

HORVÁTH GYULA*

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TERÜLETI FEJLŐDÉS KÉT KOMPONENSÉRŐL**

ABOUT TWO COMPONENTS OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

ABSTRACT

Two questions will be discussed in the following paper, which, on the basis of the European Union's regional policy document plans, are considered symptomatic in the declining competitiveness of Eastern and Central European spatial policy and will be listed among the key factors in the preparation for the new programming period. These are the following: the institutional balance point of spatial development and the inevitable factor of knowledge-based development, research and development. Before the examination of these factors of content, the declining competitiveness of regional policy will be discussed in European comparison.

In the period of the preparation for the new Structural Policy, besides the objectives of supports, resources and mechanisms of structural instruments, the exploitation of the new driving forces of spatial development must also be taken into consideration. The former question is related to the representation of national interests in the EU, the latter task belongs to the domain of national sectoral policies and institutional structures. The modification of factors shaping spatial development necessitates the transformation of the system of objectives, instruments and institutions of regional policy. This also implies the enforcement of national interests.

1. Új elemek az európai fejlődési paradigmában

Az Európai Unió 2007–2013 közötti programozási időszakának a felén túl vagyunk, a végéhez közeledünk. A lezárult négy teljes év, illetve a 2004–2006 közötti két és fél év tapasztalatai alapján már véleményt nyilváníthatunk a strukturális és kohéziós politika számos kérdéséről. A következtetések összegzése az új programozási idősakra való felkészülés miatt fontos. Az uniós fejlesztéspolitikai követelmények és ajánlások alkalmazásának áttekintéséből levont tennivalók legalább olyan fontosak, mint az új közösségi struktúrapolitikai elképzelések ismerete, a jövőbeli kohéziós politika befolyásolása, a támogatási célok optimalizálása.¹

Az unió gazdaságában zajló kedvezőtlen változások egyik előre látható következménye az lesz, hogy az eddig alkalmazott struktúrapolitikai alapcélok közösségi finanszírozása nem bővül. A fejlesztési alapfilozófia hatását a nemzeti politikák és a fejlesztési szereplők addicionális forrásaival lehet majd fokozni. A válságból való kilábalás időszakában – az új európai területi fejlődés érdekében – értelemszerűen meg kell erősödnie az Európai Unió

* Az MTA doktora, tudományos tanácsadó, egyetemi tanár, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara, Pécs.

** A tanulmány a szerzőnek a Szemponatok a kelet-közép-európai területfejlesztés megújításához uniós változások tükrében c. dolgozata felhasználásával készült. [Megjelent: Bottlik Zs., Czirfusz M. et al. (szerk.): Társadalomföldrajz – Területfejlesztés – Regionális tudomány. Budapest: ELTE TTK Földtudományi Doktori Iskola, 2012. pp. 85–100.]

fejlesztési integrációt ösztönző politikájának. A strukturális támogatások felhasználásában a helyi-regionális közösségek és nemzeti költségvetések hozzájárulásának, illetve a különböző szintű stratégiai döntéseknek lényegesen nagyobb szerepe lesz.²

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek sikeres alkalmazása a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megköveteli. Számos állam – pl. Görögország és a kelet-európai új tagországok többsége – azonban erre a szempontokra nem figyelt. Az unió tagállamainak egy részében az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság nem szűkíthető le a strukturális támogatások megszerzésére, hanem a közel 500 millió fős piac kiaknázása lehet a fejlesztési integrációból fakadó legfontosabb előny.

Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja egy országban sem kizárólag az újraelosztás mértékében, a támogatások megszerzésében és allokálásában, hanem a belső és a külső erőforrások együttes mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik fontos stratégiai célja, költségvetésének egyharmadát erre fordítja. A területi különbségek mérséklésére a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ezek ellenére az egyes tagállamokban a régiók rangsorában csak akkor következtek be előnyös változások, ha az uniós támogatások felhasználása hosszú ideig *következetes strukturális politikán* nyugodott. Ha a régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, K+F, humán erőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a *hatalommegosztás és a több szintű kormányzás intézményei* fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számítalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Kedvezőtlen jelenségnek kell tekintenünk azt, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata központosító hatása volt valamennyi új tagországban. A nemzeti fejlesztési tervek felülről lefelé építkeztek, a programok kidolgozásában a központi kormánzatnak szinte kizárólagos szerepe volt, a fejlesztési régiók – lévén nem közigazgatási egységek – érdekeiket, fejlesztési elgondolásaikat csak részben érvényesíthették, jobbára csak a projektek gyűjtésében jutottak szerephez. A nemzeti fejlesztési tervek döntően ágazati fejlesztési feladatokat jelölnek meg. A regionális operatív programokat sem a régiók fejlesztési elképzelései alapján alakították ki, hanem az ágazati operatív programokból kimaradt feladatokat tekintették regionális jelentőségűeknek. A régiók alulértékelését jól mutatja, hogy a regionális operatív programokra jutó pénzügyi források aránya egyik országban sem éri el a fejlesztési kiadások 25 százalékát. A központi függés értelemszerűen a helyi-regionális szinergiák elhanyagolását eredményezi. A már lezárult és a folyamatban lévő nemzeti fejlesztési tervek tapasztalatai azt mutatják, hogy a centralizált döntési mechanizmus nem segíti elő a területi különbségek mérséklését, sőt azok növekedését idézi elő.

Az új tagországokban ma még a hagyományos európai fejlesztéspolitikai elvek is nehezen vernek gyökeret a döntések kialakításában. A térszerkezetben tervezett átalakításokat, a több központú fejlesztési filozófiát nagyon sokan az európai uniós strukturális támogatásokhoz való hozzáférés (a pénzszerzés) miatt, s nem pedig a tényleges decentralizáció érdekében tartják papírra vetendő, ám később figyelmen kívül hagyandó követelménynek. Nem kevesebb gondot jelent, hogy az uniós támogatáspolitikai gyakorlatban jelentőségük-nél sokkal nagyobb súlyt képviselnek a technikai és adminisztrációs kérdések. Miközben a formai követelmények teljesítésére új iparág fejlődött ki, tartalmi szempontokra, a nemzeti sajátosságok érvényesítésére, a térségi törvényszerűségek alkalmazására csekély figyelem hárul. A két komponens közötti jelentős aránymódosulást tartom a felkészülés egyik meghatározó kérdésének valamennyi országban.

2. A területpolitika hiányosságai

Az újonnan csatlakozott tagországokban a területi gazdasági, szociális és infrastrukturális *egyenlőtlenségek folyamatosan erősödnek*. A területi különbségek mértékének alakulása azonban országonként eltérő. A megtermelt jövedelem egy főre jutó értéke Magyarország régiói között mutat jelentős és folyamatosan növekvő eltéréseket (1. ábra). Budapest jövedelmi mutatója nemcsak több mint háromszorosát teszi ki az ország legelmaradottabb megyéinek – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt, e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. Ilyen eltérések Európa nyugati felén két-három évtizeddel ezelőtt voltak jellemzőek.

A kelet-közép-európai és a nyugat-európai fővárosok funkcionális gazdagsága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosaink és a nyugat-európai regionális központok között. Régióközpontjainkban gyengék az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőtértek, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományos-technológiai parkjaik, országos, határokon átnyúló vagy nemzetközi funkciókat is csak elvétve találhatunk.

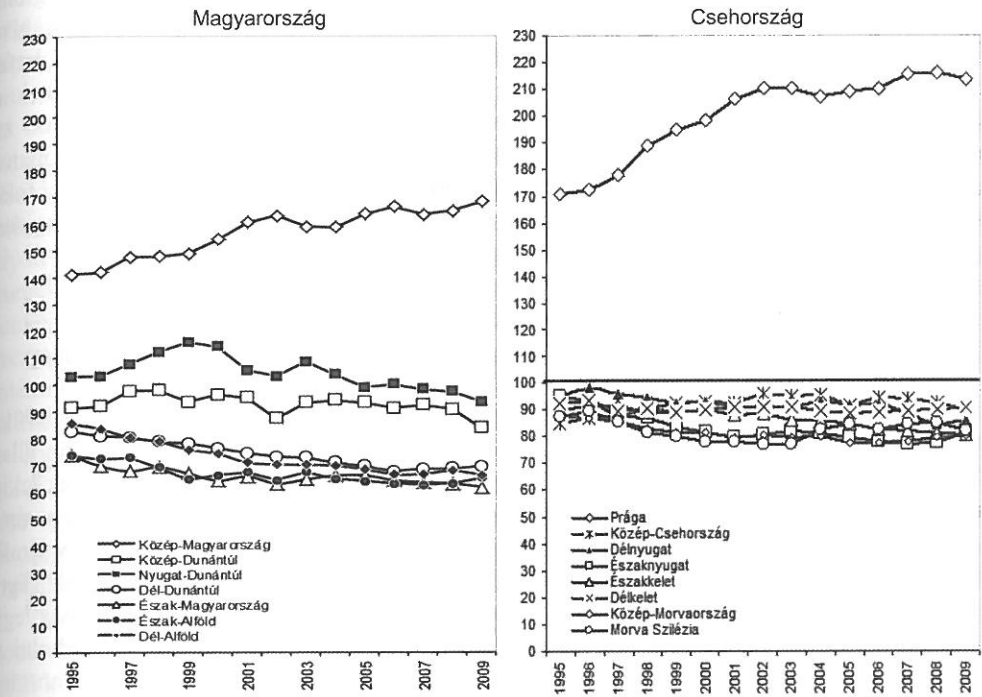
A regionális differenciálódás megmutatkozik a kelet-közép-európai fejlettségi régiórangsorban bekövetkezett változásban is. A gazdasági szerkezet minőségének tulajdonítható az, hogy a tíz legfejlettebb régió között az 1990-es évtized közepén még három, 2008-ban csak egy magyar régió található. A legszegényebb régiók is változtatták pozícióikat.³

A magyar szakpolitika, a regionális tudomány közreműködésével – elsőként Kelet-Közép-Európában – az 1990-es évek derekán átfogó területpolitikai szabályozást dolgozott ki. A területfejlesztési törvény és az országos területfejlesztési koncepcióról szóló országgyűlési határozat azonban – a társadalomirányítás egyéb szféráiban elmaradt reformok miatt – önmagában képtelen volt a szükséges irányváltásra.

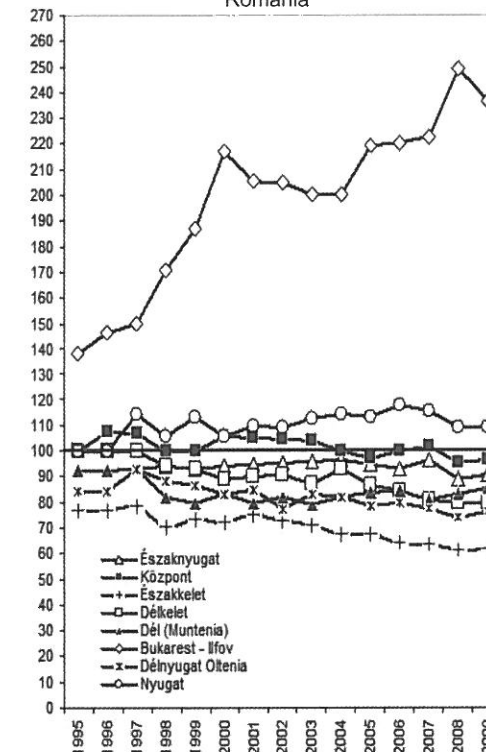
A területfejlesztés körüli bizonytalanság egyik jele, hogy a rendszerváltozás óta a feladatok megoldására nem sikerült stabil államigazgatási kereteket kialakítani. A rendszerváltozás óta Magyarországon már a tizedik központi államigazgatási szerv kapta feladatul ezt a tevékenységet. A központi szint ciklusonkénti átszervezése bizalmatlanságot szül, gyengíti a nemzeti területpolitika európai presztízsét. Pedig a területfejlesztés olyan komplex feladat, amelynek megoldása tárcákon átívelő szabályozási és szervezési tennivalókat jelent, illetve stabil intézményrendszert igényel. A központi irányításról alkotott kép másik eleme elvi kérdésnek tekinthető. Ez a szempont az eddig érvényes struktúrák kialakításában nem figyelhető meg. Erős régiók gyengébb központi kormányzati pozíciókat, gyenge régiók erőteljes központi irányítási centrumot igényelnek. Ma Magyarországon egyik modell sem érvényesül. Bulgáriában, Lengyelországban Szlovákiában és Csehországban több mint egy évtizede ugyanaz a minisztérium látja el a központi területfejlesztés irányítási feladatait.

1. ábra. Az egy főre jutó regionális GDP alakulása három országban, 1994–2009
(Országos átlag = 100)

Figure 1. GDP per capita in three countries (Country average=100)



Románia



Forrás: A szerző szerkesztése nemzeti statisztikai évkönyvek alapján

A kelet-közép-európai országok többségében a területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a *provincializmus béklyójába került*. Ez az állapot reménytelenné teszi az országok térszerkezetének modernizációját, akadályozza a regionális gazdaságok teljesítőképességének növelését. Az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stratégiáját és programjait senki nem tekinti mértékadónak.⁴ A területfejlesztési forrásokon térségi érdekcsoportok marakodnak, alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán fejlesztési források kerülnek szétszórva a régiók különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el. A nyugat-európai típusú regionális fejlesztési politika fokozatos térnyerése helyett a hagyományos provincializmus továbbélését figyelhetjük meg még az újonnan létrejött, EU-konformnak tartott regionális fejlesztési szervezetekben is.

3. Szubszidiaritás és decentralizáció – az intézményi kapacitás követelménye

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására.⁵ Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az állam működése szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újraforgalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatai között is átrendeződéseket hajtottak végre. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalmirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal, és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Magyarország akkor lehet sikeres, ha ezekre a követelményekre tekintettel lesz, és gyökeresen átalakítja intézményrendszerét.

Régiók akkor lesznek egy országban, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – *a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik* ezt. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a gazdaság ütőképességének a mércéje is egyben. A régiók intézményesítésének újabb nyitánya tőlük függ.

A területi fejlődést befolyásoló tényezők változása a regionális politika *cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását* követeli meg Európa-szerte. Az európai térfejlődés hosszú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem – többek között – a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudás intenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

A *többpólusú regionális* fejlődés igénye a transzformációs országok hatalmi berendezkedését is átalakítja. A hatalmi berendezkedés szubnacionális szintje, a régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. Az innovatív fejlődés színtereivé a régiók válnak, az innovációkat kibocsátó alapintézmények regionális beágyazottsága erős lesz. Decentralizáció nélkül a lisszaboni kritériumok nem teljesíthetőek Európa unitárius berendezkedésű államaiban, így Magyarországon sem.

Nagy figyelem kíséri Magyarországon a Vajdaság és a Székelyföld autonómia törekvéseit. Joggal szeretnénk, hogy a regionális identitás ezekben a térségekben erősödjön, az itt élők – nemcsak magyarok – maguk dönthessenek sorsuk alakulásáról. Nem kétséges, hogy például a Vajdaság új státútum törvénye – minden jogos bíráló ellenére – ma Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a modern regionalizmus eszmeiségét szinte egyedüli módon testesíti meg. Ebben a régióban működik csak regionális alapokon nyugvó törvényhozás, itt vannak jól kidolgozott szervezeti rendszerben tevékenykedő államigazgatási szervek. Miről folyt a vita a Vajdaságban és a szerb parlamentben? Arról, hogy mi legyen az a másfél száz jogosítvány, amelyet a belgrádi politikai elitnek át kell adnia a vajdasági döntéshozóknak. A vajdasági kutatási-fejlesztési titkárság (tartományi minisztérium) például ma olyan fejlesztési stratégiával rendelkezik, amelyről a magyar régióknak elképzeléseik sincsenek. A kedvező tapasztalat említése persze csupán elvi és formai jelentőségű, hiszen a funkciókhoz erőforrások nem társulnak, a fiskális regionalizmus ismérvei nincsenek jelen a szerb kormány Vajdaság-politikájában. Magyarországon azonban ma még olyan regionális intézmény sincs, amely képes lenne a különböző távú elképzelések megfogalmazására és az érdekek artikulálására és egyeztetésére.

Jogos-e a határon túli magyar közösségek fejlődési szabadságának garanciáit számon kérni kormányaikon? Természetesen igen, hiszen az önazonosság kinyilvánítása és fejlesztése egyetemes emberi jog. Ugyanakkor számtalanszor szembetalálkozok kutató, politikus és még az átlagember is azzal a kérdéssel, hogy Magyarország milyen példát mutat szomszédainak a területi önállóság, a fejlesztési autonómia intézményesítésében.

Valószínű, hogy e hiányosságoknak a gyökereit egyrészt a magyar politikai gondolkodás centralizációs hagyományaiban, másrészt a provinciális felfogásmódban kell keresni. E két nézetrendszer egymással párhuzamosan haladt, és nem ritkán erősítette is egymást Magyarországon.

Az új tagállamoknak bizonyítaniuk kell azt, hogy a régiók intézményei alkalmasak a strukturális támogatások hatékony, az európai kohéziót erősítő felhasználására. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el ugyanis az új európai kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Ha a beérkező és remélhetőleg optimális mennyiségű uniós forrást a jelenlegi – ágazati dominanciájú – szerkezetben használják fel, a régiók közötti markáns különbségek mérséklése nem képzelhető el. Függetlenül a remélhetőleg erősödő gazdasági teljesítményektől, az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozott mértékűek lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet az EU-konform megoldás Kelet-Közép-Európa számára. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

4. Kutatás és fejlesztés a régiókban – fontos tematikus célkitűzés

Európa csökkenő világgazdasági befolyásának egyik oka a kutatási kapacitások és a humán erőforrások fejlettségének szemmel látható elmaradása a versenytárs Amerikai Egyesült Államok mutatóitól. E hiányosságok felszámolásának programját fogalmazta meg az Európai Unió lisszaboni stratégiája.

Európa jövőbeli fejlődésének egyik kulcsa, hogy a növekedési tényezők hogyan helyezkednek el a kontinens különböző régióiban.⁶ A kontinens versenyképességben megmutatókozó lemaradásának egyik összetevője a K+F nagymértékű területi differenciáltsága. Ma

Európa versenyképességét általában is kedvezőtlenül befolyásolja a gyenge térségi kohézió, a modern térformáló erők túlzott térbeli koncentrációja. A magas hozzáadott értéket előállító tevékenységek Európában a London–Párizs–Milánó–Berlin–Amszterdam ötszög területére összpontosulnak. Az innovatív iparágak területi elhelyezkedése még a legfejlettebb uniós tagországokban sem egyenletes, a nemzeti centrumtérsegek súlya meghatározó mind a K+F kapacitásokban, mind pedig a csúcstechnológiai ágazatokban és a fejlett szolgáltatásokban. A kelet-közép-európai országokban sem különb a helyzet, sőt a rendszerváltozást követően a koncentráció mértéke erőteljesebb lett.⁷

A túlzott szellemi polarizáció hátráltatja a területi kohézió erősödését, a gazdasági elmaradottság mérséklését szolgáló gazdaságfejlesztési stratégiákban a K + F dekoncentrációjának jelentős szerepet kell kapnia. A nemzeti fejlesztési tervek operatív programjai ma még nem erre mutatnak. A lisszaboni kritériumok között a kutatás-fejlesztés erősítése jelentős hangsúlyt kapott. Ugyanakkor kevés szó esik arról, hogy a szellemi potenciál, a K + F kapacitások és a tudás intenzív ágazatok regionális megoszlása egyenetlen, az európai régiók nagy részében az innovatív fejlődés feltételei ma még nincsenek jelen. A tudomány és a fejlesztés erőteljesen differenciált térbeli elrendeződésének tulajdonítható a tervezett lisszaboni mutatók teljesítésében megmutatkozó kudarc egyik oka.

A kutatási szervezetek ágazati átalakulását egyetlen kelet-európai országban sem kísérte a regionális szerkezet kedvező változása. A kutatóhelyek területi szerkezetére jellemző, korábbi erőteljes fővárosi koncentráció fennmaradt. Az 1990-es évtizedben sok országban a K+F területi szerkezetében változások játszódtak le. A centrumtérsegek súlya több országban mérséklődött. A decentralizáció jelentős eredményei a hatalmi berendezkedésükben nem centralizált (regionalizált és föderalizált) országokban figyelhetők meg. Ausztriában Bécs súlya 15 százalékponttal, Spanyolországban Madrid pozíciója 12 százalékponttal mérséklődött, az unitárius berendezkedésű Magyarországon és Görögországban a csökkenés mértéke csekély vagy be sem következett, hanem az utóbbi országban az Attikai régió növelte részesedését az ország kutatási-fejlesztési ráfordításában.

A kelet-európai országokban a kutatás és a tudomány fellegvárjai a fővárosok és régióik. A fővárosi régió súlya Bulgáriában a legmagasabb, az ország a kutatási potenciáljának négyötöd része Szófiában és régiójában összpontosul. A magyar kutatási ráfordítások kétharmada a Közép-magyarországi régióra (Budapest és Pest megye alkotta NUTS 2-es egység) jut. Csehország, Lengyelország és Szlovákia kutatási kapacitásai mutatnak némileg kedvezőbb területi képet, ezekben az országokban a fővárosi régiók súlya nem éri el az 50 százalékos részesedést.

A kelet-közép-európai centrumtérsegek fontosabb K + F mutatói nem érik el az európai uniós átlagokat. A hat ország 49 NUTS 2-es régiójából mindössze két cseh régióban haladja meg a K + F GDP-aránya az Európai Unió átlagát, nyolc régióban 1–1,9 százalék között van, 39 régióban viszont nem éri el az egy százalékot, ezek közül 20 régió mutatója 0,3 százalék alatt van.

Hasonló képet kapunk, ha a K+F egyes ágazatainak a regionális megoszlását vizsgáljuk. A *vállalati finanszírozású* kutatás-fejlesztés mutatja a legerősebb területi koncentrációt az országok többségében. Ha külföldi vegyes vállalat kutatási-fejlesztési egységet telepített Kelet-Európába, akkor annak szinte kizárólagos célpontja főváros lett.

A K + F-intézmények területi szerkezetének konzerválódásában a tudományos és felsőoktatási irányítás fővárosi centrikus értékrendszerén kívül a gazdaságfejlesztés hagyományos felfogásának érvényesülése is szerepet játszott. A magyar regionális tudomány már az 1980-as évtizedben felhívta a figyelmet a felsőoktatás, az alap- és alkalmazotti *kutatás és a gazdaság aszimmetrikus elhelyezkedéséből* adódó növekedési problémákra. A gazdaság modernizálásának már akkor is akadálya volt, hogy a vidéki K + F-centrumok az

ország kevésbé fejlett régióiban helyezkedtek el, miközben az iparosodott térségekben (Észak-Dunántúlon, Észak-Magyarországon) gyenge kutatási kapacitások épültek ki. Ez az ellentmondás a piacgazdaság elmúlt évtizedében sem mérséklődött. A változatlan részaránytalanság nyomán alakulhatott ki az a jelenség – amire Európa-szerte nincsen példa –, hogy a második legnagyobb nemzeti kutatási centrum – Debrecen – az ország legelmaradottabb térségében található. Az európai fejlődési trenddel ellentétes helyzet a különböző gazdasági szférák merev elkülönülésének, társadalomirányítási hiányosságoknak és fejlesztéspolitikai hibáknak a következménye.

Nem találunk Magyarországon olyan államigazgatási szervet, amely tisztában lenne például az egyes régiók kutatási adottságainak a helyzetével, a fejlesztések lehetséges irányairól nem is beszélve. A regionális innovációs ügynökségek formálisan bizonyos minimális uniós követelményeket ugyan teljesítenek, ám átfogó K + F stratégia kidolgozására és menedzselésére teljesen alkalmatlanok. Kétséges tehát, hogy milyen módon kíván az ország a lisszaboni követelményeknek eleget tenni. Hosszan lehetne sorolni azoknak a kérdéseknek a sorát, amelyekre mihamarabb választ kellene adnunk, de nem tudjuk, hogy mely intézménytől várjuk a megoldást.

5. Összegzés

Az új strukturális politikára való felkészülés során a támogatási célokon, forrásokon és a strukturális eszközök mechanizmusain kívül a területi fejlődés új hajtóerőinek felhasználására is tekintettel kell lenni. Az első kérdéskör a nemzeti érdekek uniós képviselésével hozható összefüggésbe, az utóbbi feladat a nemzeti szakpolitikák és intézményi struktúrák témaköréhez kapcsolódik. A területi fejlődést alakító tényezők változása a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását követeli meg. Ez ugyancsak a nemzeti érdekek érvényesítését jelenti.

Az európai térfejlődés hosszú távú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is.

Az újonnan csatlakozott országok területi szerkezetében bekövetkezett változások sok hasonlósága ellenére a regionális fejlődés kérdéseire adott válaszok különbözőségei és a fejlesztések eredményeinek sokszínűsége azt bizonyítja, hogy a „kelet-európai blokk” legalább annyira heterogén, mint az Európai Unió. Ezzel a ténnyel az uniós strukturális politikai reformoknak is számolniuk kell. Mint ahogy fokozott figyelmet kell fordítani a régiók fejlesztéspolitikájának stratégiai elemeire is.

A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet a válságból való kilábalás egyik módja Európában. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben az állami funkciók gyökeres megújítása mellett a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani (*1. táblázat*).

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az állam működése szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált

funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatai között is átrendeződéseket hajtottak végre. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalomirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Kelet-Közép-Európa országai akkor lehetnek sikeresek, akkor lesznek képesek az uniós forrásokat leginkább az ország térségei közötti kohézióra fordítani, ha ezekre a követelményekre figyelemmel lesznek.

1. táblázat. A paradigmaváltás néhány iránya

Megnevezés	Jelenlegi felfogás	Új területpolitikai felfogás
A területfejlesztés tárgya	A hátrányok mérséklése	A gazdasági teljesítő-képesség növelése
A decentralizáció megítélése	A regionális operatív programok kielégítik a decentralizáció követelményét	A regionális operatív programok részesedjenek a strukturális kiadások legalább feléből
A koordináció színtere	Központi ágazatközi	Horizontális regionális
A területi közigazgatás fejlesztésének célja	Az államigazgatás hatékonyságának fokozása	A gazdasági és szociális jólét térbeli kéréteinek kialakítása

Forrás: A szerző szerkesztése

JEGYZETEK

- European Commission (2010a): Lisbon Strategy evaluation document. Commission staff working document. Brussels, 2.2.2010. SEC(2010) 114 final.; European Commission (2010b): Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final.; European Commission (2011): Progress report on the Europe 2020 strategy to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels, 23.11.2011. COM(2011) 815 final.
- Barca, Fabrizio–McCann, Philip (2011): Outcome indicators and targets: Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy. European Commission, DG Regio, Brussels.; Servillo, Loris (2010): Territorial cohesion discourses: Hegemonic strategic concepts in European spatial planning. *Planning Theory & Practice*, 3., 397–416. old.; Singhal, Monica (2008): Special interest groups and the allocation of public funds. *Journal of Public Economics*. 2. 548–564.
- Horváth Gyula (2010b): Cohesion deficiencies in Eastern and Central Europe: Inequalities and Urban Problems. In: Kulcsár L.–Kulcsár J. L.–Marosi L. (szerk.): *Regional Aspects of Social and Economic Restructuring in Eastern Europe: The Hungarian Case*. Budapest, Hungarian Central Statistical Office. 9–23. old.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.; Somlyódy Edit (2007): *Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez*. Tér és Társadalom. 4. 57–71. old.
- Colombo, Alessandro (ed.) (2012): *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. Palgrave Macmillan, New York.; Horváth Gyula (2010a): Szubszidiaritás és területfejlesztés. In: Hajdú Z. (szerk.): *Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 87–100. old.

- Enyedi György (2010): Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai. *Területi Statisztika*. 4. 398–405. old.
- Horváth Gyula (2009): *Regionális egyenlőtlenségek a kelet- és közép-európai kutatási térségben*. Magyar Tudomány. 12. 1499–1512. old.

FELHASZNÁLT RODALOM

- Barca, Fabrizio–McCann, Philip (2011): *Outcome indicators and targets: Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*. European Commission, DG Regio, Brussels.
- Colombo, Alessandro (ed.) (2012): *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. Palgrave Macmillan, New York.
- Enyedi György (2010): Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai. *Területi Statisztika*. 4. 398–405. old.
- European Commission (2010a): *Lisbon Strategy evaluation document*. Commission staff working document. Brussels, 2.2.2010. SEC(2010) 114 final.
- European Commission (2010b): *Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final.
- European Commission (2011): *Progress report on the Europe 2020 strategy to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions*. Brussels, 23.11.2011. COM(2011) 815 final.
- Horváth Gyula (2009): *Regionális egyenlőtlenségek a kelet- és közép-európai kutatási térségben*. Magyar Tudomány. 12. 1499–1512. old.
- Horváth Gyula (2010a): Szubszidiaritás és területfejlesztés. In: Hajdú Z. (szerk.): *Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 87–100. old.
- Horváth Gyula (2010b): *Cohesion deficiencies in Eastern and Central Europe: Inequalities and Urban Problems*. In: Kulcsár L.–Kulcsár J. L.–Marosi L. (szerk.): *Regional Aspects of Social and Economic Restructuring in Eastern Europe: The Hungarian Case*. Budapest, Hungarian Central Statistical Office. 9–23. old.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Servillo, Loris (2010): *Territorial cohesion discourses: Hegemonic strategic concepts in European spatial planning*. *Planning Theory & Practice*, 3., 397–416. old.
- Singhal, Monica (2008): *Special interest groups and the allocation of public funds*. *Journal of Public Economics*. 2. 548–564.
- Somlyódy Edit (2007): *Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez*. Tér és Társadalom. 4. 57–71. old.