fejlett térségek erősebben képesek beágyazódni a nemzetközi gazdaságba, a külföldi működőtőke is ezen térségekbe áramlik először (Enyedi 2000; CEC 2004a). Ennek hatására viszont valós a veszélye annak, hogy a területi különbségeket jelző szakadék tovább szélesedik. „Magyarországon a rendszerváltás után, a kilencvenes évek elején látványosan kiéleződtek a területi különbségek.” (Rechnitzer 2000, 13.). A gazdasági fejlettség növekedésével ugyanis egy bizonyos szintig együtt jár a területi fejlettségi különbségek növekedése (Nemes Nagy 1998).

Az Európai Unió több dokumentuma kiter a tagállamok térségei közötti fejlettségi különbségekre, és azok mérséklésére (*Rechnitzer* 1998b). Az Európai Bizottság harmadik kohéziós jelentésében megállapítja, hogy az Európai Unió 2004-es bővítése után az új tagállamok lakóinak 92%-a él olyan térségekben, melyben az egy főre jutó GDP nem éri el a 25 tagú Európai Unió átlagának 75%-át (*CEC* 2004a). Ez egy eddig nem tapasztalt helyzet elé állítja az egész közösség versenyképességét, valamint belső kohézióját. A területi egyenlőtlenségek a csatlakozás időpontjában megnőnek, az egy főre jutó GDP 12,5%-kal csökken, a gazdasági-társadalmi különbségek megduplázódnak. A túlzott területi különbségek az egész közösség gazdasági teljesítményét áthatják alá. A fejlett és fejletlen térségek esélye a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódásra eltérő, s ilyen körülmények között indokolt megvizsgálni Magyarországot két, eltérő fejlettségű térségének lehetőségeit:

- 1) *Békés megye* a Dél-alföldi régióban fekszik, keleti határán húzódik a Magyar Köztársaság államhatára Románia irányába. Mai formáját az 1950-es közigazgatási beosztással nyerte el. Ősidők óta lakott, első jelentősebb benépesülése a Kr. e. 5–6. évezredbeli Körös kultúra. A honfoglalás után aprófalvas, sűrű településhálózat alakult ki, melyet a tatár pusztítás semmisített meg. Az 1700-as évek szlovák, sváb és román betelepítéseinek nyomát még ma is fellelhetjük a soknemzetiségű megyében, melynek nagytelkes, tanyarendszerrel övezett településhálózata ekkor alakult ki.
- 2) *Győr-Moson-Sopron megye* a Nyugat-dunántúli régióban fekszik, északi részén húzódik a Magyar Köztársaság és Szlovákia közös, természetes államhatára a Duna mentén, Nyugatról pedig Ausztriával határos. A mai megye a hajdani három önálló vármegye maradáknak összevonásából keletkezett közigazgatási egység (Győr, Moson és Sopron vármegyék). Sajátos helyzetét fokozza, hogy a szomszédos országok fővárosai olyan közel találhatóak az országhatárhoz, hogy kulturális és gazdasági vonzáskörzetük – a határok átjárhatóságának függvényében – jelentős területet fed le a megyéből.

Az Alföld megyéinek többségét, így Békés megyét is a közvélemény inkább a fejletlen térségtípusba sorolja, míg Győr-Moson-Sopron megyét hajlamosak vagyunk hazai viszonylatban fejlettnak nevezni. Ennek vizsgálatára egyfajta lehetőséget kínál a *versenyképesség* fogalma, amely a globális verseny speciális jellemzőinek következtében a közgazdaságtan egyik *központi fogalmává* vált (*Farkas-Lengyel* 2001). A regionális versenyképesség az Európai Unió kohéziós politikájának 2007 és 2013 közötti programozási időszakában kiemelt jelentőséggel bír (*CEC* 2004a). „*A versenyképesség és a kohézió egymást erősítik*” (*CEC* 2004b, 4). Területi egységek versenyképessége a helyi gazdaság és társadalom azon képességére utal, hogy az ott élőknek növekvő életszínvonalat biztosítson (*Malecki* 2000).

A versenyképesség közi smert, különféle megközelítései közül tanulmányunkban a legszélesebb konszenzuson alapuló egységes (standard) definícióra támaszkodunk: „*a vállalatok, iparágak, régiók, nemzetek és nemzetek feletti régiók képessége relatíve magas jövedelem és relatíve magas foglalkoztatottsági szint tartós létrehozására, miközben a nemzetközi (globális) versenynek ki vannak téve*” (*CEC* 1999, 75;

Lengyel 2000b, 974). Ez a definíció az Európai Unió jogszabályalkotásába és a gazdaságpolitikai szemléletébe egyaránt beépült, egyre inkább felhasználják a területfejlesztési és regionális politika során (Lengyel–Rechnitzer 2000; CEC 2004a).

A globalizáció korában a térségek versenyképességének kérdése egyre inkább a regionális gazdaságfejlesztési politikák központi kérdésévé válik (Camagni 2002). A regionális gazdaságfejlesztés logikai szerkezete szerint a helyi gazdaságfejlesztés célja egy társadalompolitikai cél elérése, nevezetesen a helyben élők jólétének növelése (Malizia–Feser 1999), eszköze pedig a versenyképesség javítása (Lengyel 2002a). A regionális gazdaságfejlesztés és szerkezetváltás támogatásának eszközeiként is felfoghatóak a *klaszterek* (Isaksen–Hauge 2002). A klaszter alapú gazdaságfejlesztés mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban egyre inkább központi megvilágításba kerül. A tengerentúlon a Nemzeti Kormányzósövetség (National Governors Association) útmutatóban ismerteti a kormányzókkal a klaszter központi fejlesztésekkel kapcsolatos ismereteket (NGA 2002).

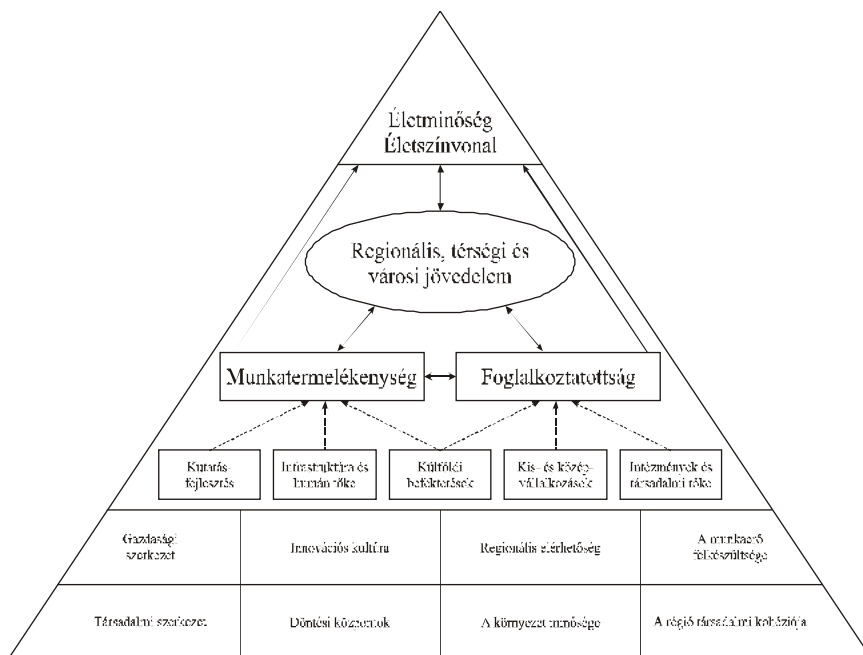
Az Európai Unió helyi fejlesztések iránti elkötelezettsége tükröződik a 2007–2013-as programozási időszak javasolt prioritásaiból, valamint költségvetéstervezetéből (CEC 2004a; 2004b). Az Európai Unió regionális politikája az alulról szerveződő regionális gazdaságfejlesztést támogatja, mely stratégia alapvetően a klaszterekre épülő gazdaságfejlesztési stratégiával ekvivalens (Lengyel 2002b). Ahhoz, hogy egy térségben klaszter alapú gazdaságfejlesztési stratégiát lehessen alkalmazni, egyrészt tudatos gazdaságfejlesztési beavatkozás, másrészt egy évekig tartó *fejlődési pálya* bejárása szükséges. Az Európai Unió elmaradott régióiból kiindulva Rosenfeld hét lépésben építi fel a klaszterekre támaszkodó fejlesztési kezdeményezéseket (Rosenfeld 2002). Waits elmaradott térségből kiindulva négy fázison keresztül jut el a klaszter alapú gazdaságfejlesztéshez (Lengyel 2002a). Mindezen megközelítésekben közös, hogy a vázolt fázisokat végig kell járni, nem lehet az első fázisból rögtön az utolsóba ugrani.

A versenyképességi különbségekkel leírható térségeknek különféle utakat kell bejárniuk a klaszter alapú gazdaságfejlesztés, s így a globális versenyben való hosszú távú sikeres helytállás eléréséhez. Lényegesen eltérő kiindulási helyzetük miatt ugyanis nem kezelhetők egységes gazdaságfejlesztési cselekvéstervvvel. Mindezekből kiindulva indokolt megvizsgálni Békés és Győr-Moson-Sopron megye versenyképességét ahhoz, hogy az analizált kiindulási helyzethez illeszkedő gazdaságfejlesztési stratégiát tudjunk megadni. Ilyen vizsgálatok elvégzéséhez egyre letisztultabb modellek állnak rendelkezésünkre a nemzetközi és a magyar szakirodalomban egyaránt. A széles szakmai körökben elismert regionális versenyképességi jelentések közül az egyik legújabb a DTI (Department of Trade and Industry, Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériuma) 2003 novemberében publikált versenyképességi tanulmánya (UK Productivity and Competitiveness Indicators 2003), mely hat átfogó csoportban vizsgálja a versenyképességet alakító tényezőket (DTI 2003). A vizsgált befolyásoló tényezők – más csoportosításban ugyan, de – szinte tökéletesen összecsengenek a régiók, térségek és városok

versenyképességének *piramis-modelljével* (Lengyel 2000b) (1. ábra), mely logikai szerkezete és átláthatósága miatt elemzésünk alapjául szolgál.

1. ÁBRA

*A régiók, térségek és városok versenyképességének piramis-modellje
(Competitiveness Pyramid Model of Regions, Areas and Cities)*



Forrás: Lengyel 2000b.

A piramis-modell csúcsában a végső cél, az életminőség, az életszínvonal javítása található. Ehhez három, egymásra épülő szinten keresztül vezet az út² (Lengyel 2000b):

- Alap kategóriák
- Alaptényezők
- Sikereségi faktorok

A modell talapzatát alkotó sikereségi faktorok *közvetetten*, hosszabb távon, a modell középső részén elhelyezkedő alaptényezők *közvetlenül* hatnak a versenyképesség egységes definícióját alkotó alap kategóriákra. Tanulmányunkban Békés és Győr-Moson-Sopron megye alap kategóriáit és alaptényezőit teljes mértékben elemezzük, míg a sikereségi faktorok közül csak azokat, amelyeket a két megye fejlettségének magyarázatát illetően a legfontosabbnak tartunk. Ezen elemzés eredményeire támaszkodva kíséreljük meg a két megye fejlettségi fázisokba való sorolását, valamint a lehetséges stratégiák meghatározását.

A két megye a piramis-modell alapkategóriáinak tükrében

Az *Alapkategóriák* a versenyképesség egységes definíciójából következő mérhető kategóriák: a *jövedelem*, a *munkatermelékenység* és a *foglalkoztatottság*. A három alapkategória összecseng azzal, hogy a versenyképességet visszavezethetjük három közgazdasági kategóriára, melyek *együttesen* jellemzik egy régió versenyképességét (Lengyel 2000b). Ahogy a területi fejlődés sem jellemezhető egyetlen tényezővel (Rechnitzer 1998a), ebben a megközelítésben a versenyképességnek sincs egyetlen kiemelt mutatója.

Fajlagos regionális jövedelem \approx *Munkatermelékenység* \times *Foglalkoztatottsági ráta* (1)

A jövedelem

Közismert, hogy a GDP megyei, illetve régióra vonatkozó értékét nem szabad egyetlen üdvözítő mutatóként kezelni, a területi elemzésekhez célszerű más statisztikai mutatószámokat is felhasználni (Pukli 2000). A jövedelem igen összetett kategória, amit árnyaltan lehet mérni. A megyei adatnyilvántartás a *megyei GDP*-t, az *átlagkereseteket* és az *állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó alapját képező jövedelmet* tartja nyilván³. A hét magyar régió közül egyik sem éri el az EU átlagát az egy főre jutó PPS-ben számított GDP tekintetében⁴. A Közép-magyarországi régió azonban a 2001-es adatok szerint a 25 tagú EU-átlag 89,2%-án van (CEC 2004a), vagyis már 1999-ben átlépte azt a küszöböt, hogy a három év átlagából számított érték alapján kicsúszott a Strukturális Alapok kedvezményezett zónájából!

Békés megyében az egy főre jutó GDP tekintetében mind az adatok abszolút szintje, mind pedig azok elmozdulása jóval kedvezőtlenebb, mint Győr-Moson-Sopron megyében. A vizsgált nyugati megyében az egy főre jutó GDP majdnem kétszerese a vizsgált keleti megye ugyanezen értékének, másrészt pedig az egy főre jutó GDP-ben kifejezhető területi differenciálódás erősödését is megfigyelhetjük: nyolc évet felölelő idősort elemezve azt találtuk, hogy Békés megye az országos átlag 79,1%-áról (1994) az országos átlag 66,0%-ára (2001) esett vissza, míg Győr-Moson-Sopron megye az országos átlag 103,3%-áról (1994) 120,1%-ra (2001) mozdult el (KSH 2003). Annak ellenére, hogy tudjuk, hogy „*a megye nem a legmegfelelőbb területi egység a nemzeti számlák számításánál*” (Katona 2000, 210), levonhatjuk azt a következtetést, hogy miközben az ország közelít az Európai Unió átlagához, addig az országon belül bizonyos térségek – így Békés megye is – leszakadnak.

Ha a jövedelem másik⁵ komponensét, az alkalmazottak bruttó átlagjövedelmét vizsgáljuk gazdasági áganként, akkor azt láthatjuk, hogy a Békés megyei átlagkeresetek minden ágban szignifikánsan elmaradnak az országos átlagtól (KSH 2004). Kiemeljük a nagy hozzáadott értékű szolgáltatások, különösképpen a pénzügyi szolgáltatások tekintetében fennálló különbséget. Ez ugyanis azt a veszélyt rejti magában, hogy a térség megtartó képessége alacsonyra válik, és a kvalifikált munkaerő a magasabb szinten realizálható életminőség reményében a nagyobb átlagkeresetet nyújtó térségbe vándorol. Győr-Moson-Sopron megyében a bruttó

átlagkeresetek jobban közelítenek az országos átlaghoz. Különösen szembevetendő az iparban mért, országos átlagot meghaladó keresetek nagysága. A viharsarki megyében az ipari átlagkeresetek csupán 2/3-át teszik ki a kisalföldi megye ugyanezen mutatójának. Ez a tény a tapasztalatok alapján középtávon már migrációt válthat ki.

A jövedelemszint vizsgálatánál harmadik komponensként mindenképpen célszerű számba venni az egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó alapját képező jövedelem nagyságát a két megyében. Győr-Moson-Sopron megyében 2001-ben ez 400 000 forint, míg Békésben 262 000 forint volt (KSH 2004). Ezen két megyei átlagértéket mindkét megyében meghaladja a két megyeszékhelyen, Békéscsabán, illetve Győrött mért érték, a többi kistérségben azonban elmaradnak a személyi jövedelemadó alapját képező jövedelmek az adott megyére számított átlagtól.

Megállapíthatjuk, hogy a jövedelmek vizsgálatának általunk használt mindhárom komponense – egy főre jutó GDP, átlagkeresetek, szja alapját képező jövedelem – kimutatja a két megye közti szignifikáns jövedelmi különbségeket. A legnagyobb különbség az egy főre jutó GDP értékében mutatkozik, itt a győr-moson-soproni érték majdnem kétszerese a békési értéknek. Ennél kisebb eltérés tapasztalható a személyi jövedelemadó alapját képező jövedelem terén, itt „mindössze” másfélszeres a különbség Győr-Moson-Sopron megye javára. A legkisebb eltérés a bruttó átlagkeresetek esetén figyelhető meg (1,3-szeres). A tőkejövedelmeket nem könnyű megmérni, ezek vizsgálatára nincs lehetőség. A KSH nem közli például a társasági adó alapját képező vállalati jövedelmeket, ráadásul ezek közgazdasági tartalma is erősen kétséges a telephelyek adatai miatt.

A munkatermelékenység

A munkatermelékenység egyik legfontosabb mutatóját, az egy foglalkoztatottra jutó GDP-t vizsgálva megállapíthatjuk, hogy minden ágazatban Győr-Moson-Sopron megye értéke nagyobb, kivéve a mezőgazdaságot, ahol megközelítőleg egyenlő értéket számítottunk a két térségre vonatkozóan. Legjelentősebb az eltérés az iparban, ahol a győr-moson-soproni érték több mint kétszerese a békési értéknek⁶. Ez is mutatja Békés megye egyoldalú szerkezetét, mely döntően a mezőgazdaságra épülő iparágakban testesül meg. A feldolgozóipar ágazatait tekintve egyoldalú iparszerkezet áll előttünk, a Békés megyei feldolgozóipari GDP mintegy 60%-át három ágazat produkálja: az élelmiszeripar, a nemfém ásványi termékek gyártása (üvegyártás, téglá- és cserépgyártás) és a kőolaj-feldolgozás.

Győr-Moson-Sopron megyében a bruttó hozzáadott érték majd fele a szolgáltatások terén keletkezik, 45%-a az iparban, illetve építőiparban, míg a maradék 5% a mezőgazdaságban képződik. Ráadásul a megye gazdasági szerkezetének átrendeződése is a magasabb hozzáadott értékű ágazatok előtérbe kerülésének irányába zajlik. Az ipar térhódítása mellett a korszerű gazdasági szerkezethez hozzájáruló másik tendencia a mezőgazdaság relatív visszaszorulása.

A foglalkoztatottság

A munkaerőpiac helyzete mind *számszakilag*, mind pedig *minőségileg* jóval kedvezőbb a kislétföldi megyében. A munkanélküliek aránya fele az alföldi megye ugyanezen mutatóval kifejezett értékének. Ráadásul Békés megyében sokszor találkozhatunk a tartós munkanélküliség problémájával, ezzel szemben a 180 napon túli munkanélküliek aránya a megyék között a vizsgált nyugati megyében a legalacsonyabb. Elmondható továbbá, hogy a Nyugat-dunántúli régióban található megye munkavállalói sokkal *produktívabb ágakban* fejtik ki munkaerejüket, nagyobb hozzáadott értéket állítanak elő, mint dél-alföldi kollégáik. A mezőgazdaságból a munkaerő az exportképes, a nemzetközi versenyben helyt álló iparba vándorolt, továbbá az ide áramló kvalifikált munkaerő tudása felhalmozódott a szolgáltatási szférában. Lényeges, hogy Győr-Moson-Sopron megyében a munkaerő-kereslet és -kínálat szerkezete eltér egymástól, vagyis fennáll a *strukturális munkanélküliség* ténye! A külföldi tőke a képzett és nyelvtudással is rendelkező, alkalmazotti réteg iránt olyan erős keresletet támasztott, hogy már a munkaerőhiány jelei mutatkoznak.

Az egységes versenyképességi definíciónál fontos a *területi egységek bekapcsolódása a globális gazdaságba*⁷. Győr-Moson-Sopron exportja⁸, importja, valamint a nyitottság mutatója⁹ egyaránt jelentősen meghaladja a Békés megyei értéket. Ezen vizsgálati szempontból statisztikai értelemben már fennáll a két megye közötti *nagyságrendi különbség*¹⁰. Nagyon fontos a számok mögé nézni. Egyrészt a gyenge békés megyei export oka az élelmiszergazdaságra épülő keleti exportpiacok beszűkülése, valamint az, hogy az exportra szánt cikkek kis része versenyképes az Európai Unió piacain. Másik fontos megjegyzés, hogy Győr-Moson-Sopron megye jelentős külkereskedelmi értéke döntően egy vállalatnak köszönhető, és egyenesen következik az Audi Hungária termelési és logisztikai politikájából. Míg Győr-Moson-Sopron megyében már kialakult egy erősen exportorientált, magas külföldi működőtőkét allokaló nagyvállalati kör, addig Békésben döntően kis- és középvállalkozások találhatóak, melyek túlnyomó részt belső piacra termelnek és hazai tulajdonban vannak.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok mindhárom alapkategóriát illetően egyértelműen kimutatják Békés és Győr-Moson-Sopron megye közötti versenyképességi különbséget: a vizsgált nyugati megyében mind az adatok abszolút szintje, mind pedig azok elmozdulása kedvezőbb, mint a vizsgált alföldi megyében.

Békés és Győr-Moson-Sopron megye a piramis-modell alaptényezőinek tükrében

Indokolt megvizsgálni, hogy a két megyében mit állapíthatunk meg az alaptényezők jelenlegi helyzetéről, hiszen ez a versenyképesség javításának lehetőségét alapvetően befolyásolja. A piramis-modell öt alaptényezője a következő (*Lengyel 2000b*):

1. Kutatás és technológiai fejlesztés
2. Infrastruktúra és humán tőke

3. Közvetlen külföldi befektetések
 4. Kis- és középvállalkozások
 5. Intézmények és társadalmi tőke
1. *Kutatás és technológiai fejlesztés:* A térségek versenyképességét döntően meghatározza az innovációk jelenléte. Az állami K+F tevékenység mindkét megyében alacsony, de a vállalati kutatások terén már jelentős különbségeket érzékelünk. Azon kutatóközpontok közül, amelyek Magyarországon vidékre települtek, Győrött működik az egyik legnagyobb. Az Audi Motorfejlesztő Központja 200 új, jövőorientált munkahelyet teremtett konstruktőrök, fejlesztőmérnökök, gyártástervezők és informatikusok számára. Motorfejlesztők, termelési és minőségbiztosítási mérnökök és gyártástechnológusok közösen, egymással szorosan együttműködve végzik feladataikat.
 2. *Infrastruktúra és humán tőke¹¹* „... a magyar gazdaság legújabb növekedési periódusa, a rendszerváltással valószínűsíthetően felerősödött regionális egyenlőtlenségek jórészt összefüggésbe hozhatók a tőkeigényes infrastruktúra szerkezeti, mennyiségi, de főképpen súlyos minőségi problémáival, illetve azok részleges feloldásával.” (Horváth 2001, 224). Ez az alaptényező nehezen mérhető, túl sok mindent értünk alatta. Jelenleg a műszaki infrastruktúra, jellemzően a közúti közlekedés elégtelen volta, Békés megye főváros felől történő nehézkes megközelíthetősége okozza a legkomolyabb problémát. Győr-Moson-Sopron megye fizikai bekapcsolódása a globális világba mind közúton, mind a vízi, mind pedig a légi forgalomban jóval kedvezőbb, mint Békés megyéé. Sőt, Békés megye szinte az egyetlen olyan térség a Magyar Köztársaság területén, amely a magyarországi autópályáknak ötven kilométeres vonzaskörzetén is kívül esik, ez a vállalatoknak komoly *versenyhátrány*. A IV-es páneurópai vasútvonal viszont mindkét vizsgált megyét átszeli, így ebből a szempontból nincs különbség a két térség között.

A közműellátottsági mutató (egy km ivóvízvezeték-hálózatra jutó szennyvízcsatorna-hálózat hossza) tekintetében is tetten érhető a két megye közötti infrastrukturális ellátottságbeli különbség. Békés megyében ez az érték 309 méter volt, míg Győr-Moson-Sopron megyében ennek több, mint kétszerese, vagyis egy kilométer ivóvízvezeték-hálózatra 710 méter szennyvízcsatorna-hálózat jutott 2000 végén. Békés megyében továbbá kiugróan alacsony a közüzemi szennyvízcsatorna-hálózatba bekapcsolt lakások aránya (34,4%).

Győr-Moson-Sopron megye nemcsak fizikailag, hanem virtuálisan is könnyebben képes bekapcsolódni a globális világ folyamataiba. Az ezer lakosra jutó kábeltelevíziós hálózatba bekapcsolt lakások számában csak Közép-Magyarország előzi meg a Győr-Moson-Sopron megyét magában foglaló Nyugat-dunántúli régiót. A Dél-alföldi régióban feleannyi embernek van lehetősége kábeltelevíziós hálózatra csatlakozni, mint a Nyugat-Dunántúlon. A kommunikációs infrastruktúra terén el kell különíteni a nagyobb városokat a többi településtől. Előbbiekben kielégítő vagy jó az ellátottság, így a fejlődés csomópontjai lehetnek.

Ehhez az alaptényezőhöz tartozik a *humán tőke* vizsgálata is. Ez is egy nehezen mérhető, de nagyon fontos kategória. Békés megyében a megyeszékhelyen *egyetemi szintű oktatás nincs*, főiskolai szinten gazdasági tudást lehet szerezni a Tessedik Sámuel Főiskola Gazdasági Főiskolai Karán pénzügyi és gazdálkodási szakon. Problémát okoz az oktatói bázis: a minősített oktatók más felsőoktatási intézményekből járnak. Az oktatási témakörök Békés megyében nem egyediek. Győr-Moson-Sopron megye ezzel szemben két egyetemmel rendelkezik, ahol mérnököket, közgazdászokat egyaránt képeznek, továbbá mezőgazdasági és élelmiszertudományi diplomát is lehet szerezni. Győrött az egyetemek és a vállalatok közti kapcsolat erősödik. Az Audi Hungária Motor Kft. és a győri Széchenyi István Egyetem együttműködési megállapodást írt alá, mely rögzíti a nagyvállalat és a felsőoktatási intézmény közötti szakmai kapcsolatok elmélyítését. Az egyetem továbbá benne van a Pannon Autóipari Cluster klaszter-magjában.

3. *Közvetlen külföldi befektetések*: A kislétföldi megye külföldiműködőtőke-vonzó képessége szignifikánsan nagyobb, mint Békés megyéé mind a külföldi érdekeltségű vállalkozások számát, mind a jegyzett tőkéjét, mind a külföldi befektetés arányát illetően. A vegyes vállalatok nagy része (több mint 40%) Győrben telepedett le, a második legpreferáltabb hely Sopron. Megfigyelhető tehát térbeli koncentráció a nagyobb városok előnyére. Szembetűnő, hogy a Békés megyei vállalatok összességében sem fektettek be annyi tőkét a megyében, mint Győr-Moson-Sopron megye egyetlen kiragadott nagyvállalata, az Audi Hungária. Győr-Moson-Sopron megyében már beindult egy öngerjesztő folyamat, a betelepülő multinacionális vállalatok jelenléte biztonságot ad a betelepülni vágyóknak, csökkenti a betelepülés kockázatát. A befektetők letelepedésében már ez játssza a döntő szerepet, hiszen a sikeres gazdasági tevékenységhez szükséges alpinfrastruktúra teljes egészében kiépült, sőt a fejlett infrastrukturális tényezők magas színvonala is jellemző a térségre. Ez a folyamat a jövőben várhatóan tovább erősödik, a befektetni szándékozók már nem a költségelnyökre fognak települni, hanem olyan környezetbe vágnak, ahol jellemző a spill-over, valamint lehetőség van formális és informális kapcsolatok, klaszterek kialakítására. A gazdaság térbeli rendeződésében ugyanis ez játssza a fő szerepet, ez jelenti a fő motivációt.
4. *Kis- és középvállalkozások*: Békés megyében 1995-től 42,5%-kal nőtt a működő társas vállalkozások száma, míg Győr-Moson-Sopron megyében 123%-kal (KSH 2004). A kis- és középvállalkozások számának növekedése mindkét térségben megfigyelhető. A KKV-k számának növekedése elvileg azt jelzi, hogy a vállalkozói környezet kedvező a regionális fejlődés szempontjából, a környezet alkalmas térségi bázisnak. Azonban Békés megyében inkább arról van szó, hogy a vonzó üzleti befektetések hiánya váltja ki a vállalkozási „kedvet”. Ezt támasztja alá az egyéni vállalkozások nagy aránya az összes vállalkozáson belül, továbbá az, hogy a társas vállalkozásokon belül magas az alacsony kezdőtőke-igényű korlátlan felelősséggel bejegyzett társasági forma. A működő vállalkozások nagy része a nontraded szektorban koncentrálódik. Egy térség gazdasági

versenyképességére döntően azonban a traded szektor vállalkozásai, továbbá a kft-k, rt-k hatnak. Utóbbiak egy főre jutó száma azonban az országos átlag felét sem éri el. Az egyéni vállalkozások viszont az országos átlagtól szignifikánsan nem térnek el fajlagos számukat tekintve. Ezek döntően a mezőgazdaságban kényszervállalkozóként megjelenő családi vállalkozások. Mindkét megyében megfigyelhető a jogi személyiségű társas vállalkozások székhelyének nagyobb városokra történő térbeli koncentrációja.

5. *Intézmények és társadalmi tőke:* Ahhoz, hogy a vállalatok sikeresek legyenek, nem elegendő a vállalatvezetés hozzáértése és elkötelezettsége. Hatékony együttműködést kell megvalósítani a térségben egyrészt a vállalatok és az intézmények között, másrészt a különféle intézményeknek egymás közt. Győr-Moson-Sopron megyében már letelepültek domináns vállalatok, sőt döntési központok is vannak, és kezd kialakulni a nagyvállalatok felsőoktatási intézményekkel való együttműködése. Békés megyében hiányzik a megyét térségi bázisnak tekintő nagyvállalat, így a kis- és középvállalkozásoknak össze kellene fogniuk érdekeik közös érvényesítése érdekében. A társadalmi tőke azonban nem elég fejlett ehhez. A vállalkozások nem bíznak meg egymásban, hiányzik az együttműködésre való törekvés. Egymás rovására akarnak terjeszkedni, csak kevesen gondolnak arra, hogy az összefogás mindenkinek jó lehet (*Lengyel 2001*). Pedig ahol sikerül kellő humán és társadalmi tőkét kínálni a külföldi nagyvállalatok számára, ott nem kell attól tartani, hogy a hazai bérszínvonal emelkedésével és a Magyarországon kínált kedvezmények megszűnésével (a költségelnyök csökkenésével) a működő tőke az olcsóbb munkaerőt kínáló országokba áramlik.

Sikerességi faktorok

A piramis talapzatát alkotja azon nyolc tényező, amely egy térség versenyképességét közvetetten, *áttételeken keresztül* és *hosszabb távon* befolyásolja. Ezek a hosszú távú sikerességhez elengedhetetlen társadalmi és gazdasági faktorok. A két vizsgált megye jelenlegi helyzete, illetve lehetséges fejlődése szempontjából kiemelten fontosnak tekintünk két faktort, a gazdasági szerkezet és a regionális elérhetőség faktorait, így jelen tanulmányban csupán ezen két faktor versenyképességre gyakorolt hatását elemezzük.

1. *Gazdasági szerkezet:* Az Európai Unióban 1998–99-ben, a hatodik periodikus jelentés elkészítésekor megvizsgálták, hogy mi lenne akkor, ha a gazdasági szerkezet homogén lenne a vizsgált régiókban. Ilyen feltétel esetén az elmaradottság fele eltűnt, így a gazdasági szerkezet eltérése nagyon fontos faktor. Békés megyében a meglevő hagyományos ipari termelés nem tudja ellátni a növekedés forrásának szerepét, hiszen mind az ún. hagyományos iparágak közé sorolható, ahol a hazai és nemzetközi piac telítődik vagy már telített, a termékéletgörbék leszálló ágban vannak, és kevésbé kvalifikált munkaerőt

igényelnek. Teljesen hiányoznak a modern, technológiaiintenzív, magasan képzett munkaerőt felszívó iparágak, amelyek igazán lendíthetnék a megye és a régió gazdasági életét. Sőt, az ipari termelés reálértéken csökken, az 50 főnél többet foglalkoztató iparvállalatoknál a termelékenység növekedése lelassult. Ez azért probléma, mert a piramis-modell logikája szerint a nagyvállalatok inkább a termelékenység fokozásán, míg a kis- és középvállalatok inkább a foglalkoztatottság biztosításán keresztül hatnak a versenyképességre. Ha pedig a nagyvállalatok ezt a szerepet nem tudják ellátni, akkor a fejlődés féloldalas lehet. Helyi gazdaságélénkítő szerepük sincs, hiszen a helyi mezőgazdasági kapacitásra települt élelmiszeriparon kívül egyik megyei szinten domináns iparág sem igényli a helyi beszállítókat, így a tovagyrűző gazdaságélénkítő multiplikátor hatásuk elhanyagolható.

Ezzel szemben Győr-Moson-Sopron megye gazdasági szerkezete produktív iparágakra épül, ráadásul a mezőgazdaság GDP-részesedése visszaszorulóban van. A megye húzóágazatai jellemzően innovatívak, kiemelkedő a gépipar, mely országos jelentőségű iparágnek tekinthető, s melynek döntési központjai is megjelennek a térségben. Ezen iparágakban még van terjeszkedési potenciál, és exportképes. Lényeges, hogy kvalifikált munkaerőre épít. Az üzleti szolgáltatások itt is a nagyobb városokra koncentrálódnak, de nyújtóik jóval igényesebb kereslettel találkoznak, mint Békés megyében.

2. *Regionális elérhetőség:* Egy térség fejlődését, fejlettségét alapvetően meghatározza, hogy mennyire tud bekapcsolódni a globális világ folyamataiba, mennyire van tőle elszigetelve akár fizikailag, akár virtuálisan. A regionális elérhetőséget számszerűsíthetjük is a Terra Stúdió 2001-es kutatásában meghatározott módszertan alapján (*Terra Stúdió* 2002). A kutatás a közlekedési infrastruktúra jelentőségét vizsgálja a gazdasági-térbeli folyamatokban. A modellben egy-egy településről kiinduló mozgások legrövidebb idejű megvalósítása kerül kiszámításra. A tíz vizsgált mozgási reláció legrövidebb elérési idejének meghatározott súlyozásával komplex elérési mutatót kapunk, mely a két megyeszékhelyre vonatkozóan a következő: Békéscsaba: 54,54, míg Győr 31,71. A modell logikája szerint a tíz vizsgált mozgási reláció közül háromban¹² a két megyeszékhelyre számított elérési idő zérus, valamint további öt mozgási relációt¹³ illetően nincs szignifikáns különbség a két megyeszékhely között. A *főváros* és a *legközelebbi autópálya-csomópont távolsága*, mint mozgási relációk értéke viszont annyira nagy Békés megyére vonatkozóan, hogy emiatt a megyeszékhely komplex elérési mutatója majdnem kétszerese a győrinek.

A kompetitív fejlődés szakaszai

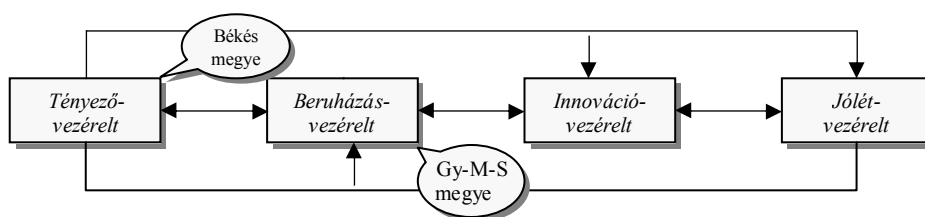
A helyi gazdaság állapotának helyes felmérése a sikeres gazdaságfejlesztési stratégiák kidolgozásának és alkalmazásának az alapját képezi (*Waits* 1998; *Stimson–Stough–Roberts* 2002). A helyzetfelmérés eredményei nagy mértékben meghatároz-

zák a gazdaságfejlesztés alkalmazandó gyakorlatát, melyre több elméleti igényességű, sokszor matematizált modell áll rendelkezésünkre (*Malizia–Feser* 1999; *Stimson–Stough–Roberts* 2002). Tanulmányunkban inkább Porter fejlődési szakaszaira támaszkodunk, hiszen az egyrészt gyakorlatiasabb, másrészt jobban illeszkedik az általunk eddig használt fogalomrendszerhez. Az eddig leírtak alapján megkíséreljük besorolni a két megyét a *kompetitív fejlődés szakaszaiba* (2. ábra). Porter a térségek fejlettségét fejlődési szakaszokba való besorolással próbálja megragadni (*Lengyel* 2000a).

Magyarország megyéinek jelentős része, így Békés megye is jelen pillanatban megítélésünk szerint a tényezővezérelt szakaszban van, ugyanis természeti erőforrások (föld), illetve alacsony képzettségű olcsó munkaerő az, amire versenyelőnyt lehet alapozni a nemzetközi árversenyben. Ebből adódóan csak költségelőnyöket tudnak kihasználni, a termékdifferenciálásból adódó előnyök nem elérhetőek. Innovációs tevékenység, kutatás-fejlesztés nem jelentős, áttörést nem képes elérni, a meglévő technológia elavult, s a térségen kívülről vásárolt. Mivel az alapinfrastruktúra fejletlen, ezért elsődleges fejlesztési cél az alapinfrastruktúra fejlesztése. Porter szerint a fejlett országokban egyre inkább az a tendencia figyelhető meg, hogy a versenyképességet az egyedi érték és az innovációk határozzák meg, szemben a költségelőnyökkel (*Porter* 2003).

2. ÁBRA

Békés és Győr-Moson-Sopron megye elhelyezése a kompetitív fejlődés szakaszaiban
(*Békés and Győr-Moson-Sopron Counties in the Competitive Development Phases*)



Forrás: Lengyel (2000a) alapján saját szerkesztés.

Magyarországon csak néhány térség sorolható be a beruházásvezérelt fejlődési szakaszba versenyképessége, gazdasági tevékenysége alapján. Győr-Moson-Sopron megye véleményünk szerint ide tartozik, hiszen rendelkezik magasabb rendű versenyelőnyökkel, speciális és fejlett tényezők valamilyen szinten jelen vannak, a Porter-rombusz több determinánsa is versenyelőnyt hordoz (*Lengyel* 2000a). A környezeti feltételek alkalmasak a piacon elérhető lehető legjobb technológia gyors átvételére, így az innovációs eredményeket gyorsan képesek adaptálni. Sok helyen jelentős önálló kutatás is zajlik, tökéletesítve a vásárolt technológiát. Mivel a legjobb technológiát alkalmazzák, és olcsó, de jól képzett a munkaerő, ezért lehetőségük van a külpiaci megjelenésre, ami Győr-Moson-Sopron megye esetén jelentős.

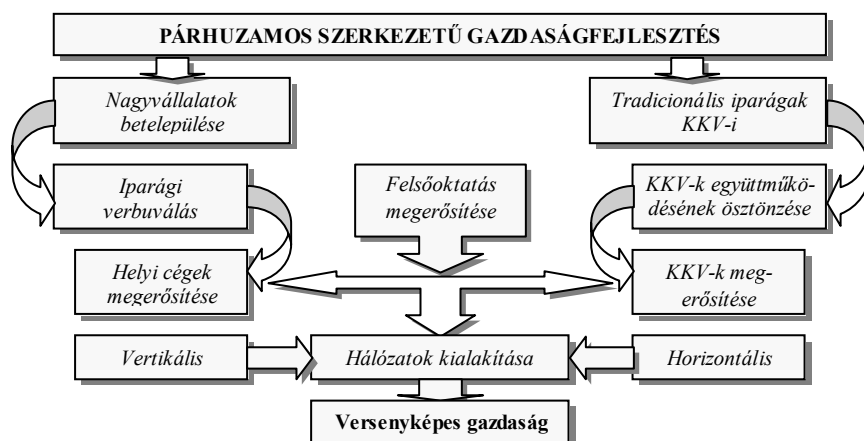
A jövő gazdaságfejlesztési irányvonalai Békés megyében

A fentebbiek alapján Békés megye jelenlegi helyzetéből adódóan a versenyképes gazdaság eléréséhez kétféle út látszik járhatónak (3. ábra):

1. Domináns nagyvállalat jelenlétét igénylő klaszter alapú gazdaságfejlesztés kiépítése.
2. Tradicionális iparágak KKV-ire támaszkodó együttműködésösztönzés.

3. ÁBRA

Lehetséges gazdaságfejlesztési irányok Békés megyében
(Possible Economic Development Orientations in Békés County)



Forrás: Saját szerkesztés.

A klaszter alapú regionális gazdaságfejlesztési stratégia lehetősége

A továbblépési lehetőségeket vizsgálva mindenképpen célszerű Waits regionális gazdaságfejlesztési stratégiájára hivatkozni. Az ő modellje ugyanis elmaradott régiókra lett kidolgozva, az Egyesült Államok 1960. utáni fejlődési tapasztalataiból kiindulva (Waits 1998). Logikai menetet vázol fel, az elmaradott térségből indul ki, és lépésenként, egymásra épülve jut el a klaszter alapú gazdaságfejlesztéshez (bottom-up megközelítés). A fázisokat tehát végig kell járni, nem lehet az első fázisból rögtön a negyedikbe ugrani. A modellben négy fázis különül el (Waits 1998; Lengyel 2002a):

1. Iparági verbuválás
2. Szerkezetátalakítás
3. Újraszervezés (reorganizáció)
4. Új irányok

A két vizsgált megye besorolása ezen fázisokba nem egyszerű feladat, hiszen Waits modelljében az egyes fázisok között átfedés van, mivel a gazdaságfejlesztési politikákban nem tapasztalható hirtelen, teljes mértékű változás. A területi egységek fejlődése nem a „rombolva építés” elvének érvényesülése mellett megy végbe, hanem az elért eredményekre támaszkodva. Békés megyében sem a külföldi működőtőke-befektetések aránya, sem pedig a megyén kívüli betelepülő cégek száma nem tekinthető szignifikánsnak. A térségen kívüli vállalatok letelepítésének első számú hazai eszközei, az ipari parkok Békésben szinte üresek. Ebből a szempontból a megye igazából még nem sorolható be az 1. fázisba, egyfajta „nulladik fázisban” található jelenleg, bár már elkezdődtek az iparági verbuválás kezdő lépései. Olyan nagyvállalatok is vannak, amelyek már az első fázisba léptek, de ezekkel összefüggésben iparág még nem jött létre, és ezen vállalatok önmagukban még nem tudták átbillenteni a megyét a fejlődés irányába.

Megfigyelhető, hogy Békés megyében az iparági verbuválás még nincs abban a helyzetben, hogy válogasson a befektetők közül, ily módon nem tehet mást, mint a jelentkező befektetők mindegyikét az első körben letelepíti a térségben. Reálisan nem lehet azzal számolni, hogy komoly innovációs potenciállal rendelkező, nagy tömegű kvalifikált, konvertálható tudású munkaerőt felszívni képes vállalatot sikerül becsábítani a térségbe, hiszen ilyeneket a cégek között már válogató fejlett ipari parkok is szívesen látnak, ráadásul ilyen jellemzőkkel leírható munkaerő kínálat a megyében nincs jelen. Rövid távon tehát nem várható látványos áttörés ebben a kérdésben, legfeljebb olyan vállalatok betelepülése képzelhető el, amelyek más ipari parkokba nem nyernek bebocsátást, vagyis megítélésük kevésbé kedvező, vagy amelyek kifejezetten a meglévő gazdasági szerkezetre kívánnak települni. Ez viszont ördögi kör, hiszen az olcsó munkaerőre települő vállalatok technológiailag fejletlen, képzetlen munkaerőt alkalmazó tevékenységet telepítenek.

Éppen emiatt kell nagyon sürgősen megvalósítani a megyében a szerkezetváltást, mert a fentebb leírt folyamatok beindulása hosszú távra konzerválhatja a megye versenyképtelen gazdasági szerkezetét, ami további *leszakadáshoz vezet*. Nagy kérdés, hogy sikerül-e olyan nagy cégeket rövid időn belül betelepíteni, amelyek hozzá tudnak járulni a relatíve gyors szerkezetváltás lebonyolításához. Ha igen, tudatos munkával végig kell vezetni a megyét a négy fázison, így lehet esély a leszakadás megállítására, s a klaszter alapú gazdaságfejlesztésen keresztül a felzárkózás megindítására. Igazán optimális az lenne, ha olyan vállalat települne be, amely egy esetleges vertikális hálózat integrátor vállalata lenne, mely a helyi KKV-bázis számára fejlődési lehetőséget biztosítana mind termelési, mind pénzügyi oldalról (Imreh–Lengyel 2002). Ez nyilvánvalóan egy hosszú folyamat, amelyet napról-napra tudatosan kell menedzselni, hiszen a fázisok közti átmenet csak részben öngerjesztő folyamat, sok kihívás adódik, amelyet kívülről, gazdaságfejlesztési eszközökkel kell megoldani. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a megye tradicionális iparágakra épülő széles kisvállalkozói körét, amely fontos bázisát jelentheti egy másik típusú, ugyanakkor az előzővel párhuzamosan folytatott gazdaságfejlesztésnek.

A tradicionális iparágakra épülő KKV-alapú gazdaságfejlesztés

A kis- és középvállalkozásokra építő olasz iparági körzetek mintájára Békés megyében reálisan lehetne gazdaságfejlesztési eszközökhöz nyúlni, nyilvánvalóan a megfelelő hatástanulmányok elvégzése után. Békés megye ezen úton történő elindítására mintaként szolgálhat az olasz Emilia-Romagna régió¹⁴. Fontos hasonlóság, hogy a térség hagyományos ágazata a mezőgazdaság, jelentős szerepet betöltve az élelmiszeriparban. Ugyanakkor az 1970-es években az iparági körzetek keretein belül működő KKV-k, mint fejlődést generáló motor segítségével ipari fellendülés volt tapasztalható (Amin 1999).

Békés megyében magas a mikrovállalkozások aránya a vállalati struktúrán belül, rendkívül széles spektrumot átölelő tevékenységi körrel. A Harmadik Olaszországban szintén rendkívül sokféle tevékenység fér meg egymás mellett, és ami nagyon fontos, gyárt világszínvonalú termékeket, és jelentős exportot bonyolít le. Hagyományos kézműipari alapokra építenek, azonban az ágazatok hagyományos jellege ellenére nagyfokú innovativitás jellemzi őket, hiszen tudják, hogy csak így maradhatnak versenyképesek. Nagy szerepet kap a földrajzi közelség, az, hogy akár percekben belül gyalog is el tudják érni egymást. Kiemelkedő ebből adódóan a személyes kapcsolat, fontosak az informális csatornák. A kisvállalatok együttműködései esetén sokszor megfigyelhető a baráti vagy rokoni alapon történő együttműködés, ami számos siker kulcsa.

A Waits-modellnél a gazdaságfejlesztés-menedzsment feladata a folyamatot megindító nagyvállalatok letelepítése, és a gazdaságfejlesztés tudatos alakítása, míg a KKV-kre építő modell esetén az *együttműködés* elősegítése. Kulcsmomentum ugyanis az összefogás, hiszen együtt a kisvállalatok mind vevői, mind beszállítói oldalon szerves egésként képesek megjelenni, közös árképzést, marketinget, termékfejlesztést stb. alkalmazni, s ezáltal a „nagyokkal” a versenyt felvenni. Hazánkban a kis cégek még nem ismerték fel az együttműködésben rejlő lehetőségeket, inkább versenytársat, mint partnert látnak egymásban. Az együttműködésnek erőteljesen meg kell jelennie a helyi gazdaságfejlesztés meghatározó szereplői (helyi kormányzatok, gazdasági érdekképviseletek, technológia transzfer szervezetek és a helyi fejlesztési ügynökségek) között is. A versenyképes gazdaság kialakításában, illetve a folyamatos szerkezetátalakítás megvalósulásában kiemelt szerepük van a tudáscentrumként működő egyetemeknek. Ebben a fázisban azonban reálisan még csak a térség felsőoktatásának megerősítése lehet reális cél.

Ahhoz, hogy a kis- és középvállalkozások alkotta hálózatok a globális versenyben sikeresek legyenek, alapvető feltétel, hogy a résztvevő KKV-k erősek legyenek. A globális versenyben csak az a térség tud sikeresen helyt állni, amely a „traded” iparágakra koncentrál, melyek termékeit vagy szolgáltatásait a régió kívül értékesíteni lehet, és mindenki bővítheti termelését, és nem csak egymás rovására lehet bővülni. Ehhez a helyi gazdaságfejlesztési intézményrendszernek minden támogatást meg kell adnia a vállalkozásoknak, hiszen a térség versenyképessége múlik ezen. A vállalkozásfejlesztés azonban csak akkor lehet önfenntartó, ha piaci alapon

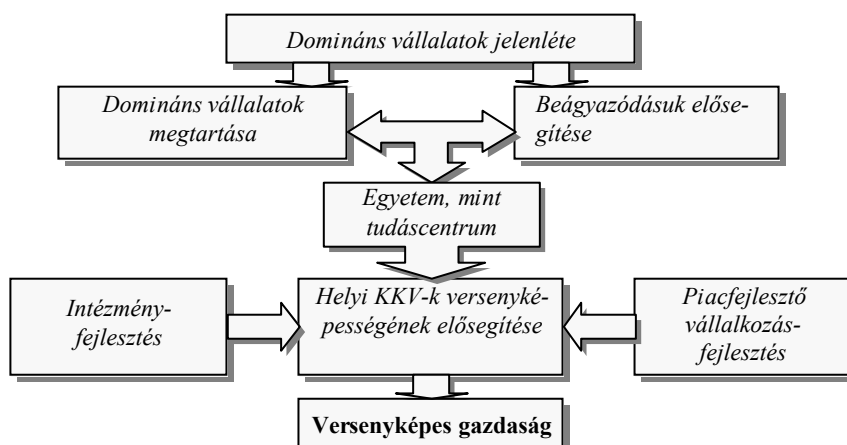
valósul meg. A magas minőségű szolgáltatásokért a piacfejlesztő vállalkozásfejlesztési modell szerint a vállalkozások akár piaci árat is hajlandóak fizetni, hiszen ebben fejlődésük kulcsát látják¹⁵ (Kállay 2002). A vállalkozói szférát be kell vonni a vállalkozásfejlesztésbe, hogy ne legyen öncélú a vállalkozásfejlesztés.

A jövő gazdaságfejlesztési irányvonalai Győr-Moson-Sopron megyében

A nyugati megyébe már betelepültek komoly, nemzetközileg ismert és elismert nagyvállalatok. Az iparági verbuválás már válogat a betelepülni vágyó cégek között, és korszerű technológiát alkalmazó, környezetkímélő, magasan képzett munkaerőt alkalmazó vállalatokra összpontosít. Nem irreleváns már a letelepülő vállalatok, illetve a létrehozott munkahelyek *jellege*. A megye – megítélésünk szerint már – az első fázison mindenképpen túl van. A hagyományos „kéményes ipar” helyett korszerű, modern technológiát alkalmazó vállalatok termelnek, egyre inkább előtérbe kerülnek az endogén tényezők. Ebben a szakaszban az jelent kihívást, hogy a betelepült nagyvállalatokat megtartsák, jellemzően azért, mert lejárnak az első fázisban ösztönzőként kínált kedvezmények¹⁶. A második fázis befejezésének kulcsa, hogy a jól képzett munkaerő miatt települjenek Magyarországra, nem pedig azért, mert az olcsó. Ha ez kialakult, akkor a nagy cégek megtartása magától értetődő lesz (4. ábra).

4. ÁBRA

*Gazdaságfejlesztési cselekvésterv Győr-Moson-Sopron megyére vonatkozóan
(Economic Development Action Plan of Győr-Moson Sopron County)*



Forrás: Saját szerkesztés.

Mivel a domináns nagyvállalatok már betelepültek, a gazdaságfejlesztés fókuszja a kisvállalatokra irányulhat. Ösztönözni kell a betelepült nagyvállalatok *beágyazódását* a helyi gazdaságba, melynek legkézenfekvőbb módja a hazai beszállítói kör

aktivizálása. A térség kis- és középvállalkozásait úgy kell segíteni, hogy azok képesek legyenek a domináns vállalat támasztotta szigorú minőségi és mennyiségi követelményeknek megfelelni, ezáltal beszállítóvá tudjanak válni. Ez nagyon fontos, hiszen csak ők képesek a foglalkoztatottság tartósan magas szintjének elérésére. A segítség formája itt is, akárcsak Békés megyében *piaci alapú* kell, hogy legyen, vagyis nem segélyeket kell adni a vállalkozásoknak, főleg nem jövedelem-újraelosztás útján. A nagyvállalatok helyi gazdaságba való beágyazásával lépéseket lehet tenni annak irányába, hogy a megyében keletkezett tényezőjövödelmek ne hagyják el a térséget, hanem ott kerüljenek felhasználásra.

Győr-Moson-Sopron megyében a gazdaságfejlesztés legfontosabb feladata az, hogy lehetőség szerint minél előbb megszüntesse azt az állapotot, hogy domináns nagyvállalatai a szatelit (csatlós) iparági körzet mintájára működjenek (Lengyel 2002a). Ekkor ugyanis a helyi gazdaság fejlődése a lehetséges fejlődési potenciál alatt zajlik le, mivel a lényegi üzleti döntések kívül születnek, valamint a domináns vállalatnak a helyi kis- és középvállalkozásokkal minimális az együttműködése. A helyi gazdaság tulajdonképpen magára van hagyva, a nagyvállalat *szigetszerűen működik*. A kívánatos megoldás a hibrid iparági körzet, amikor a domináns vállalat erősen támaszkodik a helyi kis- és középvállalkozásokra (Lengyel 2002a). Az egyetemek szerepe ebben a fázisban felértékelődik: részt vesznek a regionális innovációs stratégia (RIS) kidolgozásában, valamint felhalmozott tapasztalatukkal hozzájárulnak tudásalapú helyi gazdaságfejlesztési programok kidolgozásához.

A helyi gazdaságfejlesztésnek arra kell ösztönöznie a térség nagyvállalatait, hogy működjenek együtt a térség vállalkozóival, valamint csak olyan új betelepülőket szabad befogadni, amelyek a helyi gazdaságtól nem elszigetelten kívánnak működni. Ehhez azonban elengedhetetlenül fontos az, hogy a helyi kis- és középvállalkozások erősek legyenek, és képesek legyenek megfelelni a magas igényeknek, amelyeket a beszállítókkal szemben támasztanak. Lényeges tehát a KKV-k felkészítése, megerősítése, amely rövid távú feladat, és középtávú hatása a domináns vállalatok megtartása. Nem elhanyagolható ugyanakkor az intézményfejlesztés állami szerepvállalással, melynek összhangban kell lennie a kialakuló klaszterek igényeivel.

Összegzés

Győr-Moson-Sopron megye versenyképességi dominanciája Békés megyével szemben egyértelműen kimutatható. Kijelenthetjük, hogy a két térség között versenyképességi szakadék tátong. Azonban nem kerülheti el figyelmünket az a tény, hogy a nyugati megye tényezőjövödelmének nagy része nem a megyén belül kerül felhasználásra, vagyis elhagyja a térséget! Lényeges tehát, hogy *nem csak a fejlődésben elmaradott térség(ek) igényel(nek) gazdaságfejlesztési beavatkozást, hanem a relatíve fejlett, ám kívülről vezérelt régió(k) is!* A beavatkozás azonban eltérő célfüggvényekkel valósul meg, hiszen amíg a relatíve fejlett térségekben a lokális beágyazódás elősegítése az elsődleges szempont, addig a kevésbé fejlett térségekben

a további leszakadás megszüntetése. A beavatkozás elkerülhetetlen, hiszen *a túlzott területi különbségek az egész ország gazdasági növekedését veszélyeztetik.*

Az Európai Unió mind a jelenlegi (2000–2006), mind pedig a 2007–2013-as programozási időszakban kiemelt figyelmet fordít a fejlődésben elmaradott térségek versenyképességének növelésére, felzárkóztatására, a kohézió erősítésére. A versenyképesség fokozása érdekében a harmadik kohéziós jelentés szorgalmazza a fizikai és a humán tőkébe való befektetés fontosságát, az innováció fokozását a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésén keresztül. A javaslat értelmében a strukturális politikának az új tagállamokban, így Magyarországon is azonosítani kell azon *szerkezeti problémákat*, amelyek a versenyképességre és a növekedési potenciálra a leginkább romboló hatással vannak. Minden régióra ki kell dolgozni egy *hosszú távú fejlesztési stratégiát*. El kell kerülni továbbá a *beruházások* jelenlegi növekedési centrumokba való koncentrálódását. Ez ugyanis hosszú távon a ki-egyensúlyozott fejlődésnek a kárára válhat.

Minden régióban meg kell találni a növekedés kulcstényezőit, fejleszteni kell a versenyképesség alaptényezőit és alapkategóriáit, továbbá a tagállami politikákat össze kell hangolni az EU kohéziós politikájának követelményeivel. Mindkét politikának megvan a saját szerepe: a tagállami politikák jórészt alapvető szolgáltatásoknak, valamint jövedelemtámogatásoknak adnak prioritást, míg a kohéziós politika arra fókuszál, hogy azon strukturális egyenlőtlenségeket csökkentse, amelyek közvetlenül hatnak a régiók versenyképességére. Az alapelvek közül felértékelődik a *partnerség* elve.

A Strukturális Alapok támogatása csak akkor lehet hatékony, ha az megfelelően alá van támasztva növekedésorientált *nemzeti politikával*. Magyarországon erre még fel kell készülni, de a Nemzeti Fejlesztési Tervben már lefektették ennek szándékát: „Az EU csatlakozás kapcsán a területfejlesztési politika egyik legnagyobb feladata, hogy felkészítse és megerősítse a regionális intézményrendszert az EU források hatékony felhasználása érdekében, valamint a következő programozási ciklustól kezdődően az önálló regionális programok végrehajtására. Ezzel összefüggésben szükség van – a közigazgatási reformmal összhangban – a választott, önálló költségvetéssel rendelkező régiók kialakításának előkészítésére, a területfejlesztési politikában jártas szakemberek további képzésére” (NFT 2003, 26). Amíg ezen döntő jelentőségű reformok nem kerülnek megvalósításra, addig a kohéziós politika nem lesz képes megfelelő hatékonyságot elérni hazánkban!

Mindenképpen szem előtt kell tartani azt, hogy a hosszú távú, tartós versenyelőnyöket nem a költségelőnyök adják, hanem az egyedi érték és az innováció. Mindenképpen tanulságos, hogy már Széchenyiben is megfogalmazódott a reformkorban az, hogy a költségelőnyök nem képesek hosszú távú versenyelőnyöket nyújtani, mert az csak tudásalapú gazdaságban innováción keresztül érhető el: „*Nem termékeny lapány, hegyek, ásványok, éghajlat 's a' t. teszik a' közérőt, hanem az ész, mely azokat józanon használni tudja. Igazibb suly 's erő az emberi agyvelőnél nincs. Ennek több vagy kevesebb léte a' nemzetnek több vagy kevesebb szerencséje.*” (Széchenyi 1830, 178)

Jegyzetek

- ¹ Jelen tanulmány a XXVI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Közgazdaságtudományi Szekciójának Regionális gazdaságtan tagozatán I. díjat nyert azonos című pályamű átdolgozásával, aktualizálásával, a vitában elhangzottak figyelembe vételével született. Az OTDK-dolgozat átdolgozása az NKFP5/074/2001 számú projekt keretében készült.
- ² A DTI tanulmányában ettől eltérő logika érvényesül: az életminőséget társadalmi és környezetvédelmi tényezőkből vezetik le.
- ³ A regionális szemlélet elterjedésével azonban egyre inkább elterjedté válik a GRP (*Gross Regional Product*) elnevezés, a bruttó hazai termék régióban keletkezett részét értik alatta (*Lengyel* 2000b).
- ⁴ Győr-Moson-Sopron megye is csak az EU-átlag 63,4%-án van, ebből is látszik, hogy fejlettsége mennyire relatív az európai térben gondolkodva (*KSH* 2003).
- ⁵ A DTI tanulmánya a jövedelmek vizsgálatánál *kizárólag* az egy főre jutó GDP-t veszi figyelembe. Tanulmányunkban a minél igényesebb helyzetelemzés érdekében további két komponens is elemzésre kerül.
- ⁶ Ezen eltéréseket jól követik a bruttó átlagkeresetek, de az iparban kisebb amplitúdóval, hiszen a több, mint kétszeres GDP/fő értéket csak másfélszeres bruttó átlagkeresettel honorálják Győr-Moson-Sopron megyében, mint Békés megyében.
- ⁷ Az adatok elemzésekor ügyelnünk kell arra, hogy a statisztikai nyilvántartás csak az ötven főnél nagyobb vállalatok székhely szerinti adatait közli. Ez azonban a térség külkereskedelmének szignifikáns részét (95–97%-át) adja, így az adatok relevánsnak tekinthetők.
- ⁸ A regionális gazdaságtan fogalmai szerint külföldnek minősül minden területi egység, amely a vizsgált régió határain kívül van. A statisztikai nyilvántartás azonban megyék között lebonyolított „külkereskedelmet” nem mér.
- ⁹
$$A \text{ nyitottság általunk használt mutatója} = \frac{\text{Export} + \text{import}}{2 \cdot \text{GDP}}$$
- ¹⁰ Győr-Moson-Sopron megye exportja 15-szöröse, importja 25-szöröse, nyitottsági mutatója 11-szerese a megfelelő békési értéknek.
- ¹¹ A legnagyobb különbség a DTI és a piramis-modell által kínált elemzési lehetőség között talán ebben a tényezőben mutatkozik. A piramis-modellben erőteljesen megjelenő műszaki infrastruktúra (pl. autópályák) a DTI-jelentésben meg sem jelenik, hangsúlyozzák viszont a virtuális kapcsolatok fontosságát, továbbá a humán tőke külön részfejezetben kerül kiemelésre.
- ¹² A legközelebbi kistérségi központ elérhetősége, a legközelebbi megyeközpont vagy megyei jogú város elérhetősége, a leghamarabb elérhető ipari parkok.
- ¹³ A legközelebbi három kistérségi központ elérhetőségének átlaga, a legközelebbi három megyeközpont vagy megyei jogú város elérhetőségének átlaga, a legközelebbi három ipari park elérhetősége, a legközelebbi nemzetközi határátkelőhely elérhetősége, a legközelebbi három nemzetközi határátkelőhely elérhetősége.
- ¹⁴ Óvatosan kell ugyanakkor eljárni az adaptáció során, ugyanis Emilia-Romagna NUTS-2 szintű régió ellentétben Békés megyével, mely viszont NUTS-3 szintű.
- ¹⁵ Az Emilia-Romagna régió elsődleges vállalkozásfejlesztési szervezete az ERVET. 2002-ben az éves költségvetése 8,1 millió euró, melynek 38%-a saját bevétel, jórészt a nyújtott magas minőségű szolgáltatásoknak (*real business service, RBS*) köszönhetően.
- ¹⁶ Ez napjainkban Győr-Moson-Sopron, Fejér, illetve Komárom-Esztergom megyében különösen aktuális kérdés, hiszen a kilencvenes évek elején nyújtott tízéves kedvezmények lejárnak.

Irodalom

- Amin, A. (1999) The Emilian Model: Institutional Challenges. – *European Planning Studies*. 4. 389–406. o.
- Camagni, R. (2002) On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? – *Urban Studies*. 13. 2395–2411. o.
- CEC (1999) *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*. European Commission, Luxembourg.

- CEC (2004a) *A New Partnership for Cohesion - Third Report on Economic and Social Cohesion*. European Commission, Brussels.
- CEC (2004b) *Building our common Future. Policy changes and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013*. European Commission, Brussels.
- DTI (2003) UK Productivity and Competitiveness Indicators 2003. – *DTI Economics Paper*. 6.
- Enyedi Gy. (2000) Globalizáció és magyar területi fejlődés. – *Tér és Társadalom*. 1. 1–10. o.
- Farkas B.–Lengyel I. (2001) Regionális versenyképesség és kohézió az Európai Unióban. – *Tér és Társadalom*. 4. 237–252. o.
- Horváth Gy. (2001) A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben. – *Tér és Társadalom*. 2. 202–232. o.
- Imreh Sz.–Lengyel I. (2002) A kis- és középvállalkozások regionális hálózatainak főbb jellemzői. – Buzás N.–Lengyel I. (szerk.) *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. JATEPress, Szeged. 154–174. o.
- Isaksen, A.–Hauge, E. (2002) *Regional Clusters in Europe*. European Commission, Brussels.
- Katona T. (2000) Mérési és megbízhatósági problémák a területi statisztikában. – Farkas B.–Lengyel I. (szerk.) *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. JATEPress, Szeged. 205–217. o.
- Kállay L. (2002) Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben. – *Közgazdasági Szemle*. 6–7. 557–573. o.
- KSH (2003) *A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 2001-ben*. KSH, Budapest.
- KSH (2004) *KSH STADAT adatbázis*.
- Lengyel I. (2000a) Porter-rombusz: a regionális gazdaságfejlesztési stratégiák alapmodellje. – *Tér és Társadalom*. 4. 39–86. o.
- Lengyel I. (2000b) A regionális versenyképességről. – *Közgazdasági Szemle*. 12. 962–987. o.
- Lengyel I. (2001) Iparági és regionális klaszterek: tipizálásuk, térbeliségük és fejlesztésük főbb kérdései. – *Vezetéstudomány*. 11. 19–43. o.
- Lengyel I. (2002a) A regionális gazdaság- és vállalkozásfejlesztés alapvető szempontjai. – Buzás N.–Lengyel I. (szerk.) *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. JATEPress, Szeged. 27–54. o.
- Lengyel I. (2002b) A klaszterek fejlesztésének általános tapasztalatai. – Lengyel I.–Rechnitzer J. (szerk.) *A hazai építőipar versenyképességének javítása: klaszterek szerepe a gazdaságfejlesztésben*. Régió Art, Győr. 168–190. o.
- Lengyel I.–Rechnitzer J. (2000) A városok versenyképessége. – Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.) *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA RKK, Pécs.
- Malecki, E.J. (2000) Knowledge and regional competitiveness. – *Erdkunde*. 4. 334–351. o.
- Malizia, E.E.–Feser, E.J. (1999) *Understanding Local Economic Development*. Center for Urban Policy Research, New Jersey.
- Nemes Nagy J. (1998) *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- NFT (2003) *Nemzeti Fejlesztési Terv 2004–2006*. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- NGA (2002) *A Governor's Guide to Cluster-Based Economic Development*. National Governors Association, Washington.
- Porter, M. (2003) UK Competitiveness: Moving to the Next Stage. – *DTI Economics Paper*. 3.
- Pukli P. (2000) A gazdaságstatisztika regionális mutatószámai. – Farkas B.–Lengyel I. (szerk.) *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. JATEPress, Szeged. 235–244. o.
- Rechnitzer J. (1998a) *A területi stratégiák*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Rechnitzer J. (1998b) A helyi önkormányzatok felkészülése az Európai Unió regionális politikájának fogadására. – Csefkó F. (szerk.) *EU-integráció – önkormányzatok I*. ÖSZT–ICMA–USAID, Budapest. 180–195. o.
- Rechnitzer J. (2000) Területi politika az EU csatlakozás előtt. – Farkas B.–Lengyel I. (szerk.) *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. JATEPress, Szeged. 13–24. o.
- Rosenfeld, S. (2002) *Creating Smart Systems: A guide to cluster strategies in less favoured regions*. EU DG for Regional Policy and Cohesion, Brussels.
- Stimson, R.J.–Stough, R.R.–Roberts, B.H. (2002) *Regional Economic Development*. Springer Verlag, New York.
- Széchenyi I. (1830) *Hitel*. Trattner és Károlyi ny. (Reprint kiadvány), Pest. Megjelenés: Közgazdasági és Jogi Kiadó 1984, Budapest.
- Terra Stúdió (2002) *Az elérhetőség szerepe a gazdasági tér szerveződésében*. Budapest.
- Waits, M.J. (1998) Economic Development Strategies in the American States. – Liou, K.T. (ed.) *Handbook of Economic Development*. Marcel Dekker, New York.

**AZ MTA REGIONÁLIS TUDOMÁNYOS
BIZOTTSÁG HÍREI**

OPPONENSI VÉLEMÉNY

Lengyel Imre: A „Régiók versenyképessége és gazdasági fejlődése Magyarországon” című akadémiai doktori értekezéséről

BARTKE ISTVÁN

A gazdaság világméretű egységesülése, a gazdasági verseny globalizálódása, Magyarország EU-csatlakozással együtt járó megújult versenykörnyezete, a témakört illető tudományos érdeklődés erősödése egyértelművé teszi a témaválasztás időszerűségét. Az 1990. évet megelőző és követő gazdasági visszaesés jelentősen csökkentette az életszínvonalat; a politikai rendszerváltás azonban a gazdasági növekedés korábban csak korlátozottan kihasznált erőforrásait is feltárta és részben sikerrel hasznosította. Ezek közül az egyik legfontosabb a gazdasági hatékonyság fokozása, egyebek mellett a területi erőforrások aktivizálásával a regionális versenyképesség növelése céljából.

Az értekezés három részben összefogott 10 fejezetből áll. *Az első rész* A régiók megváltozott szerepe a globális versenyben címet viseli. A szerző ebben bemutatja egyes nemzetközileg ismert teoretikusoknak a térbeli gazdasági folyamatok magyarázatára adott elméleti kísérleteit, külön hangsúlyozva P. Krugman és M. E. Porter munkásságát. Továbbá áttekintést ad a regionális gazdaságtan, illetve térgazdaságtan kiemelt művelőinek újaknak minősített nézeteiről. Elemzi a régió fogalmát és eltérő típusait, majd az újjászerveződőnek tekintett regionális specializáció jellemzőit tárgyalja. *A második részben* a területi verseny és versenyképesség fogalmát írja körül és értelmezi. Áttekinti a versenyképesség méréséhez használt mutatószámrendszert, tájékoztat egyes országok versenyképességi rangsorairól. Külön fejezetben mutatja be az Európai Unió és a versenyképesség viszonyát, e fogalom uniós értelmezését, a különféle jelentéseket, szerződéseket. A dolgozat *harmadik része* tartalmazza lényegileg a választott témakör feldolgozását, vagyis a magyarországi régiók és megyék versenyképességének elemzését. A szerző e részben ismét visszatér a regionális versenyképesség fogalmára, értelmezésére és mérésére, modelleket szerkeszt, amelyek a versenyképesség tényezőit („sikerességi faktorok”) fogják át, majd ezek szellemében elemzi a versenyképesség területi jellemzőit Magyarországon. Végül tételesen vizsgálja az alaptényezők legfontosabb sajátosságait.

A doktori mű önmagában logikus felépítése sajátos belső arányokkal párosul. Ez főként abban nyilvánul meg, hogy a harmadik rész, amely a hazai régiók és megyék versenyképességéről szól, a teljes mű terjedelmének alig 30%-át teszi ki, vagyis a

302 oldalból mindössze 85-öt foglal el. A disszertáció címe tehát nincs összhangban annak tartalmával. A szerző kétségtelenül méltányolandó törekvése, hogy vizsgálatának tulajdonképpen tárgyát széles tudományelméleti és tematikai összefüggésrendszerben helyezze el. Túlzottan tág kapukat nyitott azonban a regionális gazdaságtanhoz és a területfejlesztési politikához. A széles elméleti és gyakorlati háttér rendkívül informatív, a szakemberek számára érdekesítő olvasmány. Ugyanakkor növeli a feldolgozás hibaforrásait.

Lengyel Imre doktori munkájában a regionális gazdaságtannak történelmi fejlődése során folyamatosan gazdagodott bő tárházából a jelen szerzőit érdeklő fő témaköröket emeli ki, mintegy keresztmetszeti áttekintést nyújtva. Ezeket többnyire a korábban már feltárt összefüggések „újrafelfedezésének” tekinti. A kérdés általánosságban úgy tehető fel, hogy beszélhetünk-e gyökeresen új alapokra helyezett regionális gazdaságtanról (térgazdaságtanról stb.), miként azt a szerző esetenként sugallja, vagy pedig „csak” a diszciplína folyamatos fejlődésének vagyunk tanúi. Magam ez utóbbi nézetet vallom. Ezzel együtt a disszertáns széles perspektívájú áttekintést ad a regionális gazdaságtant művelő szakemberek korszerű kezdeményezéseiről, egymás mellé állítva a különféle modellkísérleteket. Ezek fogyatékoságait azonban nem vagy csak mérsékeltten bírálja. Jelentős eredmény, hogy a disszertáns – a feldolgozott forrásmunkák alapján – meghatározza a régiók, illetve városok közötti verseny jellemzőit, feltárva és elemezve a vállalatok és az országok (térségek) közötti verseny azonosságait és különbségeit. Meggyőzően bizonyítja – más nézetekkel ellentétben – hogy az egyes területek között is kialakul verseny. A kutatás jelentős eredményei közé sorolható, hogy Lengyel Imre saját módszert ismerteti a hazai régiók (megyék) statikus és dinamikus versenyképességének mérésére, 35 mutató felhasználásával. A doktori műben megjelenő legfontosabb eredmény tehát a regionális versenyképesség fogalmának, értelmezésének bemutatása nemzetközi forrásmunkák elemző áttekintésével; a fogalom fejlődésének, a területi versenyképesség számítására alkalmazott tényezők változásának részbeni nyomon követése, valamint a feltárt nemzetközi tapasztalatok alapján a magyar megyék versenyképességének meghatározása. A túlzottan kiterjedt elméleti stb. háttérből eredő hiányosság, hogy a doktori műben sok a gondolatismétlés.

Lengyel Imre munkájához a feldolgozandó forrásanyagot túlnyomó többségében a közelmúlt 15 év publikációiból válogatta; abban a korábbi évtizedek terméséből mindössze Marshall, Hoover és Isard egy-két tanulmánya szerepel. A válogatásból kimaradtak olyan forrásmunkák, amelyek több évtized előtt keletkeztek, a választott témakörhöz viszont jól illeszkedtek volna. Az általános észrevételek után részletes megjegyzéseimet a disszertáció fontosabb elvi megállapításaihoz fűzöm.

Az értekezés 4. oldalán a következő megállapítást olvashatjuk. „*Az elmúlt években feltámadt az érdeklődés a fejlődés földrajzi aspektusai ... iránt, hogy a gazdasági tevékenységek hol mennek végbe ... talán csak az a meglepetés, hogy ez az érdeklődés ilyen hosszú idő után került a közgazdaságtan főáramába*”. A szerző Krugman egyik 1999-ben megjelent publikációjából vette át az idézetet. Később más szerzők ilyen típusú megállapításait is egyetértően ismerteti. Így pl. a 23. oldal

első bekezdésében, amely előtt a gazdaság térbeliségének „újrafelfedezése” cím áll, a következők szerepelnek: „A közgazdaságtudományban a 90-es évekig főleg a mikro- és a makroszint ... valamint a nemzetgazdaságok voltak a vizsgálatok alap-egységei, a kettő közötti mezoszintre, így a regionális és városi szintre is alig fordítottak figyelmet.” Az idézett szövegnek nemcsak a tartalmi mondanivalója, hanem a belső ellentmondásossága is szembevetődő, amennyiben a telephelyelméletek mind a gazdasági mikro-, mind pedig a mezoszférában jelen voltak és vannak; (gondoljunk pl. von Thünen, A. Weber, A. Lösch, W. Isard és mások telephelyelméleti munkáira). Más oldalról az országos gazdaságok szintje aligha állítható szembe a regionális szinttel, hiszen pl. Ricardo komparatív költségelméletének háttérében az országok közötti (területi) munkamegosztás áll. Ugyancsak a 23. oldal 1. bekezdésében olvashatjuk a következő megállapítást: „Hiába ért el Nobel-díjas közgazdászok sora, pl. Paul Samuelson, Franco Modigliani, Milton Friedman, Robert Solow a térbeliség egyes részkérdéseivel (városgazdaságtan, szállítási költségek, megtakarítási jellemzők térbelisége stb.) foglalkozva érdekes eredményeket, ezek sajnos nem keltettek széles érdeklődést.”

Érdemi bírálatot követel a közgazdaságtudomány elmarasztalása, hogy ugyanis az az 1990-es évekig nem fordított kellő figyelmet a regionális összefüggésekre, illetve a „szórványos” eredmények nem keltettek figyelmet. Ezek cáfolatára természetesen nem sorolható fel a nemzetközi és a hazai közgazdasági szakirodalom javának a töredéke sem; néhány munka véletlenszerű kiemelése azonban közelebb vihet a kérdés objektív megítéléséhez. Jellemző témájú, illetve a területiséget előtérbe helyező publikációk 1950 és 1980 között pl.:

- Samuelson, P. (1952) Térbeni áregyensúly és a lineáris programozás. – *American Economic Review*. 42.
- Greenhut, M.L. (1956) *Üzemtelepítés elméletben és gyakorlatban*. Illinois.
- Myrdal, G. (1957) *Gazdaságelmélet és az elmaradott területek*. London.
- Berry, B.J.L. (1964) A városok, mint rendszerek a városok rendszerében. *RSA Papers*. Vol. 13.
- Boudeville, J-R. (1966) *A regionális gazdasági tervezés problémái*. Edinburgh.
- Tinbergen, J. (1968) A központok méret szerinti megoszlásának hierarchikus modellje. *RSA Papers*. Vol. 20.
- Alonso, W. (1971) A városméret közgazdaságtana. *RSA Papers*. Vol. 26.
- Lasuen, J.R. (1973) Urbanizáció és fejlődés. Időbeli kölcsönhatás a földrajzi klaszterek között. – *Urban Studies*. Vol. 10.
- Parr, J.B. (1973) Növekedési pólusok, regionális fejlődés és a központi helyek elmélete. *Papers of the RSA*. Vol. 31.
- Smith, D.M. (1975) Neoklasszikus növekedési modellek és a regionális növekedés az USA-ban. – *Journal of Regional Science*. Vol. 15.
- Hanham, Q.–Brown, L.A. (1976) Diffúziós hullámok a regionális gazdasági fejlődés összefüggésében. – *Journal of Regional Science*. Vol. 16.

- Hansen, N. (1978) A regionális szeparatizmus közgazdasági aspektusai. *RSA Papers*. Vol. 41. stb.

A külföldi szakirodalom mellett jelentős számú hazai tanulmány is készült regionális témakörben 1950 és 1990 között. Ezek közül csak az alábbi két gyűjteményes kötetet emelem ki:

- Enyedi Gy. (szerk.) (1976) *A magyar népgazdaság fejlődésének területi problémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Rechnitzer J. (szerk.) (1985) *Vonzáskörzetek – Agglomerációk II*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Mindezek ellenére nincs teljesen objektív mérce a közgazdaságtudomány regionális témák iránti érdeklődésének minősítésére. Az azonban kétségtelen objektivitással megállapítható, hogy a regionális kutatások a közgazdaságtudomány nemzetközi mezőnyében az 1950-es évektől folyamatosan jelen voltak és vannak; témaválasztásuk az aktuális gazdaságfejlődési problémákhoz igazodott. Ezek néhány év késéssel Magyarországon is megjelentek, és szerepet vállaltak a gazdaságpolitika megalapozásában. Itt kell reagálni a szerző ama tézisére, amely szerint a nevezett kutatások „nem keltettek érdeklődést”.

A területfejlesztési politika egyes elemei már az 1900-as évek első felében megjelentek, főként a gazdaságilag legfejlettebb országokban. Az 1950-es évektől kezdődően a jelzett regionális politikák egységes rendszerré fejlődtek, és fokozatosan korszerűsödtek. A nemzetközi és hazai közgazdasági szakirodalomban rendkívül sok kezdeményezést találhatunk a regionális szemlélet és politikák tudományos megalapozására. Eltekintek attól, hogy e megállapítást példákkal igazoljam, jóllehet a korábbi felsorolásban ilyen témát is találunk. A tudományos háttér politikára gyakorolt közvetett hatása aligha kíván külön bizonyítást, sőt egyes esetekben közvetlen hatások is kimutathatók. Erre kézenfekvő példa a Magyarországon, 1971-ben kormányhatározattal életbe léptetett országos településhálózat-fejlesztési koncepció, amelynek eszmei alapját részben a Christaller–Tinbergen modell, részben a Perroux–Boudeville elmélet képezték. Nem feladat e körben a koncepció több évtizeden keresztül érvényesült konkrét hatásainak minősítése; meg kell azonban jelezni, hogy annak hatályon kívül helyezése óta, a piacgazdasági környezetben is úgyszólván megállíthatatlan a legkisebb települések sorvadása. Ismeretes a koncepció pozitív és negatív visszhangja szűkebb tudományos és szélesebb társadalmi körökben egyaránt. Aligha tagadható a széles érdeklődés, amelyet keltett.

A területfejlesztési politika, 1957-ben csírájában, 1975-től kezdve pedig kifejlett formájában az Európai Gazdasági Közösségben is megjelent, és a jelenig növekvő súlyra tett szert. A tudomány – részben brüsszeli megrendelésre – a kezdetektől ugyancsak tevékeny szerepet vállalt a közösségi regionális politika kutatási hátterének létrehozásában. Példaként említhetők a következő szerzők: Armstrong, H. W. (1985), Burtenshaw, D. (1976), Carney, J. (1980), Clout, H. D. (1986), Hansen, N. M. (1974) stb.

Következő vitapont a *globális–lokális* relációnak a jelölt által – külföldi forrásmunkára alapozva – tételezett paradoxona. A dolgozat 4. oldalán Portertől vett idézetként olvashatjuk, hogy „*Paradox módon a globális gazdaságban gyakran*

erősen lokálisak a tartós vállalati versenyelőnyök...”. Ez a gondolat később többször visszatér a dolgozatban. A 12. oldalon az 1.1. ábra a globális–lokális paradoxon főbb jellemzőit foglalja össze a szerző szerkesztésében. A táblázatban szembeállítja (mintegy ellentmondónak tekinti) egymással pl. a piaci verseny globálissá válását és a nemzetek (területi egységek) gazdasági teljesítményében fennmaradó jelentős különbségeket. Nem látható be az összefüggés „látszólagos ellentmondóssága”, mivel két, egymással alig összekapcsolható tényezőt állít szembe. Éppen a versenytér globálissá válása csökkenti egy oldalról a teljesítmények területi kiegyenlítődésének esélyeit, egyebek mellett a források (tőke, szakképzett munkaerő, helyi bázisok stb.) viszonylagos szűkössége miatt. Az ábrában szereplő további ügymond „ellentétpárok”:

- Termelési tényezők korlátlan elérhetősége, kontra a hazai bázis egyértelmű megadhatósága;
- Új ismeretek globális terjedése, kontra innovációs kapacitások néhány centrumteréségbe tömörülése stb.

A bemutatott „paradoxon” vitatható absztrakciót képvisel. A globális–lokális viszonyban a gazdaság globalizálódásával párhuzamosan – a reálfolyamatok oldaláról – történt változás lényege az, hogy a telephely a szállítási költségek csökkenése stb. miatt nagyobb távolságról gyűjtheti össze termelési tényezőit, illetve az árukat (szolgáltatásokat) távolabbi területeken értékesítheti, tehát a verseny térbeli szférája kiterjed, egy fok után globálissá válik. A minőségi változást elsősorban a szabályozási (szervezési, döntési, újraelosztási stb.) folyamatokban kell keresnünk; ezek esetében inkább beszélhetünk paradoxonról.

A következő vitapont a „*paradigmaváltás*” a közgazdaságtudományban. Krugman tételét elfogadva Lengyel Imre tanulmányának 44. oldalán a következőket állapítja meg: „*Annak idején a komparatív előnyök, határhaszon, általános egyensúlyelmélet stb. fogalmak bevezetése és hasznosságuk igazolása megváltoztatta a közgazdasági gondolkodást, hasonló hatást várok el a térgazdaságtantól: a szállítási költségek szerepének újraértékelését, a térbeli koncentrációk fontosságának felismerését, a lokális extern hatások feltárását stb.*”. Nyitva marad azonban a kérdés, hogy e korántsem új, a regionális gazdaságtan által igen korán felismert tényezők jelenlegi állapota miatt igényel egyfajta „paradigmaváltást”, és ennek mi a lényege. Krugman térgazdasági modelljének a disszertációban bemutatott tényezői, mint a szállítási költség, a centripetális és centrifugális erők, a méretgazdaságosság stb. korántsem újólag felfedezett elemek. Ehhez a ponthoz sorolom – mint vitakérdést – ama, porteri nézetre alapozott álláspontot, amely szerint a komparatív előnyök elmélete napjainkban nem ad megfelelő magyarázatot a nemzetközi munkamegosztásra, ezért azt a „kompetitív előnyök” elméletével kell helyettesíteni (96. o.). Ebben az érvelésben figyelmen kívül marad, hogy a komparatív elmélet első logikai láncszeme „*a termelési feltételek különbözősége az egyes országok között*” (Samuelson, P.: *Közgazdaságtan*. 1976) továbbá, hogy az elmélet fejlődése folyamán a figyelembe vett termelési feltételek köre bővült a munkaerővel és a tőkével (Ohlin, B.: *Interregional and International Trade*. Cambridge, 1933), és képes volt

befogadni további feltételeket. A fogalom logikai jelentése azonban nem változott. A „komparatív” a kompetitívvel való felcserélése tehát első közelítésre és alapos indoklás nélkül nem fogadható el, azért sem, mert alkalmazásával végső soron az országok (régiók vagy más térségek) versenyképességét azok versenyképességével magyaráznánk. Ez természetesen nem zárja ki a „kompetitív” fogalom használatát, csak a „komparatív” helyetti alkalmazását. Ugyancsak ebbe a körbe (paradigmaváltás?) sorolom a szerzőnek a területi specializáció újszerű formájáról alkotott nézeteit (114. o.) amelyek a szervezési elvek, vállalati jellemzők stb. alapján kialakított gazdasági (vállalati, regionális) típusok területi megjelenését, megoszlását illetik. Egyfajta ún. „vertikális” munkamegosztást tételez fel a fejlődés különböző szakaszában levő régiók között. Elfogadva Porter téziséét, tényező-, beruházás- és innováció-vezérelt régiókat különböztet meg. Nem látom bizonyítottnak a szerző téziséét, amely szerint a régiók közötti „vertikális” viszony – ha lehet ilyen – munkamegosztási kapcsolat lenne. Ez utóbbinak lényege egy oldalról ugyanis, hogy „... az emberi szükségleteket kielégítő különböző javakat és szolgáltatásokat más-más személyek állítják elő, ill. végzik ... továbbá a szakosodás értelmezhető csoportokra is például földrajzi területek szerint...” (Magyar Nagylexikon, 13. kötet, 368. o.). Következésképpen a munkamegosztás horizontális viszony. Közelebb vinne a gondolat megértéséhez, ha a szerző elemezné az általa „vertikálisnak” tekintett munkamegosztást (94. o.).

Az értekezés központjában – elméleti szempontból – a *regionális versenyképesség* fogalma és annak értelmezése áll. A szerző gazdag forrásanyagot sorol fel a fogalom fejlődésének és az értelmezés különféle szempontú változásainak bemutatására. Ellentmondó nézetek is napvilágra kerülnek – különösen a területi versenyképességnek a politikai szférába való átszivárgása kapcsán (lásd EU értelmezés). A témakör vizsgálatakor kiinduló pontnak tekinthető Porter, M. E. felfogása, amely szerint „*A versenyképesség egyetlen értelmezhető koncepciója nemzetgazdasági szinten a nemzeti termelékenység*” (190. o.). Krugmannak hasonló nézetét is kommentálva Lengyel Imre megállapítja, hogy: „... *felfogásukban a nemzetközileg piacképes termékek és szolgáltatások előállításának hatékonysága határozza meg általában a versenyképességet, így a regionális versenyképességet is. Megjegyezzük, hogy mindketten a teljes termelékenységet tartják döntőnek, azaz nem emelik ki sem a munka-, sem a tőketermelékenységet*” (190. o.). Erre a gondolatkörre később visszatérünk. Úgy tetszik, hogy a disszertáns elfogadja a vázolt elveket, mivel megállapítja, hogy „*A versenyképesség közgazdasági kategória, általános értelemben a termelékenység magas szintjét és magas növekedési ütemét jelenti, azaz van statikus és dinamikus megközelítése*” (249. o.) Ugyanakkor a következők szerint folytatja: „*A versenyképesség a globális versenyben elért olyan tartós gazdasági növekedés, amely egyaránt származik a magas munkatermelékenységből és a magas foglalkoztatottsági rátából*”. Meglepő, hogy két, egymást követő és azonos összefüggésrendszer kifejezésére hivatott mondat tartalmában ennyire eltér egymástól; az első mondatban szereplő „termelékenységet” „munkatermelékenységre” cserélte fel a szerző, illetve a második mondatban új fogalmakat (gazdasági növekedés, foglalkoztatott-

sági ráta) is bevezetett a versenyképesség meghatározására. Az utóbbi definíció feltételezhetően az Európai Bizottság területi versenyképesség-felfogását tükrözi, amely szerint (idézve a szerzőt): „A 2001-ben kiadott második kohéziós jelentés már evidenciának, sztenderd definíciónak tekinti a régiók és országok egységes versenyképességét: magas és növekvő életszínvonal, valamint magas és fenntartható foglalkoztatottsági ráta” (160. o.). A Bizottság mindezek mellett kapcsolatba hozza a régiók versenyképességét és konvergenciáját. A régiók versenyképességének ellentmondásos definiálását aligha enyhíti az EU politikai szempontokat is érvényesítő felfogása. Nehezen cáfolható az a tudományos felfogás, amely a régiók versenyképességét a teljes termelékenységben, vagyis a termelési erőforrások (mindenekelőtt a tőke és a munkaerő) hasznosulási fokában látja, hiszen a magas fokú kihasználás vonzza a „külső” erőforrásokat; a régiók ezekért valóságos versenyben vannak egymással, az erőforrás-nyereség megalapozza a fenntartható fejlődést, a jövedelmek tartós növekedését stb. További probléma forrása lehet, hogy a szerző a versenyképességet a globális versenyben elért eredményekhez köti. Ez a szemlélet a disszertációban többször felbukkan. Nem fejt ki viszont, de nem is tagadja, hogy beszélhetünk-e a versenyképesség szintbeli megoszlásáról? Szó lehet-e a globális piachoz mért versenyképesség mellett integrációs (EU) szintű versenyképességről? Az Európai Bizottság egy tanulmánya szerint (Hingel 1993) várhatóan fokozódni fog a kapcsolatok kiterjedésében, a jövedelemtermelésben stb. tapasztalható különbség a világméretű versenybe kapcsolódni képes, illetve az EU közösségen belül versenyképes régiók, továbbá a csak helyi funkciók ellátására képes térségek között. Ellentmondónak tetszik a korábbi elméleti tézisekkel, mindenekelőtt a lokalitás növekvő szerepének tételezésével az a megállapítás, amely szerint „... a globális cégek működésére a regionális hatóságoknak, önkormányzatoknak nincs befolyásuk...” (234. o.). Néhány oldallal később (238. o.) viszont a következő szöveg olvasható: „A régiók versenyképessége szempontjából az intézmények közül a közigazgatás hatékonysága előtérben áll”. A regionális versenyképességben pedig az, ún. globális cégeknek kulcsszerepük lehet.

A szerző a különböző térségek versenyképességi *piramis-modelljének* megszerkesztéséből kiindulva, azt továbbfejlesztve ún. „masztabákat” vázol fel, amelyek az eltérő fejlettségű (neofordista, átmeneti, tudásteremtő) régiók versenyképességének részben változó tényezőit csoportosítják egyfajta logika szerint. A 8.3., 8.4. és a 8.5. sz. ábrákban (244–246. o.) külön mezőben együtt szerepel az „életminőség” és az „életszínvonal”, amelyek nem szinonimái egymásnak. Az olvasó mégis ilyen benyomást kap, mert a szerző mindkettőt egyformán a regionális jövedelemre, illetve a munkatermelékenységre és a foglalkoztatottságra vezeti vissza. A szerző logikájába illeszkedve is hiányoznak bizonyos alaptényezők (magyarázó változók), így pl. a gazdasági szerkezet, a környezet minősége stb. Nem fogadható el továbbá a felsőoktatás (általában az oktatás) jellegének a termelés igényeihez való igazítása, mivel önmaga is önálló versenyképességi tényező. A 8.5. ábrán (246. o.) a legfejlettebb („tudásteremtő”) régió masztabájában klaszter-specifikus felsőoktatás „tudás-gyár” szerepel, amely a felsőfokú képzettség egyoldalúságát, termeléstől való

függését vonhatja maga után. Bizonyos tartalmi szűkítés mutatkozik abban, hogy a szerző a régiókat a versenyképesség tényezőinek meghatározott, főként az anyagi termelésre (ezen belül is különösen az iparra) jellemző, részint önkényesen kiemelt körével reprezentálja. Ugyanennek a kérdésnek más irányú közelítése, amelyre a feldolgozott forrásmunkákban is találunk utalást, hogy milyen szerepe van az iparnak a régiók versenyképességének alakításában; ennek kidolgozására azonban a disszertáns nem vállalkozott.

Az értekezés utolsó két fejezete elemzi a *hazai régiók és megyék versenyképességét*, valamint annak alaptényezőit. Bizonyos elméleti bevezetés után rögzíti, hogy a fajlagos regionális jövedelmet tekintve a versenyképesség egyik mércéjének, amelyet két komponensre a munkatermelékenységre és a foglalkoztatottsági rátára bont fel, és amelyet kiegészít a gazdasági nyitottság mutatójával (223. o.). Ugyanitt azt is kifejti, hogy a *„regionális versenyképességnek nincs egyetlen kiemelt mutatója ... hanem viszonylag jól mérhető és egyértelmű közgazdasági kategóriák együttesét jelenti”*. Ez a méréshez összetett módszerek alkalmazását igényli, amelyek által kapott eredmények jelentősen eltérhetnek egymástól és az egyszerűbb közelítéstől. Példa erre Magyarország európai versenyképességének két módszer szerinti sorrendje. A 252. oldal táblázata a sok bemenő információ, illetve a részben kérdőíves felmérés adatai alapján kialakult helyezést mutatja; Magyarország 1999-ben Európában a 26. helyet foglalta el, megelőzve Csehországot, Portugáliát, Görögországot, Szlovéniát. Ugyancsak 1999-ben a fajlagos munkatermelékenység és a foglalkoztatottsági ráta által kifizített kétdimenziós térben (vagyis az ún. „sztenderd” mutató szerint) jelentősen eltérő helyezést kapunk (9.1. ábra, 253. o.). Mind a négy említett ország versenyképessége ugyanis megelőzi hazánkét, bár ennek egyértelműsége Csehország esetében nem állapítható meg, mert valamivel gyengébb munkatermelékenységi mutatója lényegesen jobb foglalkoztatottsági rátával párosult, tehát a két tényező ellentétesen viselkedett. Ez a „sztenderd” „versenyképességi” mutató jelentős hiányossága általában is. Viszont nem a módszer, hanem a feldolgozás hibája, hogy a 9.1. ábra és magyarázó szövege Romániát a csatlakozott országok közé sorolja, viszont ugyancsak minden megjegyzés nélkül kihagyja Máltát és Ciprust.

A magyar és az EU-s régiók versenyképességének összehasonlító elemzése után a magyar régiók és megyék vizsgálatára kerül sor. A főbb tényezők (fajlagos GDP, élők munkatermelékenység, foglalkoztatási ráta stb.) részben nemzetközi mérce alapján történt relatív értékelését követően, kiindulva a „piramis modellből”, több-tényezős módszert alkalmazva állít fel megyei rangsorokat a szerző, és elemzi a hazai versenyképesség alaptényezőit. A modell nemzetközi minták tanulmányozása alapján készült, és tükrözi a szerző regionális versenyképességet illető felfogását is. Áttekintve a versenyképességet befolyásoló, a modellben felhasznált mutatókat, az olvasónak bizonyos hiányérzete keletkezik. Egyszerű logikai megfontolás alapján is fontos tényezőnek tetszik pl. a gazdasági szerkezet, a lakosság iskolai végzettsége, a lakásellátottság, a környezet minősége stb. A felsőoktatási intézmények területi versenyképességet közvetlenül növelő hatása csak igen nyomott szinten jelenik meg, ráadásul a versenyképességet befolyásoló mutatók között a fajlagos hallgatói

létszámot a szülők lakóhelyére vonatkoztatja a szerző, ezzel mintegy szétosztva, illetve területileg áthelyezve az egyetemek és főiskolák regionális versenyképességet növelő szerepét. A vizsgálati módszer részletes tanulmányozása nélkül nem minősíthető biztonsággal hibának, de mindenképpen meglepő, hogy olyan nagy nevű egyetemekkel rendelkező megyéink, mint Baranya, Csongrád, Hajdú-Bihar közepes vagy az alatti helyet foglalnak el a versenyképességi rangsorban, szemben pl. Komárom-Esztergom megyével. (10.1. táblázat, 286. o.).

A disszertáció hiányossága, hogy nem mutatja be a jelen témakörben folyt kutatások hazai előzményeit. Ezt – egyebek mellett – azért is szóvá kell tenni, mert az 1960-as évek második felében és az 1970-es években tett kezdeményezések a magyar közgazdasági gondolkodás részét képezik, és metodikailag a jelenlegihez hasonló utakon jártak. A módszertani változatosságban helyet kapott a területi (megyei szintű) hatékonyság teljes termelékenység alapjain való számszerűsítése, amelyet e dolgozat is – egy közelítésben – versenyképességnek nevez, továbbá a megyék fajlagos jövedelmi különbségeinek feltárása, valamint a termelés területi színvonalkülönbségeinek több változós (faktoranalízis alapján történő) vizsgálata. Példaként ismét csak néhány témakört emelek ki.

- Az egykori Országos Tervhivatal Tervgazdasági Intézetében az 1960-as és 1970-es évek fordulóján, a teljes termelékenység számításával vállalati és megyei szinten kidolgozott mű: a magyar ipar területi szerkezetének hatékonysági modellje. A témakörből több tanulmányt publikáltak. (*A Közgazdasági Szemle* 1968/7–8., 1970/9., 1987/4. számában és más tudományos folyóiratokban).
- Barta Györgyi „Magyarország gazdasági fejlődése 1960-tól 1970-ig megyei összehasonlítás tükrében” c. munkája, amelyben fajlagos jövedelmi és élőmunka-termelékenységi stb. adatok alapján mutatta ki a megyék közötti különbségeket. A tanulmányt a *Földrajzi Értesítő* 22. évfolyamának 2–3. száma (1973) közölte.
- Enyedi György tanulmánya: „A mezőgazdaság színvonal-zónái” az általa szerkesztett (és már említett) gyűjteményes kötetben (1976). Erről a munkáról a recenzens Wirth Gyula a következőket írta: „*Enyedi e tanulmányában a termelési színvonal területi különbségeit tárja fel, ennek alapján tipizálja az ország területeit, faktoranalitikai módszerekkel a színvonalat legjobban meghatározó tényezőket ragadva meg. A szerző a faktoranalízis segítségével feltárt összefüggések elemzése mellett keresi a jelenségek mélyebb – természeti, társadalmi, közgazdasági – okait is*”. (*Közgazdasági Szemle* 1977/10., 238. o.).

A példaként kiemelt tanulmányok – miként azt megjelenésük ideje is érzékelteti – a jelenlegitől lényegesen különböző társadalmi, gazdasági, politikai környezetben készültek. Bizonyos fokig eltért az adatok tartalma, a feldolgozás aggregáltsága, ez azonban a területi fejlettségi, hatékonysági szintek reális feltárását nem veszélyeztette.

A disszertáció befejező részében, a regionális versenyképesség javításáról a szerző a többek között a következőket írja: „... a régiók versenyképességének javítása az a régiók <<belügye>>, amihez a főhatóságok csak a háttérrel tudják biztosítani.

Ez azért is így van, mivel a városok, megyék, régiók versenyeznek egymással: a befektetőkért, intézményekért, infrastruktúra fejlesztéséért, versenyképes szakemberekért stb., ha lehetőségük van rá, akkor „elszipkázzák” egymástól ezeket a lehetőségeket.” (301. o.). Az idézett rész egy fontos megállapítást tartalmaz és egy fontos kérdést felvet. Egyrészt határozottan állást foglal abban, hogy a területi (regionális) versenyképesség centrumában az erőforrások területre vonzása vagy onnan való taszítása áll, amelynek elméleti mérőszáma a tőke és a munkaerő (relatív) kihasználási foka. Az idézetben megjelenő kérdés a „csak” szócskával függ össze. A régiók versenyképességi háttérének létrehozása ugyanis mindenképp a gazdaság decentralizálását igényli, amely többek között költségvetési reformot feltételez, a pénzügyi források olyan allokálását, amely anyagilag megalapozhatja az egyes régiók önálló fejlesztéspolitikáját, nemzetközi kapcsolataik kiépítését stb. Ez azonban a hazai politikai erőteret tekintve nem kis feladat.

A dolgozat szövegezése világos, jóllehet az értelmezést helyenként zavarja egyes nem közismert fogalmak definíciójának elmaradása. Helyenként a germanizmus példái is megtalálhatók a szövegben. Ezeknél azonban zavaróbbak azok a pontatlanságok, amelyek elnagyoltnak tetsző fogalmazásból erednek. Pl. a tézisek 5. oldalán olvasható szövegrész: *„Napjainkban ... a nagyrészt mobillá vált termelési tényezők, ... lehetővé teszik, hogy a piaci szereplők bárhol végezzék gazdasági tevékenységeiket”*. Ugyanazon bekezdésben enyhíti a kifogásolt megállapítást: *„... sok, hasonlóan előnyös feltételeket nyújtó település között lehet választani”*, azonban ez sem egyenlő a „bárhollal”. Ilyen típusú pontatlanságok elég gyakran előfordulnak a szövegben.

Befejezésképpen: A disszertáció eredményeinek és bírálható megállapításainak összevetése alapján, és mivel a mű hiteles adatokat tartalmaz, továbbá méltányolva Lengyel Imre sajátos elemzési szempontjait, végül jelentős súllyal azért, mert a jelölt a kandidátusi fokozat elnyerése után számottevő kutatási eredményeket mutatott fel, *javaslom a nyilvános vita kitűzését, és a mű elfogadását.*

Budapest, 2004. június 21.

Bartke István

OPPONENSI VÉLEMÉNY

Lengyel Imre: A „Régiók versenyképessége és gazdasági fejlődése Magyarországon” című akadémiai doktori értekezéséről

VARGA ATTILA

1. Általános értékelés

Lengyel Imre a szub-nacionális szinten értelmezett „regionális versenyképesség” napjainkban gazdaságpolitikai körökben igen népszerűvé vált jelenségét és az annak megjelenéséhez vezető folyamatokat elemzi, illetve néhány, a magyarországi régiók „versenyképességének” meghatározását célzó vizsgálatot közöl értekezésében. A dolgozat építkezése logikus struktúrát követ: az első rész a regionális szint előtérbe kerülésének okait, illetve a régiók gazdasági szerepének tárgyalásához szükséges fogalmi rendszer felépítését végzi el, a második rész a „területi verseny és versenyképesség” fogalmait értelmezi és a „versenyképesség” mérésének problémáját járja körül, míg a harmadik rész a magyarországi régiók és megyék „versenyképességét” vizsgálja. Az első két rész az igen kiterjedt nemzetközi szakirodalom eredményeinek elemzésére alapul, míg a harmadik rész a szerző által megalkotott fogalmi keretet (amely a hazai és nemzetközi irodalomban „piramis modellként” vált ismertté) alkalmazza magyarországi empirikus vizsgálata során.

Lengyel Imre értekezése hiánypótló mű a magyarországi közgazdasági, szűkebben regionális közgazdaságtani irodalomban két okból. Egyrészt azért, mert a vonatkozó nemzetközi szakirodalom ilyen mélységű elemzésével és annak szintetizáló igényű összefoglalásával mindeztidáig nem találkozhattunk, másrészt azért is, mert az általa közölt empirikus vizsgálatok az elsők a témakörben.

Habár a dolgozat erényeként soroltam fel a logikus szerkezetet, azért azt is meg kell jegyeznem, hogy a szerkezet logikussága inkább derül ki az olvasó számára a mű elolvasása után, mint annak előtte. Hiányoltam a hatásos bevezetőt, amely már az első pillanattól „odavonzza” az olvasó figyelmét a vizsgált témára, megérteti vele, hogy miért fontos az azzal való foglalkozás, a dolgozat miért úgy építkezik, ahogyan stb. Hasonlóan hiányzik a mű egészét kiteljesítő összefoglalás. Ahogyan arra részletesebb bírálatom során is utalni fogok, a szigorúbb szerkesztés, pontosabb kategóriadefiníciók, a többször megfigyelhető ismétlések kikerülése, valamint a pregnánsabb fókusz jelentősen emelhetné volna a dolgozat értékét miközben annak terjedelmét is racionalizálta volna.

2. Részletes bírálat

I. rész

Az első rész a régióknak a globális verseny miatt megváltozott szerepét tárgyalja, a vonatkozó nemzetközi szakirodalom feldolgozásának bázisán. A rész jól szerkesztett, logikusan építkező. Különösen értékes a negyedik fejezet, ahol a szerző egyfajta fogalmi szintézisre törekszik.

8–9. o. A globális verseny kialakulásának a dolgozatban felsorolt tényezői (liberalizációs politikák, információs-kommunikációs technikák fejlődése) mellett a szállítási költségek drasztikus csökkenése (konténeres szállítás etc.) is szerepel az okok között a nemzetközi elemzésekben, így ez utóbbinak is helye lett volna a felsorolásban.

A globális-lokális szintek gyakran hangoztatott paradoxonának ismertetése jó és kellőképpen tömör, a megértést különösen segíti a porteri gondolatokat összegző, a szerző által készített ábra. Az ezen fejezetben felbukkanó fő gondolat (a globális verseny erősödése, ugyanakkor a versenyelőnyök lokalizálódása a hazai bázison) a későbbiekben sokszor kerül hasonló módokon kifejtésre (pl. 46–47. o., 54. o., 56. o.), ami véleményem szerint korántsem szükséges, hiszen feleslegesen növeli az értekezés terjedelmét.

18–20. o. A globális-lokális paradoxonhoz vezető legfontosabb jellemzők esetében a felsorolás 2. és 7. pontja az innovatív vállalatok lokális együttműködéseivel kapcsolatos, külön pontban való tárgyalásuk szükségtelen. Itt jegyzem meg, hogy a „tacit” tudás fogalmát Polányi Mihály vezette be a nemzetközi szakirodalomba (Polanyi M. [1967] *The Tacit Dimension*. Doubleday Anchor, New York), a műre való hivatkozás szinte „automatikus” az innovációs irodalomban, a dolgozatban is feltétlenül helye lett volna (18–20. o.)!

20. o. A szerző a kilencvenes évek közepét jelöli meg a „szellemi tevékenységek kiszervezése” kezdeteként. Mindez Európára feltehetőleg tartható, de az USA-ra semmiképpen sem. Ott már a nyolcvanas évek közepétől megfigyelhető, pl. a Szilícium-völgy fokozatos átstrukturálódása, a K+F tevékenységek fokozatos áttelepülése a „Nyugat” és a „Dél” államaiba (Arizona, Új Mexikó, Utah, Florida, Virginia, a Karolinák, Texas, Colorado stb.), ezáltal elindítva a csúcstechnológiai ipar szétterjedését az ország korábban fejletlennek számító régióiban.

23. o. Vítába szállnék a szerző azon kijelentésével, miszerint a „regionális közgazdaságtan általában nem használta a közgazdaságtanban elterjedt mikro- és makroökonómiai nyelvezetet”. Habár az „általában” meglehetősen sommás kifejezés, nem szabad elfelejteni, hogy például Alfred Weber telephelyelméletében a profitmaximalizáló vállalat viselkedésének magyarázata során a parciális elemzésekben megszokott technikát alkalmazza a térbeli esetre, vagy hogy von Thünen előbb használta a határelemzést a jövedelem-elosztás vizsgálatában, mint a neoklasszikus közgazdászok. Hasonlóan, a regionális növekedési modellek a neoklasszikus növekedés-magyarázat adaptációi, az input-output vagy a regionális ökonometriai modellek a „mainstream” modellek alkalmazásai, vagy a keynesi

multiplikátor-elmélet éppúgy része a regionális közgazdaságtannak, mint a fővonal makroökonómiájának. A regionális közgazdaságtan tehát inkább beszélte a mainstream nyelvét, mint nem! Annak mellőzése a fővonal által talán inkább a regionális közgazdaságtan eklektikussága, kevéssé rendszerezettségé miatt történetelt. Krugman idevonatkozó igen lényeges gondolataira később fogok kitérni.

24. o., 2.1. ábra. A közgazdasági irányzatok fejlődésének bemutatását célzó ábra tökéletesen hibás! A szerzőnek inkább valamelyik professzionális közgazdasági elmélettörténet könyvből kellett volna idéznie, nem Malizia–Feser munkájából! Kiváló regionális kutatónak tartom mindkettejüket, egyikükhöz igen jó személyes kapcsolatok is fűznek, ám be kell látni, hogy gondolkodásuk nem a közgazdaságtanban, hanem a várostervezés, közösségi politika diszciplínáiban gyökerezik s így sajnálatosan felszínes és (a regionális közgazdaságtan felé) meglehetősen elfogult nézetet tükröz ábrájuk. Csak néhányat a hibák közül: Keynes nyilvánvalóan nem neoklasszikus, az osztrák iskola nem egy képviselője neoklasszikus közgazdász, a mikro és makroökonómia, vagy az ökonometriai pedig nem közgazdaságtani irányzatok stb. Erre az ábrára alapozni a szerző azon kijelentését, hogy „egyre inkább elfogadottá válik az a nézet, hogy a regionális tudomány, avagy a regionális gazdaságtan napjaink egyik vezető közgazdaságtudományi irányzata” (25. o.), téves. Ez utóbbi kijelentést egyébként semmiképpen nem tartom elfogadhatónak. Az igaz, hogy a térszemlélet (Krugman és iskolája hatására) rohamosan terjed a fővonalban, de mindez a regionális közgazdaságtan pozícióit a mainstream közgazdászoknál sajnálatos módon csak áttételesen erősíti.

27. o. Több helyen érzem a szigorú, pontos fogalomhasználat hiányát, és a dolgoknak egyfajta „összemosását”. Jó példa a külső méretgazdaságosság definíciójának esete: „a külső méretgazdaságosság ... nem a vállalat méretétől, hanem a vállalaton kívüli külső tényezőktől, az adott iparág méretétől és technológiai fejlettségétől, a vállalat területi elhelyezkedésétől, a térségben levő munkaerő felkészültségétől, a helyi intézményi környezettől stb. függ”. Meg kellett volna állni a (helyben települt!) iparág méreténél! Ezután a szerző nyilván nagyon sok „külső”, „minőségi”, a termelékenységet fokozó hatást sorol fel, de ezek nem tartoznak a közgazdaságtan precíz kategóriái szerint a „méretgazdaságosság” fogalmába.

32. o. Nem tartom helyesnek a Krugman által elindított irányzat „tér gazdaságtan”-ként való elnevezését. A Fujita–Krugman–Venables könyv címe (The spatial economy) térbeli gazdaságot jelent, kissé provokatív, egyfajta „termék differenciációt” célzó címválasztási szándékot tükrözve. A térgazdaságtan egy Thüentől napjainkig fejlődő elméleti közgazdaságtani diszciplína (melynek része a Krugman által elindított iskola). Az említett irányzatot inkább (összhangban a nemzetközi használattal) „Új gazdaságföldrajznak”, vagy „Földrajzi gazdaságtannak” nevezném.

33. o., első bekezdés utolsó mondata: nem igaz, hogy Krugman építene az endogén növekedés elméletére. A két gondolatkör teljesen eltérő gyökerekből táplálkozik. A kettő egyesítését célzó kísérletek pusztán az utóbbi néhány év termékei.

40. o., 2.1. táblázat. A táblázat pontatlanságokat, tévedéseket tartalmaz a regionális közgazdaságtanra vonatkozólag. A verseny nem mindig tökéletlen (lásd pl. Weber tökéletes verseny modelljét), a méretgazdaságosság pedig állandó, ha tökéletes a verseny, és növekvő, ha tökéletlen. Belső ellentmondás is található a táblázatban: még ha a tökéletlen verseny esetét vesszük is csak, a méretgazdaságosság forrásának belsőnek kell lennie (ami mellett persze a külső is megengedhető).

40. o. A Dixit–Stiglitz modellt a szerző megemlíti, anélkül, hogy a tanulmányt (Dixit A.–Stiglitz J. [1997] Monopolistic competition and optimum product diversity. *American Economic Review*. 67. 297–308. o.) pontosan meghivatkozná.

40. o. Nem igaz, hogy a munka mindig mobil az új gazdaságföldrajz modelljeiben. A modellek némelyikében a mezőgazdasági munka nem mobil (Krugman 1991-es modellje), máshol ez a feltételezés feloldásra kerül (*Fujita–Krugman–Venables* 1999).

41. o. Az új gazdaságföldrajz alapmodelljét, a centrum–periféria modellként világhírűvé lett konstrukciót „egyszerű példának”, szemléltetőnek nevezni még a szerző esetében (aki kiváló matematikus is) meglehetősen túlzásnak tartom. Krugman 1991-es, a *Journal of Political Economy*-ban megjelent tanulmányát javasolnám itt meghivatkozni (sajnálatos módon az irodalomjegyzékből is hiányzik!), mivel mindeztől kezdve ez az új gazdaságföldrajz alapcikke, hiszen a modell első közlése itt történt.

41. o., 36. lábjegyzet. Az Isardra és Myrdalra való utalás ismétlés, nincs szükség rá.

42. o., 37. lábjegyzet. A játékelméletre való hivatkozás feltehetőleg a fordítás során keletkezett félreértés.

A regionális közgazdaságtannak a fővonallal való viszonya elemzéséhez egy nagyon fontos összefüggés kifejtése hiányzik a dolgozatból, mégpedig a növekvő hozadék feltételezése, és a gazdaság térbeli modellezhetőségének kapcsolata. Krugman szerint a fővonal-beli közgazdászok azért nem figyeltek oda a regionális közgazdaságtan (mégoly értékes) eredményeire, mert tudatában voltak annak, hogy az állandó hozadék mellett megfogalmazott általános egyensúly (ÁE) elmélete nem alkalmas a térbeli gazdaság modellezésére, ugyanis ha a vállalatok állandó hozadék mellett termelnének, ez azt jelentené, hogy a szállítási költségeken való takarékoság érdekében a termelésnek a kereslethez kellene települnie. Mindez „önellátó kis közösségek” egyenletes térbeli eloszlását eredményezné, ami a gyakorlati tapasztalattal nyilvánvalóan ellentétes. Ezért mindaddig, amíg a nem-tökéletes piac melletti ÁE modell (Dixit–Stiglitz) meg nem jelent, a teret a főáramlat képviselői mintegy zárójelbe tették.

46–47. o. Az innovációval összefüggő lokalizációs előnyöknek ezúttal Porter művei alapján való felsorolása jó, de mivel mindezekről már a korábbiakban (8. oldal és körülötte) is elemzés készült, sikeresebb lett volna, ha az itt szereplő anyagot a szerző a globalis-lokális viszonyrendszer ismertetése közben használja fel.

53. o. és környéke. A porteri dinamikus agglomerációs előnyök elemzése során gyümölcsöző és újszerű eredményeket ígérő lett volna a regionális innovációs rendszerek (pl. Braczyk, H.-J.–Cooke, P.–Heidenreich, M. (eds.) [1998] *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World*. UCL Press, London vagy Cooke P.–Boekholt P.–Tödtling F. [2000] *The Governance of Innovation in Europe. Regional Perspectives on Global Competitiveness*. Pinter, London) és az innováció földrajza (pl. Feldman M. [1994] *The Geography of Innovation*. Kluwer Academic Publishers, Boston vagy Varga A. [1998] *University Research and Regional Innovation*. Kluwer Academic Publishers, Boston.) irányzataira való hivatkozás, illetve a porteri gondolatoknak azokkal való esetleges összevetése.

Igen figyelemreméltónak érzem a szerzőnek a közgazdaságtan (ide tartozik a „fővonal”, vagyis például az új gazdaságföldrajz vagy az endogén növekedés elmélete) és egyfajta „alkalmazott gazdaságtan” (a porteri gondolatokat ide sorolja) rendszereinek összehasonlítására vonatkozó sorait. Míg ez utóbbit egyfajta praktikus, a gazdaságpolitikához közel álló gondolatmenet, kevésbé feszes fogalmazásmód és a gyakorlati felhasználókat megcélzó stílus, addig az előbbit igen gondos és letisztult fogalomhasználat, szigorúan zárt logikai rendszer, a közös halmazba tartozó jelenségek konzisztensen ugyanazon kategóriával történő megjelölése jellemzi. Azt viszont sajnálatosnak tartom, hogy a szerző több helyütt a közgazdaságtan ökonómikus, fegyelmezett fogalmazásmódja helyett az általa alkalmazott gazdaságtani közelítésmódnak nevezett irányzat túlbujánzó, néha kifejezetten redundáns stílusát követi. Ez utóbbi megfelelő (és véleményem szerint szükséges) tartozéka a gazdaságpolitikára való hatásgyakorlásnak, de nézetem szerint nem kell, hogy kelleke legyen egy tudományos igényű elemzésnek. Példaként az 54. oldalon található sorokat idézném:

„Porter empirikus vizsgálataiból is adódik, hogy a vállalat térségi bázisa nyújtja azokat az *információs és innovatív versenyelőnyöket, dinamikus agglomerációs hozadékot, szinergiát, felhalmozódott egyéni és szervezeti tapasztalatokat, a rejtett tudást*, amelyeket a távoli versenytársak nem tudnak utánozni, így a lokalitásból adódó versenyelőnyöket nem tudják egykönnyen mérsékelni.”

A dőlt betűvel szedett jelenségek a szerző által korábban „dinamikus agglomerációs előnyök”-ként definiált fogalmat részletezik ismét (mindamellet, hogy maga a fogalom is megjelenik a fenti felsorolásban). Nézetem szerint elég lenne a fogalmat egyszer nagyon alaposan definiálni, valamint annak viszonyát egyéb tudományterületek (így az innovációs rendszerek elmélete, a mainstream közgazdaságtan, a francia „millió közelítésmód”, a regionális közgazdaságtan) hasonló tartalmú kategóriáihoz meghatározni. Mindezt már talán valahol a tanulmány elején meg lehetett volna tenni, és a későbbiekben csak a már megteremtett szilárd alapra építkezni. Egy letisztult fogalmi keretnek a szerző általi kidolgozása és annak konzisztens alkalmazása kiemelkedő érdeme lehetett volna a dolgozatnak! Mindez jóval tömörebbé tette volna az értekezést és annak hatásosságát is emelte volna.

53–56. o. Érdekes lett volna a porteri gondolkodás „regionalizálódásának” elemzése. A dolgozatban Porter gondolati keretének bemutatása során két alkalommal is kihangsúlyozásra kerül, hogy azok eredetileg NEM a regionális környezetre voltak megfogalmazva, de a szerző szükségesnek tartja a gondolatok interpretációja során azok lokális szintre való érvényességére való rámutatást (53. o. 47. sz. lábjegyzet; 56. o., 50. sz. lábjegyzet). Porter 2000 után született munkáiban viszont erőteljesen megjelenő új gondolat a regionális tényezők szerepének felismerése. Mennyiben történt meg a regionális dimenziónak a rendszerbe való beépítése (ahhoz hasonlóan, ahogyan azt a szerző megteszi), vagyis mennyire „szervült” a lokális szemlélet Porter gondolkodásában? – mindegyik érdemes lett volna a szerzőnek akár csak egy hosszabb lábjegyzetben is kitérnie.

Az első rész harmadik fejezete igen letisztult, informatív, jól szerkesztett és a dolgozat egészébe jól illő fejezet. Kiváló ötletnek tartom a porteri és krugmani régió-felfogás elhelyezését a szerző által használt kategóriarendszerben, illetve a két felfogás összehasonlítását a 85. oldalon.

A negyedik részben értékes az a szintézis, amely Porter kompetitív fejlődési szakaszainak (97. oldal, 4.1-es ábra), a közelmúlt-beli regionális fejlesztés Waits által elemzett USA-beli tapasztalatainak (106. oldal, 4.1-es táblázat) és Asheim posztfordizmusról írott gondolatainak integrálása révén született. Az eképpen megszületett gondolati keret jól alkalmazható a gazdasági fejlődés különböző szintjein álló régiók fejlesztését célzó intézkedések egységes rendszerben való tárgyalása során.

II. rész

Az értekezés második része a területi verseny és versenyképesség problémakörével foglalkozik.

Általános gondolatok:

Az anyag többszöri, igen alapos elolvasása után sem sikerült a szerzőnek meggyőznie arról, hogy a *területi/regionális versenyképesség* a közgazdaságtan értelmezhető, annak bármely, már a kezdetektől is használt fogalmától eltérő, új kategóriája, amelynek alkalmazása előmozdíthatja a tudomány további fejlődését. Számomra Krugman (és Porter) gondolatai is azt a nézetemet támasztják alá, hogy a fogalom NEM a *közgazdaságtan*, hanem a *politika* territóriumának része. Az országok, régiók, városok „versenyképességének” mérése a politika versenyének része: a területi egységeknek (nemzetek integrációinak, nemzeteknek, régióknak, városoknak) a relatív területi (nemzetközi, hazai) „jóléti rangsorban” való elhelyezkedése és annak időbeli változása igazából a politika „sikermércéje” és versenyzésének eszköze. (Anélkül, hogy a politikaelmélet területére tévednénk, nyilvánvaló, hogy az előbbiekhöz kapcsolódik bizonyos „területhez kötődő” öntudat az ott élők részéről, de némileg talán még ez is a politikai verseny rekvizítumaként értelmezhető.)

A verseny szigorúan közgazdasági (a szerző által is többször, több forrásból idézett) fogalma, vagyis a *szűkös erőforrások megszerzéséért folytatott küzdelem* értelmében a területi egységekkel kapcsolatban két típusú, közgazdaságilag is értelmezhető „verseny” tapasztalható: az egyik a térséghez tartozó vállalatok versenye a területen kívüli piacokon, míg a másik a területi egységek vetélkedése a külső erőforrások (tőke, munka, tudás, közösségi költségvetési források) odavonzásáért, illetve a már meglévő (potenciálisan mobil) erőforrások megtartásáért. A területi politika sokat tehet a fenti két „versenyterületen” elérhető sikeresség érdekében azért, hogy olyan üzleti környezetet alakít ki, illetve működéséhez járul hozzá, mely versenyképessé teszi a helyi vállalkozásokat, és ugyanakkor vonzóvá teszi a területet más vállalatok számára is. Mindezen intézkedések viszont egy általános, a területen élők jólétének növelését célzó politika *részei* lehetnek csak, vagyis az így értelmezett versenyben való helytállás csak ezen cél elérését biztosító *eszközök* egyike csupán. Vagyis az így értelmezett „versenyképesség” eszköz és nem cél többé! Céllá csak akkor válik, ha (többek között) a fenti két típusú verseny eredményeként elért (bármily nehezen is mérhető) „jólét” területek közötti összehasonlításának igénye is megjelenik, s így a „területi jóléti verseny” során a területi egységnek a rangsorban való elhelyezkedése és annak változása mérése/mérhetősége kerül az érdeklődés fókuszába. Ez a „jóléti verseny” viszont már nem közgazdasági, hanem politikai kategória.

Önmagában persze értelmes kutatási terület lehet mindazon tényezők vizsgálata, amelyek egy-egy területi egység gazdaságpolitikájának sikerességét biztosítják a fenti két típusú versenyben való helytállás szemszögéből értelmezve. Ez így valóban a területi gazdaságpolitika „versenyképességének” kutatását jelentené. Nekem viszont úgy tűnik, hogy a versenyképességi irodalom nem erről, hanem a területi egységek jóléti rangsorában elért jobb helyezésért való versenyről szól. (Ezt igazolja a versenyképesség általános mércéje, vagyis a GDP/fő is, ami hagyományosan a közgazdaságtan egyik, korántsem tökéletes, „jóléti mércéje”). Akkor viszont felvetődik a kérdés, hogy a „területi versenyképesség” fogalmával mennyire jutott előbbre a közgazdaságtudomány, ha továbbra is a „területi jólét” növelése áll a fókuszban? Ez pedig már Adam Smith óta egészen napjaink növekedés elméleteiig a tudomány egyik alaproblémája. A gondolkodás új dimenziója tehát pusztán a nemzetek rangsorolásának az igénye, illetve az, hogy a „területi jólét” szintjét (a globális dimenzió megjelenése eredményeként előtérbe került) fenti két típusú területi versenyben való helytállás is meghatározza.

Mindezek a kritikai gondolatok természetesen nem vonnak le semmit a szerző azon igen lelkiismeretes erőfeszítéseinek értékéből, melyek során a területi versenyt, versenyképességet kívánja definiálni a szakirodalom alapján, valamint azon rendkívül szerteágazó kutatások jelentőségéből, melyeket a legkülönbözőbb versenyképességi dokumentumok részletes, rendszerezett bemutatása jelent. A dolgozatban közöltek teljes mértékben konzisztensek a gyakorlati gazdaságpolitika szempontjából megalkotott, rendkívül kiterjedt irodalom szellemével, fenti gondolataim ezen irányzat közgazdaságtani jelentőségével kapcsolatosak.

Részletező megjegyzések:

128. o. Utalás történik Porter globális versenyre vonatkozó gondolatainak „egyre szélesebb körben való” elfogadására, valamint empirikus vizsgálatokra, amelyek Porter gondolatait igazolják. Itt hiányoltam legalább néhány hivatkozást a szakirodalomból. Itt jegyzem meg, hogy az innováció lokális–globális kötődése meglehetősen jól ismert az innovációs szakirodalomban, és valószínűleg nem Porter felismerése (legfeljebb „újrafelfedezésről” lehet szó).

128–129. o. Nem világos számomra, hogy a Kornai Jánostól származó „koordinációs mechanizmusok” miként épülnének be az értekezés gondolatmenetébe. Számomra „idegen test” a mechanizmusok ismertetésének közel egy oldala, hisz azon kívül, hogy a verseny koordinációs mechanizmusa fogalmat néhányszor még megtaláljuk a dolgozatban, sem annak pontos definícióját nem adja meg, sem a fogalomnak az elemzések szempontja szerinti jelentőségét nem világítja meg az olvasó számára a szerző. (Csak egy példát említve számos problémám közül: nem világlik ki, hogy például az „etikai koordináció” miként lesz a verseny eszköze, pedig nyilvánvalóan az lehet. Nem derül ki ez a dolgozatból, pedig a későbbiekben a „regionális hálózatok” elemzésénél bőven lenne lehetőség ezen koordinációs mechanizmus működésének feltárására.)

III. rész

Az értekezés harmadik része a régiók és megyék versenyképességéről szól. A rész legfőbb értéke a szerző által kifejlesztett „piramis modell” ismertetése. Az utolsó két fejezetben a magyar régiók és megyék „versenyképessége” elemzésének első eredményei kerülnek közlésre. Míg a 9. fejezet leíró elemzése korrektnek mondható, a 10. fejezetben közöltek elnagyoltak, módszertanilag nem kellőképpen dokumentáltak.

251. o. Inkonzisztenciát visz a dolgozatba az alapkategóriák kibővítése a negyedik tényezővel (a régiók gazdaságának nyitottsága), mivel ez ellentmondásban van a 222. oldalon közölt definícióval (képlettel). Az olvasó hiányolja a szerző magyarázatát e tekintetben.

284. o. és környéke. Az olvasó hiányolja a „megyék versenyképessége komplex mutatójának” kiszámítása során alkalmazott módszer gondos dokumentálását. Mindezek közlését egy részletes függelékben tartottam volna szükségesnek. Sajnálatos módon a „statikus” és „dinamikus” mutatók definiálása sem történik meg a fogalmak használata előtt.

3. Összefoglaló értékelés

Lengyel Imre dolgozata fontos munka a magyarországi regionális közgazdaságtan irodalmában. Az értekezés hosszú évek kitartó kutatásainak szintézise. Kritikai megjegyzéseim felhasználásával reményeim szerint a szerző tovább emelheti annak értékét, amennyiben a mű könyvként való publikálása mellett dönt. Mindent összevetve, a nyilvános vita kitézését és az értekezés elfogadását fenntartások nélkül, egyértelműen támogatom.

Pécs, 2004. augusztus 8.

Varga Attila

OPPONENSI VÉLEMÉNY

Lengyel Imre: A „Régiók versenyképessége és gazdasági fejlődése Magyarországon” című akadémiai doktori értekezéséről

TÖRÖK ÁDÁM

Lengyel Imre kiemelkedően fontos és aktuális témát választott akadémiai doktori értekezéséhez. A témaválasztást az interdiszciplináris jelleg miatt is különösen üdvözölni kell. A versenyképesség regionális dimenziójának vizsgálata a kilencvenes években jelent meg a nemzetközi szakirodalomban, és csak néhány éves késéssel Magyarországon is a kutatási programok része lett.

A jelölt annak a 3-4 magyar szerzőnek az egyike, aki az elmúlt néhány évben több színvonalas publikációval, a nemzetközi szakmai fejlődéshez gyorsan illeszkedve kezdte meg ennek az új tudományterületnek a hazai művelését. Disszertációja ilyen irányú kutatásai összefoglalásának is tekinthető.

Az értekezés igen átgondolt és világos szerkezetű. Új tudományos eredményeket két témakörben tartalmaz. Az egyik elsősorban a disszertáció második, a másik pedig a harmadik részében jelenik meg. A 2. rész a versenyképesség-elemzési módszertan fejlesztésének fontosabb szakirodalmi eredményeit összegzi és értékeli, különös tekintettel magyarországi alkalmazásukra.

A 3. rész pedig a szerző regionális versenyképességi vizsgálatainak nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi szakirodalomban is új, vagy újszerű eredményeit mutatja be. Ezek az eredmények egyébként kitűnnek módszertani megalapozottságukkal, s jól tükrözik a jelölt kutatói habitusának egyik fontos sajátosságát: korszerű és széles körű módszertani felkészültségét, amelynek csillogtatása azonban sohasem válik öncéllá a jelölt tudományos munkáiban.

Bizonyos szerkezeti aránytalanságról árulkodik az a körülmény, hogy a tudományos eredmények az értekezés második kétharmadára koncentrálódnak. Ez ugyanis arra utal, hogy az első rész elsősorban leíró jellegű. A gyanú részben ugyan, de beigazolódnak.

Az első rész olvasásakor ugyan jócskán találkozunk Lengyel Imre analitikus törekvéseivel, de ez a rész a továbbiakkal összehasonlítva mégsem tűnik koncepciónálisan valóban teljesen átgondoltnak. Itt ugyanis a regionális, pontosabb és korszerűbb kifejezéssel térgazdaságtan szakmai köztudatba való bevezetésének szándékát látjuk, amely keveredik a szakterület néhány fontosabb általános eredményének bemutatásával és a regionális specializáció újabb fejleményeinek elemzésével. Ez utóbbi áttekintés ugyanakkor sikeresen szemlélteti, hogy miért és mennyiben váltotta fel a hagyományos, német eredetű spekulatív gazdaságföldrajzot a gazdaságfejlődés és a szakosodás kvantitatív térbeli modelljeire építő „Új Gazdaságföldrajz”.

Az értekezés elméleti része jól foglalja össze a szakterületen végbement átmenetet a német szerzők uralta múlttól az angolszász inspirációjú jelenig. Az értekezés szemléletének formálásában két, a 2000-es évek elején világszerte kiemelkedően divatos szerzőnek, Michael Porternek és Paul Krugmannek kifejezetten jelentős szerepe volt. E két szerzőre a jelölt sokszor, talán az illónél is nagyobb tisztelettel hivatkozik, és nemigen illeti őket kritikai megjegyzésekkel.

Személyes véleményem – amelyre egyébként a jelölt több helyen is korrektül hivatkozik – ugyanakkor az, hogy Portert elemzéseinek viszonylag vézna gazdaságelméleti megalapozottsága, Krugmant pedig sokszor túlzottan neoklasszikus indíttatású szabadkereskedelmi fundamentalizmusa miatt érhetné bírálat. Az ilyen bírálatok persze ritkák és óvatosak a két amerikai szerző igen nagy szakmai tekintélye miatt, de a jelölt talán jobban kitérhetett volna rájuk az értekezés egyébként igen igényes és alapos szakirodalmi áttekintő részében.

Itt kell megjegyezni, hogy a jelölt a 98. o. lábjegyzetében éppen csak megemlíti a Porter-féle, a fő versenyképességi tényezők szerint képzett fejlődési szakaszmodell átalakulását, a negyedik szakasz kikerülését a modellből. Ez a jelentős szakmai fejlemény feltétlenül több kommentárt érdemelt volna az értekezésben.

Az értekezés fontos eredménye az úgynevezett „piramis-modell”, amelynek összefoglaló ábráját a szerző a 230. oldalon adja. A modell műfajilag hasonló a „Porter-gyémánthoz”, azaz egy demonstrációs séma és egy tudományelméletileg valóban definiálható modell keveréke, de mindenképpen fontos lenne elterjesztése a szakirodalomban. Tartalmával teljes mértékben egyetértek, és külön szellemes ötletnek tartom az „alpiramisok” külön ábrázolását. Sajnos az értekezés csak eléggé vázlatosan fejti ki ezek típusait, s azok közül hiányolom a „fordista” régiónál még fejletlenebb típust, a tényleges perifériát.

Érdekes egyébként a „masztabák” és a Porter-féle fejlődésszakasz-modell közötti logikai analógia, a szerző ezt is részletesebben kifejthette volna. Némi fenntartásom van ugyanakkor a „masztaba” kifejezéssel szemben: nem tartom igazán szerencsés ötletnek egy, csak szűk körben ismert és furcsán hangzó egyiptológiai szakkifejezés kölcsönvételét a regionális tudományban vagy a közgazdaságtanban. Annál kevésbé, mert a szó eredeti jelentését majd minden egyes publikációban külön meg kellene magyarázni, ahol a szerző használni fogja.

A továbbiakban az értekezés egyes részmegeállapításaira, illetve nem eléggé pontosan érthető megfogalmazásaira térek ki.

40. o.: a nemzetközi gazdaságtan tudományágát a szerző úgy ábrázolja összehasonlító sémájában, mintha ott több évtizede megállt volna az idő. Korábban már utaltam bizonyos nagy tekintélyű szerzők túlzott tiszteletére, s itt éppen azt látjuk, hogy a jelölt nemzetközi gazdaságtan ügyben Krugmant szinte kizárólagos kútforrásnak tekinti. Azt azonban Krugman sem írja, hogy a nemzetközi gazdaságtan modellalkotási törekvései megálltak volna a Heckscher–Ohlin elméletnél, ahogy ezt a jelölt feltételezni látszik. Nem fedti a valóságot, hogy a modern piacelméletek felé

vezető átmenet csak a regionális gazdaságtanban figyelhető meg, a nemzetközi gazdaságtanban viszont nem.

74. o.: jóval bővebb kifejtést érdemelt volna a lábjegyzetbe tett megállapítás a Castells munkái alapján készült ábráról, pontosabban annak „újbaloldali”, lényegében strukturális marxista szemlélet”-éről. Azt nem hiszem, hogy a társadalmi és a térbeli szerkezet ideológiai, politikai-jogi és gazdasági dimenzióinak közös sémában való ábrázolása önmagában marxista indíttatású lenne, arra pedig aligha van szükség, hogy a „marxista” kifejezés minősítő jelző szerepet kapjon.

Az ábra elemzése a 74. oldalon egyébként kifejezetten abból indul ki, hogy a Castells-féle álláspont általánosan elfogadott. Ebből tehát az következne, hogy a szakma ebben a kérdésben „újbaloldali” álláspontra helyezkedett volna? Aligha valószínű. A jelölt ugyanakkor biztosan nem téved abban, hogy ez az álláspont bizonyos marxista hatásokat is mutat. Éppen e hatások kifejtése lett volna újabb izgalmas eleme az értekezésnek.

95. o.: a „tudásalapú” gazdaság kifejezés kritikátlan használata ellen évek óta szélmalomharcot folytatok. Véleményem szerint ugyanis az összes eddigi emberi gazdaságszerveződési forma valamennyire tudásalapú volt, a különbség a mértékekben van. A jelöltnek természetesen nem vitatható el a joga arra, hogy ezt az igen elterjedt, s szakmailag elfogadottnak is tűnő kifejezést használja disszertációjában. Az értekezés nyilvános vitája azonban talán alkalmat ad majd arra, hogy közösen új, s pontosabb magyar kifejezést találjunk erre a valóban igen fontos fogalomra.

96. o.: a Leontief-paradoxonra való utalás ebben a formában kissé elnagyolt és homályos. A paradoxon semmiképpen sem olyan általánosabb érvényű tézis, amely „megfigyelhető” lehetne a nemzetközi munkamegosztás egészére.

A paradoxonnak eléggé komoly szakmai utóélete volt, és már maga Leontief is elismerte, hogy az általa alkalmazott mérési módszerek és munkahipotézisek mellett a paradoxon nem állja meg a helyét. A (kül)kereskedelmi elméleti szakirodalom ma már nagyjából egyetért abban, hogy a Heckscher–Ohlin elmélet általános kritikája nem alapozható csupán a Leontief-paradoxonra, bár kétségtelen, hogy ezt a gondolati irányzatot a paradoxon indította el. Nem a Leontief-paradoxonból indult ki az átmenet, sem a komparatív előnyök elméletétől a kompetitív előnyök elmélete felé. Ha a jelölt értekezését publikálni kívánja, ebben a kérdésben szívesen állok rendelkezésére szakirodalmi tanácsokkal.

105. o.: a „tradeable szektor” kifejezés alkalmazását magyar nyelvű szövegben nem javaslom. A magyar szakirodalom a nyolcvanas évek eleje óta erre a „kompetitív szektor” szóösszetételt használja. Kétségtelen, hogy ez a szóhasználat nem igazán szerencsés, mert azt sejteti, mintha a nemzetközi kereskedelemből kimaradó termékeket és szolgáltatásokat előállító szektorokban nem volna verseny. A szerző által használt angol kifejezés teljesen elfogadható magyar megfelelőjét ugyancsak meg kellene találnia a szakmai közösség ama részének, amely érdekelt a magyar közgazdasági szaknyelv minőségének javításában.

125–126. o.: a verseny problematikájának szakirodalmi áttekintése ebben a formájában túl érintőleges, a kevésbé beavatott olvasó számára valószínűleg nehezebben érthető. A 126. oldalon közölt Porter-féle séma igényelt volna némi kommentárt a szerzőtől – legalább, hogy ezt a modellt teljesen el is fogadja-e – különösen azért, mert a lábjegyzetben közli is, hogy a Porter-féle eredeti ábrát át is szerkesztette.

Túlságosan kézenfekvő szójáték, de nem hagyhatom ki: *ez a séma kissé sematikus*. Az összehasonlítás feltűnően Pareto-optimális: a „hagyományos” modell mindegyik eleménél jobbnak látszik az „új” modell megfelelő eleme, pedig az igazságot sokkal inkább a két megközelítés ötvözésében kellene keresni. Ez az ábra kissé emlékeztet azokra a fejtegetésekre a régi társadalomtudományi tankönyvekben, ahol az egyik társadalmi rendszert minden elemében jobbnak mutatták be a másiknál.

131. o.: a sportversenyekkel stb. való összehasonlítás félreérthetőségére tett utalás ugyancsak tükrözi, hogy a jelölt mellőzi a forráskritikát a tudományterület legtekintélyesebb külföldi szerzőivel szemben. A komparatív előnyökre támaszkodó érv nem fér össze a jelölt korábbiakban kifejtett gondolatrendszerével, amelyben már a kompetitív előnyök kaptak hangsúlyt.

Nem világos, hogy a komparatív előnyökre épülő specializáció mennyiben *nem* versenyjellegű. A hivatkozott szövegrészben a jelölt mintha kissé önkényes logikát alkalmazna, hiszen azt sugallja, hogy a versenyt eleve lehetetlenné teszi, hogy minden gazdaságnak saját komparatív előnyei vannak. Ki kellett volna fejteni kissé bővebben, hogy a jelölt szerint a komparatív előnyök fogalma vajon a nemzetközi verseny mércéjének is tekinthető-e, mert ez a szövegrész csak homályosan foglal állást ellenkező értelemben.

180. o.: csak apró érdekesség, de a szerző által „Ahvenanmaa” névvel jelölt finnországi régió – egy szigetcsoporthoz – közkeletű neve Åland-szigetek. Ezen a területen ugyanis olyan fokú a svéd autonómia, hogy csak a svéd a hivatalos nyelv, a másik elnevezést általában a finn nyelvű szövegekben használják. Persze ennek nincs akadálya más nyelvű környezetben sem, hiszen a finn ugyanúgy hivatalos nyelv az EU-ban, mint a svéd.

300. o.: „A regionális versenyképesség javításáról” alcímmel szemben az első megjegyzésem, hogy a versenyképességet inkább növelni, mint javítani szokták. Ennél jóval lényegesebb tartalmi kérdés, hogy milyen értelemben lehet a regionális versenyképesség javításáról beszélni, amikor ennek szintje értelemszerűen régióként más és más. Lehet cél a kiegyenlítés, vagy a kiegyensúlyozott növelés, vagy pedig a kiemelt növelés egyes területeken. Más-más szempontból mindegyik „javítást” jelenthet, de egyszerre nem lehet kitűzni mindhárom célt.

Az alfejezet végén – egyben az értekezés lezárásaként – kissé meglepő tömörséggel jön vissza Porter modellje a versenyképesség növelését szolgáló gazdaságfejlesztés szakaszairól. A jelölt három csoportba osztja a magyar megyéket a modell szerint, és ezt a felosztást el is tudom fogadni. A felosztás alaposabb indokolása vagy kifejtése azonban itt – mintegy az értekezés gondolati összefoglalójaként – feltétlenül elkelt volna.

* * *

A bíráló viszont nem teheti meg, hogy lemondjon az összefoglalóról. Lengyel Imre akadémiai doktori értekezését

- kiváló témaválasztása, jelentős új kutatási eredményei, módszertani igényessége és komoly szakirodalmi megalapozottsága *miatt*,
- szerkezeti egyenetlenségei, a szakirodalommal szembeni kritikai szemlélet esetenkénti hiánya, illetve egyes részek túlzottan leíró jellege *figyelembevételével*

olyan műnek tartom, amely alapján a jelölt sikerrel pályázhat az MTA Doktora tudományos címre. Javaslom tehát az értekezés nyilvános vitára bocsátását, és Lengyel Imre számára az MTA Doktora tudományos cím odaítélését.

Balatonfüred, 2004. június 10.

Török Ádám

VÁLASZ
Dr. Bartke István, Dr. Török Ádám és Dr. Varga Attila
bírálok kérdéseire, megjegyzéseire

LENGYEL IMRE

Tisztelt opponenseim szerteágazó, sokszor egybecsengő, de időnként egymással is vitatkozó kérdéseit, megjegyzéseit, kritikai észrevételeit négy csoportba osztva igyekszem megválaszolni.

- Az első csoportba azok a kérdések és észrevételek kerültek, amelyek a témakör feldolgozásával és a dolgozat szerkezeti felépítésével kapcsolatosak.
- A második csoportba a globalizációs folyamatokról, a tudásalapú gazdaságban formálódó regionális specializációról, a kompetitív regionális fejlődésről vallott véleményemre tett megjegyzések tartoznak.
- A harmadik csoportba a regionális gazdaságtan megítéléséről, a közgazdaságtudomány és az üzleti tudományok kapcsolatáról alkotott felfogásomhoz fűzött észrevételeket soroltam.
- És végül, a negyedik csoport a területi verseny jellemzőihez, a regionális versenyképesség általam vallott felfogásához, piramis-modelljéhez, a masztabákhoz, a regionális versenyképesség empirikus hazai vizsgálatához kapcsolódó észrevételeket tartalmazza.

Előre jelzem, hogy az opponenseim bírálatában foglaltakat megismerve azok jelentős részét olyan észrevételeknek tartom, amelyek pozitívan járulnak hozzá a témakörben végzett kutatásaim folytatásához és tudományos eredményeim továbbgondolásához. Elsősorban a bírálatokban leírt olyan észrevételekre és megjegyzésekre reagálok, amelyekkel vitatkozva pontosítom megállapításaimat és alátámasztom az értekezésben foglaltakat.

1) A témakör fontossága és a dolgozat szerkezeti felépítése

A kutatás témakörének aktualitását bírálóim egyhangúlag elismerik: napjainkban a versenyképesség regionális dimenzióinak vizsgálata kiemelt fontosságú problémakör, mind külföldön, mind itthon egyre több tudományos kutatás foglalkozik vele. Bírálóim szintén egyöntetűen kiemelik a dolgozat világos szerkezetét, a három fejezet logikus egymásra épülését. De azt is hozzáfűzik, hogy bizonyos belső szerkezeti aránytalanságok is megfigyelhetők.

Török Ádám megjegyzi, hogy az első rész elsősorban leíró jellegű, a szakterület néhány fontosabb általános eredményét mutatja be és a tudományos eredmények az

értekezés második kétharmadára koncentrálnak. Bírálóm ezen megállapítását elfogadva megjegyzem, hogy a szakma általánosan elfogadott eredményeit nemcsak ismertetem, hanem bizonyos pontokban kísérletet tettem továbbfejlesztésükre is. Elismerem, hogy valóban nem válik el markánsan a szakirodalom alapvető eredményeinek szintetizálása az én részeredményeimtől, jobban ki kellett volna hangsúlyoznom saját hozzájárulásomat. Ilyennek tekinthető a regionális specializáció újjászerveződésének tárgyalása, a tárgyi alapú és a tudásalapú gazdaság összevetése, és ezek alapján a neofordista, átmeneti és tudásteremtő régiók típusainak elhatárolása, amelyek hosszas kutatómunkámon alapuló új eredmények. De többek között Alfred Marshall lokalizációs gondolatait összefoglaló és aktualizáló ábra jelenlegi ismereteim szerint újdonság, avagy a kompetitív regionális gazdaságfejlesztési stratégia adaptálása és kiegészítése is, amint azt Varga Attila bírálóm is elismeri.

A disszertációban a túl széles elméleti és gyakorlati háttérrel emeli ki Bartke István is, hiányolva a régiók és megyék versenyképességének részletesebb elemzését. Magyarozatként talán tanulságos megemlítenem, hogy a dolgozat első változatában csak rövid elméleti háttér szerepelt, főleg az alkalmazott fogalmak bevezetése történt, illetve részletesen tárgyaltam az egyes régiók gazdasági helyzetét, különösen a Dél-alföldi régióban elvégzett kutatásainkat felhasználva. A dolgozat megvitatása során viszont az derült ki, hogy még a szűkebb szakmán belül is „elbeszélünk egymás mellett”. Nemcsak mást értünk a globalizáció területi hatásain, a térségi koncentráció közgazdasági jellemzőin, a területi versenyen stb., de sokszor még az alapfogalmakat is eltérően értelmezzük, illetve felületesen ismerjük a legújabb mérvadó nemzetközi eredményeket. A fogalmak és alapfogalmak eltérő értelmezései arra is utalnak, hogy napjaink új térszerveződésére nincsenek még nagyjából egységesen elfogadott magyarázatok. Egy dinamikus bővülő, interdiszciplináris témakörben ez a sokszínűség érthető, de nem járhat együtt felszínességgel, ezért szintetizáltam napjaink legújabb eredményeit, amelyekre a régiók versenyképességének vizsgálatát alapoztam.

A szintetizálás során végig kellett gondolnom a témakör legfontosabb irányzatainak gondolatait, fogalmait és eredményeit. Ez szakmailag nagyon izgalmas kutatás, időigényes irodalmazás volt, a tudásom és dioptriáim száma gyarapodott, miközben próbáltam áttekinteni és megérteni a különböző irányzatokat. A dolgozatban a mondanivaló súlypontja is értelemszerűen eltolódott, valószínűleg emiatt a címet is némileg módosítanom kellett volna, elhagyva belőle a Magyarország szót. Ezáltal helyreállt volna a cím és a tartalom teljes mértékű összhangja, amint annak hiányát Bartke István is megjegyzi.

Bírálóim hiányolják az eredményeket összegző fejezetet. Valóban, ilyen elkülönült fejezet nincs a disszertációban, mivel másik megoldást választottam: fejezeteként foglalom össze megállapításaimat. Talán szerencsésebb lett volna, vigyázva a túlzott mértékű ismétlésekre, ha külön fejezetben összefoglalom eredményeimet és mondanivalómat, pl. a tézisekhez hasonlóan.

2) Globalizációs folyamatok, tudásalapú gazdaság és regionális specializáció

A régiók versenyképességének vizsgálatához a régiók fogalmán túl azt is tisztázunk kell, mit értünk területi verseny alatt és milyen jellemzőkkel írható le. Felfogásom szerint régiók közötti területi versenyről csak az 1990-es évek elejétől beszélhetünk, a globalizációs folyamatok főbb dimenziói, a dereguláció kibontakozása, az infokommunikációs technológiák elterjedése és a szállítási költségek csökkenése, azaz a globális verseny megerősödését követően. A korábbi időszakokban inkább rivalizálás, versengés folyt, nem pedig nagyjából kiszámítható feltételek között zajló területi verseny. A korszakhatár meghúzása miatt nem dolgoztam fel részletesen a korábbi időszak külföldi és hazai eredményeit, így kimaradtak nemcsak a saját korábbi munkáim, de a Bartke István által jelzett, más munkáimban általam is meghivatkozott kiváló tanulmányok.

A globalizációs folyamatokat többféleképp lehet rendszerezni, a vállalati versenyelőnyök szempontjából Michael Porter eredményeit jól értelmezhetőnek tartom. Az ő globális-lokális paradoxonát bővítettem ki a dolgozat témaköre, a globális verseny, versenyképesség és regionális specializáció szempontjából. Varga Attila ezt a paradoxont és összegző ábrát a gazdaság új térbeli folyamatai jó leírásaként fogadja el, míg Bartke István vitatja. Jómagam ezt a paradoxont meghatározónak tartom, az iparági tartós versenyelőnyökkel foglalkozó számos vizsgálat igazolta. Megjegyzem, hogy a globálisan ható folyamat egyes tényezői nem vethetők össze páronként a lokális folyamat tényezőivel, hanem a két folyamatot komplexen lehet csak összehasonlítani.

A disszertáció első négy fejezete szintézisének tartom a tudásalapú gazdaságban újrászerveződő regionális specializációt, amit Varga Attila is megerősít, és további kutatások során finomítani szeretném ezen három régió-típus értelmezését. Török Ádámnak abban igaza van, hogy a „tudásalapú gazdaság” kifejezés nem jó, csak egy szó szerinti fordítás, amelyik nem fedi a fogalom lényegét. Hasonlóan gondot okozott a „tradeable, traded” szektor megnevezése is. Sajnos nem tudok jobbat, szívesen partner vagyok a tartalmat megfelelő módon kifejező szakmai kifejezések megtalálásában. Mint egyetemi oktató megjegyzem, hogy csak akkor lesz sikeres a szó szerinti fordítástól eltérő, de tartalmilag korrekt kifejezés elterjesztése, ha az ezzel foglalkozók egységesen ezt alkalmazzák publikációikban és tankönyveikben, főleg a bevezető egyetemi kurzusok tananyagaiban.

Mint említettem, a régiók típusait a regionális gazdaságfejlesztés szempontjai alapján különítettem el, mivel eltérő módon versenyeznek és versenyképességük javítása is másféle eszközökkel eredményes. Elfogadom Bartke István észrevételét, hogy a három régió-típus között nem vertikális a viszony. A disszertáció elkészülte óta végzett további kutatások eredményei alapján egyrészt az átmeneti régió helyett a „tudásalkalmazó régió” kifejezést használjuk, másrészt elfogadjuk, hogy a gazdasági kibocsátást (GDP/lakos) tekintve egyaránt fejlett lehet a tudásalkalmazó és a

tudásteremtő régió is. Másképpen, nem lesz mindegyik régió tudásteremtő, enélkül is lehet magas ott az életszínvonal. Az EU-ban a Harmadik Kohéziós Jelentéshez a régiók versenyképességéről 2003-ban, a disszertációm leadása után készült, nagy adatbázist alkalmazó ökonometriai vizsgálat eredményei lényegében megegyeznek az általam adott, a szakirodalmon és hazai vizsgálatokon alapuló tipizálással: termelő régiók (nálam neofordisták), növekvő skáláhozadéku régiók (tudásalkalmazók) és tudásközpont régiók (tudásteremtők). Azaz úgy érzem, hogy a matematikai-statisztikai vizsgálatok megerősítették a tipizálásomat, emiatt a magyar régiók és megyék versenyképességének elemzésére és a fejlesztési stratégiák kidolgozására az egyes típusok masztabáinál az általam megadott jellemzőket figyelembe lehet venni.

Török Ádám jogosan jegyzi meg, hogy a rurális régiók hiányoznak ebből a felsorolásból. Valóban, tudatosan kihagytam őket, mivel nem vesznek részt érdemben a területi versenyben. Nagyon fontos ezen régiók fejlődésének elősegítése, de ez nem a piaci folyamatoktól, hanem közösségi beavatkozásoktól várható el. Megjegyzem, hogy az országok versenyképességével foglalkozó vizsgálatok sem terjednek ki mindegyik országra, hanem csak a fejlettebbekre, a Világgazdasági Fórum tavaly 80, az IMD 51 országot (és 8 régiót) hasonlított össze, amiben nyilván az adatgyűjtés problémái is szerepet játszottak.

Varga Attila felvetése is jogos, a szellemi tevékenységek kiszervezése elindulásának a kilencvenes évek közepét jelöltem meg, pedig már pl. a Szilícium-völgyben korábban is megfigyelhető volt. Nyilván én a tömeges kiszervezésekre gondoltam, nemcsak az USA-ban lezajlott akciókra, amelyekhez az Internet széles körű elterjedése nélkülözhetetlen.

3) A regionális gazdaságtan és a közgazdaságtudomány kapcsolatáról

A verseny és versenyképesség eltérő megítélés alá esik az elméleti közgazdaságtudományban, valamint a gazdálkodásban (üzleti tudományokban). Ez az eltérő megítélés részben az egyes diszciplínák jellegéből adódik, illetve a versenyképesség megítéléséből. Török Ádám többször kifejtette publikációiban, hogy a neoklasszikus közgazdaságtan gondolatrendszere és alapkategóriái alapján a versenyképesség fogalmának mérése inkább a gazdasági növekedésméletek gondolataihoz áll közel. Viszont a „versenyre való képesség”, a versenyképesség javítása már a gazdaságpolitika, gazdálkodástan szemléletét és eszközeit igényli. Tehát a versenyképesség vizsgálata két elkülönülő irányzatra vezethető vissza, ami maga után vonja az eltérő fogalomrendszerek használatát, ezáltal azok bizonyos keveredését is. Elfogadom Bartke István és Varga Attila ez irányú észrevételeit, több helyen nem különül el teljesen egyértelműen, hogy közgazdaságtudományi, avagy gazdaságpolitikai megközelítésről van-e szó.

A kompetitív fejlődés Porter-féle megközelítése a komparatív előnyök bizonyos szempontú kiegészítésére, meghaladására törekszik. Török Ádámmal egyetérték, Porter gazdaságelméleti gondolatai eléggé elnagyoltak és pontatlanok, hiszen ő

inkább gazdaságpolitikai „magyarázatként” használja fel a komparatív előnyökkel történő összevetést, a gazdaságfejlesztési stratégiák kidolgozásához viszont a gyakorlatban jól alkalmazhatók a felvetései, így a verseny új dimenzióival kapcsolatos szemléltető jellegű meglátásai. A komparatív előnyökre épülő munkamegosztás országok esetében általánosan elfogadott, viszont országon belüli szubnacionális régióknál a tényezőellátottság nem adott, a munkaerő ingázhat a régiók között stb. A témakör regionális szakirodalmában 2002 után több olyan tanulmány megjelent, amelyik a régiók közötti versenyben az abszolút előnyöket, azaz a kompetitív előnyöket hangsúlyozza. Ez a nemzetközileg is új kérdéskör a disszertációnak csak egyik mellékkérdése, de megérdemel egy alaposabb kutatást, és ha erre időt tudok szánni, mindenképpen igénybe veszem Török Ádám felajánlott szakmai segítségét.

A térgazdaságtan legfontosabb alapfogalmainak összehasonlító szemléltetésénél a regionális gazdaságtan és a nemzetközi gazdaságtan „ideáltípusait”, azaz leegyszerűsített felfogásukat ismertettem, amelyek túlzott egyoldalúságát Török Ádám és Varga Attila is szóvá tette. Amint a rövid szöveges elemzésből kiderül, fő célom nem a három elmélet alapos összevetése volt, hanem Krugman felfogásának szemléltetése, ezért használtam csak az ő munkáit térgazdaságtana néhány jellegzetességének bemutatására.

Bartke István vitatja azt a kijelentésemet, hogy a „közgazdaságtudományban a 90-es évekig főleg a mikro- és makroszint ... voltak a vizsgálatok alapegységei, a kettő közötti mezoszintre, így a regionális és városi szintre alig fordítottak figyelmet”. Azzal egyetértek, hogy a regionális gazdaságtanban is kiváló elemzések születtek, külföldön és itthon is. De ennek ellenére véleményem szerint sajnos helytálló, hogy ezek az ismeretek nem tartoznak a közgazdászok alapműveltségébe, a regionális gazdaságtan eredményei nem kerültek méltó helyükre, Varga Attilával egyetértve, kimaradtak a fővonalból. Ezt én is nagyon sajnálom, mint a regionális gazdaságtan tárgyának oktatója és a témakör művelője, de pl. végignézve a hazai közgazdasági felsőoktatás tankönyveit: a mikroökonómia, vállalatgazdaságtan, marketing stb. könyvekből szinte teljesen hiányzik a tér és távolság gazdasági szempontú felvetése. A gazdaságföldrajz is egyre kevesebb helyen szerepel a közgazdasági képzésekben, általában csak választható tárgy lett belőle. Kivételnek számít a Pécsi Tudományegyetem, illetve Miskolc, Győr és Szeged, ahol a közgazdasági képzésben továbbra is vannak regionalista tárgyak. Azaz úgy kapnak tömegesen diplomát a fiatal közgazdászok, nemcsak a főiskolákon, hogy a közgazdaságtudomány alatt csak mikro- és makroökonómiát értenek, egyetemeken esetleg még a nemzetközi gazdaságtant is. A közeljövőben megjelenő, Rechnitzer Jánossal közösen írt „regionális gazdaságtan” című monográfiánkban áttekintjük az alapvető eredményeket, de csak remélni tudjuk, hogy a közgazdászok kézbe is veszik majd ezt a munkát. (A kötet 2004 decemberében a Dialóg Campus Kiadó gondozásában megjelent – a szerk.) Több egyetemen, többek között Győrben és Szegeden is a szerveződő üzleti alapszakok tanrendjében már szerepel a regionális gazdaságtan, amelynek alapkönyve lesz ez a monográfia.

Varga Attila nem ért velem egyet, hogy a „regionális gazdaságtan nem használta a közgazdaságtanban elterjedt mikro- és makroökonómiai nyelvezetet”. Valóban, ezt a sarkos megállapítást pontosítanom kell, mivel a regionális gazdaságtan címmel megjelenő munkák nagyjából két nagyobb csoportra oszthatók. Az egyik csoport, közte Hoover, Isard, Alonso, Henderson stb. bevezette és használta a határelemzés fogalmait (határkölttség, határhaszon stb.), az aggregált keresleti és kínálati függvényeket, termelési függvényeket, a lokális extern hatásokat, az általános egyensúlyhoz kapcsolódó gondolatokat, a térbeli piacszerkezeteket stb. A másik csoport inkább területi statisztikai, avagy gazdaságföldrajzi fogalmakból kiindulva magyarázza a gazdasági folyamatok térbeliségét. Az említett, Rechnitzer Jánossal közösen írt monográfiánkban az elméleti közgazdaságtudomány fogalmaira építve vázoljuk a regionális gazdaságtant. A nevezéktani megjegyzésekhez kapcsolódik, hogy Varga Attila szerint a Krugman-féle irányzatnál a „térgazdaságtan” helyett más elnevezést kellene használni. Valóban, ezen sokat meditáltunk, de ha jól emlékszem, éppen az általa Pécsen tartott kurzus neve miatt maradtam a térgazdaságtan mellett, persze tudva azt, hogy ő általánosabb értelemben, lényegében a modern regionális gazdaságtan szinonímjaként használja, amelyen belül csak egy irányzat az „új gazdaságföldrajz”.

4) Területi verseny, versenyképesség és piramis-modell

Bírálóim megállapítják, hogy a dolgozat meggyőzően bizonyítja, az egyes területek között is kialakul a verseny, valamint meghatározza a régiók közötti verseny jellemzőit. A jelentős új eredmények közé sorolják a nemzetközi forrásmunkák elemző áttekintésével a regionális versenyképesség fogalmának, értelmezésének bemutatását, valamint a magyar megyék versenyképességének meghatározását. Kiemelik, hogy a disszertációban szereplő regionális versenyképességi vizsgálatok nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi szakirodalomban is új, vagy újszerű eredményeket mutatnak be.

Magam is a dolgozat egyik fontos eredményének tartom a piramis-modellt, és Török Ádámmal egyetértve, ez a modell valóban egy demonstrációs séma és az egzaktabb regionális növekedési modellek keveréke. A piramis-modell a regionális fejlődés és gazdaságfejlesztés logikai keretét írja le: célként megfogalmazva az átlagos életszínvonalat, eszközként definiálva a versenyképesség javulását, amelyet rövid távon bizonyos alaptényezők befolyásolnak, míg hosszabb távon sikerességi faktorok. Mint kutatónak nagy öröm, hogy többen meghivatkozták ezzel kapcsolatos publikációm (eddig 41 általam ismert független hivatkozás történt), több tanácsadóban is átvették, illetve Cambridge-ben már 3 szemináriumi előadáson felhasználták (igaz, hogy hivatkozás nélkül, azaz „ellopták”, de reklamálásomra pótolták a hivatkozást).

A piramis-modell egy általános elvi keret, amely elsősorban az alapkategóriákkal méri a versenyképességet, míg az alaptényezők fejlesztésére a régiók típusától függően más-más eszközöket kell alkalmazni. Ezeket az eszközöket rendszerezik a

„masztabák”. Török Ádámnak igaza van, ez egy szokatlan kifejezés, de nekem a piramis-modellről mindig az egyiptomi piramisok jutnak eszembe, amelyek körül ott található a fáraó rokonainak, fontosabb szolgálóinak kisebb kőgúlái, azaz „masztabái”. Ezáltal a kifejezés jelzi ezen modelleknek a piramis-modellel való alárendelt viszonyát is.

A magyar megyék versenyképességét a piramis-modell alapján, 35 mutatót figyelembe véve, egy összemérési módszer alapján adtam meg. Ezek a mutatók az alapkategóriák, illetve alaptényezők szerint lettek kiválasztva, emiatt nem szerepelt több, egyébként fontos mutató, mint a gazdasági szerkezet, a lakosság iskolai végzettsége stb. A rendelkezésemre álló statisztikai adatok alapján ez egy kísérlet volt a piramis-modell verifikálására. Bartke István megjegyzi, hogy a nagy nevű egyetemekkel rendelkező megyék háttérbe kerültek a versenyképességi rangsorban. Az adatok alapján ez számomra egyértelmű, mivel ezen vidéki egyetemek többsége, közte a Szegedi Tudományegyetem, nem a vállalati szféra számára képez szakembereket és gyenge a kapcsolata a helyi gazdasági szférával, azaz a Dél-alföldi régió tipikus neofordista régió.

Nagyon lényeges kérdés, milyen fejlesztési stratégiával lehet az egyik régió típusból átkerülni egy másikba, mely kérdésre a masztabák nem adnak választ. A kompetitív regionális gazdaságfejlesztési stratégia tartalmazza azokat a gazdaságpolitikai és területfejlesztési eszközöket, amelyek segítségével elérhető ez az „átbillelés”. Azaz Török Ádám kérdésére válaszolva, emiatt jelenik meg a dolgozat végén újra Porter szakaszos fejlődési modellje.

Az értekezésemben kidolgozott témakör napjainkban is „forrong”, a fogalmak és gondolatok még nem tisztázódtak le, emiatt utólag rájöttem, hogy igen nehéz témakört választottam. A nehézséget fokozta, hogy a témakör elméleti kérdései mellett mindvégig arra törekedtem, hogy a regionális versenyképesség javításának gyakorlati szempontjait is megértsem. Azaz ne csak magyarázzam a versenyképességet, hanem javaslatokat is tudjak kidolgozni a régiók versenyképességének növelésére. Egy nemzetközileg is új témakörnél idő kell, amíg a fogalmak, gondolatok lecsiszolódnak, a régiók versenyképességének vizsgálatánál ez még nem történt meg, amint a bírálatokból is kiderül.

Végezetül szeretnék köszönetet mondani bírálóimnak, hogy hasznos megjegyzéseikkel, kritikai észrevételeikkel segítettek dilemmáim megoldását, vagy megerősítették elképzeléseim megalapozottságát, vagy felhívták figyelmemet a tisztázandó kérdésekre, és így hozzájárultak egyes gondolataim pontosabb kifejtéséhez.

Szeged, 2004. október 20.

Dr. Lengyel Imre

Szerzőink figyelmébe!

Az alábbiakban néhány, a szerkesztőségünkhöz leadandó kéziratokra vonatkozó kérésünket adjuk közre.

- Maximálisan 35 000 karakter terjedelmű tanulmány közölhető. A tanulmány elejére öt soros összefoglalót kérünk, valamint 3–5 kulcsszó megnevezését.
- A szöveget kinyomtatva, A/4 méretben kérjük leadni, 1,5-es sortávval. Egyúttal fájlban is kérjük mellékelni, lemezen, vagy e-mailen. (MS WORD bármelyik változatában lementve.)
- Kb. 10–15 soros rövid, angol nyelvű összefoglalót kérünk a tanulmányról.
- A táblázatokat megfelelően formázva a szövegbe építve, vagy külön fájlban, ill. lapon kérjük. Számozással kell jelezni a szövegben elfoglalt pontos helyüket, címüket. Kérjük, hogy a fájlokban csak azok a táblázatok szerepeljenek, amelyek a szövegbe kerülnek!
- Terjedelmi okok miatt kérjük, hogy egy tanulmányban legfeljebb 4–5 ábra szerepeljen.
- Az ábrákat (pl. térképek, rajzok) megfelelően formázva a szövegbe építve, vagy ha ez nem lehetséges, akkor kinyomtatva, ill. külön fájlban kérjük elküldeni (bmp, cdr vagy más bitkép formátumban, vagy Mapinfo 5.0 számára használható típusként, szükség esetén arj, zip formátumban, tömörítve). A fénymásolással készült ábrákat nem tudjuk elfogadni, mert a nyomda számára nem megfelelő a minőségük. Mindenképpen szükséges az ábrák számozása, s helyük pontos feltüntetése a szövegben.
- Az ábrák és táblázatok alatt fel kell tüntetni a forrást is. Ha saját készítésű az adott ábra, akkor a „*Forrás: Saját szerkesztés. ill. Saját számítás.*” megnevezést kell használni.
- A hivatkozásokat minden esetben kérjük feltüntetni, a szerző nevét és a kiadás évét zárójelbe téve. Pl. (Conti 1993). Pontos idézetnél az oldalszám is szükséges. Pl. (Conti 1993, 76) vagy (Conti 1993, 76–86). A hivatkozások ne lábjegyzetként, hanem csak a fent leírt formában kerüljenek a szövegbe. *Minden hivatkozott mű szerepeljen a szöveg végi irodalomjegyzékben!*
- A jegyzeteket kérjük a szöveg végén, számozott formában elhelyezni. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák, ne legyen bennük pl. ábramagyarázat, hivatkozás.
- A szöveg után kérjük beírni az irodalomjegyzéket, a következő alapformákban:
Könyv: szerző (megjelenés éve) *A mű címe.* a kiadó neve, a kiadás helye.
Folyóiratcikk: szerző(k) (a megjelenés éve) *A cikk címe.* – *A folyóirat neve.* (Az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma.
Gyűjteményes kötetben szereplő cikk: szerző(k) (a megjelenés éve) *A cikk címe.*
– Szerkesztő(k) neve (szerk. vagy ed(s), vagy Hrsg.) *A gyűjteményes kötet címe.* a kiadó neve, kiadás helye. a hivatkozott írásmű kezdő és befejező oldalszáma.

Példák:

Cronauge, U. (1992) *Kommunale Unternehmen.* Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Alchian, A.–Demsetz, II. (1972) Production, information costs and economic organisation. – *America Economic Review.* 775–795. o.

Péteri G. (1991) Az önkormányzatok és oktatási intézményeinek viszonya, finanszírozási kérdések. – Kozma T. (szerk.) *Önkormányzat és iskola.* Oktatókutató Intézet, Budapest. 122–154. o.

Kéréseink figyelembe vételét előre is köszönjük!

A cikkek leadásával kapcsolatban szívesen állunk rendelkezésre e-mailben vagy telefonon: hardit@rkk.hu, ill. 96/516-576.

Szerkesztőség