

Területi és környezeti politika

A gazdasági és társadalmi folyamatok konkrét településeken, országrészekben mennek végbe, életünk elválaszthatatlan vetülete a *térbeliség*. Minden földrajzi hely különbözik a többitől természeti adottságainak, a munkaerő- és termékpiacokhoz mért elhelyezkedésének, közlekedési viszonyainak, a település előnyeinek-hátrányainak tekintetében. A gazdasági élet zavarai gyakran térségi formát öltenek, helyi válságokban nyilvánulnak meg. Ebből az állam számára feladatok adódnak: a kormányzatnak irányítási és koordináló tevékenysége során számolnia kell a társadalmi folyamatok térbeli jellegével, a gazdaságföldrajzi összefüggésekkel, az emberi közösség létezésének természeti környezetével. A felelős gazdaságpolitika nem korlátozódhat kizárólag a makrogazdasági arányok fenntartására.

A területi (regionális, települési) szempontoknak a gazdaságpolitikába való beemelését az is indokolja, hogy még kis kiterjedésű országokban is mutatkozhatnak jelentős területi eltérések a gazdasági aktivitás, a jövedelmek vagy a megtakarítások, az anyagi életszínvonal, a társadalmi közjavakhoz való hozzáférés terén. Statisztikai tény, hogy az országon belüli *területi bérkülönbségek* tartósan fennmaradhatnak, és azonos ágazaton belül is térségenként eltérhetnek a jövedelmezőségi mutatók. Abban is nagy különbségek lehetnek, hogy a gazdasági tevékenység miként hat a *természeti környezetre*, például levegő- vagy vízszennyezés formájában – akár messze az adminisztratív határokon túl is. Emiatt a térségi és a környezetvédelmi gondok megoldása gyakran nemzetközi koordinációt igényel. Mivel nem csupán gazdasági jellegű problémákról van szó, a szokásos gazdaságpolitikai szakterületeken túlnyúló állami teendőkkkel is találkozunk a területi politika gyakorlatában.

A gazdaság térbeli szerkezetének alakítása

Már a szűkebben vett gazdasági vonatkozásban is tisztán áll előttünk a piacgazdasági folyamatok értelmes terelésére törekvő gazdaságpolitika nehéz feladata: a roppant nagyszámú gazdasági szereplő ügyleteinek sokaságából olyan következmények fakadnak, amelyeket az államnak a maga sajátos szempontjai miatt korrigálnia kell. Így például az üzleti tranzakciók eredményeként térségi egyenlőtlenségek állnak elő, amelyekből már rövid távon állami beavatkozást igénylő társadalmi feszültségek keletkezhetnek. Az erőforrások elhelyezkedésének és hozamainak térbeli kiegyenlítődése ugyanis egyáltalán nem magától értetődő folyamat, és még ha lenne is ilyen, az a tapasztalatok szerint igen időigényes.

A társadalom és a gazdaság térbeli önmozgására természetesen lehet számítani, de tény, hogy az emberek lakóként, munkavállalóként nem egyformán mozgékonyak. Kelet-Közép-Európában – és különösen Magyarországon – hosszú időn keresztül gyenge volt a munkaerő *területi mobilitása*; hiába volt tartósan nagy az egyik vidéken, adott városban a munkanélküliség, eközben innen csupán száz kilométerre munkaerőhiány mutatkozott. Számos gazdasági és gazdaságon kívüli ok miatt nem következett be az a munkaerő-áramlás, amelyet a közgazdasági modellgondolkodás feltételezne, abból kiindulva, hogy piacgazdaságban a gazdasági tevékenység térbeli mozgását a tényezőjövedelmek alakulása motiválja: a jobb bérek megmozgatják a munkavállalókat, a jobb profitkilátások a cégeket. E logika ellenére a magyar társadalom más országokhoz képest jóval kisebb tényleges mobilitást mutatott, egészen a 2007–2008-as évekig. Ám nyilvánvaló, hogy az emberi viselkedés adaptív, változik, amint azt a hazánkon belüli és főként a határokon túlnyúló *gazdasági migráció* megélénykülése példázza az ezt követő időszakban.

A területi ügyekben kifejtett állami szerepvállalást általános érvénnyel indokolja a *piaci kudarcok* jelensége, mint amilyen a magángazdasági költségek/hozamok eltérése a nemzetgazdasági költségektől/hozamoktól. Például egy elmaradott térségben egy új ipari telephely létrehozása erős pozitív hatással volna a helyi közösségre, de az egységnyi ráfordításnak a szokásosnál nagyobb társadalmi hozama nem jelentkezik a magántulajdonosnál. A tőke tulajdonosa ilyen térségben nem szívesen vállalkozik beruházásra, mivel az első odatelepülőnek bizonyos belépési többletköltséget kellene viselnie, akinek így egy ideig veszteséggel kellene számolnia – annak ellenére, hogy a megtelepedés nemzetgazdasági szinten hasznot hozna. Itt tehát értelemszerűen nyílik (nyílhat) tere az olyan állami rásegítésnek, amely a magángazdasági hozamok javításával (például a depressziós térségben letelepedni hajlandó cég költségeinek részleges átvállalásával) közelíti az üzleti kalkulációt a nemzetgazdaságihoz.

Másfelől felléphetnek negatív externáliák is: a túlfeljesztett ipari központban, a túl nagyra nőtt agglomerációban – mivel más cégek a térségben való gazdasági működés, letelepedés költségeit egyszer már megfizették – az újabb vállalkozások számára kifizetődő a megtelepedés, holott a zsúfoltság, a környezeti terhelés miatt a tényleges társadalmi költségek szempontjából már káros az újabb szereplő megjelenése. Ez tehát anomália, amelynek kiküszöbölésében nagy szerepe lehet az állam *területi tervezés* vagy *regionális politika* elnevezésű kiigazító tevékenységének.

A szerkezetváltások átrendezik a térségi politikát is

A település rendjének szabályozása, a közigazgatás területi tagolása és a helyi adminisztratív hatóságok felügyelete, a városok fejlesztése hagyományosan a központi államhatalom feladatai közé tartozik. Az állami szerepvállalás azonban új formákat öltött a tömegdemokrácia és a nagyipar jellemezte modernizációs folyamat során: az európai fejlődés a 20. század első felében egy sor *ipar-, közlekedés- és kereskedelemfejlesztési* kormányzati programot eredményezett. Később a vezető államokban a társadalmilag elfogadhatónál nagyobbnak ítélt *területi fejlettségbeli különbségek* miatt indítottak programokat.

Ugyanakkor még a gyors gazdasági és politikai változások korában is viszonylag lassan módosul a kialakult területi szerkezet: ezen a téren erőteljesen érvényesül a *pályafüggőség*. Idővel azonban megmutatkozik, hogy a gazdasági fejlődés átrendezi a Föld üzleti térképét. A 19. század második felének Európájában például a vezető *ipari ágazatok* nem a korábbi üzleti központok (Antwerpen, Amszterdam, Velence, Firenze) környékén fejlődtek ki, hanem a nyersanyagbázisok közelében: Észak- és Közép-Angliában, a Ruhr-vidéken, Belgiumban, Sziléziában. Rövid idő alatt megsokszorozódott a népességszám az *ipari agglomerációkban*. A vidéki lakosság feláramlásával több országban erősen koncentrált területi szerkezet alakult ki a fővárosi mag körül (lásd Párizs, Bécs vagy Budapest esetét).

A hirtelen felduzzadt metropoliszokban és az új iparvidékeken azonban társadalmilag zavaros, egyensúlyhiányos állapotok jöttek létre, amelyek átfogó társadalmi és gazdasági fejlesztési intézkedéseket követeltek az államtól. A két világháború között több országban épült be a kormányzati politikába a térbeli fejlődés szabályozása. Az 1929–1933-as évek nagy gazdasági válsága ugyancsak állami szintű beavatkozást hívott életre az Egyesült Államokban és Nyugat-Európa országaiban: a rurális vidékek és a korábban virágzó bánya- és iparvárosok hanyatlása, a tömeges munkanélküliség indokolta a kormányzati beavatkozást.

A második világháború utáni újjáépítés lendülete átmenetileg háttérbe szorította a regionális egyenlőtlenségek ügyét a fejlett ipari társadalmakban. A kor meghatározó gazdaságpolitikája – Keynes ihletésére – aggregált fogalmakkal operált, amelyek között nem volt helye a területi politikának. Idővel azonban, a területi és ágazati gondok kiéleződésével a politika kénytelen volt szembenézni azzal, hogy még lendületes gazdasági fejlődés mellett is tartósan fennmaradhatnak feszítő térbeli különbségek. Így az 1960-as években megjelent a *hosszú távú regionális stratégia és szabályozás* gondolata például Franciaországban, Svédországban vagy – más körülmények között – Japánban. A tervezés középpontjában – miként a piacgazdaságokkal gazdasági versengésben álló szocialista országokban is – a *gazdasági növekedés* állt.

A növekedés azonban közel sem egyforma mértékben terjedt ki az eltérő adottságú területekre. A területi különbségek nem csökkentek, sőt tovább nőttek, ami politikai kérdéssé tette a fejlődésben elmaradó térségek ügyét. A második világháborút követő évtizedekben az ipari társadalmak modernizációs stratégiái egymástól eltérő utakat választottak a problematikus térségek felemelésére: Olaszországban az állami iparfejlesztést, Nyugat-Németországban a területi mobilitás javítását, Spanyolországban az infrastruktúra fejlesztését helyezték a fejlesztési célok hierarchiájának élére. A fejlett és kevésbé fejlett térségekre vonatkozó fejlesztési politika eszköztárát az jellemezte, hogy a fejlettebb régiókban kialakult gazdaságszerkezetet és gazdálkodási eljárásokat igyekeztek átültetni az elmaradottabb térségekbe. A fejlesztendő területeken jelentős állami erőforrásokat használtak fel; az alkalmazott eszközrendszer fő eleme a *tőkejuttatás, a dotáció* volt.

A központilag kijelölt fejlesztési térségek nagyarányú pénzbeli támogatása azonban nem mindig hozza meg a várt eredményt. A támogatással odavonzott ipar révén a hátrányos helyzetű terület gazdasági szerkezete akár még torzulhat is: egyoldalú ágazati függés lép fel. A problematikus régiók fejlesztésére alkalmazott ipartelepítési eszközök gyakran nem erősítették a térség belső kohézióját, és a gazdasági tevékenységek szűk szakosodása válságra érzékeny struktúra kialakulásához vezetett.

Az államilag támogatott ipartelepítő regionális politika nem várt következményeként a rutin jellegű, többnyire alacsonyabb technikai színvonalú, környezetszennyezőbb termelési folyamatok telepedtek le a fejlesztendő térségekben, míg a vállalatvezetési funkciók, a kutatás és fejlesztés, a marketing és értékesítés a centrumokban maradt. A termelés területi dekoncentrációja így megfért a szellemi és szolgáltató tevékenység koncentráltóságával. Sőt a fejlett piacgazdaságokban ezeket a folyamatokat az 1970-es évektől felgyorsította a tőke szabadabb áramlása, a nemzetközi (transznacionális, multinacionális) vállalatok elterjedése.

A nemzetköziesedés egyébként is új területi arányokat kezdett kialakítani. A nagyvállalatok központjainak is helyet adó *globális pénz- és tőkepiaci centrumok* (London, New York, Brüsszel, Milánó, Amszterdam) nemzetközi jellege és üzleti központ funkciója megerősödött, a korábbi ipari központok jelentősége viszont csökkenni kezdett. Az egykor gazdag Ruhr-vidék vagy a belga bányavidék, a francia és brit acélipari, hajógyári övezetek fénye megkopott.

A szerkezeti változások a regionális politika eszközeiben is módosulást idéztek elő. Míg korábban az ipari munkahelyek száma és aránya testesítette meg a regionális fejlettséget, addig fokozatosan a tőkebeáramlás feltételeinek javulása, a szolgáltató (tercier) ágazatok megerősödése vált a siker mutatójává.

A területi politikák új irányzatai

A második világháborút követően a fejlett ipari államokban megjelent a regionális vonatkozás a társadalom- és gazdaságpolitikában, ám a piacgazdaságok gyors szerkezeti átalakulása az 1970-es évektől a térségi politika terén is új szakaszt nyitott. A nagyiparnak mint a fejlődés korábbi húzóerejének csökkent a szerepe, az új technológiák és iparágak megjelenésével megváltoztak a termelés területi elhelyezkedésének hatékonysági feltételei. Ez a fordulat az addigi ipartelepítési, regionális tervezési gyakorlatot értelmetlenné tette; az állami újraelosztás fenntartása csak a szubvencióra szoruló válságágazatok érdekeit szolgálta volna.

A tőkemozgás korlátainak gyors lebontását kihasználva a nagy tőkeerejű vállalatok – legfőképpen a multinacionális/transznacionális cégek – megkezdték a piacok világméretű integrálását. Ezekre a nagy erejű gazdasági szereplőkre egy nagyvárosnak vagy akár egy államnak is igen nehéz ráhatnia; a nagy cégek már kivonulásuk pusztá fenyegetésével is komoly alkupozíciót érnek el. Megjelent viszont a gazdasági életben egy másik tendencia is: a decentralizált, kisebb szervezetek hatékonyságának növekedése. A legfejlettebb országokban a kisvállalkozások reneszánszukat élik. A futószalagos technológiára épülő („fordista”) nagyüzem mellett vagy helyett a kis- és közepes méretű cégek sokasága is beépült a fejlett országok gazdasági szerkezetébe. Ez a két folyamat nagy hatást gyakorolt a területi politika fejlődésére. A centralizált regionális politika, a *felülről lefelé* irányuló döntési rendszer, az állami ipartelepítés helyett új területfejlesztési stratégiák körvonalazódtak az 1980-as évektől, és a digitalizációval, a modern információs technikák elterjedésével mind a gazdasági tevékenység térbeli elhelyezkedése, mind az ezzel kapcsolatos állami politika jellege megváltozott. Egy városnak, kisebb régióknak a gazdasági felemelkedése immár kevésbé függött attól, vajon letelepszik-e ott egy nagyvállalat (például autó-összeszerelő üzemet létesítve), mint az innovatív közepes és kisebb vállalatok csoportjának

megjelenésétől. Egy vegyi üzem letelepítése helyett inkább egy egyetem vagy kutató-fejlesztő intézet megszerzésére irányult a helyi vezetők törekvése.

A gazdasági átalakulás következtében az ipari korszak vezető tartományai mellett és helyett új térségek, régiók kerültek a fejlődés élvonalába. A nagyipar évszázados fellegvárjai indultak hanyatlásnak, és addig kevésbé ismert vidékek kerültek egyre feljebb az európai régiók fejlettségi rangsorában. Az ezredfordulóra az európai gazdasági erő súlypontjai megváltoztak: a korábban a brit szigetektől a Benelux országokon át Franciaországot átfogó ívet egy szórta „csillagkép” váltotta fel, amelynek alkotóelemei közé tartozik az északfrancia–benelux–német háromszög, amely gazdasági erőközpontként hazánk számára kedvező módon a korábnál keletebbre, a délnémet és az északolasz tartományok irányába tolta el az európai aktivitás súlypontját. A rendszerváltozás következtében a kelet-közép-európai országok történelmileg igen rövid idő alatt sokrétű kereskedelmi, gazdasági kapcsolatrendszert alakítottak ki a fejlett európai piacgazdaságokkal, és ez a fejlemény is eltolódást idézett elő a kontinens gazdasági térképén.

A területi tervezés korábbi gyakorlata mára jelentősen átalakult. A regionális gazdaságtan ajánlása szerint a helyi problémákra helyben kell gazdaságfejlesztési megoldást találni. Olyan területi tervezési és irányítási modellt van szükség, amely megerősíti a közösség helyi identitását. A hangsúly a szerves egységet alkotó – legtöbbször történelmi eredetű – régiókra és a közvetlen lakossági döntésekre helyeződött át. A tervezésben a „fentről le” (top-down) szemléletet a „lentől fel” (bottom-up) váltotta fel. Míg a hagyományos gazdasági megközelítés a tőkére és a munkaerőre irányult, a figyelem újabban egyre inkább a „láthatatlan gazdasági tényezők” (specializáció, munkakultúra, életminőség) felé fordul.

A rendszerváltozás területi vonatkozásai

Amíg a nyugati gazdaságokban az 1970-es évektől nagy iránymódosulás ment végbe a gazdaságpolitikában, és ezen belül a területi politikai gyakorlatban is, ez idő alatt a tervgazdaságokban a gazdaság területi koordinálását változatlanul központi, bürokratikus intézmények végezték. A területfejlesztési politika a tervgazdaságok növekedési logikája miatt eleve a kevésbé fontos állami feladatok közé számított. A gazdaság tervezése inkább *ágazati elvekre* épült: ágazatokra osztották el az erőforrásokat, alakították ki a pénzügyi szabályozás rendszerét. Az erőltetett iparosítás korában a termelési szempontokat szem előtt tartó döntések területi következményei ágazaton belüli vagy akár az országos nagyvállalatokon belüli üggyé redukálódtak.

Az európai piacgazdaságokat döntően a piaci erők formálták. A régiókat érintette az állami beavatkozás, de elsősorban saját reagáló képességüktől függött, hogy előreléptek-e, vagy lefelé csúsztak a fejlettségi rangsorban. A tervgazdaságokban viszont ideológiai, politikai és hatalmi szempontok határozták meg az országok térstruktúrájának alakulását.⁸⁵ A piacgazdasággal szemben a tervgazdasági modell lényegéhez tartozott,

⁸⁵ A rendszerváltozás időpontjában fennálló viszonyok gyökerei távolabbra nyúlnak vissza. Hazánk esetében a trianoni békeszerződésben megvont új határok természetes városi vonzáskörzeteket szakítottak szét, a magyar városhálózat szerves fejlődésének a térszervezésben elért eredményeit semmisítették meg. Magyarország túlkonzentrált területi struktúrájának máig aránytalan alapszerkezete ekkor alakult ki.

hogy a beruházási döntéseket a központi hivatalokban hozták, a gazdasági fejlődés motorjának az ipart tartották, az infrastruktúra gazdaságfejlesztő szerepét alábecsülték, és legfőképpen: szűk hatalmi kör irányította a folyamatot.

A *rendszerváltozással* ezen a téren is új korszak kezdődött; ennek a gazdaságpolitikai gyakorlatot érintő vonatkozásaival külön fejezetben foglalkozunk. Ám már itt kiemelendő a gazdasági tevékenység újabb, más jellegű differenciálódása: az állami támogatások nagy részének megszüntetése, a külkereskedelem földrajzi irányának megváltozása, az állami nagyvállalatok szétesése másként érintette az adott ország központi térségeit, és megint másként a peremvidégeket. A diverzifikált gazdaságú és sokféle társadalmi-gazdasági funkciót ellátó nagyvárosi régiók lényegesen kisebb mértékű veszteséggel juthatnak az átalakulási folyamat végére, mint a monokultúras iparvidékek vagy a rurális térségek.

A piacosodás nyertesei például Lengyelországban Varsó, Krakkó, Poznań, Wrocław körzete, Csehországban Prága vagy Karlovy Vary, Szlovákiában Pozsony környéke, hazánkban a budapesti agglomeráció, valamint az észak-dunántúli régió. Ezekben a térségekben az országos átlagot meghaladó mértékű a külföldi közvetlen tőkeberuházások részaránya, a szolgáltató szektor pedig – elsősorban a pénzügyi és az üzleti szolgáltatások növekedése nyomán – a gazdaság meghatározó ágává vált. Itt regisztrálják a legtöbb innovációt, és itt a legélénkebb a nemzetközi gazdasági együttműködésben való részvétel.

Az európai területi munkamegosztásba való újbóli bekapcsolódás felértékelte a nyugati határ menti térségeket. Az addig politikai eszközökkel háttérbe szorított területeken elsőként jelentkeztek az átalakulás pozitív hatásai. Az 1990-es évektől kezdve számos régióközi együttműködés szervezése indult meg.

A gazdasági átalakulás *vesztesei* a korábban állami gazdaságpolitikai eszközökkel erősen preferált térségek, elsősorban a kitermelő és a nehézipari központok lettek. A nagyvállalati csődöket jelentős munkanélküliség kísérte. A munkaerő átképzésének nehézsége, elvándorlás, erős környezetkárosodás jellemzi a depressziós térségeket. A lengyelországi Felső-Szilézia, az északmorva és nyugatcseh régió, valamint hazánkban a borsodi és nógrádi iparvidék említhető példaként.

A magyar regionális és területi politika alakulása

A rendszerváltozás hirtelen a felszínre hozta az évtizedekig elfojtott regionális mozgatóerőket. Az első nagy eredmény a *területi autonómia* megteremtése volt; hazánkban a rendszerváltoztató kormány döntő jelentőséget tulajdonított az önkormányzatiságnak az örökölt túlsúlyos államszervezet átalakításának stratégiai folyamatában. A *helyi önkormányzatokról* 1990-ben elfogadott törvény lehetővé tette a közhatalom demokratikus megosztását. A tanácsok helyébe lépő önkormányzatok az Antall-kormány szándékai szerint igen jelentős anyagi erő fölértékelték. Az önállósodási folyamatban ugyanakkor a szétválásokkal megnőtt a helyi önkormányzatok száma, talán túlzottan is. Csökkent a megye szerepe és jelentősége, megjelent a regionális léptékű területi beosztás iránti igény, elsősorban az európai integrációs folyamatba való bekapcsolódás következtében.

↓ A következő szakaszban megszületett a *területfejlesztés és a területrendezés* törvényi kerete, amely a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítését, a települési és térségi életkörülmények különbségeinek mérséklését nevezte meg célként (1996). Területi szintű fejlesztési tanácsok jöttek létre országos, megyei és kistérségi szinten, amelyek összehangolják az országos és térségi fejlesztési programokat, javaslatot tesznek a területfejlesztést szolgáló állami pénzek felosztására. Már az EU-tagságra való felkészülés jegyében fogadta el az Országgyűlés az Országos Területfejlesztési Koncepciót 1998-ban, és született meg 1999-ben a tervezési-statisztikai régiók beosztása.

Az európai uniós tagság elnyerését követően 2004-től hazánk igen jelentős forrásokat kapott az uniós fejlesztési alapokból; ezek értelmesebb elköltésével sok múlik a területi aránytalanságok mérséklését illetően. Az uniós tagság első évtizede során a magyarországi területi aránytalanságok mindazonáltal nem csökkentek, sőt inkább nőttek.⁸⁶ Az EU húsz legszegényebb régiója között négy magyarországi található. Mindez azt mutatja, hogy nem éltünk elég jól az uniós lehetőségekkel.

Az európai uniós tagság és a régiók ügye

Az európai integrációban a régiók gondolata és az országos szint alatti („szubnacionális”) térségek jelentősége az 1980-as évek közepétől vált hangsúlyossá, noha az Európai Közösségben már az első kibővítést, 1973-at követően felmerült a területi különbségek kiegyenlítésének az igénye. A további bővítések után még hangsúlyosabbak lettek a tagállamokon belüli és az államok közötti regionális fejlettségi különbségek, ezért a Római Szerződést megújító-továbbfejlesztő Egységes Európai Okmány (1987) új politikaként nevesítette a regionális politikát, amelynek céljával a gazdasági és szociális kohézió erősítését tűzte ki. Ekkortól vált rendező elvvé a „régiók Európájának” gondolata és a regionális politika olyan alapelvei, mint a *szubszidiaritás*, a *partnerség* és az *addicionalitás*.

A szubszidiaritás elve szerint a döntéseket és azok végrehajtását arra a területi szintre kell helyezni, ahol a legjobb tudás és áttekintés található; magasabb szintű hatóság vagy szerv ne intézkedjen olyan esetben, amikor az adott célt alacsonyabb szinten is el lehet érni. A partnerség elve azt mondja ki, hogy a régiók, települések akkor fejlődnek hatékonyan, ha a szereplők együttműködnek. A hatékonyságot szolgálja az addicionalitás elve is: a Közösség akkor nyújtson pénzügyi támogatást, ha az érintett helyen az elmaradottság, a relatív hátrány ezt indokolja, ugyanakkor az érintettek is járuljanak hozzá saját forrásaikkal a cél megvalósításához, és a közösségi támogatás csak kiegészítő szerepet játsszon.⁸⁷

⁸⁶ Ez a jelenség korántsem ismeretlen az Európai Unióban: a tapasztalatok szerint az uniós átlag 70 százaléknál kisebb jövedelmű országokban a fejlesztési támogatások gyakran növelik, e fölött csökkentik a területi különbségeket.

⁸⁷ Ez az elv napjainkban is érvényes, ugyanakkor látnunk kell, hogy a hazai és az uniós források közötti arányok az egyes tagországokban nagyban függenek a tagállami költségvetés pozíciójától és a kormányzati gazdaságpolitikától. Van olyan új tagország, ahol a közületi (állami és önkormányzati) beruházások forrásának a kisebb fele származik az EU forrásaiból, míg Magyarországon például a 2007 és 2013 között megvalósított beruházások zömét finanszírozta az EU.

Az államok eltérő belső felépítése és közigazgatási rendszere miatt viszont a regionális egyenlőtlenségeknek már a mérése is nehézkes volt. Emiatt alkotta meg az Európai Unió statisztikai szolgálata 1988-ban egységes módszertani alapon a területi egységek ún. NUTS- (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) rendszerét. E rendszer alapelveinek átvételével nagy jelentőségű változások indultak meg a tagjelölt országokban, így hazánkban is, és ma is ez a rendszer él az Unión belül. A rendszer a területi egységek egymásra épülő, ötfokozatú struktúrájában három regionális (NUTS-1, -2, -3) és két helyi (NUTS-4, -5) szintet különböztet meg. Az 1. szint lehet az ország vagy azon belüli nagyrégió: így a nagy területű és föderális szerkezetű Németországban a tartományok alkotják a NUTS-1-es egységeket, míg hazánk – Dániához, Írországhoz, Luxemburghoz hasonlóan – egyetlen NUTS-1 szintű egységet képez. A további szintek kialakítása azonban vitatottabb. Nálunk abban egyetértés volt, hogy az 5. a települési szintet, a 4. a statisztikai kistérséget (ma: a járást) jelenti.

Nehezebb elhelyezni a magyar viszonyok között a NUTS-3 szintet: nálunk a hús közigazgatási egységet képező tizenkilenc megye és a főváros alkotja. A trianoni országhatárok között 1920-tól 1950-ig létezett a történelmi vármegyék határait alapozott megyerendszer. Bár a megye gazdasági jelentősége fokozatosan csökkent, a megyék kulturális, igazgatási egységként olyannyira tartósnak bizonyultak, hogy a pártállam az államosítás és a szocialista iparosítás évtizedeiben sem merte lényegesen átalakítani a történelmi eredetű megyerendszert. A rendszerváltozási folyamatban eleinte úgy látszott, hogy a piaci folyamatokhoz és a modernizálódó társadalom térbeli szerkezetéhez mind kevésbé illeszkedő, hagyományos megyerendszer jelentőségét veszti, azonban a megye pártpolitikai, választókerületi fontossága miatt végül is megmaradt közigazgatási, sőt politikai súlyú szereplőként.

A magyar régiók kialakítása formálisan megtörtént

Az igazán nehéz kérdés a NUTS-2 (régiós) szint kialakítása. Az európai uniós logikában a 2-es szintnek gazdaságpolitikai jelentősége van: ez a szint adja a térbeli keretet a területfejlesztés és területrendezés statisztikai és információs rendszerének működtetéséhez, a régiós szintű területfejlesztési programok és koncepciók kidolgozásához és megvalósításához, valamint a saját és az uniós felzárkóztatási alapokból származó erőforrások elosztásához. Az ilyen régiók lehatárolása méret, népesség, közjogi-közigazgatási helyzet tekintetében eltérő az EU tagállamaiban, ám valamennyi megfelel annak a követelménynek, hogy egyidejűleg legyen *statisztikai* (számbavételi és elemzési), *tervezési* (programozási és koordinációs), valamint *területfejlesztési* (támogatáspolitikai és decentralizálási) egység.

1998-ban országgyűlési határozattal hét tervezési-statisztikai régiót neveztek meg. Ezek: *Közép-Magyarország* (Budapest és Pest megye), *Közép-Dunántúl* (Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye), *Nyugat-Dunántúl* (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), *Dél-Dunántúl* (Baranya, Somogy és Tolna megye), *Észak-Magyarország* (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye), *Észak-Alföld* (Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), *Dél-Alföld* (Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye).

A régiók közül hatban a területet és a népességszámot tekintve nem nagyok a különbségek: a legkisebb területű és lélekszámú régió csaknem kétharmada a legnagyobbknak. Más viszont a helyzet a közép-magyarországi régióval, amelynek a területe a legkisebb, népességszáma viszont a legnagyobb. Az egy főre jutó GDP tekintetében a hét régió között viszonylag nagyok a különbségek, és bizony az egy főre jutó GDP alapján jóval az uniós átlag alatt található a Dél-Dunántúl (45%), a Dél-Alföld (44%), az Észak-Alföld (43) és Észak-Magyarország (40%). Ezeknél szegényebb régiók a 2011-es adatok szerint csak Bulgáriában és Romániában találhatók.



Az európai uniós rendben a területi aspektus hangsúlyossá válása alapvetően érinti a gazdaságpolitikai döntéshozatalt. A kistérség és különösen a hatáskörrel és pénz feletti rendelkezéssel felruházott régió megjelenésével szükségszerűen vesztit erejéből az országos irányítási szint. A korábbi tagállamok közül Ausztria és Németország föderális állam, amelyekben a régió (tartomány – Land) önálló kormányval rendelkező, jelentős gazdasági szereplő. Más országokban (Franciaország, Spanyolország, Olaszország) a NUTS-2 szinten választott önkormányzatok működnek, máshol inkább centralizált a rendszer. Azonban az erősen decentralizált országokban sem válik súlytalaná a regionális politika központi irányítása: a gazdasági élet számára továbbra is fontos marad a nemzeti szintű makrogazdasági politika. A regionális politika szükségességét nagyon is alátámasztja, hogy az egyenlőtlenségek mérsékléséhez szükség van az eltérő adottságú és fejlettségű régiók közötti jövedelem-újraelosztásra. A regionális finanszírozási források felett ellenőrzést is kell gyakorolni; így kerülhető el, hogy a sikeres régiók erőforrás-feleslegüket pazarló módon használják fel, miközben a válságtérségek szerkezetátalakítására csak szűkösön jutnak erőforrások.

Nyitott piacgazdaságban az állami területfejlesztés eszközei egyre inkább áttételesek: állami ipartelepítés helyett *ipari parkok* létesítéséhez való hozzájárulás formáját ölti, tőkebefektetés helyett a támogatandó térségben az oktatási intézményrendszer erősítése a jellemző. A gazdasági mozgások elemzéséből jól látható, hogy a vállalkozások letele-

pedése nem pontszerű, hanem laza csoport mintáját követi. A csoport (az angol *cluster* szó nyomán elterjedőben lévő *klaszter*) egymáshoz kapcsolódó és egymás számára költségsökkentő hatással járó tevékenységeket fog át. A gazdaságfejlesztési akciók tudatosan is irányulhatnak ilyen koncentrációk létrehozására. A területfejlesztés azonban mindinkább veszít közvetlen állami jellegéből, a fő mozgató a magánkezdeményezés, a magántőke. Az állam közvetlen terelő eszközei közül leginkább az infrastrukturális fejlesztés és szabályozás maradt meg.



Összefoglalás

A piaczgazdasági folyamatok nem számolják fel a területi aránytalanságokat, sőt a tőke és a munkaerő mozgásai gyakran felnagyítják az eredeti eltéréseket. Gazdasági, valamint nyilvánvaló politikai okokból a túlzottan nagy vagyoni, életminőségbeli eltérések mérséklésére a kormányoknak lépéseket kell tenniük. Szintén érthető cél az európai integráción belül a kohézió erősítése, amely az uniós átlagtól jelentősen elmaradó térségek támogatásában ölt testet.

Míg a tervgazdaságokban a területi politika (már ahol kifejlett formában egyáltalán létezett) teljesen állami jelleget öltött, a piaczgazdaságokban a regionális felemelkedésnek a közvetett állami eszközeit alkalmazták, és különösen megerősödött az az irányzat, amely az érintettek kezdeményezéseit és a helyi sajátosságokat megőrző, szerves építkezést javasolja a szubszidiaritás és a partnerség elvei szerint.

Az Európai Unió támogatja az országok közigazgatási decentralizációját, noha a területi irányítás rendszere a tagállamoktól függ. A külső gazdasági nyitottság korában a külső gazdasági szereplők gyakran erőteljesen alakítják a területi folyamatokat. Az állami szintű – sőt az alatti és a nemzetek feletti – regionális politika eszközei mindinkább az anyagi és szellemi infrastrukturális feltételek javítására irányulnak.



Kulcsszavak

NUTS – európai területi nomenklatúra
 Klaszter (cluster)
 Ipari park
 A munkaerő területi mobilitása
 Ipari agglomeráció
 Alulról felfelé (bottom-up) és felülről lefelé (top-down) irányuló döntéshozatal
 Depressziós térség, hátrányos helyzetű régió
 Tervezési-statisztikai régió
 Szubszidiaritás és partnerség elve
 Addicionalitás az uniós támogatásoknál



Ellenőrző kérdések

- Az elmaradottabb térségek átlagosnál alacsonyabb munkabérszintje elégséges készítése a vállalatok számára a betelepüléshez?
- Mi lehet az oka annak, hogy az emberek szabad mozgása és munkavállalási joga ellenére egy országon belül jelentős bérkülönbségek tapasztalhatók?
- Milyen területi változásokkal járt Európában a hagyományos ipari kultúrát felváltó szolgáltatás-központú, a hozzáadott érték növelésére irányuló új gazdasági szerkezet?
- Segített vagy éppen ártott az érintett megyéknek, régióknak a rendszerváltozás korában a szocialista iparosítás során létrehozott nehézipar? Hozzon példát a magyar vidéki nagyvárosok köréből!
- Miben nyilvánul meg az EU-n belül a szubszidiaritás elve? Az uniós területfejlesztési programok miként hatnak a centralizált hagyományú országok területi rendszerére?
- Milyen eszközei vannak egy államnak az elmaradott területek felzárkóztatására az uniós szabályok és korlátok között?