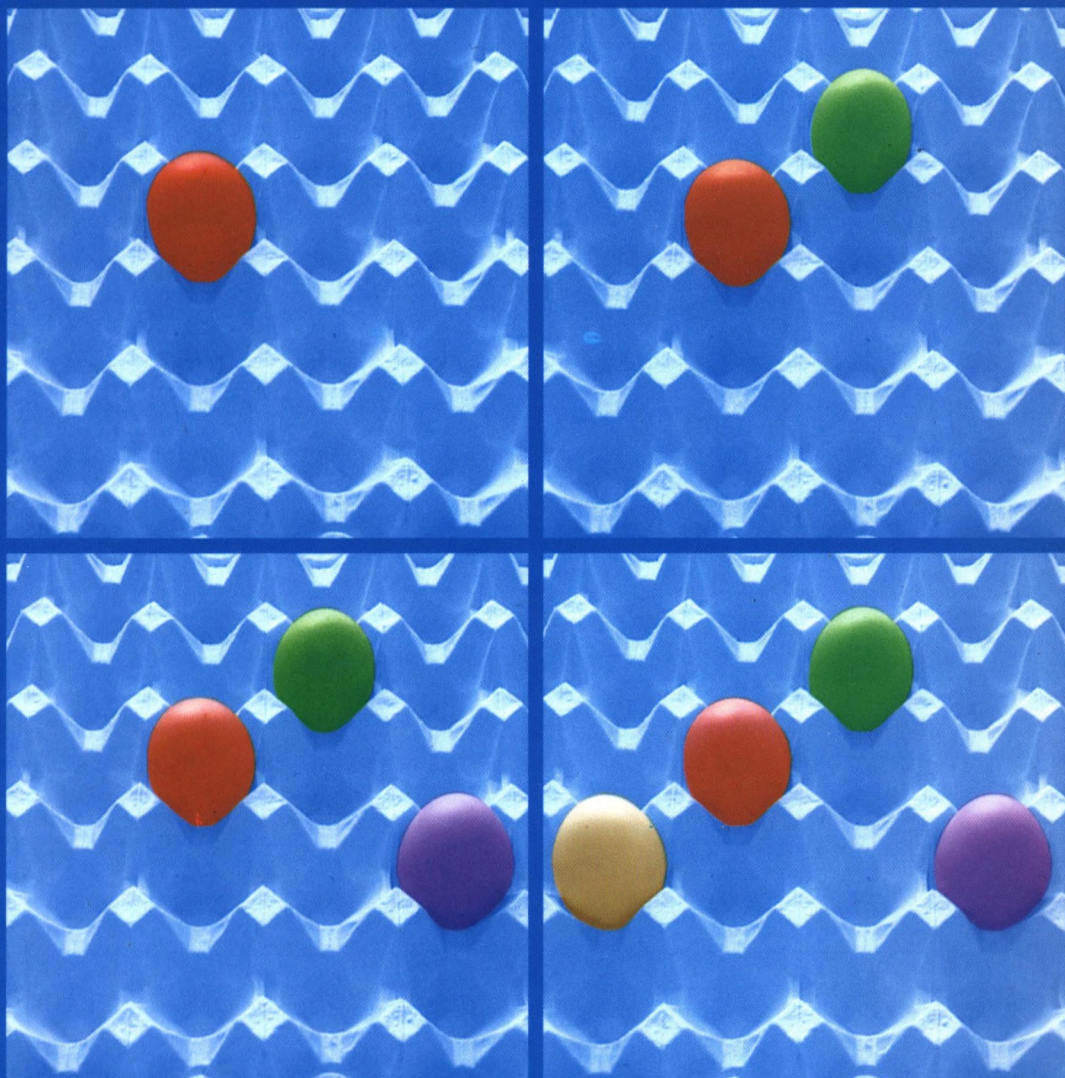


A RÉGIÓK SZEREPE A BŐVÜLŐ EURÓPAI UNIÓBAN



A RÉGIÓK SZEREPE
A BŐVÜLŐ
EURÓPAI UNIÓBAN

A RÉGIÓK SZEREPE A BŐVÜLŐ EURÓPAI UNIÓBAN

Szerkesztette
Horváth Gyula



Magyar Tudományos Akadémia
Regionális Kutatások Központja
Pécs, 2000

© MTA Regionális Kutatások Központja

E kötet „A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban” címmel 1999. május 27–29-én Pécsen megrendezett konferencia előadásait tartalmazza. A konferenciát az MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete szervezte, társrendezőként közreműködött a Föderalizmus Kutatások Európai Központja, Tübingen.

A konferenciát anyagilag a Friedrich Ebert Alapítvány támogatta.

ISBN 963 9052 15 9

Kiadja: MTA Regionális Kutatások Központja
A szerkesztő munkatársa: Sziráki Zsuzsanna
Szedés: MTA Regionális Kutatások Központja
Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
Műszaki szerkesztő: Strasserné Csapó Ilona
Borító: Pinczehelyi Sándor
Nyomdai munkálatok: Sümegi Nyomdaipari,
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.

TARTALOM

Előszó / 7

Európai regionális politika és a kelet-közép-európai bővítés / 9

Horváth Gyula

Regionális politika Kelet-Közép-Európában az átmenet időszakában / 19

Illés Iván

A cseh területek történeti fejlődése / 31

Eugenie Trützschler v. Falkenstein

Fordította: Gál Zoltán

Csehország regionális politikája / 37

Michaela Brizova

Fordította: Horváth Gyula

Az új lengyel régiók az európai térfejlődésben / 47

Maciej Borsá

Fordította: Gál Zoltán

Programrégiók és a határ menti területek fejlesztése Romániában / 60

Simona Pascariu

Fordította: Horváth Gyula

A délkelet-európai régiók szerepe a bővülő Európai Unióban / 72

Gesho Geshev

Fordította: Horváth Gyula

A sokszínűség, mint fejlesztési forrás. A régiók szerepe Horvátországban / 87

Zdravko Švigir–Ivan Teodorović

Fordította: Horváth Gyula

Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra / 98

Miha Brejc–Stane Vlaj

Fordította: Herczegné Süle Katalin

Az orosz regionális politika / 109

Sergey Artobolevskiy

Fordította: Horváth Gyula

Ukrajna regionális politikája: az átmenet kihívásai / 119

Serhiy Maksymenko

Fordította: Herczegné Süle Katalin

A regionalizmus politikai kihívásai Magyarországon / 130

Pálné Kovács Ilona

A régiók szerepének felértékelődése a magyar területi struktúrában / 139

Hrubi László

Területi tervezés az európai integráció tükrében / 149

Faragó László

A határon átnyúló együttműködés potenciális lehetőségei Magyarország EU-csatlakozása után / 163

Hajdú Zoltán

Egy fikciótól a megvalósulásig: a regionális közlekedés / 174

Erdősi Ferenc

A regionális kormányzás és a tervezés átértékelése / 186

Henk Voogd

Fordította: Raffay Zoltán

Helyi önkormányzatok és fejlesztési stratégiák: a regionális kormányzás kérdései / 206

James W. Scott

Fordította: Raffay Zoltán

A kötet szerzői / 227

ELŐSZÓ

A XXI. századba lépő európai kontinens egyik meghatározó folyamatának az egységesülés tekinthető. Remélhetőleg az évtized legelején kibővül az Európai Unió. Az új tagállamok és a társult országok mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt a korábbiaktól eltérő kihívásokat jelentenek a politikai és a gazdasági együttműködésben. Az Unió stratégiai céljaiban is súlyponteltolódások várhatók, a fejlődés feltételei differenciáltabbá válnak, a hagyományos feladatok és a posztindusztriális társadalom követelményei az integráció nyugati és keleti felén különböző fejlesztési filozófiák választására kényszeríthetik a döntéshozókat. Az egységes közösségi politikában a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvén nyugvó, a területi kohéziót erősítő és a regionális különbségeket mérséklő fejlesztési célkitűzéseket kell a versenyképességet fokozó, innovatív intézkedésekkel harmonizálni. A két fejlesztési paradigma összehangolásának meghatározó színtere a régió lesz, hisz a termelési tényezők, a humán erőforrások és a természeti környezet „finomszerkezeteinek” összeillesztéséhez, a demokratikus hatalomgyakorláshoz és a társadalomfejlesztés programozásához ez a térbeli keret tűnik a legoptimálisabbnak. A nemzeti kormányzati szint funkciói átrendeződnek, egyre több döntési jogosítványt decentralizálnak.

Az elmúlt évtizedben az európai fejlődés egyik sajátossága a hatalom regionális szerkezetének megszilárdulása, a regionalizmus volt. Az uniós tagállamokban – lényeges különbségekkel, történelmi előzményekkel tarkítva – a nemzetállam alatti területi döntési szint megerősödése töretlenül halad előre. Az unitárius berendezkedésű országok fokozatosan decentralizált és regionalizált államokká alakulnak át. A változásokban fontos szerepe van az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának, a regionális politika alapelvei, a támogatások igazgatásának szabályai alapvető decentralizáló jellegűek.

E változások alól a kelet-közép-európai új demokráciák és piacgazdaságok sem vonhatják ki magukat. Ha a nemzeti felemelkedéshez az integrációból származó előnyöket is hasznosítani kívánják, a történelmi múltban gyökerező centralizált államberendezkedésüket decentralizálni kell, a tervgazdaságban kiépített ágazati irányítást a regionális autonómiákkal kell kiegészíteni. A rendszerváltó országokban az államszervezet decentralizálása – akár stratégiai, akár operatív kérdésekről van szó –, a regionális autonómiafelfogás éppen olyan eltéréseket mutat, mint amilyen különbségek jellemezték a nyugati demokráciákat két-három évtizeddel ezelőtt. A regionalizmus térnyerése és intézményesítése a jövőben Kelet-Közép-Európában a gazdasági fejlődőképesség alakulásában újfajta differenciáló tényező lehet, a decentralizáló országok gyorsabban, az unitárius államszervezetet és fejlesztési döntési mechanizmusokat fenntartó államok nagyobb nehézségek árán integrálódhatnak.

E kötet a regionális politika kelet-közép-európai eredményeit mutatja be. A tanulmányok a transzformációs időszak területi átalakulási folyamatainak elemzésén kívül átfogó képet festenek a területi középszint – a régió – megszervezését befolyásoló gazdasági és politikai tényezőkről, a területfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerének sajátosságairól, bemutatván az egyes országok lényegesen különböző felfogását a regionális politika állami feladatairól, a régiók önálló politikai cselekvési lehetőségeinek jövőjéről.

Miközben Kelet-Európában még a tradicionális állami regionális politika alkalmazása körül is élénk viták folynak, Nyugat-Európában és az Amerikai Egyesült Államokban már egy merőben más típusú, posztmodern politika gyakorlata kezd általánossá válni. Ezt mutatja be a kötet két utolsó tanulmánya.

E kötet egyben annak a több éves kutatási programnak a nyitánya, amelyet az MTA Regionális Kutatások Központja indított a kelet-európai regionális átalakulás és politika tanulmányozására.

Pécs, 2000. június

Horváth Gyula

EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÉS A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI BŐVÍTÉS

Horváth Gyula

I.

A globalizációs folyamatok hatásaira az egyes régiók és városok különbözőképpen reagálnak, adottságaik és az alkalmazott stratégiák függvényében nyertesek vagy vesztesek lesznek. A negatív következményeket elkerülendő, a helyi és a regionális hatóságok érdekeik védelmére intézkedések egész sorát foganatosították. Az alkalmazkodási stratégiák ugyanakkor az egybeolvadás ellenében az elkülönülést erősítik. Ezt szolgálják például a megélnéköző regionális kulturális mozgalmak és a világ szinte minden pontján egyre eredményesebben fellépő etnikai szervezetek. Kérdés persze, hogy az identitást favorizáló regionális stratégia alkalmas-e a régió nemzeti vagy nemzetközi pozíciójának a védelmére, eleget e fejlesztő erőt jelent-e a régió teljesítőképességének növelésében. A válasz nyilván attól függ, hogy a világ mely térségének milyen régiójáról van szó. A fordista típusú ipari központok, a vidéki regionális centrumok vagy a globális metropolisok lényegesen eltérő feltételekkel rendelkeznek a hagyományosan értelmezett reakcióképesség szempontjából. Az alkalmazkodásnak a klasszikus termelési tényezők minősége azonban csak az egyik előfeltétele. A másik – a hálózatos gazdaság működéséből következő új – adaptációs kritérium a régió vagy a város szervezetei és intézményei közötti kapcsolatok jellege, a közös célkitűzés intézményesülésének lehetősége, a helyi ösztönzők, a kollektív döntések előkészítése, a társadalmi konszenzus. Ez az új versenyképességi tényezőcsoport tehát azt jelzi, hogy a helyi és a regionális fejlődés sikere már nem csupán szűk gazdasági szempontokon múlik, hanem a területi növekedésben érdekelt szereplők szoros koalíciójától, intézményes együttműködésétől is függ.

A posztmodern típusú térfelfogás terjedésének következménye az új területfejlesztési paradigma fokozatos térhódítása. A belső erőforrásokra támaszkodó, az önerőre is építő, a perifériákról kiinduló fejlesztési felfogás lassan polgárjogot nyer a fejlettebb térségek stratégiáiban, sőt, egyre több állam központi regionális politikája is az „alulról építkezés” elvét tekinti egyik kiinduló pontjának (*Faragó, 1991*).

A globalizálódás folyamatos lendületben tartja, sőt, esetenként fel is gyorsítja a posztmodern gazdaság szerkezeti átrendeződésének mozgástendenciáit. A 80-as évtizedben megalapozott gazdasági paradigma kiteljesedése Európában az új évezred első évtizedeiben várható, a posztfordista térformáló erők is hosszú ideig éreztetik még hatásukat. Az agglomerációs előnyöket érvényesítő fejlett szolgáltatások bővülése prognosztizálható, és országonként eltérő ütemben tovább folytatódik e tevékenységek koncentrált decentralizációja. A terjedés sebessége nem kis mértékben azon múlik, hogy a régiók fejlesztési stratégiájukban milyen szerepet szánnak az érett terciér és a kvaterner ágazatoknak, a gazdaság fejlesztésében milyen súlyt képviselnek a magas hozzáadott értéket termelő, klaszterekbe szerveződött ágazatok. A területfejlesztés új felfogása – a globalizáció hajtóerőit a helyi adottságokkal ötvözni képes szakmai kultúra – fontos szelekciós tényező lesz majd a területi egyenlőtlenségek mérséklésében és erősödésében.

II.

Európa térszerkezetének távlatait ma már csak részben alakítják a nemzetállami stratégiák, a globális folyamatoknak és az ezeket jobbra figyelembe vevő közösségi politikáknak a motiváló ereje sokkal erősebbnek tekinthető. Nem lényegtelen tehát, hogy milyen elképzelések látnak napvilágot az egységes európai tér jövőjét illetően.

A közösségi politikákban a tagállamok azon szándéka nyilvánul meg, hogy bizonyos feladatokat együttesen oldjanak meg. A közös politikák általában nem területfejlesztési jellegűek, hanem sajátos célokat szolgálnak. A Maastrichti Szerződés azonban új megvilágításba helyezte a területi jellegű ágazati politikák hatásait. A Bizottság kompetenciája azért is bővült jelentősen, mert számos fontos közösségi politika (a közös mezőgazdasági politika, a közlekedéspolitiká, a transz-európai hálózatok, a strukturális politika, a K+F, a versenypolitika és a környezeti politika) területfejlesztési célokat is szolgál.

Az európai integráción belüli államhatárok korlátozó erejének mérséklődése, az európai gazdasági tér intézményesített fejlesztése és az Európai Unió keleti kibővítése új megvilágításba helyezi a nemzeti határokon átnyúló régiók fejlődési lehetőségeit. A kontinens versenyképességének fokozásában a közösségi, a nemzeti és a szubnacionális kereteken kívül fontos stratégiai egységek lehetnek a jövőben az európai makrorégiók, azok a nagy teljesítőképességű térségek, amelyek alkalmasak a méretgazdasági követelmények érvényesítésére, az integrált hálózati rendszerek nagy távlatú fejlesztésére, a hatékonyság fokozására.

Az európai gazdaság fejlődési tényezőiben bekövetkezett tartós átalakulási tendenciák és az európai integráció minőségi jellegű változásai, illetve mind-

ezeknek a nemzeti politikai rendszerekre gyakorolt hatásai érezhetően befolyásolják a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének jövőbeli alakulását is. A regionális fejlesztés és a makropolitika kölcsönkapcsolataiban és a regionális politika belső mechanizmusaiiban jelentős átalakulásnak lehetünk tanúi.

A regionális politika évszázados fejlődésének legfontosabb tanulsága ma már az európai gondolkodás szerves részévé vált. A *szolidaritás* eszméjét az európai államok többségének nemzeti és ágazati politikái, az Európai Unió kohéziós stratégiája a társadalmi cselekvés kiinduló pontjának tekintik. Az európai modellt mindenekelőtt ez különbözteti meg a többi kontinens társadalomirányítási gyakorlatától. A kohéziós modell gazdasági értelemben a régiók és a társadalmi csoportok közti különbségek mérséklését jelenti, azt, hogy a népesség minél szélesebb rétegei működhessenek közre a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtésében és részesedhessenek ezek eredményeiből. A kohézió szociális dimenziója a foglalkoztatottság lehető legmagasabb szinten tartását, a hátrányos társadalmi rétegek foglalkoztatási lehetőségeinek javítását és a munkanélküliség mérséklését fogja át. S végül a kohézió a politikai gyakorlatban az államon és az Európai Közösségen belüli kölcsönös támogatás megnyilvánulása, nem egyszerűen csupán jövedelemtranszfer formájában, hanem a belső erőforrások optimális hasznosítását szolgáló eszközök és módszerek közös alkalmazásában.

Az utóbbi évek változásai azt vetítik előre, hogy az új évszázad legelején a regionális politika mozgásterét – a gazdaság fejlődési öntörvényein kívül – két markáns tényező határozza meg: az egyik az Európai Unió szervezeti, működési, finanszírozási reformja és keleti bővülése, a másik pedig – nem kis mértékben az előbbi tényező hatására – a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulása, a decentralizáció.

Az uniós reformok azért érdemelnek különös figyelmet, mert – mint láthatuk – az európai kohézió erősítésében az integráció strukturális és kohéziós alapjaiból a régiók nagyságrendekkel nagyobb támogatásban részesülnek, mint a nemzeti regionális forrásokból. A regionális fejlesztésekre eddig felhasznált, hozzávetőlegesen 250 milliárd ECU közösségi támogatás végeredménye nem túlzottan kecsegtető, hiszen a kohéziós elemzések a területi különbségek igen lassú csökkenéséről tanúskodnak. A hatékonysági követelmények gyenge érvényesülésének egyik oka a támogatások szétaprózottságában keresendő. Az előkészületben lévő reformok egyik meghatározó iránya nem véletlenül az *erőforrások koncentrált felhasználásának* fokozása. A kedvezményezett térségek lehatárolásában a rászorultságot szigorú kritériumok alapján kell megfogalmazni, a támogatható népesség aránya a közösségi lakosság szám egyharmadára szorítandó. Az eddigi beruházási gyakorlat is felülvizsgálatra szorul, lévén a fejlesztések multiplikátor hatásai nem érték el a kívánatos mértéket, illetve –

különböző okok miatt – a régiók abszorpciós képessége sem alakult az eredeti elképzeléseknek megfelelően. Az adicionalitás – a helyi, regionális és nemzeti hozzájárulás – következetes érvényesítése tűnik az egyetlen járható útnak. A másik kulcskérdés a területfejlesztési szereplők közötti együttműködésnek, a *partnerségnek* a szubszidiaritás elveit figyelembe vevő érvényesítése. Az Európai Unió támogatási rendszerében a „cost–benefit” hatások „ex ante” értékelése nagyobb szerephez jut, ami – a regionális gazdaság működéséről meglévő tudás és nem kizárólag a tőkeerősség függvényében – új differenciálódást indíthat el az európai régiók között.

A *decentralizáció* – az utóbbi évtizedek folyamatai egyértelműen ezt mutatják – ma már általános jelenségnek számít Európában. 1950-ben még a kontinens népességének negyede, a 90-es évek közepén pedig már 60%-a élt föderalizált vagy regionalizált államokban. A jövő század első évtizedének végére – a Szovjetunió utódállamait nem számítva – Európa népességének több mint háromnegyede lakik majd olyan országokban, ahol a gazdasági növekedés tényezőinek befolyásolásában nem az állam, hanem a szubnacionális szint játssza a meghatározó szerepet. E mennyiségi változást – jelenlegi ismereteink szerint – két nagy népességű ország, az Egyesült Királyság és Lengyelország új regionális közigazgatásának kiépítése eredményezi majd.

A nemzetállam alapvető érdeke lesz a jövőben, hogy a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatárokon belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályozott érdekérvényesítő képességének fokozásával kísérelje meg ellensúlyozni. A keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlata az új paradigmában már nem alkalmazható sikeresen, az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja majd fel. E paradigmaváltás azonban nem következhet be automatikusan, a különböző fejlettségű régiók érdekeltsege a regionalizmus intézményesítésében jelentős eltéréseket mutat. A legszegényebb régiók továbbra is a külső – nemzetközi és nemzeti – segítségtől remélhetik felemelkedésüket, motivációik inkább kötődnek a hagyományos támogatási rendszerekhez, mint a „Régiók Európájá”-ban kivívandó szélesebb körű autonómiához. A regionális decentralizáció elkötelezett hívei a fejlett régiók sorából kerülnek ki, amelyek az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió egyértelmű kedvezményezettjei lesznek. Nem véletlen, hogy ma Európa leghatékonyabban regionális együttműködési hálózatának a – területileg nem is érintkező – Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpok és Katalónia alkotta „Európa négy motorja” elnevezésű kooperációt tekintik (Amin–Tomaney, 1995; Späth, 1991).

A regionalizmus általános érvényű kibontakozása előtt azonban még jelentős akadályok húzódnak. A nemzeti kormányok továbbra is fontos szabályozó szerepet játszanak a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatok alakí-

tásában. Európa legfejletlenebb régiói érdekeiket kevésbé tudják az integrációs döntésekben érvényesíteni, hisz a szegény államoknak egyébként is kevesebb képviselőjük van az Unió testületeiben. Az Unió versenypolitikája is a centralizációs hatásokat erősíti. A közösségi regionális politika a versenyadottságokból fakadó különbségeket kevésbé képes ellensúlyozni. A föderalista Németország az érzékletes példája annak, hogy a regionalizmus és a területi különbségek mérséklése a központi kormányzat szintjén is összeegyeztethető.

Az európai integráció visszafordíthatatlan elmélyülésével párhuzamosan a nemzeti kormányok kulcspozíciói legalább három területen továbbra is megmaradnak. Az egyik meghatározó nemzetállami feladat a részvénytársasági kapitalizmus irányításának szabályozása. Az iparfejlesztések a jövőben sem képzelhetőek el hatékony nemzeti pénzügyi rendszerek nélkül, mint ahogy a vállalati stratégiák legbiztosabb kiindulópontját is a hazai piacok és szabályozási környezet jelenti majd. A másik fontos központi kormányzati teendő a nemzeti innovációs, műszaki fejlesztési programok koordinálása marad. Végül a harmadik nemzeti szintű prioritásként a munkaerő-piaci és iparpolitikai feladatok fogalmazhatók meg. E két utóbbi nemzeti funkció gyakorlásának eredményessége azonban nagyban függ attól is, hogy számos részfeladat megoldásában a szubnacionális közigazgatás milyen hatékonysággal tud szerepet vállalni. A regionalizáció tehát a nemzetállam sikeres működésének egyben előfeltétele is, hiszen makropolitikai célok átgondolt humánerőforrás-, oktatás-, képzés-, vállalkozásfejlesztés nélkül nem valósíthatók meg, kiegyensúlyozott piaci verseny sem képzelhető el a szociális partnerek együttműködése nélkül. Ezek megoldása pedig a régiók szintjén a legoptimálisabb (Keating, 1998).

III.

A társult országok számára – amelyekben a regionális differenciák hasonlóak vagy még jelentősebbek, mint az EU-tagállamokban – sem elhanyagolható szempont, hogy a felkészülés időszakában a strukturális átalakulás milyen regionális következményekkel jár, miképpen sikerül a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez megfelelő intézményi és eszközrendszer kialakítani, az ágazati és regionális fejlesztéseket harmonizálni, a területfejlesztés szereplőit együttműködésre készíteni.

Az államszocializmus regionális és településpolitikájának ideológiája (a klasszikus marxi elmélet, az utópisztikus urbanisztikai elképzelések, a tervezéselmélet) és az ebből fakadó célkitűzések (az arányos fejlesztés, a falu és a város közti civilizációs különbségek mérséklése, az ingyenes vagy az erősen támogatott társadalmi juttatások térben egyenletes elosztása) alapjukat veszítették, a piacgazdaság kialakulóban levő erői újabb differenciálódást indítottak el. Az

állami támogatások drasztikus leépítése, a külkereskedelem földrajzi irányainak megváltozása, a sok telephelyes állami nagyvállalatok szétesése eltérő hatással volt a centrumtérsegekre és a perifériákra.

A regionális tervezést felváltó regionális politika tartalmának a kidolgozása, szervezeti rendszerének és eszközeinek a meghatározása, e részpolitika önálló társadalmi-gazdasági erőterként való megjelenítése és betagolása a modernizációs feladatok közé különféle stratégiák alapján képzelhető el a jövőben Kelet-Közép-Európában. Az egyik változat a domináns állami szerepvállaláson és dekoncentrált intézményrendszeren nyugvó regionális politika, a másik megoldás a regionális kezdeményezésekből kiinduló, az állami kötelezettségvállalás eszközeinek decentralizálásán alapuló politika lehet. Ez utóbbi ma a nyugat-európai fejlődés meghatározó iránya, még azokban az országokban is, ahol az uralkodó politikai erők az állam hangsúlyosabb szerepét vallják a piaci folyamatok szabályozásában. Az európai integráció regionalizálódása, a területi-döntési központok szerepének a nemzetközi munkamegosztásban való felértékelődése és Kelet-Közép-Európa geopolitikai helyzete miatt a kooperatív, szerkezetátalakítás-orientált, innovatív regionális politika lehet a modernizáció számára hatékony stratégia. Számolni kell természetesen azzal, hogy ennek feltételei nem minden országban és nem minden térségben teremthetők meg még hosszabb távon sem. Ezért valószínű, hogy jó ideig a 70–80-as évek tradicionális nyugat-európai regionális politikájának és az új regionális politikai paradigmák elemeinek kombinációja lesz a kelet-közép-európai regionális fejlesztési stratégiák jellemzője.

A regionalizálás, a hatalom területi decentralizációja, a különböző önkormányzatok közötti munkamegosztás Kelet-Közép-Európa unitárius államaiban is a viták kereszttüzebe került. A politikai rendszer átalakulása, a globalizálódó európai gazdaságba való bekapcsolódás, a polgári demokrácia alapelveit érvényesítő önkormányzati struktúra kiépítése új megvilágításba helyezte a központi és a területi-helyi hatalom kölcsönviszonyait, a települési önállóság és a mezőszintű közigazgatási funkciók harmonizálását. Szinte valamennyi volt szocialista országban az önkormányzati alapszintek gazdasági, politikai és funkcionális átalakítása lett a központi kérdés. A korábbi szubnacionális szint vagy megszűnt (Csehszlovákia utódállamaiban) vagy funkciói lényegesen mérséklődtek (Magyarországon), illetve átalakultak (Lengyelországban), vagy pedig új területi középszintek szerveződtek (Horvátországban), vagy vannak kialakulóban (Szlovéniában).

A piacgazdaság kiépülése, a gazdaság szerkezeti átalakítása azonban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá tette, hogy sem a regionális feszültségeket nem lehet mérsékelni, sem pedig az országok többségében megfogalmazott regionális politikai célkitűzéseket nem lehet végrehajtani, regionális programokat nem lehet kidolgozni a területi középszintek funkcióinak átfogó reformja nélkül.

Nem véletlen tehát, hogy a mezoszint funkcióinak felülvizsgálata – ami nem nélkülözheti az egyes országok térstruktúráinak átalakítása és modernizálása előtt álló feladatok alapos számbavételét sem – néhány országban felvetette a regionalizáció intézményesítését, a nyugat-európai föderalizált és regionális államok területi középszintjeihez hasonló méretű és jogosítványokkal rendelkező, kis számú területi egység létrehozását.

Európa unitárius államai – a gazdaság globalizálódása, internacionalizálódása, az európai integráció elmélyülése következtében is – új államszervezeti rend felé mozdulhatnak el a közeljövőben.

A középszintű közigazgatás továbbfejlesztését, újragondolását az alábbi tényezők indokolják Kelet-Közép-Európában:

- a) Az önkormányzati szférában tapasztalható dezintegrációs jelenségek arra utalnak, hogy a rendszer jogi és érdekeltségi kapcsolódási pontjai hiányoznak, a kizárólag alulról és önkéntesen építkező modell eszménye tévesnek, irreálisnak bizonyult;
- b) A lényegében egyszintű önkormányzati rendszer miatt a regionális fejlesztési feladatok gazdátlanul maradtak, ezt az űrt az állam dekoncentrált szervei igyekeznek betölteni; a középszintű önkormányzati vákuumba behatólag dekoncentrált államigazgatás egy része szervezetidegen feladatokat lát el, ágazatilag tagolt struktúrája koordinációs és információs, valamint érdekegyeztetési hiányt eredményezett;
- c) Az önkormányzati rendszer dezintegráltsága, a dekoncentrált közigazgatás diszfunkciói felerősítették a kormányzati centralizációs törekvéseket, s a területi közigazgatási egységekben egymással rivalizáló állami és önkormányzati modell körvonalai bontakoznak ki;
- d) A középszint államosításának tendenciája ellentétben áll az európai integrációs folyamatokkal, ez a visszasság csak az önkormányzati középszint létrehozásával számolható fel;
- e) A területi közigazgatás fontos feladata lehetne a jövőben az interregionális együttműködés eszméjének képviselője és védelme a központi kormányzati szervek előtt. Gondolni kell arra, hogy a „Régiók Európája” – mint az európai integráció egyik vezérgondolata – csak viszonylag hasonló kompetenciájú és komplexitású területi egységek együttműködése esetén képzelhető el.

IV.

Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalanoknak tűnik. A decentralizáció perspektívái a gazdasági hatékonyság és a felülről vezérelt rendszerváltozás eredményességének összhangjától függenek. A hatalom telepítésének regionális előfeltételei kedvezőtlenek. A volt tervgazdaságokban az erős központosítás szervezeti keretei fennmaradtak, még ha a központi irányítás tartalma jelentősen meg is változott. A legkedvezőbb esetben is hosszú decentralizációs folyamatra lehet számítani. Lengyelország – és talán Magyarország – építi ki az európai uniós csatlakozásig a decentralizált hatalomgyakorlás politikai és intézményi kereteit.

A decentralizáció három lehetséges pályája képzelhető el Kelet-Közép-Európában. Az egyes változatok a hatalommegosztás mértékében és minőségében különböznek egymástól. Az alternatívák közül a választás természetesen nem önkényes, az egyes országok történelmi hagyományai, a gazdasági átalakulás jellege, a piacgazdasági intézmények kiépítettsége, a politikai erőviszonyok és a térszerkezet tagoltsága egyaránt befolyással vannak a hatalmi koncentráció mérséklésére. A központi államigazgatásra nehezedő decentralizációs nyomás nyilván erősebb azokban az országokban, ahol dinamikus regionális nagyvárosi központok (pl. Lengyelországban) autonóm fejlődésüket, az európai területi munkamegosztásba való betagozódásukat a belső erőforrásaik lehetőleg szabadabb hasznosításával és a posztindusztriális fejlesztési tényezők segítségével kívánják ösztönözni. Nagyobb ellenállásba ütközik az alulról jövő kezdeményezések legitimálása viszont ott (pl. Magyarországon), ahol a centrumtérsegnek domináns, sőt erősödő pozíciói vannak a versenyképességet növelő termelési tényezőkben. Bár e két ország példája annak érzékeltetésére is alkalmas, hogy az ütőképessé tehető regionális centrumok megléte csupán potenciális előny, a magyar területi önkormányzatok politikai legitimitásából és a regionális fejlesztés törvényi szabályozásából fakadó decentralizációs szívhátság némiképpen ellensúlyozhatja az európai léptékű markáns regionális központok hiányát.

Az első lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogosítványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszútávon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan –

politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország és vélhetően Magyarország a regionalizmus útjára lép.

A második decentralizációs stratégia lényege az, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési, végrehajtási, felügyeleti, finanszírozási – funkciók települnek át a régiókhoz, a regionális politikai feladatok egy része továbbra is a központi hatalom kompetenciájába tartozik. A hatalommegosztás mértéke azon múlik, hogy milyen feladatok decentralizálására kerül sor, milyen intézményrendszer fogadja ezeket, és milyen eszközök állnak a régiók rendelkezésére. Az unitárius berendezkedésű országok számára ez a változat (rövid távon) kedvezőbb, hisz a befogadó közeg felkészítése kisebb erőfeszítéseket igényel, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítására sincs szükség, sőt – ami a legfontosabb – a központi szervek tényleges befolyása sem változik, a dekoncentrált állami szervezeteken keresztül a regionális fejlesztések irányítása komplexebb lesz, esetleg hatékonyságuk is nő.

A harmadik változatban a központi és a területi szervek közötti felelősségmegosztás meghatározott eseti feladatok megoldására vonatkozik. A periférikus, elmaradott régiók fejlesztésére közös irányító testületet hoznak létre, az állam pénzügyi forrásainak egy részét e döntési fórum rendelkezésére bocsátja, a fejlesztési programok megvalósítását a területi egységekre bízva. Ez a megoldás a decentralizáció legenyhébb változatát jelenti, a kialakult hatalmi berendezkedés átalakítására nincs szükség. Nem véletlen, hogy a legtöbb kelet-közép-európai ország e stratégia alapján kezdett hozzá területfejlesztési programjainak a kidolgozásához.

A kelet-közép-európai fejlődés e tradicionális vonulatának hatásaitól a magyar területfejlesztésnek sikerült némileg függetlenednie, köszönhetően egyrészt a kormányzati struktúrában hirtelen megjelent területfejlesztési minisztériumnak, másrészt annak a pragmatista szakértői és kutatói csoportosulásnak, amely már a 80-as évtizedben javaslatokat fogalmazott meg egy konzisztens regionális politika kialakítására. E sokszor szélmalomharcnak tűnő munka eredményeképpen ma Magyarország az egyetlen kelet-közép-európai állam, amely a nyugat-európai regionális politikákkal leginkább kompatibilis területfejlesztési gyakorlatra viszonylag belátható időn belül áttérhet, ezzel zökkenőmentessé teheti az Európai Unióhoz való csatlakozást. E részpolitikában akár modellország is lehet. Magyarország Európai Unióhoz csatlakozásától az ország gazdasági és szociális kohéziójának erősítését szolgáló források jelentős gyarapodása várható. A Strukturális Alapokhoz való hozzáférés és a források hatékony felhasználásának előfeltételeit azonban Magyarországon is meg kell teremteni. A Közösséghez később csatlakozott tagállamokhoz hasonlóan felül kell vizsgálni a gazdaság- és társadalompolitika szinte valamennyi elemét abból

a megfontolásból, hogy azok céljai, működésük rendje, intézményesült formái miként képesek eleget tenni az Európai Unió kohéziós követelményeinek.

Irodalom

- Agenda 2000. For a Stronger and Wider Europe 1997: Brussels, European Commission.
- Amin, A.–Tomaney, J. 1995: The regional dilemma in a neo-liberal Europe. – *European Urban and Regional Studies*. 2. pp. 171–188.
- Armstrong, H. W.–Vickerman, R. W. (szerk.) 1995: *Convergence and Divergence Among European Regions*. London, Jessica Kingsley.
- Bache, I. 1998: *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield, Academic Press.
- Enyedi Gy. 1998: *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Faragó L. 1991: Posztmodern: a modernizáció kritikája avagy új kihívás. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 1–16.
- First Report on Economic and Social Cohesion*, 1996: Brussels, CEC.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth Gy. 1999: Regions in the European Union. – *European Mirror*. Special Issue. March. pp. 58–78.
- Jeffery, Ch. (szerk.) 1997: *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London, Frank Cass.
- Keating, M. – Loughlin, J. (szerk.) 1997: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Keating, M. 1998: What's wrong with asymmetrical government? – *Regional and Federal Studies*. 1. pp. 195–218.
- Spáth, L. 1992: *1992 – Európa álma*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

REGIONÁLIS POLITIKA KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN AZ ÁTMENET IDŐSZAKÁBAN

Illés Iván

A közép- és délkelet-európai országok nem örökölték regionális politikai intézmény- és eszközrendszert a szocializmus időszakából és magát a regionális politikát is csak a politikai jelszavak szintjén. Ez alól legfeljebb Csehszlovákia és Jugoszlávia jelentett kivételt, ahol a többnemzetiségű jelleg és a föderális rendszer explicitebb területi célok és eszközök meghatározását tette szükségessé. A rendszer működésének egész mechanizmusa, a korlátlan létszámbővítésben érdekeltté tevő ár-, bér- és adórendszer, valamint a központi beruházások telepítéséről folytatott alkuk mechanizmusa többé-kevésbé automatikusan lehetővé tette bizonyos térbeli kiegyenlítődési célok megvalósulását.

Ez az oka, hogy az országok túlnyomó többségének vezetését felkészületlenül és váratlanul érte a rendszerváltás nyomán a területi egyenlőtlenségek növekedése, a térségi problémák felszínre kerülése. Váratlanul, mert az első évek recessziója szinte azonnal egyes térségekre koncentrálódó problémákkal szembesítette őket, amelyek ilyen hirtelenséggel és ilyen nyíltsággal korábban soha nem merültek fel, és felkészületlenül, mert a nagy politikai-társadalmi átalakulást megvalósító politikusok szeme előtt politikai erők és csoportok küzdelme igen, de régiók problémái nem igen lebegtek.

Érthető ezért, hogy egyesek erről eleinte nem is akartak tudomást venni, lévén a probléma nem „piackonform” és ezért a liberális gazdaságpolitika elvei szerint és eszközeivel nem megoldható. Az utolsó csehszlovák kormány a válás előtt még megpróbált néhány válságrégióra (pl. Ostrava és környéke) ad hoc programot kidolgozni, amit azután a Klaus-kormány levett a napirendről. A lengyelországi sokterápia időszakában, a kilencvenes évek elején a szemlélet és az eljárás nagyjából hasonló volt. A többi országban is legfeljebb improvizált intézkedésekről volt szó: a magyar kormány alkalmanként egyes megyékben kihelyezett ülést tartott és azon az adott megyére vonatkozó néhány intézkedést fogadott el, anélkül, hogy az egy átfogóbb politika és eszközrendszer részévé vált volna. Romániában ugyanez volt a helyzet, azzal a különbséggel, hogy a kidolgozott programokhoz (pl. Bihar-hegység, Apușeni) még pénzt sem rendel-

tek hozzá. Bulgáriában is beazonosították a kritikus helyzetben levő régiókat, de ezekre kormányzati programok kidolgozásáig – az igen gyakori kormányváltások miatt – nem jutottak el.

Az átfogó és rendszerszerű regionális politika, eszköz- és intézményrendszer kialakításáig az évtized végéig talán csak Magyarország jutott el, de az is időközi visszaesésekkel és zsákutcákkal. A továbbiakban e rendszer három fő elemének alakulását vizsgáljuk a térség országaiban. Ezek:

- a decentralizáció és a területi közigazgatás rendszere,
- a szűkebb értelemben vett területfejlesztés intézményrendszere,
- a regionális politika rendelkezésére álló pénzügyi eszközrendszer.

Decentralizáció és a területi közigazgatás rendszere

Közép- és Délkelet-Európa népei fél évszázadon át (és sok közülük még hosszabb ideig) túlcentralizált rendszerben éltek. Nem csoda tehát, hogy „decentralizáció” volt a fő alapelv és jelszó, aminek jegyében a területi közigazgatás és az önkormányzatok rendszerét meg kívánták reformálni. E rendszerek valóban alapvetően megváltoztak, és a változások többsége jónak bizonyult, olyannak, ami előmozdítja a demokráciát, a részvételt és a hatékonyságot. Bizonyos feszültségek és diszfunkciók azonban már néhány év után megmutakoztak, és ma számos új kihívás előtt áll a területi közigazgatás. A rendszerváltozás utáni fő fejlemények a következők.

A tanácsok szovjet típusú rendszerét mindenütt a közigazgatás hagyományos európai rendszere váltotta fel. Ez azt jelenti, hogy szétválasztották a központi és önkormányzati szervek feladatait, funkcióit és felelősségét egymástól.

A túlcentralizációval szembeni ellenszenv nem korlátozódott a központi kormányra, hanem kiterjedt a regionális és körzeti szintű hatalomra is. Ez volt az önkényes döntéseknek az a szintje, amire városi és falusi lakosok legérzékenyebben reagáltak. Ezért az új liberális törvényhozók egyik legfőbb törekvése az volt, hogy ezeket a regionális és körzeti szintű hatóságokat megfosszák hatalmuktól. Csehországban a régiókat, mint önkormányzati szintet teljesen megszüntették, csak a központi minisztériumok kihelyezett szervei maradtak meg a régiókban és járásokban. Szlovákiában e hivatalok is csak járási szinten maradtak meg. Lengyelországban a vajdasági tanácsokat központi kormányhivatalokká alakították át, élükön a vajdával, akit a központi kormány nevezett ki. Bulgáriában a korábbi régiók megmaradtak, de csak mint a központi állami igazgatás egységei. Romániában – a francia mintát követve – a kormány által kinevezett prefektus és a megyei közgyűlés választott elnöke párhuzamosan tevékenykedik, de a különböző helyben működő szervezetek összehangolása a prefektus

feladata. Magyarországon a megyék, választott közgyűlésükkel és elnökükkel megmaradtak, de csökkentett hatáskörökkel és – az első választási periódusban – „köztársasági megbízottat” neveztek ki mind a két-három megyét átfogó régióba, abból a célból, hogy felügyelje az önkormányzatok működésének és döntéseinek alkotmányosságát, de ehhez később további funkciók csatlakoztak. Ukrajnában fennmaradt a négyszintű szovjet közigazgatási rendszer (ország, régió, járás, város és község) a régiókban és járásokban egy választott tanácselnökkel és „elnöki megbízottal”, akik közül kétségtelenül az utóbbi rendelkezett szélesebb körű hatáskörrel.

Az önkormányzati rendszer legfontosabb alapvető szintjévé mindenütt a helyi, városi és községi önkormányzatok váltak. Ezek többé semmiféle formában nincsenek alávétve a magasabb (járási, megyei, vagy regionális) hatóságoknak, vagy önkormányzatoknak. A helyi autonómia valódi dimenziói azonban valójában a finanszírozási rendszerben nyilvánulnak meg. Ebből a szempontból még lényeges különbség van a közép- és a délkelet-európai országok között. A közép-európai országokban a városok és községek pénzügyi forrásait törvények és normatív szabályozás határozza meg. Ezek elköltésében különösen nagy szabadságuk van Magyarországon és Lengyelországban, némileg kevesebb Csehországban és Szlovákiában. A többi országban a helyi önkormányzatok pénzforrásainak meghatározásában még különböző szintű kormányzati hivataloknak is jelentős, esetenként döntő szerepük van.

A községi önkormányzatoknak egyébként két típusa jött létre a régióban. Csehországban és Szlovákiában a falvak többsége, Magyarországon pedig mindegyik falu önálló község lett, helyi önkormányzatot kapott. Az összes többi országban több falu – számuk öt és huszonöt között mozog – alkot egy községet, helyi önkormányzatot. Az először említett három országban ez a nagyon decentralizált, elaprózott rendszer egyfajta reakciót jelent a korábbi erőszakolt község-összevonásokra. Mindazonáltal a túl kicsi önkormányzatok nehézségek forrásává is váltak. A pénzügyi források túl szétszórtak, a nagyobb nagyságrend gazdaságosságát nem lehet kihasználni, a szétszórtság és koordinálatlanság következtében gyakran párhuzamos, pazarló beruházások is megvalósulnak. Az együttműködésre való készség eleinte meglehetősen gyenge volt, de mára mindhárom országban felismerték a községek, hogy az összefogás, együttes fejlesztés számos esetben elengedhetetlen és hatékonyabb is. Község-társulások és szövetségek jöttek létre mindenhol. A kormányzatok mindhárom országban támogatták ezek létrejöttét úgy is, hogy bizonyos támogatások elnyerésének feltételül szabták a társulásban való részvételt.

Régiók és regionalizmus a térségben

Számos jel szerint a regionális identitás reneszánszát éli Európában. A nemzetállam két évszázadon át szinte kizárólagos hatalmi és identifikációs monopóliumot élvezett és kétségtelenül alapvető – és úgy tűnik kikerülhetetlen – szerepe volt a modern társadalmak megeremtésében, a modernizáció végrehajtásában. Ugyanakkor ez a nemzetállami kizárólagosság – közvetlenül és közvetve – két pusztító világháborúba sodorta bele a században Európát. Az utolsó évtizedekben a nemzetállami kizárólagossággal szemben illetve amellet két másik hatalmi és identifikációs szint jelenik meg: a nemzetek feletti, európai szint, mindezekelőtt az Európai Unióban megtestesülve és a regionális, a nemzetállam alatti szint. mindkettő egyfajta ellensúlyát és kontrollját jelentheti a nemzetállami túlsúlynál és ilyen értelemben a demokratikus egyensúly garanciája, valamint a globalizáció és a lokalitás összeegyeztethetőségének fontos intézményi kerete. Miközben ez a folyamat Nyugat-Európa több országában egyértelműen megfigyelhető, Közép- és Délkelet-Európában bizonytalan irányú de többnyire inkább ezzel ellentétes, a nemzetállami hegemoniát hangsúlyozó folyamatok mennek végbe. E különbségeknek az okai gyökerei részben a közelmúltba, de részben a sokkal távolabbi múltba nyúlnak vissza.

A regionalitás szerepe más volt Nyugat- és Kelet-Közép-Európa történetében. Nyugat-Európában a feudális struktúrák mintegy ötszáz évvel korábban alakultak ki. Az igazi többlépcsős hűbéri viszonyok valójában csak itt érvényesültek tiszta formájukban, ez a mélyen tagolt – sőt széttagolt – struktúra a feudális rendszer természetes létezési formáját jelentette. A hűbéri hierarchia minden tagjának elsődleges lojalitása és identitása a közvetlen felette álló hierarchikus fokozathoz fűződött, és csak közvetve a magasabb nemzeti szintekhez. A különböző hercegségek és grófságok elég tartósan fennálltak ahhoz, hogy hozzájuk tartós identitás fűződjön, a különböző parlamentek is először e tartományok szintjén alakultak meg. Németország, Olaszország és Spanyolország esetében, amelyek évszázadokig kisebb államok sokaságából álltak, ez magától értetődő, de Franciaország esetében is, 1495-ben a francia parlament és a francia nemzet még csak Párizs közvetlen környékét, Île-de-France-ot jelentette. E regionális identitást a nemzeti államok kialakulása csak a XVIII–XIX. században írta felül, hogy az a XX. század végén aztán ismét erőre kapjon.

Kelet-Közép-Európa története ettől eltér. A feudális rendszer ötszáz évvel később alakult ki és a hűbéri hierarchia ilyen mélységben és tagoltságban sohasem jött létre. A királyi hatalom kezdettől domináns szerepet játszott, Magyarországon pl. még a XII. században is az ország területének hetven százaléka királyi birtok volt. Az oligarchia megkísérelte ugyan a maga saját függőségi területeit és rendszerét kiépíteni, de ez általában csak ideiglenesen sikerült, a pártharcokban regionális hatalmasságok fölemelkedtek, majd hamarosan el-

tűntek a történelem süllyesztőjében, fennállásuk túl rövid volt ahhoz, hogy tartós regionális identitást alakítson ki. A kis- és középnemesség ezért gyakran nem az oligarchia által, hanem éppen ellene szerveződött meg, kereste és találta meg a kapcsolatot közvetlenül az uralkodóhoz. Nem is beszélve arról, hogy egyes területeken a nagy birodalmak hódításai révén a korábbi nemzeti arisztokrácia, oligarchia teljesen eltűnt, mielőtt bármilyen tartós uralmi területet kialakíthatott volna (ez különösen érvényes a Balkánra, de részben Oroszországra is). A birodalmak eltűnése után pedig – magától értetődően – nem a regionalizáció, hanem az egységes nemzetállam megeremtése került napirendre.

Egyáltalán nem állítható, hogy a kommunista-szocialista rendszer elnyomta, megsemmisítette volna a regionális identitást, de ennek azonban igen sajátos mozgásformát adott:

– A régió egyben az állami szervezet egy része, ami a totálisan államosított kommunista rendszerbe jól beleilleszthető, ellentétben más, egyéb alapon kialakuló társadalmi szerveződési formákkal (pártok, szakszervezetek, egyletek, egyházak stb.). Mi több, a régió, a vállalat és az ágazati minisztérium mellett a központi erőforrásokért folytatott harc egyik, hallgatólagosan legitimizált alanya, szubjektuma lett, annál is inkább, mert az uralkodó párt mindenütt regionális és nem szektorális alapon szerveződött. E forrásokért folytatott harc, küzdelem kimenetele, eredménye egyes országokban (pl. Jugoszlávia) teljesen nyilvánosan vitatott, máshol burkoltabb volt, de valamilyen formában mindennütt egyfajta érdekszerveződést jelentett.

– Nem lehet megfeledkezni arról, hogy néhány országban, elsősorban a Balkánon, a lakosság a regionális identitás élményét először a kommunizmus évtizedei alatt élte meg. Az Oszmán Birodalom területi-adminisztratív egységei (vilajet, szandzsák, kaza) a balkáni falusi népesség számára nem jelentettek semmit. De épp így idegen volt az immár független államok két világháború között, formailag modern nyugati minták alapján létrehozott, abszolút centralizált, bürokratikus területi közigazgatása. Először a kommunista állam területi egységeit érezte bizonyos fokig magáénak. Ez elsősorban Jugoszláviára igaz, de bizonyos fokig Bulgáriára és a volt Szovjetunióra is. Számos esetben itt nem a nemzetek teremtettek államokat, hanem az államok (köztársaságok) teremtettek nemzeteket. E megállapítás biztosan érvényes Macedóniára és Fehéroroszországra (ahol a lengyel népszámlálás alkalmából a nemzetiség kérdésére még csak „tutejszy”-nak, idevalósinak minősítették magukat), de részben érvényes Moldvára, Ukrajnára és Bosznia-Hercegovinára is. Valamint, kisebb mértékben és más formában érvényes a létrehozott regionális egységekre is. Természetesen más a helyzet Közép-Európa országaiban, amelyek történelmileg kialakult, és bizonyos önkormányzattal korábban is rendelkező területi egységekkel rendelkeztek. Jellemző azonban, hogy a szocialista-kommunista állam többé-kevésbé e területi egységeket vette át, és igyekezett azokat új tartalommal, ideológiával

megtölteni. Voltak területát szervezési kísérletek, de előbb-utóbb általában visszatértek a hagyományosabb régiókhoz.

A föderális berendezkedés az állam területi decentralizációjának legátfogóbb formája, amikor a régiók az állam néhány lényeges jellemzőjével rendelkeznek, mint az önálló kormány, parlament, adózás, költségvetési és törvényhozási kompetenciák. A két világháború között Európában csak a Szovjetunióknak volt (formális) föderális rendszere. A nyolcvanas évekre az európai föderális államok száma – Jugoszláviával, Csehszlovákiával, Nyugat-Németországgal, Ausztriával és Belgiummal – hatra nőtt. A kilencvenes években mindhárom kelet-európai föderáció felbomlott, illetve helyükön néhány kisebb, „maradék föderáció” (Oroszország, Szerbia-Montenegró, Bosznia-Hercegovina) jött létre.

A föderalista gondolat megteremtői (*Madison, Hamilton*) eredetileg egyáltalán nem gondolkodtak etnikai alapon szerveződő föderációkban és a Föld ma létező föderális szervezetű országainak többsége ma sem tartozik ebbe a típusba. A XX. századi kelet-európai föderális államok viszont kizárólagosan ezen az alapon szerveződtek. A kelet-európai föderalizmus egyik fontos jellemzője, hogy a föderalizmust valójában nem annak igazi előnyei és hiányosságai szerint értékelik, hanem kizárólag, mint a nemzetiségi kérdés kezelésének egyik eszközét. Szubszidiaritás, hatalommegosztás, a hatalom ellensúlya és kontrollja, a sokszínűség megőrzése az egységben, ezek mind a föderalista gondolat fontos elemei, amelyek alig kerültek figyelembevételre, azt inkább a kisebbségeknek, a nemzetiségeknek tett engedménynek tekintették. Ezért valójában a föderalizmus mindkét fél részéről valami átmeneti, ideiglenes megoldást jelentett. A több-nemzetiségű országok központi kormányai, uralkodó nemzetei valójában az egységes államot és nemzetet tekintették végső céljuknak („jugoszláv” nemzet, „csehszlovák” nemzet, „szovjet” nép), amelyet átmenetileg még nem lehet teljesen megvalósítani. Másrészt, nemzetiségi köztársaságok és tartományok az ideális állapotnak a teljes függetlenséget tekintették, amelyet átmenetileg, belső gyengeség, vagy külső fenyegetés miatt nem lehet, vagy nem célszerű megvalósítani. Következésképpen, amikor ezek a belső és külső feltételek megváltoztak, azt a kelet-európai föderációk alig élték túl. Oroszország speciális eset, ahol az egyes egységek teljesen körül vannak véve orosz területektől, és mellesleg, lakosságuk nagyobbik hányada egyébként is orosz.

Az egyetlen kísérlet föderális berendezkedés megvalósítására az utóbbi években Ukrajnában történt, a függetlenség elnyerése után, az ország első alkotmányának kidolgozása során. A föderális rendszer mellett szólt néhány nyomós érv, mint például az ország mérete, régióinak igen eltérő történelmi múltja, vagy multietnikus jellege. Az alkotmányozást megelőző viták során mégis, talán éppen e sokszínűség, és az abból fakadó félelmek miatt, az unitárius állam koncepcióját választották, amivel persze nehezen illeszthető össze pl. a Krími Köztársaság léte. A decentralizáltság fokát tekintve lehetséges az országok osztá-

lyozása, megkülönböztetve föderális, regionalizált, decentralizált és centralizált alkotmányos berendezkedésű államokat. A nyugat-európai országok többsége a föderális, regionalizált és decentralizált kategóriába tartozik, noha itt is van néhány erősen centralizált állam. A kelet-közép és délkelet-európai államok ugyanezen kategorizálás szerint a két szélső típushoz sorolhatók. A szó valódi értelmében nincs egyetlen föderális vagy regionalizált állam sem és a decentralizációnak is néhány ország legfeljebb a kezdeti szakaszában tart. Van viszont néhány olyan „föderális” állam, amely híján van a föderális államokon belüli kohézió néhány alapvető elemének is, mint például egységes pénz, hadsereg, vámterület és határellenőrzés (Jugoszlávia, Bosznia-Hercegovina, Moldva) és így pillanatnyilag az egységes államalakulat léte fikció. A másik oldalon pedig van az erősen központosított, a decentralizációnak a korábbi kommunista államalakulatnál is jóval kevesebb jegyével rendelkező államalakulatok sokasága.

Ha a föderalizáció nem is aktuális most e térségben – mint ahogy valóban nem az – azért a decentralizációnak mindenütt, az olasz vagy francia típusú regionalizációnak pedig néhány országban helye és tere lenne.

Annak oka szerint, hogy miért nem megy előre, vagy miért halad olyan lassan a regionalizáció és decentralizáció, a térség országai két csoportba sorolhatók:

– Az egyik csoportba tartozó országoknál vannak történelmi, etnikai alapjai a regionalizációnak és éppen e történelmi, etnikai alapok keltenek olyan – általában hamis és hisztérikus, de néhány esetben megalapozott – aggodalmat, hogy a regionalizáció és a decentralizáció az ország integritását veszélyeztetné, tehát *káros*. E csoportba tartozó országok: Románia, Jugoszlávia, Ukrajna, Macedónia, Szlovákia, Horvátország és Szlovénia.

– A másik kategóriába tartozó országokban ilyen félelmek nincsenek vagy jóval kevésbé vannak. Ezekben az országokban a regionalizáció inkább attól valójában idegen okok, pártpolitikai küzdelmek miatt késik. De éppen a hagyományos nagyrégiók hiánya miatt nincs is az országnak egyértelmű regionális szerkezete, ezért annak ellenzői azt inkább nélkülözhető hűhónak, *feleslegesnek* tartják, vagy tartották. E csoportba tartozónak tekinthető Lengyelország, Magyarország, Bulgária és Csehország.

Minden osztályozás természetesen egyszerűsítés. Van olyan ország, amelyik – bizonyos vonatkozásokban – mindkét csoportba beleillik, mások egyikbe sem igazán. Ezenkívül minden ország esete egyedi, ezért érdemes néhányat közelebbről megnézni.

Románia és Jugoszlávia esete a magyar közönség előtt ismert. Ezek az országok történelmileg, civilizatórikusan különböző részekből egyesültek, amelyekben a homogenizáció sem politikailag, sem társadalmilag mindmáig – jelentős homogenizációs erőfeszítések ellenére – mindmáig nem fejeződött be. (Kis-) Jugoszlávián belül a szétesés veszélye teljesen reális, sőt már részben

tény, Romániában hisztériakeltés, de ettől a politikai életnek éppoly valós tényezője. *Szlovákiában* ilyen hagyományos nagyrégiók nincsenek, itt a decentralizáció a kritikus kérdés. A Mečiar-kormány végrehajtott egy közigazgatási reformot, amely ugyanolyan, minden önkormányzat nélküli, kizárólag központi kormány szervként működtetett régiókat hoztak létre, mint a korábbiak voltak, ráadásul lehatárolásuk, etnikai szempontból az Európa Tanács alapelveinek, nagyságuk pedig az Európai Unió strukturális politikai követelményeinek nem felel meg, így valóban felesleges látszatintézkedésnek tekinthető, miközben az alapvető decentralizációs kérdések megoldatlanok.

Horvátország egy kicsit a szlovákhhoz hasonló, mégis sajátos eset. Itt is végrehajtottak egy közigazgatási reformot, létrehozta erősen centralizált megyei szervezeteket, e regionalizáció valójában a nemzetiségi – itt szerb – autonómia követelésekkel szemben, azok megelőzésére, illetve ellehetetlenítésére történt. A sajátosság abban van, hogy a szerbek tömeges elmenekülése után már nem volt akadálya a demokratikus legitimációnak, a megyék választott, önkormányzati szervezetté való átalakításának.

Ukrajnról már történt említés: leegyszerűsítve, itt egy ukrán nacionalista, de szegény Nyugat-Ukrajna áll szemben egy eloroszosodott, ugyanakkor fejlettebb kelettel és déllel. Sajátos módon, a kisebbségi helyzetben lévő és a szovjet rendszerrel szemben ellenségesebb nyugat az, ami az unitárius államberendezkedéshez ragaszkodik, mert rászorul a központi újraelosztásra, míg a gazdagabb kelet és dél pénzügyi decentralizációt és föderalizációt akar. Sajátos módon, a jelentős részben volt kommunistákból álló központi elnöki és kormányzati apparátus végül is, a központi hatalom megtartása érdekében, kénytelen ideológiai ellenfeleire, Nyugat-Ukrajnára támaszkodni, mert ez az ország támogatja a központosított elnöki hatalmat.

Macedónia nemzetiségi problémákkal terhelt fiatal állam, amely számára a centralizáció létkérdés. A kakukktojás e csoportban a kis és nemzetileg nagymértékben homogén *Szlovénia*. Miért az aggodalom itt bármilyen regionalizációval szemben? A kis szlovén nemzet az I. világháború előtt nyolc területegységben megosztva élt: öt osztrák koronaterületben (Krajna, Stájerország, Karintia, Görz és Gradiska, Trieszt és Isztria) valamint Magyarországon, Horvátországban és Olaszországban. A második világháború folyamán a szlovén területet Németország és Olaszország megfekték egymás között, a tradicionális regionális határok mentén. A megosztottság – és a határterületeken való visszaszorulás – olyan mély traumát okozott a szlovén kollektív pszichében, hogy ma, a községek határain túlmenő mindenféle regionalizálástól tartózkodnak.

Az országok másik csoportjában még vegyesebb a kép. *Lengyelországban*, bár az ország egyes részei nagyon is különböző történelmi múlttal rendelkeznek, a regionalizálásra nincs különösebb igény, de nincs különösebb attól való

aggodalom sem. Az újabb történelem során e nemzetben olyan mértékű népességmozgás, mobilizáció következett be, hogy a lengyelek elsősorban nemzeti közösségükhöz ragaszkodnak, ami történetileg csak részben kötődik ahhoz a földterülethez, ahol most laknak.¹ A regionalizáció tehát inkább pártpolitikai, mint „nemzeti” kérdés. A pártpolitikai kérdés pedig a legtöbb országban hasonló. Azok a pártok, amelyeknek erős pozíciói vannak a meglévő regionális egységekben, azok megtartására, amelyeknek nincsenek, azok megváltoztatására törekednek. Az első Szolidaritás-kormány területi reformot akart, de megvalósítására már nem volt ideje. A szocialista parasztpárti kormány e reformot ad acta tette, az újabb Szolidaritás-kormány viszont megvalósította. Az új vajdaságok mind nevükben, mind kiterjedésükben jobban emlékeztetnek a hagyományos lengyel régiókra, a járások (powiatok) felújítása is a közel ötszáz éves közigazgatási tradícióhoz való visszatérést jelenti.

Magyarországon a regionalizálás részben ugyancsak pártpolitikai kérdés, az ellenállást azonban motiválja a megyék ezeréves hagyománya is, továbbá az a körülmény, hogy regionalizációt ebben az országban a történelem során mindig idegennek tekintett hatalom (*Kollonich, II. József, Alexander Bach, Rákosi Mátyás*) a megmaradt nemzeti autonómiák megtörésére igyekezett bevezetni.

Bulgáriában nincs aggodalom a regionalizálás miatt (ez az egyetlen kelet-európai ország, amely területén belül hajlandó volt három NUTS I. nagyrégiót is definiálni (a többiek mind országuk egész területét egyetlen nagyrégióknak tekintik), még csak erős helyi ellenállás sincs a változtatással szemben, tekintettel arra, hogy 1945 után már négy átfogó területi átszervezést valósítottak meg, így a struktúrák aligha szilárdulhattak meg. A gond itt inkább ott van, hogy a gyakori átszervezés azok értelmét kérdőjelezi meg.²

Végül a Cseh Köztársaság esete ismét kicsit specifikus. A regionalizálás itt is részben pártpolitikai kérdés volt. Václav Klaus neoliberais kormánya ellenzett minden olyan reformot, amely a központi kormány hatalmát korlátozná és különben is – mint sok más átmeneti országban – a régiókat „kommunista gyanúsoknak” tekintette. A kisebbségi szociáldemokrata kormány viszont meghirdette a regionális reformot, amely az eredeti programhoz képest számos elemé-

¹ Wrocławban például van lokálpatriotizmus, de ez egy sajátos lembergi–wrocławai patriotizmus. A rádió lembergi dialektusban beszél, ahonnan a város lakosságának többsége származik. Vagy kialakult egy hangsúlyos tengermelléki identitás, de ez nem annyira a történelmi hagyományokra, hanem a közelmúlt eseményeire támaszkodik, arra, hogy mind 1970-ben, mind 1980-ban a Tengermellék vezette a kommunizmus elleni nemzeti és munkásmozgalmat. Hagyományosabb értelemben vett regionalizmus leginkább Kis-Lengyelországban, délkeleten van, ahol a népesség döntő hányada őslakos, és ahol Galíciát a lengyel nemzeti hagyományok és értékek legfőbb ápolójának tekintik a megosztottság időszakában.

² Ezt az átszervezési rekordot csak Szlovákia dönti meg, ahol az 1996. évi területszervezési reform, csak az átfogókat számítva is a nyolcadik volt a csehszlovák állam 1918. évi megalakulása óta.

ben késedelmet szenved. Ez a regionalizálási reform viszont nemhogy felélesztene a hagyományos régiókat, inkább azokat – egyébként racionális területszervezési érvekkel – lerombolni látszik, amikor Közép-Európa legrégebben változatlanul létező belső regionális határát, a szűkebb értelemben vett cseh és morva területeket elválasztó határt figyelmen kívül hagyva (amit a kommunista időkben sem tettek meg) törekszik régiókat kialakítani.³

Az utóbbi évek regionális reformjai

Az évtized folyamán egyre több ország ismerte fel azt is, hogy a túl kicsi és túl gyenge területi közigazgatási középszint hátrányos a regionális fejlesztés és fejlődés szempontjából. Ez a hiány vagy gyengeség közvetve a centralizáció erősödését váltja ki, hiszen a középső szinten nincs azt ellensúlyozó intézmény. A megfelelő intézmények hiánya akadálya a decentralizált szinten megvalósuló regionális tervezésnek, de a határokon átnyúló együttműködésnek is, hiszen nincs a határ menti régiókban olyan kompetens partner, akivel tárgyalni lehetne és megállapodást lehetne kötni. Ezért a jelen időszakig már több ország kezdeményezte a közigazgatási középszint ismételt felülvizsgálatát, reformját.

Lengyelországban a reformot már 1993-ban előkészítették, de az új választások után az lekerült a napirendről, ahová csak a még újabb választások után 1997–98-ban került vissza. A reform során a 49 korábbi vajdaság helyett 16 nagy vajdaságot hoztak létre, lényegesen megnövelt kompetenciákkal. A reform egyik lényeges célja volt ugyanis megszüntetni a különböző minisztériumok nagyszámú regionális kirendeltségét. Amint várható volt, ezt a célt csak részben sikerült elérni. A reform a vajdaságokban közvetlenül választott közgyűléseket hozott létre, ugyanakkor fenntartotta a központi kormány által kinevezett vajda intézményét. Választott személy viszont a vajdasági közgyűlés (szejmik) elnöke, a marsall. A jövő fogja eldönteni, milyen erőviszonyok alakulnak ki a két választott személyiség között. A reform új eleme, hogy helyreállította az 1975-ben megszüntetett, de a lengyel történelemben négyszáz éves hagyományra visszatekintő területi egységet, a járást (powiat). A powiat azonban korábban mindig csak állami közigazgatási egység volt, most először van választott gyűlése, elnöke és önkormányzati jogai. Az új lengyel közigazgatás egységei nagyságrendükben és kompetenciájukban lényegében megfelelnek az Európai Unió követelményeinek, emellett valóban előrehaladást jelentenek mind a helyi autonómia, mind a helyi demokrácia terén.

³ Hogy ebben szerepe volt-e az inkább csak „couleur locale”-t jelentő morva és sziléziai párt-szerveződéseknek a kilencvenes évek elején, az nyitott kérdés. E párt-szerveződések a politikai élet polarizálódásának időszakában, mint a kis pártok máshol is, lényegében eltűntek a politikai színterről.

Szlovákiában 1996-ban végrehajtott reformot már csak korlátozottabb értelemben lehet reformnak nevezni. A korábbi 36 körzet helyett ugyan itt is nagyobb egységeket, 8 régiót hoztak létre, de ezek az új egységek – éppúgy, mint a régiék – csak a központi közigazgatás dekoncentrált szervezetei, sem választott szervekkel, sem önkormányzati autonómiával nem rendelkeznek. Ezek az egységek továbbá a korábbiaknál bár nagyobbak, de nem elég nagyok ahhoz, hogy kielégítsék az EU NUTS II. egységekkel szemben támasztott elvárásait. Lehatárolásuk ellentmond a magyar nemzetiség kérésének és igényének: bár kompakt területen élnek és a népesség 11%-át alkotják, nincs olyan új régió, ahol a többséget alkotnák.

Bulgáriában 1999. január 1-jétől helyreállították az alig több mint tíz éve megszüntetett korábbi 28 megyét. A reform iránya itt tehát eltér a többi országokétól, amennyiben nem nagyobb, hanem az előzőnél kisebb egységeket hoztak létre. A nagy régiók ugyan megmaradtak, de jelentőségük csökkent. A reform azonban lényegében nem változtatta meg a területi egységek helyét és szerepét a területi közigazgatás rendszerében. Vezetőiket továbbra is kinevezik és nem megválasztják.

Csehországban a Klaus-kormány választási veresége után az új szociáldemokrata kisebbségi kormány indította el a területi reformot. Az alkotmány ugyan már 1990 óta előírta ezek létrehozását, az előző kormány azonban ezt szükségtelennek és a kormány hatékony munkáját fékezőnek tekintette. A reform visszaállítaná a választott regionális hatóságok intézményét, de nem a korábbi 8, hanem a még korábbi – háború előtti – 14 régió formájában. A viták azonban tartanak, és az intézkedéseket nem sikerült időben meghozni, különösen a régiók választási rendszerét, politikai szerepkörét és országos szintű reprezentációját illetően. A reform ugyanakkor megtartotta a 77 járási szintű egységet (okres), de továbbra is csak mint dekoncentrált állami hivatalok működési területét.

Romániában és Magyarországon, bár létrehozták a meglévő megyék csoportjaiból a NUTS II. nagyságrendnek megfelelő régiókat, magának a területi közigazgatás rendszerének reformját egyelőre nem hirdették meg. A regionalizáláshoz mindkét országban vegyes asszociációk fűződnek, a hagyományos egység mindig a megye nagyságú terület volt. A régiófogalom Magyarországon összekapcsolódott a tradicionális nemzeti alkotmányosság felszámolásának törekvésével. Romániában a régiókat a háború utáni kommunista rendszer hozta létre, és e keretben jött létre a magyar autonóm terület, amit a mai román többség összekapcsol a régiók fogalmával, ezért a regionalizálást nem igazán támogatja. Ezen asszociációktól függetlenül, mindkét országban előbb-utóbb szükség lesz a régiók szintjén olyan apparátusra, amely képes a regionális fejlődést tervezni, programozni, a programokat végrehajtani.

A szituáció sok szempontból lényegesen más a volt *Jugoszlávia* területén. A korábbi rendszerben a községek (opcinák) 20–50 települést fogtak át és – legalábbis elvben – igen széles körű kompetenciákkal rendelkeztek, köztük és a köztársasági hatóságok között semmiféle közbenső szint nem volt, vagy ha igen, úgy igen korlátozott adminisztratív feladatokkal. Ha tehát ma az új független köztársaságok a tradicionálisabb európai területi közigazgatás rendszerét kívánják adaptálni, akkor két változtatást kell végrehajtaniuk: 1) az igen nagy községeket kisebbekké alakítani, 2) középszintű területi egységeket kialakítani. A köztársaságok többsége legalább az egyik lépést megtette, de mindkettőt csak Horvátország: – Szlovénia és Macedónia kisebb községeket hoztak létre. Szlovéniában ma a korábbi 67 helyett 192 helyi önkormányzat van, Macedóniában a korábbi 35 helyett 85. A helyi önkormányzatok megnövekedett száma ma ezért indokoltabbá, ha az országok mérete alapján nem is elengedhetlenné teszi valamilyen középszintű hatóságok létrehozását.

Szerbiában 35 körzetet (járást) hoztak létre, de csak mint a központi kormány decentralizált egységeit. Montenegróban semmiféle közigazgatási újításra nem került sor. Horvátországban 22 megye jött létre, egyidejűleg a községek decentralizálása is végbement. A megyék Horvátországban is eleinte csak dekoncentrált hatóságok voltak, de később átalakították őket választott, önkormányzattal rendelkező egységekké.

Bosznia esete egészen speciális. A Daytoni Egyezmény az országot két részre osztotta fel: a bosnyák-horvát föderációra és a boszniai Szerb Köztársaságra. Nem változtatták meg ugyanakkor és azóta sem a községek számát és határait. E községek számos esetben ketté vannak vágva az új demarkációs vonal által. A Föderációban kialakítottak 10 új kantont, amelyekben – a svájci modellnek megfelelően – minden kantonnak kormánya és minisztériumai vannak. A Boszniai Szerb Köztársaságban is kialakítottak körzeteket, amelyek azonban csak mint kihelyezett kormánysszervek funkcionálnak.

Albániában a helyzet még zavarosabb. Az 1998. évben elfogadott új alkotmány szerint az ország közigazgatási szintjei a városok, községek és a megyék. Megyék azonban egyelőre nincsenek és szervezésük még meg sem indult. A tényleges területi egységeket a 36 járás képezi, amelyek egyben önkormányzati egységek. 1992-ben azonban létrehozták a prefektúrák rendszerét is, amelyek állami felügyeleti szervezetek, hatáskörük azonban nem világos. A legvalószínűbb az, hogy az új és újabb közigazgatási beosztások aligha többek, mint az érdekcsoportok politikai harcának eszközei. A Berisha-kormány idején az önkormányzati választásokat a szocialisták nyerték, ezért azok ellensúlyaként létrehozták 1992-ben a prefektúrákat.

A CSEH TERÜLETEK TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

Eugenie Trützschler v. Falkenstein

Bevezetés

A decentralizáció és a regionalizáció lett a XX. század utolsó évtizedének kulcsfogalma. Az lehet az érzésünk, mintha a fogalmak korábban soha nem léteztek, valami új és szokatlan jelenségekkel állnánk szemben. Az Európai Unió a szubszidiaritás elvét hangsúlyozza, a brüsszeli politika így válik egyértelműbbé az Unió polgárai számára. Az emberek a centralizált államirányítás évtizedeit követően a volt szocialista országokban is keresik problémáikra a megoldási lehetőségeket. Ezt inspirálja a folyamatos globalizálódás is. A gyakorlat igazolja majd, vajon az új régiók megfelelnek-e a velük szemben támasztott követelményeknek. Ezek az autonóm területi egységek a települési, illetve a területi önkormányzatoktól remélhetőleg támogatást kapnak.

Csehország történeti-közjogi fejlődése

A Cseh Korona országaiban, Bohémiában, Morvaországban és Sziléziában a decentralizáció hosszú történelmi múltra tekint vissza. Már a XIII. század közepén létrejött tizenkét, önálló büntetőtörvénnyel, belső rendfenntartó szervekkel és saját törvényhozással rendelkező tartomány (régión). Ezek belső autonómiáját a nemesekből álló bíróságok és a tartományi parlamentek garantálták.

Az uralkodóház nyomására azonban a tartományi hatáskörök folyamatosan szűkültek. Az 1528-ban elfogadott határozat alapján a tartományi parlamentek csak az uralkodó engedélyével ülésezhettek. Korábban a tartományi rendfenntartók elöljáróját a parlament tagjai közül választották, a későbbiekben már az uralkodó nevezte ki őket. A közigazgatás 1750-re teljesen központosítottá vált.

Az 1848-as forradalomtól a nagyobb autonómia megteremtését várták. Az autonómia tervezetét *gróf Stadion* belügyminiszter dolgozta ki. Annak ellenére, hogy 1849. július 31-én *Bach* miniszter megerősítette a belső kormányzati autonómiával rendelkező nagyobb területi egységek szükségességét a régiókban, az

elgondolás mégsem valósult meg a Bach-abszolutizmus korszakaként ismert évtizedekben. A Bach-uralom alatt az állami centralizációs törekvések erősödtek meg, pontosabban a különböző közigazgatási szervek összeolvadtak. 1853. január 25-én a körzetek (a Bach-korszak új közigazgatási egységei) funkcióiról, a regionális és a kormányzói hivatalokról és a bírói karról rendelkező törvényerejű rendeletet bocsátottak ki. A rendelet végrehajtása céljából a politikai hivatalok képviselőiből álló tanácsokat, bírói és pénzügyi hatóságokat állítottak fel. Az új szervezeti átalakítás 1855. május 12-én lépett életbe. A tartományi bírói szervek a kormányhivatalokba integrálódtak. Az 1868. augusztus 31-én kibocsátott törvényig a bírói testületeket nem választották szét a kormányzati végrehajtó szinttől. A regionális szintű törvénykezési jogkör szűkítése tovább folytatódott. A bíróságok a tartományi politikai hivatalok és a főkancellária közötti összekötő kapocsá degradálódtak, erősítvén a kormányzói hatalmat. Ez egyúttal azt jelentette, hogy a regionális hivatali szervek feleslegessé váltak. Morvaországban 1860. június 5-én, Csehországban 1861-ben, a februári pátenst követően oszlatták fel a regionális hivatali szerveket, bár az erre vonatkozó rendeletet csak 1862. augusztus 5-én fogadták el. A Monarchia alkotmányosságának helyreállítását követően a politikai közigazgatási apparátust a decemberi alkotmány bázisán 1868. május 14-én elfogadott 44. törvénycikkely alapján szervezték meg. Ez a törvény a Monarchia megszűnéséig volt hatályban. A törvény hatékonyságát az is mutatja, hogy az Első Köztársaság gyakorlatilag lényeges változtatások nélkül átvette azt.

A „politikai közigazgatás” fogalma minden olyan tartományi feladatkört magába foglalt, amely a Belügyminisztérium, a Kultuszminisztérium, az Oktatási Minisztérium és a Hadügyminisztérium hatáskörébe tartozott. 1868. május 19-én a kormányzói hatáskört is újradefiniálták. A tartományi közigazgatásban a kormányzó lett a főhatóság. Feladatkörébe a nemzeti, körzeti és önkormányzati szintekre tagolódó közigazgatás irányítása és saját hatáskörű rendeletek alkotása tartozott. A kormányzó pénzügyi és kereskedelmi ügyekben való illetékességét külön rendelet szabályozta. A Monarchia időszakában soha vissza nem állított regionális hatóság helyett a körzeti végrehajtó hatalom – élén a körzeti előljárával – vált a középszint letéteményesévé. Az 1911-ben létrehozott állami közigazgatási reformbizottság a regionális szint újbóli bevezetését javasolta. Az elképzelések szerint a regionális közigazgatás 1919. január 1-jén kezdte volna meg működését.

Decentralizáció és regionalizáció az Első Köztársaság idején

A cseh és a szlovák megbízottak által 1915-ben aláírt Clevelandi Egyezmény öt cikkelyből állt. A második cikkely tárgyalta az állam föderális felosztásának

kérdését. Szlovákia számára ez saját parlament és közigazgatás felállítását jelentette. Az ezt felváltó Pittsburgi Egyezményben már nem esett szó föderalizmusról, helyette az egységes csehszlovák nemzet gondolata jelent meg.

Az Első Csehszlovák Köztársaság az I. világháború végén fennálló közigazgatás alsó szintjét alakította át. Ugyanúgy, mint azelőtt, a Belügyminisztérium maradt a főhatóság. A helyhatóságok hatáskörét az Első Köztársaság februárban a 75. törvénycikkely 76. mellékletében szabályozta, a férfiaknak és a nők egyaránt titkos választójogot adott. A hivatalviselés időtartamát négy évben korlátozták, ezt 1933-ban hat évre hosszabbították. Az autonómia korlátozását jelentette, hogy a polgármester megválasztását mind a Belügyminisztériumnak, mind pedig a körzeti hatóságoknak jóvá kellett hagyniuk. A helyi pénzügyi bizottságok felállítását, amelyek az önkormányzati kiadás felett ellenőrzési joggal rendelkeztek, a későbbi „szocialista irodalom” az önkormányzatiság elleni reakciós támadásként értékelte.

A tervezett tizenöt régió megalapítása, ami a kettős közigazgatás megszüntetését célozta volna, az 1920. február 29-i ún. kerületi törvény bevezetése miatt nem valósult meg, s csak Szlovákiában létezett korlátozott formában 1923. január 1-jétől. A csehek elsősorban a szudétanémetek dominanciájától féltek egyes térségekben.

A közigazgatás átszervezését a 125/1933-as törvény írta elő. Az újonnan létrehozott kerületek járási hatóságai a lakosságszám arányában kétharmad részt választott képviselőkből, egyharmad arányban pedig szakértőkből álltak. A járási képviselők közül bizottságot választottak, ezt a járási elnök irányította, aki a regionális közgyűlési elnöknek és a Belügyminisztériumnak, s nem pedig a járási hatóságnak volt felelős. A járási hatóság számára a törvény bizonyos gazdasági hatáskört is biztosított. A járási hatóság testületei számára kötelező volt pénzügyi bizottságok felállítása, amelyben a képviselők és a szakértők egyenlő arányban voltak jelen. A legmagasabb önkormányzati szint a régió volt. Annak ellenére, hogy az Első Köztársaság megalapításával a regionális parlamentek korábban létező összes hatáskörét a központi kormányzat vette át, az 1927-es közigazgatási törvény négy regionális területi egységet alkotott meg, nevezetesen Bohémiát, Morva-Sziléziát, Szlovákiát és Kárpátalját. Mindegyik régióban a járási szinthez hasonló testületek szerveződtek.

A szocialista állam

Az Szlovák Nemzeti Tanács 1945. február 4-én megjelent kiáltványában az állam föderalizálását követelte. A Kassai Program előkészítő tárgyalásain azonban meghátráltak. A programban szó van a szlovák testületek autonóm státusáról, a Szlovák Tanácsot a „szlovák nép” törvényhozó testületének ismer-

ték el, amely Szlovákiában a hatalom kérdéseiben illetékes. Mivel azonban a legfőbb nemzeti testületek csehekből álltak, a Cseh Köztársaság nem részesülhetett egyenlő elbírálásban Szlovákiával. A szlovákok végül nem érték el fő céljukat, nevezetesen a két egyenlő jogkörű föderatív állam létrehozását. Csehszlovákiában az ún. „aszimmetrikus megoldás” érvényesült. A szlovákok ezt a helyzetet elégedetlenséggel fogadták. Az Első Köztársaság idején támogatott „csehszlovákizmus” eszméjével összehasonlítva, a Kassai Program előrelépés volt. Az 1946. június 26-án kelt prágai megállapodás megerősítette a szlovák testületek létezését, gyakorlatilag azonban a prágai kormány ellenőrizte a Szlovák Nemzeti Tanács intézkedéseit.

Az 1948. május 8-i alkotmány a népet szolgáló demokratikus jogokat deklarálta, ami Szlovákia esetében két alapvető jogot rögzített. Elvileg a szlovák testületek teljes elismerést élveztek, a kormányzat (a minisztertanács elnöke) azonban korlátozta működési hatáskörüket.

Az 1948. december 21-i 280. törvény alapján regionális nemzeti bizottságokat állítottak fel. A nemzeti bizottságokról rendelkező alkotmányos törvényt 1954. március 3-án fogadták el, hatóköre a regionális, a körzeti és a helyi önkormányzatok bizottságaira terjedt ki. A nemzeti bizottságok az államhatalom helyi szervezetei lettek, feladatuk az lett, hogy a népköztársaság törvényein keresztül irányítsák a szocializmus gazdasági és kulturális fejlődését. A mai Csehország területén lévő tizenhárom régió számát 1960-ban nyolcra csökkenték.

Az 1956-os szocialista reformok az állam decentralizációját szorgalmazták. A reformelképzelések az SZKP XX. kongresszusából táplálkoztak. Az 1956. július 31-i törvénymódosítás a szlovák testületeknek visszaadta az 1948-as májusi alkotmány bevezetését megelőzően élvezett jogköröket. A kormány átengedte a hatalmat a Szlovák Nemzeti Tanácsnak az összehívás, a hatalom közvetítése és a feloszlítás tekintetében. Alig három évvel később az 1960-as új szocialista alkotmány eltörölte az engedményeket. A változtatások indoklásaként a rossz előkészítettséget és az átgondolatlanságot nevezték meg. A kommunista párt felfogása az volt, hogy Szlovákiát a központból kell irányítani, ezzel eredményesebben lehet segíteni, illetve Szlovákia az 1950-es években olyan magas szintű fejlettséget ért el, ami szükségtelenné teszi a saját kormányzati szervek fenntartását.

A Nemzeti Gyűlésről rendelkező 1960. évi 41. törvény hatályon kívül helyezte a Szlovák Nemzeti Tanács által hozott törvényeket. A Szlovák Kommunista Párt Központi Bizottsága 1963. április 3–4-i ülésén rehabilitálták az 1950-es években nacionalizmus miatt elítélt szlovákokat. Az új helyzet arra készítette a Szlovák Kommunista Pártot, hogy a szlovák testületeknek, mindelelőtt a Szlovák Nemzeti Tanácsnak nagyobb hatalmat adjon. Az 1964 májusában kiadott párt dokumentumban a cseh és a szlovák kommunista pártok

központi bizottságai megállapodtak a hatalom kiterjesztésében. A Cseh Kommunista Párt 1968. január 28-i határozata alapján új alkotmány készült. Ez a cseh és a szlovák fél kapcsolatait új alapokra helyezte. A szlovák testületeket a Kassai Program szellemében kellett felállítani. A nemzetgyűlés 1968. február 27-i ülésén megváltoztatta az alkotmány 91. bekezdését, Pozsony Szlovákia fővárosa lett.

A Szlovák Kommunista Párt Központi Bizottsága 1968. március 27-én közleményt adott ki, amelyben a szlovák állampolgárok szélesebb jogkörét és szabadságát garantálta. A Szlovák Kommunista Párt ígéretet tett az aszimmetrikus modell módosítására, illetve a szlovák testületekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztására. Az 1968. április 5-i program már nyíltan föderalizmusról és dualizmusról szólt.

A Csehszlovák Köztársaság megalakulásának 50. évfordulója alkalmából az 1968/143. sz. alkotmányos törvényt visszavonták. Ennek valószínű célja az volt, hogy elterelje a figyelmet a törvényhozás fontosabb feladatairól. Ezt már az idegen csapatok bejövetelével összefüggésében kell értelmezni. Nem született igazi megoldás példának okáért a föderáció, illetve az egyes tagállamok közti hatalommegosztás tekintetében sem. Ez a helyzet – nevezetesen a kommunista párt nem mutatott hajlandóságot vezető szerepének feladására és a demokratikus centralizmus bevezetésére – nem adott esélyt a népköztársaság föderalizációjára.

Decentralizáció és regionalizáció 1989 után

A rendszerváltozás első éveiben a decentralizációról sok vita folyt. A csehek és a szlovákok azonban nem jutottak egyezsége a decentralizáció ügyében, s 1993-ban a csehszlovák állam két részre szakadt.

Az 1992. december 16-i alkotmány 8. cikkelye garantálja az önkormányzatiságot. A VII. rész tárgyalja az önkormányzatiság koncepcióját, a hatalom kéréskörét és az alapjogokat. A Cseh Köztársaság régiókra, járásokra és települési önkormányzatokra tagolódik.

A mai Csehország területére is érvényes 1990. évi önkormányzati törvény lett a települési önkormányzatok alapokmánya. A törvény értelmében a 6590 önkormányzat önállóan működik az őket érintő gazdasági, szociális és kulturális ügyekben. Az önkormányzatok nagyobb egységben is egyesülhetnek egymással. Így például tagjai lehetnek az Egrensis Eurorégió határon átnyúló munkacsoportjának. Az önkormányzatok helyi adókat vethetnek ki, illetve állami támogatásban részesülnek.

A régiók (a krajok) nemzeti bizottságait 1991-ben oszlatták fel. Azóta rengeteg elképzelés látott napvilágot az ország területi-közigazgatási felosztásáról.

Az 1996. június 27-én megválasztott kormány rendeletben deklarálta a regionális autonómia szükségességét. Csehország történetében először 1996-ban hoztak létre a régiók, a városok és a települési önkormányzatok ügyeiben illetékes Helyi (Terület) Fejlesztési Minisztériumot.

A parlament 1997. október 23-án a magasabb szintű területi egységekről törvényt fogadott el, egyidejűleg módosította a Cseh Nemzeti Tanács alkotmányos törvényét, valamint a Cseh Köztársaság alkotmányát. A 2000. január 1-jén hatályba lépő törvény szerint a Cseh Köztársaságban 14 kerület alakult. Eddig minden hatalmi jogkör, amelyet nem kizárólagosan a helyi önkormányzatok gyakoroltak, az állam hatáskörében volt.

A települési önkormányzatok a kerületek ellenőrzése alatt működnek. A járási hatóság ellenőrző funkciót gyakorolhat. A járási hatóságok az önkormányzatok kérésére ellenőrizhetik azok pénzügyi helyzetét.

A kerületi hatóságok felelősek – többek között – az egészségügyért, a sportért, a kultúráért, a helyi közlekedésért, az utakért és az oktatásért (az épületek fenntartása tekintetében). A kerületi hatóság vezetőjét a Belügyminisztérium javaslatára nevezik ki (ezzel megegyező törvényi szabályozás érvényes Szlovákiában is).

A körzeti gyűlés önkormányzati testület, amelyet a helyhatósági választásokat követő hatvan napon belül össze kell hívni. A titkosan választott képviselők számát a járási hatóságnak a választások után tíz napon belül meg kell határozni. A kerületi közgyűlés jogköre kiterjed az önkormányzatoknak juttatott források elosztásának jóváhagyására, valamint az önkormányzatok költségvetésének az ellenőrzésére, de nem változtathatják meg a források összegét.

Az Európai Régiók Chartája szerint önkormányzati hatalommal elsődlegesen azok a régiók ruházhatók fel, amelyek területi és népességi szempontból megfelelő nagyságúak. Az EU véleménye szerint az 1997. december 3-i alkotmányos törvénnyel megalakult régiók (kerületek) általában véve nem felelnek meg ezeknek a szempontoknak. Éppen ezért az Európai Unió arra kérte Csehországot, hogy a Strukturális Alapból elnyerhető támogatásokhoz szükséges NUTS II. szintnek megfelelő, működőképes regionális struktúrákat hozzon létre. A cseh kormány 1998-ban, határozatban két kísérleti projektrégiót szervezett. A NUTS II. szintnek megfelelően a korábbi tizennégy régió helyébe nyolc lépett. Az 1997. évi törvény végrehajtása még kidolgozás alatt van, jelenleg a régióknak két különböző típusa – EU-régió és nemzeti régió – létezik.

CSEHORSZÁG REGIONÁLIS POLITIKÁJA

Michaela Brizova

A területi fejlődés trendjei és problémái

1990 óta az egyes régiók Csehországban a piacgazdasági átalakulás ütemétől és korábbi helyzetüktől függően különböző fejlődési pályán haladnak. Fejlődési problémák elsősorban azokban a régiókban mutatkoznak, amelyekben a kevésbé versenyképes és ráfizetéses termelési tevékenységek súlya az országos átlagnál nagyobb. Ezekben a térségekben a gazdasági fejlődés, az életkörülmények, a foglalkoztatási feltételek kedvezőtlenek.

A munkaerőpiacon a legtöbb ágazat előnytelen helyzetbe jutott, a gazdaság szerkezeti átalakulása nyomán csökkent termelésük és munkahelyeik száma. A legnagyobb visszaesést a szénbányászat, a kohászat, a gépgyártás és a könnyűipar mutatja. A foglalkoztatottak száma Északnyugat-Csehországban, Észak-Morvaországban és Kladno térségében csökkent leginkább. Az agrárgazdaságban is súlyos foglalkoztatási problémák keletkeztek, ennek okai a privatizációban és a szerkezeti átalakulásban keresendők. Az iparban és a mezőgazdaságban felszabadult munkaerő új elhelyezkedési lehetőségeket talált a szolgáltató ágazatokban, amelyek 1990 előtt viszonylag fejletlenek voltak.

A fokozatosan zajló transzformációs változások befolyásolták a munkanélküliség alakulását. A munkanélküliségi ráta 1996 előtt nem haladta meg a 3,5%-ot, területileg azonban jelentős különbségek voltak. Magas munkanélküliségi rátát mutat Észak-Csehország és Észak-Morvaország néhány térsége. A területi különbségek az utóbbi időben – az 1994–1995 közötti időszak átmeneti javulása után – újra növekedtek (*1. táblázat*).

Az 1997. évben a munkanélküliségi rátát az ipari és az agrártermelés válsága megemelte. Az év végén a mosti járásban 12,4%, a chomutovi járásban 12,1%, további három járásban 10% fölött, újabb ötben pedig 9% felett volt a munkanélküliségi ráta.

A lakossági jövedelmekben is hasonló területi különbségek figyelhetők meg. Legmagasabbak a jövedelmek Prágában és közvetlen környékén. Magas jövedelmet mutatnak továbbra is a szénbányászati, a nehézipari (Ostrava, Most, Karviná, Sokolov) és a gépipari központok (Mladá Boleslav, Plzeň). Alacsonyak a jövedelmek az agrártérségekben, a fogyasztási cikket előállító régiók-

ban (Bruntál, Znojmo, Svitavy, Blansko, Vyškov, Chondin, Semily, Šumperk, Náchod, Pelhřimov stb.).

1. táblázat

*A legjobb és legrosszabb helyzetben lévő tíz járás munkanélküliségi rátái,
1992–1997, %*

| Megnevezés | 1992. | 1993. | december | | | |
|---|-------|-------|----------|-------|-------|-------|
| | | | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. |
| A tíz legrosszabb helyzetben lévő járás | 5,34 | 7,36 | 6,37 | 6,24 | 7,28 | 10,24 |
| A tíz legjobb helyzetben lévő járás, Prágával együtt | 0,87 | 1,20 | 1,02 | 0,92 | 1,16 | 2,09 |
| A két csoport közötti különbség | 4,47 | 6,16 | 5,35 | 5,32 | 6,12 | 8,15 |

Jelentős területi különbségeket mutatnak az önkormányzatok fajlagos adóbevételei is. A rangsor élén Prága áll, a fővárosban az egy főre jutó adóbevétel az országos átlag kétszerese, majd jelentős különbséggel a nagyvárosok (Ostrava, Brno, Plzeň) és Hradec Králové, Mělník, Mladá Boleslav, České Budějovice járások következnek. A legalacsonyabb adóbevétellel a nagyvárosok környéki járások, illetve Jeseník, Nový Jičín, Třebíč, Bransko és Bruntál járások rendelkeznek, nem érik el az országos átlag 65%-át.

A területi különbségeket 1990 óta elsősorban a következő tényezők alakították:

a) A nehézipar termelésének és foglalkoztatotti létszámának radikális csökkenése. Észak-Morvaországban és Északnyugat-Csehországban még ma is a szénbányászat, a vaskohászat, a nehézipar, a vegyipar jelenti a gazdaság alapját. Néhány mikrorégióban a textilipar és az elektronikai ipar válsága okozta a foglalkoztatási problémákat. A szénbányászatban mind a feketeszen, mind a barnaszén és a lignit kitermelése csökkent (1991–1995 között 20 millió tonnáról 17 millió tonnára esett vissza a feketeszen-bányászat, 72,5 millió tonnáról 55 millió tonnára a barnaszén- és lignittermelés). A szénbányászatban foglalkoztatottak száma pedig 128 ezerről 70 ezerre, Ostrava-Karvina járásban 77 ezerről 32 ezer főre (60%-kal), az észak-csehországi barnaszén-medencében 7 ezer fővel (25%-kal) csökkent. A szénbányászat leépülése a következő években is folytatódik. Ennek mértéke attól függ, hogy miként sikerül a cseh foglalkoztatáspolitikai koncepcióban megfogalmazott célokat megvalósítani, amelyek szerint a szénbányászatot át kell alakítani, a létszámot karcsúsítani kell, a termelést a környezeti károk mérséklése érdekében korlátozni kell. A vaskohászat termelése 30%-kal csökkent. A viszonylag kedvező exportlehetőségek miatt a kohászati vállalatok helyzete a következő években várhatóan stabilizálódik, ám a termelés minden valószínűség szerint tovább csökken.

b) A mezőgazdasági foglalkoztatottak számának csökkenése a hegy- és dombvidéki térségekben érte el a legnagyobb mértéket, illetve azokon a vidékeken, ahol az ágazat magas részarányt képviselt a foglalkoztatottakon belül. A rurális térségekben az önkormányzati bevételek is igen kedvezőtlen képet mutatnak. 1989–1995 között az agrártermelés értéke 60%-kal csökkent. Az országos átlag feletti csökkenés következett be Nyugat- és Dél-Csehországban, illetve Dél-Morvaországban. E térségek alapvető problémája a kárpótlás végrehajtása és az agrárszerkezet átalakítása, az agrárvállalkozók alacsony jövedelmei a kedvezőtlen adottságú térségekben, ahol a versenypiaci feltételeket nehéz teljesíteni. A jövedelmek az országos átlagnál 15%-kal alacsonyabbak (az agrár-foglalkoztatottak alacsony iskolai végzettségűek, kedvezőtlen a korstruktúrájuk is). Az agrártérségek jövedelmi színvonalának emelése érdekében támogatási programokra van szükség, az agrártermelés szerkezetváltását és a nem növénytermesztési jellegű tevékenységek fejlesztését (erdősítés, gyepgazdálkodás, szarvasmarha-tenyésztés a hegy- és dombvidéki területeken) kell ösztönözni.

c) Az erőteljes nagyvárosi koncentrációt mutató tercier szektor fejlődése előtt kedvező távlatok állnak. Az ágazat 1990-ben a foglalkoztatottnak még csak 40%-át, 1994-ben pedig 50%-át adta, a növekedés tovább folytatódik. Prágában a foglalkoztatottak 70%-a a szolgáltató ágazatokban dolgozik, Brno és Plzeň városokban, Cheb, České Budějovice és Karlovy Vary környékén is magas az arányuk.

d) A magánvállalkozások, illetve a kis- és közepes méretű vállalatok területi fejlődése is nagymértékű különbségeket mutat. 1990 óta a kis- és középvállalkozások dinamikusan fejlődtek, a leépülő hagyományos iparból e szektor sok munkaerőt szívott fel. A vállalkozások számát tekintve a legkedvezőbb képet a főváros és a közép-csehországi régió mutatja. Alacsony a kis- és középvállalatok száma az ostravai konurbációban, az észak-csehországi szénmedencében és a rurális térségekben. A vállalkozások fejlődését az üzleti infrastruktúra alacsony színvonala, a népesség alacsony kvalifikáltsága akadályozza, a súlyos környezeti ártalmak, Észak-Morvaország és Nyugat-Csehország rossz imázsa is visszatartja a külföldi vállalkozókat. Az általános vállalkozási feltételek javításán kívül a gazdasági problémákkal küszködő régiókban a vállalkozások fejlődését különböző eszközökkel kell támogatni.

e) A népesség vándorlása is fontos fejlődési tényező lehet, különösen akkor, ha a természetes szaporodási ráta csökken. A migráció azonban szoros kölcsönhatást mutat a lakásépítéssel. A mai cseh lakásépítési piaci helyzet nem teszi lehetővé, hogy a munkaerő a kedvezőbb foglalkoztatási lehetőséget ígérő helyre vándoroljon. A korlátozott migrációs lehetőség ellenére megfigyelhető, hogy a korábban preferált ipari régiók attraktivitása csökkent, a nagyvárosok környéki települések és a kedvező adottságú határ menti járások (pl. Nyugat- és Dél-

Csehországban) felértékelődtek. A munkaerő mobilitását akadályozza a rossz tömegközlekedési infrastruktúra.

f) A tartósan környezeti szennyezésnek kitett nagyipari térségek fejlődését csak jelentős környezetvédelmi beruházásokkal lehet elindítani. Az energetikai erőművek és a nagy ipari létesítmények jelentős mennyiségű légszennyező anyagot bocsátanak ki, a felszíni szénkitermelés és a mélyművelésű bányák a természeti tájon ejtettek mély sebeket, a lakossági és az ipari szennyvíz tisztítása megoldatlan, a felszíni és a felszín alatti vizek szennyezettek. Különösen rossz a környezet állapota Észak-Morvaországban és Észak-Csehországban, Prága és néhány más térség helyzete sokkal kedvezőbb, bár ezek problémái mellett sem lehet szó nélkül elmenni.

g) Szép számmal található Csehországban térségspecifikus problémát, amely az adott terület fejlesztését nehezíti. A Sokolov környéki lignitbányászati vállalatok, az önkormányzatok és a telektulajdonosok között éles konfliktusok zajlanak a felhagyott és rekultiválatlan bányászati területek miatt, amelyek akadályozzák a vállalkozások fejlődését. Az ostravai-karvinai járásban a mélyművelésű bányák miatt megsüllyedt lakóépületek, infrastrukturális létesítmények és a táj esztétikai értékében okozott károk idéztek elő feszültséget (a karvinai térségben a terület felét veszélyezteti a bányászat). A természetvédelem, a település- és gazdaságfejlesztés érdekei sem minden esetben esnek egybe.

A cseh regionális politika

A cseh kormány 1998 áprilisában rendeletet fogadott el a regionális politika alapelveiről. Az előkészületek már korábban megkezdődtek. Az előző kormány 1997 novemberében tárgyalta az elkészült tervezetet, a végleges kormányrendelet lényegében a korábbi változat alapelveit fogadta el.

A cseh jogi szabályozás az állami közigazgatás regionális politikai feladatairól nem rendelkezik, a fogalom – részletesebb magyarázat nélkül – csupán a hatásköri törvényben jelenik meg. Eme ok miatt a közigazgatás regionális politikai feladatairól a kormánynak kell rendelkeznie. A cseh kormány már 1992-ben rendeletet alkotott a kormányzati regionális politika elveiről. A rendelettervezetet a Gazdasági Minisztérium készítette. Az elfogadott elvek alapján a regionális politikai intézkedések a problematikus térségek kis- és közepes méretű vállalkozásainak fejlesztésére összpontosultak. Az ily módon definiált regionális politika azonban nem tekintette feladatának a jelentős regionális hatásokat előidéző egyéb ágazati programok koordinációját, a területi és a helyi önkormányzatokat nem vonta be a feladatok megoldásába. A vállalkozástámogatás kivételével a problematikus régiók fejlesztését nem segítették külön regionális programok. Az állam magatartására az ágazati szemlélet nyomta rá a

bélyegét, integrált regionális felfogásnak nyomát sem lehetett látni. A regionális politikának ilyen értelemezése nem felelt meg a hatásköri törvény 2. cikkely 14. szakaszának, amely a Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe utalta az állam regionális politikájának a koordinálását.

Az érvényes regionális politikai koncepció nem felelt meg az Európai Unió és tagállamai gyakorlatának sem. Az Európai Unió Csehország csatlakozási kérelméhez fűzött véleményében 1997 júliusában azt állapította meg, hogy

- a Cseh Köztársaságnak nincs regionális politikája,
- a területfejlesztési kezdeményezéseket több nemzeti program valósítja meg, nem létezik önálló regionális fejlesztési politika,
- a Területfejlesztési Minisztériumnak kell a nemzeti szintű koordinációt ellátnia,
- hatékony területfejlesztési eszközöket kell kidolgozni, a regionális célelőirányzat szerepét erősíteni kell,
- a Cseh Köztársaságnak ki kell dolgoznia az integrált regionális politika jogi, intézményi és költségvetési kereteit az EU-ban alkalmazott szabályoknak megfelelően.

Az új regionális politikai dokumentum céljai

A fenti okok miatt fogadta el a cseh kormány az új regionális politikai irányelveket. A dokumentum célja, hogy egységes elvek alapján szabályozza a köztársaság regionális politikáját, meghatározza a minisztériumok közötti koordináció formáit, a pénzügyi forrásokat és közelítse az államigazgatás gyakorlatát az Európai Unió normáihoz. Az általános irányelveket, amely átmenetileg hatályon kívül helyezte a korábbi kormányrendeletet, a kormány 1997. november 26-án fogadta el. A kormány ugyanakkor kinyilvánította azt a véleményét, hogy az irányelvek szabad utat engednek a jogszabályalkotásnak, és a 2000. év előtt el kell készíteni:

- az ország területfejlesztési stratégiáját,
- Csehország integrációs koncepcióját, figyelembe véve az Európai Bizottság kritikai megállapításait,
- a központi regionális politika és a mezoszintű területi egységek közötti hatáskörmegosztást szabályozó dokumentumot.

Az 1992. évi irányelvekhez képest az új szabályozás pontosabban körvonalazta a regionális politika feladatait, kiváltképpen az alábbi kérdésekben:

- a regionális politika alapcéljai és elvei,
- a regionális politika eszközzrendszere,

- a programozás szerepe a regionális politikában,
- a regionális szint integrációja a regionális politika megvalósításában,
- a Területfejlesztési Minisztérium koordinációs szerepe és pénzügyi irányító funkciói.

A regionális politika az új felfogás szerint magában foglalja az állam elvi irányító tevékenységét, a regionális és a helyi önkormányzatok aktív közreműködését a régiók harmonikus fejlesztésében, a területi különbségek mérséklésében és a területi gazdaság szerkezetének átalakításában. A kiegyensúlyozott fejlesztést azonban nem lehet úgy értelmezni, hogy minden régió teljesen azonos fejlesztési lehetőségekhez jut (ahogy ezt például a korábbi kormány gondolta). Az ilyen felfogás ellentmond a piacgazdaságnak. Az alapvető cél az lehet, hogy arányos, nem válságkezelési jellegű fejlesztés valósuljon meg az ország egész területén és az egyes régiókban, azonos eséllyel lehessen hasznosítani a demográfiai, a természeti és a gazdasági potenciált. Az Európai Unió tagállamaiban is ez a regionális politikai felfogás érvényesül (pl. a területi tervezés európai chartája a régiók kiegyensúlyozott társadalmi-gazdasági fejlesztését említi, hasonlóképpen a finn, a francia és a német területfejlesztési törvényekhez). Az Európai Unió például azt a célt fogalmazza meg, hogy „...a társadalmi és gazdasági fejlesztést a fenntartható fejlődés és... a gazdasági-szociális kohézió erősítése érdekében kell állítani.” Az uniós szerződés 130a cikkelye pedig azt állapítja meg, hogy „...a Közösség – harmonikus fejlődése érdekében – a régiók fejlettségi színvonalbeli különbségének mérséklését tartja alapvető céljának.”

Az alapelvek abból a tényből indulnak ki, hogy a kormány regionális fejlesztési szerepe korlátozott lehet. Az érdekelt régiókban a területfejlesztés regionális szereplőinek kell elsődlegesen feladatokat vállalniuk. Regionális önkormányzatok azonban még nem működnek Csehországban, a 347/12997 sz. alkotmányos törvény értelmében 2000. január 1-je után szerveződnek majd meg. Időszerű kormányzati feladatnak kell tekinteni azt, hogy elkészüljön a regionális önkormányzatok megalapításának és működésének joganyaga, az új önkormányzatok széles körű jogosítványokkal rendelkezzenek, miként azt a regionális politikai irányelvek is megfogalmazták.

Az alapelvekről szóló dokumentum azt fejezi ki, hogy a Cseh Köztársaságnak alkalmazkodnia kell az Európai Unió regionális és strukturális politikájához, és olyan mechanizmusokat kell működtetnie, amelyek lehetővé teszik az EU-támogatásokhoz való hozzáférést. Ennek keretében a fejlesztési forrásokat a problematikus régiókra kell összpontosítani, többéves időszakot felölelő programokra van szükség, erősíteni kell a stratégiai szemléletet, a decentralizációt, a területfejlesztésben érdekelt szereplők együttműködését, a partnerséget. A kedvezményezett térségek lehatárolásához megfelelő mutatórendszert kell kidolgozni.

Az alapelvek szerint a kormány hozzájárulásával más régiók is támogatásban részesíthetők. Jelenleg például a határ menti együttműködési (Phare CBC) programok részesülnek évi 1,2 milliárd korona EU-támogatásban az Ausztriával és a Németországgal határos járásokban, és ennél sokkal csekélyebb összegű támogatást kapnak az EU CREDO-programjából a Szlovákiával és a Lengyelországgal érintkező területeken kezdeményezett együttműködések.

Csehország hosszú távon vélhetően az EU 1. támogatási célcsoportjába tartozik majd, a regionális komponensekre nagy hangsúlyt kell fektetnie, programdokumentumokat kell kidolgoznia, operatív működési programokat kell majd szerveznie a NUTS II. régiókban. Az új mezoszintű területi egységek kialakítását követően e programokat már ezek a régiók fogják megvalósítani az állami és az EU-támogatások felhasználásával.

A programozás az EU regionális politikájának egyik kulcseleme. Az EU-támogatásokat nem egyedi projektekre, hanem többéves ágazatközi programokra adják. Ezért a cseh kormány dokumentuma a regionális politika tágabb értelmezését javasolja, felismerve, hogy a területi szint fejlesztését sok tényező kölcsönhatásának figyelembevételével kell szervezni. Az állami eszközöket (támogatásokat, hiteleket, hitelgaranciákat stb.) és forrásokat területfejlesztési célokra kell felhasználni. Követelményként kell megfogalmazni a beruházók pénzügyi hozzájárulásának mértékét is (nyilvánvalóan a helyi közösségek és a leendő regionális önkormányzatok külön elbírálásban részesülnek).

Az új kormányhatározat javaslatot tesz a Cseh Köztársaság területfejlesztési stratégiájának kidolgozására. A stratégiát az ágazati minisztériumokkal szoros együttműködésben a Területfejlesztési Minisztérium készíti el. Hasonló dokumentum számos EU-tagállamban létezik (utalunk az Ausztriában a kancellári hivatal mellett működő ÖROK által készített hasonló stratégiára, a német Landok koncepcióira, a francia területfejlesztési tervre, a holland parlament által elfogadott négyéves területfejlesztési politikai dokumentumra). Az ágazatok mellett a területi szervek közreműködését is biztosítani kell a stratégia kidolgozásában.

A stratégia elsődleges célja, hogy elemezze a cseh regionális fejlődést, értékelje az állam és a régiók helyzetét, megállapítsa a jövőbeli fejlődés erős és gyenge pontjait, megfogalmazza a NUTS II. régiók fejlesztési irányvonalát. Emellett a dokumentumnak – a régiókkal folytatott párbeszéd tapasztalatait felhasználva – javaslatot kell tennie az ágazati programok szükséges módosítására, meg kell határozni az állami támogatásban részesítendő régiókat, és fel kell sorolnia a további feladatokat (például, hogy miként készül fel a kormány és a régiók a strukturális támogatások fogadására). E dokumentum stratégiai jellegű, nem dönt konkrét regionális támogatásokról és nem határoz meg támogatandó projekteket.

A regionális fejlesztési programok az előzetesen meghatározott régiók fejlesztésének támogatására készülnek. Ezek több ágazatra kiterjedő integrált programok lesznek, a régiók fejlesztési irányait körültekintő helyzetelemzés alapján jelölik ki. E dokumentumoknak várhatóan az EU-csatlakozás és a mezőszintű területi egységek megszervezése után lesz nagy jelentőségük. A csatlakozás miatt is fontos, hogy a fejlesztési programozásban már ma az Európai Bizottság és a Strukturális Alapok szabályozásának módszertanát használjuk.

A Területfejlesztési Minisztérium jelenleg abból indul ki, hogy állami támogatásokra elsősorban a magas munkanélküliségű, strukturális nehézségekkel küszködő régiókban van szükség. A minisztérium 1998-ban kezdte meg Északnyugat-Csehország fejlesztési programjának kidolgozását a regionális szervekkel, a Munkaügyi és Szociális Minisztériummal, az Ipari és Kereskedelmi Minisztériummal és a Környezetvédelmi Minisztériummal együttműködésben. A program készítésében hasznosítani kívánják a hasonló nyugat-európai konverziós régiók tapasztalatait.

A kormányhatározat egyértelműen leszögezi, hogy az állami területfejlesztési feladatok felelőse a Területfejlesztési Minisztérium, más hatóságok a hatásköri törvény értelmében regionális politikával nem foglalkoznak, az egyes régióknak támogatások kizárólag integrált regionális fejlesztési programokhoz adhatók. A regionális politikával párhuzamosan, az eddigiekhez hasonlóan ágazati fejlesztési programok is készülnek, ezek hatásai természetesen a régiókban is érvényesülnek, hisz minden fejlesztésre valamilyen területi egységben kerül sor. E programoknak tehát tartalmazniuk kell a területfejlesztési hatás elemzését. Az ágazati programokért az illetékes szakminisztériumok a felelősek, nekik kell megindokolniuk, hogy az ágazati programot az adott régióban önállóan vagy integrált fejlesztési program részeként valósítják meg.

Az intézményrendszert tekintve a regionális politika Csehországban nemzeti és regionális szinten valósul meg. Lévéen a regionális szint még nem épült ki, ezeket a jogosítványokat a kormány a járási és a helyi önkormányzatokhoz telepítette. A sikeres regionális politikához azonban olyan regionális szintű intézményekre van szükség, amelyek megfelelő területfejlesztési hatáskörrel rendelkeznek. A cseh parlament mindkét háza 1997 végén elfogadta a regionális önkormányzatok kialakításáról szóló alkotmányerejű törvényt. A kormány 490/1997. sz. rendeletében meghatározta a szervezési feladatok menetrendjét.

Az állami hatáskörök, a Területfejlesztési Minisztérium feladatköre az új regionális szervekhez fűződő kapcsolatokat illetően már kialakult. Az új szervek nem származtatott, hanem teljes mértékben önálló hatásköröket kapnak, a mai regionális politikai feladatoktól minőségileg különböző, az önálló regionális politikát egyértelműen demonstráló funkcióik lesznek. Valószínű azonban, hogy egyéb (közlekedésfejlesztési, szociális, oktatási, egészségügyi stb.) feladatokkal kapcsolatban és a területi tervezésben is lesznek hatásköreik. A régiók

decentralizált hatásköre teszi lehetővé, hogy fejlesztési feladataikat a központi kormányzattal folyamatos együttműködésben valósítsák meg.

A régiókban ki kell építeni a területfejlesztési tevékenységek (programozás, információs rendszer, regionális vállalatösztönzés, idegenforgalom-fejlesztés stb.) szervezését, az EU-támogatási programok végrehajtását és a majdani strukturális támogatások fogadását menedzselni képes szervezeteket. A piacgazdaságok egy részében ezeket a feladatokat területfejlesztési ügynökségek látják el. Erre az Egyesült Királyság a tipikus példa, az állami irányítás alatt működő szervezetek közel két évtizede meghatározó szerepet játszanak az ipari és rurális térségek fejlesztésében. Skóciában például külön jogszabály alapján két ügynökség tevékenykedik 500 millió fontos éves költségvetéssel és 1500 fős létszámmal. Csehországban az első ügynökségeket a Phare-program támogatásával hozták létre (Ostravában, Mostban, Liberecban és Šumavában), az állam azonban pénzügyileg nem működött közre az ügynökségek által koordinált programokban. Az ügynökségek hálózatát a jövőben állami segítséggel kell bővíteni, az ügynökségek által szervezett programok finanszírozásában a költségvetésnek is közre kell működnie. E szervezetek fejlesztése előreláthatólag a regionális kormányzatok feladatkörébe tartozik majd.

A 272/1996. sz. törvény értelmében az új kormányhatározat definiálja az ágazatközi koordináció tartalmát, a területfejlesztési programdokumentumok kidolgozásában és megvalósításában való ágazati közreműködést, az eredeti javaslatokhoz képest erőteljesen korlátozza azt. A koordináció formáját illetően a hatásköri törvényben a Területfejlesztési Minisztérium hatáskörét kell mértékadónak tekinteni, területfejlesztési koordinációt csak ez a központi szerv végezhet. E minisztérium hatáskörébe tartozik az állami területfejlesztési jellegű pénzügyi alapok, az Európai Unió társfinanszírozási forrásainak kezelése.

A regionális politikai alapelveket összegző kormányrendelet meghatározza a regionális politika kidolgozásának főbb irányait is. Javaslatot tesz területfejlesztési törvény kidolgozására (Finnországban, Bulgáriában, Romániában és Magyarországon már van, és Lengyelországban kidolgozás alatt áll hasonló törvény). A törvényt az új regionális szervek, a központi államigazgatás hatásköreit és egyéb jogszabályokat figyelembe véve kell kidolgozni. E törvénynek különleges fontosságot tulajdonítunk a Cseh Köztársaság regionális politikájának jövője szempontjából. Demokratikus berendezkedésű országban ugyanis törvények és nem pedig kormányrendeletek határozzák meg a területfejlesztési politika cél-, eszköz- és intézményrendszerét és annak hatékony működését.

Irodalom

- Blažek, J. 1996: Nové institucionální rámce ekonomiky a regionální rozvoj. – Hampl, M. et al.: *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha, pp. 303–314.
- Hampl, M. et al. 1999: *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic*. Prague, Charles University of Prague.
- Hampl, M.–Müller, J. 1998: Isou obce v České republice příliš malé: – *Geografic*, 103. pp. 1–12.
- Rajčák, M. 1997: Návod koncepcie štátnej regionálnej politiky – východiská a ciele. – *Aktuálne problémy regionálneho rozvoja*. Banská Bystrica. pp. 7–13.

AZ ÚJ LENGYEL RÉGIÓK AZ EURÓPAI TÉRFEJLŐDÉSSEN

Maciej Bors

A lengyel közigazgatási reform gyökerei

A lengyel régiók jelenlegi és jövőbeli szerepét a bővítés alatt álló európai térben nagyban meghatározza az egységes államtéren belül játszott szerepük. Ezt nagymértékben befolyásolják az elmúlt tíz évben végbement politikai változások és a történelmi tradíciók. A történelmi hagyományok azt mutatják, hogy a lengyel régiók évszázadokon át politikai értelemben nem voltak önállóak. A középkori uralkodók legnagyobb politikai sikere az volt, hogy a régiók (tartományok) önállóságát mérsékelve képesek voltak egységes államot létrehozni. A Lengyelországot érintő háborúk a későbbiekben területi megosztáshoz, a győzelmek pedig általában egyesítéshez vezettek. Ez történt 1918-ban is. Százhusz év után homogén állam jöhetett létre, amelynek részei az előző időszakban három birodalomhoz tartoztak. 1945 után az államhatár néhány száz kilométernyi elmozdításával is hasonló folyamatnak lehettünk tanúi. A keleti területekről elűzött lakosok népesítették be az eredeti otthonuktól ezer kilométerre fekvő, Lengyelországhoz csatolt nyugati országrészeket.

1945 után meglehetősen mélyreható etnikai és kulturális keveredés ment végbe a lengyel lakosság körében. Ennek eredményeként hosszú éveken át sokkal nagyobb hangsúlyt kapott a nemzetiségi kategóriákban való gondolkodás, mint a területi hovatartozás. Természetesen Lengyelországnak is volt belső közigazgatása, azonban sem a hagyományok, sem pedig a politikai helyzet nem tette lehetővé a területi egységek önállóságát.

1952-ben Lengyelországot 17 vajdaságra (województwo) osztották, öt vajdasági jogú várost (e városokat elválasztották a vajdaságoktól), néhány száz járást (powiatot) és mintegy 10–12 ezer települést (gromadat) alakítottak ki. Alapjában véve e beosztás tükrözte a hagyományokat, figyelembe vette a közigazgatás működésének mechanizmusát és a településszerkezetet.

1972-ben új szerkezetátalakítási folyamat ment végbe Lengyelországban. A folyamat első lépéseként felszámolták az alapfokú területi egységet, a gromadát, és ezek összekapcsolásával nagyobb – gazdasági és közigazgatási értelem-

ben – önálló egységet, helyi települési önkormányzati szintet (gminát) hoztak létre. Magától értetődően az önállóság mértéke a fennálló politikai rendszer természetéből adódóan korlátozott volt. Egy átlagos gmina mintegy száz négyzetkilométernyi területet és több mint tízezer főnyi lakosságot foglalt magába. A gminák határai, kisebb módosításoktól eltekintve, 1972 óta gyakorlatilag változatlanul maradtak.

A lengyel közigazgatási reform második hullámára 1975-ben került sor. Ennek eredményeként két közigazgatási szint, a kerületek és a vajdaságok helyett csak egy közigazgatási szintet hoztak létre, amely szintén a vajdaság elnevezést kapta. A vajdaságok száma az eddigi 17-ről 49-re emelkedett, és a háromszintű közigazgatási rendszert kétszintű váltotta fel. Ez a rendszer 1989-ig, az első nem kommunista miniszterelnök, *Tadeusz Mazowiecki* hivatalba lépéséig működött.

A kormány elszánta magát arra, hogy egyedülálló módon rövid idő alatt gyökeresen megváltoztassa az állam politikai és pénzügyi rendszerét. Ez annak felismerésén alapult, hogy a közigazgatási reformnak gazdasági átalakítással együtt kell haladnia.

A közigazgatási reformot a lakosság széles köre támogatta, azok, akik számoltak azzal, hogy az országnak egyaránt van szüksége változtatásokra a közigazgatás és az államforma terén, valamint gazdasági és politikai rendszerben egyaránt. Ez a munka már 1981-ben kezdetét vette.

1990-ben bevezették a helyi önkormányzatok rendszerét. Ez volt a közigazgatási reform első szakasza, amely sikeresnek bizonyult. A reformokról a régiókban heves vita bontakozott ki. Bár a 49 vajdaság mindegyikében szerepet kaptak a helyi sejmikiek (vajdasági gyűlések) küldöttei, beleszólási lehetőségük azonban meglehetősen szerény mértékű volt. A vajda, a nemzeti kormány képviselője kezében maradt a vajdaság pénzügyi eszközei feletti rendelkezés joga. A vita érintette a megmaradó önkormányzati szervek hatáskörét és a régiók jövőbeli számának kérdését, végső soron a közigazgatási szintek számát. A háromszintű közigazgatási rendszer és a Lengyelországban nagy hagyományokkal rendelkező járások visszaállításának gondolata egyre több követőre talált. A kétszintű közigazgatás támogatói azzal érveltek, hogy a kommunikációs és szolgáltatási eszközrendszer fejlődése lehetővé teszi az állam normális működését a harmadik szint nélkül is. Amikor a háromszintű közigazgatási rendszer koncepciója győzedelmeskedett, további vitákat a vajdaságok száma váltott ki. Számptalan megalapozott javaslat született, a leendő területi egységek ideális számát 8 és 35 közé sorolták. A vita legvégű szakaszában a 12 vajdaságból álló szerkezet tűnt a legvalószínűbbnek, politikai alku eredményeként végül 16 vajdaság jött létre.

Az 1998-as területi reform második lépcsőjében két új önkormányzati szintet vezettek be, és látványosan csökkent a központi kormányzat jelenléte a szub-

nacionális szinten. Az állam decentralizált felelősséggel és finanszírozási kötelezettséggel tartozik 308 demokratikusan megválasztott helyi, valamint 65 járási jogokkal rendelkező városi önkormányzatnak. A reform eredményeként radikálisan, 49-ről 16-ra csökkent a vajdaságok száma, létrejöttek tehát az önálló területfejlesztési politika formális feltételei.

1999. január 1-jétől a vajdasági gyűlések (sejmikék) felelnek a regionális gazdaságpolitika kidolgozásáért és végrehajtásáért. Az önkormányzatok (kistérségek) és a járások is önálló költségvetéssel rendelkező önálló jogi személyiségű egységek lettek. Az új finanszírozási rendszer a közigazgatás minden szintjén a választott képviselők számára átláthatóbb és kalkulálhatóbb költségvetést eredményezett.

E reformok bővítették az állampolgárok ellenőrzési lehetőségét, illetve a közintézmények működésének monitoringját annak érdekében, hogy megbizonyosodhassanak a közpénzek hatékony felhasználásáról. A felelősség decentralizálásának eredményeként a központi kormányzat megszabadulhat a helyi feladatokban való kötelezettségvállalástól, amelyet eddig is csak kis hatékonysággal tudott ellátni, s ehelyett megteremtődhet annak lehetősége, hogy csakis a tisztán stratégiai feladatokra koncentráljon. A reformok lehetővé teszik Lengyelország számára, hogy egyenrangú szerepet játszhasson az európai és euroatlanti gazdaság- és biztonságpolitikában. E feladatkörök segítik Lengyelországot abban, hogy független, életképes és felelősségteljes partnerként biztos pozíciót foglalhasson el a nemzetközi politikai színtéren.

A lengyel közigazgatási reform az európai nemzetállamokban érvényesített alapelvekre épült. Ezek az értékek az euroatlanti államok együttműködésének gyakorlatából következnek, és az Európai Unió tagállamainak fejlődésében is megmutatkoznak, nevezetesen:

- a civil társadalom,
- a szubszidiaritás,
- a hatékonyság és
- a transzparencia, nyitottság és az elszámoltatás lehetősége.

Az önkormányzati járások az önkormányzati közösségekkel együtt lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy formálhassák és ellenőrizhessék a helyi közintézmények működését, a helyi politika alakulását, tekintettel arra, hogy ezek állnak legközelebb mindennapi életükhöz.

Az eddigieknél sokkal nagyobb tekintéllyel rendelkező helyi közösségek ugyancsak lehetővé teszik a nem kormányzati szervezetek (civil szervezetek) számára a nagyobb mértékű szerepvállalást a közszolgáltatások és a civil társadalom fejlesztése, gyarapítása érdekében. A helyi önkormányzatok megbízhatnak közfunkciók betöltésével nonprofit szervezeteket és – amennyiben erre alkalmasak – magánvállalkozásokat is.

A civil társadalom szerkezetének fontos eleme a lengyel történelem során első alkalommal regionális szinten megválasztott politikai testület megjelenése. A regionális önkormányzatok tagjai felelősséggel tartoznak a regionális fejlesztési stratégiák megalkotásáért és megvalósításáért. Minden társadalmi partner érdeke a stratégiák kidolgozásában való együttműködés, beleértve a járási és helyi hatóságokat éppúgy, mint a civil szervezeteket.

A decentralizáció révén a nemzetállam felelősségének tekintélyes hányada kerül helyi és regionális intézményekhez. Az új felelősségmegosztás mentesíti a nemzeti kormányt a közigazgatás és a fejlesztés napi feladatai alól. A helyi és a regionális önkormányzatok kikerülnek a nemzeti kormány alárendeltségéből, szabadon és függetlenül működhetnek, az állam csak törvényességi felügyeletet lát el. A helyi önkormányzatok (községek, városok), a járások és a vajdaságok demokratikusan választott képviselői teljes felelősséggel tartoznak feladataik ellátásáért.

A nemzeti kormány dekoncentrált módon más felelősséget (feladatokat, funkciókat) is a területi képviselők hatáskörébe utalhat vajdasági szinten. Hatásköröket helyi szintre vagy a járás, illetve a vajdaság önkormányzati testületeihez telepít, úgy, hogy ezek a feladatok továbbra is a nemzeti kormányhoz tartoznak, de sokkal hatékonyabban hajthatók végre az állampolgárokhoz közelebb lévő hivatalokban.

A reformok alapvető kiindulópontja a transzparencia elvének, a társadalom előtti nyitottság erősítése. Ez azt jelenti, hogy fel kell számolni a homályos és komplikált, a kormányzat több szintjén zajló adminisztratív eljárásokat, korszerűsíteni kell a közigazgatási szerkezetet, radikálisan át kell alakítani a közfinanszírozást és – mindenekelőtt – új hatalmi jogkörökkel kell felruházni a demokratikusan választott helyi és regionális önkormányzatokat. Az intézmények a választóiknak be- és elszámolási kötelezettséggel tartoznak. A választópolgároknak pedig több beleszólási joguk van gazdasági és szociális helyzetük alakításában.

A modern állam sikere attól is függ, hogy milyen gyorsan képes reagálni a változó külső és belső feltételekre. Az általános reformokat éppen azzal a céllal vezették be, hogy a közhatóság felelőssége és rugalmassága látványosan fejlődjön, több hatalmat és ellenőrzést engedve a helyi és a regionális közösségeknek. Ez biztosítja a sokféle közösségi érdek jobb megvalósítását, Lengyelország gyors alkalmazkodását a dinamikus nemzetközi környezethez.

A közigazgatási szintek hatásköre

A helyi önkormányzati szintet 1990-ben állították vissza Lengyelországban. A szubszidiaritás és a decentralizáció elve alapján a helyi önkormányzatok tekinthetők az önkormányzati rendszer bázisának.

Lengyelországban jelenleg mintegy 2489 helyi önkormányzat található. Ezek demokratikusan választott tanácsai nevezik ki a végrehajtó igazgatási testületeket. A községi önkormányzat élén polgármester áll, a kisvárosokat, valamint a városi önkormányzatokat szintén polgármesterek irányítják, a nagyvárosok élén elnök áll. Egy átlagos lengyel kisvárosi térség mintegy 10–15 ezer lakost, a falusi kistérségek átlagosan 3 ezer főt, a legnagyobb városok több százezer lakost számlálnak.

Az általános felelősségről szóló törvénycikkely kimondja, hogy a helyi önkormányzatok felelnek minden helyi közügyért, amelyet a törvény nem rendel magasabb szintre vagy más hatósághoz. A helyi önkormányzatok feladatai a kollektív szükségletek és az intézmények metszéspontjában fogalmazhatók meg.

A helyi önkormányzatok különösen az alábbiakért felelősek:

- területi igazgatás és tervezés, övezetek kijelölése, a helyi környezetvédelem,
- helyi utak, hidak, utcák és terek,
- vízvezetékek, szennyvízcsatornák, közműcsatornák építése és üzemeltetése,
- a köztisztaság és a rend fenntartása, a kommunális hulladék elszállítása,
- elektromos áram és fűtés biztosítása,
- helyi tömegközlekedés,
- alapfokú egészségügyi intézmények fenntartása,
- helyi lakásügyek,
- oktatás (óvodák és általános iskolák),
- kultúra és sport,
- nyilvános piacok és vásárterek fenntartása,
- közrend és a tűzoltóság,
- szociális, népjóléti intézmények fenntartása,
- középületek és közüzemek fenntartása, beleértve a közigazgatási intézmények épületeit is.

A helyi önkormányzatok ezeken kívül olyan feladatokat is ellátnak, amelyeket a központi kormányzat és az állami adminisztráció tevékenységi körükbe utal, de ezek felett a felügyeletet továbbra is az állam gyakorolja. Ezek a hatáskörök törvényi úton, az állami szervekkel kötött önkéntes megállapodással kerülhetnek a helyi önkormányzatok kompetenciájába. A helyi önkormányzatok

számára a törvény biztosítja az e tevékenységek ellátásához szükséges pénzügyi forrásokat.

A járások alkotják az önkormányzati rendszer második szintjét. Lengyelországban jelenleg 308 járás és 65 járási jogi város található.

A járási önkormányzat olyan helyi ügyekért felel, amelyek – a szubszidiaritás és az arányos feladatmegosztás következtében – nem teljesíthetők helyi önkormányzati szinten. A járások elég nagyok ahhoz, hogy hatékonyan működtethessék a mindennapi élethez szükséges intézmények egész sorát, középfokú oktatási intézményeket, kórházakat, rendőrőrsöket és tűzoltóállomásokat, közegészségügyi intézményeket és adóhivatalokat. Ugyanakkor elég kisméretűek – átlagosan 80–100 ezer fő lakik egy-egy járásban – ahhoz, hogy azon állampolgárok kezében maradjon az intézmények feletti ellenőrzés joga, akiket szolgálnak.

A helyi önkormányzatokkal ellentétben, amelyek a más közigazgatási szinthez nem rendelt ügyekben kompetensek, a járás csak azokkal a kérdésekkel foglalkozik, amelyeket a törvény világosan hatáskörébe sorol. Ezért nincs függőségi viszony a járási és a helyi önkormányzatok között, mindegyik egymástól függetlenül gyakorolja a végrehajtói hatalmat és tartozik felelősséggel saját hatáskörében.

Rá kell ugyanakkor mutatnunk arra, hogy az új lengyel közigazgatási rendszerben a járások feladatköre nagymértékben korlátozott. Ez azok igazát látszik bizonyítani, akik a közigazgatási rendszer átforgalmazásánál e szint létrehozását ellenezték. Másfelől e szint gyengesége a vajdaságok sokrétű feladatköréből és erejéből adódik.

A tizenhat új lengyel vajdaság meglehetősen nagyméretű, lélekszámuk 1–5 millió fő között szóródik, átlagos népességszámuk 2,4 millió fő. A demokratikus vajdasági önkormányzatok jogi személyek, a gazdaságpolitika terén saját költségvetéssel és széles körű hatalommal rendelkeznek.

A vajdasági parlamentek tagjait választják. A parlament végrehajtó, irányító testületet választ. A testület élén a választott marsall áll.

A vajdaságok önkormányzatai felelnek a regionális fejlesztési programokért, amelyek elsődleges célja az ország társadalmi és anyagi tőkéjének hatékony felhasználása. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy e programokat a központi kormányzat nem képes kidolgozni, a helyi önkormányzatok tevékenységi körébe sem tartozhatnak, hisz működésük alapvető célja a közigazgatási feladatok ellátása.

A regionális önkormányzatok funkciói a regionális fejlesztésre összpontosítanak. A régióknak (vajdaságoknak) készítenek és valósítanak meg térségi fejlődési stratégiákat. A regionális önkormányzatok feladatai a regionális fejlesztés támogatása mellett három fő területre összpontosulnak:

- Gazdaságfejlesztés, beleértve a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat és a regionális támogatási rendszert (üzleti tevékenységek támogatása, a versenyképesség és az innováció elősegítése a régióban);
- Néhány regionális közszolgálati terület, így a felsőoktatás, az egészségügyi szakellátás és a helyi szintnél magasabb kulturális tevékenységek;
- Fenntartható fejlődés, különös tekintettel a kulturális és természeti környezet megóvása és racionális hasznosítása, beleértve a földhasználatot és a tájtervezést is.

A regionális fejlesztés feladatai az úgynevezett regionális együttműködés tárgykörébe tartoznak, amelyet a központi kormányzat és a regionális hatóságok megállapodásban rögzítenek. E gyakorlatot követve az EU Strukturális Alapjai a regionális önkormányzatokhoz érkeznek majd. Továbbra is megmarad az állam centrális szerepe és a külpolitika egységessége, bár a lengyel régiók bilaterális és multilaterális együttműködések köthetnek külföldi partnerekkel. Ebből következően Lengyelország közeljövőben történő európai integrálódásának motorjai a régiók lesznek.

Az önkormányzati régiók alapvetően fejlesztési funkciókat látnak el, a növekedést segítik elő a szolgáltatásokat biztosítása helyett, inkább gazdasági, mintsem közigazgatási funkciókkal rendelkeznek. A régiók közigazgatási funkcióinak köre csak a kifejezetten regionális feladatokra összpontosul, azokra, amelyek nem telepíthetők a helyi önkormányzatok vagy a járások szintjére.

A helyi önkormányzatok, a járások és a vajdaságok önkormányzatai mellett a központi kormányzatot a vajdaságban a vajda képviseli. Az állam által kinevezett vajda regionális szinten a nemzeti politika megvalósításáért (végrehajtásáért) és az adott vajdaságban található központi, állami intézmények működéséért felel. A regionális szintű közigazgatás kettőssége regionális szinten biztosítja a lengyel állam erejét és teremti meg egységét.

E feladatok ellátásában a miniszterelnök képviselőletében eljáró vajdák a központi kormányzatnak tartoznak beszámolási kötelezettséggel, egyúttal a helyi önkormányzatok, a járási és a regionális önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorolnak.

A vajda megvétózhatja a törvénnyel ellentétes önkormányzati rendeleteket. Az érvénytelenítési eljárást a közigazgatási bíróság folytatja le az érdekelt helyi vagy regionális önkormányzatok bevonásával, amelyeknek alá kell vetniük magukat a bíróság döntésének. Ez a munkamegosztás biztosítja a helyi és regionális önkormányzatok intézkedései, illetve a nemzeti jogrendszer kulcsterületei közötti kohéziót.

Az önkormányzati szintekre történő hatalomdecentralizálás finanszírozási decentralizációval jár együtt. Az önkormányzatok bevételeiről rendelkező tör-

vény megszabja az önkormányzatok bevételeinek forrásait. A városi, a járási és a regionális önkormányzatok bevételei a következő képet mutatják:

- *Saját bevételek*: ingatlanadó, részesedés a személyi és társasági adóból, egyéb, bármilyen célra felhasználható, törvényileg szabályozott más bevételek (díjak és adók);
- *Általános támogatások (szubvenciók)*: ezek bár elsősorban oktatási vagy útfenntartási céltámogatások, de szabadon felhasználhatóak és az éves maradványok több éven keresztül görgethetők;
- *Speciális bevételek*: valamilyen speciális célra, a költségvetési évben felhasználható állami költségvetési támogatás, juttatás. A fel nem használt támogatásokat a költségvetés elvonja.

Az önkormányzatok a közösségi forrásokból származó bevételeken kívül törvényi jogosítványukkal élve vagyonadót is kivethetnek. Ez elsősorban azokra a gazdagabb önkormányzatokra vonatkozik, amelyek telek-, ház- és kereskedelmi ingatlanok bővében vannak.

A lengyelországi régiók és a regionális politikák közötti különbségek

A lengyel reformelképzelések a helyi és a regionális önkormányzati struktúrák egyszerű átformálásánál tágabb célokat fogalmaztak meg. A reform eredményeképpen a központi kormánynak már nem kell intéznie és végrehajtania a helyi és a regionális szintekkel összefüggő feladatokat. A reform után a központi kormányzat ténylegesen a modern demokratikus kormányzás által megkövetelt nemzetközi és globális feladatokra összpontosíthat, a törvényesség hatékony érvényesülését követheti nyomon, biztosíthatja a kiegyensúlyozott nemzeti fejlődést. A reform célja, hogy a központi kormány az EU-ban érvényesülő szakpolitikákban megfelelő feladatokat és garanciát vállaljon, valamint a kétoldalú partnerkapcsolatokban erősítse a kormányzat megbízhatóságát.

Az 1999. január 1-jén bevezetett közigazgatási reform nemcsak új kihívásokat jelent a regionális politikában, de új eszközöket is igényel. A kihívások Lengyelország európai uniós csatlakozásának kedvező feltételeiből is táplálkoznak. A lengyel államnak megfelelően fel kell készülnie a strukturális politika forrásainak a szegényebb régiók felzárkóztatását szolgáló felhasználására, a hanyatló ipari régiók szerkezetváltására, a gazdaság versenyképességének javítására.

A kibontakozó regionális politika kulcsproblémája a régiók autonómiája, ugyanis az új régiók a központi kormányzat fejlesztési programjait is megvalósítják. Az előkészítés alatt lévő törvények alapelvei a szubszidaritáson nyugszanak, csak azokat a nemzeti regionális fejlesztési programokat kell végrehajtani,

amelyekben a regionális hatóságokkal megállapodtak. Következésképpen a regionális hatóságok felelősek a központi kormányzattal kötött szerződéses megállapodások végrehajtásáért, illetve a nemzeti kormányzat regionális fejlesztési céljaihoz rendelt pénzügyi források felhasználásáért.

A regionális politikáról rendelkező új törvényeknek elő kell segíteniük, hogy a lengyel állam megfelelő stratégiákat és terveket készíthessen az EU által megszabott határidőkön belül. Következésképpen Lengyelország számára lehetővé kell tenni az európai strukturális és regionális politikához való kapcsolódást a központi és regionális kormányzati szintek közötti kooperációs modell alkalmazásával. Ebben a modellben a központi és a regionális kormányzat szerepe egyensúlyban van a programok tervezése tekintetében. A regionális kormányzatok leginkább a programok végrehajtásáért felelősek, míg a központi kormányzat végzi a programok monitoringját és teljes körű ellenőrzését.

Az 1989 utáni lengyel regionális politika főbb jellemzői az alábbiak voltak:

- a túlzott centralizáció,
- a rendelkezésre álló csekély eszközök nem megfelelő végrehajtási mechanizmusokkal párosultak,
- felesleges célok a kormányzati programdokumentumokban,
- a „tűzoltó” jellegű programok dominanciája (a munkanélküliség kezelése),
- a koordináció hiánya.

Az állami funkciók és a közösségi eszközök megosztásának decentralizációján alapuló regionális politika a területfejlesztés egy részét a regionális felelősségi szintekre helyezte. Ez azt jelenti, hogy a központi kormányzat a regionális politika irányítójaként a területfejlesztés egyik aktora, a többi partner pedig a regionális önkormányzatok, a gazdasági és a társadalmi szervezetek, a nemzetközi vállalatok és az intézmények.

A regionális politika a kompetenciák tekintetében két autonóm, de egymást kiegészítő szintre osztható:

- *Nemzeti szint:* a központi kormányzati politika szintje, amely a transzregionális együttműködés problémáinak megoldásával foglalkozik, például Lengyelország szerepével az európai területi és regionális fejlődésben. A nemzeti szinten megjelenő speciális politika nem más, mint a regionális politika, amelynek célja a történetileg meghatározott civilizációs elmaradottság leküzdése és a szerkezetátalakításban élen járó térségek és a nemzeti jelentőségű növekedési centrumok támogatása;
- *A regionális szint:* a régiók fejlesztésének támogatása, a regionális önkormányzatok szempontjából legfontosabb problémák megoldása. Prioritásnak a szerkezetátalakítás és a fejlesztési folyamatok regionális kormány-

zatok hatáskörbe tartozó szintjei és a rendelkezésre álló eszközök összehangolása tekinthető.

A regionális politika kettős szintje szükségessé teszi a törvényi és az intézményi struktúrák, a programozási rendszer folyamatai, a monitoring és a pénzügyi eszközök két szint közötti elkülönítését, ami a regionális problémák kezelését szolgálja a szubszidiaritás és a két szint közötti kapcsolatok alapelveivel összhangban.

A kormányzat stratégiai hivatala készíti a nemzeti fejlesztési tervet. A számos dokumentumból álló terv a társadalmi és gazdasági fejlődés nemzeti stratégiájának 2015-ig szóló prognózisait vázolja. Ez a legfontosabb hosszú távú gazdasági és társadalmi fejlesztési dokumentum Lengyelországban. A nemzeti fejlesztési terv komplexitását az biztosítja, hogy e keretdokumentumot az országos regionális fejlesztési stratégiával és a nemzeti területfejlesztési koncepcióval egészítették ki. A 2015-ig tartó időszakra szóló társadalmi és gazdasági fejlesztési stratégiában a lengyel gazdaság és társadalom versenyképességét európai tényezők befolyásolják. A nemzeti szint gazdaság versenyképessége azonban általában egyenlőtlenségeket okoz az ország egyes térségei között. E folyamat a nemzeti területi kohézió csökkenéséhez vezethet a gazdasági, a társadalmi és az infrastrukturális tényezők miatt.

Éppen ezért olyan politikára van szükség, amely egyenlő fejlődési feltételeket teremt az ország különböző térségeinek. A célok megvalósításának alapvető módszere a kívánatos folyamatok és jellemzők fejlett régiókból elmaradottabb régiókba történő elterjesztési mechanizmusainak a megteremtése. Ha ezek a kiegyenlítő mechanizmusok nem működnek, a fejletlen régióknak közvetlen támogatásra van szükségük fejlettségi szintjük emeléséhez.

Az ország fejlettségi potenciáljának bizonyos elemei az egyes régiók különböző területi jellegzetességeiből adódnak. A gazdasági és társadalmi fejlődést megalapozó nemzeti stratégia csak akkor hatékony, ha az megfelelő, ha a régiók potenciálján alapul.

A lengyel kormány regionális politikájának alapelveit a hosszú távú regionális fejlesztési stratégia tartalmazza, amelynek alapvető céljai:

- az ország területi kohéziójának fokozása,
- a fejlesztési potenciálnak a fejlett régiókból az ország fejletlenebb részeibe történő diffúziója,
- a kevésbé fejlett és a támogatásra szoruló térségek kijelölése,
- az egyes régiók fejlődési potenciálja és az országos átlag közötti eltérés meghatározása.

A területi döntések irányelveit a nemzeti területfejlesztési politikai koncepció tartalmazza, ez alapján lehet meghatározni a régiók gazdasági és társadalmi potenciálját és a fejlődés korlátait.

A gazdasági pangás körülményei között a nyugat-európai társadalmi és gazdasági viszonyokhoz alkalmazkodni szándékozó Lengyelország számára teljesen nyilvánvaló, hogy a fejlett gazdaságoktól elválasztó szakadéknak csökkennie kell. Az egy főre jutó lengyel GDP az EU-átlag 30%-a, a csatlakozó országoknál alacsonyabb teljesítmény. A legszegényebb EU-tagállamok kétszeresen, a leggazdagabb tagállamok több mint ötszörösen meghaladják a lengyel GDP-t. A fejlettségbeli szakadék mérséklése szoros kapcsolatban áll a gazdasági fejlődés dinamizálásával és Lengyelország nemzetközi versenyképességének javításával.

E feladatok megoldásának elengedhetetlen feltétele, hogy a makrogazdasági tényezők és lehetőségek mellett a kedvező adottságokba, erőforrásokba és lehetőségekbe tőkét kell investálni. A kedvező adottságok közül meghatározó jelentősége van az európai centrumok közelségének. Lengyelország a legfontosabb európai fővárosokhoz, a fejlődés valódi központjaihoz közel fekszik. A skandináv és a mediterrán tagországnál az európai növekedési pólusokhoz való közelség kedvezőbb.

Lengyelországnak még inkább ki kell használnia a geopolitikai pozíció és az új gazdasági kapcsolatok előnyeit. Lengyelország pozíciója jó lehetőségeket teremt a lengyel gazdasági és társadalmi tér versenyképességének javítására, az új európai térbeli rend formálásában. Lengyelország számára a transz-európai infrastrukturális hálózatokba történő bekapcsolódás szintén nagy kihívás, mindkét irányban. A kelet–nyugati és az észak–déli határ menti együttműködések intenzitása határszakaszonként különböző.

A globális civilizáció kihívásaival összhangban a természeti környezet állapotának javítása elengedhetetlen feladat. Ez a regionális fejlesztés fontos eleme. Azonos feltételeket kell teremteni minden régió számára, függetlenül fejlettségi szintjüktől.

Ma Lengyelországban a gazdasági különbségek viszonylag csekélyek. A piaci mechanizmusok szerepének növekedésével és az állami beruházások csökkenésével a differenciák azonban fokozatosan nőnek. A főváros, a nagyobb városok, a kisebb központok és a vidéki térségek közötti gazdasági és életszínvonalbeli különbségek nagyobbak, mint a régiók közötti differenciák. Szükség van tehát a régiókon belüli különbségek mérsékelésére is. Különösen a kisebb központoknak kell szerepet vállalniuk a vidék szerkezeti átalakítási folyamataiban.

Az 1990-es években a regionális különbségek növekedése felgyorsult. Ennek következtében a regionális struktúrákat formáló korábbi folyamatok veszítettek jelentőségükből. Ez szoros kapcsolatban áll a fejlettebb gazdasági

szerkezettel és magas színvonalú szolgáltató szektorral rendelkező nagyváros környéki agglomerációs régiókban kialakult kedvezőbb helyzettel. Ugyanakkor az állami tulajdonú mezőgazdasági nagyüzemek és a hadiipar dominanciájával jellemezhető régiókban a gazdasági hanyatlás következtében romlott a helyzet, ugyanúgy, mint a történetileg elmaradottnak számító, nagyváros nélküli, rurális régiókban. Az egy főre jutó GDP a nagyvárosi régiókban (Varsó, Poznań, Krakkó és Gdańsk) a legmagasabb. A nagyvárosok vezető szerepet játszanak az átalakulásban. Az ország keleti és középső részén elhelyezkedő agrárregiók mutatják a legalacsonyabb GDP-értékeket.

Az egy főre jutó GDP megoszlásának regionális differenciái azonban nem tükrözik a lengyelországi területi elkülönülés minden fontos jellemzőjét. E mutató nem tárja fel az elavult gazdasági szerkezet dominanciája következtében mélyreható struktúraváltásra szoruló régiókat, amelyek a jövedelemtermelő gazdasági ágazatok meghonosítása nélkül nem lehetnek versenyképesek az új gazdasági rendszerben.

A régiók GDP-adatai nem adnak információt a régiókon belüli igen jelentős különbségekről sem, nevezetesen a főváros, a nagyobb városi centrumok és a kisebb központok, valamint ez utóbbiak és a rurális térségek között a gazdasági fejlettség, illetve az életminőség színvonalában megmutatkozó jelentős differenciákról.

Európa új geopolitikai helyzetében, a politikai konfliktusoktól mentes, a nagyvilágra és Európára nyitott Lengyelország fontos integrációs tényező lehet az európai tér keleti felén. Lengyelországnak ez a sajátos földrajzi és gazdasági pozíciója a gazdasági és társadalmi fejlődés folyamatában jelentős ösztönző lehet. Lengyelország a két nagy európai szerveződés, az Európai Unió és a szovjet utódállamok határán, tranzit pozícióban fekszik.

Az észak–déli irány is stratégiai jelentőségű Lengyelország fejlődése szempontjából, mivel az ország a két új területi szerveződés, a balti térség és a délkeleti, Duna menti és a balkáni térségek metszéspontjában helyezkedik el. Lengyelországnak az európai tér e részén betöltött hídszerepe számos határon átnyúló és határ menti interregionális kezdeményezésben mutatkozik meg. Ezek az együttműködések euróregiók formájában szerveződnek.

Egyetérthetünk abban, hogy a lengyel szerkezetváltás, amelyet az EU-csatlakozás felgyorsított, a XXI. század civilizációjához vezető legrövidebb utat nyitotta meg az ország számára. Lengyelország arra számít, hogy az EU-tagállamokban irányadó ökológiai fejlesztési stratégiák az újonnan csatlakozó tagállamokra is vonatkoznak majd.

Az országon belüli területi különbségek és az ezek tartós fennmaradásától való félelem eredményezte az állami regionális politikában meghatározó szerepet játszó kiegyenlítő stratégia bevezetését. A stratégia a regionális politika általános irányelveit fogalmazza meg, nevezetesen a fejlesztési és növekedési

pólusokból szétterjedő fejlődés feltételeinek megteremtése az aktivációs csomópontokban, a gazdasági aktivitás alkotóelemeinek és szféráinak megteremtése, a piacgazdasági mechanizmusokat elősegítő innovációk és kezdeményezések. Az állami politikának ezeknek a struktúráknak a fejlesztését és elterjesztését kell ösztönözni.

A lengyel területi tervezési rendszer sajátossága, hogy tervek nagyrégiókra és az egész országra készülnek. Ez volt jellemző a II. világháború előtti Lengyelországra is. Az arányos fejlesztést szolgáló ambiciózus projektek egész sora valósult meg a II. Lengyel Köztársaság időszakában. A sztálini korszakban a nagy dimenziójú tervezési elgondolások aránytalanná és túlbürokratizálttá váltak. Az 1990-es évek átalakulási időszaka teljesen más típusú nemzeti tervezést igényelt. Jelenleg úgy tűnik, hogy az EU-ban működő modellen alapuló tervezési koncepciót kell bevezetni, amely a régiók autonómiáján és az állam koordinációs funkcióján nyugszik.

PROGRAMRÉGIÓK ÉS A HATÁR MENTI TERÜLETEK FEJLESZTÉSE ROMÁNIÁBAN

Simona Pascariu

Bevezetés

A 151/VI. 15/1998. sz. román területfejlesztési törvény 2d pontja a területfejlesztés alapvető céljaként a következőket fogalmazta meg: „...ösztönözze az interregionális, a belső, a nemzetközi és a határ menti együttműködést, ideértve az eurorégiókat is, valamint a fejlesztési régiók közreműködését az európai területi munkamegosztásban, a kölcsönös érdeklődésre számot tartó projektek megvalósítását elősegítő intézmények és szervezési formák elterjesztését a Románia által aláírt nemzetközi egyezmények szellemében.”

Románia országhatára 2946 km hosszú, Magyarországgal 445 km-en, Jugoszláviával 544 km-en, Bulgáriával 631 km-en, Ukrajnával 635 km-en és Moldovával 692 km-en érintkezik. Az ország 42 megyéje közül 19 határos más országgal, e megyékben közel tízmillió ember él. A határ menti megyék az ország területének 50,8%-át teszik ki. A határ menti megyék területi adatait az *1. táblázat* mutatja. A határ menti együttműködés jelentősége egyre növekszik, fontosságát mind nemzeti, mind pedig regionális szinten is egyre inkább felismerik. E megközelítési módnak nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk az európai integráció és az európai strukturális alapok működésének szempontjából is.

Területfejlesztés Romániában

A román kormány reformtörekvései között a területfejlesztési politikának fontos szerepe van. Az 1998. évi területfejlesztési törvény a regionális fejlesztés feladatát az alábbiakban határozta meg: „...a kiegyensúlyozott fejlesztés ösztönzésével, a történelmi, földrajzi, társadalmi, politikai körülmények miatt hátrányban lévő térségek fejlődési lemaradásának mérséklésével és az újabb egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzésével mérsékelje a meglévő regionális különbségeket.”

1. táblázat

Románia határ menti megyéi

| Megye | Terület, km ² |
|---------------|--------------------------|
| Botoşani | 4986 |
| Suceava | 8553 |
| Maramureş | 6304 |
| Satu Mare | 4418 |
| Bihor | 7554 |
| Arad | 7754 |
| Timiş | 8697 |
| Caraş-Severin | 8520 |
| Mehedinţi | 4933 |
| Dolj | 7414 |
| Olt | 5498 |
| Teleorman | 5790 |
| Giurgiu | 3526 |
| Călăraşi | 5088 |
| Constanţa | 7071 |
| Tulcea | 8499 |
| Galaţi | 4466 |
| Vaslui | 5318 |
| Iaşi | 5476 |

Forrás: National Commission of Statistics, 1998.

A román kormány által 1997-ben elfogadott területfejlesztési koncepció (az ún. Zöld Könyv) szerint „a különböző régiók fejlettségi színvonalkülönbségei hosszú történelmi múltra visszanyúlóan természeti és humán adottságaik... eltéréseiből adódnak.”

A piaci erők a meglévő különbségek növekedésének irányába hatnak. Az ipari és a szolgáltatási központok még fejlettebbek lesznek, a periférikus agrár-régiók és a gyenge távközlési infrastruktúrával rendelkező térségek pedig még jobban marginalizálódnak. E folyamatok nem csupán bizonyos régiók viszonylagos elszegényedésében mutatkoznak meg, hanem a nemzetgazdaság általános teljesítőképességében is. Ha a gazdasági tevékenységek eloszlása egyenletesebb volna, a makrogazdaság teljesítőképessége a jelenleginél magasabb színvonalat mutathatna.

A törvény széles körű közigazgatási decentralizációt indíthat el, illetve a kormányzati ágazati politikák és a regionális, valamint a helyi kezdeményezések összehangolását szorgalmazza a régiók fenntartható gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődése érdekében. A regionális fejlesztések ösztönzése, a köz-

ponti kormányzati politikával való összehangolás igénye és az interregionális kooperációk fejlesztése a román kormány azon szándékát fejezi ki, hogy a nemzetgazdaság és az egyes régiók fejlődése harmonikus legyen. A területfejlesztési törvény – az ország Európai Unióval kötött társulási szerződésével összhangban – a területfejlesztési intézményrendszer fejlesztését és EU-kompatibilitását is célul tűzi ki. A Zöld Könyvben az alábbiakat olvashatjuk: „Az uniós tagsággal szembeni kötelezettség azt igényli, hogy a tagságra pályázó országnak bizonyos előcsatlakozási fejlesztési célokat meg kell valószínűsítania, ezek közül az ország régiói közötti különbségek mérséklését kell a legfontosabbnak tartani.”

Románia – Bukaresttel együtt – 42 közigazgatási egységre (judet) tagozódik. A megyék – méretüket tekintve – azonban túl kicsik ahhoz, hogy területfejlesztési célokat fogalmazhassanak és valószínűsítsenek meg. A Zöld Könyv ezért azt a javaslatot tette, hogy a különböző társadalmi-gazdasági szerkezetű megyékből önkéntes alapon fejlesztési régiók szerveződjenek. E fejlesztési régiók már elég nagyok ahhoz, hogy erőforrásaikat hatékonyan hasznosítsák, regionális fejlesztési stratégiákat dolgozhassanak ki és valószínűsítsenek meg. A régiók a statisztikai adatgyűjtés és -feldolgozás egységei is.

A Zöld Könyv a fejlesztési régiókon belül támogatási térségeket, olyan kisebb településegységeket is meghatározott, amelyek hasonló fejlődési nehézségekkel küszködnek. Az alábbi négy típusban az ország különböző pontján tizenhat problematikus térséget jelöltek ki:

- 1) elmaradott, igen szegény térségek,
- 2) iparilag hanyatló területek,
- 3) erősen szennyezett térségek,
- 4) talajeróziós területek.

Az országban nyolc fejlesztési régiót alakítottak ki. Ezek létrehozását a megyei tanácsok szerződésben rögzítették. A régiók közül csak kettő (a központi és Bukarest–Ilfov) nem határ menti térség. A régiók népességszáma viszonylag kiegyenlített képet mutat (2. táblázat).

A régiókban az alábbi intézményeket szervezték meg:

- a) *Döntéshozó szervek* (Minden régióban a régiót alkotó megyék megyei és helyi önkormányzati képviselőinek részvételével regionális fejlesztési tanács működik. A kormány és a regionális fejlesztési tanácsok azonos számú képviselőjéből alakult Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács élén a miniszterelnök áll.)
- b) *Végrehajtó szervek* (Minden régióban regionális fejlesztési ügynökség alakult, amely nem kormányzati jellegű, önálló jogi személyiségű szervezet. A Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökség a központi irányítás, kormányának alárendelt szakosított intézménye.)

2. táblázat

A román fejlesztési régiók népessége 1996. évi adatok alapján

| Régió | Népességszám | |
|---------------------|--------------|-------------------------------|
| | fő | az ország népességének %-ában |
| Nyugat | 2 076 702 | 9,2 |
| Bukarest–Ilfov | 2 314 754 | 10,2 |
| Délnyugat (Olténia) | 2 429 320 | 10,7 |
| Központi | 2 666 288 | 11,8 |
| Északnyugat | 2 872 850 | 12,8 |
| Délkelet | 2 948 750 | 13,0 |
| Dél (Munténia) | 3 510 799 | 15,5 |
| Északkelet | 3 788 157 | 16,8 |
| Összesen | 22 607 620 | 100,0 |

Forrás: National Commission of Statistics, 1996.

A regionális fejlesztések finanszírozására országos és regionális szinten területfejlesztési alapot hoztak létre.

A területfejlesztés jogi szabályozásának fontosabb dokumentumai a következők:

- A 151/1998. sz. törvény a területfejlesztésről;
- A 634/1998. sz. kormányhatározat a területfejlesztési törvény módszertani kérdéseinek szabályairól;
- A 979/1998. sz. kormányhatározat a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács kormányzati képviselőinek kijelöléséről és a Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökség megalakításáról;
- A 20/1999. sz. törvény a 24/1998. sz. elmaradott térségekről szóló sürgősségi kormányrendelet jóváhagyásáról.

A területfejlesztési intézményrendszer 1999-ben valamennyi szinten és régióban kiépült.

A határ menti régiók

Korábban már említettük, hogy a nyolc régióból hat az országhatárral érintkezik. A fejlesztési régiók nem minősülnek közigazgatási egységeknek, szubnacionális szintnek Romániában a megyék tekintendők.

Az északnyugati régió hat megyéből áll, a történelmi Moldva részét alkotja. Suceava megye egy kisebb történelmi tájegységhez, Bukovinához tartozik. A régió Románia legszegényebb vidéke, rengeteg problémával (magas munkanél-

küliséggel, környezetvédelmi gondokkal) küszködik. A Világbank 1997-ben készített tanulmánya szerint a régióban 1,1 millió fő él a szegénységi küszöb alatt (*Romania. Poverty and Social Policy*). Magas a régió népességkibocsátása. Ugyanakkor Iași és bizonyos mértékig Bacău városok jelentős vonzerővel rendelkeznek. Az iparban foglalkoztatottak aránya 25%, az agrárgazdaságé 42%. A gazdaság alacsony termelékenysége és hatékonysága miatt a piaci hatások kedvezőtlenül érintik a térséget. Következésképpen a régióban alig tapasztalható változás. A régió népességét (a 89,4%-os országos átlaggal szemben itt 98% a román népesség aránya) konzervatív felfogás jellemzi, egyáltalán nem nyitott a változásokra és a modernizációra. A régióval határos Ukrajna és Moldva megközelíthetősége jónak mondható, a kapcsolatok intenzitása azonban jelentősen mérséklődött.

A szintén hat megyéből álló *délkeleti régió* szabálytalan alakzatot mutat, nyugati részein magas hegységek húzódnak, keleten pedig a Fekete-tenger partvidéke határolja. A régió különböző történelmi tájak, északon Moldva, délen Munténia, keleten Dobruzsza részeit foglalja magába. A nyolc régió közül ez tekinthető a legheterogénabbnak: Vrancea megye városhálózata közepesen fejlett, Brăila megye tipikus agrártérség, a dobrozdusai Duna-delta és a Fekete-tenger partvidéke Románia idegenforgalmi területe. A régióban két nagy agglomeráció fejlődött ki: Galați az ország kohászati központja, Constanța pedig Románia legfontosabb tengeri kikötője. A régió legtöbb mutatója közepes fejlettséget tükröz. Ebben a régióban a bruttó regionális termék döntő részét néhány magasan fejlett térség kevés számú ipari nagyvállalata állítja elő. A városi agglomerációk és a kiterjedt rurális térségek között jelentős eltérések vannak. A régió fejlődése gyakorlatilag két pólusra, Constanța és Brăila–Galați környékére korlátozódik. Dobruzsza gyenge megközelíthetősége mind az ország más területeiről, mind pedig a szomszédos országokból, valamint a környezeti szennyezés kritikus problémának tekinthető. A népesség aktivitása közepesen alacsony (26,8%), a munkanélküliségi ráta (11%) kissé magasabb az országos átlagnál.

A *déli régió* (Munténia) hét megyéből szerveződött. Öt megye a fővárossal határos. A teljes régió a történelmi Munténia területén fekszik (két munténiai megye, Brăila és Buzău más fejlesztési régióhoz tartozik). Teleorman, Giurgiu, Călărași és Ialomița megyék a Román-alföldhöz tartoznak és a Dunával határosak. A régió két részre tagolható. Az északi megyék (Argeș, Dâmbovița és Prahova) viszonylag magas jövedelmet érnek el az olaj- és szénbányászatból, az idegenforgalomból, a déli tradicionális agrártérségen erősen érződik Bukarest szívó hatása. Az eltérő fejlettségi szint ellenére a régió önálló fejlesztési egységként működik, a két alrégió között jó közlekedési összeköttetés van. Az együttműködés és a közös fejlesztési programok különösen a déli határ menti szegény települések fejlődését ösztönözhetik. Az életkörülményekben, a gaz-

dasági aktivitásban, a kommunikációs infrastruktúrában és a humán erőforrásokban nagymértékű különbségek tapasztalhatók a régióban. A különbségek mérséklését a déli mezőgazdaság és az északi ipar közötti kooperáció, a közlekedési és távközlési hálózat és a magán agrárgazdaság fejlesztése segítheti elő.

A *délnyugati régió* (Olténia) a Kárpátok és a Duna között a történelmi tájegység öt megyéjét foglalja magába, délen Jugoszlávia és Bulgária határolja. Földrajzi elhelyezkedése és természeti erőforrásai kedvező feltételeket teremthetnek a régió fejlődéséhez. A földrajzi potenciál kiaknázásához azonban a térség közlekedési hálózatát fejleszteni kell. Nagy szerepe lehet az újabb Dunahidak építésének. Hosszú időn keresztül ez a régió látta el munkaerővel Bukarestet és a bánáti iparvidékeket. Az elvándorlások kedvezőtlenül befolyásolták a népesség korszerkezetét, az idős korúak aránya különösen a délnyugati és az elszigetelt rurális térségekben magas. A régió középső területein a fiatalabb korcsoportok létszáma három évtized óta folyamatosan emelkedik, köszönhetően a lignitbányászat fejlődésének és néhány nagy vízi erőmű üzembe helyezésének. A régió gazdasága azonban alapvetően rurális jellegű, a feldolgozóipar pontosan, a nagy- és közepes méretű városokban helyezkedik el. A gazdaságfejlesztés fő iránya a gazdasági terek összekapcsolásában, a kedvező földrajzi helyzet adottságainak hasznosításában fogalmazható meg.

A magyar határ menti régiók helyzete

A *nyugati régió* négy megyéjét szoros kulturális szálak kötik össze, a német népesség viszonylag magas részaránya és egyéb erőforrások jelentik a regionális kooperáció alapját. A régió földrajzi helyzete, a határ menti együttműködési lehetőségek szintén kedvező vonásnak tekinthetők.

A régió népessége 2,2 millió fő, a 67 fő/km² népsűrűség az országos átlag (96 fő/km²) alatt van. A régiót változatos domborzati viszonyok jellemzik, Hunyad megye 80%-a hegyvidék, 20%-a pedig nagy magasságú terület, 55%-a erdő és alpesi legelő, Arad megyében viszont a sík vidékek vannak túlsúlyban. Hunyad megye természetföldrajzi adottságai miatt népességkoncentrációk csak a völgyekben és a medencékben alakultak ki, e megye az ország egyik legurbanizáltabb területe.

A régió demográfiai mutatói kedvezőtlenek, Bánátban az egygyermekes családmodell a jellemző. A népesedési folyamatokat azonban kedvezően befolyásolja, hogy az ország más régióiból, elsősorban északkeletről sok többgyermekes fiatal család érkezik. A bevándorlók fő célpontja a Zsil-völgyi bányavidék, különösen Petrozsény és környéke.

A régió településhálózatát 269 község (összesen 1338 falu) és 36 (ezen belül két százezer lakos feletti) város alkotja. A településsűrűség Hunyad megyében

65 ezer km², a többi megyében 34–37 ezer km². Hasonló arányokat tapasztalhatunk a községekhez tartozó települések számát illetően is: Hunyad megyében átlagosan 8 település, Arad megyében pedig 4,1 település alkot egy községet. Az alföldi területekre a nagy népességszámú települések a jellemzőek, a hegyvidéki falvak kis- és közepes népességűek. Hunyad megyében a falvak átlagos népességszáma 309 fő, Arad megyében 914 fő, Temes megyében pedig 1006 fő. Néhány síkvidéki falu népessége meghaladja a tízezer főt, a 12 ezer lakosú Ópécscsa (Pecica) és a 13 ezer fős Újszenttamás (Sîntana) Románia legnépesebb falvai közé tartozik. Bár a régió rurális térségeiben az életkörülmények a romániai átlagnál kedvezőbbek, az elnéptelenedés mégis általános jelenségnek tekinthető. 1989 előtt a népesség a nagyvárosokba vándorolt, ezután pedig a német lakosság tömeges távozása erősítette a depopulációs tendenciákat.

A városhálózat meglehetősen kedvező szerkezetet mutat, a régióknak több nagyvárosa van, bár területi elhelyezkedésük aránytalan. Temesvár népessége 350 ezer fő, Aradé 200 ezer fő, Resicáé pedig 100 ezer fő. Sok a 20–100 ezer fős város is, térbeli elhelyezkedésük azonban egyenetlen. Az e csoportba tartozó tizenegy város közül nyolc Hunyad megyében található. A városhálózat Arad megyében a legaránytalanabb, itt a megyeszékhely népessége tizenöttszörösen haladja meg a második város lélekszámát.

A régió gazdasága sokszínű. A meghatározó gazdasági ágazatok hasonlósága a kitermelőiparnak köszönhető. Caraş-Severin és Hunyad megye, illetve Arad és Temes megye hasonló gazdasági szerkezete egyszersmind annak lehetőségét is felveti, hogy egymás kiegészítő erőforrásait közösen hasznosítsák. Az előbbi két megye kitermelő- és kohóipara a kocszra, a fém és nem fém ércekre települt. A kétszáz éves múlttal rendelkező ágazatok jelentős modernizációra szorulnak. A ma még részben hasznosított favagyon a térség másik fontos természeti erőforrása. A fafeldolgozás központja Karánsebes, a régió több kis- és középvárosában is sok faipari üzem található. A hegyvidéki területek kedvező lehetőségeket kínálnak az idegenforgalom számára, ez az ágazat lehet a jövőbeli gazdasági fejlődés egyik motorja.

Arad és Temes megye gazdaságát magas fokú komplexitás jellemzi. Fejlett a feldolgozóipar, Temesvár és Arad ipara diverzifikált, a gépipar, a könnyűipar és a vegyipar fontos üzei települtek a két városba. Az agrárgazdaság magas termelékenységet mutat, fejlett az állattenyésztés. Az agrártermékek feldolgozása biztos jövő előtt áll. A két megye sertésenyésztése és sertésfeldolgozó ipara az első helyen áll Romániában.

A régió közlekedési hálózatának gerincét két transznacionális folyosó (az E15A és az E94) és a Közép- és Nyugat-Európába vezető két villamosított vasútvonal alkotja. A legintenzívebb forgalom a Maros folyó menti közlekedési folyosón zajlik, amely Nyugat-Európa és Délkelet-Európa, illetve a Közel-Kelet közötti összeköttetés egyik fontos szakasza.

A környezetet sokhelyütt erősen szennyezi az ipar. A völgyekbe és medencékbe települt nagy ipari létesítmények a közeli városi agglomerációkra jelentősen veszélyt. Igen szennyezett a Petrosényi-medence, ahol az ipari szennyezésen kívül a széntüzelésű háztartások magas aránya is környezeti problémákat okoz, Vajdahunyad–Déva térségében a vajdahunyadi vaskohó, a mintiai erőmű és több építőanyag-ipari üzem, Resica környékén pedig az acélipari üzemek bocsátanak ki jelentős mennyiségű szennyező anyagot. Emellett környezet-szennyező hatása van a mezőgazdasági területeken a műtrágyázásnak és az állattenyésztő üzemek hígtrágya-kibocsátásának.

Összességében a nyugati régió Románia egyik legfejlettebb, multikulturális, természeti erőforrásokban gazdag, a határ menti együttműködés szempontjából kedvező földrajzi elhelyezkedésű térsége. Az alföldi és a hegyvidéki területeket markáns gazdasági különbségek jellemzik, az előbbieknél komplex gazdaságuk, versenyképes nagyvárosi központjuk van, az utóbbiakban a nehézipar és kapcsolódó ágazataik dominálnak. A síkvidéki területek fejlődésén az új földtörvény is lendíthet, amely lehetővé teszi a magángazdaság újjászervezését, elősegíti jövedelmük növekedését, a helyi szolgáltatások fejlesztését, a város–falu közötti kapcsolatok új alapokra helyezését. A temesvári és az aradi nagyipar átalakulása következtében az ingázók száma egyhatedére esett vissza, sok munka nélkül maradt ember helyezkedik el lakóhelyén az új kis- és közepes vállalkozásokban. Hunyad és Caraș-Severin megye bánya- és kohóiparának átszervezése nagyon sok településen érezteti hatását, helyben azonban igen kevés megfelelő munkahely található. Sokan elhagyják az ipari központokat, és visszatérnek szülőföldjükre. A fiatal munkaerő elvándorlása azonban hosszú távon komoly fejlődési problémákat okozhat e térségekben.

A nyugat-romániai régió fejlesztési ügynökségét Temesváron szervezték meg. Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy ebben a régióban már konkrét stratégiai fejlesztési tapasztalatok is vannak. A négy megye fejlesztési ügynöksége – Észak-Rajna-Vesztfália tartomány támogatásával – 1998-ban közös fejlesztési stratégiát dolgozott ki, meghatározták a régió fejlesztésének céljait, prioritásait és programjait.

Az *északnyugati régióba* tartozó hat megye természeti adottságaik miatt szerves egységet alkotnak. A régió felszíne túlnyomórészt dombos és hegyes, de kisebb kiterjedésű sík területek is találhatóak itt. A 34 ezer km² kiterjedésű régió természeti kincsekben gazdag. A Keleti-Kárpátok és az Erdélyi-szigethegység északi részei ásványokban, erdőkben, hegyi legelőkben és rétekben gazdagok. A két hegyvidék között elterülő dombos térséget a Szamos szeli ketté. A régió nyugati felén a Szamos és a Körös völgye fontos mezőgazdasági terület.

A régió népsűrűsége magas, a sajátos életfeltételek egyik jellemzője a viszonylag egységes településsűrűség és a települések egyenletes területi elhe-

lyezkedése. Demográfiai szempontból a negatív természetes szaporodási rátát kell megemlítenünk (Bihar megyében 3,5‰, Kolozs megyében pedig 3,2‰. Máramaros és Bisztrica-Naszód megyében a helyzet azonban más, a természetes szaporodás pozitív előjelet mutat, e megyékre a sokgyermekes családok a jellemzőek.

A régióban 1500 település (386 közigazgatási község) és 35 város található. Az alföldi területeken 7 ezer lakos feletti nagyfalvak is vannak. A régió legnagyobb városa Kolozsvár (330 ezer lakos), Nagyvárad (223 ezer lakos), Nagybánya és Szatmár népességszáma 150 ezer fő felett van.

A régió gazdasága viszonylag kiegyensúlyozott, a hat megye között azonban különbségek is regisztrálhatók. Kolozs, Bihar és Szatmár megyék fejlett feldolgozóiparral rendelkeznek, Máramaros megyében a bányászat és a kohászat a vezető iparág. A régió középső és keleti részein az agrárium a vezető gazdasági ágazat. A régió több pontján fontos turisztikai központok találhatók.

A régió környezeti állapota – néhány kivételtől eltekintve – kedvezőnek mondható. A környezetszennyezés kedvezőtlen értékeket mutat Nagybánya és Zilah környékén. Nagybányán a bányászat és a nem fémes ércek feldolgozása szennyezi a környezetet. A kiegészítő erőforrások miatt a megyék együttműködési lehetőségei kedvezőek. A régió egységének megteremtésében jelentős szerepet játszik az erőteljes nagyváros, Kolozsvár. A nehézipar – ezen belül a bányászat – rekonstrukciója és a privatizáció tekinthető a régió fő fejlődési problémájának. Az ipar jövőjét, a kis- és középvállalkozások számának gyarapodását a gazdag és sokszínű helyi erőforrások előnyösen befolyásolhatják.

A régió fejlesztési ügynökségét Kolozsváron szervezték meg. Az elhelyezés problematikus vonása, hogy Kolozs megye a régió közepén helyezkedik el, országhatárral nem érintkezik. A határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése iránt azonban a megye magyar nemzetiségű népessége nagy érdeklődést mutat. A városban több fontos román–magyar és magyar intézmény működik, pl. a Babeş–Bolyai Egyetem, a Magyar Színház. A magyar üzleti körök nagy figyelmet fordítanak a megyére, a Magyarországról érkező beruházási források kedvező jövőt ígérnek.

A román–magyar határ menti térség

A Phare-program 1994-től támogatja a kelet-közép-európai országok EU-tagállamokkal határos régióinak határ menti együttműködését. A Phare CBC program 1994–1999 között az Interreg II. A kezdeményezés keretében Románia és Magyarország határ menti térségeinek együttműködését az előcsatlakozási stratégia fontos eszközének tekintette. A határ menti együttműködési programot 1996-ban fogadták el. Román részről infrastruktúra-fejlesztési projektek meg-

valósítására és négy határ menti megye (Temes, Arad, Bihar és Szatmár) regionális fejlesztési stratégiájának kidolgozására tettek javaslatot. Magyar részről szintén megfogalmazódott az országhatár menti megyék (Békés, Csongrád, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg) regionális fejlesztési koncepciójának elkészítése.

A Magyarországgal határos román megyék jól meghatározható történelmi tájakhoz tartoznak, ezek a következők:

- Bánát (Temes megye és Arad megye egyes részei),
- Körösvidék (Bihar megye és Arad megye egyes részei),
- Máramaros (Szatmár megye).

Társadalmi, gazdasági és egyéb okok miatt a határ menti régiót összefüggő gazdasági és földrajzi térnek kell tekinteni. Az egyes megyék és megyecsoportok között már ma is vannak szép számmal kapcsolatok, ugyanakkor erős a megyék közötti versengés is. A határrégió egyes részein (pl. Temes megyében) a mezőgazdaságnak jelentős szerepe van a GDP előállításában, az agrártermelés azonban modernizációra szorul. A privatizáció lassan halad, a hagyományos iparágak szerkezetváltozás előtt állnak. A kis- és középvállalatok fejlesztése fontos feladat. A szerkezeti átalakulás következtében megnőtt a munkanélküliség, ami Temes megyében még ma is alacsony (3,8%), a fejletlenebb északi megyékben azonban magasabb (Szatmár megyében 6,2%). A határrégió infrastrukturális ellátottsága gyenge, földrajzi helyzete azonban európai és közép-európai összefüggésben nagyon kedvező. A határrégióban magas a magyar nemzetiségű lakosság aránya.

A határrégió fejlesztési stratégiájának megalapozását szolgáló vizsgálat egyrészt a térség adottságait és fejlesztési kapacitásait igyekszik számba venni, másrészt pedig a fejlesztés céljait, prioritásait és programjait meghatározó dokumentum kidolgozására vállalkozik. Olyan fejlesztési koncepció készül, amely szerkezetében a többi romániai régió fejlesztési dokumentumával is meg-egyezik. A végső dokumentum tartalmazza majd a magyar határrégió fejlesztési feladatait is.

A határrégió megyéi különböző ágazatokban működnek együtt magyar partnerekkel, pl. az üzleti életben és az egyetemek között alakult ki tartós együttműködés. A határ mindkét oldalán élő nemzeti kisebbségek élénk kulturális cserét bonyolítanak le. Néhány esetben az együttműködést szerződésben rögzítették (pl. Arad, Temes, Békés és Csongrád megyék). Az 1996. évi magyar területfejlesztési törvény a területfejlesztést a megyei szintre helyezte. A törvény bevezette a fejlesztési régió fogalmát. Kidolgozás alatt vannak a megyei és a regionális fejlesztési koncepciók és programok. A határrégió magyar része fejlesztési programjának kidolgozása 1999 áprilisában kezdődött.

A fejlesztési dokumentum összeállításának kezdetén több fontos kérdést kell tisztázni, hogy a stratégiai célok, a feladatok, az együttműködési hálózatok, a kulcsszereplők meghatározhatók legyenek.

Kelet-Közép-Európa más országaihoz hasonlóan a decentralizáció Romániában is azt jelenti, hogy hatásköröket telepítenek az alsóbb szintekre. Ennek jogi szabályozása azonban még kialakulatlan, és gyakran hiányzik a közigazgatás demokratikus mechanizmusa (a területiség, a választott testületek és a lakosság közötti közvetlen kapcsolatok szabályozásának elvei). A legnagyobb gond az, hogy helyi és regionális szinten ma még szűk hatáskörökkel rendelkeznek a döntéshozók. Romániában nincs hatékony területi irányítási szervezet, amely nyomást gyakorolhatna az átütő célokat megvalósító reformokra.

A CBC-program indulásakor a négy megyében sok tanácskozást szerveztek. A tanácskozások, workshopok és konferenciák széles körű fórumot teremtettek a kulcsszereplőknek (döntéshozóknak, üzletembereknek, szakértőknek, a médiának) arra, hogy véleményt nyilváníthassanak a fejlesztési kérdésekről. A résztvevők számára a feladatok egyre világosabbá váltak, megértették az új regionális politika lényegét. Ugyanakkor fontos tapasztalat volt, hogy a stratégiai szemlélet szigorúan a megyehatárokon belül érvényesült. A Magyarországgal való határ menti együttműködést mindenki üdvözölte, a másik három megye fejlesztési prioritásai azonban a résztvevőket kevésbé érdekelték.

Hatvanhét évvel ezelőtt a Temes megyében szervezett mezőgazdasági kiállítás és vásár természetes módon vonzotta a környező országok magyar, szerb, horvát, német és román nemzetiségű gazdáit. A nemzeti határok nem akadályozták a rendezvényt. Ötven éve azonban ilyen vásárookra nem került sor. Ma a kapcsolati hálót a közös hagyományokra támaszkodva újra kell szőni, figyelembe véve természetesen, hogy a kapcsolatok szervezésében új módszereket, technikákat kell alkalmazni, befektetéseket kell vonzani és jól képzett fiatal munkaerőt kell a térségbe csalogatni.

A stratégiát ágazati projektekkel kell megvalósítani. A fejlesztési források megszerzéséért a megyék – országon belül és országok között – éles versenyben lesznek egymással.

A projektek finanszírozási támogatásában az alábbi szempontokat célszerű érvényesíteni:

- a projekt hatása,
- a helyi-regionális támogatások mértéke,
- a helyi-regionális menedzsment minősége,
- a költségek,
- a projekt által érintett népesség száma,
- a projekt hatékonysága és eredményessége,
- a helyi-regionális erőforrások felhasználása.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy e rendkívül fontos együttműködési programra számtalan veszély leselkedik. Nézzünk ezek közül néhányat:

- Bizonytalan még a programok és projektek finanszírozásához való központi és regionális hozzájárulás mértéke;
- A megyeszékhelyek részvétele a megvalósításban – a hiányos jogi szabályozás miatt – elégtelen lehet;
- A résztvevők konkurálása megfojthatja a kooperációs kezdeményezéseket;
- A nem kívánatos politikai változások nehézségeket okozhatnak;
- A megyék nem szerveződnek „hangját hallató” régióba, vagy a régió keretében nem működnek kellő hatékonysággal.

Irodalom

- Aster Technical Assistance Team, Regional Development Institution Building Programme (Phare, Romania), Basic Information notes, 1999.
- Budisteanu, I.–Pascariu, S. 1998: Perspectives and strategies of Spatial Development Policy in CADSES < Interreg IIC – Vision Planet, Romania, National Contribution, Report, 1998.
- National Commission of Statistics: National Statistical Yearbook.
- Pascariu, S. 1998: New Communication Challenges: Local and Regional Government and EU. Paper.
- Pascariu, S.: Management of Phare CBC Ro/HU Regional Study, 1998–1999.
- Rambøl Consultancy Groups 1997: Profiles of the Romanian Development Regions. Report.
- Romania. Poverty and Social Policy, 1997: World Bank, Report No. 16462–RO.

A DÉLKELET-EURÓPAI RÉGIÓK SZEREPE A BŐVÜLŐ EURÓPAI UNIÓBAN

Gesho Geshev

Bevezetés

A közép- és a délkelet európai társult tagállamoknak az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában a területfejlesztés új, NUTS II. szintű irányítási egységeit is ki kell alakítaniuk. E feladat nem tűnik egyszerűnek, a megoldást az egyes országok sajátosságai befolyásolják.

A gyökeres átalakulást mutató Délkelet-Európát számtalan konfliktus kínozza, új szuverén államok alakultak, létre kell hozni a nagyméretű tervezési régiókat. E régiókat az európai regionális politika értelmében a fenntartható fejlődés követelményei szerint kell fejleszteni, ugyanakkor a délkelet-európai térség nemzeti újjáépítési programjai és a határ menti együttműködések számára is alkalmas területi egységekként kell kezelni.

Tanulmányunkban a régiók kialakításának körülményeit, fejlesztési prioritásait, a területfejlesztési terveket és mindezek hasznosítási lehetőségeit tárgyaljuk az Európai Unió jövőbeli bővítésének figyelembevételével. Tanulmányunk összeállításában „A területfejlesztési stratégiák és politikai integráció Délkelet-Európában (ESTIA)” c. projekt eredményeire támaszkodtunk. E projekt kidolgozásában a szaloníki Arisztotelész Egyetem területfejlesztési kutatócsoportja, a Bolgár Tudományos Akadémia Földrajztudományi Intézete (a szerző témavezetésével) és a bukaresti Urbanproject vesz részt. Felhasználtuk továbbá a Szerb Köztársaság és a Macedón Köztársaság terület- és területrendezési dokumentumait.

A régiók kialakításának feltételei

A délkelet-európai régiót a Balkán-félsziget országai alkotják. Geopolitikai szempontból a Balkán fogalma a háborús góc szinonimája, ahol a XX. század folyamán világ-, regionális és helyi háborúk robbantak ki. A demokratikus átalakulás és a piacgazdaság megteremtése veszélyes konfliktusokat hozott felszínre a felbomlott jugoszláv szövetségi állam területén 1991-től napjainkig. E

folyamatok kedvezőtlen hatást gyakorolnak a szomszédos Közép-Európára, sőt az észak-atlanti szövetség beavatkozása nyomán világpolitikai következményekkel is számolnunk kell.

A konfliktusok történeti gyökerei a múlt század közepére nyúlnak vissza, majd az I. világháborút lezáró tárgyalások eredményeképpen az „önálló” államok határait külső erők vonták meg. A Balkán kilenc évtizedig (1827–1918) elhúzódó fokozatos felszabadítása a török elnyomás alól azt a nagyhatalmi stratégiát szolgálta, hogy a régióban a befolyási övezetek határait újrarajzolhassák. Az I. világháborúban ugyancsak összeomlott Osztrák–Magyar Monarchia behatolása a Balkán térségébe nyugatról indult.

A Balkán felosztásában az etnikai sokszínűség és a vallási hovatartozás kombinációjának volt elsődleges szerepe. A történeti etnikai-kulturális régiók feldarabolása az egymással érintkező országok között az elmúlt nyolcvan esztendőben folyamatos ellentétek forrása lett. A szomszédos államok kölcsönös elszigetelődését ma kell leküzdeni. Ez azonban igen nehéz feladat, lévén az etnikai elkülönülés történeti tényezői következtében sok akadályt kell felszámolni. A XX. század végén a Balkán nem tekinthető gazdasági és infrastrukturális tekintetben európai régióknak.

Regionális fejlesztési szempontból a geopolitikai tényezők és az integráció szintje alapján a Balkánon három övezet különíthető el:

- A Szlovénia és Horvátország alkotta északnyugati–nyugati övezet (és esetleg a jövőben korlátozott szuverenitású horvát–muzulmán föderáció) Közép-Európa-hoz csatlakozik, határa az 1995. évi daytoni szerződés értelmében keleten Bosznia-Hercegovinával érintkezik;
- A jugoszláv–szerb övezethez Szerbia és Montenegró tartozik. Itt a legélesebbek a nemzetiségi konfliktusok, a szuverén államok integritásának fenntartása háborúba torkollott. A koszovói albán nemzetiség autonómiájának vagy függetlenségének jövőbeli megteremtése új megvilágításba helyezheti a délkelet-európai régió interregionális kapcsolatainak fejlődését. Ennek az övezetnek, különösen pedig Szerbiának, amely fontos helyet foglal el a közép-európai kapcsolatok szempontjából, nagy jelentősége van az európai integrációban. A károk helyreállításától és a szomszédos országokkal kialakítandó viszonytól függően a regionalizmus és a nemzeti térstruktúrák alakulásában az alábbi trendek és lehetőségek körvonalazhatók. Albánia csak részlegesen csatlakozhat ehhez az övezethez, hisz a koszovói konfliktus következményei hosszú távon kedvezőtlen hatást fejtenek ki. Albánia egyszersmind szolidáris a szomszédos albánok lakta térségekkel és aktív szerepet vállal a 8. számú közlekedési folyosóhoz kapcsolódó regionális együttműködésben. Ugyanakkor elképzelhető az is, hogy az ország a harmadik makroregionális övezet része lesz majd;

- A harmadik övezetet etnikai és politikai stabilitás jellemzi, ebbe a térségbe tartozik a délkelet-európai régió területének és népességének meghatározó része. A térségen belüli együttműködések az Európai Unió finanszírozza, összehangolásukat az EU-tag Görögország látja el. Az együttműködési régiókat az INTERREG IIC program keretében az uniós követelményeknek megfelelően alakították ki Görögország, Bulgária, Bulgária és Románia, illetve a három ország között. Délkelet-Moldávia és az ukrán Odessza megye geopolitikai helyzete miatt formálisan szintén ehhez az övezethez sorolható. Az övezet – Kelet-Trákiával és Törökország európai részével együttesen – a fekete-tengeri együttműködési térnek is részét alkotja, fontos szerepet tölt be a dunai és a Fekete-tengeri térség regionális rendszereinek összekapcsolásában.

Délkelet-Európa három övezetre tagolása egyben a regionális integráció fokát, az átmeneti helyzetet is illusztrálja. Az általunk javasolt felosztás természetesen nem jelenti új geopolitikai hatásövezetek létrejöttét. Az egyes térségeket az átmeneti időszak ideiglenes jegyei alapján különböztetjük meg, a megoldatlan nemzeti és etnikai problémáknak az elhatárolásban jelentős súlyuk van.

A régió térszerkezetének konszolidációjában és európai integrálódásában szerepet játszó fontos tényezőt a történeti és a jelenkori geopolitikai adottságok egyértelművé teszik: az európai 4., 7., 8. és 9. sz. közlekedési folyosók e régión haladnak keresztül.

A régiók kialakításának célja és elvei

A délkelet-európai országok a makrorégiókat területfejlesztési célokra kívánják használni. A régióknak csak Görögországban van bizonyos közigazgatási jellegük. Hasonló volt a helyzet 1998 végéig Bulgáriában is. Görögországban a 13 régió közjogi funkciókkal nem rendelkező igazgatási egység. A régiót irányító főtitkárt a kormány nevezi ki. A főtitkár látja el a regionális tanács elnöki feladatait. A tanács a helyi önkormányzatok, a szociális és gazdasági partnerek képviselőiből álló, félkorporatív, kollektív tanácsadó testület (*Giannakourou*, 1998).

A délkelet-európai régió nemzeti területfejlesztési stratégiái ma még nem számolnak azzal, hogy a NUTS II. szintű régiók közigazgatási egységek lesznek. A makrorégiók szervezésének kizárólagos célja az európai uniós csatlakozás követelményeit teljesítendő regionális tervezési egységek kialakítása. A hosszú távú regionális politikai feladatokat kívánják ebben a keretben megfogalmazni, a beavatkozási térségek mozaikszerű elhelyezkedésével szemben a

kompekt régiókban a különböző eszközök hatékonyabban hangolhatók össze. A régióknak három hosszú távú nemzeti stratégiai célt kell teljesíteniük:

- 1) Biztosítani a régió teljes területén a fenntartható fejlődés feltételeit;
- 2) Mérsékelni a régiók közötti foglalkoztatási és jövedelmi különbségeket;
- 3) Szervezni a regionális és a határ menti együttműködések és az európai integrációs feladatokat.

A makrorégiók kialakításának alapelvei és követelményei e célok megvalósítását szolgálják. E célkitűzések figyelembevételével a délkelet-európai régiók szervezésében az alábbi általános követelményeket célszerű szem előtt tartani:

- Méreteikben kiegyensúlyozottnak kell lenniük. A kereteik között működő területi-közigazgatási egységek számát az ország egészének érdekeit figyelembe véve optimálisan kell meghatározni;
- A régiók belső szerkezete heterogén, természeti és humán erőforrásai különbözőek;
- A régióban kell egy vagy több multifunkcionális nagyvárosnak lennie, amely vagy amelyek a közép- és kisvárosi központokkal szoros együttműködésben az egységes regionális tér fenntartható fejlődését szervezik.

A régióalakítás és tervezési-fejlesztési célú működtetésük elveit Romániában például megállapodás rögzíti, amely a régiók szervezését a partnerek szabad akaratára bízta (Dumitru, 1998). Bulgáriában a régiókat szakértői vélemények alapján a megyei kormány megbízottakkal egyeztetve a kormány területfejlesztési tárcaközi bizottsága jelöli ki. Szerbiában a régióalakítás elveit az országos területfejlesztési terv rögzíti, megszervezésükre azonban ez idáig még nem került sor. A volt jugoszláv föderáció többi országában – a kis területi méret miatt – a merőben új területi-igazgatási rendszer most van kialakulóban. A Macedón Köztársaságban 1999 elején fogadták el a területfejlesztési tervet, amely három makroregionális, több mezo- és mikroregionális központot említ, ezek között azonban a terv nem állít fel hierarchikus rendet. Hasonló elképzelés fogalmazódik meg a kidolgozás alatt álló albán nemzeti tervben is.

A régiók feladatait két, egymással szoros kölcsönhatásban álló szempont figyelembevételével kell meghatározni:

- 1) Nemzeti szinten a területfejlesztési rendszer működtetése, a programkészítés, a területfejlesztési források felhasználása és az egyéb állami alapok regionális koordinálása miatt van szükség régiókra;
- 2) A transznacionális és a határ menti együttműködés szervezése szempontjából pedig a határ menti régiók fejlesztési stratégiáinak kidolgozásához, a hálózatos együttműködések működtetéséhez és az Európai Unió előcsatlakozási forrásai hatékony felhasználásához kellenek a régiók.

A regionális tervek tartalma

A 90-es évtized eleje óta tartó délkelet-európai átalakulás legfontosabb geopolitikai jellemzője a fejlesztési és a beavatkozási régiók meghatározása volt. E változások lényege az alábbiakban összegezhető:

- 1) Bulgária, Románia és Görögország unitárius, regionalizációs hagyományokkal rendelkező állam. Az ugyancsak unitárius Albániának nincs regionalizációs előtörténete;
- 2) A korábbi Jugoszlávia hat tagköztársaságának a föderációban makrorégiós szerepköre volt. A hajdani, ma már szuverén tagköztársaságok némelyikében jól elkülöníthető történeti-kulturális régiók is találhatóak. Etnikai régiókról csak Szerbia esetében beszélhetünk: Koszovóban az albán nemzetiség van többségben, a Vajdaságban a magyarok alkotják a legnagyobb nem szerb népcsoportot. E sajátos nemzeti összetétel miatt e két régió 1989-ig autonómiával rendelkezett. A szerb kormány az autonómiát megszüntette, ami a koszovói albán szeparatizmus megerősödésének legfontosabb kiváltó oka volt.

Miként már említettük, a három hagyományosan egyközpontú állam közül Görögországban az EU-követelményeknek megfelelő régiók működnek. Az ország sajátos területi szerkezete és a több ezer sziget miatt a régiók száma magasabb, mint ahogy egy monolit struktúrájú országban várható lenne. A szárazföldi régiók területi potenciálja aránylag kiegyenlített. Vannak történeti hagyományaik, elnevezésük – Makedónia, Trákia stb. – is ezt tükrözi. Ebben a vonatkozásban a görög regionalizmus a nyugat-európai mintákkal sok hasonlóságot mutat. A NUTS II. típusú régióknak fontos szerepük van a regionális politika érvényesítésében. Jellegüket tekintve a görög régiók azonban még nem tekinthetők a decentralizált hatalomgyakorlás keretének, átmeneti formát képviselnek a dekoncentrált regionalizáció és a decentralizáció között. Észak-Görögország (az égei-makedóniai és a trákiai régió) különleges státust élvez, miniszterelnök-helyettes irányítja az Észak-Görögországi Ügyek Minisztériumát. E térség bővebb döntési kompetenciája kedvező feltételt jelent a határ menti együttműködés és a délkelet-európai irányú bővítés számára.

Hosszas előkészületek és változatos javaslatok egyeztetése után a VISION PLANET programhoz készített bolgár nemzeti jelentés három régió kialakítását kezdeményezte 1998-ban, amikor még az ország közigazgatása kilenc NUTS II. méretű területi egységre (megyére) tagolódott. E három – egyes javaslatok szerint négy – régió ma már NUTS I. szintként szerepel (Geshev, 1998). Az 1999-ben bevezetett új területi-közigazgatási rendszert 28 megye alkotja, a NUTS II. beosztást tehát újra kellett gondolni.

A regionalizációnak Bulgáriában gazdag hagyományai vannak, emiatt az új fejlesztési régiók kialakítása nem tűnik túlzottan bonyolult feladatnak. A makrorégiókról a Bolgár Tudományos Akadémia Földrajztudományi Intézetében évtizedek óta folyó élénk viták sarkalatos kérdése az, hogy Bulgáriában lehetetlen rekonstruálni a történeti-földrajzi régiókat, lévén Moesia, Trákia, Macedónia, Dobrudzsa határai a történelem során megváltoztak, e régióknak csupán egyes részei maradtak Bulgáriában. Ezek a különleges délkelet-európai régiók (Törökország európai területeivel) ugyanakkor alapjai lehetnek a távolabbi jövő egységes Európájában szerveződő határ menti eurorégióknak.

A bolgár makrorégiók lehetséges határainak megrajzolásával több akadémiai kutatás is foglalkozott. Ezek eredményeit a „Bulgária földrajza” c. monográfiák összegezték 1961-ben, 1989-ben és 1998-ban.

A korábbi elképzelések és az előzőekben említett stratégiai célok alapján Bulgáriában hat makrorégió (három Észak- és három Dél-Bulgáriában) kialakítása látszik célszerűnek. A hagyományos lehatárolási megoldásoktól e változat csupán abban különbözik, hogy Rusze megyét a közép-északi régióhoz sorolja, mivel itt halad majd át a 9. sz. közlekedési folyosó és a román határ menti együttműködésben a megye fontos szerepet játszik.

Az 1998. július 15-én elfogadott területfejlesztési törvény szerint Romániában a megyék nyolc makrorégióba szerveződhetnek. A NUTS II. szintű régiók nem tekinthetők történeti-földrajzi képződményeknek, nem alkalmazhatók sikeresen a kiegyensúlyozott fenntartható fejlesztés szervezése érdekében sem. A törvény értelmében a régiók alapvető funkciói az alábbiak:

- Megfogalmazzák és megvalósítják a regionális fejlesztési programokat;
- Felhasználják az országos területfejlesztési tanácstól nekik juttatott forrásokat;
- Koordinálják a területfejlesztési alap önkormányzatok általi felhasználását.

Mindebből kétség kívül az látszik, hogy a régiókat csupán a területi tervezési rendszer keretei között kívánják működtetni.

A második csoportba sorolható korábbi jugoszláv tagállamok közül csak Szerbiában tesz említést az országos területfejlesztési terv régiókról (szám szerint hatról). A NUTS II. régióktól függetlenül az országos vizsgálatokban a történeti régiók (Közép-Szerbia, Vajdaság, Koszovó) is megjelennek. Ezeket a régiókat azonban a regionális politika nem használja, valószínű az országban uralkodó drámai helyzet miatt.

A macedón nemzeti terv – miként már említettük – három regionális központot – Skopjét, Stipet és Bitolát – említ, ezek köré szerveződhetnek majd régiók. Közigazgatási egységek szervezésére a közeljövőben kerülhet sor, hisz jelenleg a területi adminisztráció alapját a 120 községi önkormányzat alkotja.

A bolgár régiók az előcsatlakozás időszakában

A tervezési régiók a területfejlesztés új szintjét testesítik meg. Létrehozásukat a területi-közigazgatásban bekövetkezett fontos változások és az EU előcsatlakozási alapjaihoz való hozzáférés motiválta. E megfontolásokból kiindulva alakították ki a tervezési régiókat, és határolták le a régiókon belül a beavatkozási területeket.

A területfejlesztésben használt régiótípusok

A regionális politika megvalósítását kétfajta régiótípus szolgálja: a területfejlesztés irányításában közreműködő régiók és a speciális fejlesztési problémákat felölelő térségek. A két régiótípus lényegét, területi méreteit és az alkalmazott területfejlesztési eszközöket tekintve jelentősen különbözik egymástól. A területfejlesztés irányításában alkalmazott régiók az ország egész területét lefedik, míg a másik tértípus csupán egyes részein jelenik meg és meghatározott fejlesztési prioritások megvalósításához szolgáltató kereteket.

Az irányítási régiók korlátozott decentralizációs politikát valósíthatnak meg, a beavatkozási térségek kizárólag az országos területfejlesztési politika objektumai, fejlesztésük finanszírozását központi ellenőrzés alatt végzik. A beavatkozási térségek a regionális politika tárgyát, az irányítási régiók elsődlegesen annak alanyát jelentik.

A régiólehatárolás kritériumai

A tervezési célú régiók kialakítását hosszas szakértői vizsgálatok előzték meg a BTA Földrajztudományi Intézete, a szófiai K. Ohridski Egyetem Földrajzi Tanszéke, a Nemzet- és Világgazdasági Egyetem Geoökonómiai Tanszéke aktív közreműködésével. A vizsgálatokat az Európai Unió Phare programja finanszírozta. A régiók lehatárolásával foglalkozó dokumentumot több szervezet tárgyalta, majd 1999 áprilisában a kormány mellett működő területfejlesztési tanács elfogadta az új makrorégiókra tett javaslatot.

A tervezési régiók területi méretét egész sor feltétel befolyásolja. Lássuk ezek közül a legfontosabbakat:

- A régiók száma viszonylag kevés legyen, méretük és természeti erőforrás potenciáljuk és gazdasági-társadalmi adottságaik alapján legyenek képesek nagyméretű programok és projektek megvalósítására;
- A régió az irányíthatóság érdekében ne legyen túlzottan nagy méretű, például a régiót alkotó megyék száma optimális legyen, a köztük lévő együttműködést szervezni lehessen, intenzív közvetlen (személyes) kap-

csolatok kialakítására nyíljon lehetőség a tagmegyék képviselői és partnerei között;

- Legyen a régiónak közös, minden pontján érezhető fejlesztési problémája, ami közös munkára serkenti a területfejlesztési szereplőket;
- Vegyék figyelembe az alapvető természetföldrajzi egységeket és a régiók történelmi hagyományait;
- Legyen a régiónak viszonylag fejlett városhálózata, több növekedési pólusa;
- A területfejlesztésben korábban alkalmazott régióbeosztást iránymutatásul kell figyelembe venni;
- A tervezési régiónak teljes területi-közigazgatási egységeket kell magában foglalnia.

Mivel Bulgáriában – az Európai Unió sok tagállamától eltérően – hiányoznak az egyértelműen elkülöníthető, nagy hagyományokkal és saját identitással rendelkező területi közösségek, a régiók területi határainak a kialakítása komoly akadályba ütközött.

A tervezési régiók működését két feltételhez kötötte a kormányrendelet:

- 1) Csak a kialakításuk során tekintetbe vett alapcél teljesítésére – nevezetesen területfejlesztésre – működtethetők, a tervezésen és a fejlesztési programok megvalósításán kívül más funkcióik nem lehetnek;
- 2) Számukat és határukat a nemzeti területfejlesztési terv érvényességi idején belül nem lehet megváltoztatni. Ezt a feltételt a megyei kormány megbízottak javaslatára kötötték ki.

A tervezési régiók mérete

A szakértői tárgyalások során a létrehozandó tervezési régiók száma 3–4 és 8–10 között mozgott. A végső változat hat régiót tartalmazott, s ez felelt meg leginkább az előbb felsorolt kritériumoknak. Az elfogadott régióbeosztás alapvető jellemzői a következőkben összegezhetők:

- 1) Az ország hat régióra való tagolását – kisebb módosításokkal – hosszú távra fogadták el;
- 2) Az egy régióba tartozó megyék száma 3–6 között mozog, a régiót alkotó megyék közötti kapcsolattartás lehetőségei adottak;
- 3) A régiók területi mérete viszonylag kiegyensúlyozott (átlagos területük 18 495 km²), csupán két kivétel van, az északnyugati régió az átlagos terület 57%-át, a közép-déli régió pedig 149%-át teszi ki;

- 4) A népességszámot tekintve a régiók közötti különbségek már nagyobbak. A délnyugati és a közép-déli régiók nagyvárosai (Szófia és Plovdiv) e két régió népességszámát jelentősen megemelik;
- 5) Az északnyugati régió kivételével minden régiónak van vezető növekedési központja és a beavatkozási típusú térséglehatárolás szempontjai alapján kimutatható fejlett térsége;
- 6) Valamennyi régióban különböző fejlettségű és eltérő fejlődési problémával küszködő térségek találhatók (1. táblázat).

E felsorolásból is érzékelhető, hogy a javasolt régiórendszer kritikus eleme az északnyugati régió, amelynek kialakításában a közös fejlesztési gondok és a területfejlesztés helyi szereplőinek összehangolásában vállalható szerepkör volt a meghatározó szempont.

A beavatkozási térségek

A regionális politikai prioritások teljesítése a hat tervezési régiókban mozaik-szerűen elhelyezkedő térségekben valósul meg. A bolgár területfejlesztés hat beavatkozási tértípust különít el (2. táblázat):

- 1) A növekedési térségek összterülete 10 630 km² (az ország területének 9,07%-a), népességszáma 2 971 000 fő (35,6%). Szófia, Plovdiv, Sztara Zagova, Burgasz, Varna, Rusze és Pleven városok szűkebb vonzaskörzetei tartoznak ebbe a kategóriába;
- 2) A fejlődő térségek kategóriája 6721 km² területet (6,06%) és 801 000 főnyi népességet (9,7%) ölel fel. Blagojevgrad, Haszkovo, Jambol, Dobrics, Sumen, Veliko Tirnovo és Vraca városok vonzaskörzetei sorolhatók ebbe a csoportba. E tértípusból valamennyi régióban található egy, az északkeleti régióban két fejlődő térség (Dobrics és Sumen) van;
- 3) Bulgária területén nyolc iparilag hanyatló térséget határoltak le, területük 7238 km² (6,52%), népességük 438 ezer fő (5,3%);
- 4) A hanyatló rurális térségek csoportja 27 001 km² területet (24,33%) és 1 008 000 fő népességet (11,2%) tesz ki. E tértípus az északnyugati és az északkeleti régióban mutatja a legnagyobb sűrűséget. Az elmaradottság oka a természeti adottságokban, a szűkös erőforrásokban és a bolgár mezőgazdasági fejlődés hagyományaiban gyökerezik;
- 5) A határ menti övezetbe tartozó térségek nagy részét más típusokba is be lehetne sorolni, ám az európai kapcsolatok fejlesztésében való közreműködésük miatt indokolt önálló beavatkozási kategóriaként is szerepeltetni. A nyugati, a déli és az északi határszakasz térségei 32 686 km²-nyi területen (29,5%) fekszenek és népességük száma 1 615 000 fő (17,9%);

1. táblázat

A tervezési régiók fontosabb adatai

| Régió | Terület, km ² | Népesség, fő 1997. I. 1. | Községek száma, 1999. I. 1. | Települések száma | Népsűrűség, fő/km ² |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| <i>Északnyugati régió</i> | <i>10 588,04</i> | <i>603 024</i> | <i>33</i> | <i>398</i> | <i>57,0</i> |
| Vidin megye | 3 034,67 | 144 061 | 11 | 141 | 47,5 |
| Montana megye | 3 617,64 | 197 513 | 11 | 130 | 54,6 |
| Vraca megye | 3 935,73 | 261 450 | 11 | 127 | 66,4 |
| <i>Közép-északi régió</i> | <i>18 023,71</i> | <i>1 251 148</i> | <i>40</i> | <i>1 044</i> | <i>69,4</i> |
| Pleven megye | 4 333,54 | 327 576 | 10 | 119 | 75,6 |
| Lovecs megye | 4 132,44 | 180 275 | 8 | 150 | 43,6 |
| Veliko Tirnovo megye | 4 666,69 | 308 565 | 10 | 336 | 65,1 |
| Gabrovo megye | 2 107,28 | 155 522 | 4 | 356 | 73,8 |
| Rusze megye | 2 783,76 | 279 210 | 8 | 83 | 100,3 |
| <i>Északkeleti régió</i> | <i>19 895,85</i> | <i>1 361 507</i> | <i>49</i> | <i>943</i> | <i>68,4</i> |
| Varna megye | 3 834,01 | 446 711 | 12 | 158 | 116,5 |
| Dobrics megye | 4 711,44 | 227 848 | 8 | 215 | 48,4 |
| Sumen megye | 3 306,81 | 217 318 | 10 | 151 | 65,7 |
| Targoviste megye | 2 533,15 | 146 652 | 5 | 188 | 57,4 |
| Razgrad megye | 2 646,07 | 167 233 | 7 | 113 | 63,2 |
| Szilisztra megye | 2 844,37 | 155 745 | 7 | 118 | 54,8 |
| <i>Délkeleti régió</i> | <i>14 645,10</i> | <i>834 367</i> | <i>22</i> | <i>486</i> | <i>57,0</i> |
| Burgasz megye | 7 753,14 | 431 513 | 13 | 257 | 55,7 |
| Szlivén megye | 3 536,58 | 231 795 | 4 | 120 | 65,5 |
| Jambol megye | 3 355,38 | 171 059 | 5 | 109 | 51,0 |
| <i>Közép-déli régió</i> | <i>27 552,71</i> | <i>2 089 272</i> | <i>66</i> | <i>1 513</i> | <i>75,8</i> |
| Plovdiv megye | 5 975,92 | 729 516 | 16 | 215 | 122,1 |
| Sztara Zagora megye | 5 146,86 | 389 388 | 11 | 205 | 75,7 |
| Haszkovo megye | 5 524,53 | 298 108 | 11 | 261 | 54,0 |
| Pazardzsik megye | 4 458,00 | 321 062 | 11 | 117 | 72,0 |
| Szmoľjan megye | 3 231,87 | 148 845 | 10 | 243 | 46,1 |
| Kardzsali megye | 3 215,53 | 202 353 | 7 | 472 | 62,9 |
| <i>Délnyugati régió</i> | <i>20 269,76</i> | <i>2 143 882</i> | <i>52</i> | <i>956</i> | <i>105,8</i> |
| Szófia város | 1 326,13 | 1 190 547 | 1 | 38 | 897,8 |
| Szófia megye | 7 020,21 | 272 558 | 22 | 284 | 38,8 |
| Blagoevgrad megye | 6 450,75 | 350 327 | 14 | 281 | 54,3 |
| Pernik megye | 2 388,36 | 156 561 | 6 | 171 | 65,6 |
| Kjusztendil megye | 3 084,30 | 173 889 | 9 | 182 | 56,4 |
| <i>Összesen</i> | <i>110 975,16</i> | <i>8 283 200</i> | <i>262</i> | <i>5 340</i> | <i>74,6</i> |

Forrás: Bulgária statisztikai évkönyve alapján a szerző számításai.

A tervezési régiók jellemzői

| Jellemző | Észak-nyugati | Közép-északi | Észak-keleti | Dél-nyugati | Közép-déli | Dél-keleti | Bulgária összesen |
|---|---------------|--------------|--------------|-------------|------------|------------|-------------------|
| Terület az ország %-ban | 9,54 | 16,24 | 17,93 | 18,27 | 24,83 | 13,20 | 100,00 |
| Művelés alatt álló terület, % | 58,05 | 53,13 | 58,67 | 24,26 | 33,73 | 43,97 | 43,30 |
| Népesség az ország %-ában | 7,28 | 15,10 | 16,44 | 25,88 | 25,22 | 10,07 | 100,00 |
| Városi népesség aránya, % | 57,72 | 65,41 | 62,18 | 80,35 | 62,62 | 67,68 | 67,71 |
| Népességnövekedés, 1992–1997, % | -0,89 | -0,86 | -50 | -0,30 | -0,36 | -0,41 | -0,49 |
| Ezer lakosra jutó vándorlási különbözet | 0,33 | -0,28 | -1,23 | 2,44 | -0,11 | -3,80 | 0,00 |
| Népsűrűség, fő/km ² | 57,00 | 69,00 | 68,00 | 106,00 | 76,00 | 57,00 | 75,00 |
| Ezer lakosra jutó foglalkoztatott | 218,00 | 250,00 | 229,00 | 289,00 | 235,00 | 219,00 | 249,00 |
| Aktivitási együttható, % | 44,71 | 46,00 | 47,3 | 45,40 | 46,60 | 46,40 | 46,20 |
| Foglalkoztatási együttható, % | 21,90 | 25,90 | 22,90 | 28,90 | 23,50 | 21,90 | 24,87 |
| Munkanélküliségi ráta, 1998 | 19,63 | 13,34 | 15,54 | 7,77 | 12,96 | 12,77 | 12,58 |
| Háztartási jövedelem, USD, 1996 | 2706,00 | 2335,00 | 2307,00 | 2036,00 | 2373,00 | 1938,00 | 2239,00 |
| Foglalkozásból származó jövedelem, 1000 leva/fő | 1879,76 | 30,37,26 | 3568,60 | 69,39,47 | 3285,25 | 5651,69 | 4376,21 |
| Foglalkozásból származó jövedelem, % | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,000 | 100,00 | 100,00 |
| Mezőgazdaság | 7,85 | 7,21 | 9,30 | 0,94 | 4,46 | 5,09 | 4,14 |
| Ipar | 57,39 | 52,06 | 37,53 | 26,77 | 54,92 | 60,67 | 41,56 |
| Szolgáltatások | 34,77 | 40,73 | 53,17 | 72,28 | 40,62 | 34,24 | 54,30 |
| Külföldi tőkebefektetések az ország %-ában, 1992–1997 | 3,69 | 10,04 | 21,94 | 55,03 | 6,94 | 2,35 | 100,00 |
| Egy főre jutó községi saját bevétel, 1000 leva | 70,33 | 66,70 | 81,27 | 110,32 | 75,52 | 80,52 | 84,27 |
| A saját bevétel részesedése a község összbevételéből | 59,45 | 62,61 | 65,48 | 81,08 | 65,29 | 68,98 | 69,50 |
| Úthálózat-sűrűség, km/km ² | 0,32 | 0,35 | 0,36 | 0,33 | 0,33 | 0,294 | 0,33 |

2. táblázat folytatása

| Jellemző | Észak-nyugati | Közép-északi | Észak-keleti | Dél-nyugati | Közép-déli | Dél-keleti | Bulgária összesen |
|---|---------------|--------------|--------------|-------------|------------|------------|-------------------|
| Ezer lakosra jutó telefonkészülékek száma | 339,00 | 412,00 | 373,00 | 448,00 | 339,00 | 349,00 | 385,00 |
| Vízellátás, liter/nap | 110,00 | 138,00 | 120,00 | 200,00 | 117,00 | 169,00 | 139,00 |
| A szolgáltatásokban foglalkoztatottak aránya, % | 45,36 | 42,77 | 49,67 | 58,27 | 42,54 | 49,03 | 49,14 |
| Beavatkozási térségek területe a régió területének %-ában | | | | | | | |
| Határ menti | 45,72 | 29,30 | 23,31 | 42,050 | 24,07 | 18,30 | 29,45 |
| Fejletlen rurális | 57,03 | 17,13 | 46,06 | 13,59 | 20,38 | 10,47 | 24,33 |
| Iparilag hanyatló | 13,51 | 5,22 | – | 11,40 | 7,67 | 3,02 | 6,52 |
| Fejlődő | 6,39 | 7,60 | 10,08 | 3,05 | 5,69 | 8,95 | 6,06 |
| Fejlett | – | 14,84 | 2,00 | 10,69 | 14,32 | 5,99 | 9,07 |
| Beavatkozási térségek népessége a régió népességének %-ában | | | | | | | |
| Határ menti | 44,17 | 32,72 | 14,88 | 19,67 | 13,25 | 5,43 | 19,58 |
| Fejletlen rurális | 42,90 | 8,54 | 21,90 | 2,75 | 11,66 | 4,94 | 12,17 |
| Iparilag hanyatló | 7,64 | 4,89 | – | 8,46 | 6,36 | 2,00 | 5,29 |
| Fejlődő | 15,30 | 13,12 | 17,56 | 3,78 | 4,83 | 14,76 | 9,67 |
| Fejlett | – | 31,33 | 23,96 | 57,68 | 37,87 | 26,91 | 35,86 |

Forrás: A szerző számításai.

- 6) Az európai közlekedési folyosók szinte valamennyi régiót érintik. A 8. sz. folyosó például a délnyugati, a közép-déli és az északnyugati régiókon halad majd át. A 4. sz. folyosó az északkeleti és a délkeleti régiókat, a 7. sz. folyosó az északnyugati, a közép-északi és az északkeleti régiókat érinti, a 9. sz. folyosó pedig az északkeleti és a délkeleti régiókat szeli át. A 4. sz. és a 9. sz. közlekedési folyosók közötti kapcsolatteremtés szempontjából a közép-déli és a közép-északi régióknak különleges fontos szerepük lesz.

Az a tény, hogy valamennyi régióban található növekedési térség és a fejlődést serkentő közlekedési folyosó, bizakodásra ad okot, a délkelet-európai régió határ menti együttműködésének keretei, az Európai Unió bővítésének alapfeltételei létrejöttek.

Az uniós előcsatlakozási alapok területfejlesztési célú felhasználásának lehetőségei

Bulgária területfejlesztési politikájának gyakorlati megvalósítása szoros összefüggést mutat az ország integrációs stratégiájával. Az előcsatlakozási időszakban a társult tagállamok külön EU fejlesztési forrásokhoz jutnak. Az ISPA és a SAPARD-forrásokat az EU nagy alapjainak mintájára alakították ki. Az Európai Bizottság útmutatása szerint a Phare-program az Európai Regionális Fejlesztési és Szociális Alapokhoz hasonlóan működik majd.

Az Európai Unió támogatáspolitikája lényegében két területi szintet érint: az 1. célcsoportba tartozó fejletlen térségeket a NUTS II. szinten, míg az iparilag hanyatló térségeket és a szerkezeti átalakulásra szoruló rurális térségeket a NUTS III. szinten jelölik ki. Az Uniónak több olyan országa van, amelyek egész területe az 1. célcsoportba tartozik. Bulgária a tagság elnyerése után valószínű teljes egészében elmaradott térségnek minősül majd. Az 1. célcsoportba tartozó régiók fejlesztési terveit a nemzeti fejlesztési tervvel párhuzamosan dolgozzák ki. Azok a tagállamok (Írország, Portugália és Görögország), amelyekben nincsenek NUTS II. szintű területi-közigazgatási egységek, tervezési régiókat hoztak létre.

A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban

Az Európai Unió Délkelet-Európa irányába történő bővítésének előkészítését a „Területfejlesztési stratégiák és politikai integráció” c. dokumentum, illetve a tagállamok által elfogadott transznacionális együttműködési programok alapozzák meg. Az Európai Unió e tárgykörben az utóbbi években az alábbi

fontos dokumentumokat tette közzé: „Az európai területi fejlődés távlatai” (ESDP), „Agenda 2000: az erősebb és bővebb Európáért”. E dokumentumok alapján dolgozták ki az INTERREG IIC programot az 1997–1999 közötti időszakra, amely a közép-európai, az adriai, a Duna menti és a délkelet-európai térségek (CADSES) fejlesztését szolgáló működési program. Az INTERREG kezdeményezés egymással párhuzamosan két fejlesztési programot finanszíroz:

- A VISION PLANET programot Németország, Ausztria és Olaszország kezdeményezte a Duna menti térségben;
- Az ESTIA (European Space and Territorial Integration: Spatial Development Strategies and Policy Integration for the Southeast Europe) programot Görögország irányítja (*Kafkalas*, 1998).

A VISION PLANET program szakértői csoportja második ülésén a németországi Ulmban 1998 decemberében az alábbiakban fogalmazta meg a délkelet-európai régiók szerepét és lehetőségeit a kibővülő Európában:

a) *A közlekedési hálózatok fejlesztése*

A térség szerkezeti átalakulásában a közlekedési infrastruktúra fejlesztése tekinthető az első számú prioritásnak. Az interregionális és a nemzetközi megközelíthetőség fokozza a régió attraktivitását a külföldi tőke számára és általában erősíti a gazdaságfejlesztési aktivitást. Két szempont figyelembevétele javasolt:

- Módosítani célszerű az európai közlekedési folyosók irányvonalát a délkelet-európai régió interregionális kapcsolatainak fejlesztése érdekében;
- Kezdeményezni kell multimodális közlekedési rendszerek fejlesztését Délkelet-Európában: hidakat kell építeni a Duna bolgár–román szakaszán, Ro-Ro rendszereket kell kialakítani a Fekete-tenger és Nyugat-Európa jobb összeköttetése érdekében, a túlterhelt szárazföldi nemzetközi úthálózat tehermentesítésére, javítani kell a nagyvárosok közti kapcsolatokat, a városhálózaton belüli összeköttetéseket;

b) *A határ menti együttműködés elmélyítése*

Meg kell határozni az elsődleges határ menti fejlesztési területeket, amelyek két vagy több ország között a kapcsolatok fejlesztésében meghatározó szerepet játszanak. Kiemelkedő fontosságot kell tulajdonítani azoknak a régióknak, amelyek a majdani Európai Unió külső határain helyezkednek el. A CADSES-programban meghatározott hét fontos határ menti régió közül négy a délkelet-európai térségben helyezkedik el.

Irodalom

- Dimitru, V. 1998: Institutions and instruments of spatial development policy and planning in Romania. – *Proceedings of the ESTIA First Project Meeting*. Thessaloniki, 16–17 October 1998.
- Geshev, G. 1997a: South-Eastern challenges to the European development. – *EUREG*. 5.
- Geshev, G. (ed.) 1997b: *The Geographical Space – an Instrument for the 21 Century*. Sofia, Institute of Geography, Bulgarian Academy of Sciences.
- Geshev, G. 1998a: Comparative perspectives of spatial development and planning in Bulgaria. – *Proceedings of the ESTIA First Project Meeting*. Thessaloniki, 16–17 October 1998.
- Giannakourou, G. 1998: The spatial planning system in Greece: a brief overview. – *Proceedings of the ESTIA First Project Meeting*. Thessaloniki, 16–17 October 1998.
- Horváth, Gy. 1996: *Transition and Regionalism in East-Central Europe*. Tübingen, Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Kafkalas, G. 1998: Spatial development trends in Greece: geographical position and spatial structure. – *Proceedings of the ESTIA First Project Meeting*. Thessaloniki, 16–17 October 1998.
- Marinov, V. 1998: Spatial planning systems in Bulgaria. – *Proceedings of the ESTIA First Project Meeting*. Thessaloniki, 16–17 October 1998.
- Planning regions – necessity, essence and territorial range, 1988: Report of the National Centre for Regional Development and Housing Policy. Sofia.
- Spatial plan of the Republic of Macedonia. Summary. Skopje, February 1999.
- Spatial plan of the Republic of Serbia. Abridged version, 1997: Belgrade, Institute of Architecture and Town Planning of Serbia.
- Summary of conclusions of VISION PLANET Expert Group. Second meeting. Ulm, 11–12 December 1998.

A SOKSZÍNŰSÉG, MINT FEJLESZTÉSI FORRÁS. A RÉGIÓK SZEREPE HORVÁTORSZÁGBAN

Zdravko Švigir – Ivan Teodorović

Horvátország – más európai országokkal ellentétben – nem tagolódik régiókra, az ország területi közigazgatása hivatalosan húsz megyére épül. Ezek területe és népessége azonban túl kicsi. Átlagos népességszámuk százezer és kétszázezer fő között mozog. Még a nagyvárosok köré szerveződött megyék is kis méretűek: a fővárost is magába foglaló Zágráb megye népessége 1 millió 61 ezer fő, a Split székhelyű Dalmácia megyének 474 ezer, a Rijeka központú Gorski Kotar megyének 323 ezer, Baranyának (Eszék városával együtt) 367 ezer lakosa van. Nyilvánvaló, hogy a horvát megyék európai értelemben nem tekinthetők régióknak. A jelentős központtal rendelkező európai régiók népességszáma egy–két millió fő között mozog. A tervezők statisztikai, elemzési és egyéb célból Horvátországot három–négy makrorégióra – Közép-Horvátországra, Kelet-Horvátországra és az adriai Horvátországra – tagolják. Noha Horvátország adriai partvidéke sok hasonlóságot mutat, mégis célszerűnek tűnik két régió – a Rijeka központú Nyugat-Horvátország és a Split központú Dalmát- vagy Dél-Horvátország – kijelölése. A horvát régiókat markáns különbségek jellemzik (1. táblázat).

1. táblázat

A horvát régiók jellemzői

| Régió | Terület, km ² | Népesség, ezer fő | Népsűrűség, fő/km ² | Települések száma |
|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Közép-Horvátország | 19 386 | 2 227 | 117 | 3 327 |
| Dél-Horvátország (Dalmácia) | 12 993 | 966 | 75 | 990 |
| Nyugat-Horvátország | 11 753 | 615 | 52 | 1 487 |
| Kelet-Horvátország (Szlavónia) | 12 466 | 977 | 78 | 949 |
| Összesen | 56 542 | 4 784 | 85 | 6 753 |

Horvátország gazdasági és társadalmi helyzete

A Horvát Köztársaság gazdasági fejlődésében 1990 óta drámai változások játszódtak le. Az országban rendszerváltozás következett be. A gazdasági és a politikai pluralizmus modern piacgazdasági fejlődést eredményezett. E fejlődés jellege sok szempontból hasonló a környező országokéhoz. Egy alapvető különbség azonban felfedezhető. Horvátországban az átmeneti szakasz a Jugoszlávia felbomlása után kirobbant háború miatt sokkal több nehézséget okozott, pusztító hatása volt az ország gazdasági-társadalmi szerkezetére. A horvát transzformáció jellemző vonása a hiperinfláció, a nemzeti valuta leértékelése, a növekvő munkanélküliségi ráta, a szegénység terjedése és az informális gazdaság erősödése.

A politikai döntéshozóknak háborús körülmények között kellett megfogalmazniuk a piacgazdaság, a plurális tulajdonviszonyok és politikai rendszer átfogó reformkoncepcióit. Sikerült jó programot kidolgozni, az ország leküzdötte a gazdasági instabilitást, és kialakultak a fenntartható fejlődés feltételei. A gazdaságot liberalizálták, a nemzetközi kereskedelem és a külkapcsolatok szerepe megnőtt. Az ún. CADSES-országok (a közép-európai, adriai és délkelet-európai államok) lettek Horvátország meghatározó partnerei.

A rendszerváltozást követő négy évig tartó gazdasági hanyatlás után a fordulópontot az 1994. év jelentette. Ebben az évben nőtt először a gazdaság teljesítménye (2. táblázat). Ezt követően stabil fejlődés volt tapasztalható. A növekedési ráták azonban az antiinflációs politikáról a növekedésorientált politikára való átmenet tipikus problémáját tükrözik. Nem sikerült a gazdaság szerkezetét az új fejlődési pályának megfelelően átalakítani, a fenntartható fejlődés feltételeit hosszú távra biztosítani. A GDP-adatok is azt mutatják, hogy a háború utánra prognosztizált kiugróan magas növekedést nem sikerült teljesíteni. A nemzetgazdasági növekedési ráták magasabbak lehettek volna, ha a rekonstrukciós szakaszban a rendelkezésre álló erőforrásokat ésszerűbben hasznosították volna. A GDP növekedése az utóbbi években átlagosan 6,5% volt. Ez azt jelenti, hogy az 1990. év teljesítményének kb. 80%-át sikerült elérni. Ez a trend folytatódik, és tizenegy év alatt éri el az ország 1990. évi teljesítményét.

2. táblázat

*A bruttó hazai termék alakulása
(az előző év százalékában)*

| Megnevezés | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| Piaci áron | 224,2 | 112,5 | 109,0 | 114,0 |
| Alapáron | 105,9 | 106,8 | 106,0 | 107,5 |

Forrás: Állami Statisztikai Hivatal.

A növekedés fő hajtóereje a turizmus, az újjáépítésben és az infrastruktúra-fejlesztésben közreműködő építőipar és kisebb mértékben a feldolgozóipar exportképes ágazatai. A növekedés fő forrása a hazai fogyasztás és részben az export. Lendületes volt a terciér szektor, kiváltképpen a kereskedelem, a banki, a biztosítási és a lakossági szolgáltatások fejlődése. A gazdaság szerkezetében azonban lényeges változás nem következett be, a szocialista korszakhoz képest minőségi átalakulás nem játszódott le. A GDP fajlagos növekedését a 3. táblázat mutatja.

3. táblázat

Az egy főre jutó GDP alakulása, USD

| Év | Folyóáron | Vásárlóerő-paritáson |
|------|-----------|----------------------|
| 1994 | 3 140 | 4 239 |
| 1995 | 4 012 | 4 533 |
| 1996 | 4 395 | 5 157 |
| 1997 | 4 419 | 5 643 |

Forrás: Állami Statisztikai Hivatal.

A növekedés folyóáron igen jelentős, évi 12%-os volt. Ugyanakkor a vitathatatlan termelésnövekedéssel párhuzamosan az ország népessége az 1994. évi 4649 ezerről 1997-ben 4494 ezer főre csökkent. A vásárlóerő-paritáson számított éves növekedési ráta alakulását tehát lényegében a népességcsökkenés befolyásolta. Az árrendszerre a stabil árfolyam kedvező hatást gyakorolt, mint ahogy a gazdasági hatékonyság alakulására is jelentős befolyással volt. A külföldi fizetőeszközök árfolyamai a nemzeti valutát felértékelték, 1997 végén a német márkához viszonyítva ténylegesen 15%-kal volt magasabb, 35%-kal mutatott magasabb értéket mint 1993-ban és 48%-kal többet mint 1992-ben. Az árfolyamváltozást nem követte megfelelő termelékenység-növekedés, a külföldi valutákban kifejezett abszolút árak a nemzetközi színvonal 80%-át érték el. Ez a trend gyenge versenyképességet, stagnáló exportot, növekvő fizetési mérleghiányt eredményezett. Az export–import adatok a horvát gazdaság nemzetközi kapcsolatainak fejlődését mutatják (4. táblázat).

A horvát gazdaság integrálódott a világ gazdaságba. Gondot jelent azonban, hogy az import növekedése meghaladja a kivitel fejlődését. A liberalizáció ellenére az átmeneti időszakban lejátszódott piaci átrendeződés és az árfolyampolitika következtében a változások kedvezőtlen előjelet mutatnak. Az ország legfontosabb partnerei az Európai Unió tagállamai (az export 52%-a ezekbe az országokba irányul), a második meghatározó országcsoportot a közép-európai államok alkotják. Az exportban a feldolgozatlan és a félkész termékek növekedése, a magas feldolgozottságú termékek stagnálása figyelhető meg. Az export

teljesítmény a GDP 42%-át teszi ki, az importnak azonban csupán 73%-át fedezi. Az import emelkedése az utóbbi két évben volt jelentős. A fizetési mérleghiány 4,8 milliárd dollárt tett ki, az 1996. évben a hazai össztermék 17%-ával szemben 1997-ben már 26%-ára emelkedett. A külföldi valutabeáramlás kedvezőtlen alakulása miatt a folyó fizetési mérleg hiánya 1997-ben a hazai össztermék 11,3%-át tette ki. A hiányt külföldi kölcsönökből és tőketranszferrekből fedezik. A megoldást azonban az ország exportstratégiájának aktivizálása jelenthetné.

4. táblázat

Az export–import adatok alakulása, millió kuna

| Év | Export | Import |
|------|--------|---------|
| 1994 | 40 086 | 40 149 |
| 1995 | 40 606 | 50 469 |
| 1996 | 45 017 | 55 429 |
| 1997 | 51 065 | 69 6560 |

Forrás: Állami Statisztikai Hivatal.

Az 5–6. táblázat adatai viszonylag kedvező makrogazdasági mutatókat jeleznek, kiváltképpen a stabilitás nézőpontjából. Másrészt azonban komoly gondot tükröznek a munkanélküliségi adatok, a megtakarítások alacsony színvonala, a tőke és az egyéb erőforrások magas költségei, a termelékenység alacsony növekedési üteme és a lassú privatizáció.

5. táblázat

Horvátország makrogazdasági mutatói, 1994–1997

| Mutató | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Munkanélküliségi ráta, % | 14,5 | 14,5 | 16,4 | 17,3 |
| Dollár–kuna árfolyam | 5,63 | 5,32 | 5,54 | 6,30 |
| A Horvát Nemzeti Bank valutataraléka, millió dollár | 1 405 | 1 895 | 2 310 | 2 539 |
| A Horvát Nemzeti Bank leszámítolási kamatlába, % | 8,5 | 8,5 | 4,0 | 5,9 |
| Kifizetetlen követelések, millió dollár | 3 699 | 4 213 | 6 500 | 6 500 |
| Belső adósság, millió kuna | 17 285 | 16 405 | 16 530 | 14 501 |
| Ipari termelésnövekedés, % | -2,7 | 0,3 | 3,1 | 6,8 |
| Nettó bérek és keresetek havi növekedése, % | 137 | 46 | 12 | 17 |
| Havi nyugdíjnövekedés, % | 100 | 24 | 10 | 16 |
| Termelői árak növekedése, % | 6 | 2 | 2 | 2 |
| Népesség, ezer fő | 4 649 | 4 689 | 4 494 | 4 494 |

Forrás: Állami Statisztikai Hivatal, és a szerző becslései.

6. táblázat

A GDP összetétele, %

| Megnevezés | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Közösségi fogyasztás | 29,43 | 30,96 | 28,55 | 25,04 |
| Bruttó felhalmozás | 3,41 | 1,95 | 1,55 | 2,63 |
| Bruttó állóeszköz-felhalmozás | 13,96 | 15,65 | 20,60 | 20,89 |
| Export | 45,84 | 41,27 | 41,97 | 42,00 |
| Import | 45,92 | 51,30 | 51,68 | 56,97 |
| Háztartások fogyasztása | 53,26 | 61,47 | 59,02 | 66,64 |
| Összesen | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Forrás: Az Állami Statisztikai Hivatal adatai alapján a szerző számításai.

Az átmenet sajátos problémái (a függetlenségi háború, az átalakuló környezet) és az exporton alapuló gazdasági növekedés hiánya megemelte a gazdaság működési költségeit. A költségvetés GDP-n belüli részesedése 45%-ról 50%-ra nőtt, a nettó bérek és keresetek aránya – növekvő munkanélküliségi ráták mellett – 18%-ról 23%-ra emelkedett. A költségvetés növekedését a szociálpolitikai kiadások és a hosszú ideig háttérbe szorított infrastruktúra lendületes fejlődése váltotta ki. A megtakarítási hányad 1997-ben 10,3%-ra esett vissza. A költségvetési és a fogyasztási kiadások magas szintje nem kedvez a megtakarításoknak és a beruházásoknak. Új beruházások gyakorlatilag nincsenek. 1997-ben a gazdaság jövedelme 2%-kal csökkent. A rendelkezésre álló jövedelemből a megtakarítási hajlandóság 1%-ra csökkent, noha a lakossági jövedelmek folyamatosan nőttek.

A külföldi tőkebefektetések 1997-ben 500 millió dollárt tettek ki, 1994–1997 között körülbelül 1250 millió dollár tőke érkezett az országba. Mindezek az adatok azt mutatják, hogy az országnak aktív fejlesztési politikát kell kidolgoznia és megvalósítania.

A falusias térségek átalakulása

Horvátországban a falusias (rurális) térségek négy típusát lehet megkülönböztetni:

- intenzív agrártermelést folytató térségek,
- alacsony népsűrűségű falusias térségek,
- alacsony művelési színvonalú hegy- és dombvidéki területek,
- mediterrán (adriai) típusú térségek.

Az első csoportba tartozó települések termékeny alföldi vidékeken található, innen történik a nagyvárosok ellátása. Településrendszerük csomópontokba szerveződött, környékükön jelentős városi települések helyezkednek el. A második településcsoportra a természeti erőforrásokhoz igazodó szakosított agrártermelés, aprófalvas és kisvárosi településrendszer a jellemző, miként a harmadik típusra is. Az adriai típusú agrárgazdaság sajátossága a városok körül szerveződött intenzív növénytermesztés és az egyéb tengermelléki övezetekben a sajátos természeti adottságokat hasznosító állattenyésztés, halászat és gyümölcsstermesztés. A modern termelés tiszta környezetben, szennyezésmentes technológiákkal folyik. A településhálózat az agrártermeléshez igazodik, a települések fejlődésében az idegenforgalom, a tengeri közlekedés és a kereskedelem is fontos szerepet játszik.

A településhierarchia erős befolyást gyakorol a szolgáltatások fejlődésére. A városok szervezik tágabb környezetük magas szintű társadalmi szolgáltatásait, egészségügyi ellátását, oktatási és kulturális szolgáltatásait. Az ország teljesítő-képességét nem kis mértékben befolyásolják a magas szintű városi művelődési adottságok.

A városi terek egyik fontos jellemzője, hogy a környező fiatal és képzett népesség a városokba áramlik. Az urbanizáció folyamata Horvátországban még nem zárult le. A gazdasági fejlődés és a gazdaságpolitika alapvetően befolyásolja a falusias térségek átalakulását. A gyors gazdasági növekedés elősegíti a rurális terek átalakulását, a lassúbb fejlődés viszont eltérően érinti a különböző térségek növekedési feltételeit, attól függően például, hogy a tulajdonviszonyok átalakulása milyen képet mutat. A rurális politika a tulajdonviszonyok átalakítására és az agrárgazdaság versenyképességének erősítésére koncentrál.

Az átmeneti időszakban a falusi térségek sajátos hatás alá kerültek. A liberális kereskedelempolitika az agrárágazatot erőteljesen érintette. A tulajdonviszonyok változása, a specializáció és a modernizáció hatásai szintén szemmel láthatóak. A mezőgazdaságot kedvezőtlenül befolyásolják az országban lejátszódó demográfiai folyamatok (7. táblázat).

7. táblázat

Az agrárnépesség alakulása

| Év | Az agrárnépesség összesen, fő | Aktív mezőgazdasági népesség, fő | A mezőgazdasági népesség aránya az összes népességből, % |
|------|-------------------------------|----------------------------------|--|
| 1961 | 1 824 819 | 980 590 | 43,9 |
| 1971 | 1 211 999 | 718 043 | 29,1 |
| 1981 | 667 696 | 414 742 | 15,2 |
| 1991 | 409 647 | 264 895 | 9,1 |

Forrás: Statistical Yearbook of the Republic of Croatia, 1998.

A táblázat adataiból láthatjuk, hogy harminc esztendő alatt az agrárnépesség közel ötödére esett vissza, miközben az össznépesség lassú emelkedést mutatott. Hasonló mértékben csökkent az agrárnépesség részaránya is. Míg a népessé-
dési adatok drámai változásról tanúskodnak, a tulajdonviszonyokban nagy-
mértékű átalakulásról nem számolhatunk be. A mezőgazdasági terület csökkent,
a szántóföldi területek aránya is jelentősen mérséklődött. Az utóbbi száz évben
a mezőgazdaság fejlődése ellenére nem változtak lényegesen a birtoknagysá-
gok. 1991-ben az átlagos birtoknagyság 2,7 hektár volt. Ha a nem mezőgazda-
sági tulajdonosokat is figyelembe vesszük, az átlagos birtoknagyság 6 hektár.
Az agrártermelés az átmeneti időszakban csökkenést mutat. Az állami nagyüze-
mek és a szövetkezetek felbomlásával létrejött kisbirtokok kibocsátása csök-
kent. A háború miatt az ország nagy területein megszűnt az agrártermelés. A
fogyasztás csökkenése és a jövedelmek kedvezőtlen alakulása mérsékelte az
agrártermékek iránti keresletet, a jól szervezett külföldi termelők megjelenése a
horvát piacon szintén mérsékelte a hazai termelést.

A kormány programot dolgozott ki a mezőgazdaság fejlesztésére. Átfogó
vidékfejlesztési stratégia azonban még nem készült. Intenzív agrártermelés csak
a síkvidéki területeken folyik. Az alacsony népsűrűségű falusias térségek tele-
pülésszerkezete eltér a közlekedési folyosók közelében elhelyezkedő település-
rendszerektől. A szórványtelepüléseken a gazdaság szervezés számtalan aka-
dályba ütközik.

Az adriai településszerkezetben jelentős változások játszódtak le, a tengertől
távolabbi falvakból a népesség súlypontja a partvidéki városokba helyeződött,
az agrártermelés mérséklődését a turizmus fejlődése ellentételezte, a turizmus
igényei a part menti települések fejlődésének kedveztek.

A falusias térségek infrastruktúrája, közlekedési kapcsolatai javultak, e
fejlődés érezteti hatását a települések demográfiai helyzetének alakulásában is.
Határozott előrelépés tapasztalható az egészségügyi, az oktatási, a kulturális és
környezetvédelmi szolgáltatásokban.

A város–vidék kapcsolatok az utóbbi időkhöz egyirányúak voltak, a migráció
és a munkavégzés kizárólagos célpontja a város volt. Az urbanizáció fejlődésé-
vel azonban a falusi térségekben a városi élet kedvező hatásai is megfigyelhe-
tők. A falusi terek nem csupán specializált termelési színteret jelentenek, hanem
olyan természeti entitást is, amely új lehetőségeket nyújt az oktatásnak, a pihe-
nésnek, az egészséges életmódnak.

Az agrárpolitika fő célja a piacképes terméket előállítani képes birtok mére-
tének növelése. A kibocsátás növekedése a lakosság vásárlóerejétől és az agrár-
szektor exportképességétől függ. Az új technikák és technológiák bevezetése, a
falusi infrastruktúra fejlesztése növeli az esélyét annak, hogy a fiatalok a mező-
gazdaságban maradnak. Az agrártermelés gazdaságosságát kívánják fokozni az
új pénzügyi támogatási rendszerek.

Infrastruktúra, közlekedés, hírközlés, energia

Horvátország infrastruktúrája, közlekedési, hírközlési és energetikai hálózatai a nemzetközi rendszerekhez kapcsolódnak. A fejlesztési stratégia célul tűzte ki a CADSES-országokkal való kapcsolatok erősítését, az áruk és a szolgáltatások áramlásának intenzifikálását.

1989 és 1996 között a közlekedési és az energetikai kereslet csökkent. Az áru- és személyszállításban a vasúti közlekedés visszaszorulása és a közúti forgalom gyors fejlődése figyelhető meg, a tengerhajózásban a személyszállítás mutatói stagnáltak, a nemzetközi áruforgalom veszített jelentőségéből. A távközlési igények jelentősen növekedtek. A légi közlekedés újjászerveződött, Horvátország önálló légitársaságot alapított. Ezeknek az ágazatoknak a fejlődését a gazdaság újjáépítése, a növekedés üteme és az ország nemzetközi kapcsolatai befolyásolják.

A közlekedési, az energetikai és a hírközlési hálózat térbeli fejlődési irányát három tényező határozta meg:

- A kelet–nyugati irányú szárazföldi tengelyen zajlott a háborúig a nemzetközi áru- és személyforgalom;
- Az északkelet–délnyugati kiterjedésű tengerparti tengely a turizmus szükségleteit, a helyi igényeket elégítette ki, összeköttetést teremtett a szomszédos országokkal és biztosította a tengeri kereskedelem lebonyolítását;
- Az észak–déli tengely kapcsolta össze az előbbi országrészeket, és teremtett összeköttetést Közép- és Kelet-Európával.

Horvátország közúthálózata állami, regionális és helyi utakra tagolódik. Az autópályák és -utak, valamint a gyorsforgalmi utak állami kezelésben vannak, hosszuk 7250 km, ebből 2150 km európai E-jelzésű útnak minősül. Ezek az utak két európai folyóshoz tartoznak, kapcsolatot teremtenek az ország régiói és regionális központjai, illetve Horvátország és Európa között. A helyi utak regionális alközpontokat, helyi központokat kapcsolnak be az országos vérkeringésbe, illetve a határ menti térségekben a szomszédos országok régióival való összeköttetést teremtik meg.

A horvát vasúthálózat komoly fejlődési nehézségekkel küzd, kapacitásainak kihasználtsága jelentősen visszaesett, gyors vasútreakstruktúrára van szükség, különösképpen a 10. és az 5. EU-folyosóban. A vasútvonal hossza 2727 km, ebből 248 km (9,1%) a dupla nyomtávú vonal hossza.

Az ország vízi közlekedése néhány határ menti folyóra és keleten a Dunára korlátozódik. A határfolyókon a háború alatt a hajózás szünetelt, a forgalom 1998-ban indult újra. A Bosznia-Hercegovinával határos Száva folyó – a lerombolt hidak miatt – még ma sem hajózható. A folyami kikötők háborús kárainak felszámolására rehabilitációs programot dolgoztak ki.

A horvát tengerhajózás belföldi és nemzetközi forgalmat egyaránt lebonyolít. Az országnak öt nemzetközi és tucatnyi regionális tengeri kikötője van. A nagy kikötők korszerűsítésére fejlesztési programot dolgoztak ki. A tengerpartról rendszeresen közlekednek személyszállító hajók Szlovéniába, Olaszországba, Albániába és Görögországba. Élénk forgalmat bonyolít le a nemzetközi transz-adriai hajózás Velencével, Riminivel és Anconával. A part menti szigetekre közlekedő hajók üzemeltetését jelentős állami támogatásban részesítik. A tengerhajózás legfontosabb ágazata a nemzetközi árufuvarozás. A transzformációs válság és a háború negatív hatással volt az ország kereskedelmi flottájára. 1991 végén a flotta 4 389 206 bruttó regisztertonna kapacitással rendelkezett, 1996 végén már csupán 3 738 921 bruttó regisztertonnával. Ezen időszak alatt a világ kereskedelmi flotta-kapacitása 11 százalékkal nőtt. A kedvezőtlen változások ellenére a horvát kereskedelmi flotta korszerűsödött, lassan erősödik versenyképessége. A régióban érzékelhető külkereskedelmi fellendülés kedvez az ágazat fejlődésének.

A légi közlekedés 1991 óta gyorsan fejlődött. Horvátországnak egy nagy nemzetközi, több regionális és helyi repülőtere van. Az 1992-ben elfogadott fejlesztési program célja az, hogy a horvát légi közlekedés biztonsági rendszereinek és szolgáltatásainak színvonala mihamarabb megfeleljen az Európai Unió követelményeinek.

Az ország energiafelhasználása egyenletes növekedést mutat. A legfontosabb energiaforrások az országban előállított és importált szilárd fűtőanyagok, a kőolaj, a földgáz, a vízi erőművek és egyéb alternatív energiák. A hazai előállítású energia aránya – az EU-tagállamokkal összehasonlítva – alacsony. Az energiahálózatok a közlekedési folyosók közelében húzódnak, a kőolaj- és gázvezetékek nemzetközi rendszerekhez kapcsolódnak.

A hírközlés az utóbbi néhány esztendőben gyors fejlődésnek indult, mutatói lassan közelítenek az EU-átlagokhoz. Új technológiákat helyeztek üzembe, a szolgáltatások minősége érezhetően javult. A telefonhálózatot az állami posta és telefonthérsaság üzemelteti. E szolgáltatások fejlesztésének ütemét meggyorsíthatja a telekommunikáció privatizálása, a nemzetközi források bekapcsolása, a távközlési díjak mérséklése a szolgáltatások bővülését eredményezheti.

Regionális különbségek, a régiók szerepe a nemzeti és a határ menti kooperációban

A horvát régiók legfontosabb jellemzője, hogy mindegyikük szomszédos országgal érintkezik és fejlettségük érzékelhető eltéréseket mutat. Horvátország 2028 km-es országhatárából 501 km Szlovéniára, 329 km Magyarországra, 266 km Jugoszláviára és 932 km Bosznia-Hercegovinára esik. A tengeri határ 5835

km-t tesz ki, ebből 1777 km a szárazföldi, 4058 km pedig a szigetek körüli határ.

Az ország régiói eltérő fejlettségűek, különböznek természetföldrajzi adottságaik és térhasználatuk módjai is. Az ország központi magterületein az egy főre jutó GDP 5000–6500 dollár, a határ menti térségekben viszont csupán 2000–2500 dollár között alakul. Mivel a jövedelmi mutatók kevésbé alkalmasak a régiók tényleges helyzetének illusztrálására, a soktényezős (népességi, urbanizációs, képzettségi, infrastrukturális és gazdasági faktorokat tartalmazó) elemzések eredményeképpen a horvát megyék alkotta régiók sorrendje a következő: első a tenger melléki régió, második Közép-Horvátország, harmadik Dél-Horvátország (Dalmácia) és negyedik Kelet-Horvátország (Szlavónia). A határ menti régiók (a nyugati térséget leszámítva) általában fejletlenek. Magasak migrációs mutatóik és alacsony jövedelmi színvonaluk. A legutóbbi időkig e régiókkal az állami politika nem foglalkozott, az elmaradott térségek fejlesztésére koncepciók nem készültek. A legnehezebb helyzetben a szigetek, a belső hegyvidéki területek és a háború sújtotta keleti térségek vannak.

A határ menti területek támogatásáról 1996-ban törvény született. Támogatásban részesülnek az elfoglalt és a háborús károk által sújtott területek, illetve az igen elmaradott határ menti térségek. A támogatás projektek kidolgozását, kedvezményes hiteleket, alacsonyabb közszolgáltatási díjakat, állami szolgáltatásfejlesztést jelent.

Az eltérő fejlettségű négy horvát régió a jövőben különböző fejlődési pályát járhat be. Közép-Horvátországra összpontosul az ország népességének közel a fele, a pénzügyi, a kutatási, a technológiai szolgáltatások nagyobbik hányada. Központja, Zágráb az ország fővárosa. Frekvenciált közlekedési csomópont, a nagy áramlási tengelyek metszéspontjában helyezkedik el. A feldolgozóipar és a szolgáltatások valamennyi ágazata kedvező fejlődési adottságokkal rendelkezik.

Kelet-Horvátország az ország éléskamrája. Három folyó – a Duna, a Dráva és a Száva – határolja, természeti adottságai Magyarországhoz és a Vajdasághoz hasonlóak. Termékeny síkságai, jó minőségű erdei, folyami kikötői, a Magyarország, Bosznia és a Dél-Adria felé irányuló közlekedési folyosók szintén kedvező adottságnak minősíthetők.

Nyugat-Horvátország a legkisebb népességszámú régió. A tengeri erőforrások komplex hasznosítása nélkül valószínűleg nem válhatott volna az ország vezető régiójává. Központja, Rijeka az ország legnagyobb kikötője, megfogalmazott célkitűzése, hogy Magyarország és Szlovákia tengeri kapuja legyen. A régió másik jellemzője az Isztrián és a Rijekai-öbölben található fejlett feldolgozóipar. E régióban vannak az ország legfontosabb hegyvidéki területei, érintetlen erdei, kristálytisza hegyi folyóvizei, nemzeti parkjai. A horvát turisztikai

kapacitások fele itt található, e régió adja az ország idegenforgalmi bevételeinek háromnegyed részét.

Dél-Horvátország (Dalmácia) sokban hasonlít a rijekai régióhoz, de jelentős eltéréseket is mutat. Split az ország második legnagyobb városa, fontos egyetemi, kulturális központ, ókori műemlékei rengeteg látogatót vonzanak. Dubrovnik és Zadar kiemelkedő turisztikai központok. A régió képe és mentalitása mediterrán jelleget mutat, az enyhe éghajlat kedvez a primőrök termesztésének.

Összegzésképpen megállapíthatjuk, a horvát régiók olyannyira különböznek egymástól, hogy gazdasági fejlődésük eltérő lehetőségei kizárják az egymással való versengést, mindegyik régió megtalálhatja a maga biztos helyét az európai régiók sorában. A horvát régiók eltérő gazdasági profilja s nem pedig a konkurencia szolgálja a nemzet fejlődését.

Irodalom

Koncepcija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske. Zagreb, Ekonomski Institut. 1999.

Program prostornog uređenja Republike Hrvatske. Zagreb, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, 1999.

Statistical Yearbook, Republic of Croatia. Zagreb, State Bureau of Statistics, 1998.

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske. Zagreb, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva is stanovanja, 1997.

ÖNKORMÁNYZATISÁG SZLOVÉNIÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A REGIONALIZÁCIÓRA

Miha Brejc–Stane Vlaj

Törvényi keretek

A Szlovén Köztársaság alkotmánya garantálja a helyi önkormányzat autonómiáját. Az alkotmány helyi önkormányzatokról szóló 5. cikkelye kimondja, hogy a szlovén állampolgárok a helyi hatalmat önkormányzatok és egyéb önkormányzati szervezetek útján gyakorolják. Helyi önkormányzatot települések vagy települések csoportja alakíthatnak, amelyek lakosait azonos érdekek és szükségletek kötik össze. Helyi önkormányzatot alapító rendeletben lehet létrehozni, az erre a célra kiírt és pozitív eredménnyel záruló népszavazást követően.

A helyi önkormányzat feladata, hogy a helyi lakosságot érintő ügyekben eljárjon. A helyi önkormányzat jogosult e feladatok körét önállóan meghatározni. Az állam előzetes megállapodás alapján rendeletben további ügyeket és feladatokat utalhat az önkormányzat vagy szélesebb értelemben testületei hatáskörébe és a feladatok ellátáshoz köteles a szükséges eszközöket és forrásokat az önkormányzat rendelkezésére bocsátani.

Az alkotmány alapján a helyi önkormányzat maga gondoskodik bevételeiről. A gazdaságilag fejletlen települések önkormányzatai, amelyek nem képesek a működésükhöz és feladataik ellátáshoz szükséges forrásokat önállóan előteremteni az államtól kiegészítő támogatásban részesülhetnek.

A szlovén önkormányzati reform három lényeges eleme a funkcionális, a területi és a szervezeti reform. Sajnos egyiket sem sikerült teljes egészében végrehajtani.

„A szlovén helyi és regionális demokrácia helyzetértékelése” c. dokumentum elkészítése óta a helyi önkormányzatokról szóló törvényt többször is módosították és kiegészítették a törvény harmadik, negyedik, ötödik és hatodik felülvizsgálata során. Az önkormányzati finanszírozásról, illetve az önkormányzatok létrehozásának szabályairól szóló törvények szintén többször módosultak.

A helyi hatóságok szerkezete és köre

Szlovéniában a települési önkormányzat a helyi közösség alapegysége. Az alkotmány kimondja, hogy a helyi önkormányzatok jogosultak régiókat létrehozni. A régióalakítás szabályait a helyi önkormányzati törvény, illetve a jelenleg kidolgozás alatt lévő régiókról szóló különleges törvény tartalmazza. A Szlovén Köztársaság alkotmánya kimondja, hogy a szlovén állampolgárok a helyi hatalmat a helyi önkormányzat és annak testületei által gyakorolják. A települési önkormányzat jogosult önkormányzati szövetséget létrehozni a szélesebb érdekeltségi körű helyi ügyek intézésére. Az integráció formáját és az önkormányzati közösség státusát a szövetséget alkotó önkormányzatok rendeletben határozzák meg (vö. az önkormányzatokról szóló törvény 86. cikkely).

A régió területileg nagyobb, önkéntesen létrehozott vagy megszüntethető egység. A régió alapszabállyal és testületekkel rendelkezik. Létrehozása után a régió kötelező, többcélú együttműködési formaként működik, tehát a helyi közösségek saját törvénykezéssel hozzák létre. Az alkotmány és az önkormányzati törvény kimondja, hogy a régió nagyobb területi egységet érintő helyi szolgáltatási, gazdasági, kulturális és társadalomfejlesztési feladatokat lát el, közreműködik a területén élő lakosok és az ott lévő gazdaság közös szükségleteinek kielégítésében, segíti a területén működő helyi önkormányzatok megerősítését és hozzájárul ezek fejlesztéséhez. A régió jogosult olyan feladatokat is ellátni, amelyeket az állam saját hatásköréből a régióhoz delegál. Az állami funkciók delegálásáról szóló törvény szabályozza a delegált feladatok megvalósításához rendelt források megosztásának módját. A régiók a nagyobb térségeket érintő helyi ügyek intézésére jönnek létre, amelyeket a helyi önkormányzatok nem képesek saját hatáskörben ellátni.

A önkormányzati törvény világosan szabályozza az önkormányzatok által önállóan ellátandó feladatok körét. Az önkormányzat területén élő lakosok igényeinek kielégítését szolgáló feladatokat a törvény csak részben sorolja fel. A törvényben előírt kötelező feladatokon túl az önkormányzat rendeletben további feladatokat határozhat meg önmaga számára. A minden településkategória számára kötelezően előírt feladatokon kívül a városi önkormányzatok területfejlesztési és városfejlesztési feladatokat is ellátnak.

Az állam és az önkormányzat, valamint a települések között felmerülő hatásköri és más jogvitákban az alkotmánybíróság illetékes. Az állam a törvény alapján jogosult az önkormányzat egyetértésével egyedi feladatokat és funkciókat önkormányzat hatáskörébe utalni, azonban minden esetben a feladat ellátásához szükséges forrásokat és eszközöket az önkormányzatok rendelkezésére kell bocsátani.

1995 januárjában a 147 szlovén település a korábbi 62 község helyett jött létre (*1. táblázat*). Az önálló települési önkormányzat létrehozásának szabályait

és kritériumait már a szlovén államiság létrejöttekor szabályozták. A Szlovén Köztársaság kormánya felismerve a kérdés jelentőségét, 1996-ban megalkotta és elfogadta a „Helyi önkormányzatok alapításának eljárási szabályairól és területének megállapításáról” szóló törvényt. A törvény elfogadása után 45 település jött létre. A második demokratikus helyi választásokat 1998 novemberében tartották.

1. táblázat

A települések száma, 1988

| Lakosok száma, fő | Települések száma |
|-------------------|-------------------|
| – 1 000 | 6 |
| 1 001 – 5 000 | 90 |
| 5 001 – 10 000 | 42 |
| 10 001 – 50 000 | 51 |
| 50 001 – 100 000 | 1 |
| 100 001 – 500 000 | 2 |

A törvény a következő kötelező feladatok ellátását írja elő az önálló helyi önkormányzat megalapításának kritériumaként:

- alapfokú oktatás,
- egészségügyi alapellátás,
- alapvető javak biztosítása,
- települési közszolgáltatások biztosítása,
- postaszolgáltatás,
- könyvtár és
- helyi közigazgatás.

A település alapításának feltétele, hogy a település legalább ötezer lakost számláljon. Ettől a szabálytól csak kivételes esetben lehet eltérni, földrajzi, határ menti helyzetből fakadó, nemzetiségi, történelmi vagy gazdasági okból.

A városkörnyéki önkormányzat egy vagy több települést tömörítő egységes térbeli szervezet, amelynek környékét a lakosság napi ingázása kapcsolja össze a városi településsel. Adott város akkor tarthat igényt városkörnyéki önkormányzati címre, ha legalább 20 000 lakossal és minimum 15 000 munkahellyel rendelkezik, amelynek legalább a fele a terciér vagy a kvaterner szektorba tartozik, és a város vonzáskörzetének földrajzi, gazdasági és kulturális értelemben vett központja.

Az önkormányzatok által létrehozott közösségek, szövetségek, társulások valamint ezek közös testületei, szervezetei és szolgáltatásai azonos státust

élveznek az államigazgatási szervezeten belül a helyi önkormányzatokkal, a helyi önkormányzat testületeivel és ezek szolgáltatásaival.

Külön szabályozás rögzíti a helyi és a regionális hatóságok külföldi partnerekkel való együttműködést és a nemzetközi szervezetekben való részvétele feltételeit. A helyi önkormányzati társulások hatáskörükön belül szabadon együttműködhetnek más országok hasonló szervezeteivel és a helyi önkormányzatok nemzetközi szervezeteivel. A helyi önkormányzat együttműködhet külföldi és nemzetközi önkormányzati szervezetekkel a helyi önkormányzat fejlesztése, a helyi önkormányzati feladatok megvalósítása területén az azonos szintek közötti kapcsolatépítés szabályai szerint.

A helyi önkormányzatok alapításának eljárási szabályairól és területének megállapításáról szóló törvény és a helyi önkormányzati törvény kimondja, hogy azokban a térségekben, ahol területi szerkezeti változtatást terveznek, a helyi önkormányzat a helyi vagy falusi közösség, illetve az állampolgárok számára biztosítani kell a részvételi jogot az új település létrehozásának döntési folyamatában.

A törvény értelmében területi változásokról szóló javaslatok esetén népszavazást, népi kezdeményezést, illetve informatív népszavazást kell tartani. Az előkészítés és a népszavazás eredménye alapján a Nemzetgyűlés hagyja jóvá az új települések megalakulását és határozza meg ezek területének határait.

A közigazgatási hivatalok

Szlovéniában az államigazgatás különleges egységei a közigazgatási hivatalok, amelyekből összesen 58 található az országban. A közigazgatási hivatalok az államigazgatás területi testületei, külön működési területtel, hatáskörökkel, funkciókkal és szervezettel rendelkeznek, területük egy vagy több települést ölel fel.

A közigazgatási hivatalokat, mint az államigazgatás területi hatóságait a közigazgatásról szóló törvény hozta létre külön tevékenységi területtel, funkciókkal, szervezettel és területtel. A közigazgatási hivatalok kompetenciája megegyezik a minisztériumok hatásköreivel, amelyek területi szinten feladataikat a közigazgatási hivatalok által látják el. A közigazgatási hivatal elsődleges feladata, hogy elsőfokú hatóságként közigazgatási kérdésekben dönt. A fellebbezéseket az illetékes minisztérium vagy annak illetékes testülete, szervezete bírálja el. A minisztériumok belső testületeinek és szervezeteinek vezetői közvetlenül jogosultak arra, hogy a közigazgatási hivatalokban felmerülő közigazgatási kérdésekben döntést hozzanak, míg a többi munkatárs csak a vezető felhatalmazásával jogosult ilyen kérdésekben dönteni. A közigazgatási hivatalok törvényességi felügyeletet gyakorolnak a helyi önkormányzati testületek felett,

és felügyelik az államigazgatásból az önkormányzatokhoz delegált funkciók ellátásának hatékonyságát és szakmai színvonalát.

A közigazgatási hivatalokat egy vagy több település területén állították fel azért, hogy biztosítsák az államigazgatási feladatok színvonalas és hatékony megvalósítását. A közigazgatási hivatalok területe megfelel a korábbi igazgatási rendszernek. Kivételes esetekben törvényi szabályozással létrehozható ettől eltérő közigazgatási egység, mint elsőfokú hatóság. A közigazgatási hivatalok és a települési önkormányzatok közti együttműködés elősegítésére különleges tanácsadó testületet állítottak fel a közigazgatási hivatalok vezetői mellett. A tanácsadó testület tagjait az érintett települések testületei delegálják. A tanácsadó testület a közigazgatási hivatal feladataival foglalkozik, észrevételeit és javaslatait közli a közigazgatási hivatal vezetőjével. A közigazgatási hivatalok felettes szerve az illetékes minisztérium, a közigazgatási hivatal munkáját minden esetben az a minisztérium felügyeli, amelynek a hatáskörébe a megvalósítandó feladat tartozik. A közigazgatási hivatal vezetője rendszeresen beszámol az illetékes minisztériumnak a hatáskörébe tartozó feladatok megvalósításáról.

A helyi hatóságok szervei

A helyi testületek a következők:

- helyi önkormányzati testület,
- polgármester,
- felügyelőbizottság,
- választási bizottság.

Helyi szinten a legfontosabb döntéshozó testület a helyi *képviselőtestület*. A képviselő-testület fogadja a helyi önkormányzat alapvető és általános rendeleteit, költségvetését és felügyeli a polgármester, valamint a köztisztviselők tevékenységét és a helyi önkormányzati rendeletek végrehajtását.

A testületet a helyi választott képviselők alkotják (a képviselő-testület 7–45 tagú lehet a település méretétől függően). A képviselőket a helyi lakosság választja meg szabad, közvetlen és titkos választással. Helyi választásokat négyévente kell tartani, a nemzetgyűlés elnöke írja ki az egész ország területére.

A helyi önkormányzat végrehajtó szerve a *polgármester* (mint egyszemélyes önálló hatóság), képviseli a települést és irányítja a helyi adminisztrációt. A polgármester képviseli az önkormányzati bizottságot, vezeti és összehangolja a helyi képviselő-testület gyűléseit, szavazati joggal azonban nem rendelkezik. A polgármester terjeszti a testület elé a rendeletervezeteket, a költségvetési javaslatokat, és felel az önkormányzati testület határozatainak végrehajtásáért. A

helyi közigazgatás szervezetéről és működéséről szóló törvény értelmében a polgármester határozza meg a helyi önkormányzat hivatalának szerkezetét, kinevezi a köztisztviselőket, gyakorolja a munkáltatói jogokat és megszervezi a helyi közigazgatást.

A törvényt módosítással sikerült áthidalni a helyi képviselőtestület és a polgármester gyakorlatilag egymástól független működésének problémáját, és biztosítani a helyi testületek összehangolt és koordinált működését. A módosítás rögzíti ugyanis, hogy a helyi képviselőtestület munkáját a polgármester irányítja, akit továbbra is közvetlenül kell megválasztani. A módosítás azon alapul, hogy helyi szinten nem szükséges a „döntéshozó hatalom” és a „végrehajtó hatalom” szigorú szétválasztása, a helyi hatalom gyakorlását a helyi testületek kollektív felelősségére kell alapozni. A helyi közügyek megvalósításában tehát minden egyes helyi testület felelősséget vállal, a két hatalmi forma összekapcsolása hatékonyabb működést eredményez. A törvény alapján a helyi képviselő-testület továbbra is a helyi szint legfontosabb döntéshozó szerve, míg a polgármester a helyi döntéshozók döntéseinek végrehajtásáért felelős, képviseli a helyi közösséget és irányítja a helyi közigazgatást.

A törvényt módosítás tartalmazza azt a rendelkezést, amely a polgármestert kizárólagos joggal ruházza fel a költségvetési javaslat, azaz a település éves pénzügyi programjának a közgyűlés elé terjesztésére, valamint, hogy kinevezzék vagy felmentse a település titkárát (jegyzőjét), a helyi közigazgatás irányításáért felelős személyt.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 1997 novemberében életbe lépett negyedik módosítása részletesen szabályozza a helyi felügyelőbizottságok, a helyi közösség pénzügyi forrásainak felhasználását ellenőrző legfelsőbb szintű helyi szervek pozícióját és feladatit. A módosítás kötelezővé teszi a közgyűlés számára a felügyelő bizottság jelentéseinek megtárgyalását, valamint a jelentésben foglalt következtetések és javaslatok figyelembevételét a döntéshozásban mind a képviselő-testület, mind pedig a polgármester számára.

A felügyelőbizottságra vonatkozó szabályozás módosítása hangsúlyossá teszi a felügyelő bizottságot, mint a helyi közpénzek felhasználását ellenőrző legfelsőbb szintű helyi szervet.

Közvetlen állampolgári részvétel a döntéshozásban

A helyi önkormányzatokról szóló törvény szabályozza a polgárok közvetlen részvételének formáit a helyi döntéshozásban, amelynek fórumai a lakossági gyűlés, a referendum és a népi kezdeményezés. A helyi önkormányzat referendumot írhat ki határozata vagy rendelete elbírálására. Minden esetben köteles népszavazást kiírni, amennyiben ezt a helyi szavazók legalább 10%-a kéri. A

népszavazásra kiírt kérdést abban az esetben kell elfogadottnak tekinteni, ha a leadott szavazatok többsége mellette szólt.

A helyi önkormányzati törvény legutóbbi módosítása a 192 települést résztelepülésekre osztotta fel, biztosította az önkormányzatok számára a feladat dekoncentráálásának lehetőségét. Feljogosította őket helyi, falusi vagy településrészi részönkormányzatok létrehozására, a decentralizáció elvén a döntéshozás közelebb kerülhet a választókhöz.

Finanszírozás

A helyi adókról szóló rendelkezéseket a helyi önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény tartalmazza. A törvény tételesen felsorolja a helyi adónemeket: ajándék- és örökösödési adó, szerencsejáték adó, ingatlanadó.

A pénzügyminisztérium havonta utalványoz a helyi önkormányzatnak a garantált kiadásokról szóló becslések alapján. A havi pénzáttalások fedezik a folyó költségeket és a beruházásokat.

Az ágazati minisztériumok külön alapot hozhatnak létre a különböző beruházások megvalósítására (a demográfiailag veszélyeztetett térségekben, közszolgáltatásokban, gázvezeték, hőerőművek, szennyvíztisztító építésében és más kapcsolódó szolgáltatásokban, pl. vízmű építése, szeméttelep létesítése stb.). Ezeket a forrásokat pályázat útján évente ítélik oda.

Az önkormányzati finanszírozásról szóló törvény módosításának célja a szlovén önkormányzati finanszírozás összehangolása a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseivel. A módosítás alapvető célja az volt, hogy a helyi önkormányzati finanszírozás nagyobb mozgástérhez jusson. A legalapvetőbb módosítások a következők voltak:

- 1) A helyi finanszírozás egységesítése, a helyi bevételek nem tagolódnak célhoz kötött bevételekre és egyéb bevételekre;
- 2) A célhoz kötött bevételek neve a továbbiakban „közérdekű, helyi ügyek finanszírozására szolgáló megfelelő mennyiségű összeg”. Ez a bevétel garantálja a helyi önkormányzatok működését;
- 3) Kiegészítő kormánytámogatás általános támogatás formájában. A kiegészítő támogatáshoz minden önkormányzat számára azonos kritériumrendszert rendeltek;
- 4) A kormány szempontjából kiemelt fontosságú ügyekhez a helyi önkormányzat külön támogatásban részesül;
- 5) A polgármestert szélesebb jogkörrel ruházták fel költségvetési kérdésekben;
- 6) A települések egyesítésének ösztönzése;

- 7) A helyi önkormányzati adósságok tekintetében a módosítás előírja, hogy az önkormányzat kizárólag a költségvetés alapján, a mindenkori pénzügyminiszter jóváhagyásával vehet fel hitelt;
- 8) A helyi önkormányzat számára időben hozzáférhetővé kell tenni a költségvetése elkészítéséhez szükséges adatokat, hogy kellő időben és alaposággal készíthesse el a települési költségvetést.

A régiók bevezetésének jogi alapjai Szlovéniában

A régió, azaz az önkormányzás második szintje Szlovéniában még nem jött létre. A Szlovén Köztársaság kormánya a régiókról szóló előzetes írásos dokumentációt nemzetgyűlési vitára bocsátotta, ez tartalmazza a régiók szabályozásának sarokköveit.

A kormány tisztában van azzal, hogy a jogi szabályozás csupán egyetlen eleme az ilyen sürgető és fontos kérdések megoldásának. Ezért az előzetes parlamenti viták során szükséges elemezni és bemutatni azokat az elemeket, amelyek döntően és alapvetően befolyásolják az új közigazgatási struktúra sikerességét.

A régiókról szóló törvénytervezet koncepciója

Az első elképzelés alapján olyan régiók jönnének létre, amelyek nem rendelkeznek önkormányzati jogosítványokkal, közigazgatási feladatokkal és költségvetéssel. Ez az elképzelés a régióknak csupán konzultatív szerepet szán, gyakorlatilag a helyi önkormányzatok, valamint a helyi és a központi szint közti koordinációs feladatokat látnának el.

A második alternatíva szerint a régiók területi politikai önkormányzati egységek lennének. Ez az elképzelés törvényben kívánja rögzíteni, hogy a régió a mezo önkormányzati szint, jogi személyiséggel rendelkezik, van saját költségvetése, rendeletalkotási joga és közvetlenül választott testületei. A régió viszonya a településhez az egyenlőség elvén alapul, a települési önkormányzat nem állna hierarchikus, alárendelt viszonyban a régióval. A törvénytervezet előkészítése során a második elképzelés érvényesült. A törvénytervezet kidolgozása során a törvényalkotó figyelembe vette a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezéseit is.

A régiókról szóló törvény megalkotását nem szabad elhamarkodni, ám nem célszerű figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a dolgok változnak és nem csak Szlovéniában, de a környező országokban is. Tehát reális időkeretekre és stratégiai koncepciókra van szükség egy jó törvény megalkotásához.

1. melléklet: A régiókról szóló törvénytervezet

Általános rendelkezések

A régió olyan önkormányzó helyi közösség, amely a szélesebb érdekeket érintő helyi ügyek, a törvény által előírt államigazgatási valamint a központi szint által hatáskörébe delegált ügyek intézésére jött létre.

A régió feladata a települések összekapcsolása olyan integrált területté, amelyben tartós kapcsolat alakulhat ki a helyi önkormányzatok és a lakosok között a közös szükségletek hatékony kielégítése, a közös érdekek védelme és erős területi identitás kialakítása érdekében. A régió jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási egység.

A régió hatásköre

A régió hatáskörébe tartozik a szélesebb érdekeket érintő helyi ügyek intézése a következő területeken:

- A települési, energetikai, közlekedési és egyéb infrastrukturális létesítmények kiépítése, karbantartása és üzemeltetése;
- Oktatási, sport, kulturális, egészségügyi, társadalombiztosítási és a régió fejlődése szempontjából fontos egyéb társadalmi intézmények létrehozása és fenntartása, amelyek nem tartoznak a központi kormányzat kötelező feladatai körébe;
- Települési, energetikai, közlekedési és más infrastrukturális létesítmények létesítése és üzemeltetése, amelyek meghaladják a települési hatáskört, a települési és egyéb hulladékszállítás és szennyvízelvezetés, illetve a környezetvédelem, amely a települési léptékeken túl regionális kapacitást kíván;
- Gazdaságfejlesztés, különösen mezőgazdaság-, kisvállalkozás- és turizmusfejlesztés;
- Közegészségügyi szolgáltatás, társadalombiztosítás, oktatás és alapképzés;
- Segítségnyújtás a települési önkormányzatoknak feladataik elvégzésében és a helyi önkormányzatok erősítése;
- Egyéb, szélesebb érdekeket érintő helyi ügyek.

A régió szélesebb érdekeket érintő helyi ügyek mellett ellát a központi szint által hatáskörébe delegált feladatokat, különösen:

- a természeti és kulturális örökség megőrzése,
- zajvédelem a természetben és a lakókörnyezetben,

- területrendezés és környezetvédelem,
- a közlekedés és telekommunikáció irányítása (közutak, vasút, szállítás, telekommunikáció és egyéb),
- egészségügyi szolgáltatások, társadalombiztosítás, oktatás és alapképzés,
- mezőgazdaság, közellátás, turizmus és élelmezés.

A felsorolt feladatok ellátásnak módját és feltételeit törvényben kell szabályozni. Azokban a régiókban, ahol olasz vagy magyar nemzetiségű lakosság is él, az alkotmány és a törvény előírása szerint biztosítani kell a kisebbségi jogok gyakorlásának lehetőségét.

A régió államigazgatási feladatokat is ellát saját területén, olyan feladatok kivételével, amelyek törvény szerint közvetlenül a minisztérium hatáskörébe tartoznak, illetve amelyeket a törvény a települések hatáskörébe utal.

A régió köteles a települések által hatáskörébe utalt feladatokat is ellátni a régió alapító rendeletében foglaltak szerint.

A régió adminisztratív testületei

A régió adminisztratív testületei a regionális tanács, a regionális bizottság és a régió elnöke.

A régió finanszírozása

A régió forrásai az adók, hozzájárulások és díjak, amelyeket a régió a törvény rendelkezéseinek megfelelően vehet ki.

Az adott év költségvetésének elkészítése során a pénzügyminiszter egyeztet a régiók vezetésével a régiók finanszírozására elkülönítendő alap mértékéről, illetve az elkülönített összegek biztosításának módjáról. A költségvetés előterjesztése során a kormányzat egyezményt készít elő a régiók finanszírozásának biztosítására.

A régióknak hozzáférhetőséget kell biztosítani a tőkepiachoz a törvény rendelkezéseivel összhangban. A törvényben előírt pénzügyi kiegyenlítés nem korlátozhatja a régiók pénzügyi autonómiáját.

Regionális igazgatás

A régió a közigazgatási feladatot regionális testületei útján látja el. A regionális közigazgatás testületei törvényes keretek közt a regionális bizottság irányelvéit figyelembe véve működnek. A regionális közigazgatás szerveit a regionális tanács rendeletben, a regionális bizottság javaslata alapján hozza létre.

*A régióalapítás, a határ, a név és a székhely megváltoztatásának
eljárási szabályai*

A régió megalapítását a Nemzetgyűlés régióalapítási javaslatban kezdeményezi, amely tartalmazza a régió határait, nevét és székhelyét.

A régiók alapításáról szóló törvényjavaslatot a kormány készíti elő a helyi önkormányzatokkal és önkormányzati szövetségekkel folytatott előzetes egyeztetést követően.

Állami törvényességi felügyelet

A regionális testületek működése feletti törvényességi felügyeletet az ágazati minisztériumok gyakorolják, törvényességi felügyeletet látnak el a régiók által saját hatáskörben megalkotott rendeletek felett.

AZ OROSZ REGIONÁLIS POLITIKA

Sergey Artobolevskiy

Területi aránytalanságok Oroszországban

A hivatalos statisztikai adatok alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy Oroszországban a területi társadalmi-gazdasági különbségek igen nagy mértékűek: 1996-ban az egy főre jutó GDP legmagasabb és legalacsonyabb értékei között 21-szeres volt a különbség, 1997-ben az egy főre jutó jövedelmek 13-szoros, a munkanélküliségi ráták 14-szeres különbséget mutattak. A területi differenciák mértéke Oroszországban sokkal nagyobb, mint az Európai Unió tagállamaiban. Alapos okunk van kijelenteni, hogy a 90-es évek változásai éles területi aránytalanságot idéztek elő. Az orosz válság területi kiterjedése nem egyenletes, s a jelek szerint a különbségek további bővülésével kell számolni. Az éles területi különbségek minden országban veszélyt hordoznak magukban, a nagy kiterjedésű és nem egységes államokban pedig különösen súlyos problémákat idézhetnek elő.

Oroszország valamennyi régiójában erős Moszkva-ellenes hangulat tapasztalható. E jelenség oka az, hogy a reformok idején Moszkva behozhatatlan előnyökre tett szert, a személyi jövedelmek az országos átlag háromszorosára nőttek, kedvezőbbek a foglalkoztatottság feltételei (mind a hivatalos, mind a szürke gazdaságban).

Az állam nem nézheti tétlenül a térbeli aránytalanságokat, olyan regionális politikát kell folytatnia, amely révén megakadályozza a különbségek növekedését. Az 1998 augusztusában kirobbant pénzügyi és gazdasági válság azonban tovább fokozta az ország dezintegrálódását. Megerősödött a régiók szeparatizmusa, a nemzeti piac szétdarabolódása. Az orosz egység jövője újból a tömegkommunikáció és a kutatóműhelyek kedvelt vitatémája lett. Az augusztusi események után a regionális politika fontossága még nagyobb hangsúllyal jelenik meg.

A regionális politika intézményrendszere

Oroszországban a regionális különbségek ellenére hatékonyan működő regionális politikai intézményrendszer mind ez ideig nem alakult ki. Ennek több oka van, ezek közül mindenekelőtt az orosz intézményrendszer hiányosságait kell megemlítenünk. A hatékony regionális politika sok tekintetben attól függ, hogy a politikát kidolgozó és megvalósító intézmények milyen szervezettséget mutatnak és hogyan működnek.

Az Oroszországi Föderációban a regionális politika egyes feladatait különböző hivatalos intézmények végzik a tevékenységek összehangolása nélkül (sőt, esetenként éles rivalizálás folyik például a gazdasági és a regionális minisztérium között). A regionális politika intézményi instabilitása jelenti a másik fő gondot.

Az országban gyakorlatilag már több éve működnek regionális politikai intézmények. Az Elnöki Hivatalban területi igazgatóságot szerveztek, a többi főosztály is szoros kapcsolatokat tart fenn a régiókban tevékenykedő elnöki megbízottakkal. A korábbi Nemzetiségi és Föderációs Ügyek Minisztériumát Regionális Politikai Minisztériummá szervezték át. Regionális főosztály működik a Gazdasági Minisztériumban, és mindkét parlamenti kamarának van föderációs és regionális politikai bizottsága.

Az Elnöki Hivatalban azonban nincs olyan szervezet, amely kizárólagosan a nemzeti regionális politikával foglalkozna, a hivatal a régiókban zajló társadalmi-gazdasági folyamatokat figyeli és értékeli, illetve széles hatásköre van a régiók igazgatási apparátusának befolyásolásában. A hivatalban sajátos regionális politikai felfogás érvényesül, amit nem kis mértékben szűk politikai célok motiválnak. A regionális problémák a területi igazgatóság hatáskörébe tartoznak, amelyet rendszeresen átszerveznek. Az elnöki hatalom folyamatos mérséklése a hivatal lehetőségeit is szűkíti.

A legutóbbi időkig formálisan a Gazdasági Minisztérium volt a regionális politika legnagyobb befolyású intézménye. Tevékenysége azonban meghatározóan gazdaságpolitikai feladatokra összpontosult, az állami beavatkozás egyéb területein, például a szociális szférában szerepe rendkívül korlátozott.

Mivel a Gazdasági Minisztérium a kormány gazdasági stratégiáját hajtja végre, működése során rengeteg regionális és helyi problémát kell megoldania. Ugyanakkor tevékenysége nem pótolhatja az állami regionális politikát, amelynek a fejlettségi és az életszínvonalbeli különbségeket kell mérsékelnie a gazdasági hatékonyság figyelembevételével (ez utóbbi egyébként a minisztérium alapvető feladata). A regionális politika szociális elemei teljes mértékben figyelmen kívül maradnak a minisztérium tevékenységében.

1998 augusztusában kezdte meg működését az új Regionális Politikai Minisztérium. E szervezet a korábbi Regionális és Nemzetiségi Politikai Miniszté-

rium egyes részlegeiből és az Északi Térségek Fejlesztésének Állami Bizottságából jött létre. Az új minisztérium eredményei ma még nem értékelhetők. Ez tehát már a harmadik kísérlet arra, hogy a minisztérium aktív regionális politikát dolgozzon ki az egész föderáció területére. 1993–1995 között, amikor is a minisztérium nevében szerepelt a regionális politika kitétel, jelentős erőfeszítések történtek az állami regionális politika kereteinek megteremtésére. A minisztérium 1995–1996-ban a kormány elé terjesztette regionális politikai programját, ennek azonban semmi gyakorlati következménye nem lett. A programot elutasították.

Az újonnan alakított minisztérium nagy gondja, hogy a többi, hagyományosan kiterjedtebb hatáskörökkel rendelkező minisztérium ez idáig nem adta át regionális politikai jogköreit. A minisztérium csak akkor lesz képes a regionális politika meghatározó végrehajtó szervévé válni, ha a szubjektív tényezők szerepe a lehető legszűkebb mértékre csökken.

A korábbi Északi Térségek Fejlesztésének Állami Bizottsága az észak-oroszországi régiók fejlesztésének szövetségi politikájáért és annak megvalósításáért volt felelős. A bizottság tevékenysége a tudományos kutatásoktól és a monitoringtól az északi térségekbe történő áruszállítások szervezéséig terjedt. Az ország területének kétharmadát felölelő szuperrégió komplex fejlesztésének szervezését végző testület működése lényegében kedvező megítélést kapott. E bizottságnak köszönhetően az északi területekre sokkal több törvény és rendelet született, mint az ország más térségeire. A bizottság teljes függetlenséget élvezett, az északi térségek fejlesztését nem hangolták össze az országos koncepciókkal. A bizottság működésében negatívumként kell elkönyvelnünk azt, hogy az elszigetelt fejlesztések az országos regionális politikába nem tagolódtak be. Jelenleg még kérdéses, hogy a volt bizottság – amely egy külön épületben működik Moszkvában – miként lesz képes az új minisztériumba integrálódni. Ha az egybeszervezés nem zajlik le a lehető leggyorsabban, elképzelhető, hogy az államnak két regionális politikai döntési centruma működik majd egymással párhuzamosan.

Megkülönböztetett figyelmet érdemelnek a parlament két házában működő szakbizottságok. Ezek tudják ugyanis kezdeményezni és támogatni a regionális politikai jogalkotást. A bizottságok mindeddig azonban csak a szövetségi törvények véleményezésére, a törvényjavaslatok vitáira koncentráltak, és legfeljebb a különböző regionális érdekcsoportok mellett vagy ellen lobbiztak. A regionális politika fontos összetevője az egyes törvények regionális következményeinek elemzése, a negatív hatások megakadályozása. Gondot jelent azonban, ha ez a munka nem hivatalosan elfogadott szövetségi regionális politika alapján, az abban foglalt prioritások figyelembevételével folyik.

Regionális politikai programok

Az 1990-es években Oroszországban több regionális program készült. A legfontosabb dokumentumot, „Oroszország területfejlesztési stratégiáját” 1993-ban dolgozta ki az Elnöki Hivatal Elemző Központja. A program élénk vitákat váltott ki. A dokumentumot azóta több ízben átdolgozták, módosították, de elfogadására nem került sor. Nem született meg a végrehajtási utasítás sem. A stratégia fő érve az állami regionális politikai beavatkozás mellett az volt, hogy fenn kell tartani az ország egységét, mérsékelni kell a piacgazdasághoz vezető úton felerősödő területi aránytalanságokat, garantálni kell a társadalmi igazságságosságot. Ezek az alapelvek közel állnak a nyugat-európai gyakorlathoz és megfelelnek az orosz valóságnak is.

1994 őszén a stratégia alapján az Elemző Központ elkészítette „A depressziós térségeknek nyújtandó támogatások programját”. E dokumentum sem jutott el azonban a jogszabályalkotásig. A szakértők azt remélték, hogy az ajánlások beépülhetnek az 1995. évi költségvetésbe, majd az 1996. évi stb. (valószínű, hogy a költségvetésért felelős szervek ezt a programot nem is ismerték). Ma már teljesen nyilvánvaló, hogy a program megvalósítására soha nem kerül sor. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a dokumentum pozitív visszhangot keltett a válságtérségekben.

1993–1995-ben a Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium dolgozott ki programot Oroszország regionális fejlesztésére, amelyet széles körben vitára bocsátottak. A program azonban helytelenül értelmezte a regionális politika fogalmát. A dokumentum az orosz gazdasági és szociális átalakulás szinte valamennyi kérdését érintette, a makrogazdaság fejlesztését a regionális politikával azonosította. Egy ilyen átfogó, mindenre kiterjedő dokumentum alkalmazatlan volt arra, hogy a területfejlesztés súlyponti kérdéseiben szervezési döntéseket lehessen hozni.

Ugyanebben az időszakban készítette el a Gazdasági Minisztérium regionális gazdaságpolitikai koncepcióját. Ezt az anyagot inkább a minisztérium tevékenysége területi szervezési tervének kell tekintenünk, mintsem az ország regionális politikai koncepciójának. A dokumentum az ország fejlett régióinak ösztönzésére helyezte a hangsúlyt, ami – ha érvényesítették volna a koncepció elképzeléseit – a regionális aránytalanságok további elmélyülését idézte volna elő. Egy olyan országban, ahol a területi egyenlőtlenségek nagymértékűek, ilyen jellegű alapcél kitűzése nem tekinthető helyes megoldásnak.

1996-ban a Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium a kormány elé terjesztette Oroszország regionális politikai szervezési koncepcióját, amely reális felfogásban készült. Az előbb említett stratégiai és regionális gazdaságfejlesztési anyagok legkidolgozottabb fejezeteit egységes rendszerbe integrálta, tartalma és szerkezete alkalmas volt arra, hogy egy majdani területfejlesztési

törvény alapja legyen. Azonban e koncepció is az előzőekhez hasonló sorsra jutott. Az új minisztérium új területfejlesztési stratégia kidolgozásába fogott.

A regionális politikai programok kidolgozását a nemzetközi szervezetek is támogatják. Az Európai Unió TACIS-programja a szerző irányításával 1998 januárjában hároméves projektet indított az orosz regionális politika kidolgozására. A projekt alapvető célja egy szociális orientációjú szövetségi regionális politikai koncepció összeállítása. A munkálatok kiinduló hipotézise, hogy a Regionális Politikai Minisztérium legyen a regionális politika meghatározó koordinációs intézménye. A minisztériummal egyetértésben a projekt kifejezetten gyakorlatorientált lesz.

A regionális politika jogi alapjai

Említettük már, hogy Oroszországban a szövetségi regionális politikát nem szabályozza semmiféle hivatalos jogszabály. Csak az északi régiók fejlesztésére fogadtak el törvényeket és adtak ki rendeleteket. Ennek ellenére a szövetségi kormány intézkedései távolról sem tekinthetők konzisztensnek. Mindettől függetlenül az 1996. évi szövetségi törvényt az északi régiók társadalmi-gazdasági fejlesztésének állami szabályozásáról tekinthetjük az egyetlen komplex regionális politikai dokumentumnak. A törvény lényegében arról szól, hogy az államnak joga van az északi területek fejlesztését ösztönözni, nem utal azonban az állam felelősségére. A nagymértékű költségvetési hiány miatt a törvényben előírt fejlesztésekre csekély források jutottak.

1996 tavaszán az orosz minisztertanács rendelettervezetet nyújtott be a köztársasági elnöknek „Az oroszországi regionális politika fő irányai” címmel. E húsz oldalas dokumentum azonban nem tartalmazott konkrét feladatokat, csak arról szólt, hogy mit lenne érdemes elérni a régiók fejlesztésében, miként kellene a környezetvédelmi, nemzetiségi stb. kérdésekkel foglalkozni, nem tett említést arról, hogy miként kell a célokat megvalósítani, mely állami szervek felelősek az egyes feladatokért, milyen pénzügyi forrásokat kell igénybe venni. A dokumentum a szövetségi kapcsolatok, a helyi önkormányzatok, a nemzetközi regionális együttműködések, az ökológia, a foglalkoztatás, a nemzetiségi ügyek összes kérdését regionális politikai feladatnak tekintette. Ugyanakkor csekély figyelmet fordított a szociális kérdésekre, e szféra és a gazdaság szoros összefüggéseire még csak nem is utalt. Nincs szó a dokumentumban arról sem, hogy a regionális politika intézményesített állami tevékenység. Találhatunk azonban a dokumentumban előremutató megállapításokat is: rögzíti például, hogy az előrejelzések és a programok fontos regionális politikai eszközök, de nem említi, hogy mely intézmények működtetik ezeket az eszközöket, milyen szerepük lesz az állami gazdaságfejlesztési stratégiában.

Az elnöki rendelet ideiglenes jogszabálynak minősül, konkrét intézkedéseket kell tartalmaznia, rendelkeznie kell az állami intézmények feladatairól, a végrehajtás ütemezéséről. Vegyünk egy példát az előbbi dokumentum, „A regionális politika jogi alapjai” c. utolsó fejezetéből. A logikus az lenne, ha e fejezetben törvényekről, jogszabályokról, az ezek végrehajtásában felelős intézményekről, határidőkről esne szó. Ehelyett azonban ezt olvashatjuk: „A regionális politikai jogszabályalkotásnak erősítenie kell a szövetségi központ és az Oroszországi Föderáció jogalanyai közötti harmonikus viszonyt. Az Oroszországi Föderáció alkotmánya biztosítja ehhez a szükséges feltételeket.” A fejezet utolsó egy oldala felsorolja azokat a témaköröket, amelyek a szövetségi központ és régiók közös érdeklődésére tarthatnak számot. Mindezeket azonban az alkotmányban is megtalálhatjuk.

A szövetségi végrehajtó hatalom és régiókba telepített szervei, illetve az alkotmány alanyai (a régiók) közötti irányítási jogosítványokról szóló megállapodások szövegeiben sok közös vonás található, de az egyes régiókra és azok állami kapcsolataira vonatkozóan sok egyéni vonást is tartalmaznak. Kijelenthetjük tehát, hogy vannak bizonyos jelei a szövetségi hatóságok által követendő regionális politikának. Ezeket a szerződéseket (és mellékleteiket) hatékony eszközként lehetne alkalmazni (természetesen bővebben kellene felsorolni a régiók jogait). A szerződések szelleméből következően a szövetségi szint teljes egészében vagy részlegesen felelős a legproblematikusabb régiók fejlesztéséért.

Az 1997. július 9-én kibocsátott elnöki rendelet az elnöki meghatalmazottakról tág lehetőséget teremtett az elnöki rendszer régiókat érintő feladatkörének bővítésére. Az új szabályozás a meghatalmazottaknak széles körű beavatkozást biztosít a régiók tevékenységébe. Az elnöki meghatalmazottnak addig is volt lehetősége arra, hogy a helyi önkormányzat és a regionális hatóság közötti vitában állást foglaljon. Az új rendeletből nem tűnik ki, hogy a központi hatóságok beavatkozása milyen méreteket ölthet, mennyire kockáztathatják a regionális hatóságokkal fennálló normális viszonyt. A rendeletben megfogalmazódtak bizonyos regionális politikai „eszközök” is. A rendelet kibocsátása óta eltelt két évben a regionális politikában nem tapasztalható előrelépés.

A regionális politika gyakorlati eredményei

Nem túlzás azt állítani, hogy Oroszországnak ma nincs regionális politikája. Oroszország – más országokhoz hasonlóan – az állami források területi elosztásában ugyanakkor aktív politikát folytat. Az állam támogatást nyújt a szénbányászati vidékeknek, az ökológiailag veszélyeztetett régióknak, szociális segélyben részesíti a legszegényebb térségeket. Az állami költségvetés 15%-át fordítják a zárt városok segélyezésére, regionális költségvetési támogatásra,

regionális programok finanszírozására, vagyis regionális célokra. A támogatók elosztásában – az esetek többségében – nem érvényesülnek hivatalosan elfogadott kritériumok, a döntéseket erős szubjektivizmus hatja át. Az eszközök elosztásában különösen fontos szerepük van a politikai tényezőknek. 1992–1994 között hetven elnöki és kormányrendelet jelent meg a régiókkal kapcsolatosan, gyakorlatilag mindegyik kiegészítő jogokkal ruházta fel a régiókat vagy újabb pótlólagos támogatásban részesítette őket. A hivatalos döntéseket azonban soha nem előzte meg átfogó regionális elemzés. Egyetlen rendeletből sem tűnt ki világosan, miért éppen az adott régiót részesítették támogatásban.

A regionális, a gazdasági és az építésügyi minisztériumok több komplex regionális fejlesztési programot dolgoztak ki. Az adott regionális programnak illeszkednie kellene a föderális regionális politikához, legalább abban az esetben, ha kritikus helyzetben lévő válságtérségről van szó. A folyamatban lévő programok egybevetésére, fejlesztési problémáik összehasonlítására azonban nem került sor. Nem derül ki, miért éppen az adott régióra készült a program. A válaszokat politikai körökben kell keresni, a régió politikai vezetőinek moszkvai befolyását érdemes megvizsgálni.

A kormány nem tudott kitérni a politikai nyomás elől, a megoldást az összes program folyamatos alulfinanszírozásában találta meg. 1997-ben a folyamatban lévő programok a tervezett költségek 10%-ának megfelelő támogatásban részesültek (az 1998-as adat még kedvezőtlenebb képet mutat). A súlyos válságban lévő térségeknek nyújtott különleges kedvezmények az esetek többségében nem érték el a kitűzött célt, sőt a régiók közötti különbségeket növelték.

A régiók pénzügyi támogatását szolgáló alapból juttatott transzfereket csak feltételesen tekinthetjük regionális politikai eszköznek. A kedvezőtlen adóbevételekkel rendelkező régiók a központi költségvetéstől kiegészítést kapnak, ezeket a folyó működési kiadásokra fordítják. Az 1994-ben bevezetett rendszer a régióknak a szükséges transzferek felét volt képes csak átutalni, mert nem teljesültek a költségvetés adóbevételi tervei. Vannak régiók az országban, amelyek költségvetésének 80–90%-át e transzferek teszik ki.

Az eszközök régiók közötti közvetlen állami elosztását már regionális politikai intézkedésnek tekinthetjük. A regionális politikának a válságtérségeket kell támogatnia, ezek azonban nem mindig esnek egybe a kedvezőtlen adóbevételelű régiókkal. Nem beszélve arról, hogy a bevételkiegészítést nem lehet beruházási célokra használni.

Mi hasznosítható az Európai Unió tapasztalataiból?

A nemzetközi és különösen az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai a regionális politika erős szociális kötődéséről tanúskodnak. A fejlettségi különbségek jelentős területi aránytalanságot produkálnak az életkörülményekben is. Az életminőség szélsőségesen kedvezőtlen állapota veszélyezteti az ország gazdasági és szociális egységét, végső soron kedvezőtlenül befolyásolja a politikai viszonyokat is. A társadalmi megosztottság példáját mutatja Olaszország, az Egyesült Királyság (az északi és a déli térségek között tapasztalható különbségekkel) vagy Franciaország, ahol Párizs és a „francia pusztaság” szembetűnő eltérései figyelhetők meg.

Az EU-tagországokban politikai szempontból elfogadhatatlan, hogy egy egységes államban kirívó területi egyenlőtlenségek legyenek (a kirívó jelző országoként természetesen eltérő mértéket jelent). Hasonló felfogást képvisel az Európai Unió is, a közös regionális politika a lényeges területi különbségek mérséklését tekinti fő céljának.

A területi fejlődési folyamatokat az EU-országok a társadalmi igazságosság saját felfogásuk szerinti értelmezésében szabályozzák. A szociális jellegű feladatokat az állam a gazdaság közvetítésével oldja meg. Figyelemmel azonban arra, hogy a regionális politika célja a térbeli „egyenlőség” megteremtése, pontosabban fogalmazva az egyenlőtlenség mértékének mérséklése, a fejlesztési programok tisztán gazdasági értelemben nem érhetnek el maximális hatékonyságot. Ezért az esetek nagy részében a regionális politika állami irányításának szociálpolitikai feladatai is vannak.

Oroszországnak nincsenek eszközei arra, hogy az EU-tagállamokhoz hasonló regionális politikát érvényesítsen. Az ország azonban alkalmazhatja a nyugat-európai területfejlesztés logikáját: a társadalompolitikai orientációt, a társadalmi igazságosság értékeit, az egész lakosság iránt érzett felelősséget stb. Oroszország követheti a fejlesztések logikáját is: programokat készíthet és felelős intézményeket hozhat létre, törvényeket alkothat, megteremtheti a finanszírozás alapjait stb. E feladatok megoldása még erőforrás-hiányos időszakban is sikerekkel kecsegtet.

Oroszországban az állami tevékenység minden elemére a túlpolitizáltság jellemző, az állami feladatok és a személyi kapcsolatok szoros összefüggést mutatnak. A következő években a politikai és az intézményi instabilitás, valamint a fokozódó politikai populizmus nem jelent kedvező feltételt egy új orosz regionális politikai koncepció kidolgozásához.

Következtetések

- 1) A társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek mértéke Oroszországban az állam dezintegrálódásához vezetett, veszélyezteti az ország egységét. A föderatív állam válaszlépései, a regionális politika hatóköre és formája nem alkalmas a súlyos területi válságócok kezelésére;
- 2) Oroszországban a különböző regionális folyamatok szabályozásáért sok intézmény felelős. Az intézmények tevékenysége nem összehangolt, a célok gyakran ellentétesek, nem szolgálják a térbeli egyenlőtlenségek mérséklését. Az új minisztériumnak vezető szerepet kellene játszania, ehhez azonban a tárcák ellenállását is meg kellene törni;
- 3) Oroszországnak nincs hivatalosan elfogadott regionális politikája, sem területfejlesztési stratégiája. A meglévő dokumentumok azonban kedvező kiindulópontot jelenthetnének az átfogó stratégiai munkához. E munka kezdeményezését azonban egyetlen intézmény sem vállalja;
- 4) Azonnali feladatnak kell tekinteni a regionális politikai jogszabályalkotás megkezdését. Kezdeményező szerepet az új minisztériumnak kell vállalnia;
- 5) A föderatív államnak szűkös eszközei vannak a regionális politika működtetéséhez. Az elosztási mechanizmus néhány eleme azonban alkalmassá tehető a válságtérsegek gazdaságfejlesztésének támogatására;
- 6) Regionális ügyekben a döntések túlzottan szubjektívek. Ez a területfejlesztés egyik akadálya. A regionális politikának a területi intézmények és a közvélemény számára kellően nyitottnak kell lennie. Enélkül a regionális politika nem kap széles körű támogatást az országban;
- 7) Az EU-országok regionális politikai tapasztalatai különösen értékesek Oroszország számára. Nem arról van szó, hogy a nyugati regionális politikát másolni kell, hanem általános logikáját kell érvényesíteni. Az EU-országokhoz hasonlóan Oroszországnak is társadalmi és politikai irányultságú regionális politikára van szüksége, amely hozzásegít a területi különbségek mérsékléséhez. Meg kell érteni, hogy a regionális politika fő célja maga az ember, a gazdaság pedig csak eszköz.

Irodalom

- Federativnyi zakon RF „Ob osnovah goszudarstvennogo regulirovaniya social'no-ékonomiceskogo razvitiya Severa RF”. Moszkva, 19 ijulya 1996 g.
- Koncepciya novoi regional'noy politiki. Moszkva, 1995. Rabochie materialy frakcii „Novaya regional'naya politika” Gosudarstvennoi dumi.
- Koncepciya regional'noi strategii Rossii. – Moszkva, 1995. Rabochie materialy Analitycheskogo Upravleniya Prezidenta RF.

- Lavrov, A. M. 1997: *Mifi i rifi rossijskogo biudzhetnogo federalizma*. Moskva, Magistr.
- O programme pomoschi depressionim raionam. Moskva, 1995. Rabochie materialy AU Prezidenta RF.
- O hode realizacii „Osnovni polozheniy regional'noi politiki v RF v 1998 godu. Moskva, 1998. Doklad Ministerstva regional'noi politiki RF.
- Osnovnie polozheniya gosudarsvennoi regional'noi politiki RF. Moskva, 1994. Rabochie materialy Ministerstva po delam nacional'nostei i regional'noi politiki RF.
- Rasporiazhenia Prezidenta RF No 286 – regional'naia politika „O Sovete pri Prezidente RF po federativnoi i nacional'noi politike”. Moskva, 19 ijulya 1997 g.
- Regional'naja ékonomicheskaja politika provitel'stva. – *RIA – Vestnik ékonomiki*. 1995. 2. *Regioni Rossii*. Moskva, Goskomstat. 1998.
- Treivish, A. I. 1993: Regional'naja politika. – *Vasvibor*. 3 ijunja.
- Ukaz Prezidenta RF No 803 „Ob osnovnih polizhenijah regional'noi politiki v RF”. Moskva, 3 ijunja 1996 g.
- Ukaz Prezidenta RF No 696 „O polnomochnom predstavitele Prezidenta RF v regione RF”. Moskva, 9 ijulya 1997.

UKRAJNA REGIONÁLIS POLITIKÁJA: AZ ÁTMENET KIHÍVÁSAI

Serhiy Maksymenko

Bevezetés

A fejlett, civil társadalomba szervesen integrált szubnacionális önkormányzati szint kiépítéséhez Ukrajnában, az átalakuló gazdasági környezetben számos előfeltétel, többek között a helyi önkormányzatok megerősítése és az önfenntartó „hromadák” (közösségek) támogatása, adekvát regionális politika bevezetése lenne szükséges, amely a kulcsfontosságú szereplők közös erőfeszítéseivel kiegészülve az egyre nyomasztóbb társadalmi és gazdasági kihívásokra adandó válaszok eszköze lehetne. A fenti cél politikai vetülete a következőkben kereendő: a függetlenséget megelőző időszakban és a függetlenség első éveiben támasztott gyors felvirágzás iránti várákozás túlzottnak bizonyult, hiszen hiányzott az a kritikai felfogás, amely szerint a kielégítő források önmagukban nem elégségesek a gazdasági növekedés megindításához és az életszínvonal emeléséhez. A siker szempontjából ugyanis alapvető kérdés az erőforrások megszerzése és hasznosítása. E cél egyre jelentősebb és egyre nagyobb kihívást jelent – többek között – annak a ténynek köszönhetően, hogy a regionalizmus Ukrajnában, a térség történelmi gyökerei és gazdasági fejlődése következtében hagyományosan erős. Az ukrán régiók elsősorban történelmüket, demográfiai trendjüket tekintve különbözőek, de még az Ukrajna jövőbeni nyugati kapcsolataival összefüggő elképzeléseik tekintetében is. Valószínűleg a legtöbben egyetértenének abban, hogy a regionális egyenlőtlenségek problémájának felvetése nélkül nem dolgozható ki eredményes, koherens nemzeti reformprogram.

A problémakör felszínes vizsgálata is bizonyítja, hogy a mai Ukrajna nem rendelkezik fejlesztési politikával, amennyiben ezen átfogó nemzeti stratégiát értünk, amelynek részét alkotják a helyi és regionális szintű társadalmi és gazdasági fejlesztést célzó és egyben segítő törvényi, intézményi és gyakorlati eszközök is. Ukrajna azonban még a megfelelő törvényi keretekkel sem rendelkezik, amelyek lehetővé tennék ilyen politika kialakítását. Sem az ukrán alkotmány, sem pedig az államigazgatás helyi szintjéről, illetve a helyi önkor-

mányzatokról szóló törvény nem tartalmaz rendelkezéseket az állami regionális politikáról (*Chumachenko, 1997*).

Ukrajnában nem készült törvény vagy koncepció a területfejlesztésről, pedig égető szükség lenne ezekre a társadalmi és a gazdasági problémák miatt. A törvény eszköz, a regionális politika képviseli a hatékonyságot, amennyiben mindkettő a tiszta konceptuális gondolkodás bázisán jön létre, képesek megfelelni a modern követelményeknek, új alapelveket és értékeket képviselnek, a nemzeti érdekek érvényesülését és a gyarmati örökség megszüntetését segítik elő. Kutatásokra van szükség, amelyek eredményei választ adnak az alapvető kérdésekre. Az általános kérdések közül definiálni kell a regionális politika fogalmát, meg kell indokolni, hogy miért szükséges és kik legyenek a kulcsszereplők. Nyugat-Európától és gyakorlatilag minden kelet-közép-európai országtól eltérően, ahol a piacorientált regionális politikák már új törvények, intézmények és eszközök formájában jelennek meg, Ukrajna távolról sem tekinthető a regionális politika és a kutatás dinamikus térségének. Az 1991 kikiáltott ukrán függetlenség első néhány évében a kérdés politikai szempontból különösen időszerű volt, és nem meglepő az sem, hogy éppen a politikai kockázatot mérlegelve számos politikus ellenezte azt. Az 1990-es évek közepén Ukrajna kilátásai az önálló államiságra, a nemzetállam-építés területén szinte nulla tapasztalattal, haloványnak tűntek. A politikai és gazdasági reformok a holtpontra jutottak, ez a helyzet tovább növelte a társadalmi feszültséget, a regionális egyenlőtlenségeket és egyben megkérdőjelezte az állam életképességét is. Sokan azt jósolták, hogy Ukrajna nem lesz képes megbirkózni a rendszerváltás kihívásaival, az önálló állam összeomlik, és ismét Oroszország kebelezi be. Néhány külföldi megfigyelő olyan messzire merészkedett feltételezéseivel, hogy az ország nyugati és keleti részei közti polgárháború lehetőségét is fontolgatta. *Volodimir Grinyov*, az ukrán államfő regionális politikai tanácsadója (1994–1998) 1995-ben „Ukrajna: Ahogy én látom” címmel könyvet jelentetett meg, amelyben Ukrajna (a német Landokhoz hasonló típusú) föderális berendezkedése mellett emelt szót és a regionális autonómia növelésének szükségességét is felvetette. A régiót független központként kezelte és az ukrán államalakítás egyetlen helyes útjának tartotta. A könyvet a legtöbb ukrán politikai erő éles kritikával illette, ami Grinyov politikai elszigetelődéséhez vezetett. Az ukrán alkotmány törvénybe iktatása (1996), amely az ország berendezkedési formáját unitárius államként deklarálta, a politikai konszenzus lehetőségével kecsegtetett a vezető politikai erők között, és jelentős mértékben csökkentette a regionális politika kérdését fessegetők politikai kockázatát.

A jelenlegi ukrán helyzet (a gazdasági teljesítmény csökkenése, növekvő munkanélküliség, a reformok lassú előrehaladása és a mindezekből fakadó szociális feszültség) nem teremt ideális környezetet a területfejlesztés modern európai filozófiáján nyugvó kutatások és politika kialakításához.

A jelen tanulmány célja rövid elemzést adni azokról a területekről és ágazatokról, amelyek segítségével érthetővé válik a mai helyzet és az ukrán regionális politika közeljövőbeli kilátásai körvonalazódnak.

A koherens regionális politika hiánya Ukrajnában elsősorban az ország általános gazdasági helyzete, a meglévő regionális egyenlőtlenségek, az általános kormányzati gyakorlat, a központ–periféria összefüggései és a költségvetés redisztribúciós technikái elemzése útján értelmezhető.

Az ukrán gazdaság: regionális egyenlőtlenségek

Az 1997. év és 1998 első három hónapja mérföldkövet jelentett az ukrán régiók fejlődésében. Ez az időszak pozitív és rég áhított előrelépéseket hozott a helyi hatóságok és a nemzeti ügynökségek viszonyának törvényi szabályozásában, a gazdasági növekedést gátló regionális problémák a figyelem középpontjába kerültek.

Az általános környezet függvényében a régiók dinamikája és a szerkezeti átalakulás eltérően alakult az egyes régiókban. A különböző alapfeltételekkel rendelkező régiók (források, a feldolgozóipar fejlettsége és szerkezete, a kezdeményező vállalkozói réteg jelenléte stb.) keresik a válságból kivezető utat. Pozitív elmozdulás csupán néhány iparilag hanyatló közigazgatási egységben (oblasztban) volt tapasztalható. Ezek száma 1998. első negyedévében csupán 11 volt, szemben az 1997. évi 14-gyel vagy az 1996. évi 24-gyel. Tehát az 1997–1998. évek inkább negatív eredményeket hoztak, és az egy főre eső ipari termelés szempontjából a szakadék tovább szélesedett az iparilag fejlett keleti és a fejletlenebb nyugati oblasztok között. Az index szélsőséges értékeinek arányszáma 1997-ben 12:1 volt. Az öt legerősebb oblaszt Dnipropetrovsk, Donetsk, Zapoizhza, Poltava és Luhansk volt, míg a leggyengébb eredményeket Volyn, Chernivtsi, Zakarpattia és a déli régiók, a Crimea és Kherson oblasztok érték el.

Ukrajna általános regionális viszonyainak megértéshez elkerülhetetlen megvizsgálni a vállalati privatizáció és a szerkezetváltás kérdéseit, amelyek a helyi hatóságok tevékenységének jelentős területei. E folyamatok mutatóit illetően a privatizáció gyorsasága, a tízezer városi lakosra jutó privatizált kisvállalkozások száma és a különböző tulajdoni formák alanyainak összehasonlító tulajdonságai említendők. Az „A csoport”-ban (az ún. „kisprivatizációban”) privatizált vállalatok tízezer városi lakosra eső számának összehasonlító elemzése érdekes trendeket és összefüggéseket tár fel a régiókban. Az index segítségével meghatározható, hogy a helyi önkormányzat mennyiben támogatja és ösztönzi a gazdasági reformokat. E tekintetben a vezető oblasztok között találjuk Ivano-Frankivsk, Lviv, Ternopil, Rivne és Chernivtsi oblasztokat, ahol a tízezer városi lakosra jutó, 1995 óta privatizált kisvállalatok száma 20, 19, 17, illetve 16.

Ugyanakkor ez az érték az iparilag fejlett keleti oblasztokban, Luhansk, Kharikiv és Kherson, ahol a nagyvállalatok többsége koncentrálódik, csupán 6–8-ra tehető.

A fenti adatok meggyőzően bizonyítják (ha nem is meghökkentő) a jelentős regionális különbségek létezését Ukrajnában (és az egyszerűség kedvéért e tanulmányban nem is tettünk különbséget a városi és a rurális térségek között). A kormány feladata lett volna e különbségek enyhítése valamilyen kiegyenlítés formájában, ami azonban Ukrajnában – sajnos – elmaradt. A kormány elutasította a befektetésekben való részvételt, és jelentős mértékben csökkentette a központi tőkefektetést. A költségvetés 1997-ben elsősorban a már amúgy is fejlett ipari oblasztokat támogatta. A költségvetési források több mint felét négy oblaszt (Donetsk, Dnipropetrovsk, Kyiv, Luhansk) és Kijev városa szerezte meg, míg pl. Kárpátalja, Zaporizhzhja, Ternopil, Mykolaiv és Kherson oblasztok együttesen az összes költségvetési befektetési források csupán 3,2%-hoz juthattak hozzá. Számos hasonló példát lehetne még felsorolni. Kijev (Ukrajna fővárosa) egy főre jutó GDP-je 1997-ben 2,7-szer volt magasabb mint Kárpátalja oblaszté, az összes külföldi befektetések egyharmada Kyiv oblasztban koncentrálódik, ami a Chernihiv oblaszt 74-szeresét jelenti.

Az alkotmány Ukrajna unitárius berendezkedését deklarálta, ezért a regionális kérdések politikai érzékenysége némiképp csökkent, ugyanakkor a kormányzat szerepe és lehetséges eszközei továbbra is korlátozottak, elsősorban a hatékonyság és egyenlőség dilemmája miatt. Az ukrán kormány, miközben a költségvetési intézmények súlyos forráshiánnyal küszködnek, a külföldi pénzüntézeteknek több millió dolláros kölcsönrel és kamatadóssággal tartoznak, nyilvánvalóan nem képes komolyan foglalkozni szubnacionális és regionális problémákkal: a jelenlegi prioritás egyértelműen a hatékonyság, elsősorban a nemzeti átlagmutatók szempontjából, a regionális egyenlőtlenségek kevésbé fontos kérdésnek tekinthetők.

A makrogazdasági mutatók negatív hatásain kívül számos belső tényező hátráltatja a regionális fejlődést: a hatalom erős centralizációja, a centrum–periféria viszony kiegyensúlyozatlansága és a régiók teljes kiszolgáltatottsága a központi hatalomnak a költségvetési források hozzáférhetőségében. Mindezt tetézi a jelenleg még domináns paternalista szemlélet, amelyet csak nagyon lassan kezd felváltani az „individualistább” szemléletmód.

Ukrajna alkotmánya minden állampolgárnak biztosítja a munkához, a minimális szociális biztonsághoz, az elégséges „életkörülményekhez” való jogot, a térítésmentes egészségügyi ellátást, az állami és az önkormányzati oktatási intézményekben az ingyenes oktatást. Ezek a nagyvonalú intézkedések a nyugati alkotmányokból hiányoznak, ráadásul az adott szolgáltatás törvényben biztosított minimális szintjétől függően különösen költséges is, főképp a gazdasági és a demokratikus átalakulás időszakában. Az ukrán alkotmány azonban nem

rögzíti a szolgáltatások színvonalát, nem határozza meg, hogy milyen képzési és egészségügyi ellátási forma és szint ingyenes és kinek, például a rendelőintézetek, a szülőotthonok vagy a fogászati szakrendelések az ingyenes egészségügyi ellátás körébe tartoznak-e. Az alkotmány arról sem rendelkezik, hogy az állampolgárok kötelezhetőek-e állami vagy magán egészségbiztosítási hozzájárulás megfizetésére. A különböző kormányzati szintek szerepe és feladata sem egyértelmű az egészségügyi ellátásban.

Az állami kiadások korlátai a gyakorlati szakembereket nehéz és népszerűtlen döntésekre kényszerítik. A központi kormányzat politikusai, az ukrán parlament (Verkhovna Rada) csak nagyon lassan, sőt vonakodva vették tudomásul e valóságot. Fontos feladat tehát a törvényi hiányosságok felszámolása és a fenti kérdések megoldása. Az ukrán szubnacionális, regionális szinten a járási, a városi és a települési szolgáltatók, önkormányzatok számára nem világos, hogy miként kellene értelmezniük az alkotmány rendelkezéseit, így a döntések és a prioritások mögött meghúzódó logika egyre pragmatikusabbá, szubjektívebbé és összefüggéstelenebbé válik. A romló gazdasági helyzet következtében számos nagyvállalat, minisztérium és települési önkormányzat a költségek radikális csökkentésére kényszerült, és korlátozta vagy teljes bezárta, sőt egyes esetekben eladta ingatlanait. Az esetek többségében az önkormányzat feladata olyan szolgáltatások biztosítása és finanszírozása, amelyeket egykor állami vállalatok és szervezetek biztosítottak. A legtöbb polgár Ukrajnában nincs tisztában a központi kormány, a regionális hatóság és a helyi szint közti felelősség- és munkamegosztással. Többnyire saját polgármesterükön kérik számon az utak vagy az óvodai szolgáltatás romló minőségét. A legrosszabb helyzetben a települések vannak, hiszen teljesen ki vannak szolgáltatva az oblaszt Radas, azaz a megyei közgyűlés kénye-kedvének és ügyességének, hiszen az oblaszt kompetenciája csak arra terjed ki, hogy eldöntse, saját költségvetéséből mennyit juttat a falvaknak és a városoknak. Mindez annak a következménye, hogy Ukrajnában a forráselosztás kritériumrendszerét nem szabályozza törvény. Minden oblaszt természetesen arra törekszik, hogy költségvetését maximalizálja, közvetlen kapcsolatokat keres a pénzügyminisztériummal, amelynek a felelőssége a költségvetési terv előkészítése és benyújtása az ukrán parlamentnek. Mindebből következően a legbefolyásosabb oblaszt elnökök többnyire azok, akiknek a legnagyobb szeptet sikerül megkaparintani az egyre soványodó nemzeti „tortából”.

A modern regionális politika kilátásainak mérlegelése során elkerülhetetlen foglalkozni az ukrán költségvetési rendszer néhány sajátosságával (a már említett forráselosztási kritériumok hiányán túl is). Az ukrán költségvetési rendszerről szóló törvény (1995) nem felel meg az 1996-ban elfogadott ukrán alkotmány rendelkezéseinek. Az alkotmány ugyanis nem rendelkezik külön oblaszt költségvetésről, míg a költségvetési törvény kiköti az ún. százalékos költ-

vetési kihelyezéseket, tehát az oblaszt részesedését a saját területén található adminisztratív egységekhez, azaz a településekhez utalt költségvetésben.

A fentiek alapján elkerülhetetlen a pénzügyi kiegyenlítés valamely formája (ennek legfőbb célja az alkotmányos állampolgári jogok biztosítása), ami a „szegény” és a „gazdag” közösségek vagy települések és régiók közti növekvő szakadék áthidalásának az eszköze is lehet. E kérdés már-már történelmi rekordokat dönt, hiszen Ukrajna függetlenségének kikiáltása óta – valójában már ezt megelőzően is – napirenden volt, ez idáig azonban az egyre növekvő társadalmi (elsősorban szakmai) érdeklődés és a kulcsfontosságú szereplők egyre határozottabb, megoldást sürgető erőfeszítései ellenére kevés eredmény született.

A fenti elképzelések egyike sem valósult meg Ukrajnában: sem a minimális állami szolgáltatás nem jött létre, sem pedig a pénzügyi kiegyenlítést szolgáló források nem állnak rendelkezésre, a központi és a helyi hatóságok feladatai sem tisztázódtak. Tulajdonképpen továbbra is szovjet típusú költségvetési rendszer maradt fenn Ukrajnában.

Az átfogó regionális politika kilátásai

Az ún. „szocialista korszakban” a tudományos irodalom számtalanszor felvetette a regionalizáció kérdését, bár semmiféle gyakorlati hatást nem sikerült kiváltania, a „szocialista” tervezési módszertan egyenlő volt az ágazati típusú tervezés kizárólagos elsőbbségével. Tulajdonképpen még a gazdasági vagy az adminisztratív körzetekre készült terv sem felelt meg a „terv” kritériumainak, hiszen valójában a központi miniszteri utasítások összességét tartalmazta adott területre, így csupán irányelvnek volt tekinthető. Szovjet-Ukrajnában több kiváló területi terv készült a városfejlesztésre, ipari és egyéb régiókra, bár e tervek csupán ajánlások voltak. A helyzet iróniája tehát az, hogy míg az országban magasan fejlett, tudományos szintű területi tervezés folyt, a tervek megvalósításához semmiféle pénzügyi forrást nem rendeltek: a központi állami szervek kizárólag a minisztériumok és a hatóság utasításait vették figyelembe, ezek csak alkalmanként különítették el pénzalapokat a térségek fejlesztésére. A Szovjetunióban – a központ, Moszkva érdekeit figyelembe véve – Ukrajna területét három gazdasági térségre osztották. A délnyugati körzet az ország központi részét foglalta magába, beleértve a fővárost, Kijevet, és valójában csupán Moszkva szemszögéből lehetett délnyugatinak tekinteni. A három övezet szét-tördelte Ukrajna gazdasági szerkezetét, és emiatt sem válhattak a területi tervezés hatékony egységeivé.

Ukrajna függetlenségének kikiáltásakor, növekvő ökológiai nyomás mellett, a három kulcsrégió gazdasági és társadalmi fejlettsége közti arány 3:1 volt, és az ország megközelítőleg 15%-a súlyos, csaknem visszafordíthatatlan környe-

zeti károktól szenvedett. A gazdasági válság 1994-re csaknem teljes összeomláshoz vezetett a piaci átalakulás ellentmondási következtében: az árakat, a szükséges intézményi változtatások bevezetését, a versenyképes piaci környezet megteremtését és a monopóliumok felszámolását megelőzően liberalizálták. E körülmények a regionális függetlenség destruktív koncepcióinak térnyerését eredményezték, Ukrajna területi integritását is veszélyeztetve. E helyzet meggátolta az állami regionális politika alapelveinek törvényi kidolgozását. Az 1992 novemberében megtartott országos területfejlesztési konferencián komoly nézetkülönbség alakult ki *L. Kravcsuk* ukrán elnök és az ukrán parlament szóvivője, *I. Plyushch* között, ami a mai napig érezteti hatását.

Ukrajnában csupán a tudósok, a szakemberek és a helyi politikusok ismerték fel a regionális politika szükségszerűségét. A kormány csak a közelmúltban (1998 nyarán) ismerte el a kérdés akut jellegét, és fordított több figyelmet a regionális politikára. A továbbiakban a következő három témával foglalkozunk:

- a) miként kezelte a kormány a regionális problémákat átfogó regionális politika hiányában;
- b) az 1998 júliusában a parlament elé terjesztett törvénytervezet a regionális gazdaságfejlesztésről és
- c) az ukrán elnök kezdeményezésére 1998-ban létrehozott „Ukrajna 2010” programtervezet regionális elemei.

Az átfogó területfejlesztési stratégia hiánya gyakorlatilag a nullára csökkenti a hatékony és hatásos regionális kormányzati intézkedések bevezetésének lehetőségét. Reális és megalapozott ágazati és regionális programok hiányában a kormányzat esélytelen hatékony regionális politika kialakítására és a máig létező szakadékok áthidalására. Reális és átgondolt ágazati és területfejlesztési programok hiányában a kormány nagy figyelmet fordított a „szabadkereskedelmi övezetekre”, amelyeket a külföldi tőke vonzásának hatékony eszközeként deklarált. Nem túlzás azt állítani, hogy a kormányzat ezt az elképzelést az elmúlt évek összes gazdasági nehézségét és diszfunkcióját gyógyító csodaszerként adta el a lakosoknak. A társadalmi feszültségek csökkentését célzó időszakos erőfeszítések sorozatának eredményeképpen Ukrajna elnöke időről-időre újabb gazdasági övezeteket jelölt ki a bányászok kedélyeinek lehűtése, a csernobili atomerőművel kapcsolatos feszültségek csökkentése, a Moldova és Románia között húzódó határok kijelölésének elősegítése és kárpátjai árvíz következményeinek enyhítése stb. érdekében. A legelső ukrán szabadkereskedelmi zóna kijelölése a Krímben egyértelműen jelezte azt a trendet, hogy a kormányzat a lehető legkedvezőbb irányítási és adófeltételeket, kiváltságokat biztosít azoknak a cégeknek, amelyek veszteségesek és a működő menedzsment mellett várhatóan nem is lesznek képesek nyereségesessé válni. A szabadkereskedelmi zónák létrehozásának módja régi szocialista emlékeket idéz, amikor egy

energikus vezető jelentős kiváltságokat volt képes kiharcolni cége számára, és ezen elönyök révén „mintaszerű” termelőszövetkezetet vagy vállalatot hozhatott létre az akkori szocialista gazdasági környezetben. A legtöbb övezeti projekt bukásának egyik legfontosabb oka (a makrogazdasági törvényszerűségek mellett) az, hogy régi, elavult területfejlesztési koncepciók nyomán jöttek létre. A globaizálódó világ gazdasági feltételek új kihívások és követelmények elé állítják a regionális gazdaságot, amelyben az adómentesség már nem domináns elem. Ukrán körülmények között, ahol a nemzetgazdaság teljesítményének több mint felét az árnyékgazdaság adja, az állami gépezet rendkívül gyenge, a nagyszámú adókedvezmény adományozása a végrehajtó hatalom teljes tehetetlenségéhez vezethet. Külföldi tapasztalatok is bizonyítják, hogy az adókedvezményeket alapvetően alvilági szervezetek veszik igénybe, még olyan országokban is, ahol a törvényeket sokkal inkább betartatják, mint Ukrajnában. Ennek ellenére a szabadkereskedelmi övezet volt ez idáig az egyetlen eszköz, amelyet Ukrajna kormánya a regionális ügyek megoldására alkalmazott. E terület legtöbb szakértője egyetért abban, hogy a program sikerének esélye igen csekély. Ez egyáltalán nem meglepő: hiszen aligha remélhetünk jelentős helyi kitérést a makroszint intézményesítése nélkül.

Az első ukrán intézményesítési kísérlet az „Állami regionális gazdaságpolitika koncepciójáról” szóló törvény volt. A törvény az állami regionális gazdaságfejlesztési politikát a következőképpen definiálja: „Komplex szervezeti, törvényi és gazdasági állami intézkedések az ország területfejlesztésére az aktuális stratégiai célokkal összhangban”. Tehát a „gazdasági” szó jelenléte a meghatározásban (és az állam említett szerepe) félrevezető, hiszen első olvasatra úgy tűnhet, hogy a koncepció kizárólag gazdaságfejlesztési kérdésekre korlátozódik (ahogy ez lett volna, amennyiben kizárólag a régi szovjet megközelítéseken alapul). Szerencsére a koncepció jelentős lépés a modern regionális politika kialakításának irányába, ahogy ezt több, koncepcionálisan jó rendelkezése is tanúsítja.

Először, a törvénytervezet szerint az állami regionális gazdaságfejlesztési politika tárgya közigazgatási egységek vagy azok csoportjai, alanyai pedig a központi és a helyi végrehajtó testületek, valamint a helyi önkormányzatok. A törvénytervezet világosan meghatározza a regionális szereplők feladatait, de nem korlátozza őket központi kormányzati ügynökségekkel. Másodszor, a „gazdasági” szó ellenére, a politikai tervezetet a törvényalkotók olyan komplex megközelítésként kezelik, amelynek feladata a regionális politikai kérdések megoldása: a szociális szférát, az ökológiát, az interregionális és határokon túlnyúló együttműködések stb. szintén említi a tervezet. Harmadszor, a tervezet kísérletet tesz a hatásrégió fogalmának tisztázására, és kimondja, hogy a regionális politika rendelkezéseivel összhangban támogatni kell azokat.

Néhány koncepcionálisan új elemtől eltekintve a tervezet szemlélete még korántsem tekinthető átfogó regionális politikai megközelítésnek, ráadásul számos ellentmondásos rendelkezést is tartalmaz. Másrészt viszont egyértelműen megfogalmazza a „kiegyensúlyozott gazdaságfejlesztés és a szociális és gazdasági helyzet stabilizációjának” célját, ami tökéletesen illeszkedik a modern regionális politika kritériumai közé. Ugyanakkor kimondja, hogy „az állami regionális politika célja az, hogy minden régióban azonos vagy megközelítőleg azonos feltételeket teremtsen a gazdasági tevékenységek számára”, ami nyilvánvalóan ellentmondásban áll a kiegyenlített fejlesztés elvével, és az állam paternalista szerepét idézi. Az ukrán koncepciótervezetben meghatározott területfejlesztési elvek nagyban eltérnek a legtöbb kelet-közép-európai államban használatos elvektől¹, és egyértelműen mutatják, hogy a hatékonyság és az egyenlőség közötti választás a hatékonyság javára dőlt el. Ez utóbbit az is alátámasztja, ahogy a törvénytervezet az állami regionális gazdaságpolitika célját megfogalmazza: „A nemzeti jólét növelése a természeti erőforrások, a régiók tudományos-technológiai potenciáljának hatékony kihasználásával és a régiók közti szoros együttműködéssel”.

Összességében tehát a koncepció tervezetét úgy jellemezhetjük, hogy az első ukrán programadó lépés a néhány évvel korábbi helyzet megváltoztatására, középtávon mérsékelt lehetőséget kínál az átfogó regionális politikává történő átformálásra, amennyiben a politikai környezet ezt lehetővé teszi. Mivel az utóbbi időben néhány jel arra utalt, hogy a politikusok felismerték a kérdés fontosságát, a hazai helyzet jobb lehetőséget kínál a barátságos politikai környezet kialakítására, mint valaha. A elővigyázatosan optimista szemlélet azonban nem jelenti azt, hogy a közeljövőben valóban meg is történik. Az „Ukrajna – 2010” programtervezet elemzése egyébként is óvatosságra int a túlzott optimizmus tekintetében, ha a program regionális elemét alaposan megvizsgáljuk.

A regionális komponens (amelyet a programtervezet „A gazdaság regionális szerkezetének javítása”-ként említ), gyakorlatilag az előbbi törvénytervezet kulcsfontosságú rendelkezéseit ismétli meg, az ágazati politikák és a területfejlesztési stratégiák furcsa keverékét alkotja. Feltétlenül említésre méltó, hogy (amellett, hogy ukrán nemzeti program a kérdést első ízben kezeli fontos feladatként) az „Ukrajna – 2010” program céljai között szerepel az állami szo-

¹ a) A régiók gazdasági függetlenségét a végrehajtó hatalom központi és helyi területei és a helyi önkormányzatok hatáskörének egyértelmű meghatározásával erősítő törvényi szabályozás, a régiók gazdasági és pénzügyi alapjainak megerősítése és hatásköreinek bővítése a szolgáltatásokban és a területfejlesztésben.

b) A nemzeti jelentőségű prioritásokhoz való igazodás, és a termelőerők fejlesztésének harmonikus egysége a régiókban, az ország társadalmi és gazdasági fejlődését is figyelembe véve.

c) Az ökológiai biztonság szempontjainak átgondolása a regionális szerkezeti átalakítás és új vállalatok telepítése során.

ciális ellátás minimális szintjének meghatározása, amelynek hiánya erősen hátráltatja az amúgy is nehéz finanszírozási körülmények között működő nemzeti és regionális szolgáltatókat a lakosság alapvető szükségleteinek kielégítésében.

Ukrán regionális politika és az EU integráció

Az EU-integráció hosszú távú célként való megfogalmazását követően az ukrán vezetés kettős kihívás előtt áll: egyrészt el kell fogadtatnia állampolgáraival, hogy politikája a nemzeti érdekeket szolgálja, másrészt viszont be kell bizonyítania az Európai Uniónak, hogy Ukrajna képes megfelelni az EU elvárásainak, és ehhez minden adottsággal rendelkezik. 1994-ben a volt Szovjetunió utódállamai közül Ukrajna írta alá elsőként a „Partnerségi és együttműködési egyezményt” az Európai Unióval. A megegyezés 1998-as ratifikációját követően *Leonid Kucsma* elnök rendeletben szabályozta „Ukrajna EU-integrációjának stratégiáját”. Az átfogó dokumentum kilenc főbb integrációs irányt jelöl ki, amelyek között szerepel a jogharmonizáció kérdése és Ukrajna regionális integrációja is: „A partnerségi és együttműködési egyezmény”, az Önkormányzatok Európai Chartája és az Európai Unió, illetve az Európa Tanács vonatkozó törvényei jelentik a regionális integráció alapját. A regionális integráció feltételezi a kapcsolatfelvételt az ukrán régiók és az EU-tagállamok, valamint a csatlakozásra váró többi közép-kelet-európai országgal, a kapcsolatok továbbfejlesztését a stratégiában meghatározott irányokkal összhangban és végül az integrációs folyamat súlypontjának fokozatos áthelyezését a végrehajtó hatalom központi szerveiről a régiókra, a helyi önkormányzati testületekre, végső soron az ukrán állampolgárok részvételének biztosítását...”

Nem lenne túlzás e dokumentumot azon törvények közé sorolni, amelyek úttörő szerepet játszottak az ukrán állam, mint független és szuverén nemzet létrejöttében, valamint abban, hogy egyenlő és elfogadott partnerként foglalhassa el helyét az európai államok sorában. Ukrajna előtt azonban még hosszú út áll és az első lépést, politikai, gazdasági és társadalmi visszasságok egész sorának felszámolásáról nem is beszélve, ma kell megtenni. Ukrajna esetében, az EU elveire és követelményeire épülő területfejlesztési politika kialakítása két kulcsfontosságú okból is elkerülhetetlen:

- a) Ha hamarosan nem kerül rá sor, akkor a jövőben sokkal nagyobb költségek árán, az aktuális törvények és az integrációs folyamatért felelős kormányzati testületek gyakorlatának módosításával kell majd megtenni;
- b) Függetlenül attól, hogy Ukrajna valaha felvételt nyer-e az Európai Unióba, a regionális egyenlőtlenségek felszámolása és a területi tervezés integrált és átfogó megközelítésének kialakítása az ukrán állam elemi ér-

deke. Tény, hogy ma a kormányzat kizárólag kézi vezérléssel próbálja a szakadékokat áthidalni minden gyakorlati eredmény nélkül.

Kulcsfontosságú feladat, hogy a regionális politikát az állam, a regionális és a helyi testületek összehangolt tevékenységeként fogjuk fel, amelynek célja, hogy elősegítse a régiók kiegyensúlyozott és harmonikus fejlődését, a fejlettségi különbségek csökkentését és a regionális gazdasági szerkezet javítását. A kiegyensúlyozott regionális fejlesztés irányába tett erőfeszítéseken nem teljesen azonos fejlesztés értendő minden régióban, hisz ez még irányított gazdaságban is aligha elképzelhető, piacgazdasági viszonyok között pedig nem lehetséges. Egyenletes és nem csupán válságkezelő fejlesztést kell megvalósítani, nem csak országos de regionális szinten is, minden régió számára egyenlő esélyeket kell biztosítani és a régiók demográfiai, természeti és gazdasági erőforrásai vagy más kedvező adottságai tökéletes kihasználására kell törekedni.

Az EU kritériumaira alapozott regionális politika bevezetése hosszú távon mindenképpen fontos előnyököt biztosíthat Ukrajna számára, nem utolsósorban az EU Strukturális Alapjaiból való részesedés formájában. Függetlenül Ukrajna csatlakozási esélyeitől, ami még távolinak tűnik, már ma napirendre kell tűzni e kérdést, elsősorban hazai jelentősége miatt.

A jelenlegi helyzet joggal tekinthető kedvezőtlennek, hiszen Ukrajna nem rendelkezik kidolgozott regionális politikával. A kormány jelenlegi regionális „erőfeszítései” sem vezethetnek eredményre, mert az általános környezet, a hatalom szélsőséges centralizációja, a hatáskörök átgondolatlansága, a pénzügyi szabályozás hiánya, a decentralizáció elmaradása és a regionális politika lényegének meg nem értése nem kedvez a regionális politikai tevékenységnek. A regionális politikai alapelvek kidolgozásának esélyei a közeljövőben szerények, a középtávú lehetőségek azonban biztatóak.

Irodalom

- Chumachenko, M. 1997: Samovriaduvania i ekonomichne rehulyuvannia rozvytku regionu. – *Region u systemi novyh ekonomichnyh i provovyh vidnosym*. Ivano-Frankivsk, Siversia.
- Grinyov, V. 1995: *Ukraine: How I See It*. Kyiv.
- Quarterly Predictions*, 3. April 1998. Kyiv, International Center for Policy Studies.
- Ukraine – 2010*. Draft programme.
- Uriadovy Kuryer*, 249–250. December 1998.

A REGIONALIZMUS POLITIKAI KIHÍVÁSAI MAGYARORSZÁGON

Pálné Kovács Ilona

Mind a területi közigazgatás szervezés, mind a regionális politika azzal a problémával néz szembe, hogy tisztázni kell a központi és helyi-területi szereplők közötti munka-, illetve hatalommegosztást, mégpedig úgy, hogy az új struktúrák egyaránt megfeleljenek a demokratizmus, a hatékonyság és az EU-konformitás szempontjainak. A kilencvenes évek eleje óta zajló ún. megye-vita, majd az ahhoz csatlakozó regionalizálási törekvések, társulva a szétaprózott települési önkormányzás már jelentkező diszfunkcióival, jelzik az elméleti-tudományos tisztázás szükségességét, még akkor is, ha a kérdések megválaszolása természetesen alapvetően a politika kompetenciája lesz.

Nemzetközi trendek

A modern polgári állam fejlődéstörténete centralizációs és decentralizációs ciklusokkal jellemezhető. A központi és a helyi-területi egységek közötti viszony szervezeti, munkamegosztási és kapcsolatrendszerbeli vonatkozásban is folyamatosan változik.

A decentralizációs folyamatok, a „Régiók Európája” eszme vagy mozgalom erősödése nem vezetett területileg és strukturálisan egységes területi-igazgatási rendszer kialakulásához Európában. Az európai területi igazgatási rendszerek rendkívül differenciáltak, de az elmúlt évtizedek és különösen a legutóbbi évek tendenciái végeredményben egy irányba mutatnak.

A területi politika jelentős átalakuláson ment át az utóbbi évtizedekben. A modellváltás lényege, hogy a helyi erőforrásokra alapozott stratégiák veszik át a központosított tervezés és elosztás szerepét (Horváth, 1999), ami feltétlenül szükségessé teszi az irányítási rendszer átalakítását is.

- A regionalizált és endogén területi politika alapeleme a decentralizáció, koordináció és a nyitottság, amelynek következtében a regionális fejlesztésben érdekelt csoportok intézményesülése is felgyorsul. A századvégi közigazgatás fejlődésének egyik megkülönböztető sajátossága a regionális

szintek megerősödése vagy új szintként történő megszervezés, vagy kompetencia átruházás, a státus megerősítése vagy területi egységek szorosabb-lazább integrációja formájában;

- A regionális politika térnyerése jelentős mértékben hozzájárult a közigazgatás pluralizálódásához is, ahhoz, hogy a szolgáltatások mellett a gazdaság támogatásában is megjelentek az új „paraállami” szervezeti formák, illetve a közvetlen piaci módszerek privatizáció, vállalkozások formájában;
- A regionális különbségek, mint a társadalmi egyenlőtlenségek egyik legpregnansabb megjelenési formái igényelték a polgárközeli, átlátható, részvételi, illetve bázisdemokratikus módszerek elterjedését, a konfliktuskezelés és -feldolgozás új lehetőségeit;
- A demokratikus kihívás mellett megjelent a professzionalizmus, a hatékonyság korparancsa is, amely a közigazgatás személyzetével, infrastruktúrájával, működési módszereivel szemben egyaránt új követelményeket támasztott.

Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés Magyarországon

A rendszerváltás előtt a közigazgatás szervezete jórészt követte a reálfolyamatokat:

- A mezőgazdasági üzemméretek növekedése, az ingázás és urbanizáció következtében funkciókat vesztő falusi igazgatás ún. közös községi tanácsokba integrálódott;
- A központi hely koncepciót követő műszaki infrastrukturális és szolgáltatási rendszer működtetéséért az ellátási felelősséget a városok, a megyeszékhelyek viselték, így ezek voltak az elosztási rendszer kedvezményezettjei is;
- A jövedelem újraelosztására épülő irányításban természetesen azok a szervek és szintek váltak hangsúlyossá, amelyek az elosztási döntéseket hozták: az Országos Tervhivatal, illetve a megyei tanácsok;

A szélsőséges újraelosztás, a mérnöki, technokrata szemléletű településhálózati tervezés árán kiépült egy viszonylag kiegyenlített ellátást nyújtó városhálózat, s a regionális különbségek sem váltak kezelhetetlen válsággá. A „racionális” rendszer hibája a demokratikus deficit mellett „mindössze” annyi volt, hogy akadályozta a gazdaságfejlődés dinamikáját, a területfejlesztés szereplőit, a településeket és a megyéket egymás ellen fordította.

A rendszerváltás a regionális politikát merőben új körülmények közé helyezte. Az elkülönült területfejlesztési politika szükségessége és megerősítése vitathatatlaná vált (Enyedi, 1996).

A fokozódó állami regionális politikai szerepvállalás szervezeti és strukturális szükségleteivel éppen szembe haladt azonban a területi igazgatás modelljének fejlődése. A területi igazgatás strukturáját érintő két intézmény, mármint a társulások és a területi, megyei önkormányzat elhalványítása elaprózott és rendkívül széles hatáskörű alapszintet eredményezett, területi integrációs szintek és intézmények nélkül.

E sajátos területi igazgatás erőteljes hatást gyakorolt a regionális politika mozgásterére, tartalmára és eszközeire egyaránt:

- A területi érdekérvényesítés lehetősége jelentősen csökkent;
- A regionális politikai döntések centralizálódtak, ezzel nem csak társadalmi ellenőrzöttségük, hanem hatékonyságuk is jelentősen romlott, nem mobilizálódtak a helyi erőforrások;
- Átfogó, az ország és a kormányzás egészét érintő regionális politika helyett a települési önkormányzatok feladataihoz kapcsolódó települési szolgáltatás- és infrastruktúrafejlesztés valamint regionális válságkezelés zajlott.

Magyarországon az önkormányzati modell bevezetése óta a területszervezés kérdése szorosan összekapcsolódott a megyei önkormányzatok helyzetével. A megyék megerősítését ellenző politikai, önkormányzati és szakmai csoportok – nem vitatva a területi integráció szükségességét – a megyebeosztás, a megyei lépték kritikájával közeledtek a középszint kérdéséhez s vagy a városi vonzáskörzetekben, illetve kistérségekben vagy a megyéknél nagyobb régiókban jelölték meg a területi irányítás földrajzi kereteit. A viták során azonban összekeveredtek a területszervezés funkcionális és az államszervezés alapvetően hatalmi, közjogi vonatkozásai. A történelem során a gyökeres területszervezési reformok rendre azért maradtak el, mert nem született szakmai, illetve politikai konszenzus az igazgatási modellváltás alapvető céljai, koncepciója tekintetében. Amíg tehát a közigazgatás szervezés szakmapolitikai alapjai nem kerülnek elfogadásra, addig a területszervezési reformok viszonyítási alap nélküliek. A kilencvenes évtized közepén még sem az igazgatási szereplők közötti intézményesített kapcsolatrendszer, sem a kormányzati reformelképzelések, sem a tudományos kutatások nem támasztották alá gyökeres területi reform szükségességét és realitását.

Ebben a helyzetben fogadták el a területfejlesztésről szóló törvényt 1996-ban, amely nemcsak a regionális politika, hanem a területi közigazgatás jövőképe szempontjából is a megoldás ígéretévé vált.

A területfejlesztésről szóló törvény a korábbi területi politikához képest éppen az intézményrendszer létrehozásával eredményezett markáns elmozdulást. Ennek a változásnak az alapvető jellemzői a következők:

- Az ország egész területét lefedve, többszintű – kistérségi, megyei, regionális – decentralizált, döntési hatáskörökkel rendelkező speciális intézményrendszer létesült;
- Az intézményrendszer, a területfejlesztési tanácsok rendszere a partnerség elvére épül, azaz egyenjogú felekként vonta be a kormányzat, az önkormányzatok, a kamarák és a munkavállalók képviselőit a döntéshozásba (Szaló, 1999).

A speciális területfejlesztési intézményrendszer létrehozásának ellentmondása nem az intézményrendszeren belül, hanem a közjogi környezettel való viszonyban húzódik, nevezetesen, hogy a területfejlesztési intézményrendszer mintegy átvette a területi önkormányzatok helyét, szélesebb felhatalmazáshoz jutott, mint a közvetlenül választott megyei önkormányzatok.

Az elmúlt két évben elemeztem a kialakult új intézményrendszer működésének alapvető sajátosságait:

- Országos szinten sem a minisztérium, sem az Országos Területfejlesztési Tanács tevékenysége nem tudta megtörni a magyar kormányzati rendszert jellemző erős ágazati dominanciát;
- A kistérségi társulások ugyan formálisan megszerveződtek, sőt számuk a korábbi helyzethez képest még növekedett is, de az általuk folytatott területfejlesztési aktivitás nem terjed túl a települési infrastruktúra-fejlesztés horizontján;
- A megyei területfejlesztési tanácsok váltak a rendszer kulcsszereplőivé, tekintettel stratégiai jelentőségű tervezési és elosztási hatásköreikre. Tevékenységüket – elsősorban anyagi erőforrásaik csekély volumene, az elosztás szigorú központi szabályozása miatt – a méltányosságra, egyenlősdiire törekvés jellemzi;
- A régiók ugyan megszerveződtek, de tényleges aktivitást források és kompetencia hiányában nem tudnak kifejteni.

A regionális politika sikeressége messze nem a területfejlesztési szervezetrendszer belügye érinti az állami irányítási és elosztási rendszer egészét:

- A decentralizált területfejlesztési intézményrendszer csak hasonló módon decentralizált állami-önkormányzati struktúra közegében tudja hozni a decentralizáció előnyeit. Eszköztelen, forrás és hatáskör nélküli partnerekkel aligha lehetséges a források összekapcsolása. Az állami-közjogi struktúra további decentralizálása elengedhetetlen;

- Az intézményrendszer sikerességének alapvető feltétele a további forrás-decentralizáció, miután éppen a források jelentik a szűk keresztmetszetet a magyar regionális politikában;
- A döntéshozás és forráselosztás centrikus intézményrendszer nem létezhet professzionális végrehajtó-előkészítő, közvetítő apparátusok, forrás-akkumulációt végző intézmények nélkül. A jelenlegi intézményrendszer egyelőre csak a központi állami forrásokat osztja el, a közös területfejlesztési célokhoz még nem rendelődnek hozzá a magán- és helyi források. Alig épült ki ugyanis az a pénzügyi intézményrendszer, amelyik a forrásokat gyűjti, közvetíti, és az az érdekeltiségi rendszer sem, amelyik a forrásbevonást motiválja. A területfejlesztési döntések ma még leszűkülnek terv- és elosztási döntésekre, valamint infrastruktúra-fejlesztésre miközben a területfejlesztés ennél sokkal szélesebb aktivitást takar: oktatás, kutatás, marketing, technológiai transzfer, gazdaságtámogatás (inkubálás, promóció, pénzügyi támogatás stb.), turizmusfejlesztés, környezetpolitika, humán erőforrás fejlesztés, közösségfejlesztés, szolgáltatásszervezés, foglalkoztatás politika stb. E funkciók részben már megjelentek nálunk is elkülönült intézmények, szervezetek formájában, csak éppen nem szerveződtek hálózattá, nincs közöttük kapcsolat.

A régióépítés stratégiája

Mielőtt arról vitáznánk, hogy a megyék túl kicsik vagy éppen túl nagyok, azt kell tisztázni, hogy milyen funkciók számára kell, illetve célszerű berendezni az egyes szinteket, így a régiót is.

- A regionális lépték szükségessége a legeggyértelműbben mutatkozik a területfejlesztésben. Ez a funkció magához vonz azonban továbbiakat is, elsősorban a gazdaságfejlesztés-támogatás, kutatás, technológiai transzfer, pénzügyi funkciók, marketing stb. területén;
- Kétségtelen, hogy a vonalas infrastruktúra rendszereinek egy jelentős része, elsősorban műszaki okok miatt, regionális, a megyénél nagyobb léptékű menedzsmentet igényel. Ezen rendszerek szervezése, irányítása a közhatalmi szférán kívül van, illetve határai nem fedik egymást, standard közigazgatási határokat rájuk szervezni nem lehetséges;
- A magas színvonalú humán szolgáltatások, funkciók egy része ugyancsak regionális rendszerekbe szerveződik, pl. a felsőoktatás, a klinikai hálózat, a kutatás. Ezek irányítása azonban jellemzően nem területi és nem igazgatási feladat;

- A környezet és természetvédelem jelenleg is regionális szervezettségű, részben nem követi az igazgatási határokat éppen speciális feladatai miatt;
- A klasszikus igazgatási-hatósági és igazságszolgáltatási tevékenység megszervezése elsősorban az ügyfélforgalom szükségleteihez igazodik. A regionális szintű igazgatás-szervezés azokon a területeken lehet indokolt, ahol magas szintű szakértelemre, egyéb speciális működési feltételre van szükség.

A fenti szempontok mérlegelése alapján nem lehet határozottan lándzsát törni a regionális közigazgatás szükségessége mellett. A felsorolt regionális funkciók jelentős része nem igényel szilárd közigazgatási kereteket. A regionalizálás érvrendszerét tehát továbbiakkal kell kibővíteni.

Amennyiben határozott közigazgatási szükségletek jelentkeznének a regionális szint bevezetése mellett, akkor is mérlegelés tárgya, hogy további új, az előzőekre ráépülő vagy a régi helyére lépő szintként intézményesüljön-e a régió. Ennek eldöntése messze nem csak szakmai, hanem jóval inkább politikai kérdés.

Ekkor ütközünk az „alsó középszint” hiányának problémájába, tekintettel arra, hogy Magyarországon a jelenlegi településigazgatási struktúrában elképzelhetetlen a területi igazgatást a 3200 településre és a 6–7 régióra ráépíteni. A regionális szint bevezetése tehát egyértelműen a szintek számát növeli, legfeljebb az lehet kérdéses, hogy a megye vagy a megyénél kisebb kistérség (járás) városmegye tölti be az alsó középszint szerepét.

Alapvető kérdés az, hogy a két általános hatáskörű területi szint közül melyik válik hangsúlyossá, ami elsősorban a hatáskörök és források elosztásán, másrészt azonban a választási technikán, illetve általában a politikai összefüggéseken is múlik. A hatáskörök, források elosztása látszólag a kormányzat kompetenciája, ha valóban regionalizálni akar, akkor rendelkezvén a „hatáskörök hatáskörével”, újra rendezheti a hatalmi viszonyokat. A kormányzat viszonya azonban a regionalizációhoz szükségszerűen ambivalens:

- egyrészt érdekelt a hatékonyabb, sikeresebb közigazgatás, illetve állam megteremtésében, döntéseiben szabadabban érvényesülnek a szakmapolitikai, modernizációs szempontok,
- másrészt azonban a regionalizálást nem szívesen alapozza saját hatalmának korlátozására, saját forrásainak rovására,
- harmadrészt nem érdekelt abban – éppen a politikai stabilitásra hivatkozva –, hogy területi ellenpólusokat hozzon létre, megnehezítve önmaga számára a kormányzást.

Amikor a szintek száma és tartalma, funkciói körvonalazódnak, akkor kerülhet sor az egyes szintek közjogi tartalmának részletes kidolgozására. Amennyi-

ben a politikai regionalizálást hosszabb időszakra tervezzük, arra is lehetőség nyílik, hogy a regionális szint státusa fokozatosan jusson el a teljes jogú önkormányzatig. A regionális szintnek közjogi intézményesítése ugyanis nagyon sok alternatíva mentén képzelhető el:

- Az első intézményesített formát a regionális területfejlesztési tanácsok jelentik. Ezek alkalmasak arra, hogy a szűk értelemben vett területfejlesztési döntéshozás, tervezés, forráselosztás és felhasználás alanyai legyenek;
- A megyei és egyéb települési önkormányzatok lazább együttműködési formájaként is megindulhat a politikai érdekeket is becsatornázó regionális kohézió;
- Amennyiben a régiót nem a megyei területfejlesztési tanácsok, hanem a megyei közgyűlések társulásaként építjük ki, ez a forma már kétségtelenül erősebb közjogi státusszal rendelkezik;
- Elindulhat vagy kiszélesedhet a regionalizáció az államigazgatás szférájában is abban az esetben, ha a regionális illetékességű államigazgatási szervek területi határai, központjai egybeesnek;
- A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt követelményeknek azonban a fenti megoldások egyike sem felel meg. A politikai illetve önkormányzati régió sine qua non-ja a közvetlenül választott képviselő megléte, az önkormányzati alapjogok alkotmányos erejű biztosítása.

A politikai regionalizációs folyamat az előzőekben jelzett politikai, alkotmányos, illetve közigazgatás szervezési kérdések tisztázása után jut abba a fázisba, amikor szükségessé válik a határok kijelölése, a földrajzi alternatívák végiggondolása. A régiók száma és határa tehát kompromisszumok sorozatán keresztül formálódik, s jelentős mértékben függ attól, hogy a megyék felett vagy a megyék helyén. Ez utóbbi esetben a megyei beosztás reformjáról, megyék összevonásáról lesz szó, ami valószínűsíti a régiók 6–7-nél nagyobb számát.

Az előzőek tisztázása mellett fontos azonban a regionális társadalmi kohézió erősítése, a régióépítési koncepció illetve szándék „szocializálása”. A regionális identitás kiépítése történeti, kulturális tradíciók és intézményi keretek híján nehéz feladatnak ígérkezik. A regionális identitásról napjainkban többet beszélünk, mint amennyit tudunk róla. A regionális identitás ma már nem egyszerűen a naiv helyhez kötődést, az egyéni térhasználatot jelenti, hanem egy modernizációs folyamatot, a nemzeti és nemzetközi terek kitágulása közepette (Ipsen, 1993).

A megyei identitás romjain vajon épül-e regionális tudat? Egyáltalán értéket jelent-e a társadalom szélesebb rétegei számára, ha közvetlenül választott területi önkormányzattal rendelkeznek? Egyelőre nehéz választ adni.

A regionalizmus vita nálunk nem az ún. kemény regionalizáció körébe tartozik (Dirven, 1993), amelyik történelmi, etnikai, kulturális bázison autonómiára vagy éppen nemzeti szuverenitásra törekszik, hanem az ún. lágy regionalizmus kategóriájába, amelyben a hatalmi szintek közötti decentralizációról van szó. Ennek ellenére az ellenérdekeltek és az érdektelenek meggyőzése végiggondolt cselekvési programot, kommunikációs stratégiát igényel:

- A státusukban, feladataikban és határaikban konszolidált területfejlesztési régiók intézményei számára nyilvánosságot kell teremteni;
- A regionális fejlesztési tanácsokba delegált szereplők közötti partnerséget a lehető legszélesebb körre ki kell terjeszteni, tevékenységük, az egymás közötti kommunikáció nem szűkülhet le a fejlesztési források elosztásra, az üléseken való részvételre;
- Az egyes szereplőket érdekeltté kell tenni a regionális együttműködésben. Ha nem jutnak az együttműködés során „saját” sikerhez, náluk lokalizálható előnyhöz, akkor a regionalizálással szemben könnyen közömbösség vagy éppen ellenszenv alakulhat ki;
- A régiókon belüli és közötti verseny ugyan kikerülhetetlen, mi több kívánatos, de csak akkor, ha működnek a régiók közötti érdekegyeztetés és kiegyenlítés normatív és informális alkumechanizmusai. A régiók közötti rivalizálás ellenkező esetben ronthatja a működés hatékonyságát és alkalmas negatív érzelmek táplálására;
- A régiók csak akkor válnak „felnőtt” szereplőkké, ha lehetőségük nyílik az érdekképviselőre országos szinten;
- A régióknak szisztematikusan be kell épülniük a sajtónyilvánosságba azért, hogy nevük és arculatuk ismertté váljon;
- A regionális fejlesztési tanácsoknak intenzív marketing tevékenységbe kell fogniuk, ki kell dolgozniuk PR-stratégiájukat, professzionális kommunikáció nélkül még a leghatékonyabb működés üzenete sem jut el a társadalomhoz.

Végezetül fontosnak tartom kiemelni, hogy a régióépítés stratégiája nem épülhet a megyékkel szembeni negatív kampányra. Ma még egyáltalán nem bizonyítható, hogy a területfejlesztési régiók képesek lesznek politikai egységgé válni, mint ahogy az sem, hogy a magyar állami-politikai mechanizmus képes befogadni a régiókat a megyék helyén. Jelenleg a régióépítés stratégiája a megyék együttműködésére épülhet, mégpedig csak a jelenleginél sokkal erősebb megyék együttműködésére.

A területfejlesztés számára nélkülözhetetlen régiók erős önkormányzati megyékkel társulva szerencsés, s egyelőre egyetlen lehetséges ötvözetként együttesen elégtik ki a regionális politikával szembeni hatékonysági és a decentralizált államisággal szembeni demokratikus követelményeket. A magyar közigazgatás jövőképe csak körvonalalaiban rajzolható meg, alakulása csak részben függvénye az európai uniós követelmény rendszereknek, elsősorban ugyanis belpolitikai és szakmapolitikai mérlegelések, döntések függvénye. Közép-Kelet-Európában fennáll a veszélye annak, hogy a regionalizálás központosító törekvéseket szolgáljon. Hazánkban ezt a hibát nem szabad elkövetni.

Irodalom

- Dirven, E.–Groenewegen, J.–van Hoof, S. (eds.) 1993: *Stuck in the Region? Changing Scales for Regional Identity*. Utrecht, Nederlandse Geografische Studies.
- Enyedi Gy. 1996: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Ipsen, D. 1993: Regionale identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. – *Raumforschung und Raumordnung*. 1. pp. 9–18.
- Szaló P. 1999: A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. – *Magyar Közigazgatás*. 1–2. pp. 8–18.

A RÉGIÓK SZEREPÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE A MAGYAR TERÜLETI STRUKTÚRÁBAN

Hrubi László

A NUTS II. szintű területfejlesztési régió az Európai Unió rendszerével kompatibilis módon és tartalommal formálisan napjainkban áll fel Magyarországon. E régió felfogásunk szerint a területi gazdaságfejlesztés (a gazdaságfejlesztési orientációjú területfejlesztés) meghatározó szintje lesz.

A tudatos területi gazdaságszervezés és -építés optimális térségi kerete ugyanis két követelmény metszéspontjában határozható meg. Az egyik követelményt a globalizálódó (és regionalizálódó) gazdaság támasztja, a szükséges környezeti és piaci tényezők meglétének még lehetséges legalacsonyabb aggregációs területi szintjét (a méretgazdaságossági küszöböt) definiálva, a másikat pedig a demokratikus társadalmi berendezkedés önkormányzati elve, amely az önkormányzó helyi közösségek számára még „befogható” legmagasabb területi kiterjedést közvetíti.

A 90-es évek első felében a települési önkormányzati eufória szinte tetszhalottá tette a területfejlesztést, a kómából lényegében az 1996-os területfejlesztési törvény hozta vissza (a területfejlesztés ekkor „elvesztegetett” öt-hat éve bizony nagyon hiányzik ma is). Az 1996. évi területfejlesztési törvény nem vállalta az ország „felülről történő” regionalizálását még a területfejlesztés tekintetében sem, „puha szabályozással” ellenben megjelölte a regionális szintet és feladatkört, megnyitva az utat az önkéntes szerveződés előtt. A területfejlesztési célokat szolgáló régiók „alulról jövő” kezdeményezései azonban többségükben rövid távú anyagi érdekekhez vagy más, külsődleges motivációkhoz kötődtek.

A területfejlesztési intézményi és működési folyamatok inkább a központi szinttől viszonylag egyoldalúan függő korábbi településfejlesztési rendszer mechanizmusának térségi szintre való adaptálását jelentették, mintsem a területfejlesztés sajátos tartalmát kifejező építkezést.

Az alulról építkezés – általában és elvben kétségtelenül jogos – eszménye, a rendkívül diszperz és sokszor érdemi alapot nélkülöző alacsonyabb szintű (települési, kistérségi) fejlesztési-döntési autonómiák túlzott tiszteletben tartása, valamint az országos területfejlesztési stratégia hiánya (ami szinte lehetetlenné

tette a koherens regionális politikai célokhoz illeszkedő folyamatok ösztönzését) a makrogazdaság térszerkezeti érdekeivel kevésbé számoló, azzal nehezen összeegyeztethető, az alapvető regionális politikai célok elérése szempontjából irányítatlan építkezési folyamatot indított el, ami a megyék közigazgatási-hatalmi státusának védelmével találkozva kizárta annak lehetőségét, hogy a releváns funkciójú régió önkéntes alapon létrejöjjön. Ráadásul a továbbra is jellemzően végrehajtó-elosztó típusú területfejlesztési intézményrendszer értelemszerűen a kizárólagosságot preferálta, szemben a rugalmasabb szervezeti-fejlesztési sokszínűséggel. Ezért, valamint az EU-csatlakozás politikai szándéka szabta időbeli korlátok miatt a területfejlesztési politika EU-kompatibilis régióit végül mégis központi politikai döntéssel kellett – újabb késés árán – létrehozni, nem zárva ki természetesen a regionális önszerveződések lehetőségét sem eseti, sem tartós formában.

A modellváltás óta eltelt évtized első fele lényegében területfejlesztés nélkül, a második pedig hiányos intézményi-működési rendszerben telt el.

Régió: hiány és szükségesség

Miért kell a régió és miért hiányos nélküle a magyar területfejlesztési rendszer? A választ egyrészt a globalizáció és regionalizáció kettősségével jellemezhető új fejlődési trendek (más szóval a reálfolyamatok természete), másrészt az eddig lényegében régiók nélkül működő magyar területfejlesztési politika és gyakorlat tapasztalatai, harmadrészt pedig a közelgő európai uniós csatlakozás szabta követelmények alapján lehet megadni.

A globalizáció a kiélezett piaci versenyben a gazdasági szereplők döntő többsége számára új versenyeszközök bevetését teszi szükségessé, mert a hagyományos, vállalati belső elemek, előnyök tekintetében jelentős kiegyenlítő-dés tapasztalható: a korlátozásmentes tőkeáramlás nivellálja a technológiai színvonalat, a szabványosítás és a minőségbiztosítás révén standardizálja a termékminőséget, és szűk keretek közé szorítja a ráfordítás-haszon-viszony vállalaton belüli alakításának mozgásterét is. Az új eszközök zöme a gazdaságot körbevevő térségi kerethez kötődik, a komparatív területi előnyök kiaknázására épül, a korábban a vállalati gazdálkodást tekintve externális elemek és tényezők részben vagy teljes egészében internálissá tételét igényli.

Ezzel párhuzamosan a területi közösségek – a demokratikus berendezkedés, az öngazdátás felé haladás következtében – is új közegbe kerül, a térség fejlődése egyre inkább a belső erőforrások mozgósítására támaszkodhat, versenyhelyzetbe kerül más térségekkel. Az egyre markánsabbá váló területi gazdasági érdek érvényesítéséhez tartós partnerségre van szükségük.

A területi érdek általános tartalma a helyi gazdasággal kapcsolatosan az, hogy a gazdaság folyamatos piaci alkalmazkodási és ennek folytán fejlődési képessége létrejöjjön, illetve fennmaradjon a helyi erőforrások lehető legteljesebb körű hatékony (optimális) hasznosítása mellett. Tartalmát illetően a területi érdek lényegében három alaptényezőben foglalható össze:

- a) A területi munkamegosztás és kapcsolatrendszer kialakulása, komplex és diverzifikált gazdasági bázis létezése, a regionális gazdasági és piaci viszonyok kibontakozása;
- b) A közösségi és az egyéni jövedelemforrások gyarapodása (az életkörülmények fejlődése érdekében);
- c) A térség népességének hatékony foglalkoztatása.

Mivel a térségek, települések feltételrendszere, adottságai sajátosságosak, eltérnek a makrogazdaság egészét jellemzőktől, a területi érdek autonóm különérdek. Az elkülönült jellege leginkább három vonatkozásban mutatkozik meg:

- a) Területileg is meghatározott gazdasági tér jöjjön létre;
- b) A folyamatos piaci alkalmazkodás és szerkezetváltás válságok nélkül menjen végbe (a kiegyensúlyozott területi önfejlődés képessége);
- c) A térség gazdasága közvetítő nélkül kapcsolódjon az ország, a nagyobb régió és a világ gazdaságához, önállóan legyen képes csatlakozni az európai globalizáció és regionalizáció folyamatához.

A területi érdek hármastartalmán belül az ösztönösen és elsődlegesen értékelt s kinyilvánított elem a foglalkoztatás (nem ritkán a hatékony jelzőt is elhagyva), szinte minden területfejlesztési akció kitüntetett céljaként szerepel.

A közösségi és az egyéni jövedelemgyarapodás ehhez képest eddig csak másodlagos hangsúlyt kapott eddig, inkább csak utólagos jelző értékét és kiválasztási kritérium szerepét értékelték, minden területfejlesztési szinten. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszik az is, hogy a bruttó hazai termék területi nagysága és a területen maradó vagy visszaosztott jövedelmek között a viszonylag jelentős központi újraelosztás miatt látszólag közvetett kapcsolat van, a területfejlesztési beavatkozások céltérségei pedig egyenesen e közvetettség fenntartásában érdekeltek.

Ami viszont szinte egyáltalán nem érvényesített érdekelem, az a (relatív) kompakt területi gazdaság, ami annál is érdekesebb, mert az európai területfejlesztési stratégiák leggyakrabban használt eszközei (a klaszter- és hálózatépítés, a logisztikai központ és zóna, az innováció és innovációs lánc, az információs társadalom építése, a szerkezetváltás és tercierizáció, a közlekedési-növekedési folyosók, a humán erőforrások megkülönböztetett kezelése stb.) pontosan ennek az érdekelemnek minden tekintetben meghatározó és perspektivikus alapváltára építenek, és ezen kategóriák már a magyar gyakorlatban is meghonosodtak. A

jelenség persze érthető, hisz ez az az érdekelem, ahol az ágazati és területi irányítás viszonya és a teljes decentralizáció a döntő, ily módon pedig rendszer-specifikus kérdés.

Az érdekelemek fenti „fontossági” sorrendjében az átörökölt magatartásformák, a központi vezénnyelvet vetett hit és a hozzá való tárcaragaszkodás mellett nem kis szerepet játszott a területfejlesztés gyakorlatának eddig – a törvény szabta funkciók ellenére – a nivellációra való redukálása. A felfogás mögött rövid távú gondolkodás húzódik. Ezzel a megközelítéssel – ha a területfejlesztés mégoly gazdag is lenne forrásokban – legfeljebb a különbségek felszíni megjelenési formái tompíthatók, időlegesen (és leginkább a települések, valamint jobb esetben a kistérségek közöttiek). A különbségek ezen jelzői ugyanis folyamatosan újratermelődnek, ha a területi gazdaság jövedelemtermelő képessége nem fejlődik. E téren viszont nőttek a területi differenciák.

Ugyanakkor ismételtelen utalni kell arra, hogy a térségek attraktivitása és versenyképessége (a területi érdek érvényesülésének háttere) döntően a teljesítőképességen, azaz a területi gazdaság modernizációján áll vagy bukik, amelynek követelményeit a globalizáció és a regionalizáció irányzata szabja meg. Itt pedig a fent említett körülmények olyan megújulási utakat igényelnek a területi gazdaságban, amelyek szervezeti-potenciális háttere, feltételrendszere és a forrása nálunk hozzávetőleg a regionális nagyságú területi piacon és gazdaságban alakulhat ki.

A területfejlesztési politikát és gyakorlatot összességében eddig a szükségesnél lényegesen alacsonyabb határfok és szerepkör jellemezte. Ellentmondás feszült mind a célok és a gyakorlat, mind pedig a rendszer és intézményei tekintetében.

A területfejlesztési törvény alapfeladatként az egyenlőtlenség mérséklését és a területi fejlődés motorikus elemeinek, szereplőinek támogatását jelölte meg. A területfejlesztési politikai gyakorlat azonban a meghatározó (szinte kizárólagos) hangsúlyt továbbra is a nivellációra helyezte.

- A közvetlen területfejlesztési forrás a feladatokhoz képest minimális;
- Az ágazati szempontú – a közvetlen regionális programoknál általában nagyságrendekkel nagyobb – fejlesztések központi szintű harmonizálása gyenge határfokkal, alacsonyabb szintű koordinációja pedig egyáltalán nem működik (a tárcák többségükben megtartották privilegizált pozíciójukat, nem tapasztalható erőteljes kormányzati eltökéltség a koordinációra);
- A területi fejlődést meghatározó gazdasági-társadalmi folyamatok térségi hatásainak számbavételét a döntéseknél továbbra is mellőzik, a hatások (negatív) halmozódása időnként utólagos és kampányszerű korrekcióhoz vezet;

- A területi fejlődésben érdekelt aktorok partnersége kezdetleges és hiányos, meghatározó az önkormányzati szféra (a kamarák szerepe az ön-építés, az útkeresés és a bizonytalan pozíció miatt mérsékelt, a kis- és középmeretű vállalkozások továbbra is tőkeszegények, nem tudnak fejlesztési garanciákat adni, a nagyvállalatok ingerküszöbét pedig nem éri el a területfejlesztés forrásnagysága és akcióinak piaci dimenziója; a döntések „ex ante” társadalmasíttottsága fejletlen stb.), amely elsősorban a közvetlen településfejlődésben érdekelt;
- Az autonóm területfejlesztés kifejlődése a hatalom decentralizációja is. Eddig egyelőre annyi történt, hogy a rendszer alaposan „átpolitizálódott”, a tisztán politikai jellegű kompromisszumok rátelepednek az elvileg egyébként szakmai döntésekre.

A hazai területfejlesztési politika korrekciója és a további decentralizálás intézményi kereteinek megteremtése (ami az erős régió kiépítését jelenti) a közeljövő fontos feladata.

A kialakult és részben intézményesült térszerkezeti struktúrák (kistérségek, megyék) nem elégségesek a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális politika számára, ugyanis:

- A területi gazdaság legkisebb meghatározási egysége a mai piaci-gazdasági viszonyok közepette (a kialakult szervezetrendszer és potenciál, a tőkevonzási képesség és tényezők, a megfelelő méretű és koncentrált piac megléte, a munkamegosztás és a piacgazdasági viszonyok fejlődésének feltételei, valamint a foglalkoztatási szint növekedésének lehetősége miatt) a megye, amely egyben ma a nem központi területfejlesztési politika legmagasabb szintje;
- A helyi-területi gazdaságfejlesztési kezdeményezések versenye a jelenlegi kereteken belül szükségképpen korlátozott, a fejlesztési aspirációk területi méretgazdaságossága nem megfelelő (elaprózottak és lokálisak a fejlesztések);
- Nem alakítható ki közvetlen kapcsolat – már csak nagyságrendi okok miatt is – az országos térszerkezeti fejlesztési követelmények és gyakorlat, valamint a helyi-területi törekvések és kezdeményezések között, a koordináció részleges és esetleges;
- A területi gazdasági növekedés szempontjából meghatározó elemek döntően a központi irányítási szint feltételrendszerébe (információ, érdekelt-ség, döntés, finanszírozás, hatékonyság) illeszkednek;
- A lényeges és törvényben rögzített regionális politikai alapelvek (programozottság, koncentráció, szubszidiaritás, addicionalitás, partnerség stb.) a jelenlegi keretek között csak korlátozottan érvényesíthetők.

A jelenlegi intézményesült struktúra nem követi azonos módon és megfelelő kompetenciával az összes területi érdekszintet, e hiányosság a centralizáltságot és az ágazati elv dominanciáját eredményezi (a decentralizált területfejlesztési intézményrendszer csak közvetetten képes kezelni például a modern regionális fejlődés szempontjából meghatározó elemeket mint a területi gazdasági klaszterek és hálózatok, az üzleti szolgáltatások, a K+F és az innovációfejlesztés, a környezetfejlesztés, a térségi közlekedési-kommunikációs nagyrendszerek és a közvetlen területi „elérhetőség és kapcsolódások”, a területi kohézió stb.).

A kialakult területfejlesztési rendszer és mechanizmus intézményi kerete továbbra is a rövid távúságra, a költségvetési meghatározottságra épül, megosztottan, szerény érdekérvényesítési kompetenciával.

A további decentralizáció lehetősége a jelenlegi keretek között mérsékelt, mert a decentralizálandó funkciók és kompetenciák információs, érdekeltégi, döntési, ellenőrzési stb. feltételei a regionális politikai alapelvek (ezen belül is elsősorban a koncentráció, a programozhatóság és a szubszidiaritás) teljes körű érvényesülésének sérelme nélkül a jelenlegi térszerkezeti egységek bázisán nem állnak rendelkezésre és nem is hozhatók létre.

Az eddig elmondottak fényében akár formális oknak is tűnhet az erős régiók szükségessége: az Európai Unióhoz való csatlakozás miatti területfejlesztési illeszkedés követelménye. Ha azonban behatóbban nézzük a kérdést, rájövünk, hogy nem az és pontosan azon okok miatt, amelyet a fentiekben vázoltunk, és amelyek megkülönböztetik a kormányzati (közösségi) rangra emelt területi politikát az utólagos korrekcióra redukált „ágazatként működő” területi politikától. Más a lépték, más a logika, más a rendszert működtető szereplőkkel szembeni követelmény és más a várható hatás is. Sommásan fogalmazva, a decentralizáltan működő magyar területfejlesztési rendszernek a várt európai uniós támogatásokhoz képest szinte minimális a támogatásfogadó képessége, és ezért hiányzik elsősorban az évtized első négy-öt éve, meg az utána következő késlekedés miatt elvesztegetett idő.

Régiók: funkció és funkciómegosztás

Az intézményesült – és eurokompatibilis – régiók felállásával, a területfejlesztési intézményi rendszer formálisan teljessé válásával a területfejlesztés továbbfejlesztése lehetségessé válik. A továbblépés legfontosabb követelményei az alábbiak:

- Az egyenlőtlenségkezelés és a hatékonyság (a gazdasági modernizáció területfejlesztési támogatása) egyensúlya helyreáll;

- Az eddigi, elsősorban a mennyiségi növekedési típusú – azaz zömmel egyedi szereplőkre irányuló, a vállalkozások keletkezését és a működés kezdeti nehézségeit inkubáló, illetőleg a térségi infrastruktúra fejlettségében található korlátok lebontására koncentrálnó – területfejlesztési intervenciók politikát a minőségi továbbfejlesztés és gazdasági növekedés elősegítésére összpontosító irányvonalnak kell felváltania, pontosabban kiegészítenie. Ennek homlokterében a működő és életképes gazdasági potenciál teljesítményének továbbfejlesztése, a területi gazdasági modernizáció és a térség versenyképességének együttes és közvetlen előmozdítása áll, a hálózatokra, kooperációkra, integrációkra stb. irányuló rendszeres akciókkal. Intézményes területi gazdaságfejlesztés (azaz ipari parkok, logisztikai zónák, határ menti együttműködések stb.), különböző típusú gazdasági hálózatok, klaszterépítés, innovációs láncok, területi imázs és marketing stb. – ezek eme új területi gazdaságfejlesztési kurzus kulcsszavai;
- Az eddigi (elsősorban kistérségi) projekt támogatás helyébe a (minden szintet érintő) program támogatás rendszerének kell lépnie;
- A területfejlesztési politika összességében mind a hét európai alapelvnek (szubszidiaritás, decentralizáció, partnerség, programozás, adicionalitás, átláthatóság, koncentráció) megfelel, a támogatási rendszere pedig illeszkedik a funkcionális követelményekhez.

A régió alapvető területi politikai funkciója az általános (a területi fejlődéssel összefüggő) regionális érdekek feltárása, egyeztetése, képviselése és érvényesítése a települési, a kistérségi, a megyei, valamint az ágazati és a makrogazdasági érdekek mellett. A funkció tartalmát illetően a három legfontosabb elem a regionális gazdaságszervezés és -fejlesztés, az infrastruktúra-fejlesztés és a környezetvédelem. A funkció hatékony ellátásának célja az autonóm módon fejlődni képes, a belső kohézió erősödése irányában formálódó térség megteremtése, a fenntartható fejlődés követelményeinek tiszteletben tartása, a regionális piac kibontakozása, a területi munkamegosztás elmélyítése és az infrastruktúra rendszerszemléletű fejlesztése.

A régiók intézményesülésével szükségessé és lehetővé is válik a területfejlesztési funkciók megosztása, a helyi-területi kompetenciák viszonylag pontos meghatározása. A fő rendező elv a területfejlesztés két klasszikus célja – az egyenlőtlenséget mérséklő és a hatékonysági cél – egyidejű érvényesítésének a biztosítása, valamint a befolyásolni kívánt területi folyamatok jellemzői (méretgazdaságossági küszöbök, érdekelttség, piacterület nagysága, a működtetés gazdaságossága, tőke- és támogatásabszorpciók képessége, a partnerség kialakíthatósága, a folyamat vagy tényező földrajzi léptéke, kiterjedése stb.).

A területi egyenlőtlenségek tekintetében a meghatározó területi szint a kistérség: a kistérségi különbségek a legmarkánsabbak, és minden magasabb területi szint különbségei lényegében ezeket tükrözik, aggregált módon. Az egyenlőtlenség kezelés fontos, de nem kizárólagos területfejlesztési feladat, szoros koordináció szükséges a két leginkább érintett kapcsolódó szférával, a településfejlesztéssel és a helyi-területi szociálpolitikával. Az egyenlőtlenségek mérésének területfejlesztési feladatainál a meghatározó szintér a megye lehet.

A hatékonysági cél a területi (gazdasági) versenyképességhez kötődik, amelynek a főbb (és perspektivikus) elemei és eszközei – klaszter, hálózat, K+F, gazdasági-pénzügyi szolgáltatások, intézményesült gazdaságfejlesztési eszközök (ipari parkok, disztribúciós-logisztikai központok, vállalkozási övezetek stb.) – zömmel régió méretű térgazdasági egységet igényelnek Magyarországon.

A folyamatok jellemzői, természetes léptékei alapján a megyéknél nagyobb területfejlesztési keretet igénylő célterületek – a gazdasági versenyképesség elemein túlmenően – az infrastruktúra és a környezetvédelem „nagyrendszerei” is.

Hasonlóképpen – csak más indíttatással – a régiót kell domináns szintéreként megjelölni a nemzetközi kapcsolatok és a marketing esetében. Az európai térfejlődés alakulása, a globalizáció a nemzetközi (gazdasági) együttműködések terén szinte minimális területi nagyságként a magyar régiók méretét igényli, amelyet erősít az EU intézményesülésének területi rendje, valamint a területfejlesztés „szakmává válása” és az irányító-szervező-menedzselő szervezet helyi-területi kiépülésének szükségessége, e szervezetrendszer racionális működtetése.

A fentiek alapján a területfejlesztés regionális szintjének az alapfunkciói az alábbiak lehetnek:

- a) *A területi gazdaság hatékonyságának, versenyképességének erősítése.* Ennek bázisát, vázát a működésükben megszilárdult, fejlődőképes gazdasági szervezetek adják (a magyar sajátosságok alapján e szervezetek zöme a húsz főnél nagyobb gazdasági egységek körébe esik). A főbb fejlesztési területek:
 - a gazdasági klaszterek kialakítása, fejlesztése,
 - a gazdasági és gazdasági intézményi (például ipari park, logisztikai centrum, vállalkozási övezet stb.) hálózatok kiépítése és fejlesztése,
 - a K+F szervezetek fejlesztése, innováció fejlesztés
 - a gazdasági-üzleti szolgáltatások fejlesztése, regionális fejlesztés finanszírozás,
 - a versenyképesség erősítését szolgáló elemek (például minőségbiztosítás, formatervezés stb.), illetőleg gazdasági ágazatok, tevékenységek elterjesztése, fejlesztése,

- a tőkevonást és a területi gazdaság szervezését segítő intézmények, szervezetek fejlesztése,
 - gazdaságsegítő és kapcsolatépítő funkciók (például konferencia, kiállítás és vásár szolgáltatás) fejlesztése,
 - a felsőfokú képzés fejlesztése,
 - az információs társadalom működési elemeinek fokozatos elterjesztése.
- b) Az *infrastrukturális nagyrendszerek (hálózatok) fejlesztése*. Területei:
- közúti, vasúti és vízi főközlekedési pályák fejlesztése (nemzetközi, országos, interregionális és regionális érdekeltégű hálózati elemek fejlesztése),
 - regionális reptér fejlesztés,
 - regionális érdekeltégű határátkelők fejlesztése,
 - kommunikációs és információs rendszerek fejlesztése,
 - a kommunális infrastruktúra nagylétesítményeinek (például regionális hulladékgyűjtők és feldolgozók, szennyvízkezelés) fejlesztése.
- c) *Környezetvédelem*. E funkció a területközi együttműködést igénylő környezeti teendőkre terjed ki. Nevesíthető területei:
- természetvédelem,
 - környezeti kísérleti programok,
 - regionális együttműködést igénylő levegő-, víz-, és talajvédelem.
- d) *Külföldi kapcsolatok, regionális marketing*.

Ha a területfejlesztési régiók a megfelelő funkcióval létrejönnek, a megyei szint a területfejlesztési szerepköre az – elsősorban a megyén belüli, azaz kistérségek közötti, másodsorban azon keresztül a megyék közötti – egyenlőtlenségek mérséklésére koncentrálódik, vagyis arra, amit eddig is csinált. A megyei szinttel kapcsolatosan tehát elsősorban nem a fejlődési pólusok, a fejlődés-fejlesztés területi hatékonysága, a területi gazdasági növekedés dinamikája, a gazdasági szerkezet stb. fogalmak és folyamatok jelennek meg, hanem a helyi alkalmazkodóképesség minősége, a relatív területi-térszerkezeti pozíció alakulása, a helyi gazdaságfejlesztési esélyek kiegyenlítődése és az életkörülmények egyenletesebbé válása.

Hangsúlyozni kell, hogy funkciómegosztásról és nem funkcióhierarchiáról van szó. A funkciómegosztás nem korlát a két szint számára, hanem az együttműködés alapja, a területfejlesztésben betöltött szerepkörük meghatározó, de nem feltétlenül kizárólagos jellemzője. A megye nem a regionális döntés „lebontója”, végrehajtója, miként a régió sem a megyei szintű döntéssel megvalósítandó feladatok forráskiegészítő szolgálója. Ez az eset akkor állna fenn, ha a régió azt csinálná nagyobb keretben, amit a megye kisebbben (ez egyelőre nem minden alapot nélkülöző vélelem vagy fejlemény lehet). A szabályozás puha-

sága és inkonzisztenciája még ma is jellemző. Áttörést eredményező politikai döntésre van szükség. Ugyanis a régióval megvalósítandó decentralizáció döntően nem a megyei szintű feladatkörök koncentrációja, hanem a kormányzati-ágazati kompetenciák szükséges elemeinek a regionális területi szintre való helyezése.

Irodalom

- Csaba L. 1999: Hogyan maradjunk ki az Európai Unióból? – *Gazdaság*. 2. pp. 25–36.
- Enyedi Gy. 1996: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Enyedi Gy. (szerk.) 1993: *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ESDP – *European Spatial Development Perspective*, 1999. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Hajdú Z. (szerk.) 1999: *Regional processes and spatial structure in Hungary in the 1990's*. Pécs, Centre for Regional Studies.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth Gy. 1999: Regionális versenyképesség és a légi közlekedés. – Tésits R.–Tóth J. (szerk.): *Kommunikáció térben és időben*. Pécs, University Press, pp. 102–112.
- Hrubi L. 1997: Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. – *Tér és Társadalom*. 3. pp. 87–92.
- Hrubi L. 1997: A megyei területfejlesztési koncepciók. (A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció c. konferencia II. Pódiumbeszélgetés: A megyei fejlesztési koncepciók összefoglalója). – *Tér és Társadalom*. 3. pp. 79–86.
- Hrubi L. 1997: Baranya megye fejlesztési koncepciója. – *Falu–Város–Régió*. 2. pp. 21–24.
- Hrubi L. 1998: Területfejlesztés – korrekció vagy reform? – Vadál I. (szerk.): *Európába megy a megye*. Pécs, Baranya Megyei Közgyűlés, pp. 168–177.
- Hrubi L. 1999: Transitions of the spatial structure of the economy in Hungary. – Hajdú Z. (szerk.): *Regional processes and spatial structure in Hungary in the 1990's*. Pécs, Centre for Regional Studies, HAS, pp. 288–315.
- Nyitrai F.-né (szerk.) 1996: *A magyar gazdaság szerkezete, 1989–1995*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Rechnitzer J. 1998: *Területi stratégiák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Steiner, M. (ed.) 1998: *Clusters and Regional Specialisation*. London, Pion Ltd.

TERÜLETI TERVEZÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ TÜKRÉBEN

Faragó László

Bevezetés

Magyarország már a rendszerváltás napjaiban felvette a kapcsolatot az Európai Bizottsággal, és 1991-ben aláírta a társulási megállapodást. 1994-ben a magyar kormány Kelet-Közép-Európából az elsők között nyújtotta be a csatlakozási kérelmet. 1997-ben a luxemburgi csúcstalálkozón Magyarországot a hat „első körös” ország közé sorolták. Az Agenda 2000 szerint a csatlakozás első fordulójára 2002–2003-ban kerülhet sor. Az Európai Monetáris Unió körüli gondok, az EU intézményi reformjának szükségessége miatt pesszimistább vagyok, és csak 2006-ra vagy 2007-re várom a csatlakozást, azaz a 2006-ig tartó programozási időszak végére vagy az azt követő elejére.

A felkészülés a területi tervezés oldaláról is számos teendőt jelent. A konkrét magyar területpolitikai, területi tervezési feladatok meghatározását nehezíti, hogy egy szakaszosan változó folyamat jövőbeni állapotát úgy kell megcéloznunk, hogy a pontos időpont sem ismert. Véleményem szerint a 2007-től érvényes szabályozás lesz számunkra, mint tagokra, a meghatározó, ezért a következő programozási időszak vége felé Magyarországnak olyan pozícióba kellene kerülnie, hogy aktívan befolyásolhassa a majdani reformokra, mint például a csatlakozásukat megelőzően a skandináv országok is tették.

A tervezés helye és szerepe a területfejlesztésben

Európában a hasonló területi problémákra, kihívásokra hasonló válaszok adhatók, a területi kooperáció és a nemzetközi hálózatokban való részvétel is indokolná a területi tervezésben a nemzetközi együttműködést, mégis csak az elmúlt tíz évben, a területi támogatások jelentős növekedése, a programozás bevezetése óta figyelhető meg az egyes országok területi tervezésében jelentősebb mértékű közeledés. Mivel az EU területpolitikai, tervezési elvárásait elsősorban a Strukturális Alapok működési elvei közvetítik, így az „uniósodás”

egy adott országban annál erősebb volt, minél nagyobb szerepet játszottak az alapok az ország fejlődésében és fordítva, azokra az országokra, amelyek nem vagy alig részesültek ezekből a forrásokból, alig voltak hatással.

Az Európai Bizottság az általa készített dokumentumokban – legyenek azok az egész Unióra készülő területpolitikai dokumentumok (pl. *Európa 2000*, ESDP) vagy az egyes országokra vagy régióra készülő programok (*Community Support Framework*, *Single Programming Document*) – következetességre törekszik. E dokumentumok tartalmában, terminológiájában sok a hasonlóság. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy ezek adaptálása, végrehajtása a nemzeti sajátosságoknak (törvények, intézmények, hagyományosan használt terminus technikusok) megfelelően történik, ami természetes, de nem zökkenőmentes.

Európai szinten a különbözőségek csak úgy értelmezhetőek, a közösen elfogadott elvek alapján való közös pénzek felhasználása csak úgy értékelhető, ha vannak *általánosan elfogadott elvek és közös szakmai nyelv*, amelyen a kommunikáció folyik. Az új kategóriák, fogalmak értelmezése és „egységes” használata segíti a további integrációt, de azért is elkerülhetetlen, mert az elmúlt évek paradigmaváltásait alig követte a „tradicionális” területi tervezési szakma.

Tehát rögtön az alapoknál kezdve, elkerülhetetlen a területfejlesztés (spatial development), a területi politika és a területi tervezés kategóriáinak és egymáshoz való viszonyuknak az értelmezése.

E tárgykörben, a hasonló értelmezés és gyakorlat kialakítása érdekében kezdeményező szerepet az Európa Tanács játszott. A közös álláspont kialakításán és az ajánlások megfogalmazásán a Területi Tervezésért Felelős Miniszterek Informális Tanácsa (CEMAT) folyamatosan dolgozik. Korábban ezek a miniszterek és a mögöttük álló minisztériumok döntően a fizikai tervezésért, a településrendezésért voltak felelősek, és a szemlélet változása e premisszából evolúciós úton csak lassan történik.

E tárgykörben ajánlásként elfogadott első dokumentum az Európai Regionális Tervezési Charta vagy más néven a Torremolinosi Charta (1983/84). Mint a dokumentum címe is mutatja, akkor sem volt egyértelmű a „regionális” és a „területi” fogalmak használata és egymáshoz való viszonya, a „tervezést” ruházták fel számos olyan tulajdonsággal, amely egy sokkal tágabb fogalom, véleményem szerint a területfejlesztés sajátja.

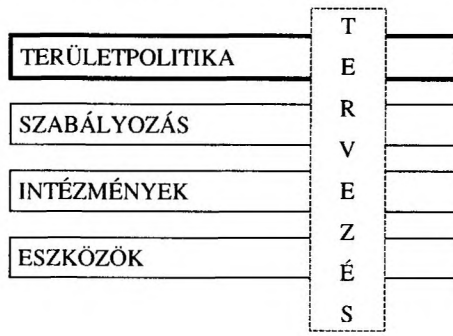
Álláspontom szerint *a területfejlesztés a térhasználat tudatos irányítása*, amely négy (+ egy) szorosan összetartozó alrendszerből áll. Ezek a következők:

- a) Területpolitikai – célmeghatározó szerepe van;
- b) Szabályozási – közvetítő, transzmissziós szerepkörrel;
- c) Intézményi – végrehajtó, működtető funkciókkal;
- d) Az eszközök csoportja, amelyből kétségtelenül kiemelkedik a területi tervezés.

A területi struktúrák tudatos alakítására irányuló szándékok (célok, prioritások, akciók) és az ezek megvalósításához szükséges eszközök és intézmények meghatározását nevezem területpolitikának. Az Európai Unióban elsősorban a Strukturális és Kohéziós Alapok működési elveinek kidolgozását és elfogadását jelenti, de ide tartozik – többek között – a különböző területpolitikai dokumentumok elkészítése is (1. ábra).

1. ábra

A területfejlesztés alrendszerei



A területi szabályozás mint az irányítás transzmissziós szerepű eleme a működésre (fejlesztésekre, problémákra) gyakorolt tudatos beavatkozások (hatások) összessége. Az EU területfejlesztési szabályozási alrendszerének két irányba kell közvetítenie. Egyrészt a szupranacionális közakaratot kell érvényesítenie a nemzeti, regionális és lokális döntéshozatal irányába, másrészt a bekövetkező változásokat, nem kívánatos hatásokat kell visszajeleznie.

A jogrendszer, a működési szabályok, normák adják a területi szabályozási alrendszer kemény magját, de a területpolitikai dokumentumok (pl. ESDP) is fontos szerepet játszanak, hatnak a tagállamok és a területi egységek gondolkodására.

A munkamegosztás következményeként a különböző tevékenységek más-más szervezeti keretek között folynak. A funkciók és hatáskörök egymástól elkülönült egységeinek, kereteinek rendszere lényegében a szervezeti és intézményi rendszer. Feladata elsősorban a végrehajtás és a működtetés. A területfejlesztés szempontjából az Európai Unióban kiemelkedő jelentősége van a Bizottságnak és a XVI. Főigazgatóságnak, de sok egyéb intézmény – pl. az Európai Parlament – is közreműködik a döntéshozatalban vagy a végrehajtásban.

A (területi) szervezeti és intézményi rendszer a területi struktúrát követi, általában vertikálisan (EU, ország, NUTS II., NUTS III., lokális szint) és horizontálisan (pl. településrendszer) is jól tagolt.

A negyedik alrendszer a lehetséges – közvetett és közvetlen – *eszközök tárháza*.

A területfejlesztés eszközei alapvetően *közvetett és közvetlen* eszközök lehetnek. A közvetett eszközök között a legjelentősebbek az *általános gazdaságpolitikai eszközök*, amelyeknek jelentős területi vonatkozásai is vannak. Az Európai Unióban a közvetett területpolitikai eszközök közül kiemelkedő jelentőségű a CAP/CARPE és annak pénzügyi forrásai.

Közvetlen eszközök az elosztásban területi elveket követő pénzügyi konstrukciók és a területi tervezés. A Strukturális és Kohéziós Alapok jelentőségét nem kell hangsúlyozni, viszont a területi tervezésre, mint a területfejlesztés legfőbb, aktív eszközére külön is ki kell térni. Több tényező is indokolja az eszközök sorából való kiemelését. A tervezés eszköz, de a célok megfogalmazásában, alakításában is fontos szerepe van, így a területpolitikára is aktívan hat. Amikor egy terv normává válik, akkor maga a terv közvetlenül is szabályoz, így az a *szabályozó rendszer része*. A tervezési intézményei (döntési jogosítványok) a területfejlesztés fontos intézményei.

A területfejlesztés fogalma integrálja a különböző szinteken folyó tudatos térbeli beavatkozásokat, így értelmezhető szupranacionális, nemzeti, regionális (makro-, mezo- és mikro- vagy akár NUTS-) szinteken is. Abban, hogy a területfejlesztésnek része-e a településfejlesztés vagy kissé tágabban a helyi szintű fejlesztés, már inkább megoszlanak a vélemények.

A beavatkozási területek tér típusai oldaláról közelítve a területfejlesztést integrálja, magába foglalja a rurális és az urbánus területek fejlesztését egyaránt és ezek speciális eseteit, mint például az ipari válságterületeket, a hegyvidéki területeket stb. Tehát, ha ma Magyarországon az egyik oldalon külön foglalkozunk a vidékfejlesztéssel, akkor nem szabad megfedkezni a másik oldalról sem, a városias térségek fejlesztéséről, mert ahogyan a város–falu egymást feltételező kategóriák, ugyanúgy a rurális térségeket is csak az urbánus térségekhez való viszonyában lehet értelmezni.

Területi tervezési trendek az Európai Unióban

Az integráció erősödése, a szabad áru-, tőke- és munkaerő-áramlás növeli a területi különbségeket, a növekvő területi különbségek pedig az integráció ellen hatnak. Ezért az integráció további elmélyítése szükségszerűen együtt kell járjon a regionális különbségek mérséklésére irányuló törekvésekkel. Újabb és újabb tagok felvétele mindig újabb megoldásra váró területi problémákat vetett és vet fel, így a közösség bővítése is növelte, és a további bővítések növelni fogják a területpolitika jelentőségét.

A kezdetben, a fellendülés éveiben úgy tűnt, hogy az elmaradott és a válságtérsegek gondjai mérséklődnek, így újabb vagy más típusú erőfeszítésekre nincs szükség, ezért az összehangolt területi politikára tett kísérletek nem jártak sikerrel. De Gaulle hatalomra kerülése, a franciák ellenállása az integráció növelésével szemben is a területi politika további erősödése ellen hatott. Szerény eredmények a területpolitika intézményesülése terén születtek. 1964-ben a „regionális politika” bekerült a Gazdasági Bizottság feladatkörébe, 1968-ban pedig önálló főigazgatóságot kapott, a DG XVI-ot.

De Gaulle halálát követően újabb tagfelvételek kerültek napirendre, ami újra aktualizált számos területi kérdést. Az Ír Köztársaság és az Egyesült Királyság felvételi tárgyalásai a problémás területek számának növekedését vetítették előre. Az 1971-es „plafonrendszer” bevezetése a területi kiegyenlítést célozta. Az 1972-es párizsi csúcsertekezlet is elkötelezte magát a strukturális és területi aránytalanságok mérséklése mellett. Jelentés készült az új tagországok felvételét követő regionális problémákról. A tagállamok kötelezettséget vállaltak területi politikájuk egyeztetésére, koordinálására és elhatározták a Regionális Fejlesztési Alap létrehozását.

Az „új regionális politika” és az alap működése két táborra osztotta a tagállamokat: ellenzőkre (pl. NSZK), amelyek inkább csak finanszírozói voltak a programnak és a potenciális támogottakra, az élükön Olaszországgal. Az olajválság, majd az Egyesült Királyság és Németország között kialakult viták újból háttérbe szorították a területpolitikát.

Az 1974-es angol, francia és német választásokat követően újabb lendületet kaptak az integrációs tárgyalások és a területi politika is. 1974 létrehozták az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERDF)*. Hatása kezdetben nagyon korlátozott volt, mert kis alaptőkével hozták létre, és az egyes országok támogathatóságát is kvóták szabályozták. A kvótarendszer miatt az ERDF nem tudott a közösségi területpolitika aktív alakítója lenni, a tagállamok megőrizték e téren szerepüket. 1975-ben megtörtént az 1971-es „plafonrendszer” területi finomítása.

A görög felvételi tárgyalásokkal párhuzamosan növelték az ERDF tőkéjét és a pénzeszközök 5%-át kivonták a kvótarendszerekből, a tagállamok hatásköréből, és összeurópai problémák orvoslására fordították.

Görögország felvétele (1982) és a portugál és spanyol tárgyalások megkezdése új kihívást jelentett a területpolitika számára. Görögország egésze az EK átlagos fejlettségi szintje alatt van mind a mai napig. 1970-ben a tíz leggazdagabb és a tíz legszegényebb régió közötti különbség 3:1 arányt mutatott. Görögország felvételével ez az arány 5:1-re változott.

1984-ben újra felülvizsgálták a regionális politikát és finanszírozását. Az alap 20%-át programfinanszírozásra fordították. Megkülönböztették az EK egészét érintő problémák megoldását szolgáló közösségi programokat és a közös-

ségi érdekű nemzeti programokat. A későbbiekben ezt kiegészítették a Közösségi Támogatási Keret nevű programmal.

1988–89-ben végrehajtották a területi politika és az ERDF működésének reformját. Létrehozták a *Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsát*, amely *konzultatív félként* vesz részt a területi politika alakításában és végrehajtásában. Emelték az alap rendelkezésére álló összeget, és meghatározták azt a hat célt, amelyre a Strukturális Alapokat fordítani lehet.

Az integráció továbbvitelének gondoljai, az előcsatlakozási tárgyalások megkezdése tizenegy országgal, valamint a strukturális politika eddigi tapasztalatai újabb reformokhoz vezettek.

Bármely tagjelölt felvétele növelni fogja a támogatandó területek számát, így a Bizottság csökkenteni kívánja a 2000-től támogatható népesség arányát. Ezt egyrészt a besorolási kritériumok szigorúbb betartásával akarják elérni, másrészt a Strukturális Alapok támogatásának is köszönhetően egyes régiók és országok olyan mértékben fejlődtek a korábbi és jelenlegi programozási időszak alatt, hogy kikerülnek a támogatandók köréből. Ezek a mi előcsatlakozási programunkhoz hasonló átmeneti támogatást kapnak majd (phase-out), hogy a források hirtelen elapadása ne fordíthassa vissza az igen kedvező trendeket.

Jelentősebb változás a célok számának a mérséklése. A jelenlegi hat (hét) helyett három cél lesz. A bennünket leginkább érdeklő 1. „klasszikus” célkitűzés megmarad. Erre kívánják fordítani a Strukturális Alapok forrásainak több mint kétharmadát. Továbbra is ide tartoznak azok a régiók, amelyek esetében a vásárlóerő-paritás alapján számított egy főre jutó területi GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át az utolsó három évben, így Magyarország egésze támogatható lesz. Számunkra kedvezőtlen változás a támogatás felső határának leszállítása.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy ezek a változások nem kérdőjelezzik-e meg azt az állítást, hogy a bővítés mindig a területi politika felértékelődésével jár. Véleményem szerint nem, mert a bővítés előtti reformok részben az eddigi működési tapasztalatokból eredtek, másrészt a területi politika jelentőségének növekedését a továbbiakban is mutatja a Strukturális Alapok közösségi költségvetésből való részesedésének növekedése.

A közös területpolitika erősödése szükségszerűen növeli a területi tervezés jelentőségét is. Annak ellenére, hogy az EU feladata között szerepel a területi tervezés (EC Szerződés 2. fejezet 130. cikkely) mégsem egyértelmű a területi tervezésben betöltött szerepe, és mind a mai napig nem készült európai léptékű hagyományos értelemben vett területi terv.

Véleményem szerint *az uniós területi tervezés esélyei a nyolcvanas évek második felétől javultak*. Az Egységes Európai Okmány (1986) már konkrétan nevesítette a közösségi politikák között a területi politikát. Céljaként a gazdasági és a szociális kohézió erősítését jelölte meg, ami a további integráció

a pénzügyi unió feltétele is. Felszólította az Európai Bizottságot, hogy törekedjen az *európai régiók életszínvonalának közelítésére* („konvergencia cél”), ami közvetlen *területi célok* megjelenését követelte meg, ezek *elérésének egyik eszköze a területi tervezés*.

1989–1994 között a területfejlesztésért felelős miniszterek informális tanácskozásai jelentősen hozzájárultak a területi tervezés közös elvek alapján való fejlesztéséhez. 1990-ben, majd 1991-ben megtárgyalták az Európa 2000 dokumentumot. A tanácskozáson javaslat született egy területfejlesztési bizottság létrehozására is. Az Európa 2000+ dokumentum *explicit formában kiáll az európai szintű területi tervezés szükségessége mellett*, és akkor úgy tűnt, hogy ez a nézet egyre inkább elfogadott a tagállamokban, tudományos és szakmai körökben. 1993-ban elhatározták az Európai Területfejlesztés Távlatai (ESDP) c. dokumentum elkészítését. E dokumentum elkészítése és hivatalos formában való megjelentetése jelentős mérföldkő az európai területi politika és tervezés tekintetében.

A területi tervezés szerepe és esélye 1992 után tovább nőtt, amikor is az Európai Parlament állást foglalt az „európai területi tervezési politikáról”. A Maastrichti Szerződés XIV. fejezete, amely a „Gazdasági és szociális kohézió” címet kapta, szabályozza a területi politikát, létrehozta a Régiók Bizottságát, egyelőre csak tanácsadói szerepkörrel. A szerződés előírja, hogy háromévenként be kell számolni a szociális és gazdasági kohézió terén elért eredményekről. Új területpolitikai eszköz a Kohéziós Alap, amely elsősorban a környezetvédelem és a transz-európai hálózatok fejlesztéséhez nyújt akár 80–85%-os támogatást. A Maastrichti Szerződés azzal, hogy transz-európai hálózatok (közlekedési, telekommunikációs, energetikai) kialakításának szükségességéről döntött, tervezési feladatokat is meghatározott. Magas arányú támogatással kívánják elérni, hogy az összeurópai céloknak megfelelően tervezzenek és fejlesszenek az egyes tagállamok.

Az integráció további fokozása tehát igényli a tagországok területpolitikájának harmonizálását, amelyben jelentős előrelépés történt. A többször hangoztatott szándék ellenére továbbra is nyitva maradt a kérdés, hogy van-e olyan közös cselekvési vagy területfelhasználási terv, amit uniós szinten kell készíteni, vagy a tervezési feladatok továbbra is az uniós irányelvek alapján decentralizáltan országos és regionális szinten is elvégezhetőek. Az uralkodó álláspont még mindig az, hogy az európai követelmények teljesítése decentralizáltan működő, a helyi adottságokhoz igazodó, problémaorientált stratégiai tervezéssel is biztosítható. Szupranacionális területi terv helyett elégséges, ha a tagországok és az Unióba törekvők az európai irányelveknek nem ellentmondó módon fejlesztik településhálózatukat, közlekedésfejlesztési koncepciójukat illesztik a transz-európai közlekedési hálózatokba, fejlesztik a határon túlnyúló együttműködést, decentralizálják a döntéshozatalt és a közigazgatást, ezzel is nagyobb

esélyt teremtenek a kiegyenlítés számára. Az Európai Unió pozitív ösztönzéssel hat e kívánalmak teljesülésére.

Tulajdonképpen ezt az álláspontot erősítette meg az Európai területfejlesztés távlati c. dokumentum glasgow-i tárgyalása. A glasgow-i dokumentum IV. B fejezetében lefektették, hogy *a területi tervezés nem közösségi hatáskör*. Az ESDP sem kötelező a tagállamok számára, alkalmazása önkéntes. Ugyanakkor a bizottságnak már van felelősége a tekintetben, hogy az ágazati politikák ne legyenek egymással ellentétesek, ne semlegesítsék egymást.

Tehát az Európai Unióban a területi terveket közösségi irányelveket is figyelembe véve továbbra is nemzeti keretek között készítik. Ilyen értelemben az Unió „területi terve” a közös irányelveket és egymás szuverenitását tiszteletben tartó nemzeti tervek összessége.

A tervezés jövőjét nehéz megjósolni, hiszen ellentétes vélemények, „érdekek” hatnak rá. A brit euroszkepticizmus fél minden további összeurópai hatáskörtől. A francia területi tervezési hagyományoktól nem áll messze az uniós tervezés erősítése. A németek félnek egy francia típusú centralizmustól, de a szövetségi állam javasolja az EU tervezési gyakorlatának erősítését. Ugyanakkor, az ugyancsak német Landok – amelyek közül néhány nagyobb és erősebb mint némelyik tagállam – rossz néven vennék Brüsszel további erősödését. Ezért, ha az uniós tervezés kormányközi konszenzus kérdése lesz, akkor a Landokat is be kell ebbe vonni, általánosságban azokat a NUTS II. szintű régiókat, amelyeknek saját „kormány”, „parlamentje”, törvényhozói hatalma van.

Várható, hogy a tervezés tekintetében az Unió hasonlóan fog működni mint ma a föderatív államok: az uniós tervek készítésében és elfogadásában a nemzetállamnak megmarad a nagyfokú önállósága. Területpolitikai koordinációval a nemzetállamok terveiből, alulról építkezve állhatnak össze az uniós tervek. Fő jellemzőjük a vertikális hatalom- és feladatmegosztás lesz. Nem szabad elfelejteni, hogy ez a föderalista megoldás megőrzi a különbségeket, és nem vezet európai szintű rendezési terv készítéséhez.

A területi tervezés Magyarországon

A területi tervezés és különösen a rendezési (fizikai) tervezés nem maradt el jelentős mértékben a nyugat-európai trendektől a „szocialista” időszakban sem, az 1980-as évektől pedig jelentős megújulás mutatkozott.

A 80-as évek első felében a rendezési tervek készítésének és jóváhagyásának újraszabályozását – beleértve a civil szféra véleményalkotási lehetőségének biztosítását – európai értelemben korszerűnek nevezhetjük. Az évtized második felétől nálunk is érzékelhetővé vált a területi tervezés elbizonytalanodása,

ugyanakkor területpolitikai törekvéseink egy irányba mutattak az európai trendekkel és a fejlesztési típusú tervezés új lendületet vett.

1985-ben az országgyűlés elfogadta a területfejlesztés hosszú távú irányelveit, amely épített az európai tapasztalatokra, majd a kormány programokat dolgozott ki azok végrehajtására és pénzügyi alapot hozott létre.

A kormány olyan programot szándékozott indítani, amely mindenütt megteremti a döntően *önerős fejlődés* lehetőségét. A támogatások potenciális kedvezményezettje hét megye lett. Tehát az Európai Közösség akkori területpolitikájához hasonlóan szelektív területeken kívántak beavatkozni, elsősorban az elmaradott területeket és a hanyatló térségeket célozták meg. Ötéves tervidőszakban 20 milliárd forint felhasználását tervezték. Létrehozták a *Területfejlesztési és Szervezési Alapot*. Az első 3 milliárd forintból 2,4 milliárd *decentralizáltan* működött, amely arányt még ma is szívesen látnánk a központi források elosztásának gyakorlatában. E pénzeszközöket multiplikatorként kívánták felhasználni az elmaradott területek gazdasági fejlődésének gyorsítására és a budapesti ipar kitelepítésére.

1989-ben a Minisztertanács elfogadta az észak-magyarországi térség hosszú távú fejlesztési koncepcióját. Ezen belül is kiemelt hangsúlyt kapott Borsod-Abaúj-Zemplén megye társadalmi-gazdasági problémáinak a megoldása, valamint konkrét feladatok fogalmazódtak meg Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád megyékre is. Az intézkedési terv megfogalmazta a Területfejlesztési és Szervezési, valamint a Foglalkoztatási Alap egységes rendszerének kialakítását, további decentralizálását, a közhasznú munkavégzés kiterjesztését az infrastrukturális fejlesztésekre. A gazdaságilag elmaradott és a központi struktúrapolitikai döntésekkel érintett térségekben a vállalkozások élénkítése érdekében a nyereségadó mérséklését, a végkielégítés normatív bevezetését, újrakezdési és vállalkozási kölcsönök bevezetését, a kis- és középvállalkozások élénkítését határozták el.

Sajnálatos módon az intézményrendszer változása nem tudta követni a bekövetkezett változásokat, így a területfejlesztés sem kormányzati, sem alsóbb szinteken nem követte a progresszív változásokat. Elsősorban a minisztériumi hatáskörök nem kellő tisztázása okozott gondot. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrejöttével esély teremtődött arra, hogy a területfejlesztés és -rendezés intézményi megosztottságának megszűnésével integrálódjon a két tevékenység.

A 90-es évek elején folyamatosan korszerűsödött a kedvezményezett területek lehatárolása és a területfejlesztési támogatások felhasználásának rendje. Kísérletek történtek regionális szintű koncepciók és programok készítésére (Dél-Dunántúl, Alföld). Regionalizációs törekvésnek tekinthetjük a köztársasági megbízotti rendszer bevezetését. Országos, regionális, megyei és kistérségi

szinten is folyt területi tervezési tevékenység, de normatív szabályozás hiányában ezek esetlegesen voltak

A kilencvenes évek eleje, az előző évtized folytatásaként, átmeneti korszakot jelentett és jelentősebb változást 1996 hozott, mert hosszas előkészítés után a parlament ekkor fogadta el a *XXI. törvényt a területfejlesztésről és -rendezésről*. Ezt az időszakot már kifejezetten az EU-harmonizáció igénye uralta.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény lényeges elemei a következők:

- Az általános rendelkezések között új fogalmakat vezetett be,
- Meghatározta a központi állami szervek területfejlesztési és -rendezési feladatait, létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot;
- A területi szervek és feladataik között több új elem jelent meg, új intézmények a megyei és regionális fejlesztési tanácsok és a területfejlesztési önkormányzati társulás;
- A területfejlesztés pénzügyi eszközei központi és térségi forrásokra bontotta, 50–50%-ban megosztja a területfejlesztési célokat szolgáló költségvetési előirányzatot;
- Három területi terv típust nevezett meg: a területfejlesztési koncepciót, a területfejlesztési programot és a területrendezési tervet;
- Határozott a területi információs rendszer létrehozásáról és működtetéséről.

Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről a településrendezésre és -tervezésre terjed ki. Az új törvény a korábban használatos elnevezések egy részét elhagyta és újakat vezetett be. A korszerűsítés az európai tapasztalatok átvételével történt.

Az 1998-as kormányváltást követően a területfejlesztés, a területi tervezés új tárcához került. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium keretein belül elsősorban a vidékfejlesztés lehetőségei nőttek meg, az eddigi működési tapasztalatok a nagyobb városok szerepének és jelentőségének az alulértékelésére utalnak.

Az európai uniós források megszerzésének igénye szükségessé tette Magyarországon, hogy az EU területpolitikájával kompatibilis hazai területpolitikát folytassunk, kialakítsuk azokat az intézményeket és szabályozási rendszert, amelyek alkalmasak az uniós pénzek fogadására és elköltésére, és nem utolsósorban olyan tervdokumentumokat készítsünk, amelyek alapját képezhetik az EU-val való tárgyalásoknak.

Az utóbbi években folyamatosan készülnek területfejlesztési koncepciók, programok és rendezési tervek kistérségi, megyei és regionális szinten is. Sajnálatos módon nem tisztázott az ezek közötti funkciómegosztás és a gyakorlatban előfordul, hogy nincs közöttük összhang.

A regionális szint a tervek készítése és elfogadása tekintetében is csak egy kvázi szint, ami elsősorban a régiók kialakításának a lebegtetéséből fakad, de – várakozásainkkal ellentétben – az EU irányába történő tervezési kötelezettségünk sem fogja erősíteni, sőt talán még tovább bizonytalanítja a régiók helyzetét. A Phare és az előcsatlakozási programok estében – és majd a csatlakozást követően is – *az Európai Bizottsághoz mindig országos szintű tervdokumentumot kell benyújtania* a kormánynak és nemzeti kompetencia, hogy a nemzeti fejlesztési terv mennyiben és milyen módon épít a regionális és megyei tervekre. Támogatási kérelmeink és terveink elbírálásánál a Bizottság elsősorban az Európai Unió és Magyarország törekvéseinek megfelelését vizsgálja, és majdnem hogy formai kellék lesz a tervek „regionalizációja”. Ugyancsak ezt erősíti, hogy nemcsak a hazai tervező és lebonyolító szervezetek kijelölése a magyar kormány kompetenciája, hanem a kormánynak kell felelőséget vállalnia a pénzügyi lebonyolításért és ellenőrzésért is.

Véleményem szerint az, hogy a regionális és a megyei szint milyen szerepet kap a programok kialakításában és a végrehajtásban, belső érdekérvényesítési „harc” eredménye lesz, amelyben nem egyenlő felek mérkőznek meg, így a végkifejlet könnyen prognosztizálható. A központi kormányzat olyan szerepet oszt a régióknak, amellyel látszólag eleget tesz a decentralizáció és a szubszidiaritás követelményének, és csak akkor decentralizál valójában regionális szintre, ha az az alsóbb szinteken egyben centralizációt jelent, így jobban szolgálja a központ érdekeit. Amíg a központi kormányzat sem tudja pontosan, hogy mit is akar, addig a megyéket és a kistérségeket is felhasználja a regionalizáció ellen.

Előcsatlakozási programok

A Strukturális és Kohéziós Alapok működésének begyakorlásához az EU meghirdette a SAPARD- és ISPA-programokat Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia számára. A pénzhez jutás ezekben az esetekben sem automatikus, hanem a pályázó országoknak megfelelő terveket kell készíteniük és elfogadtatniuk a bizottsággal.

A SAPARD-program a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés közösségi támogatására szolgál. Előzetes becslések szerint Magyarország évente mintegy 12–13 milliárd forint támogatást kaphat ezen a csatornán keresztül, ha *megfelelő programokkal* rendelkezik. Érdekes kísérletnek kell tartanunk, hogy egyszerre készülnek a megyei, a regionális és az országos koncepciók, programok, anélkül, hogy bárki biztosítaná közöttük az összhangot. A jelenlegi tervezési gyakorlat inkább csak a koncert előtti hangoláshoz hasonlít, és nem üti meg a főpróba követelményeit.

Az intézkedéseknek átfogó programba kell illeszkedniük, amely alapja egy hét évre szóló vidékfejlesztési terv. Ennek készítése a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban folyik. A terv szerkezete és formai kellékei nagyon hasonlóak ahhoz, mint ami a Közösségi Támogatási Keret esetében szükséges, azzal a különbséggel, hogy tartalmuk a mezőgazdasághoz és a vidékfejlesztéshez kapcsolódik. A terv elfogadásának és módosítási lehetőségeinek rendje is a CSF-hez és az SPD-hez hasonló. A terv benyújtását követően a bizottság elvileg hat hónapon belül vidékfejlesztési programot hagy jóvá. A hatásmérés és az ellenőrzés érdekében a vidékfejlesztési intézkedéseket folyamatos monitoring és utólagos értékelés alá kell vonni. A jelölt országoknak éves jelentésekben kell a bizottságnak beszámolnunk az előző évben történekről. A vidékfejlesztési programra monitoring bizottságot kell létrehozni.

A forrásokat az *Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garancia Alap* biztosítja. A Közösség hozzájárulásának mértéke általában az állami támogatás 75% lehet. Profitorientált tevékenységek esetében az állami támogatás a teljes költségek 50% lehet.

Az *ISPA-program* a Kohéziós Alap működésének begyakorlását segíti elő, elsősorban az infrastruktúra-fejlesztés és a környezetvédelem terén. A tíz tagjelölt ország 2000–2006 között részesülhet ebből a forrásból, de a tagság elnyerése esetén ez a lehetőség természetesen megszűnik.

A támogatás összege előreláthatóan évi egymilliárd euró, amiből Magyarország évente kb. 25 milliárd forintot kaphat. A konkrét támogatandó projektek az „Acquis” átvételét szolgáló nemzeti programra alapozva választják ki. Az egyes programoknak minimálisan 1,25 milliárd forint nagyságrendűnek kell lenniük. A támogatás mértéke általában nem haladhatja meg a 85%-ot, de a támogatás elérheti a 100%-ot is az előkészítő munkák (tanulmányok, szakértők) esetében, amelyek az összes költségek maximum 2%-át tehetik ki.

Törekedni kell a magánforrások bevonására is. A pályázatoknak tartalmazniuk kell költség-haszon elemzéseket is. Már-már közhelyszerű trivialis, hogy az értékelés, monitoring és ellenőrzés elvének érvényesülnie kell. Legkésőbb 2002-ig kell ezek intézményeit kiépíteni.

Egy projekt csak egy forrásból támogatható, tehát szoros koordinációt kell kiépíteni a PHARE- és SAPARD-programokkal.

A *PHARE-programban* azok a projektek kaphatnak maximum a beruházás 25%-ig támogatást, amelyek közvetlenül segítik az EU-csatlakozást. Kíváncsi a helyi vagy kormányzati társfinanszírozás, a magánforrás kizárva. A határokon átnyúló projektek a közlekedési és környezetvédelmi beruházások pályázhatnak. A támogatandó projektek nagysága meg kell haladja a kétmilliárd eurót. A készülő programokra a korábban írt általános szabályok érvényesek: nem lehetnek ellentétesek az EU különféle politikáival, szabályozásával stb.

A közlekedés terén a TEN-hez kapcsolódó beruházások, valamint a kombinált fuvarozás fejlesztése számíthat támogatásra. A környezetvédelem terén a kén- és nitrogén-dioxid-kibocsátás csökkentése, a víz- és szennyvízkezelés és az energiahatékonyság javítását szolgáló beruházások élveznek prioritást.

Magyarország a jelenlegi reformok tükrében is teljes egészében első célterületnek minősül majd, így az európai uniós csatlakozásig el kell készíteni azt a dokumentumot, amelyet a magyar kormány be kíván nyújtani az Európai Bizottsághoz a támogatási kérelemmel együtt, amely a Közösségi Támogatási Keret kidolgozásának alapjául szolgál majd. A Strukturális Alapok szabályozásából az is egyértelműen kiderül, hogy ennek a tervdokumentumnak területi szemléletűnek kell lennie.

Magyarország számára javasolható a portugál gyakorlat követése. Ott két nagyon hasonló országos dokumentum készült. Az alkotmányos alapokon készülő nemzeti tervet a parlament hagyta jóvá. Az Európai Bizottsághoz benyújtott dokumentumot nem célszerű a parlamenttel jóváhagyatni, mert az a tárgyalások során módosulhat, a gyakorlat azt mutatja, hogy változik is, majd eredeti formájában megszűnik és átalakul Közösségi Támogatási Keretté.

Jelenleg ilyen típusú terv létezik és a készítés körülményeinek semmilyen normatív alapja nincs. Az 1996. évi XXI. törvény és annak végrehajtását segítő kormányrendeletek tartalmazzák az *országos szintű területfejlesztési programot* (OTFP), *de tervet nem*. Elvileg a törvényben nevesített országos területfejlesztési program részletesebb és mélyebb is lehet, mint az EU-hoz benyújtandó dokumentum. Kitérhet megyei, esetleg meghatározott esetekben kistérségi szintekre, problémákra is. Javaslatot tehet olyan kisléptékű programok támogatására is, amit uniós léptékben nem lehet kezelni.

Ha a bizottsághoz benyújtandó tervet nem hagyja jóvá a parlament, akkor kell egy olyan átfogó dokumentum, amely meghatározza a fő kereteket. Ez a dokumentum, amelyet az érvényes kormányrendelet Átfogó Fejlesztési Tervnek (ÁFT) hív, *középtávon kijelöli a kormány és az egyes ágazatok mozgásterét, meghatározó az állami fejlesztési források felhasználása tekintetében és indikatív a többi szereplő számára*. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az egyéb kezdeményezések az adott időszakban akkor számíthatnak központi támogatásra, ha ebbe a tervbe illeszkedő fejlesztéseket kívánnak végrehajtani. A terv érvényességi ideje alatt a különböző központi források felhasználása az ebben a tervben elfogadott stratégiai céloknak megfelelően az egyes operatív programokhoz kapcsolódva történhet.

A bizottsághoz benyújtandó Nemzeti Fejlesztési Terv széles körben egyeztetett és elfogadott középtávú *stratégiai program*, amely az ÁFT-ben megfogalmazott *célok elérését szolgáló akciókat komplex stratégiai programokba integrálja*. Ennek megfelelően *cél- és egy annak megfelelő programpiramis tartalmaz*. Mint *a tevékenységeket és a forrásokat koordináló dokumentum*,

megadja azokat a stratégiai – és esetenként operatív – programokat, amelyekhez hozzá kell szervezni a ma elkülönülten működő ágazati és egyéb költségvetési forrásokat.

Mivel az ország egésze az 1. cél alapján lesz támogatható, a területi mélység, részletezettség a NUTS II. szint azaz, a régiók. A 2. célterület alapegysége lenne a NUTS III. szint, de mivel az ország egésze az 1. cél alapján válik támogathatóvá, e keretek között kell megoldani a szerkezet-átalakítással küszködő megyék problémáit is.

Az NFT, majd az Európai Bizottsággal közösen elkészített Közösségi Támogatási Keret véglegesítéséhez szükséges annak tisztázása is, hogy milyen típusú akciók, fejlesztések történjenek országos szintű ágazati programok keretében, továbbá melyek tartoznak a regionális szint tervezési és megvalósítási kompetenciájába. Ennek tisztázása és szabályozása a magyar kormány feladata. Az Európai Bizottság ugyanis a tervezést a tagállam kompetenciájába utalja. Brüsszel egyértelműen preferálja a területfejlesztés regionális szintre való decentralizálását, világos, átlátható döntési és pénzügyi mechanizmusok meglétével, amely – a bizottság számára is megnyugtatóan – képes jelentős források gyors elosztására.

Tehát amennyiben a regionális szint megerősödik és képessé válik a regionális fejlesztési programok elkészítése mellett azok megvalósítására is, a jövőben *első magyar Közösségi Támogatási Keret központilag menedzselte „ágazati” programok és decentralizáltan megvalósított régióprogramok együtteséből állhat.* A régióprogramok tartalmát így nagyban befolyásolja az is, hogy a regionális szint programozó és menedzsment kompetenciái mennyire erősödnek majd meg.

Irodalom

- Faragó L. 1994: Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 23–39.
- Faragó L. 1998: Területi tervezés – európai elvárások és ajánlások. – Csefkó F. (szerk.) *EU-integráció–Önkormányzatok I.* Budapest, Önkormányzati Szövetségek Tanácsa. pp. 215–228.
- European Spatial Development Perspective.* Az EU tagországai területi tervezésért felelős minisztereinek találkozója, Noordwijk, 1997. Első hivatalos változat. Megtalálható több nyelven az interneten.
- European Regional Planning Strategy*, 1992. Brussels, EC.

A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS POTENCIÁLIS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁG EU- CSATLAKOZÁSA UTÁN

Hajdú Zoltán

Bevezetés

A határmentiség problematikája már ma is többféle funkcionális tartalommal és térbeli dimenzióban jelenik meg az Európai Unió számára, s a kérdéskör feltehetően új dimenziókat kap majd a közép-európai országok csatlakozása után. A külső határok menti területek kiterjedésének radikális növekedése egyszerre vetett fel politikai, gazdasági, területfejlesztési és biztonságpolitikai kérdéseket. A határmentiség – különösen az 1999 tavaszi jugoszláviai háború után – a kül- és biztonságpolitika szerves részét alkotja majd még inkább, s nem egyszerűen az EU külső határai mentén elhelyezkedő térségek területfejlesztési, támogatási, együttműködési kérdése lesz.

A biztonságpolitikai, térbeli-funkcionális, lakossági kapcsolatok összefüggésében a határmentiség legalább három: topográfiai (települési – mikrotérségi), taktikai (térségi), valamint stratégiai (az adott ország meghatározó területeit, régióit átfogó) megközelítésben elemzendő. Az ország csatlakozásának időpontja (valamikor 2002–2006 között), a csatlakozás tartalmi jegyei függvényében kialakulhat egy negyedik tércategória is, az újonnan csatlakozott közép-európai országok strukturális határzónája, az átmeneti rendelkezések miatt ezekből az országokból kialakulhat egy másodlagos integrációs tér, sok tekintetben frontier jellegű országcsoport is.

Az új határmentiség kezelése az Európai Unió számára egyszerre jelent majd növekvő belső feladatot, különösen az újonnan csatlakozó országok és a korábbi EU-tagok közös határán, valamint külső (előtér-szervezési, biztosítási, feltartóztatási) szükségletet. A külső és belső határmentiség jelentősége elsősorban a csatlakozók körétől függ majd.

A határmentiség kezelése eddig is jelentős szerepet kapott az EU kül-, biztonság- és területfejlesztési politikájában, de a térbeli kibővüléssel, a nyugat–

keleti jóléti lejtő részben belülré kerülésével, részben pedig külső határok menti felerősödésével (hiszen a legfejlettebb közép-európai országok csatlakoznak feltehetően az első lépésben) a kérdéskör politikai jelentősége erőteljesen megnövekszik.

Az EU eddigi határpolitikai gyakorlatának jelentős elemei feltehetően a későbbiekben is érvényesülni fognak, de a kibővítés térbeli nagyságától, a csatlakozó országok körétől függően új megközelítésekre is szükség lesz.

Elemzésünkben nem a történeti vagy a jelenlegi EU-gyakorlat feldolgozását tekintjük célunknak, hanem Magyarország csatlakozás utáni, potenciális, új helyzetéből fakadó lehetőségeinek a mérlegelését.

Magyarország – „határ menti ország”

A 93 030 km² országterületet – hét szomszédos országgal – 2246 km hosszú államhatár foglalja keretbe. Magyarország számára a határmentiség meghatározó jelentőségű kérdés több szempontból is:

- A XX. századi államhatár változások miatt a magyar etnikum egyharmad része a határokon kívül él, részben a magyar államhatár mentén. Az egyes államok hivatalos statisztikai adatai, illetve népszámlálásainak adatai, valamint az adott országban működő magyar egyházak és civil szervezetek becslései jelentősen eltérnek egymástól az 1990-es évekre vonatkozóan: Burgenlandban az osztrák statisztikák szerint 4 ezer, a magyar szervezetek becslései szerint pedig 15 ezer, Szlovákiában 567, illetve 750 ezer, Kárpátalján 155, illetve 200 ezer, Romániában 1,598, illetve 2,2 millió, Jugoszláviában 385, illetve 330 ezer, Horvátországban 26, illetve 30 ezer, Szlovéniában 10, illetve 12 ezer magyar nemzetiségű lakos él);
- A korábbi államterület keretei között kiépült infrastrukturális hálózati elemek jelentős részét szétvágják az államhatárok (vasút, közút);
- Az ország mintegy 3200 településének 10%-a közvetlenül érintkezik az államhatárral, köztük több város is;
- A 150 statisztikai kistérség egyharmada államhatár menti, köztük több periférikus, elmaradott jellegű;
- Az ország 19 megyéje közül 14 határos az államhatárral;
- A hét statisztikai-tervezési régió kivétel nélkül érintkezik az államhatárral, sőt kialakításukban ez lényeges szempont volt;
- A 100 ezer km² államterületre jutó szomszéd országok száma – a miniállamokat leszámítva – Magyarország esetében az egyik legmagasabb Európában.

A volt szocialista föderációk felbomlásával Magyarország szomszédsági környezete az 1990-es években radikálisan átalakult. Az új utódállamok (Szlovákia, Kis-Jugoszlávia, Horvátország, Szlovénia) szomszédsági és Európa-politikája eltérő.

Az osztrák–magyar határ (356 km hosszú) ma még az EU külső határa, s Magyarország számára az egyetlen EU-határ, a közép-európai államok csatlakozása után emellett feltehetően a magyar–szlovén határ (102 km) is belső EU-határrá válik. Ez abból a szempontból fontos a mi számunkra, hogy az osztrák–magyar, valamint a magyar–szlovén határt leszámítva a határaink nagyobb része (Szlovákia – 679 km, Ukrajna – 137 km, Románia – 453 km, Jugoszlávia – 164 km, Horvátország – 355 km, összesen 1788 km, 79,6%) feltehetően hosszabb-rövidebb ideig az EU külső határa marad a magyar csatlakozás után. (A külső határok schengeni jellegű kiépítése az első lépésben a legszolidabb számítások szerint is mintegy 30 milliárd forintot igényel. A határőrizet és -ellenőrzés folyamatosan jelentős költségvetési kiadásokat igényel majd. Többek között emiatt lenne szerencsés, ha Szlovákia is bekerülhetne a bővítés első körébe.)

A csatlakozás utáni külső határok még a jelenlegihez képest is sokszínűbbé válhatnak. Ha megmarad a jelenlegi társult országok köre (Szlovákia, Románia), akkor Románia EU-vízummentességét is célszerű lenne elérni, hiszen ezen keresztül a legnagyobb lélekszámú magyar kisebbségi csoport kapcsolattartási feltételei nem romlanának a jelenlegihez képest Magyarország irányában. A külső határok felé az együttműködés feltehetően megőrzi a jelenlegi határátkelő-specifikus jelleget.

A társult országokhoz képest Magyarország fejlettségi előnye vagy minimális (Szlovákiával összehasonlítva) vagy jelentősebb (Romániával összevetve). Ez nemcsak az egy főre jutó GDP-ben nyilvánul meg, hanem főként az alkalmazkodó képességben.

A társulási szerződéssel nem rendelkező országok (Horvátország, Jugoszlávia, Ukrajna) helyzete sok vonatkozásban eltérő, az EU-val kapcsolatos politikájuk különböző. Egyik ország csatlakozása sem látszik könnyűnek és közelinek, de Horvátország belátható időn belül eljuthat a társulási szerződés kidolgozásáig, Jugoszlávia háború utáni lehetőségei és esetleg kényszerei jelenleg még nem prognosztizálhatóak. Ukrajna esetében csak történelmi perspektívában gondolkozhatunk a tagságról. Ezen országok közvéleménye Magyarországot fejlett országnak tartja.

Horvátország felzárkózása a háború következményeinek felszámolása után gyors lehet.

A határellenőrzés schengeni rendje, valamint gazdaságossági okok miatt későbbi külső EU-határainkon a kishatár menti forgalomra megnyitott átkelő-

helyek bezárására is sor kerülhet. Az EU-tagság ezáltal ma még nem prognosztizálható külső határforgalmi korlátozással és tereléssel is együtt járhat.

Állami szuverenitás és államhatár (Néhány fogalom értelmezése)

A XIX. században kialakult erős nemzetállami tudatban a területi szuverenitás és az államhatárok megjelenítése rendkívül erős volt, egyes elemeiben természetes módon tovább él, nemcsak Közép-Európában, de Európa más területein is. Az integráció folyamatában a kategóriák tartalma erősen módosulhat, s új tartalmat kap. Az integráció belső legitimálása szempontjából mind a szuverenitás, mind pedig az államhatárhoz való viszony a mai napig megőrizte jelentőségét.

Ha területi szuverenitás és az államhatár viszonylatában vizsgáljuk a területi politikát és a területfejlesztés gyakorlatát, akkor legalább négy szituációt kell elkülönítenünk. A négy típus csak részben fejez ki történeti folyamatot, akár egyidejűleg is megjelenhetnek

a) Határmentiség

A határmentiség az adott államok tekintetében az államon belüli topográfiai fekvést fejezi ki. Az államok saját szuverén döntésük alapján fejlesztik vagy visszafejlesztik határ menti térségüket (erőforrásokat helyeznek ki a határ mellett fekvő területeikre, vagy arra törekcszenek, hogy a határ mentén élő népesség száma minél kisebb legyen, s erőforrásokat vonnak ki a határ mentén fekvő területekről). A határ menti területek fejlesztése – visszafejlesztése egyoldalú, belső döntés, a szomszédos országnak nincs érdemi beleszólása a másik ország határ menti területi politikájába.

b) Határon átnyúló kapcsolatok

Két ország közös államhatárán átnyúló kapcsolat közös érdekeltségű, közös döntést igényel. A határátkelő-helyek kialakítása, jellegük meghatározása, határátkelő esetleges bezárása stb. mindenkor kétoldalú döntést, esetleg kompromisszumot igényel. A szomszédos államok közös érdekeltségük minimumán határozzák meg a határátkelő-helyek gyakoriságát, helyét, tehát ebben az esetben érvényesül a közös döntés, s egyfajta egyeztetett vagy közös szuverenitásgyakorlás.

A határon átnyúló kapcsolatok intenzitása és a határátkelő gyakorisága a legtöbb esetben kifejezi két ország egymáshoz való szélesebb körű viszonyát. Minél zártabb a közös államhatár, annál nagyobb a bizalmatlanság két ország között, s minél átjárhatóbbak a határok, annál inkább megjelenik egyfajta kölcsönös bizalom is.

c) Államhatárt átfogó kapcsolatok

Akkor beszélhetünk államhatárt átfogó államközi kapcsolatokról, amikor a közös államhatár mentén nagy intenzitású kapcsolatrendszer jött létre, s egyes ágazatokban vagy meghatározott szélességű területeken, esetleg zónákban kialakult a közös vagy minden tekintetben egyeztetett döntés, így megjelenik egyfajta beleszólás lehetősége a szomszédos állam területén végbemenő folyamatok irányításába. Az államhatárt átfogó kapcsolatok nagyfokú kölcsönös bizalmat fejeznek ki, s hosszú távú érdekeltséget hordoznak.

d) Államhatárt integráló kapcsolatok

Akkor beszélhetünk államhatárt integráló kapcsolatokról, amikor két ország esetében az államhatár mentén elhelyezkedő területek azonos (integratív) szuverenitás alá kerülnek a legfontosabb tényezők tekintetében, s az államhatár szinte virtualizálódik. (Nem szűnik meg teljesen, de összekötő, s nem elkülönítő funkciója a meghatározó.)

A fogalmi elkülönítés hordoz formális elemeket is, de alapvetően a tartalmi jegyek a meghatározóak, s az állami szuverenitás oldaláról minősíti az államhatárok mentén, a határokon keresztül, a határzónában kialakuló szituációkat.

Az államhatár kapcsolatok strukturálódásának lehetőségei Magyarország EU csatlakozása után

A csatlakozás után az államhatárok mentén két eltérő minőségű és tartalmú (EU belső, EU külső) kapcsolatrendszer jön majd létre. A csatlakozás ebből a szempontból eltérően érinti az ország különböző határszakaszait, illetve területeit.

A topográfiai (településközi–mikrotérségi) kapcsolatok

A határ menti és a határon átnyúló kapcsolatok tekintetében a településközi, mikrotérségi szint egyszerre fejez ki fizikai földrajzi távolságot (a terepviszonyoktól függően ez nem haladja meg a 10 km-t), valamint társadalom-földrajzi „látótávolságot”. A nyitott EU belső határ két oldalán élő települések, közösségek életében a másik fél a mindennapok szintjén (együttműködés és verseny) jelen lehet a jövőben. A külső határok mentén a települések esetében a „szembenfekvés” nem jár együtt döntő változásokkal.

A településközi, mikrotérségi határ menti együttműködésnek jelentős hagyományai vannak az EU jelenlegi belső határai mentén. Az eredményes együttműködés mellett a mikrotérségi határmentiség egyben a csoportos vagy személyes konfliktusok lehetőségeit is magában hordja. (Ha az országon belül a települé-

sek között is kialakultak konfliktusszituációk, akkor természetesnek kell vennünk ezek jelenlétét a határ két oldalán fekvő települések között is.)

A belső határok menti együttműködések támogatása nem egyszerűen gazdasági kérdésként vetődött fel – bár az is lényeges szerepet kapott –, hanem a történetileg kialakult fenntartások oldásának, a határok két oldalán élő népek és közösségek egymásról kialakult szemléletének módosítási eszközeként is.

A nyitott, lényegében jelképes belső határok mentén élő közösségek egymáshoz való viszonya, együttműködési hajlandósága, kommunikációs képessége hosszú távon új minőségű határmentiséget hozhat létre.

Magyarország csatlakozása után ez a fajta belső, mikrotérségi határmentiség a jelenlegi osztrák határ mentén jelenhet meg elsősorban, s ráadásul nemcsak a mai határátkelő-helyekhez való kötöttségében, hanem zonális jelleggel. Már ma is intenzíven alakulnak egyes települések határon átnyúló kapcsolatai, a kapcsolatok tartalmi sokszínűsége a csatlakozás után egyre jobban megjelenik majd, s szükségszerűen átszövi a korábbi vasfüggöny vonalát.

Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a mikrotérségi kapcsolatok alakításában már ma is a gazdaságilag erősebb, osztrák fél a domináns. (Ausztria egy lakosára jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolva 1996-ban 22 100 USD volt, szemben a magyar 9300 USD-s értékkel. Ausztria „legszegényebb és legfejletlenebb tartománya” és Magyarország fejlett nyugati megyéi között a különbség némileg kisebb, de még így is nagy.) Ha a csatlakozásig sikerül is a magyar oldalon a GDP egy főre jutó értékében számottevően előre lépni, a különbség akkor is jelentős marad, ha egyáltalán csökken. Ez azt jelenti, hogy egy relatíve szegény terület kerül nyitott kapcsolatba egy gazdag területtel. Ez a gazdasági bázison kialakult dominancia egyensúlytalansághoz is vezethet, s ennek első, negatív jegyei már megjelentek a magyar oldal egyes településeinek társadalmában.

A magyar–szlovén határon is létrejöttek az intenzív mikroregionális kapcsolatok, különösen azóta, hogy a határ átlépéséhez útlevelekre sincs szükség, elegendő a belső személyi igazolvány. Az egy lakosra jutó GDP 1996-ban vásárlóerő-paritáson számolva Szlovéniában 13 200 USD volt, ami számottevően meghaladta a magyar értéket.

Amennyiben egy időben kerül sor a szlovén és a magyar csatlakozásra, akkor a két ország határán minden vonatkozásban új minőségű településközi kapcsolatrendszer jöhet létre. Ebben a kapcsolatban a szlovén oldal lehet a domináns, hiszen a magyar területek gazdasági elmaradottsága a szlovén oldalhoz viszonyítva is jelentős, még akkor is, ha tudjuk, hogy Alsólendva és Mura-szombat községek nem tartoznak Szlovénia gazdasági szempontból legfejletlenebb területeihez.

A nyitott belső EU-határok mentén a mikrotérségi határmentiség nyújtotta előnyök kihasználásának, megélésének egyik feltétele a gazdaságilag aktív

korosztályok alkalmazkodó- és kommunikáció képessége. A csatlakozási részletszabályozás függvényében olyan új munkaerő-piaci, szolgáltatási, fogyasztási terek jönnek létre mind az osztrák – magyar, mind pedig a szlovén – magyar határokon, amilyenre az Osztrák–Magyar Monarchia felszámolása óta ebben a térségben nem volt példa.

A mikrotérségi együttműködés feltételei alapvetően megváltoztak az 1990-es években a magyar–szlovák és a magyar–román határon. A változásoknak egyszerre volt politikai és gazdasági tartalma. Minden ellentmondás ellenére jelentősen javultak Magyarország kétoldalú politikai kapcsolatai a két országgal. A CEFTA létrejötte és fokozatos kibővülése erőteljesen javította a kétoldalú gazdasági együttműködés lehetőségeit. (Ugyanakkor a határokon jelentkező gondok, tiltakozások egyben felhívták a figyelmet arra is, hogy a mezőgazdasági termékek kereskedelme ellentéteket vált ki, akár a határ két oldalán élők között is.) Magyarország Románia felé – nemcsak a közvetlen határterületre, hanem szinte a teljes magyar szállásterületre – munkaerővonzó térségként jelent meg. Hasonló jelenségek bontakoztak ki itt is, mint a magyar – osztrák határon, csak fordított irányban.

Magyarország EU csatlakozása után mind a szlovák, mind pedig a román határszakaszon ideiglenesen romolhatnak a mikrotérségi kapcsolattartás és fejlesztés lehetőségei.

Az EU-val társulási szerződést nem kötött szomszéd állam felé a mikrotérségi kapcsolatok feltehetően egyedien alakulnak majd a magyar csatlakozás után. A magyar–ukrán határon elsősorban a személyi alapú kapcsolattartás tömegesedéséről beszélhetünk, kevésbé a közösségi jellegű kapcsolatokról, annak ellenére, hogy szinte a teljes határ a magyar nyelvterületen fut. A magyar–szerb határon szintén inkább az egyéni kapcsolatok a meghatározóak, bár időlegesen helyreálltak közösségi kapcsolatok is, de az 1999 tavaszi háborús konfliktus minden tekintetben megszakadást hozott, kivéve a mikrotérségi csempészt. A magyar–horvát mikrotérségi kapcsolatokban egyszerre van jelen a közösségi, a gazdasági szektor és a lakossági kapcsolatoknak viszonylag széles köre. A tervezett magyar–horvát szabad kereskedelmi megállapodás új lökést adhat a mikrotérségi kapcsolatoknak is.

Taktikai (térségi) kapcsolatok

A taktikai, térségi határmentiség ebben a megközelítésben nem elsősorban fizikai-földrajzi távolság-specifikus (meghaladja a tíz km szélességet), hanem sokkal inkább funkcionális. A térségi jellegű határmentiség részben egybeesik a szomszédos két ország közigazgatási téregységeivel, de mindenképpen kiterjed az első határ menti első városvonalakig.

A taktikai határ menti együttműködés meghatározó eleme, hogy az adott országoknak már akcióképes területei vesznek részt a kapcsolatok alakításában, de az együttműködés még nem „veszélyeztető” az egyes országok magterületeinek, fővárosainak a „szuverenitását”.

A taktikai határmentiség és együttműködés így lehetőséget ad a periférikus térségek adottságainak fokozottabb kihasználására, esetleges hátrányos adottságainak a korrigálására.

Burgenland és a nyugat-magyarországi megyék együttműködését ilyen taktikai határ menti kapcsolatrendszernek tekintjük. (Az adott térségek számára az együttműködés persze stratégiai jelentőséget kaphat.) Az eurorégiós együttműködés jelentős szerepet játszhat a három magyar megye uniós felkészülésében.

Taktikai határ menti kapcsolatnak tekintjük az Ipoly eurorégiós kezdeményezést is, amely már jelentős részben a magyar csatlakozás utáni helyzetre való felkészülés szándékával jött létre.

A különböző határszakaszokon kialakult a testvérmegyei kapcsolatok széles köre. Ezek a kapcsolatok szerződésben rögzítettek, s nagy előnyük, hogy a szomszédos területek vezetése átfogó ismeretekkel rendelkezik a másik oldalról.

A térségi határ menti együttműködés sikerei hozzájárulhatnak a periférikus területek helyzetének a javításához, de eddigi eredményeik nem jogosítanak fel annak prognosztizálására, hogy önmagukban alapvetően megváltoztathatják egy-egy terület fejlődési lehetőségeit.

Stratégiai együttműködés

A stratégiai határtérségi együttműködés egészében véve már az egyes országok jelentős, „mélységi” területeit érinti. Az EU jelenlegi praxisában több ilyen stratégiai határ menti együttműködés bontakozott ki.

Magyarország tekintetében jelenleg ebbe a körbe kell sorolnunk a Kárpátok eurorégiót, az Alpok–Adria Munkaközösséget, valamint a magyar csatlakozás utáni időszakra készülve létrejött Duna–Dráva–Száva, Duna–Tisza–Körös–Maros eurorégiós szerveződések. Ebbe a kategóriába sorolhatjuk, bár tartalmában nem a határmentiség a meghatározó, a Duna Menti Tartományok Szövetségét is.

A stratégiai határ menti együttműködés – amennyiben a formális keretek érdemi tartalommal töltődnek meg – nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a nagyobb téregységek között, akár EU-tagok, akár nem, sokoldalú kapcsolatok alakuljanak ki.

A stratégiai határ menti együttműködés – kifizetése esetén – olyan nagytérségi formációkat, érdekeltségeket hozhat létre, amilyenekre eddig még nem volt példa. Ha a Kárpátok eurorégiót tekintjük, akkor azt látjuk, hogy Közép-Európa

egyik kényes peremterületén járulhat hozzá a kapcsolatok elmélyüléséhez. Hasonló feladatot teljesíthet a Duna–Tisza–Körös–Maros, valamint az egyik legújabb kezdeményezés, a látszólag irreális Duna–Dráva–Száva eurorégiós kezdeményezés is.

A szerveződések csak akkor járulhatnak hozzá a periférikus területek fejlődéséhez, ha létrejönnek, részben pedig visszaállnak azok a kapcsolati rendszerek, amelyeket a politikai határok szétszabdaltak, s ennek révén váltak részben periférikussá, legalábbis az adott nemzeti fővároshoz való viszonyukban.

A nagy kérdés az, hogy a peremterületek illetően való szerveződése, „egy-másra találása” hosszú távon érdekében áll-e a központi államigazgatásoknak, avagy úgy érzik, hogy kényes területeik „önállósítják magukat”.

A stratégiai határ menti együttműködést még az EU területén is kísérték kérdőjelek – minden központi gazdasági és politikai támogatás ellenére –, így óriási türelemre és kitartásra van szükség Közép-Európa taggá váló és kívül maradó országaiban egyaránt a szerveződés eme szintjével kapcsolatban.

Strukturális határmentiség

Az EU – programszerűen kinyilvánítottan és részben finanszírozva – ma is érvényesít egyfajta strukturális határmentiségi felfogást, illetve politikát. Ez a fejlesztési – támogatási politika elsősorban az EU külső előtereinek a stabilizációját szolgálja. Az EU nem szigetelheti el magát sem gazdasági, sem politikai, s különösen nem biztonságpolitikai tekintetben magát keleti előtereitől.

A közép-európai államok csatlakozása után a strukturális határmentiség az EU szemszögéből kétféle módon lesz értelmezhető: belső, illetve külső strukturális határmentiségről beszélni.

Ha a bővítési tárgyalások első körébe meghívott országok (Lengyelország, Csehország, Magyarország és Szlovénia) felvételére egy időben kerül sor, akkor (az 505 ezer km² terület, s a 62 millió lakos révén) létrejön egy sajátos, belső EU-határzóna, amely lényegében a Balti-tengertől az Adriai-tengerig új minőségű határ menti struktúrát jelent majd. Ez a zóna nem egyszerűen az EU keleti határának a kitolását jelenti, hanem új típusú problémák integrálását is az EU keretei közé. Mind az EU, mind pedig a csatlakozni kívánó országok számára alapkérdés ennek a térségnek az integrálódási folyamata.

A csatlakozási dilemma a határmentiség szempontjából úgy jelenik meg, hogy ezek az országok mintegy egységes „tömbként”, nagyjából azonos átmeneti szabályozással csatlakoznak-e (s ebben az esetben ténylegesen lehet egy külső, másodlagos integrációs zónáról beszélni), vagy eltérő struktúrában és fel-tételrendszer mellett csatlakoznak, s ebben az esetben nem beszélhetünk majd egységes keleti határzónáról.

A közép-európai államok csatlakozása után a külső stratégiai határtértséget új módon kell majd kezelni, hiszen a szovjet utódállamok széles térségben válnak az EU előterévé. (Finnország esetében már érvényesül egyfajta gyakorlat, ami közvetlenül nem valószínű, hogy átvihető pl. a magyar–ukrán határra majd.)

Amikor az EU kibővítéséről beszélünk, akkor kimondva-kimondatlanul egyben Közép- és Kelet-Európa térbeli és funkcionális rendjének átstrukturálásáról is beszélünk. A bővítés tartalma és területi köre egyszerre fogja jelentősen megváltoztatni az EU-t, s a „maradék Közép- és Kelet-Európát”.

Összegzés

Magyarország az EU-csatlakozás után is sok vonatkozásban megőrzi „határ menti ország jellegét”, sőt az ország nagytértségi strukturális határmentisége akár új dimenziókban is megjelenhet.

A határ menti kapcsolatok és együttműködések eltérő tartalmú kérdéseket vetnek majd fel a csatlakozás után a majdani belső EU határon és a különböző státusú külső határokon.

Magyarországnak egyszerre kell végiggondolnia a leendő új helyzetben a határmentiség minden irányú és tartalmú potenciális következményeit, s nem szemlélheti a határmentiséget leszűkítve.

Magyarország a csatlakozás után fokozatosan felvállalhat egyfajta közvetítő szerepet az EU új külső határai felé. A regionális gazdasági együttműködés lehetőségei akár ki is szélesedhetnek, hiszen Magyarország feltehetően nem válik minden tekintetben versenyképtessé az EU nyugati területein.

Irodalom

- Association of European Border Regions 1992: *Report on Lacey Activities*. Gronau, AEBR.
- Batey, P. W. J.–Cappelin, R. (szerk.) 1994: *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London, Pion.
- Europe 2000+. *Cooperation for European Territorial Development* 1997: European Commission. Brussels.
- Éger Gy. 1998: Az eurorégió mint az európai integráció sajátos térbeli vetülete. – *Külpolitika*. 4. pp. 76–87.
- Illés I. 1997: A regionális együttműködés feltételei Közép- és Kelet-Európában. – *Tér és Társadalom*. 2. pp. 17–28.
- Pál Á.–Szónokyné A. G. (szerk.) 1996: *Határon innen – határon túl*. Szeged, JGYTF.
- Rechnitzer J. 1997: Eurorégió vázlatok a magyar–osztrák–szlovák határ menti térségben. – *Tér és Társadalom*. 2. pp. 29–55.

- Roch, I.–Scott, J.–Ziegler, A. 1998: Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln. – *IÖR Schriften*. No. 24.
- Süli-Zakar I. 1997: A Kárpátok Eurorégió szerepe a határokon átnyúló kapcsolatok erősítésében. – *Comitatus*, június, pp. 30–43.
- Szűcs T. 1998: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. – *Európai Tükör*. 5. pp. 39–60.

EGY FIKCIÓTÓL A MEGVALÓSULÁSIG: A REGIONÁLIS KÖZLEKEDÉS

Erdősi Ferenc

Az EU-csatlakozás előkészítésével kapcsolatban megkülönböztetett érdeklődés irányul a közlekedés, egy olyan ágazat felé, amely a környezetvédelem mellett a legtöbb derogációt igényli. A szaktárcát elsősorban a közlekedés műszaki téren való felzárkózás foglalkoztatja (a gépjárműállomány korszerűsítése/fiatalítása, magas emissziójának az EU-normákhoz közelítése, az utak teherbírásának növelése), és nem tud elegendő energiát fordítani a közlekedés regionalizálására, illetve a regionális közlekedésre. Az Országos Közlekedéshálózat-fejlesztési Koncepcióban a területiség csak esetlegesen jelenik meg a tömegközlekedés elmaradott térségekben való preferálásával kapcsolatban, de az Országos Területfejlesztési Koncepcióban is a valódi súlyához képest jóval kisebb terjedelmet kapott és azt is elsősorban az alágazatokra fordítva. Könnyen belátható azonban, hogy bármelyik termelési és szolgáltatási ágazat tevékenységének regionális keretek közötti szerveződéséről van is szó, megkerülhetetlen a legkülönbözőbb interakciókat közvetítő, az áru- és személyáramlást új területi szerkezetben hordozó regionális közlekedés kialakításának kérdése.

A regionális közlekedés kritériumai

Mielőtt a regionális közlekedés rendeltetését, mibenlétét meghatároznánk, sietünk tisztázni, hogy egy régió közlekedése még nem regionális közlekedés, hanem csupán az ország többféle területi rendszerű (főhálózati, mellékhálózati, vonzáskörzeti, helyi stb.) közlekedésének a régióra jutó része. Ugyanakkor egy régió közlekedési koncepciójának, valamint fejlesztési tervének és programjának a közlekedés régióban fellelhető valamennyi alágazati és különböző térségi szintű elemével, nemcsak a kifejezetten regionális közlekedéssel kell foglalkoznia.

A regionális közlekedés lényegét a terület méretgazdasága alapján két alapvető, egymással szorosan összefüggő tényező – a lépték és a funkció – határozza meg.

Tehát a regionális közlekedés méretgazdasági alapon is középszint, mivel olyan nagyságrendi küszöbérték tartozik hozzá, amely bizonyos fajta és műszaki teljesítményű közlekedési infrastruktúra létesítésének és üzemeltetésének gazdaságossága szempontjából meghaladja a megyék által lehetővé tett szintet.

A közlekedési hálózatok és szolgáltatások történelmileg kialakult térhierarchikus rendszerében a *regionális közlekedés* sok (nem föderatív) országban, köztük Magyarországon is hagyománynélkülisége miatt hiányzó kategória. A hiány bizonyos mértékig összefügg az államigazgatás területi rendszerével (az ország területének igazgatási egységek szerinti tagolódásával), a centralizmus mértékével. Magyarországon ugyanis a modernkori közlekedési hálózat térszerkezetét a kezdetben érvényesített osztrák birodalmi akaraton kívül alapvetően az igazgatási szintek alakították már a vasúthálózat (mint a más alágazatok szerkezetét is befolyásoló alágazat) kialakulásakor a hozzájuk tapadó sajátos érdekek mentén:

- Az országos érdekek a fővárosban összefutó fővonalhálózat kialakulását erőszakolták ki;
- A területi igazgatás „kötéltáblába vésett” jogoknak örvendő, évezredes múltú intézményei, a megyék a saját érdekeiknek megfelelően a megyeszékhely városban igyekeztek összpontosítani a hálózatot, és féltékenyen reagáltak a szomszédos megyék minden törekvésére, hogy vasutak, utak, kikötők építésével a peremvidéket elszakítsák a közlekedés feléjük terelésével.

Ilyenformán az ország közlekedési hálózata (bizonyos értelemben a chris-talleri modellt leképezve) alapvetően kétszeresen monocentrikus felépítésűvé vált. E szerkezetre a lokális erő mérsékelt befolyása inkább csak a mellékvonalak és a kistérségi–helyi úthálózat részleges nyomvonal-módosítására volt elegendő.

Már a századfordulón voltak olyan nagyvárosok a történelmi Magyarországon, amelyek gazdasága, szolgáltatási és kulturális szerepköre olyan volt, hogy „kinőtték” megyéjüket, és vonzásukat néhány szerepkörben több megyére kiterjesztve érvényesítették. Az így kialakult „kvázi régiók” érdekeit a néhány évtizedig többmegyés hatókörű ipar- és kereskedelmi kamarák artikulálták, azaz igyekeztek a megyék egyedi érdekein túllépni és nagyobb területegységek közös érdekeit megfogalmazni, sőt képviselni a közlekedési hálózat alakításának rengeteg érdekütközéssel járó bonyolult folyamatában. Elvileg mindegyik kerületi kamarának megvolt erre a lehetősége, azonban nem mindegyik vált nagytérségi (értsd kamarai területi) érdekek kombattáns képviselőjévé. Így pl. Debrecen nőtte ki magát olyan, az északkeleti országrészbeli hegemonia megszerzésére törekvő nagy hatósugarú központtá, amely a tőle nem túl messze levő Nagyvárossal versenyezve igyekezett a több megyét érintő jelentősebb

vasúti mellékvonalak irányának kijelölését a saját céljainak megfelelően befolyásolni.

A regionális közlekedés tehát léptéke szerint az országos és a megyei közlekedés közötti új hierarchikus kategória, amely:

- egyfelől alárendelt az országos szintnek,
- másfelől fölébe rendelt a megyei szintnek.

A regionális közlekedés alapvető célja, hogy egy funkcionális (gazdasági/igazgatási) régió sajátos léptékéből adódó (vagyis a megyei szintet meghaladó) közlekedési igényeket elégítse ki:

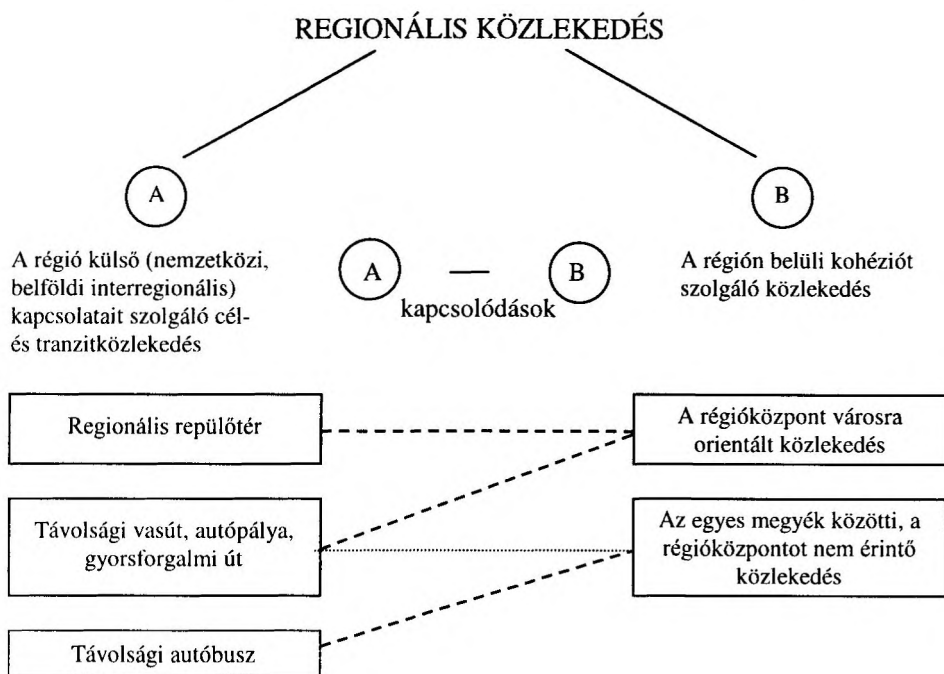
- mindenekelőtt a régió belüli, a régiót alkotó területek, elsősorban az alközpontok és a régióközpont közötti kohézió erősítésével,
- továbbá az egész régió érdekét tekintetbe véve gazdasági és környezeti kapcsolatainak javításával biztosítsa az átmenő forgalmat oly módon, hogy annak az előnyei felülmúlják a kedvezőtlen hatásokat,
- harmadszor a regionális közlekedésnek szolgálnia kell a szomszédos – és bizonyos mértékig a távolabbi bel- és külföldi – régiókkal való kapcsolatot is. E szempont fontosságát a globalizáció mind erősebben aláhúzza. Az intra- és interregionális közlekedés közötti hálózati kapcsolódások rendszere az *1. ábrán* látható.

A régió lakossága, gazdasági, társadalmi és egyéb szereplői (többek között a „valódi” régiót szervező-igazgató-működtető apparátus) szempontjából a létrehozandó regionális közlekedéssel szemben az a legfőbb követelmény, hogy jobb feltételeket nyújtson a régió belüli, megyék, megyeközpontok közötti személyközlekedéshez és áruszállításhoz, a régió belüli termelési kooperáció, a szakosított, nem kis részben a régióközpontba települt különleges szolgáltatások igénybevételének elősegítése, az igazgatási munkával járó mobilitás, a termelésnek a gazdaságossági küszöb feletti nagyságú üzemi egységekben való működése, a hatékonyságot növelő klaszterképzés érdekében.

Fejlődésünk jelenlegi fázisában, amikor az ország mielőbbi talpra állítása érdekében a külföldi tőke beáramoltatására törekvés és a külpiaconra orientálódás az elsődleges szempont, érthető módon a régiók külső közlekedési kapcsolatainak javítása került a figyelem központjába, és a térségek gazdasági aktorai számára csak alárendelt jelentősége van a régió belüli kapcsolatoknak. Az ország gazdasági talpra állása után minden bizonnyal több esélye lesz a régió belüli közlekedés komplettírozásának, azaz a közhasználatú közlekedés regionális hálózatának kialakítása után a regionális léptékű, sajátos rendeltetésű és műszaki típusú infrastruktúra kiépítésére is sor kerülhet.

1. ábra

Az intra- és interregionális közlekedés hálózati kapcsolódása



Szerkesztette: Erdösi F.

A regionális közlekedés szerkezete és eszközei, az egy- vagy többközpontúság kérdése

A belső összetartás, illetve a régió területén belüli közlekedési kapcsolatok szempontjából alapvető kérdés, hogy milyen legyen a regionális közlekedés szerkezete. Ezzel kapcsolatban nem kerülhető meg a régióközpont rendeltetésének és helyének kérdése. A szerves területi egységet alkotó funkcionális régiók működtetéséhez minden eddigi tapasztalat szerint szükség van régióközpontra, még ha ezeknek nem is kell – főként magyarországi viszonyok között – oly mértékben igazgatási székhely szerepet betölteniük, mint a megyeszékhelyeknek megyéjük „élén”. Egy ország belső térségi szerkezete aligha képzelhető el akár a távolabbi jövőben is valamilyen hierarchikus felépíttség nélkül. (A „posztmodern” központ nélküli hálózati szerkezet – mint pl. amilyen az interneté – nem alkalmazható a fizikai vonalas infrastruktúrában, a közlekedésben. A „just in

time” logisztikai modell alkalmazása a ponttól pontig, azaz „háztól házig” szállításokkal ugyan nem igényli a csomópontot, azonban a szélesebb körben terjedő, nagyobb szállítmánymennyiségeket mozgató „hub and spoke” rendszerek attribútuma a csomópont.) Hierarchikus rendszerben gondolkodva pedig a régió a belső magisztrális interakciók szövődése alapján a magasabb rangú funkciók szempontjából akár egyfajta nagyobb vonzáskörzetnek is tekinthető, amelyet központja szolgál ki. (Azaz a Christaller-féle, az egykori településhálózati koncepcióban „felsőfokú” központnak nevezett vonzásközpont, amely fogalom mindmáig megmaradt több nyugat-európai országban és Németországban is a területtudományok nevezéktanában, miközben nálunk erősen törölték.)

Egy régióközponttól elvárható, hogy:

- ideális területi szervezőközpontja legyen a modernizációval, globalizációval hálózatosodó gazdasági tevékenységeknek (a termeléssel, kereskedelemmel, szolgáltatásokkal foglalkozó multinacionális cégek körében elsősorban, de más cégek körében is),
- a legmegfelelőbb telephelye legyen a szűkebb vevőkörű, a kevesek számára ritkább időközökben nyújtott exkluzív szolgáltatásoknak,
- a legjelentősebb közlekedési/távközlési/logisztikai központ szerepét töltsse be a régión belül,
- a felsőoktatás és kutatás-fejlesztés fizikai közelségében való elhelyezkedésével még az Internet korában is a szellemi munka hatékonysága oly mértékben növelhető, ebből olyan szinergikus előnyök származnak, amiről aligha mondhat le a régió.

A közlekedési hálózat kialakítása szempontjából további megkerülhetetlen kérdés, hogy egyetlen központban összpontosuljanak-e az egész régiót (esetenként annál is nagyobb térséget) kiszolgáló intézmények, vagy megosztva több városban működjenek. A reálfolyamatok általában az egyközpontos régiómodellt támogatják. Különösen a történelmi, azaz tartományokként, igazgatási körzetekként évszázadok óta létező régiók esetében, ahol hagyományos „fővárosa” alakult ki az egyes országrészeknek, rendszerint a kiemelkedő nagyságú városokban. Azonban szerepmegosztással elképzelhető a többközpontúság is, amikor a régió belüli periférikus földrajzi elhelyezkedésű hagyományos szellemi központ nagyvároson kívül még külön gazdasági/kereskedelmi központ is működik a kedvezőbb közlekedés-földrajzi helyzetű, ezáltal is a gazdasági tevékenységekre nagyobb vonzást gyakorló „modern” városban.

Milyen legyen a viszonya az intraregionális közlekedésnek a régióközpont-hoz/központokhoz?

- *Egyközpontos modellnél* a regionális (tehát intraregionális) közlekedéshálózat legfontosabb vonalai – amelyek a régió egyes térségeit (megyéit)

kötik össze kölcsönösen – általában a régióközponton keresztül vezetnek, és a fejlesztéseknél is alapvető szempont a központra orientáltság;

- Ahol kialakult a *kettős központúság*, ott az a dilemma merülhet fel, hogy továbbra is a hagyományos, stagnáló (szellemi) központban összefutó vonalak fejlesztésére helyezték-e a hangsúlyt, vagy pedig a feltörekvő gazdasági központot célozzák meg a fejlesztendő vonalak, miközben a régi központot érintők legfeljebb csak szinten maradnának. A közlekedési központ funkció áthelyezésétől az várható, hogy idővel megszűnik a dualizmus a központok működésében, és a közlekedés által gerjesztett fejlesztőerők hatására lényegében egyközpontúvá válik a régió.

A monocentrikus intraregionális közlekedés legfontosabb eszközei:

- az országos/nemzetközi magisztrálék (vasúti törzsvonalak, továbbá az autópályák, elsőrendű főutak) régió áthúzó szakaszai,
- a kifejezetten az egyközpontú regionális közlekedést szolgáló másodrendű vasútvonalak, fontosabb vasúti mellékvonalak (illetve vonalláncok), másodrangú főközlekedési utak,
- az előbbi pálya-infrastruktúrán nyújtott regionális léptékű szolgáltatások (a régiót valamilyen irányban nagyrészt átszelő, a térségeket összekötő sebesvonatok, „piros táblás” távolsági járatok – főként a megyeközpontok között).

A tulajdonképpeni regionális közlekedésnek azonban a régióközpontot érintőn kívül a térségeket transzverzális irányban összekötő, a városi vonzáskörzeti közlekedéstől a forgalomáramlási irányok tekintetében megkülönböztető közlekedés is része, még akkor is, ha intenzíven nem az egész régió, hanem annak csak két része használja.

A regionális közlekedés léptékéhez tartoznak a régió átvonuló országos/nemzetközi *tranzit utak* itteni szakaszai. Ezek régió való ideális átvezetésének nem feltétele, hogy a régióközpontot érintsék, egyáltalán, hogy az intraregionális közlekedés fő pályáival, illetve forgalmi áramlásaival vonalazásában egybeválgjanak. Természetesen a tranzit (illetve az általa szállított áruk) egy része „megállítható”, bekapcsolható a régió gazdasági „vérkeringésébe”, azonban ennek lehetősége esetleges.

A regionális közlekedés elemeinek harmadik csoportjába azok tartoznak, amelyek a más régiókkal való (interregionális) összeköttetést szolgálják. Ezek ugyan nem segítik elő a belső kohéziót, de értéküket az adja, hogy lehetővé teszik az egész régió számára a nagytérségi munkamegosztásból, a kiterjedt piacokon való megjelenésből adódó, az egész régiót kedvezményező előnyök élvezetét. A jó interregionális kapcsolatok megteremtése hatékony fejlesztő erő lehet egy régió számára, amelynek anyagi haszna kedvező feltételeket teremthet a későbbi fejlesztési fázisban a régió belüli kapcsolatok kiépítéséhez.

Az interregionális kapcsolatok *főbb eszközei* a következők: a régióközpontot a fővárossal, illetve más régióközponttal összekötő vasúti fővonalak (intercity, gyorsvonat, gyorstehervonat-szolgáltatásokkal), távolsági („piros táblás”) autóbuszvonalak (amelyek főként a vidéki régióközpontok transzverzális irányú elérése szempontjából jelentősek), Németországban az Interregio Zug a közepes távolságok megtételéhez az intercity vonatoknál – a több megállás miatt is – hosszabb eljutási idővel, meghatározott szerelvénytípusokkal sajátos kategóriájú szolgáltatást nyújt.

A regionális repülőtér mint a regionális közlekedés egyik legfontosabb eleme

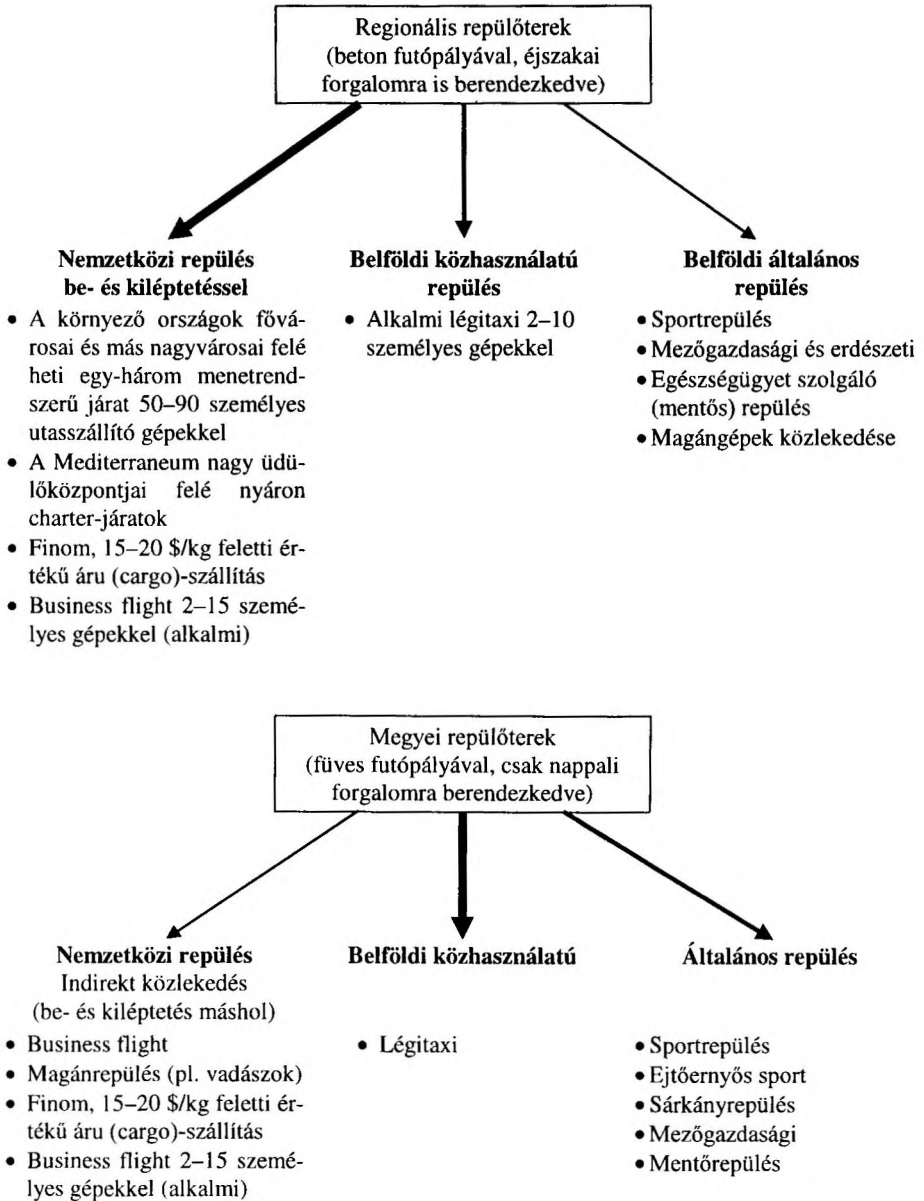
A *regionális* megnevezésű repülőterek értelmezése nem egyöntetű:

- A közhasználatban ezen olyan repülőtereket értenek, amelyek egy egész régiót kiszolgálnak;
- A légi közlekedés szakszargonjában viszont az olyan repülőtereket nevezik így, amelyek a – többnyire a fővárosokban és néhány (millió) egyéb városban működő – nemzetközi repülőtér távolsági (transzkontinentális, interkontinentális, de legalábbis néhány országon át 1500–2000 km-nél hosszabb) járatait kiegészítő (ráhordó/széthordó), általában 50–90 személyes kisebb gépekkel végzett, ún. „regionális szolgáltatások” nyújtásába bekapcsolódtak, akár belföldi járatokkal (nagyobb kiterjedésű országokban), akár az államhatárt átlépő, rövidebb nemzetközi járatokkal (a kis országok esetében elsősorban az utóbbiról van szó – 2. ábra).

A szakszerű értelmezés alapján – és az európai gyakorlatban egyaránt – a regionális repülőtér tehát nem annyira az országon belüli térségekkel, mint inkább a szomszédos országokkal folytatott („kvázi nemzetközi”, „rövid nemzetközi”) légi közlekedés eszköze (a nagy területű országok kivételével). Figyelembe véve a kialakuló autópálya/gyorsforgalmi út és a vasúti intercity-hálózatot, egy olyan kis országban, mint Magyarország, piacgazdasági viszonyok között a belföldi menetrendszerű közlekedés újraindításának, a hálózat újraszervezésének még az anyagi jólét emelkedésével sem lehet reális esélye, csak a kevesek által megfizethető légitaxizásnak van egyelőre létjogosultsága. Ezért a megfelelő kereslet hiánya miatt jó ideig az ország nem minden régiójában létrehozható „regionális repülőterek” alapvetően a vidéki nagyvárosok és térségük szomszédos országokkal való (üzleti, részben idegenforgalmi igényű) légi kapcsolatát kell hogy szolgálják Budapest-Ferihegy helyett, a közvetlenebb elérhetőséget biztosítva.

2. ábra

*A különféle térhierarchikus szintű repülőterek lehetséges funkciói
Magyarországon*



Szerkesztette: Erdősi F.

Magyarországon a regionális repülőterek helyének kiválasztásakor az aspiráns városok érdekei keményen összezsapnak, mert nagyok érzik a tétet. Szinte valamennyi megyeszékhely tervezi közhasználatú repülőtér létrehozását, mert tőlük (az általuk külföldről is lehetővé tett néhány órán belüli elérhetőség biztosításától) az idegen tőkebefektetések érezhető megélénkülését, illetve a gazdasági fejlődés megindulását várják. Megítélésünk szerint az országhatárt átlépő menetrendszerű légi közlekedésre még évtizedekig oly kevés lesz vidéken a kereslet, hogy ezt az igényt két-három regionális repülőtér bőven elláthatja, és többre a gazdaságossági küszöbértéktől elmaradó forgalmi volumen miatt nincs lehetőség. Nagyjából évente 100–200 ezer utasra van szükség ahhoz, hogy a regionális légi közlekedésre berendezett repülőtér (minimális aviatikai és navigációs berendezettséggel, határrendészeti szervek állandó jelenlétével) ne legyen ráfizetéses. Ezért a legtöbb megyeszékhelynek be kell érnie a legfeljebb delegációkat szállító, 6–10 személyes kisgépek, valamint az 1–3 személyes magángépek fogadásával a nappali órákban, és gyakran csupán megfelelően gondozott füves futópályán).

A szovjet és magyar légierő által felhagyott repülőterek, a többi vidéki füves sportrepülőtérhez képest lényegesen jobb minőségű (szilárd futópályával, megfelelő navigációs berendezésekkel ellátott) konverziójának fő akadálya, hogy a debreceni kivételével a nagyvárosoktól, gazdasági központoktól, azaz a jelentősebb közlekedési kereslet forrásterületétől távol fekszenek, ezért legfeljebb cargo-repülőterekként jöhetnek számításba, ha megfelelő mennyiségű szállítást sikerülne találni számukra max. 100 km-es körzetből. Ennek esélye egyelőre kevés. A jelenleg is elsősorban a légierőt szolgáló, civil gépek fel- és leszállását egy hétig tartó engedélyezési procedúra árán lehetővé tevő vegyes hasznosítású repülőterek (mint pl. a Kaposvár közeli Taszár) regionális repülőtérként való használatának egyelőre nem sok realitása van. Ez a körülmény azért sajnálatos, mert a vegyes hasznosításra törvényileg engedélyezett repülőterek közlekedés-földrajzi szempontból általában kedvező fekvésűek, a régiókon belül pedig meglehetősen centrikus helyzetűek, viszont nem mindig a leendő régiószékhely közelében vannak, ami korlátozza hasznosíthatóságukat.

Regionális vasutak

A fejlett országokból ismert „regionális vasutak” megnevezés meglehetősen megtévesztő. A rendkívül kis forgalmuk, pályájuk elhanyagoltsága miatt erősen ráfizetéses mellékvonalakat a magyar állam felszámolás helyett az államvasutak kezéből „regionális vasúttársaságoknak” akarja használatra átadni. Az elképzelések szerint egy-egy ilyen magántársaság tevékenysége legfeljebb fél megyén belüli néhány rövid vasútvonalra és nem több megyéből szintetizáló ré-

giókra terjedne ki. A pontatlan megnevezésnél nagyobb gond a megvalósíthatóságban mutatkozik.

- Sem a megyei és helyi önkormányzatok, sem a területileg érdekelt vállalatok nem tudnak elég pénzt befektetni gyenge anyagi kondíciójuk miatt. A gyengén polgárosodott magyar vidék anyagi teherviselő képességben, népsűrűségben, fajlagos mobilitásban és szállítási igényekben alapvetően különbözik az angliai, németországi vagy svájci viszonyoktól, ezért az ott bevált megoldásokat nem lehet automatikusan adaptálni. (A helyi önkormányzatok segítsége egyelőre apró dolgokban, pl. az állomásépület renoválásához való hozzájárulásban, a közvetlen környék parkosításában, vagy éppen csak a váróhelyiség kifestésében nyilvánul meg.)
- Bármilyen kiváló és agresszív marketingmunkát végezzenek is az egyelőre a MÁV-on belül az önálló gazdálkodás igényével elkülönített „regionális vasutak”, a mellékvonalak iránti szállítási igényeket legfeljebb kismértékben képesek növelni, ami még messze elmarad a ráfizetés nélküli üzemeltetéshez szükséges forgalomtól, miközben az üzemelési költségek 20–25%-os (nehezen kivitelezhető) csökkentésével sem lesznek képesek a rugalmas (háztól házig szállító) közúti szállítással a szállítási díjak tekintetében versenyezni.

A kohéziót szolgáló regionális közlekedési infrastruktúra finanszírozása

Az egyik legnyitottabb kérdés, hogy normázható-e a regionális közlekedés, és ha igen, úgy milyen követelményeknek kell megfelelnie a hálózati struktúra és viszonylatok, a szolgáltatások minősége (járatgyakoriság, sebesség, komfort stb.) tekintetében?

A XIX. században kialakított szélsőségesen monocentrikus, főváros központú sugaras vasúti és főútszerkezet transzverzális irányú pályákkal való módosítására, a vidéki térségek, országrészek Budapest elkerülésével való összekapcsolására szinte mindegyik kormány tett ígéretet ebben a században, de ígéretét egyik sem váltotta be vagy anyagiak hiánya vagy centralizmust erősítő politikája miatt. A regionális közlekedés kialakításához ma jobbra a sugaras irányú vonalak állnak rendelkezésre, amelyek egy részét az irányukban velük egybeeső, kialakítandó páneurópai korridorok még inkább felerősítik. Nagyon kevés az olyan keresztirányú, elfogadható minőségű és irányát tekintve is megfelelő vasút, valamint út, amely a szűkebb értelemben vett regionális közlekedéshez használható. Kérdés, hogy lesznek-e elegendő források a nagyrészt hiányzó regionális hálózat kiépítéséhez, és ha igen, úgy milyen egyeztető me-

chanizmussal lehet majd konszenzusra jutni a hálózat területi szerkezetének kialakítása tekintetében. Mindaddig, amíg a régióknak nem lesznek önálló forrásaik, az államnak kell meghatározó szerepet játszania a finanszírozásban. Kétséges, hogy az önkormányzatok (akár társulásos formában is) képesek-e e célra elegendő pénz fordítani, miután az állam a nekik „leadott” jelentős úttalommánnyal amúgy is anyagilag túlterhelte őket. Kölcsönfelvétel és az országos szinten nem bevált koncesszióba adás ugyancsak nem ajánlható megfelelő finanszírozási megoldásként.

A kohézió szempontjából alapvető kérdés, hogy a közhasználatú közlekedésben az átszállás nélküli kapcsolatot a régióközponttal a települések milyen körében, illetve a régió mely térségeiből kellene lehetővé tenni? Miután a megyeszékhelyeket a megyéjük településeinek 12–45%-áról ma sem lehet direkt közhasználatú autóbuszjáratokkal és vonatokkal elérni, ezért nyilvánvaló, hogy a régióközpont közvetlen elérhetőségének igényét csupán a települések meglehetősen szűk körére lehet érvényesíteni. A régióközponttól távolabb fekvő térségekben a városoknak és az intraregionális főutak, vasutak menti jelentősebb községeknek lehet esélye az átszállás nélküli elérhetőségre.

Az igazgatási/funkcionális régió és a regionális közlekedési térség

A közlekedési hálózatok térségi struktúrái – bizonyos öntörvényűséget sem nélkülöző fejlődés folytán – a régióhatároktól eltérő alakzatot vehetnek fel (különösen, ha a régiót a megyékből, a pontosan határolt igazgatási területi egységekből szintetizálják), aminek többek között olyan következményei is lehetnek, hogy a régióhatárhoz közeli szemközti városok közötti interregionális kapcsolat erősebb, mint a saját régióközpontja vagy alközpontja felé mutató centripetális vonzerő. Pl. a Dél-dunántúli régió határának közelében fekvő Siófok és a közép-dunántúli Enying, sőt Székesfehérvár között intenzívebbek maradnak az interakciók és a közlekedési kapcsolatok, mint Kaposvár, de különösen Pécs felé, mint ahogy a dél-alföldi Baját mindenkor szorosabb kapcsolatok fűzik a Dél-Dunántúlhoz, mint Szegedhez, Marcali Keszthelyhez jobban kötődik, mint Kaposvárhoz vagy Pécshez. Csurgó Nagykanizsa, Kunszentmiklós Budapest, Simontornya Sárbogárd, Bátaszék Baja, Jászfényszaru Hatvan, Polgár Tiszaújváros vonzásában marad, tekintet nélkül a régióhatárokra.

Számolni kell tehát azzal, hogy a regionális közlekedés számára a régióhatár csupán keret, amelyhez nagyjából alkalmazkodhat kölcsönös átfedésekkel. Az átmeneti kontakt zóna szélessége esetenként akár 25–40 km széles is lehet.

A régióhatárnak azonban így is megvan a jelentősége a regionális közlekedés szempontjából, mivel a kialakult regionális hálózatok a viszonylagos állan-

dóság tényezői az ország regionális szerkezetében, ezért túl rugalmatlanok ahhoz, hogy az ország területének régiókra való esetleges újrafelosztásához igazodni tudjanak. Vannak, akik azt hangsúlyozzák, hogy a régióhatároknak nincs különleges szerepük, nem zárják ki az országterület regionális újratagolásának lehetőségét. Ha viszont megváltozik a régiók száma és ennek következtében határa, úgy ahhoz nagyjából igazodnia kell a regionális közlekedésnek is, ennek minden (alapvetően anyagi) következményével.

Területfejlesztők (különösen Kelet-Európában) hajlamosak túlértékelni az infrastruktúra és különösen a közlekedés szerepét a régiók gazdasági fejlődésében. A közlekedési infrastruktúra önmagában nem „csodaszer” a gazdaság fellendítéséhez. A közlekedés akkor lehet fejlesztő erő, ha van mit dinamizálni, ha az más tényezőkkel kedvező konstellációban van. Nem közömbös a hatás erőssége szempontjából a gazdaság ciklikusságának stádiuma sem. Recessziós időszakban még az autópálya-építésektől sem lehet várni az érintett terület érzékelhető fellendülését, míg konjunktúra idején kifejezettebb lehet egy nagy teljesítményű közlekedési pálya hatása.

Irodalom

- Armstrong, H. W.–Wickermann, R. W. 1995: *Convergence and divergence among European regions*. London, Pion.
- Autobahnbau ist keine Strukturpolitik. Studie empfiehlt „kleinräumigen Ausbau des regionalen Straßennetzes”. 1987: FAZ, Nr. 208. 9. Sept. pp. 14–33.
- Bokor Z. 1998: A rövid távú vasúti személyszállítás regionalizálása Németországban. – *Városi Közlekedés*. 3. pp. 176–182.
- Bonnafoos, A. 1995: Nachgeordnete Netze und integrierter Verkehr: Förderung einer ausgewogenen Raumordnung. – *Ruhrgebiet*. 3. pp. 50–59.
- Erdősi F. 1994: A közúti beruházások regionális hatásainak értékelése. – *Közlekedés-, Építés- és Mélyépítéstudományi Szemle*. 12. pp. 509–514.
- Erdősi F. 1999: A repülőterek terület- és településfejlesztő hatásai. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 45–76.
- Erdősi F. 2000: *Kommunikáció és regionális fejlődés*. Budapest, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium–VÁTI.
- Halmos B. 1996: A vasút részvételi lehetőségei a települések és a térségek közforgalmú közlekedésének fejlesztésében. – *Városi Közlekedés*. 4. pp. 231–234.
- Linneker, B.–Spence, N. 1996: Road transport Infrastructure and regional economic development. – *Journal of Transport Geography*. 2. pp. 77–92.
- Rixer A. 1998: A vasúti regionalizálás európai gyakorlata és hazai irányai. – *Közlekedéstudományi Szemle*. 5. pp. 167–170.
- Wolf, F. K. 1994: Neue Verkehrskonzepte aus regionaler Sicht. Rhein-Mainische Forschungen, 15. Düsseldorf.

A REGIONÁLIS KORMÁNYZÁS ÉS A TERVEZÉS ÁTÉRTÉKELÉSE

Henk Voogd

Bevezetés

A regionális tervezés nem tartozik a tervezés legnépszerűbb ágai közé (Wannop, 1995). Több szerző (Classon, 1974; Martins, 1986) szerint a regionális tervezés elfogadottsága és sikere szorosan függ az e feladatért felelős hatóság közigazgatási erejétől. Ha ez a hatóság gyenge vagy nem létezik, a helyi hatóságok a regionális tervezést gyakran valami misztikus szertartásnak vagy közigazgatási luxusnak tekintik (Voogd, 1980).

Korábban a regionális tervezést gyakran olyan kormányzati tevékenységnek tartották, amely valamiféle „regionális terv” létrehozására vagy értékelésére irányul. A tervezésemélet azonban már évekkel ezelőtt rámutatott arra, hogy a tervezés ennél sokkal többet jelent (Healey, 1997). A modern regionális tervezés sokkal több, mint a hagyományos gazdaságokban kialakult regionális tervezési elméletek alkalmazása (Hilhorst, 1967, 1971). Nem csupán szellemi, hanem társadalmi, politikai és szervezési folyamat is. A városnövekedés és a mobilitás ellenőrzése lehetetlen a több helyi hatóságot és az érintetteket átfogó regionális koordináció nélkül. A környezetszennyezés sem tartja tiszteletben a települési határokat, és akárcsak más közügyek, például a hulladék- és vízgazdálkodás, legjobban regionális szinten kezelhető. A nemzetköziesedés és a globalizáció is olyan tendenciák, amelyek szintén erősebb regionális képviselket követelnek az európai és világméretű versenyben való helytállás érdekében. Ezek és más jelenségek jelzés értékűek és a regionális megközelítés fontosságát húzzák alá, ami nemcsak a kormányzatot, hanem a nem kormányzati szereplőket is érinti.

John Glasson (1974) évekkel ezelőtt különbséget tett az interregionális és az intraregionális tervezés között. Az *interregionális tervezés* a régiók közti tervezést jelenti. Fő célkitűzései szociális jóléti indíttatásúak, mivel a régiók közti gazdasági egyenlőtlenség megváltoztatására törekszik. Szokták „regionális fejlesztésként” is említeni, ennek komoly irodalma van (Cappellin–Batey, 1993; Molle–Cappellin, 1988; Hilpert, 1991; Hilhorst, 1967, 1971). A legtöbb

ilyen jellegű tanulmány azonban nem magával a tervezéssel foglalkozik, hanem a regionális gazdaságfejlesztés gyakorlati jellemzőivel és/vagy a gazdaságpolitikai intézkedések „ex post” értékelésével. Az *intraregionális tervezés* régió belüli, de a helyi hatóságnál magasabb szinten történő tervezést jelent. Az intraregionális tervezés elsődleges célja az emberek, munkahelyek és a környezet megfelelő kapcsolatának kialakítása egy régió belül. Az intraregionális tervezést gyakran az országos hatóságok vagy a nemzetközi közösségek, mint például az Európai Unió, feladatának tekintik (*Cappellin*, 1993). Az intraregionális tervezés összekapcsolódik a regionális hatósággal, legyen az akár formális regionális hatóság, akár helyi önkormányzatok és/vagy egyéb érintettek közti koalíció.

A tervezés modern szemlélete egybeesik a „kormányzás” szónak az elmúlt években történő elterjedésével. Bár ez a kifejezés némileg mást jelent a különböző tudományágakban, például a vezetéstudományban vagy a politikatudományban és mást az USA-ban és Európában (*Lefèvre*, 1998), a hasonlóságot legjobban úgy írhatjuk le, mint a politikai közösségek közös ügyeinek kezelését a különböző érdekek aktív együttműködése révén. A kormányzás legfontosabb jellemzője, hogy a kormányzatnál többet foglal magába, explicit módon azokat az egyéb érintetteket is, akik a régió fejlődési folyamatának a meghatározásán közösen fáradoznak.

A tanulmány célja, hogy bemutassa a regionális kormányzás tervezést érintő vonatkozásait. A kormányzás és kormányzat közötti kapcsolatot, a kormányzás és a hálózatelmélet közti viszonyt rendszerszemléletben vizsgálja, majd a kooperatív tervezés és a kormányzás közötti kapcsolatokat elemzi. Bár néhány szerző a kormányzat nélküli kormányzás álláspontját képviseli (*Rhodes*, 1996), a tanulmány rámutat arra, hogy a „társadalmi dilemmák” egy része felettes hatóság vagy kormányzat nélkül nem oldható meg. A holland regionális közlekedési hálózat példáján mutatjuk be, hogy a regionális kormányzásnak fennmaradása érdekében szüksége lehet külső ösztönzésre. A tanulmány záró gondolata az, hogy a modern regionális kormányzás jelentheti a hagyományos, átfogó kormányzati tervezésről az inkább „testre szabott” tervezési megközelítésekre való áttérést, az érintettek közti szerződéses viszony kialakítását.

A kormánytól a kormányzásig

Nem kérdés immár, hogy a társadalmak egyre összetettebbé válnak. Vannak olyan tervezők, akik ezért úgy vélik, hogy a tervezésnek komplexitásra kell épülnie (*De Roo*, 1999). A rendszerelmélet (*Linstone*, 1996) és a történettudomány (*Kuhn*, 1969; *Kennedy*, 1989) is arra tanít minket, hogy a komplex rendszerek általában az ellentétes rendszerjellemzők közötti periodikus inga-

mozgás eredményeként alakulnak ki: például olyan hierarchikus rendszer fejlődik ki, amelyet központilag már nem lehet hatékonyan kezelni vagy ellenőrizni. A következő lépcsőben ezért a rendszer kisebb, komoly önállósággal rendelkező egységekre esik szét. Ha a szétforgácsolódás túlzott mértéket ölt, a rendszer nem hatékonyabbé. Ezután újraegyesítési folyamat veszi kezdetét, amely eredményeképpen a rendszer általában a komplexitás magasabb fokán szerveződik újjá, és így halad tovább a folyamat.

Modis (1994) ezt a váltakozó rendszerek alkotta evolúciós mintát úgy írja le, mint a növekedés és stagnálás fázisait avagy mint „rendet” és „rendetlenséget”. A rend itt a rendszer elemeinek fejlődésén keresztül történő növekedést jelenti egy stabil belső környezetben, ami a technológia vagy a szervezés sikerét mutatja. Ezt követi a rendetlenség fázisa: a növekedés stagnál és instabilitás lép fel. Ebben a fázisban új technológiai és szervezési lehetőségeket keresnek, majd olyan szakasz következik, amelyben az új szervezeti és technológiai koncepciók új rendet és stabilitást hoznak, és így tovább.

Linstone és Mitroff (1994) megfigyelték, hogy a komplex rendszerek kifejlődése többnyire a centralizáció és a decentralizáció periodikus ingadozásait követi. A rendszerek növekedését a növekedés és a stagnálás, a rend és a káosz egymást követő folyamataként írják le. Véleményük szerint számos empirikus bizonyíték támasztja alá a társadalmi rendszerek ily módon történő fejlődését. A megváltozott információs, kommunikációs és közlekedési technológiák mélyreható változásokat eredményeztek a szervezetekben, azok földrajzi magatartásában és irányításukban is (*Kennedy*, 1989).

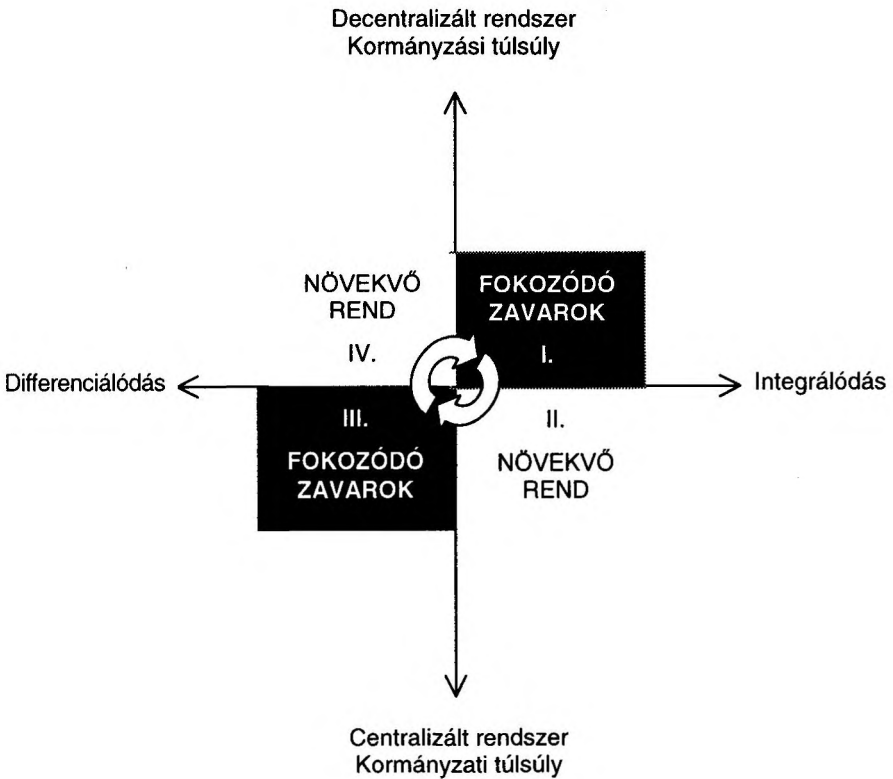
A kormányzatról kormányzásra történő átállás is magyarázható ezekkel a fogalmakkal. Ennek a változásnak a megértéséhez nyújt segítséget az *1. ábra*. Az ábra a komplex társadalmi rendszer rendjének és rendetlenségének egymást követő ciklikusból álló folyamatát mutatja be két dimenzióban és négy változó szakaszban. Az I. szakaszban növekszik a káosz a rendszerben, és a rendszer a meglévő elemek és eljárások integrálásával és kombinálásával igyekszik új rendet találni. A II. szakaszban a központi koordinációs és ellenőrzési mechanizmus, a „kormányzat” optimalizálja az új rendet. Amikor a koordináció és az ellenőrzés túlzott mértékűvé válik, a rendszer elveszíti hatékonyságát és átlép a III. szakaszba. Ez a szakasz ismét növekvő káosszal jellemezhető, ahol a kormányzat elveszti hatalmát (vagy annak nagy részét) és darabjaira hullik, míg végül a IV. szakaszban a differenciálódásra és az elkülönülésre alapuló új rend kristályosodik ki. Ebben az új rendben a hangsúly kifejezetten a „kormányzáson”, és nem a „kormányzaton” van.

Az ábra szerint egy társadalmi rendszer periodikus átalakulása általában a komplexitás a korábbinál magasabb szintjét eredményezi. A társadalom periodikus átalakulása általában növeli a rendszer komplexitását. Ez lehet a magyarázata annak, hogy a tervezés egyes eszközei jól működtek 30–40 évvel ezelőtt,

ezelőtt, a mai problémákat azonban már képtelenek megoldani. Nyilvánvaló, hogy a centralizált rendszer tervezési módszertana nem képes a decentralizált rendszerek tervezési problémáival megküzdeni és fordítva.

1. ábra

A társadalmi rendszer fejlődésének szakaszai



Forrás: A szerző szerkesztése.

Nem könnyű válaszolni arra a kérdésre, hogy társadalmunk jelenleg melyik szakaszban van. Annyi azonban valószínűnek látszik, hogy számos közép- és kelet-európai ország a centralizált szocialista tervezési rendszerek összeomlását követően a III. szakaszban lehet. Nyugat-Európát a IV. szakasszal jellemezhetjük, mivel, mint azt már említettük, számos területen növekvő érdeklődés

tapasztalható a kormányzás mint a kormányzat alternatívája iránt. Az Egyesült Államokat nehezebb elhelyezni ebben a folyamatban. Az amerikai társadalomban rendkívül erős a piacorientált helyi demokrácia, és az ország tervezési rendszere sok szempontból legalább egy évtizeddel megelőzni látszik Európát,¹ legalábbis itt korábban kezdték el a konszenzuskeresést, a közvetítő tevékenységet, az állami és a magánszektor partnerségét, a projektorientált tervezést stb. Ez talán már azt jelzi, hogy az ország ismét elérkezett az I. szakaszba.

De mennyire érvényes az 1. ábra? Lehet egy komplex rendszer fejlődése olyan egyszerű, amint azt az ábra mutatja? Vagy csak a múltra igaz az ábra, és a jövőre nézve már kevésbé? Egyértelmű, hogy az elmúlt években számos társadalmi tevékenység terén egyszerre figyelhetők meg egymással ellentétes folyamatok, mint például a lokalizáció és a globalizáció, a decentralizáció és a centralizáció vagy a differenciálódás és az integráció (*Partidário–Voogd*, 1997). Új információs, kommunikációs és gyártási technológiák, amelyek néhány évtizeddel ezelőtt még elképzelhetetlenek lettek volna, nagy hagyományokra visszatekintő és természetesnek tekintett funkciókat, ismereteket és határokat tettek elavulttá. Emellett a földrajzi határok jó néhány tevékenység esetében már alig vagy egyáltalán nem jelentenek korlátokat. A határok csökkenő jelentőségével szemben ugyanakkor a regionalizmus feléledését tapasztalhatjuk mind Európában, mind pedig az Egyesült Államokban. A régió a globalizáció és a nemzetállamok változó társadalmi-gazdasági jellegével párhuzamosan egyre fontosabb képződménnyé válik (*Horváth*, 1994). Egyértelmű, hogy ellentétes irányba ható erőkkel találkozhatunk egyszerre. Amint arra *Wannop* (1995) rámutatott, regionális tervezés számos társadalmi-gazdasági és történelmi környezetben folyik. Ez megint csak a regionális kormányzási rendszerek komplexitására hívja fel a figyelmet, amivel a modern regionális tervezésnek meg kell birkóznia.

Regionális kormányzás és a hálózati paradigma

A regionális kormányzás megértéséhez szükség van az illetékes regionális és helyi intézmények működésének, a kormányzat változó szerepének, valamint a különböző politikai területek koordinálására létrejött állami és magán „hálózatok” működésének ismeretére. Ha a regionális kormányzást úgy határozzuk meg, mint a regionális szinten működő politikai, közigazgatási és társadalmi aktorok politikaformáló tevékenységéből adódó mintákat, valóban kínálja ma-

¹ Ha az 1. ábrára tekintünk, nyilvánvaló, hogy az „előrébb tart” nem feltétlenül jelenti azt, hogy „jobb”!

gát a „hálózat” hasonlat. *Kenis* és *Schneider* (1991) szavaival élve, a „hálózat” kifejezés „a komplexitás felépítésének új paradigmájává” vált.

A *hálózat* paradigmáját a társadalom-, politika- és közgazdaság-tudomány úgy tekinti, mint a kormányzási struktúrák vizsgálatának elméleti alapját. Egy társadalmi hálózat, mint egyfajta „csomópont” magába foglalhat számos szereplőt: embereket, cégeket és más intézményeket. A „csomópontok” között különböző kapcsolatok különíthetők el. A hálózatelméletben a kapcsolatokat, viszonyokat és az interakciókat tekintik különösen fontosnak. Nagyjából elkülöníthetők azok a megközelítések, amelyek a hálózati struktúrák mennyiségi, formálisabb kezelésére helyezik a hangsúlyt (*Wasserman–Faust*, 1994; *Wasserman–Galaskiewicz*, 1994), illetve a politikaformálási folyamatok dinamikájának megértésére koncentráló, inkább minőségi megközelítések (*Scharpf*, 1973; *Rhodes*, 1990; *Teisman*, 1992; *Klijn* et al, 1995; *Klein*, 1996). Különösen az utóbbi megközelítés tűnik hasznosnak a regionális tervezés mechanizmusának, lehetőségeinek és korlátainak megértése szempontjából (*Kasim*, 1994; *Elander*, 1995).

Egy regionális társadalmi hálózat regionális *tervezési hálózattá* válik, ha azt egyes szereplők szelektív bevonására és aktivizálására használják. Az ilyen tervezési hálózat az alábbi alkotóelemek szerint osztályozható (*Hufen–Ringeling*, 1990):

- a szereplők csoportjai (egyének, csoportok, intézmények),
- ezen szereplők érdekei, igényei és céljai,
- azon tevékenységek és problematikus területek, ahol a szereplőknek érdekeik és/vagy céljaik vannak,
- azok a szabályok, normák és feltevések, amelyek meghatározzák a szereplők cselekvéseit és a köztük lévő interakciókat,
- az egyes szereplők akcióinak és interakcióinak összessége,
- az egyes akciók és interakciók várható eredményei, költségei és haszna.

A regionális tervezési hálózatban különböző természetű interakciók folynak (*Martins*, 1986). Az lehetnek *erőforrás-transzfer*ek, az erőforrások szereplők közötti cseréjét és/vagy átadását jelenti. Az interakciók másik csoportját *akarat-kommunikáció*knak hívhatjuk (*Scharpf*, 1978). Ebbe beletartoznak az ajánlatok, követelések, parancsok, valamint azok elfogadása. Vannak olyan interakciók, amelyeket az *elfogultság szervezeti mobilizálásával* magyarázhatunk. Ezen azt értjük, hogy a közigazgatási rutin hajlamos bizonyos aktorokat favorizálni a többi rovására. Ez magában hordozhatja azt a veszélyt, hogy a közigazgatás működése során nemcsak bizonyos aktorokat favorizál a többiek ellenében, hanem figyelmét bizonyos problémákra és megoldásokra koncentrálja a többiek rovására (*Martins*, 1986).

A tervezési hálózatok ritkán stabilak. A problémától függően, folyamatosan jönnek létre új partnerkapcsolatok és kapcsolódási pontok, a régi kapcsolatok pedig gyengülnek. Például amikor befektetők érdeklődését kell felkelteni és őket a régióba vonzani, ahhoz más partnerkapcsolatok kellene, mint amikor már megtörtént a beruházás. A hálózat tehát dinamikus. A klasszikus területfejlesztési elméletekkel ellentétben, ahol a regionális, országos és szupranacionális hatóság hierarchikus koordinációjára épülő államközpontú koncepció uralkodik a közösségi politika formálásában, a tervezési hálózatokat akár a „kormányzat nélküli kormányzás” elméleti alapjainak kidolgozására és működtetésére is fel lehet használni (Rosenau, 1992). E a forma akkor lehet hatékony, ha a hálózat elégséges önszabályozó erővel bír (Kräwinkel, 1997).

A regionális tervezés magába foglalja a hálózati struktúra felismerését és felhasználását, kezelését. Segíti a tervezőket annak felismerésében, hogy nem a kormányzat, hanem más szereplők rendelkezhetnek a döntő hatalommal a kívánt változások kiváltására. A regionális tervezésnek tudnia kell, kik a főbb szereplők és milyen a közöttük lévő viszony. Ez lehetővé teszi, hogy a tervező hatóság hatékony tárgyalási vagy közvetítő folyamatokat indítson el vagy ösztönözzön (Healey, 1997).

A regionális kormányzás nem jelenti szükségszerűen tervező hatóság bevonását. Nem lehet elvárni, hogy minden közösségi döntést tervezés készítsen elő. Amennyiben a kormányzás elméleti szakembereinek, például Rhodes-nak (1996) van igaza, akkor a következő években nagyobb társadalmi fragmentációval kell számolnunk, a központi hatóságok igyekeznek megtartani irányító szerepüket, a szervezetek közötti új hálózatok alakulnak ki, amelyek szolgáltatások nyújtásával és koordinálásával kapcsolatos problémák megoldására töreksznek. Olyan hálózatok jöhetnek létre, amelyek lényegében „nem földrajziak”, azaz nem korlátozódnak egy bizonyos területre vagy régióra, és amelyekben a politika kialakításában és végrehajtásában résztvevő szereplők érdekeiket úgynevezett „nem hierarchikus tárgyalás” során érvényesítik (McAleavey, 1993; Bressers et al, 1994; Schneider–Dang–Nguyen–Werle, 1994). Azok a hálózatok, amelyek regionális szinten tevékenykednek, minden valószínűség szerint állami és magánpartnereket is magukba foglalnak, ezzel a „közösségi és a magán-szektor határai közötti nagyobb átjárhatóság” általános trendjét erősítik (Stoker, 1996).

Regionális kormányzás és kooperatív tervezés

A kormányzás magába foglalja az érintett szereplők együttműködését. Patsy Healey (1987) olyan kooperatív tervezési megközelítést dolgozott ki a kormányzási rendszerek és gyakorlatok meghatározására, amely a kommunikatív,

konszenzusépítő gyakorlat támogatásával foglalkozik. A szerző könyvében a kormányzás folyamatait és a kooperatív tervezés intézményeinek kialakítását elemzi. *Healey* két szintet különít el, a gyakorlat „puha infrastruktúráját”, amely bizonyos helyek különleges stratégiáinak kialakítására és fenntartására szolgál, valamint a politikai rendszerek szabályainak és erőforrásainak „kemény infrastruktúráját”.

A „puha infrastruktúra” a kommunikatív cselekvés elméletére alapul (*Innes*, 1995). Ennek az elméletnek a kiindulási pontja az a feltételezés, hogy a valóságot a társadalom teremti meg, az nem a „tények” ismeretén alapul. A „puha infrastruktúra” fogalma a megértés különböző formáit összegzi, amelyeket különböző megnyilvánulási formákon keresztül lehet vizsgálni. A kommunikatív tervezésnek számos formája lehet, ezek lényeges elemei a kommunikáció, a meggyőzés, a tanulás, a közvetítés, a tárgyalás és az alkudozás (*Forester*, 1989; *Susskind* és *Cruikshank*, 1987).

Kétségtelen, hogy a hatékony kommunikáció a jó kormányzás elengedhetetlen feltétele. Az is nyilvánvaló, hogy az információ elterjesztése önmagában nem meríti ki a közönséggel folytatott kommunikáció fogalmát, ez esetben egyirányú áramlásról van szó. A kommunikáció olyan kétirányú kapcsolatokat jelent, ahol mindkét fél megoszthatja a másikkal a tényeket, és hangot adhat véleményének. Ennek fényében külön lépéseket kell tenni azért, hogy olyan platformok jöjjenek létre, ahol a szereplők kommunikálhatnak egymással. *Friedmann* (1973) már rámutatott arra, hogy a (tranzaktív) tervezés sok párbeszéddel, kölcsönös felismerésekkel, a konfliktusok elfogadásával, közös érdekekkel és elkötelezettséggel, viszonyossággal és kölcsönös kötelezettségekkel jár.

Egyértelmű, hogy a különböző érintettek részvétele igen fontos a közösségi értékek és problémák megismerése, valamint a szükségtelen problémák elkerülése érdekében, hogy a folyamatot minden közösségi tag megelégedésére szolgáló módon hajtsák végre.² Az előző részben szó esett arról, hogy a tervezői hálózatoknak bátorítaniuk kell a civil szereplők részvételét. Az ilyen hálózatok segítik a koordináció és kommunikáció működését és megerősítik a többi szereplő megbízhatóságáról szóló információkat. Bizonyítékok szólnak azonban amellet, hogy a hálózatok kevésbé intenzívek és szerepük csökken a nagyobb közösségekben, például a régiókban. *Putnam* (1995) például a társadalmi tőke

² A „közösség” kifejezés nem ellentmondásoktól mentes. A kifejezés eredetileg emberek csoportjára utal, akik ugyanazon a helyen élnek, és ahol az erőforrásoknak legalább egy részén osztozkodnak. Manapság viszont a közösség földrajzi értelemben a kis vidéki tanyák szomszédságától regionális vagy akár globális méretűig is terjedhetnek. A kifejezést használhatjuk más, elvont értelemben is, ahol a fizikai határok már nem játszanak szerepet (például az „internet közösség”). Mai mobil világunkban lehetséges sok más, különböző helyeken lévő emberrel megosztani az erőforrásokat, és így sok közösség tagjának lenni. A „közösség” ezért tágabb értelművé vált, már nem zárt, könnyen meghatározható egységet jelent.

hanyatlásáról folytatott kutatásában arra jött rá, hogy a nagyobb közösségekben a hálózatok kevésbé kiegyensúlyozott „információáramlási központok”, mint a kis közösségekben. Ez gyengíti a regionális kormányzást.

Regionális kormányzás és a társadalmi dilemmák

A kooperatív tervezés és kormányzás egyik alapvető problémája az úgynevezett *társadalmi dilemmák* létezése (Voogd, 1995, 1999a). A társadalmi dilemma olyan konfliktus, ami egy egyén saját előnyeit maximalizálni szándékozó választása és a közösség számára legjobb választás között fennáll. A tervezésben gyakran kerülünk szembe olyan helyzetekkel, ahol a magánérdekek ellentétben állnak a közösség érdekeivel. Klasszikus példa *Hardin* (1968) „A köz tragédiája” című műve. A szerző leírja, hogy az egyéni farmerek miként használhatják a közösség tulajdonában lévő legelőket. Mindegyikük növelheti személyes profitját azzal, ha újabb és újabb szarvasmarhát hajt ki a legelőre és mindegyikük még is teszi ezt. Minden egyes újabb állat költséget jelent a legelt terület miatt, de ezeket a költségeket a közösség viseli. A tragédia abból adódik, hogy mindegyik farmer saját csordáját szeretné gyarapítani, de a költségeket a közösségre hárítja. Viszont ahogy a folyamat halad előre, valószínűleg sokkal nagyobb költségek lépnek majd fel, mint az egyénileg realizált haszon. Végül a közösség tönkremegy. Jó példa ez egy olyan egyénekből álló csoportra, akik a közös javak fenntartásának problémájával kerülnek szembe, és akik – amennyiben úrrá lesz rajtuk saját egyéni „kapzsiságuk” – végezetül nem kívánatos közös terméket állítanak elő.

Annak érdekében, hogy elkerüljék az ilyen nem kívánatos közös helyzetet, az egyéneknek vissza kell fogniuk magukat. Ez nem könnyű dolog. A fenti helyzetben bármelyik egyén két lehetőség közül választhat. Az első esetben, ha a többiek önmérsékletet tanúsítanak, az egyén személyesen élvezheti ennek gyümölcsét, anélkül, hogy annak költségeihez hozzá kéne járulnia. Más szóval, úgynevezett „potyautasként” az egyén abból profitál, hogy a többiek előzik meg a nem kívánatos közös helyzetet. Második esetben az egyént az fenyegeti, hogy ő lehet a „balek”, aki költségeket vállal, miközben senki más nem, s legvégül talán az összes költséget maga viseli. De miért tenne így bárki is?

Az ilyen viselkedés messzemenő hatással lehet az élet minden területére. *Jay Forrester* tanulmányozta ezt a jelenséget az 1970-es években. Híres „rendszerdinamikai” tanulmánya alapján arra a következtetésre jutott, hogy néhány életően fontos közös probléma oka magában a megoldásukra hivatott politikákban keresendő. A politika túl gyakran felületes, a társadalmi elfogadtatás érdekében jön létre, és olyan beavatkozásokkal operál, amelyek a nyilvánvaló tünetekre, nem pedig a mélyebben rejlő okokra összpontosítanak. A probléma az,

hogy rövidtávú előnyöket nyújt, kevés vagy semmilyen javulást nem ér el hosszú távon. *Forrester* (1971) bemutatta, hogy amikor több tüneti kezelésre van szükség és azokat használják is, olyan ciklus veszi kezdetét, amelynek káros következményei vannak.

Különböző típusú társadalmi dilemma létezik a csoportban lévő emberek száma alapján, a hozzájárulásuk természete (folyamatos vagy egyszeri), a jutalom vagy hasznosság természete szerint (arányos vagy nem), a kínálat közös volta szerint stb. (*Axelrod*, 1984). A társadalmi dilemmáknak a tervezés szemszögéből való érdekes megkülönböztetése a kezdeti közös helyzet minőségére vonatkozik, azaz a közösségi javak *fenntartására* és a közösségi javak *előállítására*. A társadalmi dilemma *Hardin* hasonlatában olyan választási lehetőséget jelent, amelyben a kiindulási helyzet kedvező a közösség szempontjából, de költséges egyéni akciókat igényel ennek a kedvező helyzetnek, tehát az adott helyzetnek a fenntartása. Számos példát találunk erre: kulturális örökségünk, természeti területeink, történelmi belvárosaink stb. védelme. Ugyanakkor olyan helyzetek is vannak, ahol a kiindulási helyzet kedvezőtlen: felhagyott földek, erősen szennyezett területek, városi nyomornegyedek stb. Itt is költséges egyéni akciókra van szükség ahhoz, hogy a helyzet a közösség szempontjából kedvezőre forduljon.

A társadalompszichológusok kutatásai azonban nem találtak alapvető különbséget a szereplőknek a közösségi javak fenntartást szolgáló, „kiveszem a részem” és azok előállítását szolgáló, „beteszem a részem” jellegű magatartása között (*Rutte et al.*, 1987). Ez azt mutatja, hogy az aktorok mindkét esetben szívesen másokra hárítják a közös javak fenntartásának vagy előállításának költségeit.

A társadalmi dilemmák a racionális gondolkodás termékei. A racionális gondolkodás azt jelenti, hogy a szereplők hasznossági keretben gondolkodnak a folyamatok elemzésekor és megértésekor. Ebben a keretben egy cselekvés akkor racionális, ha az az összes *felismert* választási lehetőség közül a legnagyobb hasznossággal bír. Ebben benne van az a feltételezés, hogy egy hasznossági keret nem feltétlenül követeli meg, hogy a rendelkezésre álló információ pontos és kimerítő legyen. Ha a cselekvés hibás információra alapuló hasznosság-értékelés szerint történik, attól még racionális cselekvés marad. Nyilvánvaló, hogy a társadalmi dilemmákat elméletileg könnyen „el lehet távolítani” a racionalitás eme értelmezésének elutasításával. De ha elfogadjuk, hogy az aktorok nem viselkednek racionálisan, miért támogatnánk a kooperatív tervezésen alapuló kormányzás gondolatát? Miért fogadnának el az „irracionalisan” viselkedő szereplők egy olyan kormányzási rendszert, amely lényegéből adódóan szintén hasznossági („nyerő–nyerő”) keretre épül?

Hardin (1968) fejtette ki azt a véleményt, miszerint a társadalmi dilemmákat csak valamiféle kölcsönös tartózkodással lehet megoldani, és azok a megoldá-

sok, amelyek nem vonzóak az egyéni együttműködés számára, sikertelenségre vannak ítélve. A társadalompszichológusok ez irányú kutatásai kimutatták, hogy egy szereplő általában erősen vonakodik attól, hogy döntési szabadságát egy felette álló hatóságnak átadja (Wilke et al., 1986; Rute et al., 1987). Ez a vonakodás azonban legyőzhető, ha megfelelőképpen kárpótolják az egyént. Bizonyos befolyásvesztéséget elfogadnak, ha olyan helyzettel állnak szemben, amely kollektív katasztrófával fenyeget vagy ahol a vívmányok elosztásában nagy társadalmi egyenlőtlenségek mutatkoznak. Ezek az eredmények, amelyek a pszichológiából származnak, azt mutatják, hogy az olyan helyzetekben, ahol nagymértékű egyenlőtlenségek vagy egy küszöbön álló katasztrófa forog kockán, elfogadhatóvá válik a felettes hatóság a döntéshozatalban.

E vélemények és kutatási eredmények ismeretében a következő logikus lépés az lenne, hogy a kormányzattól mint felettes hatóságtól várjuk a társadalmi dilemmák megoldását. Ez azonban nem olyan nyilvánvaló, mint amilyennek tűnhet. A kormány minőségén múlik, hogy hajlandó és képes-e felismerni a társadalmi dilemmákat és hogy azoknak megfelelően akar-e cselekedni. A társadalmi dilemmák kormányzat által történő felismerése nagyon fontos, különösen, ha elfogadjuk a pszichológiai kutatások eredményét, miszerint a társadalmi dilemmák esetében az *önkéntes együttműködés* egymagában nem működik (Rutte et al., 1987). Tudjuk például, hogy kevés az esély az állampolgárok sikeres önkéntes környezetvédelmi akcióira a társadalmi dilemma jelensége miatt. A környezeti tervezés soha nem lehet sikeres kormányzati kényszerítések és korlátozások nélkül. Az örökséggel való gazdálkodás kudarcra lenne ítélve, ha az kizárólag önkéntes áldozatokon múlna; a kultúra széles körének biztosítása és megőrzése nem folyhat a kormányzat támogatása nélkül. Az egészségügyi intézmények, a minőségi tömegközlekedés stb. soha nem jutnának el az országok gyéren benépesült perifériáira a nemzeti és a regionális kormányzat segítsége nélkül és így tovább. Az „itt” mindig fontosabb lesz, mint az „ott”, és a „most” fontosabb a „majd”-nál, ha a tömegeknek dönteniük kell (Vlek–Keren, 1992). Ezek a megfigyelések alátámasztják azt a következtetést, hogy a kormányzat mint a társadalmi dilemmák megoldásában legfontosabb szereplő, jelentőségét nem szabad figyelmen kívül hagyni a regionális kormányzásban.

Regionális kormányzás és kormány

Nem kérdéses, hogy etikai, politikai és „marketing” okokból az „alulról építkező” regionális kormányzás, amint az a részvételre alapuló, kommunikatív, kooperatív stb. tervezésben visszatükröződik, sokkal előnyösebb a „felülről építkező” kormányzatnál. Azonban, amint azt az előző fejezetben kifejtettük,

bizonyos társadalmi dilemmák a „felülről építkező” kormányzat mellett szólnak. Ezt a problémát többnyire a *szubszidiaritás elvének* a bevezetésével kezelik, ami annyit tesz, hogy a döntéshozó hatóság azon a szinten helyezkedjen el, amely legalkalmasabb az adott probléma kezelésére.³ Sajnálatos módon ez nem egyértelmű feltétel, amint azt az Európai Unión belüli és az Unióval kapcsolatos viták tisztán jelzik (*European Commission, 1992; Toulemonde, 1996; Merkel–Heinz, 1997*).

Ami a felettes hatóság szerepét illeti, három elemet kell elkülönítenünk. Az első arra a szintre vonatkozik, amelyen a hatóság különleges politikai tevékenységek elvégzésére felhatalmazással bír. Mely feladatokat kell a regionális kormányzatra vagy regionális közösségre bízni? A centralizáció és a decentralizáció körüli viták e kérdésre keresték a választ (*Eichenberger, 1994*). A decentralizáció lehetővé teszi, hogy a kormányzat hatékonyabban tudjon reagálni helyi igényekre és preferenciákra, csökkentse a tervezés és a közigazgatás költségeit, lehetőséget és ösztönzést nyújtson a politikai innovációk számára, nagyobb választási lehetőséget és beleszólást adjon az állampolgároknak a politika formálásában. A centralizáció, ezzel ellentétben, lehetővé teszi, hogy a kormányzat határon túlnyúló (vagy önmagán túlmutató, indukált hatással bíró) problémákat kezeljen, megvédje a fogyasztókat a termékekkel kapcsolatos kockázatokkal szemben, kihasználja a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket; hatékonyabban hangolja össze az egyes politikákat, és nagyobb területen biztosítson esélyegyenlőséget és politikai homogenitást a „közös értékek” szellemében. A centralizáció és a decentralizáció egészen más elméleti előnyökkel jár, ami jelzi, hogy a hatáskör optimális szinten történő elhelyezése nagymértékben függhet az adott környezettől. A második elem arra a kérdésre vonatkozik, hogy a regionális hatóság politikaformáló tevékenysége milyen mértékben avatkozik be az alsóbb szintű ügyekbe. Nyilvánvaló, hogy nem teheti lehetővé a túlzott mértékű helyi politikai aktivitást. Az érintett helyi aktorok követeléseinek és igényeinek kell megfelelni. A harmadik elem arra vonatkozik, hogy az egyének hogyan tudják megtartani egy bizonyos politikai terület feletti ellenőrzésük egy részét, ha az a regionális hatóság hatáskörébe tartozik. Ez a hálózati struktúra és a párbeszéd fontosságára hívja fel a figyelmet.

A párbeszédet a leghatékonyabban a *Healey (1997)* által javasolt szabályok segíthetik elő, nevezetesen:

- az érintettek széles körű jogai és beleszólási lehetősége,

³ Az Európai Unió szerződésének 3b cikkelye a szubszidiaritásról a következőket tartalmazza: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatálya alá, a Közösség a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával jár el, de csakis abban az esetben, ha a javasolt akció célkitűzéseit a tagállamok nem tudják megfelelőképpen elérni, és ezért a javasolt célokat, azok természeténél és nagyságánál fogva a Közösség hatékonyabban képes megvalósítani”.

- annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy azok a felek, amelyek bizonyítani tudják az ügyben való személyes érintettségüket, megtámadhassák a döntéseket a felettes szervnél,
- megfelelő minőségű információ minden fél számára történő biztosítása, hogy el tudják dönteni, mi valójában a tét,
- minden fél joga arra, hogy bármely kormányhivatalhoz forduljon akár formális, akár informális úton, a felettes hatóság hatáskörébe tartozó feladatokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos problémák orvoslása érdekében.

Holland tapasztalat: regionális közlekedési igazgatás

A regionális kormányzás kérdése, különösen a városi területeken, gyakori probléma Hollandiában. Hollandia minden városrégiójának többszintű kormányzati hatósága van. A hét legnagyobb városi régióban (holland nevükön: *kaderwet gebieden*), már olyan „esernyő”-szervezetek működnek, amelyek az egész régiót lefedik. Ezeket a szervezeteket azonban nem közvetlen választással hozzák létre, ami miatt gyakran megkérdőjelezzik demokratikus legitimitásukat. Hatalmuk ezért korlátozott.

A regionális tömegközlekedést is fel lehet osztani különböző intézmények között. Bár egy autóbusz-társaság többé-kevésbé monopolhelyzetben van saját működési területén, a régiót gyakran egynél több autóbusz-társaság szolgálja ki. A társaságok közötti koordináció nem mindig tűnik könnyű feladatnak, mivel formálisan nincs szükségük arra, hogy kommunikáljanak és összehangolják tevékenységüket. Mindemellert a Holland Vasúttársaság is fontos szereplő, mint független privatizált szervezet, és elsődleges érdeke *nem* az, hogy „hogyan szolgáljuk ki legjobban a régiót”, hanem hogy „miként maradjunk fenn veszteség nélkül” (Voogd, 1999b).

A regionális intézményi koordináció javítása érdekében 1988-ban stratégiai nemzeti közlekedési tervében, az úgynevezett közlekedési és szállítási strukturális tervben a holland kormány új koncepciót érvényesített. Ez a koncepció a *közlekedési régiók* nevet kapta (Kerstens, 1998). Ebben azt javasolták, hogy a városi régiók hozzanak létre regionális koordinációs intézményt az állami és a magánszereplők részvételével integrált regionális közlekedési és szállítási politika kialakítása érdekében. Mivel állami finanszírozást is biztosítottak ehhez, néhány éven belül mintegy harminc közlekedési régiót szerveztek. Bár a kezdeményezést felülről indították el, a folyamat egyértelműen önkéntes, „alulról építkező” lett. A közlekedési régióknak ezért eltérő szervezeti struktúráik és résztvevőik vannak. Leggyakrabban a helyi önkormányzatok, a tartomány,

illetve a Közlekedési és Szállítási Minisztérium, az autóbusz-társaságok, a Holland Vasúttársaság, valamint a kereskedelmi kamara képviselői a szereplők.

Sajnálatos módon a közlekedési régiók soha nem bizonyultak sikeresnek (Kerstens, 1998). E jelenség oka az volt, hogy a nemzeti kormányzat nem támogatta megfelelően saját kezdeményezését (Hensing, 1993). Ugyanabban az időben, amikor a Közlekedési és Szállítási Minisztérium bevezette a közlekedési régiók rendszerét, a Belügyminisztérium Hollandia új közigazgatási szerkezetén dolgozott, amely elsősorban a városi agglomerációk közigazgatási struktúrájának javítását célozta. Ez sok vitát váltott ki. Hamarosan kiderült, hogy nagyon kevés (végül is hét) közlekedési régiót jelöltek ki a helyi és a tartományi szint közé eső regionális közigazgatási státuszra is. A többi közlekedési régió többé-kevésbé úgy érezte, hogy a holland kormány lemondott róluk, és ez az ígéretes kezdeményezés végét jelentette. Országos támogatás nélkül nem volt ösztönző erő ennek a regionális kormányzati kezdeményezésnek az önkéntes folytatására.

Érdekes dolog, hogy kezdetben nagyon sikeres volt a közlekedési régiók létrehozásának „felülről vezérelt” folyamata. Ez felveti azt a kérdést, hogy miért működtek együtt oly szívesen a különböző állami és magán szereplők egy integrált regionális politika kialakításában. Sajnos erre meglehetősen egyszerű a válasz: anyagi előnyt reméltek! Ez volt az oka annak is, hogy több közlekedési régió nem működött igazán jól, mivel belső konfliktusok merültek fel a tekintetben, hogyan osszák el a nem létező vagy igen csekély összegű forrásokat (Hensing, 1993).

Az intézményi együttműködés egy másik problémája az érintett szereplők eltérő „kultúrája” volt. A kormányzati tisztviselők néha arról panaszkodtak, hogy például az autóbusz-társaságok képviselői alig voltak hajlandók vagy képesek a buszok menetrendjénél magasabb stratégiai jelentőségű szinten gondolkodni. Ez rontotta a párbeszéd hatékonyságát és a konszenzusépítési folyamatot.

A regionális kormányzás eme intézményi megközelítése mellett eljárásbeli megoldások is kínálkoznak a koordinált regionális tervezés javítására. A közlekedési régiók kudarcából tanulva, a nemzeti kormány párbeszédbe kezdett a települések és a tartományok képviselőivel a regionális közlekedés tervezésének új eljárásairól. Különös figyelmet szenteltek a finanszírozás kérdésére, mivel a települési és a tartományi önkormányzatokat ez érdekelte a legjobban. Döntés született az országos infrastrukturális alapok egy részének újraelosztásáról a tartományok és a települések között a regionális közlekedési tervezés és a közlekedés biztonságának javítása érdekében. Ennek igazolására a már említett *szubszidiaritás elvéhez* nyúltak. 1997-ben a nemzeti kormány, a tartományok és az önkormányzatok az országos közlekedési és szállítási feladatok és az ezekhez kapcsolódó pénzalapok decentralizálásáról egyezményt írtak alá. Viszon-

zasképpen megállapodás született a közlekedési tervezés struktúrájának további formalizálásáról, hogy regionális közlekedési és szállítási tervek szülessenek a döntéshozatal és a jövőbeni beruházások segítése érdekében.

Hogyan ítélték meg e fejlődést a kormányzás–kormányzat vita fényében? A pozitív nézet szerint a tervekészítés lehetővé teszi a nyilvános vitát, feltéve, hogy az proaktív, intézményes és ösztönzi a polgárok részvételét. Azonban arra nem nyújt garanciát, hogy például a földhasználati és a közlekedési politikát következetesen összehangolják. Éppen ellenkezőleg, a gyakorlatban a közlekedési szektor megerősödése következhet be, és a „szűk látókörű” ágazati szempontok érvényesülnek. Ez nemhogy csökkentené, hanem sokkal inkább növeli a szakadékot a földhasználat és a közlekedés tervezése között.

Holland tapasztalat: egyezmények

A nemzeti infrastrukturális alapok újraelosztására vonatkozó megállapodás a kormányzás szempontjából fontos eljárásbeli fejlődést tükröz. Az *egyezmények* a különböző szereplők közötti konszenzusépítési folyamat eredményeként megszülető megállapodások (Voogd, 1999b). A holland környezetvédelmi tervezésben az egyezményeket olyan hatékony eszköznek tekintik, amelyek jobban tükrözik a kormány és a gazdaság együttes felelősségét a környezet állapotának javítása terén (Bertels–Kranendonk, 1996). Az egyezmények aláírását megelőző intenzív konzultációs folyamat lehetővé teszi a kormány számára, hogy alaposabban megismerhesse a gazdasági szféra lehetőségeit és korlátait a környezeti állapot javításában, reális célokat tűzhessen ki, reális törvényeket és támogató intézkedéseket fogadjon el. E tárgyalások során arra is lehetőség nyílik, hogy a gazdaság képviselőiben tudatosítsák a környezeti problémák fontosságát.

Az egyezmények alkalmazása a környezeti tervezésben azonban nem problémamentes (Bertels–Kranendonk, 1996). Azok a szereplők, akik nem akarnak részt venni a tárgyalásokban, aláássák a folyamat eredményeit és erkölcsi értékét. A nem megfelelő fogadókészség a tágabb közönség részéről szintén problémát jelent. Az önkéntes egyezményeknek igen rossz a sajtóvisszhangjuk, mivel a hatóságok és a gazdaság képviselői közti tárgyalások zárt ajtók mögött, parlamenti ellenőrzés nélkül zajlottak, ezért az a gyanú merült fel, hogy a e tárgyalásokon a gazdasági érdekcsoportok lobbiztak a kormányzatnál, illetve más módon igyekeztek azt befolyásolni.

A környezetvédelmi csoportok, bár belátják az egyezmények hasznosságát, attól tartanak, hogy az egyezmények a környezet állapotának további romlásával járhatnak, mert a vállalatok arra használják fel ezeket, hogy lelassítsák a környezeti állapot javításának folyamatát (Bertels–Kranendonk, 1996). Ezért az

önkéntes egyezmények hatékonyságát úgy kívánják javítani, hogy egy bővebb intézkedéscsomagban megjelenítik a szankciókat és a közvetlen szabályozást is.

Az egyezményeknek az országos területrendezési politikában is fontos szerepük van. A területrendezésről szóló negyedik jelentésben (1988) és annak újabb változatában (1992) komoly figyelmet fordítottak azokra a térségekre, amelyekben szomszédos terek működnek együtt. Ezek a terek városi agglomerációkon belül helyezkednek el. Kialakításukban fő szerepe a tömegközlekedés használatának ösztönzése volt. Ez azonban jó néhány problémát is felvetett. A legtöbb helyszín, térbeli jellemzői miatt nem volt könnyen fejleszthető (pl. a korábban felhagyott földek talaja szennyezett volt, zajszennyezést vagy biztonsági problémákat, okozó infrastrukturális létesítmények mellett helyezkedtek el). A központi kormány pénzügyileg támogatta az elképzeléseket, hogy e térségeket vonzóvá tegye a befektetők és a fejlesztők számára. Az önkormányzatok és a nemzeti kormány közötti megállapodás kidolgozása több évbe telt.

Az egyezmények az informális területfejlesztési tervek és az azok megvalósításáról szóló megállapodások kidolgozásának is fontos eszközei. Példa erre a groningeni városrégió fejlesztési terve. E régiónak sajátos kormányzati struktúrája van, mivel két tartományban helyezkedik el (északon Groningen tartomány, délen pedig Drenthe tartomány), és tizenkét település tartozik hozzá. A múltban számos önkéntes szerveződés, többek között a korábban említett „közlekedési régió” kudarcot vallott a települések közötti versengés miatt és amiatt is, mert a régió különböző részeiről két különböző formális regionális hatóságot kellett bevonni, nevezetesen Groningen és Drenthe önkormányzatát.

A groningeni városrégió önkéntes regionális terve lényegében integrált földhasználati és közlekedési terv, amelyet megvalósítási egyezmény egészíti ki, ez az együttműködés és a megvalósítás szervezéséről szóló megállapodásokat tartalmazza, beleértve az egyes partnerek évenkénti pénzügyi hozzájárulását a közös projektekhez.

A tervet elismeréssel és kritikával illették. Az elismerés a földhasználat tervezése, illetve a regionális gazdaságtervezés és a közlekedési tervezés integrált megközelítésének, a tartományi határok okozta akadályok átlépésének szólt. A kritika elsősorban a demokratikus folyamatot illette, pontosabban a közösségi szféra és a politika részvételének hiányát a kifogásolták. A települések tanácsai úgy érzik, hogy a „tetszik, nem tetszik, nem kapsz mást” elvet alkalmazhatják. A tanácsstagoknak alig volt lehetőségük az egyezmény módosítására, mert az egy zárt ajtó mögött, néhány képviselőből álló „irányító bizottság” végezte az intézményi konszenzusépítést. Ugyanakkor több résztvevő egyetértett abban, hogy ha ez „proaktív” kormányzási mód lett volna, egyáltalán nem is született volna megállapodás.

Következtetések

A tanulmány a kormányzással és annak a regionális tervezéshez fűződő kapcsolatát elemezte. A regionális tervezés a legtöbb országban kétségkívül állami tevékenység, az állam azonban a magánszféra szereplőit is bevonja e folyamatba. Mivel regionális tervezés társadalmi vákuumban nem létezik, a kormányzás modern elképzelései éreztetik hatásukat. Az eredményeket a tervezési hálózaton belüli megnyilvánulások, hatalmi viszonyok alakítják (azaz a „puha infrastruktúra”, ahogyan azt *Healey*, 1997 nevezi), és számos környezeti: társadalmi, politikai, gazdasági, és szervezeti korlát is (azaz a „kemény infrastruktúra”) alakítja. E korlátokat tágabb hatalmi viszonyok alakítják, beleértve az Európai Unió erősödő szerepét.

A regionális tervezés, lényegét tekintve, cselekvésorientált, azaz cselekvéseket kell ösztönöznie a régiók térbeli és környezeti állapotának javítása érdekében, beleértve a társadalmi és a gazdasági viszonyokat; illetve a régió erőforrásai leromlásának megakadályozására védőkeretet kell biztosítani. Tanulmányunkban azt hangsúlyoztuk, hogy a területi irányítás nem tudja megoldani mindezeket a feladatokat a regionális kormányzat nélkül. „Testre szabott” tervezési megközelítésekre van szükség, amelyeknek a kormányzási folyamatba bevonandó szereplők körének meghatározásával kell kezdődniük. A hálózatelmélet bebizonyítja, hogy nemcsak a bevonandó szereplők meghatározására van szükség, hanem annak a tisztázására is, hogy az egyes aktorok milyen szerepet játszhatnak a folyamatban, és miként működhetnek együtt a tervezési hálózatban.

A hollandiai területi tervezési tapasztalatok azt mutatják, hogy el kell ismerni a felettes hatóság fontosságát a tervezésben, egyrészt mint olyan küzdőteret, ahol a képviselőknek meg kell találniuk az egyensúlyt egyéni érdekeik között, másrészt mint olyan arénát, ahol a feltételeket (szabályokat, rendeleteket, terveket) oly módon alakítják, hogy azok megfeleljenek az érintettek érdekeinek.

Irodalom

- Axelrod, R. 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.
- Bertels, J.–S. Kranendonk 1996: *The Dutch National Environmental Policy Plans and Industry Covenants*. Amsterdam/Wuppertal, Institute for Environmental Studies/Wuppertal Institute.
- Boomsma, H. 1998: Woon-werkverkeer: beleid of toeval. De invloed van het locatiebeleid op pendelstromen in het woon-werkverkeer. Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen.

- Bressers, H.–L. J. O’Toole–J. Richardson (eds.) 1994: *Networks for Water Policy: A Comparative Perspective*. – *Environmental Politics*. Special Issue, Vol. 3, 4.
- Cappelin, R.–P. Batey (eds) 1993: *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London, Pion.
- CEC 1992: Commission of the European Communities, The principle of subsidiarity, Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, SEC (92), Brussels, 27 October 1992.
- De Roo, G. 1999: *Planning per Sé, Planning per Saldo*. The Hague, SDU.
- Healey, P. 1997: *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, Macmillan.
- Dutch Parliament 1993: Vervoerregio’s: regionaal verkeers-en vervoersbeleid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1992–1993, 23 198 nr. 1, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Eichenberger, R. 1994: The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, – *Kyklos* 47.
- Forrester, J. W. 1971: *World Dynamics*. Cambridge, Mass, Wright–Allen Press.
- Forrester, J. 1989: *Planning in the Face of Power*. Los Angeles, University of California Press.
- Friedmann, J. 1973: *Retracking America: a Theory of Transactive Planning*. Garden City NY, Anchor Press/Doubleday.
- Glasson, J. 1974: *An Introduction to Regional Planning*. London, Hutchinson.
- Hardin, G. R. 1968: The tragedy of the commons. – *Science*. 162.
- Harding, A. 1994: Urban regimes and growth machines: towards a cross-national agenda. – *Urban Affairs Quarterly*. 29.
- Hensing, H. F. 1993: De vervoerregio – een compromis in balans? Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen.
- Hilhorst, J. G. M. 1967: *Regional Development Theory, An Attempt to Synthesise*. The Hague, Mouton.
- Hilhorst, J. G. M. 1971: *Regional Planning*. Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Horváth, Gy. 1994: From the micro-regionalisation to the research of the cooperation of the European Regions. – Hajdú, Z.–Horváth, Gy. (eds): *European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy*. Pécs, Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- Houtsma, W. H. 1994: Het herenakkoord als reflex. – *Milieudefensie*. 2.
- Hufen, J. A. M.– Ringeling, A. B. (eds) 1990: *Beleidsnetwerken*. Den Haag, Vuga.
- Innes, J. 1995: Planning Theory’s Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. – *Journal of Planning Education and Research*. 1.
- Kassim, H. 1994: Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View. – *West European Politics*. 4.
- Krāwinkel, M. 1997: *Nieuw voegwerk voor de wijk*. Maastricht, Shaker Publishing.
- Kennedy, P. 1989: *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York, Vintage Books.
- Klijn, E. H. 1996: Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. – *Administration and Society*. 1.

- Klijin, E. H.–J. Koppenjan–Termeer, K. 1995: Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. – *Public Administration*. 3.
- Kuhn, T. S. 1969: *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Linstone, H. A. 1996: Technological Slowdown or Societal Speedup – The Price of Complexity? – *Technological Forecasting and Social Change*. 2.
- Linstone, H. A.–Mitroff, I. I. 1994: *The Challenge of the 21st Century*. Albany, State of New York University Press.
- Martins, M. R. 1986: *An Organisational Approach to Regional Planning*. Aldershot, Gower.
- McAleavey, P. 1993: The Politics of European Regional Development Policy: Additivity in the Scottish Coalfields. – *Regional Politics and Policy*. 3.
- Menkel, W.–Heinz, I. 1997: Standards in the water sector; the principle of subsidiarity and the role of cost-benefit analysis. – *Water Supply*. 4.
- Molle, W.–Cappelin, R. (eds) 1988: *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Aldershot, Gower.
- Partidário, M.–Voogd, H. 1999: An endeavour at integration in environmental analysis and planning – D. Miller–de Roo, G. (eds): *Integrating City Planning and Environmental Improvement*. Aldershot, Ashgate.
- Putnam, R. D. 1995: Bowling alone: America's decline in social capital. – *Journal of Democracy*. Vol. 10.
- Rhodes, R. A. W. 1990: Policy Networks. A British Perspective. – *Journal of Theoretical Politics*. 3.
- Rhodes, R. A. W. 1996: The new governance: governing without government. – *Political Studies*. 2.
- Rosenau, J. 1992: Governance, Order, and Change in World Politics. – Rosenau, J. N.– Czempiel, E. (eds.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rutte, C. G.–Wilke, H. A. M.–Messick, D. M. 1987: The effects of framing social dilemmas as give some or take some games. – *British Journal of Social Psychology*. 26.
- Scharpf, F. 1978: Interorganisational policy studies: issues, concepts and perspectives. – Hanf, K.–Scharpf, F. (eds): *Interorganisational Policy-Making: limits to coordination and central control*. London, Sage.
- Self, P. 1980: Whatever Happened to Regional Planning? – *Town and Country Planning*. 4.
- Schneider, V.–Dang-Nguyen, G.–Werle, R. 1994: Corporate Actor Network in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy. – *Journal of Common Market Studies*. 4.
- Stoker, G.–Mossberger, K. 1994: Urban regime theory in comparative perspective. – *Environment and Planning C*. 12.
- Susskind, L.–J. Cruikshank 1987: *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York, Basic Books.

- Teisman, G. R. 1992: *Complexe Besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*; VUGA, 's-Gravenhage.
- Urey, W.–Brett, J.–S. Goldberg 1988: *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Jossey-Bass Publishers
- Thornley, A.–Newman, P. 1996: International competition, urban governance and planning projects: Malmo, Birmingham and Lille. – *European Planning Studies*. 4.
- Toulemonde, J. 1996: Can we evaluate subsidiarity? Elements of answers from the European practice. – *International review of administrative sciences*. 1.
- Vlek, C. A. J.–Keren, G. B. 1992: Behavioral decision theory and environmental risk management: assessment and resolution of four 'survival' dilemmas. – *Acta Psychologica*. 1.
- Voogd, H. 1995: Environmental management of social dilemmas. – *European Spatial Research and Policy*. 1.
- Voogd, H. 1999a: Social dilemmas and the communicative planning paradox. – *Town Planning Review*. (Forthcoming.)
- Voogd, H. 1999b: Coordination between land-use planning and transportation planning, Report prepared for COST Action 332 of the European Commission, Directorate General Transport, and presented at the Colloquium of the Swiss Federal Institute of Technology Lausanne, 10–12 February 1999.
- Voogd, H.–J. Woltjer 1999: The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on Dutch experiences. *Environment and Planning B*. (Forthcoming.)
- Wilke, H. A. M.–Liebrand, W. B. G.–de Boer, K. 1986: Standards of justice and quality of power in a social dilemma situation. – *British Journal of Social Psychology*. 16.
- Woltjer, J. 1999: Consensus planning and Dutch infrastructure policy. PhD, University of Groningen, Groningen.
- Wannop, U. A. 1995: *The Regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*. London, Jessica Kingsley.
- Wasserman, S.–Faust, K. 1994: *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- Wasserman, S.–Galaskiewicz, J. 1994: *Advances in Social Network Analysis: Research From the Social and Behavioral Sciences*. Newbury Park, Sage.

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK: A REGIONÁLIS KORMÁNYZÁS KÉRDÉSEI

James Wesley Scott

Bevezetés

Általánosan elfogadottnak tűnik, hogy az innovatív önfelkészítő és vállalkozói stratégiák jelentősége növekszik a helyi és regionális fejlesztésben. Bizonyítja ezt a belső erőforrások, a helyi miliő, a városi marketingprogramok és a hatalommegosztás gondolata iránti lankadatlan érdeklődés. Kevésbé egyértelmű ugyanakkor az, hogy az ilyen politikákat hogyan lehet a gyakorlatba átültetni; az innovatív gazdaságfejlesztés kívülről átvett modelljeire épülő helyi fejlesztési stratégiák gyakran csalódást eredményeztek.

E tanulmány két fontos területfejlesztési kérdést kombinál. Egyfelől – a „telephellyel” ellentétben – a település és a közösség integráns koncepciójára épülő agresszívabb, rugalmasabb és „vállalkozóibb” stratégiák szükségességét hangsúlyozza. Csak ily módon lehetséges egy közösség vonzerejét és potenciálját megfelelően kommunikálni és a stratégiai tervezés komplex követelményeinek eleget tenni. Nagyvárosi és/vagy regionális szinten ugyanakkor nem felelkezhetünk meg a kormányzásnak mint a közösségek közti gazdasági, környezeti és funkcionális együttműködés és koordináció hatékony formájának a problémájáról. A regionális koordináció és a rugalmas fejlesztési stratégia a várospolitika két szorosan összefüggő szempontja. Azonban nem mindig szerencsés vagy politikailag kivitelezhető e realitások alapján cselekedni, ezért gyakran előfordul, hogy szétaprózott vagy területileg kiegyensúlyozatlan, egyes közösséges és/vagy csoportok szempontjainak prioritást adó politikákat fogadnak el, különösen az Egyesült Államokban, ahol a decentralizált helyi önkormányzatok komoly hagyományokkal rendelkeznek.

Nem kétséges, hogy szakítanunk kell a gazdaságfejlesztés és a környezeti minőség hagyományos tézis–antitézis megközelítésével. A kérdés valójában koordinációról és stratégiáról szól, nem pedig rövid távú alternatívákról. A tanulmány azt mutatja be, hogy létezik elfogadható egyensúly a helyi merkan-

tilizmus és az átfogó közigazgatási (bár gyakran rugalmatlan) megoldások között a koordináció kellemetlen problémáját illetően. Ahhoz azonban, hogy ezt az egyensúlyt megtaláljuk, a *városvizsgálatok tágabb kereteit kell kidolgozni a városi növekedés és városfejlődés mögött rejlő komplex folyamatok megértése érdekében*. Ezért a kormányzás koncepcióját helyi és regionális „rendszernek”, a fejlesztési politikák koordinálása fontos elemének tekintjük. A központi kérdés, amelyre a tanulmány választ keres, a következő: hogyan lehet elősegíteni az együttműködést? Pontosabban fogalmazva, mely városi kormányzási formák mozdítják elő a regionalizmust? Mi az állam szerepe? Lehetséges-e támogatásokkal elindítani/sikeresen előmozdítani a regionalizmust? Itt elérkezünk a regionalizáció kettéágazásának a vitájához, mivel a kérdések a települések közötti kapcsolatokra és a stratégiai–vállalkozói fejlesztési politikákra is vonatkoznak. A tanulmány alapját az Egyesült Államok városi és regionális kormányzási rendszereinek változásával kapcsolatos megfigyelések adják. E megfigyeléseket később röviden összevetjük később a lehetséges európai scenáriókkal.

A probléma felvetése: a kölcsönös területi függőség nem szívesen látott realitások

A gazdaságfejlesztés és a tervezés terén történő helyi és regionális kezdeményezéseket egyre inkább úgy tekintik, mint a globalizációs kihívásokra adott intézményi választ. Ugyanígy a helyi és a regionális aktorok stratégiai szerepéről alkotott új megközelítés is befolyásolja az állami szint strukturális politikáját mind Európában, mind Észak-Amerikában. A helyi szint eme „újrafelfedezését” a hagyományos befektető-orientált és kínálati oldalra épülő gazdaságfejlesztési elképzelések kritikája segítette elő, ezek az elképzelések ugyanis nem voltak képesek növelni a munkahelyek számát és/vagy fenntartható gazdasági stabilitást elérni az ígért és várt mértékben (ARL, 1995; Eisinger, 1988). Emellett a területfejlesztési doktrína súlypontja elmozdulni látszik a sikeres helyi és regionális fejlesztés társadalmi, kulturális és intézményi feltételei felé.

Ennek a súlyponteltolódásnak a következményei a keresleti oldallal kapcsolatos lépésekben láthatóak. Ennél is fontosabb, hogy az „új” tervezési doktrína igen érzékeny az eljárási kérdések, különösen a stratégia és az együttműködés iránt, annak érdekében, hogy a koordináció bonyolult problémáját kezelni tudja (Healey, 1997). A *stratégia* hosszabb távú és átfogóbb fejlesztési szemléletet jelent, amely megköveteli a különböző állami ügynökségek, az állami szektor és a civil társadalom részvételét. A *kooperáció* ezzel szemben az, ami alapvetően meghatároz egy régiót; a közösségek hajlandóságát jelenti a szűkebben értelmezett helyi érdekekről való lemondásra, illetve a konszenzus kialakítására a stra-

tégiával és a szomszédos közösségekkel és egyéb kormányzati szintekkel folytatott, a régió fejlődési irányát kijelölő munkával kapcsolatban.

Amit esetleg „vállalkozói” regionális politikának nevezhetünk, az általában az alábbiakat foglalja magába: innovatív ipari szektorok, technológiai fejlesztés és/vagy ipari klaszterek mint a versenyképes regionális gazdaság alapjai. A helyi szint erősítése és a kis- és középvállalatok kezdeményezéseinek ösztönzése is fontos elem. Számos vállalkozói politika oly módon igyekszik eleget tenni az új doktrínának, hogy szintén specifikus programcélokat fogalmaznak meg, mint amilyenek a keresletorientált megközelítés, „kemény” és „puha” telepítő tényezők és a társadalmi közösség fejlődése iránti elkötelezettség. A célok megfelelő végrehajtása érdekében a politika komplex közösségfejlesztési stratégiákat is kidolgozhat (oktatás, kultúra, városi közművek, az életminőség elemei, infrastruktúra), az eddig alkalmazott egyszerűbb és egyoldalú ösztönző rendszer helyett (*Henton et al., 1997*). A hagyományos strukturális politikákat ért bírálatok és a települések és régiók kölcsönös gazdasági függősége iránti egyre nagyobb érzékenység (így a versenyképes gazdasági tevékenységek előnyben részesítésének szükségessége) arra bátorítja az államokat, hogy gazdaságpolitikájuk kialakításánál a hálózati paradigmát és az ipari klaszterek elképzelését kövessék (*Scott, 1998*). A helyi gazdasági alap hagyományos felfogásával szemben a hálózat- és klaszter-orientált stratégiák nem az egyes befektetők, cégek, sőt még csak nem is a szűkebb értelemben vett szektorok szintjén működnek. A települést (vagy régiót) a gazdasági kapcsolatok és a városi mikrokörnyezetek olyan hálójaként értelmezik, amely segíti az innovációt, a beruházásokat és a hosszú távú növekedést (*Doeringer–Tekla, 1996*). A legnagyobb vállalatok is ily módon függő helyzetben lévő elemek a klaszteren belül és működésükhöz számos szolgáltatásra, illetve társadalmi és technikai infrastruktúrára, valamint kutatási és oktatási létesítményekre van szükség (*Waits, 1996*).

Ily módon tehát, sokkal inkább, mint a hagyományos, kínálati oldalra épülő megközelítések esetében, a „vállalkozósághoz” oly fontos telepítő tényezőkre számos szint kormányzatának intézkedései, illetve különböző aktorok csoportjainak döntései vannak hatással. Az oktatáspolitikai, a közlekedési infrastruktúra, a kutatási és fejlesztési támogatások, a területhasználattal és településfejlesztéssel kapcsolatos rendelkezések, a lakáspolitikai stb. mind elemei annak az országos, regionális vagy helyi egyenletnek, amely meghatározza a helyi fejlesztési politika alapfeltételeit. Ezeknek a különböző kormányzati szinteknek az összehangolása ijesztően nagy feladat és teljesen talán soha nem is valósítható meg (*Innes–Booher, 1997*).

Ennek eredményeképpen a politika által adott válaszok gyakran korlátozottnak tűnnek, ami hatókörüket, képzelőerejüket és idődimenziójukat illeti. Az embernek az az érzése támad, mintha a városok és a régiók „csinálgatnák” már egy ideje a vállalkozói politikájukat és stratégiai tervezésüket, elolvasva a szük-

séges ismereteket a „megfelelő” írásból, de gyakran olyan stratégiákat alkotnak meg, amelyek inkább jelképes, semmint valós értékűek. További probléma, hogy hatékony és/vagy realista végrehajtási intézkedéseket ritkán dolgoznak ki eme stratégiák részeként, hacsak nem parciális, bizonyos konkrét üggyhöz kapcsolódó és általában helyi kérdésről van szó. Az e helyütt tárgyalt innovatív fejlesztési stratégiáknak a helyes értelmezése nem annyit tesz, hogy egyszerűen csak kiterjesztjük, ha mégoly magas szinten is, a marketingfilozófiát a városi és regionális kormányzat területére (Newman–Thornley, 1997), ennél sokkal többről van szó. Ha a tervezés stratégiai és vállalkozói megközelítéséről beszélünk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a nagyvárosi és/vagy regionális dimenziót, és nem feledkezhetünk meg a területfejlesztés szélesebb értelmű megközelítésének a szükségességéről sem (Roberts et al., 1999). Valójában nem is létezik igazi tervezési stratégia *kormányzati* mechanizmusok, más szóval, olyan formális és félig formális megállapodások nélkül, amelyek lehetővé teszik a politikai közösségek (régiók, városrégiók, nagyvárosi területek) ügyeinek intézését.¹ A régiót, a kormányzat különleges szintjét tekinthetjük úgy, mint koordinációs problémát a gazdasági, társadalmi fejlődés és a környezeti minőség (fenntarthatóság) biztosítása során. A koordináció kérdésével e tekintetben már számos különböző – bár nem átfogó – módon foglalkoztak. Úgy tűnik azonban, hogy a kutatások csak lassan ismerik fel a kormányzás, a regionalizmus és a fejlődés közti kapcsolatot.

Betekintés az intézményi rendszerbe

Egyértelműen bizonyossá vált immár, hogy a városi ingatlanpiac alig hasonlít a múlt gazdaságelméletének autonóm, minden kötöttségtől mentes, nagybetűs „piacára”; nagyrészt olyan szereplők befolyásolják, amelyek a területhasználattal kapcsolatos döntéseket hozzák, illetve a fejlesztők és a fogyasztók is hatnak rá. Sajnálatos módon a városföldrajzban és -gazdaságtanban sok munka még mindig a gazdasági viselkedés és fejlődés egyszerűsített modelljeit követi, csaknem mindenható ingatlanpiacot feltételezve, amely az értékeket a kereslet és a kínálat egyetemes érvényű törvénye szerint határozza meg. Ez a túlzottan egyszerű logika a városvizsgálatok más területeire is hatással van, az önkormányzati kutatásoktól kezdve a tervezési politikákig és a lakáshelyzetig.² Való-

¹ E témakör keretein belül a kormányzatot úgy értelmezzük, mint ami magába foglalja azon (a társadalmi intézmények által magukénak tekintett) viselkedési szabályok és normák kialakítását és elfogadását, amelyek „gyakorlatokat határoznak meg, szerepeket osztanak ki és a kapcsolatokat irányítják a kollektív problémák megoldása céljából” (Stokke, 1997. p. 28.).

² Az intézményi és politikai gazdaságtani megközelítések komoly fejlődést mutatnak az 1970-es évek vége óta, ami az Urban and Regional Geography and Sociology folyóiratban közölt „öko-

jában sok város- és regionális kutatás alig tűnik többnek, mint tudományos „tények” olyan gyűjteményének, amelynek nem sok köze van a valós világhoz. A kiválasztott változók, az érintett térbeli/területi egységek szintjei és gyakran még az elemzésbe bevont alapvető szempontok sem igazán fontos kérdésekkel foglalkoznak.³ A regionális kormányzás és annak területi, társadalmi, ökológiai és gazdasági fejlődésben játszott szerepét illetően, a kölcsönös függőség leg-alapvetőbb elemeit, mint a regionális együttműködés lényegét gyakran nem vették figyelembe. A kutatások e helyett figyelmük nagy részét az együttműködés tisztán gazdasági motivációira, vagy a regionális kormányzat mint politikai és politika-hálózati szintér tanulmányozására fordították.

Lewis (1996), Savitch és Vogel (1996) azt állítják, hogy az új intézményi közgazdaságtan (New Institutional Economics), amely a város- és regionális vizsgálatokra is alkalmazható, kitöltheti ezt az elemzésbeli űrt. A politikai intézmények, azok az értékrendek, amelyek keretei között működnek, illetve a politikai kultúrákból eredően bizonyos politikai akciók támogatása a városfejlesztés összetett politikai gazdaságtana részének tekinthető. A városrendszerelmélet elősegítette a városi kormányzási tipológia és a városfejlődési modellek értékelhető összehasonlító elemzéseinek fejlődését. A rendszerelmélet, a városi kormányzás tipológiáinak kidolgozása révén sikeresen és meggyőzően kötötte össze a városok társadalmi-gazdasági és fiskális viszonyait, a helyi politikai csoportok érdekartikulációját és az állami beavatkozás módjait.⁴ A rendszerelmélet a helyi szintű fejlesztési politikákat (mint például a növekedésösztönző, vezetői, üzleti és szabad vállalkozási, tervezési és elosztási rendszerek)⁵ ugyanúgy jellemzi, mint a regionális/nagyvárosi szintű együttműködési formákat (például problémaelkerülés és konfliktus, kölcsönös alkalmazkodás, nagyvárosi kormányzat)⁶. Egy ilyen fajta vizsgálódás segíthet a fejlesztési stratégiai sikerei és korlátai mögött rejlő különböző okok felderítésében, oly módon többek között, hogy bemutatja a magatartások, politikai kapcsolatok, ösztönző mecha-

lógiai paradigma” hatásának gyengüléséből is kiténik. Ez a paradigma, amely számos földrajzi iskolában még mindig komoly hatást fejt ki, magába foglalja az „önszabályozó piaci rendszer kritika nélküli elfogadását, amely rendszer a köz javára működik; a technológiai determinizmust; a regionális konvergencia hangsúlyozását és a növekedésnek a városi hierarchián lefelé történő szűrődését; az állam szerepének figyelmen kívül hagyását; az egyenlőtlenségek és a konfliktusok alulértékelését és az emberi tényező szerepét lényegtelennek tekintő makrostrukturális megközelítést” (Feagin, 1988. p. 14.).

³ Felhívom a figyelmet a nagyvárosi régiók, a gazdasági fejlődés és a társadalmi-gazdasági mutatók néhány újabb többváltozós elemzésére (Morgan–Marechal, 1999; Carr–Feiock, 1999).

⁴ Különösen érdemes e helyütt megemlíteni Joe Feagin-t (1981), aki a „növekedési gépezet” elnevezést használta 1981-es houstoni tanulmányában.

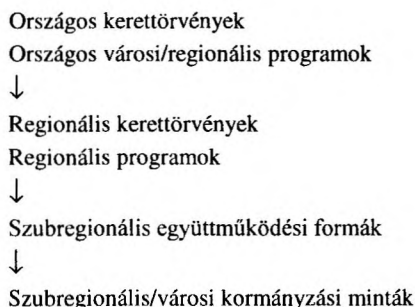
⁵ A különböző rendszertípusok átfogó tárgyalását lásd: Kantor, Savitch–Haddock (1997).

⁶ A különböző regionális kormányzati formák az összehasonlító elemzését lásd: Savitch–Vogel, 1996.

nizmusok és a politikák egymásra hatását. Az ilyen kormányzási módok nem statikusak, különböző aktorok együttes hatására fejlődnek ki, és feladataik is időről-időre változnak. A kormányzás szervezetközi rendszere lényegében csak elméleti útmutató, amely segíthet a doktrína, a párbeszéd és a gyakorlat közti ellentmondások megértésében (1. ábra).

1. ábra

A kormányzás szervezetközi rendszere



A regionalizmus új stratégiai fejlesztési politikái és megközelítései: észak-amerikai tapasztalatok

Az Egyesült Államokat az új fejlesztési stratégiákat és a városi és regionális kormányzás változásait tesztelő egyfajta laboratóriumnak tekinthetjük. Az Egyesült Államokban a helyi autonómia hagyományai, a közismerten gyenge államok és a szövetségi kormány folyton változó szerepe, valamint a magán-szféra vállalatainak egyértelmű függetlensége azt eredményezte, hogy a terület-fejlesztési problémákra számos eltérő megoldás született (Scott, 1992, 1998).⁷ A település- és területi fejlődést az Egyesült Államokban sokkal nagyobb mértékben befolyásolta a régiók közt a magánszektor befektetéseiért folyó verseny, mint Európában. A gazdasági szerkezetváltás hátrányait elszenvedő régiók és a

⁷ Az amerikai és az európai hatalmi hagyományok közt rendkívül nagy a különbség, ami első-sorban az állami támogatás mértékében, a szabályozó jellegű beavatkozásokban és a pénzügyi elosztási mechanizmusokban nyilvánul meg. A szigorú és centralizált területhasználati szabályozásokat, a regionális támogatásokat mint kiegyenlítő mechanizmust a kontinentális Európában a közigazgatási regionális kormányzás hagyománya kíséri, elsősorban a tervezés területén. Az Egyesült Államokban a szabályozó és támogató mechanizmusok sokkal gyengébbek, és a helyben megtermelt bevételek játsszák a meghatározó szerepet a városok és régiók jólétének megteremtésében.

„függőségben lévő városok” számára nyújtott állami segélyek rövid ideig és kis volumenben állnak csak rendelkezésre. Emellett, mint arra *Pierre* (1999. p. 378.) rámutat, „a városi kormányzás menedzseri dimenziója egyértelműen erősebb ma már, mint a helyi kormányzás demokratikus-részvételi dimenziója”. Ennek fő oka elsősorban a pénzügyi megszorítások, illetve a kollektív politikai részvétel gyengülése és az érdekcsoportok politikáinak „individualizálódása”, amelyek különösen jellemzőek az Egyesült Államokra.

Ugyanakkor többen, például *Newman* és *Thornley* (1997) megfigyelték ezt a trendet Európában is, ahol a pénzügyi megszorítások a közösségi akciók lehetőségeinek beszűkülésében mutatkoznak meg a szociális, gazdasági és regionális politika terén. Itt is felvetődött már az agresszívabb és erősebben stratégiai orientáltaságú fejlesztési politikák kérdése. A városok és a régiók közötti verseny mostanában az Európai Unió politikai vitáiban az egyik kulcsszó, és amint a transzferkifizetésektől való függés csökken, az európai helyi hatóságok rá fognak kényszerülni arra, hogy átértékeljék szerepüket, a magánszektorhoz fűződő viszonyukat és regionális jelentőségüket.

A „laissez-faire” hagyományok ellenére az Egyesült Államokban is fokozatosan kezdik felismerni, hogy a túlzott verseny és a regionális kohézió hiánya a hosszú távú gazdasági fenntarthatóság útjában állhat. Az egész USA-ban megfigyelhető, hogy a nagyvárosi területek, amelyek szövetségi és állami ügynökségekkel működnek, igyekeznek túllépni a rövid távban gondolkodó, lokálpatrióta és kliens szemléleten. A hatékonyabb és a regionális komplexitásra érzékenyebb menedzsment kialakításának irányába tett lépéseket jelzi a konfliktuskerülő magatartással való szakítás és a fokozatos átalakulás a nagyvárosi régiókban.⁸ Tanúi vagyunk a tervezés folyamat átalakulásának és a közösségi, magán-, állami és nem állami szereplők feladatai újrafogalmazásának. Az 1980-as évek eleje óta az egyes államok és települések, de a szövetségi állam is új stratégiákkal kísérleteznek, amelyek átfogó és innovatív fejlesztési megközelítéseket tartalmaznak. Ezeket az alábbiakban mutatjuk be, különös figyelmet fordítva három kérdésre:

- 1) a helyi szint erősítésének stratégiái a nagyvárosi környezetben;
- 2) technológiai és ágazati klaszter-stratégiák és
- 3) a hatékony regionális kormányzás elősegítése.

⁸ Igazából azt is kijelenthetjük, hogy ha van a nagyvárosi és/vagy regionális fejlesztésnek „rendszerlogikája” (*Innes-Booher*, 1997), az amerikai megoldás tulajdonképpen előre kiszámítható eredményekkel fogadta el az önszabályozás adott helyzetét és a rendszer fokozatos átalakítását. Ugyanakkor egy ilyen mértékben önszerveződő és nem tervezhető jellegű rendszerrel meglepő az a szabályosság, amelyet az Egyesült Államok nagyvárosi területeinek fejlődési mintái mutatnak.

Új szövetségi szerep

A központi kormányzat beavatkozása az Egyesült Államokban soha nem érte el Európára azt a szintet, ami a háború utáni Európára jellemző. Bár fontos volt (sőt életbevágóan fontos a New Deal és a Great Society idején) a szövetségi kormány szerepvállalása a város- és területfejlesztésben mindmáig élesen vitatott ideológiai kérdés maradt (Cullingworth, 1997). Az Egyesült Államok egyre konzervatívabb politikai környezete kétségkívül kizárja a visszatérést a „nagy nemzeti programokhoz”. A szövetségi kormány elsődleges feladatának inkább a fokozott versenyképesség és gazdasági prosperitás szükséges feltételeinek a biztosítása látszik (HUD, 1984; Peterson–Lewis, 1986, *President's Commission*, 1980).

William Clinton elnök 1993-ban hivatalba lépő adminisztrációja egyértelműen jelezte, hogy a szövetségi kormány a regionális és helyi aktorok partnerének, nem pedig felügyelőjének tekinti magát (Wolman–Agius, 1996). Clinton város- és regionális politikai agendája nem határoz meg azonban végrehajtandó fejlesztési stratégiákat, hanem általános normatív elképzelésekre és célokra épül, mint például a „közösségek erősítése”, a „versenyképesség”, az „innováció” és a „fenntarthatóság” (Ham–Mowery, 1997). Bármilyen homályosnak és ellentmondásosnak tűnik is ez a normatív rendszer, olyan törvények megalkotásához vezetett, amelyek ígéretesnek mutatkoznak a kormányzás hatékony és rugalmas formáinak kialakításában. Az ily módon megalkotott programok között találjuk például a Manufacturing Extension Partnerships-et (Feldolgozóipari Fejlesztési Partnerségek), Empowerment Zones és Enterprise Communities-t, EZ/EC (Támogatási Övezetek és Vállalkozói Közösségek), valamint a kis- és középvállalkozások számára technológia transzfer-kezdeményezéseket (Scott, 1998). Az Intermodális Szállítás Hatékonyságáról szóló törvény (Intermodal Transportation Efficiency Act, ISTEA), amelyet 1991-ben alkottak meg, szintén kibővült. Az EZ/EC és az ISTEA nagy, több milliárd dolláros nagyságrendű programok, amelyeket több éven át finanszíroznak. Jelentőségük abban rejlik, hogy társfinanszírozást biztosítanak gazdaságfejlesztési és közlekedésfejlesztési projektekhez, anélkül, hogy túlzott követelményeket támasztanának vagy túl nagy megszorításokat tartalmaznának. E programok megkövetelik, hogy stratégiai tervezési kezdeményezéseket fogalmazzanak meg és regionális együttműködési mechanizmusokat dolgozzanak ki a támogatott projektek keretein belül. Ez a feltétel vonatkozik a technológiai orientációjú kezdeményezésekre is.

Az EZ/EC esetében a programot, mint városok közötti versenyt indították el, mindegyik városnak be kellett mutatnia SWOT-analízisét, tervezésének elemeit, prioritásait, végrehajtási stratégiáit, és azt is jeleznie kellett, hogy a szomszédos fejlesztési szervezeteket milyen módon szándékoznak bevonni a projekt me-

nedzselésébe (*Muniak–Auger, 1995*). Az ily módon kijelölt 14 támogatási övezet és 105 vállalkozói közösség 2,5 milliárd dollár közvetett (azaz adóalapú) támogatásban és 1,3 milliárd dollár közvetlen támogatásban részesült. Az ISTEА közlekedési orientációjú kezdeményezés, amely a regionális tervezés és a nagyvárosi szintű együttműködés számára nyújt ösztönzőket. Az ISTEА-n keresztül elérhető pénzeket a regionális szervek kapják, leggyakrabban regionális közlekedési bizottságok vagy kormányzati tanácsok, kormányzati szerepük erősítése céljából. Az ISTEА infrastrukturális projekteket finanszíroz, versenyre ösztönöz, amennyiben stratégiai terveket követel meg a városoktól és ösztönzi a kormányzatok közötti jövedelem-megosztást és a területhasználati döntések koordinációját.

A szövetségi programok kedvező hatása a stratégiai tervezésre és a regionális együttműködésre elsősorban „önsegélyező” jellegű, azaz a regionális önszerveződésre alapuló helyi megoldások bátorításában mutatkozik meg, de a regionális hatóságok jelenléte és/vagy megalakítása is kívánatos. Komoly hangsúlyt fektetnek a többszintű partnerségre és a stratégiai tervezés iránti helyi elkötelezettségre (*Berger, 1997*).

A szubnacionális szint

Az USA szövetségi kormányával ellentétben az államok meglehetősen későn kapcsolódtak be a területfejlesztésbe aktív résztvevőkként. A múltban jobban el voltak foglalva saját gazdasági pozíciójuk javításával a tágabb nemzeti piacon belül, mostanában azonban kezdik felismerni, hogy a verseny nyomása és a pénzügyi megszorítások (a kormányzati transzferek összegének csökkenése) rákényszerítik őket erősebben stratégiai jellegű koordinatív szerep átvételére és arra, hogy a helyi önkormányzatok, a nemzeti szint és a világgazdaság közötti közvetítőként tevékenykedjenek (*Eisinger, 1988; Soldatos, 1993*). A szövetségi kormány a helyi ügyekkel kapcsolatos legtöbb feladatkört átadta az államoknak, támogatásokat és egyéb transzferkifizetéseket biztosít a városi területek számára az államok kormányain keresztül. Elméletileg az államok nagyobb szabadsággal rendelkeznek a város- és területfejlesztési politika megalkotása során. Oregon, Maine és Minnesota Államok úgynevezett „intelligens növekedési” politikákat dolgoztak ki a városregióik minőségének javítására és gazdasági potenciáljának erősítésére (*Lewis, 1996*). A legtöbb tagállam kormányzata azonban nem szívesen folyamodik az intervencionalizmus fokozásának módszeréhez, ami nem meglepő annak ismeretében, hogy a helyi autonómiának milyen erős gyökerei vannak az Egyesült Államokban.

Az államok politikája továbbra is inkább a régiók megerősítésére és a gazdasági önfejlesztésre összpontosít. Az államok által alkalmazott vállalkozásfejlesztési intézkedések közül az egyik legelterjedtebb az úgynevezett különle-

ges gazdasági övezetek rendszere (Special Economic Zones, SEZ). Ezek némileg hasonlítanak a szövetségi programokra, de erősebb a vállalkozásfejlesztési tartalmuk. 1981 óta több mint 33 állam jelölt ki ilyen fejlesztési övezeteket azokon a területeken, amelyek a magas munkanélküliség negatív hatásaival küzdöttek. Kalifornia különösen aktív volt e tekintetben; gazdasági kezdeményezésének támogatása érdekében az állami kormányzat megpróbálta a redisztributív szociális célkitűzéseket fiskális és politikai hatékonysággal kombinálni. 1986 és 1992 között 29 különleges gazdasági övezetet hoztak létre, ezek nagy része rurális térségek kis- és közepes méretű településein helyezkedett el, de számos ilyen zóna létesült nagyvárosi területeken is (Los Angeles, San Francisco, San Jose).

Az elmúlt húsz év során technológiai orientációjú fejlesztési stratégiákat is átvettek a tagállamok szintjén. Ezek a stratégiák az ígéretes jövőbeni növekedéssel kecsegtető ágazatok (pl. biogyógyszerészet, kommunikációs és információs technológiák, mikroelektronika, innovatív termelési folyamatok stb.) területén történő piacfejlesztésre, illetve a hagyományos ipari szektorok szerkezetváltására összpontosítanak. Habár a SEZ stratégiák megközelítése gyakran helyi jellegű, az államok technológiai megközelítése tudatosan inkább regionális és szervezatközi léptékű. Városokat, egyetemeket, az ipar képviselőit és a vállalkozói szervezeteket, illetve a cégeket általában bevonják a politikák kidolgozásába és végrehajtásába. A konkrét intézkedések témakörei általában technológiai parkok, technológia-transzfer létesítmények (pl. „inkubátorok”), ipari klaszterek támogatása, képzési és átképzési programok, kutatási céltámogatások és kis- és középvállalkozások számára nyújtott kockázati tőke (Gittel-Kaufman-Merenda, 1998).⁹

⁹ Észak-Karolina aktívan támogatta a technológiai parkok létrehozását. A Raleigh-Chapel Hill-Durham háromszög az egyik legnagyobb az országban. Fennállásának húsz éve alatt ez a technológiai háromszög a régiót a mikroelektronika, a gyógyszerészet és az orvosi kutatások fontos nemzetközi központjává tette. Az „indukált” technológiai parkok most már szinte mindenütt megtalálhatóak a növekvő nagyvárosi régiókban, ha nem is mindig sikerül megismételni az észak-karolinai kísérlet sikerét. New Hampshire Állam volt az egyik első, amely aktív módon támogatta az ipari klaszter stratégiákat. A szövetségi kormány segítségével (amelyet a feldolgozóipar fejlődését segítő szolgáltatásoknak nyújtott céltámogatásként kaptak!) és magánforrások felhasználásával, New Hampshire egy, az állam egész területét behálózó információs és szolgáltató központ-hálózatot alakított ki a kis- és középvállalatok számára. Példáját hamarosan további államok követték. Arizona például 1992 óta folytat klaszter-stratégiát, meghatározott 10 gazdaságilag életképes és ígéretes ipari szektort és azokat támogatja (*Arizona Board of Regents*, 1996).

A regionális megoldások keresése

A helyi szint talán a legkomplexebb, de ugyanakkor a legrugalmasabb színtere is a város- és regionális politikai stratégiák megvalósításának. A növekedés és a fiskális egyensúly legelszántabb támogatóiként egyes települések a tervezés és menedzsment számos különböző formájával próbálkoztak, bár változó sikerrel. Mostanában egyre inkább keresik az állami és a magánszféra közötti partnerséget, többek között a költséges infrastruktúra-fejlesztésekhez, ipari és kereskedelmi területek tervezéséhez és értékesítéséhez, helyi vállalkozások támogatásához, megfelelő lakáspolitikai kialakításához és helyi fejlesztési ügynökségek létesítéséhez (*Knack, 1993; Vidal, 1997*).¹⁰ Az 1980-as évek óta a települések elkezdtek együttműködni a szövetségi és az állami ügynökségekkel technológia-orientált stratégiáik és munkahelyteremtő programjaik megvalósításában, beépítve azokat saját helyi fejlesztési koncepcióikba. A regionalizmus és a településközi együttműködés kérdése fontosnak tűnik, de amint azt már említettük, nem sok példa van sikeres stratégiai tervezési gyakorlatra nagyvárosi (vagy városrégiós) szinten. Alig néhány esetben beszélhetünk csak nagyvárosi kormányzatról – de ha vannak is, akkor is többnyire adminisztratív és szabályozási kapacitásuk fontosabb, mint a stratégia tervezési irányvonal (*Savitch-Vogel, 1996*).

A San Franciscói-öböl menti térség (San Francisco Bay Area, SFBA) is tipikus amerikai nagyvárosi terület abban az értelemben, hogy nem rendelkezik egységes regionális igazgatással. Ehelyett igen sokféle szervezetből álló igazgatási rendszer működik, e szervezetek különböző területekért felelnek és különféle szolgáltatásokat nyújtanak, akárcsak a szövetségi és az állami szervek. Az egyedüli valóban regionális szervezetek az SFBA-ban közlekedési kérdésekkel (Metropolitan Transportation Commission, Agglomerációs Közlekedési Bizottság), illetve általános gazdasági és területhasználati ügyekkel (Association of Bay Area Governments, az öböl-terület Kormányzatainak Szövetsége) foglalkoznak. Míg a Metropolitan Transportation Commission feladata a szövetségi kormány által finanszírozott közlekedési infrastruktúra-projektek tervezése, és emiatt bizonyos fokú önállóságot élvez, addig az Association of Bay Area Governments szigorúan tanácsadó testület, az öbölterület jövőjét kidolgozó vitafórum (*Rothblatt-Jones, 1998*). Szubregionális szinten azonban biztató fejlemények történnek, mint például a mintegy kétmillió embernek otthont adó, Szilícium-völgyként ismert területen zajló események.

A Szilícium-völgy a csúcstechnológiai fejlesztésekben játszik vezető szerepet, gyakran megfeledkeznek azonban arról, hogy ez a térség gazdaságilag, öko-

¹⁰ Az Atlantai Projekt mellett (RAP), Baltimore (Maryland), Pittsburgh (Pennsylvania) és Oakland (Kalifornia), és még számos más állam alkalmazza ezeket a szervezetközi stratégiákat.

lógiailag és logisztikai szempontból érzékeny, a siker a nemkívánatos következményekkel párosul. A fokozódó külső verseny, a környezeti nyomás, az állandó közlekedési válság, a megfizethető lakások hiánya és az életminőség drasztikus romlása e térségben a regionalizmus mellett szolgáltatnak nyomós érveket. A probléma olyan súlyossá vált, hogy az együttműködés szükségességét már senki nem kérdőjelezi meg, és a lokálpatriotizmus is részben alábbhagyott. Az innováció, a növekedés és a fenntarthatóság agendája a Szilícium-völgy gazdasági életképességének megőrzése érdekében állnak jelenleg a városok, megyék, civil szervezetek, ágazati csoportok és más aktorok tervezési elképzeléseinek közepontjában. Megfogalmazódott emellett a Szilícium-völgy és az Öböl-terület többi részének funkcionális egymásra utaltsága is, bár kevesebb figyelemben részesült.

A San Franciscói-öböl térsége eme részén kialakuló, kiterjedt szervezetközi együttműködés példaként a Joint Venture: Silicon Valley Network nevű cég, amelyet 1993-ban alapítottak, egy olyan fenntartható regionális közösség jövőképeként a kialakításán dolgozik, amely együtt tud működni és így globálisan versenyképes.¹¹ Megfogalmazott küldetése „összehozni az embereket a vállalkozások, a kormány, az oktatás és a közösség területéről, hogy felismerjék és kezeljék a gazdasági versenyképességet és az életminőséget befolyásoló regionális kérdéseket”.¹² Mindezt egy sor projekten és kezdeményezésen keresztül igyekeznek elérni, amelyek célja az oktatás minőségének javítása, a kiegyensúlyozott regionális lakáspiac kialakítása, a megfelelő közlekedési politikák kidolgozása és a túlfejlődés elkerülése. A hálózat emellett a saját programjában megfogalmazottak szerint „segít megtartani, bővíteni a Szilícium-völgy vállalkozásait és új vállalkozásokat vonzani a völgybe, elősegíti a közoktatás megújulását, támogatja a vállalkozókat új vállalkozásaik beindításában, egyedülálló partnerséget alakít ki az állami és a magánszektor közötti a szabályozási folyamatok sikerre vitele és a költségek csökkentése érdekében, támogatja a védelmi iparágban tevékenykedő cégek szerkezetváltását polgári és kettős hasznosítású tevékenységek irányában, összehozza a vállalkozásokat és a kormányt a völgy jövője szempontjából fontos adó- és fiskális politikai kérdések megvitatására, elősegíti a környezetbarát ipar fejlődését, támogatja az egészséges közösség létrehozására tett helyi erőfeszítéseket” és végezetül „vezető szerepet játszik az öbölterület elektronikus közösségének a megteremtésében”. A nonprofit formában működő Silicon Valley Network céget vállalkozások, önkormányzatok, szakmai szövetségek, munkaügyi szervezetek, alapítvá-

¹¹ A Joint Venture: Silicon Valley Network internetoldala a következő címen érhető el: www.jointventure.org. Érdekes weboldal emellett a Collaborative Economics-é, amely egy stratégiai tervezéssel és magánvállalkozásokkal foglalkozó tanácsadó csoport. Ez az oldal a www.coecon.com címen található.

¹² Idézet a weboldal szövegéből.

nyok és magánszemélyek finanszírozzák. Igazgatótanácsában a fontosabb regionális cégek ügyvezető igazgatói, városi és megyei önkormányzatok képviselői, egyetemi és főiskolai képviselők, szakmai szövetségek és fejlesztők foglalnak helyet.

Az ilyen jellegű hálózati kezdeményezéseken túl a Szilikon-völgy városai, megyei hatóságai és ipari képviselői (pl. a Santa Clara Valley Manufacturers Group) egyesítették erőiket a fontosabb közlekedési fejlesztések érdekében, mint például a könnyűvasút-rendszerek, amelyek magas költségük miatt igen nehezen lettek volna kivitelezhetők (Scott, 1992). Itt az ISTEA programon keresztül történő szövetségi támogatás és a regionális együttműködési kezdeményezések igen értékesnek bizonyultak (Rothblatt–Jones, 1998).

Tanulási folyamat buktatókkal

A fent említett politikai változások „kommentárja”, legalábbis az amerikai szemszögből nézve, óvatos optimizmusra ad okot. A „magánvállalkozói szemlélet”, az „új regionalizmus” és a „stratégiai jövőkép” területén folyó vita visszaköszön a politikai innovációkban. A befektető-orientált ösztönzések hagyományos csomagja, amely a területfejlesztési politika messze legnagyobb és legfontosabb formája volt évtizedeken át, mára átalakult, sokkal összetettebbé vált. Ugyanakkor nem lenne okos dolog megfeledezni azokról a problémákról, amelyekkel a szövetségi, a tagállami és a regionális aktorok találkoznak, amikor innovatív fejlesztési stratégiákat és ezeknek megfelelő kormányzati struktúrákat igyekeznek kidolgozni. A hagyományos város- és regionális politikák, amelyek „zéró összegű” játszmának tekinthetők, ahol a települések egymást próbálják túllícitálni a potenciális befektetőknek kínált költséges pénzügyi ösztönzőkkel, még semmi esetre sem tűntek el. *Egy olyan, nehéz tanulási folyamatban vagyunk most, amelyben el fogunk követni (el kell, hogy kövessünk) hibákat.*

Meg kell jegyezni, hogy számos értékelés szerint a fejlesztési övezetek, a SEZ és a technológiai stratégiák foglalkoztatásra gyakorolt hatásai csalódást okoztak (Ferguson–Ladd, 1992; Logan–Whaley–Crowder, 1997, Wilder–Rubin, 1996) a beljük fektetett politikai erőfeszítésekhez képest. A kaliforniai SEZ program egy előzetes értékelésében például David Dowall et al. (1994) úgy találta, hogy egyáltalán nem növekedett a munkahelyek száma, inkább arról van szó, hogy a cégek közvetett támogatásban részesültek. Több oka is van annak, hogy ilyen szerény eredményeket sikerült csak elérni, de két, egymással összefüggő okról mint különösen problematikus tényezőről szót kell ejteni. Először is, a szövetségi és állami kormányzatok által kínált ösztönző rendszerek nyilvánvalóan nem elégségesek. Másodszor, a stratégiai tervezés és együttműködés szempontjai gyakran ütköznek a helyi szinten tapasztalható rövid távú

politikai gondolkodással, ahol a helyi elit legitimitását az elköltött dollárokból származó látványos és gyors eredmények határozzák meg.

Ami az első alapvető problémát illeti, az ösztönzők egyértelműen az adómentességi időszakoktól és a közvetett fiskális vonzerőktől függenek, olyan elemek keverékétől, amelyek semmi esetre sem felelnek meg a vállalkozói és regionálisan integrált fejlesztések követelményeinek. A közvetlen támogatások ugyanakkor korlátozottak, bár a szövetségi EZ/EC-program sokkal nagyvonalúbb e tekintetben (*Wilder–Rubin*, 1996). Kaliforniában például a résztvevő települések kizárólag a projektmenedzsmenttel és -végrehajtással összefüggő költségekre kapnak közvetlen támogatást, míg a pénzek döntő része szövetségi forrásokból származik közösségfejlesztés céljaira nyújtott blokk támogatások fedőnéven!¹³ Az ily módon a városokra és megyékre nehezedő teher gyakran túlságosan nagy, ami csökkenti a programok vonzó jellegét. Az előzőekben már említett adókedvezmények kézzelfogható munkahely-teremtési és/vagy befektetési előnyök egyértelmű kilátása nélkül különösen drágák a helyi önkormányzatok számára, amelyek közismerten szűkében vannak a pénznek. Az ösztönző program technológiaorientált fejlesztési stratégiákat is tartalmaz. Az ilyen jellegű politikák összetettek és tele vannak kockázattal a települések és a régiók számára, amelyek nem képesek egyértelműen felmérni a potenciális előnyöket vagy kiszámítani az ilyen politikák nettó hasznát (*Lucy–Phillips*, 1995). Az észak-karolinai Raleigh–Durham–Chapel Hill technológiai háromszög vagy az arizonai klaszter-stratégia sikerét nem igazán tudták máshol megismételni. Itt az állam bőkezűsége és politikai támogatása alapvetőnek bizonyult a helyi támogatások mobilizálásában és a magánbefektetők érdeklődésének felkeltésében. Azok a régiók, amelyek elsősorban az adóból történő leírásokkal operálnak, nehézségekkel találhatják szembe magukat a fizikai és aszociális infrastruktúra finanszírozása során, amely része az innovatív és vonzó fejlesztési környezetnek.

Hasonlóképpen, hosszú távú gondolkodásmód és integrált fejlesztési gondolkodás szükséges az innovatív vállalkozói stratégiák támogatására. Itt viszont azzal találkozunk, hogy a technológiára alapuló növekedés, az innovatív közösségfejlesztés és a regionalizmus gyakran ellentmondanak a helyi politikai szempontoknak és gazdasági érdekeknek. Éppen azokban a régiókban, amelyek kevesebb versenyelőnyrel rendelkeznek, hiányozhatnak azok a politikai koalíciók, amelyek szükségesek az innováció ügyének előmozdításához. Az egyéni cégeknek és befektetőknek nyújtott közvetlen pénzbeli juttatások vonzóbbak lehetnek a városok számára, mint a bizonytalan eredményekkel kecsegtető

¹³ A Közösségfejlesztési Blokk támogatások (Community Development Block Grants, CDBG), amelyek összegét nagymértékben lecsökkentették az 1970-es évek óta, a városoknak és régióknak nyújtott szövetségi támogatás legfontosabb formája. A CDBG alapokat az államoknak utalják át, amelyek teljes mértékben felelnek azok adminisztrációjáért és az elosztás során érvényesítendő prioritások meghatározásáért.

komplex programok. Ez a probléma még súlyosabb ott, ahol a hagyományos „oligarchiák” uralják a települést, amelyeknek nem igazán fűződik érdekük a gazdasági változások elősegítéséhez. Ennek eredményeképpen és minden politikai kinyilatkoztatás ellenére, úgy tűnik, hogy a hagyományos technikák gyakran erősebbnek bizonyulnak a politikai célszerűség és a választópolgárok nyomása miatt (Scheiber, 1993; Scott, 1998). Nem használják emellett a klaszterekre alapuló fejlesztések helyi és regionális potenciáljának értékeléséhez szükséges bonyolult elemzési eszközöket, vagy a klaszter-koncepció meg nem értése miatt, vagy politikai okokból kifolyólag (Doeringer–Terkla, 1996).

Bár úgy tűnik, hogy a közvetlen támogatások relatív hiánya gátolja az innovatív területfejlesztési politikát, tovább folyik a hatékony regionális kormányzási módok keresése, amelyet a kormányzati szerepvállalás kérdései, a helyi szuverenitás határai és a területhasználat szabályozása gátolnak valamennyire. Az átfogó regionális kormányzás kiépítésére tett kísérletek eddig nem voltak igazán sikeresek, különösen ami a hathatósabb közigazgatási megoldásokat illeti. Még mindig az elaprózott megoldások a leggyakoribbak (Rothblatt, 1993). Ennek ellenére számos jele mutatkozik a rugalmas regionális berendezkedések megjelenésének, amelyek segíthetnek a politikai koordináció problémáinak a megoldásában. Amint azt a Szilícium-völgy, Atlanta és más nagyvárosi szubrégiók példája mutatja (Knack, 1993), a közigazgatási szintek közötti együttműködés és az állami és privátszféra közötti partnerségek eltüntetik a tervezés, a gazdasági jólét és a fenntarthatóság közti különbségeket. A konzervatív doktrína ellenére, úgy tűnik, hogy az 1993 óta elindított szövetségi programok komoly hatást gyakoroltak a közösségek erősítésére és a regionális és a regionális technológiai partnerségek fejlődésére (Gittel, et al. 1996)¹⁴, valamint közlekedési tervezés és beruházások terén történő szubregionális együttműködésre. Mindezek elősegíthetik a hatékony kormányközi dialógust és mintaértékűek a hosszú távú együttműködés számára is.

Következtetések, új kutatási témák

E tanulmány egy újszerű „stratégiai”, nem pusztán adminisztratív, „felülről lefele irányuló” regionalizmus mellett foglal állást. A bemutatott információk alapján úgy tűnik, hogy az amerikai régiók és városok olyan kormányzási alternatívákat keresnek, amelyek szélesebb körű együttműködéssel és párbeszéddel képesek biztosítani a fenntartható gazdasági fejlődés lehetőségét. El

¹⁴ New Hampshire Államnak sikerült szövetségi állami támogatáshoz jutnia „Technológiai Partnerségének” felállításához. A partnerségben cégek, egyetemek és állami, illetve helyi hatóságok vesznek részt.

kell vetni az amerikai nagyvárosi elaprózottság dicsőítését, amely a szabadság és sokszínűség állítólagos manifesztálódása (amint azt *John Teaford* amúgy kitűnő könyvében a poszturbanizációs politikáról sajnálatosan megfogalmazta). Az önelégült kifogások hangoztatása nem visz előrébb a regionális együttműködések rejtelseinek megfejtésében. Másrészről viszont az együttműködés világos ösztönző rendszerének hiányában, pusztán a konszolidáció, intézmények összevonása vagy az adminisztratív regionalizmus más formái csak korlátozott fejlődést tesznek lehetővé. Számos, a regionális kormányzás eszközeiről végzett empirikus tanulmány egyszerűen nem veszi figyelembe ezt a tény¹⁵.

A viták az Egyesült Államok városi és regionális közigazgatásának hagyományaira összpontosultak. A legújabb amerikai politikai innovációs kísérletek által szolgáltatott tanulságok, véleményem szerint, az európai helyzetre vonatkoztatva is helytállóak. Közülük a legfontosabb szempont a kormányközi, valamint az állami és a magánszféra közti partnerség táplálása – új szervezetközi rendszerek kialakítása, amelyek a résztvevők számára nagyobb rugalmasságot képesek biztosítani az általuk választott szerepekben. Ezen a téren – még ha talán meglepő is – az Amerikai Egyesült Államok kormánya fontos szerepet játszott; az EZ/EC, az ISTEА és a blokk támogatások keretei és ösztönzői is a szövetségi ügynökségek által megfogalmazott általános célkitűzéseken alapuló helyi kezdeményezéseknek. A helyi prioritásokat és a helyi igazgatási mechanizmusokat helyi szinten kell meghatározni. Ezen túl, a Szilícium-völgy esete is alátámasztja, hogy, a szubregionális igazgatás idővel magától is kifejlődhet a szereplők többszintű és nem közigazgatási jellegű hálózata formájában. Bár a politikai széttagoztság is okozhat problémákat, azonban a szigorúan adminisztratív megoldások és a kívülről megfogalmazott ösztönző mechanizmusok túlságosan merevnek és korlátozottnak tűnnek a most oly divatos innovatív önkormányzati és fejlesztési politikák ösztönzéséhez. Polgári vállalkozó szellemű felfogással kell felváltani a helyi szint területfejlesztésben játszott szerepe korlátozott, bürokratikus értelmezését (*Bellone*, 1998). Sajnos, az utóbbi megközelítés van túlsúlyban Európában is, ahol karrierista bürokráták próbálnak újítani, legtöbbször kevés sikerrel és jelentős közkieltségek árán. A regionális tervezési hatóságok Európában jelentős szabályozási jogosítványokkal rendelkeznek, ami sajnos nem mondható el az Egyesült Államokról. Mégis hiba volna összekeverni az adminisztratív önkormányzást az itt javasolt innovatív, projekt ösztönző és jogosítványokat adó regionalizmussal.

A tanulság egyértelmű: (egyre nagyobb) szükség van olyan világos ösztönzőkre és önkormányzati keretekre, amely képes regionális célkitűzéseket meg-

¹⁵ Többváltozós elemzéseket végeztek annak érdekében, hogy gyakorlati ismeretekhez jussanak a nagyvárosi kormányzat gazdasági és társadalmi előnyei feletti vitában. A figyelembe veendő legfontosabb tényezők azonban olyan jellegűek, amelyek felhasználóbarát módon valószínűleg nem számszerűsíthetők.

fogalmazni és regionális politikát megvalósítani. Másrészt viszont, a régiók cselekvési szabadságát sem szabad merev jogi szabályozásokkal indokolatlanul korlátozni. *Savitch* és *Vogel* legfontosabb üzenete, amelyet a regionális önkormányzásról végzett felmérésük végkövetkeztetéseként fogalmaztak meg, hogy „a regionális stratégiákat a leghatékonyabban nem beavatkozó jellegű támogatással, pozitív ösztönzőkkel és hosszú távú folyamatokkal lehet segíteni” (1996. p. 298.). Következésképpen a közzsféra bőkezűségével a regionális testületeket kell megcélolni régióként egyedi, már létező kezdeményezéseken alapuló fejlesztési stratégiákhoz szabott támogatási programok formájában. Mindezt pedig túlságosan sok korlátozás, feltétel és előre meghatározott célok nélkül kellene megtenni, Európa mintájára, ahol ez számos regionális és városi fejlesztési kezdeményezésről már elmondható. A regionális szint megfelelő mozgásteret kaphatna a célok és politikák kialakításában. A regionális testületeknek, amelyek így már konkrét projektekre összpontosíthatnák a közforrásokat, többé kell válniuk, mint a tervezési testületekhez vagy az adott célokra felállított célszervezetekhez hasonló, egyszerű adminisztratív ügynökségek, és alkalmassá kell őket tenni a régiótudat erősítésére és a regionális imázs kialakítására egy nagyobb léptékű térbeli környezetben. *Hagyni kell őket tanulni, és ha szükséges, hibázni is.* A regionális testületek „ötlettárból” regionális információs és politikai intelligenciaforrássá válhatnak, és lépcsőzetesen fejlesztési fórumokká és hatékony (de nem feltétlenül formális) politika koordinációs struktúrákká fejlődhetnek.

Általánosságban elmondható, hogy az európai uniós politikákat nem azért alkotják, hogy különböző helyi/regionális kísérleteket támogassanak velük, hanem, *Storper* és *Salais* (1997) szavaival élve azért, hogy kimutassák a „deformált univerzalitást” az általános akció-kategóriák meghatározásakor, kiszűrve a nem EU-konform megoldásokat.¹⁶ A politikai innovációhoz vezető utat csak a kialakított és nem kívülről átvett doktrínában találhatjuk meg. Szeretnék ezért e helyütt óva inteni mindenki attól, hogy túlságosan mereven értelmezze a siker

¹⁶ *Storper* és *Salais* véleménye szerint a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló politikák klasszikus példái a deformált univerzalitásnak: „a kis- és középvállalkozások nem képezik a kollektív cselekvések kategóriáját; felszínesen hasonlítanak egymásra és ezeket a hasonlóságokat össze lehet vetni a nagy cégek között mutatkozó ugyanilyen felszínes hasonlóságokkal. Emellett, mint elemzési kategória, a „kicsi vagy nagy” túlságosan elvont fogalom és külső országok alkalmazható csak; nem áll funkcionális kapcsolatban a gazdasági koordináció reálfolyamataival” (pp. 217–218.). Ugyanakkor, „az adott állam támogatja azoknak a kapacitásoknak a kiépítését, amelyek a termelés reálszféráját segítik. Ebben a szférában erősen specializált jellegű termékeket oly módon tesznek széles körben használhatóvá, hogy valamilyen módon általános tulajdonságokkal ruházzák fel azokat. Egy ilyen államban a kölcsönösen függő helyzetben lévő személyek közösségei az interakciók olyan szabadon alkalmazható gyakorlatát alakítják ki, amely nem zárja ki az interperszonális kötelekeket, és közös nyelvet biztosít a kapcsolatos építésére egy, a szigorúan vett interperszonálisnál sokkal szélesebb körben” (p. 217.).

fogalmát a politikai innováció értékelésénél. A pozitív eredmények gyakran az egyéni sikerek és kudarcok összegeként adódnak, és nem feltétlenül anyagi természetűek, hanem intézményi jellegűek is lehetnek, amely a társadalmi tőke és bizalom gyarapodásával mérhető. A regionalizmus talán akkor lesz sikeres, ha a települések felismerik, hogy cselekvési terület, énképüket és alkupozíciójukat csak oly módon fejleszthetik, ha azokat a regionális párbeszéd és koordináció struktúráiba integrálják.

Irodalom

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1995: *Zukunftsausgabe Regionalplanung: Anforderungen – Analysen-Empfehlungen (Forschungs- und Sitzungsberichte)*. Hannover, Verlag der ARL.
- Bellone, C. J. 1998: Public entrepreneurship: new role expectations for local government. – *The Journal of Urban Analysis and Public Management*. 1. pp. 71–86.
- Berger, R. 1997: People, power, politics an assessment of the federal empowerment zones. – *Planning*. 2. pp. 4–9.
- Carr, J. B.–Richard, C. F. 1999: Metropolitan government and economic development. – *Urban Affairs Review*. 3. pp. 476–488.
- Cullingworth, J. B. 1997: *Planning in the USA. Policies, Issues and Processes*. London–New York, Routledge.
- Doeringer, P. B.–David, G. T. 1996: Why do industries cluster. – Staber, U. H.–Schaefer, N. V.–Basu, S. (eds.): *Business Networks. Prospects for Regional Development*. Berlin–New York, de Gruyter. pp. 175–189.
- Dowall, D. E.–Beyeler, M.–Chun-Cheung Sindy W. 1994: Evaluation of California's Enterprise Zone and Employment Incentive Programs. University of California (Institute of Urban and Regional Development). Working Paper. No. 614.
- Eisinger, P. K. 1988: *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*. Madison, University of Wisconsin Press.
- Ferguson, R.–Ladd, H. S. 1988: Massachusetts. – Fosler, R. S. (ed.): *The New Economic Role of American States*. New York, Oxford University Press. pp. 96–109.
- Gittel, R.–Kaufman, A.–Merenda, M. 1996: Rationalizing Economic Development. – Staber, U. H.–Schaefer, N. V.–Basu, S. (eds.): *Business Networks. Prospects for Regional Development*. Berlin–New York, de Gruyter. pp. 65–81.
- Ham, R.-M.–Mowery, D. C. 1997: The United States of America. – Dunning, J. (ed.): *Governments, Globalization, and International Business*. Oxford, Oxford University Press. pp. 283–312.
- Healy, P. 1997: *Collaborative Planning*. Vancouver, University of British Columbia Press.
- Henton, D.–Melville, J.–Walesh, K. 1997: *Grassroots Leaders for a New Economy: How Civic Entrepreneurs Are Building Prosperous Communities*. San Francisco, Jossey-Bass.

- Kantor, P.–Savitch, H. V.–Haddock, S. V. 1997: The Political Economy of Urban Regimes. – *Urban Affairs Review*. 3. pp. 348–377.
- Kantor, P.–Savitch, H. V. 1993: Can politicians bargain with business. – *Urban Affairs Quarterly*. 2. pp. 230–255.
- Knack, R. E. 1993: Empowerment to the people. – *Planning*. 2. pp. 21–28.
- Lewis, P. G. 1996: *Shaping Suburbia. How Political Insitutions Organize Urban Development*. Pittsburgh, University of Pennsylvania Press.
- Logan, J. R.–Whaley, R. B.–Crowder, K. 1997: The character and consequences of growth regimes: an assessment of 20 years of research. – *Urban Affairs Quarterly*. 5. pp. 603–630.
- Lucy, W.–Phillips, D. 1995: Why some Suburbs Thrive. – *Planning*. 6. pp. 20–22.
- Morgan, D. R.–Mareschal, P. 1999: Central-city/suburban inequality and metropolitan political fragmentation. – *Urban Affairs Review*. 4. pp. 578–595.
- Muniak, D. C.–Auger, D. A. 1995: The national Government and US cities in the post-Reagan/Bush era. – *Regional Studies*. 8. pp. 737–744.
- Newman, P.–Thornley, A. 1996: *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. London, New York, Routledge.
- Peterson, G. E.–Lewis, C. (eds.) 1986: *Reagan and the Cities*. Washington D. C., The Urban Institute Press.
- Pierre, J. 1999: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. – *Urban Affairs Review*. 3. pp. 372–396.
- President's Commission on a National Agenda for the Eighties, 1980: *Urban America*. Washington D. C., US Government Printing Office.
- Roberts, P.–Thomas, K.–Gwyndaf, W. (eds.) 1999: *Metropolitan Planning in Britain. A Comparative Study, Regional Policy and Development Studies*. London–Philaladelphia, Jessica Kingsley.
- Rothblatt, D. N.–Jones, V. 1998: Governance of the San Francisco Bay Area Revisited. – Rothblatt, D. N.–Sancton, A. (eds.): *Metropolitan Governance Revisited. American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. University of California at Berkeley: Institute of Governmental Studies Press. pp. 407–473.
- Savitch, H. V.–Vogel, R. K. 1996: *Regional Politics. America in a Post-City Age*. Thousand Oaks and London, Sage.
- Scheiber, H. N. 1993: International Economic Policies and the State Role in U. S. Federalism: A Process Revolution? – Brown, D. M.–Fry, E. H. (eds.): *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley, Institute of Governmental Studies (University of California). pp. 65–91.
- Scott, J. 1998: Der Wettbewerb als Ordnungsprinzip. Erfahrungen mit strategischer Strukturpolitik in den USA, Schlußfolgerungen für Westeuropa. – Kujath, H-J. (ed.): *Strategien regionaler Stabilisierung*. Berlin, Sigma Verlag. pp. 189–214.
- Scott, J. 1992: *The Challenge of the Regional City. Political Traditions, the Planning Process and Their Roels in Metropolitan Growth Management*. Berlin, Dietrich Reimer.
- Soldatos, P. 1993: Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. – Brown, D. M.–Fry, E. H. (eds.): *States and Provinces in the*

- International Economy*. Berkeley, Institute of Governmental Studies (University of California). pp. 45–64.
- Storper, M.–Salais, R. 1997: *Worlds of Production*. Princeton University Press.
- Teaford, J. 1997: *Post-Suburbia Government and Politics in the Edge Cities*. Baltimore, London, Johns Hopkins University Press.
- United States Department of Housing and Urban Development, 1984: *The President's National Urban Policy Report*. Washington D. C., HUD.
- Vidal, A. C. 1997: Can community development re-invent itself: the challenges of strengthening neighborhoods in the 21st century". – *Journal of the American Planning Association*, 4. pp. 429–438.
- Waits, M. J. 1996: The planning process and industrial clusters in Arizona's strategic development vision. Unpublished manuscript. October 1996.
- Wilder, M. G.–Rubin, B. M. 1996: Rhetoric versus Reality: a Review of Studies of State Enterprise Zone Programs. – *Journal of the American Planning Association*, 4. pp. 473–491.
- Wolman, H.–Agius, E. (eds.) 1996: *National Urban Policy. Problems and Prospects*. Detroit, Wayne State University Press.

A KÖTET SZERZŐI

- Artobolevskiy, Sergey tudományos osztályvezető, Oroszország Tudományos Akadémiájának Földrajzi Intézete, Moszkva
- Borsa, Maciej igazgató, Stratégiai Tanulmányok Központja, Katowice
- Brejc, Miha egyetemi tanár, Ljubljana Egyetem, Ljubljana
- Brizova, Michaela tanácsos, Területfejlesztési Minisztérium, Prága
- Erdősi Ferenc tudományos tanácsadó, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Faragó László tudományos munkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Geshev, Gesho igazgató, Bolgár Tudományos Akadémia, Szófia
- Hajdú Zoltán igazgatóhelyettes, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Horváth Gyula főigazgató, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Hrubi László tudományos munkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Illés Iván tudományos főmunkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Maksymenko, Serhiy ügyvezető igazgató, East-West Institute Kyiv Centre, Kijev
- Pálné Kovács Ilona igazgató, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Pascariu, Simona projektigazgató, URBANPROIECT, Bukarest
- Scott, James W. tudományos munkatárs, Regionális Fejlesztési Intézet, Berlin
- Švigir, Zdravko fősztályvezető, Építésügyi és Területrendezési Minisztérium, Zágráb
- Teodorović, Ivan osztályvezető, Építésügyi és Területrendezési Minisztérium, Zágráb
- Trützscher v. Falkenstein, Eugenie tudományos munkatárs, Erfurti Egyetem, Erfurt
- Vlaj, Stane egyetemi tanársegéd, Ljubljana Egyetem, Ljubljana
- Voogd, Henk intézetigazgató egyetemi tanár, Groningeni Egyetem, Groningen