



# A „TERÜLETI KOHÉZIÓ” ÉS VÁROSFEJLESZTÉS

**Kutatási zárótanulmány**

**Témafelelős: Illés Iván**

2008 november

---

Magyar Tudományos Akadémia  
Regionális Kutatások Központja



Főigazgató: dr. Horváth Gyula  
7621 Pécs, Papnövelde u. 22.

---

K 852  
Leírás: 1008K 2008

Bevezetés	3
1. A „területi kohézió” elmélete a szakirodalom alapján	4
2. A „területi kohézió” helye az európai politikában – közpolitikai megközelítés	14
3. A „területi kohézió” lehetséges értelmezései	18
3.1. A területi szempontok határozottabb érvényesítése az ágazatok fejlesztésében	19
3.1.1. A területi kohézió, mint harmadik horizontális EU prioritás	21
3.1.2. A regionális operatív programok súlyának megnövelése	22
3.1.3. A szakpolitikák területi hatásvizsgálata	24
3.2. Az átfogó és integrált területi tervezés	27
3.2.1. A területi együttműködés és a „területi kohézió	30
3.3. A hátrányos földrajzi adottságok egyenlő rangú figyelembe vétele a támogatási politikában	34
3.3.1. Támogatás-allokáció és „területi kohézió”	40
3.3.2. Területi bontás és „területi kohézió”	43
3.3.3. Speciális földrajzi adottságok, mint a területi kohézió tárgyai: Magyarország lehetőségei	45
4. A területi kohézió mérése és mutatószámai	50
5. A területi kohéziós célok megvalósítási folyamata: nyitott koordináció (OMC)	52
6. A városok és a területi kohézió	56
7. Következtetések és ajánlások	61
8. A Bizottság „Zöld Könyve” a területi kohézióról, valamint a feltett kérdések és válaszok	68
Irodalom, források	79

## Bevezetés

A szociális, gazdasági, társadalmi kohézió kialakításának igénye már a Közösségeket létrehozó alapidokumentumokban is megjelenik (pl.: Római Szerződés<sup>1</sup>). Természetes, hogy a kohéziós célkitűzések megvalósításának *conditio sine qua non*-ja a területiség, illetőleg a beavatkozások területi aspektusainak (lépték, lehatárolási feltételek, stb.) meghatározása. A szociális, gazdasági, társadalmi kohézió tehát egyúttal területi kohéziót is jelent, más megközelítésből a kohéziós politika nevesített elemei területi kohézió nélkül elképzelhetetlenek.

A területi kohézió, pontosabban a kohéziós politika területi vonatkozásainak előtérbe helyezése csupán hangsúlyeltolódást jelent, amely – többek között – a beavatkozások területi hatásaira, kívánatos irányaira hívja fel a figyelmet.

A területi kohézió így önálló fogalommal nem rendelkezhet, hiszen a fogalomalkotás elengedhetetlen feltétele a *differentia specifica*, vagyis a megkülönböztető sajátosságok meghatározása. Miután a jelenleg használatos kohézió fogalmában a területiség egyértelműen és jogszabályban rögzített módon is megtalálható, a „területi kohézió” nem rendelkezik olyan megkülönböztető sajátosságokkal, amelyek alapján el lehetne határolni a jelenlegi kohézió fogalmától.

A területi kohézió tehát még egyszer, csupán hangsúlyváltozást jelent, de semmiképpen sem szolgálhat új, a korábbiaktól teljesen független és önálló kohéziós politika kialakításának alapjául. A kérdés sokkal inkább az, hogy mi vezetett e hangsúlyeltolódáshoz, illetőleg a területiség reflektorfénybe helyezése a kohézió milyen újabb értelmezésére és beavatkozási irányok megállapítására nyújt lehetőséget.

A területi kohézió mintegy tíz éve jelent meg, ami akkor alig keltett figyelmet. Az elnevezés akkori megalkotói, de nem sokkal később az Európai Bizottság is, az elmúlt évtizedben jelentős „terjesztő” munkát végeztek. Ez a terjesztő munka ugyan a területi kohézió meglehetősen sokféleképpen értelmezhető és bizonyos mértékben homályos jellegén nem igazán változtatott, de lehetőséget adott arra, hogy ahhoz a legkülönbözőbb értelmezések és ezekhez kapcsolódó törekvések társulhattak. A területi kohézió bekerült az EU alkotmány tervezetébe és a Lisszaboni Szerződésbe, és bár azok ratifikálása nem sikerült, illetve az utóbbinál még komoly akadályokat kell legyőzni, a „területi kohézió” mára megkerülhetetlenné vált az Európai Unió jövőbeli politikáinak kialakításában. Az alábbi tanulmánynak a célja ezért a „területi kohézió” létrejöttének és fejlődésnek végig

---

<sup>1</sup> A Szerződés 158. cikke előírja, hogy a Közösségnek gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése céljából csökkentenie kell a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket, és a kedvezőtlen helyzetű régiók vagy szigetek – ideértve a vidéki térségeket is – elmaradottságát.

kísérése, a hozzá kapcsolódó fő nézetek és tartalmak elemzése, azok érvényesítése feltételeinek és következményeinek vizsgálata, valamint a magyar kormányzat e kérdésekhez való viszonyulásához bizonyos támpontok megfogalmazása., különös tekintettel a 2011. évi magyar EU elnökség feladataira az EU „Területi Agenda” felülvizsgálatával és jövőbeli feladatainak meghatározásával kapcsolatban.

## 1. A „TERÜLETI KOHÉZIÓ” ELMÉLETE A SZAKIRODALOM ALAPJÁN

A területi kohézió meghatározása, létrejötte a szokásostól eltérő történelmi sorrendben történt. Először a politika kezdte használni, és ezt követte a tudomány, a szakma, amely igyekezett fogalmat alkotni és ennek megfelelően tartalmat és definíciót adni az új fogalomnak. Szükségszerűen sikertelenül, hiszen ekkorra már a területi kohéziót az eltérő politikai érdekeknek megfelelően különbözőképpen értelmezték, és mivel eleve politikai fogalomról volt szó, a tudomány már nem volt képes a gyakran alapvetően más értelmezéseket egyeztetni.

Az alig 10 éves múlt már eleve korlátozza a rendelkezésre álló szakirodalom mennyiségét. A rövid élettartam ellenére az mégis meglehetősen bő. A szakirodalom egyértelmű definíciót ugyancsak nem ad, de legalább megkísérli bemutatni a területi kohézió létrejöttét meghatározó körülményeket, tipizálja, rendezi a különböző értelmezéseket és megpróbál előrejelzést adni a fogalom jövőjéről.

A legnagyobb szaktekintély e témában egyértelműen a magyar származású jelenleg delfti professzor Andreas Faludi<sup>2</sup>. A területi kohézióra speciálisan vonatkozó – nem hivatalos dokumentum – szakirodalom jelentős része tőle származik, de a többi szerzők többsége is tanítványai közül kerül ki. A „területi kohézió” irodalmának áttekintésében tehát elsősorban az ő munkásságára támaszkodunk, de bizonyos részterületeken más szerzők hozzájárulása is igen értékes.

### Területi kohézió és területi tervezési modellek

A szerzők között egyetértés van abban, hogy a területi tervezésnek és a területi kohézióknak két „nemzeti” forrása, előképe van. Az egyik a hosszú ideig az EU ilyen arányú tevékenységében meghatározó szerepet játszó francia Aménagement du Territoire, a másik a német „Raumordnung und Raumplanung”. (Faludi 2004b) Az „aménagement du territoire” a II. világháború után alakult ki, amikor az újjáépítés során felszínre kerültek Franciaország drámai területi különbségei. Jean-François Gravier 1947-ben jelentette meg könyvét, „Paris et le

---

<sup>2</sup> Andreas Faludy 1940-ben született Budapesten, de 1944-ben szüleiivel elhagyta Magyarországot. Magyarul nem beszél, de magyar származását hangoztatja. Tanulmányait a bécsi Műszaki Egyetemen, Oxfordban, majd Amszterdamban folytatta, 1967-ben doktorált. Fő témája a területi tervezés (spatial planning). 1974 óta Hollandiában él, ott különböző egyetemeken volt és van tanszéke, de dolgozott a holland kormányzatban is.

désert français” (Párizs és a francia sivatag) (Gravier, 1947) ami igen nagy visszhangot váltott ki. Gravier és munkatársai az Újjáépítési Minisztériumban megpróbálták a közvetlen újjáépítés után egy területfejlesztési minisztériumot létrehozni, de ez akkor nem, csak 1962-ben jött létre, de nem minisztériumként, hanem egy, közvetlenül a kormányfő alá rendelt, állami hivatal formájában. Ez volt a DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale). A DATAR feladata volt egy központilag irányított területfejlesztési program megvalósítása és a különböző minisztériumok közötti koordinálása (Guigou, 2000). A program a gazdasági fejlettség és életkörülmények közelítését szolgálta az ország különböző térségei között. Elsősorban beruházási projektekkel foglalkozott, de egyidejűleg felmérések és prognózisok készültek a különböző térségek demográfiai, foglalkoztatási, környezeti, közlekedési helyzetéről, az alapvető szolgáltatások színvonaláról stb. Egy projektmenedzselő, pénzügyi szervezetből tehát hamarosan egy sokkal általánosabb feladatú tervező szervezetté vált, de soha nem ment el a területrendezési tervek elkészítésének, végrehajtásának a mélységéig. Nem állapított meg a terület-felhasználásra vonatkozó szabályokat, nem készültek szabályozási tervek. Ha térképek voltak is, akkor azok nyilatkat, különböző fejlesztéseket, szimbolizáló jeleket tartalmaztak, inkább a tervek népszerűsítését, szélesebb körű ismertetését célozták meg, és nem terület-felhasználási intézkedéseket jelöltek.

Az 1980-as évek elejétől a DATAR e tervező-fejlesztő tevékenységet („aménagement du territoire”-t) megosztotta a régiókkal, az érdemi döntéseket azonban központi kézben megőrizve. A kormányzat (a DATAR) szerződéseket kötött a régiókkal (contrats de plan Etat-Region). A szerződés egy-egy tervidőszakra a regionális programok célkitűzéseit és finanszírozását tartalmazta.

1985-ben az Európai Bizottság elnöke Jacques Delors lett, aki a nyolcvanas évek elején francia pénzügyminiszter volt, és részt vett a francia tervezési rendszer kialakításában. Egyáltalán nem csoda, ha az EU regionális politikáját a már létező francia minta alapján építette fel. Az EU regionális politikája lényegében azon tartalmi keretek között mozog, mint a francia aménagement du territoire. A nemzeti fejlesztési tervekről, közösségi támogatási kerettervekről, valamint az operatív programokról folyó egyeztetés megfelelt a contrat de plan Etat-Region egyeztetési folyamatának. Jacques Delors mellett Michel Barnier, Jean-Charles Leygues és Jean-François Drevet is sokat tettek az EU regionális politikájának francia modell szerinti „fazonírozásáért” (Faludi, 2004b).

A német-holland modell a („Raumplanung”, „Ruimtelijke Planning”) más oldalról indult. Kiinduló pontja a terület-felhasználás tervezése, hiszen olyan sűrűn lakott országokban, mint Hollandia és Németország, a területek optimális felhasználásának központi jelentősége van. Ez a fajta tervezés azonban, nagyon hamar kiegészült és átváltott egy integrált, átfogó tervezéssé, amely magában foglalja a gazdasági, környezeti, demográfiai, közlekedési, és kulturális elemeket. E terveknek továbbra is igen fontos eszköze a részletes és pontos térkép, valamint a nagyobb területekre készülő tervekhez is készül egyfajta szabályozási terv, amely iránymutatást ad a

terület-felhasználás számára, és vannak jóváhagyott részei, amelyek előírás jellegűek. Nincs szó, azonban arról, hogy egyoldalúan a magasabb szint „ráoktrojálja” döntéseit az alacsonyabb szintre. Németországban létezik az ún. „Gegenstrom-Planung” (ellenáramlat tervezés), ami azt jelenti, hogy amikor egy adott szint új terveket készít, vagy a meglévő tervekben bizonyos változásokat hajt végre, akkor azt meg kell tárgyalnia az összes többi szintekkel, és ha azoknak másféle elgondolásaik, szándékaik vannak, akkor egy egyeztetési folyamatot kell elkezdeni és folytatni mindaddig, amíg a konszenzus el nem érhető. Ez a mechanizmus végül is tartalmaz hierarchikus elemeket, de a szintek megegyezésének szükségességére épül.

A német-holland tervezés tehát a terület-felhasználás szabályozásától indult, de később magába foglalta a földrajzi, gazdasági, szociális és kulturális elemeket. Nem vált azonban pénzügyi tervezéssé, azaz a megvalósításnak nem voltak határidői és nem tervezett költségeket és annak forrásait. A francia aménagement du territoire projektekből és pénzügyi tervekből indult és ez egészült ki földrajzi, gazdasági és szociális elemekkel. Nem fogadta magába soha, a szűkebb értelemben vett területrendezést és nem tartozott hozzá ilyen jellegű szabályozási terv. Idővel létrejött azonban a francia-német területi tervezési tevékenységnek egy olyan igen jelentős közös, egymást fedő része, amelynek alapján elindulhatott a közös össz-európai területi fejlesztési politika megalapozása. A két nemzeti megközelítés, modell között fennmaradt egy igen jelentős különbség. A francia eredeti ilyen jellegű tevékenységet – mint láttuk – jelentős elemeiben átvette az Európai Unió. A franciák azt akarták, hogy a Franciaországban időközben tartalmilag kibővült aménagement du territoire-t, azaz annak az EU támogatott programok és projektek menedzsmentjén túlmenő, földrajzi, gazdasági, szociális, kulturális elemeit is vegye át az Európai Unió, és ez képezze alapját az európai ún. „spatial planning”-nak. A németek viszont nem törekedtek arra, hogy saját ilyen természetű tevékenységük, modelljük, azaz a terület-felhasználás, rendezési tervezés szabályozása és az ezzel kapcsolatos előírások meghatározása EU kompetenciává váljon és a későbbiekben az EU szabja meg saját területükön a terület-felhasználási előírásokat. Így, a „spatial planning” eltérő értelmezése összekapcsolódott az Európai Bizottság, és a nemzeti kormányok közötti hatáskör-szétválasztással kapcsolatos problémákkal, a Bizottság nem kapott felhatalmazást a tagállamokra kötelező területi tervezésre.

Az Európai Bizottság a dilemmát úgy vélte megoldani, hogy nem a „spatial planning” funkciót veszi át, hanem kitalált új fogalmakat, nevezetesen a „territorial planning” és a „területi kohézió” fogalmát. De mivel egyértelműen eddig senki sem tudta megmondani, mi a „spatial planning” és a „territorial planning” közötti különbség, e verbális disztinkció eddig nem tudta elhárítani az értelmezési, modellválasztási és kompetencia megosztási nehézségeket (Faludi, 2003).

Természetesen, az irodalom azonosított más típusokat is a területi tervezésben (Rivolin, 2005). Az angol modell a leghosszabb ideig ragaszkodott a döntően terület-felhasználási tartalomhoz és mellőzte mindenféle gazdasági,

mintául. Az utóbbi évtizedben azonban – lényegében a munkáspárti kormányok 1997. évi hivatalba lépése óta – az angol tervezés nagyon gyorsan átvette a kontinentális, francia és német tervezési megközelítéseket és módszereket és ma már az angol tervezők a „transnational spatial planning” egyik legfőbb támogatóinak számítanak, ami azért érdekes, hiszen a brit viszonyulás az uniós regionális politikához meglehetősen ambivalens egyébként. Nagyjából hasonlóak mondhatók el a skandináv „spatial planning”-ről (Böhme, 2002), amelyet hosszabb ideig döntően a városok és községek területére, legfeljebb azok tágabb környezetére végeztek. A kilencvenes években (1994) mégis e térségre készült el az első, európai hírnevet szerzett transznacionális területi terv a VASAB (Visions And Strategies Around the Baltic).

### Területi kohézió – európai társadalom

Az irodalom által gyakran tárgyalt másik kérdés a „területi kohézió” és az „európai társadalom modellje” közötti kapcsolat. Mi a kapcsolat a kettő között? És egyáltalán, milyen célokat szolgál a „területi kohézió”?

Az „európai társadalom modellje” kifejezést szélesebb körben Jacques Delors, az Európai Bizottság 1995-2002 közötti elnöke használta. E modell általában abban különbözik más modellektől, hogy a társadalmi szolidaritás nagyobb mértékben érvényesül és ebben a szolidaritásban az állam, a kormányzatok szerepe kiemelkedő. Sehol a világ más részein a GDP-nek ilyen nagy hányadát nem koncentrálnak a kormányzati és önkormányzati költségvetésekben, mint Európában, hogy e szolidaritás feltételeit megteremtsék. Az európai integráció kezdettől programjába vette a kiegyenlítés célját az országok között, de ez a törekvés nagyobb súlyt kétségtelenül 1987 után, az Egységes Európai Okmány (Single European Act) elfogadásával és az EU költségvetés I. „Delors” csomagjával, annak 1988. évi bevezetésével kapott. E cél, filozófiát a leginkább a Harmadik Kohéziós Jelentésben (EC, 2004b) megfogalmazott követelmény tükrözi: „az embereket nem érhet abból következő hátrány, hogy alkalmasint az Unió melyik területén élnek, vagy dolgoznak”:

Ennek az ambiciózus célnak fontos eszköze volt a gazdasági és szociális kohéziós politika. E cél megfogalmazása a Single European Act-ban, 1987-ben már megtörtént. Az egyenlő esélyekhez a szűkebb gazdasági és jövedelmi aspektusok mellett hozzátartozik az alapvető, általános érdekű szolgáltatások (oktatás, egészségügy, tiszta víz, világítás, energia és távközlés) elérhetősége, a lakóhelyről e szolgáltatások ésszerű időn és módon való megközelíthetősége, az egészséges környezet (Faludi, 2007a). Nem véletlen, hogy a „területi kohézió” fogalma tágabb értelemben először az EU alapokmány 1997. évi Amszterdami módosításában fordult elő, az általános érdekű alapszolgáltatások elérhetőségével összefüggésben.

De szükség van-e valóban az egyenlőség és az egyenlő esélyek elvének, az Európai Társadalom Modelljének, ilyen fajta – ahogyan az egyik szerző írja – „térbeliesítésére” (Davoudi, 2005). Hiszen ez gyakran igen gazdaságtalan, rengeteg költséggel jár, sokszor lényegesen hatékonyabb lenne, ha e nagyon nehezen és

szociális, demográfiai, kulturális kérdés integrálását. A maga szűkebben definiált modelljét alkalmazva kifejezetten sikeres volt. A „town and country planning” néven futó tevékenység sok ország számára szolgált mintául. Az utóbbi évtizedben azonban – lényegében a munkáspárti kormányok 1997. évi hivatalba lépése óta – az angol tervezés nagyon gyorsan átvette a kontinentális, francia és német tervezési megközelítéseket és módszereket és ma már az angol tervezők a „transnational spatial planning” egyik legfőbb támogatóinak számítanak, ami azért érdekes, hiszen a brit viszonyulás az uniós regionális politikához meglehetősen ambivalens egyébként. Nagyjából hasonlóak mondhatók el a skandináv „spatial planning”-ről (Böhme, 2002), amelyet hosszabb ideig döntően a városok és községek területére, legfeljebb azok tágabb környezetére végeztek. A kilencvenes években (1994) mégis e térségre készült el az első, európai hírnevet szerzett transznacionális területi terv a VASAB (Visions And Strategies Around the Baltic).

### Területi kohézió – európai társadalom

Az irodalom által gyakran tárgyalt másik kérdés a „területi kohézió” és az „európai társadalom modellje” közötti kapcsolat. Mi a kapcsolat a kettő között? És egyáltalán, milyen célokat szolgál a „területi kohézió”?

Az „európai társadalom modellje” kifejezést szélesebb körben Jacques Delors, az Európai Bizottság 1995-2002 közötti elnöke használta. E modell általában abban különbözik más modellektől, hogy a társadalmi szolidaritás nagyobb mértékben érvényesül és ebben a szolidaritásban az állam, a kormányzatok szerepe kiemelkedő. Sehol a világ más részein a GDP-nek ilyen nagy hányadát nem koncentrálik a kormányzati és önkormányzati költségvetésekben, mint Európában, hogy e szolidaritás feltételeit megteremtsék. Az európai integráció kezdeti programjába vette a kiegyenlítés célját az országok között, de ez a törekvés nagyobb súlyt kétségtelenül 1987 után, az Egységes Európai Okmány (Single European Act) elfogadásával és az EU költségvetés I. „Delors” csomagjával, annak 1988. évi bevezetésével kapott. E célt, filozófiát a leginkább a Harmadik Kohéziós Jelentésben (EC, 2004b) megfogalmazott követelmény tükrözi: „az embereket nem érhet abból következő hátrány, hogy alkalmasint az Unió melyik területén élnek, vagy dolgoznak”:

Ennek az ambiciózus célnak fontos eszköze volt a gazdasági és szociális kohéziós politika. E cél megfogalmazása a Single European Act-ban, 1987-ben már megtörtént. Az egyenlő esélyekhez a szűkebb gazdasági és jövedelmi aspektusok mellett hozzátartozik az alapvető, általános érdekű szolgáltatások (oktatás, egészségügy, tiszta víz, világítás, energia és távközlés) elérhetősége, a lakóhelyről e szolgáltatások ésszerű időn és módon való megközelíthetősége, az egészséges környezet (Faludi, 2007a). Nem véletlen, hogy a „területi kohézió” fogalma tágabb értelemben először az EU alapokmány 1997. évi Amszterdami módosításában fordult elő, az általános érdekű alapszolgáltatások elérhetőségével összefüggésben.

De szükség van-e valóban az egyenlőség és az egyenlő esélyek elvének, az Európai Társadalom Modelljének, ilyen fajta – ahogyan az egyik szerző írja – „térbeliesítésére” (Davoudi, 2005). Hiszen ez gyakran igen gazdaságtalan, rengeteg költséggel jár, sokszor lényegesen hatékonyabb lenne, ha e nagyon nehezen és gazdaságtalanul ellátható helyek lakói átköltöznenek más helyre, ahol mindezt megkaphatnák. A franciák erre azt mondták, hogy ez a gondolkodásmód az angolszász, neoliberális modell, amit ők elutasítanak. E kérdésnek ugyanis van egy kulturális dimenziója is. Ahogyan Jean-Louis Guigou, a DATAR 1997-2002 közötti elnöke mondta „Az európaiak mélyen gyökereznek szülőföldjükben. Ők nem olyan mobilak, mint az észak-amerikai kontinens sokkal nomádabb lakói. Ezért az a kívánságuk, hogy továbbra is ott éljenek, ahol elődeik generációk óta éltek, megérdemli a közösség támogatását.” (Guigou, 2001, p. 4.).

A fentiekből következően a „területi kohézió” az európai társadalmi modellről folytatott vita része lett, főként annak a vitának, ami már évek, de különösen az ún. Sapir tanulmány<sup>3</sup> megjelenése óta (Sapir et al. 2003) hevesen folyik Európában.

#### **Területi kohézió – többszintű kormányzás**

Végül a harmadik téma, amelyet élénken vitatnak a vonatkozó irodalomban, az a hatáskörök megoszlása az Európai Bizottság, a nemzeti kormányok és a régiók, helyi kormányzatok között a „területi kohézió” kérdésében.

Az európai integráció létrehozásakor még semmiféle kohézióról, mint EU hatásköréről nem volt szó. Az Európai Gazdasági Közösség fő célja az egységes piac megteremtése volt, de ez sem ment könnyen, 1986–87-ig a közös vámterületen túl alig történt valami. Ekkor Delors lényeges előrelépést kívánt elérni – főleg a versenypolitikában és néhány egyéb területen. Több tagország, főleg a kevésbé fejlettek azonban ellenálltak és csak akkor egyeztek bele a szabad verseny kiterjesztésébe, amikor kompenzációként felajánlottak nekik a korábnál kétszer nagyobb strukturális támogatást a költségvetési reform keretében. Az Egységes Európai Okmányba, majd a Maastrichti Szerződésbe így belekerült a gazdasági és szociális kohézió, ami főleg politikai és pénzügyi viták tárgya volt, de jogi vitákat akkor nem vetett fel.

Amikor azonban a tagországok elhatározták az ESDP kidolgozását, akkor az EU, és néhány tagország (pl. Németország) jogászai rámutattak arra, hogy a területi tervezés és fejlesztés nem tartozik az EU alapokmányban felsorolt kompetenciái közé, ezért az Európai Bizottság abban hivatalosan nem vehet részt, azt nem finanszírozhatja. Az ESDP kidolgozása a Bizottságtól bizonyos logisztikai támogatást természetesen kapott, de az ESDP kidolgozását irányító, a munkát koordináló bizottság, a Committee for Spatial Development (CSD) nem

---

<sup>3</sup> 2003-ban Romano Prodi felkéri André Sapir brüsszeli professzort egy jelentés összeállítására, melynek eredménye egy Európa–USA összehasonlítás: míg 1950–73 között Európa felzárkózik, addig 1973–2003 között egyre inkább elmarad az USA-tól.

hivatalos EU bizottság volt, üléseit nem a Bizottság, hanem a soros elnökséget ellátó ország képviselője vezette (Faludi, 2005a). A területfejlesztésért felelős miniszterek konferenciája mindmáig „informális” konferencia, szemben a legtöbb más szakági miniszter „formális”, tehát az EU Miniszterek Tanácsának részét képező tanácskozásával. Az ESPON kutatási program, bár az EU finanszírozza, eredményei nem tekinthetők senkire és különösen a Bizottságra nem kötelezőnek, és a Bizottság személyi részvétele is szimbolikusan korlátozott volt, a Bizottság mindvégig egyetlen munkatárssal, és sohasem felsőbb szinten képviseltette magát.

Az ESDP elfogadása után az Európai Bizottság nem támogatta tovább ezt a kormányközi munkamódszert, bizonyos távolságot tartott az ESDP-től, mintegy éreztetve, hogy az nem az ő hivatalos termékük és talán nem is mindenben értenek azzal egyet. Ezzel szemben a Bizottság a figyelmét a kohéziós riportok elkészítésének szentelte: 2001-ben kiadták a 2, 2004-ben a harmadik kohéziós riportot, és mindkettőben jelentős teret adtak a „területi kohézió” fogalmának, a területi egyenlőtlenségeknek, a régióknak stb. annak ellenére, hogy ezek a jelentések mindvégig a gazdasági, társadalmi kohézió kifejezést tartalmazzák az elnevezésükben. A fogalmi „zűrzavarban” sokaknak talán fel sem tűnik, hogy a tagországok továbbra is „spatial planning”-ről beszéltek, a Bizottság „territorial cohesion”-ről. Feltehetőleg úgy ítélték meg, hogy a „spatial planning”-et nem lehet bizottsági kompetenciává tenni, a „területi kohéziót” talán igen. Ennek a tagországok többsége sem volt ellene, sőt támogatták ezt az igényt. Az ESDP több mint öt éves kidolgozási időszaka után ugyanis világossá vált, hogy egyedül a kormányközi módszerrel már nem lehet tovább vinni ezt a folyamatot, a Bizottság aktív részvétele elengedhetetlen, ha eredményt akarnak elérni.

A területi kohézió bizottsági kompetenciává tétele azonban sokkal nehezebben ment, mint a gazdasági és szociális kohézióé. Közben ugyanis, az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésbe<sup>4</sup> bekerült a szubszidiaritás elve és fogalma, miszerint a Bizottság csak olyan feladatot vállalhat, amelyet közösségi szinten jobban lehet ellátni, mint nemzeti, vagy regionális szinten, és a Bizottság egyébként is szigorúan csak a Szerződésben megjelölt feladatokkal foglalkozhat. A jogászok pedig mindkét – bizottsági és nemzeti - oldalon sokkal tüzetesebben vizsgálták, hogy mi tartozik bizottsági hatáskörbe, és mi nem.

Ezért jelentett nagy sikert a „területi kohézió” hívei számára 2004 októberében, hogy az Európai Tanács a „Szerződés az Európai Unió Alkotmányáról” c. dokumentumot elfogadta. Ebben ugyanis hivatalosan megjelent a

---

<sup>4</sup> A Maastrichti szerződés célul tűzte ki a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítását, továbbá egy kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés megvalósítását, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozását, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését. A szerződés határozott a tagok gazdaságainak megerősítéséről és közelítéséről és egy közös valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió létrehozásáról. A Maastrichti Szerződés többek között megerősítette az EU területi (regionális) támogatási politikájának az alapelveit és javaslatot fogalmazott meg az Európai Közösség kohézióját erősítő közlekedési infrastruktúra-hálózat fejlesztését és a környezeti problémák kezelését szolgáló új regionális pénzügyi alap megszervezéséhez is.

területi kohézió, mint az Európai Unió egyik feladata. Az Alkotmánytervezet I.-3. paragrafusában az áll, hogy az Uniónak „elő kell mozdítania a gazdasági, szociális és területi kohéziót és a tagállamok közötti szolidaritást”.

A II—96. paragrafusban pedig azt mondja ki, hogy „az Unió elismeri, és tiszteletben tartja az általános érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát, ahogyan az a tagállamok törvényeiben és szokásjoga szerint kialakult, és amelyek ezen Alkotmánnyal összhangban vannak, annak érdekében, hogy az Unió szociális és területi kohézióját előmozdítsák.”

Az Alkotmány így megadta volna a jogi alapot ahhoz, hogy a területi kohézió – legalábbis részben – az Európai Bizottság feladatává váljon, az Unió abban részt vehessen, finanszírozza és a vele kapcsolatos döntések, szabályozások az Unió jogi és intézményi rendszerének részeivé váljanak. Arra persze senki nem gondolt, hogy a területi kohézió és a „spatial planning” teljes egészében bizottsági kompetenciává váljon. Erre a Bizottság sem pénzügyileg, sem szakmailag nincs jelenleg felkészülve<sup>5</sup>. Valószínűleg megosztott kompetenciára gondoltak a régiók, a tagállamok és az Európai Bizottság között. Az össz-európai és a transznacionális területi tervezésnek azonban számos olyan, határokon átnyúló feladata van, amelyek a Bizottság közreműködése nélkül nem megoldható.

A francia és holland népszavazás azonban elvetette az EU alkotmányt és az ír népszavazás egyelőre blokkolta a Lisszaboni Szerződés életbe lépését is (amely a területi kohézióra vonatkozó paragrafusokat szintén tartalmazta). A területi kohézió és az európai szintű spatial planning jövője tehát ma meglehetősen bizonytalan.

#### *Alkalmazható megoldások*

A megoldásnak három lehetséges alternatívája van, amelyek közül az első kettő jogilag, vagy gyakorlatban az Alkotmány elutasításával lehetetlenné vált, de a harmadik előtt is komoly akadályok tornyosulnak:

- Az első az egész feladatnak bizottsági kompetenciává alakítása, ami kezdettől fogva kilátástalan volt és a tagországok többsége ellenezte;
- A második az európai és transznacionális feladatokat – a Bizottság közreműködése nélkül – a tagországok együttműködésével megoldani a nyitott koordináció keretében. A tapasztalat azt mutatja, hogy ennek tartalékai mára lényegében kimerültek.
- A harmadik megoldás lehet, hogy az ügyet az Európai Bizottság és a tagállamok közös, megosztott feladatává tenni. A probléma itt az, hogy a jogi alap hiánya a Bizottság számára részleges feladatvállalást sem tesz lehetővé spatial planning címen egyáltalán nem, de most már – szigorúan jogi

<sup>5</sup> Jellemző pl. hogy az ESPON programal és az INTERREG IIIB keretében folyó transznacionális „spatial planning”-al a Bizottságban hosszú évekig egyetlen ember – M. Patrick Salez – foglalkozott

szempontból – a területi kohézió címén sem, hiszen egy ilyen név alatt futó kompetencia-bővítést a népszavazások elutasították (bár az elutasításnak nyilvánvalóan nem ez volt az oka, de jogi szempontból ennek nincs jelentősége).

A reményt talán az adja, hogy a szándék – mind a Bizottság, mind a tagállamok jelentős hányada részéről - továbbra is fennáll és a nyelvi találékonyágnak vannak még tartalékai.

### „Térbeli, területi, regionális” fogalommagyarázat

Ezzel összefüggésben – és az irodalom-feldolgozás negyedik elemeként - célszerű néhány fogalmi kérdés tisztázása. Ezek egyike a térbeli (spatial), területi (territorial) és regionális (regional) jelzők jelentése és egymáshoz való viszonya.

Mindhárom jelző igen gyakran fordul elő európai dokumentumokban, anélkül, hogy egyértelműen tisztáznák azok tartalmát. Ehhez járul az egyes nemzetek igen eltérő szóhasználata és ugyanannak a fogalomnak különböző országokban eltérő értelmezése. A nyelvi zavar csak tovább növeli az egyes fogalmakkal kapcsolatos politikai és szakmai nézeteltéréseket.

Az alábbi fogalom-magyarázat csak egyike a sokféleképpen, mindenestre olyan, amely legalábbis nagy gyakorisággal fordul elő a szakmai irodalomban és politikai szövegekben. A jelzőket persze legnagyobb gyakorisággal angolul használják. Ez azonban nem jelenti azt, hogy azok jelenlegi EU értelmezése az eredeti angol értelmezésnek felel meg. Ezek a kifejezések gyakorlatilag „EU-English” szavak, az EU politikák értelmezésére használták először és az angol honi használatra tulajdonképpen az EU értelmezésben került vissza (pl. a spatial planning kifejezés Angliában a hetvenes évek előtt egyáltalán nem volt használatban).

A spatial, territorial és regional jelzőknek ebben az „EU-English” alkalmazásában egyfelől más térbeli tartalma van, másrészt az általuk lefedett tevékenységek is különbözőek. Ami a térbeli tartalmat illeti:

- a „*spatial*” (térbeli) szó az általános térbeli tevékenységre vonatkozik, nincs fenntartva bizonyos típusú lehatárolt tevékenységekre (Schön, 2005). Spatial lehet egy településrészre vonatkozó tevékenység, de akár világméretű is. Általában a közigazgatásilag, vagy politikailag nem pontosan lehatárolt területekre használják (például a CADSES<sup>6</sup> betűszó utolsó S-e a Space szót jelöli, utalva e térség meglehetősen önkényes lehatárolására);

<sup>6</sup> A transznacionális együttműködési programok lebonyolításához az Uniót és szomszédos területeit gazdasági, földrajzi és társadalmi szempontból egységesnek tekinthető 13 makro-térségre osztották fel. Ezek egyike, a Magyarországot is tartalmazó CADSES- térség, azaz Közép-Európai, Adriai, Dunai és Délkelet-Európai együttműködési térség.

- a „*territorial*” (területi) általában bizonyos lehatárolt térségekre vonatkozik, de ez a lehatárolás nem feltétlenül közigazgatási, politikai lehatárolást jelöl, lehet egy hegység, sziget, tengerpart, de lehet egy város vonzáskörzete, határokon átnyúló térség is. De azért leggyakrabban országokon belüli területekre használják, azaz kimaradnak belőle a „*spatial*” által átfogott legkisebb (városrésznyi) és legnagyobb (pl. a Föld és kontinensei) térségek.
- A „*regional*” az EU-nyelvben kifejezetten lehatárolt közigazgatási egységekre, vagy azok csoportosítására vonatkozik. Maga a „*regio*” szó a középkori latinban bizonyos lehatárolt hatalmi területet jelentett („*cuius regio, eius religio!*”). Legfőképpen azonban az EUROSTAT által lehatárolt NUTS1, NUTS2 és NUTS3 egységekre vonatkoztatják. A „nem-EU” nyelvben a szó használata természetesen jóval szélesebb.

A három szó jelentése azonban nemcsak a hozzájuk kapcsolódó térbeli dimenzióban, hanem a hozzájuk kapcsolódó tevékenységek tartalmában is különbözik:

A „**spatial planning**”-hez gyakran bizonyos memőki, műszaki tevékenységek asszociálódnak, amelyek a területhasználattal függnek össze. Mára a spatial planning keretében végzett tevékenység a terület-felhasználás tervezésénél, a területrendezésnél lényegesen szélesebb: magában foglal környezeti, szociális, demográfiai és gazdasági típusú tervezési tevékenységeket is. Kétségtelen, hogy a területhasználattal összefüggő tervezés most is kiemelt helyet foglal el e tevékenységben, a többi vizsgálati, vagy prognosztikai, tervezési tevékenységnek tulajdonképpen a területhasználati tervet alátámasztó, megalapozó szerepe van. Természetesen, minél nagyobb léptékű tervezési tevékenységről van szó, annál inkább dominálnak a nem közvetlenül a területhasználattal összefüggő tervezési tevékenységek<sup>7</sup> EU szóhasználatában a „spatial planning” nem egyezik meg a francia „*aménagement du territoire*”, az angol „*town and country planning*”, a német „*raumordnung*” vagy például a holland „*ruimteilijke ordening*” szavak jelentésével. Ezek a terminológiák nem fordíthatóak egy-az egyben egymásra, mert sajátos tartalom van mindegyik mögött az egyes tagállamokban.

Az EU hivatalos nyelvezetében a „spatial planning” egy *komplex összefoglaló kategória*, mely ma még inkább a területfejlesztés szinonimájaként használatos. (European Communities 1997) Racionálisabb terület-felhasználást,

<sup>7</sup> Ezzel kapcsolatban kell jelezni azt a hazai értelmezési zavart, ami azzal függ össze, hogy a magyarországi szakmai nyelvben a „spatial planning”-et a „területrendezéssel”, a regional planning”-et a „területfejlesztéssel” azonosítják. A központi tervgazdálkodás időszakában a központi tervezés (Országos Tervhivatal) valóban mindenfajta demográfiai, szociális gazdasági stb. tevékenység tervezésére igényt tartott és a „területrendezés” számára csak a szűk értelemben műszaki feladatokat: a területfelhasználást és a nyomvonalas létesítmények elhelyezésével kapcsolatos feladatokat hagyta meg. Csakhogy Európában a „spatial planning”, különösen az Európai léptékben folytatott spatial planning már rég túllépett ezen a szerepkörön. A magyar „területrendezés”, „területfejlesztés” fogalmak és az ehhez kapcsolódó szervezeti és feladatstruktúra pedig rögződött több évtizeddel ezelőtt és már nem felel meg az Unióban és nyugat-európában kialakult funkciómegoszlásnak.

környezeti szempontokat szem előtt tartó kiegyensúlyozottabb fejlesztést, és egyéb társadalmi és gazdasági célok megvalósítására való törekvést értik alatta. A „spatial planning” magába foglalja mindazt, amit sokan Magyarországon (pl. Faragó L.) területfejlesztésen értenek, így jogi szabályozást és intézményi rendszert is. Ugyanígy a „spatial planning” összefoglaló nevet használják a magasabb és az alacsonyabb szintű (a nemzetek közötti, nemzeti szintű, a regionális és a helyi) valamint a fejlesztési és a rendezési tervekre együttesen is. A nemzeti szintű „spatial planning”-en a szélesebb értelemben vett azon fejlesztési kereteket értik, amelyek hatnak a területi folyamatokra és az alsóbb szintű tervezésre. Az Egyesült Királyságban ugyanez a terminológia (spatial planning) a terület-felhasználás tervezését és a területpolitika egyéb területi dokumentumait vagy más megközelítésben a város és vidék tervezését együttesen jelenti. Ott a regional planning inkább a társadalmi-gazdasági típusú (nálunk fejlesztési) tervezést jelenti

A „regional planning”, „regional development” az EU strukturális politikája keretében lehatárolt régiókkal kapcsolatos gazdasági, pénzügyi tevékenységet jelenti, tehát alapvetően közgazdasági jellegű, és jelentős részben a támogatásokkal, szabályozással függ össze. A *regionális politika* (regional policy) nem azonosítható általában a területi politikával, és az előbbi fogalom analógiájára a területfejlesztéssel sem, hanem a *régiók közötti* egyenlőtlen fejlődés mérséklésére irányuló törekvések értendők alatta, így egy területi szintre vonatkozó része, szegmense csak a területi politikának. A regionális politika elsősorban nemzeti szintű feladat, de mint a tények mutatják szupranacionális cél is lehet, hiszen az EU a Strukturális Alapok jelentős hányadát erre fordította a kilencvenes évektől. De, csupán azért, mert egy meghatározott időben (az elmúlt években) Európában a területi politika döntő hányadát a regionális politika tette ki, azért nem szabad e két fogalmat azonosítani, egymás szinonimájaként használni, mint ahogy ezt a hazai szakma számos kiválósága is – sajnálatos módon – nap mint nap megteszi.

A „territorial planning”-ben erősebb a földrajzi jelleg. Magában foglalja az előző kettő bizonyos elemeit, de távolról sem azok egészét. Nincsenek benne a „spatial planning” szűkebb értelemben vett műszaki elemei, ami a részletesebb területhasználattal, annak szabályozásával függ össze. És nincsenek benne a regionális tervezés kifejezetten pénzügyi, szabályozási jellegű problémái. A többi azonban benne van, még hozzá részletesebben. Míg, pl. számos regionális terv a régiót egy makroökonómiai egységként kezeli és az azon belüli differenciáltsággal nem foglalkozik, a territorial planning-nek éppen ez az egyik fő feladata. Különös súlyt kapnak a szociális, kulturális, történelmi mozzanatok, amelyek a terület kohéziójának, egységének lényegét adják. A már idézett Jean-Louis Guigou, a DATAR volt elnöke szerint a területek (territoire) melegvérű lények (êtres à sang chaud), míg a terek, térségek (espace) hidegvérű lények (êtres à sang froid) (Guigou, 1995).

Ezek az elhatárolások persze nem élesek. Hozzá kell tenni, hogy az elmúlt időszakban sok „spatial plan” és „regional plan” született, ami lényegében tartalmazta a „territorial plan” számos lényeges vonását.

## 2. A „TERÜLETI KOHÉZIÓ” HELYE AZ EURÓPAI POLITIKÁBAN – KÖZPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉS

Az Európai Unió alapító okmánya, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés) preambulumban említésre került az a követelmény, hogy az EKG-nak „biztosítani kell a harmonikus fejlesztést, azáltal, hogy csökkenjenek a különbségek a különböző régiók között és csökkenjen a hátrányos helyzetű területek elmaradása.” A szerződés konkrét paragrafusai azonban ennek eszközeit nem tartalmazták. Sőt, általában tiltották a gazdasági szervezetek állami támogatását, illetve azt csak kivételes helyzetben és az Európai Bizottság külön hozzájárulásával engedélyezték a tagállamok számára. Közösségi szintű támogatásról tehát szó sem volt, hittek abban, hogy a közös piac létrehozása, az akadályok eltüntetése automatikusan hozzájárul az országok, régiók közötti kiegyenlítéshez. Elég hamar rájöttek azonban, hogy ez az elvárás nem válik valóra. Ezért, már a Római Szerződésben, létrehozták – biztonsági szelepként - az Európai Szociális Alapot, amely 1960-tól kezdett működni. 1975-ben – részben e felismerés alapján, részben egyes országok költségvetési taktikai megfontolásából – létrejött, és az új tagfelvételekkel gyorsan növekedett, az Európai Regionális Fejlesztési Alap.

1986-87-ben, az Egységes Európai Okmányban (Single European Act) jelent meg először a „**gazdasági és szociális kohézió**” kifejezés, ami az 1992. évi, az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben további kibővítésre és kifejtésre került.

Az Európai Unió gazdasági és szociális kohéziós politikája azonban messze nem foglalta, foglalja magában az európai területi fejlődés teljes témakörét. Először azért nem, mert a területfejlesztési politika alapvetően nemzeti hatáskörben maradt, annak koordinálására a Bizottság nem is volt felhatalmazva. Az uniós támogatás elvileg csak a nemzeti programok, projektek kiegészítésére szolgált, „addicionális” jellegű volt (még akkor is, ha nagyobb volt a nemzeti hozzájárulásnál). Másodsor azért nem, mert szelektív volt, csak az Unió relative elmaradott, vagy szerkezeti problémákkal küzdő régióira terjedt ki, a többiekkel nem foglalkozott. Az EU támogatásban részesülő régiók népessége maximum az EU lakosság 50 százalékát tehetette ki, a jelentősen támogatott elmaradt régiók népessége pedig maximum 25 százalékot.

A kilencvenes évek közepétől azonban megnőtt az igény arra, hogy az európai térség egészére egy átfogó területfejlesztési koncepciót dolgozzanak ki. Hiszen az európai országoknak számos közösen megoldandó területfejlesztési problémája volt (határmenti térségek, közös folyók, tengerpartok, közös nemzetközi útvonalak, környezeti problémák, stb.). Az első ilyen kísérletet, egy átfogó (nyugat) európai térségi terv kidolgozására nem is az Európai Unió, hanem az Európa Tanács tette 1988-ban. Mivel e kérdés az EU-ban nem az Európai Bizottság hatáskörébe tartozott, az uniós hasonló projekt megvalósítását úgy oldották meg, hogy a tagországok

területfejlesztésért felelős miniszterei informális találkozókat tartottak (az elsőt 1994-ben Lipcsében), és elhatározták egy közös területfejlesztési koncepció kidolgozását. A dolog egy koordináló szervezet hiányában lassan haladt előre, az országok félevenként adták át egymásnak az irányító szerepkört, így a koncepció csak 5 év múlva készült el, 1999-ben. Ez volt az ESDP (European Spatial Development Perspective), az Európai Területfejlesztési Koncepció, amely akkor természetesen csak az EU akkori 15 tagállamára vázolt fel közös területfejlesztési irányelveket. A dokumentumnak természetesen csak orientációs irányelv jellege volt, semmiféle kötelezettséget nem tartalmazott a tagországokra, még kevésbé az Európai Bizottságra nézve. Ezek az irányelvek azonban nemcsak a szűkebb területi fejlesztésért, vagy „gazdasági és szociális kohézióért” felelős szervezetekre vonatkoztak, hanem minden más területi fejlődésre kiható tevékenységre, ágazatokra, politikákra is, nemzeti és európai szinten egyaránt.

Az Európai Bizottság szándéka ellenére is az ESPD eredményei igen korlátozottan jelenhettek meg a 2000–2006 közötti EU politikákban, már csak azért is, mert 1999-re, az ESDP megjelenésének időpontjára a programoknak lényegében már el kellett készülniük. Bizonyos közvetett hatása az ESDP-nek azonban mégis volt, már ebben az időszakban. Bár az Európai Bizottság nem vett részt e dokumentum készítésében, és később, mint említettük, kissé el is határolta magát attól, mégis az ESDP elkészítése a Bizottságot intenzívebb ez irányú tevékenységre készítette, de most már nem „spatial planning”, hanem egy új vezérszó, „területi kohézió” címen.<sup>8</sup>

- Az 2001-ben publikált „Második Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról” külön fejezetet szentel a területi kohézióknak<sup>9</sup>. E fejezetben olyan kérdéseket tárgyal, mint: a centrum-periféria kérdések; a városi területek gondjai és a fejlesztési pólusok; a vidéki térségek; az olyan speciális földrajzi problémákkal szembesülő térségek, mint a hegyvidékek, a tengerparti területek és a szigetek (EC 2001). E problémákat azonban anélkül mutatja be a jelentés, hogy azokhoz speciális intézkedéseket és eszközöket hozzárendelne.
- A 2004-ben publikált Harmadik Jelentésben szintén van külön fejezet a területi kohézióról, és ugyanezek a problémák jelennek meg, de a régiókon belüli különbségek, ill. a városi problémák még nagyobb súlyt kapnak (EC 2004b).

<sup>8</sup> Tulajdonképpen a „területi kohézió” fogalmát már korábban az Európai Unió 1997. októberében elfogadott Amszterdami Szerződése is használta, de egy leszűkített értelemben, az alapvető szolgáltatások elérhetősége tekintetében.

<sup>9</sup> Az első kohéziós jelentés (EC 1996) még nem a „területi kohézióról” szólt, hanem a gazdasági és társadalmi kohéziót célzó beavatkozások hatásait értékelte az 1983–1995-ös időszakra. Megállapításai szerint a nemzeti politikák nem elégségesek ahhoz, hogy az országok közötti, és főként az országokon belül meglévő különbségeket kiegyensúlyozzák. Az Unió tagállamai és régiói között még mindig jelentős különbségek vannak gazdasági és társadalmi fejlettség tekintetében, ami visszafogja a gazdaság hatékonyságát. Az addigi kohéziós politika az adókon és a támogatási rendszeren keresztül jelentős pénzüsszegek átcsoportosítását eredményezte a fejlettebb térségektől az elmaradottak javára. Ennek területi kiegyenlítő hatása azonban a főbb mutatószámok tekintetében (egy főre jutó GDP, munkanélküliségi ráta, termelékenység) jóval alulmúlta a tőle elvártat.

- Ugyancsak 2004-ben az Európai Bizottság még egy külön „Közbenső Beszámoló a Területi Kohézióról” (Interim Territorial Cohesion Report) c. dokumentumot is publikált, amely kizárólag a területi kohézió kérdéseiről szólt. Ez az első EU dokumentum, amelynek nevesítve is fő témája a területi kohézió volt, amit a következőképpen definiált: „az emberi tevékenységek kiegyensúlyozott elhelyezkedése az egész Unió területén, amely a gazdasági és szociális kohézió kiegészítőjeként szolgál”. A beszámoló szerint a kohézió területi dimenziója három vonatkozásban mutatkozik meg: (1) az egyensúlytalanságok mérséklése az Unió területén, a centrum és periféria viszonyában, ...; (2) az egyensúlytalanságok mérséklése az Unió területén a versenyképességi tényezők megoszlásában; (3) az elérhetőség, hozzáférhetőség feltételeinek javítása az Unió területén, mind a szállítás (vasúti, közúti, légi), mind a távközlés és az energia területén” (EC 2004a).

Az ESDP legjelentősebb hatása azonban az ESPON kutatási program elindítása és EU finanszírozása volt. 2002-től indult el és 2006-ban fejeződött be az eddig legnagyobb területfejlesztési kutatási program, amely 33 kutatási projekt keretében a területi kohéziót befolyásoló tényezők feltárását tűzte ki célul és nagyon sok fontos összefüggésre hívta fel a figyelmet. Anélkül, hogy véglegesen definiálta volna a területi kohézió tartalmát, a különböző térbeli összefüggések és hatások megértéséhez nagymértékben járult hozzá. A problémát itt is az jelentette, hogy a program 2006-ban zárult, amikor a következő, 2007–2013 közötti EU programok keretei, tartalma már kialakultak, így az ESPON eredmények azokat csak korlátozottan tudták befolyásolni.

Az ESPON 2006 után az Európai Bizottság elfogadta az ESPON 2013 programot, amely már a célkitűzései között utal arra, hogy a program a *területi kohéziót* szorgalmazó politikák megalapozásához kíván hozzájárulni. Ennek érdekében a területi tőke fejlesztését és mobilizálását, Európa versenyképességének fokozását, a területi együttműködés elmélyítését, valamint a fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődést elősegítő lehetőségeket vizsgálja.

A fenti eredmények döntően az Európai Bizottság tevékenységi körében jelentkeztek. A tagországok tevékenysége, amely korábban, az ESDP kidolgozásával az európai méretű tervezés hajtóereje volt, 1999 után némileg visszaesett. Ennek is több tényezője volt: megszűnt az érdekelt miniszterek kétévenkénti találkozója (1999 és 2004 között nem volt ilyen találkozó), megszűnt az ESDP kidolgozását irányító „Területi Fejlesztés Bizottsága” (CSD). Az Európai Bizottság ugyan létrehozott a komitológia kereteiben egy új bizottságot (a Régiók Fejlesztése és Konverziója Bizottság keretében egy Területi és Városi Albizottságot SUD). Ez a bizottság azonban már nem egy dolgozó, hanem véleményező bizottság volt, ami azt vitathatta meg, amit a bizottság elé terjesztett<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Néha azt sem. E tanulmány témavezetőjének személyes élménye van erről. 2005 decemberében a DG Regio a SUD elé terjesztette az új transznacionális régiók 2007-2013 közötti lehatárolását. Bejelentették azonban, hogy erről nem lesz vita,

AZ ESDP 15 tagország viszonyait tükrözte, miközben ekkor az EU már 12 új tagország felvételére készült, amelyeknek sajátos feltételei és problémái a dokumentumban nem jelentek, nem jelenhettek meg. Valamennyi új tagország ugyan utólag a dokumentummal való egyetértését jelezte, ami azonban inkább abból fakadt, hogy a gyors felvételt nem akarták mindenféle – ráadásul a csatlakozás szempontjából nem döntő jelentőségű – sajátosságok hangoztatásával megzavarni.

Mindeközben a kibővítést figyelembe vevő, és az Európai Unió közös politikáinak átalakítását és reformját meghirdető Agenda 2000 első számú prioritásként a szociális és gazdasági kohéziót fogalmazta meg (EC 1999).

Újabb lökést a tagországok ez irányú tevékenységének a 2004 novemberében Rotterdamban tartott informális miniszteri ülés adott, amelynek fő témája a területi kohézió volt. Az alaphangot a holland elnökség adta meg. Hollandiában komoly – talán az EU-ban a legnagyobb – hagyománya volt a területi tervezésnek és területrendezésnek, ill. az ágazati fejlesztések területi hatáselemzésének. Ezen az ülésen vezették be a „territorial capital”, a territorial potential” fogalmát az EU politikákba, amely fogalom nemcsak az elmaradott térségek, hanem az egész ország területi adottságainak optimális kihasználását takarja. Ez az ülés egy 2007-ig szóló munkaprogramot fogadott el, ami a területi kohézió az EU különböző politikáiban való fokozottabb érvényesítését szolgálta. Ugyanakkor ez az ülés úgy nyilatkozott, hogy a területi kohézió érvényesítéséhez – legalábbis középtávon – nincs szükség új szabályok, eszközök, vagy támogatások beiktatására.

A 2005 májusában, Luxemburgban tartott informális miniszteri találkozó megerősítette a Rotterdamban meghatározott programot. Megvitatta az ún. „scoping” (áttekintő) dokumentumot az „Európai Unió területi helyzete és perspektívái” címmel, amely „bizonyító” alapját képezte a 2007-ben, 13 év után ismét Lipcsében elfogadott, később – az Azori szigeteken tartott találkozón akció-programmal is kiegészített - EU Területi Agendának.

A további fejlemények azt mutatják, hogy az Európai Bizottság bizonyos nyomás alatt volt, abban az irányban, hogy különleges jelentőséget tulajdonítson a területi kohézió egységes értelmezésének. Ez nem jelent kizárólagosságot, a többi értelmezés elemei is megjelentek a dokumentumokban, az arányok azonban kétségtelenül eltolódtak a „földrajzilag hátrányos helyzetű területek” (szigetek, partvidékek, hegyvidékek, zord éghajlatú területek, periférikus vidéki térségek, határtérségek) irányában.

2007 májusában jelent meg az Európai Bizottság Negyedik Kohéziós Riportja (EC 2007). Eltérően az előző két riporthoz képest, ez a dokumentum nem szentelt külön fejezetet a területi kohézióknak, hanem a gazdasági,

---

helyette a SUD vitassa meg a bizottság megbízásából az MTA RKK vezetésével elkészült, a korábbi lehatárolás tanulságait tartalmazó tanulmányt. Ezek után nem csoda, ha a frusztrált bizottsági tagok kritikus kedvüket az RKK tanulmányon töltötték ki, amelynek egyébként az új lehatároláshoz semmi köze nem volt.

szociális és területi kohézióról egy összevont fejezet szól. Ezen belül a területi kohézió problémái beillesztett szövegdobozokban jelentek meg, amelyek túlnyomó többségben a különböző földrajzilag hátrányos helyzetű terület-típusok problémáit mutatták be.

2008 júliusában elkészült a Bizottság dokumentum-tervezete „Green Paper on Territorial Cohesion” (EC 2008). Ez a dokumentum a gazdaságilag elmaradott, alacsony jövedelmű területek problémáival gyakorlatilag nem foglalkozik (azt valószínűleg a gazdasági és szociális kohézió tárgyának tekinti) és figyelmét szinte kizárólag a földrajzilag hátrányos helyzetű térségeknek szenteli. Jóval kevesebb teret szentel a területi kohézió másféle értelmezéseinek, pl. az ágazati programokban a területi szempontok figyelembe vételének, ill. a területi kohézió átfogó és integrált értelmezésének. Alig vitatható, hogy a földrajzilag hátrányos helyzetű területeknek kell bizonyos figyelmet szentelni a területi kohézió átfogó, integrált értelmezésének keretében. Ugyankor, azt célszerű elkerülni, hogy a területi kohézió kizárólag az országok és régiók egy csoportja lobbizásának tárgyává váljon.

### 3. A „TERÜLETI KOHÉZIÓ” LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉSEI

Mint az előzőekben láttuk, bár a fontos európai dokumentumokban megjelent a területi kohézió fogalma, e dokumentumok – az elnevezés említésén túl – nem adták meg a fogalom definícióját és nem körvonalazták annak pontos tartalmát. E definiálatlanság természetesen különböző értelmezéseknek adott teret. E definíciók nem zárják ki egymást, már csak azért sem, mert a legtöbb közülük meglehetősen általános jellegű és homályos megfogalmazású. Miközben definíciónak szánták őket, valójában nem azok, hanem felsorolnak néhány célt, amelyeket a területi kohézió jegyében kívánnak megvalósítani. Úgy tűnik, a fogalom megjelenése óta eltelt mintegy tíz évben a pontosabb definíció megadása nem nagyon haladt előre. Van ebben bizonyos szándék is: a tartalom szűkítése bizonyos csoportok támogatásának elvesztését jelenthetné, akik saját specifikus törekvéseiket nem kellően látnák tükröződni a pontosabb definícióban.

Mindazonáltal, bizonyos politikai irányok és tematikai fókuszok egyértelműen körvonalazódnak az eddigi vitákban és az irodalomban. Bizonyos egyszerűsítéssel három ilyen fő irány azonosítható:

**A területi szempontok határozottabb érvényesítése az ágazatok fejlesztésében,** azaz annak követelménye, hogy a különböző ágazati, vagy egyéb EU és nemzeti politikákban, az intézkedések, programok és eszközök kialakítása során, fokozottabban vegyék figyelembe a területi hatásokat, sőt azok számbavétele a döntési folyamatnak egyik alapvető elemévé váljon. Ide tartozik az is, hogy az ágazati és más szakpolitikák egymással való egyeztetésében a térbeli dimenzió és hatások a koordináció egyik alapvető elemévé váljanak.

1. **Az átfogó és integrált területi tervezés.** A területi kohézió, mint az EU, a tagállamok, vagy azon belüli régiók egészét átfogó, sajátosságait és egymásra hatásukat figyelembe vevő fejlesztési politika. Míg az előző pont az ágazati és szakpolitikák területi szempontú hatáselemzése és koordinációja útján járul hozzá az integrált fejlesztési politikához, a második értelmezés ugyanezt a különböző térségek egymással összefüggő tervezése, fejlesztése útján kívánja érvényesíteni. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a területi politika és fejlesztés nem korlátozódhat a kevésbé fejlett, vagy sajátos földrajzi adottságokkal rendelkező régiókra, hanem ki kell, hogy terjedjen valamennyi térségre, régióra, mégpedig úgy, hogy valamennyiük fejlesztése sajátos adottságaikon alapuljon, és egyben egymást kiegészítse, hozzájáruljon a többi térség régió fejlődéséhez.
2. **A földrajzi hátrányos adottságok egyenlő rangú figyelembe vétele a támogatási politikában.** Ez a politikai irányzat az előző kettőnél korlátozottabb célokat tűz maga elé. Mégpedig azt, hogy az Unió kohéziós politikája ne csak a fejlettségi és jövedelmi szintet reprezentáló GDP per fő mutató alapján nyújtson támogatást, vagy biztosítson a szabályozás útján előnyöket az egyes régióknak, hanem olyan földrajzilag kedvezőtlen adottságú területeknek is, mint a hegyvidéki területek, szigetek, zord éghajlatú térségek, periférikus, nagyon távoli térségek, a különböző természeti katasztrófáknak nagyobb mértékben kitett térségek. Ilyen kedvezmények, vagy támogatások – korlátozott mértékben – eddig is voltak, de e törekvés keretében nyilvánvalóan a rendszerbe beépített, a gazdasági és szociális elmaradással egyenlő súlyú támogatásról, illetve kedvezményekről van szó.

A következő fejezetekben e főirányok részletesebb kifejtésére kerül sor.

### 3.1. A területi szempontok határozottabb érvényesítése az ágazatok fejlesztésében

Minden területfejlesztő régió panasza és problémája, hogy a gazdaságpolitika szabályozási és költségvetési eszközeinek csak egy relatíve kisebb hányada az, amely közvetlenül területpolitikai célokat szolgál. Túlnyomó részük ágazati és szakpolitikai hatóságok hatáskörébe tartozik és elsősorban az adott ágazat szakmapolitikai céljainak megvalósítása érdekében kerül felhasználásra. Természetesen ezeknek a „nem-területi” szabályozóknak és fejlesztési eszközöknek messzemenő területi hatásai vannak és ezek a hatások nem mindig egyeznek meg a területi politika céljaival, sőt azzal sokszor éppen ellentétesek. Mivel ezek az intézmények a források nagyobbik hányadával rendelkeznek, azok teljesen kiolthatják a területi célú eszközök, szabályozások (ha ilyenek egyáltalán vannak) hatásait, sőt azokat ellenkezőjére fordíthatják. Ezek az egymást kioltó hatások végső soron az egész politika koordinátlanságához, hatékonyságvesztéséhez vezethetnek.

Természetesen nemcsak a nemzeti, hanem az EU szintű politikák is szembesültek ezzel a problémával. E problémára adott válasz volt részben az EU költségvetés strukturális reformja 1988-ban, az ún. „első Delors csomag”. Ennek keretében négy jelentős, és különböző főigazgatóságok által menedzselte támogatási alapot a

Strukturális Alapok ernyője alatt egységes rendszerbe foglalták, hogy a jövőben közös terv, közös prioritások alapján, közös céloknak megfelelően használják fel. A felhasználás jelentős hányada „regionális operatív programok” keretében történt, ami bizonyos területi vetületű koordinációt eleve garantált. Jelentős előrelépést és hatékonyság-növekedést jelentett ez a reform, még akkor is, ha számos jelentős területi kihatású alap, támogatás és szabályozás nem került bele ebbe a rendszerbe és továbbra is koordinációs gondokat okozott. Elegendő itt emlékeztetni a határ menti programokban a Strukturális Alapok és az egészen más szabályozás és irányítás alá tartozó PHARE programok közös programmá alakításának nehézségeire, végső soron lehetetlenségére.

Az utóbbi évek azonban inkább e rendszer bizonyos fokú „leépülését” jelzik. Ennek egyik jele pl. a mezőgazdasági és vidékfejlesztési célú fejlesztési eszközök „kivonása” a Strukturális Alapok rendszeréből. Megnőtt tehát a koordinátlanság<sup>11</sup> veszélye, másrészt annak veszélye, hogy a támogatások nagyobb része a szűkebb értelemben vett mezőgazdasági ágazati célok érdekében kerül felhasználásra, miközben a vidéken élő lakosság túlnyomó hányada a legtöbb tagországban már nem a mezőgazdaságból él, másféle problémái vannak. A helyzet ellentmondásosságát bizonyítja, hogy ugyanakkor ez a változás látszólag szinkronban van az ágazati politikák és a területi összefüggések harmonizálásának követelményével.

<sup>11</sup> Az egységes kormányzati fejlesztési politika akkor segítheti elő hézagmentesen a különböző területi egységek fejlődését, ha az egyes alapok és programok nem élnek önálló életet. Éppen ezért érdemes figyelmet fordítani a két nagy program (ÚMFT, ÚMVP) közötti összhangra, szinergiahatásra, illetőleg ezek hiányára. A szlogenek, illetve a tervdokumentumok állításai szerint ugyan minden a legnagyobb rendben és a két nagy program kiegészíti egymást. Az eddigi tapasztalatok viszont arra engednek következtetni, hogy a lehatároláson túl mindegyik programgazda kizárólag saját területével foglalkozik anélkül, hogy érdemben értékelnék a két program hatásait és igyekeznének megszüntetni azokat a fehér foltokat, ahol egyik program sem kínál fejlesztési lehetőségeket. (Pl.: az ÚMVP-en belül csak a nem kereskedelmi szálláshelyek fejlesztésére van mód, míg az ágazati, vagy operatív programok a magas szintű szálláshelyek – többszobás szállodák – fejlesztését támogatják. A köztük lévő – nem jelentéktelen – turisztikai vállalkozás, melynek jelentős rész épp vidéken található (pl.: panziók) semmilyen fejlesztési lehetőséghez nem juthatnak.)

A két program között jelen pillanatban a legáltalánosabb és legrövidebb elhatárolás a 100 fő/km<sup>2</sup> népsűrűség, illetve az 5000, vagy 10 000 fő/település. Az ez alatti települések az ÚMVP-be, az e feletti települések pedig az ÚMFT-be tartoznak. Így például a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által oly sikeresnek és népszerűnek ítélt Gazdaságfejlesztési Operatív Program első, a kis- és középvállalkozásokat támogató pályázatai kizárólag a városokat, illetve a nagyobb lélekszámú települések lakosságát támogatták.

A regionális operatív programok némiképp differenciáltabban foglalkoznak a lehatárolás kérdésével, ugyanis – nem teljesen világos koncepció mentén – egyes fejlesztési területek a regionális operatív programba, míg mások a vidékfejlesztési programba foglalnak helyet. (A tervezés időszakában pl.: a lovasturizmus a DDOP-ban szerepelt, aztán végül az ÚMVP-be került át.) Mindemellett a regionális operatív programok bizonyos területeken semmi, más területeken pedig kicsinyke szeletet kínálnak a vidék számára. Az előbbi eredményt oly módon érik el, hogy valamikor kifejezetten kizárják a vidéki településeket, valamikor pedig olyan feltételeket szabnak, amelyet a vidéki szereplők, különösen a közszerplők, képtelenek teljesíteni. Amennyiben a vidéki települések számára biztosított a pályázati lehetőség – ez a Dél-Dunántúlon a víz, szennyvízelvezetésre, az integrált oktatóközpontok kialakítására és a közlekedés biztonságát javító fejlesztésekre terjed ki – akkor, az említett régióban a megvalósítás helyének értékelése során az 2000 fő alatti települések 0 pontot kapnak és csak a nagyobb lélekszámú települések számíthatnak egyre növekvő pontokra. Ez az értékelési módszer eléggé jellemzi a régió elkötelezettségét saját – alapvetően aprófalvas – vidéki települései irányába.

Összegezve a különböző programok közötti le, pontosabban elhatárolási problémákat és megoldási lehetőségeket, megállapítható, hogy a jóval nagyobb forrásokkal rendelkező ÚMFT programoknak sokkal nagyobb szerepet kellene játszaniuk a vidéki térségek fejlesztésében. Ennek megvalósítása inkább csak technikai kérdésnek tűnik, melyre nyilván akkor kerülhet sor, ha ahhoz megfelelő politikai akarat is társul.

Lehetséges, hogy számos probléma jobban kezelhető országos összefüggések figyelembe vételével. De akkor is felmerül a kérdés, érvényesíthetők-e és hogyan a területi szempontok és követelmények ezekben a nem-területi jellegű programokban, projektekben, szabályozásokban? Számos javaslat felmerült ezzel kapcsolatban, ezeket tárgyaljuk a következő pontokban.

### **3.1.1. A területi kohézió, mint harmadik, horizontális EU prioritás**

Jelenleg az EU közpolitikáiban két általános, ún. „horizontális” prioritás van: az egyik a fenntartható fejlődés, a másik az esélyegyenlőség biztosítása. Ez azt jelenti, hogy az Európai Unió összes programjában, projektjében és az ezekhez kapcsolódó valamennyi pályázatban (és nemcsak a Strukturális és Kohéziós alapok vonatkozásában) le kell írni, és igazolni kell, hogy az adott program, projekt, vagy pályázat hogyan járul hozzá a két horizontális prioritás teljesítéséhez. E követelmény általános érvényesítése természetesen néhol sablonos, erőltetett, vagy akár mulatságos leírásokat is eredményezett, de nem ez a jellemző. Sikerült ugyanis elérni, hogy minden program, projekt, vagy pályázat írói legalább gondolkodni kényszerülnek e prioritások érvényesítéséről saját tevékenységük keretében. E megfontolásból, tapasztalatból következik az a lehetőség, hogy a területi kohéziót az EU harmadik horizontális prioritásaként javasolják.

E javaslatnak magyar szempontból azért is külön jelentősége van, mert Magyarország azon kevés ország közé tartozik, amelyek saját hatáskörükben bizonyos intézkedéseket kezdeményeztek a területi kohézió horizontális prioritássá tétele érdekében. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv már három horizontális prioritással számol és a harmadik a területi kohézió. 2007-ben az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium javaslatára a VÁTI kidolgozott egy olyan pályázati űrlaprendszert és a hozzá kapcsolódó útmutatót, amellyel az összes ÚMFT pályázat területi kohézióhoz való hozzájárulását kívánták megállapítani. Az űrlap négy kérdéscsoportot tartalmazott:

- területi hatások: amely a projektnek a foglalkoztatásra, a potenciális beszállítókra, a település elérhetőségére, valamint a helyi lakosság életkörülményeire gyakorolt hatását kívánta felmérni;
- területi szinergia: amely a projektnek más, ugyanott, vagy a közelben megvalósuló projektekkel való kölcsönhatását, valamint a kistérség, régió terveivel és az operatív program céljaival való összhangját kívánta vizsgálni;
- térhasználat: ami a beépítettség mértékére, a területfelhasználás változásaira, a helyi erőforrások kihasználására és hozzáférhetőség változásaira vonatkozóan tesz fel kérdéseket;
- végül a projektnek az országos és regionális célokhoz való hozzájárulásra kérdez rá.

A kérdőív európai jelentőségű kezdeményezésnek minősül, még akkor is, ha a területi kohézióknak néhány lényeges elemét nem foglalja magában. A gyakorlatban azonban megvalósítása számos nehézséget vetett fel:

- A horizontális felmérés az adott esetben a projekt-pályázati szintű felmérést jelentett. Ugyanilyen fontos, vagy még fontosabb lett volna a program szintű felmérés, az ugyanis, hogy magukban az ágazati és szakmai operatív programokban mennyire érvényesül a területi szemlélet, hogyan érvényesülnek a területi prioritások az egyes ágazatok elképzeléseiben. Ha ugyanis az OP ezeket nem tartalmazza, akkor nehéz azokat az OP-ra épülő pályázatokban, projektekben érvényesíteni. Az OP-k többsége – bár távolról sem mind – egy rövid bekezdésben említést tesz a területi kohézióról, de egyetlen esetben sem fejtik ki annak megvalósítási feladatait saját szakterületükön.<sup>12</sup>
- Az ágazatok területi kohézió iránti meglehetősen közömbössége következtében nem volt kellő elhatározottság a projekt szintű követelmények érvényesítésében sem. Jóllehet a területi kohézióra vonatkozó pályázati űrlap és útmutató már 2007 májusában elkészült, az immár másfél év után is csak egyetlen OP, a Társadalmi Megújulás (TÁMOP) Operatív Program honlapján szerepel, mint pályázati követelmény. Különösen feltűnő, hogy még a regionális operatív programokban sem sikerült érvényesíteni azokat. Közrejátszik ebben az is, hogy a pályázók már így is sokallják a pályázatok beadásával kapcsolatos bürokráciát és papírmunkát. Megfelelő össz-kormányzati elhatározással, és a kérdések bizonyos korrekciójával és egyszerűsítésével azonban a feladatot bizonyos mértékig meg lehetett volna oldani. A magyar példa azonban jól tükrözi, hogy a területi kohézió, mint harmadik horizontális prioritás elismertetéséhez milyen nehézségeket kellene legyűrni a többi tagországokban és EU szinten is.

### **3.1.2. A regionális operatív programok súlyának megnövelése**

Az utóbbi időben megfigyelhető, hogy a régi és új tagországokban markáns különbség van a regionális és nem-regionális operatív programok egymáshoz viszonyított jelentőségében, forrásaiban. A régi tagországokban ma is az EU támogatási eszközök 60-100 százaléka regionális programokon keresztül kerül felhasználásra. Az új tagországokban eleinte egyetlen regionális operatív program készült (amely ezáltal el is veszítette regionális jellegét), a források túlnyomó része ágazati, vagy ún. horizontális programok keretében került felhasználásra. 2007 óta néhány új tagországban (Lengyelország, Csehország, Magyarország) vannak regionális programok, amelyek együttesen az EU strukturális támogatások 20–30 százalékát kezelik, a források túlnyomó többsége továbbra is ágazati és horizontális programok keretében kerül felhasználásra (1. táblázat).

<sup>12</sup> Sajátos módon pl. a területi kohézióról írott bekezdés a Társadalmi Infrastruktúra OP-ban és az Energia és Környezeti OP-ban betűről betűre ugyanaz.

Minden bizonnyal növelhető volna a területi szempontok súlya a nemzeti fejlesztési programokon belül, ha a regionális programok jelentősége megnövekedne, ha a források nagyobb aránya lehetne megtervezhető és elosztható a regionális programokon keresztül. A nagyobb arányban régiókhöz allokált források több determinációt teremtenének az ágazati tervezők számára, kevésbé szakadhatnának el a területfejlesztés szempontjaitól. Kétségtelen azonban, hogy ennek is megvannak a veszélyei: az össz-nemzeti érdekek kevésbé érvényesülhetnek, az eleve elosztott és rugalmasan nem átcsoportosítható eszközöknél nagyobb a veszélye a fel nem használásnak, a kisebb – nem kormányzati, vagy önkormányzati – egységek abszorpciós kapacitása korlátozottabb. De még nagyobb baj, ha ezeket, a korábban ágazati programokban kezelt erőforrásokat, mechanikusan osztják szét a regionális programok között, figyelmen kívül hagyva azok sajátos adottságait<sup>13</sup>. Ha a regionális programok egy sablonra készülnek, ugyanazokkal a prioritásokkal és azonos struktúrákban, akkor a regionális elv érvényesítése az operatív programoknál nem jelenti egyben a területi kohézió elvének jobb figyelembe vételét is, hiszen annak lényege éppen a differenciált közelítés.

## 1. táblázat

Az EU források megoszlása a regionális és nem-regionális OP-k között, 2007–2013

Ország	Reg. OP-k	Nem reg OP-k	Ország	Reg. OP-k	Nem reg OP-k
Nagy Britannia	100,0	0	Svédország	57,4	42,6
Franciaország	88,5	11,5	Hollandia	50,0	50,0
Belgium	82,1	17,9	Írország	50,0	50,0
Németország	80,3	19,7	Görögország	39,6	60,4
Olaszország	72,5	27,5	Portugália	40,7	59,3
Finnország	61,4	38,6	Lengyelország	28,3	71,7
Spanyolország	61,4	38,6	Magyarország	25,1	74,9
Ausztria	60,8	39,2	Csehország	18,3	81,7

Megjegyzés: a többi tagországban csak egyetlen NUTS2 régió van, ill. Szlovákiában, Romániában és Bulgáriában egyetlen regionális operatív program létezik, ami így valódi regionális programnak nem tekinthető, abban az értelemben legfeljebb, hogy a ROP célkitűzések között szerepel elsősorban a területi kiegyenlítés.

Forrás: [ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/hu\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/hu_hu.pdf)

<sup>13</sup> Ez történt 1999-ben Magyarországon, amikor egy parlamenti felszólalás nyomán az ágazatok fejezeti kezelésű előirányzatainak egy részét – a területi politika fokozottabb érvényesítése érdekében kötelező jelleggel a legkevésbé fejlett megyék között kellett felosztani, de úgy, hogy a kijelölt megyék között valamennyi fejezeti előirányzatot ugyanolyan százalékos arányban kellett felosztani, tekintet nélkül arra, hogy az adott előirányzat mezőgazdaságról, utakról, árvédelemlről vagy éppen kutatás-fejlesztésről szólt. Ilyen mechanikus, a földrajzi különbségeket figyelmen kívül hagyó megoldások inkább kárt tesznek a területi kohézió ügyének, mintsem elősegítenék azt.

### 3.1.3. A szakpolitikák területi hatásvizsgálata

A harmadik lehetőség az egyes szakpolitikák területi hatáselemzésének bevezetése, és a vizsgálat eredményeinek megfelelően, a politikák bizonyos korrekciója. Ez esetben nem csupán egyedi projektekre, hanem az egyes operatív programok, ágazati politikák egészére kellene készíteni területi hatásvizsgálatot. A minta nyilvánvalóan a környezeti stratégiai hatásvizsgálat, amelynek elkészítése valamennyi operatív program elfogadásának feltétele. Valóban ez lenne talán a leghatékonyabb eszköz a területi kohézió elvének az egyéb politikákban való érvényesítésére. Mint ahogy bemutattuk az előzőekben, az Európai Unió számos politikája és annak eszközzrendszere, szabályozása nem segíti a területi kohéziót, vagy éppen ellentétes azzal. Mindenekelőtt a közös agrárpolitikát lehet idesorolni, de ilyen elemek vannak a közlekedési, a verseny és a K&F politikában is.

Az említett - Európai Unió 2001/42-es irányelve alapján a 2/2005-ös kormányrendeletben<sup>14</sup> szabályozott - Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV) egy olyan ex-ante jellegű hatásértékelő eszköz, amely iteratív jellegénél fogva együtt kell, hogy készüljön az adott szakpolitikai tervvel (legyen szó nemzeti, regionális, helyi vagy éppen ágazati fejlesztési/rendezési programról, tervről, vagy koncepcióról). Az SKV a hagyományos környezeti hatásvizsgálattal ellentétben tehát éppen a terv létrehozása előtt, a tervezés korai szakaszában, nem pedig már a projektek, beruházások közvetlen indítása előtt próbálja meg érvényesíteni a környezeti érdekeket. Így az említett előzetes területi vizsgálattal, a tervek és programok készítésének már egy korai fázisában is érvényesíteni lehetne - a környezeti szempontok érvényesítésének mintájára - a területi (kohéziós) szempontokat.

Az új területi vizsgálat bevezetésekor és alkalmazásakor azonban már el kellene kerülni az olyan alkalmazási anomáliákat, amelyek a korábbi hazai (pl. OTK, OFK), valamint a 2007-2013-as uniós költségvetési időszakhoz kapcsolódó programok és tervek (pl. NFT II., ágazati és regionális operatív programok) készítése során merültek fel. Ahogy az RKK egy nemzetközi kutatása során arra fény derült<sup>15</sup>, a környezeti vizsgálat gyakran nem a tervezéssel egy időben, arra folyamatosan reflektálva készült, elősegítve abban a környezeti és fenntarthatósági szempontok valódi érvényesülését, hanem gyakran a programdokumentum elkészültét követően, csatolmányként került beadásra az SKV. Ezt a hatékonyabb koordinációval és a decentralizáltabb tervezéssel könnyebbé lehet tenni. Ha a környezeti (vagy éppen területi) vizsgálatot végzők nem egy központi koordináló szervezetten keresztül próbálnak meg konzultálni, és hatni például a regionális tervezőkre, akkor a tervezés ilyen való előzetes vizsgálata sem hosszabbítja meg indokolatlanul a tervezési időt, valamint az előzetes vizsgálatra is

<sup>14</sup> Valamint a 1995 LIII. évi, a környezet védelemének általános szabályairól szóló törvény 2004. július 21-én hatályba lépő, a tervek és programok környezeti vizsgálatára vonatkozó módosításai.

<sup>15</sup> G-FORS EU 6. keretprogram, témavezető: prof. Pálné Kovács Ilona ([www.gfors.eu](http://www.gfors.eu)); az SKV-ra vonatkozó esettanulmány elérhető: [http://www.gfors.eu/fileadmin/download/national\\_reports/G-Fors\\_Hungarian\\_Cases\\_Final.pdf](http://www.gfors.eu/fileadmin/download/national_reports/G-Fors_Hungarian_Cases_Final.pdf)

kötelezően előírt társadalmisítás is nem csupán formalitássá, hanem valódi, a társadalmi nyilvánosságot is biztosító széles konszenzuson és koherencián, iteratív módon létrejött tervet eredményezne.

Visszatérve a területi hatásvizsgálatra, a fő probléma az, hogy a területi hatásvizsgálat módszerei és menete egyelőre sokkal kevésbé kidolgozottak és bevezetése – éppen ezért – jóval kevésbé élvez konszenzust, mint a környezeti stratégiai hatáselemzés esetében.

A területi kohézió mérésekor az egyenlőtlenségeket számosítjuk. A területi különbségeket két oldalról közelíthetjük meg. „Ágazati” szemléletben a társadalmi-gazdasági különbségek területi megjelenésére példaként hozhatók fel az erőforrások vagy az értékteremtés egyenlőtlenségei, a hatalmi tagoltság (centralizáltság) stb. „Földrajzi” közelítésben a településhálózat monocentrikussága, a fekvés, a történeti, demográfiai, etnikai tagoltság hangsúlyos. Ezek jellege és fontossága térben (országoként) és időben (történetileg) különbözhet. A tagoltság fő tartalma térségi szintenként is eltérő lehet, ennek tipikus példája Magyarország. A többszintűsége olyan fogalompárok utalnak, mint falu–város, főváros–vidék, kelet–nyugat (Nemes Nagy 1998).

Amennyiben a kohéziót mérni akarjuk, először pontosan meg kell határozunk, milyen értelemben beszélünk egyenlőtlenségről. Az egyenlőtlenség mutatóként, időszakoként, térségi szintenként stb. eltérő mértéket és tendenciát jelezhet. Az egyenlőtlenségvizsgálat tartalmának alapos definiálása természetesen nem eredményez vitathatatlán következtetéseket, de a döntésekhez szükséges ítéletalkotást sem zárja ki.

A területi egyenlőtlenségek nagyságának és változásának mérésére számtalan mutatószám alkalmazható (Diewert 2002), az elemzői-kutatói szakirodalomban is több tucat egyenlőtlenségi indexet publikáltak. Ezekben mennyiségi jellemzőket társítanak a vizsgált jelenséghez, majd matematikai összefüggések felhasználásával egy komplex indexet számítanak. A mutatók alaptulajdonságai (folytonosság, nemnegativitás, monotonitás, szimmetria) általában hasonlóak, de az extrém értékek jelenlétére, a területi aggregációra, a térfelosztás változására különbözőképpen reagálhatnak.

A területi vizsgálatokban leggyakrabban a népesség, illetve a jövedelem eloszlásának egyenlőtlenségeit mérik. A megválaszolandó kérdés lehet a polarizáltság (szélsőértékek különbsége), a szóródás (átlagos eltérés) vagy az egyes térbeli jelenségek (pl. népesség és jövedelem területi eloszlásának) kapcsolata.

A területi egyenlőtlenség összetett jelenség, emiatt számos dimenzió mentén értelmezhető. Az egyes dimenziók elkülönülnek (elkülöníthetők), de jellemzően erős kapcsolatban állnak egymással. A területi fejlettség – bizonyos dimenzió mentén történő – mérésére (összevetésére) ugyan léteznek alkalmas mutatók, de hangsúlyozottan nem létezik (nem létezhet) egyetlen olyan mutató, amely egymaga átfogná a tér és a társadalom alapvető relációit és közös tartalmát.

Az egyes mutatók rendkívül fontos elemei a területi egyenlőtlenségek vizsgálatának, de ezek csak a rendszer egy-egy részéről szolgálnak információval. Súlyos hiba ezekből az egyoldalú megközelítésekől általános konklúziót levonni, hiszen ugyanakkora egyenlőtlenségi mérték előfordulhat teljesen különböző térbeli konfigurációban, lényegesen eltérő következményekkel (*Nemes Nagy, 2005*).

Az egyes politikák homlokterében álló társadalmi-gazdasági dimenziók (pl. jövedelem, munkanélküliség) területi koncentrációjának, illetve területi diszparitásainak összevetése is rámutat a területi kohézió definiálásának nehézségére (*OECD, 2002*). Nézzünk egy egyszerű példát. Egy országnak 2 régiója van, az 1. régióban 1000 fő munkaképes korú, ebből 50 munkanélküli (tehát a munkanélküliségi ráta 5%), a 2. régióban 100 fő munkaképes korú, ebből 6 munkanélküli (6%). Míg az argumentumok alapján az abszolút különbségre fókuszáló politika a munkanélküliek többségét koncentráló 1. régióban fog beavatkozni, addig a relatív különbségek csökkentésére törekvő politika a 2. régióban, hiszen ott nagyobb a munkanélküliség. Mindkettő nevezhető területi kohéziós politikának (*OECD, 2003*).

A kohézió mutatószámai olyan jelzőszámok, amelyek segítségével szemléltetni lehet, hogy hol tart a gazdasági, társadalmi, területi kohézió célkitűzésének megvalósulása.

Mutatószámok számításához szükség van egységes szerkezetű (módszertanú), területi bontású adatbázisokra. Ennek az igénynek az EUROSTAT folyamatosan próbál eleget tenni, amit jól mutat a tartalmilag kibővült adatszolgáltatás. Részben az ESPON projekteknek köszönhetően az Európai Unió társadalmi-gazdasági tagoltságát napjainkra számos dimenzióban sikerült bemutatni, ezt a kohéziós jelentések argumentumai és illusztrálása is bizonyítja. Az Unió bővítésével jellemzően az indikátorok, így az adatszükséglet köre is átalakult, hiszen a 27 tagú közösség társadalma, gazdasága, problémái eltérőek, másra érzékenyek, mint korábban. Az európai szintű összevethetőség a fontosabb területeken (pl. demográfia, makrogazdaság) már évek óta lehetséges, a mutatók fejlődése és (politikai, finanszírozási döntésekben való) elfogadása azonban igen lassú folyamat.

A sokféle mutató létezése ellenére az európai uniós források elosztása – az elmúlt három programozási időszakot tekintve – egyre nagyobb arányban az egy főre jutó vásárlóerő paritáson mért GDP alapján történik. A GDP/fő első számú mutatóként kezelésében nagy szerepet játszik, hogy a makrogazdasági irányításban (tervezésben) is kiemelt fontosságú. „Népszerűségének” másik valószínűsíthető oka, hogy könnyebb egy jól bejáratott és univerzálisan használt mutató alapján dönteni, mint új indikátorrendszert kifejleszteni és elfogadtatni. A megújulásra igény van, több kísérlet is történt egy komplex, jobb mutató konstruálására (pl. ESPON 3.2). A GDP/fő alapú redistribúciós rendszert azonban még egy mutatónak sem sikerült megrengetnie.

Kétségtelen, hogy e téren az utóbbi időszakban lényeges előrelépés történt. A 30 ESPON kutatási projekt közül 12, közel fele, a különböző politikák területi hatásai vizsgálatának volt szentelve. Különös jelentősége van az agrárpolitika területi hatásait elemző 2.1.3. ESPON projektnek. Kiemelendő továbbá a közlekedési politikát vizsgáló 2.1.1., és a kutatás-fejlesztés területi hatásairól szóló 2.1.2. Az energiapolitika területi hatásairól szóló 2.1.4. Nem ágazati jellegű, de ugyancsak területi hatáselemzésnek minősíthető a Strukturális Alapok hatásairól szóló 2.2.1, az előcsatlakozási alapok hatásairól szóló 2.2.2., valamint a városokra gyakorolt hatásokról szóló 2.2.3. ESPON projekt. Közös módszer és egységes közelítés azonban ezekben a projektekben nem fedezhető fel.

A 3.2. ESPON projekt keretében azonban végül is kísérlet történt egy átfogó és egységes, az ágazatok és témák széles területén alkalmazható területi hatáselemzési módszer kialakítására. A módszert TEQUILA-nak nevezték el (Territorial Efficiency Quality Identity Layered Assessment Model). A TEQUILA a széles körben alkalmazott több-kritériumos modell módszertanát alkalmazza, amely a területi dimenziók sokféleségét tekintve a legmegfelelőbb értékelési módszernek bizonyult.

A hatásvizsgálat első lépése a viszonyítási alap megtalálása. Ez a legtöbb esetben egy politika által meghatározott cél, amelyet az értékelhetőség érdekében további, legalább részben kvantifikálható dimenziókra kell bontani. A TEQUILA esetében az általános cél a területi kohézió volt, amelyet három dimenzióra, a területi hatékonyságra, a területi minőségre és a területi identitásra bontottak. A módszer szakértői vélemények, becslések, tudományos eredmények, Delphi-módszer segítségével működik, amelyek szubjektív volta miatt nagy hangsúlyt kell fordítani az eljárás átláthatóságára.

### **3.2. Az átfogó és integrált területi tervezés**

A második, megközelítése a „területi kohézió” talán kissé elméletibb, főként tudományos kutatók, a tervezés elméleti szakemberei használják, de megjelenik a fontos dokumentumokban is, mint az ESDP, vagy az „Európai Unió területi helyzete és perspektívái”<sup>16</sup>.

Eszerint egy térség természeti és fizikai adottságai, adott emberi kéz által létrehozott eszközök, építmények, valamint maguk az ott élő emberek, tudásukkal, szokásaikkal, intézményeikkel együtt egy szorosan összefüggő rendszert alkotnak, amelyben minden elemnek megvannak a maga potenciáljai. E potenciálokat azonban úgy lehet optimálisan felhasználni, ha azok sajátos lehetőségeit, de főleg egymásra való hatásaikat, összefüggéseiket

<sup>16</sup> 2005 májusában, Luxemburgban az EU miniszterek elfogadták "Az Európai Unió területi helyzete és perspektívái" című Scoping-Dokumentumot. A miniszterek egyetértettek abban, hogy a Scoping-Dokumentum egy ténymegállapításokon alapuló összegző jelentés forrásául szolgálhat. A Luxemburgi elnökség alatt elfogadott dokumentum politikai üzeneteket, illetve a később kialakítandó dokumentum hatályát, célját fogalmazta meg.

figyelembe vesszük. Ez az ésszerű, az összefüggéseket, kölcsönhatásokat figyelembe vevő eljárás teremti meg a területi kohéziót. Ezt a tervezési módot nevezik „**átfogó, integrált**” területi tervezésnek (spatial planning). Ez „holisztikus”, átfogó és integrált közelítés, amelyhez természetesen csak közelíthetünk, mint célhoz. A valóság azonban mindig „elmarad” ehhez az optimális helyzethez képest. Ezért talán nem is az egyes konkrét akciók, hanem a szemlélet a döntő eleme a területi kohézió e felfogásának. Olyan politika, amelyik csak bizonyos területekre koncentrál, nem vezet el ehhez a megközelítéshez. Ugyanez a helyzet, ha csak bizonyos ágazatokra, szakterületekre koncentrál a tervezés.

Ennek a felfogásnak egyik alapvető fogalma a „**territorial capital**”, (területi tőke). A kétezres évek elején jelent meg, több kiadványban is egy időben. Az OECD Territorial Outlook, 2001, a következőképpen próbálja értelmezni a fogalmat:

„Egy régió területi tőkéje különbözik minden más területétől, és sok tényező határozza meg: olyanok, mint a földrajzi fekvés, a nagyság, a termelési tényezőkkel való ellátottság, a klíma, a tradíciók, a természeti erőforrások, az élet minősége, vagy az ott lévő városok méretgazdasági előnyei. Más ilyen tényezők lehetnek „láthatatlan összefüggések”, mint különböző hallgatolagos megállapodások, szokások és informális szabályok, amelyek lehetővé teszik a gazdaság szereplői számára az együttműködést bizonytalan feltételek között is. Vagy a szolidaritás, a kölcsönös segítség, vagy az új gondolatok elfogadása kisebb közösségekben, ami gyakran előfordul ugyanazon térségben és ugyanazon ágazatban működő kis- és közepes vállalkozások között (társadalmi tőke). Végül, van egy másik „megfoghatatlan” tényező is, ami a „levegőben van”, és amit általában „környezetnek” nevezhetünk, és amely az intézmények, szabályok, szokások, maguk a termelők, a kutatók és a politikusok valamilyen kombinációjának eredménye, ami együtt egy bizonyos kreativitást és újítást tesz lehetővé. A „területi tőke” bizonyos típusú beruházásoknál nagyobb hozamot tesz lehetővé, mint másoknál, mivel azok jobban illeszkednek a területhez és annak eszközeit, embereit és potenciálját hatékonyabban használják fel.” (OECD, 2001). A területi tőke fogalma egyébként nagyon szorosan kapcsolódik a politikatudományban nagy hatást gyakorló elmélethez, amelyet éppen a regionális politika terén folytatott vizsgálatokkal igazolt Putnam.

A társadalmi tőke elmélete ma már kikerülhetetlen minden olyan empirikus igényű kutatásban, amelyik közpolitikai döntéshozással foglalkozik. Viszonylag ritkán fordulnak elő olyan kutatások, amelyek a régiót nem mint alulról vagy felülről induló intézményesítési folyamatot elemzik, hanem a hangsúlyt a civil társadalmi környezetre helyezik. Ezek értékét különösen az a tény adja, hogy a civil társadalmi részvételt szokás a bázisdemokrácia, a helyi szintű kormányzás számára fenntartani. A tradicionális (közjogi), illetve új institucionalista (közgazdasági) megközelítésekhez képest úttörő szerepet vállalt Putnam, aki nagy hatást kiváltó munkáiban (Putnam, 1993, 2000) ráirányította a figyelmet a civil társadalom, a társadalmi bizalom szerepére. Az intézményi teljesítmények, kapacitások vizsgálatában három iskolát különböztet meg (Putnam, 1993: 9–10).

Putnam Olaszország hat régiójában folytatott a kilencvenes évtizedben kutatásokat, arra keresve a választ, miért produkál eltérő eredményeket, hatékonyságot a létrehozott regionális intézményrendszer, elfogadva azt az Olaszországban akkortájt általános véleményt, hogy az „új palackban a régi bor van”, az intézmények önmagukban nem képesek az emberi, társadalmi magatartást önmagukban megváltoztatni (Putnam, 1993: 18). Putnam széles eszköztárat és információkat alkalmazó empirikus kutatásai azt bizonyították, hogy az olasz regionális reform 20 éve sem volt elég a civil társadalomban, és a kultúrában évszázadok óta fennmaradó észak-dél különbséget felszámolni. Az aktív civil társadalmi környezetben mind a piac, mind az állam jobb hatékonysággal működik, a civil társadalmat összetartó szerződés nem legális, hanem morális, amely évszázados hagyományokon nyugszik. A déli stabil, ám a kölcsönös bizalmatlanságra, vertikális függőségekre épülő civil társadalmi környezet az 1970-ben létrehozott régiók teljesítményét erősen korlátozta. Putnam kutatásai ugyanakkor azt is regisztrálták, hogy az új intézmények elindítanak egy tanulási folyamatot, a formális változás informális változást motivál, ami önfenntartóvá válik (Putnam, 1993: 184).

A „területi tőke” tehát egy viszonyokra és funkciókra vonatkozó fogalom, amelynek elemei különbözőek, de vannak közös jellemzőik. Ilyen értelemben a „területi tőke” elemei:

- a közjavaknak és infrastruktúrának egy meghatározott helyhez kötött mennyisége, amelyek kollektív, magán célokra nem kisajátítható szolgáltatásokat nyújtanak;
- elmozdíthatatlan jóságok, amelyek állandóan az adott hely részei;
- hely-specifikusak, azaz ugyanolyanokat szinte lehetetlen máshol találni;
- örökség jellegűek, azaz hosszú idő alatt halmozódnak fel, vagy rakódnak le és nem igen lehet őket rövid idő alatt megteremteni.

Lehetnek:

- természeti képződmények;
- anyagi és nem anyagi örökség jellegűek;
- állóeszközök, infrastrukturális létesítmények;
- és lehetnek szellemi, kognitív, szociális, kulturális és intézményi tőkeelemek, társadalmi tőke.

A területfejlesztési politikáknak tehát, ennek alapján, azt a logikát kell követniük, miszerint a gazdasági növekedés részben az adott terület térbeli szerveződésétől függ. Ezt a térbeli szerveződést pedig nagyszámú politika alakítja a kormányzás különböző szintjein. Hatnak a területi szerveződésre továbbá a társadalmi folyamatok, a műszaki fejlődés és a piaci erők is. Ezeknek a makro („mainstream”) gazdaságpolitikáknak, ágazati politikáknak azonban lehetnek olyan nem kívánt területi hatásai, amelyek eltorzíthatják a területi fejlődést. Az

olyan politikák, amelyek szemmel tartják a területi összefüggéseket, nemcsak csökkentik ezeket a hatásokat, hanem, ami talán még fontosabb, hozzáadott értékük van, abban az értelemben, hogy integrálják ezeknek az ágazatközi politikáknak a gazdasági, szociális és környezeti hatásait. Ezért, a területfejlesztési politika a területi tőke erősítésének és optimális kihasználásának fontos eszköze lehet.

Nyilvánvaló azonban, hogy a területi tőkére koncentráló területfejlesztési politika bizonyos eltolódásokat feltételez a területfejlesztési politika prioritásaiban és az eszközök allokációjában. Inkább a kínálati-oldalú eszközöket és az alulról jövő fejlesztési kezdeményezéseket preferálja a központi újraelosztó politikához képest. Célzottabb és szűkebb ágazati és területi prioritásokat feltételez. A vállalkozások támogatása helyett a „vállalkozási környezet” megteremtésére törekszik. Inkább azokra a területekre koncentrál, ahol fejlesztési potenciál van, mint azokra, amelyek szükségét szenvednek. A kérdés különösen az utóbbi években vált aktuálissá, amikor a kedvezőtlen gazdasági ciklusok miatt a fejlett régiókban is egyre nehezebbé vált a fenntartható gazdasági növekedési ütem elérése és ott is megnőtt a nyomás a költségvetéseken, azok egyensúlyán. Magyarul, azok, akik a területi tőke hasznosításán alapuló regionális politika hívei, egyben a támogatási források bizonyos átstrukturálását is javasolják a kevésbé fejlett területekről a fejlettebbekre. E törekvésüket eddig főleg a nemzeti területfejlesztési politikák tekintetében hangsúlyozták, de nyilvánvaló, hogy ennek belátható időn belül hatása lesz az EU strukturális és kohéziós alapjaira is.<sup>17</sup>

### **3.2.1. A területi együttműködés és a „Területi kohézió”**

Valamennyi, e témáról író szerző, de a politikai dokumentumok is azt hangsúlyozzák, hogy a „területi kohézió” egyik legfontosabb eleme a határokon átnyúló és a transznacionális együttműködés. Bármilyen különböző is legyen a „területi kohézió” mibenlétére vonatkozó álláspontjuk, a határokon átnyúló közös fejlesztések mindenképpen a területi kohézió egyik alapelemét képezik. Mi az oka ennek az egyetértésnek?

Az „átfogó, integrált” térbeli tervezés hívei azért tartják fontosnak, mert a területi potenciál és területi tőke optimális hasznosításának nyilvánvalóan akadályát képezik a terület elválasztó politikai határok. De az is lehet,

<sup>17</sup> Egyelőre ez a törekvés az EU versenypolitikájával kapcsolatban mutatkozik meg leginkább. Az Európai Bizottság ugyanis, hosszú küzdelmek után, az utóbbi években elérte a kohéziós politika és a versenypolitika harmonizációját. Ez azt jelenti, hogy nemzeti forrásokból is csak ugyanazokban a régiókban, ugyanazon ágazatokban és ugyanazon mértékek szerint legyenek a vállalkozások támogathatók, amint azt a kohéziós politika az EU forrásokra megszabja. Azon régiókban, amelyekben a vállalkozások nem, vagy csak nagyon korlátozott mértékben jogosultak az EU alapjaira, ott a nemzeti kormányok sem nyújthatnak ennél nagyobb mértékben támogatást. Ennek a kritikának bizonyos jogosultsága van azokban az esetekben, amelyekben bizonyos közös érdekű szolgáltatások vállalati formában működnek. Számos közmű, közlekedési, de bizonyos országokban egészségügyi szolgáltatás működik ebben a formában, amelyek ugyan vállalatok, de tevékenységük jelentős hányadát állami támogatások fedezik. Ezek támogatása, és ezáltal a közszolgáltatások fejlesztése az új szabályozás körülményei között igen nehezzé és körülményessé, adott esetekben lehetetlenné vált a fejlett térségekben.

hogy a határok miatt egyik régióban az ott lévő kapacitások túlterheltek, míg néhány kilométerre a határon túl alul-kihasználtak. Az európai szintű optimális fejlesztési politika feltétele tehát a határok meghaladása.

A különleges, földrajzilag hátrányos helyzetű térségek támogatásában érdekelték azért tartják fontosnak, mert egyfelől a határtérségeket is földrajzilag hátrányos helyzetű periférikus térségnek tekintik, amelyek támogatást igényelnek. Másrészt az általuk preferált térségek, hegyvidékek, szigetek, tengerparti területek, folyómedrek többnyire egybeesnek a határ menti, vagy határokon átnyúló térségekkel, így azok támogatási igénye még egy oldalról megerősítést nyer.

Végül a „területi kohézió” hívei azért is preferálják a területi együttműködést, és azon belül is az ún. transznacionális együttműködést, mert ma lényegében ez az egyetlen formája az általuk támogatott európai szintű „spatial planning”-nak. Mint említettük, ilyenfajta közvetlen tevékenységre az Európai Bizottságnak mandátuma nincs. Ilyen, több Európa országot átfogó térségekre vonatkozó „spatial planning-szerű” tevékenységre csak a volt INTERREG III B-n keresztül, illetve jelenleg az Európai Területi Együttműködés transznacionális típusa keretében van lehetőség. A már említett, a Balti térségre vonatkozó VASAB projekt, a mi térségünkre vonatkozó VISION PLANET, PLANET-CENSE, ESTIA, KÁRPÁTOK projektek valójában transznacionális spatial planning kísérletek. A határ menti programok területei túl kicsik e tevékenység számára, az interregionális együttműködés nem összefüggő, térképen ábrázolható és tervezhető tevékenységekre vonatkozik, így valóban a transznacionális forma az egyetlen lehetőség és valóban az össz-európai spatial planning elő-iskolája.

Ugyanakkor a Bizottság viszonya, hozzáállása ehhez a transznacionális tevékenységhez az utóbbi években legalábbis kétértelmű és nem következetes volt. Sajátos maga a transznacionális támogatási forma létrejötté is. A bizottság 1994. június 5-én döntött egy „közösségi kezdeményezés”, az INTERREG létrehozásáról. Eredetileg azonban ez a kezdeményezés csak a határ menti együttműködésre és az elektromos energia hálózatok összekapcsolására korlátozódott. Az ún. „transznacionális” együttműködések keretének létrehozására csak két évvel később, 1996. május 8-án került sor. Ez a program még sok tekintetben más jellegű volt, mint a későbbiek, de megmutatkoztak már benne a későbbi programok alapvonásai is:

- Döntő hányaduk valamely földrajzi adottság, probléma kezeléséhez kapcsolódott. Ilyen értelemben már megelőlegezte a „területi kohézió” egyik későbbi fő értelmezését, a kedvezőtlen földrajzi adottságokból származó hátrányok EU által való pénzügyi kompenzációját. A program teljes összegének 70 százaléka két földrajzi probléma kezelésére, az árvízveszélyre és a szárazságra irányult: 44 % az árvízveszélyhez, 22 % a szárazság kezeléséhez kapcsolódott. Ezen belül is a teljes összeg több mint 40 százalékát

egyetlenegy térségre, a Rajna alsó és középső szakaszára fordították: a program teljes 920 millió € összegéből 440 millió e projektre az ún. IRMA projektre került felhasználásra.

- Ebből az is következik, hogy az összeg legnagyobb része a fejlett országok bizonyos régióira fordítódott. Jellemző, hogy mind az INTERREG II C, mind az utód-program INTERREG III B kereteiben a tagországok közül a legnagyobb egy főre jutó támogatást Hollandia kapta. Bizonyos értelemben azt lehetne mondani, hogy a „transznacionális” programokat a fejlettebb országok „kompenzálására” használta fel a bizottság, tekintettel arra, hogy a gazdasági és szociális kohézió jegyében juttatott összegek döntő hányadát a kevésbé fejlett országok és régiók kapták.
- Az akkori program még nem teljesen tükrözte a transznacionális jelleget. A spanyol, portugál, görög és olasz szárazság elleni programok nemzeti programok voltak, amelyek csak egy-egy ország területére terjedtek ki, semmiféle transznacionális összefüggésük nem volt. Nem nevezhetők igazi „spatial planning” programoknak sem, hiszen – az árvízi programokkal együtt – egyetlen ágazatra, a vízgazdálkodásra koncentráltak. Azaz, a program eszközeinek 70 százalékát egyetlen szakirány, a vízgazdálkodás kötötte le.
- Az összes forrás 30 százalékát szánták átfogóbb „spatial planning” programok ill. projektek kialakítására: 11 transznacionális együttműködési régiót alakítottak ki. Egy-egy ilyen transznacionális programra átlagban 24-25 millió € jutott, alig egy huszada annak, amit egyedül a Rajna-völgy programra fordítottak. Néhány program kifejezetten politikai lobbizás eredményeként jött létre: ilyen az Atlanti Ív, amelyikért a franciák lobbiztak erősen, a „Mediterranean Gateway”, amely spanyol és az Archimedes, amely görög lobbizás eredménye.

2000–2006 között, a program INTERREG III B címen folytatódott. A program profilja most már határozottabban kirajzolódott. Megszűntek a vízgazdasági szakmai programok, valamennyi program átfogó „spatial planning” jellegűvé vált. Az együttműködési térségek lehatárolása lényegében nem változott. Megszűnt a spanyol lobbizásra létrejött „Mediterranean Gateway” program (ami korábban a Gibraltári szoros két oldalát fogta át), a görögök által „menedzselte” Archimedes programban pedig 7 év alatt nem sikerült egyetlen projektet sem beindítani. Ami nem változott, az a pénzügyi források elosztása. Az lényegében továbbra is a fejlett térségek programjainak sokkal nagyvonalúbb támogatásával, a nettó befizető országok szerény „kompenzációját” szolgálta.

Mindezeket figyelembe véve is az INTERREG III B program jelentősége igen nagy volt abban az értelemben, hogy a „területi kohézió” talán legfontosabb elemét, a transznacionális „spatial planninget”, ha kerülő úton is de behozta az EU intézményi és finanszírozási rendszerébe.

A 2007–2013 közötti programozási időszak előkészítése során a régi problémák ismét felvetődtek, mellette újak is megjelentek, és az Európai Bizottságban elbizonytalanodás, egyes kérdésekben előrelépés, másokban egyértelműen visszalépés volt tapasztalható.

A Bizottság a tervezés során a transznacionális együttműködési programoknak – amely most már – a határ menti és interregionális programokkal együtt – a kohéziós politika harmadik fő céljának, a területi együttműködésnek a részévé vált, a korábinál jóval nagyobb jelentőséget kívánt adni. Az 1994-99 közötti 920 millió € és a 2000-2006 közötti 1,5 milliárd € után 6 milliárd eurót, a korábbi összeg négyszeresét kívánta transznacionális projektekre fordítani. Csakhogy a tervezett költségvetés nyilvánosságra hozása után heves viták kezdődtek. A tagországok egy jelentős része a költségvetés lényeges csökkentését követelte és a Bizottság kénytelen volt e követelésnek engedni. Ahogyan az lenni szokott, a tagországoknak már eleve leosztott támogatásokat igen nehéz volt csökkenteni, a csökkentés áldozatává tehát azok a kiadási tételek váltak, amelyek nem voltak eleve elosztva, és a tagállamok pályázati sikerességétől függött, hogy végül milyen támogatáshoz fognak hozzájutni. A transznacionális program részben ilyen természetű, ezért a legnagyobb csökkentést itt hajtották végre, előirányzatát 6 milliárdról 1,4 milliárdra, kevesebb, mint egy negyedére csökkentették. Ez az előirányzat elmarad kissé a 2000-2006 évek 1,5 milliárdjától még nominál értéken is, reálértékben pedig még nagyobb mértékben.

Az eredeti 6 milliárd € támogatásra alapozva a Bizottság meghirdette, hogy az új programozási időszakban nem tanulmányokat, koncepciókat vár, hanem konkrét, kézzel fogható eredményeket, kisebb beruházásokat. Leszűkítette továbbá azon témaköröket, amelyekre a projektekkel pályázni lehet. Ezek voltak: 1. vízgazdálkodás; 2. kockázatkezelés; 3. elérhetőség javítása és közlekedés; 4. kutatási és tudományos hálózatok. A Bizottság tehát visszatért ahhoz a korábbi állásponthoz, hogy a program keretében szakági, műszaki projekteket kíván támogatni. Az átfogó „spatial planning”-nek nem jutott hely e prioritások között.

A pénzügyi keret 6 milliárdról 1,4 milliárdra való csökkentése után azonban új helyzet jött létre. A nagymértékben redukált összegből ugyanis nyilvánvalóan lehetetlen volt jelentős, fizikai beruházásokat finanszírozni 11 transznacionális régióban. Ebből az összegből régióként legfeljebb egy ilyen beruházást lehetne megvalósítani, ehhez viszont felesleges minden régióban jelentős szervezeteket, irányító hatóságot és közös technikai titkárságokat felállítani. Így a Bizottság előbb-utóbb kénytelen volt engedni és a négy prioritás további hangoztatása mellett, azok körét kiterjeszteni és a „soft”, spatial planning projekteknek is hallgatólagosan helyt adni. Ez azonban nem változtat azon, hogy 2007-2013 között a Bizottság transznacionális spatial planning integrálása irányában való elkötelezettsége csökkent.

A pozitívnak minősíthető fejlemény az, hogy megszűnt a fejlett régiók egyértelmű preferálása a pénzügyek terén. A transznacionális együttműködésre szánt összegek a tagországok népessége alapján lettek felosztva. A kevésbé fejlett országok, régiók nem szenvednek többé e téren hátrányos kezeléstől, mint ahogyan ez volt korábban a helyzet e támogatás tekintetében.

Egyelőre az irányító hatóságokban az előkészítés munkája folyik. A következő időszak fogja megmutatni, hogy e program mennyire tud hozzájárulni a területi kohézió előmozdításához, az európai szintű spatial planning meghonosításához.

### **3.3. A hátrányos földrajzi adottságok egyenlő rangú figyelembe vétele a támogatási politikában**

Végül és egyáltalán nem legutolsó sorban, a területi kohézió egyik igen fontos dimenziója. Eszerint, az Európai Unió figyelme és főleg támogatása nem csak a gazdasági szempontból fejletlen és szegény régiókra kell, hogy kiterjedjen. Azokra is, amelyek valamilyen földrajzi adottságuk következtében vélhetően hátrányt szenvednek: megközelítésük nehezebb, éghajlati viszonyaik miatt az élet nehezebb és költségesebb, távol esnek a fő központoktól, városhiányosak stb. E régiók lehetnek egyébként magas, vagy alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkezők, ezek a hátrányok akkor is többletköltségeket, hátrányokat jelentenek számukra. Ha területi kohézióról beszélünk – a gazdasági és szociális kohézió mellett, ill. azon túl – akkor főleg ezeket a hátrányokat kell figyelembe venni. Már korábban is voltak az EU politikákban ennek elemei

Széles körű támogatása van ennek az értelmezésnek. Mindenekelőtt azokban a régiókban és országokban, amelyek elég sok ilyen földrajzi adottságú régióval rendelkeznek. De számos nemzetközi fórum is felveti ezt a kérdést. Az átfogó, a régiókat képviselő szervezetek mellett vannak olyanok, amelyek kifejezetten bizonyos földrajzi típusú régiók ügyének felkarolására, támogatására jöttek létre. Itt csak néhány ilyen fórumot, illetve szervezetet sorolunk fel:

- CoE Assembly of European Regions (az Európa Tanács Európai Régiók Közgyűlése);
- CoR Committee of Regions (az Európai Unió Régiók Bizottsága);
- CPMR Conference of Peripheral Maritime Regions (Periférikus tengerparti Régiók Konferenciája);
- AEM European Association of Elected Representatives from Mountain Areas (a Hegyvidéki Területek Választott Képviselőinek Európai Társasága);
- European Mountain Forum (Európai Hegységi Fórum);
- AEBR Association of European Border Regions (Európai Határrégiók Egyesülete);

- CCRE European Communes and Regions Council (Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Tanácsa);
- In Track Inter-regional Cooperation among Insular Regions (Sziget Régiók Interregionális Kooperációja).

Ez tehát a „területi kohézió” egyetlen értelmezése, amihez komoly speciális érdek és lobbizás is fűződik. Bár a fent felsorolt szervezetekben a szegény régiók képviselői is ott vannak, alapvetően a fejlettebb régiók képviselői határozzák meg e szervezetek tevékenységét. Lehetséges, hogy megnyerik ehhez a kevésbé fejlett régiók képviselőit is, akik talán ebből többletjuttatásra számítanak, nem, vagy alig figyelembe véve, hogy a kohéziós támogatások nagysága aligha bővíthető, tehát egy célra többet adni csak akkor lehet, ha más céloktól elvonják azokat.

Vizsgáljuk meg e törekvések megalapozottságát és jogosságát:

Azoknak a földrajzi adottságoknak a köre, amelyekre hivatkozva a területi kohézió ilyen követelménye felmerül, többnyire a következőkre terjed ki:

- hegyvidéki régiók,
- sziget régiók,
- városoktól távoli vidéki területek,
- határ-menti régiók, különös tekintettel a külső határokra.,
- nagyon távoli (tengeren-túli) régiók,
- zord éghajlatú területek,
- kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú területek,
- aprófalvas területek,
- nagyvárosok leromlott, túlszűfolt, rosszul ellátott negyedei,
- tengerpart menti területek,
- természeti csapások (árvíz, szárazság) által gyakran sújtott területek.

Először meg kell jegyezni, hogy már a jelenlegi finanszírozási rendszerben is több, az előzőekben említett földrajzi adottság figyelembevételre kerül és meghatározott pénzügyi támogatás is kapcsolódik hozzájuk:

- 1995-től, Svédország és Finnország belépésétől a **zord éghajlatú, ritkán lakott** (kevesebb mint 8 fő/km<sup>2</sup>) területek támogatása a Strukturális Alapok 6. fő célkitűzésévé vált. 2000-től ez beolvadt az 1. célba, 2007-től pedig külön megállapodás alapján jutnak e régiók többlet (35 €/fő) támogatáshoz;

- A **távol eső, periférikus térségek** (Martinique, Guadeloupe, Francia Guyana, Réunion, Azori szigetek, Kanári szigetek, Madeira) a fejlettségüknek megfelelő támogatáson túl további 35€/fő támogatásban részesülnek. Korzika szigete ugyancsak meghatározott többlet-támogatást kap;
- A **határ-régiók** eleve a „Területi együttműködés” keretében meghatározott, együttműködést szolgáló támogatást kapnak. A külső határon lévő régiók ehhez még többlet-támogatást is kapnak.
- Az EMVA keretében a **kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági területek** külön LFA (Less Favoured Areas) támogatásban részesülnek. Ennek legjelentősebb hányada a hegyvidéki térségeknek jut. A hegyvidéki jellegű támogatott területek nagyságának nincs felső határa, a többi maximálisan az országok területének 10 százalékát teheti ki. Az EU új szabályozási törekvései szerint a mezőgazdasági területek támogatásánál a gazdasági és szociális kritériumokat egyre inkább ki kell iktatni, és helyette a támogatást földrajzi, fizikai, biológiai mutatók alapján kell nyújtani;
- Amint már korábban jeleztük, a **transznacionális együttműködés**, különösen az 1996–99 és a 2007–2013 programozási időszakban, az Európai Bizottság szándékai szerint főleg földrajzi, hidrológiai problémák megoldására koncentrálódik.

Bizonyos földrajzi adottságok figyelembe vételének tehát eddig is helye volt, és a jövőben is helye lesz az Európai Unió kohéziós politikájában. A „területi kohézió” azonban csupán ezt a dimenziót érteni és azt elsősorban a támogatási politikában érvényesíteni – ahogyan azt a támogatók többsége kívánja – úgy véljük, hogy a „területi kohézió” fogalmának meglehetősen eltorzított értelmezését jelenti:

Először is azért, mert az ellentétes lenne az EU létrehozásakor megfogalmazott és azóta is alkalmazott elvekkel. Az EU eredetileg nem számolt azzal, hogy saját költségvetéséből támogatásokat nyújt. De később, amikor mégis nyújtott támogatásokat a kevésbé fejlett, szegényebb régióknak, akkor is mindig hangsúlyozta azok ideiglenes jellegét. A támogatás addig jár, ameddig a régió elfogadható színvonalra felzárkózik (pl. az EU GDP/fő 75 százaléka), és a régióknak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy ez a felzárkózás megtörténjen. Ez után a támogatás megszűnik. Egészen új helyzetet jelent azonban, ha olyan tényezők alapján jár támogatás, mint a sziget, vagy hegyvidéki jelleg, vagy zord éghajlat. Ezeket a tényezőket ugyanis, semmiféle fejlesztés, fejlődés nem változtathatja meg. A szigetek, szigetek maradnak, a hegyvidéki jelleg és a zord éghajlat is az adott terület örökös tényezői. Ilyen támogatások nyújtásával tehát **az EU kvázi örökös támogatásra kötelezi el magát**, ami nagyon súlyos elkötelezettség és aligha van összhangban az alapítási elvekkel.

Másodszor, a területi kohézió ilyen – és döntően ilyen – értelmezése több vonatkozásban éles konfliktusban van a gazdasági és szociális kohézió elveivel. Talán elfogadható lenne ugyanis ilyen támogatás, ha egy szegény régiót, szegénységén túl még földrajzi hátrányok is sújtanak. Ha azonban az európai színteret áttekintjük, kiderül,

hogy a „földrajzi hátrányokkal sújtott” régiók igen jelentő hányada egyáltalán nem szegény, hanem Európa legfejlettebb, leggazdagabb régiói közé tartozik. A „földrajzi hátrányok” egy része ugyanis, mint pl. a sziget jelleg, vagy hegyvidékiség, manapság igen jelentős „gazdasági előnyökké” váltható át, pl. a turizmus területén.

Az Európai Bizottság a közelmúltban jelentette meg, mint már említettük, a „Green Paper on Territorial Cohesion” című készülő dokumentumának első tervezetét. Eszerint a hegyvidéki régiók egy főre jutó GDP-je általában alacsonyabb, mint az EU27 átlaga (annak 79 százaléka). Lehetséges azonban, hogy ez annak következménye, hogy az EU27-ben több olyan új tagország van, amely igen szegény és egyben igen hegyes is (Bulgária, Románia, Szlovákia) és ez húzza le a hegyvidéki régiók átlagát. Az Alpok esetében ugyanis egyáltalán nem ez a helyzet, sőt ennek éppen ellenkezője. Az alpesi régiók fejlettségi szintje, gazdagsága ugyanis meghaladja az adott országok átlagát, amit a mellékelt táblázat is igazol (2. táblázat).

## 2. táblázat

*Az alpesi országok és azok alpesi régióinak egy főre jutó GDP-je (EU27 átlag=100)*

Ország	Az ország egy főre jutó GDP-je EU27 átlag=100	Alpesi régiók	Az alpesi régiók egy főre jutó GDP-je EU27 átlag=100
Ausztria	128,7	Vorarlberg	134,4
		Tirol	131,4
		Salzburg	141,8
		Kärnten	108,6
		Steiermark	110,8
Franciaország	112,3	Alsace	107,8
		Franche-Comté	97,7
		Rhone-Alpes	112,8
		Provence-Alpes	104,9
Németország	115,8	Freiburg	114,6
		Tübingen	120,2
		Schwaben	122,0
		Oberbayern	169,3
Olaszország	107,4	Piemonte	119,5
		Valle d'Aosta	128,2
		Liguria	109,7
		Lombardia	141,5
		P.A. Bolzano	140,2
		P.A. Trento	126,9
		Veneto	127,4
		Friuli-Venezia-Giulia	117,4

Forrás: Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Main regional indicators. 2007.

A 21 alpesi NUTS2 régióból 15 fejlettsége meghaladja saját országa átlagát és – Franche-Comté kivételével – valamennyi meghaladja az EU átlagot, tehát kifejezetten gazdag régiókról van szó, amelyeknél meglehetősen furcsán hatna, ha hegyvidéki voltak címén EU támogatásban részesülnének.

Nem sokban különbözik ettől a szigetek helyzete. A Baleári szigetek Spanyolország leggazdagabb régiói közé tartoznak, de a Kanári szigetek is alig maradnak el az EU átlagtól (95%). Görögországban a déli Égei szigetek (Notio Aгаio) messze meghaladják az országos átlagot, de a Jón szigetek és Kréta is Görögország fejlettebb régiói közé tartoznak. A 4. kohéziós jelentés is leszögezi, hogy a sziget volt önmagában nem okoz elmaradást, csak az, ha a szigetek nagyon kicsik, elaprózottak, az alapvető szolgáltatások kiépítése nehéz. Önmagában sem a hegyvidékiség, sem a sziget volt nem indokol támogatást, csak akkor, ha az gazdasági és szociális elmaradottsággal párosul. A tenger melletti fekvés pedig kifejezetten előny, ilyen alapon inkább a tenger nélküli (land-locked) területeket kellene támogatásban részesíteni.

Ezzel összefüggésben még egy jelenséget kell említeni. A zord éghajlatú területek támogatása esetén, de bizonyos mértékben a szigetek és hegyvidékek esetében is, a nemzeti és EU támogatások nem annyira a térségek felzárkóztatását, hanem elnéptelenedésük megakadályozását hivatottak szolgálni. A svéd és finn, zord éghajlatuk miatt támogatott régiók pl. kivétel nélkül az EU átlagot meghaladó GDP/fő mutatóval rendelkeznek, tehát az eredeti alapelvek szerint semmiféle támogatásra nem jogosultak. A svéd és finn kormány, de sok szigetrendszer esetében az abban érintett kormányok elsősorban attól tartanak, hogy a lakosság elhagyja e területeket, és az elhagyott területekre más területekről származó, más nemzetiségű emberek bevándorlása történne meg és ez nemzetbiztonsági kockázatot, esetleg az adott területek elvesztését vonhatja maga után. Nem egyszerűen a hátrányok kompenzációjáról, hanem azok túlkompenzációjáról van tehát szó, hogy az előnyök elég csábítóak legyenek az ott maradásra. Hogy a nemzeti kormányok ennek elhárítására támogatási, pénzügyi áldozatot vállalnak, az még többé-kevésbé megérthető. Kevésbé érthető, hogy miért kell az EU-nak ebben az ügyben ugyancsak áldozatot vállalnia. 1994-95-ben, a skandináv államok belépésekor ez egy nyilvánvaló politikai kompromisszum volt. Azóta ezt a „6. Célt” az EU némileg „lefokozta”, később, mint önálló célt eltüntette, de az alkuk alapján továbbra is támogatásokat nyújt e területek számára.

Összefoglalva az eddig elmondottakat: a területi kohézió e felfogása mögött erős lobby-tevékenység áll, amely bizonyos speciális földrajzi adottságokkal rendelkező térségeknek nagyobb figyelmet kíván szentelni, és e földrajzi tényezőket jelentős hátrányként feltüntetve, e térségeket EU kohéziós támogatáshoz kívánja juttatni. A lobbizás természetes dolog, a probléma azonban inkább az, hogy a mögötte húzódó érvelés sok szempontból nem állja meg a helyét. A hátrányként bemutatott tényezők (hegyvidéki jelleg, sziget jelleg, tengerparti fekvés) ugyanis sok esetben egyben jelentős gazdasági előnynek is bizonyulnak, sőt számos régió felemelkedésének alapjait vetették meg. Más esetekben támogatásuk nemzetbiztonsági okokból történik, ami távol áll az EU

kohéziós politikától. Az ilyen célokra adott támogatás (mivel az érintett földrajzi adottság nem változik) állandó, örökös igényt jelent, ami nehezen egyeztethető össze az EU alapelveivel és egyáltalán a kohéziós politika céljaival.

E tényezőknek a kohéziós politikába való integrálása természetesen megváltoztatná a kohéziós támogatások allokációját, hiszen e címen számos – egyébként fejlett – régió jutna kohéziós támogatáshoz, amelyek eddig ilyenben nem részesültek. Mivel az adott politikai konstellációban a kohéziós támogatások összegének növelésére aligha van lehetőség, ez a reallokáció nyilvánvalóan csak az eddigi „kohéziós országok” támogatásának csökkentése útján lenne megvalósítható. Itt kell megjegyeznünk, hogy Magyarországot különösen kedvezőtlenül érintené ez a reallokáció, mivel sem kiterjedt magas hegyvidékekkel, sem tengerparttal, sem szigetekkel nem rendelkezik.

A fenti érvelésben azonban nem ez a tényező vezetett bennünket. Nem azt állítjuk, hogy a kohéziós politikában e földrajzi tényezőket nem kell figyelembe venni. Vannak régiók, ahol a földrajzi adottságokból fakadó hátrányok egyelőre lényegesen nagyobbak, mint az ugyanazokból származó előnyök. Ezek szegény régiók, ahol a kohéziós támogatásokat az egyes kormányok úgy allokálhatják régiók között, hogy az ilyen problémákkal küzdő régiókat előnyben részesítik. E preferenciának azonban időben behatároltnak kell lennie, ösztönözve e régiókat abban, hogy földrajzi adottságaik előnyös oldalait kiaknázzák.

A gazdag régióknak csupán a földrajzi adottság alapján való támogatását azonban el kell utasítani. Ebből a szempontból erősen bírálható az Európai Bizottság új „Zöld Könyv a Területi Kohézióról” című dokumentumtervezete. A Zöld Könyv a hegyvidéki s sziget régiók helyzetét globálisan mutatja be, mintegy azt sugallva, hogy a hegyvidéki, vagy sziget helyzet eleve hátránnyal, alacsonyabb GDP-vel jár, és ezért általában támogatást érdemel. Ezzel összemosza azokat a régiókat, amelyeknek országuk általánosan alacsony fejlettségi színvonal miatt alacsonyabb a GDP-je, rosszabb az infrastruktúrája, s e régiók alacsonyabb GDP-je alapján sugallja azt a megállapítást, hogy minden hegyvidéki, vagy sziget régió szegény és támogatásra érdemes. Ez utóbbi állítás azonban nem felel meg a valóságnak.

Az alábbiakban három – e témához kapcsolódó – kérdést kell még megvizsgálnunk. Az egyik az, hogy a tagállamok kormányai a kohéziós támogatások régiók közötti elosztásában egyáltalán érvényesítik-e, és ha igen, milyen formában és mértékben a földrajzi tényezőket, a „területi kohéziót”? A másik az, hogy hogyan lehet érvényesíteni azt a számos szerző által hangsúlyozott követelményt, hogy a területi kohézió figyelembe vétele csak a jelenlegi NUTS2 régióknál mélyebb területi bontás és esetleg a közigazgatási régióktól eltérő területegységek alkalmazása esetén lehetséges. A harmadik pedig az, hogy ha mégis érvényesül az EU kohéziós politikájában a földrajzi adottságok, „hátrányok” fokozott figyelembe vétele, akkor vannak-e, és milyen

lehetőségei Magyarországnak, hogy ezt a lehetőséget valamilyen módon kihasználja és ezáltal az átrendezés okozta veszteségeit némileg csökkentse?

### **3.3.1 Támogatás-allokáció és „területi kohézió”**

A kohéziós támogatások egyes tagországok közötti felosztása egységesen, a kormányok és az Európai Bizottság megállapodásával történik, de az országokon belül –az azonos támogatási kategóriába tartozó régiók között! – az országoknak van némi önállósága a források allokációja tekintetében, és ebből levonhatók bizonyos tanulságok.

Az Európai Unió központilag a tagországok ill. a régiók közötti pénzügyi allokációt négy képlet (módszer) segítségével végzi:

1. **A régi tagországok konvergencia régiói közötti elosztás az 1999-től használt ún. Berlini Formula kissé korrigált formája szerint történik:**
  - kiszámítják a különbséget az egy főre jutó GDP EU27 átlaga és régióbeli értéke között,
  - ezt megszorozzák egy együtthatóval, ami az adott ország fejlettségét tükrözi. Az együttható 2,67%, ha az ország egésze az EU átlag felett van, 3,36%, ha az ország fejlettsége az EU átlag és annak 82 százaléka között, és 4,25%, ha az alatt van;
  - ez az érték lesz az egy főre jutó évi támogatás, amit megszoroznak a régió népességével;
  - ehhez adnak hozzá 700 eurót minden olyan munkanélküli után, aki felette van a konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája alapján kapott számnak.
2. **Az új tagországok esetében a támogatást az országos szinten számítják ki, az ún. abszorpciós plafon segítségével.** Eszerint egy ország nem kaphat a GDP-je meghatározott százalékánál nagyobb támogatást. Magyarország esetében ez a plafon a GDP 3,524 százaléka. Ez a plafon Magyarország támogatását mintegy 24 százalékkal csökkenti ahhoz képest, amit a Berlini Formula alapján kaphatott volna!
3. **Az ún. Versenyképesség és Foglalkoztatás régiók (minden nem konvergencia régió ide tartozik) közötti támogatás-elosztás egy kulcs alapján történik.** A kulcs a következő:
  - a támogatás 50 százalékát a régiók népessége arányában;
  - 20 százalékát a munkanélküliek száma arányában;
  - 15 százalékát azon munkahelyek száma arányában, amelyeket meg kellene teremteni, hogy elérjék a 70 százalékos foglalkoztatottságot;
  - 10 százalékát az alacsony képzettségű foglalkoztatottak arányában;
  - 5 százalékát pedig az alacsony népsűrűségű területek között kell felosztani.

**4. Az új tagországok régiói között a támogatás szintjét nem (mert ez az abszorpciók plafon miatt lecsökkent), de annak régiók közötti arányait a Berlini Formula alapján kellett meghatározni.**

Mint látható, e mutatók mind a gazdasági és szociális fejlettséghez, ill. problémákhoz kapcsolódnak, földrajzi, ill. „területi kohéziós” csak egy van: az alacsony népsűrűség, amelynek minimális (5%) szerepe van a teljes támogatás 15 százalékának elosztásában. A teljes kohéziós támogatás tekintetében részaránya tehát 0,75%.

Az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy a tagállamoknak bizonyos határok között jogosultsága van a régiók közötti arányok módosítására, ugyanakkor érzékelhető volt, hogy a Bizottság jelentős eltérés esetén intervenálni fog. A konvergencia és phasing out régiókra a Bizottság konkrét összegeket állapított meg, a többiekre csupán az ajánlott számítási módszert és százalékokat közölte. 2006 elején a DG Regio főigazgatója, Graham Meadows valamennyi tagországnak levelet írt „a 2007-2013. évi kohéziós politika indikatív pénzügyi allokációjáról”.

A tagországok egy része automatikusan követte ezt az ajánlást, de voltak országok, amelyek más szempontokat is figyelembe vettek:

- Volt néhány ország, amely érvényesítette a „területi kohézió” azon elvét, hogy a területfejlesztésnek az egész országra, a fejlettebb régiókra is ki kell terjednie, mivel a területi tőke és potenciál országosan legjobb kihasználása hozza meg a legjobb eredményt hosszú távon a kevésbé fejlett régiók számára is. Ausztria például Bécs részesedését az EU támogatásokból az előző programozási időszak 1,7%-áról 3,7%-ra emelte. Németországban a kevésbé fejlett keleti tartományok részesedése 79,5 százalékról 62,2 százalékra csökkent, a nyugati tartományoké 20,5 százalékról 37,8 százalékra nőtt. A legnagyobb változás azonban az „integrált, átfogó” területfejlesztés fő képviselőjénél, Hollandiában volt tapasztalható. Korábban – a Bizottság intencióinak megfelelően – a támogatások döntő hányadát a kevésbé fejlett északi területeken használták fel. 2000-2006-ban az EU támogatások 48,1 százalékát, közel felét az északi tartományok, valamint a poldereken létrejött új tartomány, Flevoland kapta, addig 2007-2013-ban az észak részesedése 20,7 százalékra csökkent és a jelentősebb hányadot a fejlettebb tartományok problémáinak megoldására fordítják. Emiatt voltak is bizonyos konfliktusai Hollandiának az Európai Bizottsággal. Annyi azonban mindenképpen látható, hogy ezekben az országokban a „területi kohézió” érvényesítésének nyertesei a fejlettebb, vesztesei a kevésbé fejlett régiók voltak.
- Franciaország úgy döntött, hogy a versenyképesség és foglalkoztatás cél szempontjából valamennyi régióját jogosultnak tekinti, és azok közötti forráselosztáshoz a Bizottság által ajánlott módszert alkalmazta. Ugyanakkor a rendelkezésre álló összeg egy kis hányadát – 2,5 százalékot – külön a

hegyvidékekre és a folyó völgyekre, tehát földrajzi egységekre kialakított programok keretében kívánja felhasználni.

- Lengyelország kapja a 27 tagország közül a legnagyobb kohéziós támogatást. A többi új tagállamhoz hasonlóan, az EU támogatások többsége, 70 százaléka, itt is ágazati programok keretében kerül felhasználásra, és csak 30 százalék jut a 17 regionális programnak (16 vajdasági program és az öt legszegényebb kelet-lengyelországi régióra kidolgozott külön program). A vajdasági programok között egy olyan kulcsnak megfelelően osztják el a támogatást, melyben 80 százalékkal szerepel a régió népessége, 10 százalékot a legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező kisebb egységek a powiat-ok között osztanak fel, 10 százalékot pedig a munkanélküliség alapján. A Kelet-Lengyelország speciális programban az 5 vajdaság között a támogatást 20 százalékban a lakosság, 20 százalékban a GDP, 30 százalékban a népsűrűség, és 30 százalékban a munkanélküliség adatai alapján osztották fel. Az abszorpciós kapacitást nem vették figyelembe.
- Végül Magyarországon az EU alapok konvergencia régiók közötti felosztása egy olyan képlet alapján történt, amelyben a lakosság szám 20 százalék súllyal, a települések száma 10 százalék súllyal, a munkanélküliség 20, a GDP 40, az elmaradott településeken élők száma 10 százalék súllyal szerepelt.

Ha az elmondottakat összegezzük, akkor elmondható, hogy a tagországok többségben követték a Bizottság iránymutatását és képletét, amelyben kizárólag a gazdasági és szociális helyzetre vonatkozó mutatók (GDP, népesség, aktivitás, munkanélküliség, képzettség) szerepeltek. Néhány ország, de elsősorban Hollandia, érvényesítette a „territorial capital” figyelembe vételére vonatkozó elgondolásait. Franciaország a támogatások töredékéből hegyvidéki és folyó völgyi programokat támogat, amelyek jelentősége most még inkább szimbolikus. Lengyelország és Magyarország iktatott be a felosztásba olyan mutatókat, amelyek inkább földrajzinak, „területi kohézió” jellegűnek mondhatók. Lengyelországban ez a mutató – a népsűrűség - csak a Kelet Lengyelországi különleges programban érvényesül, Magyarországon azonban a konvergencia régiók közötti elosztásba van beiktatva a település-sűrűség, illetve a részben földrajzi adatokat is tartalmazó „elmaradott települések” mutatója.

Hozzá kell azonban tenni, hogy ez érdemi hatást nem gyakorolt a források elosztására.

Ilyen módon azt mondhatjuk, hogy a régiók közötti forrás-elosztásban a „területi kohéziós” mutatókat a 27 tagország közül legnagyobb arányban Magyarország érvényesítette.

Ez a törekvés dicséretes, azonban hozzá kell tenni, hogy bizonyos fenntartások is lehetnek e mutatóknak – a népsűrűségnek és a település-sűrűségnek – az allokációs folyamatba való beiktatásával kapcsolatban:

- Az egyik az abszorpciós kapacitás figyelembe vételének hiánya. Hiszen egyértelmű, hogy minél apróbb településekből áll egy térség, annál kevesebb település éri el a fejlesztés szempontjából minimálisan

megkövetelt méretet és ezért nagy a veszélye, hogy nem tudnak a támogatásokkal élni, és azok felhasználatlanul maradnak;

- A másik, hogy ilyen esetekben a kormány lényegében megváltoztathatatlan, állandó (sőt aprófalvas települések esetében növekvő, hiszen a népesség-csökkenéssel a 200, vagy 500 fő alatti települések száma egyre nő) adottságok finanszírozásának kötelezi el magát.
- A harmadik az, hogy ha netán az Európai Unió ezt a mutatót (a települések számát) elfogadná, sőt általánossá tenné, mint a forrás-allokáció egyik tényezőjét, akkor valószínűleg hátrányos helyzetbe kerülnénk. Ugyanis a mi 3100 településünkkel szemben a lengyel települések száma 40 ezer, Romániában 13 ezer, Bulgáriában 5600, Csehországban 6000, Szlovákiában 2700. Azaz a környező országok sokkal inkább aprófalvas jellegűek, mint Magyarország. A településszám beiktatása a forrás-allokáció tényezői közé - ugyanúgy, mint a földrajzi jellegű tényezők többsége - Magyarországra nézve nem volna előnyös. Jól végig kell gondolni, milyen mutatókat, tényezőket ajánlunk a „területi kohézió” érvényesítésére. Itt akkor ki kellene térni, hogy miért az aprófalvas térségek nálunk a leginkább szegények.

### **3.3.2. Területi bontás és „területi kohézió”**

A területi kohézió ügyének képviselői gyakran felvetik, hogy az EU mai régiói nem igazán alkalmasak a területi kohézióknak a tervezésbe, és fejlesztésbe való integrálására. Az esetenként több milliós lakosságú NUTS2 régiók túl nagyok, területük földrajzilag differenciált viszont ez a differenciáltság egyáltalán nem tükröződik a regionális operatív programokban. Valóban, a legtöbb program csak a régió egészére tartalmaz célokat, feladatokat, akciókat, indikátorokat, úgy kezeli a régiót, mint egy homogén egységet. Hasonlítanak az országos programokhoz, holott feladatuk éppen a területi differenciáltság követelményeinek érvényesítése lenne. Éppen a további területi bontás hiánya, a sajátos földrajzi körülmények figyelmen kívül hagyása miatt, az egyes régiók operatív programjait alig lehet megkülönböztetni egymástól: ugyanazok a prioritások, ugyanazon célok, az eszközök nagyon hasonló allokációja. A területi kohézió kezelése érdekében az eltérő jellegű területeket és azok kapcsolatait a régióon belül is be kellene mutatni, az egyes tájakra külön célokat és feladatokat megfogalmazni. Ez azonban a legtöbb regionális operatív programban elmarad. Igaz, ebben az Európai Bizottság is némileg elmarasztható: minden operatív programban saját előírt tartalmukat, saját irányelveiket szeretnék viszontlátni. Az egyes régiókon belüli kisebb térségek „obskurus” problémái nem igen érdeklik őket, ezért azután a regionális operatív programok egy sablonra születnek.

Az a kérdés is felvetődik néha, hogy az adminisztratív, közigazgatási régiók alkalmasak-e egyáltalán a „területi kohéziós” problémák megragadására. Ezek a problémák ugyanis legtöbbször más területi dimenzióban jelennek meg, mint a közigazgatási régiók: olyanokban, mint folyamok, folyók vízgyűjtő területei, tavak és környezetük,

városok vonzásterületei, hegyvonulatok, az ESDP-ESPN terminológiáit használva, funkcionális városi terek, (Functional Urban Area), rurális-városi régiók (Rural-Urban Regions), jelentős közlekedési folyosók hatásterületei, tengerparti zónák, stb. Az operatív programokat e területekre kellene megfogalmazni.

Ezek az igények bizonyos szempontokból jogosak. Nyilvánvalóak azonban a megvalósítás problémái, sőt legtöbbször lehetetlensége is. Az Európai Bizottságnak jelenleg 265 NUTS2 régióval kell foglalkoznia, amely kapacitásait már így is meghaladja. További bontású programokat nyilvánvalóan képtelen lenne kezelni. De az ilyen mélységű bizottsági beleszólás a tagországok számára is elfogadhatatlan lenne, amelyek már így is sokallják az Európai Bizottság belső ügyeikbe való beleszólását. Ami pedig a sajátos földrajzi, nem közigazgatási régiókat illeti, nyilvánvaló, hogy csak olyan területre lehet operatív programot készíteni, amelyre rendelkezésre állnak a szükséges statisztikai adatok, és amelyekben létezik egy, az egész területre vonatkozóan hatáskörrel bíró, a programot megvalósító irányító hatóság, amelyet leginkább csak közigazgatási régiókra, vagy teljes közigazgatási egységek csoportosítására (mint a magyar NUTS2 régiók) lehet létrehozni, különben a nehézségek megsokszorozódnak.

Mi tehát a megoldás? Felül kellene vizsgálni a regionális operatív programok készítésének kézikönyveit és előírásait, hogy abban jelenjenek meg a sajátos földrajzi térségek sajátos követelményei. Ennyi lehet az Európai Bizottság feladata, de a továbbiakat, e területek definiálását, sajátos célkitűzéseik kialakítását már a nemzeti és regionális hatóságoknak kell megtenniük. Elképzelhető az is, hogy néhány sajátos, nem közigazgatási területre is készüljön operatív program, ebben a tekintetben az Európai Bizottság meggyőzése szükséges. Ez olyan esetekben lenne lehetséges, ha az adott területre már létezik valamely lehatárolt területen hatókörrel rendelkező testület, vagy bizottság (mint pl. Magyarországon a Balatoni Régió Tanácsa). Ilyen esetekben ki kellene alakítani a közigazgatási régió és a különleges régió irányító hatósága közötti munka- és kompetencia-megosztást. Ilyen – az EU által támogatott – folyóvízgyi és hegyvidéki operatív programok léteznek pl. Franciaországban is. Sajátos módon az néhol a centralizációhoz járul hozzá. Ha ugyanis a kijelölt terület egyetlen közigazgatási régió területével sem egyezik, akkor csak központilag lehet irányítani (Franciaországban pl. a hegyvidéki és folyóvízgyi programok fő irányítója Michel Carmona professzor, Párizsban a Sorbonne tanára, aki melleleg a Budapesti Műszaki Egyetemen is oktat).

A hazai kiemelt térségek státusza hasonlít ehhez a logikához, és nálunk is vannak e tekintetben központosítási következmények, hiszen a kiemelt térségekre vonatkozóan a kormány fogadja el a fejlesztési koncepciót és a parlament a rendezési tervet.

### 3.3.3. Speciális földrajzi adottságok, mint a területi kohézió tárgyai: Magyarország lehetőségei

A területi kohézió egyik fontos értelmezése, hogy speciális figyelmet érdemelnek azok a régiók, amelyek olyan földrajzi adottságokkal rendelkeznek, amelyek akadályt, nehézséget jelenthetnek az elérhetőség, vagy bizonyos gazdasági tevékenységek szempontjából, vagy esetleg olyan klimatikus adottságokkal rendelkeznek, természeti vagy technológiai veszélyeknek vannak kitéve, ami megnehezíti az emberek életét.

A Zöld Könyv négy ilyen tényezőt említ:

- hegyvidéki térségek,
- szigetek,
- zord éghajlatú térségek,
- városoktól távol eső vidéki térségek.

Először ezeket tekintjük át, majd megvizsgálunk olyan földrajzi adottságokat, amelyek a fenti felsorolásban nem szerepelnek, de valamely szempontból mégis nehézségeket jelentő földrajzi adottságokat képeznek.

#### Hegyvidéki térségek

A hegyvidéki térségek lehatárolására többféle módszert alkalmaznak: általában a magasságot és a meredekséget kombináló mutatószámokat alkalmaznak és önkormányzat (municipality) szinten állapítják meg, hogy az adott hely hegyvidékinek minősül, avagy nem. A lehatárolás alapjait a „Mountain areas in Europe. Analysis of Mountain Areas in EU member states” című, az Európai Bizottság által megrendelt tanulmány képezi. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)

Eszerint az Európai Unió (EU27) 4 millió 395 ezer négyzetkilométer területéből 1 millió 564 ezer négyzetkilométer, a teljes terület 36 százaléka minősül hegyvidéki területnek. Az 1 millió 564 ezer négyzetkilométerből 4,37 ezer négyzetkilométer van Magyarországon. Ez a teljes európai hegyvidéki terület 0,27 százaléka, nagyjából egy négyszázad része. Míg az EU területének 36 százaléka hegyvidék, addig Magyarországnak csak 4,7 százaléka (3. táblázat).

## 3. táblázat

## A hegyvidéki terület aránya az EU tagországok területéből

Ország	Hegyvidéki terület %	Ország	Hegyvidéki terület %
Szlovénia	78	Románia	37,9
Görögország	77,9	Csehország	32,3
Ausztria	73,4	Nagy Britannia	25,5
Szlovákia	62	Franciaország	22,3
Olaszország	60,1	Németország	14,7
Bulgária	53,3	Írország	10,6
Spanyolország	55,7	Lengyelország	5,2
Finnország	50,8	Magyarország	4,7
Svédország	50,6	Luxemburg	4,4
Ciprus	47,6	Belgium	4,2
Portugália	39,1	Dánia, Hollandia, Észtország, Lettország, Litvánia	0

A hegyvidéki területek egy másik, EU által való lehatárolása a közös agrárpolitika keretében történt az LFA (Less Favoured Areas, kedvezőtlen adottságú területek) meghatározása során. Ennek keretében Magyarországon egyáltalán nem definiáltak hegyvidéki területet. Magyarország 2007-ben kizárólag más hátrányok (futóhomok, szikes, vagy vízjárta területek) címén jutott LFA támogatáshoz.

**Szigetek**

Magyarország szempontjából irreleváns

**Zord éghajlatú területek**

Az EU-ban ilyen területek csak Svédországban és Finnországban vannak.

**Városoktól távol fekvő rurális területek**

A rurális területek definíciója – amelyet az EU átvett az OECD-től: olyan területek, ahol a lakosság több, mint 50 százaléka olyan településben (önkormányzatban) él, ahol a népsűrűség alacsonyabb, mint 150 fő per négyzetkilométer. Az EU területének jelentős hányada ilyennek minősül, de ezen a területen „csak” 90 millió

lakos él. Az Európai Bizottság azonban a 4. Kohéziós Riport-ban a rurális területeket tovább bontotta két csoportba. Az egyik csoportba „Rurális területek városközelben” azok a NUTS3 régiók tartoznak, ahol a lakosság több, mint 50 százaléka 1 óra alatt közúton elérhet egy 100000 lakosú, vagy annál nagyobb várost. A többi rurális terület „távolesőnek” (remote) minősül. Az EU 90 millió rurális lakosából 65 millió él városközeli területen és 25 millió távoleső, „remote” területen. Az EU igazán hátrányos földrajzi helyzetnek az utóbbit, tehát a remote rurális területeket tekinti. Az osztályozás NUTS3 egységek szintjén történik, ami Magyarországon megyei szintet jelent.

A 4. Kohéziós Riport Magyarországon 4 megyét tekintett „rurális, távoleső – remote” területnek: Békés megyét, Jász-Nagykun-Szolnok megyét, Nógrád megyét és Vas megyét. Az összeállítás számunkra egy kicsit különös, de fogadjuk el. A négy megye együttes lakossága 1 millió 248 ezer fő. Ez az ország lakosságának 12,5 százalékát, az EU ilyen besorolású 25 milliós lakosságának 5 százalékát teszi ki. Ha ez a státusz bizonyos támogatással járna, az Magyarországot nem érintené kedvezőtlenül, mivel az EU népességének alig több mint 2 százaléka, az ilyen területek népességének viszont 5 százaléka magyarországi lakos.

*Egyéb figyelembe vehető földrajzi adottságok*

#### **Aprófalvas település**

Ez a tényező 10 százalékos arányban szerepel az EU támogatások régiók közötti elosztásában Magyarországon. Azonban, mint azt a tanulmányban jeleztük, e tényezőnek EU szinten való figyelembe vétele a támogatások elosztásában nem lenne kedvező Magyarország számára. Számos országban ugyanis a települések (nem az önkormányzatok!) száma lényegesen meghaladja a hazait, így sokkal inkább aprófalvasnak minősülnek. Németországban a települések száma közel 80 ezer, Franciaországban 36 ezer, Lengyelországban 40 ezer, Romániában 13 ezer, Bulgáriában 6500, Csehországban 6000. A mi 3100 településünk ehhez képest igen kis szám, Európai viszonylatban Magyarországot inkább a nagyméretű vidéki települések jellemzik.

#### **Tanyarendszer**

A tanyarendszer valóban a magyar település-rendszer sajátossága, amely nehezebbé teszi a lakosság alapvető szolgáltatásokkal való ellátását. Ennek alapján a sajátos földrajzi adottságokkal „terhelt” térségek közé való besorolása indokolt lenne.

Ennek egyik fő akadályja éppen a „hungaricum” jelleg, azaz a többi tagországban ilyen települési forma nem található és egy ország kedvéért az EU aligha hoz létre ilyen támogatási kategóriát. A másik a jelenség mérete. 1949-ben Magyarországon 1,1 millió ember élt külterületen, 2001-ben csak 200 ezer. Azóta a csökkenés folytatódott, bár kisebb ütemben, sőt néhány új tanyai lakóhely is létrejött. A tanyán lakók egy jelentős

hányadának belterületen is van lakása. Továbbá nem minden külterületi lakás tanya. Összességében a valós tanyai problémák alig több mint 100 ezer főt, a magyar lakosság 1 százalékát érintik, ami nem európai dimenziójú kérdés.

### Határ menti területek

Az a vélekedés, hogy a határment fekvés még ma is egyfajta hátrányt jelent, különösen a külső határok mentén. Ezért már 1994 óta az EU-ban létezik a határmenti térségek, ill. a határment együttműködés támogatása, eleinte az INTERREG közösségi kezdeményezés, jelenleg a „Területi együttműködés” cél keretében:

- a közvetlen határ menti együttműködési támogatásra azok a NUTS3 régiók jogosultak, amelyek közvetlenül a határ mellett (vagy „majdnem ott”) fekszenek, illetve olyan tengerparti régiók, ahol a szemközti tengerparti régió nincs messzebb 150 kilométernél. Magyarországon a NUTS3 régiók a megyék. A 19 megye közül 15 – azaz az ország területének 80 százaléka - jogosult cross-border támogatásra (Heves nem fekszik a határ mellett, de csak néhány kilométer választja el attól, így jogosult lett a támogatásra). Kedvező számunkra az is, hogy NUTS3 egységeink, a megyék az európai NUTS3 átlagnál nagyobbak és azok teljes népessége alapján történik a felosztás.
- A transznacionális és interregionális együttműködést szolgáló támogatásokat 2007 óta egyszerűen a tagországok népességének arányában osztják fel. Korábban átláthatatlan, de végeredményében a fejlettebb tagországok számára kedvező felosztás volt. Ehhez képest a mostani felosztás számunkra méltányosabb.

A „Területi együttműködésre” előirányzott támogatás 2007-2013 között összesen 7 milliárd 750 millió €. Ebből Magyarország részesedése 343 millió €, a teljes összeg 4,4 százaléka. Tekintve, hogy Magyarország részesedése az EU népességéből alig több, mint 2 százalék, a területi együttműködésre kapott részesedésünk kifejezetten kedvező, annak fenntartására célszerű törekedni.

### *Természeti kockázatok*

#### **Árvízveszély**

Az árvízveszélynek való kitettségéről az EU-nak különböző számításai vannak, azonban valamennyinek közös vonása, hogy Magyarország régióit e tekintetben a veszélynek különösen kitettként minősítik:

A 4. Kohéziós Riport a (NUTS3) régiók árvízveszélynek való kitettségét egy 0 és 4 közötti skálán minősíti. A legmagasabb, 2.2 és 4 közötti kategóriába Európa területének alig 1 százaléka tartozik, és az négy európai

régiót érint: 1. Németországban az ELBA völgy egyes szakaszai; 2. Németországban és Hollandiában a Rajna torkolat egyes részei; 3. Olaszországban a Pó völgy egyes szakaszai; 4. a magyarországi Tisza völgy déli része (Csongrád, Békés és Jász-Nagykun-Szolnok megyék). Területileg ennek a legmagasabb veszélyeztetettségű kategóriának a fele Magyarországon van (lakosságban egy jóval szerényebb hányad, mivel a másik három terület jóval nagyobb népsűrűségű). A következő legveszélyeztetettebb kategória – 1.30- tól 2.2-ig – ugyancsak kb. 1 százaléka az európai területnek. Magában foglalja a Rajna, Elba és Pó völgy további szakaszait, Magyarországon további megyéket (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Győr-Moson-Sopron) továbbá Romániából Temes, Giurgiu, Calarasi, Ialomita és Braila megyéket. A lehatárolt területnek egynegyede e kategóriában is Magyarországon van. (térkép a 4. Kohéziós Riport 41. oldalán).

Az ESPON 1.3.1. „A természeti és technológiai kockázatok területi hatásai és menedzselése” című kutatás némileg más eredményre jutott. Magyarország kitettsége itt nem olyan kiemelkedő, mint a Bizottság beszámolójában, de továbbra is jelentős. E tanulmányban Románia az áradásoktól leginkább veszélyeztetett ország és nem Magyarország. A Rajna torkolatvidéke helyett annak alsó folyását tekinti inkább veszélyeztetettnak. Magyarországon pedig nem a Tisza déli, hanem északi szakaszát tekintik kritikusabban.

De bármelyik tanulmányt vesszük is alapul, Magyarország az árvizek által egyik legveszélyeztetettebb tagállama az Európai Uniónak. Úgy vélem ez a helyzet nagyobb támogatást igényel, mint akár a hegyvidéki, vagy a sziget-fekvés. Jobban illeszkedik az EU támogatáspolitikájába is, hiszen az Árvízveszély megfelelő ráfordításokkal, emberi tevékenységgel mérsékelhető, és így nem jelen örök támogatást, mint a hegyvidékek és szigetek esetében.

#### **Klímaváltozás által különösen érintett területek**

A klímaváltozás területi hatásaival foglalkozó tanulmány talán még több van és különbözőbb eredményre jutott, mint az árvízveszélyt felmérő tanulmányok. Egy közülük, amelyet az ESPON kutatási programban is felhasználtak a hamburgi Max-Planck-Institut für Meteorologie által készített, amelynek eredményeire itt építünk.

[http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/seminars/1252/1404/file\\_3123/1.OpenDays2007-P.Schoen.pps#316,22,22.dia](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/seminars/1252/1404/file_3123/1.OpenDays2007-P.Schoen.pps#316,22,22.dia)

Eszerint összehasonlították az 1961-1990 időszak tényleges téli és nyári átlaghőmérsékletét a 2071-2100 időszak prognosztizált átlaghőmérsékletével. A téli hónapokban a legnagyobb hőmérsékletváltozás (+5-6 C°) Európa északi és keleti részein várható. A nyári hónapokban viszont a déli és a nyugati területek átlaghőmérséklete nő meg legnagyobb mértékben (+5-6 C°). Magyarországon a hőmérsékletváltozás mindkét időszakban közepes +4 C°. Magyarország azonban abban az átmeneti övezetben van, ahol a viszonylag

mérsékeltőbb hőmérséklet is radikális változásokat hoz magával. Az országban való vízfolyás 25-30 százalékkal, az egyik legnagyobb mértékben csökkenhet. Az ország azon a választóvonalon fekszik, amely a rendszeres és állandó öntözés nélküli és a csak öntözéssel folytatható mezőgazdaságot elválasztja, és a jövőben átkerül a csak öntözéssel működtethető mezőgazdaság szférájába, éppen akkor, amikor a rendelkezésre álló vízmennyiség jelentősen csökken. A fentiek alapján az ország nagy valószínűséggel a klímaváltozás által erősen érintett országok közé tartozik.

Összefoglalva: a Zöld Könyv által priorizált speciális földrajzi adottságok (hegyes vidékek, szigetek, zord éghajlat) támogatási jogcímmé válásából Magyarország gyakorlatilag semmit nem profitálna, a támogatottság relatív sorrendjében pedig visszaesne. Egyedül a távol eső vidéki területek speciális támogatása esetén nyerne valamit, de ennek számítása is bizonytalan alapon áll és bármikor megváltozhat.

Hátrányt jelenthet a határ menti fekvés, de ennek elismerése a Területi együttműködés cél keretében már megtörtént, ennek fenntartására célszerű törekedni.

Hátrányban lenne az ország az aprófalvas települési struktúra, mint támogatási jogcím bevezetése esetén is, mert legtöbb tagország települési struktúrája „aprófalvasabb”, mint Magyarorszáké. A tanyasi térségek, mint támogatási jogcím elismerésének pedig rendkívül kicsi esélye van.

Az az „adottság”, amelynek elismerésén az ország legtöbbet nyerhetne, az az árvízveszélyesség, mint súlyos természeti kockázat. Ennek elismerése érdekében kellene lobbizni.

Szóba jöhet a klímaváltozás általi érintettség, de az ezzel kapcsolatos eredmények még nem egyértelműek, így az egyelőre még kevésbé aktuális.

#### **4. A TERÜLETI KOHÉZIÓ MÉRÉSE ÉS MUTATÓSZÁMAI**

Ha maga a területi kohézió fogalma sem kellően tisztázott, nyilvánvalóan még nehezebb – és talán reménytelennek tűnő – feladat annak mérése. És valóban, erre mindenki által elfogadott mutatók, mérőszámok mindeddig nem születtek. Jelen keretek között ezért csak arra van mód, hogy azokat a követelményeket tekintsük át, amelyeknek teljesítése elvárható ilyen mutatószámától, továbbá azokról a kísérletekről adjunk számot, amelyek e mutatószámok kidolgozására eddig történtek:

Az EU a gazdasági fejlettség regionális szintű mérésére az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson mért GDP-t használja. Számtalan kritika éri ezt a mutatószámot, mégis legszéleskörűbben ezt használják, és az EU-ban ez a támogatásra jogosultság legfőbb – lényegében egyetlen – indikátora.

Már sokkal nehezebb a szociális fejlettség mérése. Ma erre széles körben alkalmazzák a Human Development Indexet, amely három lényeges dimenziót kombináló mutatószám: a várható élettartamot, az analfabétizmus arányát, az alsó, közép- és felsőfokú oktatásban résztvevők arányát az adott korosztályokon belül, valamint a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP-t tartalmazza. Bár valamennyi országra, sőt régióra is kiszámítják, mégis leginkább a harmadik világ helyzetének mérésére használják. Ugyanakkor ezek azok az országok, ahol a fenti mutatókat csak durva becslés alapján lehet megállapítani, azok megbízható statisztikája hiányzik. A mutatóban továbbá a tényezőket valamilyen súlyozással szintetizálni kell, de mindenfajta súlyozás csak valamilyen szubjektív, politikai értékítéletet tartalmazó módszerrel történhet.

Vannak mutatói a fenntartható fejlődésnek is, de ezek sokkal nagyobb számúak és különböző jellegűek ahhoz, hogy egyetlen összefoglaló indexbe tömöríthetők legyenek.

A „területi kohézió” komplex mutatójának, az European Territorial Cohesion Index-nek (ETCI) tehát e három dimenziót (gazdasági, szociális és környezeti-fenntarthatósági) kellene egy közös mutatóban összefoglalni, és ehhez kellene hozzátenni még a területi dimenziót. Ez utóbbi különösen nehéz feladat.

Az ESPON 3.2. projektben (Az EU területi fejlődésének forgatókönyvei) különböző kísérletek folytak e területi dimenzió megragadására, illetve egy Európai Területi Kohéziós Index kidolgozására:

- Ha a területi kohézió mértékét a területi különbségek, diszparitások mértékével mérjük, akkor ehhez alkalmas eszközök olyan térképek, amelyek jelzik a regionális határokon, mekkora a különbség a fejlettségben, vagy akár összetettebb mutatókban két szomszédos régió között, akár országok között, akár országokon belül. Mérhető és ábrázolható a különbségek szórása is.
- Ha nemcsak a különbségeket, hanem a kapcsolatokat, integrációt akarjuk mérni, a helyzet már bonyolultabb, különösen azért, mert az erre vonatkozó regionális szintű adatok rendkívül hiányosak. Mindenesetre, különböző szempontok szerint kialakult vonzaskörzetek – határokon belül és határokon át – számos esettanulmányban kimutatásra és ábrázolásra kerültek. Itt kell megjegyezni, hogy a területi kohézió bemutatásának nélkülözhetetlen eszközei a térképek. Számos jelenség e nélkül nem is bemutatható. Az ESPON program, több száz Európára vonatkozó térképével hatalmas szolgálatot tett a területi kohézió bemutatása ügyének, anélkül, hogy egy, mindent magában foglaló térképet tudott volna produkálni.
- A területi kohézió mérésének elengedhetetlen eszközei az elérhetőséget (accessibility) ábrázoló mutatószámok és térképek. A modern számítógépes módszerek lehetővé teszik, hogy Európa minden régiójából minden más európai városba való utazás hosszát, idejét, költségét kalkulálják, a relációkat a legkülönbözőbb módszerekkel (lakosság, GDP, stb.) súlyozzák, és ennek alapján állapítsák meg, ill.

ábrázolják minden európai régió, város elérhetőségét, amely nagymértékben meghatározza területi potenciáljukat.

- A városhálózat esetében a legfontosabbak a „policentrikusság” ismérvei és mutatói: a policentrikusság egyik ismérve a városok nagyságrend szerinti megoszlása, amely a sorrend-nagyság (rank and size) szabály segítségével elemezhető, értékelhető.<sup>18</sup> A policentrikusságnak mérőszáma az is, hogy ezek a városok az ország egyes térségeiben tömörülnek-e, vagy többé-kevésbé egyenletesen fedik le az ország területét. Végül a policentrikusság mércéje az is, hogy a városok egyformán megközelíthetők-e, vagy az ország forgalma, áramlásai egyetlen, vagy kevés centrum felé irányulnak, egyben a közlekedés eszközei is e nagy centrumok irányában vannak kiépítve. Minél inkább ez a helyzet, annál kevésbé policentrikus az adott ország, vagy régió. A városhálózat policentrikussága pedig a „területi kohézió” egyik legfontosabb kritériuma.

Valószínű, hogy a közelebbi jövőben nem fogunk rendelkezni a területi kohézió egyetlen „üdvözítő” mutatójával. Ez részben a homályos definíciónak, részben a szükséges, regionális bontású mutatók hiányának tudható be. De vannak eszközök, amelyekkel a területi kohézió különböző felfogásainak egyes elemei számszerűsíthetők és térképen ábrázolhatók.

## 5. A TERÜLETI KOHÉZIÓS CÉLOK MEGVALÓSÍTÁSI FOLYAMATA: NYITOTT KOORDINÁCIÓ (OMC)

A megelőző években területfejlesztési szakemberek nagy reményeket fűztek ahhoz, hogy az Európai Alkotmányos Szerződés szövegében, majd a Lisszaboni Szerződés szövegében explicit módon megjelent a „területi kohézió” fogalma. Többen úgy gondolták, hogy ez majd automatikusan biztosítja a lehetőséget arra, hogy a területi kohézió, és vele együtt az európai szintű „spatial planning” legalább részben Európai Unió kompetenciává váljon, és az Európai Bizottság felhatalmazást, de egyben kötelező feladatot is kapjon ezen a területen. A két dokumentum közül azonban – az elutasító népszavazások következtében – egyik sem vált érvényes jogi szabállyá, amelyre hivatkozni lehetne. Új utakat kellett keresni, és ezen útkeresés közben merült fel a nyitott koordináció módszerének alkalmazása.

Korábban az EU jogalkotásának és egyben irányító funkciójának alapvető módszere az ún. „Közösségi módszer” (Community method) volt. A közösségi módszer azt jelenti, hogy új jogszabályokra, általában szabályozásra csak az Európai Bizottság tehet javaslatot. A Miniszterek Tanácsa csak a Bizottság által benyújtott javaslatokat tárgyalhatja, igaz azokon módosításokat is eszközölhet, vagy elutasíthatja azokat. De a korrekció, az átdolgozás

<sup>18</sup> E szabály azt méri, hogy egy bizonyos (hiperbolikus) valószínűségi eloszláshoz képest, amely külső hatások hiányában feltételezhetően az emberi települések eloszlásában kialakulna, az adott térség városainak nagyság szerinti megoszlása milyen mértékben, és milyen irányban tér el ettől a „természetesnek tekintett” eloszlástól.

ebben az esetben is a Bizottság feladata. Ezekből a Bizottság által tett és elfogadott javaslatokból gyűlt össze a közösségi joganyag, az „*acquis communautaire*”, amely mára a 90 ezer oldal terjedelemből közelít és sok vonatkozásban az EU bürokrácia szimbóluma lett.

Az Európai Unió azonban egyre gyakrabban olyan esetben is bizonyos politikai egységesítésre kényszerült, amire az alapszerződésekben nem kapott egyértelmű hatáskört. A szubszidiaritás elvének a Maastrichti szerződésbe beiktatása pedig kifejezetten eltöltötte e területeken a kötelező szabály-alkotástól. Ilyen terület volt a foglalkoztatási és szociális politika, amelyekben – főleg brit ellenkezésre – az Európai Uniónak nincs, vagy csak korlátozott kompetenciája van, de amelyekben valamilyen közös politika kialakítására elengedhetetlenül szükség volt. Erre a célra alakították ki a „nyitott koordináció módszerét”, angolul a „*Open Method of Coordination*”, (OMC). Az OMC mint módszer például megjelent a foglalkoztatáspolitikában, legátfogóbb alkalmazására azonban a 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni célok megvalósítása érdekében került sor, amely lisszaboni célok azt tartalmazták, hogy 2010-re Európának kell lennie a legversenyképesebb, legdinamikusabb és leginkább tudás-alapú gazdaságnak a világban.

Az OMC esetében az Európai Unió nem hoz kötelező és részletes szabályokat. Legfeljebb irányelveket dolgoz ki, amelyek tájékoztatásul, iránymutatásként szolgálnak, a konkrét megvalósítási mód és szabályozás a tagországok hatáskörében marad. Az irányelvek mellett a megvalósítás fő eszközei indikátorok, mutatók, amelyek valamilyen formában tükrözik az egyes országok előrehaladását az irányelvek megvalósításának útján. Az indikátorok egyben összehasonlításként, „*benchmarking*”-ként szolgálnak részben a célul kitűzött állapothoz, részben egymáshoz viszonyított előrehaladás tekintetében. Másik módszer a „*peer review*” (azonos státuszúak vizsgálódása), amikor nem valamely felsőbb szervezet, hanem az ugyanezen tevékenységet végző külföldi kollégák vizsgálják meg kölcsönösen egy-egy ország előrehaladását, alkalmazott módszereit, és saját gyakorlatuk alapján tesznek javaslatot bizonyos korrekciókra, új módszerek alkalmazására. Ez átvezet a következő módszerhez, a „*best practices*”-hez, amikor az országok nem valami fentről előírt eljárásokat, intézményeket, módszereket vesznek át, hanem azokat a gyakorlatban bevált módszereket – és önkéntesen –, amelyeket hasznosítani tudnak saját körülményeik között is. Az implicit, pszichológiai módszerek közé tartozik az is, hogy az országok nem szeretnek leghátul kullogni, és szeretnek elsők, vezetők lenni, versenyben vannak egymással. Az elmaradás és a vezető szerep nyilvánosságra kerülése („*naming and shaming*”) ugyancsak hozzájárulhat az előre haladás meggyorsításához.

A „*spatial planning*” és a „*territorial cohesion*” területén ugyancsak nincsenek az Európai Uniónak és a Bizottságnak jogszabályokban előírt kötelezettségei és hatáskörei (miközben ó a strukturális alapok és a kohéziós alap tekintetében kötelező erővel szabályoz és osztott felelőssége van!). Vannak Európának bizonyos közös érdekei, határokon átnyúló tervezési és fejlesztési feladatai, főleg egy átfogó európai „*vízióra*” lenne

szükség a kontinens térbeli átalakulása tekintetében. Erről az oldalról tehát a spatial planning és a területi kohézió alkalmas terepnek tűnik az OMC alkalmazására. Annál is inkább, mert a „spatial planning” területén az OCM egy sajátos formája ki lett próbálva, vannak – jó és rossz – tapasztalatok, és az országok a tapasztalatok alapján jobban készen állnak az OMC alkalmazására. A gyakorlati tapasztalatot az ESDP (European Spatial Development Perspective) jelenti, amelynek kidolgozási módszerei nagyon hasonlítottak az – akkor még e néven nem kitalált – OMC-re. Az ESDP kidolgozásakor ugyancsak nem voltak kitüntetett szereplők, a Bizottság csupán egyike volt az akkori 15+1 résztvevőnek. Nem voltak előre kiadott szabályok, eljárások, azok időközben alakultak ki. Az országok a fő fogalmazó szerepet félevenként egymástól vették át, aminek voltak előnyei és hátrányai. A munka együttes munka volt, de azt, hogy abból mennyit és mit ültetnek át a saját praxisukba, a tagországok döntenek el. Az is biztos azonban, hogy a Bizottság részvétele - és nem vezetése - nélkül e téren sem lehet Európáról egy átfogó fejlesztési perspektívát, koncepciót kialakítani. Mint ahogyan a Bizottság sem teheti meg ezt a tagországok aktív részvétele nélkül.

Természetesen a spatial planning-nek és a területi kohézióknak megvannak a sajátosságai, ezért a máshol alkalmazott OMC egy-az egyben nem ültethető át ebbe a szférába. Egyik sajátosság például – ahogyan arról az előző fejezetben már volt szó – hogy a területi kohézióknak olyan egyértelmű mutatói, mint a foglalkoztatáspolitikának, a szociálpolitikának, vagy akár a Lisszaboni Programnak, nincsenek. A „benchmarkingnak” ez a hagyományos, a mutatók kiértékelésén alapuló, alkalmazása tehát nem, vagy alig lehetséges. Bizonyos összehasonlításra, a „best practices” alkalmazására azonban van lehetőség. Ennek feltétele lenne, hogy minden ország, szabályos időközökben elkészítse a saját területi fejlődését és területfejlesztés eredményeit összefoglaló beszámolót, ami nem ugyan az, mint amit a SA felhasználása során értékelésként köteles elvégezni.

Legfontosabb mintája ennek a német, rendszeresen megjelenő, a Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung által készített „Raumordnungsbericht” lehet. Hasonló dokumentumot készít a területi folyamatok alakulásáról a VÁTI Magyarországon (pontosabban a kormány, amelyik ezt a parlament elé terjeszti.) De meglepő módon az uniós tagországok jelentős hányadában ilyen dokumentum nem készül. Önmagában, ennek általánossá tétele és tartalmának bizonyos fokú egységesítése már jelentős szolgálatot tehet az Európai szintű területi kohézió ügyének (Vö. az MTA RKK-ban a parlamenti beszámoló módszertani, tartalmi továbbfejlesztéséhez, az FVM számára 2002-ben írt tanulmányt).

Ugyanez a helyzet a spatial planning megközelítéseivel, módszereivel, intézményeivel. A nyolcvanas évek végén az Európai Bizottság készített egy dokumentumot „The EU Compendium of spatial planning systems and policies” az akkori 12 tagországra. Azóta

néhány új tagország (Bulgária, Szlovénia, Balti országok) is készített ilyen dokumentumot, de ezek jelentős része már elavult (mint ahogyan a Bizottság által összeállított fő dokumentum is). A „benchmarking”-nak egy fontos eleme lenne ilyen dokumentum rendszeres elkészítése, és így a területi tervezésről vallott nézetek némi közelítése.

Hasonló szerepet tölthet be nemzeti akciótervek elkészítése és egymás közötti megismertetése. E célt egyébként a 2007-ben elfogadott „Territorial Agenda of the European Union” is tartalmazza. Az akcióterveknek a szintetizálása egyben egyfajta európai akciótervet is eredményezhetne, amely viszont alapja lehet egy európai területi kohéziós stratégia (European Union Territorial Cohesion Strategy, EUTCS) létrejöttének.

Mindjárt hozzá kell tenni, hogy az előrehaladás e téren egyáltalán nem könnyű. Három oldalról is lehetnek olyan törekvések, amelyek megghiúsítják ezt a kívánatos folyamatot:

- Először az OMC, a nyitott koordináció módszere alkalmazásának szempontjából. Amilyen lelkesedés e módszer megjelenését kísérte a 2000-es évek elején, olyan kritikus vélemények hangzanak el manapság ezzel kapcsolatban. Mindenekelőtt a Lisszaboni Célok elérésének kudarcra következtében, amikor a kudarcot a módszernek tudják be, és nem a programcélok irrealitásának, a nemzeti kormányok hozzáállásának. A Wim Kok, volt holland miniszterelnök által vezetett magas szintű bizottság az OMC-t egyértelműen alkalmatlannak nyilvánította egy ilyen feladat ellátására, de nem áll ettől túl messze Manuel Barroso, az Európai Bizottság jelenlegi elnökének véleménye sem. Az OMC a legutóbbi években kvázi lekerült az EU napirendjéről, vagy legalább is nem kezelik csodaszerként.
- Másodsor, az átfogó európai spatial planning igényének szempontjából. Több ország kormányzati szervei (ellentétben ugyanezen országok tervezési szakembereivel) egyáltalán nincsenek meggyőződve arról, hogy európai szinten ilyen tervezésre szükség van. E csoportba tartozik Nagy Britannia, Németország, de bizonyos fokig Lengyelország és Csehország is. Írország, Málta, Ciprus és a skandináv országok is kevésbé érdekeltek ebben a kérdésben.
- Harmadszor azok részéről, akik a területi kohéziót szinte kizárólag annak fényében értelmezik, hogy hogyan lehetne új területeket bevonni a támogatottak körébe, vagy azok támogatását megemelni. E csoport magában a tervezésben kevésbé érdekelt, annak a jelentőségét kevésbé értékeli, inkább a pénzelosztásra koncentrálnak, és azért lobbizik.

Mindezek alapján megfontolandó az egyik, a területi kohézióról író szerzőnek (*Jouen, 2007*) a taktikára vonatkozó tanácsa: „Remain fuzzy and move gradually” (Maradj homályos és haladj fokozatosan előre!).

## 6. A VÁROSOK ÉS A TERÜLETI KOHÉZIÓ

### A városi dimenzió a dokumentumokban

A policentrikus városfejlesztés modellje tulajdonképpen nem új Európában. Nem csak azért, mert az egyes országos fejlesztéspolitikája már a hetvenes évtizedben jórészt ezt a filozófiát követte, hanem mert az ESDP majd pedig az EU által finanszírozott ESPON program is hasonló módon kezelte a városokat, a városi hálózatok térformáló szerepét a fejlesztéspolitikában és a közszolgáltatások megszervezésében. Mégis a hazai modellváltást sokkal inkább az európai kohéziós politika paradigmaváltása, nevezetesen a versenyképesség, és ezzel összefüggésben a városi fejlesztési központok felértékelődése teszi szükségessé, egyértelműen új követelményeket támasztva a fejlesztéspolitika irányítási rendszerének formálásával szemben.

Az új kihívások különösen az alábbi elemekben jelentek meg:

- Kimondatlanul ugyan, de relativizálódik a NUTS 2 régiók szerepe, hiszen a versenyképességi célok, illetve a városok térbeli kisugárzó szerepére való hivatkozás alapján már nem kizárólagos földrajzi keretei a beavatkozásoknak. Zavar forrása azonban, hogy a régi földrajzi, tervezési keretek fennmaradtak.
- A nemzeti stratégiai referencia keret illetve az operatív programok hagyományos (ágazati és regionális) szerkezete nehezen képes az integrált városfejlesztés szempontjait befogadni. Ez látszik az ÚMFT szerkezetében és prioritásaiban is. Noha megjelentek a városok speciális szempontjai, de még sincs lehetőség integrált városfejlesztési programok megvalósítására még azokban a pólusvárosokban sem, amelyek pedig az érdeklődés homlokterébe kerültek.
- A paradigmaváltás „látens” jellege, a rurális térségek nyilvánvaló érdekellentéte miatt városok és a környező régió kormányzatai között is feszültségek keletkezhetnek, tekintettel a fejlesztéspolitikában keletkezett konkuráló helyzetre.

A hangsúly illetve paradigmaváltás irányítási és egyéb következményeinek a kezelése még az uniós apparátusokon belül is feszültségeket okoz, mint ahogy az egyes tagállamok kormányzati szereplői körében is bizonytalanság forrása, hogyan kell beépíteni a városi dimenziót a strukturális alapok felhasználási rendjébe. Nem véletlen, hogy a közösségi stratégiai iránymutatások kidolgozását megelőzően sokat foglalkoztak azzal, hogyan illeszthető a városok megerősített szerepe a kohéziós politikába (harmadik kohéziós jelentés, Európai Parlament állásfoglalása a városi dimenzióról a növekedés kapcsán, a Bizottság munkadokumentuma a kohéziós politikai és a városok címmel, Bristol kezdeményezés, városok fóruma, tematikus konferencia Barcelonában, ESPON, stb.).

Az Európai Bizottság dokumentuma „A kohéziós politika és a városok: a városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és a foglalkoztatottsághoz” címmel (COM (2006) 385) felhívja a figyelmet a városi dimenzió felértékelődésére, és ehhez értelmezési keretet is szolgáltat a tagállamok számára. Az Európai Parlament és az Európai Tanács *ERFA-ról szóló rendelete 8. cikkében* kiemeli a városi dimenziókat, hangsúlyozva az integrált stratégiák szükségességét. A bizottsági dokumentum javasolja a tagállamok, régiók és városok partnerségének kiépítését, a városi agglomerációk integrált városfejlesztési stratégiák kidolgozását, továbbá, hogy *a strukturális alapokból nyújtsanak technikai segítséget a városi irányítási hatáskörök kiépítéséhez, modellezéséhez,* és külön felhívják a figyelmet arra a lehetőségre, hogy *a tagállamok átadhatják a városoknak az OP-k keretében a fejlesztési programokra szánt források kezelését.*

A COR egyik véleményében 2006-ban jelzi, hogy a városi dimenzió figyelembe vétele a nemzeti stratégiai referenciakeretekben és az operatív programokban még mindig nem magától értetődő. Ezért is szorgalmazta a régiók bizottsága, hogy a közösségi stratégiai iránymutatások ne csupán a területi sajátosságok keretébe illessze a város dimenziót. Javasolta, hogy az „irányelvek” vezessen be egy negyedik prioritást, amely a városokra és a városi régiókra koncentrál. Támogatta a Bizottság javaslatát, miszerint a nemzeti kormányok globális támogatás nyújtásával és irányítási feladatok és illetékesség átadásával segítsék a városokat, hogy birtokolják azt a kritikus tömegű forrást és kompetenciát, amely elegendő az új kihívásokra való reagáláshoz. A Régiók Bizottsága arra is felhívta a figyelmet, hogy a városok dimenzióját valamennyi közösségi politikában érvényesíteni kellene, ehhez igazítani az Európai Bizottság szerkezetét is. A szociális és civil párbeszédhez hasonlóan területi párbeszédet kezdeményezett a városok új szerepéről mind európai, mind a tagállamok dimenziójában.

A *stratégiai irányelvek* végül is nem fogalmazott meg negyedik prioritást, ennek ellenére több helyen is erős hangsúlyokat fogalmaz meg a városi megközelítés érdekében. Már az irányelveket elfogadó tanácsi határozat deklarálja, hogy fontos a kohéziós politika területi dimenziója, az iránymutatásoknak figyelembe kell venniük a városi és a vidéki területek beruházási igényeit. A kohéziós politika területi dimenziója fejezetben külön pontot szentel a városoknak. A városokban végrehajtható programok egyik fontos formájaként emeli ki a versenyképesség, például a klaszterekben rendezés révén megvalósuló fejlesztéseket, másodsorban a leszakadó városi kerületek rehabilitációját, harmadrészt támogatják a városi hálózatképződést. Az irányelvek is hangsúlyozza, hogy a városi programok végrehajtása ráruházható a városokra, kiemelve az integrált megközelítés szükségességét, jelezve, hogy ezekhez hozzárendelhető új eszköz a JESSICA.

A fenti dokumentumokat áttekintve az állapítható meg, hogy az európai szabályozás és irányelvek egyrészt markánsan jelzik és támogatják a városi dimenzió megerősítését, az integrált városfejlesztési programok lebonyolítását, nem pusztán kizárólagos gazdaságfejlesztési céllal, hanem integrált módon is. A szabályozás

lehetőséget ad a decentralizált, integrált irányításra is, egyrészt OP, másrészt a nagyprojekt, illetve a global grant (közreműködő szervezet) formájában.

### A városi dimenzió a kohéziós politikában

A területi kohézió előtérbe kerülése és a városi dimenzió előtérbe kerülése az Európai Unió kohéziós politikájában időben egyszerre, az utolsó 5-6 évben merült fel. Nem véletlenül, mert a kettő között meghatározott kapcsolat van. A kettő ugyanis összekapcsolódik számos tagország regionális politikáról való gondolkodásában. Ennek talán Hollandia a legmarkánsabb példája, de más országokban is vannak hasonló folyamatok. Ezekben az országokban a nemzeti regionális politikákban az újraelosztás helyett egyre inkább előtérbe kerül a belső forrásokra támaszkodó „endogén” fejlődés gondolata. Ezt alátámasztják a közgazdaságtudomány új elméletei is („new economic geography” és „new regionalism”). A szűkebb területfejlesztési gondolkodásban pedig megnőtt a szerepe a „területi tőkének” és a „területi potenciálnak”, amint azt a 3.2. fejezetben már kifejtettük.

A „területi tőke” hangsúlyozása pedig – indirekt módon – a regionális politikában eltolódásokat jelent az addig az „egyenlőséget” előtérbe helyező gondolkodásról a „hatékonyság” hasonló fontosságát hangsúlyozó politikához, az újraelosztástól a versenyképesség irányába való elmozduláshoz. További új hangsúlyokat jelent a „kinálatioldali eszközök és az alulról jövő fejlesztési kezdeményezések preferálása, a forrásoknak célra orientáltabb felhasználása, mind ágazati, mind térbeli, mind tematikai összefüggésben. A közvetlen vállalatoknak nyújtott segélyek helyett (legalábbis a legutolsó pénzügyi válságig) inkább az „üzleti környezet” javításának és támogatásának adnak prioritást. Területi vetületben ez azt jelenti, hogy a szűkséget szenvedő területekről a hangsúly áttevődik a fejlesztési potenciállal rendelkező területekre. Ezt a megközelítést különösen aktuálissá tette az utolsó évek válságos gazdasága, amikor a relative fejlett és jómódú térségek is képtelenek voltak fenntartható növekedést elérni, és e térségek lelassulása, jövedelmének csökkenése súlyos helyzetbe hozta egyes országok költségvetési helyzetét, államháztartási egyensúlyát is.

És legfőképpen, mindez eltolódást idézett elő a regionális politikában a városok irányában. A városok irányában, ahol az európai lakosság több mint 80 százaléka él, de az európai GDP-nek jóval több, mint 90 százalékát termelik meg és a kutatási-fejlesztési kapacitásoknak majdnem 100 százaléka található. Természetesen a városokban is számos dolognak látják szükségét, ott is nagyszámú probléma van, de ott legalább megvannak azok a potenciálok is, amelyek Európát mégis más, új növekedési pályára vezérelhetik. Ez az új várospolitika összefüggésben van az ESPON program legfontosabb következtetésével. A policentrikus városhálózat megteremtésével egész Európában. Hiszen, ha a városok a növekedés és innováció elsődleges hordozói Európában, akkor az egyes országok és régiók felzárkóztatása sem történhet másként, mint a városhálózat kiterjesztésével, lehetőleg úgy, hogy az lefedje az országok, régiók teljes területét.

## Elméleti megalapozás

Ezt a városi szerepkörrel kialakított felfogást több etöbb elmélettel is alátámasztják. Ezek lényege, hogy egy régió földrajzi szerkezete hatással van annak gazdasági és társadalmi állapotára, és a földrajzi szerkezet megváltoztatása megjavíthatja a régió társadalmi és gazdasági dinamikáját, teljesítményét is. Ennek egyik legrégebbi példája a növekedési pólusok elmélete. Ez az 1950-es években alakult ki Franciaországban, elsősorban François Perroux és Jacques Boudeville tevékenysége nyomán.<sup>19</sup> E szerint a régiók „térbeli hiányosságai” javíthatók a megtervezett pólusok rendszerének aktivizálásával, amelynek révén egy sajátos térbeli konfigurációt hoznak létre mind méret, hierarchikus szerkezet és térbeli hely szempontjából (Boudeville, 1961). E stratégia mögött rejlő fő feltételezés az volt, hogy dinamikus iparágaknak bizonyos kiválasztott helyeken (pólusokban) való koncentrációja a pólusokban egy növekedési folyamatot indít be, amelynek eredményei azután szétterjednek, továbbgyűrűznek az egész hátszágban. Ezt az elméletet azután a legkülönbözőbb területi fejlődési problémák megoldására fel kívánták használni. A fejlődő országokban az elmaradottság leküzdésére alkalmazták az országok kevésbé fejlett régióiban. Fejlettebb országokban a válságban levő régiók revitalizálására kívánták felhasználni. Az utóbbi esetben az alkalmazás nagyobb sikerrel járt, mint az előbbiben.

Hasonló elmélet az „Urban growth theory” (Városi növekedési elmélet), amelyet a 60-as évek végén dolgoztak ki. Ez az elmélet a városrendszereket („urban systems”) és a város-régiókat (city regions) helyezi az értékteremtési és felhalmozási folyamat középpontjába. Ez az elmélet azzal érvel, hogy ezek a rendszerek lehetővé teszik a tudás hatékony cseréjét gazdasági szereplők és vállalkozások között, azáltal, hogy lecsökkenti az információk keresésének költségeit és megnöveli a lehetőségek számát.<sup>20</sup> Újabb, de koncepcionálisan az előbbin épülő elméletek a klaszter elméletek, a hálózat-elméletek, és az endogén növekedés elmélete. Különösen a legutóbbi nagyon gyakran tükröződik a Strukturális Alapokból finanszírozott programok regionális stratégiáiban. Ezek az elméletek nagy hangsúlyt fektetnek az innovációs potenciálra, az emberi tőkére és a tudásra, amelyek megmagyarázzák a különböző régiók eltérő teljesítményét. Következésképpen ezek azok a tényezők, amelyeket a regionális stratégiák leginkább támogatni javasolnak. Ebből is következően a központi városoknak a fejlődésben meghatározó szerepe van, mivel az emberi tőke és a tudás legtöbb helyen itt koncentrálódik.

## Városi stratégiák

A kidolgozott városfejlesztési stratégiák három típusát különböztetik meg:

<sup>19</sup> François Perroux: Note sur la notion de pôle de croissance. *Économia Appliquée*, No. 1-2. 1955. és J.R. Boudeville: *Les espaces économiques*. Paris. 1961.

<sup>20</sup> Lényegében hasonló feltételeken épül Paul Krugmán-nak a területi koncentráció növekvő hozadékáról szóló tétele és a „hallgatóságos tudás” (tacit knowledge) elmélete is.

Az első az ún. „reaktív” megközelítés”. Az első hagyományosan felsorolja a város, vagy városi agglomeráció fejlődési problémáit és hiányosságait és a programban meghatározott forrásokat e problémák megszüntetésére, vagy legalábbis enyhítésére fordítja. A fejlesztés így közvetlenül a város társadalmi, szociális és fejlesztési problémái megoldására koncentrál. A programban nagy infrastrukturális beruházások, város-rehabilitációs és város-megújítási projektek vannak, jelentős forrásigényekkel. A program döntő elemei a fizikai beruházások (épületek, közlekedési infrastruktúra, közművek, stb. Ezeket az intézkedéseket kiegészítik olyanok, mint képzések, foglalkoztatási intézkedések, vállalkozói támogatás, stb.

A „proaktív” megközelítés a városi problémákkal „közvetetten” foglalkozik. Ezt általában a nagy metropoliszoknál kisebb városokban alkalmazzák, amelyeket még „nem kötnek le teljesen a nagyváros gyötrelmei, gondjai”. A városi (infrastrukturális, belső közlekedési, stb.) problémák ez esetben a programnak nem közvetlen céljai. A program céljai általában szélesebb gazdasági jellegűek. Közvetve persze e városi problémák nagyon is benne vannak, hiszen a legfontosabb gazdasági célokat is csak a városi gondok figyelembevételével lehet megoldani. Ehhez azonban a forrásokat a gazdaság és annak fellendítése teremti meg. A program fő célja a város speciális adottságainak megfelelő gazdasági tevékenységek fejlesztése, megtámogatása, valamint a pólus szerep tartalommal való kitöltése. A beruházások ez esetben döntően gazdasági, vállalkozásösztönző és nem infrastrukturális jellegűek és ebből következően kisebbek is (üzleti infrastruktúra, kis-és induló vállalkozások támogatása, képzés, K&F). A hangsúly inkább a potenciálokra és nem a gyengeségeken, a problémákra van. A potenciálokat támogatják, mint a jövőbeli fejlődés forrásait.

A harmadik az ún. „urban-rural” megközelítés. Ebben az esetben a fő hangsúly nem is annyira a városon, hanem a környezetével való kapcsolatokon van, mindkét irányban. Célja a környező települések bizonyos szükségleteinek a városban való kielégítése gazdaságosabb módon, és a megfelelő pénzügyi konstrukciókkal, úgy, hogy az mindkét fél megelegedésére szolgáljon. Egyidejűleg a városi lakosság környékkel kapcsolatos törekvéseinek is megfelelő kereteket kívánnak szabni. Az egyes akciók itt általában kisebb méretűek. E programok is az infrastruktúrára koncentrálnak, de azok diverzifikáltabbak, és egyenként kisebbek mint a „reaktív” programok esetében. Főleg azokra a projektekre koncentrál, ahol a város és környéke közös akciói lehetségesek (pl. környezetvédelem, turizmus, helyi közlekedés).

A városi dimenzió a területi kohézió szerves része. Amint korábban láttuk azonban, a városi dimenziónak a regionális politikában ilyen módon való előtérbe kerülése a nemzeti politikák kereteiben elkerülhetetlenül a támogatások bizonyos átcsoportosítását jelentette a vidéktől a városok felé, a kevésbé fejlett régióktól a fejlettebbek felé (Ausztria, Németország, és főleg Hollandia). Ha ez a tendencia EU szinten is megerősödik, akkor az itt is elkerülhetetlen átcsoportosuláshoz fog vezetni a kevésbé urbanizáltaktól az urbanizáltabb országok, régiók felé. Az új és kevésbé fejlett tagországok számára ez a tendencia nem biztos, hogy kedvező.

## 7. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

2011 első félévében Magyarország veszi át az EU soros elnökségi tisztségét. A területi kohézió szempontjából különös jelentőséget ad ennek az elnökségnek, hogy a „Territorial Agenda of the EU” keretében Magyarországot kérték fel, hogy tekintse át és értékelje 2011-ben a Territorial Agenda megvalósulását a megelőző 4 évben, és – nyilvánvalóan, és az előzőből következően – tegyen javaslatot a jövőbeli teendőkre. Ez a körülmény sajátos profilt ad a tanulmányból levont, ill. levonható következményeknek is, és lehetőségeink szerint megpróbáltunk ennek a feladatnak eleget tenni:

1. A „területi kohézió” – nem eléggé egyértelműen tisztázott tartalma ellenére – részévé vált az Európai Unió célrendszerének. Felhívja a figyelmet a fejlődés térbeli dimenziójára, az európai térség rendkívüli differenciáltságára és az ebből fakadó feladatokra. Ez által az EU politikáit komplexebbé teszi, és közelebb hozza a realitásokhoz. Ezek a megállapítások igazak, függetlenül attól, hogy a területi kohézió milyen intézményi, jogi és szervezeti formában válik részévé az európai célrendszernek.
2. A területi kohézióknak egyelőre nagyon különböző felfogásai vannak. Úgy vélhető, hogy valamennyi felfogásnak van bizonyos létjogosultsága, de nem valamennyi felfogás megalapozottsága azonos mértékű, és nem egyformán illeszkednek Magyarország EU politikákkal kapcsolatos nézeteinek és elvárásainak rendszerébe:
  - Teljes mértékben illeszkedik felfogásunkba az a törekvés, hogy a területi szempontokat figyelembe kell venni és érvényesíteni indokolt nemcsak a szűkebben értelmezett területfejlesztési programokban és projektekben, hanem minden, a térbeli fejlődést jelentősen befolyásoló szakmai, ágazati és horizontális célkitűzésben is;
  - Illeszkedik politikánkba az a törekvés is, hogy a területfejlesztés nem korlátozódhat a kevésbé fejlett, problematikus térségekre, hanem ki kell terjednie az Európai Unió és a tagállamok egész területére, figyelembe kell vennie az egyes térségek közötti kapcsolatokat, kölcsönhatásokat és eltérő adottságaiknak megfelelően hasznosítania kell az egyes térségek, települések „területi potenciálját”, mert ez eredményezhet optimális fejlődést az EU egész területére. Hozzá kell azonban tenni, hogy ez a követelmény általános és elméleti jellegű, és a gyakorlatban való érvényesítése nem egyértelmű, különböző politikai törekvéseknek adhat utat. Ezért, úgy véljük, hogy a területi kohézió nem állhat ellentétben a kohézió azon értelmével, amely a kevésbé fejlett, szegény térségek felzárkóztatását az EU szintű és nemzeti területfejlesztési politika elsődleges – noha nem egyetlen – céljának tekinti; Ez viszont azt is jelenti, hogy az EU-nak jogot kell adni a kontinens méretű tervezésre, kérdés, hogy ennek mi lehet a tartalma, scope-ja és a viszonya a nemzeti tervezéshez.
  - Végül csak feltételesen és fenntartásokkal értünk egyet azzal a nézettel, miszerint a területi kohézió – ellentétben a gazdasági és szociális kohézióval – nem a gazdaságilag és szociálisan legrosszabb

helyzetű, hanem bizonyos – hátrányosnak tekintett – földrajzi adottságokkal rendelkező területek adottságainak figyelembe vételét és EU és nemzeti szintű támogatását jelenti. Úgy véljük, hogy e térségek között számos fejlett és gazdag terület is van, amelyeknek támogatási igénye nem igazolható. Ezek az adottságok figyelembe vehetők, ha egy régióban szegénységgel és elmaradottsággal is párosulnak és ez által a felzárkózást még nehezebbé teszik. E földrajzi adottságok csak a gazdasági és szociális helyzettel együtt értékelhetők.

3. Általában nem értünk egyet a gazdasági-szociális és a területi kohézió merev és éles szétválasztásával. (Tartalmilag lényegében nincs is erről szó, pusztán arról, hogy a támogatáspolitikai nem tartalmazza az egész unióra kiterjedő tervezés jogát, s ez a probléma „kezelődik” újabb fogalmak bevezetésével, mint amilyen a területi kohézió.) A területi kohézió részben a gazdasági és szociális kohézió céljainak a területi, földrajzi viszonyok figyelembe vételével való érvényesítése. Ha a területi kohézió ennél minden bizonnyal több is, a fenti meghatározás kétségkívül a területi kohézió egyik lényeges elemét ragadja meg.
4. Ezzel függ össze az alkalmazott mutatók kérdése. Az erről szóló fejezetben megállapítottuk, hogy a területi kohézió általános mutatószámát, indexét eddig nem sikerült megtalálni. Természetesen lehet bizonyos összetett indexeket alkalmazni, de akkor mindig felmerül, hogy az összetett mutatókban melyik tényező milyen súllyal kerül be a számításba. Egyáltalán, ezek a mutatók még nem értek meg arra, hogy forráselosztás alapját képezzék. A vásárlóerő szinten mért egy főre jutó GDP mutatójának nagyon sok hibája van, de eddig nem találtak olyan mutatót, amely annál megbízhatóbb, átfogóbb, politika-mentesebb és jobb lenne.
5. Hasonló a helyzet a NUTS2 szintnél mélyebb területi differenciáltság és sajátosságok figyelembe vételével. Elméletileg a kérdés felvetése jogos és a kutatásokban, elemzésekben egyben szükséges is. Az ESPON program például kezdettől NUTS3 szintű egységek elemzésével dolgozik. A strukturális és kohéziós támogatások NUTS2-nél mélyebb területi bontásban való allokációja azonban valószínűleg meghaladná az európai intézményrendszer kapacitását. Hiszen NUTS3 régió is 1300 van. 2007 előtt az ún. 2. Cél (szerkezeti problémák) támogatására településig lemenő részletességű lehatárolást is lehetett alkalmazni. 2007-től ezt megszüntették és e támogatásnál is visszatértek a NUTS2 régiókra ( csupán a területi együttműködési programok terveződnek NUTS3 szinten). A nemzeti kormányok természetesen megtehetik, hogy ennél részletesebb bontásokat alkalmazzanak, de EU szinten ez nem bizonyult jó megoldásnak.
6. A területi kohézió kiemelt jelentőségű elemének tekintjük, hogy a területi, térségi szemlélet, a területfejlesztés céljainak érvényesülnie kell a fejlesztés minden lényeges aspektusában. Magyarország ebben a tekintetben úttörő munkát végzett. Valamennyi, az EU strukturális támogatásaival megvalósuló programban az esélyegyenlőség és a fenntartható fejlődés mellett horizontális prioritásként beiktatta a területi kohéziót is, továbbá útmutatót készített, valamennyi projekt-pályázó számára, hogy pályázatukban érvényesítsék a területi kohézió követelményeit. Igaz, a siker, egyelőre részleges, e pályázati

követelményeket eddig nem sikerült minden operatív programban érvényesíteni. De hasonló nehézségek merülnek fel az Európai Bizottság szintjén is a területi kohézió követelményeinek érvényesítésében. Sokan tartanak attól, hogy ez a papírmunkát növelné és a pályázást még bürokratikusabbá tenné. Ezért célszerű a célt fokozatosan közelíteni: a területi kohéziós követelményeket eleinte a nagyobb, és a területi fejlődésre közvetlenebbül ható programoknál és projekteknél számon kérni. A gyakorlat rácsáfol a magyar sikerre, hiszen a támogatások jellemzően mégsem a leghátrányosabb térségekbe jutnak.

7. A területi dimenzió és a belső területi összefüggések, kapcsolatok figyelembe vétele jobban elvárható a regionálisan szervezett programoknál, mint az ágazatilag, vagy horizontálisan szervezettekénél. Az EU15 országokban a strukturális és kohéziós támogatásoknak minimum 40 százalékát, de a legtöbb országban ennél jóval többet regionális programok keretében használják fel, az új tagállamoknál ez az arány 18-28 százalék. Célszerű lenne elérni, hogy 2013 után az EU strukturális és kohéziós támogatások legalább fele valamennyi országban regionális programok keretében kerüljön megtervezésre és felhasználásra.
8. A területi fejlődés és a területi kohézió szempontjából igazán fontos a politikák és a jelentős fejlesztések területi hatás értékelése (territorial impact assessment). Ennek metodikája most van kialakulóban, de néhány módszer már a gyakorlatban is ki lett próbálva. A területi kohézió szempontjából rendkívül fontos a módszerek elterjesztése és minél szélesebb körű használata. Jelentős feladata van és lesz ebben az ESPON programnak, amelynek feladata a módszerek továbbfejlesztése és gyakorlati alkalmazásának elősegítése. De fontos szerepe van a tagországok kormányainak is, akik elrendelhetik ill. támogathatják a módszerek alkalmazását.
9. A területi kohézió és az európai szintű területi tervezés (Spatial planning) gyakorlatba való átültetésének talán legfontosabb terepe ma az EU kohéziós politika harmadik prioritása a „Területi együttműködés”, és azon belül is annak második eleme a „transznacionális területi tervezés” (transnational spatial planning). Gyakorlatilag csak ezen a területen folyik ma – ha nem is valamennyi, de számos projektben – európai területi tervezésnek nevezhető tevékenység (a franciák kifejezésével valamennyi együttműködési terület egy-egy „kis Európának” tekinthető). Ez a tevékenység 2005-2006 körül komoly veszélybe került. Az Európai Bizottság, külső hatásokra is, erősen redukálta a pályázható témákat és azt hangoztatta, hogy többé nem papírok, tanulmányok, hanem konkrét fejlesztések, beruházások kell, hogy legyenek a projektek eredményei. Ezek a „papírok” azonban az európai szintű területi tervezés egyetlen termékei. Úgy gondoljuk, hogy a tagországok képviselőinek ezt a szerepet, és e tevékenység szükségességét meg kell erősíteniük és maguknak is több figyelmet kell fordítaniuk az itt keletkező eredményekre.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 2007 nyarán fejeződtek be egy viszonylag nagy méretű transznacionális projekt, az u. Kárpátok projekt munkálatai. A projekt célja volt, hogy a már létező környezeti és természetvédelmi célú Kárpátok Konvenció mellett és azzal kölcsönhatásban tárja fel a Kárpátok térség egyéb, mezőgazdasági, ipari, közlekedési, turisztikai és egyéb együttműködési lehetőségeit, és ahhoz készítsen egy transznacionális koncepciót. A koncepció kidolgozásának felelőse a magyar partner volt. E koncepció bécsi tárgyalására meghívást kaptak valamennyi ország érdekelt kormányzati szerveinek képviselői. A

10. Az utóbbi időben, mint említettük megerősödött az a nézet, hogy a kevésbé fejlett, szegény régiók mellett (amelyek a gazdasági és szociális kohézió elve alapján kapnak támogatást), a területi kohézióknak elsősorban a földrajzi okokból sajátos területekkel kell foglalkoznia és e területek, földrajzi hátrányaik miatt ugyancsak jogosultak lennének EU strukturális és kohéziós támogatásokra. Azzal egyet lehet érteni, hogy a jövőbeli, Európát átfogó területi tervezésnek e térségekre több figyelmet kell fordítania, a figyelem nem korlátozódhat a szegény térségekre, annak egész Európát át kell fognia. A tapasztalat azt mutatja azonban, hogy e sajátos földrajzi területek jelentős része (mindenekelőtt a hegyvidéki térségek, szigetek, part menti vidékek, de a zord éghajlatú területek is) nem tartozik Európa szegény, kevésbé fejlett térségeihez, sőt számos közülük a legfejlettebb, legprosperálóbb területek közé tartozik. Ez teljesen egyértelmű az Alpok régióinál, de érvényes a Mediterrán partvidék és szigetek jelentős részére is. Az adott földrajzi fekvés éppen nem hátránynak, hanem előnynek bizonyult. A tervezés során e térségek „területi tőkájának” megőrzésére tehát komoly figyelmet kell fordítani. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy e gazdag vidékek az EU alapjaiból rendszeres, folyamatos támogatásban részesüljenek. E szempontok a támogatásnál legfeljebb ott vehető figyelembe, ahol szegény, sajátos helyzetű régióról van szó, és a sajátos földrajzi helyzet a terület felzárkózását valóban nehezebbé teszi.
11. Függetlenül a „területi kohézió” kodifikációjának sikerétől, az egyértelművé vált, hogy az Európai Bizottságnak alapvető szerepe van nemcsak a területi kohézió megvalósításában, hanem az uniós szintű területi tervezés előmozdításában is. Természetesen nem lehet szó arról, hogy a részletes területrendezés, területfelhasználás tervezését átvegye a Bizottság – ez az utóbbi hónapok egyeztetései során teljesen világossá vált - de a városhálózat fejlesztése, a technikai és természeti kockázatok megelőzése, a folyamvölgyek és tengerpartok integrált tervezése és fejlesztése esetén a Bizottság részvétele elengedhetetlen. Ugyanez a helyzet a határvidékekkel. A Bizottságnak alapvető szerepe kell, hogy legyen az egész Európára kiterjedő területfejlesztési koncepció kialakításában és annak érvényesítésében. Ebből következik a Bizottság felelőssége is, hogy e politikája ne váljon bizonyos érdekcsoportok áldozatává. Ebből a szempontból az új „Green Paper on Territorial Cohesion” – kétségtelen érdemei mellett – nem igazán mutat a jó irányba, ahogy erre a későbbiekben részletesebben kitérünk. A területi kohézió számunkra legfontosabb vetületéről, a területi szempontok ágazati politikákban való érvényesítéséről nem mond semmit (illetve csupán megkérdezi, hogyan lehetne ezt csinálni), miközben magának a Bizottságnak is nagy adósságai vannak e területen, pl. agrárpolitikája és kohéziós politikája, vagy „state aid politikája” és kohéziós politikája összeegyeztetésében. A különleges földrajzi területek tekintetében pedig nem tesz különbséget

---

tárgyaláson jelen voltak a szlovák, cseh, ukrán, román, lengyel és osztrák minisztériumok képviselői, csak a magyar illetékesek hiányoztak a meghívás ellenére, miközben alapvetően a magyar partner munkájának megvitatásáról volt szó. A távolmaradás megokolása az volt, hogy ez a projekt a régiók ügye és nem a kormányzatoké. Úgy tűnik, ezt a nézetet a többi ország képviselője nem osztotta.

gazdag és szegény hegyvidéki térségek és szigetek között, ami félrevezető. Alig mond valamit arról, mit kellene tenni az EU szintű és a nemzeti politikákban a területi kohézió érvényesítésére, annak milyen intézményi, tervezési, szabályozási és pénzügyi feltételei vannak.

12. Mivel a területi kohézió és a területi tervezés nem kodifikált Európai Bizottsági hatáskörök, ezért a Bizottság szokásos irányítási és döntési módszerei, az ún. „Community-methods” nem alkalmazhatók, más módszert kell találni. Számos szakember ajánlja az ún. „nyitott koordináció módszerét. De nem szükséges, hogy így hívják (a Lisszaboni program nem igazán sikeressége nyomán az OMC módszer is rossz fénybe került), a lényeg az, hogy az előrehaladást a Bizottság és a tagországok kevésbé kötött és szabályozott együttműködésével célszerű megoldani, (itt merülhet fel egy európai tervezési intézmény létrehozása, amely többször a magyar kormányzat berkeiben is felmerült, vö. kohéziós intézet koncepciót). A Bizottság irányelveket és nem jogszabályokat adhat ki és az országok ezeket követhetik, noha esetleg eltérő módszerekkel. Bizonyos pontokon egységesítés azonban mindenképpen célszerű lenne. Egyrészt az országok rendszeresen számoljanak be a területi folyamatokról (több ország ezt meg is teszi). Másodszor, a területi tervezési módszerekben bizonyos közös elemek megteremtése előfeltétele egy európai szintű területi tervezésnek. Harmadszor, egységes akciótervet kellene készíteni a koordinált előrehaladás érdekében. De hasznosak lehetnek olyan többnyelvű szótárak is, amelyek az egyes országok regionális politikai, területi tervezési fogalmait és azok egymásnak való megfelelését tartalmazzák (ilyen szótárak már több viszonylatban léteznek). Végül a területfejlesztésért felelős miniszterek éves informális konferenciáját rendszeressé kellene tenni (eddig néha voltak több éves kihagyások), ahol az „informális” jelleg ellenére a Bizottság megfelelő szintű képviselete mindenképpen kívánatos.
13. Felkészülés az elnökségre, ütemezés. Ahogyan a tanulmányban erről már volt szó, az ellentétes és ütköző érdekek között a területi kohézió kívánt kibontakozása irányában csak fokozatos lépésekkel lehet előrehaladni. A különböző megfontolásokat összevetve a következő ütemezés képzelhető el:

#### 1. periódus: 2009-2011

Úgy tűnik, a legnagyobb egyetértés, legalábbis a különböző országok területfejlesztéssel foglalkozók között – legyenek azok kormányzati emberek, tervezők, vagy kutatók – a területi kohézió itt elsőként felsorolt értelmezésében áll fenn: abban, hogy **az ágazati és horizontális intézkedésekben, programokban fokozottabban kell érvényesíteni a területi szempontokat.** Ezért a közvetlenül előttünk álló időszakban erre célszerű tenni a fő hangsúlyt.

1. Az első lépés lenne e szakmai politikák kidolgozása során a területfejlesztés szempontjainak érvényesítése. Az aktuális problémák közül gondoljunk az **oktatás és az egészségügy** esetére. Mindkét koncepció kidolgozása lényegében csak szakmai szempontok szerint történt, legalábbis Magyarországon,

és mindkettő inkább kudarcnak minősíthető. Az oktatás és egészségügy ugyanis nemcsak szalmi szempontból alkot rendszert, hanem egyszersmind mindkettő egy területi rendszer is, amelynek meghatározott területi struktúrában élő, és lakóhelyétől függően különböző elvárásokkal rendelkező lakosság szükségleteit kell kielégítenie. Miközben a szolgáltatások mindenki számára egyenlő hozzáférhetőségére kell törekedni, egyben azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy e szolgáltatások iránti igény területileg és településtípus szerint különböző. A területiség figyelembe-vétele bonyolultabbá, de reálisabbá tenné a szakmailag kidolgozott koncepciók megvalósítását.

2. Hasonló a helyzet a **kutatás-fejlesztéssel**. A szakmai szempontok lehetséges, hogy az erős földrajzi koncentráció mellett szólnak. A kutatóhelyeknek, felsőfokú oktatási intézményeknek azonban jelentős szerepük és multiplikátor hatásuk is van térségük gazdasági, kulturális és intellektuális életében. Emellett, a koncentráció és decentralizáció közötti ellentmondás jelentős részben feloldható a hatékony hálózatszerű működéssel (a mi intézetünk az RKK ezt teszi már 25 éve). Jó lenne olyan tudománypolitikai, vagy felsőfokú képzési koncepciót látni, amely figyelembe venné ezeket a szempontokat is.
3. Az **energia-ellátás és az energia-árak** – legalábbis hosszabb távon – alapvetően befolyásolják az emberek és az árúk mobilitását, a választott közlekedési módot, de a települések beépítési módját is. De megfordítva: a városfejlesztés módja, az alapvető szolgáltatások szervezése, a települések és az ott települt gazdaság viszonya, a munkahely-lakóhely távolságok és a használt közlekedési eszközök döntően hatnak az energiafelhasználásra és annak módjára.
4. A **mezőgazdaság** területi problémáinál egy különös gond is van. A 2005-2006. évi új szabályozások következményeként a vidékfejlesztés menedzselésében jelentős eltolódás következett be a strukturális politika és a CAP között a CAP javára, mind az Európai Bizottság, mind a nemzeti kormányok szintjén. A valóságban ellentétes irányú folyamatok mennek végbe: a vidéki lakosságnak a nagyobbik, és egyre növekvő hányada már nem a mezőgazdasághoz kötődik és nem abból él. Kérdés, hogy ezt a helyzetet a CAP központú vidékfejlesztés keretében mennyire lehet kezelni. Ezért e téren különösen szoros és átfogó koordinációra van szükség a területi és településpolitika, valamint a vidékfejlesztés között.
5. Ebben az időszakban kellene erőfeszítéseket tenni, hogy a **területi hatás-értékelés** (territorial impact assessment) módszereit továbbfejlesszék, és annak használatát minél több országban és minél több területen bevezessék, egyes esetekben kötelezővé tegyék (hasonlóan a stratégia környezeti hatáselemzéshez). Ez nyilvánvalóan jelentős és a területi egyensúlyt érzékenyen érintő beruházások esetében lenne indokolt.
6. Továbbra is törekedni kell arra, hogy a területi kohézió az EU **harmadik horizontális prioritásává váljon**. A mai két horizontális prioritás olykor túl merev, mechanikus és bürokratikus érvényesítése után ez nem lesz könnyű feladat.

7. Végül ebben az időszakban kellene elérni, hogy valamennyi tagország **kétévente készítse el beszámolóját a területi folyamatok alakulásáról** és az e téren tett intézkedésekről. Ugyancsak ebben az időszakban kellene elkészíteni a **területi tervezés (spatial planning) új európai „compendiumát”,** a tervezési rendszerek és folyamatok leírását az egyes országokban. Az utolsó a kilencvenes években készült, amikor még fele-annyi tagja sem volt az EU-nak, mint jelenleg, nem beszélve róla, hogy azóta a régi tagországokban is jelentős változások mentek végbe. Továbbá, ebben az időszakban kellene megállapodni a területfejlesztésért felelős miniszterek rendszeres kétévenkénti találkozásáról. Ugyancsak ebben az időszakban célszerű lépéseket tenni

## 2. periódus 2012-2014

A második periódusban kerülhetne sor a területi kohézió másik két felfogásából fakadó – és egyetértést élvező feladatok megvalósítására, továbbá a következő programozási időszak előkészítésére.

- 2012-ben az ESDP már 13 éves lesz. Teljesen nyilvánvaló, hogy aktuálissá válik egy új átfogó területfejlesztési koncepció kidolgozása az Európai Unió egészére. Az előző periódusban elvégzett előkészítő munkák lehetővé teszik, hogy e feladatot már részben új felfogásban, új ismeretek birtokában végezzék el és az Európai Bizottság és a tagállamok között másféle munkamegosztás és együttműködés jöjjön létre. Az új „ESDP”-t ki kellene, hogy egészítsék az egyes transznacionális együttműködési régiókra, a „kis Európákra” vonatkozó átfogó fejlesztési koncepciók.
- 2012–2014 valószínűleg főleg a következő programozási időszak előkészítése, az ahhoz kapcsolódó szabályozások és rendeletek jegyében fog eltelni. Többször dokumentumokban és nyilatkozatokban elhangzott, hogy a területi kohézióval kapcsolatos új szabályok és támogatások csak a következő programozási időszakban léphetnek életbe. Ezért valamennyi országnak fel kell készülnie arra, hogy az általa javasolt változtatásokhoz megfelelő érvanyagot és tényanyagot gyűjtsön össze. Igazában ez a folyamat már jelenleg elkezdődött. Az érvanyag mellett azonban szövetségesek keresése és találása is szükséges. Akár a speciális földrajzi helyzetek feltérképezésében, de más témákban is indokolt a többi ország érdekvizonyainak feltérképezése, hogy törekvéseinkben hol és miben találhatunk szövetségesekre.
- **2014-től** e folyamatot célszerű kibontakoztatni és felgyorsítani. Mindenekelőtt a különböző szakágazatokkal való egyeztetés valamennyi lényeges területre való kiterjesztésével és „kvázi” kötelezővé tételével. Már a programozási időszak kezdetén egyértelműen a harmadik horizontális prioritássá célszerű tenni a területi kohéziót, európai és nemzeti szinten egyaránt.

- Már az időszak elején meg kell indítani egy „második ESDP” kidolgozását célzó folyamatot, de most már más alapon, amelyben az Európai Bizottság a folyamatnak kezdeti részese. A munka egy, a nyitott koordinációhoz hasonló szervezeti és módszertani keretek között folya és olyan eredménnyel lenne kívánatos befejezni, amely átfogó perspektívát nyújtana valamennyi tagország területfejlesztési politikájához.

## 8. A BIZOTTSÁG „ZÖLD KÖNYVE” A TERÜLETI KOHÉZIÓRÓL, VALAMINT A FELTETT KÉRDÉSEK ÉS AZ ARRA ADOTT VÁLASZJAVASLATOK

A legutóbbi évek területi kohézióról folytatott vitáinak nyomán az Európai Bizottságot felkérték, hogy készítsen egy „Zöld Könyvet” a területi kohézióról. A „Zöld Könyv” – korábbi tervezetek után – 2008 októberében elkészült és arról a Bizottság vitát kíván folytatni a tagállamokkal és más kompetens szervezetekkel.

A dokumentum jellege sajátos. Inkább egy esszéhez hasonlít és kevésbé egy hivatalos dokumentumhoz. Tárgyát, a területi kohéziót nem definiálja, hanem különböző szemléletes példákon keresztül kísérli meg tárgyát bemutatni, ami azonban nem elég ahhoz, hogy az olvasó egyértelmű képet kapjon a területi kohézió mibenlétéről.

Az első fejezet címe „A gazdasági és szociális kohézió területi perspektívája.” Az olvasó azt várná, hogy e fejezet tisztázza a viszonyt a gazdasági és szociális kohézió (amely alapvetően a kevésbé fejlett régiók felzárkózását támogatja) és a területi kohézió között. Ilyen válasz azonban nincs. Csak azt tudjuk meg, hogy „ a területi kohézió fogalma hidat épít a gazdasági hatékonyság, a szociális kohézió és az ökológiai egyensúly között, a politika alakítás központjába a fenntartható fejlődést helyezve”, ami igazán szép megfogalmazás, a hogyan kérdése azonban nyitva marad.

A második – és egyben fő - fejezet címe „Egy kiegyenlítettebb és harmonikusabb fejlődés felé”. E rész négy alfejezetből áll:<sup>22</sup>

1. Koncentráció: E részben kifejti, hogy a gazdasági tevékenység Európában koncentráltabb, mint az egyébként nagyon kedvező településhálózat, a lakosság eloszlása településtípusok szerint. A nagy koncentrációk egyrészt fejlettebbek, jobban ellátottak, másrészt a túl-koncentráció miatt vannak kedvezőtlen jelenségek is. Egy szó sincs

<sup>22</sup> A fejezet bevezetője jelzi, hogy az EU településhálózata egyedülállóan kedvező. Ez rendben is volna, de ezen túlmenően valami tudatos mérséklést tulajdonít az európaiaknak, amennyiben nem engedték túl nagy városok létrejöttét. Példaként hozza fel, hogy a világ 100 legnagyobb városa közül csak 5 van Európában. Azt hiszem azonban, hogy ez nem annyira az európai mérséklésnek, hanem a mérsékeltebb európai népességnövekedésnek és a már korábban bekövetkezett urbanizációnak köszönhető. Ezt jelzi, hogy 50 évvel ezelőtt még a világ 100 legnagyobb városából 30 európai volt.

arról, hogy a fejlettségi és jóléti különbségeknek vannak sokkal fontosabb tényezői, mint a város-falu különbségek.

2. A térségek összekapcsolása (Connecting territories): amely nemcsak a közlekedésről, hanem az energia, és az informatikai hálózatokra is vonatkozik. A legfontosabb elem, amit a szöveg hangsúlyoz, az a távol eső falusi térségek e hálózatokba való jobb bekapcsolása.

3. Kooperáció, együttműködés: a szöveg hangsúlyozza az együttműködés fontosságát helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Ez különösen fontos a versenyképesség, valamint a természeti és technológiai kockázatok elkerülése szempontjából. Felhívja a figyelmet a határ menti régiók e szempontból kedvezőtlen helyzetére.

4. Speciális földrajzi helyzetű régiók. E fejezet egyoldalúsága a korábbi, előzetes változathoz képest némileg csökkent, de a jelen anyagban is érzékelhető. Három speciális földrajzi adottságot emel ki:

- a hegyvidéki régiókat,
- a szigeteket,
- a ritkán lakott északi régiókat.

A korábbi – meglehetősen megtévesztő – táblázatok ugyan eltűntek, de azokból levont következtetések megmaradtak. Ilyen az, hogy a hegyvidéki régiók fejlettségben az EU átlag 80 százalékát érik el, ezzel mintegy azt sugallva, hogy valamennyi hegyvidéki régió szegény és támogatásra érdemes. Holott a régi tagországok legtöbb hegyvidéki régiója az EU átlag felett van és csak a nagyon alacsony fejlettségű román, bulgár, szlovák és lengyel régiók (az EU átlag 30 %-a körüli fejlettséggel) viszik le ezt az átlagot. Kétségtelen, hogy a fejlett hegyvidéki régióknak is lehetnek problémái – pl. a klímaváltozás következtében, de ezek még nem jelentenek olyan közvetlen problémát, hogy azokra jelenleg intézkedéseket lehetne építeni.

A harmadik fejezet címe „A területi kohézió a vitákban és a gyakorlatban közösségi és nemzeti szinten”.

A fejezet első részében felsorolja azokat az ágazati politikákat, amelyek hozzájárulhatnak a területi kohézióhoz. Egy szó sincs azonban arról, milyen konfliktusok lehetnek és vannak e politikák céljai és a területi kohézió között, vagy hogy milyen feladatok vannak a célok összehangolása terén.

Az országokban folyó vitával kapcsolatban felveti azt a kérdést, hogy a múltban néhány országnak (főleg Németországnak) voltak fenntartásai az EU szinten folyó területi tervezéssel szemben. E tervezés jelentős részben a terület-felhasználásra koncentrált, amit nem akartak nemzeti kézből kiadni. Tudomásom szerint azonban ez a vita már régebben megállapodásra jutott.

Összefoglalóan: a dokumentum láthatóan igyekszik a legáltalánosabb elvek szintjén megmaradni. Nem utal arra, hogy milyen közvetlenebb feladatokat jelent a területi kohézió érvényesítése, még kevésbé arra, hogy mi lenne ebben az Európai Bizottság feladata. Érdemben nem mond semmit arról, hogy mi módon lehetne érvényesíteni a területi kohéziót az egyéb ágazati politikákban és programokban. Nem tisztázza azt a kérdést, mi a területi kohézió viszonya a gazdasági és szociális kohézióhoz, az EU eddigi strukturális politikájához. Már az első fejezetben jelzi: „The debate takes place without prejudice to the outcome of the parallel ongoing Commission reflection on the ongoing budgetary review. The Green Paper does not cover any financial aspects of cohesion policy within the current financial framework”. (A vita teljesen függetlenül folyik a Bizottságnak a költségvetés felülvizsgálatára vonatkozó tevékenységétől. A Zöld Könyv nem érinti a kohéziós politika jelen programozási időszakra vonatkozó pénzügyi előirányzatait.)

A Zöld Könyvet kérdések követik. A kérdéseket a tagországok képviselőinek teszik fel. A kérdések nagyon jól vannak megválasztva és fedik mindazon problémákat, amelyek a területi kohézió megvalósításával és menedzsmentjével függenek össze. A Zöld Könyv olvasója úgy vélné, hogy pontosan ezek azok a kérdések, amelyekre a Zöld Könyvnek valamilyen választ kellett volna adnia. A Zöld Könyvben azonban ezekről a válaszokról szó sincs. Természetesen, a tagországok megkérdezése fontos és szükséges, de legalább az alternatívák előnyeiről és hátrányairól leírhatnák a Bizottság véleményét. Az országok természetesen a kérdésekre különféle válaszokat fognak adni. A Bizottság mostani elzárkózása mindenféle érdemi kérdéstől lehetővé teszi számukra, hogy később – az ellentétes véleményekre hivatkozva – teljesen maguk döntsék el: mit kezdenek a területi kohézióval.

Első látásra úgy tűnik, hogy ez az „esszé-szerű” dokumentum nem érint semmiféle érdekeket. Valójában a dokumentum sok olyan - rejtett, vagy félig rejtett – utalást tartalmaz, amelyeknek célja megkérdőjelezni ill. megbontani a jelenlegi EU kohéziós politika konzisztenciáját. E politika jelenleg a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatására koncentrál, erre fordítja – a „Konvergencia cél” keretében a strukturális és kohéziós alapok 81 százalékát. A szándékok nyilvánvalóak: a felzárkóztatás mellett, vagy helyett olyan célok megjelölése, amelyek megváltoztatják ezeket az arányokat. A dokumentum szerzői azonban megfogadták Marjorie Jouen-nek, a kohéziós politika revíziója egyik fő szószólójának tanácsát „Remain fuzzy and move gradually” (Maradj homályos és lépésről lépésre haladj előre!)

## A vita számára feltett kérdések

### ***Mi a területi kohézió legmegfelelőbb definíciója?***

A gazdasági és szociális kohézió céljainak olyan módon való megvalósítása, amely hozzájárul a területi potenciál és a földrajzi adottságok lehető leghatékonyabb felhasználásához és a területek közötti együttműködés biztosítja a kiegyensúlyozott fejlődést.

### ***Milyen új elemekkel egészítené ki a területi kohézió a gazdasági és szociális kohézió Európai Unióban folytatott eddigi gyakorlatát?***

A területi kohézió által bevezetett új elemek az EU gazdasági és szociális kohéziós politikájában a következők:

- A területi céloknak a szektorális és horizontális politikákban való komolyabb figyelembe vétele;
- A területi tervezés átfogóbb megközelítése, beleértve a települések és területek területi potenciáljának és e potenciálok kölcsönhatásának értékelését;
- Az egyes térségek sajátos földrajzi adottságainak fokozottabb figyelembe vétele.

### ***Van-e az EU-nak valamilyen szerepe a területi kohézió érvényesítésében? Ha van, hogyan határozható az meg, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét is?***

Természetesen az EU-nak van szerepe a területi kohézió érvényesítésében:

- Az ESDP 5 éves készítési idejéből az a tanulság vonható le, hogy az EU-nak (a Bizottságnak) egyfajta szervező és koordinációs feladatot kell ellátnia hasonló dokumentumok készítésében;
- Az Európai Bizottság főigazgatóságai meghatározó szerepet játszanak Európa területi struktúrájának alakításában. Jelenleg azonban e főigazgatóságok lépései és akciói sincsenek mindig teljesen összhangban a területi kohézió szempontjából. Az európai szintű jobb összehangolás fontos hozzájárulást jelentene a területi kohézió megvalósításához.
- Vannak a nemzeti határokon átnyúló programok és projektek. Természetesen a tagországoknak együtt kell működniük ilyen feladatok megoldásában, de az EU-nak is van szerepe ezekben a transznacionális feladatokban.

***Milyen mértékben kell a politikai beavatkozások területi méretének változniuk a probléma természetétől függően?***

A tapasztalat azt mutatja, hogy a NUTS2 szint általában megfelelő szint az EU és a Bizottság intézkedései számára. A NUTS2 szintű régiókra készült operatív programokat a Bizottsággal megvitatják. A korábbi 2. cél és 5b cél megvalósítására készült programok területét NUTS3, sőt néha NUTS5 szinten határozták meg. A gyakorlat nem igazolta az ilyen mélységű lehatárolás szükségességét.

Ha azonban a projekt témája átlépi az országhatárokat (tengerparti zónák, hegyláncok, tavak, közlekedési folyosók, stb.), akkor a területet a probléma természetének megfelelően kell lehatárolni és az EU bevonása is kívánatos lehet.

***A speciális földrajzi adottságokkal rendelkező térségek esetében szükséges-e alkalmazni a szokásostól eltérő beavatkozási eljárásokat? Amennyiben igen, akkor milyeneket?***

Szükség van-e a sajátos földrajzi adottságokkal rendelkező területeken speciális intézkedésekre? Ha igen, milyen intézkedésekre?

A speciális földrajzi adottságok megléte nem igényel speciális intézkedéseket. Sok ilyen régió megtalálta a megfelelő helyét Európában (turizmus, speciális termékek), és a leginkább prosperáló közé tartoznak Európában. De ebben az esetben is az EU nyújthat technikai segítséget e régiók problémáinak megoldásához (pl. az Integrált Tengerparti Zónák menedzsmentjének bevezetésében, vagy a hegyvidéki élelmiszer-termékek védelmében, stb.) Speciális intézkedésekre akkor van szükség, ha a sajátos földrajzi adottságok olyan problémákkal párosulnak, mint szegénység, hanyatlás, nagy munkanélküliség, stb. Ez esetben e régiók több támogatást kaphatnak, mint az az azonos fejlettségű, de speciális földrajzi gondokkal nem küszködő régiók.

***Milyen szerepe legyen a Bizottságnak a területi együttműködés ösztönzésében, támogatásában?***

Semmi rendkívüli. A Bizottságnak megfelelő intézkedésekkel kell megkönnyítenie a területi együttműködést

(ilyen volt az EGTC szabályozása, vagy az ENPI szabályozása).

Továbbá: a Bizottság megakadályozhatná a transznacionális együttműködési projektek forrásainak olyan radikális csökkentését (6 milliárd euróról 1,4 milliárdra), mint ami a 2007-2013 időszakban történt. A transznacionális projektek ugyanis a legjobb eszközök a területi kohézió európai szintű előmozdítására.

***Van-e szükség a területi együttműködés új formáira?***

Nincs, de azok tematikai struktúrája esetleg felülvizsgálandó. A jelenlegi tematikai struktúra nem teszi lehetővé átfogó, integrált területi tervezési projektek megvalósítását. A transznacionális együttműködés számára négy prioritás van meghatározva: 1. vízgazdálkodás; 2. a természeti és technológiai kockázatok mérséklése; 3. közlekedés; 4. tudományos, innovatív hálózatok létrehozása. Átfogó és integrált területi tervezési projektek a transznacionális együttműködés prioritásává teendők.

***Szükség van-e arra, hogy új jogi és menedzsment fejlesszenek ki az együttműködés megkönnyítésére, beleértve a külső határokat is?***

A több országra kiterjedő határ-menti programok (Lengyelország-Belarusz-Ukrajna, Magyarország-Szlovákia-Ukrajna-Románia), különösen, ahol a külső határok is érintve vannak, jobb eszközöknek bizonyultak, mint a bilaterális programok. Alkalmazásukat célszerű előmozdítani. Mind a nemzeti, mind a regionális hatóságokat becélszerű vonni e folyamatba.

***Hogyan javítható a területi és szektorális politikák közötti koordináció?***

Ennek egyik módja lehet a területi kohézió az EU strukturális politikák harmadik horizontális prioritásaként való deklarálása (a fenntartható fejlődés és az esélyegyenlőség mellett). Magyarország már alkalmazta ezt a módszert a 2007-2013-ra szóló operatív programok kidolgozása során.

***Mely szektorális politikáknak kellene tervezésük során nagyobb mértékben figyelembe venni területi hatásaikat? Milyen eszközöket kellene kifejleszteni ennek érdekében?***

Különös figyelmet kellene fordítani az agrár- és vidékfejlesztési politikára, különös tekintettel arra, hogy a vidékfejlesztési támogatások legnagyobb része a Strukturális Alapoktól a KAP hatáskörébe került. A másik ilyen politika a versenypolitika. Az alapvető szolgáltatásokat egyes országokban vállalkozásként szervezett intézményekben, máshol költségvetési szerv formában nyújtják. A kettő kezelése a versenypolitikában azonban nagyon különböző. Az intézményi forma mellett nagyobb figyelmet kellene fordítani a végzett tevékenységnek.

***Hogyan erősíthető a területi politikák koherenciája?***

A területi hatáselemzést a jelenleginél gyakrabban kellene használni és bizonyos esetekben alkalmazását kötelezővé tenni.

***Hogyan lehetne a közösségi és nemzeti politikákat jobban kombinálni, hogy jobban hozzájáruljanak a területi kohézióhoz?***

A tagországok és a Bizottság készítsen évenként, vagy kétévenként beszámolót a területi fejlődésről saját területükre vonatkozóan. Készíteniük kellene egy fajta stratégiai referencia keretet is a területi fejlesztésről. E dokumentumokat a Bizottság és a tagállamok feleős tisztviselőiből és szakértőiből álló kör vitathatná meg. Egyfajta „nyitott koordinációs módszerrel” a célok és a módszerek tekintetében fokozatos egyetértés jöhet létre.

## Questions for discussion

### ***What is the most adequate definition for territorial cohesion?***

The implementation of the tasks of economic and social cohesion in such a way which contributes to the most optimal exploitation of local endowments and geographical potentials and territorial cooperation will ensure a balanced development progress.

### ***What kind of new elements would you bring into the EU's present practice of territorial cohesion economic and social cohesion?***

- A more serious consideration of territorial objectives in sectoral and horizontal policies, both at national and EU level.
- A more comprehensive approach to spatial planning, including the assessment of the territorial potential of settlements and territories, and the interactions among them.
- Consideration of special geographic features of territories.

### ***Is there a role for the EU in promoting territorial cohesion? How should such a role be defined against the background of the principle of subsidiarity?***

Obviously, there is a role for the EU in promoting territorial cohesion:

- the lessons from the preparation of the ESDP (5 years) suggest, that the EU should play an organizing, coordinating role in similar processes;
- the DGs of the Commission play a decisive role in forming the territorial structure of Europe. But even the steps and actions of these DGs are not always fully harmonised from the point of view of territorial cohesion. Better harmonisation on European level would be an important contribution to territorial cohesion.
- There are programmes and projects which are crossing national boundaries. Obviously, member states have to cooperate in these cases, but also the EU has a role in these cooperative actions.

### ***How far should the territorial scale of policy intervention vary according to the nature of the problems addressed?***

Experience has proved that NUTS2 level is generally the appropriate level for the EU and the Commission for policy intervention. Operational programmes for NUTS2 regions are discussed with the Commission.

Former Objective 2 and Objective 5b regions were delineated on NUTS3, and frequently even on NUTS5 level. Experience did not prove the necessity of this depth of intervention.

Nevertheless, if the theme of a project (coastal zone, mountain range, lake, transport corridor, etc.) is crossing borders, than project area should be delineated according the nature of the theme, and EU involvement might be desirable.

***Do areas with specific geographical features require special policy measures? If so, which measures?***

The mere existence of specific geographical features does not require special policy measures. Many such regions have found their appropriate role in Europe (tourism, specific products) and belong to the most prosperous regions in Europe. But even in these cases, the EU can offer technical assistance to solve the problems (e.g. Integrated Coastal Zone Management, promotion and protection of mountain food, etc.) Special measures are needed, if specific geographic situation is coupled with poverty, decline and/or high unemployment. These regions might be entitled for more support, than regions on the same level of development and income, but without the disadvantageous geographic features.

***What role should the Commission play in encouraging and supporting territorial cooperation?***

Nothing extraordinary. The Commission should facilitate cooperation with appropriate measures (like the creating the regulation on European Groupings of Territorial Cooperation or the regulation of ENPI).

Furthermore: The Commission could perhaps prevent in the future such radical reduction of the EU support for transnational cooperation projects (from 6 billion € to 1,4 billion €) as it happened in the programming period 2007-2013. Namely, transnational cooperation projects are the best means for promoting territorial cohesion on European level.

***Is there a need for new forms of territorial cooperation?***

No, but the thematic structure should be perhaps revised. The present thematic structure does not enable the implementation of comprehensive, integrated spatial planning projects. Four themes are defined for transnational cooperation: 1. water management; 2. risk prevention; 3. transport; and 4. scientific, innovative networks. Comprehensive and integrated spatial planning projects should become one of the priorities of transnational cooperation.

***Is there a need to develop new legislative and management tools to facilitate cooperation, including along the external borders?***

Multi-country cross-border programmes (Poland-Belarus-Ukraine, Hungary-Slovakia-Ukraine, Romania) especially where external borders are involved, proved to be better instruments than bilateral ones. Their application should be promoted. Both national and regional authorities should be involved in the process.

***How can coordination between territorial and sectoral policies be improved?***

One of the ways to do it is to declare territorial cohesion as the third horizontal priority (beside sustainable development and equality) of EU structural policy. Hungary has already applied this method in the preparation of operational programmes for the period 2007-2013.

***Which sectoral policies should give more consideration to their territorial impact when being designed? What tools could be developed in this regard?***

Agricultural and rural development policy should be given special regard, especially since rural development support has been transferred from Structural Funds to CAP financing. The other policy is competition policy. In some countries services of general interest are delivered by enterprises, in others by budgetary institutions. Their treatment in competition policy is very different. More consideration should be given to the activity performed beside the institutional form.

***How can the coherence of territorial policies be strengthened?***

Territorial impact assessment should be used much more frequently as at present, and in certain cases its application should be made mandatory.

***How can Community and national policies be better combined to contribute to territorial cohesion?***

Member states and the Commission should prepare an annual or biennial report on territorial development in their relevant territory. They also have to prepare some kind of strategic reference framework for territorial development. These documents should be discussed in a circle of experts from the member states and the commission. In a kind of "open method of coordination" a gradual agreement on objectives and methods can be achieved.

## IRODALOM, FORRÁSOK

- ATKINSON, R. (2002) The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy, *European Planning Studies*, 10 (6), pp. 781-792.
- BENZ, A. (2002) How to reduce the burden of coordination in European spatial planning, in: A. FALUDI (Ed.) *European Spatial Planning*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 149-155.
- BÖHME, K. & SCHÖN, P. (2006) From Leipzig to Leipzig: Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union., In: Faludi, A. (Ed.) *Evidence-based Planning (Special Issue)* disP 165, 42(2), pp. 61-70.
- BÖHME, K. (2002) Nordic echoes of European spatial planning: discursive integration in practice. *Nordregio R2002:8*, Nordregio, Stockholm.
- CAMAGNI, R. (2002) On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *Urban Studies*, 39(13), pp. 2395-2411.
- CAMAGNI, R. (2006) Territorial Impact Assessment – TIA: A Methodological Proposal. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 5 (2), pp. 135-146.
- CEC (2001) *European Governance: A White Paper*. Communication from the Commission, COM (2001) 428. Brussels: CEC.
- CEC (Commission of the European Communities) (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional Development Studies 28. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- DATAR (2002) *European regional policy after 2006: initial thoughts*. Non-paper, presented to the meeting of the Spatial and Urban Development Group of the Committee on the Development and Conversion of Regions on 25 June, Brussels
- DAVOUDI, S. (2005a) Understanding Territorial Cohesion. *Planning Practice & Research*. Vol. 20. No. 4, pp 433-441.
- DAVOUDI, S. (2005b) Transnational Co-operation and its Contribution to Territorial Cohesion. *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 11/12.2005. pp. 683-689.
- DE LA PORTE, C. & POCHE, P. (2002) Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors' Involvement, In: DE LA PORTE, C. & POCHE, C. (Eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Brussels,; Peter Lang, pp. 26-78.
- DE RYNCK, S. & MCALEAVEY, P. (2001) The cohesion deficit in Structural Fund policy. *Journal of European Public Policy* 8; August 2001. pp. 541-557.
- DIEWERT, E. (2002) Similarity and Dissimilarity Indexes: An Axiomatic Approach, „Discussion Paper” No. 02-10. Department of Economics, University of British Columbia, Vancouver, B. C.
- DOUCET, P. (2006) Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition? *European Planning Studies*, Vol. 14. No. 10. November 2006, pp. 1473-1485.
- EC (1996): First Report on Economic and Social Cohesion. European Commission, 1996. – [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repc0\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repc0_en.htm)
- EC (1999): Agenda 2000. Strengthening the Union and preparing the 2004 enlargement. European Council, 1999 – [http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm)
- EC (2001): Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion. European Commission, 2007. – [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm)
- EC (2004a): Interim territorial cohesion report. European Communities, 2004 – [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_en.pdf)
- EC (2004b): A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third report on economic and social cohesion. European Commission, 2004. – [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm)

- EC (2007): Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion. European Commission, 2007. –  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf)
- EC (2008): Green Paper on Territorial Cohesion – Towards a harmonious and balanced development of the EU territory. Turning diversity into strength. European Commission, 2008. –  
[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/Commissions/EqualOportunities/EventsAndMeetings/2008/VIII-Conference/EN-Doc7-Summary-GP\\_cohesion.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/EqualOportunities/EventsAndMeetings/2008/VIII-Conference/EN-Doc7-Summary-GP_cohesion.pdf)
- ESDP 1999: European Spatial Development Perspective. –  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm)
- FALUDI, A. & WATERHOUT, B. (2005b) The Usual Suspects: The Rotterdam EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96. 2005. 3. pp. 328–333.
- FALUDI, A. (2003) Unfinished business: European spatial planning in the 2000s, *Town Planning Review* 78(1). Pp. 121–140.
- FALUDI, A. (2004a) The Open Method of Co-ordination and „Post-regulatory” Territorial Cohesion Policy *European Planning Studies* Vol. 12, No. 7, October 2004. pp. 1019–1033.
- FALUDI, A. (2004b) Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, Vol. 41. No. 7, June 2004. pp. 1349–1365.
- FALUDI, A. (2005a) Polycentric Territorial Cohesion Policy, In: FALUDI, A. (Ed.) Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective (Special issue), *Town Planning Review*, 76 (1) pp. 1–13.
- FALUDI, A. (2006) From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, Vol. 40. 6. August 2006. pp. 667–678.
- FALUDI, A. (2007a) Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*. Vol. 15. No. 4, May 2007. pp. 567–583.
- FALUDI, A. (2007b) No more than ever: the Open Method of Coordination in EU Territorial Cohesion Policy. *European Spatial Research and Policy*. Vol. 4. No. 1, pp. 11–24.
- GÁL Z. (2004): Az innováció regionális intézményrendszere és a versenyképesség, In: Pálné Kovács I. (szerk.) *Versenyképesség és igazgatás (Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről)*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2004. pp. 115–137.
- GRAVIER, J. F. (1947) *Paris et le désert français*. Paris, Flammarion.
- GUIGOU, J.-L. (1995) *Une ambition pour le territoire: aménager l'espace et le temps*. Paris: éditions de l'aube.
- GUIGOU, J.-L. (Ed.) (2000) *Aménager la France de 2020: Mettre les territoires en mouvement*. DATAR. Paris: La documentation Française.
- GUIGOU, J.-L. (2001) Europe and territorial planning, in: A. Bailly and A. Frémont, (Eds.) *Europe and Its States: A Geographie*, pp. 3–4. Paris: La documentation Française.
- HAMEZ, G. (2005) Territorial Cohesion: How to Operationalize and Measure the Concept. *Planning Theory & Practice*. 3/2005. pp. 400–402.
- JANIN RIVOLIN, U. (2005) The Future of the ESDP in the Framework of Territorial Cohesion. *Disp'61*. 2005. 2. pp. 19–25.
- JOUEN, M. (2007) Territorial Cohesion: from theory to practice. [http://www.note-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Policypaper35-MJouen-TerritorialCohesion-enp.pdf](http://www.note-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper35-MJouen-TerritorialCohesion-enp.pdf)
- KOSCHATZKY, K. (2002). Networking between industry and public research – Which role does the region play? Empirical evidence from Slovenia. In: A. Varga – L. Szerb (szerk.), *Innovation, Entrepreneurship, Regions and Economic Development: International Experiences and Hungarian Challenges*, University of Pécs, Pécs, Koschatzky, K.,
- KOSCHATZKY, K., Sternberg, R. (2000). R&D Co-operation in Innovation systems—Some Lessons from the European Regional Innovation Survey (ERIS). *European Planning Studies*, Vol 8, No. 4. pp. 486–501.

- LACKENBAUER, J. (2004), *Catching-up, Regional Disparities and EU Cohesion Policy: the Case of Hungary*, in *Institutions and Policies for the New Europe*, International Conference, Portoroz-Koper, Slovenia, June 17-19, <[www.sigov.si/zmar/conference/2004/papers/Lackenbauer.pdf](http://www.sigov.si/zmar/conference/2004/papers/Lackenbauer.pdf)>.
- LANDABASO, M. (1997). The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy. *Entrepreneurship and Regional Development*, 9.
- LENGYEL I. (2000). A regionális versenyképességről [On regional competitiveness]. *Közgazdasági szemle*, XLVII.évf. december pp. 962–987.
- NEMES NAGY J. (1998) A tér a társadalomkutatásban. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület „Ember-Település-Régió”, Budapest.
- NEMES NAGY J. (szerk.) (2005) Regionális elemzési módszerek. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék–MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest.
- OECD (2002) Working Party on Territorial Indicators. Redefining Territories: Functional Regions. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/60/15181241.doc>
- OECD (2003) Geographic concentration and territorial disparity in OECD countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/1/15179757.doc>
- PEYRONY, J. (2002) *Le schéma de développement de l'espace communautaire*. Paris: La documentation Française. DATAR.
- PUTNAM, R. D. 2000: *Bowling Alone: The Collapse and revival of American Community*. Simon and Schuster, New York.
- PUTNAM, R. D.–Leonardi, R.–Nanetti, R. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- RECHNITZER J.(2003). Az innovációk földrajza, In. szerk.: Perczel György, Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza : egyetemi tankönyv, Budapest
- ROBERT, J., STUMM, T., VET, J.M. et al. (2001) *Spatial Impacts of Community Policies and the Costs of Non-coordination*. Brussels, European Commission.
- SAPIR, A. et al 2003: An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. – <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>
- SCHÄFER, N. (2007) The „Territorial Agenda of the European Union) and the OMC – close relations or no relations?. *European Spatial Research and Policy*. Vol. 14. No. 1. pp. 25–32.
- SCHÖN, P. (2005) Territorial Cohesion in Europe? *Planning Theory & Practice*, Vol. 6. No. 3, September 2005, pp. 389–400.
- Scoping document, 2005: Scoping document and summary of political messages for an assessment of the territorial state and perspectives of the European Union. Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions. Luxembourg, 2005. – <http://www.sharedspaces.nl/docs/internationaal/Scoping.pdf>
- TERÜLETI AGENDA (2007): Az Európai Unió területi menetrendje. – [http://www.otm.gov.hu/web/portal.nsf/dokumentumtar/46C044A380F7323CC125736F004069D2/\\$file/Territoriale-Agenda-AdR-hu.doc?OpenElement](http://www.otm.gov.hu/web/portal.nsf/dokumentumtar/46C044A380F7323CC125736F004069D2/$file/Territoriale-Agenda-AdR-hu.doc?OpenElement)
- TÖRÖK Á. (1998): Versenyképesség és technológiamenedzsment, In. (Inzelt A. szerk.), Bevezetés a technológiamenedzsmentbe, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- VARGA A. (2000). Local academic knowledge spillovers and the concentration of economic activity. *Journal of Regional Science*, 40. pp. 289–309.
- VARGA A. (2004). Az egyetemi kutatások regionális gazdasági hatásai a nemzetközi szakirodalom tükrében [The regional economic impacts of university researches in international literature]. *Közgazdasági Szemle*, LI. Évf. Március, pp. 259–275.